

DÖVLƏT İDARƏÇİLİK NƏZƏRİYYƏSİ

Dərslik

Müəlliflər kollektivinin rəhbəri və baş redaktor
əməkdar elm xadimi, prof. **S.T. QƏNDİLOV**

Azərbaycan Respublikası Təhsil Nazirliyinin
Elmi-Metodik Şurasının "İdarəetmə" bölməsinin
30 mart 2009-cu il tarixli iclasının qərarı
(protokol № 8) və Azərbaycan Respublikası
Təhsil Nazirinin 17.04.2009-cu il 460 sayılı əmri
ilə dərslik kimi təsdiq edilmişdir.



Müəlliflər kollektivi:

- prof. Seyfəddin Qəndilov - ön söz, I və XX fəsilər
prof. Əlikram Abdullayev, dos. Ramazan Şabanov - XIV və XV fəsilər
prof. Əli Nuriyev - II, III və IV fəsilər
i.e.d. Sabir Cümşüdəv - VIII və XXII fəsilələr
dos. Eldar Azadov - X, XI, XII, XVIII və XIX fəsilələr
dos. Murad Bağırzadə - V, VI və VII fəsilələr
dos. Zahid Aşırov - XIII və XVII fəsilələr
dos. Səidə Qurbanova - XXI fəsil
b/m. Mələk Kərimova - IX və XVI fəsilələr

Redaksiya heyəti

1. prof. Seyfəddin Qəndilov
2. prof. Əlikram Abdullayev
3. prof. Əli Nuriyev
4. dos. Eldar Azadov
5. dos. Natiq Qarayev

Rəyçilər:

1. prof. Ədalət Muradov
2. prof. Əvəz Bayramov
3. prof. Yaşar Abdullayev

Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsi.

Dərslük - Bakı, "Elm və təhsil", 2010. – 552 səh.

Geniş nəzəri və praktiki materiallar əsasında işlənib hazırlanmış dərslükdə dövlət idarəçiliyinin nəzəri-metodoloji əsasları, dövlət idarəçiliyinin təşkili və təmin olunması, müasir şəraitdə dövlət idarəçiliyinin təkmilləşdirilməsinin başlıca istiqamətləri və müasir Azərbaycanda onların reallaşdırılması problemləri kimi aktual məsələlər öz əksini tapmışdır.

Dərslük ali məktəb tələbələrini, əlavə təhsil alan müdavimləri, ixtisasartırma kurslarının dinləyiciləri üçün nəzərdə tutulmuşdur. Dərslük həmçinin müəllimlər, elmi tədqiqatla məşğul olanlar, dövlət orqanlarında çalışan mütəxəssislər üçün faydalı ola bilər.

ISBN 978-9952-8024-1-2

470200000

N – 098 – 2010 *qrifli nəşr*

© «Elm və təhsil» nəşriyyatı, 2010

ÖN SÖZ

Ümummilli lider Heydər Əliyevin rəhbərliyi ilə yaradılmış dövlətimiz müstəqillik yollarında bugünkü sivil dünyanın qanunlarına uyğun inkişaf edir və getdikcə möhkəmlənir. Üzümüzə açılmış yeni, sivil dünyanın müstərəqqi idarəçilik üslubu, forma və metodları müntəzəm olaraq öyrənilir və yaradıcılıqla tətbiq olunur, tarixi təcrübəyə əsaslanmaqla yeni şəraitə uyğunlaşdırılan idarəçilik sistemimiz getdikcə təkmilləşir, inkişaf edir.

Ümummilli lider Heydər Əliyev bizim üçün mükəmməl dövlət idarəçiliyi konsepsiyasını irs qoymuşdur. Heydər Əliyevi dövlət idarəçiliyi məharətinə, formalaşdırdığı müstərəqqi ənənələrə görə özündən əvvəlki rəhbərlərin heç biri ilə müqayisə etmək olmaz. Bunu həyat, təcrübə özü də göstərdi və təsdiq etdi. Belə ki, məlum olduğu kimi 80-ci illərin sonlarından 1993-cü ilin iyununa qədər, yəni Heydər Əliyevin ikinci dəfə hakimiyyətə qayıdışına qədər dövlətə idarəçilik təcrübəsi olmayan adamlar rəhbərlik etdilər. Bu da xalqımız, müstəqilliyimiz üçün çox ağır bir nəticələrə səbəb oldu.

Ümummilli lider Heydər Əliyevin əsasını qoyduğu dövlət idarəçiliyi konsepsiyası cənab Prezident İlham Əliyev tərəfindən bu gün böyük peşəkarlıq, yeni təfəkkür və müasir yanaşma tərzini ilə uğurla davam etdirilir. Dövlət idarəçiliyində, dövlətə rəhbərlikdə peşəkarlığın, səmərəliliyin, səriştəliliyin əhəmiyyətini xalqımız cənab Prezident İlham Əliyevin bugünkü çoxcəhətli və səmərəli fəaliyyətində daha aydın görür. Cənab Prezident İlham Əliyev Heydər Əliyevin Azərbaycan əsrinin ən dəyərli, maraqlı və dərin məzmunlu bir fəslidir. O, Heydər Əliyevin dövlət idarəçilik məktəbinin ən güdrətli yetirməsidir. Heydər Əliyevin dövlət idarəçiliyi sahəsindəki zəngin təcrübə xəzinəsinin ən dəyərli incisidir. Biz Azərbaycanımızın, müstəqilliyimizin bu gün çox böyük problemlərlə, çətinliklərlə qarşılaşdığı bir zamanda, müstəqilliyimizin belə bir məsuliyyətli dövründə, dünyamızın çox narahət bir vaxtında İlham Əliyev kimi bir siyasi xadimin varlığından iftixar duyuruq.

Cənab İlham Əliyev prezidentliyinin elə birinci dövründəki əməli işləri, böyük və coşqun, fədakar əməyi, uğurlu fəaliyyəti ilə özünü bütün dünyaya tanıtdı, özünü və Azərbaycanı çox şöhrətləndirdi. Cənab İlham Əliyevin bugünkü fəaliyyəti, onun bu gün gördüyü işlər deməyə əsas verir ki, o, Heydər Əliyev ideyalarının sadəcə davamçısı yox, eyni zamanda bu ideyaları XXI əsrin tələblərinə, dövrün, zamanın ruhuna uyğun olaraq

təkmilləşdirir və inkişaf etdirir. Ulu öndər Heydər Əliyevin hazırladığı neft strategiyasının uğurla həyata keçirilməsində İlham Əliyevin gördüyü böyük işlər bunu aydın göstərir.

Məlumdur ki, həyat bir yerdə dayanmır, daim inkişaf edir, qarşıya yeni problemlər, yeni vəzifələr çıxır, təbii ki, onları həll etməyin yeni, daha təkmil metodlarını, yeni üsulunu və yollarını tapmaq, işləyib hazırlamaq lazım gəlir. Bu baxımdan bu gün biz tam əsasla deyə bilərik ki, əsrin müqaviləsinin əsrin möcüzəsinə çevrilməsində cənab İlham Əliyevin çox mühüm rolu, gərgin və səmərəli fəaliyyəti olmuşdur. Bir çoxlarının şübhə ilə yanaşdıqları Bakı-Tbilisi-Ceyhan boru kəmərinin qısa müddətdə işə salınması bunu aydın göstərdi.

Əlbəttə, neft və qaz Azərbaycan iqtisadiyyatının əsasını təşkil edir və təbii ki, hələ uzun müddət də belə olacaqdır. Lakin aydındır ki, bu vəziyyət intəhasız davam edə bilməz. Bunu nəzərə alaraq cənab Prezidentin tapşırığı və rəhbərliyi altında 2004-2008-ci illər üçün «Azərbaycan Respublikası regionlarının sosial-iqtisadi inkişafı Dövlət Programı» hazırladı ki, bu da mərkəzlə digər regionlar arasındakı fərqləri aradan qaldırmağı, gələcəkdə neft sektorunu əvəz edə biləcək yeni sahələrin inkişafını təmin etməyi nəzərdə tuturdu. Bu gün biz çox böyük qürur hissi, iftixarla qeyd edə bilərik ki, bu sahədə 2004-cü ildən planlaşdırılmış işlər böyük uğurla həyata keçirildi. Cənab Prezidentin yerlərə ardıcıl və aramsız səfərləri, onun ən ucqar regionlarda belə olması, işlərlə, vəziyyətlə yerində tanış olması, problemləri operativ həll etməsi, xalqla sıx təmasda olması qısa bir müddətdə regionların simasını dəyişmiş, regionlarımız, paytaxtımız öz simasını dəyişmiş və daha çox gözəlləşmişdir. Bütün bu işlər xalqı çox ruhlandırır və razı salır. Cənab Prezidentə, onun gələcək üçün planlaşdırdığı böyük işlərə inamı daha da artırır.

Azərbaycan iqtisadiyyatının çoxşüuru inkişafı, bu sürətli yüksəliş nəticəsində Azərbaycanın regionda lider dövlətə çevrilməsi, cənab Prezidentin beynəlxalq münasibətlərdəki çox böyük fəallığı, Azərbaycanın xarici siyasətdəki uğurları, onun diplomatiya aləmindəki fəal mövqeyi, son dərəcə ağırlı, acılı və ağır problemimiz olan Qarabağ məsələsinin nizama salınmasında tutduğu prinsipiial mövqə cənab Prezidentin səbirli, təmkinli, dərin düşüncəli, artıq dünya miqyasında yaxşı tanınan və hər yerdə böyük hörmət və ehtiramla qarşılanan böyük siyasət adamı, yetkin dövlət xadimi olduğunu göstərir və təsdiq edir.

Bütün bunlar hər bir azərbaycanlının qəlbində böyük iftixar hissi oyadır, öz Prezidentinə hörmət və ehtiramını daha da artırır. Cənab İlham Əliyevin prezidentliyinin bu illəri Ulu Öndər Heydər Əliyevin vaxtı ilə onun haqqında dediyi sözlərin, ona verdiyi qiymətin nə qədər əsaslı olduğunu bir daha təsdiq edir. Ümummillii liderimiz Heydər Əliyev 2003-

cü il Prezident seçkilərinin qızğın çağında ağır xəstə olarkən xalqa müraciətində deyirdi: «İnanıram ki, mənəm axıra çatdıra bilmədiyim təleyüklü məsələləri, planları, işləri sizin köməyiniz və dəstəyinizlə İlham Əliyev başa çatdıra biləcək. Mən ona özüm qədər inanıram və gələcəyinə böyük ümidlər bəsləyirəm». Bu gün biz tam əsasla deyə bilərik ki, cənab Prezident İlham Əliyev Ulu Öndərin ümidlərini tamamilə doğrultmuşdur. Burada Ulu Öndərin bir sözünü də yadıma salmalıyıq. O, deyirdi: «Mən seçici olsaydım, İlham Əliyevə səs verərdim». Bu gün ancaq fikrən bizimlə olan Ulu Öndərə bildiririk ki, Ulu öndər, əmanətə xəyanət olmaz, xalqımız yenə də hamılıqla İlham Əliyevə səs verərək onu ikinci dəfə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti seçmişdir!

Azərbaycan Respublikası bu gün öz tarixinin çətin, məsuliyyətli, lakin çox şərəfli, böyük dəyişikliklər, inkişaf və tərəqqi dövrünü yaşamaqdadır. Bu gün Azərbaycan əmiyyət həyatının bütün sahələrində geniş islahatlar aparılır, hər sahədə yeni-yeni nailiyyətlər qazanılır. Aydındır ki, əmiyyət həyatının müxtəlif sahələrində qazanılmış nailiyyətlərin başlıca səbəblərindən biri də güclü və işgüzar dövlətin olmasıdır. Belə bir dövlətin olması üçün isə lühuq-mühafizə orqanları və ordu ilə yanaşı pəşəkərlıq səviyyəsi, işgüzarlığı yüksək olan idarəçilik sistemi də zəruri şərtlərdən biridir.

Dövlət hakimiyyəti qərarlar qəbul etmək və onları həyata keçirməyə qadir istiqamətverici və təşkilədicii bir qüvvədir. Lakin hakimiyyətdə idarəçiliyi də eyniləşdirmək olmaz. Belə ki, əgər mükəmməl idarəçilik sistemi olmasa, təkcə güclü dövlətçiliyin olması ilə iş keçməz. Çünki belə olduğu təzədə bir çox müəyyən olunmuş iqtisadi və siyasi vəzifələr yerinə yetirilməmiş qala bilər. Odur ki, güclü dövlətin olması ilə bərabər, səmərəli idarəçiliyin olması da çox vacibdir.

İdarə etmək üçün dövlətçilik işini yaxşı bilmək, öz fəaliyyətində dövlətçi kimi, əsl dövlət adamı kimi hərəkət etmək, yüksək mənəvi-əxlaqi keyfiyyətlərə malik olmaq gərəkdir. İdarə edən elita daim xalqın mənafeyinin keşiyində durmalı, ona xidmət etməli, mülki elita isə hakimiyyətdən asılı olmamalı, hakimiyyətə təsir etmək imkanlarını həmişə saxlamalıdır.

Dövlət idarəçiliyinin əsaslarını bilmək fundamental və həm də geniş profilli təhsilin zəruri tələblərindən biridir. Məhz buna görə də dövlət idarəçiliyi və yerli özünüidarə sahəsində mütəxəssislər hazırlanması işinə xidmət edən tədris fənləri içerisində *dövlət idarəçilik nəzəriyyəsi* birinci dərəcəli yer tutur. Hazırda idarəçiliyin bütün səviyyələrində bugünkü işləri perspektiv vəzifələrlə üzvi surətdə əlaqələndirməyi, lazım olan anda optimal qərarlar qəbul etməyi bacaran mütəxəssislərə tələb getdikcə artmaqdadır.

Dövlət idarəçiliyinə aid olan fənlərin tədrisi bu baxımdan həmin vəzifələrin yerinə yetirilməsi işinə şübhəsiz ki, mühüm köməkdir. Lakin

təəssüflə qeyd edilməlidir ki, bu gün dövlət idarəçiliyi ilə əlaqədar **azərbaycan** dilində dərslilər yox dərəcəsinədədir, dövlət idarəçiliyi nəzəriyyəsinə dair isə heç bir dərslik və dərş vəsaiti yoxdur. Oduq ki, bu sahə üzrə tədrislə məşğul olan müəllimlərimiz, aspirant, tələbə və müdavimlərimiz, eləcə də müxtəlif idarəçilik sahələrində bilavasitə əməli işdə çalışan adamlar başqa dillərdə və başqa ölkələrdə hazırlanmış dərslilərə müraciat etməli olurlar. Əlbəttə, bu kimi kitab və dərslilərdən istifadə olunması heç də pis deyildir və lazımdır. Lakin bu, əgər bu gün bir tərəfdən dil problemi ilə müəyyən çətinliklər yaradırsa, digər tərəfdən də Azərbaycanın özünəməxsus spesifik yerli xüsusiyyətlərinin, bu sahədəki ənənələrimizin, tarixi təcrübəmizin nəzərə alınmadığı belə dərslilər milli-mənəvi dəyərlərimizə bağlı milli ruhlu kadrların hazırlanması işində də müəyyən çətinliklər və problemlər yaradır. Bütün bunlar hazırkı dərslislin hazırlanmasını zəruri etmişdir.

Dövlət İdarəçilik Akademiyasının bir qrup peşəkar müəllimi tərəfindən ilk təşəbbüs kimi hazırlanmış bu dərslik mövcud olan boşluğu qismən doldurmaq məqsədini güdür, heç də dövlət idarəçiliyi ilə əlaqədar olan bütün məsələlərin geniş planda əks olduğunu iddia etməyərk, «Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsi» kursunun kafedra tərəfindən təklif olunan proqrama uyğun olan məsələləri elmi-nəzəri və metodiki planda şərh etməyi qarşısına məqsəd qoymuşdur.

Dövlət İdarəçilik Akademiyasında təhsil alan tələbələr, müdavimlər və geniş oxucu kütləsi üçün təqdim olunan dərslilkdə dövlət idarəçiliyinin ümumi nəzəri məsələləri ilə yanaşı, bugünkü siyasi proseslərin real inkişafı, dövlət idarəçilik orqanları və dövlət qulluqçularının fəaliyyəti, eləcə də bu sahədəki xarici təcrübədə əldə edilmiş nailiyyətlərlə əlaqədar olan məsələlər də şərh olunur. Qısa da olsa, Azərbaycanda bu sahədə ta qədim dövrlərdən bəri toplanmış bilik və təcrübəyə də müəyyən dərəcədə toxunulmuş, dövlət idarəçiliyi sahəsində ümummilli lider Heydər Əliyevin zəngin dövlətçilik təcrübəsinə xüsusi diqqət yetirilmişdir.

Bu gün cəmiyyət həyatının bütün sahələrindəki idarəçilikdə təkə icraçılarnı yetişdirilməsi azdır. Bu iş üçün hər şeydən əvvəl həm də elmi nailiyyətlərə, ölkə daxilində və xaricdəki qabaqcıl təcrübəyə əsaslanan təşəbbüslər, yaradıcı düşünən işçilərin olmasına da böyük ehtiyac vardır. İndiki zamanda idarəçi-mütəxəssislərin nəzəri və praktiki biliklərinin günün tələbləri səviyyəsində olması çox vacib şərtlərdən biridir. Çünki bu gün müstəqil Azərbaycan üçün yeni tərdə düşünən, yeni təkəkkürlü kadrlara ehtiyac çox böyükdür. Bu vəziyyənin yerinə yetirilməsi işində ali məktəblərimizdə müasir idarəçilik məsələlərinə, idarəçilik nəzəriyyəsi və təcrübəsinə dair elmi-tədqiqat işləri, dərslik və dərş vəsaitlərinin hazırlanması mühüm əhəmiyyətə malikdir. İdarəçilik işində bu gün baş verən yenilikləri, mütərəqqi dəyişiklikləri özündə

əks etdirən tədqiqatlara, elmi-metodik nəşrlərə ehtiyac getdikcə artmaqdadır. Məhz buna görə də idarəçi kadrların nəzəri və praktiki hazırlıqlarının yüksəldilməsi üçün bu son dərəcə lazımlı və zəruri bir işdir.

İdarəçi kadrlar dövlətin, millətin qızıl fondunu təşkil edirlər. Bu kadrların peşəkarlığının, səriştəliliyinin yüksək olmasından ölkənin nöinki bu günü, həmçinin gələcəyi də çox asılıdır. Eyni zamanda nəzərə almaq lazımdır ki, idarəçilik işinin səmərəliliyinin yüksək olmasına nail olmaq məqsədilə bu gün ölkəmizdə aparılan iş qarşısında təkə kadr hazırlanması kimi yox, həm də siyasi bir vəzifə kimi durur. Bu baxımdan təbii ki, indi idarəçi kadrların nəzəri və praktiki hazırlığı məsələlərinə olan tələb də artır. Həyat sürətlə inkişaf edir, şərait, vəziyyət tez-tez dəyişir. İndi hazırlanan kadrlar gərək dəyişilən şəraitdən baş çıxarmağı, konkret şəraiti, vəzifələri də müəyyən etməyi, müstəqil qərarlar qəbul edərək onları həyata keçirməyi də bacarsınlar. Oduq ki, bu vəzifələrə uyğun kadrlar hazırlanması işi, onların səriştəliliyi, peşəkarlığının artırılması işi də daim təkmilləşməli, kadrların elmi-nəzəri səviyyəsi yüksəldilməli və praktiki iş təcrübələri artırılmalıdır. Bunun üçün tədris prosesinin təşkili, onun forma və metodları da təkmilləşdirilməli, inkişaf etdirilməli, informasiya təminatı lazımi səviyyədə olmalıdır.

Bu gün respublikamızda rəhbər kadrların hazırlanması, yenidən hazırlanması və peşəkarlıq səviyyəsinin yüksəldilməsi işi ilə aparıcı elmi, tədris-metodik və analitik-informasiya mərkəzi kimi Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası məşğul olur. Dövlət idarəçiliyi üçün mütəxəssislərin hazırlanması sahəsində aparıcı mərkəz kimi o, müasir tələblər səviyyəsində dövlət idarəçiliyi üzrə mütəxəssislər hazırlanması, dövlət vəzifələrində olan qulluqçuların yenidən hazırlanması və ixtisaslandırılması; dövlət idarəçiliyi, o cümlədən, dövlət qulluğu kadrlarının yenidən hazırlanması və ixtisaslandırılması sahəsində beynəlxalq proqram və layihələrin elmi cəhətdən müşayiət edilməsi; dövlət idarəçiliyinin təkmilləşdirilməsi və onun hüquqi təminatına dair təkliflərin işlənilməsi; elmi-tədqiqatlar aparılması; dövlət orqanlarının müvafiq sahələr üzrə analitik-informasiya təminatına kömək etmək funksiyalarını yerinə yetirir.

Akademiyada dövlət qulluğunda çalışanlar üçün yenidən ixtisaslaşma üzrə 2 illik əyani, 3 illik qiyabi təhsil həyata keçirilir. Bu bölmələrə mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının təqdimatı ilə dövlət qulluğunda çalışan və müvafiq iş stajı olan şəxslər göndərilir. Bundan əlavə İdarəçilik Akademiyasında bu gün dövlət qulluğunda rəhbər vəzifələrdə çalışanlar üçün 8 istiqamət - «Azərbaycan dövlətçiliyinin hüquqi əsasları və inzibati islahatları», «Dövlət qulluğunun təşkilatı əsasları və kadr siyasəti», «Azərbaycan Respublikasının xarici siyasəti», «İnvestisiya proseslərinin dövlət tənzimlənməsi və maliyyə-kredit siyasəti», «Dövlətin sosial siyasəti: mahiyyət, prioritetlər və həyata keçirilmə mexanizmləri», «Təbiiətdən istifadə və ətraf mühitin

mühafizəsinin dövlət tənzimlənməsi», «Yerli özünüidarəetmə və bələdiyyə idarəçiliyinin əsasları», «Azərbaycan Respublikasında gənclər siyasəti» istiqamətləri üzrə bir və iki həftəlik qısamüddətli ixtisasartırma kursları fəaliyyət göstərir.

Bütün bunlarla yanaşı hazırda İdarəçilik Akademiyasında dövlət idarəçiliyinin müxtəlif sahələri üçün kadr ehtiyatı hazırlığı məqsədilə ümumdövlət təhsil standartlarına əsasən «İnzibati idarəetmə», «Dövlət və bələdiyyə idarəetməsi», «Menecment», «Hüquqşünaslıq», «Politologiya» və «Beynəlxalq münasibətlər» ixtisasları üzrə bakalavr, «Dövlət və bələdiyyə idarəetməsi», «İqtisadiyyatın hüquqi tənzimlənməsi», «Dövlət hüququ», «Diplomatiya», «Beynəlxalq siyasət», «Milli təhlükəsizlik və siyasi strategiya», «Azərbaycanda siyasi proseslər», «Konfliktologiya», «Dünya siyasəti prosesləri və beynəlxalq münasibətlər nəzəriyyəsi» ixtisasları üzrə magistr hazırlığı da aparılır.

Akademiya yaranan vaxtdan keçən on il ərzində qısamüddətli ixtisasartırma kurslarından 4000 nəfərə yaxın dövlət qulluqçusu keçmişdir. 600 nəfərə yaxın dövlət qulluqçusu «Dövlət və bələdiyyə idarəetməsi» istiqaməti üzrə yeni ixtisas almışdır. Fəaliyyət göstərdiyi müddət ərzində Akademiyada 2000 nəfərə yaxın gənc bakalavr təhsili və magistr dərəcəsi almışdır.

Müasir dövrdə rəhbər işçidən daha yüksək peşəkarlıq tələb olunur. İndi idarəçilik sözün əsl mənasında peşəkarlıq deməkdir, peşədir. Lakin indi çox təəccüblü görünə də, əvvəllər idarəçilik fəaliyyəti peşə hesab olunmurdu. Bir qayda olaraq bu işlə müxtəlif sahələrdə çalışan peşə sahibləri məşğul olurdular. İdarəçilik kimi çox çətin bir sahə ilə heç bir xüsusi hazırlığı olmayan adamlar məşğul olur, sosial-iqtisadi prosesləri idarə edirdilər. Halbuki, istər istehsalatın səmərəlilik səviyyəsi, istərsə də vətəndaşların tələbatlarının ödənilməsi və ümumiyyətlə cəmiyyətin həyati idarəçiliyinin səviyyəindən bilavasitə asılıdır. Səmərəli idarəçilik, sərişətli və peşəkar dövlət qulluğu demokratiya, sabitlik və davamlı inkişaf üçün zəruri şərtlərdir. Uğurlu idarəçilik hökumətin fəaliyyət və islahat planlarında başlıca yer tutan sərişətli dövlət qulluğu əsasında qurulur. Dövlət idarəçiliyinin vacibliyinin tanınması son onillikdə özünü daha qabarıq şəkildə büruzə verir. Təbii sərvətləri və sosial strukturları tamamilə eyni olan müxtəlif ölkələr öz vətəndaşlarının rifahının yaxşılaşdırılması istiqamətində müxtəlif nəticələr göstərir və bunların çoxu idarəçilikdə yüksək standartların tətbiq edilməsi ilə izah edilə bilər. Dövlət idarəetmə sistemləri və institutları səmərəli, demokratik idarəçiliyin təbliğ edilməsinin vacib ünsürüdür. Belə idarəçilik şəffaf, cavabdeh və vətəndaşlarının ehtiyaclarına həssaslıqla yanaşır. Bunun əksi olan səmərəsiz idarəçilik və korrupsiyaya uğramış dövlət qulluğu nöinki

inkişafa maneə yaradır, eləcə də dəyərli ehtiyatları dağıdır və cəmiyyətin mənavi əsaslarını sarsıdır. Səmərəli, məsuliyyətli və şəffaf idarəçilik siyasəti məqsədlərinə və beynəlxalq səviyyədə razılaşdırılmış məramların yerinə yetirilməsində başlıca rol oynayır. Təbii ki, belə olan təqdirdə idarəçi heyətin təhsil səviyyəsinin, təhsilin məzmununun keyfiyyətcə yüksəldilməsi çox mühüm əhəmiyyət kəsb etmiş olur.

Bunun üçün isə hər şeydən əvvəl təhsildə tətbiqi, fundamental elmlərin və metodiki biliyin birliyi, yekdilliyi, qarşılıqlı əlaqələri təmin edilməlidir. Tədrisdə belə bir qarşılıqlı əlaqənin təmin edilməsi isə həm peşəkarlığın, həm də ümumi mədəniyyətin əsasını təşkil edir. Bütün bunlar isə idarəçilik prosesində daim aktual problemlər qarşısına qoymağa və həll etməyə, işə yenilik hissi ilə yanaşmağa imkan yaradır. Odur ki, idarəçi kadr hazırlığı işi bütünlükdə cəmiyyət üçün son dərəcə vacib və əhəmiyyətli bir məsələdir. Təbii ki, millət, xalq və bütünlükdə cəmiyyət gələcəkdə taleyini kimlərə tapşırmaq məsələsinə biganə qala bilməz.

Dövlət idarəçiliyi nəzəriyyəsinə dair Azərbaycanda ilk təşəbbüs olan bu dərslər üzərində işləyərkən müəlliflər istər ölkədə, istərsə də yaxın və uzaq xaricdə, xüsusilə son illərdə yazılmış çoxsaylı ədəbiyyat və dərslərlə tanış olmuş, onlardan istifadə edərkən hər birinin fərqli cəhətlərini, habelə dövlət idarəçiliyi məsələlərinin müxtəlif elmlərin qovşağında olduğunu nəzərə almışlar.

Müəlliflər kollektivi qeyd olunanlarla yanaşı bu gün Azərbaycanda cəmiyyət həyatının bütün sahələrində olduğu kimi, dövlət idarəçiliyi sahəsində böyük islahatçı, Ümummillət lider Heydər Əliyevin təşəbbüsü ilə başlanan və onun işinin uğurlu davamçısı olan Prezident cənab İlham Əliyevin çoxcəhətli fəaliyyəti sayəsində daim genişlənən və dərinləşən islahatlar prosesi də dərsləkdə mühüm yer tutmuşdur.

Güman edirik ki, bir qrup təcrübəli müəllim kollektivi tərəfindən hazırlanmış bu dərslər dövlət idarəçiliyi nəzəriyyəsinin bu günün tələb və vəzifələri ilə səsleşən aktual məsələlərini və son illərdə idarəçilik sahəsində istər Azərbaycanda, istərsə də beynəlxalq miqyasda əldə edilmiş təcrübəni öyrənmək işində tələbə, müdavin və məmurlarımız üçün faydalı olacaqdır.

Seyfəddin QƏNDİLOV,

*Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında
Dövlət İdarəçilik Akademiyasının rektoru,
professor, əməkdar elm xadimi,*

I BÖLMƏ

DÖVLƏT İDARƏÇİLİYİNİN ELMİ-NƏZƏRİ VƏ
METODOLOJİ ƏSASLARI

I FƏSİL. HEYDƏR ƏLİYEV VƏ AZƏRBAYCAN DÖVLƏTÇİLİYİ

1.1. Azərbaycanın dövlət idarəçilik tarixindən

Ötən illərin çox mühüm nəticəsi və ən böyük təcrübəsi Azərbaycanda dünyəvi, demokratik, hüquqi dövlətin, Azərbaycan dövlətçiliyinin yaradılmasıdır. Bu, şübhəsiz ki, bizim ən böyük və başlıca nailiyyətimiz hesab olunmalıdır.

Bu gün biz tam əsasla və həm də iftixarla deyə bilərik ki, bu dövləti müstəqilliyimizin bərpasından bəri keçən müddət ərzində qarşılaşdığımız böyük çətinliklərə baxmayaraq, məhz ümummilliyet liderimiz Heydər Əliyevin zəkası, onun böyük təşkilatçılıq fəaliyyəti, yeritdiyi müdrik siyasət sayəsində qura bildik. Odur ki, Azərbaycan xalqının, müstəqilliyimizin, dövlətçiliyimizin mənafeyinə uyğun olan bu siyasət Azərbaycan dövlətini qoruyub möhkəmləndirmək və daha da inkişaf etdirmək üçün hökmən davam etdirilməlidir. Əks təqdirdə müstəqilliyimiz yenidən böyük çətinliklərə məruz qala bilər.

Ötən illərin çox mühüm nəticələrindən biri də müstəqilliyimizə olan inamın möhkəmləndirilməsi, Azərbaycan dövlətçiliyinin xilas edilməsi oldu. Əlbəttə, biz bu dövləti boş yerdə quramışıq. Hər şeydən əvvəl bu dövlət dünya təcrübəsinə, beynəlxalq təcrübəyə əsaslanaraq qurulmuşdur. Eyni zamanda biz onu ümummilliyet liderimiz Heydər Əliyevin göstərdiyi yolla gedərək, milli-mənəvi dəyərlərimizə, tarixi nailiyyətlərimizə söykənərək qurmuşuq. Ona görə bu cəhət də çox böyük əhəmiyyətə malikdir.

Bizim dövlətçilik tariximiz çox qədimdir, idarəçilik mədəniyyətimiz qədim və həm də zəngindir. Ona görə də bu dövləti qurarkən, müstəqilliyimizi yenidən bərpa edərkən biz dövlətçilik ənənələrimizə söykənmişik və bu sahədəki zəngin təcrübədən bəhrələnməmiş, istifadə etməmişik.

Zaman keçdikcə bizim dövlətçilik təcrübəmiz də artmış, idarəçilik mədəniyyətimiz də gətirdikcə zənginləşmişdir. Təsədüfi deyildir ki, Azərbaycan torpağında bir vaxtlar Manna, Atropatena və Albaniya kimi güclü dövlətlər yaranmışdır. O zaman həmin dövlətlər idarəçilik sahəsində də müəyyən təcrübə qazanmışdılar. Belə ki, qədim Azərbaycan torpağında Urmiya gölü hövzəsində dövlət quruluşu ənənəsinin kökləri ta qədimlərlə təsadüf

edir. Maraqlıdır ki, eramızdan əvvəl III-II minilliklərdə bu bölgədə mövcud olmuş kufi, lullubi, hurri tayfalarının və eləcə də digər tayfaların və tayfa ittifaqlarının varisi kimi eradan əvvəl birinci minilliyin əvvəllərində sabit dövlət qurumu olmuş və həm də Yaxın Şərqi iri dövlətlərindən biri olan Manna o zaman beynəlxalq münasibətlərdə mühüm rol oynamışdır.

Manna dövləti hökmdar tərəfindən idarə olunurdu. Mərkəzləşmiş dövlət olan Manna da canişinlik idarə üsulu yaradılmışdı. Belə ki, Manna çarlığı «mahallara» bölünmüşdü, bu mahalları nüfuzlu adamlar olan «canişinlər» idarə edirdilər. Manna da idarəetmə işinə «məskən hakimləri»nin cəlb edilməsi idarəçiliyin səciyyəvi cəhətlərindən biri idi. Tayfaların, yaxud qəbilə ərazi icmasının başçılığı olan «məskən hakimləri» Manna'nın inzibati həyatında nüfuzlu şəxs kimi Ağsaqqallar Şurasının üzvü idilər. Ağsaqqallar Şurası Manna dövlətini idarəetmə sistemində daxil idi. Ağsaqqallar Şurası, ayanlar, dövlət məmurları hökmdarın göstərişlərini icra edən və dövlət işləri ilə məşğul olan idarələrə mənsub idilər.

Atropatena və Albaniya kimi dövlətlərin də idarəçilik təcrübələri öz dövrü üçün mütərəqqi olmuşdur. Bu təcrübədən bütün Yaxın Şərq xalqları bəhrələnmişlər. Səlcuq imperatorluğu dağıldıqdan sonra Azərbaycan Şirvanşahlar, Eldənizlər dövlətləri güclənməyə başlamışdı. Onların vaxtında da dövlətçilik və idarəçilik sahəsində yeni metodlar tətbiq edilmişdir. Şəmsəddin Eldəniz, Məhəmməd Cahən Pahləvan və Qızıl Arslanın vaxtında Azərbaycan dövlətçiliyi xeyli irəlilədi. O həm də idarəçilik baxımından, idarəçilik mədəniyyətinin yüksəlməsi baxımından xeyli irəlilədi. Uzun Həsənin nəvəsi Şah İsmayılın dövründə Azərbaycan torpaqları birləşdirildikdən sonra dövlətçilik sahəsində böyük islahatlar keçirildi. Bunların hamısını bizim dövlətçilik tariximizi, idarəçilik təcrübəmizi xeyli zənginləşdirmişdir.

Sonrakı illərdə də Azərbaycan dövlətçiliyi davam etdi. Lakin XVIII əsrin ikinci yarısından etibarən Azərbaycan xırda xanlıqlara parçalandıqdan sonra Rusiya ilə İran arasında həm Cənub, həm də Şimal torpaqlarımız uğrunda gedən mübarizə və müharibələr nəticəsində xalqımız, millətimiz iki yərə parçalanmış oldu.

Bu dövr çox uzun sürdü. Lakin buna baxmayaraq, bizim azadlığa, istiqlaliyyətə olan marağımız, istəyimiz bizə imkan verdi ki, xalqımız əsarət və istibdad qarşı mübarizəsini davam etdirsin. Həmin mübarizənin nəticəsində də artıq 1918-ci ilin mayında Şimali Azərbaycanda Xalq Cümhuriyyəti yarandı. Bir qədər sonra, 1920-ci ildə isə Cənubda Məhəmməd Xiyabaninin rəhbərliyi altında Azadistan dövləti yarandı. Bunlar bizim xalqımızın azadlığa, istiqlaliyyətə olan böyük inamından, böyük ehtiyacından doğurdu. Azərbaycan xalqının sərbəst yaşaması, öz taleyini özü həll etməsi arzusundan irəli gəlirdi. Doğrudur, bu dövlətlərin ömrü uzun olmadı. On-

lar tezliklə süqut etdi. Lakin Azərbaycanın bir qrup vətənpərvər ziyalıların, demokratik fikirli qabaqcıl adamlarının səyi ilə yaradılan Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti azərbaycanlıların müstəqil yaşamaq arzusunun, istəyini, onun müstəqillik ruhunu bütün dünyaya nümayiş etdirdi. Ona görə də biz azərbaycanlılar fəxr etməliyik ki, Şərqdə ilk demokratik respublika məhz Azərbaycanda yaranmışdır.

Xalq Cümhuriyyətinin vaxtında Azərbaycanda çox sivil, Avropa nümunəli dövlət idarəçiliyi yarandı. Belə ki, Azərbaycanı Milli Məclis (parlament) tərəfindən təşkil olunan və onun qarşısında məsul olan hökumət kabinəsi idarə edirdi. Xalq Cümhuriyyəti hökumətinin dövlət quruculuğundakı mühüm addımlarından biri dövlət rəzmlərinin, dövlət himninin qəbul edilməsi, Milli ordunun yaradılması və türk dilinin dövlət dili elan edilməsi oldu.

Xalq Cümhuriyyəti sosial-iqtisadi və mədəni quruculuq sahələrində də mühüm tədbirlər həyata keçirmişdir. Neft sənayesinin bərpa olunmasına başlanmış, Bakı–Batum neft kəməri bərpa edilmiş, Bakı–Culfa dəmir yolunun çəkilməsi başa çatdırılmış, Milli Dövlət Bankı və Teleqraf Agentliyi təsis edilmişdir.

Hökumət respublika sərəvtlərinin xaricə daşınmasının qarşısını almış, milli valyutanın möhkəmləndirilməsi üçün tədbirlər görmüş, əmək birjaları yaratmış, səhiyyənin qaydaya salınması üçün tədbirlər görmüş, səhiyyə və sosial təminat nazirlikləri yaratmış, aqrar məsələnin həlli sahəsində saylər göstərmiş, mədəni quruculuq sahəsində də tədbirlər həyata keçirmişdir.

Xalq Cümhuriyyətinin çox yaşamamasına baxmayaraq, bir çevik dövlət mexanizmi də yaradıldı. Yeni bizim dövlətçilik təcrübəmiz, idarəçilik təcrübəmiz onun təmsalında müəyyən irəliləyişə nail oldu. İdarəçilik ənənəmiz xeyli zənginləşdi. Bunlar da olduqca qiymətli idi. Bu dövləti yarananlar bizə parlamentarizm irsi qoyub getdilər. Torpaqlarımızın bütövlüyü uğrunda mübarizə aparmağı irs qoyub getdilər. Nizami ordu yaratmaq sahəsində irs qoyub getdilər.

Əfsuslar olsun ki, bir sıra əsaslı səbəblərlə yanaşı, həm də o dövrdə dövlət idarəçiliyi sistemini mükəmməl bilən peşəkar dövlət qulluqçularının azlığı üzündən Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin idarə edilməsində bura-xılmış ağır səhvlər, daxildə milli birliyin əldə edilməməsi, Cümhuriyyətin yaranmasına, müstəqil təsisat kimi öz sözünü deməsinə imkan vermədi. Azərbaycan dövlətinin idarə edilməsi, başlanan işlər AXC-nin süqutu ilə yarıda qalmalı oldu. İndi o illərdən nə qədər vaxt keçir, biz - onların varisləri, ümummilli liderimiz Heydər Əliyevin rəhbərliyi altında o irsləri yaşadıb təkmillələşdirdik, yeni dövürün, zamanın ruhuna uyğun olaraq inkişaf etdirərək daha da irəli apardıq.

Heydər Əliyevin rəhbərliyi altında cəmiyyət həyatının bütün sahələrində həyata keçirilən islahatlar bunu aydın göstərdi. İstər iqtisadiyyatda, istər dövlət idarəçilik sistemində, istərsə də nizami ordu yaratmaq sahəsindəki islahatlarımız və ən başlıcası, milli-mənəvi dəyərlərimizə Heydər Əliyev tərəfindən olan qayğı - bunların hamısı son illərdə əldə etdiyimiz böyük nailiyyətlər oldu. Məhz bunların sayəsində xalqımızın milli şüuru xeyli yüksəldi, müstəqilliyə olan inamı möhkəmləndi. Xalqımız müstəqil yaşamağı, bazar iqtisadiyyatı şəraitində yaşamağı öyrəndi. Biz bu nailiyyətləri daim təbliğ etməli, gənclərin şüuruna, qəlbinə çatdırılmağa çalışmalıyıq.

Sonrakı dövrdə - sovet dövründə xalqımız müəyyən inkişaf mərhələlərindən keçdi. Həmin dövrün özü çox ziddiyyətli, mürəkkəb dövr idi. Bu dövrün mürəkkəbliyinin, dolaşığığının açılmasında yenə də biz ümummilli liderimiz Heydər Əliyevə minnətdarıq. Axı Heydər Əliyevin yenidən hakimiyyətə qayıdışınadək bu dövr haqqında nə qədər dolaşlıq fikirlər vardı. Biz müəllimlər, auditoriyalarda gənclərlə qarşılaşan adamlar, camaatla ünsiyyətdə olan adamlar aydın gördükdü ki, bu məsələlərdə nə qədər yanlışlıqlar var. Bu bizim xalqımıza ziyanlı bir meyl idi. Lakin Heydər Əliyevin yenidən hakimiyyətə qayıdışından sonra bu məsələdə də tam aydınlıq yarandı.

Doğrudur, biz bu dövrdə çox böyük mərhumiyyətlərə düşər olmuşuq. Bu, şübhəsizdir. Bizim dilimiz, dinimiz, milli-mənəvi dəyərlərimiz sıxışdırılmış, nə qədər repressiyalar olmuş, xalqımızın başına müsibətlər gətirilmişdir. Bütün bunlarla yanaşı, bu illərdə böyük tərəqqi, yüksəliş də olmuşdur. Elmimiz, təhsilimiz, mədəniyyətimiz inkişaf etmişdir. Ozu də məhz Heydər Əliyev 1969-cu ildə Azərbaycana rəhbərlik etməyə başladıqdan sonra bu tərəqqi çox sürətlə getmişdir.

Azərbaycanın XX əsr tarixinin mürəkkəb və tələyüklü hadisələrlə müşahidə edilən son qərinəsi Ümummilli lider, görkəmli dövlət xadimi Heydər Əliyevin adı ilə bağlıdır. Ulu öndərin dövlət idarəçiliyinin nəzəriyyə və təcrübəsinə, dövlət quruculuğuna, idarəçilik sənətinə gətirdiyi yeniliklər bütün dövrlər üçün əhəmiyyətlidir. Çünki Heydər Əliyevin müstəqillik dövründəki fəaliyyəti ilə əvvəlki rəhbərlik dövründəki fəaliyyəti arasında üzvu əlaqə vardır. Belə ki, əgər biz Heydər Əliyevin Azərbaycana rəhbərlik etdiyi birinci dövrə nəzər salsaq görərik ki, Azərbaycanın siyasi tarixində yeni bir mərhələ olmuş bu dövrdə xalqımızın həyatı və tələyi ilə bağlı olan çox-çox məsələlərə yeni ideoloji konseptual yanaşmaların əsası qoyulmuş oldu. Burada gələcəyə tuşlanmış bu strateji xətdə başlıca olaraq birinci növbədə əsas vasitə kimi tənəzzülsə uğramış iqtisadiyyatın tezliklə dirçəldilməsi, Azərbaycanın təbii ehtiyatlarından iqtisadi, təhsil, elm və mədəni potensialından xalqın bəhrələnməsi üçün əlverişli şərait yaradılması ön plana çəkilirdi.

Heydər Əliyev Azərbaycana rəhbərliyə başladıqdan sonra ən böyük nailiyyətimiz, bizim ən böyük tərəqqimiz milli oyanışımız oldu. Xalqımızın dünyaya baxışı dəyişdi. Biz ətrafımıza yenidən baxmağa başladıq. Məhz həmin illərdə nəinki iqtisadi yüksəlişə nail olduq, eyni zamanda bizim milli ruhlu ziyahlarımız yetişdi.

Dövlət idarəçiliyi sistemində çox qabiliyyətli, milli ruhlu kadrlarımız yetişdi. Əgər bu gün biz müstəqil Azərbaycanı cəmi 18 il ərzində bu ərsəyə gətirib çatdıra bildiksə, xalqımızın başına gələn bu qədər müsibətlər şəraitində, iqtisadiyyatımıza dəyən zərbələr şəraitində biz bunları edə bildiksə, bu onun nəticəsidir ki, məhz Heydər Əliyevin Azərbaycana rəhbərlik etdiyi o illərdə milli ruhlu ziyahlar, kadrlar yetişmişdi.

Yəni cəmiyyət həyatının bütün sahələrində bizim yüksək səviyyəli kadr potensialımız oldu. Onlar bizim köməyimizə çatdı. Ona görə də biz bu nailiyyətləri əldə edə bildik. Elə nailiyyətlər ki, bir vaxt 1990-cı, 1991-ci illərdə bizə dodaq büzən qonşularımız indi buna çox təəccüb edirlər. Bax, Azərbaycan bu 18 ildə belə bir yol keçmişdir. Sonrakı dövr, Azərbaycanın dövlət müstəqilliyinin bərpası və qorunması dövrü tamamilə başqadır. Sovet dövründə nə qədər böyük nailiyyətlərimiz olsa da, xalqımızın ən böyük xoşbəxtliyi, səadəti müstəqillikdən sonrakı dövrlə bağlıdır. Bütün məhrumiyyətlərə, çətinliklərə, ərazimizin müəyyən hissəsinin itirilməsinə baxmayaraq, əgər biz bu gün, haqiqətən müstəqilliksə, bu, bizim böyük xoşbəxtliyimizdir. Buna görə də ən böyük nailiyyətimiz məhz bu dövrdür, müstəqillik dövrüdür.

Heydər Əliyevin respublikaya rəhbərliyinin birinci dövrü ilə onun hakimiyyətə qayıtdığı ikinci dövr arasında illər təssüf ki, tariximizin hərəmçilik dövrü, ağır tənəzzül illəri oldu.

1993-cü ilin iyun günlərində Azərbaycana rəhbərliyi yenidən öz üzərinə götürən böyük siyasətçi Heydər Əliyevin zəngin dövlət idarəçilik təcrübəsi, böyük idarəçilik məharəti nəticəsində Azərbaycan onun üzlaşdığı fəlakətlərdən, məhv olmaq təhlükəsindən, etnik parçalanmalardan xilas edildi, sabit sosial-iqtisadi, siyasi və mədəni inkişaf yoluna qədəm qoydu və qısa bir zamanda çox böyük nailiyyətlər qazandı. Heydər Əliyev siyasətini dövrün, zamanın ruhuna uyğun yaradıcılıqla davam etdirən cənab Prezident İlham Əliyevin rəhbərliyi altında Azərbaycan sürətlə inkişaf edərək bütün sahələrdə yeni uğurlar qazanır.

1.2. Heydər Əliyevin elmi əsaslara söykənən dövlətçilik konsepsiyası

Bu gün biz fəxrlə deyə bilərik ki, Azərbaycan xalqı dünyaya Heydər Əliyev kimi rəhbər və müdrik bir şəxsiyyət bəxş etmişdir. Bütün mənalı həyatını xalqına həsr etmiş Heydər Əliyevin dövlət xadimi kimi zəngin fəaliyyəti Azərbaycanın tarixində dərin iz buraxaraq əsl dövlət idarəçiliyi məktəbinə çevrilmişdir. Çünki onun fəaliyyəti də, şəxsiyyəti də Azərbaycan tarixinin ayrılmaz bir hissəsini təşkil edir. Hər bir azərbaycanlının taleyində Heydər Əliyev dühasının bir zərrəsi vardır. Heydər Əliyev dühasının gücü onun elmi əsaslara, bütün varlığı ilə xalqına, vətəninə bağlı olmasında idi. O, ilhamını, gücünü, qüdrətini xalqından alır, fəaliyyətinin bütün məqamlarında milli maraqları ön plana çəkirdi. Heydər Əliyev vəzifə pillələrində özünün hədsiz zəhmətsevərliyi, tükənməz enerjisi və nadir idarəçilik qabiliyyəti sayəsində irəliləyir, başladığı bütün işlərdə böyük uğurlar qazanırdı.

Heydər Əliyev dühasının hüduqları təkcə Azərbaycanla məhdudlaşmır. O, bütövlükdə türk dünyasının böyük dövlət xadimi, eyni zamanda müasir dövrdəki dövlətçiliyin yeni tipologiyasının əsasını qoyanlardan biri idi. Heydər Əliyevin zəngin dövlətçilik təcrübəsi bu gün bütün dünyada etiraf olunur, hörmətlə qarşılanır və yüksək qiymətləndirilir. Ümummillə lider Heydər Əliyev bizim üçün elmi prinsiplər və zəngin intellektual potensiala əsaslanan mükəmməl bir dövlətçilik konsepsiyası yaratmış, dövlət idarəçiliyi sahəsində dərin elmi-nəzəri və praktiki irs qoymuşdur. Bu konsepsiya mükəmməl elmi nəzəriyyəyə, sınaqdan çıxmış təcrübəyə, reallığa və məsuliyyətə əsaslanır və iki tarixi dövrü əhatə edir:

- SSRİ tərkibində Azərbaycana rəhbərlik etdiyi 1969-1982-ci illər;
- müstəqil Azərbaycan Respublikasına rəhbərlik etdiyi 1993-2003-cü illər.

Heydər Əliyevin müstəqil Azərbaycan Respublikasının yaradılmasında kiçik xidmətləri onun sovet dönəmindəki seçdiyi xətə çox əlaqəlidir. 1969-cü il iyulun 14-də Heydər Əliyevin Azərbaycan partiyası təşkilatına rəhbər seçilməsi onun liderlik keyfiyyətlərinin, təşkilatçılıq istedadının və intellektual qabiliyyətinin qiymətləndirilməsi idi. Azərbaycanın siyasi tarixində yeni bir mərhələ açmış bu hadisə ilə xalqımızın həyatı problemlərinə, prinsipial məsələlərinə yeni ideoloji, konseptual və fəlsəfi yanaşmaların əsası qoyuldu. Bu, eyni zamanda gələcəyə istiqamətlənmiş strateji məqsədlər güdən özünəməxsus rəhbərlik və idarəetmə fəlsəfəsinin başlanğıcı idi.

Azərbaycana rəhbərlik etməyə başlayan 46 yaşlı Heydər Əliyev ələ ilk plenumda Azərbaycan dilində çıxış etməklə köhnə stereotipləri puça çıxardı. Təbii ki, o dövrün öz tələbləri vardı və veriləcək hər bir qərar

mərkəzlə razılaşdırılmalı idi. Belə olan vəziyyətdə müstəqil dövlətçilik strategiyası hazırlamaqdan söz gedə bilməzdi. Bunu yaxşı dərk edən rəhbər zəngin təbii sərvətlərə, istehsal potensialına malik olan Azərbaycanın keçmiş sovet məkanında geridə qalmış respublikalar sırasına düşməsinin səbəblərini araşdıraraq elə ilk vaxtlardan peşəkar dövlət xadimi olduğunu sübuta yetirdi. Ulu öndərin qənaətinə, Azərbaycanda ilk növbədə millimənəvi ruh yüksəldilməli, azərbaycanlıların öz ənanələrinə, köklərinə bağlılığı möhkəmləndirilməli, xalqın müstəqil yaşaya bilməsi üçün lazım olan maddi-texniki baza yaradılmalı idi. O, Azərbaycanın mövcud vəziyyətində iqtisadi cəhətdən güclü məkana çevrilməsi yollarını axtarırdı və tarix göstərdi ki, bu vəzifənin öhdəsindən layiqincə gəldi. Heydər Əliyev ilk olaraq ölkənin uzunmüddətli, dinamik və hərtərəfli inkişafını təmin edən kompleks proqramlar hazırladı və dərhal onların icrasına başladı.

Heydər Əliyevdən əvvəlki respublika rəhbərlərində çatışmayan keyfiyyət məhz bu idi ki, onlar adi nomenklatur məmur kimi respublikada mərkəzin siyasətini həyata keçirmiş, bu siyasətin Azərbaycan xalqının mənafeyinə zidd olan məqamlarında cəsarət, qətiyyət göstərərək sözlərini deməmişdilər. Azərbaycanın sosial-iqtisadi inkişafının imkanlarını ölkə, xalq üçün səfərbər etməmişdilər və bütün bunlar da o zaman cəmiyyət həyatının bütün sahələrində çox ciddi nöqsanlara və çatışmamazlıqlara gətirib çıxarmışdı.

Heydər Əliyevin gərgin əməyi, qətiyyəti, fitri idarəçilik qabiliyyəti və yüksək vətənpərvərliyi sayəsində Azərbaycan keçmiş ittifaqın geridə qalmış əyalətindən bütün sahələrdə sürətlə inkişaf edən, yüksələn respublikaya çevrildi. Böyük öndər öz tarixi missiyasını həm də artıq o dövrdə xalqın daxilində oyanmaqda olan milli ruhun yüksəlişini təmin etməkdə görürdü. Heydər Əliyevin sovet siyasi arenasında rəhbərliyə gəlməsi ilə sanki Azərbaycanda milli özünüdərk hissi gücləndi və bütün ideoloji maneələri dəf edərək müstəqil düşüncəyə, dövlətçilik təfəkkürünə yol açılmış oldu.

Heydər Əliyevin hakimiyyətə gəlişi ilə respublikada ənənəvi təsərrüfat sahələrinin səmərəliliyinin artırılması ilə yanaşı, yeni-yeni istehsal istiqamətlərinin yaradılması yolunda çoxşaxəli fəaliyyətin əsası qoyulmuş, iqtisadiyyatın sənaye bazasının genişləndirilməsi və müasirləşdirilməsi xətti yeridilməyə başlanmışdır ki, bunun da nəticəsində bir tərəfdən Azərbaycandan iqtisadi potensialı qat-qat güclənmiş, digər tərəfdən isə respublikanın əvvəlcədən formalaşmış xammal bazası yönümü dəyişdirilmişdi. Bu dövrdə yaradılmış çoxsaylı sənaye müəssisələri, həmin dövr üçün ən müasir texnologiyalara əsaslanan istehsal obyektləri respublikanın iqtisadi infrastrukturunu köklü surətdə dəyişirdi, onun aqrar yönümlü respublikadan sənaye yönümlü respublikaya çevrilməsinə zəmin yaratdı. Nəticədə 1980-ci

ilin sonunda sənayenin əsas istehsal fondlarının dəyəri 1969-cu ilin göstəricisindən 2 dəfə yüksək idi.¹

Ümumiyyətlə, Heydər Əliyevin Azərbaycana rəhbərlik etdiyi 1969-1982-ci illərdə milli gəlir 2,5 dəfə artmış, eyni zamanda sənaye istehsalı 2,7 dəfə artaraq əvvəlki 30 ildə istehsal olunan məhsulun həcmindən 2 dəfə çox olmuşdur.² Həmin dövrdə Azərbaycanda böyük quruculuq, yaradıcılıq və inkişaf mərhələsi, cəmiyyətin bütün sahələrində yüksəliş və tərəqqi dövrü hökm sürürdü. Bütün bunların nəticəsi idi ki, Azərbaycan İttifaq böhrəsindən dotasiya almadan fəaliyyət göstərən iki respublikadan biri idi.

Bu dövrlə bağlı akademik R.Mehdiyev qeyd edir: "Heydər Əliyev yaxşı başa düşürdü ki, mahiyyətcə gələcəyə yönəlmiş inkişaf strategiyasında əsas vasitə iqtisadiyyatın tezliklə dirçəlməsi, Azərbaycanın təbii ehtiyatlarından, iqtisadi, təhsil, elm və mədəniyyət potensialından xalqın bəhrələnməsi üçün ən əlverişli şərait yaradılmasından ibarətdir".³

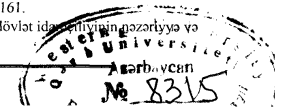
Heydər Əliyevin yeritdiyi siyasətin dərinliyi və uzaq hədəflərə hesablanması məhz onun dərin elmi prinsiplər üzərində qurulması, zəngin intellektual potensiala söykənməsi idi. O, öz fəaliyyətini və siyasi təcrübəsində hər zaman elmi fikrin ən yeni, mütarəqəli nailiyyətlərindən faydalanırdı. Böyük öndər hələ o zaman Azərbaycan üçün nicat yolunu xalqın yüksək təhsil almasında, maariflənməsində görür, məhz buna görə də respublikada elmin-təhsilin inkişafı üçün bütün zəruri tədbirləri həyata keçirirdi. Heydər Əliyev düşüncəsinin böyüklüyü də məhz onda idi ki, o, bütün fəaliyyəti boyu bu sahələrə diqqət və qayğısını əsirgəməmiş, cəmiyyətdə yüksək bilikli, intellektual və elitar təbəqənin formalaşmasına çalışmışdır. Təsədüfi deyildir ki, 1969-1982-ci illər həm də Azərbaycan elminin, təhsilinin intibah dövrü kimi xatırlanır.

Heydər Əliyevin o dövrdəki fəaliyyətinin mühüm strateji uğurlarından biri xalqın gələcəyini nəzərdə tutan güclü kadr potensialının, o cümlədən nadir ixtisaslar üzrə mütəxəssislər ordusunun yaradılması idi. Ulu öndər yaxşı bilirdi ki, cəmiyyətin tərəqqisinə, elmin, mədəniyyətin inkişafına təsir göstərən ən qüdrətli vasitələrdən biri də təhsildir. Bəşəriyyətin çoxoxsuzluq təcrübəsi göstərir ki, elma, təhsilə qiymət verməyi bacaran xalqlar və dövlət başçıları öz ölkələrinin sürətlə inkişafını təmin etmiş olurlar. Heydər Əliyevin şəxsi təşəbbüskarlığı, qətiyyəti və iradəsi nəticəsində 1969-1982-ci illərdə 700-dən artıq məktəb binası tikilərək istifadəyə verilmiş, respublikada ali təhsil müəssisələrinin sayı 12-dən 17-yə, burada təhsil alan tə-

¹ Rasizadə A. Müəllifi Heydər Əliyev olan Azərbaycanın sosial-iqtisadi inkişaf konsepsiyası xalqın indiki və xoşbəxt gələcəyinə etibarlı təminatdır. "Azərbaycan" qəzeti, 2 may 2003.

² R.Mehdiyev. Azərbaycanın inkişaf dialektikası. Bakı, 1999, s.161.

³ R.Mehdiyev «Dövlət Müdriklik Məktəbi» - Heydər Əliyevin dövlət idarəçiliyində Azərbaycanın gələcəyini və təcrübəsinə töhfəsi. səh. 14, Bakı, 2000



ləbələrin sayı isə 70 mindən 100 minə çatdırılmışdı. Heydər Əliyevin böyük uzaqgörənliklə əsasını qoyduğu dəyərli ənənələr sırasında azərbaycanlı gənclərin keçmiş SSRİ-nin qabaqcıl elm və təhsil mərkəzlərinə göndərilməsi təcrübəsi mühüm yer tutur. Həmin strateji uğurun mahiyyətini bu gün müstəqil respublikamızın sürətli inkişafının təminatı olmasında yaxından işıqlandırmaq olar, o dövrdə hazırlanmış kadrların təmsilində aydın görünür.

Ulu öndər Azərbaycan iqtisadiyyatının inkişafında elmi potensialdan ən səmərəli şəkildə istifadə edilməsində xüsusi diqqət və qayğı göstərirdi. Məhz ulu öndər Heydər Əliyevin həyata keçirdiyi tədbirlər nəticəsində 70-ci illərdən Azərbaycanın aqrar sektorunu bir neçə onilliklərə bərabər inkişaf yolu keçdi, kənd əhalisinin vəziyyəti əvvəlki dövrlərə nisbətən müqayisə edilməz dərəcədə yaxşılaşdı.

Həmin illərdə respublika alimlərinin diqqəti elmi fəaliyyətin xalq təsərrüfatında səmərə verə biləcək istiqamətlərinə yönəldildi.

Bu dövrdə Heydər Əliyevin çoxcəhətli fəaliyyətinin bir istiqamətini də Azərbaycanın şöhrətinin artırılması, onun dünyada tanınması, elm və mədəniyyətimizin, tarixi adət-ənənələrimizin, tanınmış şəxsiyyətlərimizin təbliği təşkil edirdi. Bu çox mühüm işlərin əhəmiyyəti onda idi ki, bunlar xalqımızda milli qürur, milli mənlilik şüuru oyadır, azadlıq, müstəqillik duyğularının baş qaldırmasına şərait yaradırdı.

Öz xalqını və dilini dərinləndirən və Heydər Əliyev rəhbərliyə gəldiyi ilk günlərdən başlayaraq respublika iqtisadiyyatı və mədəniyyətinin yüksəlişi, xalqın güzəranının yaxşılaşmasına çalışdığı kimi ana dilimizin fəaliyyət dairəsinin genişlənməsi və inkişafına da daima xüsusi diqqət və qayğı göstərmişdi. Məhz Heydər Əliyevin iradəsi və qətiyyəti sayəsində 1978-ci ildə Azərbaycan dili dövlət dili kimi Konstitusiyada təsbit olundu.

XX-ci əsrin 70-ci illərindən başlayaraq Heydər Əliyevin rəhbərlik məharəti nəticəsində Azərbaycan cəmiyyət həyatının bütün sahələrində növbəti sürətli yüksəliş mərhələsinə qədəm qoymuş, yeni intibahını yaratmış, həm də bu intibahın növbəti zəruri pilləsi olan azadlıq mübarizəsinə hazırlanmışdır. 80-ci illərin sonu - 90-cı illərin əvvəllərində müstəqillik hərəkatının geniş vüsətinə aparan çətin, ziddiyyətli dolu tarixi yolun mühüm, bəlkə də həlledici mərhələlərindən biri şübhəsiz, 70-ci illərin ümummilli yüksəlişi və onun sayəsində Azərbaycan xalqında daha qabarıq mübarizlik ruhunun formalaşması olmuşdur. Bu illərdə Azərbaycanda milli özünüdərk prosesi xüsusilə qüvvətlənmişdir. Həmin proses çətin illərdə Heydər Əliyev tərəfindən çox böyük həssaslıq və uzaqgörənliklə idarə olunur və tənzimlənirdi. Sovet sisteminin ağır təzyiqlərinə baxmayaraq Heydər Əliyev son dərəcə yüksək məharəti, böyük bacarığı, nadir rəhbərlik istedadı ilə Azərbaycanın strateji maraqları naminə ciddi addımlar atırdı. Keçmiş SSRİ-nin ayrı-ayrı respublikalarında siyasi rejimin əleyhinə çıxış edən elm

və mədəniyyət xadimləri, ziyalılar təzyiqlərə, təhdidlərə məruz qaldığı halda, Heydər Əliyevin vaxtında Azərbaycanda yaradıcı ziyalılar üçün siyasi cəhətdən sərbəst düşünmə və iş şəraitində hökm sürürdü.

Heydər Əliyevin siyasi fəaliyyəti nəticəsində milli azadlıq və milli özünüdərk ruhunun açıq və gizli təbliği üçün həmin illərdə yaradılmış şərait sonrakı mərhələlərdə öz bəhrəsini verdi. Belə ki, M.Qorbaçov başda olmaqla keçmiş SSRİ rəhbərliyinin 80-ci illərin axırlarında Azərbaycana qarşı təzyiqlərinin artdığı, Azərbaycanı parçalamaq, onun inkişafının və müstəqilliyə gedən yolunun qarşısını almaq məqsədilə qondarma «Dağlıq Qarabağ məsələsi» ortaya atıldığı vaxtda Azərbaycan xalqının yüz minlərlə oğul və qızları ayağa qalxdı. Bu, böyük xalq hərəkatının başlanğıcı idi. Bu bir həqiqətdir ki, həmin hərəkatın siyasi, iqtisadi, mədəni-psixoloji təməli məhz 70-ci illərdə - Heydər Əliyevin Azərbaycanda siyasi rəhbər olduğu dövrdə qoyulmuşdu. Tam qətiyyətlə demək olar ki, xalq hərəkatının sonralar geniş vüsət ala bilməsinin banisi və ilhamvericisi Ümummilli liderimiz Heydər Əliyev olmuşdur.

1982-ci ilin axırlarında Heydər Əliyev Siyasi Büroya üzv seçildi və SSRİ Nazirlər Sovetinin birinci müavini təyin edildi. Heydər Əliyevin respublika rəhbərliyindən daha yüksək vəzifəyə irəliləməsi onun fəaliyyətinin milli məzmununa heç bir xələl gətirmədi. Əksinə, xalqa, doğma Vətənə bağlılıq onun yüksək vəzifə səlahiyyətlərinin geniş imkanlarından istifadə edərək Azərbaycana daha böyük qayğı göstərməsinə şərtləndirən amil oldu.

Bütün bu göstərilənlər Ümummilli liderimizin 1993-cü ildən sonrakı fəaliyyəti ilə əvvəlki rəhbərliyi dövründəki fəaliyyəti arasındakı sıx məntəqi əlaqəni, strateji xətt üzrə dialektik vəhdəti isbat edir. Məhz 1969-1982-ci illərdə müdrik siyasi rəhbərlik sayəsində həyatın bütün sahələrində əldə etdiyimiz nəhəng potensial XX əsrin sonunda yenidən qovuşduğumuz müstəqillik üçün çox gərəklidir. Bununla bağlı Heydər Əliyev deyirdi: «Bu gün tam əminliklə söyləmək olar ki, Azərbaycanın dövlət suverenliyi və iqtisadi müstəqilliyi, sistemli şəkildə artan xarici iqtisadi əlaqələri, dünya iqtisadiyyatına get-gedə daha dərinlən inteqrasiya olunması hələ 1970-1985-ci illərdə təməli qoyulmuş xalq təsərrüfatı potensialına əsaslanır»¹.

1993-cü ilin may-iyun aylarında dövlət böhranının, hakimiyyətsizliyin, xaosun, başıpozuqluğun kulminasiya nöqtəsinə çatması ilə Azərbaycanda vətəndaş müharibəsi və müstəqilliyin itirilməsi təhlükəsi yarandıqda xalq təkidlə Heydər Əliyevin yenidən hakimiyyətə gətirilməsini tələb etdi. Bu müdrik siyasət adamının, təcrübəli və iradəli dövlət xadiminin haki-

¹ Bax: «Azərbaycan XXI əsrin və üçüncü minilliyin ayrıcında» Azərbaycan Respublikasının Prezidenti Heydər Əliyevin yeni 2001-ci il və üçüncü minillik münasibətilə Azərbaycan xalqına müraciəti, «Düşüncə XXI əsr», 2001, №1-2, s.15.

miyyəətə tarixi qayıdışı ilə Azərbaycan tarixinin Heydər Əliyev dövrü özünün yeni, daha əhatəli və daha əzəmətli mərhələsinə daxil oldu.

Heydər Əliyev 1993-cü ildə yenidən Azərbaycanın rəhbərliyinə gələndə bitkin dövlətçilik konsepsiyasına malik idi. Bu konsepsiyanın bəzi tezisləri onun 1992-ci ildə Azərbaycan ziyalılarına ünvanlanmış müraciətində və Yeni Azərbaycan Partiyasının proqramında öz əksini tapmışdır. Bu müraciətdə tezislər şəklində həmin dövrün ictimai-siyasi vəziyyəti, müstəqil dövlət quruculuğunun şərtləri, regionda və beynəlxalq aləmdə baş verən hadisələr və cərəyan edən proseslərin xarakteri, Azərbaycanın daxili vəziyyəti, başlanmış milli böhran, ondan çıxış yolları və digər təaleyüklü məsələlər öz əksini tapmışdı. Heydər Əliyev Milli Məclisə sədr seçildəndən sonrakı ilk çıxışında deyirdi ki, Ali Sovetin sədri kimi xalqın tarixi nailiyyəti olan Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyini qorumağı, möhkəmləndirməyi, inkişaf etdirməyi özüm üçün əsas vəzifələrdən biri hesab edirəm. Heydər Əliyev Prezident seçildikdən sonra qarşıda duran vəzifələri ümumiləşdirərək deyirdi: «Dövlət müstəqilliyini möhkəmləndirmək, müstəqil dövlət quruluşu yaratmaq, dövlət atributlarını yaratmaq və inkişaf etdirmək, Azərbaycan Respublikasının ərazi bütövlüyünü, tam suverenliyini təmin etmək, ölkəni müharibə şəraitindən çıxarmaq, vətəndaşların rifahını yaxşılaşdırmaq, onların yaşaması üçün lazımı şərait yaratmaq – bu vəzifələr mənim Prezident fəaliyyətimdə əsas istiqamətlər olacaqdır».

Heydər Əliyevin Azərbaycana rəhbərlik dövrünün ikinci mərhələsi nə qədər təlatümlü, ziddiyyətli, ictimai-siyasi gərginliklərlə səciyyələnən illərə təsadüf etsə də, ona xas olan siyasi müdriklik, illərlə toplanmış böyük dövlətçilik təcrübəsi, iradə yenilməzliyi və ən başlıcası doğma vətəninin düçar olduğu bəlalardan xilas etmək istəyi ölkəmizi sürətlə fəlakətə sürükləyən təhlükəli proseslərin qarşısını almağa, xalqın müstəqilliyə, azadlığa, firavan gələcəyə inamını qaytarmağa qadir olan amil kimi özünü təsdiqlədi. Bu illərin ən mühüm nəticəsi, hər şeydən əvvəl müstəqilliyimizin dönməz, əbədi xarakter alması, erməni təəcüzlünün qarşısını alınması və ölkəmizin ərazi bütövlüyünü təmin etmək uğrunda aparığımız mübarizənin real bəhrələ astantasına gəlib çatmasına nail olması idi. Digər mühüm nəticə isə ondan ibarət idi ki, qeyd olunan mərhələdə yaradılmış sabit siyasi durum, mədəni-psixoloji iqlim şəraitində Azərbaycanın gələcək milli inkişaf strategiyası müəyyənləşdirilmiş, bu sahədə həyatı əhəmiyyət kəsb edən bir çox diqqətəlayiq tədbirlər həyata keçirilmişdir.

Heydər Əliyevin bu dövrdəki nəzəri və praktiki fəaliyyətinin mühüm bir hissəsini onun dövlətçilik fəlsəfəsi, milli-mədəni və ideya-siyasi dünyagörüşü təşkil edir. Heydər Əliyevin ideya və fikirləri, həyata keçirdiyi siyasət Azərbaycan şəraitində inzibati-amirlik sistemindən yeni cəmiyyətə keçidin elmi-nəzəri əsaslarını yaratmışdır. İmperiya və sosialist sistemin-

dən azad olaraq müstəqillik yolu tutmuş, lakin region və dünya güclərinin üst-üstə düşməyən, kəşifən maraqları ilə üz-üzə qalmış, qloballaşan dünyada öz yerini axtaran, maraqlarını qorumağa çalışan gənc Azərbaycan Respublikası üçün Heydər Əliyevin dövlətçilik təlimi əsl fəaliyyət strategiyası oldu. Uzun illər öz dövlətçiliyindən və milli-mədəni köklərindən ayrı salınmış, milli və dövlətçilik maraqları tapdınmış Azərbaycan xalqının özünəqayıdışı və özünü təsdiqində Heydər Əliyevin əməli fəaliyyəti və ideya-siyasi baxışlarının çox böyük rolu oldu.

Heydər Əliyevin müstəqil dövlətçilik konsepsiyasının əsasını ölkə daxilində, regionda və beynəlxalq aləmdə cərəyan edən proseslərin mahiyyətinin, məqsədlərinin və arxasında dayanan qüvvələrin öyrənilməsi, qiymətləndirilməsi və vəziyyətə uyğun fəaliyyət proqramının hazırlanması təşkil edirdi. O öyrədirdi ki, fəaliyyətə başlamazdan əvvəl dövlət və dövlətçiliklə bağlı hər şey dərindən təhlil edilməli, proqnozlaşdırılmalı və çevik fəaliyyət proqramı hazırlanmalıdır. Yalnız bundan sonra bu proqramı həyata keçirmək üçün bütün resurslar – maddi, mədəni, insan potensialı səfərbər olunmalı və vahid mərkəzdən idarə prinsipi təmin edilməlidir.

Heydər Əliyevin hakimiyyətə qayıdışı az bir müddət içində Azərbaycanda dövlət quruculuğu istiqamətində düşünülmüş, məqsədyönlü, ardıcıl, çevik dövlət siyasəti həyata keçirilməyə başlandı.

Heydər Əliyevin dövlət quruculuğu proqramında güclü dövlət anlayışı xüsusi yer tuturdu. Onun düşündüyü güclü dövlət mükəmməl mərkəzi və yerli idarəetmə mexanizmi, sabit ictimai-siyasi həyatı, işlək qanunlar, ədalətli cəmiyyətə olan, insanları dəyərləndirilən və qabiliyyətinə görə proseslərə cəlb edilən, milli birliyi məlik bir sistem tələb edirdi. Cəmiyyətin və dövlətin bütün sferalarını bürümüş dərin böhran şəraitindən çıxış yolu yalnız dövlət hakimiyyətinin radikal şəkildə gücləndirilməsindən, sosial, iqtisadi və siyasi proseslərin dövlət tənzimlənməsinin genişləndirilməsindən ibarət idi. Bu vəziyyəti yalnız dövlət hakimiyyətinin potensialının kəskin surətdə artırılması vasitəsi ilə dəyişmək mümkün idi. Bunun üçün hakimiyyətin bütün qollarının, xüsusilə də icra hakimiyyətinin qanun çərçivəsində gücləndirilməsi xüsusi əhəmiyyət kəsb edirdi ki, bu da hər şeydən əvvəl, dövlət idarəçiliyi məqsədlərinin müəyyənləşdirilməsi, ümumi təşkili, tənzimləmə və əlaqələndirmə mexanizmlərinin, vahid nəzarət sisteminin hərtərəfli və təcridən yaxşılaşdırılması yolu ilə ölkədə idarəolunulğunun bərpası və dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinin yüksəldilməsinə nəzərdə tuturdu. Beləliklə, Heydər Əliyevin müstəqillik dövründəki hakimiyyətinin ilk illəri yeni dövlət idarəçiliyi sisteminin yaradılması və dövlət nizam-intizamının möhkəmləndirilməsinə, ölkədə baş alıb gedən qanunsuzluğun qarşısını alınmasına, ictimai-siyasi sabitliyin yaradılmasına, milli birliyi və vətəndaş həmrəyliyinə nail olunmasına sərf edildi.

Müstəqil Azərbaycan dövlətinin qurucusu kimi milli dövlətçiliyimizin ideya əsasını, milli ideologiyanın əsasını məhz Heydər Əliyev yaratmışdır. O, müstəqil milli dövlət quruculuğunun ideoloji əsaslarının yaradılmasının zəruriliyi ilə bağlı deyirdi: "Bizim milli ideologiyamızın konsepsiyası olmalıdır. Şübhəsiz ki, bu konsepsiya tarixi keçmişimiz, milli, mədəni, dini ənənələrimiz üzərində qurulmalıdır. Biz XX əsrdə cürbəcür mərhələlərdən keçdik, ayrı-ayrı ideologiyaların təsiri altında qaldıq. İndi xalqımız hər cəhətdən azaddır. Ona görə də lazımdır ki, ümumiyyətlə, düşüncə beynlərimiz, alimlərimiz və o cümlədən, təhsil sahəsində çalışan müəllim ordusu milli ideologiyamızın formalaşması üçün öz fəaliyyətini göstərsin. Bu ideologiyanı qurmaq, yaratmaq, təşkil etmək, eyni zamanda əməli surətdə həyata keçirmək lazımdır."

Heydər Əliyevin Azərbaycan rəhbərliyinə qayıdışı ilə başlıca qayəsini müstəqillik, azərbaycançılıq, dövlətçilik, ədalətlik, demokratiya, milli tərəqqi, dünyəvilik kimi ümumbəşəri dəyərlər təşkil edən yeni bir ideologiyanın əsası qoyulmuşdur. Heydər Əliyev nəinki müstəqil Azərbaycan dövlətinin yaradılması konsepsiyasını işləyib hazırladı və həyata keçirdi, eyni zamanda Azərbaycan vətəndaşlarını birləşdirən, xalqımızı beynəlxalq aləmdə vahid amal, əqidə, məqsəd və məram ətrafında səfərbər edən milli təlim - azərbaycançılıq ideologiyasını da yaratdı. Heydər Əliyev azərbaycançılıq ideyasına tamamilə yeni bir məzmun verərək onu bütöv bir xalqın - bütün dünyada yaşayan azərbaycanlıların, Azərbaycanla bağlılığı olan bütün soydaşlarımızın və həmvətənlərimizin milli birlik platformasına və milli ideologiyasına çevirdi.

Heydər Əliyev üçün azərbaycançılıq ideologiyasının mahiyyətini təşkil edən əsaslardan biri də milli-mənəvi dəyərlərin qorunub saxlanması və inkişaf etdirilməsi idi. O, qeyd edirdi ki, bizim milli ideologiyamızın konsepsiyası tarixi keçmişimizi, milli, mədəni, dini ənənələrimizi əks etdirməli, bu dəyərlərin qorunub saxlanması və inkişaf etdirilməsinə xidmət etməlidir. «Milli mənsubiyyət hər bir insan üçün onun qürur mənbəyidir. Mən həmişə fəxr etmişəm və bu gün də fəxr edirəm ki, mən azərbaycanlıyam». Bu ifadələr Heydər Əliyevin milli-mənəvi aləmini göstərən və öz milli köklərinə bağlılığını sübut edən tarixi bir bəyanat idi.

Dövlət quruculuğu məsələləri Heydər Əliyevin daim diqqət mərkəzində olmuşdur. Ulu öndər nəzərə alırdı ki, demokratik, hüquqi dövlət quruculuğu, əmələli fəaliyyət göstərən dövlət idarəetmə sisteminin yaradılması çətin və həm də uzun sürən bir prosesdir. Bunun üçün dövlətin, cəmiyyətin bütün üzvlərinin, əhalinin bütün sosial təbəqələrinin, bütün ictimai təşkilatların birgə səyi, lazımi normativ-hüquqi bazanın yaradılması lazımdır. Bu isə gərgin fəaliyyət tələb edir. Belə ki, müstəqillik əldə etdikdən sonrakı dövrdə Azərbaycanda mövcud olmuş hakimiyyət qurumları əv-

vəlki sovet strukturlarını kor-koranə təkrarlayır, icra orqanlarında isə nizamsızlıq baş alıb gedirdi. Dövlət hakimiyyətinin bölünməsi prinsipi sözdə elan edilse də, əslində onun konstitusion-hüquqi əsası təsbit olunmuşdu. Müstəqil dövlətin yeni Konstitusiyası hazırlanmışdı. Qanunvericilik orqanı sovet dövründə seçilmiş, lakin üzərində mürəkkəb bir əməliyyat aparılaraq «demblok» və «komblok»dan ibarət Milli Şuraya çevrilmişdi. Deputatların böyük əksəriyyəti isə faktiki olaraq öz hüquq və azadlıqlarından məhrum olunmuş, məhkəmə hakimiyyətinin müstəqilliyi təmin olunmamışdı. Odur ki, 1995-ci ildə Konstitusiyaya komissiyası yaradıldı və Heydər Əliyevin bilavasitə rəhbərliyi ilə müstəqil Azərbaycanın ilk Konstitusiyası dünya standartlarına uyğun şəkildə hazırlanıb 1995-ci ilin 12 noyabrında ümumxalq referendumu yolu ilə qəbul olundu. Bununla da müstəqil Azərbaycanın dövlət quruculuğunun əsasları qoyulmuş oldu. Azərbaycan demokratik, hüquqi, dünyəvi bir dövlət olaraq insan hüquqlarının prioritetini və hakimiyyət bölgüsünü özünün gələcək inkişaf yolu kimi seçdi. Məhkəmə hakimiyyətinin tam müstəqilliyi bərqərar olundu, onun ali instansiyası - Konstitusiyası Məhkəməsi təsis edildi. Konstitusiyaya əsasən Azərbaycanda hakimiyyətin yeganə mənbəyinin xalq olduğu elan edildi. Bu o demək idi ki, Azərbaycan xalqını yalnız onun demokratik surətdə seçdiyi səlahiyyətli nümayəndələri təmsil edə bilər, digər heç kəs Azərbaycan xalqı adından danışmaq, onun adından mürciət etmək və xalqı təmsil etmək hüququ yoxdur. Konstitusiyaya müəyyən edildi ki, Azərbaycan xalqının heç bir hissəsi, yəni heç bir sosial qrup, təşkilat və ya heç bir şəxs hakimiyyətin həyata keçirilməsi səlahiyyətini mənimləməyə bilməz və hakimiyyətin mənimlənilməsi xalqa qarşı ən ağır cinayətdir. Beynəlxalq təşkilatlar, nüfuzlü hüquq ekspertləri Azərbaycan Konstitusiyasının qəbul olunması ilə ölkəmizdə mülki dövlət və açıq cəmiyyət quruculuğu üçün möhkəm zəmin yarandığını təsdiq etdilər. Azərbaycanda demokratikləşmə və insan hüquqlarına riayət istiqamətində görülmüş bu əsaslı işlərin məntiqi nəticəsi olaraq, ölkəmiz 2001-ci il yanvarın 25-də Avropa Şurasına tam-hüquqlu üzv kimi qəbul edildi.

Heydər Əliyevin hazırladığı xarici siyasətin əsasını ilk növbədə milli müstəqilliyin möhkəmləndirilməsi, beynəlxalq hüquq normalarına, dövlətlərin hüquqlarına, sərəhdələrin bütövlüyünə və toxunulmazlığına hörmətlə yanaşılması, bütün mübahisəli məsələlərin sülh və danışıqlar yolu ilə həll edilməsi, qarşılıqlı surətdə faydalı iqtisadi, elmi və mədəni əməkdaşlıq yaradılması, dövlətlərarası əlaqələrə mane olan hər cür məhdudiyatların aradan qaldırılması prinsipləri təşkil etdiyi bütün dünyaya qarşısında bəyan edildi.

Müstəqillik illərində Heydər Əliyevin hazırladığı daxili siyasətin əsasını isə ölkənin hər bir vətəndaşına azad, sərbəst yaşamaq hüquqlarını tə-

min etmək və öz rifahını yaxşılaşdırmaq imkanları yaratmaq təşkil etdi. Bu siyasətin əsas məhiyyətində iqtisadi islahatlar, bazar iqtisadiyyatının bərqərar olması, iqtisadi inkişafın təmin edilməsi, Azərbaycanın dünya iqtisadiyyatına inteqrasiyası kimi prioritet sahələr də dururdu.

Heydər Əliyevin hazırladığı dövlətçilik konsepsiyası ölkə vətəndaşlarının qarşısında bərabərliyini, ölkənin maddi və mənəvi dayərlərindən bəhrələnmək və qabiliyyətinə görə bütün sahələrdə təmsil olunmaqda onlara bərabər imkanların yaradılmasını nəzərdə tuturdu.

Ümummilli lider Heydər Əliyev iqtisadi inkişafı ölkənin və dövlətin ən vacib vəzifəsi hesab edirdi. Məhz buna görə də təsadüfi deyildir ki, onun dövlətçilik konsepsiyasında iqtisadiyyatın idarə olunması ilə əlaqədar iki cəhət başlıca yer tuturdu. Bunlardan biri dövlət tərəfindən ölkənin və ümumilikdə cəmiyyətin iqtisadi inkişaf strategiyasının müəyyənləşdirilməsi, ikincisi isə dövlətin iqtisadi siyasətinin həyata keçirilməsini şərtləndirən mühüm amil kimi ölkə iqtisadiyyatına xarici investisiyaların cəlb olunmasıdır.

Heydər Əliyev deyirdi: “Azərbaycan dövlətinin strateji yolu yalnız demokratiya, sərbəst iqtisadiyyat prinsiplərinin bərqərar olması və bazar iqtisadiyyatı, sahibkarlıq yoludur”. Onun bu fikri müstəqil dövlətimizin iqtisadi sahədəki işlərinin başlıca istiqamətlərini müəyyən etmişdir. Ulu öndər həmçinin dövlətimizin iqtisadi siyasətinin başlıca aparıcı istiqamətlərini də müəyyən etmişdir.

Bu aparıcı istiqamətlər içərisində iqtisadi islahatların hüquqi bazasının genişləndirilməsi, xüsusilə sahibkarlıq fəaliyyəti və xarici investorların hüquqlarının qorunması ilə bağlı qanunlar, normativ aktların qəbul edilməsi mühüm yer tuturdu. Heydər Əliyev yeni iqtisadi sistemini yaradılmasında xarici təcrübənin kor-koranə Azərbaycana köçürülməsini əleyhinə idi. Odur ki, ulu öndər Azərbaycan gerçəkliyinə, yerli və milli xüsusiyyətlərə uyğun islahatlar aparmaqla ölkədə bazar iqtisadiyyatına və liberal iqtisadi münasibətlər sisteminə keçidin Azərbaycan modelini hazırladı. Bu model dövlət mülkiyyətinin özəlləşdirilməsini, iqtisadiyyatın liberallaşdırılmasını, qiymətlərin sərbəstləşdirilməsini, azad təsərrüfatçılığa, rəqabət mübarizəsinə meydan açılmasını və s. nəzərdə tuturdu.

Heydər Əliyev Azərbaycan iqtisadiyyatını inkişaf etdirmək, dirçəltmək, bu sahədə uğurlar qazanmaq üçün dünya iqtisadiyyatına inteqrasiyaya xüsusi əhəmiyyət verirdi. Bu gün ölkədə əlverişli investisiya şəraitinin yaradılması, xarici iş adamlarının respublikamıza gəlməyə maraq göstərməsi məhz həmin prinsipin həyata keçirilməsi ilə bağlıdır. Ulu öndər Heydər Əliyev Azərbaycan iqtisadiyyatının inkişafında neft sektorunun rolunu yüksək qiymətləndirməklə yanaşı, dövlət büdcəsinin neftdən asılılığını aradan qaldırmaq üçün sistemli siyasət yerirdi. Bu iqtisadi siyasətin

təməlinə öncə neft sektorunu inkişaf etdirməklə ölkə iqtisadiyyatının potensialının yüksəldilməsi, sonra isə bu potensialdan istifadə edərək qeyri-neft sektorunun inkişafına nail olunması dururdu. Həyat, ictimai inkişafın gedişi gələcəyə tuşlanmış bu strateji xəttin düzgünlüyünü əməli işdə aydın göstərdi və təsdiq etdi.

Ulu öndər Heydər Əliyev Azərbaycanın təbii sərvətlərindən, əlverişli coğrafi-strateji mövqeyinin üstünlüklərindən ölkənin milli mənafeələrinə uyğun şəkildə istifadə edilməsini yönəldilmiş irimiqyaslı beynəlxalq iqtisadi sazişlərin işlənilib hazırlanması və həyata keçirilməsi sahəsində son dərəcə gərgin və səmərəli fəaliyyət göstərmişdir. Onun böyük siyasi iradəsi və müdrik uzaqgörənliyi sayəsində bir çox əhəmiyyətli beynəlxalq müqavilələr bağlanmış və onların həyata keçirilməsi yolunda uğurlu addımlar atılmışdır. Belə ki, 1994-cü ilin sentyabrında «Əsrin müqaviləsi» adlandırılan ilk neft müqaviləsi imzalandı, Bakı-Tbilisi-Ceyhan əsas ixrac neft boru kəmərinin, Bakı-Tbilisi-Ərzurum qaz kəmərinin tikintisi də məhz Heydər Əliyevin rəhbərliyi altında işlənilib hazırlandı ki, bütün bunlar da onun hazırladığı iqtisadi inkişaf strategiyasının həyata keçirilməsinin möhkəm təməli oldu.

Heydər Əliyev iqtisadiyyatın inkişaf etdirilməsi işində sahibkarlığın, özəl bölmənin inkişafına da xüsusi diqqət yetirirdi. O, dönə-dönə təkrar edərək bildirirdi ki, “sahibkarlığın inkişaf etdirilməsi, sərbəst iqtisadiyyata yol verilməsi, bazar iqtisadiyyatının yaradılması bizim strateji yolumuzdur”. O, mütəmadi olaraq sahibkarlığın inkişafına, iş adamlarının fəaliyyətinə mane olan problemlərin həllinə əzmlə çalışırdı. Heydər Əliyevin yerli və xarici iş adamları ilə tez-tez keçirdiyi hər bir görüş sahibkarlığın inkişafında sanki yeni bir mərhələ olur və öz müsbət nəticəsini tezliklə göstərirdi. Bu işdə Azərbaycan Prezidenti yanında Sahibkarlar Şurasının yaradılması, Sahibkarlara Kömək Milli Fondunun əsasnaməsinin təsdiq edilməsi də çox böyük rol oynadı. Ölkə prezidentinin “Azərbaycan Respublikasında sahibkarlığın inkişafına dövlət himayəsi sahəsində əlavə tədbirlər haqqında” 10 sentyabr 2002-ci il, “Sahibkarlığın inkişafına mane olan müdaxilələrin qarşısının alınması haqqında” 27 sentyabr 2002-ci il tarixli fərmanları onun özəl bölməyə, iş adamlarına göstərdiyi diqqət və qayğının bariz nümunəsi idi. Azərbaycan Respublikasında kiçik və orta sahibkarlığın inkişafının Dövlət Proqramı (2002-2005-ci illər) sahibkarlığın dinamik inkişafını tənzimləyən iqtisadi və təşkilati-hüquqi mexanizmlər qurulmasına əlverişli şərait yaratdı. Təsədüfi deyildir ki, bu dövrdə hər il ölkədə iqtisadi artım və iqtisadi göstəricilər yüksəlməkdə idi. Eyni zamanda ölkəmizin beynəlxalq əlaqələri də getdikcə genişlənir, möhkəmlənir və daha da inkişaf edirdi. Belə ki, əgər 1993-cü ildə 60 xarici ölkə ilə ticarət əlaqə-

ləri qurtulmuşdusa, artıq 2002-ci ildə 128 xarici dövlətlə idxal-ixrac əməliyyatları aparılmışdır.

İqtisadiyyatda aparılan islahatlar ölkənin maliyyə vəziyyətinin yaxşılaşmasını, dövlət büdcəsinin gəlirlərinin İldən-İlə artmasını təmin etmişdir. 2002-ci ildə dövlət büdcəsinin bütün mənbələrdən daxil olan gəlirləri 1993-cü ilə nisbətən 85 dəfə artaraq 4,6 trilyon manata çatmış, xərcləri isə 72 dəfə artaraq 4,7 trilyon manat olmuşdur. Beləliklə, tam əminliklə demək olar ki, 1993-2003-cü illərdə Azərbaycan iqtisadiyyatı böhran və tənzümlü məngənəsindən çıxaraq iqtisadi inkişaf və yüksəliş yoluna qədəm qoymuşdur.

Heydər Əliyev hesab edirdi ki, uğurlu sosial siyasət siyasi hakimiyyətin və onun legitimliyinin sosial əsasını, hakimiyyətin xalqla bağlılığını, xalqın ehtiyac və tələblərini dərk etdiyini, ona qayğı ilə yanaşdığını əyani olaraq əks etdirən ən güclü və ən təsirli bir göstəricidir. Belə ki, siyasi hakimiyyət özünün sosial bazasını məhz bu tədbirlərlə genişləndirir və əhali arasında geniş dəstək əldə edir. Səmərali sosial siyasət eyni zamanda cəmiyyətdə siyasi sabitliyi təmin edən ən güclü amillərdəndir. Heydər Əliyevin hakimiyyəti dövründə həyata keçirilən uğurlu sosial siyasət strategiyası noticəsində əhalinin sosial müdafiəsi üçün geniş fəaliyyət proqramı qəbul edildi, belə ki, bu zaman müharibə əlillərinin, əmək veteranlarının və bütövlükdə aztəminatlı şəxslərin sosial müdafiəsinə, onların sosial reabilitasiyasına xüsusi diqqət yetirildi.

Sosial sahədə sosial ədalət prinsipinin qərarlaşması, qanunun aliliyi prinsipinin təmin olunması, xalqın cəmiyyətin idarə olunmasında iştirakına geniş imkanlar yaradılması, əhalinin sosial əhəngdarlığının, sosial həmrəyliyinin, milli birliyinin maddi və mənəvi əsaslarının yaradılıb inkişaf etdirilməsi görüldüyü kimi məhz ulu öndər Heydər Əliyevin rəhbərliyi altında hazırlanmış həyata keçirilən uğurlu sosial siyasətin məntiqi nəticəsidir.

Heydər Əliyev sosial-iqtisadi məsələlərin həllini respublikamızın müstəqilliyini möhkəmləndirmək və əhalinin rifah halını gətirdikcə əsaslı surətdə yaxşılaşdırmaq üçün başlıca strateji xətt hesab edirdi. Hələ 1994-cü il may ayının 20-də Prezident sarayında keçirilən «Əhalinin sosial müdafiəsini gücləndirmək və ölkə iqtisadiyyatının maliyyə vəziyyətinin sabitləşməsinə təmin etmək tədbirləri»nə həsr olunmuş müşavirədə Heydər Əliyev demişdir ki, «...bu yol sərbəst bazar iqtisadiyyatı, sərbəstləşdirilmiş proseslərinin yoludur. Həmin tədbirlərin hamısı ilk növbədə əhalinin, xalqın mənəfiyinə xidmət edir. Ona görə də bazar iqtisadiyyatı prinsiplərini tətbiq edərək, sərbəst iqtisadiyyata geniş yol verərək və onu əsas yol hesab edərək, bunların hamısını əhalinin bütün təbəqələrinin rifah halının, sosial vəziyyətinin yaxşılaşdırılmasına yönəltməliyik». 2001-ci ildə qəbul olunmuş

«Yoxsulluğun azaldılması və iqtisadi inkişaf üzrə Dövlət Proqramı»nın uğurla reallaşdırılması onun bu sözlərini bir daha təsdiq edir.

Bu gün Azərbaycanda iqtisadiyyatın sürətli inkişafı, əhalinin sosial vəziyyətinin gətirdikcə yaxşılaşması üçün lazım olan əlverişli şərait yaradılmışdır.

İqtisadiyyatımızın sürətli inkişafı, xalqın maddi rifah halının yaxşılaşdırılması məqsədilə görülən işlər və bu yolda əldə olunan bütün uğurlar Azərbaycanı düşdüğü ağır böhran vəziyyətindən çıxaran Ümummilli lider Heydər Əliyevin respublikaya rəhbərlik etdiyi dövrədə hazırladığı iqtisadi-siyasi strategiyanın, dövlətçilik konsepsiyasının uğurlu nəticəsi kimi qiymətləndirmək olar.

Heydər Əliyevin dövlətçilik konsepsiyasının mühüm bir sahəsini Azərbaycanda ədalətli vətəndaş cəmiyyətinin yaradılması, insan potensialının quruculuq işlərinə cəlb olunması, sosial ədalət prinsiplərinin bərqərar olması və insanların öz dövlətinə və dövlətçiliyinə inamının artırılmasına xidmət təşkil edirdi. Heydər Əliyev Azərbaycanı azad, ədalətli, demokratik, siyasi plüralizmin hökm sürdüğü, vətəndaş cəmiyyətinə malik bir ölkə kimi görmək istəyir və tükənməz səmərali fəaliyyəti ilə daim buna çalışırdı. Çoxpartiyalı sistem əsasında ilk parlament seçkilərinin keçirilməsi, ölkənin ilk Konstitusiyasının qəbul edilməsi, Avropanın demokratik institutları ilk Azərbaycanı əlaqələrinin gücləndirilməsi və Qərbdə inteqrasiya xəttinin götürülməsi onun öz ölkəsinin gələcəyi ilə bağlı mövqeyinin aydın göstəricisi idi. Azərbaycanda əsl çoxpartiyalı sistem, azad, plüralist cəmiyyət, qeyri-hökumət strukturlarının, müstəqil mətbuatın yaradılması və inkişafı da Heydər Əliyevin bilavasitə adı və səyləri ilə bağlıdır.

Ulu Öndər Heydər Əliyev ölkədə gənclər siyasətinin düzgün aparılmasını son dərəcə vacib və əhəmiyyətli hesab edərək deyirdi: «Mənim üçün ən aziz nemət Azərbaycanın uşaqlarıdır, Azərbaycanın gəncləridir... Azərbaycanın gələcəyi isə Azərbaycanın gənclərindən və uşaqlarından asılıdır... Biz dövlətin və cəmiyyətin idarə edilməsində gənc nəslin qüvvəsinə arxalanacaq, onların imkanlarından maksimum istifadə edəcəyik». Ümummilli lider Heydər Əliyevin təşəbbüsü və bilavasitə rəhbərliyi altında Dövlət Gənclər Siyasətinin konseptual əsasları yaradıldı, bu siyasəti həyata keçirmək və müxtəlif gənclər təşkilatları arasında əlaqələndirməni təmin etmək məqsədilə Gənclər və İdman Nazirliyi yaradıldı, gənclərin dövlət işlərinə irəli çəkilməsi dövlət siyasətinin prioritet istiqamətlərindən birinə çevrildi.

Heydər Əliyevin dövlətçilik konsepsiyasında elmə, təhsilə, mədəniyyətə xüsusi yer verilirdi. Ulu öndər 1993-cü ildə xalqın təkidli tələbi ilə hakimiyyətə gəldikdən sonra Azərbaycan elminin böhranlı vəziyyətdən çıxarılması, ali təhsil müəssisələrinin fəaliyyətinin müasir dövrün tələblərinə uy-

ğün qurulması, alimlərə, ziyalılara dövlət qayğısının artırılması istiqamətində böyük işlər gördü. Təhsildə fundamental islahatların aparılması, elmi fəaliyyətin müxtəlif istiqamətlərinin stimullaşdırılması, yeni idarəçilik sisteminə uyğun yeni elm və təhsil ocaqlarının yaradılması məhz Heydər Əliyevin adı ilə bağlıdır. Naxçıvandan Bakıya qayıdan Heydər Əliyevin ilk görüş yeri kimi Milli Elmlər Akademiyasını seçməsi də təsadüfi deyildi. Bununla da o, yeni yaratmağa başladığı müstəqil dövlətin bünövrəsinin elmi sütunlar üzərində qurulduğunu, intellektual potensiala arxalandığını ictimai fikrə çatdırdı.

1999-cü ilin iyununda "Azərbaycan Respublikasının təhsil sahəsində islahat proqramı" qəbul edildi, Heydər Əliyevin təşəbbüsü ilə gənclərin xaricdə təhsil almasına şərait yaradıldı. Hər il test üsulu ilə yüksək bal toplayıb ali məktəblərə qəbul olan tələbələr üçün xüsusi prezident təqaüdünün, eləcə də istedadlı gənclər üçün fəxri təqaüdlərin, «Qızıl kitab»ın təsis olunmasını reallaşdırdı.

Heydər Əliyev üçüncü minilliyin başlanğıcı münasibətilə Azərbaycan xalqına müraciətində demişdir: «XX əsrdə Azərbaycan xalqının ən böyük nailiyyəti şübhəsiz ki, müstəqil Azərbaycan dövlətinin yaradılmasıdır. Öz müstəqilliyini bərpa edən Azərbaycan demokratik, hüquqi, dünyəvi dövlətin möhkəm təməlini qoymuşdur... Azərbaycan Respublikası demokratik inkişaf yolu ilə inamla irəliləyir. İndi artıq bəşəriyyətin qədəm qoyduğu müasir inkişaf mərhələsində öz layiqli yerimizi tutmaq üçün gərək biz zamanın tələbləri ilə uyğunlaşa bilsək, qarşımızda duran bir çox ciddi problemləri həll etməyə qadir olaq». Belə ciddi problemlərdən biri Azərbaycanda səmərəli dövlət idarəetmə sisteminin formalaşdırılmasından ibarət idi.

Müstəqilliyimizin ilk illərində yuxarıda qeyd olunan uğurların böyük əksəriyyəti qanunvericilik və təşkilatı baxımdan sona qədər formalaşma bilməmiş dövlət idarəetmə sistemi çərçivəsində, yalnız Heydər Əliyevin gərgin əməyi, fitri istedadı və idarəçilik təcübsi hesabına əldə olunmuşdu. Çünki əvvəlki illərdə bütövlükdə dövlət idarəetmə sisteminin islahatlarına başlanılmamış, bu sahədə konkret proqramlar işlənilib hazırlanmamışdı. Nazirliklərin və digər mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının funksiyaları və praktiki olaraq yerinə yetirdikləri vəzifələr müasir dövlətin funksiyası və vəzifələrinə uyğun gəlmirdi və formalaşmaqda olan bazar iqtisadiyyatının idarəetmə sisteminin tələblərinə cavab vermirdi. İqtisadi və sosial siyasətin həyata keçirilməsi zamanı ayrı-ayrı dövlət idarəetmə orqanları və təşkilatlarının fəaliyyətinin əlaqələndirilməsi prosesi zəif idi. Ölkədə peşəkar dövlət qulluğu institutu formalaşdırılmamışdı və s. Digər tərəfdən isə bazar iqtisadiyyatına və demokratik cəmiyyətə keçid siyasi, iqtisadi və sosial münasibətlərdə, dövlət idarəetmə sisteminə əsaslı keyfiyyət

dəyişikliklərinin aparılması tələb edirdi. Demokratik cəmiyyətə keçid ictimai resursların səmərəli idarə olunmasını, hakimiyyətin bütün qollarında və bütün səviyyələrdə funksiyaların və məsuliyyət hədlərinin, sərhədlərinin müəyyən edilməsini, yerli özünüidarəetmənin inkişaf etdirilməsini, mərkəzi və yerli özünüidarəetmə orqanlarının tərəfdaşlığının təmin edilməsini, rəhbər orqanların açıqlığını və ictimaiyyətə qarşısında hesabathlılığını təmin etməyi, dövlət orqanlarının fəaliyyətinə nəzarətin həyata keçirilməsində ictimai təşkilatların təsirinə gücləndirilməsini, bu prosədə vətəndaşların bilavasitə iştirakının təmin olunmasını tələb edirdi. Bu tələblər dövlətin rolunun dəyişməsinə uyğun olaraq dövlət idarəetmə sisteminin funksiyalarının dəqiqləşdirilməsini, dövlət aparatının rolunun, funksiyalarının, səlahiyyətlərinin və məsuliyyətinin dəyişməsinə, idarəetmənin yuxarı səviyyələrində paralelliği aradan qaldırmağı, mərkəzi və yerli orqanların qarşılıqlı fəaliyyətinin dəqiq tənzimlənməsini, dövlət qulluğunun səmərəliliyinin yüksəldilməsini, bütövlükdə dövlət idarəetmə sisteminin islahatlarının aparılması zərurətini və bütün səylərin dövlət, dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi istiqamətində yönəldilməsini nəzərdə tuturdu. Eyni zamanda Azərbaycanda dövlət idarəetmə sisteminin islahatlarının kompleks təminat mexanizmi yaradılmalı, başlıca inzibati dəyişiklikləri, xüsusi halda icra hakimiyyəti orqanları sisteminin, dövlət qulluğunun, inzibati-ərazi quruluşunun, dövlət idarəetməsinin ayrı-ayrı sferalarının transformasiyasını özündə əks etdirməli idi.

Bütün bunları nəzərə alaraq Heydər Əliyev 1998-ci il dekabr ayının 29-da «Azərbaycan Respublikasında dövlət idarəetmə sisteminə islahatlar aparılması üzrə dövlət komissiyasının yaradılması haqqında» fərman imzaladı ki, bu da səmərəli dövlət idarəetmə sisteminin formalaşdırılması istiqamətində aparılan islahatların başlanğıcını qoydu. Heydər Əliyevin rəhbərliyi altında komissiya dövlət idarəetmə sisteminin islahatlarının Konsepsiya layihəsini işləyib hazırladı. Bu konsepsiyada Azərbaycanın dövlət idarəetmə sisteminin müasir vəziyyəti təhlil olunaraq mövcud çatışmamazlıqlar aşkara çıxarılmış və dörd istiqamət üzrə islahatların aparılmasının zəruriliyi əsaslandırılmışdı (dövlət xərclərinin idarə olunması sisteminin yenidən qurulması; audit sisteminin islahatı; dövlət idarəetmə sisteminin (inzibati dövlət qulluğu) islahatı; hüquq və məhkəmə sisteminin islahatı). Konsepsiyada icra hakimiyyəti sisteminin təkmilləşdirilməsinin strateji istiqaməti və bu məqsədlə yerinə yetirilməli olan işlərin məzmunu, islahatların hüquqi təminatı, Nazirlər Kabinetinin rolu və funksiyasının təkmilləşdirilməsi, dövlət müəssisələrinin və dövlət mülkiyyətinin idarə olunması, peşəkar dövlət qulluğunun formalaşdırılması məsələləri öz əksini tapmışdı.

Aydındır ki, həyata keçirilən islahatlar dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinin yüksəldilməsini, dayanıqlı iqtisadi artım üçün şəraiti, sosial vəziyyətin yaxşılaşdırılması və yoxsulluğun azaldılmasını, demokratik institutların hərtərəfli inkişafını təmin etməli idi. Bununla əlaqədar dövlət hakimiyyəti orqanlarının səmərəliliyini və cavabdehliyini artırmaq üçün təxirəsalınmaz tədbirlər görülməli, nəzərdə tutulmuş məqsədlərə nail olmaq üçün qanunvericilikdə dəyişikliklər edilməli, institusional islahatlar aparılmalı idi. Nazirlər Kabinetinin strukturu funksional əlamətə görə yenidən qurulmalı, nazirliklərin roluna yenidən baxılmalı, onların fəaliyyəti uyğun sahədə siyasətin işlənilib hazırlanması və həyata keçirilməsinə, tənzimləmə funksiyasının yerinə yetirilməsinə yönəldilməli idi.

Dövlət idarəetmə strukturunu təkmilləşdirmək, dövlət idarəetmə orqanları sistemini funksional prinsip üzrə formalaşdırmaq məqsədilə ölkə Prezidentinin fərmanı ilə bir sıra yeni nazirliklər formalaşdırılmış (Yanacaq və Energetika Nazirliyi; Gənclər, İdman və Turizm Nazirliyi; Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyi; Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Qiymətli Kağızlar üzrə Dövlət Komitəsi, Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsi və s.), bu prinsiplərə cavab verməyən bəzi orqanlar ləğv olunmuşdu (Mətbuat və İnformasiya Nazirliyi, Dövlət Millətlərarası Münasibətlər Komitəsi, Nazirlər Kabinetinin yanında Dövlət Sığorta Nəzarəti, Nazirlər Kabinetinin yanında Mənzil Kommunal Təsərrüfatı Komitəsi, Nazirlər Kabineti nəzdində Dövlət Baytarlıq Komitəsi, Dövlət Bitkilərin Karantini Müfəttişliyi və s.). İslahatların gedişində dövlət idarəetmə orqanlarının funksiya və strukturunun yeni vəzifələrə uyğunlaşdırılması həyata keçirilməyə başladı, nazirliklərin başlıca funksiyası uyğun sahələrdə siyasətin işlənilib hazırlanması və əlaqələndirilməsinə, onun reallaşdırılmasının institusional mexanizmlərinin yaradılmasına, bu sahədə fəaliyyətin tənzimlənməsinə yönəldildi.

Dövlət xərclərinin idarə olunması sisteminin yenidən qurulması, resursların daha səmərəli paylanmasını təmin etmək üçün, səmərəli büdcə sistemi və dövlət xərclərini idarəetmə sistemi yaratmaq məqsədi ilə Azərbaycan Respublikasının büdcə sistemi haqqında yeni qanun qəbul edildi, ölkənin neft yataqlarının xarici şirkətlərlə birgə fəaliyyətində əldə edilən mənfəət neftinin satışından daxil olan valyuta vəsaitlərinin və digər gəlirlərin toplanması və səmərəli idarə edilməsi, həmin vəsaitlərin öncül sahələrin inkişafına və sosial-iqtisadi baxımdan mühüm əhəmiyyət kəsb edən layihələrin həyata keçirilməsinə yönəldilməsini təmin etmək üçün Dövlət Neft Fondu yaradıldı. Dövlət idarəetmə orqanlarının fəaliyyətində paralelçiliyi və təkrarlanmaları aradan qaldırmaq, büdcə xərclərini rasionallaşdırmaq məqsədi ilə müxtəlif idarəetmə orqanlarının funksiyaları dəqiqləşdirildi, ixtisarlər aparıldı (DYP, Vergilər Nazirliyi və s.).

Azərbaycanda səriştəli və peşəkar dövlət qulluğu sisteminin formalaşdırılması da tələb olunurdu. Çünki demokratik islahatların taleyi, onların sosial bazasının möhkəmləndirilməsi dövlət qulluğunun inkişafı ilə sıx bağlı idi. Dövlətin səmərəli fəaliyyətini təmin etmək və qarşıda duran problemlərin müvəffəqiyyətli həlli üçün yüksək ixtisaslı, siyasi cəhətdən neytral, qanunla müdafiə olunan, cəmiyyətin maraqları naminə fəaliyyət göstərən, düzgün, vicdanlı, qərəzsiz, informasiyadan istifadə etmək bacarığı olan, səmərəli rəhbərlik edə bilən mütəxəssislərdən ibarət dövlət qulluğu sistemi qurulmalı idi. Bu məqsədlə 21 iyul 2000-ci il tarixdə «Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu qəbul olundu. 2001-ci ilin sentyabr ayından qüvvəyə minən bu qanun dövlət idarəetmə orqanları sisteminin fəaliyyətinin məqsədyönlü və səmərəli şəkildə dəyişdirilməsi üçün hüquqi əsas yaratdı. Qanunun qəbul olunması ölkədə dövlət qulluğunun islahatları prosesinin əsasını təşkil edən meyar və prinsipləri müəyyənləşdirmiş, müxtəlif kateqoriyalı dövlət qulluqları arasında daqiq vəzifə bölgüsünü və dövlət qulluqlarının öz funksiya və vəzifələrinə yerinə yetirməsini təmin edən attestasiya və təsnifat sistemini yaratmış, dövlət qulluqlarının işinin səmərəliliyini qiymətləndirməyə və ixtisasartırma tələbatını müəyyənləşdirməyə imkan verən, qulluqda irəliləmələrin əməkdaşın fərdi keyfiyyətlərindən və peşəkarlıq səviyyəsindən asılılığını təmin edən, yüksək ixtisaslı əməkdaşların dövlət qulluğunda qalmasına şərait yaradan nəzarət sisteminin formalaşdırılmasına imkan yaratdı. Dövlət qulluğu haqqında qanunun təbiiqinə nəzarəti, dövlət qulluğunun normativ-metodik təminatını, dövlət qulluqları kateqoriyasına aid edilən şəxslərin siyahısını müəyyən etmək, bütövlükdə Azərbaycanda dövlət qulluğu ilə bağlı problemlərin həllini təmin etmək üçün 18 nəfər üzvdən ibarət Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası təşkil olundu və fəaliyyətə başladı.

Ünü əndər Heydər Əliyevin dövlətçilik konsepsiyasının əsas istiqamətlərindən biri kadr siyasəti ilə bağlıdır. Heydər Əliyevin kadr siyasətindən danışarkən birinci növbədə, dövlət idarəçiliyi məsələlərində onun ideya və baxışlarının xarakterinə nəzər salmaq lazımdır. Burada əsas məsələ dövlət idarəetməsində kadr siyasətinin başlıca xəttini, strateji istiqamətini öyrənmək və bilmək vacibdir. Onun kadr siyasətində hər şeydən əvvəl, cəmiyyətin iqtisadi əsasını möhkəmləndirmək, ictimai münasibətləri sürətlə inkişaf etdirmək, cəmiyyət üzvlərinin təربiyəsini təşkil etmək, vətəndaşların mədəni və mədəni rifahını, hüquq və azadlıqlarını yaxşılaşdırmaq, adamların ictimai təhlükəsizliyini təmin etmək, beynəlxalq əlaqələri genişləndirmək, dövlət funksiyalarının realizə edilməsi kimi ən vacib və aktual məsələlər başlıca yer tutur. Heydər Əliyev Azərbaycan dövlətçiliyinin möhkəmləndirilməsində nəinki yüksək peşəkarlıq və zəka, həmçinin yüksək əxlaqi və

mənəvi keyfiyyətləri, özünün vətənpərvərliyi və Vətənə hədsiz sadaqəti ilə seçilən kadrların hazırlanması və tərbiyə olunmasını prioritet məsələ kimi qarşıya qoyurdu. Dövlət qulluğu üçün kadrların hazırlanması, yenidən hazırlanması və ixtisasının artırılması sisteminin tələblərə uyğun qurulması, onların peşəkarlıq səviyyələrinin artırılması, dövlət idarəçilik sahəsində elmi tədqiqatların aparılmasının təşkili və həmin sahənin analitik-informasiya təminatının möhkəmləndirilməsi məqsədilə Heydər Əliyevin 3 yanvar 1999-cu il tarixli 60 sayılı Fərmanı ilə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası yaradıldı.

Dövlət idarəetməsi sahəsində islahatların aparılması yeni informasiya texnologiyalarının məqsədyönlü tətbiqini də nəzərdə tuturdu. Bu məsələnin əhəmiyyətini nəzərə alaraq Heydər Əliyev «Azərbaycan Respublikasının İnkişafı Naminə İnformasiya və Kommunikasiya Texnologiyaları üzrə Milli Strategiya»nın (2003–2012–ci illər) qəbul olunması haqda sərəncam imzaladı və bu strategiyanın reallaşdırılmasına başlandı. Dövlət idarəçiliyində yeni informasiya texnologiyalarının tətbiqi, «elektron hökumət» ideyalarının reallaşdırılması cəmiyyətin informasiya tələbatlarının daha dolğun ödənilməsinə, dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinin yüksəldilməsinə və dövlət sektoruna xərclərin azaldılmasına, dövlət idarəetmə orqanlarının və hakimiyyətin vətəndaşlarla və təsərrüfat subyektləri ilə qarşılıqlı fəaliyyətini yaxşılaşdırmağa, dövlət idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin şəffaflığına və cəmiyyət üçün açıq olmasına yönəldilmişdir.

Dövlət idarəetmə sisteminin islahatları çərçivəsində idarəetmənin demokratikləşdirilməsinin ən mühüm alətlərindən biri qeyri-mərkəzləşdirmə hesab olunur. Qeyri-mərkəzləşdirmə yolu ilə siyasi sistem demokratikləşdirilməsi, dövlətin dayanıqlığının artırılması və hakimiyyətin bütün səviyyələrində idarəetmə potensialının təkmilləşdirilməsi və inkişafı baxımından yerli özünüidarəetmənin formalaşdırılması olduqca vacib əhəmiyyətə malikdir. Heydər Əliyevin rəhbərliyi altında yerli özünüidarəetmənin hüquqi bazası formalaşdırıldı, 12 dekabr 1999-cu ildə ilk bələdiyyə seçkiləri keçirilərkən 2700-ə yaxın bələdiyyə formalaşdırıldı.

Demokratik hüquqi dövlətin formalaşdırılması məhkəmə hakimiyyətinin gücləndirilməsi və onun həqiqi müstəqilliyinin təmin olunması ilə, ictimai həyatda məhkəmələrin rolunun artırılması ilə ayrılmaz surətdə bağlı idi. 1996-cı ildə Heydər Əliyevin sərəncamı ilə Hüquqi İslahat Komissiyası təşkil edildi və Azərbaycanda Avropa və dünya ölkələrinin hüquq sisteminə tam uyğun olan sistemin yaradılmasına başlandı. Zaman göstərdi ki, Hüquqi İslahat Komissiyası və onun bütün üzvləri həqiqətən də bu məqsədə nail olmaq üçün yüksək səylə çalışmış, qısa dövr ərzində 10-dan artıq

yeni məcəllə və 1000-ə yaxın qanun qəbul olunmuşdu.¹ Heydər Əliyevin «Azərbaycan Respublikasında hakim vəzifəsinə namizədlərin seçilməsi qaydalarının təkmilləşdirilməsi haqqında» 17 yanvar 2000-ci il 255 sayılı fərmanı ilə namizədlərin seçilməsi qaydaları təkmilləşdirildi, onların şəffaf prosedur əsasında, beynəlxalq tələblərə uyğun seçilməsi, hakimiyyə namizədlərinin peşə hazırlığının, bu vəzifəyə layiq olmasının müəyyən edilməsi və hakim vəzifəsinə ixtisaslı və səriştəli şəxslərin təyin edilməsini təmin etmək qaydaları müəyyənləşdirildi. Hakimiyyə namizədlərin imtahanlarının test üsulu ilə keçirilməsinə və onun nəticələri əsasında hakiminin seçilməsinə başlandı.

Ümumiyyətlə Heydər Əliyevin istər birinci dəfə, istərsə də ikinci dəfə Azərbaycanda hakimiyyətə gəldiyi dövrdə dövlət idarəçiliyində müəyyən bir səviyyəsizlik, bəsitlik mövcud idi. Hər iki qayıdışında Ulu öndər böyük təşkilatçılıq bacarığı, zəngin idarəçilik səriştəsi ilə bunlara son qoydu, dövlətin idarə olunmasında, xarici və daxili siyasətində bir məktəb, yeni bir dövlətçilik konsepsiyası yaratdı. Akademik Ramiz Mehdiyev bu barədə belə yazır: «Dövlətimizin tarixində Heydər Əliyev iki dəfə siyasətdə və dövlət idarəçiliyində səviyyəsizliyə, səriştəsizliyə və bəsitliyə son qoya bilmişdir. O, işdə sübuta yetirmişdir ki, dünyanı təkəcə böyük dövlətlər idarə etmir, kiçik xalqlar da var və onların rəyi ilə hesablaşmaq lazımdır. O, azərbaycanlıların necə güclü iradəyə malik olduqlarını, onun xalqının necə böyük enerji potensialına və intellektual potensiala sahib olduğunu öz timsalında dünyaya nümayiş etdirmişdir».

Heydər Əliyevin dövlətçilik konsepsiyası ilə bağlı məsələlərin kiçik bir hissəsinə nəzarət etməyə çalışmaqda bu sahədə geniş nəzəri tədqiqatların aparılmasının vacibliyini bir daha vurğulamaq istərdik. Əminik ki, Heydər Əliyevin dövlətçilik konsepsiyasının, onun hüquqi, demokratik, dünyəvi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğu, səmərəli dövlət idarəçiliyi sisteminin formalaşdırılması sahəsindəki fəaliyyətinin geniş elmi-nəzəri təhlili ilə bağlı fundamental tədqiqatlar bundan sonra daha da artacaq, Azərbaycanın müstəqil dövlətçilik səlnaməsində Ümummilli liderimizin şərfəli rolu və tarixi missiyası bir daha öz layiqli qiymətini alacaqdır.

Heydər Əliyevin dövlətçilik konsepsiyası əsasında yaradılmış müasir Azərbaycan dövləti müstəqillik yollarında bugünkü sivil dünyanın qanunlarına uyğun inkişaf edir və getdikcə möhkəmlənir. Üzümzə açılmış yeni sivil dünyanın mütarəqqi idarəçilik üslubu, forma və metodları müntəzəm olaraq öyrənilir və yaradıcılıqla tətbiq olunur, tarixi təcrübəyə əsaslanmaqla yeni şəraitə uyğunlaşdırılan idarəçilik sistemimiz getdikcə zənginləşir, inkişaf edir. Ümummilli lider Heydər Əliyevin

¹ Dövlət qulluğu məsələlərinə dair normativ-hüquqi aktlar. Bakı, 2003, s.3-4.

əsasını qoyduğu dövlətçilik konsepsiyası cənab Prezident İlham Əliyev tərəfindən bu gün böyük peşəkarlıq, yeni təfəkkür və müasir yanaşma tərzii ilə uğurla davam və inkişaf etdirilir, dövrün zamanın ruhuna uyğun olaraq daha da təkmilləşdirilir. Dövlət idarəçiliyində, dövlətə rəhbərlikdə peşəkarlığın, səmərəliliyin, səriştəliliyin əhəmiyyətini biz hazırda cənab Prezident İlham Əliyevin bugünkü cəxəhatlı və səmərəli fəaliyyətində aydın görürük.

1.3. Heydər Əliyevin dövlət idarəçilik irsi və onun hazırda uğurla davam etdirilməsi

Ümummilli lider Heydər Əliyevin əsasını qoyduğu dövlətçilik konsepsiyası bu gün cənab Prezident İlham Əliyev tərəfindən böyük peşəkarlıq, yeni təfəkkür və müasir yanaşma tərzii ilə uğurla davam etdirilir. Dövlət idarəçiliyində, dövlətə rəhbərlikdə peşəkarlığın, səmərəliliyin, səriştəliliyin əhəmiyyətini xalqımız cənab Prezident İlham Əliyevin bugünkü cəxəhatlı və səmərəli fəaliyyətində daha aydın görür. Ümummilli liderimiz Heydər Əliyevin müəllifi olduğu islahatlardan yaranan dinamik inkişafın cənab İlham Əliyevin prezidentliyi dövründə reallığa çevrilməsi Azərbaycanın ideallardan gerçəkliyə, nəzəriyyədən təcrübəyə qədəm qoyaraq çağdaş tarixinin yüksəliş dövrünü yaşaması danılmaz həqiqətdir. Hələ 2003-cü ilin 15 oktyabr seçkilərində xalqın mütləq əksəriyyətinin etimadını qazanaraq Azərbaycan Prezidenti seçilmiş cənab İlham Əliyev ulu öndərimizin müəyyənləşdirdiyi strateji inkişaf kursunu əzmlə davam etdirmiş, respublikamızı sosial-iqtisadi yüksəlişinə, demokratik nailiyyətlərinə görə bütün dünyada ön sıralara çıxarmışdır. Bu illər ərzində qazanılan böyük uğurlar Heydər Əliyev siyasi kursunun müəyyən etdiyi sülh, sabitlik, inkişaf və tərəqqi yolunun alternativsizliyini tam sübuta yetirmişdir. Bütün bunlar Azərbaycanın çağdaş tarixinə əlamətdar hadisələrdən biri kimi düşmüş 2008-ci ilin 15 oktyabr seçkilərində xalqın müdrik və dəyişməz seçimini əsaslandırmış, ölkə vətəndaşları növbəti dəfə Heydər Əliyev siyasi kursunun zəfərinə, təntənəsinə, Azərbaycan xalqını uğurlu sabaha, təminatlı gələcəyə aparən, hər bir fərdin marağı və mənafeyini özündə ehtiva edən çoxşaxəli siyasətə səs vermişlər. Bu siyasətin son beş ildə ölkəyə gətirdiyi dividendləri gündəlik həyatında hiss edən Azərbaycan vətəndaşları əzmkar, vətənpərvər fəaliyyətli ilə sınaqdan uğurla çıxmış, etimadı doğrultmuş siyasi liderin namizədliyini dəstəkləmişlər. Cəmiyyətdəki mütləq çoxluğun siyasi iradəsinə əsaslanan bu seçim eyni zamanda Azərbaycanda davamlı inkişaf və tərəqqiyə, mənəvi-intellektual yüksəlişə zəmin yaratmış siyasi kursun alternativsizliyinin əyani təzahürünə çevrilmişdir. Tamamilə azad, demokratik və şəffaf şəraitdə yekunlaşan, seçicilərin yüksək mütəşəkkilliyi

ilə müşayiət olunan bu seçimlər eyni zamanda ölkənin demokratik inkişafında keyfiyyətə yeni mərhələ açmış, siyasi münasibətlər sisteminin xarakterində pozitiv dəyişikliklərə imkan yaratmış, bir sözlə, Azərbaycanın beynəlxalq imicinin yüksəlməsində mühüm rol oynamışdır.

2003-cü ilin 31 oktyabrında Vətənə və xalqa sədaqət andı içərək səlahiyyətlərinin icrasına başlamış dövlət başçısı cənab İlham Əliyev ötən beş ildə respublikamızın iqtisadi inkişaf təmayüllərini dəqiq müəyyənləşdirməklə davamlı tərəqqini təmin etmiş, sosialyönümlü inkişaf strategiyasını həyata keçirmişdir. Bu illər ərzindəki fəaliyyəti dövlət başçısının verdiyi bütün vədlərin əməli fəaliyyətə və praqmatizmə söykəndiyini, respublikanın gerçək potensialı ilə uzlaşdığı tamamilə təsdiqlənmişdir.

Azərbaycan dövlətçiliyinin möhkəmləndirilməsi və inkişafı naminə misilsiz fəaliyyətində Prezident İlham Əliyev varislik, novatorluq və dinamizm prinsiplərinə sadiqlik nümayiş etdirir. Bütün bunlar əslində Prezident İlham Əliyevin Azərbaycan tarixinə yeni missiya ilə qədəm qoyduğunu təsdiqləyir. Bu missiyanın fəlsəfəsi «Əsl siyasət konkret, real iş görməkdən ibarətdir» deyərək fəaliyyətə başlayan cənab İlham Əliyevin 2003-cü ildə söylədiyi «Mən hər bir Azərbaycan vətəndaşının Prezidenti olacağam, hər bir Azərbaycan vətəndaşının qayğı və problemlərinin həlli yolunda bütün bacarıq və qabiliyyətimi əsirgəməyəcəyəm» fikirləri ilə real məzmun kəsb etməyə başladı. Bu illər ərzində Azərbaycan Prezidenti cənab İlham Əliyevin əzmkarlıqla davam etdirdiyi çoxşaxəli islahatlar kursu respublika iqtisadiyyatında böyük uğurlara zəmin yaratmış, hər bir vətəndaşın həyatında nəzərəcarpacaq irəliləyişlərə səbəb olmuşdur. Dövlət başçısı qısa zaman kəsiyində cəmiyyətin alternativsiz seçiminə çevrilmiş Heydər Əliyev siyasi kursunu qətiyyətlə davam etdirəcəyinə xalqda qəti əminlik yaratmış, əsas Ümummilli lider tərəfindən qoyulmuş sosial-iqtisadi inkişaf strategiyasının ardıcıl şəkildə və yüksək dinamizmle həyata keçirilməsinə əsaslı zəmin formalaşdırmışdır.

Ötən dövrün yekunlarının təhlilinə əsasən xalqa layiqli xidmət prinsiplərini Prezident İlham Əliyevin yürütdüyü siyasətin ana xəttinə çevrildiyini əminliklə söyləmək olar. Dövlət başçısı respublikada sürətli sosial-iqtisadi inkişaf və tərəqqiyə, siyasi sabitliyə, vətəndaş sülhünə ciddi təminat yaratmış strateji siyasi kursu uğurla davam etdirərək hər bir Azərbaycanlının Prezidenti olduğunu sübuta yetirmiş, verdiyi bütün vədləri gerçəkləşdirmişdir. O, respublikamızın inkişaf yönümünü dəqiq müəyyənləşdirməklə hər bir vətəndaşın marağı və mənafeyinin yüksək səviyyədə təminatına yönəlmiş səmərəli siyasət kursu həyata keçirmiş, Azərbaycanın beynəlxalq arenada nüfuz və mövqelərinin möhkəmləndirilməsinə çalışmışdır. "Biz xalqın xidmətçisiyik" - deyən Azərbaycan Prezidenti qısa müddət

də cəmiyyətin bütün gözləntilərini gerçəkləşdirməyə çalışmaq, hər bir fərdin marağına cavab verən çevik və qətiyyətli qərarlar qəbul etmişdir.

2003-cü ildən başlayaraq Prezident İlham Əliyevin rəhbərliyi ilə Azərbaycanca yeni iqtisadi siyasət strategiyası həyata keçirilməyə başlamışdır. Təsədüfi deyil ki, dövlət başçısının prezidentlik fəaliyyətində verdiyi ilk fərmanlar da məhz sosial-iqtisadi inkişafın sürətləndirilməsi tədbirləri və regionların sosial-iqtisadi inkişafı haqqında olmuşdur. Bu siyasətin reallaşdırılması nəticəsində demokratik, hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğu yolu ilə inamla irəliləyən, Avroatlantik məkana inteqrasiya kursunu davam etdirən, qlobal enerji və kommunikasiya layihələrinin mərkəzinə çevrilən, ümumi daxili məhsulun artım dinamikasına görə dünyanın lider dövlətləri sırasında yer tutan müstəqil Azərbaycan bu gün bütövlükdə Avropa məkanının enerji təhlükəsizliyində aparıcı mövqeyə malikdir. Ulu öndər Heydər Əliyevin müəllifi olduğu yeni neft strategiyasının məntiqi nəticəsi olan Bakı-Tbilisi-Ceyhan əsas ixrac boru kəmərinin, eləcə də Bakı-Tbilisi-Ərzurum qaz kəmərinin istismara verilməsi, regionda çox böyük və tarixi əhəmiyyət kəsb edən Bakı-Tbilisi-Qars dəmir yolu layihəsinin həyata keçirilməsi prosesinə başlanılması Azərbaycanın beynəlxalq münasibətlər sistemindəki mövqelərini daha da gücləndirmiş, onun xarici investisiyalar üçün açıq və cəlbədicə dövlət imicinin formalaşmasını təmin etmişdir. Respublikamızın sürətli tərəqqi yoluna qədəm qoyması vətəndaşların sosial rifah halının nəzərəcarpacaq səviyyədə yaxşılaşması, istehsal sahibkarlığının maliyyə əsaslarının yaradılması, çoxlu sayda iş yerinin açılması, regionların tarazlı və sabit inkişafı, infrastrukturunun yenilənməsi, insan kapitalının güclənməsi kimi pozitiv nəticələrə əlamətdardır.

Azərbaycanın son illərdə siyasi, sosial-iqtisadi, mədəni-humanitar sahələrdə əldə etdiyi yüksək nəticələrin möhkəm təməl üzərində formalaşmış ictimai-siyasi sabitlik amili ilə şərtləndiyini, həmrəyliyə və vətəndaş sülhünə əsaslandığını xüsusi vurğulamağa ehtiyac yoxdur. Bu gün respublikamızda mövcud olan daxili sabitlik, əmin-amanlıq, milli barışq mühiti demokratik inkişafın, qanunçuluğa və hüquq qaydalarına, ədalət meyarlarına ciddi şəkildə riayət olunmasının, habelə sürətli iqtisadi tərəqqinin başlıca təminatlarından biridir. İctimai-siyasi sabitlik amili eyni zamanda mürəkkəb geosiyasi məkanda yerləşən Azərbaycanın dünya miqyasında sivil, demokratik yolla inkişaf edən, beynəlxalq hüquq normalarına və prinsiplərinə hörmətlə yanaşan ölkə imicini daha da möhkəmləndirmişdir. Hazırda respublikamızda ictimai əsası, qanunçuluğun və hüquq qaydalarının etibarlı təminatı, vətəndaşların konstitusion mənfəələrinin yüksək səviyyədə qorunması, kriminogen durumun sabitliyi Azərbaycanın ödəndiyi müddətdə qazandığı ən mühüm nailiyyətlər sırasındadır.

Bu gün qloballaşan dünyada olduğu kimi, Azərbaycanda da zaman islahatların və demokratik inkişafın keyfinə işləyir. Dövlət başçısı cənab İlham Əliyevin ölkədə siyasi barışıqın, vətəndaş həmrəyliyinin və sülhünün təmin olunması, əksqütblü qüvvələr arasında etimad mühitinin formalaşdırılması istiqamətində atdığı addımlar onun ədalətli rəhbər obrazını şərtləndirən amillər sırasında xüsusi vurğulana bilər. Prezident İlham Əliyev yaxşı bilir ki, ölkənin inkişafının yeganə düzgün yolu demokratiyadır. Lakin demokratiya davamlı və sərhədləri görünməyən prosesdir. Əgər demokratiya tarixi təkamül və mübarizə nəticəsində təbii olaraq reallaşmırsa, ona kənar təsirlər, modellər və diktələr hesabına siyasi rejimlər, ideologiyalar sınırsız, əldə olunan "uğurlar" da keçici mahiyyət daşıyır. Prezident İlham Əliyevin ödəndiyi illər ərzində yeritdiyi siyasət deməyə əsas verir ki, Azərbaycan öz inkişafının Qərb modelini müəyyənləşdirərək demokratiyaya doğru təkamül yolu ilə irəliləməyə üstünlük verir.

Bu illər ərzində ölkədə kadr siyasəti və dövlət idarəçiliyi məsələlərində Azərbaycanın bütün vətəndaşlarının iştirakının təmin edilməsi, müxəlifətin sağlamlıq, konstruktiv dialoqa dəvət olunması, əldə edilən iqtisadi nailiyyətlərdən haminin öz bacarıq, zəhmət və əqli imkanlarına görə bəhrələnməsi Prezident İlham Əliyevin milli həmrəyliyin möhkəmləndirilməsi istiqamətində atdığı addımlardandır. Prezidentlik fəaliyyəti dövründə cənab İlham Əliyev ümumxalq həmrəyliyinin möhkəmləndirilməsi xəttini davam etdirmiş, bu siyasət xətti özünün konkret addımları ilə kamil elmi-nəzəri konsepsiya səviyyəsinə qaldırılmışdır.

Dövlətçilik sütunlarının kifayət qədər möhkəmlənməsinin, iqtisadi inkişaf və demokratikləşmə prosesinin geniş vüsət almasının məntiqi nəticəsi olaraq Prezident İlham Əliyevin siyasətində insan amili parlaq şəkildə önə çıxmışdır. Cənab İlham Əliyev eynilə ulu öndər Heydər Əliyev kimi ən çətin, ekstremal situasiyalarda yüksək iradə və prinsiplilik nümayiş etdirərək dövlətçiliyə yönəlmiş qəsdli qətiyyətli zərərsizləşdirici də, liberal dəyərlərə, demokratik prinsiplərə, insan hüquq və azadlıqlarına sadiqliyini hər zaman qoruyub saxlamışdır. Dövlət başçısı Azərbaycanın sosial-iqtisadi inkişafına paralel gedən demokratikləşmə proseslərini bir-birindən təcrid olunmuş şəkildə götürmədən hər iki xətti Azərbaycanın gələcək yüksəlişinin vahid istinad nöqtəsi kimi əsaslandırmışdır. Cənab İlham Əliyev hər zaman qətiyyətlə bildirir ki, əgər biz dığqətimizi yalnız iqtisadi məsələlərə yönəltməək, siyasi proseslər kənarında qalsaq, demokratikləşmə getməsə ciddi uğur qazana bilmərik. Eyni zamanda, əgər iqtisadiyyat inkişaf etməsə demokratikləşmə prosesi də təhlükə altına düşər. Çünki çoxlu sosial problemləri olan kəsb ölkədə insanlar demokratiya, siyasi proseslər haqqında düşünmürlər. Yalnız hərtərəfli inkişaf Azərbaycanı yaxın zamanlarda çox güclü dövlətə çevirə bilər.

Cənab İlham Əliyev iqtisadi inkişafı siyasi islahatların bir-birini tamamlaması zərurətini növbəti dəfə belə qeyd etmişdir: "Müasirləşmə, sadəcə olaraq, infrastruktur layihələri ilə, yaxud da ki, iqtisadi artımla ölçülmür. Eyni zamanda bizim siyasi sistemimiz müasirləşməli, təkmilləşməlidir. Mən çox şadam ki, beş il ərzində Azərbaycanca demokratiyanın inkişafı üçün, siyasi islahatların aparılması üçün çox gözəl şərait yaradılmış və bu istiqamətdə çox önəmli addımlar atılmışdır... Mən şübhə etmirəm ki, bizim bu istiqamətdə siyasətimiz bundan sonra da uğurla davam etdiriləcək və Azərbaycanın hərtərəfli inkişafı təmin olunacaqdır... Azərbaycanda həm siyasi, həm də iqtisadi islahatlar paralel şəkildə aparılır və hesab edirəm ki, bizim uğurumuzun əsas səbəbi məhz bundan ibarətdir. Biz siyasi islahatları artıq yaranmış çox güclü iqtisadi təməl üzərində qururuq. Əgər bu iqtisadi təməl olmasa, siyasi islahatları aparmaq o qədər də asan olmayacaqdır. Əgər demokratik inkişaf baxımından ən öndə gedən ölkələrin təcrübəsinə nəzər salsaq, görürük ki, onların tam əksəriyyətində iqtisadi inkişaf çox yüksək səviyyədədir".

Milli dövlət quruculuğu prosesi sürətləndikcə, ictimai, hüquqi, psixoloji mühit dəyişdikcə, ölkəmizin dünya iqtisadiyyatına inteqrasiyası dərinləşdikcə sosial-iqtisadi inkişaf prioritetləri də mahiyyət etibarilə dəyişir. Bu kimi incə məqamları nəzərə alan cənab İlham Əliyevin əsas məqsədi kəmiyyət dəyişikliklərindən tədricən keyfiyyət dəyişikliklərinə keçidi təmin etməkdən, hər bir Azərbaycan vətəndaşı üçün bu iqtisadi uğurlardan bəhrələnmək imkanı yaratmaqdan ibarətdir. Dövlət başçısı məhz bu məqsədi əsas tutaraq regionların tarazlı və davamlı inkişafı, infrastrukturunun inkişafı, yeni iş yerlərinin açılması, sosialayönümlü tədbirlərin genişləndirilməsi, bir sözlə vətəndaşların firavan yaşayışının təmin olunması üçün bütün zəruri tədbirləri həyata keçirmişdir. Azərbaycanın ümumi daxili məhsulunun artım tempinə görə 2008-ci ildə də dünyanın lider dövləti olaraq qalması, yüksək makroiqtisadi göstəricilərə nail olması cənab İlham Əliyevin ötən müddətdə müəyyənləşdirdiyi iqtisadi prioritetlərin elmi əsaslara söykəndiyini və respublikanın mövcud potensialı ilə tam uzlaşdığını göstərir.

Azərbaycan Prezidentinin elmi əsaslara söykənən sosial-iqtisadi siyasəti nəticəsində 2003-cü ilin sonlarından 2008-ci ilin sonlarına qədər respublikada dövlət büdcəsinin vəsaitləri 10 dəfədən çox artmış, 766 minə yaxın yeni iş yeri açılmış, yüzlərlə təhsil, səhiyyə, mədəniyyət obyektləri tikilmiş, yoxsulluq həddi 49 faizdən 13,2 faizə enmiş, əhalinin sosial müdafiəsinin möhkəmləndirilməsi üçün real resursların dayanıqlı mənbəyi yaradılmışdır. Şübhəsiz, bütün bunlar ölkə prezidentinin bölgələrə səfərləri zamanı vəziyyətin təhlili əsasında iqtisadiyyatın inkişafı üçün prioritet sahələrin müəyyənləşdirilməsinin, tarazlı və davamlı regional tərəqqini təmin edən fundamental dövlət proqramlarının təsdiqinə dair fərman və

sərəncamlarının, eləcə də onların həyata keçirilməsi istiqamətindəki əzmkar zəhmətinin bəhrəsidir.

İqtisadi inkişafda davamlılığın və tarazlığın təmin olunması, ölkədə qanunçuluğun, hüquq qaydalarının möhkəmləndirilməsi, habelə dövlət idarəetmə sistemi üçün yüksək ixtisaslı, bacarıqlı, intellektual səviyyəli, vətənpərvər kadrların hazırlanması zərurəti Azərbaycanda təhsil sahəsində dövrün tələbi ilə səsləşən ardıcıl islahatların reallaşdırılması məsələsini də xeyli aktuallaşdırmışdır. Cənab İlham Əliyev pragmatik siyasətçi olaraq Azərbaycan xalqının gələcəyini yalnız neft gəlirlərində, təbii sərvətlərin zənginliyində deyil, eyni zamanda, yüksək elm və təhsildə, müasir biliklərin, informasiya və kompüter texnologiyalarının geniş tətbiqində, insan kapitalının formalaşmasında görür: «Biz istəyirik ki, gənc nəsil bilikli, savadlı olsun, eyni zamanda, vətənpərvərlik ruhunda tərbiyə alsın... Çünki ölkənin inkişafı təkcə iqtisadi amillərlə ölçülmür, iqtisadi amillər də öz növbəsində insanların cəmiyyətə verdiyi töhfədən asılıdır». Əslində, hazırda Azərbaycanda həyata keçirilən təhsil islahatlarının əsas məqsədi də məhz bu fundamental prinsiplərin sistemli surətdə reallaşdırılması, dünya təhsil sistemində inteqrasiyanın təmin edilməsidir. Ötən müddətdə elm və təhsilimizin üzlaşdığı problemlərin aradan qaldırılması məsələsi artıq həm də Azərbaycanın gələcək inkişaf modelinin əsasını formalaşdıran başlıca amil kimi gündəmə gətirilmiş, insan kapitalının formalaşmasına xidmət edən ümumtəhsil hərəkatı geniş vüsət almışdır. Dövlət başçısı elm və təhsilə qarşısını, bu sahədə özünü göstərən bir sıra problemlərin həllini hökumət qarşısında mühüm vəzifələrdən biri kimi müəyyənləşdirmişdir. Cənab İlham Əliyev ötən bu illər ərzində milli ənənələri qorumaqla, Avropa təhsil məkanına inteqrasiya prosesinin sürətləndirilməsi, inkişaf etmiş dövlətlərin bu sahədəki qabaqcıl təcrübəsinin mənimlənilərək yayılması, ümumtəhsil məktəblərində, ali təhsil müəssisələrində kompüter və informasiya texnologiyalarının geniş tətbiqi məqsədinə xidmət edən kompleks tədbirlər həyata keçirmişdir. Təhsilin səviyyəsini müasir standartlara uyğunlaşdırmaq, ali və orta məktəblərdə tədrisin keyfiyyətinin monitorinqini həyata keçirmək, təhsil sahəsində mövcud problemləri vaxtaşırı təhlil edərək, müvafiq tədbirlərin görülməsinə nail olmaq məqsədi ilə dövlət başçısı hələ 30 may 2005-ci il tarixdə «Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında təhsil üzrə xüsusi komissiyasının yaradılması haqqında» sərəncam imzalamışdır. Dövlət büdcəsində ən böyük vəsaitin ordundan sonra məhz təhsil üçün ayrılması Prezident İlham Əliyevin bu sahənin milli inkişaf və tərəqqi prosesindəki müstəsna rolunu tamamilə adekvat dəyərləndirməsindən xəbər verir. Təhsil xərclərinin artırılması, eyni zamanda, mövcud ümumtəhsil müəssisələrinin əsaslı təmiri və bərpası, habelə yeni məktəblərin inşası zərurəti ilə şərtlənir. Bu problemin həlli - məktəblərdə əsaslı təmir-tikinti işlərinin aparılması,

müasir tipli yeni təhsil ocaqlarının tikilib istifadəyə verilməsi Azərbaycan Prezidentinin hələ 11 fevral 2004-cü il tarixli «Azərbaycan Respublikası regionlarının sosial-iqtisadi inkişafı Dövlət Proqramının (2004-2008-ci illər) təsdiq edilməsi haqqında» fərmanında mühüm vəzifələrdən biri kimi müəyyənləşdirilmişdir. Eyni zamanda, «Azərbaycan Respublikasında ümumtəhsil məktəblərinin avadanlıqlarla təmin olunmasına dair İnkişaf Proqramı (2005-2009-cu illər)» bu sahədə təxirəsalınmaz tədbirlərin həyata keçirilməsini təmin etmişdir.

Ötən müddətdə insan və səxsiyyət amilinin yüksəlişi istiqamətində atılan mühüm addımlardan biri də informasiya-kommunikasiya texnologiyalarının inkişafı olmuşdur. 2004-cü il avqustun 21-də «Azərbaycan Respublikasında ümumtəhsil məktəblərinin informasiya və kommunikasiya texnologiyaları ilə təminatı Proqramının (2005-2007-ci illər) təsdiq edilməsi haqqında» fərman imzalayan Prezident İlham Əliyev gənclərin müasir biliklərə yiyələnməsinə və informasiya texnologiyalarını dərinləndirərək mənimsəməsinə elmi-texniki zəmin yaratmışdır. Bu proqram ölkədə yeni informasiya texnologiyalarından istifadə olunmaqla təhsilin keyfiyyətinin yüksəldilməsinə xidmət edən, dünya təhsil sistemində inteqrasiya imkanı verən vahid təhsil informasiya sistemi yaratmaq və əhalini informasiya cəmiyyətinə hazırlamaq məqsədi daşıyır. Elm müəssisələrinin, məktəblərin kompüterləşdirilməsi, gənc vətəndaşlarımızın virtual dünyaya çıxışının təmin edilməsi, onların informasiya texnologiyaları ilə işləmək vərdişlərinə yiyələnmələri üçün atılan məqsədyönlü addımlar Azərbaycanda həm də insan kapitalının inkişafı baxımından böyük əhəmiyyət daşıyır.

Prezidentin 19 oktyabr 2006-cı il tarixli «Azərbaycan gənclərinin xarici ölkələrdə təhsil almasına dair Dövlət Proqramı haqqında» sərəncamı isə bu sahədə həyata keçirilən dövlət siyasətində ardıcılığın və sistemliliyin təmin olunması baxımından təqdirəlayiqdir. Bu sərəncam əsasında «2007-2015-ci illərdə Azərbaycan gənclərinin xarici ölkələrdə təhsili üzrə Dövlət Proqramı» hazırlanaraq Azərbaycan Prezidentinin 16 aprel 2007-ci il tarixli sərəncamı ilə təsdiq olunmuşdur.

Ölkədə əhalinin həyat səviyyəsini xarakterizə edən və gələcəyini təmin edən əsas göstəricilərdən biri də insanların sağlamlığı və səhiyyənin inkişafıdır. Prezident İlham Əliyev ölkədə səhiyyənin inkişafına, bu sahədə yeni texnologiyaların tətbiqinə xüsusi əhəmiyyət verir. 2005-ci ildən başlayaraq Azərbaycanın bütün regionlarında müasir standartlara uyğun diaqnostika mərkəzlərinin tikilməsi layihəsi həyata keçirilir.

Azərbaycanda təhsil, səhiyyə ilə yanaşı idmana da qeyri-sürətlə artır. Ölkəmizin müxtəlif bölgələrində müasir idman kompleksləri tikilib istifadəyə verilir. Prezident İlham Əliyev Azərbaycanın hər bir bölgəsində müasir tipli idman komplekslərinin tikiləcəyini elan etmişdir. Heç də

təsədüfi deyildir ki, idmanın sürətli inkişafı, müasir idman infrastrukturunun yaradılması, idmançılarımızın parlaq qələbələri beynəlxalq idman federasiyalarının da diqqətini cəlb edir və Azərbaycan ən mötəbər beynəlxalq yarışların keçirildiyi bir ölkəyə çevrilir.

Əsasın ümummilli lider Heydər Əliyevin qoyduğu Gənclər siyasəti bu gün Azərbaycan Respublikası Prezidenti İlham Əliyev tərəfindən uğurla davam etdirilərək mahiyyət və keyfiyyətcə yeni mərhələyə qədəm qoymuşdur. Dövlət başçısı gəncləri aparıcı qüvvəyə çevirmək və onların sosial-iqtisadi problemlərinin həllini təmin etmək məqsədilə 2005 – 2009 – cu illəri əhatə edən “Azərbaycan gəncliyi” dövlət proqramını təsdiq etmişdir. Dövlətimizin başçısı gənclərlə bağlı siyasətində çoxsaylı yeniliklər olduğunu açıqlamaqla yanaşı, gəncliyin qarşısında üç mühüm vəzifənin durduğunu qeyd etmişdir: “Peşəkarlığı və intellektual səviyyənə arturmaq, torpağa, yurda bağlılıq və ən nəhayət yüksək, insani keyfiyyətlərin formalaşdırılması”.

Bu gün müstəqil dövlətimizin dünya birliyində tanınmasında Azərbaycanın birinci xanımı, Heydər Əliyev Fondunun prezidenti, YUNESKO və İSESKO-nun xoşməramlı səfiri, Milli Məclisin deputatı Mehriban xanım Əliyevanın da gərgin əməyi xüsusi qeyd olunmalıdır. Ölkəmizin elm, təhsil, mədəniyyət, səhiyyə və digər vacib sahələrinin inkişafında, dünyada daha geniş şəkildə təbliğ olunmasında, tanınmasında Heydər Əliyev Fondunun, xüsusən Fondun prezidenti Mehriban xanım Əliyevanın yorulmaz fəaliyyəti xalq tərəfindən yüksək qiymətləndirilir.

Cənab İlham Əliyevin prezidentlik fəaliyyəti ərzində daxili siyasətdə qazandığı uğurlar xarici siyasət məsələlərinin və diplomatiyamızın qarşısında duran mühüm vəzifələrin həllində də əsaslı stimullaşdırıcı rol oynamışdır. Dövlətimizin başçısı İlham Əliyev hələ 2006-cı ilin 27 iyul tarixində Xarici İşlər Nazirliyində respublikamızın xarici ölkələrdə fəaliyyət göstərən diplomatik nümayəndiklərinin başçıları ilə görüşündə Azərbaycanın xarici siyasəti qarşısında duran əsas istiqamətləri müəyyənləşdirmişdir. Azərbaycanın inkişafı, nailiyyətləri barədə dünya birliyini ətraflı məlumatlandırmaq və xaricdəki diasporumuzu, lobbinizi fəallaşdırmaq, Dağlıq Qarabağ münəqişəsinin ölkəmizin milli maraqlarına uyğun nizamlanması üçün müasir təbliğat metodları ilə çəvik diplomatik iş aparmaq, Avropanın şərç xərdəli olan ölkəmizin sivil dünyaya, Qərb ailəsinə inteqrasiyasını daha intensivləşdirmək, lakin bu prosədə milli özünəməxsusluğu və dəyərləri qoruyub saxlamaq, bölgədə təhlükəsizliyin və regionun inkişafı naminə əməkdaşlıqda maraqlı olan bütün dövlətlərlə daha geniş münasibətlər qurmaq; Azərbaycana bəzən tətbiq edilən ikili standartları aradan qaldırmaq üçün daha qətiyyətli siyasət həyata keçirmək; beynəlxalq terrorizmə və digər transmilli cinayətkarlıqlara qarşı mübarizədə həmişə ön sırada olmaq.

Prezident İlham Əliyevin rəhbərliyi altında, sadalanan və digər mühüm xarici siyasət vəzifələrinin uğurla həyata keçirilməsi ölkəmizi beynəlxalq rəqabət meydanına deyil, əməkdaşlıq məkanına çevirməkdədir. Azərbaycan Prezidentinin xarici siyasət kursu müstəqil dövlətimizin milli mənafeələrinə hörmətlə yanaşan bütün beynəlxalq təşkilatlar və xarici dövlətlərlə əməkdaşlıq əlaqələrinin daha da genişləndirilməsi müstəvisi üzərində qurulmuşdur. Avropa ailəsinə inteqrasiya edən Azərbaycan bütün liberal dəyərləri mənimsəmiş, insan hüquq və azadlıqlarının təminatı, demokratikləşmə sahəsində mühüm uğurlara imza atmışdır. Son beş ildə Avropa Şurası qarşısında götürülən öhdəliklərin yerinə yetirilməsi prosesi başa çatmış, ölkəmiz Avropa Birliyinin "Yeni Qonşuluq Siyasəti" proqramına, habelə NATO-nun "Fədi əməkdaşlıq üzrə fəaliyyət planı"na qoşulmuş və modern ordu quruculuğunu təşkilatın standartlarına uyğunlaşdırmaq istiqamətində mühüm addımlar atmışdır.

Dövlət başçısı ötən müddətdə Azərbaycanın beynəlxalq əməkdaşlığında keyfiyyətcə yeni mərhələnin yarandığını, ölkəmizin yeni müttəfiqlər qazandığını, dünya miqyasında nüfuz və mövqelərini gücləndirdiyini də xüsusi diqqətə cəhərək qeyd etmişdi: "Biz son beş il ərzində dünyada daha çox müttəfiq ölkələr qazanmışıq. Bir neçə ölkələrlə bizim münasibətlərimiz yeni pilləyə, strateji tərəfdaşlıq pilləsinə qalxıbdir. İkitərəfli münasibətlərimiz çox uğurludur. Biz bütün ölkələrlə dostluq münasibətlərinin davam etdirilməsində maraqlıyıq. Bu münasibətlər bərabər hüquqludur, hər iki tərəfin maraqlarına xidmət göstərməlidir və göstərir. Bununla bərabər, beynəlxalq təşkilatlarla əməkdaşlığımız daha da dərinləşib, Azərbaycan üzv olduğumuz beynəlxalq təşkilatlarda çox fəal iştirak edib və beləliklə, beynəlxalq mövqelərimiz də möhkəmlənibdir. Bizim fəallığımız beynəlxalq təşkilatlarla mövqeyimizin güclənməsinə, bizim maraqlarımıza cavab verən qərarların qəbul edilməsinə gətirib çıxarıbdır. Mən şübhə etmirəm ki, növbəti illərdə də bizim xarici siyasətimiz çox çevik, çox məqsədyönlü olacaq və bunun nəticəsində Azərbaycanın beynəlxalq mövqeləri daha da möhkəmlənəcəkdir".

Cənab İlham Əliyevin prezidentlik fəaliyyəti ərzində həllinə çalışdığı ən vacib məsələlərdən biri işğal altında olan torpaqlarımızı azad etmək və Ermənistanın etnik təmizləmə siyasətinin hədəfi olmuş yurddaşlarımızın həyat səviyyəsini yaxşılaşdırmaq, yurd-yuvalarından didərgin salınmış insanları öz ata-baba torpaqlarına qaytarmaqdır. Başqa sözlə, möhtərəm Prezidentimiz İlham Əliyevin ən çox diqqətdə saxladığı məsələlərdən biri məhz qaçqın və məcburi köçkünlərin taleyidir. Cəmi bir neçə il ərzində şəhər və məcburi köçkünlərin məskunlaşdığı çadır qəhərcikləri ləğv edilmiş, ölkə başçısı kimi məcburi köçkünlərə verdiyi vədi layiqincə yerinə yetirmiş, istəhlik 2004-cü ilin 1 iyul tarixli sərəncamı ilə «Qaçqınların və

məcburi köçkünlərin yaşayış şəraitinin yaxşılaşdırılması və məşğulluğunun artırılması üzrə Dövlət Proqramını təsdiq etmişdir. Bütövlükdə Prezident İlham Əliyev qaçqınların və məcburi köçkünlərin sosial müdafiəsi ilə bağlı hüquqi bazanın təkmilləşdirilməsi məqsədi ilə 23 fərman və sərəncam imzalamış, onların icrası ilə əlaqədar Nazirlər Kabinetinin 47 qərar və sərəncamı, Milli Məclis tərəfindən isə xüsusi qanun qəbul olunmuşdur. Dağlıq Qarabağ probleminin dinc yolla, beynəlxalq hüququn norma və prinsipləri əsasında həllinə nail olmaq üçün bütün imkanlardan istifadə edən Prezident İlham Əliyev dəfələrlə bildirmişdir ki, hələlik sülh potensialı tükənməyibdir. Azərbaycanın işğal altında olan torpaqları sülh yolu ilə azad edilməyə, o zaman başqa vasitələrdən istifadə olunacaq. Elə bu məqsədlə də ölkəmizdə ordu quruculuğu prosesi sürətlə aparılır, hərbi büdcəyə ayrılan xərclər İldən-İlə artırılır.

Cənab İlham Əliyevin sosial məsuliyyət prinsipinə ciddiliklə riayət edərək fəaliyyəti ilə bağlı vaxtaşırı xalq qarşısında hesabat verməsi onun müstəqil dövlətçilik tariximizdə əsasını qoyduду xoş ənənələrdən birinə çevrilmişdir. Nazirlər Kabinetinin hələ 2003-cü il noyabrın 17-də keçirilmiş ilk iclasında xalqa layiqli xidməti hökumət üzvləri qarşısında əsas tələb, vəzifə kimi müəyyənləşdirən dövlət başçısının irəli sürdüğü bu prinsip hər zaman qüvvədədir. Cənab İlham Əliyev komandanın hər hansı üzvünün tutduğu vəzifəyə nə dərəcədə layiqliyini onun xalqa göstərdiyi xidmətlə müəyyənləşdirir. Nazirlər Kabinetinin hər rübdə müntəzəm olaraq keçirilən iclaslarındakı görülmüş işlər, qarşıda duran vəzifələr barədə ictimaiyyətə hərtərəfli, dolğun məlumat verilir.

Azərbaycan Respublikasında bu gün hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğu prosesində dövlət qulluğunun təşkilatı tamamilə yeni prinsiplərə əsaslanır, dövlətlə vətəndaş arasında inam və etimad bərqərar olunur. Ulu öndər Heydər Əliyev tərəfindən əsası qoyulan və bu gün Prezident İlham Əliyev tərəfindən uğurla davam etdirilən dövlət qulluğu siyasəti qanunçuluq və hesabatlılıq, şəffaflıq və müsəbiqə, bərabərlik və cavabdehlik prinsiplərinə əsaslanan dövlət idarəçiliyi sisteminin daha səmərəli inkişaf etdirilməsinə xidmət edir. Bu prinsiplər dövlət qurumlarının və bu qurumlarda çalışan dövlət qulluqçularının qərar və fəaliyyətlərinin normativ-hüquqi aktlara söykənməsini və bu barədə ictimaiyyətə ətraflı məlumat verilməsini, görülmə işlərin nəticəsini keyfiyyətə görə qiymətləndirilməsini, dövlət qulluğuna qəbulun şəffaflıq və müsəbiqə əsasında aparılmasını, qulluq borcunun yerinə yetirilməsi zamanı dövlət qulluqçusunun və onun çalışdığı dövlət orqanının cavabdehlik daşımasını əhatə edir. Dövlət qulluğuna kadrların hazırlanmasına öz təhəssüsü verən qurumlardan biri də Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasıdır.

Bütün bunlar bir daha təsdiqləyir ki, Prezident İlham Əliyevin dövlətçilik təcrübəsində siyasi varislik ənənələrinin davamı, üstəlik mütərəqqi inkişaf meyillərinin gücləndirilməsi ideyası üstünlük təşkil edir. Üstünlüyü, obyektiv xarakteri və alternativsizliyi ulu öndər Heydər Əliyevin hakimiyyətə olduğu illər ərzində dəfələrlə öz təsdiqini tapmış bu siyasi kursun davamlılığının təmin olunması Azərbaycanın dövlətçilik əsaslarının daha da möhkəmləndirilməsinə, müstəqilliyimizin əbədiyyətinə, dövlətin hərtərəfli yüksəlişinə ən etibarlı təminatdır. Xalqın böyük etimadını qazanaraq növbəti dəfə Azərbaycan Prezidenti seçilmiş cənab İlham Əliyev respublikamızı dinamik iqtisadi inkişaf və yüksəlişə aparan strateji siyasi kursu inamlı və böyük uğurla davam etdirir.

II FƏSİL. DÖVLƏT İDARƏÇİLİK NƏZƏRİYYƏSİNİN PREDMETİ, METODU VƏ VƏZİFƏLƏRİ

2.1. Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin predmeti və vəzifələri

Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsi yeni elm sahəsidir. Onun predmeti və obyektı hələlik əksəriyyət tərəfindən qəbul olunan formada müəyyənləşdirilməmişdir. Bununla belə, mövcud yanaşmaların əsasında belə bir mövqe durur ki, insanların ictimai-iqtisadi və siyasi həyat fəaliyyətinin idarə olunması dövlətin fəaliyyətinin geniş və vacib sferalarından biridir. Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin obyektı və predmetini də bu məsələlər kompleksində tapmaq olar. Məsələyə bu mövqedən yanaşaraq demək olar ki, *dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin obyektı və cəmiyyətin iqtisadi-təsərrüfatçılıq, sosial-mədəni, siyasi-hüquqi fəaliyyət sahələridir.* Bu elmin predmet sahəsi əsasən dövlət, hakimiyyət, siyasət, iqtisadiyyat, idarəetmə və hüququn qarşılıqlı vəhdətindən irəli gəlir. Bununla əlaqədar olaraq dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin siyasi, sosial, iqtisadiyyat və hüquq və s. elmlərin kəşif sahəsində mövcud olan xüsusi bir elm sahəsi kimi təsəvvür etmək olar.

Dövlətin siyasi idarəetmə sahəsində fəaliyyəti ictimai münasibətlərin və insanların davranışının hüquqi tənzimlənməsi ilə sıx bağlıdır. Buradan da dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin hüquq aspekti meydana çıxır. Bütövlükdə bu elmi siyasi-hüquqi bilik sahəsi kimi xarakterizə etmək olar. Lakin belə yanaşma düz olsa da, məhduddur və dövlət idarəçiliyinin elm sahəsi kimi bütün xüsusiyyətini əhatə etmir.

Dövlət idarəçiliyinin sosial aspektini də nəzərə almaq lazımdır. Çünki dövlət idarəçiliyi insanla və insanların sosial mənafeyilə bağlıdır. Beləliklə, dövlət idarəetməsi bütövlükdə dövlətlə insanlar arasında siyasi-hüquqi və sosial fəaliyyət və münasibətlər sahəsidir. Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsi isə siyasi-hüquqi və sosial elm sahəsidir. Dövlət idarəçiliyi anlayışının mahiyyəti belədir və o, özündə siyasi, sosial və hüquqi əlamətləri olan hadisə və prosesləri xarakterizə edir.

Nəhayət, dövlət özündə yalnız siyasi hakimiyyəti deyil, həm də müasir cəmiyyətin təşkilinin ən yüksək formasını birləşdirir.

Beləliklə, dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin predmet sahəsi dövlət və cəmiyyətin idarəetmə və özünüidarəetmə subyektı və obyektı kimi qarşılıqlı fəaliyyət sferasını xarakterizə edən siyasi-hüquqi və sosial hadisə və proseslərin vəhdətindən ibarətdir. Bu predmet müəyyən edilərkən nəzərə alınır ki, dövlət idarəetməsi insanların birgə əmək, ictimai həyat və

Buraya birinci növbədə fəlsəfə, iqtisadi nəzəriyyə, hüquq, iqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsi, maliyyə, kredit və vergi problemlərini öyrənən elm sahələri aid edilir.

2.2. Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin metodoloji əsasları

Dövlətin meydana gəlməsilə dövlətçilik, dövlət idarəçiliyi və onun metodoloji əsasları da meydana gəlmişdir. Metodologiya deyəndə, ümumiyyətlə bu və ya digər həqiqəti dərk etmək üçün istifadə olunan metodların və ümumi prinsiplərin məcmusunu nəzərdə tutulur. Metodologiya dərk etmə prosesinin müəyyən edici başlanğıcı, elmi dərk etmənin və sosial həqiqətlərin obyektlərinin izahının konkret metodlar və vasitələr kompleksində reallaşan ümumi nəzəri tələbidir. Başqa elm sahələri kimi dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin də metodoloji əsasını müvafiq dövlət idarəetmə sisteminin dünyanın və onun inkişaf meyillərinin izah olunmasına fəlsəfi yanaşması təşkil edir.

Müasir siyasi və sosial elmlərdə real vəziyyətin təhlili və dərk olunmasına, o cümlədən dövlət idarəçiliyinə müxtəlif metodoloji yanaşmalar mövcuddur. Buna misal olaraq marksist, siyasi-sosioloji, sistemli təhlil, struktur-funksional, konfliktoloji, kulturoloji, kibernetik yanaşmaları göstərmək olar. Bu yanaşmaların müəlliflərinin dünyagörüşü əsaslarının uyğun gəlməməsinə, hamısının özünəməxsus həqiqəti dərk etmə nöqtəyi-nəzəri olmasına baxmayaraq, onların hamısı obyektiv həqiqəti əks etdirməyə istiqamətlənmişdir, hamısı siyasi-sosial reallığı izah etməkdə obyektivliyə can atır ki, bu da onları bir-birini inkar edən konsepsiyalar kimi yox, bir-birini qarşılıqlı surətdə tamamlayan konsepsiyalar kimi qəbul etməyə əsas verir. Bu yanaşmalar çoxsaylı və müxtəlif olsa da, onların əsasında dövlət idarəçiliyinin müxtəlif mülkiyyət münasibətlərinin qorunub saxlanması və inkişafına xidmət etməli olması durur və bu baxımdan onların metodoloji əsası birdir.

Metodoloji yanaşmaların dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinə tətbiqi minimum aşağıdakı üç tələbə əməl olunmasını nəzərdə tutur:

- 1) Dövlətə sosial sistem kimi, onun idarəetmə fəaliyyətinə isə sosial idarəetmənin bir növü kimi yanaşmaq;
- 2) Dövlət idarəetmə fenomenini obyektləşdirilmiş səmərəli (düşünülmüş) fəaliyyət kimi qəbul etmək, başqa sözlə, siyasi-sosial reallığın, təşkilati-idarəetmə strukturlarının, siyasi-hüquqi aktların, mərkəzi dövlət hakimiyyəti orqanları ilə partiya və ictimai birliklər arasında idarəetmə münasibətlərinin müxtəlif formalarının olduğunu qəbul etmək;
- 3) Dövlət idarəetməsinin nəzəri təhlilini konkret tarixi yanaşma prinsiplərini nəzərə almaqla qurmaq.

Bu prinsiplərin dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin metodoloji əsası kimi qəbul edilməsi onu göstərir ki, dövlət idarəçilik nəzəriyyəsi dövlətə və onun idarəetmə sistemində həmişə inkişafda olan bir kateqoriya kimi yanaşmalı və hər bir sosial-siyasi quruluşun özünəməxsus dövləti və dövlət idarəetmə sistemi olduğunu qəbul etməlidir.

Məsələn, marksizmə görə, dövlət azlığın çoxluq üzərində hökmranlıq vasitəsi, burjuva dövləti isə burjuaziyanın diktaturasıdır. Bu nəzəriyyəyə görə, proletariyatın diktaturası bütün ölkələr üçün keçilməsi zəruri olan mərhələdir və sosialist dövləti demokratiyanın ən yüksək forması hesab olunur, kommunizmə demokratiyanın yüksək inkişaf səviyyəsinə çatacağı, dövlətin lazımsız olaraq ölüb gedəcəyi, cəmiyyətin tamamilə ictimai özünüidarəetmə formasına keçəcəyi iddia edilir. Dövlətə və dövlət idarəçiliyinə belə yanaşma Sovet İttifaqında, daha sonra Çin, Şimali Koreya, Kuba dövlətlərində, Avropa qitəsinin sosialist inkişaf yolunu seçmiş bir çox dövlətlərdə hakim olmuşdur. Lakin ən geniş demokratiya və xalq hakimiyyəti, azadlıq şüarını irəli sürən və tamamilə dövlət mülkiyyətinə əsaslanan bu dövlət idarəetmə sistemi totalitarizmə gətirib çıxardı, insanı partiya-dövlət maşınının bir vintinə çevirməklə öz-özünü məhv etdi. Hazırda Çin, Şimali Koreya, Kuba kimi ölkələrdə dövlət idarəçilik sisteminin sosializmə xas metodologiyası əsaslı dəyişikliyə uğrasa da, bir sıra əlamətləri yəne qalır. Sovet dövründə marksist dialektik materializm yeganə düzgün metodologiya hesab olunurdu. Sovet dövlət idarəçilik sistemi dağılsa da, sosial-iqtisadi və siyasi proseslərə yanaşmada dialektik metodologiyaya əsaslanmaq hələ də qismən qalır.

Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinə sistemli yanaşma dövlət idarəçiliyində mövcud olan və vahid bir sistem yaradan qarşılıqlı əlaqələrin əlamətlərinin sistemli təhlilidir. Müasir sosial-siyasi elmlərdə bu metodologiyanın nəzəri əsaslandırılması T.Parsonun, D. İstonun əsərlərində öz geniş əksini tapmışdır. D.İstonun sistem modeli özündə ümumi sistem nəzəriyyəsinin siyasi təhlilə prinsiplə tətbiqini birləşdirir, o cümlədən, dövlət idarəçiliyi nəzəriyyəsinə sistemli təhlil nəzəriyyəsinin əsasını müəyyən edən «siyasi sistem», «davamlılıq», «tarazlıq», «funksiya», «əks-əlaqə» və s. kimi anlayışları siyasi elmlərə, o cümlədən, dövlət idarəçiliyi nəzəriyyəsinə də daxil edilmişdir.

Dövlət idarəçiliyinin bir sistem kimi öyrənilməsi öncə funksional-struktur yanaşmanı nəzərdə tutur. Burada «struktur» və «funksiya» anlayışları daha universal anlayışın içərisindən çıxarılır və diqqət mərkəzinə çəkilir. Struktur-funksional təhlil bütövlükdə sistem (dövlət idarəçilik sisteminin) mövcudluğu və qorunub saxlanması problemlərinin halına təbə edilir. Müasir idarəçilik nəzəriyyəsinə struktur-funksional yanaşma iki istiqaməti – struktur və funksional istiqamətləri birləşdirir. Öz növbəsində

struktur istiqaməti bu sistemi təşkil edən komponentlərin aydınlaşdırılması və onların qanunauyğun əlaqələrinin müəyyənləşdirilməsini nəzərdə tutur. Funksional istiqamət isə sistemin elementlərinin daxili fəaliyyət mexanizmlərinin, eləcə də sistemin xarici mühitlə əlaqəsinin, yaxud xarici fəaliyyət funksiyalarının öyrənilməsinə əhatə edir. Daxili fəaliyyət mexanizminin (sistemin elementlərinin qarşılıqlı əlaqəsinin) öyrənilməsi sistemin saxlanması yönəlmis fəaliyyətin istiqamətini açır, eləcə də özünün daxil olduğu sistemə münasibətdə əsas funksiyasının reallaşmasını təmin edir.

Xarici fəaliyyətin təhlili kibernetik anlayışlardan (düz və əks-əlaqə, qapalı sistem, qara yeşik, açıq sistem, mühitə uyğunlaşma) istifadə etməklə həyata keçirilir. Hər bir ictimai sistemi giriş və çıxışı olan kibernetik model formasında təsvir etmək olar. Ona idarəetmə təsiri girişdə göstərilir, nəticə çıxışda qeydə alınır. Belə hesab edək ki, giriş siyasi sistemdir-cəmiyyət tərəfindən tələbat və müəyyən ictimai qüvvələr tərəfindən sistemin mühafizəsidir, çıxış qərarlar və fəaliyyətdir, yaxud cəmiyyətin tələblərinə cavab və müdafiə etmə reaksiyasıdır. Giriş və çıxışın qarşılıqlı təsirinə, onlar arasında asılılığın təhlili müəyyən konkret şəraitdə sistemin durumunu proqnozlaşdırmağa və idarə etməyə imkan verir.

«Qara yeşik» dərkətmə modeli dövlət idarəetməsinin subyektini (hər hansı dövlət institutu), eləcə də obyektini (sosial qruplar, siyasi təşkilatlar və s.) öyrənmək üçün istifadə oluna bilər. Onlar idarəetmə baxımından «qara yeşik» rolunu o mənada oynayır ki, daxili strukturların fəaliyyətinin açılmamış xüsusiyyətlərini və mexanizmlərini açıb göstərirlər. «Qara yeşik» modelinin səmərəliliyi onda ifadə olunur ki, o, hakimiyyət və siyasi subyektlərin qabaqcadan görünməyən davranışını dərk etməyə və idarə etməyə imkan verir. «Qabaqcadan ağla gəlməyən davranış» isə demokratik cəmiyyət quruculuğuna yeni keçmiş dövlətlərin hamısında az-çox müşahidə olunur və ya oluna bilər.

Dövlətin idarəetmə fəaliyyəti öz təbiətinə görə ümumi və xüsusi mənafeclər arasında yaranan ictimai ziddiyyət və konfliktlərin tənzimlənməsi və həllinə yönəlir. İdarəedən və idarəolunan sistemin, subyektlərin inteqrasiya və dezinteqrasiyası, inkişafı və dağılması, konflikt xarakterli qarşılıqlı təsiri dövlət ictimai sistemlərinə də xasdır. Buna görə dövlət idarəetmə nəzəriyyəsinə konfliktoloji yanaşma da yuxarıda göstərilən o biri yanaşmalar kimi obyektiv şərtləndirilmişdir. O da dərkətmə və praktiki fəaliyyətin dialektik metodologiyasının ayrılmaz əlamətidir. Lakin, konfliktologiya elmi gənədir və bu konsepsiya ilə razılaşmayanlar da var. R.Darendorf siyasi-sosial proseslərə konfliktlər zənciri kimi yanaşır, T.Parsons isə öz konsepsiyasında konfliktləri cəmiyyətin inkişafı gedişində ortaya çıxan müvəqqəti hadisə kimi qiymətləndirir. Lakin eyni zamanda,

R.Darendorf belə hesab edir ki, bunlar bir-birinə zidd deyil, ictimai həyatda insanlar arasında həm konflikt, həm də «sosial qayda», əməkdaşlıq həmişə mövcud olur.

Son illərdə siyasi elmlərdə siyasi-kulturoloji yanaşma tətbiq olunmağa başlamışdır. Belə yanaşma bu və ya digər cəmiyyətə xas olan siyasi mədəniyyətə görə siyasi sistem, dövlət-hüquq institutlarının xarakterini, onların idarəetmə fəaliyyəti və dövlət idarəetmə münasibətləri haqqında fikir yürütməyə əsas verir.

Azərbaycan şəraitində dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin metodoloji əsasının müəyyən edilməsində Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanları, sərəncamları, Respublika Milli Məclisi tərəfindən qəbul edilmiş qanunlar, hökumətin sərəncam və qərarları əldə rəhbər tutulur.

Hər hansı metodologiyanın tətbiqinin səmərəlilik ölçüsü obyektiv həqiqətin əldə olunması və praktiki fəaliyyətin səmərəliliyinə nail olmaqdır. Lakin buna nail olmaq imkanı bu vaxt mövcud olan şəraitin imkanları ilə məhdudlaşır.

Dövlət idarəetmə prosesinin təhlili formasına görə subyektivdir. Əvvəla onu nəzəriyyəçi və ya praktiki işçi cəmiyyətin məhdud bir dairəsində (sosial qrupda, siyasi təşkilatlarda, yaşayış məntəqəsində) həyata keçirir, o özü ölkənin siyasi həyatının iştirakçısıdır (vətəndaşdır). Beləliklə, obyektiv həqiqət nisbətən subyektiv formada ifadə olunur. İkincisi, siyasi idarəetmə nəzəriyyəsinə bir ehkam kimi qəbul etmək olmaz. Bu nəzəriyyə tətbiq olunarkən hər ölkənin özünəməxsus materialından istifadə edilir. Ölkələrin çoxunda isə dövlət idarəçiliyi elmi dərkətmə obyektinə kimi öyrənilməmişdir. Hər bir ölkənin milli dövlət idarəçiliyi nəzəriyyəsi özünün tarixi təcrübəsinin və beynəlxalq təcrübənin təhlili əsasında qurulur. Bu zaman tədqiqatçının təsvirini verdiyi dövlət idarəetmə sxemi obyektiv reallığın əvəzedicisi olmaqla mövcud hakimiyyət strukturunun siyasətini əsaslandırmaq üçün alət rolunu oynayır. Nəzəriyyənin həqiqi funksiyası (bu istər iqtisadi, istərsə də siyasi nəzəriyyə olsun, fərqi yoxdur) hansısa mənafeyə xidmət etmək deyil, insanların, liderlərin, hakimiyyət strukturlarının obyektiv sosial reallığı düzgün başa düşməsi üçün izahedici konsepsiya verməkdir. Lakin dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin metodologiyasının gözlənilən müsbət nəticəni verməsi üçün onun dövlət idarəçiliyinə düzgün tətbiq metodları olmalıdır.

2.3. Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin metodu

Metod hər hansı baza (oprior) prinsiplərə istinad edərək yeni elmi hipotezlərin formalaşdırılması, reallıqların dərk olunması, çıxarılması

nəticələrin sübut edilməsi üçün istifadə olunan müxtəlif fəndlərin, üsul və vasitələrin məcmusudur.

Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin və onun metodoloji əsasının kompleks xarakteri onun siyasi-sosial, siyasi-hüquqi və sosial-iqtisadi reallığın öyrənilməsinin obyektiv və subyektiv, sosial-siyasi və ümumi-elmi, nəzəri və təcürbi metodları kompleksinin olmasını tələb edir. Bu hamılıqla qəbul olunsa da hələlik obyektiv səbəblərə görə yalnız dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinə aid olan unikal tədqiqətmə, öyrənmə metodu demək olar ki, yoxdur.

Başqa elm sahələrində dərk və izahətmə metodlarının tarixən formalaşdığı nəzərə alaraq demək olar ki, dövlət idarəçiliyi nəzəriyyəsində də təkmil, özünəməxsus tədqiq metodunun formalaşması mümkündür və yaqın ki, tədricən belə də olacaqdır. Yalnız bir əsas metodoloji məsələ – obyektiv və subyektiv metodların bir-birini qarşılıqlı tamamlaması prinsipi dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinə xas olan xüsusi metod kimi geniş yayılmışdır, onun həllinə yanaşma metodlarında isə fərqlər yənə qalır. Dövlət idarəçiliyi öz təbiətinə və quruluşuna görə özündə obyektiv və subyektiv istiqamətləri, yanaşmanı birləşdirir. Obyektiv yanaşma metodu ondan ibarətdir ki, dövlət həmişə özünə, fəaliyyətinə, cəmiyyətin tələbat və istəyinə kənardan baxmalı, cəmiyyətin vəziyyətini, onu narahat edən hadisələri və əhalinin istəyini obyektiv olaraq qiymətləndirməyi bacarmalıdır. Subyektiv metod dövlətin və onun idarəetmə sisteminin cəmiyyətə daxilən baxması – cəmiyyətin problem və istəyini bütün reallığı ilə dərk etməsi və öz idarəçiliyində nəzərə alması metodudur. Bunlar bir-birinə nə qədər yaxın olsa, üst-üstə düşməyə yaxınlaşsa, dövlət idarəçiliyinin müvəffəqiyyəti bir o qədər böyük ola bilər.

Dövlət idarəçiliyi nəzəriyyəsində bilavasitə ona məxsus digər xüsusi tədqiqat metodları işlənilib hazırlanmadığından hələlik çoxsaylı məsələlərin tədqiqi üçün ümumi elmi metodlardan və dövlət idarəçiliyinin aid olduğu ictimai elm sahələrində tətbiq olunan xüsusi metodlardan özünəməxsus formalarında istifadə olunur.

Bu ümumi elmi metodlar içərisində analiz və sintez mühüm yer tutur. Bunun köməyiylə fənnin predmetinə aid ayrı-ayrı məsələlər təhlil edilir, ümumiləşdirilir və dövlət idarəçiliyinə aid ümumi nəticələr çıxarılır. Məsələn, dövlət idarəçiliyinin strukturunda qanunverici, icraedici və məhkəmə orqanları müəyyən edilir və onların sintezindən ölkənin vahid dövlət idarəçilik aparatı formalaşdırılır.

Dövlət idarəçiliyində məntiqi mühakimə metodundan da istifadə olunur. Onun köməyiylə zəkada müxtəlif ümumiləşdirmələr, rəylər, qərarlar formalaşır, sonra lazım gələndə hallarda müvafiq sənədlərdə və praktikada öz əksini tapır.

Dövlət idarəçiliyində formalizə etmək metodu müəyyən qədər yayılmışdır. Onun köməyiylə dövlətçilikdə və dövlət idarəçiliyində hər hansı institutun (orqanın) strukturu, fəaliyyətinin əsas istiqamətləri müəyyən edilir.

Müqayisə metodu dövlət idarəetmə sisteminə ən çox yayılmış metodlardan biridir. Ümumiyyətlə, dövlətçilikdə, dövlət idarəçiliyinin nəzəri və praktiki məsələlərinin həllində müqayisə metodunun tətbiqinin vacibliyini hamı qəbul edir, burada ciddi fikir ayrılığı yoxdur. Lazımı materialı toplamaq, sistemləşdirmək, ən vacib məsələləri müəyyən etmək və başlıca diqqəti həmin məsələlərin həllinə yönəltmək – bunlar düzgün idarəetmənin mühüm şərtidir. Lakin hansı faktları toplamaq, hansıları necə müqayisə etmək, hansı faktların dövlət idarəçiliyi üçün vacibliyini qəbul etmək məsələlərində fikir ayrılığı mövcuddur. Həm də bu təkcə dövlət idarəçiliyinə aid deyil. Belə ki, müqayisə bütün elm sahələrində vacibdir və istifadə olunur. Çünki konkret bir nəticəyə gəlmək üçün faktların, hadisələrin kəmiyyət və keyfiyyət tələflərinin müqayisəsi bütün elmlər üçün vacibdir.

Kəmiyyət metodu, o cümlədən, statistik təhlil və proqnozlaşdırma metodu – bunlar idarəetmədə ən geniş yayılmış vasitələrdir. İdarəetmə qərarlarının qəbulunda təkmilləşmənin verə biləcəyi iqtisadi, sosial və siyasi nəticələrin müəyyənləşdirilməsində, idarəetmənin təşkilati strukturunun təkmilləşməsində statistik kəmiyyət təhlili və proqnozlaşdırma metodlarından geniş istifadə olunur.

İdarəetmədə ekstrapolyasiya və modelləşdirmədən də metodoloji vasitə kimi istifadə olunur. Ekstrapolyasiya – idarəetmədə hər hansı bir müsbət və ya mənfə meylin, əlamətlərin oxşar idarəetmə orqanlarına yayılmasıdır. Modelləşdirmə hər hansı idarəetmə orqanının, idarəetmə strukturunun, idarəetmə prosesinin, əməliyyatın modelinin işlənilib hazırlanması və tətbiqidir.

Müxtəlif elmi-praktiki eksperimentlər (təcürbələr) aparılması. Bu və ya digər idarəetmə institutlarının yaradılmış şərait daxilində fəaliyyətinin yoxlanılması, yaxud vəziyyəti öyrənmək, müəyyən bir təklifi hazırlamaq üçün eksperimentlər aparılması metodundan istifadə olunur. Eksperiment yolu ilə əldə olunan məlumatların düzgünlüyü, obyektivliyi bütün zəruri tələblərə əməl edildiyi şəraitdə (eksperiment üçün obyektin, şəraitin düzgün seçilməsi, həlli vacib olan problemin düzgün müəyyən edilməsi) təmin edilmiş ola bilər.

Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsində tətbiqi xarakterli tədqiqatlar ayrı-ayrı konkret şəraitlərdə ayrı-ayrı liderlərin çıxışlarına, hərəkətlərinə, ayrı-ayrı konkret şəraitdə dövlətin tədbirlərinə rəyi soruşulanların münasibətini öyrənməyə kömək edir. Bu cür tədqiqatlar dövlət idarəetmə sistemi

haqqında dolğun məlumat verməyə də dövlət idarəçiliyi sahəsində nəzəri ümumiləşdirmələr aparmaq, nəticələr çıxarmaq üçün faktiki material əldə olunması və toplanması üçün vacib vasitə rolunu oynayır.

Dövləti və dövlətin əsas təşkilati strukturlarını birdən-birə tamamilə dəyişmək real həyatda mümkün olmur. Məsələn, ölkədə eyni vaxtda digər başqa şərtlər saxlanılmaq şərti ilə başqa tərkibli parlament yaratmaq, hökumət təşkil etmək olmaz, onların səmərəliliyini hesablamaq və müqayisə etmək də mümkün deyil.

Dövlət idarəetməsində tarixi-məntiqi metod, yəni hadisələrin əmələ gəlməsi və inkişafına tarixi səpgidə yanaşma (müəyyən bir xüsusiyyət nə vaxt yaranıb, hansı inkişaf mərhələsi keçib, indi nə vəziyyətdədir), konkret sosioloji metod və fəndlər (konkretləşdirmə, müsahibələr), sosial-kefiyyət dəyişikliklərinin tədqiqat metodları geniş tətbiq olunur. Sosioloji metodlar dövlət idarəçiliyində özünün daha geniş tətbiqini tapmışdır. Sosioloji metod idarəetmə sistemilə cəmiyyət arasında əlaqə və əks-əlaqə yaranmasında, dövlət institutlarının qərarlarına qarşı əhalinin müəyyən qrupunun münasibətinin öyrənilməsində, dövlət siyasətinin sosial səmərəliliyinin aşkara çıxarılmasında mühüm rol oynayır.

Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsi makrosəviyyəli siyasi elmdir. Bu metodların tətbiqi dövlət idarəçiliyi sahəsində elmi təhlili makrosəviyyədən mikrosəviyyəyə endirməyə, dövlət idarəçiliyi sferasında ayrı-ayrı fəndləri, onların davranış və fəaliyyət istiqamətlərini öyrənməyə imkan verir. Bu metodların köməyiylə dövlətin tarixi tipləri, dövlət rejimlərinin təsnifatı və s. aparılır.

Dövlət idarəçiliyində ictimai elmlər üçün spesifik olan metodların tətbiqi onların dövlət idarəçiliyinə aid olan xüsusiyyətlərinin aşkara çıxarılması və istifadə olunmasını tələb edir. Məsələn, müqayisə metodunun tətbiqi zəmanə müqayisə olunan hadisələrin kəmiyyət təhlili ilə yanaşı keyfiyyət təhlilinin, keyfiyyət fərqlərinin də nəzərə alınması vacibdir. Şübhəsiz ki, idarəetmədə burda göstərmədiyimiz digər metodlardan da istifadə olunur. Lakin bunların heç biri ayrılıqda idarəetmənin müvəffəqiyyətə həyata keçirilməsi üçün kifayət etmir. Bu metodların hamısının kompleks halda qarşılıqlı əlaqədə istifadə olunması dövlət idarəçiliyinin müvəffəqiyyətlə həyata keçirilməsini təmin edə bilər. Eyni zamanda çoxsaylı metodların hamısı heç də eyni dərəcədə tətbiq olunmur, əslində buna ehtiyac da olmur. Beləliklə, bu metodlardan çoxu müəyyən xüsusiyyətlərlə və hər bir konkret şəraitdə məhdudiyatlarla tətbiq olunur.

III FƏSİL. DÖVLƏT İDARƏÇİLİYİ VƏ CƏMİYYƏTİN İDARƏ OLUNMASINDA ONUN ROLU

3.1. İdarəetmənin mahiyyəti və cəmiyyətin idarə olunmasına qoyulan tələblər

Ədəbiyyatlarda bizi əhatə edən dünyanın üç böyük və bir-birindən fərqlənən tərkib hissəsi qeyd olunur: cansız təbiət, canlı təbiət, insan cəmiyyəti. Bunlar qarşılıqlı əlaqə və asılılıq şəraitində bir tam halında mövcuddur. Bunların mövcudluğu dünyanın mövcudluğudur. Bu mövcudluq üçün bunlar arasındakı qarşılıqlı əlaqə və münasibətlər tənzimlənməli, başqa sözlə, idarə olunmalıdır.

Demək olar ki, hamılıqla qəbul edilmişdir ki, ümumiyyətlə idarəetmə təbiətin, cəmiyyətin, insanın müəyyən çoxsaylı elementlərinin və ya tərkib hissələrinin qarşılıqlı təsirinin (fəaliyyətinin) nizama salınmasıdır. Dünyanın yuxarıda adı çəkilən hər bir tərkib hissəsində idarəetmənin özünəməxsus xüsusiyyətləri var.

Cansız təbiətin mexaniki, istehsal-texniki proseslərin, mexanizmlərin, maşın sistemlərinin idarə olunmasını vaxtı ilə F.Engels «şeylərin idarə olunması» adlandırmışdır. Bu idarəetmə prosesi texniki elmlər tərəfindən öyrənilir.

Canlı təbiətdə gedən bioloji proseslərin idarə olunmasını təbiət elmləri öyrənirlər.

Cəmiyyətdə (sosial proseslərdə) idarəetmə prosesi idarəetmənin ən çətin və mürəkkəb sahəsidir.

Cəmiyyətdə idarəetmə müəyyən qruplarda, kollektivlərdə, siniflərdə bir-ləşən və müxtəlif mənafeləri olan insanların fəaliyyətinə qarşılıqlı təsir göstərmək formasıdır. «Cəmiyyətin idarə olunması insanların insanlar vasitəsilə idarə olunmasıdır» (F. Engels). Cəmiyyətdə idarəetmə prosesi insan fəaliyyətinin xüsusi forması olub cəmiyyət üzvlərinin, kollektivlərin fəaliyyətinə məqsədyönlü xarakter vermək və bu fəaliyyət növlərini qarşılıqlı əlaqələndirmək zərurətindən irəli gəlir. Həm də cansız və canlı təbiətdə idarəetmə - özünütənzimləmə texnika və texnoloji, bioloji proseslər vasitəsilə həyata keçirilirsə, cəmiyyətdə idarəetmə insan vasitəsilə həyata keçirilir və o, şeylər arasındakı münasibətlərdən tamamilə fərqlənən insanlar arasındakı münasibətləri məqsədyönlü tənzimləyir.

İdarəetmədə əksər hallarda «insan - texnika (texnologiya) – təbiət – insan» prosesi getsə də burada idarə edən də, idarə edilən də insandır və ya insan qrupudur. İdarəetmə özü də insanın tələbatının ödənilməsinə yönəldilir.

İdarəetmə nə qədər inkişaf etsə, avtomatik idarəetmə sistemləri kütləvi surətdə bütün idarəetmə sahələrində tətbiq olunsa belə, yaddan çıxarmaq olmaz ki, bu avtomatik idarəetmə sistemlərini yaradan insandır və onun əməyinin və dərkətmə qabiliyyətinin məhsuludur.

Cəmiyyətin idarə olunması sosial (ictimai) elmlərin predmetidir. İnsanlar cəmiyyətin əsas məhsuldar qüvvəsi olmaqla təbiətin və cəmiyyətin obyektiv qanunlarını dərk edir və ondan istehsal, bölgü, mübadilə və istehlak prosesinin tənzim və idarə olunmasında istifadə edirlər. *Burada idarəetmə elminin obyektini sosial-iqtisadi sistem, predmeti isə istehsal prosesi və insan fəaliyyətinin təşkilidir.* Bu növ idarəetmə xalq təsərrüfatının bütövlükdə idarə olunmasını, müəssisələrin, sahələrin, regionların, birliklərin, kollektivlərin və onların daxili tərkib hissələrinin idarə olunmasını əhatə edir. Beləliklə, biz idarəetmə anlayışı ilə cəmiyyətin, konkret sahə və ərazilərin, müəssisələrin, canlı və cansız təbiətin idarə olunmasını fərqəndirməliyik.

İdarəetmə insanların özləri tərəfindən onların yaşamaq tələbatı kimi yaranmış və mədəni cəmiyyətin bütün inkişaf mərhələlərində mövcud olmuşdur. İdarəetmə insanların həyat fəaliyyətini məqsədyönlü tənzimləmək, onların mənafeələrini və tələbatlarını ödəmək üsul və vasitələrinin məcmusudur.

Cəmiyyətin idarə olunması məhsuldar qüvvələrin inkişafı və onun təşkili ilə sıx surətdə əlaqədardır. Məhsuldar qüvvələr inkişaf etdikcə cəmiyyətin siyasi təşkili və idarə olunmasının forma və metodları da təkmilləşir və məhsuldar qüvvələrin inkişaf səviyyəsinə uyğunlaşdırılır. Bu səbəbdən hər bir tarixi dövrdə idarəetmə mövcud cəmiyyətə uyğun olur - öz məzmunu və məqsədini də həmin cəmiyyətdən alır, bu cəmiyyətin qorunub saxlanması, səmərəli inkişafına xidmət edir, cəmiyyətin inkişaf səviyyəsindən asılı olaraq dəyişir və təkmilləşir. Məhsuldar qüvvələrin inkişaf səviyyəsi yüksəlir - cəmiyyətin texniki-iqtisadi, sosial strukturunda, ərazi təşkilində əsaslı dəyişikliklər baş verir - cəmiyyətin dəyişməsi idarəetməni də dəyişməyi və təkmilləşdirməyi tələb edir. Sonra bu proses yenidən təkrar olunur. Beləliklə, idarəetmə açıq sistemdir. Burada hər şey dəyişir, əsas məsələ insanların həyat və fəaliyyətində ortaya çıxan problemləri vaxtında həll etməkdir. İdarəetmənin predmeti nə olursa olsun (maddi şey, texnika, texnoloji proses, təbii yaradıcılıq məhsulu) fərqi yoxdur, onun o biri tərəfində insan, mərkəzində isə insanların qarşılıqlı münasibətləri və mənafeələri durur.

İdarəetməyə insan fəaliyyətinin xüsusi bir növü kimi - insanların insanlar tərəfindən idarə olunması kimi yanaşılır. Müasir dövrdə idarəetmə obyektini kimi insanın rolu artır. Belə ki, müasir elmi-texniki tərəqqi dövründə insan maşınla əmək predmeti arasında deyil, maşının üstündə

durur, maşını idarəetmə kütləvi hal alır. Bütövlükdə əhalinin texniki hazırlığı və texniki təhsil səviyyəsinin yüksəlməsi idarəetmə prosesinin texniki səviyyəsinin yüksəlməsinin mühüm şərtinə çevrilir. Maşınlar sisteminin tətbiqi idarəetmədə insanın tutduğu yeri dəyişir və rolunu artırır.

İdarəetmə ictimai münasibətlər sistemində daxil olan bir münasibət formasıdır, insanlara təsir etməklə onları hərəkətə gətirir, onlar arasında yeni münasibətlər formalaşdırır. İdarəetmə insanların şüuruna, fəaliyyətinə və davranışına təsir və qarşılıqlı təsir formasıdır. Burada qarşılıqlı təsir müəyyən nəticə əldə olunmasında mühüm rol oynayır.

İdarəetmədə məqsədyönlülük əsas şərtidir. Həm də məqsəd konkret vəzifələrlə tamamlanır, məqsəd-vəzifə prinsipi yaranır. Məqsəd aydın, yerinə yetirilə bilən olmalı və real şəraitdən irəli gəlməlidir. Məqsəd müdafiə olunmaq, hüquqi və maliyyə təminatı almaq imkanına malik olmalı, ictimaiyyət tərəfindən dərk edilməli və müdafiə olunmalıdır.

İdarəetmə təşkil etmək (müəssisəni, istehsalı, əhalini, kollektivi, cəmiyyəti və s.) və məqsədyönlü fəaliyyətə real şərait yaratmaq kimi vacib xüsusiyyətləri də özündə birləşdirir. Beləliklə, cəmiyyətdə idarəetmə insanların ictimai, kollektiv və qrup halında həyat və fəaliyyətinə məqsədyönlü (şüurlu, qararlaşıdırılmış, qabaqcadan düşü nülmüş), təşkilədici və tənzimləyici təsir və qarşılıqlı təsir göstərmək formasıdır. Bu təsir bilavasitə özüündə formasında və yaradılmış xüsusi strukturlar (dövlət, ictimai birliklər, partiyalar, firmalar, kooperativlər, müəssisələr, ittifaqlar) tərəfindən göstərilir.

3.2. Dövlət idarəçiliyinin xüsusiyyətləri

Bütün idarəetmə formaları içərisində dövlət idarəçiliyi xüsusi yer tutur. *Dövlət idarəçiliyi dedikdə dövlətin öz hakimiyyət qüvvəsinə əsaslanaraq insanların ictimai həyat fəaliyyətinə onu qaydaya salmaq, qoruyub saxlamaq və ya yenidən qurmaq məqsədilə praktiki, təşkilədici və tənzimləyici qarşılıqlı təsiri nəzərdə tutulur.* Əlbəttə, mürəkkəb ictimai hadisələrə verilən təriflər həmişə şərti və nisbətən məhdud xarakter daşıyır, hansısa vacib bir xüsusiyyət, qarşılıqlı əlaqə nəzərə alınmır. Burada dövlət idarəçiliyinə verilmiş tərif də belədir. Lakin dövlət idarəçiliyinin belə müəyyən edilməsinin əsas məqsəd cəhəti ondadır ki, dövlət idarəçiliyinin tamlığını, sistemliliyini, geniş əhatə dairəsini əks etdirən üç cəhət nəzərə alınır:

- 1) Dövlətin sistemli təşkil olunması idarəetmə subyektli olması;
- 2) İnsanların ictimai həyat fəaliyyətinin idarəetmə təsirinə məruz qalması və bu təsiri qarşılıqlı surətdə qəbul etməsi;
- 3) Qarşılıqlı idarəetmə təsirinin özüünün dövlətdə cəmiyyət arasında aktiv qarşılıqlı əlaqə yaratması.

Bu tərif dövlət idarəetməsinin çoxtərəfli təzahürünün nəzəri əsaslarını verməklə onu düzgün başa düşmək və praktiki istifadə etməyə imkan verir.

Dövlət idarəçiliyi cəmiyyətin idarə olunmasının mühüm formalarından biridir. Dövlət idarəçiliyinin onu başqa idarəetmə formalarından fərqləndirən bir sıra özünəməxsus xüsusiyyətləri vardır. Lakin ədəbiyyatlarda bunlardan ümumi xarakter daşıyan üçünün sərhəti daha geniş yer verilir.

Birincisi, cəmiyyətin idarə olunması sistemində dövlət idarəçiliyinin məqsədyönlü, təşkilədi və tənzimləyici təsiri müəyyənedici xarakter daşıyır və hakimiyyətin gücünə əsaslanır. Dövlət haqqında fikirlər, mövqelər müxtəlif olsa da onun idarəetmədə müəyyənedici rolu haqqında fikirlər üst-üstə düşür. Dövlətin güclü hakimiyyət qüvvəsi var. Məsələn, M. Veber bu haqda yazmışdır. «Dövlət insanların insanlar üzərində hökmranlıq münasibətidir. O, bu hökmranlıq münasibətində təzyiqdən, zordan əsas vasitə kimi istifadə edir».¹ Bu, dövlətə aid bütün fikirlər içərisində ən yaxşılarından biri hesab olunur. Qısa Fəlsəfi Ensiklopediyada dövlət hökmranlıq strukturu kimi təsvir olunur. Göstərilir ki, dövlət insanların bircə fəaliyyəti, habelə onun nümayəndəliyinin fəaliyyəti nəticəsində daim təkmilləşən və son nəticədə bu və ya digər sahələrdə ictimai fəaliyyəti qaydaya salan hökmranlıq strukturudur.²

Doğrudan da dövlət ona görə dövlətdir ki, onun əlində insanlara qarşı dövlət hakimiyyəti – məcburetə hakimiyyəti var. Məhz bu hakimiyyətlə insanla: müxtəlif vasitələrlə (iqtisadi, siyasi, sosial, informasiya) məcbur edilirlər ki, dövlətin onlar haqqında məqsədli, təşkilətmə və tənzimləmə fəaliyyəti həyata keçsin, onlar könüllü surətdə və ya məcburiyyətlə dövlət iradəsinin üstünlüyünü, birinciliyini qəbul etsinlər. Doğrudur, buna bənzər hakimiyyət ailədə, insan qruplarında, kollektivlərdə də olur və onlar adətlərdə, ənənələrdə, məna və mədəniyyətdə, ictimai rəydə ifadə olunur. Lakin bütün bunları hüquqi cəhətdən əsaslandırılmış, xüsusi hüquqi bazası olan dövlət hakimiyyəti və bu hakimiyyətin reallaşdırılmasında məcburetə vasitələrinə malik olan dövlət aparatının qüvvəsi ilə müqayisə etmək olmaz. Buna görə də dövlət idarəçiliyində dövlətin müəyyənedici təsiri dövlət hakimiyyəti ilə, dövlətin qanunları, normativ-hüquqi aktları ilə möhkəmləndirilir və yerinə yetirilməsi təmin edilir. Dövlətin müəyyənedici təsiri sadəcə olaraq arzu, çağırış mövqeyi deyil, bu dövlətin hakimiyyət qüvvəsinə söykənən və qanunçuluğa əsaslanan mövqeyidir və mütləq yerinə yetirilməlidir.

Dövlət idarəçiliyinin ikinci spesifik xüsusiyyəti onun genişliyi və bütün cəmiyyətə şamil olması və yayılması, hətta bəzən dövlətin sərhədlərindən kənara çıxması, onun yeritdiyi beynəlxalq siyasət çərçivəsində başqa ölkələri də əhatə etməsidir. Əlbəttə, bu genişliyi həddən artıq şişirtmək, bütün sahə-

lərə tamamilə aid etmək də düzgün olmaz. Başqa sözlə, bu tezis belə bir təsviri yaratmamalıdır ki, guya dövlət insanların bütün hərəkət, davranış və fəaliyyətinə qarışır, yaxud qarışmalı, onların bütün qarşılıqlı münasibətlərini idarə etməlidir. Hətta totalitar dövlətdə müstəsna hallarda belə bu təşəbbüs-lər müsbət nəticə verməmişdir. Son nəticədə az-çox azadlıq mövcud olmuşdur. Beləliklə, dövlət və cəmiyyət arasında normal qarşılıqlı münasibət insanların böyük həcmdə azadlığını, müstəqilliyini və özünüidarəsini nəzərdə tutur.

Lakin burada əsas cəhət ondan ibarətdir ki, insanların azadlığı, müstəqilliyi və özünüidarəetmə hüququnun əhatəsi və sərhədləri ictimai institutlarla birlikdə, həm də əsasən dövlət tərəfindən müəyyən edilir. Məhz dövlət qanunvericilik vasitəsilə cəmiyyət həyatının bütün sahələrində insanların davranışının ümumi, əsas, tipik qaydalarını işləyib hazırlayır və həyata keçirilməsini təmin edir. Bu baxımdan dövlət insan fəaliyyətinin bütün sahələrinə məqsədyönlülük verir, təşkilədi və tənzimləyici təsir göstərir, özünün hakimiyyət qüvvəsi ilə onlara riayət edilməsini təmin edir. Bu səbəbdən insanların azadlığı ilə dövlətin idarəetmə fəaliyyətində lazım gələnlər arasında istifadə etdiyi vasitələri (qadağa, cərimə, cəza) qarşı-qarşıya qoyanlar səhv edirlər.

Azadlıq insanın yaşadığı ölkədə qəbul edilmiş qanunların fəaliyyətindən başlanır. Dövlət idarəçiliyi əhalinin böyük əksəriyyəti tərəfindən qəbul olunan və qanunla möhkəmləndirilmiş davranış normalarını müdafiə edir. Tarixi təcrübədə çoxdan sübut olunmuşdur ki, ədalətlik ancaq cəmiyyətin tələbatından irəli gələn qanunçuluq əsasında təmin oluna bilər. Bu baxımdan həqiqi demokratiya və azadlıq dövlətdən «qaçmaq», yaxasını qurtarmaq, ona qarşı mübarizə aparmaq yolu ilə yox, mükəmməl hüquqi dövlət qurmaq, bu dövlətin qanunçuluğu möhkəmlətmək istiqamətində fəaliyyəti ilə mümkündür. Görünür ki, cəmiyyət həyatının bütün sahələrinə dövlətin təsiri hələ uzaq perspektivdə də qalacaqdır. Lakin cəmiyyətin inkişaf səviyyəsindən asılı olaraq dövlətin bu inkişafa təsir dərəcəsi, onun xarakter və məzmunu dəyişəcəkdir.

Dövlət idarəetməsinin başqa bir mühüm xüsusiyyəti onun sistemli xarakter daşmasıdır. Dövlət həm daxili tərkib hissələrinə, həm də yerinə yetirdiyi funksiyalara görə çox mürəkkəb inzibati-siyasi təşkilatdır və o, idarəetmə subyekti kimi çıxış edərkən özünün idarəetməsinə sistemlilik xüsusiyyəti verir. Başqa idarəetmə formalarından fərqli olaraq dövlət idarəetməsi həmin xüsusiyyəti özündə birləşdirmədən ya mövcud ola bilməz, ya da mövcud olsa da formal xarakter daşıyır, qarşısında duran məqsəd və vəzifələri icra edə bilməz. Dövlət idarəetmə sistemində on milyonlarla müxtəlif xarakterli, dünyagörüşlü insanlar, çoxsaylı dövlət orqanları və dövlət təşkilatı strukturları, bunlarda işləyən çoxsaylı vəzifəli

¹ M. Veber. Seçilmiş əsərləri. M.: 1990. s.646.

² Краткая Философская Энциклопедия. М.: 1994. с.112.

şəxslər və başqa xidmətçilər daxildir. Dövlət idarəetməsində müxtəlif və yüksək qiymətli materiallar, maliyyə və intellektual resurslar, geniş və zəngin informasiya istifadə olunur. Dövlət idarəçiliyi özü külli miqdarda idarəetmə tədbirləri və qərarlarından, təşkilati fəaliyyətdən ibarətdir. Əgər bu strukturların hər biri müstəqil fəaliyyət göstərib, öz məqsəd və vəzifələrini ayrılıqda, müstəqil reallaşdırmağa çalışsa, dövlət idarəçiliyi baş tutmaz, cəmiyyətdə özbaşınalıq, hərə-mərclik hökmranlıq edər, ölkə böyük itkilərə məruz qalar. Tarixdə belə hallar çox olmuşdur ki, dövlət idarəçiliyi guya mövcud olmuş, cəmiyyətdə isə dağınıq, özbaşınalıq hökmranlıq etmişdir. Daha aydın olsun deyə Azərbaycanca 1990-1993-cü illərdə mövcud olmuş dövlət idarəçiliyini və siyasi, sosial, iqtisadi vəziyyəti xatırlamaq kifayətdir. Baxmayaraq ki, respublikada formal olaraq dövlət, dövlət rəhbərliyi mövcud idi, həqiqətdə isə ölkədə özbaşınalıq, hərə-mərclik, dağınıq hökmranlıq edirdi, vətəndaş müharibəsi başlanmışdı və Azərbaycanın müstəqilliyi təhlükədə idi.

Dövlət idarəçiliyi üçün sistemlilik prinsipial əhəmiyyət kəsb edir. Ancaq sistemlilik dövlət idarəçiliyinə onun müxtəlif həlqələri arasında zəruri razılaşdırma, koordinasiya, subordinasiya, müəyyən məqsədyönlülük, səmərəlilik xarakteri verir.

3.3. Dövlət idarəçiliyinin məqsədləri

Ölkədə demokratik dövlət quruculuğu hər şeydən əvvəl dövlət idarəçiliyinin məqsədinin müəyyənləşdirilməsi mexanizmlərinin dəyişməsinə, idarəetmənin bu yarım sistemində obyektiv şəraitdən yaranmış, əsaslandırılmış və səmərəli xarakter verməyi nəzərdə tutur. Dövlət idarəçiliyi üçün müəyyən olunmuş məqsəd ölkədə mövcud olan obyektiv vəziyyəti dərk etməyini və ona subyektiv münasibətin məhsuludur. Dövlət idarəetməsi qarşısına qoyulan məqsədin bir tərəfdən bütün cəmiyyətə aid olması, digər tərəfdən dövlət hakimiyyətinə istinad etməsi, onun müəyyən olunmasını xüsusilə çətinləşdirir, onun müəyyənləşdirilməsini zəngin bilik və təcrübə tələb edən mürəkkəb intellektual prosesə çevirir.

Dövlət idarəçiliyi qarşısına qoyulan məqsədlər ən azı aşağıdakı tələblərə cavab verməlidir.

- *Dövlət idarəetməsinin məqsədinin yaranması və formalaşması ictimai mənbəyə malik olmalıdır.* Qeyd etmək lazımdır ki «dövlət idarəetməsinin məqsədinin yuxarılar tərəfindən görünməsinə, yuxarılara aydın olmasına» iddia edən indiyə qədər qərarlaşmış stereotiplərdən fərqli olaraq dövlət idarəetməsinin məqsədi aşağıdan yaranmalı, həmin dövlətdə birləşən insanların tələbatından və mənafeyindən irəli gəlməlidir. Bunun səbəbi aydındır. Hər bir normal dövlətin mahiyyəti və məqsədləri ərazisində

yaşayan xalqın maddi və mənəvi inkişafına şərait yaratmaqdan ibarətdir. Beləliklə, cəmiyyətin daxili vəziyyəti və onu narahat edən problemlərin həlli dövlət idarəetməsinin məqsədlərinin formalaşmasının başlıca mənbəyi olmalıdır.

- *Dövlət idarəetməsinin məqsədi aydın və əsaslandırılmış olmalıdır.* Aydın olmalıdır ona görə ki, onu həm idarəedənlər, həm də əhali başa düşsün. Əsaslandırılmış olmalıdır ona görə ki, inandırıcı olsun və onun yerinə yetirilməsinə marağı olanları səfərbər edə bilsin.

- *Dövlət idarəetməsinin məqsədi mövcud vəziyyətin təhlili, əldə olunmuşların qiymətləndirilməsi və problemlərin müəyyənləşdirilməsi üzərində qurulmalıdır.* Məqsədi müəyyənləşdirmək üçün cəmiyyətin ətrafında və daxilində formalaşan obyektiv şəraiti öyrənmək, subyektiv amillərin imkanını və qüvvəsini, dövlət idarəetməsinin potensialını düzgün qiymətləndirmək, hər bir idarə olunan obyektin idarəçilik təsirinə ehtiyacını müəyyənləşdirmək vacibdir. Bir sözlə, dövlət idarəçiliyinin məqsədi obyektiv olmalı, mövcud olan obyektiv və subyektiv amillərin təhlilindən yaranmış obyektiv məqsəd kimi müəyyənləşdirilməlidir.

- *Dövlət idarəetməsinin məqsədi nisbi və açıq xarakter daşmalıdır.* Bu onunla əlaqədardır ki, məqsəd həmişə insan fəaliyyətinin gələcəkdə verə biləcəyi son nəticəni nəzərdə tutur. Lakin, gələcəyi tam aydınlıq ilə görməyin çox çətin olması da məlumdur. Bu səbəbdən məqsədlər nisbidir, şəraitdən asılı olaraq dəyişə, təkmilləşə bilər. Məqsəd açıq olmaqla gələcəyə doğru yönəlməli, gələcəyi görməlidir. Bu da öz ifadəsini proqnozlaşdırma, proqramlaşdırma və planlaşdırma tapır. XX əsrin 20-ci illərindən başlayaraq məhz proqnozlar, proqramlar və planların işlənilib hazırlanması və icrası dövlət idarəçiliyi məqsədlərinin icrasının başlıca vasitəsinə çevrildi.

- *Dövlət idarəetməsinin məqsədləri ıerarxiya təşkil etməlidir.* Şübhəsiz ki, cəmiyyət üçün, o cümlədən dövlət idarəetməsi üçün başlıca məsələ insanların azad, sakit və yaradıcı həyat fəaliyyəti üçün şərait yaratmaq, bu şəraiti qoruyub saxlamaq və yaxşılaşdırmaqdır. Dövlət idarəetməsinin məqsədləri şəxsiyyət, cəmiyyət və dövlət arasında səmərəli qarşılıqlı münasibətin formalaşmasına şərait yaratmalıdır.

Yaranma mənbələrinə, məzmununa və ardıcılığına görə dövlət idarəetməsinin məqsədlərini aşağıdakı strukturlara ayırmaq olar:

- İctimai-siyasi – cəmiyyətin kompleks, tam, tarazlaşdırılmış və əmin-amanlıq şəraitində keyfiyyətli inkişafını əhatə edən məqsədlər;
- Sosial – insanların sosial həyatının vəziyyətinə və səviyyəsinə dövlətin təsirini əks etdirən məqsədlər;
- Mənəvi-psixoloji – bir tərəfdən cəmiyyətin əldə rəhbər tutduğu mənəvi dəyərlərin dərk olunmasını, digər tərəfdən isə ictimai-siyasi və sosial

məqsədləri həyata keçirmək üçün cəmiyyətin mənəvi potensialının artırılmasını nəzərdə tutan məqsədlər;

- İqtisadi – iqtisadi münasibətlər sistemini xarakterizə edən, ictimai-siyasi və digər məqsədlərin reallaşdırılmasını təmin edən məqsədlər;

- İstehsal – yuxarıda sadalanan məqsədlərə uyğun olan və onların həyata keçirilməsinə yardım edən, istehsal obyektlərinin yaranmasından ibarət olan məqsədlər;

- Təşkilati – dövlət idarəetməsinin subyekt və obyektlərində təşkilati problemlərin həllinə yönəlməmiş məqsədlər (uyğun funksional və təşkilati strukturların qurulması);

- İnformasiya – nəzərdə tutulmuş məqsədləri zəruri, etibarlı və adekvat informasiya ilə təmin etməyə yönəlməmiş məqsədlər və s.

Dövlət idarəçiliyi nəzəriyyəsi sahəsində görkəmli mütəxəssis Q.V. Atamançuk ətraflı təhlil və ümumiləşdirmədən sonra dövlət idarəçiliyinin məqsədlər «ağacı»nın aşağıdakı dörd qrup təbəblərə cavab verməsinin vacibliyini xüsusi qeyd etmişdir.¹

a) obyektiv şəraitdən irəli gəlməli və əsaslandırılmış olmalı; ictimai inkişafın və insanların fəaliyyətinin obyektiv qanunauyğunluqları və meyillərindən irəli gəlməli; bu və ya digər müsbət obyektiv inkişaf meyillərini, münasibətlərinin mövcudluğu və fəaliyyətinə uyğun olmalı;

b) sosial yönümlü olmalı; başqa sözlə, insanların istək, tələbat və mənafeələrindən irəli gəlməli, onlara cavab verməli, bununla da onları həmin məqsədləri dərk etməyə, həmin məqsədləri müdafiə etməyə və bu məqsədlərin həyata keçirilməsi ətrafında sıx birləşməyə çalışmalı;

c) resurs cəhətdən təmin olunmalı, o cümlədən intellektual, maddi, maliyyə resurslarının ehtimal olunan miqdarı ilə deyil, həqiqi mövcud miqdarı ilə təmin olunmalı, ictimai həyat və fəaliyyətin konkret şəraiti və amillərlə əlaqələndirilməli;

d) sistemli təşkil olunmalı, özündə müəyyən ardıcılıqla strateji, cari və taktiki məqsədləri, ümumi və xüsusi, əsas və köməkçi, son və aralıq, uzaq, yaxın və bilavasitə məqsədləri birləşdirməlidir.

Dövlət idarəetməsi məqsədlərinin bu tərkib hissələri məqsədlər ağacının müxtəlif tərəflərini təşkil edir. Məqsədlər ağacının mərkəzi (müəyyənləşdirici) məqamı cəmiyyətin keyfiyyəti, onun saxlanması və dəyişdirilməsi ilə bağlı strateji məqsədlərin müəyyənləşdirilməsindən ibarətdir. Strateji məqsədlər operativ məqsədlərə, onlar isə öz növbəsində taktiki məqsədlərə bölünür. Bəzən strateji məqsədlərə başlıca məqsədlər, yerdə qalan məqsədlərə isə təminədiçi məqsədlər deyilir. Məqsədləri başqa əsaslara görə də fərqləndirmək olar: həcminə görə - ümumi (bütün dövlət

idarəetməsi üçün) və xüsusi (onun ayrı-ayrı alt sistemləri, komponentləri üçün); nəticələrinə görə - son və aralıq məqsədlərə; zaman etibarilə - uzun müddətli, orta müddətli, qısamüddətli məqsədlərə ayırmaq olar. Məqsədlər ağacının qurulması məqsədlərin razılaşdırılmasını, onların subordinasiyasının təmin olunmasını, məqsədlərin cəmiyyətin tələbatlarına və maraqlarına uyğunluğunu təmin etməyi nəzərdə tutur. Dövlət idarəetməsinin məqsədlərinin hər birinin ayrılıqda və məqsədlər «ağacının» bütövlükdə əsaslandırılmış və həqiqi olması başqa şərtlərlə yanaşı, onun müvafiq resurslarla təminatı ilə əlaqədardır.

Dövlət idarəetməsi məqsədlərinin praktiki baxımdan reallığı - dövlətin sadəcə olaraq arzusu deyil, bir-birini tamamlayan məqsəd-vəzifədir, dövlətin böyük məsuliyyətlə öz üzərinə götürdüyü öhdəlikdir. Dövlət idarəçiliyi məqsədlərinin müəyyən edilməsində təbii və insan resursları müstəsna əhəmiyyət kəsb edir. Təbii resurslar istənilən qədər, tükənməz deyil. Onların perspektivdə, xüsusən sürətlə artmaqda olan tələbatla müqayisədə, genişlənməsi və artması da mümkündür deyil, böyük əksəriyyəti istifadə olunmuşdan sonra bərpə olunmur, ehtiyatı tükənir, hasilatı ilə əlaqədar xərclər artır. Odur ki, dövlət konkret dövrdə öz sərəncamında olan təbii resursların əhəmiyyətini lazımcə qiymətləndirməlidir. İnsan potensialı da heç də həmişə istənilən qədər, istənilən keyfiyyətdə olmur. İnsanın ixtisası, mənəvi-texniki səviyyəsinin yüksəlməsi üçün lazım olan xərclər artır. Lakin dövlətin sərəncamında çox xərc tələb etməyən, daim inkişaf edən və bərpə olunan sosial-siyasi xarakterli resurslar da var. Bunlardan səmərəli istifadə olunması dövlət idarəçiliyinin məqsədləri müəyyən edilərkən nəzərə alınır.

Birinci növbədə bu, hüquq resursudur. Sözüün həqiqi mənasında bura müvafiq dünya görüşü, adət-ənənə, həyat tərz, insanların davranışı və onları hüquqi cəhətdən təmin edən qanunlar, digər normativ sənədlər və mexanizmlər daxildir. Tarixi təcrübədə hələ qədim dövrlərdən sübut olunmuşdur ki, fərdi (xüsusi) və ictimai hüquqlar insanların ictimai həyat fəaliyyətinin nizama salınması, təşkil və mümkün səmərəliliyinin təmin edilməsində ən çox sınaqdan keçirilmiş və həqiqi alət kimi çıxış edir. Bundan hazırda dünya siyasətində əsas yer tutan hüquqi dövlətin formalaşması məsələsi ortaya çıxır. Bu o deməkdir ki, dövlət idarəçiliyində qarşıya qoyulan hər hansı məqsəd hüquqi tələblərə cavab verməsi (ədələtilik, insanpərvərlik, humanizm) baxımından qiymətləndirilməli, qanunvericiliklə möhkəmləndirilməli və qanunun tələblərinə uyğun olaraq həyata keçirilməlidir.

Dövlət idarəçiliyində məqsədyönlülüyün həyata keçirilməsində mühüm resurslardan biri demokratiyadır – insanların hüquq və azadlığına əsaslanan özünütəşkilin müəyyən sisteminin formalaşmasıdır. Bu uzun illərin arzusu olsa da yalnız müstəqillik illərində həyata keçirilməyə başlamışdır. Lakin

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М-1997. с.119-120.

özünütəşkilin həyata keçirilməsinin forma, metod və vasitələri tədricən təkmilləşdirilməlidir. Demokratiya cəmiyyətin təşkil olunan qüvvəsidir. Dövlət idarəetməsinin məqsədinə az xərc və maksimal nəticə ilə o zaman çatıla bilər ki, demokratiyanın potensialı praktikada reallaşdırılsın, insanlar dövlət idarəetməsinin məqsədi haqqında məlumatlı olsunlar, dərk etsinlər, onun tərəfində dursunlar, onun həyata keçirilməsini istəsinlər və bu istiqamətdə işləmək imkanına malik olsunlar. Lakin, bunun üçün insanlar praktiki olaraq görməlidirlər ki, dövlət idarəçiliyinin həyata keçirilməsi nəticələri onların mənafeyinə və tələbatına uyğundur.

Dövlət idarəçiliyi məqsədinin müəyyənləşdirilməsi prosesininin təşkili məqsədin düzgün müəyyənləşdirilməsi və reallaşdırılmasının mühüm ehtiyat mənbəyidir. Düzgün təşkilətmə məqsədin dəqiq müəyyənləşdirilməsini təmin edir və işlənilib hazırlanmasını asanlaşdırır. Məsələn, hollinə düzgün yanaşma metodunun seçilməsi, bu sahədə «düşünən beyinlər»in düzgün istiqamətləndirilməsi, bütün amillərin kompleks halda nəzərə alınması, nəticədə dövlət idarəetməsi məqsədinin (məqsədlər «ağacı»)nın ən əlverişli variantının müəyyən edilməsini təmin edir.

Məqsəd, vəzifə və onların həyata keçirilməsi vasitələrinin düzgün nisbətə olması, bir-birini tamamlaması məqsədlərin reallığını, əsaslandırılmış olmasını və həyata keçirilməsini təmin edən mühüm şərtlərdir. Məqsəd özlüyündə aydın, real ola, hətta kütlə tərəfindən müdafiə oluna bilər. Lakin, onu yerinə yetirmək üçün vəzifələr düzgün müəyyən edilib dövlət idarəetmə orqanları arasında düzgün bölüşdürülmədikdə, vəzifələrin icrası üçün vasitələr, metodlar düzgün seçilmədikdə o, yerinə yetirilə bilməz. Tarixdə müxtəlif dövlətlərdə qarşıya qoyulan məqsədlərlə vəzifələr, vasitələr bir-birini tamamlamadığından onların həyata keçmədiyi hallar çox olmuşdur. Məsələn, Sovet dövləti «xalqların bərabərliyi və qardaşlığı»ni özü üçün şüar etmişdi. Lakin, bunu təmin edən vasitələr olmadığından bu şüar millətlərarası, xalqlararası narazılıqlarla, toqquşmalarla başa çatdı.

IV FƏSİL. DÖVLƏT VƏ ONUN FUNKSİYALARI

4.1. Dövlətin mənsəyi, mahiyyəti və əsas əlamətləri

Müasir dünyanın inkişaf təcrübəsi göstərir ki, insanların öz gələcəyi üçün ən etibarlı ümid, inam və etiqad yeri demokratik dövlətdir. Cəmiyyət irəliyə doğru inkişaf etdikcə bütövlükdə bəşəriyyətin və ayrı-ayrı insanların həyatında dövlətin rolu daha da artır, dövlət insanın daha çox ümid bəslədiyi real istinadgaha-pənah yerinə, dövlətçilik isə həyatın mövcudluğunun həlledici amilinə çevrilir. Dövlət idarəetməsi sahəsində milli və dünyəvi təcrübə artır və o, özünün tədricən daha çox müsbət nəticələri verir. Buna baxmayaraq tədqiqatçılar arasında dövlətin mahiyyətinə və yaranma səbəblərinə münasibətdə fikir birliyi yoxdur. Dövlətin mahiyyəti, yaranma mənbələri və səbəblərinin müəyyən edilməsi dövlətçiliyin, dövlət quruculuğunun ən çətin və mürəkkəb məsələlərindəndir.

Dövlətin mahiyyətinə və yaranma səbəblərinə müxtəlif tarixi dövrlərdə və ayrı-ayrı ölkələrdə fərqli formada yanaşılmışdır. Onlarla nəzəriyyələr, konseptiyalar və ehtimallar yaranmış, dövlətin yaranma səbəbləri, təbiəti, əmələ gəlməsi prosesi müxtəlif tədqiqatçılar tərəfindən bir-birindən fərqli formada izah olunmuşdur. Qısaca olaraq dövlətin mahiyyəti, mənsəyi və yaranma səbəbləri haqqında nəzəriyyələrdən ən mühümlərini ümumi formada göstərməyə çalışaq:

1. *Dövləti dini və ya ilahi mənsəli hesab edən nəzəriyyə*. Bu nəzəriyyə qədim Misirdə yaranmış, feodalizm dövründə daha geniş yayılmış və sonralar dövlət haqqında ictimai fikrin inkişafına müsbət təsir göstərmişdir. Bu nəzəriyyənin tərəfdarlarının (Hegel, Foma Akvinski, Mojevski və i.a.) fikrincə, dövlət və hüquq Allah tərəfindən dünya ilə birlikdə yaranmışdır. Başqa sözlə, dövlət cəmiyyətin inkişafının məhsulu deyil, o müstəqil bir ictimai varlıq kimi Allah tərəfindən dünyanın tərkib hissəsi kimi yaranmışdır. Dövlət ilahi mənsəli bir varlıq, hökmdar tanrının yer üzündəki surətidir.

2. *Dövlətin əmələ gəlməsinə patriarxal yanaşma və ya dövlətin əmələ gəlməsi haqqında patriarxal nəzəriyyə*. Belə yanaşma qədim Yunanıstanda (onun banisi Aristotel hesab olunur) əmələ gəlmiş, sonrakı əsrlərdə müxtəlif davamçılar (məsələn, XVII əsrdə İngiltərədə Filmer, XIX əsrdə Rusiyada tədqiqatçı-dövlətşünas Mixaylovski və i.a.) tərəfindən inkişaf etdirilmişdir. Aristotelə görə, dövlət təkcə cəmiyyətin təbii-tarixi inkişafının məhsulu deyil, həm də insanların qohumluq-doğmalıq əsasında qaynayıb-qarışmasının, əhəlinin məskunlaşması və insani münasibətlərin inkişafının ən yüksək

məhsuludur. Patriarxal nəzəriyyəyə görə, dövlət öz başlanğıcını ailədən götürmüş, ailənin inkişafı məhsulu kimi meydana gəlmişdir. Dövlət başçısının hakimiyyəti-patriarxal dövrdə ailə başçısının – atanın hakimiyyətidir. Bu nəzəriyyə orta əsrlərdə feodal-monarxiya dövlətini və hakimiyyətini qoruyub saxlamağa və inkişaf etdirməyə xidmət edir.

3. Digər qrup alimlərin (Volf, Russo, Didro və i.a.) təsvüvülərinə görə dövlət *ictimai qruplar, ailələr arası müqavilələrin məhsuludur*. Dövlət ailələrin, qəbilələrin yaranması dövründə (e.ə. V-IV əsrlərdən başlayaraq) hamıya, hər ailəyə və hər kəsə himayədarlıq etmək, tələbatın ödənilməsinə, azadlığın qorunmasına yardımçı olmaq üçün yaranmış xüsusi təşkilatdır. Belə ki, ayrılıqda heç bir ailə, heç bir kəs təkbaşına həyat üçün zəruri olan şeyləri əldə edə, azadlığını qoruya bilməz. Bu səbəbdən bu vəzifəni öz öhdəsinə götürən vahid təşkilat yaratmaq haqqında ailələr (icmalar, kollektivlər) arasında razılaşmalar (müqavilələr) bağlanmış və onların məhsulu kimi dövlət meydana gəlmişdir. Dövlətə həmçinin «onun üçün ayrılmış ərazidə insanların ictimai münasibətlərini təşkil və tənzim edən təşkilat» kimi, «əhalinin sosial qruplarının həmin dövlətin mənafeyinə uyğun ali hakimiyyət altında ümumbəşəri ədalət prinsipinə əsaslanan ittifaqı» kimi tərif verənlər də var.

4. *Dövlət zorakılıq vasitəsi kimi*. Bu nəzəriyyə öz başlanğıcını quldarlıq quruluşundan götürmüşdür. Bir qrup alimlərin (Makiavelli, Hobbs və i.a.) fikrinə, insanda öz təbiəti etibarlı ilə müsbət keyfiyyətlərlə bərabər əqoistlik, varlanmaq, ətraf ələmə hakimi olmaq, şöhrətpərəstlik, qorxu, paxillik hissləri də var. İnsan əksər hallarda bu sahələrdə özünün şəxsi mənafe və marağının ödənilməsinə can ataraq başqa insanların mənafeyini tapdalayır, onlara zülm edir, fiziki və mənəvi zərər verir, həyatını, varlığını təhlükə altında qoyur. Bu vəziyyətdən qurtarmaq, əqoizmi cilovlamaq, cəmiyyətdə siniflərin, insan qruplarının mənafeyində və münasibətlərində müvazinəti təmin etmək üçün insanlara qarşı zorakılıq etmək zərurəti yaranır. Məhz bu zorakılıq funksiyasını dövlət yerinə yetirir.

XIX-XX əsrlərdə alman alimi E.Dürinqin, Karl Kautskinin, avstriyalı Qumploviçin əsərlərində dövlətin zorakılıq vasitəsi olmasının daha geniş miqyasda əsaslandırılmasına cəhd göstərilmişdir. Müvafiq mənbələrə istinad edərək demək olar ki, onların ümumi fikri belədir ki, xüsusi mülkiyyət, siniflər və dövlət cəmiyyətin bir hissəsinin o biri hissəsi üzərində daxil və xarici zorakılığının, istilacılığının və qarətçiliyinin inkişafı məhsulu kimi meydana gəlmişdir. Qaliblər idarəedən sinfi, məğlublar fəhlə və kəndli sinfini təşkil etmişlər. K.Kautski dövlətin yaranmasında xarici zorakılığın, müharibələrin əsas vasitə hesab edir: Müharibə nəticəsində qaliblər varlanır, yeni torpaq sahələri ələ keçirilir, məcbureddi dövlət aparatı yaranır, məğlublar qaliblər üçün işləməyə məcbur edilir və s.

5. *Dövlətin cəmiyyətin üzvi tərkib hissəsi olmasını müdafiə edən nəzəriyyə*. Bu nəzəriyyənin vətəni qədim Yunanıstandır (Demokrit, Aristotel, Platon). Bu nəzəriyyəyə görə dövlət insan orqanizmində ürəyi (Platon), cəmiyyət də canlı insan orqanizmi (Aristotel) xatırladı. İnsan ürəksiz ola bilmədiyi kimi cəmiyyət də dövlətsiz ola bilməz. Dövlət hər hansı kənar qüvvə tərəfindən deyil, vətəndaşların özləri tərəfindən onların özünün ümumi mənafeyinin ifadəsi kimi yaranmışdır. Dövlət özünün tərkib hissələrində (insanlardan) yaranır. Dövlət hakimiyyəti – tamin (bütün əhalinin) özünün tərkib hissələri (ayrı-ayrı fərdlər) üzərində ümumi rifahı təmin etmək üçün hökmranlıqdır. Bu nəzəriyyənin XIX-XX əsrlərdə ən böyük nümayəndəsi Qerberq Spenser olmuşdur.

6. Bir qrup alimlərin, xüsusilə *marksizmin* banilərindən (K.Marks, F.Engels, V.İ. Lenin və i.a.) və onların davamçılarından uzun illər hakim olmuş baxışlarına görə dövlət: əvvəla, iqtisadi səbəblərdən, ictimai əmək bölgüsünün inkişafı, izafi məhsul istehsalının artması və xüsusi mülkiyyətin yaranmasından; ikincisi, cəmiyyətin bir-birinə zidd mənafevlə malik siniflərə bölünməsindən yaranmışdır. Dövlət bir sinfin digər sinif üzərində hökmranlıq vasitəsi, bir sinfin digər sinfi əzməsi üçün maşındır, hakim sinfə məxsus mülkiyyəti və siyasi hökmranlığı təmin etmək vasitəsidir. Bu nəzəriyyə tarixə dövlət haqqında materialist (sinfi) nəzəriyyə kimi daxil olmuşdur.

Bütün bu nəzəriyyələrin və dövlətçiliyin inkişafında XX əsr müstəsna rol oynamışdır. XX əsr həqiqətən dövlətçilik əsri olmuşdur. Lakin, əvvəlki əsrlərdə olduğu kimi XX əsrdə də dövlətin mahiyyətinin, insanların həyat və fəaliyyətində rolunun dərk olunması və dövlətçiliyin inkişafı sahəsində xeyli nailiyyətlər əldə edilsə də, hər halda bu məsələ özünü tam həllini tapa bilməmişdir. Xüsusilə Sovetlər İttifaqı dağıldandan və sosializm süqut edəndən sonra dövlətə münasibətin bir daha nəzərdən keçirilməsi, elmi və praktiki mövqelərin dəqiqləşdirilməsi zərurəti yenə müəyyən aktualıq kəsb etməyə başlamışdır.

Əlbəttə, dövlət haqqında digər nəzəriyyə və konsepsiyalar da vardır (məs. dövlət haqqında psixoloji nəzəriyyə, irqçilik nəzəriyyəsi və i.a.). Adı çəkilən hər bir nəzəriyyənin ayrı-ayrı tərkib hissələrində fərqli cəhətlər çoxdur. Dövlətə və dövlətin mahiyyətinə bu növ münasibətlərin hər birinin özünəməxsus müsbət cəhətləri ilə bərabər düzgün olmayan və mübahisə doğuran cəhətləri də vardır.

Eyni zamanda dövlət haqqında fikirlər nə qədər müxtəlif olsa da, onların əksəriyyətinin əsasında «dövlətin zorakılıq vasitəsi, siyasi hakimiyyəti qoruyub saxlamaq vasitəsi» olması durur. Alman filosofu M. Veber yazmışdır: «Dövlət – insanların insanlar üzərində hökmranlıq münasibətidir. O, bu hökmranlıq münasibətini təmin etmək üçün təzyiqdən, zordan əsas vasitə

kimi istifadə edir.»¹

XX əsrin axırlarında və XXI əsrin əvvəllərində baş verən hadisələr, SSRİ-nin dağılması və keçmiş müttəfiq respublikaların müstəqil demokratik inkişaf yolu seçməsi, dövlətlərarası münasibətlərin inkişafı və qloballaşma müasir dövrdə dövlətin cəmiyyətin təşkilində rolunu artırmış və ona elmi münasibətdə də xeyli təkmilləşməsinə səbəb olmuşdur. Başqa sözlə, «Dövlət, cəmiyyətin sosial, iqtisadi, siyasi, mənəvi proseslərinin idarə olunmasını həyata keçirən, siyasi cəhətdən suveren hakimiyyət təşkilatdır».² Bu hakimiyyət təşkilatı ictimai hakimiyyətdən (hakimiyyət institutlarının cəmi, dövlət aparatı, dövlət hakimiyyət orqanları, hüquq-mühafizə sistemi, hərbi orqanlar sistemi, dövlət qulluqçuları, məmurlar və i.a.) əhalinin inzibati-ərazi təşkilindən və suverenlikdən ibarətdir. Suverenlik dövlətçilik əlamətidir, o, dövlətin hər şeydən yüksəkdə durduğunu, asılı olmadığını göstərir.

Dövlətin fəaliyyətinin vəziyyətini və əhatə dairəsini əsasən mövcud cəmiyyətlə bağlı aşağıdakı amillər müəyyən edir:

1) Sosial amillər – cəmiyyətin inkişaf səviyyəsi, sosial strukturu və onlar arasındakı münasibətlərin vəziyyəti;

2) İqtisadi amillər – mülkiyyət formaları, maddi nemətlərin bölgü forması, dövlət mülkiyyətinin xüsusi çəkisi, istehsalın inkişaf səviyyəsi, texniki vəziyyəti və i.a.;

3) Siyasi amillər – dövlət hər şeydən əvvəl siyasi institutdur. İnsanların siyasi şüuru, siyasi partiyalar, siyasi ideyalar, siyasi sabitliyin vəziyyəti və i.a.;

4) Mədəniyyət amilləri – dövlət özü bütövlükdə ölkənin mədəni inkişaf səviyyəsinin göstəricilərindən biridir. Cəmiyyətdə şəxsiyyətin ləyaqətinin qiymətləndirilməsi, insanın ən qiymətli varlıq kimi qəbul edilməsi, milli, mənəvi, dini amillər, qloballaşma prosesləri dövlətin fəaliyyətinə əsaslı surətdə təsir göstərir.

Bu amillər dövlətin funksiyalarını əsasən düzgün müəyyən edir, siyasi rejimlərə təsir göstərir. Göründüyü kimi, bu konsepsiyada dövlətin zorakılıq vasitəsi olması ön plana çəkilir. Bununla yanaşı, bu konsepsiyanın zəif cəhətlərindən biri ondan ibarətdir ki, dövlətin konkret tarixi şəraitdə cəmiyyətdə həyat və fəaliyyət qanunlarını, normalarını işləyib hazırlaması nəzərə alınmır.

Son dövrlərdə yaranmış başqa bir konsepsiyada³ belə bir mövqə əsaslandırılır ki, dövlət - insanların müəyyən sərhədlər daxilində əmin-amanlıq

¹ M.Veber. Seçilmiş əsərləri. M.: 1990.

² «Теория государства и права». Классический Университетский учебник. М, 2005, s. 106

³ бах: Əli Nuriyev. İnsan və həyat fəlsəfəsi (elmi, bədii fəlsəfi traktatlar toplusu), Bakı, «Çaşıoğlu», 2005, sah. 146-161.

şəraitində, müəyyən qanun-qaydalara riayət etməklə yaşamaq və fəaliyyət göstərmək zərurətindən yaranmışdır. Dövlət birgə yaşayışın - cəmiyyətin məhsuludur və cəmiyyətlə birlikdə yaşayacaqdır. Dövlət ona aid ərazi daxilində bir qayda olaraq əhalinin əksəriyyətinin mənafeini, iradəsini ifadə edən, həyat və fəaliyyətini tənzimləyən, ölkədə mövcud olan siyasi və iqtisadi rejimi, sosial durumu, mülkiyyət və mənimləmə formalarını müdafiə edən və inkişafına şərait yaradan qanunları, normativ-hüququ aktları işləyib hazırlamaq və icrasını təmin etməlidir. Bu zaman dövlət cəmiyyətin iradəsinin ifadəsi olan öz iradəsini qəbul etdirmək, ona qarşı qoyulan fərdi və qrup mənafeələrə qarşı mübarizə aparmaq üçün zordan, təzyiqdən, gücdən istifadə edir.

Dövlətin zorakılığı, həmin ərazidə yaşayan əhalinin qanun xarakteri almış ümumi iradəsinin, mənafeinin buna qarşı yönəlmiş fərdi və ya qrup mənafeyinə qarşı zorakılığıdır. Burada zorakılıq dövlətin əsas xarakterik əlaməti deyil, ümumi iradəni həyata keçirmək üçün bir vasitədir.

Zorakılıq, güc təbiiq dövlətin məqsədi də deyil, dövlət özünün güclü olduğunu göstərmək üçün də yaranmışdır. Buna görə də zorakılıq, güc təbiiqini dövlətin mahiyyəti kimi izah etmək yanlışlıqdır. Deyilənləri ümumiləşdirərək aşağıdakı nəticəyə gəlmək olar.

Dövlət müəyyən sərhədlər daxilində yaşayan əhalinin birgə həyat, fəaliyyət və davranış normalarını (qanunlarını) işləyib hazırlayan və icrasını təmin edən, ehtiyac olan hallarda zordan, təzyiqdən istifadə edən siyasi hakimiyyət forması, inzibati-təşkilatı strukturdur⁴.

Dövlət haqqında mövqə və fikirlərin müxtəlif olmasının bir sıra obyektiv səbəbləri var. Buna misal kimi aşağıdakıları göstərmək olar:

1. Dövlət cəmiyyətlə birlikdə daim inkişaf edən, dəyişən bir siyasi və inzibati - təşkilatı strukturdur. Cəmiyyət inkişaf edib bir mərhələdən o birinə keçdikdə dövlət də inkişaf edir, təkmilləşir və cəmiyyətin yeni inkişaf mərhələsinin tələblərinə uyğunlaşdırılır. Adətən dövlət haqqında yeni nəzəriyyələrin, konsepsiya və fikirlərin yaranması da əsasən bir mərhələdən o biri mərhələyə keçid dövrlərinə təsadüf edir. Cəmiyyətin inkişafının ayrı-ayrı mərhələləri və həmin mərhələlərin birindən o birinə keçid dövrlərinin dövlətləri bir-birindən az-çox fərqləndiyinə görə həmin dövrlərdə dövlət haqqında yaranmış nəzəriyyələr də bir-birindən fərqlənir.

2. Dövlət çox müxtəlif və mürəkkəb funksiyalar yerinə yetirir, cəmiyyət həyatının bütün sahələrinə (iqtisadi, siyasi, sosial, mənəvi-psixoloji) təşkiləddici və tənzimləyici təsir göstərir. Bu təsirlərin hamısını hər kəsin eyni dərəcədə görməsi və qiymətləndirməsi mümkün deyil. Deməli dövlətə, onun fəaliyyətinə münasibətdə insanlar, xüsusilə mütəxəssislər arasında

⁴ Ycnə orada

fikir ayrılığının olması təbii haldır və bu həmişə olacaqdır.

3. Hər bir insanın özünəməxsus, başqalarından az-çox fərqlənən dünyagörüşü, həyat mövqeyi var. Bu dünya görüşündən asılı olaraq hər bir insanın bizi əhatə edən dünyaya, cəmiyyətə və onun institutlarına, o cümlədən dövlətə fərdi münasibəti var. Təbii ki, bu dövlət haqqında nəzəriyyələri, elmi mövqələrdə də özünü göstərir.

4. Məlum həqiqətdir ki, dövlət millilik, dünyəvilik, demokratiklik və tarixiyyətdir. Hər bir tarixi inkişaf mərhələsində həmin dövrün xarakterindən asılı olaraq dövlətçilikdə bu xüsusiyyətlərdən biri və ya bir neçəsi ön planda olur. Həmin dövrdə dövlət haqqında yaranan nəzəriyyə və ya konsepsiyalarda da istər-istəməz həmin xüsusiyyətləri əks etdirən müddəalar ön plana çəkilir. Nəticədə müxtəlif dövrlərdə, eləcə də cəmiyyət tarixi dövrlərdə dövlət haqqında yaranan nəzəriyyə və konsepsiyalarda az-çox fərqlər yaranır.

Müasir dövrdə dövlətin milliliyi, demokratikliyi və dünyəviliyi haqqında çox danışılır. Azərbaycan gənc, müstəqil dövlətdir. Onun bütün bu keyfiyyətləri yenidən formalaşır. Ümummillii Liderimiz Heydər Əliyev dövlətçilikdə milliliklə demokratikliyin və dünyəviliyin düzgün əlaqələndirilməsinin vacibliyini göstərmiş, Azərbaycanda milli, demokratik və dünyəvi dövlət qurulduğunu dəfələrlə qeyd etmişdir. Burada Heydər Əliyevin dövlət quruculuğu və müvafiq idarəetmə sistemi haqqında aşağıdakı fikirləri ilə razılıqla yalnız həqiqəti təsdiq etmiş oluruz: «Dövlət quruculuğunda nəinki tarixi və milli ənənələrimiz nəzərə alınır, həm də dünya təcrübəsindən, demokratik prinsiplərdən istifadə edilir».

Dövlətə, dövlət quruculuğuna münasibətdə milliliklə dünyəviliyin düzgün əlaqələndirilməsi, milli xüsusiyyətlərin qorunub saxlanması və inkişafı müasir Azərbaycan dövlətçiliyində xüsusilə vacibdir. Hansı şəraitdə, hansı ölkədə olursa olsun dövlətlərin mənası, əməli gəlmələrinin əsas səbəbləri eynidir, oxşardır. Cəmiyyət inkişaf etdikcə dövlətin fəaliyyət sahələri, funksiyaları, dünyəvilik xüsusiyyətləri dəyişə bilər və yaqın ki, həmişə olduğu kimi yenə belə olacaqdır. Lakin dövlətdə millilik məsələsi, hər dövlətin ərazisində olan xalqların tarixi inkişaf, milli və ərəzi quruluş xüsusiyyətlərini nəzərə alınması məsələsi hələ uzun müddət aktual olacaqdır.

Ölkədə baş vermiş hər hansı bir köklü dəyişiklik cəmiyyətin siyasi sistemini və idarə olunmasının təşkilati formasını dəyişməyi tələb edir. Xalqın milli adət-ənənələri, ruhu, əxlaqı, məna viyyatı, təbii yaşayış şəraiti isə dəyişmiş və heç dəyişə də bilməz. Bunları kənardan gətirmək olmaz. Cəmiyyətin dəyişməsindən asılı olmayaraq xalq həmişə öz əxlaq və məna vi hətətini tarixən yaranmış özünəməxsus qanunlar əsasında qurar. Ödur ki, hər bir xalqın dövlətçiliyində, dövlət quruluşunda demokratiklik, dünyəvilik başqa hər hansı bir dövlətə oxşarlıq nə qədər böyük olursa - olsun fərqi

yoxdur, millilik və bu xüsusiyyətləri nəzərə alan qanunçuluq və dövlətçilik olmalıdır. Məhz buna görə ümummillii lider Heydər Əliyev dövlətçilikdə və dövlət idarəetmə sisteminə milliliyi, yerli təcrübənin nəzərə alınmasını vacib bir vəzifə kimi qarşıya qoymuşdur.

Müstəqil dövlət xalqın yeni istiqamətdə ictimai-siyasi yaradıcılığının, təsərrüfat-təşkilati fəaliyyətinin məhsulu kimi meydana gəlir. Bu dövlət xalqın iqtisadi, milli-əxlaqi keyfiyyətlərini qorumaq məqsədinə xidmət edir. Məhz bu səbəbdən bütün xalqlar tərəfindən qəbul edilən modern dövlət yoxdur. Buna görə də «xalqın seçdiyi cəmiyyət forması və dövlət quruluşu heç yerdən həzrə götürülə bilməz. O, hər xalqın özünə məxsus olmalıdır»¹.

Deyilənləri ümumiləşdirsək aşağıdakı nəticələrə gələ bilərik: dövlət anlayışı ən azı iki mühüm şərtlə əlaqədardır. Birincisi, dövlət insanların birgə yaşayışa yaradıcı münasibətlərinin, mədəni, iqtisadi, siyasi, məna vi yaradıcılığın idarəetmə təşkilatı, institutu formasında modelləşmiş məhsuldur. Həm dövlət haqqında baxışlar, həm də dövlət özü daim dəyişir, inkişaf edir, təkmilləşir, bir formadan başqa formaya keçir. Ailənin formalaşması, icmalar, qəbilə və tayfaların, xüsusi mülkiyyətin, siniflərin əmələ gəlməsi və inkişafı dövlətin formalaşması və inkişafında müstəsna rol oynamışdır. Lakin dövlət bunların ayrılıqda heç birinin inkişafı məhsulu deyildir. İkincisi, bu idarəetmə institutu cəmiyyətdə mövcud olanlardan əsasən onunla fərqlənir ki, onun əlində başqalarına xas olmayan daha güclü dövlət hakimiyyəti, orqanları və aparatı var. Üçüncüsü, dövlət yalnız inkişaf etmiş ziddiyyətli strukturları olan cəmiyyətdə yaranır. Dövlət olan cəmiyyət - dövlət tərəfindən təşkil olunmuş cəmiyyətdir. Belə cəmiyyət üçün dövlət həmin cəmiyyətin mövcudluq formasıdır. Dördüncüsü, dövlət cəmiyyətin birgə həyat, fəaliyyət və davranış normalarını işləyib hazırlayır və həyata keçirilməsini təşkil edir. Beşinci, dünyəvilik, demokratiklik və milliliyin düzgün əlaqələndirilməsi gənc demokratik dövlətlərin yaşaması və normal fəaliyyətinin əsas şərtidir. Lakin burada millilik - hər xalqın milli və tarixi inkişaf xüsusiyyətlərinin ön plana çəkilməsi vacibdir.

4.2. Dövlətin tipləri və siyasi rejimləri

Dövlətlər istər keçmişdə, istərsə də hazırkı dövrdə, bir-birindən fərqlənirlər. Bu fərqlər həm prinsipial, dərin, həm də bəzən az əhəmiyyətli olsa da idarəetməyə öz təsirini göstərir. Buna görə də ayrı-ayrı tarixi dövrlərdə və hər bir konkret tarixi şəraitdə dövlətləri bir-birindən fərqləndirən əlamətləri bilmək lazımdır. Bu əlamətlər çoxdur. Lakin dövlətləri qruplaşdırmaq və

¹ Ə.X. Nuriyev. Azərbaycan Respublikasının böhran vəziyyətindən çıxması və inkişafının prinsipial məsələləri. DNA-nın nəşri. Bakı-1992, səh. 5

onların təşkilatı formasına, idarəçiliyinə ən çox təsir göstərən əlamətləri müəyyənləşdirmək olar.

Hakimiyyət qüvvəsini daşıyanların (dövlət başçıların) hakimiyyət qüvvəsinin mənbəyinə və müstəqillik səviyyəsinə görə (başqa sözlə müstəqil, asılı olmayan və ali mütləq) dövlətlər aşağıdakı kimi təsnifləşdirilir: Monarxiya; Aristokratik; Demokratik.

Monarxiyada ali hakimiyyət bir nəfərə məxsus olur. Hakimiyyət nəslən keçir. Ali hakimiyyət başçısı (çar, imperator, kral, sultan) öz fəaliyyətinin nəticələrinə görə təkcə allah qarşısında cavabdeh olur. Bu onunla müşayiət olunur ki, monarxa ali hakimiyyət həvalə edilməsi mərasimində dini rəhbərlər iştirak edir və ona xeyir-dua verirlər. Qədim dövlətlərdə və orta əsrlərdə dövlətçiliyin başlıca forması monarxiya olmuşdur. Hazırda monarxiya dövləti tarixi nailiyyətə çevrilmişdir. Keçən yüzilliklər ərzində o, əsaslı surətdə inkişaf etmiş, - təkmilləşmiş, konstitusiyalı (konstitusiya ilə məhdudlaşdırılan), müxtəlif səviyyə və nisbətlərdə monarxiya, aristokratiya və demokratiyanı özündə birləşdirən hakimiyyət formasına çevrilmişdir. Böyük Britaniya, Belçika, Danimarka, İspaniya, Yaponiya və digər çoxsaylı inkişaf etmiş ölkələrdə monarxiya forması tarixi keçmişin qorunub saxlanması kimi mövcuddur. Lakin, monarx əsasən fəxri vəzifədir ki, o, ölkənin idarə olunmasına əhəmiyyətli dərəcədə təsir göstərmir. Monarxiya forması digər idarəetmə formaları ilə əvəz olunduqca mütləq monarxiyanı ikili monarxiya (qanunverici orqanın başçısı və monarx-icraedici orqanın başçısı) əvəz edir. Monarxiya prinsipində monarxin yuxarıdan aşağıya doğru təbəqəsinə hökmranlığı və yerlərdə onun eyni səlahiyyətli nümayəndələrinin olması ölkənin idarə olunmasının əsas prinsipidir.

Belə hesab edilir ki, aristokratik dövlətdə ali hakimiyyət cəmiyyətin elitasına və xüsusilə onun yaxşı, ağıllı, təcrübəli, təhsilli nümayəndələrinə məxsus olur. Xüsusi (xalis) aristokratik dövlətin təşkili çətindir. Odlar ki, çox hallarda elitanı monarxiya və ya demokratiya əvəz edir. Aristokratik idarəetmə forması vaxtı ilə İtaliyada - Romada təşkil olunmuşdur. Aristokratik dövlət idarəetməsinin əsas prinsipi elita tərəfindən kollektiv idarəetmənin həyata keçirilməsidir (yunan sözləri olan «aristos»-ən yaxşı və «kratos»-hakimiyyət sözlərindən əmələ gəlir «ən yaxşılardan hakimiyyəti» mənası verir). Xalis aristokratik dövlət yaratmaq təşəbbüsü Yunanıstanda - Afinada olmuşdur. Eyni zamanda monarxiya, demokratiya dövründə də hakimiyyət əsasən elitanın əlində olub.

Dövlətin monarxiya və demokratiya formasında da hakimiyyət tez-tez elitanın əlində olmuşdur. Burda bilikli nəslə mənsub olanların əvəzinə «dolu pul kisəsi» həlledici rol oynamışdır. Hakimiyyətə sahib olmaq aristokratik üstquruma cəmiyyətdə aparıcı mövqə tutmaq imkanı verir. Lakin

hakimiyyətə gətsə, müxalifət mövqeyinə keçsə belə onun cəmiyyətdə aparıcı mövqəyə malik olması dəyişmir.

Aristokratik elitanın hakimiyyəti o zaman qəbul edilir və möhkəm olur ki, xalq kütləsi bu elitanın xüsusi hüququna və xüsusi mövqeyinə inansın, bu hakimiyyəti qəbul etsin. Aristokratik hakimiyyətə kimin seçilməsi məsələsi aktualdır. Çünki hakimiyyətə daxil olanların heç də hamısı öz fiziki sağlamlığına, natiqlik qabiliyyətinə, mənəvi keyfiyyətinə görə lider olmaq tələblərinə cavab vermir. Məsələn, avstriyalı Hitler, gürcü Stalin, rus-tatar Lenin, hind İndira Qandi və başqalarını göstərmək olar. Bunların hər birində hansı keyfiyyətlər üstünlük təşkil edirdi, hansı keyfiyyətlərdə isə müəyyən çatışmazlıq vardı.

Demokratik cəmiyyətdə ali dövlət hakimiyyəti xalqa - həmin dövlətin bütün vətəndaşlarına məxsus olur. XX əsr və XXI əsrin müasir dövrü üçün demokratik dövlətin perspektivli olması qəbul edilmişdir. XX əsrin axırlarında və XXI əsrin keçən illəri ərzində demokratik inkişaf yolunu tutan dövlətlərin sayı sürətlə artmışdır. XX əsrin 90-cı illərinə qədər sosializm quruluşu hökmran olan dövlətlər hazırda demokratik inkişaf yolunu və demokratik dövlətçiliyi qəbul etmişlər. Demokratik dövlətdə xalq hakimiyyəti qəbul edilir və qurulur. Lakin, bu, hər bir ölkədə özünün həyata keçirilmə məntiqinə malik olur. Hələ 1787-ci ildə ABŞ-ın konstitusiyasında bu haqda yazılmışdır: «Hər bir ali hakimiyyət tipi öz dövlət idarəçiliyinin təşkili və fəaliyyəti məntiqinə malikdir».

Ali hakimiyyətin demokratik prinsipi dövlət hakimiyyətinin və dövlət idarəçiliyinin aşağıdan yuxarıya doğru xalqın nümayəndələri və açıq dövlət qulluğu vasitəsilə qurulur. Əksər hallarda demokratik dövlət (demokratik respublika) xalqın siyasi və hüquq cəhətdən təşkili formasında olur. İnsanların hüquq bərabərliyi prinsipinə əsaslanaraq demək olar ki, məntiqi cəhətdən yalnız demokratik dövlət tipi azadlıq və həmrəyliyi təmin etmə qabiliyyətinə malikdir.

İdarəetmə formasına görə də dövlətlər bir-birindən fərqlənirlər. İdarəetmə forması dedikdə dövlət hakimiyyətinin bütün orqanlarının strukturu və qarşılıqlı münasibətlərinin, eləcə də əhali ilə onların birbaşa və dolaylı əlaqələrinin təşkili üsulları nəzərdə tutulur. İdarəetmə formasına, yaxud ümumi (ali) dövlət hakimiyyətinin təşkili formasına görə parlament və prezident respublikaları mövcuddur. Qarışıq formalar da var: yarı prezident respublikası və parlament monarxiyası. Burada həlledici cəhət hakimiyyətin bölünməsi prinsipini və onun praktiki reallaşdırılması mexanizmini qəbul etməkdir.

Parlament respublikasında həlledici dövlət hakimiyyət orqanı seçkilə qanunverici orqandır - yəni parlamentdir. Bu orqan öz tərkibinə daxil olan üzvlərdən birini prezident seçir və prezident hakimiyyəti formalaşdırır.

Yaxud parlament hökuməti formalaşdırır və onun başçısı parlament qarşısında hesabat verir (İtaliya, Almaniya, Bolqarıstan, Macarıstan, Hindistan). Hakimiyyətin belə formalaşması prinsipi və mexanizmi parlamentli monarxiyaya da aiddir. (Böyük Britaniya, İtaliya, Yaponiya və i.a.). Belə respublikalarda ali icraedici orqan və onun başçısı nazirlər soveti (şurası, kabineti) və onun sədri olur. Parlament respublikası prezident respublikasına nisbətən az yayılmışdır. Son illər Afrika qitəsinin bəzi dövlətlərində də bu forma tətbiq olunmağa başlamışdır. Belə respublikaların əksəriyyətində prezident - əhali tərəfindən səsvermə yolu ilə seçilmir, öz hakimiyyətini parlamentə qarşı qoya bilməz. Prezident dövlət başçısının yerini tutur və hökuməti formalaşdırır. Hökumət, parlament qarşısında hesabat verir, prezident qarşısında deyil, parlament qarşısında məsuliyyət daşıyır.

Prezident respublikasında qanunverici orqan (konqress, parlament) və icraedici hakimiyyətin başçısı (o həm də dövlətin başçısıdır) eyni qaydada ölkə əhalisi tərəfindən seçilir, öz funksiyalarında müstəqildirlər. Onlar arasında əlaqələr və qarşılıqlı münasibətlər qanunçuluğu və dövlət mənafeyini nəzərə almaqla həyata keçirilir (ABŞ, Argentina, Meksika və i.a.). Bəzi ölkələrdə prezident xüsusi statusa malikdir (Rusiya, Fransa, Azərbaycan). Bu ölkələrdə prezident bir baş hakim və qarant kimi bölünmüş dövlət hakimiyyətinin yaşamasını və qarşılıqlı fəaliyyətini təmin edir. Belə ölkələrdə hökumətin başçısı prezident tərəfindən təyin edilir və o, əsasən prezident qarşısında hesabat verir. İdarəetmənin prezident respublikası forması XX əsrin ikinci yarısından daha geniş yayılmağa başlamışdır. Konstitusiyada nəzərdə tutulan tələblərə cavab verən, adətən 35 yaşından yuxarı ölkə vətəndaşı əhali tərəfindən səsvermə yolu ilə prezident seçilə bilər. Prezident bir qayda olaraq müəyyən müddətə (4-7 il arasında) həm də ardıcıl olaraq iki dəfə seçilə bilər. Prezident xalqdan mandat alır və parlamentdən asılı olmur. Yarımprezident respublikasında (1958-ci ildə Fransada, 1996-cı ildə Rusiyada) ali hakimiyyət prezident və parlament arasında bölünür, hökumət müəyyən məsələlər üzrə prezident və parlament qarşısında hesabat verir.

Xalqın birbaşa iradəsi dövlət idarəçiliyinin demokratiya formasında daha geniş ifadə olunur. Demokratiya idarəetmənin və dövlətçiliyin müxtəlif formalarında (prezident respublikası, parlament respublikası, unitar dövlət, federativ respublika və konfederativ dövlət, dövlət-hüquqi birləşmə) həyata keçirilir. Bütün bu formalarda və hallarda ali dövlət hakimiyyət orqanı və ölkənin başçısı (hər şeydən əvvəl prezident) ümumi seçki əsasında müəyyən edilir. Dövlət hakimiyyətinin belə sistemi qanunvericilik funksiyasının yerinə yetirilməsində və icraedici orqanın idarəetməsində parlamentin rolunun güclənməsilə xarakterizə olunur. Lakin XXI əsrdə bir çox dövlətlə-

rin demokratik inkişaf yoluna keçdiyi bir şəraitdə dövlət hakimiyyətinin prezident respublikası formasına keçməsi icraedici hakimiyyətin güclənməsi ilə müşayiət olunur (prezident və hökumət).

Demokratik idarəetmə sistemi idarəetmə qərarlarının qəbuluna kollektivin geniş miqyasda cəlb olunmasını, yaradıcı özünüidarəetməni və hakimiyyət səlahiyyətlərinin həvalə olunmasını nəzərdə tutur. Müdrik Ksenofont bu idarəetmə formalarını belə xarakterizə etmişdir: Əgər idarəetmə qanunu yerinə yetirən şəxsdən irəli gəlsə – belə quruluşu aristokratik, əgər sərətdən irəli gəlsə – plutokratik, əgər hamının iradəsindən irəli gəlsə – demokratik adlandırmaq olar.

Demokratiyanın hamılıqla qəbul olunan əsas atributları insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının, çoxpartiyalılığın, seçkilərin demokratikliyinin, qanun qarşısında hamının və hər kəsin bərabərliyinin və əhəlinin özünüidara prinsiplərinin reallaşmasının təmin edilməsidir. Xalq hakimiyyətinin ən pis təzahürü -oxlokratiya (yunan sözüdür) yəni kütlənin hökmranlığıdır. Belə halda kütlə heç bir qanunla həsəbləşmir, hüquq və mənafeviyyət normalarına tabe olmur. Oxlokratiya ta qədimdən məlumdur, bu "ağır xəstəliyə" bütün xalqlar müxtəlif dövrlərdə tutulmuşlar. Adətən belə kütlələr əksər hallarda qanunçuluqda yol verilməyən vasitələrdən istifadə edir, dövlət hakimiyyətini rədd edirlər. Kütlədə bəzən məntiqə sığmayan inam olur.

Ümumi dövlət hakimiyyətinin idarəetmə formaları, quruluşu və başqa parametrləri dövlət idarəçiliyinə əsaslı surətdə təsir göstərir. Dövlətin mərkəzi orqanlarının quruluşu qalan dövlət orqanlarının quruluşunu da müəyyən edir.

Quruluşuna (dövlətin idarəetmə funksiyalarının ərazi bölgüsünə) görə dövlətlər unitar (latınca «unus»-vahid, bir deməkdir) və federativ dövlətlərə bölünürlər.

Federativ dövlətin konfederativ dövlətdən əsas fərqi ondadır ki, onun mərkəzi federal hakimiyyət orqanı olur, ümumi vətəndaşlıq, vahid pul sistemi, vahid dövlət dili və i.a. olur. Konfederativ dövlətin tərkibinə daxil olan dövlətlər özlərinin müstəqilliyini, dövlət hakimiyyətini və xüsusi idarəetmə orqanını saxlayırlar.

Unitar dövlətlər də sadə və mürəkkəb formalarda olur. Sadə formada unitar dövlət inzibati-ərazi vahidlərinə bölünür. Unitar dövlətin mürəkkəb formasında onun tərkibində bir və ya bir neçə muxtar dövlət qurumları olur. Bu baxımdan Azərbaycan orta səviyyəli mürəkkəb unitar dövlətdir. Unitar dövlətin inzibati-ərazi vahidləri yuxarıdan aşağıya doğru vahid dövlət hakimiyyəti sistemi vasitəsilə idarə olunur. Bunlarda muxtar törəmələr, eləcə də yerli özünüidarəetmə sistemləri fəaliyyət göstərə bilər. Lakin bu hakimiyyət sisteminin yuxarı pilləsindəki vahidliyi pozmur. Müxtəlif unitar dövlətlərdə inzibati-ərazi bölgüsü müxtəlif pilləli (üç və daha çox) olur.

İnzibati-ərazi vahidlərinin bir hissəsi (şəhərlər, qəsəbələr, kəndlər və i.a.) təbii olaraq yaranır, bir hissəsi rayonlaşdırma aparmaq yolu ilə dövlət tərəfindən formalaşdırılır.

Federativ dövlətlər də vahid dövlətlərdir. Lakin onların tərkibində geniş dövlət muxtariyyətləri olur. Federasiya - latin sözdür-ititfaq, birlik mənasını verir. «Federativ dövlət» anlayışı müxtəlif dövlətlərin konstitusiyasında özünə qanuni yer tapmışdır. Hər hansı federativ dövlət mürəkkəb struktura malik olur. Federativ dövlətlərə misal olaraq Rusiya, Hindistan, Pakistan, ABŞ, Meksika, Nigeriya, Efiopiya və i.a. göstərmək olar.

Bundan başqa konfederativ dövlətlər də var. Bu, dövlətlərin müəyyən, konkret məqsədlər üçün ititfaqlarıdır. Belə ititfaqlar hazırda beynəlxalq ititfaqlar səviyyəsinə qalxıb. Hazırda Belorus və Rusiya, Qazaxıstan, Özbəkistan, Qırğızıstan və MDB dövlətləri birliyində konfederativ elementlər var. Böyük Britaniya və Avropa Birliyi dövlətlərində bu elementlər nisbətən güclüdür.

Dövlətlər həm də hakimiyyətin yaratdığı *siyasi rejim* – insan hüquq və azadlıqlarının qorunması üçün yaradılmış şəraitə və *dövlət rejiminə* – dövlət hakimiyyətinin həyata keçirilməsi üsul, vasitə və metodlarına görə fərqlənirlər. Dövlət rejimi ilə siyasi rejim əksər hallarda üst-üstə düşür, bir-birini tamamlayırlar. Dövlət idarəetmə rejimi adı rejim və hərbi rejimə (hərbi vəziyyətə) bölünür. Adı dövlət idarəetmə rejimi siyasi rejimi müəyyənləşdirir. Siyasi rejim dövlətin həqiqətən demokratik olub-olmadığını göstərən çox mühüm vasitədir. Aşağıdakı siyasi rejimlər var:

1) *Despotik rejim* - bura totalitar, avtoritar və avtokratik rejimlər aid edilir. Bu rejimlərdə dövlətin siyasi iradəsinin həyata keçirilməsi vasitəsi - zor, təzyiqlər, dövlət adından özbaşınalıq, şəxsiyyət və ümumiyyətlə insanların müstəqil fəaliyyət azadlığının məhdudlaşdırılması, hər bir insanın fəaliyyəti və davranışı üzərində nəzarət qoyulmasıdır.

2) *Liberal rejimdə* dövlət hakimiyyəti hər bir insanın hüquq və azadlığını təmin etməyi qarşıya məqsəd qoyur, öz imkanlarını onun həyata keçirilməsinə sərf etməyə çalışır. Bu rejim əksər vaxt dövlətin özündən asılı olmayan səbəblərdən siyasi şüar olaraq qalır.

3) *Demokratik hüquqi rejimin* mahiyyəti ondadır ki, hakimiyyət xalqın ümumi iradəsinə ifadə edir, qanunçuluğu qoruyur. Bütün dünya ölkələrində dövlətin bu rejimə can atma meyli vardır.

Azərbaycan 12 noyabr 1995-ci ildə ümumxalq səsverməsi əsasında qəbul edilmiş Konstitusiyaya əsasən unitar respublika idarəetmə forması olan demokratik dövlətdir. MDB məkanında olan başqa dövlətlər də az fərqlə belədir (hamısı prezident respublikası idarəetmə üsulu olan demokratik dövlətlərdir).

Siyasi rejimlərin formasından asılı olmayaraq onların hamısında həmin rejimin xarakterindən asılı olaraq avtoritar və demokratik rejimin az-çox əlamətləri olur. Demokratik cəmiyyətdə avtoritarizm xüsusiyyətləri monarxiyada və aristokratiyada olduğundan onunla fərqlənir ki, burada avtoritarizm zorakılıqla, təzyiqlə deyil, demokratik yolla həyata keçirilir. Onun əlaməti hakimiyyətin aşağıdan yuxarıyadək prezidentin, regional liderlərin əlində cəmlənməsində, iqtisadiyyatda, sosial sferada icraedici orqanların rolunun artmasında, ictimai təşkilatların və parlamentin onların fəaliyyəti üzərində nəzarətinin zəifləməsində və i. a. özünü göstərir.

Həyat dəfələrlə belə bir sadə həqiqəti təsdiq etmişdir ki, hər hansı həqiqətən səmərəli idarəetmə kanardan diktaturaya oxşar görünür.¹ Bəzən nəhəng dövlət proqramlarını geniş demokratiya ilə yanaşı, yeri gələndə ümumi mənafehin ifadəsi olan diktaturadan, avtoritarizmdən istifadə etmədən yerinə yetirmək mümkün deyil.

Beləliklə, hər hansı tarixi dövrdə, hər hansı cəmiyyətdə dövlətin təşkilinin müxtəlif tipləri bu və ya digər dərəcədə əlaqədardır. Hər hansı cəmiyyətdə dövlətin təşkilil tiplərini aydın müəyyən etmək dövlət idarəçiliyinin quruluşunu və mahiyyətini bilmək üçün mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

4.3. Dövlətin ictimai funksiyaları

Cəmiyyət həyatının müxtəlif sahələrində dövlətin əsas vəzifələrinin yerinə yetirilməsi üzrə fəaliyyətinin başlıca istiqamət və sahələrini onun funksiyaları andandırmaq olar². Dövlətin funksiyaları onun ictimai həyatda, cəmiyyətin idarə olunması sistemində yerini və rolunu müəyyən edir.

Dövlətin fəaliyyət sahələri geniş və çoxsahəlidir, getdikcə genişlənir və daha çoxsahəli olur. Dövlətə olan ictimai münasibət, onun ictimai funksiyaları və fəaliyyət sahələrinin genişliyi onun idarəçilik funksiyalarını və sahələrini müəyyən edir. Başqa sözlə, dövlətin rolu artdıqca, ictimai funksiyaları və fəaliyyət sahələri genişləndikcə onun idarəetmə funksiyaları da genişlənir. Bu baxımdan müasir dövr əvvəlki bütün dövrlərdən əsaslı surətdə fərqlənir. Sənaye inqilabına qədər dövlətin fəaliyyət sahələri məhdud idi və o, cəmiyyətin idarə olunmasında elə bir əhəmiyyətli rol oynamırdı. Sənayeləşmə, ictimai əmək bölgüsünün, urbanizasiya proseslərinin, şəhərlərin inkişafı, xarici əlaqələrin genişlənməsi tələb etdi ki, cəmiyyətin bir çox məsələlərinin (ölkədə vətəndaş həmrəyliyinin təmin edilməsi, təhsil, qocalara qayğı, uşaqların tərbiyəsi, xarici ölkələrlə münasibətlərin tənzimlənməsi və i.a.) həllini dövlət öz üzərinə götürsün.

¹ Кнорринг В.И. Основы государственного и муниципального управления: учебник.-М.: издательство «Экзамен», 2005, с.39.

² «funksiya» latınca «function» sözündən yaranıb, fəaliyyət, icra etmə deməkdir.

XIX əsrin axırlarından başlayaraq dövlətin funksiyaları, onun həll etdiyi vəzifələr sürətlə genişlənməyə başladı. XX əsrdə meydana çıxan obyektiv səbəblər və amillər dövlətin rolunun daha da artmasına, ictimai proseslərdə onun fəal iştirakına gətirib çıxardı. Bu səbəb və amillərə misal olaraq aşağıdakıları göstərmək olar:

- Rəqabətin inkişafı və bazarın dövlət tənzimlənməsinə daha böyük ehtiyac yaranması; Dövlət tənzimlənməsinin olmadığı şəraitdə bazarda inhisarçılıq yaranır, sahibkarların hüquq bərabərliyi pozulur, iqtisadiyyatın inkişafı ləngiyir və durgunluq meylləri yaranır.

- Cəmiyyətin sosial strukturunun dəyişməsi, dövlət qayğısına ehtiyacı olan əhalinin, yaşlı insanların xüsusi çəkisinin artması, sosial bərabərsizliyin dərinləşməsi. Dövlət məcburiyyət qarşısında qalır ki, maddi nemətlərin bölgüsünə və yenidən bölgüsünə diqqət yetirsin, əhalinin azgəlirlili təbəqəsinə qayğı göstərsin.

- Elm, mədəniyyət, təhsil və səhiyyənin inkişafına dövlət köməyinə tələbatın artması. Elmi-texniki tərəqqi, informasiya cəmiyyətinə keçid, yüksək texnologiyaların tətbiqi böyük xərclər hesabına başa gəlir və dərhal mənfəət vermədiyinə görə xüsusi investorların buna marağı olmur.

- Təbii sərvətlərin azalması, bəzən isə tamamilə tükənməsi onların istifadəsinin dövlət tərəfindən tənzimlənməsi və istifadəsinin birinci növbədə ümummill problemlərin həllinə yönəldilməsi vəzifələrini qarşıya qoyur.

- Ekoloji mühitin çirklənməsi onun sağlamlaşdırılması vəzifəsini qarşıya qoyur, bu da öz növbəsində dövlət büdcəsindən çoxlu xərclər və ümummill xarakterli qərarlar qəbul edilməsini tələb edir.

- Antisosial, kriminal fəaliyyətin müxtəlif növ və formalarının artması və cəmiyyətə böyük ziyan vurməsi dövləti məcburiyyət qarşısında qoyur ki, cinayətkarlıqla, terrorizm və narkobizneslə mübarizə üçün xüsusi aparat yaratsın və maliyyələşdirsin.

- Dövlətin cəmiyyət həyatına müdaxiləsinin genişlənməsində onun maliyyə imkanlarının, ümumi daxili məhsulda dövlət gəlirləri və xərclərinin xüsusi çəkisinin artması da mühüm rol oynayır: XX əsrin ikinci yarısında, xüsusilə son illərdə dünyanın inkişaf etmiş ölkələrində dövlət xərclərinin ÜDM-də xüsusi çəkisi daim artır. Məsələn: ABŞ, Yaponiya və İspaniyada dövlət xərclərinin ÜDM-də xüsusi çəkisi 30-35%, Niderland, Norveç və İsveçrədə 60%-ə qədər təşkil edir. Bu xərclər əsasən elmə, təhsilə, səhiyyə, sosial təminatə və ölkənin müdafiəsinə yönəlmişdir.¹

Demokratik cəmiyyətdə dövlətin rolunun artmasını tələb edən başqa səbəbləri də göstərmək olar. Lakin, elə bu göstərilənlər də belə bir mühüm nəticəni təsdiq etməyə imkan verir ki, vətəndaş cəmiyyəti, bazar iqtisadiyya-

tı tənzimləyiciləri hələlik bu cəmiyyətdə ortaya çıxan çoxsaylı sosial, iqtisadi, siyasi və digər problemlərin həllini təmin edə bilmirlər. Bütün bunlar dövləti məcburiyyət qarşısında qoyur ki, cəmiyyət həyatının müxtəlif sahələrinə təşkiləddici və tənzimləyici təsir göstərsin, cinayətkarlığa, narkobiznesə qarşı mübarizə üçün xeyli qüvvə və vəsait sərf etsin. Bu səbəblərdən də müasir dövrdə dövlətin cəmiyyət həyatının müxtəlif sahələrinə müdaxiləsi genişlənir. Xüsusilə ictimai məhsulun yaradılması, milli müdafiə, ictimai təhlükəsizlik, elmi bilik, vətəndaşların sosial müdafiəsi, hüquq və əadətliyinə təminat verilməsi, ümumi rifahın təmin edilməsi məsələlərinin həlli dövlətin birbaşa müdaxiləsi olmadan mümkün deyil.

Dövlətin funksiyalarında onun iradəsi, hakimiyyəti və fəaliyyəti reallaşdırılır. Müxtəlif dövlətlərin funksiyaları eyni deyil, az-çox fərqlidir, hətta eyni bir dövlətin funksiyaları ölkənin inkişaf səviyyəindən asılı olaraq dəyişir. Dövlətin funksiyaları onun sosial təbiətindən, formasından (quldarlıq, feodal, kapitalist dövləti) və tipindən (demokratik, aristokratik və monarxiya) çox asılıdır. Bununla yanaşı, dövlətlər ümumi funksiyalar da yerinə yetirirlər, başqa sözlə, dövlətlərin funksiyaları bir-birindən fərqlənsələr də onlarda oxşar ümumi cəhətlər də vardır.

Dövlətin funksiyalarını onun ayrı-ayrı strukturlarının (məhkəmə, hökumət, xarici işlər nazirliyi, yerli icra hakimiyyət orqanları və i.a.) funksiyalarından ayırmaq lazımdır. Ayrı-ayrı dövlət orqanlarının funksiyaları daha konkret və məhdud xarakter daşıyır və dövlətin ümumi funksiyalarının tərkib hissəsini təşkil edir.

Elmi ədəbiyyatda dövlətin funksiyalarını müxtəlif formalarda təsnifləşdirmək təşəbbüsləri var: Məsələn, *əsas* və *qeyri-əsas* funksiyalar. Əsas funksiya dövlətin əsas vəzifəsilə (məs: ölkənin müdafiəsinin təşkili - bunun üçün dövlət silahlı qüvvələri yaradır) əlaqədardır. Qeyri-əsas funksiya (baxmayaraq ki, mühüm əhəmiyyət kəsb edir) məs: rabitə sisteminin təşkili, təbii fəlakətli mübarizə və i.a., yaxud daimi (müəyyən hüquq qaydalarının təmin olunması və i.a.) və müvəqqəti, keçici funksiyalar (məsələn, «soyuq müharibə» dövründə SSRİ-də raket-nüvə sənayesi yaratmaq vəzifəsi qarşıya çıxmışdı). Nəhayət, ümumi xarakterli, dövlətin təbiətindən asılı olmayan funksiyaları (məs. ölkənin müdafiəsi funksiyası) və sosial xarakterli funksiyalar, bunlar dövlətin tarixi tipindən və inkişaf səviyyəsindən asılıdır. (məs. sosialist mülkiyyətinin qorunması başqa tip dövlətlərdə yoxdur).

Dövlət hakimiyyətinin əsas mərkəzi vəzifəsi öz ərazisində yaşayan insanların xoşbəxt həyatını, hərtərəfli inkişafını təmin etməkdən ibarətdir. Dövlət mövcud iqtisadi inkişafı və müdafiəyə təminat verməlidir. Dövlətin bu ümumi vəzifəni-funksiyanı yerinə yetirməsi ölkədaxili və xarici amillərdən asılıdır. Beləliklə dövlətin funksiyalarını başlıca olaraq *daxili* və

¹ Глазуйнова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление. Учебник

xarici (beynəlxalq arenada) funksiyalar formasında təsnifləşdirmək hamılıqla qəbul edilir.

Hazırda elmi, tədris-metodik ədəbiyyatlarda müasir dövlətin aşağıdakı daxili funksiyaları yerinə yetirdiyi göstərilir: siyasi, sosial, iqtisadi. Ədəbiyyatlarda bəzən dövlətin ideoloji, ekoloji, hüquq-mühafizə funksiyaları da ayrıca qeyd olunur. Lakin, hüquq-mühafizə və ideoloji funksiyalar siyasi funksiyanın, ekoloji funksiya isə sosial funksiyanın tərkib hissəsi kimi izah oluna bilər.

Dövlətin siyasi funksiyasında onun insanların xüsusi, kollektiv və ictimai həyat və fəaliyyətini qaydaya salması və təkmilləşdirməsi ifadə olunur. Başqa sözlə, dövlət öz sərhədləri daxilində mövcud olan özünə uyğun cəmiyyətin əmin-amanlıq şəraitində qorunub saxlanması və əhəngdar inkişafı, dövlətin vahidliyi və müstəqilliyinin saxlanması funksiyasını yerinə yetirir. Dövlət bu funksiyaları qanun çərçivəsində yerinə yetirir. Dövlət bu məqsəd üçün bəzən danışıq, kompromisə gedir. Dövlət bütövlükdə cəmiyyətin nailiyyətini və siyasi partiyalarla, kollektivlərlə, bəzən ayrı-ayrı şəxslərlə birləşib bir sinifin, qrupun, siyasi təşkilatın mənafeyini müdafiə edib digərini müdafiə etməyə bilməz. Beləliklə, dövlət özü ilə siniflər, qruplar arasında, eləcə də əhalinin ayrı-ayrı təbəqələri və insanlar arasındakı münasibətləri qanun çərçivəsində tənzim edir ki, bu münasibətlər lazımı çərçivədən çıxmasın, qanun dairəsində olsun, narazılığa, ictimai partlayışa, siniflərin bir-birinə qarşı durmasına gətirib çıxarmasın.

Dövlət sosial funksiya yerinə yetirir, yəni özünün bütün ərazisində yaşayan hər bir insanın, vətəndaşın hüquq və azadlığını, layiqli həyat şəraitini təmin edir. Dövlətin sosial funksiyası öz mahiyyətinə görə insanın təkrar istehsalı və inkişafı üçün şərait yaratmaqdan ibarətdir (normal doğum, təhsil, tərbivə, maddi təminat və i.a.). Dövlətin sosial funksiyası insanın hüquq və azadlığının konstitusiyaya, qanunlarla və digər normativ-hüquqi aktlarla rəsmiləşdirilməsi, qəbulu və elan edilməsilə başlanır. Lakin, bunlar sosial funksiyanın həyata keçirilməsi üçün kifayət deyil. Dövlət bu sahədə fəaliyyətini özünün bu istiqamətdə real tədbirlərlə təmin etməlidir. İnsan nə qədər azad və təminatlı olursa-olsun dövlətlə bağlıdır, bu bağlılıq onu vətəndaşa çevirir, bununla da ona möhkəmlik və sabahkı günə ümid verir. Odu ki, heç kim dövlətin müdafiə, qayğı sistemindən kənar qalmamalıdır. Dövlət qanun çərçivəsində insanların bərabərliyini təmin etməli, mədəniyyətin, mütərəqqi adət-ənənələrin inkişafına, şəxsiyyətin təhsil alınmasına və mənəvi inkişafına şərait yaratmalıdır. İnsanların azadlıq və hüquqlarının təmin olunması cəmiyyətdə adamlarla əməkdaşlıq və qarşılıqlı münasibət şəraitində həyata keçirilir. İnsanlar (istər təminatlı, istər yoxsul olsun, fərqi yoxdur) mütəşəkkil cinayətkarlıqdan və başqa çoxsaylı cinayətlərdən mühafizə olunmalıdırlar. Eyni zamanda, dövlət ölkədə konstitusiyaya ilə

rəsmiləşdirilmiş sosial ədalət mühafizə etməli, əhalinin imkansız qruplarına (yoxsul, şikəst, qoca, kimsəsiz) maddi və mənəvi yardım göstərməlidir.

Dövlətin mühüm daxili funksiyalarından biri onun iqtisadi funksiyasıdır. Dövlətin bütün digər funksiyalarının yerinə yetirilməsinin əsasında onun iqtisadi funksiyasının reallaşdırılması durur. Əhalinin rifah halının yaxşılaşması, müstəqilliyin, təhlükəsizliyin, siyasi sabitliyin təmin olunması, elmi-texniki tərəqqinin inkişafı əsaslı surətdə dövlətin iqtisadi funksiyasının yerinə yetirilməsindən asılıdır.

Bəzər iqtisadiyyatına keçidlə əlaqədar olaraq dövlətin iqtisadiyyatın inkişafında roluna və iqtisadi funksiyasına aid fikirlər də bir-birindən fərqlənir. Dünya praktikasında bazar münasibətləri şəraitində dövlətin iqtisadiyyatın inkişafında roluna (iqtisadi funksiyasına) aid iki bir-birinə zidd konsepsiyalar mövcuddur. Birinci konsepsiya ingilis alimi D.Keyns tərəfindən hazırlanmışdır və dövlətin iqtisadiyyatın idarə olunmasına geniş müdaxiləsinə nəzərdə tutur, digər elmi-iqtisadi konsepsiya (M.Fridmen, F.Xayek) bu müdaxiləni kəskin surətdə məhdudlaşdırmağı məqsədəuyğun hesab edir.

Dövlətin iqtisadi funksiyası öz mahiyyətinə görə iqtisadi fəaliyyət üçün dövlət tərəfindən lazımı şəraitin yaradılması və qaydaların müəyyən edilməsi, işlənilməsi hazırlanması və onun həyata keçirilməsini təmin etməkdən ibarətdir. Bunlar aşağıdakılarda ifadə olunur:

1. Dövlət ölkə iqtisadiyyatının inkişafı mənafeyini müdafiə və təmin edən sahibkar kimi çıxış edir. O, ayrı-ayrı istehsal sahələri və regionların inkişafını planlaşdırır, uzunmüddətli proqramlar, uzunmüddətli inkişaf proqramlarının işlənilməsi hazırlanmasını və həyata keçirilməsini təşkil və təmin edir. Azad qəbətə təmin edir, özünü doğrultmayan inhisarçılığa qarşı mübarizə aparır, müəssisə və sahələrin inkişafını maliyyələşdirir, yeni müəssisələrin tikintisini təşkil edir.

2. Dövlət ölkədə olan bütün əsas istehsal sahələrinin, müəssisələrin fəaliyyətini əlaqələndirir, iqtisadi və inzibati metodlardan istifadə etməklə onları tənzim və idarə edir.

3. Bütün təsərrüfat subyektlərinin iqtisadi davranış və fəaliyyət qaydalarını, hüquqi-normativ aktlarını işləyib hazırlayır, onların tətbiqinə nəzarət edir. Bu qanunlar və hüquqi-normativ aktlar vasitəsilə dövlət müxtəlif mülkiyyət formalarının toxunulmazlığını və fəaliyyətinə bərabər şərait yaradılmasını təmin edir.

Dövlətin ideoloji funksiyası totalitar, avtoritar rejim və ya vahid bir dinin hakimliyi şəraitində onda ifadə olunur ki, o, hakim rejimi, hakim bir dinin təlimini müdafiə edir. Məs: Sovet dövründə marksizm-leninizm ideyalarını, Çində Mao Tzedun ideyalarını müdafiə edirdi. İranda, Sudiyyə Ərəbistanında islam dinini müdafiə edir. Müasir demokratik dövlətlər

ideoloji plüralizm qaydalarını müəyyən edirlər. Lakin, bu o demək deyil ki, dövlət ideologiyaya əhəmiyyət vermir. Dövlət bir çox cəhətdən, o cümlədən maddi cəhətdən qabaqcıl, öz mənafehinə uyğun gələn ideologiyayı, ümumbəşəri mədəniyyəti müdafiə edir, onların inkişafını həvəsləndirir, insanlığa xas olmayan ideyalara qarşı mübarizə aparır, onların təbliğini qanunla qadağan edir, bu qanunu pozanları cəzalandırır və i.a.

Müasir dövrdə dövlətin xarici funksiyasına bir qayda olaraq aşağıdakılar aid edilir: dövlətin dünya birliyinə inteqrasiyası, ölkənin müdafiəsi, müasir dövrün global problemlərinin həllində başqa dövlətlərlə əməkdaşlıq, dünyada sülhün müdafiəsində fəal iştirak etmək. Dövlətin başqa dövlətlərlə inteqrasiyası öz ifadəsini hamı üçün ümumi problem məsələləri birlikdə həll etmək, birləşmiş siyasi, təsərrüfat və başqa fəaliyyət üçün dövlətlərin müxtəlif birliklərinin yaradılmasında tapır. Bir çox dövlətlərin yaratdıqları birliklər həmin dövlətlərin ayrılıqda hər birindən yüksəkdə duran təşkilat xarakteri alır və burada federalizmin elementləri təzahür edir.

Ölkənin müdafiəsi, o cümlədən başqa dövlətlər və ya onların birlikləri tərəfindən təcavüzün qarşısını almaq, dünya birliyinin kollektiv fəaliyyətinə qoşulmaq və ya fərdi fəaliyyət əsasında həyata keçirilir. Müasir global problemlərin həllində əməkdaşlıq çox müxtəlif xarakter daşıyır (ekologiya, terrorçuluqla, narkotik maddələrin yayılması ilə, aclıqla mübarizə). Dünyada sülh, əmin-amanlıq şəraitinin qorunub saxlanması yalnız dünya birliyinin kollektiv vəzifəsi deyil, həm də hər bir dövlətin fərdi vəzifəsidir. Dövlət öz funksiyalarının həyata keçirilməsi üçün müxtəlif formalardan (qanunvericilik, idarəetmə, məhkəmə, nəzarət) və metodlardan (iqtisadi, inzibati, ideoloji vasitələr) istifadə edir.

V FƏSİL. DÖVLƏT İDARƏETMƏ SİSTEMİ VƏ PROSESİ

5.1. Dövlət idarəetmə sistemi: anlayış, növləri və xüsusiyyətləri

Bir ictimai hadisə kimi dövlət idarəetməsi geniş və əhatəli ictimai sistem çərçivəsində baş verir və cəmiyyətin xüsusi təsisatı kimi sistemin dayanıqlığı və təhlükəsizliyini təmin etmək məqsədini daşıyır. Digər ictimai hadisə və proseslərlə əlaqəli şəkildə nəzərdən keçiriləndə bu təsisatı dövlət idarəçilik sistemini təşkil edən bir bütövlük kimi qəbul edirlər. Başqa sözlə, dövlət idarəçiliyinin əsl təyinatı ictimai sistemin yarınmsistemi kimi onun təhlükəsizliyini təmin etməkdir. Dövlət idarəçiliyi üçün bu ümumi müddəanın əhəmiyyətinin izahata ehtiyacı vardır.

Dövlət idarəçilik sisteminin müəyyən edilməsində bir çox vacib amilləri nəzərə almaq lazımdır. Nəzəriyyədə fərz olunur ki, dövlət idarəçiliyi həqiqətən sistem təşkil edir (digər tərəfdən dövlət quruculuğu prosesində məhz məqsədmüvafiq bir sistem yaradılmalıdır) və bu sistem sosial sistemlər sinfinə aiddir. Sosial sistem dedikdə, elementləri sosial subyekt sayılan sistem nəzərdə tutulur. Sosial sistemin digər mühüm cəhəti məqsədyönlü olmasıdır, yəni belə sistemin bir və ya bir neçə fəaliyyət məqsədləri vardır. Nəhayət, sistemin məqsədə çatması üçün fəaliyyəti idarə olunmalıdır. Beləliklə, dövlət idarəçilik sistemi məqsədyönlü və idarə olunan sosial sistem növüdür.

Dövlət idarəçilik sistemi cəmiyyətdə ictimai prosesləri idarə edən əsas subyektidir. Bununla yanaşı ictimai sistemi təkcə dövlət idarə etmir, ictimai idarəetməni digər subyektlərlə birlikdə həyata keçirir. Beləliklə, dövlət idarəçilik sistemini müəyyənləşdirərkən nəzərə almaq lazımdır ki, belə sistemin nüfuz etdiyi təsir obyektlərinə digər subyektlər də təsir edə bilər. Digər tərəfdən isə belə dövlət idarəçilik sisteminin bir neçə məzmunlu tərifini təklif etmək məqsəduyğun olar.

Dövlət idarəçilik sistemi anlayışını əmələ gətirən təməl kateqoriyaların (dövlət və idarəetmə kateqoriyalarının) mühüm münasibətlərini və əlaqələrini aydınlaşdırmaq vacibdir:

- Dövlət cəmiyyətin sosial, siyasi və hüquqi institutudur və bu səbəbdən onun mürəkkəb bir qurum kimi təsirləri çoxşaxəlidir;
- Dövlət həm idarəetmə subyektidir, həm də mürəkkəb qurum (sistem) kimi idarə olunmalıdır;
- Dövlətin yaranması və inkişafı həm təkamül proseslərinin məhsulu, həm də sosial subyektlərin məqsədyönlü fəaliyyətinin nəticəsidir.

Dövlət idarəetməsinə ən azı iki mənada yanaşılır: 1) bu, ictimai idarəetmədir (geniş mənada anlanan dövlət idarəetməsi); 2) dar mənada isə – bu, dövlət hakimiyyət orqanlarının fəaliyyətidir.

Bunları nəzərə almaqla dövlət idarəçilik sistemini iki mənada müəyyənləşdirmək olar:

1. Klassik sistemli yanaşma: Dövlət idarəetmə sistemi idarə edən (dövlətin) və idarə olunan (cəmiyyətin) yarım sistemlərin qarşılıqlı əlaqəli vahətdir.

2. İnstitusional yanaşma. Dövlət idarəçilik sistemi dövlət tərəfindən idarəetmə təsirlərinin həyata keçirilməsini təmin edən məqsədlər, vəzifələr, prinsiplər, metodlar və funksiyalar məcmusudur.

Birinci tərif dövlət idarəçilik sisteminin klassik qaydada sistemli təhlilini və idarəetmə modellərinin sintezini həyata keçirməyə imkan verir. İkinci institusional tərif isə dövlət idarəçilik sisteminin formalaşması və müəyyənləşmə qaydada fəaliyyət göstərməsinə təsir edən daxili və xarici amillərin öyrənilməsinə imkan yaratmaqla yanaşı tarixi təcrübə və digər elmlərin nailiyyətlərinə müraciətə nəzərdə tutur.

Hər iki tərifə uyğun olaraq əsas anlayış kimi dövlət idarəetməsinin subyektli anlayışını aydınlaşdıraraq. Bu, idarəçilik sisteminin idarə edən yarım sistemini iki mənada təyin edir. Birinci tərifə görə bu, geniş mənada özündə dövlət idarəetmə orqanları sistemini, siyasi, ictimai, peşəkar, qeyri-hökumət, media və s. təşkilatları, kollektivləri və hər bir vətəndaşı birləşdirən ictimai idarəetmə subyektidir. İkinci tərifdə isə dar mənada dövlət idarəetmə subyektlərinin mərkəzi, yerli və sahə səviyyəsində fəaliyyət göstərən bütün qanunverici, məhkəmə və icra orqanlarından ibarət olduğu nəzərdə tutulur.

Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin ikinci mühüm anlayışı kimi idarəetmə obyektli dövlət idarəçilik sistemində aşağıdakı mənalarda təyin edilir.

Dövlət idarəçiliyinin təsir etdiyi sossiumun hər bir üzvü, hər bir fərd (insan) idarəetmə obyektidir. Sosial sistemdə fərdlər müxtəlif münasibətlərdə olduğuna və müxtəlif qruplar təşkil etdiyinə görə, onların əlaqələri və münasibətləri də idarəetmə obyektidir. Məsələn: bir sosial sistem kimi təhsil sistemi çərçivəsində həm şagird, həm də müəllim dövlət idarəçiliyinin obyektidirlər. Müəllim-şagird münasibətləri də (təlim, tədris prosesi) dövlətin idarəedici təsirinə məruz qalan obyektidir.

İdarəolunan yarım sistemin əlamətlərinin seçilməsindən asılı olaraq dövlət idarəçilik sistemində daxil olan obyektlər müxtəlif iqtisadi və sosial sahələr, regionlar, fərqli mülkiyyət formalarına aid olunan təşkilatlar və digər formal birliklər ola bilərlər.

İdarəçilik sisteminin daha geniş ictimai idarəetmə sistemi kimi yozulması digər sosial və siyasi tənzimləyicilərə: dəyərlər, adət və ənənələr, mədəniyyət və s. söykənir. Beləliklə, qeyd edilən amillərin dövlət quruculu-

ğu prosesində (o cümlədən dövlət idarəçilik sisteminin formalaşmasında) rolunu nəzərə almaq vacibdir.

Sistemlər nəzəriyyəsinin baniləri Norbert Viner, fon Bertalanfi və Boqdanovun konsepsiyaları müasir dövlət idarəetmə sistemlərinin elmi dildə təsvir edilməsinin özünəməxsus əsasını təşkil etmişdir. Kibernetika elminin yaradıcılarından biri N.Viner sistemlərin idarəolunması konsepsiyasını irəli sürərək bütün növ sistemlərdə informasiya axınları vasitəsilə idarəetmə mexanizminin mühüm elementi sayılan əks əlaqə mexanizmini təsvir etmiş, informasiyanın kəmiyyət ölçüsünü verməklə, tənzimlənmə səylərinin meyarını təklif etmişdir. O göstərmişdi ki, sistemin daxili qaydadan kənarlaşmasını («entropiya» kəmiyyəti ilə ölçülür) azaltmaq məqsədi və buna xidmət edən vasitələr idarəetmənin əsas meyar rolunu oynayır.

Avstriya alimi fon Bertalanfinin konsepsiyasına görə bütün sistem növləri (canlı, texniki, sosial – o cümlədən, ictimai və dövlət sistemləri) oxşar struktur və funksional xassələrə malikdirlər. Buradan belə qənaətə gəlinmişdir ki, müəyyən növ sistemləri öyrənməklə, açıqlanmış qanunauyğunluqları digər (məsələn, sosial) sistemlərə tətbiq etmək olar. Burada o, diqqəti daha çox özünütənzimləmə və özünütəşkil fenomenlərinə cəlb etmişdir. Sistemin özü-özünü idarəetməsi üçün onun tərkibində buna cavabdeh olan xüsusi elementləri və ya yarım sistemin olması xüsusi qeyd edilmişdir. Buradan dövlət idarəçiliyi üçün çıxarılan qənaətə ondan ibarətdir ki, dövlət - idarəetmə subyektli olaraq, ictimai sistemi idarə edən bir yarım sistem kimi çıxış edir (məhz buna dövlət idarəetmə sistemi deyilir), digər tərəfdən dövlətin özünü, yəni dövlət sistemini idarə edən dövlət aparatı (anqlo-sakson ənənəsində – “administrasiya”) bir yarım sistem kimi fəaliyyət göstərməlidir. Beləliklə, həm idarə olunan obyektli birlikdə subyektin sistem təşkil etməsi, həm də dövlət idarəçilik subyektlərinin sistemlilik keyfiyyətinə malik olması dövlət idarəçilik sisteminin nəzəri-metodoloji cəhətdən əsaslandırılmasını təmin etmiş olur.

Şredinger qeyd edir ki, açıq sistemlər yalnız xarici impulslara cavab olaraq hərəkət etmirlər, onların daxili inkişaf impulsları sistemi fəaliyyətə gətirən əsas amil olur, mühitin təsirləri isə sistemi xarici şəraitə uyğunlaşmağa vadar edir. Bu fikirləri dövlət idarəçilik sisteminin qurulması və inkişafı prosesinə tətbiq edərkən inkişafın mənbəyini yalnız sistemin xaricində deyil, onun daxilində də axtarmaq vacib olur.

Rus alimi N.Boqdanovun XX əsrin əvvəllərində yaratdığı «Tektologiya nəzəriyyəsinə» təşkilati sistemlərin qanunauyğunluqları, ierarxiy idarəetmə təməli müddəalar kimi əsaslandırılmışdır. Boqdanovun baxışlarına görə, müxtəlif ölçülü və təbii təşkilatlar sistem kimi təsəvvür edilə bilər və burada sistemin bütövlüyü, sabit fəaliyyəti struktur elementlərinin münasibətlərindən birbaşa asılı olur.

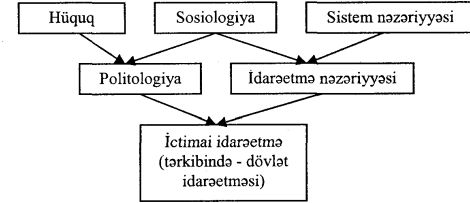
Bütün bunlarla yanaşı, sistem nəzəriyyəsinin belə bir mühüm tezisinə diqqət yetirək ki, məhz sistem çərçivəsində tədqiqatçıların aşkar etdiyi idarəetmə və dərkətmə proseslərinin oxşarlığı və sıx əlaqəsi dövlət idarəçilik sistemində xüsusən əhəmiyyətliyədir. Bunun nəticəsi kimi, belə bir müddəa irəli sürülmüşdür ki, idarəetmə subyektinin idarəedici təsirlərinin əhəmiyyəti, səmərəliliyi və məhsuldarlığı, onun qərarlarının hazırlanması, qəbulu və yerinə yetirilməsində apardığı idrak işi (obyekti, prosesi, özünü öyrənməsi, tədqiqatı) ilə şərtləndirilir. Beləliklə, müasir sistem tələbləri dövlət idarəetmə orqanlarının işində analitik-tədqiqat işinin mühüm yer tutmasına dəlalət edir.

Müasir zamanda sistem baxışların məhsulu sayılan sərhədlər və rekursiya («özünə müraciət») prinsipinə əsasən obyektin fəaliyyətini şərtləndirən məhdudiyətlər və amillər, eyni zamanda bu fəaliyyətin nəticələrinin və əldə olunması prosesinin qiymətləndirmə meyarına çevrilirlər. Bu prinsip dövlət idarəçiliyinə tətbiq etsək, onda real dövlət idarəçilik sisteminin nəzəri (ibtidai) qiymətləndirmə qaydasını əldə etmiş olarıq. Bu qaydaya görə müasir dövlətin idarəetmə subyektini (bu və digər dövlət idarəetmə orqanı) sistemin fəaliyyətində dərkətmə prosesinin yer tutduğu dərəcədə səmərəlilik göstəricisinə malik olur. Lakin bu prinsip digər prinsiplər və şərtlər nəzərə alınmadan mütləq qaydada tətbiq etmək düzgün olmazdı, çünki idarəetmə prosesi yalnız dərkətmə (məsələ, müşahidə və təhlil) işindən ibarət deyildir. Bu prosesdə subyektin həm iradə və təşəbbüs, həm də maraq və kompromis xarakterli fəaliyyətlərinin yeri vardır, bunların hər biri isə fərqli qaydada qiymətləndirilməlidir.

Sistemlər nəzəriyyəsinin bir sıra əsas məqamlarına baxışdan sonra sistemli yanaşmanın aşağıdakı mühüm müddəalarını qeyd etmək olar:

- cəmiyyətlə onu idarə edən dövlətin birbaşa və əks əlaqə kanalları vasitəsilə birliyi xüsusi dövlət idarəetmə sistemini təşkil edir;
 - dövlət idarəetmə sistemi konkret cəmiyyətin ictimai sisteminin ümumi idarəetməsinin tərkib hissəsidir;
 - dövlət idarəçilik sistemi açıq, mürəkkəb, ierarxik və şəbəkə quruluşuna malik sosial sistemin növüdür;
 - konkret tarixi dövr ərzində real cəmiyyətin dövlət idarəçilik sisteminin təsviri onun siyasi, hüquqi, diplomatik, təşkilati, iqtisadi, sosial, mədəni və s. səviyələrdə işıqlandırılmasını tələb edir.
- Dövlət idarəetmə sisteminin iki tərifini vardır:
- idarəedən və idarəolunan yarım sistemlərin qarşılıqlı əlaqə və təsirlərdə vəhdət təşkil etməsi;
 - dövlətin idarəçilik təsirlərinin işlənilib-hazırlanmasını və həyata keçirilməsini təmin edən məqsədlər, prinsiplər, metodlar və funksiyaların qarşılıqlı əlaqələr vəhdəti.

Sonuncu müddəa ilə bağlı qeyd edək ki, dövlət idarəçiliyinin sistemliliyinin genezisi («genezis» - latın köklü «yarınma» və «təkamüllü» inkişafın başlanğıcını ifadə edən termindir) ən sadə formada ictimai fikirdə aşağıdakı sxemlə əks olunur (şəkil 5.1).



Şəkil 5.1. İctimai idarəetmənin «geneoloji ağacı»

Şəkiləndirildiyi kimi, dövlət idarəçiliyinin müasir inkişaf mərhələsi elmi-ictimai fikirdə onun getdikcə daha çox ictimai idarəetmə sisteminin ayrılmaz hissəsinə çevrilməsindən xəbər verir. Xatırladaq ki, tarixi təkamüllü inkişaf yolu ilə dövlət sistemləri məhdud bir elementdən başlayaraq bütün ictimai sistemi əhatə edən total idarəçiliyə çevrilmişdilər. Son dövrün meyilləri isə sistemli yanaşma nöqtəyi-nəzərindən xarici mühitin (əsasən qloballaşma amillərinin) təsiri altında və daxili səmərəlilik tələbləri müqabilində daha çox «ictimailəşmə meyilləri» ilə səciylənmişdir.

Sxemdən görüldüyü kimi, müasir dövlət idarəetməsi nəzəriyyəsi üç elmdən: hüquq, sosiologiya və sistemlər nəzəriyyəsiindən bəhrələnir. Belə ki, dövlətin bir siyasi-hüquqi institut kimi hüquq paradigması və sosial institut kimi sosioloji paradigması geniş yer tutmuşdur. Müasir ictimai və siyasi sistemlər və proseslər hüquq və sosiologiyanın sintezi sayılan politologiyanın tədqiqat predmetini təşkil etmişdir. Eyni zamanda sosial sistemlərin genezisi, təşkil, fəaliyyəti və idarəolunması sosiologiya və sistemlər nəzəriyyəsinin sintezi nəticəsində idarəetmə nəzəriyyəsinə öz təəcəssümünü tapmışdır.

Nəhayət, idarəetmə və siyasət subyektləri əsas sosial sistem kimi dövlət və hakimiyyət təmsalında ictimai sistem anlayışı ilə təmsil olunurlar. Bunun müqabilində cəmiyyətin idarəolunması (ictimai idarəetmə), o cümlədən, bu prosesdə dövlətin aparıcı və həlledici rolunun açıqlanması ictimai sistemlər və idarəetmə haqqında integrativ təlimlərin tərkibində öyrənilir.

Dövlət bu mənada ictimai sistemlə idarəetmənin təşkil üsulu kimi müəyyən edilir. Dövlət idarəçilik sisteminin verilmiş ikinci tərifinə görə prinsiplər, funksiyalar, məqsədlər və metodların strukturu təyin edilməlidir ki, onların idarəetmə sisteminə struktur təyinatı düzgün yerinə yetirilə

bilinsin. Bu baxımdan dövlət idarəçilik sisteminin məqsədlərinin təsnifatı aşağıdakı cədvəldəki kimi müəyyən olunur.

Cədvəl 5.1.

Təsnifat əlaməti	Məqsədin növü
Miqyas, həcm	- ümumi (bütün dövlət idarəetməsi üçün) - xüsusi (ayrı-ayrı yarım sistemlər, həlqələr və komponentlər üçün)
Yerinə yetirilmənin nəticəsi	- yekun - aralıq
İcra müddəti	- strateji (uzunmüddətli) - taktiki (ortamüddətli) - operativ (qısamüddətli)
İdarəetmə səviyyəsi	- ümumsistem (xalq təsərrüfatı sahələri ilə birlikdə) - iqtisadi və ya sosial sahə - ərazi - qrup
Məzmun	- ictimai-siyasi - sosial - iqtisadi - təşkilati

Dövlət idarəetmə sisteminin tam funksional tərkibi dövlətin və dövlət idarəçiliyinin növündən asılıdır. Aşağıdakı cədvəldə dövlət idarəçiliyinin növləri verilmişdir.

Cədvəl 5.2.

Meyar	İdarəetmə növü
İnsanın yeri və rolu	Demokratik Avtoritar
Mərkəzi hakimiyyətin milli-inzibati vahidlərlə münasibətləri	Əlaqələndirmə Subordinasiya
Mülkiyyət formalarının istifadəsi	Dövlət (Federativ) Regional Yerli Korporativ
İdarəolunan obyektin növü	Sahə Ərazi Funksional
Obyektin maraqlarını nəzərə alma üsulu	İnzibati İqtisadi
Qəbul olunmuş qərarların icra müddəti	Operativ Uzunmüddətli

Dövlət idarəetmə funksiyalarının təsnifləşdirilməsinə yanaşmaları qeyd etmədən əvvəl sistemin komponentlərinə görə onların aşağıdakı qruplarını qeyd edək:

- idarəetmə funksiyaları – subyektin həyata keçirdiyi idarəçilik fəaliyyəti (digər fəaliyyətlər sırasında);
- dövlətin funksiyaları – dövlətin təsərrüfatçılıq subyekti, həm də idarəetmə subyekti olması;
- dövlət idarəçiliyinin funksiyaları;
- dövlət idarəetmə orqanının funksiyaları.

Nəhayət, idarəetmə metodlarının təsnifatı ən sadə halda aşağıdakı kimi təyin edilir:

Cədvəl 5.3.

Təsnifat əlaməti	Metodun növü
Tətbiqetmə miqyası	Ümumi Xüsusi
Məzmun	İqtisadi Sosial-psixoloji İnzibati
Təsir növü	Birbaşa Dolayı Vasitəli
İcra subyekti	Tək (fərdi) Kollegial Kollektiv

Dövlət millətin hüquqi təəcəssümüdür. Millətin yetkinliyi dövlətçilik mənasında onun hüquqi mədəniyyətindədir. Millətin varlığı dövlətin suverenliyində öz təzahürünü tapmalıdır, lakin dövlət hakimiyyətinə qəsdilər millətin mənafeyinə qarşıdır. Məhz idarəetmə nöqtəyi-nəzərindən dövlət ictimai hakimiyyətin, yəni cəmiyyətin hakim iradəsinin xüsusi halıdır. İctimai sistemin idarə olunması dövlət idarəetməsində öz ifadəsini tapır. İctimai idarəetmə sistemi - sosisumun varlığını təmin edən və konkret ərazi və əlaqələr çərçivəsində həyata keçirilən kompleks prosedurlar və qaydalar sistemidir. Belə sistem xüsusi qaydada təsisatlanmış mərkəz vasitəsilə idarə olunur. Bir çox halda bu mərkəzin nüvəsini məhz dövlət təşkil edir.

Eyni zamanda dövlətin ikinci mənası ictimai idarəetmə sisteminin hüquqi təzahürüdür. İctimai idarəetmə sisteminin mərkəzi olan dövlət təsisatlar, səlahiyyətlər, norma və simvollar məcmusu kimi təyin edilir.

«Dövlət idarəçilik sistemi» anlayışı ictimai idarəetmə sistemində müxtəlif şəpkillərdə təyin edilə bilər və yuxarıda (bax şəkil 5.1) qeyd edilən elmi sahələrin təməl anlayışlarının rolu olduqca əhəmiyyətlidir. Belə

anlayışlar sırasında siyasi sistem, hakimiyyət və siyasi rejim anlayışlarına diqqət yetirmək məqsəduyğundur.

İctimai sistemin bir komponenti kimi siyasi sistem ictimai sistemdə müxtəlif qrup maraqlarının ictimai nemətlərin bölünməsi qaydaları və nəticələri uğrunda siyasi hakimiyyətə yiyələnmək vasitəsilə əmələ gələn qarşıqlıq münasibətlər sistemidir. Dövlət bir idarəetmə üsulu və vasitəsi kimi, bir çox ictimai qrupların ixtiyarında olanda, onlara digər qruplara nisbətən üstünlüklər verilmiş olur. Əgər dövlət idarəçilik sisteminin formalaşması belə meyllərin təsiri altında baş verirsə, onda sistemin strukturu və vəzifələrindəki çatışmamazlıqlar dövlətin sonrakı fəaliyyətində özünü büruzə verməyə başlayır. Və əksinə - bu proses tam konstitusion və demokratik qaydada həyata keçiriləndə, onda sistemə xas olan siyasi dəyərlər və ənənələr onu möhkəmləndirir. İlk növbədə alimlər ənənəvi və müasir cəmiyyətlərin siyasi sistemlərini fərqləndirirlər: dövlət-millət, imperiya, fraqmentar siyasi sistemlər, patrimonial sistemlər (yəni imperiya tipli cəmiyyətin və fraqmentar sistemin qoşması), totalitar dövlət, icma tipli sistem, integrativ sistem.

Bütün bu siyasi sistem və siyasi rejim növlərinin nəzəri-metodoloji cəhətdən öyrənilməsinin əhəmiyyəti ondan ibarətdir ki, dövlət idarəçilik sistemi yaradılarkən, onun hansı mühit və şərtlərə təsadüf etməsi onun tarixi perspektivlərini xeyli dərəcədə aydınlaşdırmış olur.

Dövlət - idarəetmə sisteminin subyektivi kimi həmişə:

- bütün vətəndaşların tələbatları, maraq və amallarının ifadəçisi olmalıdır və bu istəklərin təmin olunmasına səylər göstərməlidir;
- öz tarixi ərazilərində yaşayan xalqların mənliliyini təmsil edən bütün amillərin təkrar istehsalına yönəlmiş ideallar, dəyərlər və ənənələrin daşıyıcısı kimi çıxış etməlidir;
- cəmiyyətin etibarlı və davamlı forması olaraq, onun ictimai və legitim (yəni normativ qaydada ifadə olunmuş) hakim qüvvəsi kimi çıxış etməli və vətəndaşların həyatı fəaliyyətində azadlıq, ədalət və qanunçuluğun təminatçısı olmalıdır;
- ictimai yeniləşmələr dinamikasına uyğunlaşmalı, öz vətəndaşlarının təşəbbüskarlığı və yaradıcılığına arxalanmalı və ölkənin taleyinə tarixi yanaşmanı özündə kəsb etməlidir.

Qeyd edilən amillər dövlət idarəçiliyinin sistemlilik keyfiyyətlərinin müxtəlif parametrləri kimi çıxış edirlər.

5.2. Dövlət quruculuğu - dövlət idarəetmə sisteminin formalaşması prosesi kimi

Dövlət idarəçilik sistemində verilmiş təriflərdən görünür ki, sosial sistem bir növü kimi dövlət idarəçilik sisteminin mühüm şərtləri sayılan onun elementlərinin sosial subyekt olması, mühitin isə bütün ictimai sistemdən ibarət olmasıdır. Buna görə, sistemin yaranması səbəbləri çox guman ki, onun formalaşması və inkişaf prosesinə təsir edir və onun əsas parametrlərini təyin edir. İdarəçilik sisteminin təriflərinin təhlili nəticələrinə əsaslanaraq sistemin formalaşmasının üç mümkün yolu təyin edilmişdir:

1) digər proseslərin (məsələn, imperiyanın dağılması nəticəsində törəmə dövlətlərin yaranma prosesi) nəticəsində sistemin təbii təkamül yolu ilə əmələ gəlməsi;

2) dövlətin mövcud idarəetmə sisteminə idarəetmə obyektivi və mühit dəyişikliyinə cavab olaraq strukturların və mexanizmlərin düşünülmüş, məqsədyönlü ardıcılıqla islah edilməsi;

3) idarəetmə subyektinin fəaliyyətində yaranmış problemlərlə bağlı olaraq (məsələn, bürokratlaşma və ya səmərəsizlik) idarəetmə yarımsisteminin yenidən qurulması və nəticə kimi idarə olunan obyektvlərlə münasibətlərin və əlaqələrin yeniləşdirilməsi.

Əgər dövlət millətin hüquqi təcəssümü kimi başa düşülsə, onda dövlətin suverenliyi millətin varlığının zəruri amili kimi qəbul edilməlidir. Dövlətin Veber tərifi bu anlayışa xas olan güc işlətmə inhisarçılığı və legitimlik kimi əlamətlərini birmənalı şəkildə qeyd edir.

İdarəetmə nəzəriyyəsi mövqeyindən yanaşdıqda dövlət ictimai hakimiyyətin təşkili və həyata keçirilməsinin xüsusi halıdır. Buna görə, əvvəlcə "ictimai idarəetmə sisteminin formalaşması" anlayışını təyin etmək zəruridir, sonra isə belə sistemin mümkün mövcudluq formalarına baxıla bilər. İctimai idarəetmə sistemi təsisatlanmış mərkəz ətrafında təşkil olunan və sosiümün müəyyən ərazidə varlığını təmin edən ixtisaslaşmış subyektlər və idarəedici təsir proseslərinin məcmusudur. Sistem mərkəzi koordinasiya fəaliyyəti və idarəetmə funksiyalarının böyük hissəsini öz üzərinə götürür. Mərkəzin təsisatlanması (institutlaşması) üç münasibətdə təzahür edir: o, hüquqi instituttur, sosial instituttur və təşkilati instituttur. Eyni zamanda, sistemin mərkəzi - ierarxiyaya əsaslanan və daxili struktura malik olan yarım sistemdir.

Konkret şəraitdə cəmiyyətin növündən asılı olaraq daha çox söhbət idarəetmə orqanlarının ierarxiyası (avtoritar və ya inzibati amirlik sistemləri), sosial əlamətlər və statuslar ierarxiyası (qəbilə, etnokratik və ya qohum-klan sistemi), ümumiləşmiş normalar ierarxiyası (hüquqi və ya ideokratik

sistem¹⁾ haqqında gədə bilər. Konkret olaraq, burada söhbət yalnız ierarxiik əlaqələrin təşkilinin aparıcı prinsipindən gedir. Onlar bütün sistemlərdə mövcuddurlar, lakin fərqli sistemlərdə bir-birindən fərqli rol oynayırlar. Belə ki, idarəetmə orqanlarının ierarxiyası hər bir dövlət idarəetmə sistemi üçün mütləqdir. Dövlət - ictimai idarəetmə sisteminin növlərindən biri kimi çıxış edir. Onun üçün sistemin təsisatlanmış mərkəzinin konkret ərazidə ictimai idarəetməni tam nəzarətdə saxlamaq, mümkün olduğu qədər onu birbaşa həyata keçirmək meylləri səciyyəvidir.

Beləliklə, mərkəz ictimai idarəetmənin digər subyektlərinə ekspansiyani (təsir dairəsinə salınmasını) həyata keçirə bilər. Son həddə isə bu, bütün ictimai idarəetmə sistemi ilə qovuşmaqla nəticələnə bilər. Belə xarakterli quruculuq prosesi dövlətin Yakobian-maarifçi ideal modelidir və sonralar bu, totalitar rejimlərin təcrübəsində öz ifadəsini tapmışdır. Sistemin əlamətdar xassəsi kimi sosisumun varlığı üçün dövlətin vacib olmayan sahələrdə müdaxilə etməsini göstərmək olar. Bu mənada dövlətləşmə prosesi (ərazi çərçivələri dəyişməz qaldığı halda) və dövlətin əmələ gəlmə prosesləri (idarəçilik ekspansiyası getdikcə bütün ərazini əhatə edir) fərqləndirmək lazımdır. Bunlardan birincisi bir ictimai idarəetmə sisteminin variantlarına aiddir, ikincisi isə yeni sistemin formalaşmasını göstərir. Əks istiqamətdə baş verən proseslər idarəetmənin dövlətsizləşməsi (dövlətin fraqmentləşməsi və dezintegrasiyası) və müvafiq olaraq dövlətin parçalanması və süqutu, ərazi bütövlüyünün pozulması proseslərini özündə əks etdirir. Sonuncu halda yeni yaranmış ərazilərdə müstəqil idarəetmə sistemlərinin formalaşması mümkündür.

Dövlətin ikinci mənasında başa düşülən ictimai idarəetmə sisteminin hüquqi ifadəsinin oxşar sistemlərlə qarşılıqlı münasibətlər və təsirlər çərçivəsində qurulması xüsusi əhəmiyyətə malikdir. Başqa sözlə, hüquqi mənada dövlət təklildə yarana bilməz, yalnız digər dövlətlərlə eyni zamanda və ya onların ardınca yarana bilər və bu prosesdə tipoloji cəhətdən oxşar idarəetmə sistemləri formalaşır. Məsələn olaraq, MDB ölkələrinin idarəetmə sistemlərinin oxşar cəhətlərini göstərmək olar.

Dövlət ictimai idarəetmə sisteminin mərkəzi hakimiyyət və idarəetmə fəaliyyətinin yeganə subyektidir (totalitar dövlət və dövlət-millət formalarını istisna etməklə). İctimai idarəetmə sisteminin digər subyektləri özünün fəaliyyətlərini mərkəzin sanksiyası və onun zamanətləri ilə həyata keçirməklə yanaşı, bir çox hallarda isə həmin mərkəzdən müstəqil çıxış edirlər (bu müstəqilliyin ən qısa və dolğun təsviri “müstəqil formalaşma-məxsusi resurslar-məxsusi səlahiyyətlər” klassik üçlüyü çıxış edir). Belə müstəqil subyekt-institutlar üç kateqoriyadan birinə aid ola bilərlər.

Birincisi, bu, ictimai idarəetmənin ərazi subyektləridir. İkincisi, bu, ictimai idarəetmə sisteminin sahə və ya funksional institutlarıdır ki, onlar mərkəzə qarşı nisbi müstəqilliyə malik olurlar. Nəhayət, bunlar ictimai hakimiyyət funksiyasını ötürmə və ya zəbt etmə yolu ilə həyata keçirməyə qadir olan ictimai və özəl institut və təşkilatlar ola bilərlər.

Mərkəzin və “periferiyanın” (əyalətin) münasibətlərinin əsas məzmununu daha ümumi sayılan hakimiyyətin ərazi bölgüsü məsələsi təşkil edir. Bu məsələ və sahə bölgüsü məsələsi sonrakı fəsilələrdə öyrənilir.

Öz növbəsində dövlət idarəçilik sistemi fəaliyyət prosesində cəmiyyətin siyasi sistemə təsir göstərir, onun inkişafı və təkmilləşməsinə çalışır. Aydın olur ki, hər bir dövlətin idarəetmə sistemi müvafiq cəmiyyətin siyasi sistemi ilə səciyyələnir, mühitlə onun oynadığına görə dövlət idarəetmə sisteminin formalaşmasına və reallıyət göstərməsinə təsir edir. Bununla belə, bu iki sistem bir-birindən nisbətən müstəqildirlər və idarəetmə (o cümlədən, siyasi idarəetmə) vəzifəsindən fərqli olan başqa vəzifələr də daşıyırlar.

Siyasi sistemi və dövlət idarəçilik sistemini birləşdirən mühüm amil dövlətdir. Bir tərəfdən dövlət siyasi sistemin mərkəzi elementi (yarım sistemi), digər tərəfdən idarəçilik sisteminin əsas idarəetmə subyektini kimi çıxış edir. Bu əlaqənin digər amilləri də mövcuddur və onların rolu müxtəlif hakimiyyət və idarəetmə sistemlərində fərqlidir. Bunlardan əsas olanlarını nəzərdən keçirək.

Dövlət-millət. Qərbi Avropada orta əsrlərdən başlayaraq oxşar və bir-birinə daima təsir göstərən siyasi sistemlər formalaşmışdır. Bunların arasındakı bir sıra əhəmiyyətli fərqlərə baxmayaraq, yerdə qalan dünyaya qarşı götürüldükdə, ictimai idarəetmənin təşkilinin müasir avropa variantları bu ümumi model çərçivəsində birləşdirilə bilərlər. Dövlət-millət (dövlətləşmiş millət və ya dövləti olan millət) - abstrakt nəzəri konstruksiyadır, Veberin təbircə “ideal tipdir”. Konkret Avropa dövlətləri bu və digər dərəcədə bu modelə yaxınlaşırlar. Zənn etmək olar ki, bu abstrakt modelə Fransa, Danimarka və Böyük Britaniya krallığından ayrı götürülən İngiltərə bu modelə daha yaxındırlar. Bununla belə dövlət-millət çərçivəsində elə siyasi sistem modeli formalaşır ki, onun sabit əlamətlərini bir çox milli dövlətlər üçün ümumi saymaq olar.

Bu günə qədər bu, ən çox öyrənilmiş model olmaqla yanaşı XX-ci əsrin sonundan başlayaraq dövlət-millət özünün ən ciddi böhranını keçirir və yaxın gələcəkdə yalnız tarixə məxsus olacaqdır. Beləliklə, dövlət-millət ictimai idarəetmənin təşkili modelinin varlığının şərtləri və xarakterik cəhətləri aşağıdakılardır:

1. Şərtlər. Millət- xüsusi sosial birlik növüdür, üzvləri üçün təməl-dəyər yönümlərinin vəhdəti, bütün növdə sosial əlaqələrin intensiv və müttəmadı

¹ Qeyd: ideokratik sistem - ali bir ideyaya tam riayət etmək və ardınca getməkdən ibarət olan bir dövlət sistemidir.

olması, **sabit ərazi identikliyi**, mədəniyyətin eyniliyi nəticəsi kimi ümumi təhsil və dövlət dilinin mövcudluğu, intensiv mübadilə və maraqların yaxınlığını özündə kəsb edən iqtisadi birlik. Əksər hallarda assimilyasiya və etnik azlıqların kənarlaşdırılması vasitəsi ilə millət formalaşır və monoetnikliyə meyilli olur. İdeal halda etnik mənsubiyyət milli mənsubiyyətlə əvəzlənir və nəticədə vətəndaşlıq, mədəni-dil normalarının mənimsənilməsi və milli dövlətçilik identikliyinə hiş edilməsində öz təzahürünü tapır.

Sənaye inkişafı. Müasir iqtisadiyyatın əsasını təşkil edən əmtəə yönümlü sənaye istehsalı nəzərdə tutulur. İnkişaf iqtisadi və pul-maliyyə sistemlərinin inteqrasiyası çərçivəsində mümkün olur. Postindustrial inkişafı millətin və milli dövlətin böhranı ilə əlaqələndirilir.

Vətəndaş cəmiyyəti. Bu anlayış çoxsaylı birmənalı olmayan izahatların predmetidir, lakin əksər hallarda dövlətin əksinə olaraq fərdlərin kollektiv maraqlar daxilində özünü təşkil haqqında təsəvvürlər durur.

2. Təşkil etmə. Hüquq. Dövlət-millət bir siyasi və idarəetmə sistemi kimi hüquq əsasında qurulur. Bunun ideal forması "Hüquqi dövlət"-lə nəzəri modeldir ki, milli dövlətçilik idarəetmə sisteminin inkişafı bu ideala istiqamətləndirilməlidir. Reallıqda hüququn hökmranlığı aşağıdakı mənə kəsb edir:

- İctimai idarəetmə orqanlarının fəaliyyəti hüquqi kateqoriyalar vasitəsi ilə maksimal dərəcədə formal qayda çərçivəsinə salınır.

- Bütün ictimai münasibətlərdə dövlət çalışır ki, hüquqi normalar üstün normalara çevrilsin və ənənə, mənaəviyyət, dini normalar, sağlaml düşüncə və digər amilləri üstələsin.

Mərkəzləşmə. Dövlət-millət ideal halda mərkəzləşmiş qurumdur, çünki məhz mərkəzləşdirmə suverenlik və digər milli dövlətçilik keyfiyyətlərini ən yaxşı təmin edən vasitədir. Hüquq klassikləri qeyd edirdilər ki, dövlət suverenliyi nəzəriyyəsi baxımından siyasi-hüquqi qurum kimi federasiyanı izah etmək çətinidir. Lakin unitar hüquqi dövlətin formalaşmasının əsasında mükəmməl hüquq sistemi təbiiq edilə bilər. Əsas məsələ isə qanunların aliliyinin təmin edilməsindən ibarət olur.

Diferensiallaşma. İctimai idarəetmə tədricən digər sahələrdən ayrılır, o cümlədən dini fəaliyyətdən (dövlət və dinin ayrılması), təsərrüfat fəaliyyətindən (dövlət əsas təsərrüfat subyekti habelə əsas mülkiyyətçi deyildir), mədəni fəaliyyətdən (dövlət mədəni həyatın nə təşəbbüs kəri, nə də təşkilatçısı deyildir) və s. Buna müvafiq olaraq idarəetmə orqanları yalnız idarəçilik funksiyalarını yerinə yetirərək onları dini, ideoloji, iqtisadi və s. funksiyalarla birləşdirmirlər. Belə vəziyyət öz növbəsində differensiallaşmış elitaların formalaşmasına gətirib çıxarır: Siyasi elita, hərbi, dini, iqtisadi, elmi və s. elitalarla qarışır.

Daxili ixtisaslaşma ictimai idarəetmə orqanlarının yerinə yetirdikləri vəzifələrin müxtəlifliyinə uyğun olaraq öz növbəsində bir-birindən fərqli və ixtisaslaşmış olmalıdırlar. İdeal halda hər bir müstəqil vəzifə-funksiya (bunların sayı inkişaf zamanı artır) müstəqil idarəetmə orqanı və sahənin peşəkar qulluqçuları tərəfindən yerinə yetiriləlidir. Bölgələrin özünəməxsus minimum kimi, hakimiyyət qollarına bölünməsi, hərbi və mülki xidmətlərin ayrılması və maliyyə sferasının təşkilatı müstəqilliyi sayılır.

Eyniləşdirmə. Dövlət özünün fəaliyyətinin və vətəndaşlarının şəraitinin vəhdətliyini onları eyniləşdirmə (unifikasiya) yolu ilə təmin etməyə çalışır. Vahid hüquqi sistemlə yanaşı dövlətin əsas eyniləşdirmə üsulları kimi icbari standartlar, normativlər və s. işlənilib hazırlanmasına şərait yaradır. Vacib və mütləq ünsür kimi eyniləşdirmə millətlə təşkil edən bütün fərdlərin bərabərliyini həm bir-birinə münasibətdə, həm də dövlətə münasibətdə təmin edir.

İmperiya. İctimai idarəetmənin ərazi təşkilinin ən tanınmış siyasi formalarından biri imperiyadır. Tipoloji cəhətdən bu ərz mərkəzləşdirmə və xarici ekspansiya (yəni mərkəz dəyişmə qalmaqlla ərazinin sərhədləri qeyri-müəyyən olur) bir-birini əvəz etməyən idarəetmənin təşkil üsullarının müxtəlifliyinə əsaslanan siyasi qurumdur. İmperial mərkəzləşmənin xüsusiyyəti eyniləşmənin qeyri-mümkünlüyündən ibarətdir. İş ondadır ki, imperiya çərçivəsində millət formalaşma bilmiş, çünki əhali qarşılıqlı şəkildə təcrid olunmuş sosial, ərazi, etnik, dini və s. qruplara parçalanır. Hər belə qrup üçün özünəməxsus həyat normaları olur ki, bu da idarəetmənin və iqtisadiyyatın təşkili üsullarını səciyyələndirir.

Sistem xarici mühitinin mühüm elementləri sayılan etnos, iqtisadi-coğrafi məkan, təsərrüfatçılıq və mülkiyyət, hərbi, elitalar, ictimai-siyasi quruluş, siyasi hakimiyyət və siyasi rejim kimi amillər dövlət idarəçilik sisteminin formalaşmasına əhəmiyyətli dərəcədə təsir göstərirlər. Bununla yanaşı, məhz dövlət idarəetmə sisteminin formalaşması prosesi dövlət quruculuğu prosesinin mahiyyətini təşkil edir.

Dövlət idarəetmə sisteminin formalaşması prosesini müəyyən edən bir neçə amil vardır:

- dövlət idarəetmə sisteminin missiyası (başlıca məqsəd) və təyinatı;
- sistemin məqsədindən irəli gələn strateji görünüşü, gələcək sistemin növü, strukturu, funksiyaları və mexanizmləri;
- sistemin formalaşması prosesinin gedişi, aralıq və yekun nəticələrinin qiymətləndirilməsi üçün meyarlər və prioritetlər;
- sistemin formalaşması prosesinin xüsusiyyəti (ilkin yaranma, mövcud sistemin radikal şəkildə yenidən qurulması və ya sistemin bir hissəsinin təkmilləşdirilməsi);
- sistemin qurulması prosesinin konsepsiyası və proqramı;
- sistemin qurulması üsulu (təsəbitetmə, radikal inzibati islahat və ya idarəetmə orqanlarında təkmilləşdirmə);

- prosesin əsas daşıyıcı qüvvələri (xalq, siyasi hərəkət, partiya və ya təşkilat, hakim zümrə, xarici qüvvələr);

- prosesin siyasi, hüquqi, diplomatik, təşkilati, informasiya, maliyyə-iqtisadi və s. təminatı.

Azərbaycanda konstitusional dövlət yaratma prosesinin gedişatı bir sıra ağırlıq problemlərlə üzləşmişdir. İşğal olunmuş ərazilər, əhalinin kütləvi miqrasiyası, iqtisadi əlaqələrin alternativsiz kəsilməsi, hakimiyyət uğrunda mübarizə ölkəni dərin böhrana düşür etmişdi. Müstəqil dövlət ilk fəaliyyətini SSRİ-dən miras qalmış idarəetmə sistemi ilə başlamışdı. Birinci konseptual sənəd 1991-ci ildə qəbul olunmuş "Müstəqillik haqqında Dövlət aktı" olmuşdur. 1991-ci ildən 1995-ci illərədək ölkədə dövlət quruculuğu (həm də dövlət idarəetmə sisteminin formalaşması) prosesi əvvəlki Konstitusiyaya və Müstəqillik aktı əsasında həyata keçirilirdi. 1995-ci ildə banisi Heydər Əliyev olan yeni Konstitusiyaya qəbul edildi.

Dövlətin əsas qanunu onun əsas sistem keyfiyyətlərini təsbit edir. Məsələn, ABŞ Konstitusiyası üçün prezident respublikası modeli səsizdir, baxmayaraq ki, bu, federativ dövlətdir. Onun mənası və britaniya parlamentarizmindən fərqi icra hakimiyyətinin qanunverici hakimiyyətdən sort qaydada ayrılmasıdır və bunların bir-birindən müstəqil şəkildə formalaşmasıdır. Müstəqil qaydada məhkəmə hakimiyyəti də fəaliyyət göstərir.

Qeyd olunan vəzifələrin uğurlu həlli nəzərdə tutur ki, dövlət idarəetməsi özünün formalaşması prosesində fragmentar xarakter daşımamalıdır və məhz sistem halına düşməlidir, yəni onun bütövlüyü və vəhdəti siyasi-hüquqi cəhətdən Konstitusiyaya və qanunlarla təmin olduğu halda, praktiki təzahürü, idarəetmə sərəkisində özünün sistemli struktur təminatını tapmalıdır. Belə olmadıqda məlum subyektivlik amilinin həddən artıq güclənməsi müxtəlif fəsadlara imkan yaratmış olur. Dövlət idarəçilik sisteminin praktiki cəhətdən reallaşması proqramı onun hər bir səviyyəsi üçün çox dəqiq qaydada vəzifələrin və səlahiyyətlərin müəyyənləşdirilməsi, maliyyə və digər resurslarla təminatı, idarələrarası əlaqələndirmə mexanizmlərinin qurulması, hakimiyyətin bütün səviyyələrdə səmərəli fəaliyyət göstərməsi üçün müvafiq qaydada işləni-b hazırlanmış qanunverici və hüquqi-normativ bazanın yaradılmasını nəzərdə tutmalıdır.

Nəzəriyyədə və praktikada dövlət idarəçilik sisteminin formalaşması prosesi bir neçə mərhələyə ayrılır. Bunların hər birinin müstəqil əhəmiyyəti və vəzifəsi vardır. Bununla belə, real prosesin paralel olaraq digər proseslərlə (məsələn, iqtisadi quruculuq, ictimai həyatın demokratikləşməsi) eyni zamanda aparılması və kənar təsirlərə məruz qalması bir sıra düzəlişlərə səvə edə bilər.

Dövlət idarəetmə sisteminin formalaşmasına bir sıra xarici və daxili amillər təsir göstərir. Dövlət bir siyasi-hüquqi təsisat olaraq siyasi sistemin, ictimai quruluşun və nəhayət siyasi rejimin təsiri altında və konkret tarixi

siyasi-ictimai situasiyada sistem kimi formalaşmağa başlayır. Bu prosesin siyasi, hüquqi, təşkilati, texniki, informasiya, kadr, sosial və s. müstəviləri vardır. Siyasi və hüquqi amillərin təsiri dövlətin (və nəticəsi kimi dövlət idarəetməsinin) formasını (yəni təşkilati üsulunu) müəyyənləşdirir. Dövlətin forması onun quruluş və fəaliyyət xüsusiyyətlərini bildirir. Təşkilati-idarəetmə sərəkisində (dövlət hakimiyyətinin reallaşması kimi) dövlətin idarəetmə rejimi, yəni ali dövlət hakimiyyəti orqanlarının tərkibi, onların formalaşma qaydalarını, öz aralarında və əhali (vətəndaşlar) ilə qarşılıqlı əlaqəli fəaliyyət mexanizmlərini özündə kəsb edir. Nəhayət, dövlətin forma tərkibinə dövlət rejimi də daxildir ki, bu da dövlət hakimiyyətinin həyata keçirilməsi üsulları məcmusudur və xarakterinə görə demokratik, avtoritar və digər ola bilər.

Dövlət quruluşu. Dövlət idarəçilik sisteminin formalaşmasında başlıca məsələlər aşağıdakılardır: dövlət quruluşu (və ya sistem dilində idarəetmə sisteminin morfoloji, semantik və funksional strukturu) dövlətin forması, mahiyyəti və məzmununu özündə birləşdirən anlayışdır. Başqa sözlə, dövlət quruluşu (idarəetmə sistemi) siyasi-ictimai münasibətlər toplusu kimi dövlətin təşkilati və fəaliyyət mexanizmində prinsipial xassələri, qarşılıqlı əlaqələri və təsirləri cəm halında ifadə etmiş olur. Dövlət quruluşu özündə aşağıdakıları birləşdirir:

- 1) dövlət, cəmiyyət və şəxsiyyət arasında münasibətlər;
- 2) xalq hakimiyyətinin həyata keçirilməsi üsulları;
- 3) dövlətin idarə üsulu;
- 4) dövlət quruluşu forması;
- 5) dövlətin iqtisadi, siyasi və ideoloji əsasları;
- 6) hüquq və qanunun dövlətin təşkilati və fəaliyyətində rolu.

5.3. Dövlətin fəaliyyət mexanizmi və idarəetmə prosesinin başlıca xüsusiyyətləri

Dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanları idarəçilik fəaliyyəti vasitəsilə dövlət idarəetməsinin məqsəd və vəzifələrini (funksiyalarını) həyata keçirirlər. İdarəçilik fəaliyyəti xüsusi hazırlıq, sərəştə və təyinatlı şəxslər qrupunun ictimai peşəkar əməyinin təzahürüdür. İdarəçilik fəaliyyəti tarixi baxımdan obyektiv qaydada şərtləndirilmiş prosesdir. Nəticə etibarilə dövlət idarəetmə mexanizmi idarəçilik fəaliyyəti üzrə peşəkar əməyin kompleks məcmusundan ibarətdir.

Dövlət hakimiyyətinin reallaşması, yəni dövlət idarəçilik sisteminin fəaliyyət mexanizmi dedikdə aşağıdakıları nəzərdə tuturlar:

- cəmiyyətin idarə olunması həyata keçirən və dövlət fəaliyyətinin əsas istiqamətlərini təmin edən xüsusi qurumlar və orqanlar toplusu;

- dövlət idarəetmə sisteminin fəaliyyət mexanizmi: qanunverici orqanlar, icraedici orqanlar, məhkəmə orqanları və zəruri hallarda məcburiyyət tədbirlərini tətbiq edən güc strukturları (ordu, polis, daxili qoşunlar, prokurorluq, təhlükəsizlik xidməti və s.).

Dövlət idarəetmə sisteminin struktur-funksional quruluşuna statik nöqtəyi-nəzərdən baxmaq olar. Onda biz dövlət idarəetmə mexanizminin əsas tərkib hissələrini ardıcıl və müstəqil qaydada öyrənə bilərik. Bununla yanaşı dövlətin idarəçilik fəaliyyətini dinamikada, yəni orqanların fəaliyyətinin sistem daxili və sistemətrafi qarşılıqlı əlaqələr və təsirlərin qanunauyğun dəyişməsi baxımından görmək vacibdir. Bunlar dövlətin (sistemin) idarəçilik fəaliyyətinin mexanizmini təşkil edir və öz tərkibində dövlətin tərkib hissələrinin qarşılıqlı asılılıq şəraitində hərəkətə gəlməsini təmin edən daxili amillər, normalar, institutlar və digər zəruri vasitələr çoxluğunu kəsb edir. Bu fəaliyyət mexanizminin açıqlanması üçün aşağıdakı suallara cavab vermək vacibdir:

- Dövləti nə hərəkətə gətirir ?
- Dövlətin bir (idarəetmə) orqanını digər orqanla birləşdirən (əlaqələndirən) nədir ?

- Bu və digər orqan tərəfindən dövlət idarəetmə funksiyasını həyata keçirməyə kömək edən və ya əksinə, ləngidən hansı amillər vardır?

Dövlətin fəaliyyət mexanizminin (idarəetmə sisteminin) elementlər tərkibinə dövlətdaxili təsirlərin (qarşılıqlı təsirlərin) subyektləri, bu təsirlərin (idarəetmənin) obyektləri və bir sistemin digər sistemə, bir orqanın digərinə təsir vasitələri daxildir.

Başqa bir yanaşma fəaliyyət mexanizmi tərkibində qərarların hərəkəti prosesi ilə bağlıdır. Ən böyük məsuliyyət yükü qərar qəbul edən strukturlara və orqanlara (Prezident, hökumət) düşür, eyni dərəcədə qərarları icraçılara çatdırırların (siyasət bələdçiləri, ingilisdilli ədəbiyyatda - «providers»- provyayderlər) öhdəsinə, həmçinin çatdırılmış qərarların icrasına nəzarət edən orqanların üzünə düşür. Başqa sözlə desək, dövlətin fəaliyyət mexanizmini dövlətdaxili idarəetmə və özünüidarəetmə ilə bağlı hər bir element birlikdə təşkil edir və bu mexanizmin hərəkətə gətirilməsi yalnız normativ-hüquqi təminat vasitəsilə mümkün olur.

Müasir idarəçilik nəzəriyyələrində dövlətin fəaliyyət mexanizmini eyni zamanda bir neçə səpkidə nəzərdən keçirirlər: dövlətin hüquqi mexanizmi, inzibati mexanizmi, iqtisadi mexanizmi, sosial mexanizmi (sosial texnologiyalar daxil olmaqla), ideoloji-informasiya təminatı mexanizmi (informasiya texnologiyaları və ictimaiyyətlə əlaqələr, başqa ifadə «piar» - PR ingiliscə «publik rileyşnz»).

Geniş mənada dövlət idarəetmə prosesi dövlət idarəçilik sisteminin ardıcıl və kəsilməz fəaliyyətidir. Dar mənada isə idarəetmə subyektinin

qarşısına qoyduğu məqsədlərə nail olmaq üçün həyata keçirdiyi bir-birindən asılı olan ardıcıl tədbirlər toplusudur. Xatırladaq ki, burada idarəetmə özü proses mənasında başa düşülür və hər hansı bir sistemin (təşkilatın) məqsədlərinə nail olmaq üçün müvafiq resursların formalaşması və tətbiq olunması üzrə konkret əlaqəli hərəkətlərdən ibarətdir¹.

İdarəetmə prosesi təkrar olunan mərhələlərdən ibarət silsilə prosesidir. Yəni ümumi halda prosesin təkrar olunan başlanğıc, aralıq və yekun mərhələləri vardır. Onlar bütövlük halında təzahür edirlər və dövlət idarəçiliyinin funksional-struktur məzmununda xususi sistem qismində çıxış edirlər. Prosesin başlanğıcı adətən iki məvhumla əlaqələndirilir: 1-ci məvhum: mövcud cari situasiya - sistemin vəziyyəti, 2-cisi - sistemin fəaliyyətində normal rejimdən kənarlaşma nəticəsində problemlərin yaranması.

İdarəetmə prosesinin mərhələləri. Müxtəlif müəlliflər idarəetmə prosesinin fərqli sayda mərhələlərdən ibarət olmasını əsaslandırırlar. Q.X.Popov və Q.A.Cavadov «İctimai istehsalın idarə olunmasının təşkili» əsərində (1979-cu il) 3 əsas mərhələni qeyd edirlər:

- yaranmış problemin təhlili və həll ediləcək məsələlərin qoyuluşu, şəraitin təhlili və məsələlərin həllinin müxtəlif mümkün variantlarının irəli sürülməsi;

- məqbul həll variantlarının qiymətləndirilməsi və ən əlverişli variantın seçilməsi;

- qəbul olunmuş qərarın həyata keçirilməsinin icrası üzərində nəzarət, qərarın səmərəliliyinin qiymətləndirilməsi.

Q.V. Atamançuk “Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsi” dərsliyində daha çox idarəetmə situasiyalarını əsas götürərək, prosesin 7 mərhələsini qeyd etmişdir:

- idarəetmə situasiyasının təhlili və qiymətləndirilməsi;

- idarəetmə situasiyasının saxlanması və dəyişdirilməsi üzrə zəruri və mümkün sayılan hərəkətlərin proqnozlaşdırılması və modelləşdirilməsi;

- təşkilətmə tədbirləri və hüquqi aktların işlənilib hazırlanması;

- hüquqi aktların müzakirəsi və qəbul olunması;

- təşkilati tədbirlərin həyata keçirilməsi, qəbul olunmuş hüquqi və təşkilati qərarların icrasının təşkili;

- icra olunma mərhələsində nəzarət və operativ məlumatlandırılma;

- yerinə yetirilmiş idarəçilik fəaliyyətinin ümumiləşdirilməsi və yekunda yaranmış yeni idarəetmə situasiyasının qiymətləndirilməsi.

Nəhayət müqayisə üçün qeyd edək ki, digər müəlliflər² idarəetmə prosesinin daha da detallandırılması üstünlük verirlər. Bunu dövlət idarəçilik

¹ Meneçment: insan, strategiya, təşkilat, proses. - dərslil MDU, 1995

² Voronin A.Q., Lapin V.A., Şirokov A.N., Təsərrüfatın idarə olunmasının əsasları. Dərs vəsaiti. Moskva, delo. 1998

sisteminin bir həlqəsi sayılan bələdiyyə qurumunun nümunəsində göstərək. Burada idarəetmə prosesinin 9 mərhələsi mövcuddur:

- məlumatların toplanması, emalı və təhlili;
- məqsədlərin təyin edilməsi;
- strateji yönümlərin əsaslandırılması, fəaliyyət və inkişaf meyarlarının

təyin edilməsi;

- inkişafın resursları və potensialının qiymətləndirilməsi;
- bələdiyyə qurumunun sosial-iqtisadi inkişafı konsepsiyasının işlənilib hazırlanması;

- bələdiyyə qurumunun sosial iqtisadi inkişafı proqramının işlənməsi və qəbulu;

- inkişaf büdcəsinin işlənilib hazırlanması və təsdiqi;
- inkişaf proqramına müvafiq olaraq büdcənin icrasının təşkili;
- büdcənin, proqramın və konsepsiyanın düzəliş və dəyişdirilməsi üzrə (zəruri halda) məlumatların toplanması, emalı, nəzarəti və bunun əsasında təkliflərin irəli sürülməsi.

Nəzərdən keçirilən idarəetmə prosesinin müxtəlif modelləri dövlət idarəçilik sisteminin ayrı-ayrı komponentləri və situasiyaları üçün səciyyəvidir. Müasir dövlət idarəçilik nəzəriyyəsində bir çox tədqiqatçılar və alimlər mahiyyətinə görə müstəqil mərhələləri seçirlər. Məzmununa görə bunlar ayrıca idarəçilik fəaliyyətinin sahələrinə təşkil etsə də, onların həyata keçirilməsi əvvəlki mərhələlərin necə yerinə yetirilməsindən bilavasitə asılı olur. Daha çox qərar qəbulu məzmunlu fəaliyyətə yaxınlaşaraq dövlət idarəetmə prosesinin aşağıdakı yeddi mərhələdən ibarət olan silsilə modeli üzərində dayanırlar:

- situasiyanın təhlil edilməsi;
- məqsədlərin təhlil edilməsi;
- alternativ inkişaf variantlarının işlənilib-hazırlanması və müqayisəli təhlili;
- qərar qəbulu;
- qəbul olunmuş qərarın həyata keçirilməsinin təşkili;
- icra üzərinə nəzarət;
- vəzifə və nəticələrin müqayisəli təhlili və səmərəliliyin qiymətləndirilməsi.

VI FƏSİL. DÖVLƏT İDARƏETMƏ PROSESİNDƏ DÖVLƏTLƏ CƏMİYYƏTİN QARŞILIQLI ƏLAQƏLƏRİ

6.1. Dövlət idarəetməsinin reallaşmasının sosial mexanizmləri

Əvvəlki fəsildə göstəriləndiyi kimi, dövlət idarəetmə sistemi daha əhatəli ictimai idarəetmə sisteminin mərkəzini təşkil edir və digər sosial subyektlərlə qarşılıqlı əlaqələr qurur. Dövlət bu əlaqələri hüquqi, iqtisadi, sosial, ideoloji və digər üsul və vasitələrlə tənzimləyir. Dövlət idarəçiliyi təkcə cəmiyyətin sistemləri və elementlərinə birtərəfli və birölçülü təsirlərin göstərilməsindən ibarət deyildir. Əslində bu, çox mürəkkəb proses kimi, iki və çoxtərəfli əlaqələr və münasibətlər sistemində dövlətin aparıcı rolu olmaqla çoxcəhətli kompleks idarəetməni həyata keçirir. Tədqiqatçılar bu kompleksə daxil olan proseslərin təsnifatını ümumiləşdirərək bir neçə xarakterik növünü göstərməyə müvəffəq olmuşdurlar. Burada dövlət idarəetmə subyektlərinin təsnifatı əsasında onların başlıca idarəetmə obyektləri ilə qarşılıqlı əlaqələrinin mahiyyətindən bəhs edilir və getdikcə təkmilləşən idarəçilik sistemlərinin müasir və qabaqcıl mexanizmləri göstərilir.

Sosial mexanizm anlayışı özündə sosial institutlar, sosial normalar, siyasi iradə, idarəetmənin formalaşması və həyata keçirilməsi qurumlarını birləşdirir. Özünün mahiyyətinə görə dövlət idarəetməsi sosial (ictimai) idarəetmənin hissəsi olaraq, bir ictimai institut kimi ayrılmaz halda insan və onunun fəaliyyəti ilə bağlıdır. Dövlət idarəetməsi ictimai inkişafa xas olan qanunauyğunluqlarla determinasiya olunur. Dövlət idarəçiliyinin genezisi (formalaşması və ya yaranması) və spesifikasiyası cəmiyyətin sosial strukturu ilə şərtləndirilir, ictimai əmək bölgüsünün nəticəsidir və dövlətin daşdığı sosial funksiyaların və bütövlükdə idarəetmə fenomeninin təzahürüdür. Sistemin xüsusi növü kimi dövlət idarəetməsi insan fəaliyyətinin «şaqqılı» və «küfiqi» istiqamətlərdə formalaşan xüsusi münasibətlərini özündə əks etdirən sosial münasibətlər sistemində daxildir, yəni onun alt çoxluğunu təşkil edir. Başqa sözlə desək, məhz idarəetmə münasibətlərində (sosial münasibətlərin növü kimi) müvafiq ierarxik sistem strukturu formalaşır.

İerarxik siyasi-ictimai strukturda (dövlət aparatı da bunlara aiddir), qeyd edilən münasibətlər çoxluğunda yuxarı səviyyədə yerləşən subyektdən (idarə edən) özünün iradəsini hakimiyyət dilində ifadə etmək və gerçəkləşdirmək qabiliyyəti mövcuddur və bu qabiliyyət aşağı səviyyədəki subyekti (idarə olunanı) özünə tabe edir.

Cəmiyyətdə baş verdiyindən və mahiyyətcə sosial proses xarakteri daşdığından dövlət idarəetmə prosesi sosial subyektlər (adi halda sadəcə insanlar) arasında qarşılıqlı münasibətlərin və təsirlərin həyata keçirilməsidir. Bu-

nunla yanaşı dövlət idarəetməsinin sosial mexanizminin özünəməxsus cəhətləri vardır. Bunun xarakteristikasını verməzdən əvvəl «sosial mexanizmi» anlayışının mahiyyəti ilə tanış olaq. İnsanların sosial qruplarının və təşkilatların qarşılıqlı əlaqələri və təsirləri nəticəsində sositumda sosial hadisə və proseslərin mümkünlüyünə şərait yaranır və məhz bunların hesabına sositumun həyat fəaliyyəti və inkişafı təmin edilir. Bu münasibətlərin və əlaqələrin mümkünlüyü cəmiyyətdə hərəkətdə olan sosial mexanizmi vasitəsi ilə olur. Hər bir sositumun inkişaf səviyyəsi, münasibətlərin üstün formaları, qarşılıqlı proseslərin nisbəti və əhalinin nə dərəcədə subyektlə yükü (məsələn siyasi sferada - elektoratın fəallığı) daşınmasından asılı olaraq özünəməxsus sosial mexanizmi vardır. Spesifik mexanizmi həm də tarixi şərait, ölkənin geosiyasi və regional xüsusiyyətləri, əhalinin adət-ənənələri, mədəni dəyərləri və inancları, sosial-iqtisadi bazası və onun müxtəlif qruplarının həyat tərzinin təsiri nəticəsində formalaşır.

Dövlət idarəetmə prosesi «*insan - cəmiyyət - dövlət - insan*» qarşılıqlı əks-əlaqələr sistemində həyata keçirilir. Bu mexanizmin formalaşması və hərəkəti insanların təyin etdiyi nümunə-model əsasında baş verir və başlıca olaraq məhz insanın tələbatları, maraqları, istəklərinin əsasən birgə varlıq formalarında (əmək, məişət, asudə vaxt və s.) ödənilməsinə yönəldilir. Bununla əlaqədar olaraq dövlət idarəetməsi dövlətin atributiv funksiyası (vəzifəsi) kimi yaranaraq bəşəriyyətin bütün tarixi inkişafı boyunca daima təkmilləşmişdir. Buna görə dövlət idarəetməsinin praktiki şəkildə reallaşması prosesi həmişə konkret cəmiyyətin tarixi-ictimai inkişaf mərhələsi ilə şərtləndirilir, həmin cəmiyyətin mədəni, siyasi, iqtisadi, hüquqi yetkinliyi və hökm sürən mədəni idealları, dəyərləri ilə əlaqələndirilir. İdarəetmə özünün təzahürünü insan, cəmiyyət və dövlətin sistemli qarşılıqlı əlaqələrinin dinamikasında tapır.

Dövlət idarəetməsinin xarakteri və yetərliyi öz növbəsində cəmiyyətin vəziyyətindən birbaşa asılı olur. Sadə həqiqəti xatırladaq: insanlar necədirsə, cəmiyyət də elədir, cəmiyyət necədirsə, dövlət də ona uyğundur. Hələ qədim dövrlətdə dövründə Əflatun (Platon) qeyd etmişdir ki, «dövlətlər insanların xarakterindən cücərib boy atırlar». Başqa sözlə desək, insanlar arasında münasibətlər necədirsə, dövlət idarəetməsinin reallaşması (mexanizmi) də buna bənzərdir. Güman ki, məlum «xalqlar öz hakimiyyətinə layiqdirlər» ifadəsində müəyyən mənanı ona görə qeyd edirlər ki, insanlar kimi seçirsə, o da hökumətlik edir. Cəmiyyətin özünün demokratik xarakteri, onun məqsəd aydınlığı və digər sistemlilik mahiyyətini daşıyan xassələri geniş vətəndaş kütlələrinin idarəetmə prosesində iştiraka cəlb edilməsinə sövq edir. Bu iştirak seçki məntəqələrində səs vermədən başlayaraq sonralar mütləq fəal mövqə, kollektiv hərəkət, aksiyalarda şüurlü davranış və ictimai rəyini formalaşması kimi hadisələrdə öz təzahürünü tapır.

Dövlətin və sositumun (idarəetmə nöqtəyi-nəzərində bütün əhəmiyyəti elementləri daxil olmaqla) qarşılıqlı təsir formalarının öyrənilməsinin əhəmiyyəti ilk öncə məhz dövlət hakimiyyəti və idarəetməsi üçün vardır, çünki dövlət aparatının funksional fəaliyyəti məhz dövlət qulluğu vasitəsilə fərdiləşmiş insan amilinin rolunu düzgün qiymətləndirməyə imkan vermişdir. Dövlət vətəndaşların ümumi maraqları əsasında onların həyat fəaliyyətinin təşkilini təmin edən sosial institutdur. Bundan fərqli olaraq vətəndaş cəmiyyəti vətəndaşların şəxsi və fərdi maraqları üzərində qurulmuşdur. Dövlət ümumi maraqlar və idarəetmə prinsiplərini güdürsə, bazar sistemi özəl maraqlar və özünütəşkil prinsipləri üzərində qurulmuşdur. Bununla yanaşı dövlət hakim təsirlərin bütün cəmiyyətə yönəldilməsini təmin edərsə, onda o, hamının və hər kəsin maraqlarına bu və ya digər mənada toxunmuş olur. Dövlət idarəetməsinin sosial mexanizmi insanların qarşılıqlı təsir etməsinin müəşəkkil formasının sazlanmasını nəzərdə tutduğu zaman, həm də onların birliklərini, sosial qrupların ümumi maraqlar və məqsədlərini daha önəmli olması, qarşılıqlı öhdəliklər və məsuliyyətin təmin olunması qayğısına qalmalıdır.

Sosial mexanizmin vacib və mühüm elementi kimi dövlətin müxtəlif tələbatların ödənilməsi üçün yaratdığı çoxsaylı sosial institutları qeyd etmək olar. İctimai-hüquqi sferada belə institutlar hakimiyyət, idarəetmə, maraqlar təmsilçiliyi, dövlət qulluğu, kommunikasiya və informasiya xidməti, ictimaiyyətlə əlaqələr xidməti və s. kimi fəaliyyət göstərir.

Dövlət idarəetməsinin spesifik xüsusiyyəti onun bütün cəmiyyəti əhatə etməsindən ibarətdir (dövlətin mühüm rolunu müdafiə edən nəzəriyyələr *etatizm* adı altında birləşmişdirlər). Lakin bu əhatəlilik total xarakter daşımır. Uzun müddət ərzində hesab edilirdi ki, dövlət az qala cəmiyyətdə baş verən bütün prosesləri idarə etməlidir və onların gedişatına fəal müdaxilə etməlidir. Belə cəhdlərin olmasına baxmayaraq, bu, prinsipcə mümkün deyildir və əvvəl nəzərdən keçirilmiş mürəkkəb sistemlərin xassələrinə görə (yəni yarım sistem bütün sistemin mürəkkəbliyinə malik ola bilməz) dövlətin nə qədər mükəmməl və güclü olmasına baxmayaraq, cəmiyyət daha zəngin və daha mürəkkəbdir.

Sonralar meydana gələn liberal və neoliberal konsepsiyalar bunun əksinə olaraq dövlətin fəaliyyət sahəsini mümkün qədər azaltmağın zəruriliyini israr edirdilər. Bu təlimlər hesab edirdi ki, dövlətin funksional idarəetmə sahələrinə birbaşa müdaxiləsi əvəzində dolayısı tənzimləmə daha səmərəli və məhsuldar ola bilər. Liberallar və etatistlər arasında mübahisələr indi də davam edir.

İctimai sistemin komponentləri və ya onların ayrı-ayrı təzahür formaları qarşılıqlı əlaqələndirmə prosesində dövlət idarəçiliyinin reallaşdırma mexanizminin strukturunu yaratmış olurlar, çünki bu komponentlər bilavasitə

dövlətin idarəetmə təsirlərini qavrayır və onların icrasında birbaşa iştirak edirlər. Buna görə əks-əlaqə prinsipinə əsasən idarəetmə prosesindən gözlənilən nəticələrin əldə edilməsi müvafiq ictimai tələbatların ödənilməsi deməkdir. Dövlətin ictimai sorğulara məruz qalma dərəcəsi onun cəmiyyətdə açıqlığı göstəricisi kimi və vətəndaşların bu sorğuların dövlət tərəfindən məni-mənənilməsinə cavab olaraq idarəetmə proseslərinə qoşularaq fəal və səmərəli iştirak etməsi sosial mexanizmin səmərəliliyindən xəbər verir və dövlət idarəetməsinin demokratik, sosial-hüquqi və ictimai-siyasi institut kimi səmərəliliyini xarakterizə edir.

Dövlət idarəetməsinin sosial mexanizminin layihələndirici formalaşma hissəsi əvvəlcədən təyin edilmiş elementlər ardıcılığı ilə təsvir edilir: *tələbatlar - maraqlar - ziddiyyətlər - məqsədlər - iradə - motivlər (yönümlər) - stimullar*.

Burada iki əhəmiyyətli məsələyə diqqət yetirək. Birincisi, tələbatlar bütün fəallıqların başlanğıcı olmaqla dövlət idarəetməsi mexanizmi vasitəsilə onların ödənilməsi prosesinə həmişə təsir göstərirlər - maraqlar vasitəçisi rolunu oynayırlar. Maraqların dərk edilməsi tələbatlar kimi formalaşması ən azı üç məqamı özündə kəsb edir:

- tələbatı ödəyən əşya, nemət, vasitələr;
- nemətlərin mənbəyi və əldə edilmə üsulları;
- tələbatın ödənilmə dərəcəsini qiymətləndirmə mexanizmi.

Bunların hər biri fərdi və kollektiv şüura məxsus olur. Beləliklə, idarəetmə prosesində təkcə tələbatların öyrənilməsi deyil, həm də onların marağ ifadəsini bilmək olduqca mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

İkinci məqam isə qeyd edilən zəncirvari ardıcılıqda ziddiyyətlər amilinin rolu ilə bağlıdır. Tələbatlar və maraqlar müxtəlifliyi onlar arasında müxtəlif ziddiyyətlərə səbəb olurlar. İdarəetmə prosesində bunlar qarşıya çıxan problemlər və onların həlli zərurəti ilə əlaqələndirilir.

Beləliklə, sosial mexanizmin formalaşdırma bloku məhz ən aktual problemlərin gündəliyə çıxarılması (buna politologiya dilində – siyasi gündəlik deyilir) və çoxsaylı problemlərin güzəştli həll üsullarının qurulmasını da özündə kəsb edir. Son olaraq mexanizm özündə hərtərəfli təminatı olan dövlət qərarlarının qəbulu və yerinə yetirilməsi prosesini də birləşdirir.

Sosial texnologiya dövlət idarəçilik mexanizmi kontekstində. Qeyd edilən dövlət idarəetmə prosesinin həyata keçirilməsi mexanizmləri sırasında sosial texnologiyaların xüsusi yeri vardır. İnkişaf etmiş dövlətlərdə qəbul olunmuş dövlət qərarlarının və proqramlarının həyata keçirilməsində sosial texnologiyalara geniş yer verilir. *Sosial texnologiya - müəyyən edilmiş ictimai məqsədlərə çatmaq üçün tətbiq edilən üsul, vasitədir.* Bu üsulun mahiyyəti məqsədyönlü və sosial məzmunlu fəaliyyətin ayrı-ayrı əməliyyatlar üzrə ardıcıl qaydada yerinə yetirilməsindən ibarətdir. Burada

başlıca vəzifə bircə fəaliyyətin həmin əməliyyatlara düzgün bölünməsidir. Hər bir əməliyyat əvvəlcədən şüurlu və planlı qaydada işlənilib-hazırlanır və bu işlər elmi biliklər əsasında yerinə yetirilir. Qısaca desək, **əməliyyat** (bu kontekstdə ona «tədbir» də demək olar) başlanğıcı və sonu birmonalı təyin edilən, məzmunu və axarı müvafiq ölçmə və qiymətləndirmə prosedurları vasitəsilə nəzərdə saxlanıla bilən müstəqil bir iş vahididir. Onun icraçıları və cəlb olunan resursları zaman üzrə nizamlı, birmonalı və etibarlı qaydada təyin edilməlidir. Sosial texnologiya əməliyyatları (tədbirlər) silsiləsi kimi işlənilib-hazırlanarkən fəaliyyətin aparıldığı sahənin spesifikliyi nəzərə alınmalıdır.

Dövlət idarəçiliyində istifadə olunan və səmərəliliyini təsdiq etmiş sosial texnologiyaların əsas nümunələri aşağıdakılardır:

- seçkilər orqanların formalaşması üçün seçkilərin keçirilməsi və vətəndaşların iştirakı;
- ictimaiyyətə münasibətlərin qurulması və siyasi reklamlar;
- yerli əhəmiyyətli sosial problemlərin müayinəsi və onun müzakirəsinə maraqlı tərəflərin birbaşa cəlb olunması;
- zəif təbəqələrlə sosial işin təşkili və həyata keçirilməsi;
- yerlərdə kiçik və orta sahibkarlığın inkişafına dəstək verən mikromaliyyətləşdirmə mexanizmlərinin təşkili;
- mütəmadi məlumatlandırma və mühüm informasiyaların və biliklərin yayımı texnologiyaları və s.

İdarəetmədə sosial texnologiyaların tətbiqi onun iki formada qurulması imkanını, iki cəhəti nəzərdə tutur: birincisi, prosedur və əməliyyatlardan ibarət bir layihə kimi, ikincisi, bu layihəyə uyğun olaraq təşkil edilən praktiki fəaliyyətin özü kimi. Yəni dövlət idarəçiliyində sosial texnologiyalar bir sıra sosial problemlərin həllində layihə şəklində hazırlana bilər. Məsələn, Azərbaycanda aqrar sahənin inkişafında kənd infrastrukturunun bərpası və inkişafında yerli icmaların fəal iştirakını təmin edən layihə dövlət idarəçiliyi üçün müəyyən sosial texnologiya mahiyyətini daşıyır. Bu layihənin icrası zamanı yerli icmaların fəaliyyətinin əlaqələndirilməsini öz üzünə götürən bələdiyyələr (dövlət idarəetmə sisteminin bir həlqəsi kimi) layihə çərçivəsində fəaliyyətini sosial texnologiyaların məhz ikinci mənasında qurmuş olurlar.

Qeyd edilməlidir ki, sosial texnologiyalar idarəçilik mədəniyyətinin elementi kimi də çıxış edirlər, onların geniş və səmərəli tətbiqi dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin məhsuldarlıq və keyfiyyət göstəricisinə çevrilmiş olur. Müasir zamanda sosial texnologiyalar sosial əmlakların nailiyyətlərini və praktikanı özündə birləşdirən ictimai fəaliyyət sahəsinə çevrilmişdir.

İdarəetmə texnologiyalarının bir qismi müəyyən mənada sosial texnologiyalardır. Onların mənimsənilməsi müxtəlif idarəetmə situasiyalarının təsnifləşdirilməsindən başlanmalıdır, çünki onların əsas növləri konkret problemi və problemlə bağlı adekvat idarəçilik forması və metodlarını nəzərdə tutur. İdarəçilik texnologiyalarının tipik növləri kimi aşağıdakıları qeyd edirlər:

- diaqnostika (problemlərin müayinəsi);
- layihələndirmə;
- planlaşdırma və proqramlaşdırma;
- konkret yarım sistemin proqram üzrə islah edilməsi.

Digər bölgüyə görə informasiya texnologiyaları, yeniliklərin tətbiqi üzrə innovasiya texnologiyaları (o cümlədən «know-how»), təlim texnologiyaları və sosial münasibətlərin həlli texnologiyaları idarəçilik üsulları kimi tanınmışdır.

Tətbiqi miqyasına görə mərkəzləşmiş, regional və yerli texnologiyalar qeyd edirlər. Mərkəzləşmiş idarəçilik texnologiyasının nümunəsi kimi Azərbaycanca 1992-ci ildən tətbiq edilən ali və orta ixtisas məktəblərinə mərkəzləşdirilmiş test üsulu ilə qəbul imtahanları texnologiyasını göstərmək olar.

Dövlət idarəçilik fəaliyyətinin xüsusi aspektləri və sahələri vardır ki, burada idarəçilik texnologiyalarının tətbiqi olduqca aktualdır:

- ictimai inkişaf prosesinin proqnozlaşdırılması, proqramlaşdırılması, qiymətləndirilməsi, monitorinqi və bunların dövlət idarəetmə subyektinin komponentlərinin formalaşması, təşkili və fəaliyyət göstərməsində tətbiqi;
- fəaliyyət texnologiyası bu sahədə ilk növbədə ümumiləşmiş və standartlaşmış göstəricilər və indikatorlar sisteminin formalaşmasından başlanmalıdır, hərtərəfli əsaslandırılmış, müxtəlif məzmunlu və formatlı informasiyaların toplanması, sistemləşdirilməsi, emalı və təhlili üzrə çoxpilləli və paylanmış (sahələr və ərazi üzrə) dövlət informasiya sistemi fəaliyyət göstərməlidir və bu sistem operativ təhlilləri keçirməyə qadir olmalıdır.

Ərazilərin və ictimai sahələrin inkişafı sahəsində dövlətin siyasəti çərçivəsində kompleks inkişafın planlaşdırılması və proqramlaşdırılması üçün vahid metodika və müddətlər üzrə bütün təşkilat və müəssisələri əhatə edən dövlət texnologiyasına ehtiyac vardır. Bu isə siyasi, hüquqi, təşkilati, iqtisadi-maliyyə, sosial və kadr resurslarının integrativ istifadəsinə imkan yaradan xüsusi sistemli texnologiya vasitəsilə mümkün ola bilər.

Buradan aydın olur ki, dövlətin qəbul etdiyi və yeritməyə başladığı inkişaf siyasəti yalnız mövcud idarəçilik sisteminin təkmilləşməsi, intellektual-texnoloji zənginləşməsi proseslərinin işə salınması vasitəsilə mümkündür. Bir sıra müəlliflər bu tələbi eyni zamanda həmin siyasətin uğurluluğunun meyarı kimi də qiymətləndirirlər: əgər idarəetmə subyekti qarşısında duran mürəkkəb problemin öhdəsindən gəlmək niyyətindədirsə, onda onun idarə-

çilik təsirləri müvafiq olaraq sistemli mükəmməllik keyfiyyətinə malik olmalıdırlar.

Bir sıra kompleks (iqtisadi, texnoloji, ekoloji, sosial, psixoloji və s.) elmi tələblərə cavab verən sahələrarası, birgə ərazi və beynəlxalq kompleks məqsədli proqramların işlənməsi və reallaşdırılması müvafiq istiqamətlər üzrə uzunmüddətli dövlət idarəçilik fəaliyyətinin başlıca məzmunu təşkil etməlidir. Azərbaycanda uğurla həyata keçirilən böyük neft-qaz layihələri məhz bu qəbildən sayılan proqramlardır. Məlum olduqca kimi bu layihələr 30 il və daha çox müddəti əhatə edir və ölkənin inkişafında idarəçilik sisteminin getdikcə daha da təkmilləşdirilməsi məsələsini gündəliyə çıxarır. Buna misal olaraq, Azərbaycanda əldə edilən neft gəlirlərinin istifadəsinin uzunmüddətli və çevik proqramlaşdırılması üçün ölkə Prezidenti İlham Əliyevin 2004-cü ildə imzaladığı müvafiq Fərmanını qeyd etmək olar.

6.2. Dövlət idarəçiliyində maraqların təmsilçiliyi

Dövlət idarəçiliyində həm subyektlər (idarəedən yarım sistemin elementləri), həm də obyektlər (yəni idarəolunan yarım sistem və onun elementləri) qarşılıqlı əlaqələr quraraq dövlətin aparıcı rolu altında fəaliyyət göstərirlər. Fəaliyyətin mühüm hərəkətverici qüvvəsini müxtəlif subyektlərin maraqları təşkil edir. Fərqli ierarxiya səviyyəsində yerləşən müxtəlif xarakterli sosial subyektlər idarəetmə sistemi çərçivəsində fəaliyyətlərini maraq üzərində qururlar və fəaliyyətin nəticələrinin səmərəliliyini məhz maraqlar səpkisində qiymətləndirirlər. İdarəetmə subyektlərinin maraqları idarəetmənin məqsədləri və metodlarında müəyyən formada nəzərə alınır. Bütövlükdə obyekt təmsil edən sosial subyektlərin də maraqları nəzərə alınır (xatırladaq ki, əhatə edən sosial sistemin elementləri də sosial subyektlərdir). Nəticə etibarilə, idarəetmə prosesində dövlət bütövlükdə cəmiyyətin maraqlarını təmsil etməyə və güdməyə çalışır. Beləliklə, vətəndaşların, qrupların və bütün əhalinin maraqlarının idarəetmədə təzahürlərini öyrənmək, onların növlərindən asılı olaraq təmsilçilik formalarını araşdırmaq vacib əhəmiyyət kəsb edir.

Qeyd edək ki, bu problem elmi ədəbiyyatda yetərinə öyrənilmişdir: Vebber, Moska, Pareto, de Tokvil və başqalarının əsərlərində müxtəlif təsnifatlar və izahatlar verilmişdir. Məsələn, dövlətin digər subyektlərə fərqli münasibəti iki kəskin fərqlərə malik olan ictimai qruplar nümunəsində özünü aşkar şəkildə bizə verir: yüksək təbəqəyə məxsus elitər qruplar (siyasi elita, hərbi elita, iqtisadi-maliyyə elitası və s.) və adi (aşağı və orta təbəqəyə aid) kütləvi qruplar – əsasən fiziki və texniki əmək nümayəndələri. Ümumi halda bütün maraqlar toplusuna qrup maraqları və ya sosial maraqlar kimi

bxmaq olar, çünki dövlətin idarəetmə təsirləri əksər hallarda fərdi və institusional deyil, məhz qrup səviyyəsində yerinə yetirilir. Bu səbəbdən ilk növbədə sosial maraqların növləri, sonradan onların təmsilçilik sistemi, növbəti addımda bu sistemə daxilində siyasi və funksional təmsilçilik və nəhayət, maraqların təmsilçiliyi üsulları kimi təsisatlanmış formalar sayılan lobbiçilik, korporativlik, maraq qrupları və «klientela» (məcburi müştərilik) kimi anlayışlarla tanış olmaq zəruridir.

Cəmiyyətdə ictimai qrupların iqtisadi, sosial, ideoloji, mədəni, etnik, ekoloji, ərazi, sahə, dini, özəl, kollektiv, fərdi və s. kimi çoxsaylı maraqları vardır ki, onların hər birinin müsbət sosial yük daşması və əslində sosial nemət olması vacibdir. Bununla yanaşı onlar dixotomik məzmununa malik ola bilərlər, yəni insanların bir qrupu üçün faydalı olduğu halda, digər qrupu üçün zərərli ola bilərlər. Məhdud resursun bölünməsi ilə bağlı göstərmək olar ki, bir qrup qazandıqda bu yalnız digər qrupların maraqları hesabına ola bilər. Beləliklə, cəmiyyətdə müxtəlif qrup maraqlarının ziddiyyətli olmasının obyektiv əsasları vardır və dövlət idarəetməsi bu durumu nəzərə almalıdır. Bu isə digər sosial-siyasi institutlar sırasında maraq təmsilçiliyi institutunun əhəmiyyətini vurğulayır. Beləliklə, bu təsisatın rolu ondan ibarətdir ki, onun köməyi ilə dövlət qərarlarının dəqiqləşdirilməsi məhz idarəetmənin toxunduğu maraqların nəzərə alınması istiqamətində həyata keçirilir, daha dəqiq desək, maraq təmsilçiliyi idarəetmə prosesində maraqlar balansının yaradılması məqsədini güdür. Beləliklə, maraq təmsilçiliyi sistemi vasitəsilə həm vətəndaşların, həm mütəşəkkil qrupların formal və qeyri-formal münasibətləri çərçivəsində cəmiyyətin, iqtisadi və sosial-mədəni sferalarının dövlət idarəetməsinə təsirləri baş verir.

Maraq təmsilçiliyi dövlət idarəçiliyi sistemində müxtəlif maraqların toqquşması əsasında münaqişələrin həlli və müxtəlif əhali qruplarının maraqlarının yaxınlaşması vasitəsidir. Dövlət və cəmiyyətin qarşılıqlı təsirləri sistemində miqyasına görə aşağıdakı sosial maraq növlərini ayırmaq məqsəda uyğundur: ictimai, dövlət, regional, milli, peşakar, korporativ, fərdi (özəl).

Dövlət idarəetmə sistemində təmsilçiliyin əsas təsir edən subyektləri dövlət hakimiyyət orqanlarıdır. Qərarların işlənilib hazırlanması və qəbuluna təsir etməklə təmsilçilik subyektləri dövlətin cəmiyyətlə daha sıx əlaqəsini təmin edirlər. Bununla cəmiyyət dövlət hakimiyyətini qoruyur və onu tənəzzüldən qorumaqla, zorakılığa əl atmadan öz səhvlərini düzəltməyə imkan yaradır.

Müasir cəmiyyətdə təmsilçilik subyektlərini təyin edərkən nəzərə almaq lazımdır ki, demokratik dövlətlərdə hüquq və siyasətin, mülkiyyət və münasibətlərinin ilkin subyekti vətəndaşdır. Dövlət idarəetməsi ictimai hakimiyyətin fəaliyyət ifadəsi kimi siyasətlə bilavasitə qarşılaşır, hüquqdan

çıxış edir və müxtəlifliyə arxalanır. Bu baxımdan, vətəndaş dövlət idarəetməsinin elə subyekti olmalıdır ki, birincisi, bu idarəetmədə onun siyasi, iqtisadi və digər maraqları ifadə olunsun, ikincisi, bu maraqları vətəndaş məhz siyasi-hüquqi formalarda müdafiə edə bilsin.

Dövlət idarəetməsinin subyekti simasında həm fərdi vətəndaş, həm də hakim elita, bürokratiya (məmurular zümresi) kimi müxtəlif insan birlikləri çıxış edə bilərlər. Onlar idarəetmə münasibətlərində müxtəlif qrupları təmsil edə bilərlər. Onların sosial statusu, siyasi institutlara və münasibətlər sistemində oynadıqları rolları və deməli, maraqları arasında fərqlər dövlət idarəetmə sistemində tutduqları vəzifələrlə təyin edilir və onların dövlət orqanlarına təsir üsullarını müəyyənləşdirir. Dövlət idarəetməsi prosesində ilk növbədə aşağıdakı qüvvələrin maraqlarının təmin edilməsi baş verir: a) qərar qəbul edənlər b) qərarlara təsir edənlər c) qərarların icra edənlər.

Təmsilçilik sistemi vasitəsilə cəmiyyətin dövlət qərarını tələb edən ən ağırlı problemlərinin aktual siyahısı formalaşır. Dövlət idarəçilik sistemində belə sosial təmsilçiliyin iki vəzifəsi vardır:

1) dövlət və vətəndaşlar (cəmiyyət üzvləri) arasında vasitəçilik funksiyası – vətəndaşların konkret maraqlarını ifadə və müdafiə etmək məqsədini güdür;

2) dövlət qərarlarının hazırlanması dövründə, icra olunmasında, həm də vaxtı çatmış növbəti dəyişiklər prosesinə təkan vermək.

Birinci təmsilçilik növü *siyasi təmsilçilikdir*, əhalinin dövlət orqanlarının işində vasitəli və ya vasitəsiz iştirakı, o cümlədən, nümayəndəliyi və siyasi liderliyi formalarında həyata keçirilir. İkincisi – dövlətin və maraq qrupları arasında şəxslənmiş və birbaşa siyasi seçkilərlə bağlılığı olmayan əlaqələr vasitəsilə ifadə olunur ki, buna *funksional təmsilçilik* deyilir. Təmsilçiliyin xarakteri və məzmunu çox böyük müxtəlifliklə səciyyələnir. Lakin qeyd edilən iki təmsilçilik növü arasında əlaqə və fərqi göstərmək vacibdir – birində o, fərdin siyasi həyatda iştirakı ilə, digərində isə xüsusi təmsilçilik qruplarının yaradılması vasitəsilə yerinə yetirilir. Hər iki növ sıx qarşılıqlı əlaqələrdədir və yalnız birlikdə dövlətin və cəmiyyətin adekvat qarşılıqlı təsirlər probleminin həllinə kömək edir.

Özlərinin həqiqi və ya yanlış maraqlarına müvafiq olaraq vətəndaşlar və onların təşkilatları (iqtisadi birliklər, həmkarlar təşkilatı, ictimai birliklər, qeyri-hökumət təşkilatları və s.) öz tələblərini ifadə etmək üçün müxtəlif kanallardan istifadə edirlər və bu prosesi siyasi mübarizə və dövlət qərarlarının qəbulu sferalarına keçirirlər.

Dövlət idarəetməsində çatışmazlıqlar aşkar ediləndə onların təhlili göstərir ki, əsl dərin səbəblər sosial maraqların təyin edilməsi və razılaşdırılması mexanizmlərinin zəif olmasından irəli gəlir. Bu mexanizmlərin başa düşülməsi üçün maraqların təmsilçiliyi və dövlət

aparattın daxili və xaricində üstünlüklərin razılaşdırılması üsullarının öyrənilməsi lazımdır. Marağ təmsilçiliyinin əsas üsulları aşağıdakılardır: qanunvericik, partiyalılıq, regionçuluq, korporativlik, lobbiçilik üsulu.

İctimai sistemin tələbatları və maraqları əsasən iki kanal vasitəsilə dövlət idarəçiliyində bir-biri ilə uzlaşırlar: partiya xətti ilə siyasi təmsilçilikdə və sosial-iqtisadi fəaliyyət subyektlərinin xətti ilə - funksional təmsilçilikdə. Bu səbəbdən nəzəriyyədə iki əlaqəli, lakin yenə də bir-birindən fərqli maraqların təmsilçiliyi yollarını seçirlər: 1) siyasi partiyaların aparıcı rol oynadıqları seçki sistemi çərçivəsində elektoral (seçkilər) prosesində təmsilçilik; 2) əsas hərəkətverici güvvə kimi çıxış edən mütəşəkkil qruplar vasitəsilə birbaşa (vasitəsiz) funksional təmsilçilik. Hər iki təmsilçilik növü ictimai xarakter daşıyır və ən əhəmiyyətli dövlət qərarlarının qəbulu növiyyəsinə çıxırlar.

Parlament təmsilçiliyi daha geniş kontekstdən nəzərdən keçirilməlidir, çünki burada həm qanunverici-təmsilçilik hakimiyyəti, həm də bütövlükdə daha geniş ictimai qanunvericilik prosesi təmsil olunur. Əslində parlamentarizm ictimai hakimiyyət olaraq ictimai marağı dövlət marağı, milli marağ və sosial maraqların qovuşması zəminində həyata keçirməyə xidmət edir. Parlamentdə maraqların təmsilçiliyi bütün cəmiyyət miqyasında dövlət əhəmiyyəti kəsb edən xarakter daşıyır. Bu maraqların bələdçiləri millət vəkilləri – deputatlardır. Öz növbəsində bunların peşəkar dövlət aparatı təmsilçilərinə – məmurlara (konkret desək parlament məmurlarına) ehtiyacları vardır. Məsələyə belə yanaşma dövlət qərarlarının qəbulunda lobbiçiliyin xüsusi rolu ilə bağlı olur ki, o da cəmiyyətin siyasi sisteminin və əsasən onun xüsusi institutu kimi qanunvericilik hakimiyyətinin spesifik cəhətləri ilə əlaqəli olur.

Bunlardan biri marağ qruplarının partiya siyasəti sferasına daxil olmasıdır. Bu sfera zəif olduqda marağ qrupları öz üzərinə parlament fraksiyası vəziyyətini götürürlər və parlament komitələri və komissiyalarında fəaliyyət prosesində özləri üçün də fayda güdürlər. Belə qruplar iqtisadiyyatın iri sahələri, məsələn energetika, sənaye, nəqliyyat, maliyyə və s. üzrə xüsusən fəal olurlar. Qanunverici lobbiçiliyi deputatlarla birbaşa təmas vasitəsilə həyata keçirilir və inkişaf etmiş ölkələrdə xüsusi dövlət tənzimlənməsi obyektinə kimi qanunverici aktlar və hüquqi normativlər vasitəsilə idarə olunur. Bu münasibətlərdən dövlət tərəfindən hüquqi tənzimlənməsi qeyri-qanuni təzyiqlər, səlahiyyətlərdən sui-istifadə, dövlət strukturlarının kriminallaşması kimi mənfi meyllərdən qorunmağa xidmət edir. Maraqlar təmsilçiliyi sisteminin öyrənilməsinin nəzəri əsası kimi rəşional seçim nəzəriyyəsi (C.Bükkenen) çıxış edir. Bu nəzəriyyənin məğzi ondan ibarətdir ki, sosial əhəmiyyətli idarəetmə qərarları qəbul edən subyektlər bu prosesdə müəyyən marağa malik olaraq öz funksional faydalılığını maksimallaşdırmağa meylli olurlar. Xüsusi halda bu nəzəriyyə insanların hökumət strukturlarından öz mənafelə-

ri naminə necə istifadə etdiklərini izah edir. İrəli sürülən əsas tezis isə ondan ibarətdir ki, fərdi önəmlik təşkil edən maraqlardan vahid ictimai marağ formalaşdırmaq mümkün deyildir ki, demokratiyanın başlıca meyarları təmin edilmiş olsun. Başqa sözlə desək, cəmiyyətin çoxsaylı fərqli qruplardan ibarət olduğu şəraitdə, maraqlar və rəylər mütləq münaqişə zəminli olurlar. Bu səbəbdən, bir tərəfdən, liderlərin və bürokratiyaların (idarəetmə aparatlarının) mübarizəsi idarəetmə təsirlərinin nəticəsini təyin edir. Digər tərəfdən, bu nəticələr dövlət orqanları və idarəetmə institutları ilə qarşılıqlı münasibətlər şəbəkəsinin təsiri nəticəsində formalaşır. Buradan isə dövlət idarəetməsinin ən aktual problemi sayılan *siyasi seçim problemi* əmələ gəlir. Onun mahiyyəti dövlətin cəmiyyət tərəfindən formalaşdırılan sorğulara verdiyi cavabların məzmununu ilə təyin edilməsindən ibarətdir.

İctimai siyasəti hakim elita və *korporativ mütəşəkkil qruplar* qarşılıqlı fəaliyyət prosesində işləyib hazırlayırlar. Məhz korporativ marağ təmsilçiliyi imkan verir ki, hər iki tərəf müəyyən sferalarda öz təsirlərini tam inhisar vəziyyətində həyata keçirsinlər. Bununla belə, korporativ qruplar dövlət tərəfindən verilən imtiyazların əvəzində onlar üçün təyin edilmiş qərarlara riayət etməlidirlər. Bu yolla marağ qrupları dövlət qərarlarının qəbulu mexanizminə inteqrasiya olunurlar. Məsələn olaraq, «superprezident respublikası» modelinə müvafiq yaranan dövlət idarəçilik sistemini göstərmək olar. Burada qanunverici təmsilçilik institutlarının zəifləməsi hesabına hakimiyyətin dövlət başçısının əlində təmərküzləşməsi (konsentrasiyası) müşahidə olunur. Belə sistemlərdə cəmiyyətin geniş təbəqələrinin maraqlarının tarazlaşdırılması favoritizm və ya dövlət iradəsinin aparat-məmurcuqluq ifadə üsulları vasitəsilə kompensasiya olunur. Belə sistem daha çox şəxsi hakimiyyətin təmin olunmasına yönəlir, əslində hakim dairələrin konsolidasiyasına xidmət etmir və bununla siyasi sistemdə və onun ardınca idarəçilik sistemində marağ ziddiyyətləri aradan qaldırmaq əvəzinə genişlənmə və kəskinləşir. *Korporativ maraqlar sistemində* «klientlər» (müşərilik) asılılıqları müşahidə olunur. Klientelə (o cümlədən, nəsilçilik, qan qohumluğu, klanlar) formasına malik olan fərdi və kollektiv muxtar-şaquli əlaqələrin sazış (razılaşma) münasibətləri bu asılılıqların təməlini yaradır. Hakimiyyət resurslarının qeyri-bərabər paylanması paternalist dövlətdən fərqli olaraq klientel münasibətlərin yaranmasına gətirib çıxarır.

Qeyd edək ki, ən yeni dövrdə müşahidə olunan qanunauyğunluq - siyasi təmsilçiliyin əvəzində funksional təmsilçiliyin ön plana çıxmasıdır və siyasi partiyaların yerini marağ qrupları tutmağa başlamışdır, dövlət bürokratiyası isə qanunverici hakimiyyəti kənara sıxışdırır.

Dövlət hakimiyyəti orqanlarının formalaşması mərhələsində artıq öz təsirlərini göstərməyə başlayan korporativ maraqların təzahürü çoxsaylı sosial qrupların, maliyyə-iqtisadi və sənaye dairələrinin, siyasi partiyaların və so-

sial cəhətdən fəal olanların (gənclər, «yaşillər» və s.) müxtəlif səviyyəli hakimiyyət strukturlarına daxil olma cəhdləri ilə xarakterizə olunur. Ən çox korporativ təzyiqli qanunvericilik orqanlarına seçki kampaniyaları ətrafında hiss olunur.

Yekun olaraq qeyd edək ki, sosial cəhətdən səbəbləndirilən təmsilçilik institutlarının əhəmiyyətini dövlət idarəçilik mexanizminin vətəndaş cəmiyyətinin inkişaf meyillərinə uyğunlaşmasına xidmət etməkdən ibarətdir. Müxtəlif təmsilçilik formalarının genişlənməsi və inkişafı dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin ən vacib meyarlarından biridir, çünki dövlət qərarlarına «şağıdan» nəzarətli hərəkətə gətirir. Burada fransız filosofu Holbaxın bir kəlamına müraciət etmək yerinə düşər: «Xalqı idarə etmək – bu, onun təhlükəli nəticələrə sürükləyən ehtiraslarını cilovlamaq, onu tarazlıqda saxlamaq və faydalı olan meyilləri isə dövlətin xeyrinə yönəldərək həvəsəndirməkdir...».

Dövlət idarəetmə sistemində maraqlı təmsilçili institutunun mənası ondan ibarətdir ki, bu institut bir çox sosial qüvvələr və maraqlara bölünmüş cəmiyyətdə məqsədyönlülük, düşünülmüş əlaqələndirilmə, ictimai idarəetmənin və insanların fəaliyyətinin bir-birinə uyğunlaşdırılmasını təmin edir.

6.3. Dövlət idarəetməsinin obyektləri: mahiyyəti, növləri və təsir imkanları

Dövlət idarəetməsinin obyektləri – ilk öncə insanların maddi və mənəvi nemətlərin istehsalı üzrə fəaliyyəti və bu fəaliyyəti həyata keçirmək üçün sosial şəraitdir, istehsal prosesində insanların qurduğu münasibətlər və əlaqələrdir. İdarəetmə subyekti kimi dövlət idarəetmə prosesində bu əlaqələri də tənzimləyir.

Sistemli yanaşma baxımından idarəetmə obyektlerini də dövlət idarəetmə sisteminin tərkib hissələri (elementləri və ya yarımsistemləri) hesab etsək, onda obyektləri səviyyələr üzrə aşağıdakı kimi təsnifləşdirmək olar:

- insan - özünün şüuru və davranışı, istehsal və ictimai fəaliyyəti vəhdət təşkil edən sosial-məhsuldar fəallığı;
- adamlardan ibarət kollektivlər və birliklər;
- bütünlüklə cəmiyyət, onun sosial qurumları, insanlar və onların birliklərinin fəallığı nəticəsində yaranan münasibət, əlaqələr və proseslər.

Sosial funksiyalardan asılı olaraq idarəetmənin obyektlərini aşağıdakı siniflərə bölmək olar:

- *iqtisadi* – iş qüvvəsi və onların hərəkətə gətirdiyi istehsal prosesi;
- *sosial* - maddi və sosial məhsulların istifadə edilməsi (istehlak) və eynilliklə tarixən insanın təkrar istehsalı (sosial istehsal);
- *mənəvi* – müxtəlif ideyalar və baxışların formalaşması, onların şüur tərəfindən mənimsənilməsi;

idarəetmə prosesi – hakimiyyət dair qrup və ya fərdi şəklidə öz münasibətinin formalaşması və yönümlərinin hərəkətə gətirilməsi; dövlət idarəetmə prosesində idarəolunan obyektlərin xüsusiyyətlərini göstərmədən əvvəl qeyd edək ki, sosial sistemdə bir çox idarəolunan obyektlər öz növbəsində sosial subyektlərdir və bu səbəbdən gözəlmək olar ki, idarəetmə prosesində onların təkamül avtomatik icraçı deyil, bu prosesin fəal iştirakçısıdır və mütləq deyildir ki, yalnız idarəedən subyektin maraqlarını qorumaq üçün fəaliyyətə gəlirlər.

Təbii ki, müxtəlif maraqlı daşıyıcıları kimi, bu obyektlərin fəaliyyəti qaydalar çərçivəsinə salmaq üçün dövlət idarəetmə subyekti (əsas subyekt – dövlət) diqqətdə saxlamaqla) məhz hüquqi, inzibati-siyasi, sosial-iqtisadi mənəvi hakimiyyət gücünü tətbiq etmək səlahiyyətinə malikdir.

İdarəolunan obyektin bu xüsusiyyətləri aşağıdakılardan ibarətdir: əsasən idarəolunan obyektlər müvafiq idarəetmə subyektlərinə nisbətən prioritetlə malikdirlər, çünki məhz onların ictimai istehsalat fəaliyyəti cəmiyyət üçün önəmlidir və insanların həyat fəaliyyəti üçün əsas rol oynayır. Dövlət idarəçiliyinə yalnız mövcud olan çoxsaylı fəallıqları tənzimləyən sistem kimi obyektiv zərurət vardır, dövlət idarəetməsinin təsiri

idarəolunan obyektlər öz fəaliyyəti prosesində təbii və ictimai-tarixi şərait və qanunauyğunluqları birbaşa qavrayırlar və bunlara uyğun olaraq öz fəaliyyət texnologiyalarını işləyib hazırlayırlar («insan-təbiət» «insan-texnika» münasibətləri və s.) və dövlətin tənzimləyici müdaxiləsi səmərəli olmaq üçün bu məqamları nəzərə almalıdır; obyektin idarəetməni ləğv etməyə idarəolunan obyektlərin öz fiziki (sosial) mahiyyətinə uyğun olan formalaşma, ictimai status, ictimai hesabatlılıq və nəzarət cəhətlərinə görə vaxtili-vaxtında və mümkün dərəcədə təmin edilən qaydada hüquqi müəyyənləşmədən keçməyə ehtiyacları vardır, bu ehtiyacları təmin etməyə məruz qalmaq

İdarəolunan obyektlərin xassələri:

- (1) İdarəolunan obyektlərin öz-özünə fəallığı yeni onların daxili amillərin təsiri nəticəsində (kənardan təsirlərə baxmadan) hərəkətə gəlmə qabiliyyəti – bünövrə məqsədi həmdə ətraf mühitin elementləri ilə fəal qarşılıqlı əlaqələr yaratmaq əsasında onun məqsədyönlü döyişməsi, bu mühtəvi qarşılıqlı tarazlıq vəziyyəti və ona uyğunlaşma durumuna nail olmaqdan ibarət ola bilər.
- (2) İnsanların öz-özünə fəallığı həmişə məqsədyönlü xarakterli, konkret predmetlərə, hadisələrə, münasibətlərə və nəticələrə yönəlməsi ilə seçilir.
- (3) İnsanlar təbiət və sosial varlığın şəraitləri və amillərinə uyğunlaşma, adaptasiya qabiliyyəti yaşamın təbii və sosial mühitinin sonsuz sayda təzahürülərini əks etdirmək imkanlarına malik olmasından xəbərdar və əks-əlaqə prinsipinə əsasən mühitin təsirlərini ələ tərzdə qəbul etməyə yönəlir ki, nəticədə özünü qoruyub inkişaf etdirmiş olsun.

4) İnsanın özünün həyat və fəaliyyəti idarəetməsi. Obyektiv gerçəkliyin qavranması əsasında mümkün olur və müəyyən sosial-psixoloji uyğunlaşma şəraitində baş verir, mahiyyətcə müstəsna həyatı tələbatların yaranmasına cavab olaraq mənafeələr və iradələrin qarşılınmasının ortaq xətti kimi nəticə reaksiyası şəklində çıxış edir;

5) İdarəolunan obyektlər ictimai sistemin törətdiyi obyektiv şəraitdən və amillərdən asılıdır və özünün təşkil olunması və fəaliyyətində bunları təkrarən bərpa etmə amilləri ilə səciiyələnilir.

Beləliklə, sadalanan idarəetmə obyektlərinə xas olan əsas əlamətlər dövlət idarəçiliyi sistemində də obyektiv qanunauyğunluq kimi özünü biruzə verəcəkdir və idarəetmə subyektinin özünün idarəetmə strategiyası və siyasətini qurarkən bu obyektiv şərtləri və məhdudluqları nəzərə almalıdır, əks halda onun idarəetmə fəaliyyəti qismən və ya tam səmərəsiz ola bilər.

6.4. Dövlət idarəçiliyinin resursları və ictimaiyyətlə əlaqələr

Dövlət idarəçiliyində obyektiv, məqsədyönlü fəaliyyət sahəsi kimi müxtəlif vasitələrdən (geniş mənada resurslardan) istifadə olunur. Onların əksəriyyətini «sosial resurslar» adı altında birləşdirmək mümkündür. Məhz sosial resurslardan səmərəli istifadə etməklə dövlət idarəetmə sisteminin fəaliyyəti təmin edilir və dövlət idarəetmə məqsədlərinə nail olur. Aşağıdakı təhlildə sosial resursların hakimiyyət və idarəetmə resursu (kadr, icbariyyət, normativ, siyasi, hüquqi, iqtisadi, maliyyə) olması, dövlət resursları ehtiyatlarının yaradılması, insan resurslarının – mühüm resurs kimi sistem tərkibi (demoqrafik, əmək, siyasi-inzibati elita, dövlət orqanlarının kadrları, insan resurslarının idarəolunması və nəhayət vətəndaş resursları) kimi əsas məsələlər öyrənilir.

Cəmiyyət və ictimai sistem inkişaf etdikcə müvafiq olaraq dövlət idarəetmə sisteminin də inkişaf etmək üçün müəyyən resursları olmalıdır. Müasir dövlətlərdə modernləşmə prosesləri özünəməxsus resurslar tələb edir. Son araşdırmalar göstərir ki, ictimai inkişaf prosesində dövlət idarəçiliyinin rolu nəinki azalır, o, əksinə olaraq mürəkkəbləşən ictimai problemlərin öhdəsindən gəlmək üçün (məsələn, böhranlar və islahatlar dövrlərində) daha çox resurslardan səmərəli istifadə bacarığına malik olmalıdır. Azərbaycanda oxşar problem neft layihələrinin bəhrəsi olan böyük ölçüli gəlirlərin uzunmüddətli istifadəsi problemini dövlət idarəçiliyinin resurs istifadəsi vəzifəsi kimi qeyd etmək olar.

Demokratik idarəçilik üslubu şəraitində cəmiyyətin və ayrı-ayrı vətəndaşların zəruri tələbatlarını sət məhdud ölçüdə resurs hesabına səmərəli yolla dövlət orqanları tərəfindən ödəmək qabiliyyəti onların səmərəlilik me-

yarı kimi çıxış edir. Hesab olunur ki, optimal uyğunluq sahəsi maddi məsərəflərin (maliyyə, iqtisadi və s.) minimalaşdırma tələbi ilə kadr potensialının səmərəli istifadəsi tələbinin kəşiməsi məsələlərində cəmləşir.

Geniş mənada sosial resurslara cəmiyyətin ixtiyarında olan bütün maddi və mənəvi resurslar (təbii ehtiyatları və insanların yaratdığı sərvətləri) aid edilir. Sosial resurslar dedikdə sosial həyatın müxtəlif sferalarının təmin etmək üçün cəmiyyətin istifadə etdiyi və ya gələcəkdə istifadə edə biləcəyi real və potensial imkanlar, vasitə və ehtiyatlar nəzərdə tutulur. Eyni zamanda bu resurslara insanların gündəlik həyatında tələb olunan maddi və mənəvi nemətləri də daxil edirlər. Sosial resurslar sırasında xüsusən idarəetmə münasibətlərinin iştirakçılarını (obyektləri) tabe etmək üçün hakimiyyət daşıyıcısının istifadə etdiyi **hakimiyyət və idarəetmə resurslarının** əhəmiyyəti böyükdür. Bunların sırasında başqa rol dövlət hakimiyyəti və idarəetməsinin **kadr resurslarına** məxsusdur.

Bir qayda olaraq dövlət xadimləri, siyasətçilər və məmurlar rəhbər vəzifələri və hakim mövqeləri tutmaqla hakimiyyət resursları əldə etmiş olurlar. Hakimiyyət resursları – idarəetmənin təməli (fundamental) mənbəyidir. Piter Blaunun yaratdığı «sosial mübadilə» nəzəriyyəsində bu resursların birinci dərəcəli əhəmiyyəti öz izahını və əsaslandırılmasını tapmışdır. Bu nəzəriyyəyə görə, hakimiyyətin əsasında və beləliklə, dövlət idarəetməsinin əsasında, «qıt» resursların qeyri-bərabər bölünməsi durur. Heç bir resurslara malik olmayan insanlar onları əldə etmək üçün resurs sahiblərinin sərəncam və göstərişlərinə icra etməlidirlər. Beləliklə, adamlar resurs sahiblərinin hakimiyyətdən asılı vəziyyətlə düşürlər və onlara tabe olurlar. Sosial resursların bölünməsi və (yenidən) paylanması isə dövlət idarəetməsi prosesində həyata keçirilir.

Utilitar resurslar – insanların gündəlik ehtiyacları və qaygıları ilə bağlı olan maddi və sosial nemətlərdir. Onların köməyi ilə dövlət orqanları, məsələn, özəlləşdirmə və ya milliləşdirmə proseslərini tənzimləyir, idxal-ixrac kvotalarını təyin edir, iqtisadi fəaliyyət növlərinə lisenziyalaşdırmanı və s. həyata keçirirlər. Bundan başqa çoxsaylı imtiyazların paylanması yolu ilə hakim dairələr təkcə siyasi qruplar deyil, bütöv əhali təbəqələrinin loyallıq mənasibətini təmin etmiş olurlar.

İcbariyyət resursları sırasında elə dövlət məcburetə tədbirləri çıxış edirlər ki, onların adətən digər standart resursların nəticə vermədiyi halda tətbiqi zəruriyyəti yaranmış olur. Bunlara nümunə kimi, ilkin zəruri mallara dövlət qiymətlərinin təyin edilməsi üzrə inzibati məcburiyyət tədbirlərini aid etmək olar. Belə mallar sırasında yanacaq, çörək, nəqliyyat xidmətləri və s. vardır. Digər misal olaraq, tətillər və kütləvi ixtişaşların təşkilatçılarına qarşı tətbiq edilən iqtisadi və inzibati sanksiyalardan çəkinməyənlərə cinayət məsuliyyətinə cəlb olunma tədbirlərini göstərmək mümkündür.

→ **Normativ resurslar** → dövlətin tənzimlədiyi münasibətlərə qoşulan insanların davranış normalarına və döyər yönümlərinə təsir vasitələridir. Bu vasitələrin vəzifəsi dövlət idarəetməsinin subyektləri və obyektlərinin maraqlı ümumiliyində insanların inandırmaqdır, çünki hər iki tərəfin geniş müxtəlifliyə məlik (olan) ictimai fəaliyyət prosesində qarşılıqlı münasibətlərin normal tənzimlənməsində obyektiv tələbat vardır. Əsas obyektlərinə insan, əqli və bədən.

→ Fəaliyyətin ən mühüm sahələri ilə əlaqəli olaraq dövlət idarəçiliyinin resursları sırasında aşağıdakıları seçmək olar: İctimai və siyasi idarəetmə və idarəetmə. Bu növ resurslar insanların qruplarını ictimai-siyasi birliklərinin hərəkətlərini, partiyaların siyasi münasibətləri çərçivəsində işləyən sahələrdir. Başlıca olaraq bu resurslar siyasi hakimiyyət üzərində cəmləşirlər. Cəmiyyətdə xüsusi hakimiyyət növü olaraq dövlət gücünə təbiiyyət və məcburiyyət, orqanların, digər hakimiyyət növlərinin bütün və təbəqələr və təşkilatların dair özünün qərarlarının aliliyi və mütləqiyyətini kösbədir. Bu resursların əsas funksiyası

→ Siyasi hakimiyyət həm də özünün ictimai xarakterini ilə cəmiyyətlərin kişi, fərdi və təbəqələr deyil, bütün və təbəqələr və ya onların kateqoriyalarına siyasi qərarları vəsiyyətlə istiqamətləndirməni, qəsbəyli resursların alınmasını baxınayaraq idarəetmənin təkmilləşdirilməsinə yönli ən mühüm qərarların və əhəmiyyətli mərkəz-dövlət tərəfindən qəbul edilmişini əsasında tənzimləyən əsas resurslardır.

→ **Hüquqi resurslar.** Bu növ dövlət idarəetməsi resursları əsasən və təbəqələr arasında hüquqi əsaslarıdır. Onlar qəbul olunan qanun aktlarını və hüquqi-normativ sənədlərin keyfiyyətini, onların icraatı, qanunçuluq rejiminin qorunması və daha geniş mənada hüquqlar sistemini və hüquqi mədəniyyətlə əlaqəli xarakterizə olunurlar. Əsas obyektləri itirə bəhəş və tənzimləyən münasibətlərdir.

→ **İqtisadi resurslar.** Mallar və xidmətlərin maddi istehsal prosesində istifadə olunurlar. Onlara aiddir: maddi və pul vəsaitlərindən ibarət təsərrüfat fondları, bunlar planlı qaydada yerlətin təkrar istehsal və bölgü prosesində bərpə olurlar və ölkənin milli sərvətinin əsasını təşkil edirlər və əsas fondlardır. Dövryyə vəsaitləri, ehtiyat və sığortalar fondları ibarət olurlar. Dövlət idarəetməsinin iqtisadi resursları həmçinin dayarın məcmu ekvivalenti kimi milli pul, qızıl və yuluta ehtiyatları və qiymətli kağızlar (məhiyyət və cümlə vəsait, vilyuta resursları), istehsal əvədlərini və texnika (istehsal texnikası) resursları, məhsuldar torpaqlar və faydalı qazıntıları (təbii resurslar) və iqtisadi proseslərdə istifadə olunan digər resursları. İqtisadi resursların tərkibində dövlət ehtiyatlarını xüsusi ayırmaq vacibdir. Onlara müntəzəm qaydada dövlət tərəfindən yaradılan xammal və materialların strateji ehtiyatları, yanacaq, bəzi texnika növləri, taxil və digər ərzəli məhsulların daxil edilirlər. Əsas vəziyyəti iqtisadiyyatın dayanımadan fəaliyyətinin və fəaliyyətə hallarında təxirəsalınmaz əməliyyatların təminatıdır. Əsas funksiyası

→ **Motivasiya resursları.** Bu növ resursları insanların dövlətin ixtiyarında olan sosial stratifikasiyada (bölgüdə) tutduğu yerin dəyişməsi, sosial statusun

statusun artırılması, onun ictimai əhəmiyyətinə təsir edən resursları aiddir. Qismən iqtisadi resurslarla üst-üstdə düşən motivasiya resursları özündə təhsil, peşə vəzifə, nüfuz, maddi təminat və buna bənzər (nəhiyyət) göstəricilərin kəsb edilirlər. Əsas obyektləri əhəmiyyətli vəzifə və mərkəzdir. Əsas funksiyası

→ **Mədəni-informasiya resursları.** Məna və dəyər, bilik və informasiya. Həmçinin bunların ödənilməsi və yayılması xidmət edən vasitələr: icm və təhsil qurumları, kütləvi informasiya vasitələri və digər medialar. Informasiya resurslarının müəyyən allarda cəmləşməsinin təbii cəmiyyətə böyük insan kütlələrinin davranışının audiovizual informasiyaları → sözlü və təsvirən köməyi ilə idarə olunması (güc və iqtisadi resursların tətbiq etmədən) əmək olmaq ola bilər. Informasiya sferası cəmiyyətin intellektual resurslarının cəmləşməsinə təminat edən resursdır. Əsas obyektləri

→ **Güc resursları.** Əsasən fiziki təsir aparacaq bir iş üçün xüsusi hazırlıq keçmiş adamlardan ibarətdir. Dövlətin tərkibində onların özəyini bütün təbii qüvvələri ilə təchiz olunduruş, ordu, polis, təhlükəsizlik xidməti, prokurorluq, məhkəmə və s. təşkilatdır. Bu növ resursları idarə etmədə dövlətin qabaqlama və cəza təsiri ilə özünü tənzimləməklə dövlət hakimiyyətinin və idarəetməsinin mütləq və zəruri ehtiyatlarına əsas edilir. Əsas funksiyası

→ Dövlət idarəçiliyinin unikal sosial resursu ölkənin demokratiya resursları sayılır, yəni insanlar digər resursların müəyyən mənada universal mənbəyidir. İnsanlar maddi məhsulların (iqtisadi resursların) yaradıcısı, ordu, səxsi ehtiyat, əsgərlər (hərbi resurs), hobbilə mükəlləfiyyət (səfərbəlik resursları), intellekt (güc resursları), seçici, partiya üzvü (siyasi resurs), mədəniyyət daşıyıcısı, bilik və informasiya sahib və sərəncamçı (elmi və ədəbi-informasiya resursları), qanunverici və loyafətəndəş (hüquqi resurslar) və s. Bütün bu resursların dövlət idarəetməsinin əsas resursu deyildir, eyni zamanda həm onun subyekti, həm də obyekti. Əsas obyektləri

→ **Cəmiyyətin və dövlətin qarşılıqlı fəaliyyəti.** kontekstində ilk növbədə əsas dövlət idarəetməsinin gerçəkləşməsi prosesində məşğul olan insan resurslarının, əsasən əmək resursları, inzibati-siyasi elitənin və dövlət orqanlarının kadrlı heyətini tənzimləmək tələbatıdır. Hər bir ölkənin kadrlı heyətində onun sərvətinin ən yüksək dəyəridir. İnsan resurslarının inkişafı dövlət idarəçiliyinin ən önəmli mühüm vəzifəsidir. Əsas funksiyası

→ **Ölkənin əmək ehtiyatları.** Ölkənin əhəmiyyətli böyük bir hissəsinin təşkilidir. Təsərrüfatda çalışmaq üçün bu kontingent (hal-hazırda işləyənlər və tələkəməkəmlər) zəruri fiziki inkişaf, biliklər və praktiki iş təcrübəsinə malikdirlər. Əmək resurslarının istifadəsinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi müddətində xüsusən böyük əhəmiyyət kəsb etməyə başlayır, çünki ölkələrin sahələr və arazilər üzrə düzgün bölünməsi əməyin keyfiyyətinin və məhsuldarlığının yüksəldilməsi dövlətin inkişafı üçün mühüm iqtisadi zəmin yaradır. Bu səbəbdən əmək ehtiyatlarının inkişafının dövlət

tənzimlənməsi qanunvericilik səviyyəsində və icra orqanları tərəfindən aparılır. Dövlətin bu fəaliyyəti ölkənin və regionların əmək bazarlarına təsir göstərir, əhalinin ümumi və ixtisas təhsili, onun miqrasiya davranışının formalaşdırılmasını müəyyən çərçivədə saxlayır. Təşkilati planda dövlətin idarəetmə fəaliyyətinin səmərəliliyi kadrların funksional ixtisaslaşma və məhsuldarlıq, rəhbər heyətin düzgün seçilməsi, daima fəal olan peşəkar aparatın olmasını tələb edir ki, bu keyfiyyətlər dövlət idarəetməsi prosesində icra-sərəncam səlahiyyətlərini öz əlində cəmləşdirməklə dövlət kadrlarına mühüm siyasi qərarların qəbul edilməsi təşəbbüslərini başlamağa şərait yaradır.

İnzibati-siyasi elita özünün real ifadəsini tapan siyasi idarəçilik keyfiyyəti və funksiyalarının daşıyıcısı kimi xarakterizə olunur. Cəmiyyətin hakim təbəqəsinin xüsusi rolu bu cəmiyyətin iki hissəyə: idarəedənlər və idarəolunanlara bölünməsinə əsaslandırmağa səy göstərən elitarizm nəzəriyyələri tərəfindən tədqiqatlara məruz qalmışdır. Belə nəzəri baxışlara görə siyasi hakimiyyət sosial münasibətlərin əsas hissəsini təşkil edir ki, bunların ən vacibləri hökm sürmək və təbə olmaq münasibətləridir. Məsələn, müasir qərb demokratiyalarını geniş tərənnüm edən plüralist elitələr nəzəriyyəsi sosial strukturlarda siyasi, iqtisadi, intellektual, mədəni və bunlara bənzər elitələrin olmasını israr edir. Bunların sırasında aparıcı mövqə inzibati-siyasi elitələrə məxsusdur. Əsas fərqləndirici cəhət – onun mühüm siyasi dövlət qərarlarının qəbulunda birbaşa iştirak etməkdir. Birbaşa onunla sıx əlaqədə olan və tez-tez birləşən inzibati elita (dövlət bürokratiyasının ali təbəqəsi) icra fəaliyyəti ilə məşğuldur, lakin siyasətdə birbaşa təsir imkanına malik deyildir. Dövlət orqanlarının kadr heyəti – dövlət qulluqçuları – müxtəlif ixtisaslaşmaya malik olan peşəkar hazırlıq kadrlar korpusudur ki, özlərinin şəxsi və işguzar keyfiyyətləri və təhsilinə görə dövlət idarəetməsi funksiyalarını peşəkar şəriətə ilə yerinə yetirməyə qadir olurlar. Onlar sayca böyük və yetərcə təsirli sosial qrupdur. Yüksək sosiallaşma səviyyəsinə nail olmuş cəmiyyətlərdə bu təbəqə müxtəlif islahatlar, yeniləşmə, birləşdirmə, ixtisaslaşma və s. cəhdlərinə baxmayaraq, durmadan sayca artır. Bürokratiyanın sıralarının genişlənməsi onun icra səmərəliliyinin aşağı düşməsi və korrupsiyaya məruz qalması dövlət idarəetməsinin səmərəsizliyinin yalnız bəzi təzahürləridir. İctimai disqarmoniya, hakim elita ilə cəmiyyət arasında münasibətlərin pozulması, elitəxəli ziddiyyətlər idarəetmənin qeyri-səmərəliliyinin əsl səbəbləri ola bilər. Hakim təbəqələrin ən yeni araşdırmaları göstərir ki, xüsusən islahat və keçid dövrləri, sosial sarsıntılar və qarşıdurmalar zamanı onların rolu xüsusən artır, onlardan çox vaxt cəsarətli addımlar, düşünülmüş və məqsədyönlü siyasətin aparılması gözlənilir.

İctimaiyyətlə əlaqələr. XX əsrin son on ili və XXI əsrin əvvəlində dövlət idarəetmə sisteminin icra hakimiyyəti qolu xeyli dərəcədə güclənmə meyillərini nümayiş etdirmişdir, onun mövqeyi, hakimiyyət bölgüsü çərçivəsində səlahiyyətləri və funksiyaları dəyişmişdir. Nəhayət, vətəndaşlar və onların müxtəlif mütəşəkkil qruplarla münasibətlərini tənzimləyən mexanizmlər daha da təkmilləşmişdir. İnzibati idarəetmə orqanları və vətəndaşlarla müntəzəm dialoqu aparılması gündəlik reallığa çevrilmişdir. Qeyd olunmalıdır ki, belə dialoq və konstruktiv əməkdaşlıq «birtərəfli hərəkət» xarakteri daşımır, ictimai problemlərin məqbul həlli yollarının birgə axtarışını nəzərdə tutur, kompromislər üzrə razılaşmalar əsasında ictimai münasibətlərin kəskin formaya düşməsinin qarşısını alır.

Dövlət idarəetmə obyektinə məcmusuna daxil olan vətəndaşlar və onların təşkilatları ilə, bütövlükdə ictimaiyyətlə münasibətlərin qurulmasına xidmət edən subyektin xüsusi fəaliyyət sahəsi «ictimaiyyətlə əlaqələr» (ingiliscə PR – «publik rileyšn») adı ilə idarəetmə elmi və praktikasına daxil olmuşdur. Onun mənsəyi özəl sektor (daha doğrusu – iri biznes) olsa da, qısa zamanda həm vətəndaş sektor, həm də dövlət təşkilatları və dövlət idarəçiliyinə yayılmışdır. Əslində ictimaiyyətlə əlaqələrin mənası çoxsaylı elementlərin hamısına birgə təsiri həyata keçirmək olsa da, bunun üçün mediaların və xüsusən elektron mediaların müstəsna rolu əsasında daha sürətlə və geniş inkişaf etmişdir. Müasir ictimaiyyətlə əlaqələr (PR) nəzəriyyələrinin mükkəmməl sosioloji, psixoloji və sosial-psixoloji kökləri vardır. Sosial kommunikasiyalar nəzəriyyələrinə söykənən bu anlayışın dövlət idarəçiliyində də tətbiqi səmərəli olmuşdur və indi də durmadan inkişaf edir.

Dövlət idarəçiliyində ictimaiyyətlə münasibətlərin necə qurulması və tənzimlənməsi yolları ilə tanış olaq. Əvvəlcə qeyd edək ki, bu fəaliyyətin başlıca məqsədi dövlət idarəetmə prosesini daha səmərəli və məhsuldar etməkdir. Bunun üçün dövlət idarəetmə orqanları tərkibində xüsusi strukturlar da təsis edilir (PR-xidməti, ictimai əlaqələr şöbəsi və s.) və bu fəaliyyət peşəkar əsasda aparılır.

İri şirkətlər və dövlət orqanları arasında PR fəaliyyətinin məgzi eyni olsa da, ancaq mahiyyətə fərqlər də vardır. Amerikan politoloqu C.Qordonun «Amerikada dövlət idarəetməsi» kitabında belə göstərilmişdir: «Əgər özəl sektordə idarəetmənin səmərəliliyi mənfəətin olub-olmaması ilə ölçülsə, dövlət idarəçiliyində bu, vətəndaşların siyasi dəstəyinin olub-olmamasında öz ifadəsini tapır». Müvafiq olaraq, ictimaiyyətlə münasibətlərinin qaydaya salınmasının son məqsədi kommersiya strukturları üçün – konkret mallar və xidmətlərə tələbatın saxlanması (genişlənməsi), yəni alıcıların zövqünü oxşaması yolu ilə (fəal siyasətdə – bu zövqlərin formalaşdırılması yolu ilə) onların fərdi tələbatlarını ödəməkdir. Dövlət hakimiyyəti strukturlarının PR

qurumları, dövlət maraqlarının müxtəlif tərəflərini, komponentlərini təmsil etməkdən ibarətdir. Bu səbəbdən dövlət PR xidmətinin tərəf müqabilı fərdi vətəndaşlar, təşkilatlar və qruplar deyil, müxtəlif qruplaşmalar şəkində çıxış edən subyektlərdir, başqa sözlə desəki, geniş ictimaiyyətdir. Dövlət maraqları ümumiyyətlə xarakter daşıyır və hakimiyyətin heç bir strukturu bu maraqları tam təmsilçiliyə iddia edə bilməz. Həmənən bir orqan öz maraqları ilə bütövlə dövlət maraqlarını təminlədirsə, onda dövlətin közləşdirməsinə baş verə bilər, təsüf ki, buna reallıqda də rast gəlirik. Demokratik cəmiyyətlərin ayrılmaz atributu hakimiyyətlərin vətəndaşların idarə etmədə birbaşa və ya dolaylı (maraqlarının seçkilərlə təmsilçiliyi) yolla iştirakıdır. Demokratik cəmiyyətdə ictimaiyyətlə münasibətlərdə dövlət strukturu (kommersiya strukturlarından fərqli olaraq) öz «oyun qaydalarını» əxtiyarlı tarzdə təyin edə bilməz, «təklidə» qərar qəbulə digər özəl və ya vətəndaş təşkilatlarının iştirakı olmadan təsəvvür edilə bilməz. Beləliklə, dövlətin ictimaiyyətlə münasibətlərinin formalaşması modelində ictimai-siyasi quruluş (siyasi sistem), həm də ictimai sükunət səviyyə-sindən asılıdır; başqa sözlə desəki, ictimai hakimiyyətin dövlət və cəmiyyət arasında paylanma xarakteri əhəmiyyətli dərəcədə bu münasibətlərin siması- nı təyin edir. Bir çox ölkələrdə vətəndaşların və onların mütəşəkkil qrupları- nın hakimi resursları dövlətin hakimi resursları ilə müqayisə ediləməz səviyyə- dədir və iştirakı liberal xarakterli əsl demokratik cəmiyyətlərlə təşkil edir. Və- təndaşların və onların təşkilatlarının dövlət strukturları ilə PR prosesinde iştirakları, mövqeləri onların kommersiya strukturları ilə PR prosesindeki mövqeləridən xeyli dərəcədə zəif olur. Kommersiya strukturlarından fərqli olaraq dövlət və onun PR strukturları vətəndaşlara qarşı daha çox təsir vasit- lərinə malikdirlər. Bu səbəbdən bərabər hüquqlu ükiterəfli dialoq əvəzində konkret dövlət strukturlarına faydalı olan yönümlərin və davranışın «sınıma- sız» halları müşahidə olunur. İdarəetmə prosesində dövlət maraqlarını təmsil edən Dövlət hakimiyyəti orqanlarında PR xidmətlərinin spesifikasiyətə keçmə- si onların tətbiq ediyə texnologiyaların məxsusiliyi ilə müəyyən edilmiş ön- mülüm fərqləndirici cəhətlər dövlətin yürütdüyə real siyasətlə rəfəməsi ki- mi qəbul ediləməlidir. haqiqətən siyasət əksəriyyətin maraqları istiqamətində iştirak edəndə, onda münasibətlər mexanizmi də səmərəli fəaliyyət göstərir. Belə- halda ictimaiyyətlə əlaqələr ümumiyyətlə idarəetmənin və xüsusən inzibati idarəetmənin mühüm komponentinə çevrilir. «ictimaiyyətlə əlaqələr» xid- mətleri optimal idarəetmə qərarlarının qəbulu üçün şərait yaradır, bir çox məsələ və münaqişəli hallarda «ilk zərbəni» öz üzərinə götürərək qabaq- layıcı proqramı həyata keçirirlər. Digər tərəfdən qəbul olunmuş dövlət qərarlarının reallaşmasının səmərəsi də PR xidmətlərinin bu prosesi necə

müəyyənləşdirməsinə asılı olur.

Transformasiya dövrünü yaşayan ölkələrdə (Azərbaycan daxil olmaqla) cəmiyyətin və dövlətin yeni münasibətlərinin formalaşmasının həlledici amili kimi dövlətin təbiətinin tədricən dəyişməsi, onun hüquqi dövlətə çevrilməsi, nəticədə işə qəbul və konstitusiyanın dövlət hakimiyyətinin sərhədlərini dəqiq qəzələməsi, cəmiyyətə və insana xidmət etməyə öz döndürməsi kimi çıxış edirlər. Belə dövlət vətəndaşların hüquqlarını etiraf etməklə kifayətlənir, onların müdafiəsinə zəmin düzür.

1 Komarovski V.S. Dövlət qulluğu və KİV-lər, Voronej, VDU-nun nəşri, 2003.

VII FƏSİL. DÖVLƏT SİYASƏTİ

7.1. Dövlət siyasəti və dövlət strategiyası: mahiyyəti, funksiyaları və ona olan tələblər

Uğurlu sosial-iqtisadi inkişafın təmin olunmasının mühüm və ümumi şərti ölkənin yerli şəraitinə, beynəlxalq təcrübənin tələblərinə cavab verən dövlət siyasətinin işlənilib hazırlanması və istifadə olunmasıdır. Qeyd etmək lazımdır ki, siyasətə, xüsusilə, müasir dövlət siyasətinə münasibətdə alimlərin mövqeləri arasında fərqlər var ki, bu da dövlətə münasibətdə olan fərqlərdən irəli gəlir. Dövlətin mahiyyəti və cəmiyyətin siyasi sistemində yerli necə başa düşülsə, onun strategiyası, siyasəti və idarəetməsi də elə başa düşülür və formalaşdırılır.

Siyasət («politika») anlayışı yunan mənşəli «politikl» sözündən əmələ gəlmişdir və hərfi mənası «dövləti idarə etmək məharəti» deməkdir. Müasir dövrdə siyasət çox geniş mənada işlənir. *Siyasət dedikdə mövcud cəmiyyətin sabitliyini qoruyub saxlamaq, onun inkişafını və əhalinin həyat səviyyəsinin yüksəlməsini təmin etmək sahəsində dövlətin çoxcəhətli fəaliyyəti, bu fəaliyyətin vəzifələri, məqsədləri, istiqamətləri, formaları, üsul və vasitələri nəzərdə tutulur.* Siyasətdə dövlətin öz qarşısına qoyduğu məqsədlər, vəzifələr, bu vəzifələri yerinə yetirmək və məqsədlərə çatmaq üçün istifadə etdikləri metodlar və vasitələr həlledici rol oynayır.

Dövlət siyasətinin məzmunu bir çox cəhətdən dövlət idarəçiliyinin məzmununu və texnologiyasını müəyyən edir. *Başqa sözlə, dövlət idarəetməsi dövlət siyasətinin təzahürü və reallaşdırılması formasıdır.* Dövlət idarəetməsi məqsədsiz olmur. Bu məqsədi onun qarşısına qabaqcadan düşünülmüş və hazırlanmış siyasət qoyur. Dövlət siyasətinin əsasında dövlətin uzunmüddətli məqsədlərini və onların reallaşması istiqamətlərini müəyyən edən strategiyası durur.

Dövlət siyasətinin prinsipləri çoxdur və hər bir ölkənin konkret şəraitindən asılı olaraq müəyyən edilir. Aşağıdakı prinsiplər ümumi xarakter daşıyır və əksər ölkələrin dövlət siyasətinə, o cümlədən, regional inkişaf siyasətinə az-çox aid ola bilər.

1. *Dövlət siyasəti həm keçmiş (yaxın və uzaq), həm mövcud vəziyyəti, həm də gələcəyi nəzərə almaqla formalaşmalıdır.* Məsələn: keçmiş Sovetlər İttifaqına daxil olan dövlətlərin ən azı XX əsrdə keçdiyi dövlətçilik yolunu, hazırkı vəziyyətlərini və MDB məkanının mövcudluğunu nəzərə almadan düzgün dövlət siyasətindən danışmaq o qədər də faydalı olmaz. Biz nəzərə almalıyıq ki, Azərbaycan uzun müddət totalitar rejimdə olmuş gənc

müstəqil dövlətdir, böyük dövlətlərlə qonşudur, müharibə şəraitindədir və belə şəraitdə də bazar iqtisadiyyatına keçməyə başlamışdır. Bu əlverişsiz şərait Azərbaycanın dövlət siyasətini çətinləşdirir, mürəkkəbləşdirir, daha ciddi əsaslandırılmasını tələb edir. Eyni zamanda bütün çətinliklərə baxmayaraq, Respublikanın əlverişli coğrafi mövqeyi, kifayət qədər elmi-texniki və kadr potensialı, təbii ehtiyatları, əlverişli torpaq-iqlim şəraiti var. İndi başlıca məsələ onları hərəkətə gətirmək və istifadə etmək, bu yolda qarşıya çıxan çətinlikləri aradan qaldırmaqdır.

2. *Dövlət siyasəti keçmiş bütün zəif və müsbət cəhətlərlə qəbul etməli, ona hörmətlə yanaşmalıdır.* Dövlət siyasətinin sukunu arxasında duranlar unutmamalıdır ki, biz keçmişdə aparılmış siyasətin müsbət nəticələrini yaşadır və yeni keyfiyyətdə davam etdiririk.

3. *Dövlət siyasəti insanla cəmiyyəti, dövlətlə başqa ictimai varlıqları, institutları, habelə dövlət idarəetməsilə başqa idarəetmə formalarını bir sistem halında, qarşılıqlı əlaqədə götürməlidir.*

4. *Dövlət siyasəti ictimai və fərdi şüurun hadisələrə, ictimai proseslərə münasibətinin vəziyyətini həm ayrılıqda, həm də birlikdə nəzərə almalıdır.* Tarixdə belə hallar çox olmuşdur ki, ictimai şüur real vəziyyəti əks etdirmir, real həyatdan ayrılır. Belə halda fərdi şüurun xüsusilə idarəetmədə, elm və təhsildə cəmiyyətin qabaqcıl hissəsindən vəziyyətə münasibəti, siyasi mövqeyi siyasət üçün müstəsna əhəmiyyət kəsb edir.

5. *Dövlət öz siyasətində elmi qüvvələrə, elmi potensiala xüsusi yer verəməlidir.* Dövlət idarəçiliyi dövlətin diktaturasına, inzibati özbaşınalığa, insanların hüquqlarının tapdanmasına biganəliyə son qoymalıdır. Müasir texnologiyanın mənimsənilməsinə fikir verilməli, elmi biliyə yeni yanaşma təbiiq olunmalıdır. Belə şəraitdə dövlət siyasəti ictimai inkişafın hərəkətverici qüvvəsinə çevrilə bilər, bu şərtlə ki, cəmiyyətin özündə bu siyasət haqqında kifayət qədər bilik toplansın, bu biliyə hörmətlə yanaşılın və istifadə olunsun.

6. *Dövlət siyasəti məhsuldar qüvvələrin inkişafı, cəmiyyətin siyasi təşkili forması və dövlətin özünün inkişafı ilə sıx surətdə əlaqədardır.* Hər bir tarixi dövrdə dövlət siyasəti və idarəetmə sistemi mövcud cəmiyyətin siyasi təşkili formasına uyğun olur, öz məzmun və məqsədini də həmin cəmiyyətdən alır, həmin cəmiyyətin qorunub saxlanmasına, inkişafına xidmət edir. Buna görə də cəmiyyətin inkişaf səviyyəsinin dəyişməsi dövlət siyasətini də dəyişməyi və cəmiyyətin dəyişən tələbatına uyğunlaşdırmağı tələb edir. Dövlət siyasətini dəyişməyə tələbat yaranıqda dövlətin özünə, onun funksiyası və vəzifələrinə də insanların münasibəti dəyişir. Məhsuldar qüvvələrin inkişaf səviyyəindən asılı olaraq cəmiyyətin inkişaf səviyyəsi və tələbatı dəyişir, bu isə dövlətin özünə və onun siyasətinə münasibəti dəyişməyi və təkmilləşdirməyi tələb edir. Beləliklə, dövlət siyasəti çəvik olmalı, mövcud

o obyektiv şəraitdən irəli gəlmiş, onu dəyişməli, yəni ya inkişaf etdirməli, ya da həmin şəraiti irədən qaldırmaqdır. Dövlət siyasəti təkmilləşir və cəmiyyəti və onun təşkilini dəyişir, inkişaf etdirir. Bu sonuncusu yenə dövlət siyasətini dəyişməyi, təkmilləşdirməyi və cəmiyyətin dəyişən tələbatına uyğunlaşdırmağı tələb edir və sanki bu proses yenido n təkrar olunur. Məhz bu obyektiv səbəblərdən hər bir ölkədə hər bir tarixi dövrdə dövlət siyasəti dəyişir və həmin dövrün tələbinə uyğunlaşdırılır. Lakin bu etkilərdə nəfə o da

7. *Dövlət siyasəti eyni zamanda təkcə ölkədəxili amillərdən deyil, həm də xarici amillərdən də dünyada gedən müəkkəb proseslərdən təsirlənir.* Hər bir dövlət öz ölkəsində mövcud cəmiyyətin qorunub saxlanması, əmin-amanlıq şəraitində inkişaf mənafeyinə görə təbəri tutaraq dünyada gedən müəkkəb proseslərə qoşulur, daxili və xarici amilləri nəzərə almaqla siyasət aparır. Bu baxımdan hər bir demokratik dövlət özünün siyasətini tarixi və əpkədə yanaşır və ya yanaşmahdır. Məsələn, icvab olaraq, məhz

8. *Dövlət siyasətində ümumi mənafe və vətəndaşların çoxluğunun ehtiyatına əsas götürüldü, onun yerinə yetirilməsi vacib hesab olundu.* Buna görə də dövlət siyasəti cəmiyyətin ümumi və aydın tələbatına, inkişafın obyektiv meyllərinə və adamların bu meyllər haqqında subyektiv rəylərinin optimal sintezinə əzində birləşdirilmişdir. Ənliyə əsasən, isə

9. *Dövlət siyasəti hansı sahədən başlayarsa, başlanğıc, hansı sahəni əhatə edirsə-etsin, fərqi yoxdur, son nəticədə kompleks xarakter daşmalı, insanların həyat və fəaliyyətinin bütün əsas sahələrini əhatə etməlidir.* Başqa sözlə, dövlət siyasəti müəkkəbdir, çoxsalıdır, cəmiyyət həyatının və əctifiatı müənsəblərin müxtəlif sahələrini əhatə edir. Məsələn, əmin

10. *Hər hansı dövlət siyasətini yalnız ona uyğun müəyyən şəraitdə və vasitələrlə həyata gətirir.* Bu baxımdan, əşğıllər, şərait və vasitələr dövlət siyasətinə kömək edir və istifadə olunmalıdır. Nəhd eləcə də əlavə işlər

11. *Dövlət siyasəti hakimiyyətin əməli fəaliyyətin əsas olan hüquq əsaslanır.* Hüquq mənbəyi konstitusiyadır. Bu hüquq ümumi (dövlət və vətən orqanları, bu orqanlar arasında), dövlət əhali arasında) və xüsusi (əhali arasında) olub müvafiq münasibətləri tənzimləyir. Beləliklə, dövlət siyasətini hazırlanması və reallaşması üçün lazımı hüquq şərait olmalıdır.

12. *Bu hüquqi şərait ölkədə idarəetmə strukturu və hüquqi məkan yaradır, siyasətin reallaşması üçün ölkədə mövcud texnologiyalardan, iqtisadi, sosial imkanlardan istifadəyə kömək edir.* Bu amıyay və işləni nəzərə alınaraq

13. *Dövlət siyasəti mövcud sosial-mənəvi, psixoloji şəraiti nəzərə almalı, e həyat şəraitini başa düşülməsini, hər otür illüziyadan qaçılmasını nəzərdə tutmalıdır.* Bu işləni nəzərə alaraq və fəaliyyətinin mənafe

14. *Dövlət siyasəti praktiki fəaliyyəti nəzərdə tutmalıdır.* Yəni dövlət siyasəti sahəsində hər bir fəaliyyət, qərar müəyyən bir praktiki məqsəd üçün

və dövlət siyasətini qarşılaşmada başlıca məblə və öz bütövlükdə dövlət siyasətini irəliləməsinə kömək etməlidir. Məsələn, təbəri irəliləməyə

15. *Dövlət siyasəti ölkədə və proseslərə tarixi pəpkədə yanaşmalı, yeni bələ bir haqiqəti nəzərə almalıdır.* Dövlət siyasəti və idarəetmə sistemini tarixən yaranmış və inkişaf etmişdir. Beləliklə, cəmiyyətin hər bir inkişaf mərhələsinin (dövlət, dövlət siyasəti və qdar etmə sistemlərinə qarşı özünü) tələbatı olur. Dövlət siyasəti keçmiş dövrdə qalmış müsbət keyfiyyətləri

16. *Öz etməklə təbəri irəncüdə dövün tələblərini nəzərə almalı və bu tələblərə cavab verməlidir.* Müasir dövlət idarəçiliyi sistemi və dövlət siyasəti XXIII-XIX əsrlərin dövlət siyasətindən bəkdü sürətdə fərqlənir. Müasir dövlət siyasətini formalaşmasında XX əsrdə baş verən dünyə müayışlı hadisələr

17. *Xüsusilə birinci dünya müharibəsi (1919-1933-cü illər) dünya bütövlükdə böhran, dünya sosializm sisteminin yaranması, ikinci dünya müharibəsi, müstəmləkə sisteminin dağılması, yeni müstəqil dövlətlərin yaranması və onlar arasında mədəni-iqtisadi əlaqələrin inkişafı mühüm rol oynamışdır.*

18. *XX əsrin 90-er illərindən başlayaraq SSRİ-nin dağılması, sosializmin bir sistem kimi məhv olması, keçmiş müttəfiq ölkələrin müstəqillik iddiaları, demokratik cəmiyyət quruculuğuna keçməsi, Əfqanstanda, Qafqazda, Cənubda, İraqda baş verən hadisələr, Bakı, Tbilisi, Ceyhan neft kəməşinin çökməsi və zəngin Xəzər neftinin dünya bazarına çıxarılması, bir tərəfdən dövlətlərin müstəqil fəaliyyət göstərmək istəyinin artması, digər*

19. *Müasir dövlət siyasətini formalaşmasında XX əsrin 50-60-er illərindən başlayaraq orfaya çıxan və getdikcə genişlənən kəskin ekoloji problemlər, regional infrastruktur – nəqliyyat sistemlərinin yaranması və digər bu xarakterli məsələlər də mühüm rol oynamışdır.*

20. *Müasir dünyada gedən müxtəlif xarakterli qloballaşma prosesləri insanların davranışına, həyata, insani keyfiyyətlərə, münasibətlərinə təsir edir, insanların əməkdaşlıq və qarşılıqlı münasibət formaları dəyişir. Bu da dövlətin siyasətə təsir göstərir. Beləliklə, müasir dövrdə hər bir dövlət həm ümumdünya inkişaf qanunauyğunluqlarını, dünyada gedən və hər bir dövlətin tarixi taleyinə təsir göstərən müəkkəb qarşılıqlı əlaqə və qarşılıqlı təsir proseslərini, digər tərəfdən milli mənafe və xüsusiyyətləri nəzərə alan dövlət siyasətini aparmğa və buna müvafiq dövlət idarəetmə sistemini formalaşdırmağa çalışır.*

21. *Dövlət strategiyası: Dövlətin işlər etdiyi kərsün həyata keçirilməsi mənafe haqq qazandıran dövlət müənsiyə ümumi və səhə siyasətləri vasitəsilə həyata keçirilir. Bu proses bir tərəfdən müxtəlif rəsursların təbəri ilə bağlıdır, digər tərəfdən konkret tarixi şəraitdə (konkret xarici və daxili mühitdə, başqa sözlə, çox müxtəlif və ziddiyyətli maraqlar məkanında) işlə*

nib-hazırlanmalı və yerinə yetirilməlidir. Necə təşkil edilməsindən, məqsəd-yönlü və səmərəli xarakter daşmasından, təsir edən amillərin dəyişkənliyinə həssaslığından asılı olaraq siyasət uğurlu və məhsuldar və ya əksinə - məsrəfli, itkili və nəticə etibarilə uğursuz ola bilər.

Dövlət siyasətini həyata keçirmək üçün idarəetmə subyektinin təbiiq etdiyi tamliq təşkil edən niyyətlər, planlar, qərarlar və tədbirlər sisteminə dövlət strategiyası deyilir. Dövlət strategiyaları əsasən rəsmi proqramlar və layihələr formasında işlənilib hazırlanır və həyata keçirilir. Məsələn, Azərbaycan dövlətinin yürütdüyü sosial-iqtisadi siyasətin məqsədini stabil iqtisadi inkişaf əsasında vətəndaşların maddi rifahının yüksəldilməsi təşkil edirsə və buna nisbətən qısa müddətdə nail olmağı dövlət öz missiyası kimi elan edibdirsə, onun həyata keçirilmə strategiyası iki hissədən ibarət Dövlət Strategiyası ilə təmin edilir:

1) Azərbaycanda Yoxsulluğun Azaldılması üzrə Dövlət Proqramı (2003-2005);

2) Azərbaycanda Davamlı İnsan İnkişafı Proqramı (2006-2015).

Dövlət strategiyasının funksionları. Dövlət müstəqilliyi əldə edilən gündən sonra tədricən dərk edilməyə başlandı ki, dövlət təkcə sərhədlərin toxunulmazlığı və iqtisadi müstəqillik deyil, bir sıra digər vacib və incə məqamlarla da bağlıdır. Vətəndaşlar dövlət tərəfindən müdafiə olunmağı və sabitliyi nəinki hiss etməlidirlər, həmçinin nəyin müdafiə olunduğunu və nəyə sabitlik verilməli olduğunu bilməlidirlər. Elə həmin müdafiə olunmalı və sabitliyi qorunmalı olan məhəfmlar özü işin mahiyyətini, insanların bir dövlətdə birgə həyatının mahiyyətini təşkil edir. Dövlət strategiyası hər hansı bir ideologiyadan asılı halda mövcuddur.

Son dövrdə dövlət idarəçiliyinin təkmilləşməsi tələbləri müqabilində “dövlət siyasəti” termininin də daha geniş yozulması təklif edilmişdir. “Siyasət” anlayışının özü cəmiyyət-dövlət qarşılıqlı fəaliyyətin müxtəlif mənalı səpkisində - təsir, təmsil, iştirak, dəstək, əməkdaşlıq və s. kimi təyin edilməyə başlamışdır. Belə bir fəaliyyətlər şəbəkəsi plüralizm və korporativizm yanaşmalarına qarşı irəli sürülmüş şəbəkə yanaşmasının əsasında durmuşdur. Bu yanaşma müasir siyasi qərar qəbulu və siyasətin formalaşması prosesinin müxtəlif məqamları (anilik, təsadüflük) və mürəkkəb əlaqələr şəbəkəsini özündə əks etdirmək iddiasında olmuşdu. “*Siyasi şəbəkə*” bir anlayış kimi özündə qeyri sabitlik və qarşılaşma açıqlığı ilə ümumi maraqları kəşifən, qarşılıqlı asılılıqda olan, könüllü və bərabərhuquqlu əməkdaşlığı meylli olan çoxsaylı siyasi aktların dinamik birləşməsini ifadə edir.

O, birincisi, dövlətin bütün vətəndaşlarının razılaşdırılmış dialoqu vasitəsilə işlənməlidir. İkincisi, bu strategiyanın daxilində qoyulmuş məqsədlərə nail olmaq üçün müvafiqəti çarçivələrə malik olmalıdır və mövcud olan və ya yeni yaradılan ehtiyatlara istinad etməlidir. Strategiyanın sosial funksiyaları hansılardır?

Birincisi, baş verənlərin dərk edilməsi. Əksər hallarda strategiya müəyyən edilənə kimi mövcud olan vəziyyət daha çox xaos, böhran və ya faciə kimi başa düşülür. Məhz strategiya ilk əvvəl müəyyən edilmiş məqsədlərə çatmağı təmin edəcək mövcud vəziyyətin real perspektivlərini və orada olan resursları qiymətləndirir. Beləliklə, perspektivləri görmək və gələcəyi təsvir etmək reallığın özünə ayıq və praqmatik baxış deməkdir.

İkincisi, varislik. Baş nazir və ya hökumət dəyişilə bilər. Lakin, dövlət strategiyası varsa, baş nazirin və ya hər hansı digər dövlət məmurunun dəyişilməsindən asılı olmayaraq varisliyin zəmanəti qalır, özündən əvvəlki dövrdə idarəetmədə mövcud olan müsbət cəhətləri qoruyub saxlayır.

Üçüncü, geniş şəkildə müəyyən sosial məqsədlər elan edən və ona nail olan dövlət siyasəti əgər bəyan edilmiş aydın strategiyaya söykənsə, onda bu, hakimiyyətə qarşı ictimai inam doğurur. Bundan başqa dövlət strategiyası sosial dəyərləri açıq və aydın şəkildə təklif edir. Bu və ya digər məqsədlərdən asılı olaraq sosial birləşmənin əsasları haqqında danışır və mahiyyətcə dövləti vahid qüvvə kimi qeyd edir. Bu mənada *strategiya - dövlət hakimiyyətinin həmin dövlətin vətəndaşları ilə razılaşdırılmış müddətə bağlanmış mütəhərrik sosial müqavilədir.*

Dördüncü, dövlət strategiyası dövlət daxilində siyasi qüvvələrin konsolidasiyasını təmin edir. Belə hamayiliyin təmin olunması sferası açıq siyasət sferasıdır. Hər bir ölkədə məhz açıq siyasət sahəsinin inkişafına ehtiyac vardır və həm də bütövlükdə hökumət bu sahəyə kifayət qədər istinad etməlidir.

Beşinci, bəyan edilmiş dövlət strategiyası tənqid üçün əsas verir. Məlumdur ki, bizim bugünkü jurnalist tənqidimiz əsasən hakimiyyəti hansısa kiçik çatışmazlıqlara görə günahlandırmaqdan ibarətdir. Strategiya isə işin mahiyyəti barədə danışmaq imkanı verir. Strategiya olduqda, tənqid artıq taktiki məsələlər üzrə gedir.

Altıncı, strategiyanın məzmunu cari fəaliyyət üçün hədəfləri və üstün cəhətləri müəyyən edir ki, onlar əsas strategiyaya zidd olmamalıdırlar. Dövlət strategiyası dövlət büdcəsinin formalaşmasının yeganə əsasını təşkil edir. Strategiyanın məzmunu özəl sahibkarlıq, xarici investorlar və bütövlükdə xarici siyasət üçün əsaslar verir. Başqa ölkələrin açıq şəkildə bəyan edilmiş

dövlət strategiyası əsasında fəaliyyət göstərən ölkəyə qarşı inamını artırır. Əgər dövlətin strategiyası varsa, digər dövlətlər onunla və onun strategiyası ilə rəzalaşmağa məcbur olurlar, əgər dövlətin strategiyası yoxdursa, o başqa strategiyalardan asılı vəziyyətdə olur.

Yeddinci, strategiyanın mövcudluğu strateji yarış situasiyası yaradır. Bu onunla bağlıdır ki, hər hansı bir strategiyaya istər daxilə, alternativ olan, istərsə də xaricə önlənə rəqabətdə olan strategiyalar mövcud olur. Bəzən xaliq vəziyyətdə bu strategiyaların toqquşmasına çevrilir və strateji yarış məsləhətəsi çox vaxt bir strategiyamı başqa strategiyamı üzərində qələbəsi yolu ilə həll edir.

Səkkizinci, strategiya dövlət siyasətinin məqsədlərinə doğru irəliləmənin mərhələlərini müəyyən edir. Bu o deməkdir ki, strategiyada qarşıya yeni problemlər qoyulur və gələcətdə qarşıya qoyulan problemlərin həll olunub-olunmadığı qeyd olunur. Bu, bütün cəmiyyətin, onun elitasının, siyasi rəhbərliyin eyni problemlərin uzun illər böyük davam etməsinə imkan verməyə məhkum və sosial inkişafın ardıcıl dinamikasına nail olmaq bacarığıdır.

Strategiyanın işlənib hazırlanmasının prezidentlə nə dərəcədə əlaqəli olması ölkənin idarə olunması üsullarından asılıdır. Eyni zamanda, dünya təcrübədə bəzi yeni təşəbbüslərin irəli sürülməsi və həyata keçirilməsini təmin etməkdə üçün vahid iradənin olması ehtiyac olduğunu göstərir. Hətta, tam parlament idarə üsulu şəraitində belə hakimiyyətin bütün qollarının fəaliyyət birliliyinin təmin edilməsi üçün dövlət strategiyası lazımdır. Beləliklə, dövlət quruculuğu siyasətində də strategiyanın əhəmiyyəti böyükdür.

2.2. Dövlət siyasətinin hazırlanmasının mərhələləri və xüsusiyyətləri

Dövlət siyasətinin işlənib hazırlanması idarəçilik fəaliyyətinin növüdür və əsasən peşəkar idarəçilikdə həm analitiklərin, həm də qərar qəbul edənlərin vəzifəsi sayılır. Bu fəaliyyət prosesi həm elm-praktiki bilik və bacarıqların olması, həm siyasi idarəçilik (rəhbərlik) təcrübəsi və bir sıra digər tapşırıqlar və məlumatlarla bağlıdır. Bu baxımdan övəl təhlil edilməmiş "dövlət siyasəti" anlayışı ilə aşağıdakı anlayışların birləşməsi əlaqəsi vardır: Siyasətlik (silsilə) dövlət siyasətinin işlənib hazırlanma modelləri, dövlət siyasətinin növləri, dövlət siyasətinin təhlilində tətbiq edilən məzahir, yanaşmalar, dövlət siyasətinin xarakteristikaları (əhəmiyyətli əlamətləri), ictimai problemlər, siyasi məqsəd və prioritetlərin təyinat mexanizmləri, dövlət siyasəti alternativlərinin seçilməsi meyarları, siyasi risklərin təhlili.

Dövlət strukturları bir qayda olaraq, dövlət siyasətinin işlənib hazırlanması və həyata keçirilməsi ilə bağlı olaraq, konkret məsələlərin yerinə yetirilməsi üçün yaradılırlar. Demək olar ki, dövlət aparatının mövcudluğunun mənası məhz siyasətçilərin niyyətləri və iradəsini ictimai həyatın müxtəlif sahələrinə dair aydın dövlət siyasətilə gerçəkləşdirməkdən ibarətdir.

Dövlət siyasəti hakimiyyət orqanlarının məqsədyönlü fəaliyyəti olmaqla həm də ictimai problemlərin həlli üzrə ümumhərəkət planı kimi, aşağıdakı elementləri özündə birləşdirir: siyasi məqsədlər və strategiyanın hazırlanması, alternativ fəaliyyət proqramları üzrə məsrəflərin qiymətləndirilməsi, proqram layihələri üzrə müzakirələr və məsləhətləşmələr, qərar seçimi və qəbulu prosesi, qərarların icrası üzərində nəzarət, icra prosesinin monitorinqi, siyasətin dəqiqləşdirilməsi.

Dövlət siyasətinin başlıca məqsədləri sosial qrupların, vətəndaşların və təşkilatların fəaliyyətlərini tənzimləməklə bağlıdır və aşağıdakıları özündə əks etdirir:

- vətəndaşların, onların həyatı, fəaliyyəti və mülkiyyətinin qorunması;
- sosial fəallığın təmin edilməsi;
- əhəlinin ehtiyaclarına cavab verən məhsul və xidmətlərin istehsalı üçün şəraitin yaradılması.

Dövlət siyasətinin formalaşması və reallaşdırılması adətən dörd mərhələdən ibarət olur:

- 1-ci mərhələ – vacib ictimai problemlərin həlli üçün siyasətin məqsədlərinin müəyyən edilməsi (*siyasət təşəbbüsü*);
 - 2-ci mərhələ - dövlət siyasətinin işlənib hazırlanması və legitimləşdirilməsi (*siyasətin formalaşması*);
 - 3-cü mərhələ - dövlət siyasətinin realizə olunması və monitorinqi (*siyasətin həyata keçirilməsi*);
 - 4-cü mərhələ - dövlət siyasətinin nəticələrinin qiymətləndirilməsi və tənzimlənməsi (*siyasətin qiymətləndirilməsi*).
- İctimai problemlərin və dövlətin qarşılıqlı təsirləri baxımdan bu prosesa nəzər yetirsək, onda dövlət birinci mərhələdə ictimai problemləri təyin etməlidir (bunlar dövlət üçün problemlərə çevrilir), ikinci mərhələdə - problemin həlli strategiyası və planı hazırlamalı və həmçinin qanunvericilik yolu ilə siyasəti rəsmiləşdirilməlidir, üçüncü mərhələdə problemlərin praktiki həlli ilə məşğul olunmalıdır (problemlər üçün dövlət), sonuncu mərhələdə - əldə edilmiş nəticələr qiymətləndirilməli və dövlətin gələcək fəaliyyət istiqamətləri müəyyən edilməlidir (dövlət üçün proqram). Hər bir mərhələnin məzmunu və nəticələri aşağıdakı cədvəldə göstərilmişdir:

Cədvəl 7.1.

Dövlət siyasətinin formalaşdırılması və realizə edilməsinin məzmunu və nəticələri	
Mərhələnin məzmunu	Mərhələnin nəticəsi
İctimai problemlərin, məqsədlərin, prioritetlərin və siyasətin istiqamətlərinin müəyyən edilməsi	İctimai problemlərin gündəmə gətirilməsi, dövlət hakimiyyət orqanlarının məqsəd və vəzifələrinin müəyyən edilməsi
Siyasətin hazırlanması və legitimləşməsi	Dövlət siyasəti və ya proqramına dair rəsmi sənəd
Siyasətin həyata keçirilməsi və monitorinqi	Dövlət hakimiyyət orqanlarının praktiki tədbirləri
Siyasətin qiymətləndirilməsi və tənzimlənməsi	Nəticələrin qiymətləndirilməsi və gələcək dövlət siyasəti və ya proqramı məsələsinin həlli

Birinci mərhələdə müəyyən edilən ictimai problemlərin gündəmə gətirilməsi o deməkdir ki,

- dövlət hakimiyyət orqanları və ya cəmiyyət üçün xoşa gəlməyən situasiya obyektiv olaraq mövcuddur;

- müəyyən edilmiş problemin seçilməsi və onun ictimai xarakter daşmasının dərk edilməsi (məhz o səbəbdən ki, bu problem xeyli sayda insanların maraqlarına toxunur və onun həlli üçün bu adamlar birləşib kollektiv hərəkətə hazırdırlar, məsələn, siyasi partiyalar və ya maraq qrupları vasitəsilə);

- problemin vacibliyinin və onun həllinin zəruriliyinin dövlət orqanları tərəfindən dərk edilməsi.

Ümumən burada iki yanaşma mümkündür: 1) *preventiv (qabaqlayıcı)* yanaşma əvvəlcədən aparılmış təhlillər və proqnozlar əsasında situasiyanın düzgün istiqamətdə inkişafı üçün lazımı tədbirlərin planlaşdırılması və həyata keçirilməsini nəzərdə tutur; 2) *reaktiv (cavab verən)* yanaşma problemin ciddiliyi müəyyən səviyyəyə çatdıqdan sonra fəal hərəkətlərin yerinə yetirilməsini nəzərdə tutur.

Problemin həll edilməsi zəruriliyinin etirafından sonra dövlət hakimiyyət orqanlarının bir neçə istiqamətdə hərəkət etmək imkanı vardır:

- Hər hansı konkret bir sosial qrupun maraqlarına nəzərən hərəkət etmək;

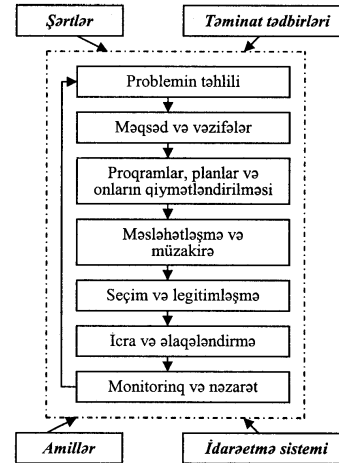
- Aidiyyəti olan hər bir sosial qrupun mənafeyinin nəzərə alınması və maraqların mümkün dərəcədə maksimal ödənilməsi;

- Müxtəlif tərəflərin güzəştə getməsi hesabına problemin sövdələşmə əsasında həll edilməsi;

- Problemin özü-özünə çözülməsinə ümid bəsləməklə onun real həll edilməsindən boyun qaçırma taktikası. Bu hal sisteməlik xarakter daşıyanda bəzi mütəxəssislər buna real praktiki siyasət deyil, "siyasətin imitasiyası" (təqlidi, yamsılanması) adını vermişlər.

Digər tərəfdən nəzərə alınmalıdır ki, real həyatda yuxarıda qeyd edilən sxem bir qədər başqa görkəm alır. Belə ki, sadalanan mərhələlər və ya altmərhələlər çıxarılabilir, digərlərinə daha böyük yer verilir və s. Həmçinin onların bəziləri guman edildiyindən fərqli olaraq iştirakçıların daha fəal (və ya qeyri-fəal) davranışı ilə fərqlənə bilərlər. Bəzən isə aydın ölçüləri olmadığından mərhələləri bir-birindən ayırmaq çətin olur.

Funksional nöqtəyi-nəzərdən dövlət siyasətinin inkişafı aşağıdakı kimi təsvir edilə bilər:



Şəkil 7.1. Dövlət siyasətinin həyata keçirilməsinin ümumi sxemi

Elmi ədəbiyyatda dövlət siyasətinin bir sıra vacib cəhətlərinə diqqət yetirilir:

- siyasətin işlənilib-hazırlanması prosesi;
- konkret sahədə siyasətin məzmunu;
- siyasətin nəticələri və törəmə təsirləri;
- siyasətin əsaslandırma (bəraət qazandırma) üsulları;
- analitik tədqiqatlar və s.

Dövlət siyasətini təhlil edərkən onun müxtəlif aspektləri ilə bağlı yaranan əsas suallar bunlardır:

1) Kim və necə məqsədləri təyin edir və dövlət siyasətini işləyib-hazırlayır?

2) Dövlət siyasəti necə həyata keçirilir və onu kim dəyərləndirir?

3) Müxtəlif ictimai sferalarda (sosial, iqtisadi, hərbi, mənzil-yaşayış, ekologiya və s.) dövlətin siyasəti necə olmalıdır?

4) Dövlət siyasətinin müxtəlif iştirakçılarının münasibətləri necə vəziyyətdədir və əhalinin siyasi kurs və dövlətin strategiyasına münasibəti necədir?

Dövlət siyasətinin inkişafının mürəkkəbliyi və miqyası bir çox təşkilatların və şəxsiyyətlərin onun iştiraklarına çevrilməsini şərtləndirir. Belə təşkilatlardan ən vacib rol oynayanlar aşağıdakılardır:

1) qanunverici hakimiyyət orqanları;

2) icra hakimiyyəti orqanları;

3) maraq qrupları.

Siyasi prosesin tanış məcraya salınması təkrarlanan vəziyyətlərdə bu iştirakçılar “dəmir üçlüyü” təşkil etməyə başlayırlar və hər birinin dövlət siyasətinin hazırlanması və həyata keçirilməsində çox konkret rol olur. Bütün deyilənlər *siyasətin subyekti* anlayışını təyin etməyə imkan verir: *bu, elə dövlət idarəetmə subyektləri və digər ictimai qrupların təmsilçiləridir ki, onlar dövlət siyasətinin müxtəlif mərhələlərində əhəmiyyətli təsir imkanına malik olurlar.*

Siyasət obyektləri isə onun təsirlərinə məruz qalan cəmiyyətin müxtəlif sosial qrupları və təbəqələridir. Müasir demokratik dövlətlərdə siyasət subyektinin tərkibi genişlənmə meylinə malikdir və bu səbəbdən subyekt və obyekt arasındakı sərhəd daha az nəzərəçarpan olur, çünki vətəndaşların müxtəlif ictimai problemlərin həllinə qoşulması prosesinin getdikcə genişlənməsi müşahidə olunur. Eyni zamanda, medianın vasitəçiliyi hesabına vətəndaşların və dövlətin qarşılıqlı birgə fəaliyyəti mexanizminin formalaşması da baş verir.

Dövlət siyasətinin işlənilib-hazırlanmasının müxtəlif modelləri vardır. Məqsədlərin irəli sürülməsi, vəzifələrin, proqram və tədbirlərin müəyyən edilməsində başlıca rol kimin oynamasından asılı olaraq üç modeli seçmək olar.

“Yuxarıdan-aşağı” modeli – qərarlar yalnız ən yüksək idarəetmə səviyyəsində qəbul olunur və sonra pilla-pilla ən aşağı səviyyə və icraçılara qədər çatdırılır. Sonuncuların bu prosedura rolu passivdir və siyasi kursa heç bir təsiri yoxdur.

“Aşağıdan-yuxarı” modeli – dövlət idarəetməsinin aşağı strukturları dövlət siyasətinin başlanğıcını qoyurlar. Belə ki, müxtəlif ictimai qrupları, təşkilatları cəlb etməklə müxtəlif proqram və layihələrə təkliflərin hazırlan-

ması işini başlayırlar. Buradan təkliflər və işləmələr yuxarı istiqamətdə hərəkət etməyə başlayır və onların əsasında bitkin dövlət siyasəti hazırlanır.

“Qarışıq” model – əvvəlki iki yanaşmanı birləşdirir: bu o halda tətbiq edilir ki, yetərinə mərkəzləşmiş güclü idarəetmə sistemində siyasətin hazırlanmasına mütəmadi olaraq həm vətəndaşlar, həm də dövlət qulluqçuları geniş miqyasda cəlb olunurlar.

Bununla belə dövlət siyasətinin müxtəlif modelləri və növləri eyni dərəcədə idarəetmə orqanlarının təməl inzibati dəyərlərə sadıq olmasından əhəmiyyətli dərəcədə asılı olur. Bu dəyərlərə aiddir: etibarlılıq, şəffafıq, hesabatlılıq, uyğunluq, və səmərəlilik. Sadalanan dəyərlər dövlət siyasətinin prinsipləri rolunu oynayırlar və bu səbəbdən bütün modellərdə onların təmin edilməsinə fikir verilməlidir.

7.3. Dövlət siyasətinin reallaşdırılma mexanizmləri

Dövlət siyasətinin reallaşdırılması aşağıdakı elementlərin təyin edilməsinə tələb edir: siyasətin iştirakçıları, praktiki tətbiq mexanizmi, reallaşma prosesi, proqram üsulu, dövlət siyasətinin qiymətləndirilməsi, qiymətləndirmə növləri və təsirin təhlili.

Dövlətlərin idarəçilik praktikası göstərir ki, bəzən yaxşı düşünülmüş və işlənilib hazırlanmış siyasətin yararsız icrası ucbatından gözlənilən nəticələri əldə etmək mümkün olmur. Buna görə də siyasətin hazırlanması dövründə onun hansı şəraitdə və təsirlər altında həyata keçirilməsinin mümkünlüyü təhlil edilib qiymətləndirilməlidir. Bundan başqa, hazırlıq, reallaşma və qiymətləndirmə mərhələləri daxil olmaqla bütün tədbirlərdə ümumi problemlərin öyrənilməsi və ön plana çəkilməsinin zəruriliyini nəzərdə saxlamaq lazımdır. Nəhayət, bir çox ölkələrin siyasi mühitinin öyrənilməsi təcrübəsi, o cümlədən, siyasi qüvvələrin nisbəti, liderlərin və partiyaların əməkdaşlığı, mərkəzi və yerli orqanların münasibətləri diqqət mərkəzində olmalıdır. Beləliklə, buradan belə qənaətə gəlmək olar ki, siyasətin reallaşma mexanizmi siyasi və inzibati fəaliyyətləri birləşdirən bir mürəkkəb prosesdir. Bu isə daha geniş ictimai baxış tələb etməklə, siyasətin yürüdülməsinin yalnız inzibati və texnoloji tədbirlərə çevrilməsinin böyük siyasi yanlışlıq olmasını bildirir. Dövlət siyasətinin reallaşma mərhələsinə, demək olar ki, onun bəyanı və legitimləşməsindən dərhal sonra başlanılır və bu dövlət aparatının əsas fəaliyyətinin məzmununu təşkil edir. Dövlət siyasətinin həyata keçirilməsi prosesi onun vəzifələrilə bağlı nəzərdə tutulan tədbirləri təmin edən vasitələr, metodlar və resurslar məcmusundan ibarət mexanizmi təşkil edir. Beləliklə, siyasətin reallaşma mexanizmi aşağıdakı kompleks tədbirləri özündə birləşdirir:

- təşkilati-idarəetmə mexanizmləri;
- normativ-hüquqi tədbirlər;
- maliyyə-iqtisadi tədbirlər;
- sosial-psixoloji mexanizmlər.

Dövlət siyasətinin reallaşması probleminə mütəxəssislər müxtəlif mövqələrdən yanaşır və üç fərqli metodoloji üsulu qeyd edirlər.

Birincisi, siyasətin yürüdülməsinin xətti bir proses olması fərz edilir. Burada müvəffəqiyyətin əsas təşkilati şərtləri aşağıdakılardır: 1) aydın fəaliyyət məqsədləri və funksiyaların icra standartları; 2) zəruri resursların (maliyyə, maddi, informasiya, kadr və s.) olması; 3) effektiv təşkilati strukturlar; 4) təşkilatların fəaliyyəti və hakimiyyət orqanları ilə münasibətlərini tənzimləyən və əlaqələndirən hazır qayda, prosedür və təlimatların olması; 5) siyasətin tətbiqinə qoşulmuş müxtəlif strukturlar arasında təkmil kommunikasiya və koordinasiya sistemi; b) motivasiya olunan peşəkar ixtisaslı heyət.

İkinci yanaşma siyasətin realizə prosesini dövlət strukturlarının kompleks uyğunlaşma (situativ adaptasiya) tədbirləri kimi qəbul edir. Bu mexanizmin əsas məzhi ali rəhbərlərin maraqları razılaşdırmaq və tərəfmüqabillik münasibətlərini formalaşdırmaq söylərindən ibarətdir. Burada əks əlaqə kanallarının və operativ informasiyaların böyük rolu vardır və məhz onların köməyi ilə situasiyaya uyğun olan addımlar atılır. Bütövlükdə proses iştirakçılarını növlərinə görə ayırırlar: fərdi iştirakçılar, mütəşəkkil qruplar, dövlət institutları və təşkilatları. Dövlət siyasətinin yürüdülməsində başlıca rol mərkəzi, regional və yerli icra orqanlarının üzərinə düşür. Onlar siyasət mexanizminin daimi iştirakçılardır, digər subyektlər isə vaxtaşırı müvafiq məqamlarda bu prosese qoşulub, sonra öz rolunu yerinə yetirməklə onu tərk edirlər.

Üçüncü yanaşmada siyasət mexanizminin ən fəal və nüfuzlu iştirakçısının müxtəlif maraqlarının olması ön plana çəkilir ki, bu da özünü son dövrlərdə daha qabarıq şəkildə büruzə verir. Eyni zamanda, bu yanaşma dövlət siyasətinin hazırlanması və həyata keçirilməsinə vətəndaşların cəlb olunmasının geniş vüsət tapmasını da nəzərdə tutur. Qabaqcıl ölkələrdə hətta hökumət strukturlarının etirafına görə bu üsulun faydalı olması qeyd edilir. Mütəşəkkil vətəndaşlar aşağıdakı faydaları səmərəli (ucuz başa gələn) şəkildə təmin edirlər:

- biliklər mənbəyi kimi (xüsusən mürəkkəb problemlər üzrə) çıxış edirlər, yeni ideyalar irəli sürürlər və əks əlaqədə iştirak edirlər;
- resursların səfərbərlik vasitəsi kimi çıxış edirlər;
- konkret siyasi proqram və strategiyaların dəstək qrupu kimi çıxış edirlər.

Dövlət siyasətinin müasir mexanizminin bir xüsusiyyəti ondan ibarətdir ki, belə maraqlar qruplarını dövlət təşkilatları məqsədyönlü qaydada öz mövqələrini möhkəmlətmək və konkret siyasətin həyata keçirilməsini təmin etmək üçün yarıdır və onları maliyyələşdirirlər. Beləliklə, təkə müxtəlif sosial təbəqələrin maraqları siyasəti yaratmış olmur, həm də siyasət özü də maraqlar qruplarının yaradılması vasitəsilə onların formalaşması və inkişafına təsir göstərir. Dövlət siyasətinin hər bir özəlliyi iştirakçıların müxtəlif tərkibi və qüvvələr tarazlığını yaradır. Məsələn, paylama siyasətinə qarşı fəal çıxış edən qruplar olur. Fərqli vəziyyət hər hansı bir əhali qrupunun yürüdülməsinə siyasət nəticəsində böyük itkilərə məruz qalması ilə bağlı yaranır. Bu halda icra orqanları bu qrupların fəal müqaviməti və təzyiqlə üzləşə bilərlər. Bütövlükdə isə dövlət siyasətinin icra mexanizminin iştirakçıları arasında aşağıdakı münasibətlər forması meydana gələ bilər: dəstək və əməkdaşlıq, işguzar tərəfmüqabillik, kompromis (güəşt), münafişə. Ümumiyyətlə, dövlət siyasətinin reallaşma prosesi həm ziddiyyətli maraqlara toxunur, həm də nəticə etibarilə müxtəlif qruplar arasında tarazlığı da dəyişə bilər və bunun nəticəsi kimi potensial münafişələrə səbəb ola bilər. Dövlət siyasətinin yürüdülməsi zamanı münafişəlilik səviyyəsi yüksək, orta və aşağı dərəcələri ilə xarakterizə edilə bilər. Bunun isə münafişələrin yaranması və ya əksinə yatırılmasında müxtəlif siyasət iştirakçılarının rolunun araşdırılmasında əhəmiyyəti vardır.

Qeyd edildiyi kimi, dövlət siyasətinin reallaşma mexanizmi eyni zamanda hakim qrupların siyasi məqsədlərinə nail olmaq məqsədini güdür. Bu mənada siyasi məqsədlərin yerinə yetirilməsi prosesi müvafiq qanunverici sənədlərin qəbulu ilə başlayır və özü-özlüyündə icra hakimiyyəti orqanlarının konkret tədbirlərindən ibarət olur.

Bu tədbirlərin məhsuldar olması və gözələnən nəticələrə gətirib çıxarması bir sıra zəruri şərtlərə əməl olunmasından asılıdır:

- Qanunvericilik dövlət siyasətinin çərçivələrini və təşkilati-maliyyə aspektlərini dəqiq təyin etməlidir;
 - İcra orqanlarının ixtiyarında yetərinə resurs və ixtisaslı kadr ehtiyatları olmalıdır;
 - Dövlətin siyasəti geniş sosial qruplar və siyasi-ictimai liderlər arasında dəstək qazanmalıdır;
 - Dövlət siyasəti nəticə etibarilə sosial münafişələri törətməməlidir və dövlətin sosial-iqtisadi əsaslarını sarsıtmamalıdır.
- Dövlət siyasətinin reallaşması prosesində dövlət hakimiyyət orqanlarının rolu ondan ibarətdir ki,
- zəruri resursları əldə etmə;
 - müvafiq planlar və proqramları işləyib hazırlamaq;

- qarşıya qoyulan məqsədlərə nail olmaq üçün müvafiq tədbirləri həyata keçirmək.

Dövlət siyasətinin yürüdülməsinin uğurluluq göstəricisi kimi dövlət idarəetmə sisteminin daxilindəki münasibətlər çıxış edir. Siyasət mexanizminin zəif cəhətləri ilk növbədə əlaqələndirmənin pozulması və səlahiyyətlərin düzgün bölünməsi ilə əlaqədar olurlar. Dövlət siyasətinin keyfiyyət dərəcəsi həm də onun reallaşma ehtimalları ilə bağlı olur. Bu səbəbdən siyasətin hazırlanması mərhələsində nəzərdə tutulan hər bir tədbirin risk və ehtimal dərəcələri qiymətləndirilir.

VIII FƏSİL. DÖVLƏT İDARƏETMƏ QƏRARLARININ QƏBULU VƏ İCRASI

8.1. Dövlət qərarları: anlayışı və mahiyyəti

Ölkədə əhalinin bütün təbəqələrinin mənafeləri, hər bir vətəndaşın istək və arzuları nəzərə alınmaqla dövlət qərarları işlənib hazırlanmalı, qəbul edilməli və həyata keçirilməlidir. Odur ki, dövlət idarəçiliyi sistemində qərarların işlənib hazırlanması, qəbulu və bu qərarların icra edilməsi prosesinə nəzarətin təşkili dövlət idarəçiliyinin başlıca funksiyası hesab edilir. Dövlət idarəçiliyi orqanlarının fəaliyyətinin əsas məzmunu da müvafiq qərarların qəbulu və yerinə yetirilməsi kimi qiymətləndirilməlidir. Qərarların qəbulu metodlarının işlənməsi, mümkün olan çoxvariantlı qərarlardan ən yaxşısının seçilməsi mexanizminin işlənib hazırlanması və təhlili dövlət idarəçiliyi nəzəriyyəsinin mühüm aspektlərindəndir. Dövlət idarəçiliyində qəbul ediləcək qərarlar əsas etibarilə ideya-tərbiyəvi, siyasi, hüquqi-inzibati, iqtisadi və sosial xarakterli ola bilər. Dövlət idarəçiliyi sistemində bu kimi qərarlar bütün səviyyələrdə qəbul edilir: dövlət aparatı (Prezident Administrasiyası və Nazirlər Kabineti), regional idarəetmə və yerli özünüidarəetmə. Qəbul ediləcək qərarların işlənib hazırlanmasının məqsədi ölkənin ümumi mənafeyi və vətəndaşların tələbatlarına əsasən müəyyən edilir. Müxtəlif səviyyələrdə qəbul ediləcək qərarların bir-birindən fərqli cəhətləri ilə yanaşı, bunların hamısı üçün xarakterik olan bəzi ümumi xüsusiyyətləri də var və bunlar qərarların qəbulu və reallaşdırılması prosesi ilə xarakterizə edilir. Qərarların nəzəri təhlili, onların həm ümumi və həm də özünəməxsus əlamətlərinin nəzərə alınması subyektlərin idarəçilik şəraiti ilə əlaqələndirilməsini və qərarların layihələndirilməsini hazırlayan şəxslərin məharətini göstərir.

Dövlət idarəçiliyi qərarlarının işlənib hazırlanması və qəbulu dövlət hakimiyyətinin başlıca funksiyasıdır. Beləliklə, dövlət qərarları - ictimai məqsədlərə nail olmaq üçün dövlət orqanlarının seçib əsaslandırıldıqları cari və strateji layihələrin həyata keçirilməsinə əsaslanır.

Dövlət idarəçiliyi sistemində qərarların xarakteri etibarilə əsasən üç növü fərqləndirilir: siyasi, inzibati və iqtisadi. Siyasi qərarlar dövlətin siyasi fəaliyyətinin məcmu ifadəsi kimi başa düşülməlidir. Bu qərarlar cəmiyyətin və sosial qrupların ümumi mənafe və ümumi məqsədlərinə müvafiq həyata keçirilir. Bu qərarlar həm regional, həm də yerli özünüidarə səviyyəsində qəbul edilə bilər, yəni də onlar vətəndaşların dövlət orqanları və dövlət hakimiyyəti ilə mənafe birliyi ifadə etməlidir.

İnzibati qərarlar insanların müxtəlif növ istehsal-təsərrüfat, sosial-mədəni həyatının və ayrı-ayrı təşkilatların cari əməli fəaliyyətlərinin idarə edilməsi və hüquqi tənzimlənməsi mexanizminin ifadəsidir.

İnzibati qərarlardan fərqli olaraq siyasi qərarlar birbaşa və ya dolaylı olaraq, ictimai qrupların mənafə və məqsədlərinin ifadəsinə və reallaşmasına çevrilməklə siyasi hakimiyyətin və siyasi rəhbərliyin fəaliyyətinin əsasını təşkil edir. Öncüllük prinsipinə görə dövlətin siyasi idarəçilik qərarları, inzibati idarəetmə qərarlarına nəzərən üstün əhəmiyyət kəsb edir.

Dövlət qərarları - dövlət hakimiyyətinin rəhbər orqanları tərəfindən qəbul edilir. Bu qərarlar kollegial və ya dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən qəbul edilə bilər.

Dövlət idarəetmə qərarlarının digər xarakterik xüsusiyyətləri bunlardır:

– Qərarların etibarlılığı - legitimliyi, hüquqi norma və normativlərə cavab verməsi və əsaslandırılmış olması;

– Qərarların təsir dairəsi - siyasi qərarların çoxməqsədliyi, əhatə dairəsinin genişliyi;

– Qərarların informasiya təminatı - qərarların qəbulunun elmi və digər informasiya bazası ilə təmin olunması;

– Qərarların qəbulunun texnologiyası və üslubu - qərarların qəbulu metodları və üsullarının məcmusu, ən zəruri layihə variantlarından daha öncülünün müəyyən edilməsi imkanlarının genişliyi - mümkünlüyü;

– Qərarların qəbulunun tipləri - kollegial, demokratik və avtoritar;

– Qərarların praktiki əhəmiyyətə malik olması.

Dövlət qərarları aşağıdakı əsaslara görə qruplaşdırılır:

– Dövlət hakimiyyəti və idarəçilik sisteminin subyektlərinin səviyyəsinə görə: mərkəzi dövlət aparatı, regional və yerli orqanlar üzrə qərarlar;

– Məqsəd və vəzifələrin xarakterinə görə: siyasi və inzibati, rəhbər və icraedici, strateji və əməli-taktiki, ümumdövlət və ya dövlət həyatının ayrı-ayrı aspektlərinə aid qərarlar ola bilər;

– Cəmiyyətin həyat fəaliyyəti sferalarına görə: təsərrüfat-iqtisadi və sosial qərarlar;

– Dövlət quruculuğu və idarəçilik problemlərinə görə: mədəni quruculuğun müxtəlif aspektləri üzrə qərarlar;

– İdarəetmə obyektlərinin əhatə miqyasına görə: ümumsistem, ümumsiyasi, makroiqtisadi, mikrososial (ayrı-ayrı istehsal-iqtisadi və sosial kollektivlərə) aid qərarlar;

– İdarəçilik funksiyalarına görə: planlaşdırma, təşkilətmə, əlaqələndirmə, tənzimləmə, uçot, təhlil və nəzarət - icranın yoxlanması üzrə qərarlar.

Siyasi qərarlara misal olaraq: dövlət proqramları, sosial-iqtisadi, sosial-siyasi konsepsiyalar, hərbi-strateji konsepsiyası, Milli Məclis tərəfindən

qəbul edilən və ölkə Prezidentinin fərmanı ilə təsdiq edilən konstitusiyaya qanunları, digər qanunverici aktlar, inzibati idarəçilik qərarları, mərkəzi orqanların, Azərbaycan hökumətinin qərarları, habelə, nazirlik və baş idarələrin əmr və sərəncamlarını göstərmək olar.

Regional səviyyədə qərarlar hakimiyyət orqanları nümayəndələrinin qəbul etdikləri qərarlar kimi formalaşdırılır. Bunlar siyasi-hüquqi və eləcə də inzibati aktlar ola bilər.

Ünümüyyətlə, dövlət idarəçiliyi sistemində siyasi və inzibati qərarların fərqləndirilməsi şərti xarakter daşıyır, belə ki, dövlət idarəçiliyi mahiyyət etibarilə siyasi xarakter daşıyır və siyasi hadisədir. Dövlət idarəçiliyində, öz əhəmiyyəti nöqtəyi-nəzərdən, siyasət müəyyənedici səviyyədir. Odur ki, bir sıra alimlərin fikirlərinə görə dövlət qərarları üç səviyyədən ibarətdir: siyasət - nəyə görə və nə etməli; icra - necə etməli və nə vasitə ilə; inzibatchılıq - yardımçı vasitə kimi başa düşülməlidir.

Beləliklə, dövlət idarəçiliyi sistemində qərarların işlənilib hazırlanması, onların qəbulu və icrasının mahiyyəti cəmiyyətin - ölkədəki əhalinin bütün tələbatlarının mənafeələrinə və tələbatlarına müvafiq olaraq dövlət strategiyasının işlənilib hazırlanması, onun həyata keçirilməsi mexanizminin müəyyənləşdirilməsindən ibarətdir.

8.2. Dövlət idarəçiliyində qərarların qəbulunun əsas prinsipləri

Dövlət idarəçiliyi sistemində cari və strateji qərarların işlənilib hazırlanması, onların qəbulu və icra edilməsi aşağıdakı prinsiplərə və tələblərə əsaslanmalıdır:

– *Ölkədə sosial ədalətin bərqərar olması.* Dövlət başçısının və məsul dövlət qulluqçularının (aynıseçkililər olub vermədən) bütün vətəndaşlara qayğıları tam aşkarlıq şəraitində həyata keçirilməlidir.

– *Elmi yanaşma.* Ölkədə sosial-iqtisadi inkişafın sürətləndirilməsi məsələlərinin həllində obyektiv iqtisadi qanunların tələbləri nəzərə alınmalıdır. Belə ki, bu qanunlar iqtisadi hadisə və proseslərin səbəb-nəticə əlaqələrini əks etdirir. Bazar iqtisadiyyatı şəraitində ölkənin və onun regionlarının sosial-iqtisadi inkişafının sürətləndirilməsi ilə əlaqədar tədbirlərin planlaşdırılmasında obyektiv iqtisadi qanunların (hər bir əməkçinin maddi və mənəvi tələbatlarının tam ödənilməsi qanunu, dayır qanunu, rəqabət qanunu, tələb və təklif qanunu, əhali sakinliyi, əmək məhsuldarlığının yüksəldilməsi və s.) tələblərinin nəzərə alınması zəruri olmaqla, qərarların elmiyyəti təmin edilməlidir.

– *Sistemli yanaşma.* Bu prinsipin mahiyyəti ondan ibarətdir ki, ölkəyə tam-bütöv bir sosial-iqtisadi və təşkilatı sistem kimi baxılmalıdır. Bu

sistemin bütün elementlərinin qarşılıqlı əlaqələri və təsiri nəzərə alınmalıdır. Ölkə iqtisadiyyatı, onun təsərrüfatlarının qarşılıqlı əlaqələrinin və qarşılıqlı asılılıqlarının məqsədə müvafiq tənzimlənməsi xüsusi əhəmiyyətə malikdir.

– *Qənaətçilik*. Bu prinsipin tələbinə görə dövlətin və ölkənin təsərrüfatlarının sərəncamında olan bütün resurslardan tam səmərəli istifadə olunmalıdır. Ölkə iqtisadiyyatının təbii, maddi-texniki, enerji, əmək və maliyyə resurslarının səmərəli istifadəsi üçün əməli tədbirlər proqramı işlənilməli və həyata keçirilməlidir.

– *Optimallıq*. Ölkədə idarəçiliyin müxtəlif səviyyələrində təsərrüfat, plan-iqtisad məsələlərinin çoxvariantlı olduğunu nəzərə alaraq, həmin variantlardan (qəbul edilmiş meyar nəzərə alınaraq) ən yaxşısının seçilməsi tələb olunur. Ən yaxşı varianta optimal variant deyilir.

– *Komplekslik*. Bu prinsipin tələbinə görə ölkədə (şəhər və regionlarda) sosial-iqtisadi inkişafın sürətləndirilməsi məsələlərinin həllində texniki-texnoloji, təşkilati, ideya-təربiyəvi, psixoloji, fizioloji, sosial və iqtisadi amillər kompleks halında nəzərə alınmalıdır.

– *Səmərəlilik*. Bu prinsipin tələbinə görə ölkənin şəhər və regionlarının sosial-iqtisadi inkişafının sürətləndirilməsi ilə əlaqədar təbiiq olunacaq tədbirlər iqtisadi cəhətdən səmərəli olmalıdır. Odur ki, təbiiq olunacaq tədbirlərin iqtisadi səmərəliliyi müəyyən edilməlidir.

– Hadisə və proseslərin gedişatının elmi-analitik qabaqlanması və *strategiyanın konseptual əsaslarının işlənilməsi*.

– Dövlət idarəçiliyinin müxtəlif səviyyələrində *uçotun təşkili* və sosial-iqtisadi inkişafın daxili və xarici amillərinin əlaqələndirilməsi.

– Dövlət idarəçiliyinin müxtəlif səviyyələrində *strateji və taktiki idarəçiliyin əlaqələndirilməsi*.

– Dövlət idarəçiliyi sistemində *insan amilinin öncüllüyü* (prioritetliyi) prinsipi.

– Dövlət idarəçiliyi *strategiyasının ölkənin resurslarına uyğunluğu*.

– Dövlət idarəçiliyi strategiyasının ölkənin istehsal sahələrindəki *texnika və texnologiyaya uyğunluğu*.

– Dövlət idarəçiliyi sistemində qərarların qəbulunda *səlahiyyət və cavabdehliyin vəhdəti*.

– Dövlət idarəçiliyi sistemində qərarların işlənilməsi və qəbulunun əsas prinsiplərindən biri - *təşkilatın üzvlərinin, mütəxəssis və alimlərin cəlb edilməsidir*. Hər hansı qərarın elmi əsaslarla işlənilməsi və qəbul edilməsi üçün həmin sahələr və problemlər üzrə mütəxəssislərin və alimlərin stimullu iştirakının təmin edilməsi zəruridir.

– *Nəzarətin təşkili və icranın yoxlanılması*. Dövlət idarəçiliyi sistemində sosial - iqtisadi inkişafın sürətləndirilməsi ilə əlaqədar tədbirlərin həyata keçirilməsinə nəzarətin təşkili və icranın yoxlanılması xüsusi əhəmiyyətə malikdir.

8.3. Dövlət idarəetmə qərarlarının təsnifatı

Dövlət idarəçiliyi sistemində qərarlar müxtəlif əlamətlərə görə təsnifləşdirilə bilər (sahə xüsusiyyətlərinə, ərazi bölgüsünə, funksional əlamətlərə, təşkilati - loqistik prinsiplərə görə və s.). Dövlət idarəçiliyi təcrübəsində ümumiləşdirilmiş təsnifatdan istifadə edilir. Bu təsnifat üzrə idarəçilik qərarları aşağıdakı kimi qruplaşdırılır:

– Siyasi qərarlar: dövlətin siyasi kursunun formalaşdırılması ilə əlaqədar kompleks tədbirlərin işlənilməsi üçün strateji-konseptual qərarlardan ibarətdir;

– İnzibati-hüquqi qərarlar: dövlət idarəçiliyinin, vətəndaşların, kollektivlərin, dövlət strukturunun bütün mərhələlərində hüquqi təminatla əlaqədar hüquqi norma və normativlərin, habelə müvafiq təlimat və əsasnamələrin işlənilməsi və təbiiq üzrə qərarlar;

– İdeya-təربiyəvi qərarlar: müstəqil ölkənin vətəndaşı olmaq iftixarı hisslərinə ilə gələcəyə inamla irəliləyən şəxsiyyətin, yüksək mədəni-estetik keyfiyyətləri olan cəmiyyətin formalaşdırılması strategiyası əsasında milli-mədəni dəyərlərin qorunması, ölkənin iqtisadi qüdrətinin artırılması, vətənpərvərlik, milli mənlilik və beynəlmillətçilik hisslərinin gücləndirilməsi, habelə, qarşıda duran digər məqsədlərə nail olmaq üçün kompleks ideya-təربiyəvi tədbirlərin işlənilməsi və həyata keçirilməsi üçün dövlət nəzarətinin təşkili.

– Texniki və texnoloji qərarlar: Ölkənin istehsal və xidmət sahələrində elmi-texniki tərəqqinin nailiyyətlərinin təbiiq strategiyası və dövlət proqramı əsasında avtomatlaşdırma və kompleks mexanikləşdirmənin təbiiq üzrə müvafiq qərarların işlənilməsi və onun əsasında müvafiq layihələrin təbiiq ilə əlaqədar qərarlardan ibarətdir. Bu qərarlar əsasən iki istiqamətdə hazırlanır. Birinci istiqamət: beynəlxalq standartlara uyğun yeni texnikanın təbiiq üzrə layihələrin işlənilməsi və həmin layihələrin tələb olunan müddətdə təbiiqinə dövlət nəzarətinin təşkili. İkinci istiqamət: beynəlxalq standartlara uyğun informasiya kommunikasiya texnologiyalarının təbiiq, informasiya cəmiyyətinin formalaşdırılması layihələrinin işlənilməsi və həmin layihələrin tələb olunan müddətdə həyata keçirilməsinə dövlət nəzarətinin təşkili.

– Təşkilati qərarlar: ölkədə təhsil konsepsiyasına və təhsil qanununa müvafiq müxtəlif peşə və ixtisaslar üzrə kadrlara olan tələbatın müəyyən edilməsi (həm sosioloji tədqiqatlar, həm də ayrı-ayrı təsərrüfatlar, elm, mədəniyyət, habelə, xidmət sahələrindən hökumətin mərkəzi kadrlar idarəsinə gələn sifarişlər və tələbləmələr əsasında). Kadr hazırlığı şəbəkəsinin formalaşması (ümumi orta, peşə-orta ixtisas, ali təhsil və elmi

kadrların hazırlığı üzrə maddi-texniki bazanın yaradılması və kadr təminatı problemlərinin həlli). Real tələbatə görə kadrların hazırlanması, onların məqsədəuyğun yerləşdirilməsi və səmərəli istifadə olunmasına dövlət nəzarətinin təşkili. Kadrların seçilməsində peşə-ixtisas hazırlığı ilə yanaşı onların hər birinin fərdi-psixoloji xüsusiyyətləri və keyfiyyətləri də nəzərə alınmalıdır.

– Sosial qərarlar: gənc nəslin, əmək kollektivlərinin və bütövlükdə cəmiyyətin sağlamlığının qorunması və daha da möhkəmləndirilməsi ilə əlaqədar dövlətin strategiyası və müvafiq qanunlar əsasında, dövlət aparatı işçiləri, nazirlik və təşkilatlarda kollektivlərin fiziki sağlamlığının qorunması üçün müvafiq şəraitin yaradılması. Burada bədən tərbiyəsi və idman kompleksləri ilə kollektivlərin təmin edilməsi, istirahət zona və evlərinin, habelə, sanatoriya şəbəkələrinin genişləndirilməsi və onlardan səmərəli istifadə olunmasına dövlət nəzarətinin təşkili. Sosial qərarların digər istiqaməti - əhalinin mənzil-məişət şəraitinin daha da yaxşılaşdırılması və əsudə vaxtın səmərəli istifadə olunması üçün beynəlxalq standartlara uyğun şəraitin yaradılmasından ibarətdir. Sosial tədbirlər planında istirahət zonalarının və sanatoriya şəbəkələrinin genişləndirilməsi, habelə, əhaliyə səhiyyə xidmətinin və digər mədəni-məişət xidmətinin keyfiyyətinin yüksəldilməsinin təmin edilməsinə dövlət nəzarətinin təşkili xüsusi əhəmiyyət kəsb edir.

– İqtisadi qərarlar: Əhalinin maddi-rıfah halının daimi yaxşılaşdırılmasının dövlət konsepsiyası və Milli Məclisin qəbul etdiyi müvafiq qanunlara əsaslanır. Bu qərarlarda əmək haqqının mütəmadi olaraq artırılması imkanlarının reallaşdırılması yolları və vasitələri, əmək haqqı forma və sistemlərinin, habelə, əmək haqqının tarif sisteminin təkmilləşdirilməsi öz əksini tapmalıdır.

8.4. Siyasi qərarların öncüllüyü və qərar qəbulunun mərhələləri

Məqsədlərin seçilməsi - qərarların qəbulu prosesinin başlıca mərhələsidir. İdarəçilik qərarlarının (siyasi və ya inzibati) işlənməsi və həyata keçirilməsi əslində qarşıya qoyulan məqsədlərə nail olmaqdan ibarətdir. Odur ki, hər hansı qərarın işlənməsinin başlanğıcı məqsədlərin seçilməsidir. Dövlət idarəçiliyi sistemində dövlət aparatı işçilərinin məqsədəuyğun fəaliyyətinin təşkili, onun səmərəliliyi müəyyən mənada, qarşıya qoyulan ideya və məqsədlərin əhalinin bütün təbəqələrinin mənafəətinə və tələbatlarına uyğunluğuna ilə ölçülməli və qiymətləndirilməlidir. İdarəçilik sistemində məqsədlər müxtəlif əsaslara görə təsnifləşdirilir:

– İctimai-siyasi dəyərlərə görə: ali məqsədlər və konkret praktiki məqsədlər;

- Ümumilik dərəcəsinə görə: ümumxalq (ümumdövlət), milli, kollektiv və fərdi;
- Cəmiyyətin həyat fəaliyyətinin əhəmiyyətlik dərəcəsinə görə: iqtisadi, sosial, siyasi, mədəni;
- Zaman parametrlərinə görə: uzunmüddətli, ortamüddətli, qısamüddətli, cari və əməli;
- Aktuallığına görə: şəraitdən və mürəkkəbliyindən asılı olmayaraq icrasının təxirəsalınmazlığı;
- Nailolma dərəcəsinə görə: real nəticə əldə etmək və potensial yerinə yetirilə biləcək və s.

Məqsədlərin geniş təsnifatının işlənilib hazırlanması qərarların hazırlanmasının ayrılmaz və mühüm aspekti kimi qiymətləndirilməlidir.

Qərarların müxtəlifliyi məqsədlərə nail olmağın texnologiyası ilə müəyyən edilir. Ümumxalq, ümumdövlət, uzunmüddətli məqsədlər dövlətin rəhbər orqanlarının siyasi qərarlarında ümumi siyasi strategiya formasında reallaşdırılır. İqtisadi, sosial və digər məqsədlər dövlət siyasətinin tərkib hissəsi kimi cəmiyyət fəaliyyətinin müvafiq sferaları kimi formalaşdırılır. Qısamüddətli - cari və əməli məqsədlər inzibati, əməli-taktiki qərarlarla həyata keçirilir. Regional və yerli xarakterli məqsədlər və problemər həmin səviyyəli idarəçilik orqanlarının qərarları ilə həyata keçirilir.

Dövlət idarəçiliyinin əsasını dövlət siyasəti təşkil edir. Siyasi rəhbərlik əhəmiyyətinə görə idarəçiliyin ən yüksək səviyyəsidir. Odur ki, dövlət idarəçiliyi sistemində dövlət qərarlarının işlənilib hazırlanmasının ümumiləşdirilmiş forması siyasi kursun - dövlət strategiyasının seçilməsidir. Siyasi seçilmənin inkişafının uzunmüddətli, ümumi məqsədlərinin və buna müvafiq əsas məqsədlərin həyata keçirilməsi üçün dövlətin fəaliyyətinin təşkili və inkişafından ibarətdir.

Çoxlu ümumi məqsədlər içərisindən dövlət üçün ali və təxirəsalınmaz hesab edilən aşığıdakı kimi məqsədlər ön plana çəkilir:

- müvafiq siyasi sistemin və siyasi rejimin qurulması və qorunması;
- dövlətin mövcudluğunun əsası kimi cəmiyyətin vahidliyinin (birliyin) təmin edilməsi;
- cəmiyyətin (əhalinin) ümumi mənafələrinin təmin edilməsi və milli dəyərlərinin qorunması;
- dövlətin və cəmiyyətin təhlükəsizliyinin təmin edilməsi;
- xarici ölkələrlə qarşılıqlı əlaqələrin təmin edilməsi;

Bu məqsədlər dövlətin başlıca funksiyasını ifadə edir və dövlət siyasətinin (cəmiyyətin idarə edilməsinin) əsasını təşkil edir. Bütün digər məqsəd və strategiyalar birbaşa və ya dolaylı yolla dövlət idarəçiliyi sisteminin əsasını təşkil edir.

Seçilmiş ümumi siyasi kurs çərçivəsində idarə edən subyektlər qarşısında obyektiv olaraq müxtəlif vaxt çərçivəsində həllini tələb edən çoxlu problemlər durur. Hər bir konkret problemin həllinə hazırlıq mövcud vəziyyətdə problemin və uyğun məqsədin formalaşdırılmasının aydınlaşdırılmasından başlanır. Problem vəziyyətlərin meydana çıxması və əlamətləri müxtəlifdir: əhalinin bu və ya digər təbəqələrinin müəyyən maraq və tələbatlarının nəzərə alınmaması; əhalinin əmək və siyasi aktivliyinin azalması; cəmiyyətin ayrı-ayrı qrupları və təbəqələri arasındakı münaqişələrin meydana çıxmasının ciddidləşməsi; cəmiyyətin hakimiyyətə inamsızlığının yaranması (artması) və s. Problemin vəziyyətlərin idarə edənlər tərəfindən qəbul edilməsi, onların həlli istiqamətində ilk addım sayılır. Problemlərin və onları yaradan səbəblərin aydınlaşdırılması cəmiyyətin və dövlətin həyatının ayrı-ayrı sahələrində vəziyyətin təhlili yolu ilə yerinə yetirilir. Yalnız konkret təhlil problemin mövcudluğunu və onlardan daha üstünlük təşkil edənləri müəyyən etməyə, bununla da idarə edən subyektlərin ilkin məqsədlərini ifadə etməyə imkan verir.

Konkret həllin məqsədi aktual, prioritetli, aydın ifadə olunmuş, idarə olunanın maraqlarını əks etdirən və idarə edənin maraqlarına uyğun olmalıdır.

Qərarların qəbulu prosesinin strukturunda əsas elementlər bunlardır:

- tələbat və mənafeləri əks etdirən məqsəd və ya məqsədlərin məcmusu;
 - qərarların qəbulu üçün daxil olan informasiyalar;
 - alternativ variantın seçilməsi üçün meyarın müəyyənləşdirilməsi.
- Qarşıya qoyulan məqsəddən asılı olaraq, meyarlar müxtəlif ola bilər;
- alternativ variantın mümkün olan nəticələrinin qiymətləndirilməsi;
 - optimal qərarın seçilməsi.

Qərarların işlənməsi və qəbulu zamanı sosial-psixoloji xarakterli amillər (qərar qəbul edənin şəxsi keyfiyyətləri, cəmiyyətin sosial-psixoloji inkişaf səviyyəsi, vətəndaş-hüquqi şüurun səviyyəsi, gözlənilən dəyişikliklərin cəmiyyət tərəfindən qəbul etmə qabiliyyəti və s.) nəzərə alınmalıdır.

Qərarların qəbulu prosesinin ən mühüm xarakteristikalarından biri siyasi qərarların qəbul edilməsi üslubudur (və ya qərarların qəbulunun fərdi metodları). Qərarların qəbulunun üslubu bir neçə komponentdən ibarətdir: yeni informasiyaların alınmasına yanaşma; düşüncənin-təfəkkürün xarakteristikası; riskin nəzərə alınması; məsələnin mürəkkəbliyi; informasiya prosesləri və s. Qərarların qəbul edilməsi prosesi dörd fazadan ibarətdir:

1) faktların müəyyənləşdirilməsi. Birinci faza tamamilə faktiki və obyektiv xarakter daşıyır. Burada informasiyanın seçilməsində müxtəlif yanaşma mümkündür. Bu yanaşmalardan üç növü daha xarakterikdir: elə informasiya seçilə bilər ki, həmin informasiya şəxsi nöqtəyi-nəzərə üst-üstə

düşə bilər; məsələnin bütün tərəfləri ilə əlaqədar maksimal informasiya almaq meyli; sxematik formada obyektiv və eləcə də qeyri-obyektiv informasiyaların alınması meyli.

2) Faktların qiymətləndirilməsi. Bu mərhələdə faktların düzgünlüyü, obyektivliyi, aktuallığı və s. yoxlanılır.

3) Qərarın axtarılması. Problem situasiyalarından çıxmaq üçün toplanmış və qiymətləndirilmiş faktlar əsasında bir neçə yanaşma üsullarının işlənilib hazırlanması.

4) Qərarların qəbul edilməsi. İşlənilib hazırlanmış hipotez və toplanmış materiallar (göstəricilər) əsasında qərarların qəbul edilməsi.

Məsələnin qoyuluşu ilə idarəçilik qərarının işlənməsi və qəbul edilməsi bir tam proses kimi bu qərarların tətbiqi ilə başa çatır. Qərarların işlənməsi və qəbulu ilə əlaqədar idarəçilik nəzəriyyəsi və təcrübəsi aşağıdakı mərhələləri qeyd edir:

1. Mövcud, alternativ layihələrdən dövlət idarəçilik sisteminə xas olan məqsədə, həmçinin onun prinsip və normalarına uyğun olanın seçilməsi;
2. Seçilmiş layihənin, onun yerinə yetirilməsinin ehtimal olunan nəticələrinin təhlili;
3. Layihənin planlaşdırılması və işlənilib hazırlanması;
4. Konkret olaraq qərarları yerinə yetirənlərin müəyyənləşdirilməsi;
5. Layihənin həyata keçirilməsinin üsullarının, vasitələrinin və metodlarının seçilməsi.

Layihə yalnız bu və ya digər məqsədi, onun istiqamətini və fəaliyyətini birmənalı olaraq müəyyən etmir, ona nail olmağa alternativ variantları da müəyyənləşdirir. Burada idarəolunan obyektin daxili müxtəlifliyi ilə yanaşı idarə edən obyektin xassələri də nəzərə alınmalıdır.

İşlənilib hazırlanan qərarların saviiyyəsi yüksək və dövlət maraqları nöqtəyi - nəzərindən qiymətli olduqca, layihənin seçilməsinin siyasi məqsədlərdən asılılığı artır, layihənin dövlətin strategiyasına uyğunluğu zəruri olur. Lakin alternativ layihələrin seçilməsində strateji yanaşma bütün hallarda siyasi yanaşma ilə səsleşməlidir. Alternativ seçim zamanı işlənməmiş proqnoz variantları nəzərə alınır. Hadisələri qabaqlamaq uzunmüddətli qərarları işləyib hazırlayan siyasətçilərin inhisarı deyil. Müasir nəzəriyyəyə görə hadisələri qabaqlamaq qabiliyyəti idarəedənin strateji düşüncəsinin zəruri elementidir.

Ekspertiza (mütəxəssis qiymətləndirməsi) - layihənin seçilməsinin növbəti zəruri elementidir. Adətən araşdırılan layihənin ictimai münasibət və proseslərə təsiri çoxvariantlıdır. Buna görə də siyasi, maliyyə-iqtisadi, sosial və hüquqi ekspertizalar zəruridir. Lakin qərarın siyasi ekspertizası dedikdə hər hansı qərarın siyasiləşdirilməsi başa düşülməməlidir. Məlumdur ki, hətta yüksək səviyyəli dövlət müəssisələrinin rəhbərlərinin bir çoxu bəzən populist düşüncə qabiliyyətlərinə görə real resurslarla əsaslandırılmayan

qərarlar qəbul edir. Ona görə də obyektiv maliyyə-iqtisadi ekspertiza dövlətin bu kimi səhvlərdən qorunması vasitəsidir.

Sosial ekspertiza daha ətraflı araşdırılmalıdır. İnsanın idarəçilikdə əsas amil olmasını nəzərə alsaq, sosial ekspertiza ümumi xarakter daşımalıdır. Onun mahiyyəti iki aspektdə özünü göstərir: a) dövlət tərəfindən qəbul edilmiş sosial proqramlara uyğunluğu; b) idarə olunanların qərar qəbul etmə prosesində iştirakı üçün şəraitin yaradılması. Burada iştirak qəbul edilən qərara təsir edə bilmə imkanı kimi başa düşülməlidir. Bunun mahiyyəti kollektivin, cəmiyyət üzvlərinin problemini meydana çıxarıb, onun həlli üçün çalışması cəhdlərinin birləşdirilməsidir.

Nəhayət, hüquqi ekspertiza bütün qərarların layihələndirilməsi üçün zəruridir. Hər bir idarəçilik qərarı legitim olmalıdır. Qərarın hüquqi təminatı onun reallaşdırılmasının təminatıdır.

Qərar qəbulətmənin növbəti mərhələsi layihənin işlənilib hazırlanması və planlaşdırılmasıdır. Bu dövlət idarəçiliyi prosesində qərarın işlənilib hazırlanması istiqamətində növbəti addım kimi qəbul edilir.

Postsovet məkanında planlaşdırma anlayışından tez-tələsik imtina edən bəzi iqtisadçı və sosioloqlardan fərqli olaraq xarici ölkə elmində və təcrübəsində bu anlayış möhkəm mövqə tutur. Funksional idarəçilik konsepsiyasında planlaşdırma məqsədin formalaşdırılması və ona çatmaq üçün strategiyanın işlənilib hazırlanması prosesidir. Strategiya seçildikdən sonra onu həyata keçirmək üçün siyasət, prosedurlar və proqramlar müəyyənləşdirilir. Planlaşdırma təşkilatların bütün səviyyələrində zəruridir. Aşağı səviyyələrdə planlaşdırma təşkilatın ümumi planına uyğun olmalıdır. Müasir şəraitdə planlaşdırma eyni zamanda müəssisədə büdcənin təşkil edilməsi və ehtiyatların bölüşürülməsində idarəedənin rolunu daha dəqiq müəyyənləşdirir. Planlaşdırma dövlət idarəçiliyinin mühüm funksiyası kimi qəbul edilməlidir. Belə ki, planlaşdırmadan imtina etmək dövlət idarəçiliyi sistemində məqsədyönlülükdən imtina etmək deməkdir.

Qərar qəbulətmə mərhələsinin təhlili çərçivəsində planlaşdırma məqsədin konkretləşdirilməsi, miqyası və məsələlərini, layihənin funksiya lərinin paylanmasını və yerinə yetirilmə müddətlərini, həmçinin onu konkret olaraq həyata keçirənlərin aydınlaşdırılmasını özündə birləşdirir.

Ciddi qərar qəbulətmə uyğun layihənin diaqnostik işlənməsi olmadan mümkün deyil. Diaqnostikanın əsas məqsədi aşağıdakılardır:

a) dövlət hakimiyyəti və idarəçiliyinin ehtiyatlarının aşkara çıxarılması, işlənilib hazırlanmış strateji kursun reallaşdırılması üçün rəhbər orqanlarda zəruri olan material, sosial, siyasi, simvolik və informasiya kapitalının olmasını müəyyənləşdirilməsi;

b) yerinə yetirilən proqramın mümkün nəticələrinin hesablanması.

Strateji siyasi qərarların qəbulunda vaxt amilinin nəzərə alınması zəruridir. İlk növbədə qisməddətli və hətta cari siyasi, həmçinin inzibati qərarların qəbulunda vaxt amili heç də az rol oynamır. Qərar qəbulətmədə tələsmək və ya gecikmə müvəffəqiyyətsizliyə səbəb olur. Bu baxımdan qərar qəbulətmə məqamı istisnasız əsas rol oynayır və onun seçilməsi əsas məsələdir. Qərar qəbulətmənin hər bir mərhələsində vaxtın seçilməsi məsələsi idarəedən subyektin daimi dəyişən vəziyyəti ilə izah edilir. Qərar qəbulətməyə situasiyalı yanaşma prinsipi vaxtın seçilməsinə onun əsas elementi kimi baxmağı tələb edir.

Müəyyən dövlət orqanının üzvlərinin iştirakı ilə qərar qəbulətmə bu orqanın rəhbərinin funksiyasıdır. Bu zaman üzvlər müxtəlif iş yerinə yetirməlidirlər. Üzvlərin iştirak səviyyəsi isə rəhbərin özünü aparma səviyyəsindən asılıdır. O, üzvləri qərar qəbulətmə probleminin müəyyənləşdirilməsi, məqsədin dəqiqləşdirilməsi, alternativ variantlarının işlənilib hazırlanması və s. kimi bir və ya bir neçə qərar qəbulu mərhələlərinə dəvət edə bilər. Əgər tabe olanlar qərar qəbulətməyə təsir edə bilirlərsə, onda, onların həmin qərarların başa düşüb yerinə yetirmələri ehtimalı böyük olur. Eyni zamanda əlavə etmək lazımdır ki, iştirak daha həqiqi qərarların qəbul edilməsi dərəcəsinin yüksəlməsinə təsir edən amildir. Lakin qəbul edilmiş qərarla görə rəhbərin fərdi məsuliyyəti heç də azalmır. Belə ki, «idarəçilik bir nəfərin işi, müzakirə isə çoxlu adamların işidir».

Məsuliyyət və səlahiyyətin birliyi hakimiyyət və idarəçiliyin hər hansı ierarxi strukturunda subyektə qoyulan əsas tələbdir. Əgər hər hansı təşkilatın üzvləri onlar üçün müəyyənləşdirilmiş funksiyaları yerinə yetirmirlərsə, bu tələb pozulur.

Qərar qəbulətmədə aşağıdakı neqativ vəziyyətlər meydana çıxabilir:

1. Qərar qəbulədmənin ona səlahiyyəti çatmır. Bunlar rəhbərin yaxın ətrafından olan, onun müavinləri, köməkçiləri, məsləhətçiləri və s. şəxslər, həmçinin ailə üzvləri, nüfuzlu lobbiçilər, inhisarçılar, böyük siyasi partiyaların və ictimai-siyasi təşkilatların liderləridir;

2. Qərar qəbul edən kifayət qədər səlahiyyətə malikdir, qərar üçün özünün məsuliyyətini başa düşür, rəhbərlik bacarığına malikdir, lakin məlumat-analitik xidməti işinin qeyri-qənaətbəxş olması və ya heç olmaması səbəbindən adekvat idarəçilik qərarlarının qəbulu üçün kifayət qədər informasiyaya malik olmamasıdır. Başqa hallarda tam olmayan və səhv rəsmi məlumatların əsasında qərarın qəbul edilməsi; müəyyən orqanlar tərəfindən dezinformasiyanın mövcudluğu; rəhbərlər üçün yoxlanılmamış informasiyadan istifadəyə şərait yaranan zəlim məlumatlara çıxış imkanının məhdudluğu;

3. Qərar qəbul edən şəxs məsul qərar qəbul etmək üçün peşəkar mütəxəssis sənətdən başqa bütün zəruri məlumatlara malikdir. Bunu

həm rəhbər kadrların çatışmaması ilə, həm də kadrların seçilməsi və yerləşdirilməsi sisteminin qüsurları ilə izah etmək olar.

Dövlət idarəçilik qərarlarının reallaşdırılması onların qəbulunun məntiqi davamıdır. Əgər qərar qəbul edilmişdirsə, aydındır ki, o yerinə yetirilməlidir və ya yerinə yetirilmək üçün normativ-hüquqi sənəddir. Təcrübə göstərir ki, hər bir siyasi qərar yeganə akt deyil, uzunmüddətli prosesdir. Qərarın yerinə yetirilməsi prosesi onun qəbul edilməsindən çox fərqlənir. Əgər qərar qəbul etmə məqsədinin fərzliyinə əsaslanırsa, onun yerinə yetirilməsi məqsədə çatmağa imkan verir.

Layihənin yerinə yetirilməsi çox mərhələlidir. Hər şeydən əvvəl aşağıdakı mərhələləri qeyd etmək lazımdır:

1. Qərarın (proqramın, layihənin) spesifik idarəetmə şəraitinə təbii (idarə edilən obyektlərin xüsusiyyətlərinin nəzərə alınması ilə) planının modifikasiyası;

2. Qərarın yerinə yetirilməsi prosesinin təşkili: reallaşdırma mexanizminin və yerinə yetirənlərin konkret olaraq müəyyənəşdirilməsi, zəruri təşkilatı yaradılması və s.;

3. Qərarların icrasına nəzarət;

4. Qərarların yerinə yetirilməsinin yekunlarının və nəticələrinin qiymətləndirilməsinin ümumiləşdirilməsi.

Dövlət orqanlarının qərarları çoxməqsədli və o müxtəlif səviyyələrdə və idarəçilik formalarında reallaşdırıla bilər. Buradan da layihənin planında müxtəlif dəyişikliklər edilməsi onun real tətbiqinə şəraitin yaradılmasını şərtləndirir. Ona görə də yeni daxil olan informasiyanın təhlili və layihənin işlənilib hazırlanmasında onların nəzərə alınması zəruridir. Bu işlərin nəticəsi əlavə qərarların qəbulunu şərtləndirir.

Qərarların yerinə yetirilməsinin təşkili məna və qiymətinə görə müxtəlif olan idarəçilik fəaliyyətinin kompleks həllini özündə birləşdirir. Onlardan ilk növbədə təşkilatı formaların yaradılmasıdır. Qərarların müvəffəqiyyətlə yerinə yetirilməsi çox zaman təşkilatı formaların yaradılması ilə şərtlənir.

Dövlət qərarlarının, xüsusilə dövlət proqramlarının reallaşdırılması üçün kadrlarla təminatı yeni peşəkar səviyyədə hazırlanmış kadrların cəlb edilməsini və köhnə kadrların yenidən hazırlığının keyfiyyətinin təkmilləşdirilməsini tələb edir. Yaxşı təşkil edilmiş və strateji əsaslandırılmış kadr siyasəti hər bir dövlət qərarının müvəffəqiyyətlə yerinə yetirilməsinin əsas şərtidir.

Dövlət qərarlarının reallaşdırılması iqtisadi qərarlardan fərqli olaraq maddi ehtiyatlarla yanaşı aşağıdakı kimi başqa ehtiyatlar tələb edir:

Sosial ehtiyatlar - cəmiyyətdə dövlət qərarlarının yerinə yetirilməsində iştirak etməyə hazır olan sosial qrupların mövcudluğudur. Bu amil, məsələn, maliyyə ehtiyatlarından heç də az rol oynamır. Maliyyə resursları keçicidir,

lakin sosial kapital uzunmüddətli və o, strateji xarakter daşıyır. Belə ki, hər bir dövlət qərarının reallaşdırılmasında insan amili əsas rol oynayır. Məlumat və bilik kimi ehtiyatların dəyəri məhz bu amillə bağlıdır.

Qərarların reallaşdırılmasına nəzarət idarəçiliyin əsas funksiyalarından biridir. Müasir idarəçilik nəzəriyyəsi təsdiq edir ki, yalnız nəzarət sisteminin birbaşa təbii ilə təşkilat öz məqsədlərinə çatmasını təmin edə bilər. Nəzarətin mahiyyəti qərarın istiqamətinin, idarəçilik fəaliyyəti üsullarının və bu fəaliyyətin nəticəsinin məqsədə uyğunluğundan ibarətdir. Nəzarət son nəticədə obyektin planlaşdırma vəziyyətinə necə çatdırılması üçün bütün imkanları xarakterizə edir.

Qərarın reallaşdırılmasının yekununun və nəticələrinin qiymətləndirilməsinin ümumiləşdirilməsi idarəçilik fəaliyyətinin yekun mərhələsidir. O, nəzarət funksiyasının yerinə yetirilməsinin məntiqi davamıdır. Qərarların reallaşdırılmasının yekunu haqqında idarəçilik fəaliyyətinin yuxarıda xarakterizə edilmiş obyektiv göstəricilərinə görə fikir yürüdüldü. Qərarların reallaşdırılmasının nəticələrinin ümumiləşdirilməsi planlaşdırılan məsələnin əldə edilməsi faktiki nəticələrlə müqayisəli təhlilə gətirilir. Bu təhlilin yekun «yerinə yetirilmişdir» və ya «yerinə yetirilməmişdir» nəticəsi idarəetmə prosesinin baxılan mərhələdə mahiyyətini müəyyən edir. Bununla yanaşı idarəedən subyekt aşağıdakı suallar da maraqlandırır: a) reallaşdırılan qərarların səmərəliliyi; b) qərarların digər nəticələri haqqında; c) qərarın reallaşdırılması nəticəsində meydana çıxan problemlər haqqında.

Dövlət idarəçilik sistemində siyasi, inzibati-hüquqi, təşkilatı və ideya-tərbivə qərarların səmərəliliyi vətəndaş həmrəyliyi ilə, ölkədə demokratik ab-havanın bərqərar olunması, ölkənin iqtisadi qüdrətinin və xalqın maddi və mənəvi rifah halının yüksək olması ilə ölçülə bilər. Texniki-texnoloji və sosial-iqtisadi qərarların səmərəliliyi isə həmin qərarların təbii nəticəsində əldə ediləcək illik iqtisadi səmərə, mənfəətlik və rentabillik göstəriciləri ilə qiymətləndirilə bilər.

Beləliklə, dövlət idarəçiliyi sistemində qərarların səmərəliliyi, ən nəhayət, ölkədə sosial ədalətin tam bərqərar olunması ilə ölçülə bilər.

IX FƏSİL. DÖVLƏT HAKİMİYYƏTİ VƏ DÖVLƏT İDARƏÇİLİYİ

9.1. Dövlət hakimiyyəti anlayışı

Elmi ədəbiyyatda dövlət hakimiyyəti anlayışının çoxsaylı tərifləri mövcuddur. Onların təhlili dövlət hakimiyyətinin öyrənilməsinə metodoloji yanaşmaların bir sıra xüsusiyyətlərini aşkara çıxarmağa imkan verir. Bu cür xüsusiyyətlərin sırasına aiddir:

1) dövlət hakimiyyəti anlayışının hakimiyyətin ümumi və mücərrəd anlayışları sırasından ayrılması. Hakimiyyət anlayışının müxtəlif təriflərinin müqayisəsi tədqiqat predmeti kimi öz əhəmiyyətini itirmişdir. Bununla belə hər bir tədqiqatçı müxtəlif hakimiyyət təriflərini yeganə düzgün nəzəriyyə ətrafında cəmləşdirməyə çalışır və bu qaydada əldə olunan mücərrəd hakimiyyət tərifinin əsasında dövlət hakimiyyəti anlayışının tərifini verir. Nəzərdə tutulur ki, hakimiyyət anlayışına bu cür yanaşma təhlilin yalnız bir anına münasibətdə mümkündür, çünki konkret halda dövlət hakimiyyəti anlayışı onun çoxsaylı həqiqi xüsusiyyətləri nəzərə alınmadan hakimiyyət anlayışı kontekstindən ayrılır;

2) dövlət hakimiyyəti anlayışının mövcud təriflərində onun ayrı-ayrı cəhət və xüsusiyyətləri və ya onların bir qismi mütləqləşdirilir. Bu da öz növbəsində elmi ədəbiyyatda hakimiyyət və dövlət hakimiyyəti anlayışının birtərəfli təriflərinin hökm sürməsinə zəmin yaradır;

3) dövlət hakimiyyətinin mövcud tərifləri yetkin, real halın mahiyyətini deyil, onun inkişaf etmiş vəziyyətlərini əks etdirir. Fikrimizcə, dövlət hakimiyyətinin müəyyənləşdirilməsi zamanı metodoloji cəhətdən onun inkişaf etmiş formalarının təhlilini əldə rəhbər tutmaq lazımdır. Dövlət hakimiyyətinin təhlili zamanı onun sosial təyinatı və hüquqi xarakteri aydın şəkildə özünü biruzə verir.

Yuxarıdakı xüsusiyyətləri əks etdirən hakimiyyət və dövlət hakimiyyətinin bir sıra təriflərini nəzərdən keçirək. İlk növbədə bu kateqoriyaya hakimiyyəti hakimlik və tabelik münasibətləri kimi xarakterizə edən və Aristotelin siyasi münasibətlərə aid etmədiyi təriflər aid edilir. Aristotelin fikrinə görə, dövlət yalnız azad insanlar arasında ünsiyyətin olduğu yerlərdə mövcuddur. Hakimlik və tabelik (ağa və qul) münasibətlərini isə o, sosial təşkilatın digər formalarına (ailəyə) aid edir.

Bu sıraya həmçinin hakimiyyəti subyektdən digər insanların davranışlarını özünə tabe etmək qabiliyyəti kimi xarakterizə edən tərifləri də aid etmək olar. Bu təriflər hakimiyyətin iradi şərhini ifadə edir, onu hakimiyyət sub-

yektinin və daşıyıcısının xüsusiyyətinə çevirilər (ayrıca şəxs və ya orqanlar sistemindən asılı olmayaraq).

Dövlət hakimiyyəti anlayışından aşağıdakı təriflər irəli gəlir:

- ayrı-ayrı şəxslərin və onların birliklərinin bu cəmiyyətdə hökm sürən iradəyə tabe edilməsi zamanı sosial birləşmənin fəaliyyət vasitəsi kimi. Hakimiyyət dövlət elementlərini yalnız iradənin dövlət tərəfindən irəli sürüldüyü zaman əldə edir (*M.İ. Baytin*);

- sistemin bir elementinin digər elementin müqavimətini qırmaq yolu ilə məqsədlərinə nail olmaq qabiliyyəti kimi (*T. Parsons*);

- dövlətin funksiyalarını həyata keçirən və məcburiyyət aparatına əsaslanan hakimiyyət münasibətlərinin sistemi kimi (*S.S. Alekseyev*).

Dövlət hakimiyyətinin bir çox tərifləri *M. Veberin* mövqeyinə əsaslanır. Veber hesab edirdi ki, «hakimiyyət sosial münasibətlər daxilində şəxs iradəni həyata keçirtmək istiqamətində istənilən imkanı nəzərdə tutur».

Bu cür metodoloji yanaşmaların nəticəsi qismində yetkin dövlət hakimiyyətinin əhəmiyyətli xüsusiyyətlərini, onun elementlərinin differensiasiyasını rədd edən, zorakılıq və özbaşınalıqla eyniləşdirilən dövlət hakimiyyətinin inkişaf etməmiş münasibətlərini əks etdirən təriflər çıxış edir. Bu prosedür dövlət hakimiyyəti termini altında iqtisadi və siyasi cəhətdən hökm sürən sinfin və onun müttəfiqlərinin təşkil olunmuş və həmin ölkənin bütün ərazi və əhalisinə şamil olunan iradə və qüvvəsi nəzərdə tutulduqda baş verir (*F.N. Fatkullin*). Nəticədə elmi ədəbiyyatda mövcud olan dövlət hakimiyyəti təriflərinin əksəriyyəti onun hüquqi əsaslarını və komponentlərini qəbul etmir.

Hüquqi komponentin dövlət hakimiyyəti tərifinə daxil edilməsi zəruriyyəti artıq elmi ədəbiyyatda etiraf edilmişdir. Belə ki, V.İ. Yefimov dövlət hakimiyyətini «kimin və nəyinsə üzərində səərəncam vermək, nüfuz, güc, məcburiyyət, hökmlər və digər üsul və vasitələrlə insanları öz iradəsinə tabe etmək, fəaliyyət və davranışına təsir göstərmək hüququ və imkan» kimi müəyyənləşdirir.

Hakimiyyətin sosial subyektlərini və onlar tərəfindən yaradılan orqanların hüquqlarını, səlahiyyət və öhdəliklərini həyata keçirilməsi üzrə fəaliyyət sistemi kimi qəbul edilməsi böyük əhəmiyyət kəsb edir. Belə yanaşma dövlət hakimiyyəti anlayışının müəyyənləşdirilməsinə dair yuxarıda sadalanan yanaşmaların əsas məzmununu özündə sintez edir, zorakılığın, hökmlərin, təbəçilik və özbaşınalığın həyata keçirilməsinin sivilizasiyadan qabaqki formalarını məhdudlaşdırmağa imkan verir.

Bu mövqələrdən **dövlət hakimiyyəti** xalqın fəaliyyət, onun əsasını təşkil edən birlik və fərdlər, o cümlədən onlara məxsus hüquq, azadlıqlar, səlahiyyətlər, vəzifə və məsuliyyətlər sistemi kimi müəyyənləşdirilə bilər.

Hakimiyyət anlayışının bu cür tərifindən irəli gələn bir sıra əhəmiyyətli məqamları qeyd etmək lazımdır:

- 1) tərifin özündə dövlət hakimiyyətinin subyektiv tərkibi əks olunub, onun daşıyıcıları ilə olan əlaqənin ayrılmaz xarakteri ön plana çəkilmişdir;
- 2) qeyd edilmişdir ki, sosial keyfiyyətləri müəyyənləşdirən insanların tələbat və maraqları öz xarici təsbiti, sosial subyektlərin hüquqlarının, azadlıq və vəzifələrinin, eləcə də ictimai orqanların səlahiyyətlərinin açıq şəkildə etiraf edilməsində yeganə mənbəyə malikdirlər.
- 3) dövlət hakimiyyətinin ilkin (onun birlik və fərdlərinin təşkil etdiyi xalq) və törəmə (ilkin subyektlər tərəfindən yaradılan dövlət hakimiyyət orqanları) subyektlərin fəaliyyət sistemi kimi vahidliyi müəyyən edilmişdir;
- 4) dövlət hakimiyyətinin mahiyyəti, məqsədi və əsası – sosial subyektlərin hüquqlarının, azadlıqlarının, vəzifə və məsuliyyətinin təyin edilməsi və təmin olunması ilə müəyyən edilmişdir.

Tarixən formalaşan, özünü aşkar şəkildə biruzə verən və nəinki çoxsaylı totalitar formalarda, hətta təsis və fəaliyyət prosesində çoxsaylı manipulyasiyalı sistemində ifadə olunan dövlət hakimiyyətinin dərin deformasiyalı hakimiyyətin böhran vəziyyətini xarakterizə edir. Sonuncu isə öz növbəsində hakimiyyətin tədqiq olunması metodologiyasında böhran halları yaradır.

Hakimiyyətin böhran vəziyyətinin səbəblərindən biri də onun cəmiyyətdən uzaqlaşdırılması, insanın sosial keyfiyyətlərinə olan qeyri-adekvat münasibətdir ki, son nəticədə onun təbiətinin deformasiyaya uğramasına gətirib çıxalır.

Hakimiyyətin «xalq» xarakterinin aydınlaşdırılmasına yönəldilmiş, həqiqətdə isə cəmiyyətdən ayrılmış dövlət hakimiyyətinin tədqiqi metodologiyası artıq öz imkanlarını məhdudlaşdırmış və tükəndirmişdir. Dövlət hakimiyyəti anlayışının özgeninkiləşdirilmiş, ayrıca sosial qüvvə kimi nəzərdən keçirilməsi ənənəvi hala çevrilərkən onun tədqiqi metodologiyasına daxil olmuşdur, halbuki obyektin məzmun təbiətinin bu və ya digər formada dərk edilməsindən onun tədqiqi metodlarının xarakteri asılıdır. Müasir dövlət hakimiyyətinin mükəmməl olmaması əsasən insanın tam və ətraflı öyrənilməsi ilə izah olunur ki, bu da öz növbəsində insan və hakimiyyətin sosial keyfiyyətlərinin uyğunluğu problemini yaradır və çətinləşdirir. Bu problemin həlli hakimiyyət anlayışının öyrənilməsində əsas paradigmanın dəyişdirilməsinə tələb edir. Dövlət hakimiyyətində təzahür, ona xüsusiyyət verən sosial keyfiyyətlər daima tədqiqatçıların diqqəti mərkəzində olmalıdır.

Siyasi və hüquqi fikir tarixində bu cür cəhdlərin həyata keçirilmədiyini demək olmaz. Hələ *Platon* insan və dövlətin daxili keyfiyyətlərinin uyğunlaşdırılması zərurətini əsaslandırmışdır (dövlət və onun fərdlə arasında gəlmə münasibətlərinin stabilliyi kimi). Bununla əlaqədar olaraq T.Hobbsun da ya-

naşması diqqətəlayiqdir. Alim hesab edirdi ki, dövlətin tədqiq edilməsindən əvvəl ən zəruri tədbirlərdən biri kimi onun yaradıldığı materialın, yəni insanın öyrənilməsi olmalıdır. Lakin bu cür yanaşma mexaniki yanaşma idi. Bunun nəticəsi isə dövlətin insan tərəfindən yaradılmış maşın və süni törəmə kimi təsvir edilməsi olmuşdur.

Lakin bütün bunlar insanın sosial keyfiyyətlərinin məhdud şəkildə şərh edilməsinin növləridir. Müasir şəraitlərdə isə bu məsələ kompleks şəkildə, yəni insanın sosial keyfiyyətlərinin son dərəcə məhdud şəkildə şərhlərini aradan qaldırmaq məqsədi ilə nəzərdən keçirilməlidir.

İnsan xüsusiyyətlərinin, onun sosial keyfiyyətlərinin açıq şəkildə təsbit edilməsinin ən zəruri üsullarından biri də insan hüquqlarıdır. Məhz bu səbəbdən də «İnsan hüquqları dövlət hakimiyyət və yerli idarəetmə orqanlarının daxili strukturunu, məna və fəaliyyətinin məzmununu müəyyən edirlər» tezisi müasir dövrdə böyük əhəmiyyət kəsb etmişdir. Doğrudur, onun əsas mənfəi xüsusiyyəti insan hüquqlarının məhdud şəkildə şərh edilməsindən ibarətdir (yerli cəmiyyətlərə, xalqlara, millətlərə, digər sosial birliklərə məxsus olan hüquqları nəzərə almadan). Lakin bu məhdudiyət aradan götürülməlidir.

Dövlət hakimiyyətinin formalaşmaqda olan yeni təbiəti onun tədqiqində yeni metodologiyanın tətbiqini tələb edir. Yeni metodologiyanın əsas məqsədi – insanın sosial keyfiyyətlərinin müəyyənləşdirilməsi, onların məzmununun dövlət hakimiyyəti sistemində köçürülməsi mexanizminin, normativ-hüquqi sistemin, o cümlədən insan keyfiyyətlərinin insandan ayrılması və onların dövlət hakimiyyət sistemində ifadə edilmə mexanizminin və dövlət hakimiyyətinin cəmiyyət və onun tərkib hissələri tərəfindən mənimşənilməsi texnologiyalarının müəyyənləşdirilməsindən ibarətdir.

Beləliklə, dövlət hakimiyyətinin dəyişən təbiəti mövcud idrak vasi tələrinin qarşısını almaz «inventarlaşdırılmasın» və onun öyrənilməsinə dair yeni yanaşmaların məzmununun dəqiqləşdirilməsinə gətirib çıxarır.

Elmi ədəbiyyatda dövlət hakimiyyəti elementlərinin tərkibi və qarşılıqlı əlaqəsinə (*onun sistemləri, hüquqi əsası və hüquqi cəhətdən təsbit edilməsi*) dair bir neçə fikir mövcuddur: *Dövlət hakimiyyət sistemi* dövlətin və dövlət orqanlarının maraqlarını ictimai həyatın müxtəlif sahələrində həyata keçirən və ya təmsil edən şəxs və birliklərin fəaliyyəti nəticəsində formalaşan hakimiyyət münasibətlərinin strukturlaşdırılmış birliyi kimi nəzərdən keçirir. Bura aşağıdakıları aid etmək olar: subyektiv tərkib (orqanlar, şəxslər, birliklər, dövlət təşkilatları və dövlət); səlahiyyət, aidiyyət, hüquq və vəzifələr, məsuliyyət, akt və hərəkətlər, proqram və tədbirlər və s.; təşkilati strukturlar, müəssisə və institutlar (prezident, parlament, hökumət, məhkəmələr, vətəndaşlıq, dövlət qulluğu, hərbi mükəlləfiyyət və s.).

V.İ.Yefimovun fikrinə görə, bütün bu komponentlər hakimiyyət münasibətlərində ifadə olunur, yalnız sonuncuların strukturunda sistem şəklində fəaliyyət göstərirlər, bu səbəbdən də hakimiyyət münasibətlərini dövlət hakimiyyət sisteminin əsas integrativ elementi kimi nəzərdən keçirtmək lazımdır.

Dövlət hakimiyyət sisteminin müəyyənləşdirilməsi zamanı empirik və rəşionalizm yanaşmaları, o cümlədən dövlət hakimiyyətinin statik anlaşılmamasına xas olan məhdudluq və birtərəfliyi aradan qaldırmaq lazımdır. Elementlərin daim dəyişən tərkibini və onların qarşılıqlı əlaqələrini nəzərə almaq, sistem elementləri arasında əlaqə və münasibətlərin xarakterini müəyyən etmək lazımdır. Bununla belə, dövlət hakimiyyət sisteminin mövcud tərifləri qeyd olunan halı nəzərə almır, dövlət hakimiyyətinin inkişaf etmiş və inkişaf etməmiş, deformasiya və normal (hüquqi) vəziyyətləri arasında fərq qoyurlar.

Müasir şəraitdə təhlilin predmeti ilk növbədə elementlərin tərkibi (subyektlərin, onların statusu, növləri, münasibətlər, dəyərlər, məqsədlər, vəzifələr, texnologiyalar) üzrə differensiasiyalınmış kimi xarakterizə edilən dövlət hakimiyyətinin inkişaf etmiş vəziyyəti olmalıdır. *Dövlət hakimiyyətinin inkişaf etmiş vəziyyətinin əlamətləri aşağıdakılardır:*

- onun formalaşdırılması və həyata keçirilməsinin hüquqi xarakteri (daima inkişaf etmiş ədət-ənənələr, adı hüquq, hüququ ifadə edən qanunvericilik);
- cəmiyyət üzvləri arasında fəaliyyət məhsullarının mübadiləsi prosesində yaranan insan hüquq və azadlıqlarının açıq şəkildə etiraf edilməsi;
- dövlət hakimiyyət strukturu və sisteminin təsbit edilməsi, dövlət hakimiyyətinin və qanunvericilikdə məsuliyyətin həyata keçirilmə tədbirləri, formaları və prosedurlarının mövcudluğu;
- dövlət hakimiyyətinin cəmiyyətin hüquqi mədəniyyət sisteminə daxil edilməsi.

Dövlət hakimiyyətinin inkişaf etmiş vəziyyəti onun digər vəziyyətlərinin qiymətləndirilməsi meyarı qismində də istifadə oluna bilər (o cümlədən onun böhranlı deformasiya vəziyyətlərindən çıxması məsələsinin həlli zamanı).

Nəzərə almaq lazımdır ki, İ.A.İlyinin əsərlərində qeyd edildiyi kimi, dövlət hakimiyyətinin vəziyyəti (məhiyyəti, həyata keçirilmə formaları və s.) – eyni zamanda dövlətin vətəndaşlarının və onun qulluqçularının, məmurlarının hüquqi düşüncə ifadəsidir. Ona görə də dövlət hakimiyyət sistemi haqqında məsələni həll edərkən ilk növbədə inkişaf etmiş dövlət hakimiyyətinin subyekt tərkibini, elementlərin qarşılıqlı əlaqə xarakterini, dövlət hakimiyyəti subyektləri tərəfindən həyata keçirilən fəaliyyətin hüquqi formalarını müəyyən etmək lazımdır.

Dövlət hakimiyyətinin müasir şərh kontekstində aşağıdakıları qeyd etmək olar:

- *dövlət hakimiyyətinin ilkin subyektləri:* xalq, onun tərkib hissələri və təbii, ümumi hüquqlara malik olan vətəndaşlar. Onlara aid hüquqlar müstəna xarakterə malik olmaqla digər subyektlərə məxsus ola bilməzlər. Bu hüquqların digər subyektlər tərəfindən mənimlənməsi hüquqi nöqtəy-nəzərdən cinayətdir, hakimiyyətin hüquqi əsaslarını, legitim dövlət hakimiyyətini yaratmır və zorakılıq və özbaşınalığın təzahürü kimi qiymətləndirilməlidir;

- *dövlət hakimiyyətinin ikinci dərəcəli subyektləri:* dövlət hakimiyyət orqanları (dövlət hakimiyyətinin ilkin subyektləri tərəfindən yaradılan dövlət başçısı, parlament, hökumət, və onlardan olan törəmə orqanlar – nazirliklər, idarə və bölmələr). İkinci dərəcəli subyektlərin vəsiti ilə dövlət funksiyalarının reallaşdırılmasına yönəldilmiş konkret dövlət-hakimiyyət səlahiyyətləri həyata keçirilir.

Dövlət hakimiyyətinin sistemliyini təmin edən vacib şərt odur ki, onun hər bir subyekti dövlət hakimiyyətinin xüsusi müxtəlifliyinə malik olmalıdır. Bu hal subordinasiyanın müəyyənləşdirilməsində əsas kimi çıxış edir.

Dövlət hakimiyyətinin ilkin subyektləri *təsisedici dövlət hakimiyyətini*, ikinci dərəcəli subyektlər isə *dövlətin qanunvericilik, icra, məhkəmə hakimiyyətini* həyata keçirirlər.

Təsisedici dövlət hakimiyyəti müasir dünyanın bir sıra ölkələrində baş vermiş hakimiyyət böhranı ilə əlaqədar olaraq son onilliklər ərzində böyük praktiki-siyasi aktuallıq kəsb etmişdir. Lakin təəssüflər olsun ki, bu cür ciddi məsələ nəzəri cəhətdən lazımi qədər işlənməmişdir.

9.2. Dövlət hakimiyyəti və dövlət idarəçiliyi arasında qarşılıqlı əlaqə

Hüquqi ədəbiyyatda *dövlət idarəçiliyinin müxtəlif hüquqi şərh və tərifləri* mövcuddur. Onun nisbətən geniş şərhləri daha əsaslı hesab olunur: dövlət idarəçiliyi hakimiyyətin həyata keçirilməsi formalarından biridir (*A.Y.Lu-nev*); dövlətin insanların ictimai həyat fəaliyyətinə praktiki, təşkiləci və tənzimləyici təsiridir (*Q.V.Atamançuk*); ictimai münasibətlərin tənzimlənməsi, həm ictimai, həm də şəxsi işlərin idarə olunması istiqamətində bütün dövlət aparatının fəaliyyətidir (*B.P.Kuraşvili*).

Dövlət idarəçiliyinin bu və digər şərhlərinin, eləcə də onlarla bağlı olmayan şərhlərin məzmun baxımından konkretləşdirilməsi dövlət idarəçiliyi anlayışına dair çoxsaylı təriflərin yaranmasına səbəb olmuşdur. Bunlara dövlət idarəçiliyinin aşağıdakı *təriflərini* aid etmək olar:

- daimi fəaliyyət göstərən dövlət idarəçilik aparatı tərəfindən icra-sərəncamverici funksiyaların həyata keçirilməsindən ibarət olan dövlət fəaliyyəti-

nin praktiki və təşkilati elementi kimi (*bax: Советское административное право/под ред. проф. В.М.Маюхина.–М., 1977*);

- qanunlar əsasında və onların icrası məqsədi ilə həyata keçirilən, dövlət funksiyalarının gündəlik praktiki yerinə yetirilməsindən ibarət olan dövlətin icra-sərəncamverici fəaliyyətinin təşkilədiçi elementi kimi (*bax: Советское административное право/Под ред. проф. П.Т.Васильева*);

- dövlətin icra-sərəncamverici orqanlarının qanunların əsasında və icrası məqsədi ilə həyata keçirilən, xalq təsərrüfatının, büdcənin inkişaf planlarının yerinə yetirilməsinə, hüquq qaydasının və xarici təhlükəsizliyin təmin edilməsinə, maarifçiliyin, elmin, mədəniyyətin və səhiyyənin inkişafına yönəldilmiş fəaliyyəti kimi (A.Y.Lunev);

- dövlət və ya bələdiyyənin icra-sərəncamverici orqanlarının hüquqi aktları qəbul etməsi, bu aktların və qanunvericilik (nümayəndəli) orqanlarının aktlarının icrasının təşkili-və nəzarəti vasitəsi ilə idarəetmə obyektinə təsirin göstərilməsi üzrə fəaliyyəti kimi (*A.İ.Radçenko*).

Dövlət idarəçiliyinin xüsusi sosial institut kimi təqdim olunması hakimiyyət bölgüsünün yaranması ilə baş verir. Buna qədər hakimiyyət bölgüsü dövlət hakimiyyətinin ayrılmaz hissəsi olmuş, elmi ədəbiyyatda mövcud olan dövlət hakimiyyətinin və dövlət idarəçiliyinin eyniləşdirilməsi isə bu cür təcrübənin təzahürüdür.

Dövlət idarəçiliyi dövlət hakimiyyətinə qarşı qoyulmamalıdır, çünki dövlət idarəçiliyi məhz dövlət hakimiyyəti orqanları və onları təmsil edən vəzifəli şəxslər tərəfindən həyata keçirilir. Bu nöqtəyi nəzərdən dövlət orqanlarının dövlət hakimiyyəti orqanlarına və dövlət idarəetmə orqanlarına təşkil olunması fikrimizə məqbul sayıla bilməz, çünki hər bir dövlət hakimiyyət orqanı bu və ya digər dərəcədə idarəetmə funksiyalarını həyata keçirir və bu mənada dövlət idarəetmə orqanı qismində çıxış edir.

Dövlət hakimiyyətinin hər bir növü xüsusi əhəmiyyətə, o cümlədən məsələlərdə, funksiyalarda, struktur və vəzifələrdə konkretləşmə vasitəsi ilə reallaşan məqsədə malikdir. Nəzəri planda bu mövqə dövlətin *idarəetmə formalarının* klassik təriflərinə əsaslanır.

Dövlət hakimiyyəti idarəetmə *obyektinə praktiki, fəal təsiri* məhz dövlət idarəçiliyi formasında *tam həcmdə* göstərir. Beləliklə, elmi-hüquqi baxımdan *dövlət idarəçiliyi* – dövlət hakimiyyətinin bütün qolları arasında konkret, sistemli qarşılıqlı əlaqənin təşkili üzrə hüquqi cəhətdən rəsmiləşdirilmiş fəaliyyətdir ki, bu da dövlət hakimiyyətinin idarəetmə obyektlərinə konkret praktiki təsirlərinin həyata keçirilməsinə yönəldilmişdir.

Bu nöqtəyi nəzərdən dövlət hakimiyyəti ilə dövlət idarəçiliyi arasında qarşılıqlı əlaqə dövlət hakimiyyətinin müxtəlif qolları arasında hüquqi münasibətlər sistemi kimi müəyyən edilə bilər. Hakimiyyətin qolları vasitəsi ilə cəmiyyət və fərdin müxtəlif həyat sahələrinə praktiki, konkret təsir göstə-

rilir, bunun nəticəsində də onlara məxsus hüquqların, azadlıqların həyata keçirilməsi və hüquqi öhdəliklərin icrası üçün lazımı əsaslar yaradılır.

Dövlət hakimiyyət sisteminin bütün elementləri onun konkret təzahürü qismində çıxış edən dövlət idarəçiliyi ilə sıx bağlıdır: dövlət idarəçiliyi təsisədiçi dövlət hakimiyyəti növlərindən birinin reallaşdırılması kimi yaranır və qanunvericiliklə müəyyən edilmiş normalara uyğun həyata keçirilir. Dövlət idarəçiliyinin həyata keçirilməsi prosesində yaranan hüquqi ziddiyyətlər məhkəmə hakimiyyəti tərəfindən baxılır və həll edilir. Dövlət idarəçilik sisteminin səmərəliliyi nəzarət hakimiyyətinin vəziyyətindən asılıdır.

Bununla belə cəmiyyətin və onun tərkib hissələrinin tələbatları ilə sıx bağlı olan dövlət idarəçiliyi dövlət hakimiyyətinin hər bir növünə aktiv şəkildə təsir göstərməklə həll olunmayan məsələləri üzə çıxartmaq iqtidarına malikdir. Beləliklə, dövlət idarəçiliyində, dövlət hakimiyyətinin cəmiyyətin inkişafına ümumi praktiki təsir kanalında dövlət hakimiyyətinin bütün növlərinin xüsusiyyətləri (anları) özünü biruzə verir: idarəetmə yarımnövlərinin *təsis edilməsi*, norma yaradıcılığı (hökumət qanunlarının, qərarlarının, nazirlik və idarələrin əmr və təlimatlarının qəbul edilməsi), qanunların *icrası* və hakimiyyətin həyata keçirilməsinə *nəzarət*.

Dövlət hakimiyyətinin və dövlət idarəçiliyinin qarşılıqlı fəaliyyəti *hüquq, qanun, normativ hüquqi sistemin* vasitəsi ilə həyata keçirilir. Dövlət hakimiyyəti və dövlət idarəçiliyinin inkişaf etmiş sistemində *insan hüquq və azadlıqları dövlət hakimiyyəti, dövlət idarəçilik və yerli idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin* mana və məzmununu müəyyən edirlər. Bu müddəə bir sıra müasir dövlətlərin Konstitusiyasında təsbit edilmişdir. Bu o deməkdir ki, daxili quruluşun özü, bütün hakimiyyət və idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin təşkili insan hüquq və azadlıqlarının təsbit olunması və həyata keçirilməsi məsələsinə tabe olmalıdır. Hazırkı vəziyyətdə **hüquq** qanunla eyniləşdirilməyən, özündə dövlətin norma yaradıcılığı fəaliyyətinin xarici təzahür formalarından birini əks etdirən müstəqil dəyər qismində çıxış edir. Dövlət hakimiyyəti və idarəçiliyinin fəaliyyət əsasını təşkil edən qanunun özü onun hüquqa uyğunluğunu nöqtəyi nəzərdən qiymətləndirilməli, deməli dövlət idarəçiliyi vəzifələrini yerinə yetirən dövlət hakimiyyət orqanlarının fəaliyyəti də məhz bu qaydada qiymətləndirilməlidir. Dövlət hakimiyyəti və dövlət idarəçiliyi uzun müddət idarəetmənin həyata keçirilməsi üçün lazım olan müxtəlif idarəetmə texnologiyaları ilə izah olunurdu. Bu cür texnologiyaların dərk edilməsinə olan yanaşma bu mövqeyin üzərindən məhdudiyətləri götürməyə imkan verir. İlk növbədə bu nöqtəyi nəzərdən dövlət hakimiyyəti və dövlət idarəçiliyi müxtəlif fəaliyyət üsulları, prosedurları və nəticələri ilə fərqlənən subyektlərin spesifik fəaliyyət sistemləri qismində çıxış edirlər.

Xalq dövlət hakimiyyətinin mənbəyi, daşıyıcısı və subyektidir (qanunvericilik aktlarında əksər hallarda dövlət hakimiyyətinin mənbəyi və daşıyıcısı kimi xarakterizə olunur), lakin dövlət idarəçiliyini bilavasitə həyata keçirə bilmir. Xalq təsisəddici hakimiyyət hüququna malik olmaqla sosial birlik kimi həmin hakimiyyəti referendum, səsvermə yolu ilə həyata keçirir. Xalq tərəfindən həyata keçirilən dövlət hakimiyyətinin nəticəsi bu cəmiyyətin təşkilinin əsas prinsiplərini müəyyən edən konstitusiyanın qəbul edilməsi ola bilər. Xalq öz təbii hüquqlarını reallaşdırmaqla hakimiyyəti özü təyin edir. Onun hakimiyyəti üzdür (orqanikdir).

Fəaliyyətin bu cür üsulları, prosedür və nəticələri zəruridir, lakin dövlət idarəçiliyi üçün kifayət deyildir. Qanunvericilik, icra, məhkəmə hakimiyyətlərinin konkret şəkildə qarşılıqlı fəaliyyəti mütləq amildir. Bu fəaliyyət müxtəlif idarəçilik qərarlarının qanunlar, əmrilər, sərəncamlar formasında qəbul edilməsi və icrası yolu ilə həyata keçirilir. Bu baxımdan dövlət idarəçiliyi özündə dövlət hakimiyyəti ilə cəmiyyətin konkret sahələri arasında mövcud olan orta həlqəni kəsb edir. Sosial keyfiyyətləri özündə cəmləşdirən dövlət hakimiyyəti dövlət idarəçiliyi vasitəsi ilə sanki insan hüquq və azadlıqlarının təminatı mexanizmləri şəklində öz məhsul və xidmətləri ilə cəmiyyətə və fərdə qaydır. Dövlət idarəçiliyi yalnız dövlət hakimiyyətinin cəmiyyət və fərdlə əlaqəsini təmin etmir, həm də cəmiyyət və fərdlərin dövlət hakimiyyəti orqanları ilə əks əlaqəsinin zəruri kanalı qismində çıxış edir. Beləliklə, dövlət hakimiyyəti ilə dövlət idarəçiliyi arasında mövcud olan qarşılıqlı əlaqələrdə *hüquq və onun həyata keçirilməsi* dövlət hakimiyyəti və dövlət idarəçiliyinin təşkili və fəaliyyətinin çıxış nöqtəsi, son məqsədidir.

Qanun hüququn normativ baxımdan təsbit edilməsinin əsas üsullarından biridir. Eyni zamanda qanun norma yaradıcılıq fəaliyyətinin nəticəsi və dövlət idarəçiliyinin normativ əsası qismində çıxış edir.

Qanunla yanaşı, qanuna tabe olan, normativ-hüquqi aktlar sistemində əliliyə malik hüquqi normaların digər zahiri formaları, eləcə də «**normativ hüquqi sistem**» anlayışı ətrafında cəmləşən digər hüquqi vasitələr də mövcuddur. Bu sistem hüquqla əlaqə baxımından özündə insan münasibətlərinin rəngarəngliyini, varlığını əks etdirən hüququn təsbit və təminatının üsul və vasitələr sistemini kəsb edir. Normativ hüquqi sistemin mahiyyəti sosial subyektlərin hüquq və vəzifələrinin, onların həyata keçirilmə və icrası proseslərinin təsbit olunmasından ibarətdir. Lakin zəif, səmərəsiz dövlətin təsiri ilə bu sistem hüququ tam və ya qismən ifadə etmək qabiliyyətindən məhrum olaraq dövlətə və ya ayrı-ayrı şəxs və orqanların iradəsinə tabe olan normativ institut kimi formalaşır. Belə hallarda normativ hüquqi sistem dövlətin funksiyalarını özündə cəmləşdirən ayrı-ayrı şəxslərin özbaşınalığının təhkim və təminatı üsullarının sistemi qismində çıxış edə bi-

lən. Normativ hüquqi sistemin qeyd olunan xüsusiyyətlərini nəzərə alaraq onun daha ətraflı tərifini vermək olar: *normativ hüquqi sistem – hüquqi qanun və normaların, onların rəngarəng və müxtəlif kompleks və institutlarının sistemidir*. Bu kompleks və institutların vasitəsi ilə dövlət insanın hüquqlarını, azadlıq və vəzifələrini müəyyən edir, o cümlədən ictimai münasibətləri tənzimləyir və onların inkişafının konkret sosial yönümlünü təmin edir.

Normativ hüquqi sistem dövlət hakimiyyəti tərəfindən ictimai münasibətlərə idarəçilik təsirlərinin daşıyıcı təşkilatı olaraq bir ələt kimi istifadə olunur və cəmiyyətin həyatında həm pozitiv, həm də neqativ rol oynaya bilər. Ona görə də bu sistem çərçivəsində hüququn təsbit və təmin olunması olduqca vacibdir. Belə halda dövlət idarəçiliyi də hüquqi xarakter əldə edir.

Dövlət hakimiyyəti ilə dövlət idarəçiliyi arasında mövcud olan qarşılıqlı əlaqənin səmərəliliyi qanunun hüquqa uyğunluğundan, hüququn bütün normativ hüquqi sistemdə təzahür tapmasından asılıdır.

9.3. Azərbaycan Respublikasının dövlət hakimiyyət sisteminin vəhdəti

Dövlət hakimiyyətinin vahidliyi – onun sistem xarakterinin ən zəruri təzahürlərindən biridir. Hakimiyyətin vahidliyi, birincisi, dövlət hakimiyyəti komponentlərinin uyğunlaşmasını, ikincisi, onlar arasında mövcud olan münasibətlərin xüsusi xarakterini ifadə edir.

Dövlət hakimiyyəti vahidliyinin *iki* müxtəlif şərhini göstərmək olar. Birinci şərh dövlətin totalitar dərkinə və dövlət hakimiyyətinin təşkili və həyata keçirilməsinin müxtəlif zorakılıq üsullarına əsaslanır. Bu halda hakimiyyətin sət mərkəzləşdirilməsi və mərkəzləşdirilməsi onun vahidliyinin təmin olunmasının yeganə üsuludur. Dövlət hakimiyyətinin vahidliyinin ikinci şərh hakimiyyət münasibətləri subyektlərinin rəşional cəhətdən təşkil olunmuş azadlığının, dövlət hakimiyyətinin qeyri-mərkəzləşməsi və qeyri-mərkəzləşdirilməsinə dair obyektiv zərurətin etiraf olunmasına əsaslanır.

Tarixən *dövlət hakimiyyətinin vahidliyi* müxtəlif *üsullarla* formalaşmış və *təmin olunmuşdur*. Bu üsullardan hər biri konkret tarixi şəraitlərdə formalaşmış, həyata keçirilmiş və bu və ya digər formada öz təsirinə müasir şəraitdə də saxlayır. Aşağıdakı iki üsulu qeyd etmək olar:

1. *Dövlət hakimiyyətinin vahidliyinin təmin olunmasının ierarxiya üsulu* (dövlət orqanlarının daşıyıcı və şərtiz təbəçilik sistemini kəsb edir). Bu üsul hakimiyyətin inkişaf etməmiş vəziyyətləri üçün səciyyəvidir və olduqca məhdud formalarda istifadə olunan müasir dövlət hakimiyyəti sistemlərinin xüsusi komponenti kimi öz əhəmiyyətini qoruyub saxlayır.

2. İkinci üsul – C.Lokk tərəfindən əsaslandırılmışdır. Dövlət hakimiyyəti sistemində C.Lokk qanunvericilik, icra və federal hakimiyyətləri fərqləndirir və bütün sistemin vəhdətini təmin etmək üçün icra və federal hakimiyyətləri yalnız qanunvericilik hakimiyyətinə tabe edilməsi fikrinə üstünlük verir. Qeyd edilən üsul parlament idarə formalı dövlətlərdə geniş inkişaf etmişdir.

3. Dövlət hakimiyyətinin vəhdətinin təmin olunmasının üçüncü və olduqca inkişaf etmiş üsulu *dövlət hakimiyyətinin ayrılmış qolları arasında ziddiyyətlər sisteminin yaradılmasıdır*. Bu sistem çərçivəsində hər bir hakimiyyət digər hakimiyyətlə elə bağlıdır ki, onlardan heç biri digərinə üstün gələ bilməz, digərləri ilə qarşılıqlı əlaqəyə girmədən öz səlahiyyətlərini həyata keçirə bilməz. Dövlət hakimiyyətinin vahidliyinin təmin olunmasının bu cür üsulu Ş.Monteskye tərəfindən onun «Qanunların ruhu haqqında» adlı əsərində işlənməklə ABS və digər ölkələrdə geniş tətbiq olunmaqdadır.

Dövlət hakimiyyətinin vəhdəti *bütün hakimiyyət qollarının qanuna tabe edilməsi və onun demokratik mahiyyətinin saxlanması yolu ilə təmin oluna bilər*. Bu üsulla dövlət hakimiyyətinin və yerli özünüidarəetmənin vəhdəti də təmin oluna bilər. Məlum olduğu kimi, yerli özünüidarəetmə dövlət hakimiyyət sistemində daxil deyildir. Belə halda onların qarşı-qarşıya qoyulması imkanı yaranır. Bu cür imkan onunla istisna olunur ki, həm dövlət hakimiyyəti, həm də yerli özünüidarəetmə qanuna tabedilər, onların arasında yaranan ziddiyyətlər isə razılaşma prosedurları və qanun əsasında fəaliyyət göstərən məhkəmə vasitəsi ilə həll oluna bilər. Bununla da cəmiyyət və dövlət qarşısında duran məsələlərin səmərəli həlli üçün lazım olan hakimiyyətin vəhdəti təmin olunur.

Dövlət hakimiyyəti vahidliyinin təmin olunması istiqamətində mövcud olan üsullar müxtəlif ölkələrin qanunvericiliyində konkret ifadə variantlarına malikdirlər. Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət hakimiyyəti vahidliyinin təmin olunması zamanı hakimiyyətin «mərkəzləşməsi» anlayışı prinsipal əhəmiyyətə malikdir. İstənilən dövlət hakimiyyəti sistemində onun birliyi simvolizə edən mərkəz mövcud olmalıdır. Q.Hegel tərəfindən təklif olunan hakimiyyətin bölgüsü sistemində bu rolü ali hakimiyyətin ifadəçisi olan və dövlət hakimiyyətinin vahidliyinə zəmanət verən hökmdar yerinə yetirir.

Dövlət hakimiyyətinin vahidlik xarakterinə *dövlət hakimiyyəti ilə yerli özünüidarəetmə arasında mövcud olan qarşılıqlı münasibətlər* əhəmiyyətli dərəcədə təsir göstərirlər. Bununla belə nəzərə almaq lazımdır ki, hər bir səviyyədə dövlət hakimiyyətinin vahidliyi konstitusiyaya aktlarında təsbit edilir və spesifik forma və prosedurlarla təmin olunur. Konkret olaraq bu vahidlik Azərbaycan Respublikasında dövlət hakimiyyətinin mənbəyi və subyekti kimi (xalq və onun fərdləri) özünü biruzə verməkdədir.

Xalq dövlət hakimiyyətinin mənbəyi və daşıyıcısı kimi bilavasitə olaraq onu təsis edir və cəmiyyət həyatının əsas sahələrində həyata keçirir. Dövlət və hüquq tarixinin təsdiq etdiyi kimi əzəldən xalq qanunvericiliyin funksiyalarını, qanunların, haqq-ədalət və nəzarət icrasını özü həyata keçirirdi. Lakin xüsusi bilik və təcrübə tələb edən hakimiyyət və idarəedici fəaliyyətin dərəcələri ayrılması, müəkkəbləşməsi ilə əlaqədar olaraq, bütün hakimiyyət və idarəedici vəzifələrin xalq tərəfindən icrası (həyata keçirilməsi) qeyri-mümkün olur, elə məhz ona görə xalq qanunverici hakimiyyəti parlamentə, icra hakimiyyətini – dövlətin başçısına və hökumətə, məhkəmə işini – xüsusi ədalət orqanlarına göndərir. Belə hakimiyyətin (ixtiyarın, səlahiyyətin) prosedurası və mexanizmi xalqın təsis hakimiyyətini təşkil edir ki, bu da daqiq müəyyən edilməli və fəaliyyət göstərməlidir. Ona görə xalqın təsis hakimiyyətinin həyata keçirilməsi və səmərəli şəkildə fəaliyyəti – dövlət hakimiyyəti vahidliyinin təmin olunmasının şərti qismində çıxış edir.

Dövlət hakimiyyəti vahidliyinin təmin olunmasının digər şərti dövlət hakimiyyətinin təşkili və həyata keçirilməsi səviyyəsində – *bölmülük hakimiyyətlərin qarşılıqlı əlaqələrinin təşkili*dir. Bununla əlaqədar xüsusi olaraq Hegelin müddəasını qeyd etmək olar: «Hakimiyyət bölgüsü (parçalanması, ayrılması) ilə dövlətin dağılmasının bünövrəsi qoyulmuşdur» O, hər bölünmüş (ayrılmış) hakimiyyətin özünün müstəqilliyi və sərbəstliyi haqqında bəyan edərsə, dövlət üçün nəhəng bir təhlükə haqqında xəbərdar etmişdir. Belə vəziyyət onların arasında müharibəyə gətirib çıxarır ki, bu da dövlət hakimiyyətinin məhv olması, tərəflərdən birinin qarşı tərəf üzərində qələbə çalması ilə nəticələnə bilər.

Hakimiyyət bölgüsü haqqında təsvir üçün başqa növ müxtəlifliyi onların tərkibinin və qarşılıqlı əlaqəsinin adı sxeim üzrə birləşdirilməsidir: dövlət hakimiyyəti əslində qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyətlərinə ayrılır, onlar arasında qarşılıqlı əlaqə isə «ziddiyyətlər» prinsipinə müvafiq olaraq qurulur. Lakin, hakimiyyət bölgüsü nəzəriyyəsinin klassikləri belə hakimiyyət tərkibini özlərinə məxsus müəyyən edirdilər. Məsələn, C.Lokk üç hakimiyyətin mövcudluğuna işarə edir: insan təbiətindən irəli gələn *valideynlik hakimiyyəti*; müqavilə ilə rəsmiləşdirilən razılaşmaya əsaslanan *siyasi hakimiyyət*; hakimiyyətin qəsbinə və zorakılığa əsaslanan, yəni siyasi olmayan *istibdad hakimiyyəti*. Qanunvericilik hakimiyyətinin digər hakimiyyət qolları üzərində *prioriteti* hakimiyyətin vahidliyinin təmin olunmasının əsas şərtlərindən biridir. Ş.Monteskye hakimiyyətlərin bölgüsü sistemində qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətlərini fərqləndirmiş, onların vəhdətinin təmin olunması üsulunu isə onlar arasında qarşılıqlı münasibətlərin xüsusi qaydasının təşkilini hesab edirdi. Yuxarıda qeyd olunduğu kimi, Hegel qanunvericilik hakimiyyətini (ümumi halların müəyyənləşdirilməsi), hökumət hakimiyyətini və hökmdarın hakimiyyətini

(dövlətin vahidliyi və bütövlüyünün qarantı kimi) fərqləndirirdi. Hakimiyyətlərin qarşılıqlı əlaqəsi səmərəli şəkildə təşkil olunmuş sistem prinsipi üzrə qurulmalıdır. Bu sistem çərçivəsində hər bir hakimiyyət öz vəzifələrini yerinə yetirir. Buradan belə bir nəticəyə gəlmək olar ki, bölünmüş hakimiyyətlərin tərkibinin və onların qarşılıqlı əlaqə üsullarının müəyyənləşdirilməsi hər bir dövlətin tarixi təcrübəsinə əks etdirməlidir.

Dövlət hakimiyyətinin vahidliyini təmin etmək üçün onun **təsbit olunmasının konstitusiyon əsasları** prinsipal əhəmiyyətə malikdir. Azərbaycan Respublikasının dövlət hakimiyyəti sisteminin vahidliyi özünəməxsus formada təsbit edilmişdir:

- birincisi, Azərbaycan Respublikasında dövlət hakimiyyəti vahidliyinin hüquqi təsbiti sisteminə Konstitusiyanın aliliyi bütün ölkə ərazisində böyüq əhəmiyyətə malikdir;
- ikincisi, Azərbaycan Respublikasının müstəsna səlahiyyətlərinin təsbit edilməsi, eləcə də Azərbaycan Respublikasında vahid icra hakimiyyət sisteminin təsbit olunması vasitəsi ilə;
- üçüncüsü, dövlət hakimiyyətinin vahidliyi qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətləri arasında mövcud olan ziddiyyətlər sistemi tərəfindən həyata keçirilməlidir.

Bu istiqamətlər üzrə fəaliyyətin səmərəli şəkildə həyata keçirildiyi təqdirdə Azərbaycan Respublikasının «dövlət hakimiyyətinin bütövlüyü və vahidliyi» Azərbaycan Respublikasının ərazi və siyasi bütövlüyünə təhlükə yaratmır, çünki birinci halda dövlətin vahidliyinin təmin olunması üçün bütün zəruri səlahiyyətlər əhatə olunmuşdur. Lakin qeyd etmək lazımdır ki, səlahiyyətlərin təsbit olunması dövlət hakimiyyətinin və dövlət idarəçiliyinin real vahidliyinin təmin edilməsi üçün kifayət deyildir. Qəbul edilən qərarların və onların icrasının kifayət qədər məqsəduyğun olması və Azərbaycan Respublikasının maraqlarına zidd olmaması olduqca vacib amildir.

Dövlətin vahidliyi onun Konstitusiyaya və qanunlarında hüquqi cəhətdən kifayət qədər təsbit olunması ilə məhdudlaşmır. Real siyasi proses, cəmiyyətdəki müxtəlif qüvvələrin mübarizəsi, iqtisadi maraqlar və onların balanslaşdırılmaması dövlətin vahidliyinə ciddi problem ola bilər. Bu baxımdan vahidliyin təmin olunmasında AR Prezidentinin rolu xüsusi olaraq qeyd etmək lazımdır.

Konstitusiyaya uyğun olaraq AR Prezidenti:

- Azərbaycan Respublikasının suverenliyinin, onun dövlət müstəqilliyi və bütövlüyünün təmin olunması və müdafiəsi istiqamətində tədbirlər görür, dövlət hakimiyyət orqanlarının razılaşdırılmış fəaliyyətini və qarşılıqlı əlaqəsinə təmin edir;
- Azərbaycan Respublikasında icra hakimiyyəti AR Prezidentinə mənsubdur (Konstitusiyanın 99-cu maddəsi);

- Dövlət hakimiyyət orqanları arasında mövcud olan ziddiyyətlərin həlli üçün razılaşma prosedurlarını yerinə yetirmək.

İlk olaraq, AR Konstitusiyasının məhz birinci maddəsində AR-da dövlət hakimiyyətinin yeganə mənbəyinin xalqın olduğu bildirilir.

Daha sonra 7-ci maddədə AR-in demokratik, hüquqi, dünyəvi, unitar respublika olması təsbit olunmuşdur. Elə həmin maddənin III bəndində AR-da dövlət hakimiyyətinin hakimiyyətlərin bölünməsi prinsipi əsasında təşkil olunması göstərilir:

- qanunvericilik hakimiyyəti – AR-in Milli Məclisi;
- icra hakimiyyəti – AR-in Prezidenti;
- məhkəmə hakimiyyəti – AR-in məhkəmələri.

4-cü bənddə hər üç hakimiyyət qolunun qarşılıqlı fəaliyyət göstərdiyi və öz səlahiyyətləri çərçivəsində müstəqil olması göstərilmişdir.

Konstitusiyada, həmçinin, dövlətin ali məqsədi kimi insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının təmin edilməsi verilmişdir (m.12).

Hakimiyyətin hər üç qolunun əsasları AR-in Konstitusiyanın 3-cü, «Dövlət hakimiyyəti» başlıqlı bəsmələndə verilmişdir. Burada 5-ci fəsilə qanunvericilik hakimiyyətini həyata keçirən Milli Məclisin say tərkibi, deputat seçkilərinin əsasları, onların səlahiyyət müddəti, deputatlığa namizədlərə aid tələblər, Milli Məclisin işinin təşkili, onun müəyyən etdiyi ümumi qaydalar, həll etdiyi məsələlər və s. göstərilmişdir. Bu maddəyə əsasən Milli Məclis aşağıda göstərilən ümumi qaydaları müəyyən edir:

- AR Prezidentinin seçkiləri;
- AR-in Milli Məclisinə seçkiləri və deputatlarının statusu;
- Referendum;
- Məhkəmə quruluşu və hakimlərin statusu, prokurorluq, vəkillik və notariat;
- Məhkəmə uçotu və məhkəmə qərarlarının icrası və s.

Göründüyü kimi Milli Məclis həm icra, həm də məhkəmə hakimiyyətinə, onların qarşılıqlı fəaliyyətinə bilavasitə təsir göstərir.

AR-də hakimiyyətin vahidliyi onun Konstitusiyasında və AR-in qanunlarında hüquqi cəhətdən kifayət qədər təsbit olunmuşdur. Konstitusiyanın VI fəslinə uyğun olaraq AR-in Prezidenti:

- AR-in Milli Məclisinə seçkiləri təyin edir;
- Dövlət iqtisadi və sosial proqramlarını təsdiq edir;
- AR-in Nazirlər Kabinetinin istefası haqqında qərar qəbul edir;
- Referendum təyin edir;
- Qanunları imzalayır və dərc edir;
- Ali hərbi və xüsusi rütbəli verir;
- AR-in Təhlükəsizlik Şurasını yaradır və s.

Prezidentin bəzi elə səlahiyyətləri var ki, onlar qanunvericilik orqanının razılığı ilə həyata keçirilir. Bunlardan:

- AR-in Baş Nazirini vəzifəyə təyin edir, vəzifədən azad edir;
- AR-in Baş Prokurorunu vəzifəyə təyin edir və vəzifədən azad edir;
- Müharibə elan edir və sülh bağlayır.

Ali qanunda, həmçinin, AR Nazirlər Kabinetinin statusu, tərkibi, iclasları, səlahiyyətləri və aktları göstərilmişdir. Məsələn, 114-cü maddəyə əsasən AR Nazirlər Kabineti AR Prezidentinin yuxarı icra orqanıdır. O, prezidentə tabedir və onun qarşısında cavabdehdir.

Ölkəmizdə həyatın bütün sahələrində dinamik inkişaf proseslərinin getdiyi bir şəraitdə dövlət hakimiyyətinin hər bir qolunun cəmiyyətdə rolunu gücləndirmək məqsədilə dövlət hakimiyyət nümayəndələri qarşısında yeni və müasir tələblər qoyulur. Onlar yüksək peşəkarlıq, səriştəlik, əxlaq və mənaəviyyət nümunəsi göstərməklə öz fəaliyyəti, insanlarla rəftarı, qəbul etdiyi qərarlar və hərəkətləri ilə rəsmi orqanlara hörmət qazandırılmalı, vətəndaşlara dövlət siyasətinin məqsəd və vəzifələrini izah etməli, öz fəaliyyətində qanunun aliliyi, vəzifə borcuna sdaqət, humanizim, sosial adalət prinsiplərini rəhbər tutmalı, vətəndaşın və dövlətin maraqlarını nəzərə almalıdır.

II BÖLMƏ

DÖVLƏT İDARƏETMƏSİNİN TƏŞKİLİ VƏ TƏMİNATI

X FƏSİL. DÖVLƏT İDARƏÇİLİYİNİN TƏŞKİLATI-FUNKSİONAL STRUKTURU

10.1. Dövlət idarəetməsinin prinsipləri: anlayış və təsnifat

Dövlət idarəetmə sisteminin təşkili və səmərəli fəaliyyətinin təmin olunması, ilk növbədə, dövlət idarəçiliyinin məqsədlərinin, prinsiplərinin və təşkilati strukturunun müəyyənlaşdırilməsini tələb edir. Dövlət idarəetməsinin məqsədləri haqqında yuxarıdakı fəsillərdə məlumat verilmişdir. Bu məqsədlərinin reallaşdırılması isə ilk növbədə dövlət idarəetməsinin prinsiplərində əks olunmuş əsas müddəalara əsaslanır.

Prinsiplər (latınca ilkin, əsas) nəzəriyyə və praktika ilə sınaqdan çıxarılmış ilkin müddəaları, bəşəriyyətin bir çox əsrlər ərzində təcrübə yolu ilə əldə etdiyi dövlət idarəetmə sisteminin elementləri arasındakı qanunauyğunluqları, münasibətləri, qarşılıqlı əlaqələri əks etdirir. Bu özünəməxsus anlayışda yalnız qanunauyğunluq, münasibət və əlaqələr deyil, həm də onlar haqqındakı biliklər də öz əksini tapmışdır.

Öz təbiətinə görə obyektiv və funksional olan prinsiplər insanlar tərəfindən dərk olunur, şərh edilir və onların şüurlu fəaliyyəti nəticəsində reallaşdırılır. Bu mənada prinsiplər həm də müəyyən dərəcədə subyektivlik elementlərini özündə saxlayır. Buna görə də prinsiplərin hüquqi formada ifadə olunmasının xüsusi əhəmiyyəti vardır. Belə ki, dövlət idarəetməsinin prinsipləri uyğun qaydada hüquqi normalarda təsbit olunduqca onların təsirliliyi daha da artır, obyektivlik xüsusiyyətləri özünü daha çox büruzə verir. Bu prinsiplərin normativ (qanunvericiliklə) təsbit olunması idarəetmə münasibətlərinə konkretlik və dayanıqlılıq verir, onların reallaşdırılması üçün kimin nə edəcəyinə aydınlıq gətirir və onlara ciddi əməl olunacağına zəmanətlər yaradır.

Dövlət idarəetməsinin prinsiplərindən danışıqda nəzərdə tutulur ki, bu prinsiplər obyektiv idarəetmə hadisə və proseslərini, onların təbiətini açıqlamalı, həqiqəti dəqiq əks etdirməklə dövlət-idarəetmə reallıqlarının qanunauyğunluqlarını, münasibətləri və qarşılıqlı əlaqələrini elmi məntiqin tələb et-

diyi formada əks etdirməli, elmi biliklərin idarəetmə praktikasında istifadə olunmasına kömək etməlidir.

Dövlət idarəetməsinin prinsipləri aşağıdakı tələblərə cavab verməlidir:

1. dövlət idarəetməsinin yalnız əhəmiyyətli, başlıca, obyektiv-zəruri qanunauyğunluqlarını, münasibətlərini və qarşılıqlı əlaqələrini əks etdirməlidir;
2. dövlət idarəetməsinin yalnız dayanıqlı qanunauyğunluqları, münasibətləri və qarşılıqlı əlaqələrini xarakterizə etməlidir;
3. dövlət idarəetməsinin tam sosial hadisə kimi xarakterizə edən ümumi xarakterli qanunauyğunluq, münasibət və qarşılıqlı əlaqələri əhatə etməlidir;
4. dövlət idarəetməsinin özünəməxsus xüsusiyyətlərini, onun idarəetmənin digər növlərindən fərqi əks etdirməlidir.

Beləliklə, obyektiv şəkildə mövcud olan, dövlət idarəçiliyinin təşkili və fəaliyyəti üçün xüsusi əhəmiyyət daşıyan dövlət idarəetməsinin prinsipi anlayışına aşağıdakı kimi tərif vermək olar:

Dövlət idarəetməsinin prinsipləri dövlət idarəetməsinin ictimai-siyasi təbiətinin və digər elementlər qrupunun müəyyən elmi müddəalarda ifadə olunmuş, əsasən hüquqla təsbit olunan və insanların idarəetmə sahəsindəki nəzəri və praktiki fəaliyyətində tətbiq olunan qanunauyğunluqlar, münasibətlər və qarşılıqlı əlaqələrdir.

Dövlət idarəetməsinin prinsiplərinin ən mühüm fərqləndirici xüsusiyyəti onların sistemliliyindən ibarətdir. Hər hansı bir prinsipin xüsusiyyətlərini araşdırarkən onun digər prinsiplərlə qarşılıqlı əlaqələrini, bir-birini qarşılıqlı tamamlamasını onlardan asılılığını nəzərə almaq lazım gəlir. Prinsiplər arasındakı mürəkkəb qarşılıqlı əlaqələr və qarşılıqlı təsirlər onların vahid sistemi çərçivəsində baş verir ki, burada onlar bir-birini tarazlayır və gücləndirir, öz təbiətini və tənzimləyici qabiliyyətini tam gücü ilə açıqlaya bilərlər.

Prinsiplərin sistemləşdirilməsi müəyyən elmi əsaslara malik olmalıdır. Qeyd edək ki, bu günə qədər prinsiplərin təsnifatı ilə bağlı vahid fikir yoxdur. Müxtəlif tədqiqatlarda dövlət idarəetməsinin siyasi, iqtisadi, təşkilati-hüquqi, texniki, funksional və bir çox başqa əsaslara görə prinsiplərini müəyyənləşdirirlər. Çox vaxt prinsiplər kimi nəyə və ya kimə irəli sürülən tələblər, adət və ənənələrdən irəli gələn və məqsədəuyğun hesab edilən qaydalar başa düşülür və bunlar öz aralarında müəllifin məntiqinə uyğun olaraq sərbəst şəkildə bağlı olurlar. Elmi ədəbiyyatda çoxsaylı prinsiplərdən danışılır (məsələn, H.Emerson – on iki prinsip, A.Fayol – on dörd prinsip, D.Karneqi – iyirmi doqquz prinsip və s.). Bəzən bir-birinə uyğun gəlməyən prinsiplərlə yanaşı, bu prinsiplərin sistemləşdirilməsinin də müxtəlif qaydalarına rast gəlinir. Məsələn, elmi ədəbiyyatda prinsiplərin aşağıdakı kimi tərifinə təsadüf olunur:

- **Ümumi prinsiplər** - bura sistemlilik, obyektivlik, özünütənzimləmə, əks-əlaqə, tamamlama, optimalıq, informasiyanın kifayətliyi, aşkarlıq, etimallıq, demokratiklik, aparıcı həlqə, stimullaşdırma prinsipləri daxildir;

- **Xüsusi prinsiplər** - burada cəmiyyətin alt sistemlərində və sferalarında (iqtisadi, sosial-siyasi, mədəni) və müxtəlif hadisələrin, təşkilatların və institutların təhlilində tətbiq olunan prinsipləri qeyd etmək olar;

- **Təşkilati-texnoloji prinsiplər** - bu prinsiplərə vahid rəhbərlik, mərkəzi, regional və yerli idarəetmənin əlaqələndirilməsi, konkretlik, əmək bölgüsü, ierarxiya, vahid komanda, səlahiyyətlərin həvələ olunması və s. prinsiplərini aid etmək olar.

Bəzi tədqiqatlarda isə dövlət idarəetməsinin prinsiplərini aşağıdakı kimi fərqləndirirlər:

a) sosial-siyasi prinsiplər (demokratiya; əhalinin dövlətin idarəetmə fəaliyyətində iştirakı; müxtəlif millətlərin bərabərhüquqluluğu; hər kəsin qanun qarşısında bərabərliyi; qanunçuluq; aşkarlıq və ictimai rəyin nəzərə alınması, obyektivlik). Prinsiplərin bu qrupu bütün idarəetmə fəaliyyəti sferalarını əhatə etməsi və bir qayda olaraq qanunvericiliklə təsbit olunması ilə xarakterizə olunur.

b) dövlət idarəetmə aparatının qurulmasının (sahə, funksional, ərazi) təşkilati prinsipləri. Bu prinsiplər səlahiyyətlərin dövlət idarəetmə orqanları arasında bölüşdürülməsi üçün baza rolunu oynayır və bununla da səmərəli fəaliyyət göstərən, paralelliyə və təkrarlanmaya imkan verməyən vahid dövlət idarəetmə mexanizmini yaratmağa imkan verir.

c) dövlət idarəetmə aparatının fəaliyyətinin təşkilati (normativ fəaliyyət, vahid rəhbərlik, kollegiallıq, idarəetmə əməyinin bölünməsi, qəbul olunmuş qərarlara görə məsuliyyət, operativ müstəqillik) prinsipləri. Prinsiplərin bu qrupu konkret dövlət idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin məzmununu müəyyənləşdirməyə, idarəetmə prosedurlarının təsirliliyini, idarəetmə qərarlarının səmərəliliyini təmin etməyə yönəlmişdir.

Lakin, əgər prinsiplərin obyektiv mahiyyətə malik olan və dövlət idarəetmə sistemində rolu və yeri ilə müəyyən olunmuş qanunauyğunluq, münasibət və qarşılıqlı əlaqələri əks etdirdiyi fikri ilə razılaşsaq, onda aydındır ki, hər bir prinsipin xarakteri, onların sistemləşdirilməsi (bir-biri ilə əlaqəsi) də müəyyən, kifayət qədər dolğun əsaslara malik olmalıdır.

Q.V.Atamançuk¹ qeyd edir ki, dövlət idarəetməsinin prinsiplərinin sistemləşdirilməsinin *birinci əsası* elə qanunauyğunluq, münasibət və qarşılıqlı əlaqələrin seçilməsinə nəzərdə tutur ki, bunlar bütün dövlət idarəetmə sistemində xas olub, dövlətin və cəmiyyətin möhkəm bağlılığını təmin edir. Dövlət idarəetməsinin belə, müəyyən mənada universal qanunauyğunluqları,

¹ Атаманчук Г.В. «Теория государственного управления». Курс лекций. М., 1997.

münasibətləri və qarşılıqlı əlaqələri dövlət idarəetməsinin **ümumsistem** prinsipləri əldə edilir.

Dövlət idarəetməsinin prinsiplərinin sistemləşdirilməsinin *ikinci əsası* dövlət idarəetməsinin məqsədləri, funksiyaları, strukturu, prosesi kimi elementlər qrupunu təşkil edən qanunauyğunluq, münasibət və qarşılıqlı əlaqələrin təhlili və elmi xüsusiyyətləri ilə bağlıdır. Əgər dövlət idarəetməsinin təbiəti dövlət idarəetmə sisteminin bütün elementlər qrupuna təsir göstərən ümumsistem prinsiplərində öz əksini tapırsa, onda aydındır ki, hər bir element qrupunda onların nizamlı strukturunu müəyyənləşdirən hansısa spesifik qanunauyğunluq, münasibət və qarşılıqlı əlaqələr mövcud olmalıdır. Çünki, müxtəlif element qruplarının necə təşkil olunmasından (statik və dinamik halda) asılı olaraq, dövlət idarəetmə sisteminə onların imkanları, fəaliyyətlərinin məzmunu meydana çıxır. Dövlət idarəetməsinin eyni elementlərindən (məqsədlərindən, funksiyalarından və s.) ictimai həyatda tamamilə müxtəlif sosial rollara malik, kifayət qədər fərqli strukturlar (elementlərin kombinasiyasını) yaratmaq mümkündür (məsələn, idarəetmə fəaliyyətinin eyni elementləri dövlət idarəetməsinin avtokratik, liberal və ya demokratik üsullarını formalaşdırır). Bu baxımdan dövlət idarəetməsinin element qruplarının təşkilinin qanunauyğunluq, münasibət və qarşılıqlı əlaqələrinin aşkar edilməsi və elmi dərkinə dövlət idarəetməsinin **struktur** prinsipləri kimi baxmaq olar. Dövlət idarəetməsinin struktur prinsiplərini aşağıdakı növlərə ayırmaq olar:

- **struktur-məqsədli prinsiplər** - dövlət idarəetməsinin «məqsədlər ağacı»nın rəşional şəkildə qurulması ilə bağlı qanunauyğunluq, münasibət və qarşılıqlı əlaqələrin əks etdirən prinsiplər;
- **struktur-funksional prinsiplər** - dövlət idarəetməsinin funksional strukturunun qurulması ilə bağlı qanunauyğunluq, münasibət və qarşılıqlı əlaqələrin xarakterizə edən prinsiplər;
- **struktur-təşkilati prinsiplər** - dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunun qurulması ilə bağlı qanunauyğunluqlar, münasibətlər və qarşılıqlı əlaqələr;
- **struktur-prosesual prinsiplər** - dövlət hakimiyyət orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanlarının idarəetmə fəaliyyətinin səmərəli təşkili ilə bağlı əsas qanunauyğunluq, münasibət və qarşılıqlı əlaqələri ifadə edən prinsiplər.

Dövlət idarəetməsinin prinsiplərinin sistemləşdirilməsinin *üçüncü əsası* aşağıdakıları əhatə edir. Məlumdur ki, dövlət idarəetməsinin müxtəlif alt sistemlərində (ərazi, sahə, funksional və s.), xüsusilə dövlət-idarəetmə fəaliyyətinin müxtəlif ixtisaslaşdırılmış aspektlərində təşkilatın yaxud bu və ya digər idarəedicilərin elementlərinin özünəməxsus, bəzən unikal qanunauyğunluqları, münasibətləri, qarşılıqlı əlaqələri mövcud ola bilər. Məsələn, dövlət qullu-

ğunun prinsipləri, idarəetmə heyəti ilə işin prinsipləri, dövlət idarəetməsinin informasiya təminatı prinsipləri, dövlət idarəetməsinin texnologiyalaşdırılması prinsipləri, inzibati proses prinsipləri və s. fərqləndirmək olar. Burada bir şeyi nəzərə almaq lazımdır ki, dövlət idarəetməsinin digər prinsipləri ümumsistem və struktur prinsiplərinə zidd olmamalı və dövlət idarəetməsinin təməlini möhkəmləndirməyə kömək etməlidir.

Dövlət idarəetməsinin **ümumsistem prinsiplərinə** obyektivlik, demokratiklik, hüquqi tənziqləmə, qanunilik, hakimiyyət bölgüsü, kütləvilik prinsipi aid edilir.

Dövlət idarəetməsinin **obyektivlik prinsipi** ilkin prinsip olub, bütün idarəetmə proseslərində obyektiv qanunauyğunluqların və ictimai qüvvələrin real imkanlarının nəzərə alınmasını tələb edir. Bu prinsip dövlət idarəetmə sisteminin aşağıdakılardan asılılığını əks etdirir:

1. cəmiyyətin, ilk növbədə onun idarəolunan obyektlər kimi çıxış edən komponentlərinin xarakterindən, inkişaf səviyyəsindən və qanunauyğunluqlarından;
2. verilən tarixi zaman kəsiyində qarşıya qoyulan və həll olunan ictimai məqsədlərdən;
3. idarəetməyə cəlb olunacaq mövcud vəsait və ehtiyatlardan;
4. idarəetmənin sistemli ictimai hadisə kimi fəaliyyətinin və inkişafının daxili qanunauyğunluqlarından.

Obyektivlik prinsipi həm də idarəetmə məqsədlərinin reallaşdırılması, cəmiyyətin obyektiv şərtləri və subyektiv amili ilə bağlı dövlət idarəetməsinin təşkili, fəaliyyəti və inkişafının qanunauyğunluq, münasibət və qarşılıqlı əlaqələrini özündə əks etdirir. Bu prinsipin (subyektiv qaydada) pozulması adətən böyük itkilərə səbəb olur, cəmiyyətin səylərini əsaslandırılmamış və neqativ tərəfə yönəldir, inkişafı ləngidir, dövlət-idarəedicilərin təsirlərin insanlara tərəfindən qəbul olunmamasına gətirib çıxarır.

Müasir dövrdə **demokratiklik** prinsipi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Bu prinsipin qəbul olunması dövlət idarəetməsində xalq hakimiyyətini əks etdirir. Bu prinsip hər şeydən əvvəl, dövlətə cəmiyyət arasında, dövlət idarəetməsi və cəmiyyətin müxtəlif elementləri arasında daimi və dərindən qarşılıqlı əlaqələrin yaradılmasını tələb edir. Bu prinsip xalqın suverenliyin daşıyıcısı və hakimiyyətin yeganə mənbəyi olduğunun etiraf edilməsini, hər bir insanın və vətəndaşın hüquq və azadlıqlarına təminatların verilməsini nəzərdə tutur. Bu prinsip cəmiyyətdə dövlət orqanları tərəfindən referendumların, seçki kompaniyalarının keçirilməsindən daha çox dövlət idarəetməsinin bütün elementlərinin (siyasət, idarəetmə, funksiyalar, strukturlar, proseslər, idarəetmənin nəticələri və s.) insanların (ölkə vətəndaşlarının) tələbatları, maraqları və məqsədləri ilə müəyyənləşdirildiyini nəzərdə tutur.

Əgər dövlətin cəmiyyətə xidmət etdiyini, dövlət və yerli özünüidara etmə orqanlarının insanların idarəetmə tələbatlarının, maraqlarının və məqsədlərinin ödənilməsinə yönəldiyini qəbul etsək, onda belə nəticəyə gəlmək olar ki, dövlət idarəetməsində hər şey tənzimlənməlidir. Hüquqi dövlətin mahiyyəti də dövlət idarəetməsi vasitəsi ilə həyata keçirilir. Bu baxımdan dövlət idarəetməsinin *hüquqi tənzimləmə* prinsipindən danışmaq olar. Bu prinsip, hər şeydən əvvəl, dövlət idarəetməsinin məqsədlərinin, funksiyalarının, strukturunun, prosesinin, prinsiplərinin qanunvericiliklə müəyyənləşdirilməsini tələb edir.

Bununla əlaqəli olan digər bir prinsip dövlət idarəetməsinin *qanuniliyi* (qanunun aliliyi) prinsipidir. Əgər dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsi onun rəsonallığının, təsirliliyinin və səmərəliliyinin mühüm amilidir, bu yalnız qanunların və normativ hüquqi aktların hamılıqla və tam yerinə yetirildiyi şəraitdə mümkündür. Qanunilik olmadan hüquqi dövlətdən danışmaq olmaz. Bu prinsip özündə bir sıra metodoloji və praktiki müddəaları əks etdirir: birincisi, bu prinsip nəzərdə tutur ki, dövlət idarəetməsinin fəaliyyəti və inkişafı möhkəm hüquqi əsaslarla malikdir, qanunla müəyyən edilir və qanunların praktiki həyata keçirilməsindən ibarətdir; ikincisi, bu prinsip dövlət hakimiyyət orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkilati strukturunda, məzmununda, fəaliyyət elementlərində hüquqi tənzimləmə yolu ilə vaxtında və düzgün dəyişikliklərin aparılmasının aktuallığını şərtləndirir; üçüncüsü, bu prinsip idarəetmə orqanlarının normativ fəaliyyətində, xüsusilə hüquqi aktların qəbulu və icrası ilə bağlı fəaliyyətdə ciddi qaydaların olmasını tələb edir; dördüncüsü, dövlət qulluqçularının fəaliyyətində nizam-intizamın yaradılması və qorunmasının əsasını təşkil edir.

Dövlət hakimiyyətinin demokratik, hüquqi təşkilatı yalnız dövlət idarəetməsində dövlət *hakimiyyətinin bölgüsü* prinsipinin gözlənilməli halda mümkündür. Demokratik hüquqi dövlətlərdə hakimiyyət qanunverici, məhkəmə və icra hakimiyyətinə bölünür.

Ümumsistem prinsipləri arasında dövlət idarəetməsinin *kütləvilik (publik, ictimai)* prinsipini də qeyd etmək lazımdır. Bu prinsip də demokratik, hüquqi dövlətçiliyi əks etdirir və dövlət idarəetməsinin cəmiyyətlə, vətəndaşlarla əlaqəsini təmin edir. Bu prinsip aşağıdakıları özündə əks etdirir:

1. Müxtəlif orqanların tərkibinin müəyyənləşdirilməsi və onların fəaliyyətində iştirak hüququnu reallaşdırmaq baxımından dövlət idarəetməsinin vətəndaşlar üçün əl çatan olması;
2. Dövlət hakimiyyət orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin açıqlığı və şəffaflığı. Açıqlıq idarəetmənin kənar yoxlama üçün açıq olduğunu, şəffaflıq isə onun yoxlama və nəzarət məqsədi ilə «kənar baxış» üçün tam şəffaf olduğunu nəzərdə tutur. Ümumiyyətlə, dövlət idarəet-

məsinin həyata keçirilməsi açıq və şəffaf olmalıdır. Yalnız nəzərdə tutulan məsələlər, məsələn milli təhlükəsizliklə bağlı suallar gizli və məxfi qalmalıdır. Açıqlıq və şəffaflıq iki vacib funksiyayı yerinə yetirir. Bir tərəfdən onlar yanlış (səhv) idarəetmə və korrupsiyanı azaltmaqla cəmiyyətin maraqlarını müdafiə edir, digər tərəfdən isə şəxsi hüquqların müdafiəsinin mühüm aləti olub inzibati qərarlar haqqında izahat verilməsini tələb edir, maraqlı tərəflərə qərardan şikayət etmək və ona yenidən baxılmasını tələb etmək imkanı verir. Açıqlıq və şəffaflıq eyni zamanda qanunun aliliyinin, qanun qarşısında bərabərliyin və hesabatlılığın təmin olunmasının zəruri alətləridir.

3. Əsas dövlət idarəetmə prosesləri üzərində ictimai nəzarət (o cümlədən kütləvi informasiya vasitələri ilə), hesabatlılıq. Ümumiyyətlə hesabatlılıq dedikdə şəxsin və ya orqanın tələb edən şəxs (fiziki və ya hüquqi) qarşısında öz hərəkətlərini izah etməli və əsaslandırmaqlı olduğu nəzərdə tutulur. Hesabatlılıq qanunun aliliyi, açıqlıq və şəffaflıq, qərəzsizlik və qanun qarşısında bərabərlik prinsiplərinə layiqincə əməl olunduğuna əmin olmağa kömək edən alət hesab olunur. Hesabatlılıq çox vacibdir, çünki bu, dövlət idarəetməsində səmərəlilik, məhsuldarlıq, etibarlılıq və öncədən görülməyən kimi dəyərlərə (prinsiplərə) əməl olunacağına zəmanət verir.

4. Dövlət idarəetməsində konstitusiyaya və müəyyən edilmiş cəmiyyət maraqlarına, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarına əməl olunmasına nəzarət, xüsusilə məhkəmə nəzarəti. Dövlət idarəetmə sisteminin hesabatlılığını, dövlət hakimiyyət orqanlarının öz səlahiyyətlərindən qanuna və mövcud qaydalara uyğun istifadəsini təmin etmək üçün nəzarət tələb olunur. Nəzarətin məqsədi dövlət hakimiyyət orqanlarının nəticəli işlədiyinə, öz funksiyalarını səmərəli, vaxtında yerinə yetirdiyinə, xüsusi və ümumi normativ-hüquqi aktlarla müəyyən edilmiş prinsip və prosedurlara əməl olunduğuna əmin olmaqdan ibarətdir. Başqa sözlə desək, nəzarət «qanun üzrə idarəetmə» prinsipini təmin etmək məqsədi ilə həyata keçirilir ki, bu da həm ictimai maraqların, həm də insan hüquqlarının müdafiəsinin mühüm alətidir.

Dövlət idarəetməsinin **struktur prinsiplərinin** müəyyənləşdirilməsi çətin və mürəkkəb məsələdir. Dövlət idarəetməsinin **struktur-məqsədli prinsipləri** dövlət idarəetməsinin «məqsədlər ağacı» ilə bağlı olub aşağıdakıları özündə birləşdirir:

1. *Dövlət idarəetməsinin məqsədlərinin əsas parametrlər üzrə razılaşdırılması, onların ziddiyyətli olmaması;*
2. *Məqsədlərin bir-birini qarşılıqlı tamamlaması* (hər bir məqsəd digərini nail olmağa kömək edir və onu gücləndirir);
3. *Lokal məqsədlərin ümumi (strateji) məqsədlərə təciliyyə prinsipi* (dövlət idarəetməsinin məqsədlər «ağacında» ierarxiyanın mövcudluğu);

4. *Məqsədlərdən birinin reallaşmasının nəticələrinin digər məqsədlər üçün mənəbəyə çevrilməsi* (dövlət idarəetməsinin “məqsədlər ağacında” əks olunmuş məqsədlərə nail olunmaq üçün hərəkət ardıcılığının gözlənilməsi);

5. *Məqsədlərin dövlət idarəetmə funksiyaları və dövlət orqanlarının idarəetmə funksiyaları üzrə paylanması* (dövlət idarəetməsinin “məqsədlər ağacının” dövlət idarəetməsinin funksional strukturuna keçməsinin təmin edilməsi).

Dövlət idarəetməsinin funksional strukturunu təşkil edən **struktur-funksional prinsiplərə** aşağıdakıları aid etmək olar:

1. *Hüquqi normaların köməyi ilə funksiyaların müəyyən edilməsi* – dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanlarının idarəetmə funksiyalarının müəyyənləşdirilməsi;

2. *Uyğunlaşdırma* - bu prinsip eyni bir orqanın səlahiyyətləri çərçivəsində eyni səviyyəli funksiyaların uyğunlaşdırılması, eyni zamanda bu orqanın idarəetmə funksiyalarının digər orqanların idarəetmə funksiyalarına və ya bütövlükdə dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturuna uyğunlaşdırılmasını nəzərdə tutur;

3. *Funksiyaların təmərkişləndirilməsi* – bu prinsip müəyyən orqanlara elə idarəetmə funksiyalarının və uyğun olaraq resursların verilməsini nəzərdə tutur ki, həmin orqanın dövlət-idarəedici təsirləri idarəolunan obyektləri həqiqətən də geniş və güclü şəkildə yönəldə, təşkil edə və tənzimləyə bilsin;

4. *İdarəetmə funksiyalarının kombinə olunması* - müxtəlif idarəedici komponentlərin idarəetmə funksiyalarının çoxluğu elə təşkil olunmalıdır ki, təkrarlanma və paralelliyyə yol verilməsin;

5. *İdarəetmə funksiyalarının kifayətədi müxtəlifliyi* - bu prinsip tələb edir ki, idarəetmə sisteminin bu və ya digər komponentinə düşən idarəetmə funksiyaları sayına və məzmununa görə onun idarəetmə tələbatlarına cavab verməlidir;

6. *İdarəedici təsirlərin idarəolunan komponentlərin, başlıcası isə idarəetmə obyektlərinin real tələbatlarına uyğunluğu prinsipi*.

Dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunun qurulmasına aid edilən **struktur-təşkilati prinsiplərə** aşağıdakılar daxildir:

1. Dövlət idarəetmə proseslərinin tamlığını, təsirliliyini və razılaşdırılın olmasını təmin edən *dövlət hakimiyyəti sisteminin vəhdəti* prinsipi;

2. Təşkilati strukturun ərazidən, istehsal və xidmət sahələrindən, ictimai həyat fəaliyyəti sferalarından asılılığını şərtləndirən *ərazi-saha* prinsipi;

3. Dövlət idarəetmə sisteminə dövlət hakimiyyət orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkilati baxımdan real şaquli və üfüqi qarşılıqlı əlaqələrini açıqlayan *təşkilati əlaqələrin müxtəlifliyi* prinsipi;

4. Ayrı-ayrı dövlət hakimiyyət orqanlarının və yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkilati quruluşunun özünəməxsusluğundan irəli gələn *kollegiallıqla təkbəşinə rəhbərliyin əlaqələndirilməsi* prinsipi;

5. Dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunda təcəbiiyin və qarşılıqlı idarəetmə təsirlərinin həcmi və məzmununu açıqlayan *ierarxiya və xətti-funksional* prinsip.

Dövlət idarəetmə fəaliyyətini təşkil edən və geniş tətbiq olunan **struktur-prosessual prinsiplərə** aşağıdakıları aid etmək olar:

1. Dövlət hakimiyyət orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanlarının idarəetmə fəaliyyətinin elementlərinin (metodlar, forma və mərhələlər) onların funksiyalarına və təşkilinə *uyğunluğu* prinsipi;

2. İdarəetmə fəaliyyəti və onun nəticələrinə görə şəxsi *məsuliyyətin* konkretləşdirilməsi;

3. Səməralı idarəetmə fəaliyyətinin *stimullaşdırılması*.

Göründüyü kimi dövlət idarəetməsinin prinsiplərinin aşkara çıxarılması və şərhli çox mürəkkəb intellektual prosesdir. Onların dövlət idarəçiliyi praktikasına tətbiqi də çox çətin işdir.

10.2. Dövlət idarəetməsinin funksiyalar sistemi: mahiyyəti və növləri

Dövlət idarəetməsinin funksiyaları dedikdə, dövlətin funksiyalarının reallaşdırılması məqsədi ilə bütün dövlət idarəetmə sisteminin birgə, ictimai və obyektiv zəruri fəaliyyəti nəzərdə tutulur. Qeyd edək ki, dövlət idarəetməsinin məqsədləri və funksiyaları bir-birini qarşılıqlı şərtləndirir. Əgər birincilər “nə etməli?” sualına cavab verirsə, ikincilər “necə etməli?” sualına cavab verir. Dövlət idarəetməsinin funksiyaları idarəetmə fəaliyyətinin daxili biricins, müstəqil, ixtisaslaşdırılmış hissələri olub özünün məqsədyönlülüyü ilə xarakterizə olunur. Dövlət idarəetmə funksiyalarına bütün dövlətin və onun orqanlarının ictimai proseslərə hakim, məqsədə yönəldən və tənzimləyici təsirlərinin konkret növləri aid edilir. Bu funksiyalar obyektiv olub dövlətin mahiyyətindən irəli gəlir və onun idarəedici və sosial təsirlərini ifadə edirlər. Onlar dövlət orqanlarının vəzifələrinin yerinə yetirilməsini təmin etməyə yönəlmiş əsas fəaliyyət istiqamətləri olub, konkret məzmunla malik olurlar və konkret idarəetmə üsullarının və formalarının köməyi ilə həyata keçirirlər.

Dövlət idarəetməsinin funksiyalarını anlayışının mahiyyəti dövlət idarəetməsinin mahiyyətindən irəli gəlir və dövlətin ictimai funksiyaları ilə sıx bağlı olub onların həyata keçirilməsi qaydalarını əks etdirir. Əgər dövlətin ictimai funksiyaları onun ictimai təbiətinin və rəhbərliyinə bərabər olduğunu açıqlayırsa, onda dövlət idarəetməsinin funksiyaları onların cəmiyyətdə necə, hansı qaydalarda, hansı qarşılıqlı əlaqə prosesində həyata

keçirildiyini göstərir. Nəzəriyyədə dövlət idarəetməsinin funksiyalarını və dövlət idarəetmə orqanlarının idarəçilik funksiyalarını fərqləndirirlər. Belə fərqləndirmə mühüm əhəmiyyətə malikdir və bir çox idarəetmə problemlərinin həlli üçün metodoloji əsas rolunu oynayır.

Dövlət idarəetməsinin funksiyaları ilə dövlət idarəetmə orqanlarının idarəçilik funksiyaları arasında ümumi və fərqli cəhətlər vardır. Onlar arasındakı ümumi cəhətlər aşağıdakılardan ibarətdir: birincisi, bunların hər ikisi dövlətin idarəedici təsirlərindən ibarətdir, ikincisi, hər ikisi eyni təyinatla malik olub ictimai sistemin qorunub saxlanılması və inkişafına təsirlərin göstərilməsini, aktual dövlət məqsədlərinin yerinə yetirilməsini təmin etmək üçün nəzərdə tutulmuşdur.

Onlar arasındakı fərqli cəhətlər isə aşağıdakılardan ibarətdir: a) **təsir subyektinə görə** – dövlət idarəetməsinin funksiyaları dövlət idarəetməsinin bütün təşkilati strukturu tərəfindən, dövlət orqanının idarəçilik funksiyaları isə bilavasitə verilmiş konkret orqan tərəfindən həyata keçirilir; b) **təsirin həcminə (hədlərinə) görə** – dövlət idarəetməsinin funksiyaları böyük sferalara, sahələrə, iri alt sistemlərə, çox vaxt isə bütün ictimai sistemə təsir göstərir, dövlət orqanlarının idarəçilik funksiyaları isə ictimai sistemin yalnız ayrı-ayrı komponentlərinə, həlqələrinə, təzahürlərinə təsir edir; c) **reallaşdırılma vasitələrinə görə** – dövlət idarəetməsinin funksiyaları dövlətin bütün gücü ilə, dövlət idarəetmə orqanlarının idarəçilik funksiyaları isə konkret orqana verilmiş səlahiyyətlər və təşkilati imkanlarla təmin olunur; d) **xarakterinə görə** – dövlət idarəetməsinin funksiyaları dövlətlə idarəolunan ictimai sistemin obyektiv qarşılıqlı əlaqələrini əks etdirir, dövlət orqanlarının idarəçilik funksiyaları isə hər bir orqanın hüquqi statusu ilə təyin olunur və bu mənada həmin orqanın idarəedici təsirlərinin hüquqi təsdiqi kimi çıxış edir.

Nəticədə, dövlət orqanlarının idarəçilik funksiyalarını ayrı-ayrı dövlət orqanlarının müəyyən idarəolunan obyektlərə yaxud bu və ya digər strukturların idarəedici komponentlərinə münasibətdə yerinə yetirməyə borclu olduqları idarəedici təsirlərin hüquqi ifadəsi kimi müəyyənləşdirmək olar. Aydındır ki, belə funksiyalar dövlət idarəetməsinin funksiyalarına xas olan parametrlərə malik olurlar, yəni onlar da predmetinə (təsirin istiqamətliyyəinə), məzmununa (təşkilədici-tənzimləyici qabiliyyətinə), reallaşdırılma qaydasına (təsir vasitələrinin məcmusuna) görə fərqlənirlər. Lakin bu parametrlər daha biri – dövlət orqanının idarəçilik funksiyasının həcmi də əlavə olunur ki, bu da dövlət idarəetməsinin funksiyasının tam şəkildə həyata keçirilməsində onun iştirakının ölçüsünü müəyyən edir. İdarəetmə funksiyasının həcmi dövlət orqanının idarəedici sistemdəki yeri ilə şərtlənir və bu orqanın ictimai proseslərin idarəolunmasında rolunu və hüddudlarını müəyyənləşdirir.

Dövlət idarəetməsinin funksiyaları və dövlət idarəetmə orqanlarının idarəçilik funksiyaları parametrlərinin xüsusiyyətlərinə görə növlərə ayrılırlar. Məlumdur ki, dövlət idarəetmə orqanları sistemi mürəkkəb ierarxi struktura malikdir ki, bunun da nəticəsində həmin idarəedici sistemin özünü idarə etmək lazım gəlir. Bəzən bu, idarəolunan obyektlərin dövlət orqanları tərəfindən idarə olunmasından heç də asan olmur. Beləliklə də istiqamətdən və təsir yerindən asılı olaraq daxili və xarici idarəetmə funksiyalarını fərqləndirmək olar.

Daxili idarəetmə funksiyaları dövlətin idarəedici sistemi daxilində idarəetməni xarakterizə edir. Onların mövcudluğu dövlətin idarəetmə subyekti kimi çoxpilləli və çoxkomponentli quruluşu ilə, onun alt sistemlərinin və həlqələrinin fəaliyyətinin nizamlanmasının aktuallığı ilə şərtlənir. Belə funksiyaların məqsədə yönümlü olması hər bir dövlət orqanının idarəetməsinə dinamiklik və qanunilik xarakteri vermək, onu təkmilləşdirmək və inkişaf etdirmək, dövlət idarəetməsində ictimai tələbatlara uyğun olan vəziyyətə gətirməkdən ibarətdir. Müxtəlif dövlət orqanlarında daxili idarəetmə funksiyalarının həyata keçirilməsinin həcmi müxtəlif olur. Mərkəzi orqanlar aşağı pillə orqanlarının idarəolunmasına və ümumiyyətlə, dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunun və funksional parametrlərinin təkmilləşdirilməsinə daha çox diqqət yetirirlər. Aşağı orqanlar, o cümlədən, yerli özünüidarəetmə orqanları əsasən ictimai sistemin sosial komponentlərinə təsir göstərməklə, uyğun obyektlərin idarə olunması ilə məşğul olurlar.

Xarici idarəetmə funksiyaları dövlət orqanlarının bilavasitə ictimai proseslərə (idarəolunan obyektlərə) təsirini xarakterizə edir. Bu funksiyalarda dövlət idarəetməsinin əsas mahiyyəti və məzmunu, onun ictimai təyinatı əks olunur. Dövlət orqanlarının xarici idarəetmə funksiyaları sistemi bir tərəfdən dövlətin təşkilati strukturunun üfüqi və şaquli quruluşu ilə, digər tərəfdən isə müxtəlif idarəetmə obyektlərinin məqsədlərinin xüsusiyyətləri və fəaliyyətinin məzmunu ilə müəyyən olunur.

Daxili və xarici idarəetmə funksiyalarının sərhədlərinin müəyyənləşdirilməsi mühüm **analitik və praktik** əhəmiyyətə malikdir. Məlumdur ki, idarəetmədə elə hallar olur ki, idarəedən sistemin təşkili ilə idarəetmə qərarlarının hazırlanması və aşağı orqanlara çatdırılması, yuxarı orqanlar tərəfindən aşağı orqanlara və onların vəzifəli şəxslərinə nəzarət və ikincilər tərəfindən birincilərin məlumatlandırılması, kadr dəyişiklikləri və s. bağlı müxtəlif tədbirlərin həyata keçirilməsi avtomatik olaraq ictimai sistemin idarəetmə obyektlərinə idarəedici təsirin gücləndirilməsi kimi qələmə verilir. Əslində isə bu belə deyildir. Bunun əsas səbəbi bütun belə tədbirlərin idarəedici sistemin özündə qapanıb qalması, maddi, sosial və mənəvi dəyərlərin təkrar istehsalının təşkilinə bilavasitə aid olmamasıdır. Eyni zamanda, daxili idarəetmə funksiyalarının rolunu qiymətləndirmək də olmaz. İdarəedici

sistemdə ziddiyyətlərin olması, dövlət orqanlarının idarəedici təsirinə subordinasıya və koordinasiyasının olmaması, icra intizamının zəifliyi, yuxarı orqanların qərarlarına məhəl qoyulmaması və digər analogi hallar ümumiyyətlə idarəedici sistemin cəmiyyətdə baş verən proseslərə təsir etmək bacarığını şübhə altında qoyur. Ona görə də, idarəetmənin həm daxili, həm də xarici funksiyalarına məsuliyyətlə yanaşmaq lazımdır.

Təsirin məzmunu, xarakteri və həcminə görə idarəetmə funksiyaları **ümumi** və **xüsusi** funksiyalara ayrılır. Dövlət idarəetməsinin ümumi funksiyaları kimi aşağıdakıları fərqləndirirlər:

1. *Proqnozlaşdırma və modelləşdirmə* (elmi öncədən görmə, idarəetmə hadisə və proseslərinin vəziyyətinin, strukturunun, dinamikasının və perspektivlərinin sistemətiq araşdırılması). Proqnozlaşdırma gələcəkdə idarəedici təsirə məruz qalacaq proseslərin və vəziyyətlərin elmi əsaslandırılmış şəkildə qiymətləndirilməsini işləyib hazırlanması metodu olub dövlət idarəçiliyində mühüm rol oynayır. Çünki məhz onun vasitəsi ilə bu və ya digər qərarın qəbul olunmasının mümkün nəticələrini müəyyənləşdirmək mümkündür.

2. *Planlaşdırma* – bu, dövlət idarəetmə sistemində bu və ya digər proseslərin inkişaf istiqamətlərinin, nisbətlərin, artım sürətlərinin, kəmiyyət və keyfiyyət göstəricilərinin, xüsusi halda, dövlətin funksiyalarının (iqtisadi, sosial-mədəni, hərbi, müdafiə, mütəşəkkil cinayətkarlıqla və dövlət qulluğu sistemində korrupsiya ilə mübarizə və s.) reallaşdırılması yollarının müəyyənləşdirilməsidir. Bu funksiya həm də dövlət idarəetməsinin məqsəd və vəzifələrinin, inkişaf istiqamətlərinin və dövlət fəaliyyətinin islahatlarının işləyib hazırlanmasını nəzərdə tutur. Planlaşdırma idarəetmədə planların tərtibi, razılaşdırılması və təsdiqi prosesidir. Bu funksiya qarşıya qoyulmuş məqsədlərə nail olmaqda xüsusi əhəmiyyətə malikdir, çünki gözlənilən nəticələr planlaşdırmanın keyfiyyətdən çox asılıdır.

3. *Təşkilətmə* - müəyyən edilmiş prinsiplər və yanaşmalar əsasında dövlət idarəetmə sisteminin formalaşdırılmasını, onun strukturunun, idarəetmə qaydalarını müəyyən edən əsasnamələrin, rəqləmətlərin, normativlərin, tələblərin, cavabdehliyin və s. müəyyənləşdirilməsini nəzərdə tutur.

4. *Koordinasiya* – dövlət idarəetməsinin ümumi məqsədlərinə və vəzifələrinə nail olmaq üçün müxtəlif dövlət orqanlarının fəaliyyətinin razılaşdırılması və əlaqələndirilməsini nəzərdə tutur.

5. *Nəzarət* – dövlət idarəetmə sisteminin faktiki vəziyyətinin və onun strukturunun tələb olunan standartlara və səviyyəyə uyğun olub-olmadığının təyin edilməsi; dövlət orqanlarının ümumi fəaliyyətinin, idarəetmə subyektlərinin konkret hərəkətlərinin öyrənilməsi və nəticələrinin qiymətləndirilməsi; dövlət idarəetmə sistemində nəzərdə tutulanla faktiki

yerinə yetirilənin nisbətini təyin edilməsi. Nəzarət dövlət idarəçiliyində qanunçuluğun, intizamın təmin olunmasına yönəldiyi üçün ardıcıl, obyektiv, qanuni, operativ və əşkar olmalıdır.

6. *Tənzimləmə* – dövlət idarəetmə sisteminin təşkili və fəaliyyəti prosesində idarəetmə metodlarından və vasitələrindən istifadə olunmasını nəzərdə tutur və normativ-hüquqi aktlar, dövlət büdcəsi, vergi sistemi, standartlar, gömrük tarifləri, sahələrin inkişaf prioritetlərinin müəyyənləşdirilməsi və s. vasitəsi ilə həyata keçirilir. Tənzimləmə dövlət tərəfindən qanunvericilik və digər normativ-hüquqi aktların qəbul olunması yolu ilə idarəetmə orqanlarının həyata keçirdiyi idarəetmə prosesinə irəli sürülən ümumi tələblərin rəqləmətləşdirilməsini təmin edir.

7. *Uçot* - dövlət idarəetməsinin maddi, maliyyə, əmək və s. Resurslarının hərəkəti haqqında, idarəetmə münasibətlərinin, dövlət idarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinin, dövlət idarəetmə qərarlarının reallaşdırılmasının nəticələri haqqında, bütövlükdə dövlət idarəçiliyi üçün mühüm əhəmiyyət kəsb edən sənədlər və onların dövrüyyəsi haqqında kəmiyyət formasında ifadə olunan informasiyanın qeyd olunması; dövlət idarəetməsinin təşkili və fəaliyyətinə təsir edən bütün amillərin kəmiyyətcə qeydiyyatının aparılmasıdır.

Xüsusi funksiyalar idarəetmədə qarşılıqlı fəaliyyətdə olan komponentlərin müxtəlifliyi ilə şərtlənən ayrı-ayrı təsirlərin xüsusi məzmununu əks etdirir. Bu funksiyalar konkret idarəetmə subyektinə (Prezident, Nazirlər Kabineti, yerli icra hakimiyyətləri və s.) məxsus olur, idarəetmə obyektlərinin (iqtisadi, sosial-mədəni, inzibati-siyasi və s.) xüsusiyyətlərini xarakterizə edir və bir qayda olaraq, ayrı-ayrı sahələrdə, sferalarda və dövlət idarəetməsinin ayrı-ayrı hissələrində həyata keçirilir və əsasən idarə olunan obyektlərin tələblərini nəzərə almaqla müəyyənləşdirilir. Xüsusi funksiyalara ayrı-ayrı təsərrüfat və fəaliyyət sahələrinin (dövlət sektorunun, özəl sektorun, xarici iqtisadi əlaqələrin, təhsilin, səhiyyənin, kənd təsərrüfatının, investisiyaların, maliyyənin və s.) idarə olunmasını aid etmək olar. Xüsusi funksiyaların idarəetmə obyektlərinin növlərinə görə fərqləndirmək olar. Məsələn, iqtisadi obyektlərin idarə olunması mənavi proseslərin idarə olunmasından tamamilə fərqli idarəedici təsirlərin göstərilməsini tələb edir. Hətta maliyyələşdirmə, vergi qoyma, lisenziyalaşdırma, əməyin və əmək haqqının tənzimlənməsi, kreditləşdirmə və s. kimi xüsusi idarəetmə funksiyaları idarəetmə obyektlərinin növlərində və hər bir uyğun idarəedici alt sistemdən asılı olaraq müxtəlif qaydada həyata keçirilir. Məsələn, büdcə və kommersiya strukturlarını eyni qaydada maliyyələşdirmək olmaz. Xüsusi idarəetmə funksiyalarının mühüm alt qruplarından biri aşağıdakı kimi daxili idarəetmə funksiyalarından ibarətdir: qanuniliyin təmin olunması, dövlət qulluqçularının hazırlanması və ixtisasının artırılması, kompüterləşdirmə, informasiya təminatı və s.

Bəzi tədqiqatçılar dövlət idarəetməsinin **yardımcı** funksiyalarını da fərqləndirirlər ki, bunlar da ümumi və xüsusi funksiyaların reallaşdırılması prosesinə kömək edir. Bu funksiyalara strateji və cari planlaşdırma, maliyyələşdirmə, stimullaşdırma, kadr təminatı, diaqnostika və s. aid edirlər.

10.3. Dövlət idarəetməsinin funksional və təşkilati strukturu

Dövlət idarəetməsinin funksional strukturu. Dövlət idarəetmə funksiyaları və dövlət orqanlarının idarəçilik funksiyaları (daxili və xarici, ümumi və xüsusi) birlikdə dövlət idarəetməsinin çoxpilləli funksional strukturunu əmələ gətirir. Bu struktur dövlətin həm idarəetmə subyekti kimi ictimai sistemlə qarşılıqlı əlaqələrini, həm də idarəedici sistem kimi daxili sabitliyini və dinamikliyini təmin edir. Dövlət idarəetməsinin funksional strukturunun əsasını dövlət idarəetməsinin funksiyaları təşkil edir ki, onun da ətrafında və onun üçün dövlət orqanlarının idarəetmə funksiyaları formalaşdırılır. Nəticədə dövlət idarəetməsinin funksiyalarından hər biri üfqi və şaquli istiqamətdə ayrılmış dövlət idarəetmə orqanlarının funksiyaları kompleks vasitəsi ilə həyata keçirilir.

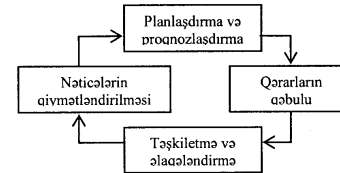
Dövlət idarəetməsinin müxtəlif səviyyələrinin özünəməxsus funksiyaları mövcud olur ki, bu da dövlət idarəetməsinin şaquli və üfqi istiqamətdə funksional bölgüsünün həyata keçirilməsini şərtləndirir.

Geniş mənada dövlət idarəetməsinin üfqi funksional strukturunun əsasını hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipinin müəyyənləşdirdiyini söyləmək olar. Məlumdur ki, hakimiyyətlərin bölgüsü ənənəvi olaraq həm hakimiyyətin ayrı-ayrı qolları arasında, həm də, eyni zamanda dövlət hakimiyyətinin ali orqanları arasında münasibətlərin təşkil prinsipi kimi başa düşülür. Müasir dövlətçilikdə, xüsusilə demokratik dövlət idarəçiliyində bu prinsip çox vaxt təməl prinsip hesab edilir. Dövlət idarəetmə nəzəriyyəsində hakimiyyətlərin bölünməsi ideyasının siyasi mahiyyəti ilə yanaşı onun idarəetmə mahiyyəti də xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Siyasi baxımdan hakimiyyətlərin bölgüsünün mahiyyəti tiraniyaya yol verilməməsi, hakimiyyətin qəsb olunmasının qarşısının alınmasından ibarətdir. İdarəetmə baxımından isə hakimiyyətlərin bölünməsinin mahiyyəti funksiyaların müxtəlif ixtisaslaşdırılmış hakimiyyət orqanları

arasında səmərəli paylaşdırılmasından – funksional ixtisaslaşdırmadan ibarətdir.

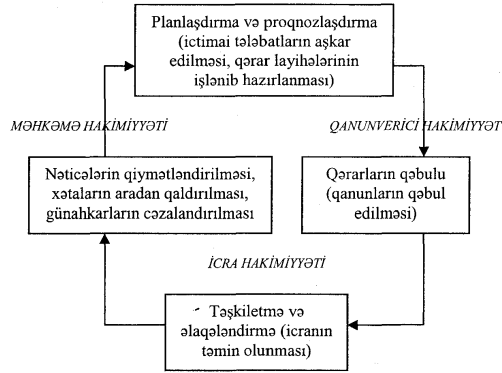
Funksional ixtisaslaşdırma idarəetmə fəaliyyətinin özünəməxsus növlərinə və ya idarəetmə funksiyalarına əsaslanır. Onların fərqəndirilməsi müəyyən fəaliyyət növünə (funksiyaya) yönümlülüüyü ilə bağlıdır. Ənənəvi olaraq idarəetmə fəaliyyətinin funksiyalarını formalaşdırmaq üçün əsas kimi idarəetmə prosesinin məntiqi mərhələləri götürülür: layihələndirmə (informasiyanın toplanması və işlənməsi, proqnozlaşdırma, planlaşdırma), təşkilətmə (ümumi qərarların qəbul olunması, tapşırıqların və resursların bölüşdürülməsi, operativ rəhbərlik), qiymətləndirmə (uçot, nəzarət, düzəlişlərin aparılması, sanksiyalaşdırma).

İdarəetmə funksiyalarının xüsusiyyəti ondan ibarətdir ki, onlar vahid idarəetmə fəaliyyəti tsikli (dövrü) çərçivəsində daim və kəsilməz şəkildə həyata keçirilirlər. Klassik idarəetmə tsikli aşağıdakı funksiyaların ardıcıl və məcburi şəkildə yerinə yetirilməsini nəzərdə tutur:



Şəkil 10.1. Klassik idarəetmə tsikli (dövrü)

İdarəetmə funksiyalarına nə dərəcədə xırdlıqlarına qədər baxmaqdan asılı olaraq bu sxem daha geniş ola bilər, lakin ümumi prinsip əvvəlki kimi qalmış olacaqdır: idarəetmə fəaliyyətinin uğurlu olmasının zəruri şərti 1) idarəetmə tsiklinə (dövrünə) bütün funksiyaların (funksiya qruplarının) hökmən daxil olması, 2) onların yerinə yetirilmə ardıcılığının qorunub saxlanılması. Bu baxımdan klassik hakimiyyətlərin bölgüsü sxemini idarəetmə tsiklinin (dövrünün) fazaları kimi aşağıdakı qaydada təsvir edə bilərik.



Şəkil 10.2. Hakimiyyətin bölgüsü idarəetmə tsiklinin fəzaları kimi

Beləliklə, hakimiyyətlərin bölgüsü dövlət hakimiyyətinin və idarəetməsinin ən yüksək səviyyədə təşkilinin funksional ixtisaslaşdırılmasından ibarətdir.

Şaquli bölgü mərkəzi, regional, yerli və yerli özünüidarəetmə səviyyələrinin müəyyənəndirilməsini tələb edir.

Dövlət idarəetməsinin funksional strukturunun xarakterinə və quruluşuna çox müxtəlif amillər təsir göstərir: idarə olunan obyektlərin özünüidarəetmə səviyyəsi, yerli özünüidarəetmənin inkişaf səviyyəsi, dövlət quruluşunun forması, idarəetmə forması, dövlətin özünün demokratiklik, sosial yönümlülük, hüquqlilik kimi xüsusiyyətləri və s. Buna görə də, dövlət idarəetməsinin funksional strukturunda bir tərəfdən rəşionallıq və səmərəliliyin, digər tərəfdən isə dəyişən məqsədlərə uyğunlaşa bilmək və çevikliyin təmin olunmasında real çətinliklər mövcud olur. Səmərəliliyin və rəşionallığın təmin olunması xüsusi ilə çətin məsələdir, çünki dövlət idarəetməsinin hər bir funksiyası dövlət orqanlarının idarəetmə funksiyaları vasitəsi ilə reallaşdırılmalı, yəni idarəetmə təsirləri dəqiq və sürətli qaydada şaquli «keçicilik» xassəsinə malik olmalıdır. Bu «keçicilik» ələ olmalıdır ki, mərkəzdə yaranan idarəedici təsirlər yuxarıdan aşağıya hərəkət edərkən deformasiya olunmamalı və lazımı qaydada diferensiallaşmalı və konkretləşməlidir. Buradan isə icra hakimiyyəti vertikalının, hüquqi tənəziləmənin, qanuniliyin, dövlət qulluqçularının peşəkar hazırlığının və s. aktuallığı irəli gəlir. Belə şəraitdə dövlət idarəetməsinin funksional strukturunun formalaşdırılmasında sistemli-funksional metodu

(yanaşmanın) mühüm əhəmiyyəti vardır. Onun qayda və tələblərinə əməl olunması idarəetmə funksiyalarının obyektivləşdirilməsinə imkan verir, çünki onların müəyyənəndirilməsi prosesi aşağıdan – idarəolunan obyektlərin tələbat və maraqlarından irəli gəlməlidir. Bu sahədə mövcud olan problemlər kifayət qədər obyektiv xarakterlidir ki, onların da mahiyyəti qıscaca olaraq uyğun idarəolunan obyektlər tərəfindən təmin olunan **ictimai tələbatların xarakteri, təşkili və həcmi** ilə müəyyənəndirilə bilər. Tələbatların bu xüsusiyyətləri isə idarəolunan obyektlərin fəaliyyət texnologiyası, onların ixtisaslaşması və kooperasiyası məsələsini meydana çıxarır. Qeyd edək ki, idarəolunan obyektlərin bir çoxunun xüsusi və qarışıq mülkiyyətdə olması, onların azad bazar iqtisadiyyatı şəraitində və xidmət sferasında fəaliyyət göstərməsi vəziyyəti prinsipcə çox da dəyişmir. İstənilən halda dövlət icimai prosesləri müşahidə etmək, bu proseslərin müəyyən olunmuş normalar (qaydalar) çərçivəsində gedəsinə nəzarət etmək, bunlarda vətəndaşların hüquq və azadlıqlarına əməl olunmasını təmin etmək məcburiyyətindədir. Bu isə o deməkdir ki, dövlət orqanlarının hər bir səviyyəsi (həlqəsi) ələ idarəetmə funksiyalarını (zəruri həcmdə) həyata keçirə və idarə olunan obyektlərə təsir edə bilər ki, bunlar bilavasitə iradəsini həmin orqanların ifadə etdiyi əhalinin tələbatlarını və maraqlarını təmin edirlər. Bu yanaşmanı aşağıdakı kimi sadə ifadə etmək olar: təkin xüsusiyyətinin, xüsusiyyətinin isə ümumünün təleyini həll etməsinə yol vermək olmaz. Uyğun olaraq, hər bir yuxarı səviyyə dövlət idarəetmə orqanı yalnız ələ funksiyaların öz üzərinə götürməlidir ki, bunların yerinə yetirilməsinə aşağı səviyyənin imkanı çatdırır (subsidiarlıq prinsipi).

İkinci aspekt isə **dövlət orqanlarının idarəetmə funksiyalarının hüquqi rəşionləşdirilməsi** və onların dövlət orqanlarının səlahiyyətinə verilməsi ilə bağlıdır. Məlumdur ki, dövlət orqanlarının qarşısında qoyulmuş məqsədlər və bu məqsədlərə nail olmaq üçün onların həyata keçirdiyi idarəetmə funksiyaları aydın və əsaslı şəkildə həmin orqanların səlahiyyətlərində göstərilməlidir. Bu halda dövlət orqanının nə üçün yaradıldığı və real olaraq necə fəaliyyət göstərdiyi aydın olur. Dövlət orqanının idarəetmə sferasında nəyi və necə etməli olduğu ilə bağlı belə qeyri-müəyyənlik ona gətirib çıxarır ki, güclü idarəetmə aktivliyi görüntüsünün olmasına baxmayaraq (minlərlə insanlar səhərdən axşama qədər məşğul olur) idarəolunan obyektlər əhəmiyyətli idarəetmə təsirlərini hiss etmirlər. Dövlət orqanlarının idarəetmə funksiyalarının hüquqi xüsusiyyətləri və uyğun olaraq bu funksiyaların dövlət orqanlarının səlahiyyətlərində təsbit olunması bilavasitə praktiki məsələdir, çünki bu dövlət orqanının hüquqi statusunun təkmilləşdirilməsinə və onların idarəetmə fəaliyyətini yaxşılaşdırmasına gətirib çıxarır.

Sistemli yanaşma metodikası dövlət idarəetməsinin funksional strukturunun müxtəlif həlqələri üçün idarəetmə funksiyalarının tipik modellərinin əsaslandırılması məsələsinin həllinə də imkan verir. Belə ki, idarəolunan obyektlər və ya onların sahə və ərazi alt sistemləri nə qədər özünəməxsus olsalar da, onlarda dövlət orqanlarının bir və ya bir neçə səviyyəsinə xas olan müəyyən tələbatlar və idarəedicilər təsirlər çoxluğunu, bunlara uyğun idarəetmə funksiyaları toplusunu ayırmaq olar. Bir çox ölkələrdə sənaye sahələrinin, aqrar sektorun, sosial-mədəni sahələrin dövlət idarəçiliyinin tipik sxemlərinin işlənilməsi və praktik mənimlənməsi təcrübəsi mövcuddur. Dövlət orqanlarının idarəetmə funksiyalarının bir tərəfdən idarəetmənin məqsədləri ilə, digər tərəfdən isə idarəolunan obyektlərin idarəetmə tələbatları ilə razılaşdırılmış qaydada seçilmiş belə kombinasiyası dövlət idarəetməsinin təsirliliyinə çox kömək edir. Məhz dövlət orqanlarının idarəetmə funksiyalarının təsnifatına əsaslanan belə peşəkar modelləşdirmə dayanıqlı funksiyaları dəyişənlərdən, ümumini küsüsidən, daxilini xaricdən, uzunmüddətli qısamüddətlidən və s. ayırmaq imkan verir. Bu isə köhnəlməmiş idarəetmə funksiyalarını ləğv etməyə, yeni, perspektiv funksiyaların daxil edilməsinə və bununla da hər bir tarixi məqamda dövlət idarəetməsinin funksional strukturunun ictimai tələbatlara və gözləmələrə uyğunluğuna nail olmağa imkan verir.

Dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturu. Məlumdur ki, dövlət idarəetməsinin subyekti kimi bütövlükdə dövlət çıxış edir. Lakin bu heç də o demək deyildir ki, onun hər bir orqanı, müəssisə, idarə və təşkilati hökmən idarəetmədə iştirak edir. Dövlətin funksiyalarının müxtəlifliyi, onun cəmiyyətlə əlaqələrinin müxtəlifliyi ayrı-ayrı dövlət orqanlarının, onların bölmələrinin və qulluqçularının fəaliyyətinin müxtəlif istiqamətli və müxtəlif xarakterli olmasını, onların dövlət-idarəedicilər təsirlərinin formalaşması və reallaşmasındakı iştirak dərəcəsinin və üsullarının müxtəlifliyini müəyyənləşdirir.

Dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunun sisteməmələgətirici elementi kimi dövlət orqanı çıxış edir. Elmi ədəbiyyatda dövlət orqanının müxtəlif xüsusiyyətlərinə rast gəlmək olar: Dövlət orqanı - funksional xüsusiyyətlərə (dövlətin müəyyən funksiyalarını yerinə yetirən struktur kimi); sosioloji xüsusiyyətlərə (ictimai əmək bölgüsü yolu ilə dövlət idarəetməsinin uyğun sferasında cəmiyyət tərəfindən üzərinə qoyulmuş dövlət tapşırıqlarını yerinə yetirmək üçün təşkil olunan kollektiv kimi); hüquqi xüsusiyyətlərə (müəyyən struktura (kollektivə) zəruri səlahiyyət və funksiyaların və ya dövlət-hakimiyyət səlahiyyətlərinin verildiyini göstərən), təşkilati xüsusiyyətlərə (verilmiş strukturun dövlət aparatına mənsub olduğunu, onun quruluşunu, yeni elementlərinin təşkili və qarşılıqlı əlaqələrini göstərən) malikdir. Burada biz yalnız dövlət orqanının təşkilati xüsusiyyətləri və onların dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturuna təsirlərinə diqqət yetirəcəyik.

Beləliklə, dövlət orqanı üzərinə qoyulmuş məqsəd və funksiyaları həyata keçirmək üçün dövlət tərəfindən formal qaydada yaradılmış vahid hakimiyyət strukturudur. Dövlət orqanını dövlət mülkiyyəti əsasında iqtisadi fəaliyyət göstərən dövlət müəssisəsindən; bir qayda olaraq, sosial və mənəvi xidmətlər göstərən dövlət idarələrindən, adətən ictimai həyatın müxtəlif sferalarında təşkilati funksiyaları yerinə yetirən dövlət təşkilatlarından fərqləndirmək lazımdır. Dövlət orqanlarında idarəetmə qərarları və hərəkətləri, digərlərində isə maddi, sosial və mənəvi məhsullar və xidmətlər yaradılır və reallaşdırılır. Konstitusiyaya görə, hakimiyyət bölgüsünün mövcud olduğu dövlətlərdə dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturu müxtəlif dövlət orqanlarının demokratik əsaslarla idarəetmə proseslərinə cəlb olunduğu sistem təşkil edir.

Konstitusiyaya və hakimiyyət bölgüsünün (üfqi istiqamətdə çəkilmə və tarazlaşdırma mexanizmləri təmin olunmaqla qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyətinə və şəqli istiqamətdə mərkəzi, regional, yerli dövlət idarəetmə və yerli özünüidarəetmə orqanları) həyata keçirildiyi dövlətlərdə dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturu özünəməxsus quruluşa malik olur ki, bu da idarəetmə proseslərinə demokratik əsaslarla müxtəlif dövlət orqanlarının və ictimai sistemlərin komponentlərinin cəlb olunmasına imkan verir. Çünki demokratiya şəraitində dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturu xalqın (ölkənin bütün vətəndaşlarının) həqiqi suverenliyini və hakimiyyətin yeganə mənbəyi olmasını təmin etməlidir.

Dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunun əsasını icra hakimiyyəti orqanları təşkil edir. Bu orqanlar dövlət aparatının praktiki olaraq bütün idarəetmə informasiyasını və mühüm dövlət məcburetə məvəsətlərini özündə cəmləşdirən ən iri həcmli və ən mürəkkəb hissəsini əhatə edir. İcra hakimiyyəti idarəetmə informasiyasının (xüsusilə direktiv, məcburi informasiyanın) qəbul olunduğu ən yüksək hakimiyyət səviyyəsindən icra hakimiyyəti orqanlarının bütün یرarxıyası və yerli özünüidarəetmə üzrə yayılmasını, diferensiasiya olunması və konkretləşməsinə, bu informasiyanın icraya qədər çatdırılmasını və onun davranışının uyğun tələblərə (normalara) tabe edilməsini təmin etməli olan şəxslənməmiş və hər şeyi əhatə edən vertikalə malik olmalıdır.

Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunda yerli özünüidarəetmə öz idarəetmə obyektinə, səlahiyyətlərinə, təşkilatında prosedur və formalarına, maddi-maliyyə təminatına, həyatının fəaliyyət texnologiyalarına və digər elementlərinə malik xüsusi alt sistem kimi çıxış edir. Lakin bu alt sistem «aşağıdan» hakimiyyətin mənbəyi və daşıyıcısı olan əhali ilə (o cümlədən, yuxarı idarəetmə orqanlarına münasibətdə), «yuxarıdan» isə dövlət hakimiyyət orqanları ilə bağlıdır. Bu isə dövlətin,

cəmiyyətin və dövlət idarəetməsinin sistemliliyini qoruyub saxlayan və möhkəmləndirən amildir.

Dövlət hakimiyyətinin nümayəndəli orqanları və uyğun olaraq şaquli istiqamətdə icra hakimiyyəti orqanları arasındakı təşkilati əlaqələrin qiymətləndirilməsində müxtəlif yanaşmalar mövzahidə olunur. Bəziləri belə hesab edir ki, nümayəndəli orqanlar guya dövlət idarəçiliyində iştirak etmir və hətta icra hakimiyyəti orqanlarına heç bir təsir göstərmirlər. Təşkilati əlaqələrin belə şərhilə rəziləşməyə olmur. Birincisi, bu orqanların qarşılıqlı asılılığı çəkindirmə və tarazlaşdırma mexanizmləri vasitəsi ilə özünü göstərir ki, bu da kədr məsələlərinin həlli və qanunların qəbulu zamanı xüsusilə hiss olunur. İkincisi, nümayəndəli orqanlar büdcə vasitəsi ilə, o cümlədən maliyyə, kredit, vergi və digər tənzimləmə vasitələrindən istifadə etməklə icra hakimiyyətlərinə kifayət təsir göstərir və bir çox hallarda onların fəaliyyətini məqsədəuyğun şəkildə istiqamətləndirir. Üçüncüsü, nümayəndəli orqanlar qanunların və digər normativ aktların qəbul olunması yolu ilə ictimai həyatın hüquqi əsaslarını formalaşdırır və icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyəti üçün normativ baza yaradırlar. Belə qarşılıqlı asılıqları inkar etmək, üfqi təşkilati əlaqələrin əhəmiyyətini qiymətləndirməmək dövlət idarəetməsi kimi mürəkkəb, sistemli ictimai hadisənin mahiyyətini azaltmaq olardı. Bu həm də dövlət idarəetməsini zəiflətmək olardı, çünki bu halda həmin orqanlar arasında əməkdaşlıq, qarşılıqlı dəstək əvəzinə rəqabət və qarşıdurma yarana bilər.

Məhkəmə sistemi ilə dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunun münasibətəri məsələsində vahid fikir mövcud deyildir. Hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipi bəzilərinin belə qənaətə gəlməsinə səbəb olur ki, məhkəmələr (hətta prokurorluq) idarəedici təsirlərin formalaşdırılması və reallaşdırılmasında iştirak etmirlər. Lakin yaddan çıxarmaq lazım deyil ki, məhkəmələr şikayət qaydasında idarəetmə qərarlarını dayandırır və ya ləğv edə bilər, vətəndaşların müraciəti əsasında idarəetmə qərarlarından fərqlənən və ya hətta ona zidd olan öz aktlarını qəbul edə bilərlər. İdarəetmə qərarlarının qanuniliyinə nəzərət hüququ isə prokurorluğa verilmişdir. Hüquqi dövletdə məhkəmə müdafiəsinin həcmi kifayət qədər geniş, məhkəmə aktlarının nüfuzu kifayət qədər yüksək olur. Buna görə də, məhkəmələrin və prokurorluğun dövlət idarəetmə proseslərinə təsirinə nəzərə alınmaq məqsədəuyğun olmazdı.

Beləliklə, əgər **dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturu** kimi yalnız ənanəvi olaraq sifir idarəetmə ilə məşğul olan icra hakimiyyəti orqanlarını deyil, həm də idarəetməyə təsir edən təşkilati əlaqələr sistemini də qəbul etsək, onda etiraf etmək lazımdır ki, bu struktur praktiki olaraq bütün dövlət hakimiyyəti orqanlarının, dövlət idarəedici təsirlərin formalaşması və reallaşdırılmasında bu və ya digər dərəcədə iştirak edən yerli özünüidarəetmə

orqanlarının müxtəlif təzahürələrini, cəhətlərini, asılılıqlarını da idarəetmə prosesinə daxil edir.

Dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunda müxtəlif elementlərin yerləşməsi və qarşılıqlı fəaliyyəti, onların üfqi və şaquli asılılığı, əlaqə formaları və imkanları bir çox obyektiv və subyektiv, xarici və daxili amillərin təsirinə bağlıdır.

Dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturuna güclü və bir çox hallarda hələdici təsir göstərən amil idarəetmə obyektinin vəziyyəti və yerləşdirilməsidir. İdarəetmə subyektini özündə ictimai sistem bütünü elementlərini və əlaqələrini əks etdirməməlidir. Burada aktual idarəetmə obyektlərinin müəyyənləşdirilməsi və onların idarəedici parametrlərinə təsirin təmin olunması kifayətdir. Əgər bu iş yerinə yetirilməmiş və dövlət bu və ya digər ictimai prosesin idarə olunması ilə bağlı funksiyaları öz üzərinə götürmüşsə, onda özünün təşkilati strukturunda bu proseslərlə zəruri qarşılıqlı əlaqələri nəzərə almalı və onlara tələb olunan idarəedici təsiri göstərə bilməlidir. Ənanəvi olaraq dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunda obyekt əsasına görə idarəetmə orqanlarının müxtəlif bloklarını müəyyənləşdirirlər: a) iqtisadi proseslərin; b) sosial-mədəni proseslərin; c) inzibati-siyasi proseslərin idarə olunması. Bu baxımdan hər şey idarə olunan obyektlərin idarəetmə tələbatlarının strukturundan asılı olur.

Dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturuna münasibətdə dövlətin ictimai funksiyaları, onun yürüdüüyü dövlət siyasəti və bunun əsasında meydana çıxan dövlət idarəetməsinin məqsəd və funksiyaları obyektiv amillər kimi çıxış edirlər. Aydındır ki, dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunda cəmləşdirilən təşkilati potensial o qədər olmalıdır ki, bu dövlətin siyasi, sosial, iqtisadi və beynəlxalq funksiyalarının hər birinin rəasional, tam və səmərəli şəkildə yerinə yetirilməsinə kifayət edə bilsin. Dövlət siyasətinin əsas istiqamətlərindən hər birinin də təşkilati təminatına ciddi ehtiyac vardır. Nəhayət, dövlət idarəetməsinin məqsəd və funksiyaları da müəyyən təşkilati imkanlara əsaslanmalıdır.

Dövlət idarəetməsinin özündə olan daxili şərtlər və amillər də çox şeyi müəyyənləşdirir. Bu, hər şeydən əvvəl dövlət aparatında çalışan, siyasi və inzibati dövlət vəzifələrinə tutan insan potensialıdır. İdarəetmə kadrlarının zəif hazırlığı və peşəkarlığının aşağı olması adətən dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunu mürəkkəbləşməsinə gətirib çıxarır. Daxili amillərdən biri də dövlət idarəetməsinin informasiya təminatıdır ki, bu da bir tərəfdən idarəetmə obyektlərinin tələbatlarının və maraqlarının uyğun şəkildə əks etdirilməsi ilə, digər tərəfdən isə idarəetmə subyektlərinin idarəetmə resurslarının cəmləşdirilməsi və dövlət idarəetməsinin məqsəd və funksiyalarının praktiki reallaşdırılmasına yönəldilməsi ilə bağlıdır.

Daxili amillərdən biri də dövlət idarəetməsinin demokratikliyidir. Demokratiklik cəmiyyətə öz problem və tələblərini sərbəst şəkildə və dəm dövlət (onun aparatı) qarşısında irəli sürməyə, idarəetməyə öz intellektual potensialını daxil etməyə, dövlət orqanlarını isə özünün idarəedici təsir-lərinin ictimai faydalılığını hiss etməyə imkan verir. Nəhayət, dövlətin təşkilati strukturuna təsir edən amillərdən biri də dövlət idarəetmə üslubudur. Bu, idarəetmə kadrlarının idarəetmənin müasir elmi metodları və texniki vasitələrini mənimsəmək və bunlardan daha rəşional və səmərəli idarəetmə məqsədi ilə istifadə etmək bacarığından ibarətdir.

Dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunun qurulmasında bir sıra təşkilati əsaslardan istifadə olunur ki, bu da aşağıdakı kimi struktur tiplərini formalaşdırır: xətti, funksional, xətti-funksional, proqram məqsədli, matris tipli və s.

Xətti əsas elə strukturlar yaradır ki, bu zaman dövlət orqanlarının şaquli, bir istiqamətli təbəçiliyi üstünlük təşkil edir və bu da yekun olaraq ciddi ierarxiya piramidasını əmələ gətirir. Burada adətən daha çox vahid rəhbərliyə əməl olunur ki, bu zaman hər bir şaquli idarəetmə səviyyəsində bir nəfər rəhbərlik etdiyi orqanda idarəetmə proseslərinin aparılmasını öz əlində cəmləşdirir. Bu struktur tipi icra üçün, hakimiyyət tələblərinin dəqiq şəkildə həyata keçirilməsi üçün əlverişlidir. Lakin burada əks əlaqələr zəif ifadə olunur ki, bu da onun universallığını və səmərəliliyini azaldır.

Funksional əsas xüsusi qaydada konkret idarəetmə funksiyalarını yerinə yetirməyə uyğunlaşdırılmış dövlət orqanlarının formalaşdırılmasına gətirib çıxarır. Bu, reallaşdırılan hər bir idarəetmə funksiyası üçün yüksək ixtisaslı mütəxəssislərdən ibarət aparat formalaşdırmağa imkan verir. Eyni zamanda, bu əsas funksiyalararası əlaqələndirmə kimi çox mürəkkəb problemlin yaranmasına səbəb olur ki, bu da ayrı-ayrı idarəetmə funksiyalarının ixtisaslaşdırılmış şəkildə aparılmasının üstünlüklərini məhdudlaşdırır.

Xətti-funksional əsas xətti və funksional əsasların üstünlüklərini birləşdirməyi təmin edir və elə strukturları yaradılmasına imkan verir ki, burada orqanlardan bəziləri idarəetmə qərarlarını qəbul edir və hakimiyyətin gücündən istifadə etməklə onları həyata keçirir, digərləri isə onları məsləhətçi, statistik, planlaşdırıcı, əlaqələndirici və digər xüsusiyyətlərə malik informasiya ilə təmin edirlər. Nəticədə dövlət idarəçiliyinin səviyyəsi yüksəlir.

İdarəetmə obyektlərində özünüidarəetmə mexanizmlərinin inkişafı idarəetmə strukturları üçün yeni təşkilati əsasların axtarılmasını zəruri edir. Son onilliklərdə bir çox dövlətlərdə proqram-məqsədli əsas daha çox diqqətə cəlb edilir ki, burada təşkilati strukturun əsası kimi hənəssə bir məqsəd (məqsədlər) və ya kompleks proqram qəbul olunur, uyğun elementlər və onların qarşılıqlı əlaqələri bu məqsədə təbə etdirilir. Gözləmək olar ki,

idarəetmənin, xüsusilə dövlət idarəetməsinin proqram-məqsədli strukturlarının böyük gələcəyi olacaqdır. Bu mənada matris strukturlarının da xüsusi rolu ola bilər.

Qəbul olunmuş struktur tipi bir qayda olaraq müəyyən ərazidə idarəetmə proseslərinə kompleks yanaşmanı təmin edən ərazi idarəetməsi ilə birlikdə və proqram-məqsədli strukturlarla, ayrı-ayrı problemlərin idarəetmə həlli ilə tamamlanmaqla dinamik inkişaf edən idarəetmə obyektlərinə çevik, adaptasiyalı yanaşmanı tətbiq etməyə və onların müxtəlifliyini bacarıqla əlaqələndirməyə imkan verir.

10.4. Dövlət idarəetmə orqanlarının təşkilatı xüsusiyyətləri

Dövlət orqanının dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunda əsas sistem əmələgətirici element kimi qəbul olunması onun daxili təşkilatı formalaşdırın (müəyyənləşdirən) tipik qarşılıqlı əlaqələrə xüsusi baxılmasını tələb edir. Elmi ədəbiyyatda qeyd edilir ki, idarəetmə strukturunun hər bir müstəqil vahidi aşağıdakıları təmin etməyə imkan verən xarici əlaqələrə malik olmalıdır:

- qarşısına qoyulmuş məqsədlərə nail olmaq və ya funksiyaları yerinə yetirmək üçün hər bir idarəetmə orqanının məsuliyyətinin tamlığını;
- müəyyən idarəetmə səviyyəsinin bütün həlqələrinin məqsədlərinin yuxarı səviyyə məqsədlərinə nisbətən balanslaşdırılmış olmasını;
- qarşıya qoyulmuş məqsədə nail olmaq üçün bütün idarəetmə funksiyalarının həm şaquli, həm də üfüqi istiqamətdə yerinə yetirilməsinin (qarşılıqlı əlaqələndirilməsinin) kompleksliliyinin təmin olunması;
- yerinə yetirilən idarəetmə funksiyaları baxımından dövlət idarəetmə aparatının müxtəlif səviyyələrinin və həlqələrinin səylərinin daha rəşional bölüşdürülməsi və əlaqələndirilməsinə (kooperasiyasına) nail olunması, onların təkrarlanmasının minimallaşdırılması və eyni zamanda, xətti-funksional və proqram-məqsədli struktur tiplərinin əsaslandırılmış qarşılıqlı fəaliyyətinin təmin olunması;
- hər bir idarəetmə məsələsinin həlli zamanı hər bir idarəetmə səviyyəsində səlahiyyətlərin rəşional şəkildə üfüqi istiqamətdə yenidən bölüşü və şaquli istiqamətdə həvalə olunması hesabına hüquqların (səlahiyyətlərin) və məsuliyyətin konsentrasiyası (təmərküzləşməsi);
- hər bir idarəetmə məsələsi ilə əlaqədar qərar qəbulu zamanı icraya nəzarətin təşkilatı-iqtisadi mexanizmlərinin məsuliyyət və hüquqların (səlahiyyətlərin) həcminə tam uyğunluğunun təmin edilməsi.

Dövlət orqanı yaradılarkən (yenidən qurularkən) onun dövlət idarəetməsinin təşkilatı strukturundakı vəziyyətinə baxılmalı və bu zaman

uyğun dövlət orqanlarının, xüsusilə icra hakimiyyəti funksiyalarını reallaşdıran orqanların mövcud olan uyğun təsnifatına əsaslanılmalıdır. Dövlət idarəetmə sferasında fəaliyyət göstərən dövlət orqanlarının vahid təsnifatı yoxdur, belə ki, hər bir ölkədə və hər bir tarixi dövrdə bu orqanlar günün tələblərinə cavab verməlidir. Lakin müxtəlif tədqiqatlarda belə təsnifat aparmaq üçün müəyyən meyarlar təklif olunmuşdur ki, bunlar da aşağıdakılardan ibarətdir:

- səlahiyyətlərinin *ərazi miqyasına* görə - hər bir orqan mərkəzi, regional orqanlara, onların yerli orqanlarına və yerli özünüidarəetmə orqanlarına bölünürlər;

- aralarındakı qarşılıqlı *təbəçilik prinsiplərinə* görə - yuxarı və aşağı idarəetmə orqanları fərqləndirilir;

- orqanın *təşkil olunma qaydalarına* görə - təşkil olunan (yuxarı orqan tərəfindən onun səlahiyyətləri çərçivəsində) və seçkili (əhali və ya nümayəndəli orqan tərəfindən) orqanlara bölünürlər;

- *səlahiyyətlərinin xarakter və məzmununa* görə - ümumi, sahə və sahələrarası (funksional) səlahiyyətlərə malik orqanlar;

- *məsələləri həll etmək səlahiyyətlərinə* görə - kollegial idarəetmə və vahid (təbşasına) rəhbərlik orqanlarını fərqləndirirlər.

Maliyyələşdirmə mənbələrinə görə, bəzən büdcə orqanlarını və iqtisadi cəhətdən müstəqil orqanları (idarəolunan obyektlərdən ayrırmalı hesabına) fərqləndirirlər. Lakin hesab olunur ki, hakimiyyətlə bağlı olan dövlət idarəetmə orqanları (geniş mənada) idarəetmənin keyfiyyətini şərtləndirən müəyyən stimullaşdırıcı asılılığı saxlasa da, yalnız büdcə orqanı olmalıdır.

Dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturu çoxsaylı dövlət orqanlarından ibarətdir ki, bunlar da bir-birindən fərqlənməklə yanaşı, bir sıra ümumi, tipik və eynilik təşkil edən cəhətlərə də malik olurlar. Eyni vəziyyətlə və yerinə yetirdikləri idarəetmə funksiyalarının uyğunluğu ilə xarakterizə olunan dövlət orqanlarını «dövlət idarəetmə sisteminin həlqəsi» anlayışı ilə ifadə edirlər. Bu və ya digər dövlət orqanının idarəetmə strukturunun hər hansı həlqəsinə aid edilməsi onun hüquqi statuslarının strukturları və xarici qarşılıqlı əlaqələrinin identikliyi (üst-üstə düşməsi) əlaməti ilə müəyyən olunur. Dövlət idarəetmə strukturunun həlqələri kimi aşağıdakıları ayırmaq olar: ölkə prezidenti, hökumət, digər mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları, yerli icra hakimiyyəti orqanları, yerli özünüidarəetmə orqanları və s.

İdarə olunan sistem baxımından dövlət orqanları bu və ya digər ixtisaslaşmış əlamət üzrə birləşmiş bütöv bir tamlı qarşılıqlı asılılıqda və qarşılıqlı fəaliyyətdə olur. Belə tamlıq dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunda orqanların uyğun alt sistemini yaradır. Orqanların alt sistemlərinin çoxsaylı olmasına və müxtəlifliyinə baxmayaraq, onlar

arasında alt sistemin ictimai prosesləri idarəetmədə yeri və rolunu müəyyənləşdirən bir sıra ümumi cəhətləri aşkar etmək olar:

- alt sistemlərin tərkibinə **səlahiyyətləri** hansısa bir əsas əlamətə görə (iqtisadiyyat sahəsi, xidmət sferası, dövlət idarəetmə funksiyası, ərazi, kompleks proqram) müəyyənləşdirilmiş dövlət orqanları daxil edilir;

- uyğun alt sistemə daxil olan orqanlar arasında birbaşa struktur-funksional **subordinasiya** əlaqələri yaradılır;

- dövlət orqanlarının hər bir alt sistemi **daxili mütəşəkkil** (özünün xüsusi strukturuna malik), digər alt sistemlərdən ayrılmış və müəyyən **mərkəzdən** - bu alt sistemdəki ali orqan tərəfindən idarə olunur;

- müəyyən alt sistemin orqanları və qarşılıqlı əlaqələri əhəmiyyətli dərəcədə dayanıqlıq, sabitliyə malik olur və konarda (o cümlədən, dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunda) özünəməxsus **vahid tam** kimi çıxış edir;

- dövlət orqanlarının alt sistemi (və onun tərkibinə daxil olan komponentlər) idarəetmə obyektləri və dövlət orqanlarının digər alt sistemləri ilə xüsusi, yalnız ona xas **olan qarşılıqlı fəaliyyət** növlərinə malikdirlər.

Dövlət orqanlarının alt sistemi həm şaquli (mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları), həm də üfüqi (şəhərin, rayonun ərazi idarəetmə orqanları) quruluşa malik olur. Hər bir alt sistemin imkan və məhdudiyyətlərinin rəşional əlaqələndirilməsi, bir-birini tamamlaması və dövlət idarəetməsinin tarazlaşdırılması təşkilati strukturunun formalaşdırılması tələb olunur. Bu, sistemin komponentlərinin qarşılıqlı əlaqələri ilə təmin olunur və beləliklə də alt sistemlərin tamlığına və onların təşkilati strukturunda birləşdirilməsinə nail olunur. Ən əhəmiyyətli qarşılıqlı əlaqələr kimi aşağıdakıları xüsusi qeyd etmək olar:

- struktur (quruluş) əlaqələri, bu əlaqələr vasitəsi ilə həm bütün təşkilati strukturun, həm də onun alt sistemlərinin, ayrı-ayrı orqanların, onların daxili təşkilii və tərkibinin müəyyənləşdirilməsi və yenidən qurulması həyata keçirilir;

- funksional əlaqələr, bu əlaqələr dövlət orqanlarının daxili idarəetmə funksiyalarının formalaşma və reallaşmasının, təşkilati strukturunun və onun tərkib hissələrinin tamlığını və dinamikliyini təmin edən kanalları əks etdirir;

- «əks-əlaqə» tipli əlaqələr, bu əlaqələr müxtəlif həlqələrin və ayrı-ayrı orqanların aktivliyinə, hərəkətlərinin məqsədəuyğunluğuna daim nəzarət etməyə, onların obyektiv tələblərə uyğunluğunu yoxlamağa imkan verir;

- informasiya əlaqələri, bu əlaqələr dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunun bütün komponentləri arasında qarşılıqlı informasiya mübadiləsi üçün şərait yaradır.

Dövlət orqanının strukturu dedikdə, adətən onun bölmələrinin toplusu, onlarda mövcud olan vəzifələr, orqanın üzünə qoyulmuş funksiya və səlahiyyətlərin bölmələr arasında bölüşdürülməsi sxemi, bu bölmələrin və vəzifələrin qarşılıqlı münasibətlər sistemi başa düşülür. Dövlət orqanının strukturu bu orqanın dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunda tutduğu yerindən, səlahiyyətlərinin həcmi və məzmunundan və uyğun olaraq ictimai proseslərin idarə olunmasındakı rolundan asılıdır. Dövlət orqanının strukturu tamamilə onun səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinə tabe olub, yuxarıdan aşağı qurulur.

Nəzərə almaq lazımdır ki, müxtəlif dövlət orqanlarının strukturları arasında təşkilati qarşılıqlı asılılıq mövcuddur. Mürəkkəb və sadə struktura malik orqanlar arasında xüsusi münasibətlər olur. Konkret dövlət orqanının strukturunun mahiyyəti yalnız onun idarəetmə obyektinin strukturu və digər dövlət orqanları ilə, o cümlədən müxtəlif funksional təyinətli dövlət orqanları ilə əlaqələrinin açılması yolu ilə başa düşülə bilər. İdarəolunan obyektlərlə bilavasitə əlaqəli olan və ictimai proseslərə birbaşa təsir göstərən orqanlar: a) idarəolunan obyektlərin idarəedici təsirlərə olan zəruri tələblərinə cavab verən, b) yuxarı orqanlar tərəfindən edilən idarəedici təsirlərin diferensiasiyası və gücləndirilməsini təmin edən struktura malik olmalıdır.

İerarxiyanın yuxarı pilləsində duran və idarə olunan obyektlərə digər orqanlar vasitəsi ilə dolaylı yolla təsir göstərən dövlət orqanlarının strukturu bu məqsədlərə nail olmaq üçün uyğunlaşdırılmalıdır. Dövlət orqanının strukturu, eyni zamanda, onun öz aparatının fəaliyyətinin rəşional təşkilini və səmərəli idarə olunmasını təmin etməlidir. Uyğun olaraq bu struktur bəzi tələblərə cavab verməli və müəyyən qaydalar əsasında formalaşmalıdır. Bu tələblər içərisində aşağıdakıları qeyd etmək olar: struktur mobil olmalı, operativlik tələbinə cavab verməli, qənaətcil olmalıdır.

Dövlət orqanının strukturunun formalaşması və qiymətləndirilməsi zamanı potensial idarəolunanlıq normasının müəyyənəşdirilməsi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Bu norma verilmiş strukturun onun üzünə qoyulmuş məqsədləri, funksiya və səlahiyyətləri yerinə yetirəcəyinə, uyğun prosesləri lazımi səviyyədə idarə edə biləcəyinə zəmanət verdiyini müəyyənəşdirməyə imkan verir. İdarəolunanlıq normasının müəyyənəşdirilməsinə tapşırılmış məsələlərlə müəyyən olunan, rəhbərin şəxsiyyətindən, heyətdən asılı olan, texniki xarakterli amillər təsir göstərir.

Əgər dövlət orqanının strukturuna onun rəşionallığı və səmərəliliyi baxımından yanaşsaq, onda verilən səlahiyyətlərin uyğunluğu qənaətinə gəlmək üçün çoxsaylı amilləri, bəzən hətta bir-birinə zidd olan amilləri nəzərə almaq lazımdır. Burada iki başlanğıc məqamı: səlahiyyətlərin reallaşdırılmasının **təşkilati-hüquqi formasını** və uyğun olaraq bu səlahiyyətləri la-

zimi formada reallaşdırmaq səlahiyyətlərinə malik **rəhbər həlqəni** nəzərə almaq lazımdır.

İxtiyari dövlət orqanının strukturunun qurulması zamanı birinci məsələ rəhbər həlqənin, yeni orqanın hüquqi statusuna görə idarəetmə qərarlarında öz əksini tapan hakimiyyət səlahiyyətlərinin istifadə olunması ilə bilavasitə bağlı olan dövlət vəzifələri çoxluğunun dəqiq müəyyənəşdirilməsindən ibarətdir. Kollegial dövlət orqanında bu, uyğun kollegiyanı - verilmiş orqanın rəhbər həlqəsini əmələ gətirən vəzifələrin tərkibindən ibarətdir. Təkbəşinə rəhbərlik xarakterli dövlət orqanında isə bu, həmin orqanın rəhbəri və rəhbərin olmadığı vaxtlarda onun qərar qəbul etmək səlahiyyətləri verdiyi müavinlərdən biri ola bilər. Bəzən belə hesab edirlər ki, dövlət orqanının səlahiyyətləri onun struktur bölmələri arasında bölüşdürülməlidir. Lakin bu halda iradənin vahidliyi, qərarların məntiqiliyi və məsuliyyətin nizamlılığı pozulmuş olar. Qeyd edək ki, struktur bölmələri dövlət orqanının səlahiyyətlərini həyata keçirmir, yalnız rəhbər həlqənin fəaliyyətini təmin edirlər.

Strukturun təşkili zamanı nəzərə alınan ikinci məsələ orqanın bölmələrini elə təşkil etməkdən ibarətdir ki, bu bölmələr rəhbər həlqəyə dövlət orqanının səlahiyyətlərini tam həcmdə və keyfiyyətli icra etməyə şərait yaratsın. Bölmələrin təşkil edilməsində üfüqi və şaquli strukturlardan istifadə olunur. Analitiklər üfüqi struktur daha rəşional hesab edirlər, çünki bu struktur icraçı rəhbərlə yaxınlaşdırır, ünsiyyəti yaxınlaşdırır, çevikliyi və qarşılıqlı əvəzlənməni təmin edir, vəzifələrin icra olunmasını qiymətləndirməyə imkan verir, məsuliyyəti aydınlaşdırır, xoş mühitin yaranmasına kömək edir. Lakin praktikada bölmələrin şaquli strukturlarından daha çox istifadə olunur ki, bu da rəhbər həlqənin üfüqi təşkilati əlaqələrinin zəifləməsinə, dövlət orqanının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinə təsir göstərən baxımdan rəqabətin güclənməsinə, qrup maraqlarının dövlət orqanının ümumi maraqlarından üstün tutulmağa başlamasına gətirib çıxara bilər.

Bölmələrin yaradılması zamanı həll edilməli üçüncü məsələ vəzifələrin və iş yerlərinin müəyyənəşdirilməsindən ibarətdir.

XI FƏSİL. DÖVLƏT İDARƏTMƏSİNİN HÜQUQİ TƏNZİMLƏNMƏSİ

11.1. Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin mahiyyəti və məzmunu

Dövlət idarəetmə nəzəriyyəsinin ən vacib problemlərindən biri dövlət idarəetməsinin hüquqi təminatından, hüquqi tənzimlənməsindən ibarətdir. Dövlət idarəetməsinin hüququ tənzimlənməsi dedikdə, geniş mənada, ictimai həyat fəaliyyətinin elə cəhətlərinin nizamlanması nəzərdə tutulur ki, bunlar ümumi iradəni, insan haqları və azadlıqlarının reallaşdırılması ilə bağlı tələbat və maraqları, humanizmi, sosial ədaləti, tarixi varisliliyi, ictimai proses və münasibətlərin dayanıqlığı və etibarlılığını, səlahiyyətli dövlət orqanlarının dövlət işlərinin idarə edilməsi sahəsində norma yaradıcılıq və norma tətbiqetmə fəaliyyətini ifadə edirlər. Dar mənada isə, dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsi dövlət orqanlarının təşkili və onların fəaliyyət qaydalarının müəyyənləşdirilməsi sahəsində dövlətin fəaliyyətini nəzərdə tutur. Bu halda onun təyinatı dövlət orqanlarının təşkili və fəaliyyəti, onların qarşılıqlı münasibətləri ilə, yəni məqsədləri, funksiyaları, strukturu, metodları, prosedurları, əməliyyatları və dövlət idarəetməsinin digər elementləri ilə bağlı meydana çıxan ictimai münasibətlərin nizamlanmasından ibarət olur.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsi dövlətin hüquqi normaların köməyi ilə ictimai münasibətlərə təsiri prosesidir ki, bunun da nəticəsində ictimai münasibətlərin normativ-hüquqi nizamlanması baş verir. Dövlət maraqlarının ifadə olunduğu ictimai münasibətlər, yəni cəmiyyətin işlərini idarə etmək sahəsində dövlətin vəzifə və funksiyalarının praktiki reallaşdırılması ümumiləşdirilmiş şəkildə dövlət-idarəetmə münasibətləri adlandırılır. Bu münasibətlər yalnız dövlət hakimiyyət orqanlarının mövcud qanunvericiliyə uyğun olaraq təşkili və fəaliyyəti ilə deyil, həm də onların səlahiyyətlərinə uyğun olaraq dövlət hakimiyyət funksiyalarının reallaşdırılması ilə bağlı yaranır, dəyişdirilir və ləğv edilir. Bütün bunlar cəmiyyətin və dövlətin idarə olunması məqsədi ilə həyata keçirilir.

Hüquqi tənzimləmə ictimai münasibətlərə təsir prosesində dövlət tərəfindən reallaşdırılan hüquqi funksiyadır. Bu funksiya vasitəsilə ictimai münasibətlərin iştirakçılarının davranışı hüquqi normalarda nəzərdə tutulan tələblərə uyğunlaşdırılır. Normaların legitimliyi və icrasının məcburiliyi isə cəmiyyət tərəfindən dəstəklənir və dövlətin hakimiyyət gücünün tətbiqi imkanları ilə təmin olunur.

Hüquqi tənzimləməyə dövlət idarəetməsinin tərkib hissəsi kimi baxmaq olar. Çünki bu funksiya müstəsna olaraq dövlətə məxsusdur. Dövlət hüququn zəmanətçisi kimi çıxış edir. Bu zaman o, hüquq tətbiqetmə, hüquq-mühafizə sahəsində inhisara malikdir.

Məlumdur ki, dövlət siyasi sistemdə müstəsna yer tutmaqla müxtəlif üsullarla cəmiyyətin digər institutlarının mövcudluğu və fəaliyyəti üçün zəruri şəraiti təmin edir. Dövlət hüquqi sistemin subyekti olaraq vətəndaşdan tutmuş cəmiyyətə qədər hər bir hüquq subyektini həm milli dövlət sərhədləri daxilində, həm də beynəlxalq aləmdə özünüifadə, özünüinkisaf və özünütəsdiq imkanları ilə təmin edir. Bu mənada dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin mahiyyəti hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyətinin demokratik dəyərləri ilə, şəxsiyyətin azad və hərtərəfli inkişafı üçün şəraitin yaradılmasında onların yeri və rolu ilə açıqlana bilər.

Hüquq anlayışını qanunla qarışdırmaq olmaz. Qədim dövrlərdən hüquq müəyyən edilmiş forma və prosedur üzrə qəbul olunmuş qanunlardan əvvəl yaranan bir məfhum kimi başa düşülür. Qanun isə yalnız hüquqdan əks etdirməklə onu başqaları üçün öhdəliyə çevirir. Hüquq insanların ictimai və şəxsi fəaliyyətini nizamlamaq sahəsindəki tələbatları və maraqları ilə, onların ümumi iradəsi ilə sıx bağlıdır. Hüquq özündə şəxsiyyətin haqq və azadlıqları, humanizmi, sosial ədalət, ictimai proseslərin tarixi dayanıqlılığı və etibarlılığı kimi məqamları əks etdirir. Bu isə o deməkdir ki, hüquq heç də sadəcə hakim sifətin və ya monarxın iradəsi, yaxud ali dövlət hakimiyyəti tərəfindən təsdiq olunan (parlament və ya prezident) qanun deyil. O, insanların şüurunun, davranışının, fəaliyyət və münasibətlərinin tərkib hissələrindən biridir və onların bir-birilə əlaqəsini, hamrəyliyi, əməkdaşlığını, vahid bir cəmiyyətə məxsusluğunu ifadə edir. Hüquq öz əksini qanunda tapa bilər və bu zaman hüquqi təsir gücünə malik ola (dövlət strukturları vasitəsilə reallaşdırıla) bilər və ya insanların şüurunda, adət və ənənələrində saxlanıla və beləliklə, bilavasitə həyata keçirilə bilər.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin mahiyyəti dövlət hakimiyyətinin və idarəetmənin həyata keçirilməsi ilə bağlı münasibətlərdə insanların məqsədəuyğun davranış qaydalarının normativ şəkildə təyin edilməsindən ibarətdir. Bu isə hüquqi tənzimlənmənin funksional təyinatını və dövlətin hakim iradəsinin həyata keçirilməsinin hüququ təminatının uyğun texnologiya və üsulların müəyyən edir. Mahiyyət etibarilə belə tənzimlənmənin məzmununu idarəetmə fəaliyyətinin praktiki həyata keçirilməsi texnologiyalarından daha çox dövlət idarəetməsinin səmərəliliyini təmin etmə mexanizmi, dövlətin cəmiyyətə (onun formalaşması, fəaliyyəti və inkişafı

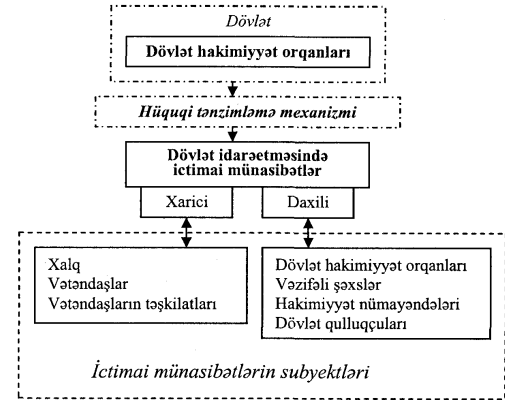
proseslərinə) təsirinə strateji vasitəsi kimi dövlət qərarlarının işlənilib hazırlanması, qəbulu və reallaşdırılması texnologiyaları təşkil edir.

Hüquqi münasibətlər hüquq normaları ilə tənzimlənən ictimai münasibətlər olub insanlar və onların təşkilatları arasında ən müxtəlif fəaliyyət sferalarında meydana çıxır. Dövlət idarəetməsində hüquqi münasibətlər dedikdə, dövlətin və cəmiyyətin işlərinin idarə olunmasının zəruriliyi ilə bağlı dövlət hakimiyyətinin reallaşdırılması nəticəsində yaranan ictimai münasibətlərin hüquq normaları ilə tənzimlənməsi başa düşülür.

Hüquqi münasibətlər, bir qayda olaraq, ikitərəfli xarakter daşıyır: subyektlərdən birinin hüquqlarına digərinin vəzifələri uyğun gəlir və əksinə. Hüquqi münasibətlərin iştirakçılarının hər ikisi son nəticədə subyektlərin hüquq və vəzifələrini müəyyənləşdirən, onların reallaşdırılmasına zəmanət verən dövlətlə bağlıdır.

Beləliklə, dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsi insanlar üçün icrası məcburi olan, ictimai rəyin və dövlət aparatının imkanları ilə təmin olunan hüquqi davranış normalarının dövlət tərəfindən müəyyənləşdirilməsindən ibarətdir ki, bu da dövlətin-cəmiyyətin hakim qüvvəsinin tələbləri olub, ictimai həyat fəaliyyətini nizamlamaq üçün zəruridir. Bu normalar sosial şərtləndirilmiş, əsaslandırılmış və səmərəli, sistemli təşkil olunmuş və hökmən praktiki reallaşdırılan olmalıdır.

Dövlət özünün hakimiyyət orqanları vasitəsi ilə ictimai proseslərin və münasibətlərin müəyyən sferalarını tənzimləyir və bu məqsədlə həmin münasibətlərin subyektlərinin davranış və fəaliyyətinin qayda və ardıcılığını müəyyənləşdirir. Dövlət bunun üçün sərəncamında olan bütün hüquqi təsir imkanlarından istifadə edir və bu təsirləri hüquqi tənzimləmə mexanizminin köməyi ilə həyata keçirir. Bu mexanizm şərti olaraq onu əmələ gətirən qarşılıqlı əlaqəli və razılaşdırılmış qaydada fəaliyyət göstərən elementlər çoxluğunun tətbiqi nəticəsində hərəkətə gətirilir. Ona görə də dövlət idarəetmə münasibətlərinin hüquqi tənzimləmə mexanizmini sxematik şəkildə şərti olaraq aşağıdakı kimi təsvir etmək olar.



Şəkil 11.1. Dövlət idarəetmə münasibətlərinin hüquqi tənzimlənmə mexanizmi

Sxemdən görüldüyü kimi dövlət özünün hakimiyyət orqanları vasitəsi ilə hüquqi tənzimləmə mexanizmindən istifadə etməklə ictimai münasibətlərə təsir göstərir. Dövlət idarəetmə münasibətlərinin hüquqi tənzimləmə mexanizmi hüquqi elementlərin vahid sistemidir. Onun köməyi ilə dövlətin hakimiyyət-idarəetmə funksiyalarının cəmiyyətin qarşısında duran vəzifələrə uyğun şəkildə təşkil olunaraq həyata keçirilməsi və ictimai münasibətlərə nəticəli hüquqi təsirlərin göstərilməsi təmin edilir. Bu mexanizmin strukturu qanunlarda, qanunaltı normativ və digər hüquqi aktlarda əks olunmuş norma və qaydaları; hüquqi münasibətləri; hüquqi məsuliyyəti; hüquqi düşüncəni; hüquqi faktları; hüquq normalarının tətbiqi aktlarını, hüquq və vəzifələrin reallaşdırılması aktlarını; dövlət-hüquq institutlarını, təşkilati strukturları, təşkilati-hüquqi tədbirləri, vasitələri, metodları, formaları və sosial əhəmiyyətli hadisələrin, proses və münasibətlərin hüquqi vasitəçiliyinin digər elementlərini özündə birləşdirir. Hüquqi tənzimləməyə məruz qalan ictimai münasibətləri də xarici və daxili kimi iki qrupa ayırmaq olar ki, onların da subyektləri uyğun olaraq a) xalq, vətəndaşlar, onların təşkilatları və b) dövlət hakimiyyət orqanları, vəzifəli şəxslər, hakimiyyət nümayəndələri, dövlət qulluqçularından ibarətdir.

11.2. Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin predmeti və metodları

Qeyd etdiyimiz kimi, dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsini dövlətin ictimai münasibətlərə hüquqi normaların köməyi ilə təsiri prosesi kimi xarakterizə etmək olar ki, bunun da nəticəsində ictimai münasibətlərin normativ-hüquqi nizamlanması baş verir. Bu, hüquqi tənzimlənmənin predmeti və metoduna əsaslanır.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin **predmeti** ümumi maraqlı kəsb edən müxtəlif məsələlərin, sosial əhəmiyyətə malik müxtəlif problemlərin həlli üçün dövlət hakimiyyət orqanlarının təşkili və fəaliyyəti sahəsində mövcud olan ictimai münasibətlərdən ibarətdir. Başqa sözlə desək, dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin predmetinin xüsusiyyətləri idarəetmə proseslərində dövlət hakimiyyətinin reallaşdırılması vasitələrinin, üsul və prosedurlarının hüquqi qaydada müəyyənləşdirilməsi ilə bağlıdır. Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin predmeti kimi həm dövlət orqanlarının hüquqi statusu, fəaliyyətinin təşkili və texnologiyaları, həm də xüsusilə idarəolunan obyektlərin, o cümlədən, vətəndaşların hüquqi vəziyyəti, uyğun olaraq onların dövlət orqanları ilə birbaşa və əks-əlaqələri çıxış edir. Bütövlükdə məqsədlər, funksiyalar, formalar, təşkilati-hüquqi vasitələr, metodlar, mərhələlər, prosedurlar, tədbirlər, əməliyyatlar, prinsiplər və dövlət idarəetməsinin bir çox digər elementləri hüquqi tənzimlənmənin predmetinin tərkibinə daxildir. Bu mənada dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin predmeti dövlət və ictimai münasibətlərin aşağıdakı aspektlərini əhatə edir:

- *dövlətə cəmiyyət, vətəndaşlar arasındakı münasibətlər*. Bu münasibətlərin köməyi və vasitəsi ilə dövlət idarəedici təsirlər formalaşdırılır, cəmiyyətin işlərinin dövlət aparatı tərəfindən idarə olunması reallaşdırılır;

- *dövlətin daxilində, dövlət orqanları arasında onların görməli olduğu işlərin və bunları idarə etmək üçün zəruri olan dövlət hakimiyyətinin (səlahiyyətlərin) bölüşdürülməsi ilə bağlı münasibətlər*. Bu münasibətlərin mərkəzi məsələsi dövlət orqanının hüquqi statusunu müəyyənləşdirməkdən ibarətdir.

- *həm peşəkar dövlət qulluğunda çalışması (dövlət orqanlarının kadr tərkibi), həm də özünün bu və ya digər problemini həll etmək üçün dövlət orqanlarına müraciət etməklə dövlət-idarəetmə proseslərinə cəlb olunmuş insanlar arasındakı münasibətlər*.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin mərkəzində dövlət orqanının hüquqi statusunun müəyyənləşdirilməsi durur ki, bu da hüquqi mənə daşıyan üç qrup elementdən ibarətdir:

Birincisi, hüquqi status dövlət orqanının ölkənin dövlət idarəetmə orqanlarının bütöv sistemindəki yeri və rolunu özündə əks etdirir. Orqanların qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti (üfqi) və ya mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti və ya yerli özünüidarəetmə orqanlarına (şaquli), həmçinin icra hakimiyyəti orqanlarının hər hansı ixtisaslaşmış alt sistemində mənsub olması onların hüquqi statusunun formalaşması üçün əsas rolunu oynayır. Bu əlamətə görə dövlət orqanlarının ierarxiq strukturdakı şaquli və üfqi qarşılıqlı əlaqələri, subordinasiya və təcəllik əlaqələri müəyyən edilir.

İkincisi, hüquqi statusun müəyyənləşdirilməsinin ən mühüm məsələsi dövlət orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin hüquq və vəzifələrinin müəyyənləşdirilməsi və bunun reallaşdırılması üçün onlara uyğun səlahiyyətlərin verilməsindən ibarətdir. Dövlət orqanları və ya vəzifəli şəxslər öz fəaliyyətlərində bu səlahiyyət hədlərini aşma bilməzlər. Yəni bu halda «qadağan olunmayan hər şeyə icazə verilir» prinsipi işləmir. Müxtəlif səviyyəli dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin dəqiq bölgüsünün aparılması hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipinin reallaşdırılmasının ən mühüm üsullərindən biridir. Konstitusiyaya ilə hall olunan əsas vəzifələrdən biri ali hakimiyyət orqanlarının (üfqi istiqamətdə), mərkəzi, regional və yerli hakimiyyətlərin (şaquli istiqamətdə) səlahiyyətlərinin müəyyənləşdirilməsi və uyğun olaraq məhdudlaşdırılmasından ibarətdir. Əgər hansısa məsələlərin həlli müəyyən bir hakimiyyət orqanının səlahiyyətlərinə aid edilibsə (bu halda başqa bir orqanın bu işlərlə məşğul olmaq hüququ yoxdur), onda bu dövlət orqanının müstəsna səlahiyyətlərindən danışmaq olar. Lakin birgə səlahiyyətlər də (həm üfqi, həm də şaquli istiqamətdə) mümkündür ki, bu zaman eyni məsələlər iki və ya daha çox dövlət orqanı tərəfindən həll edilə bilər. Bu halda, bir qayda olaraq, həmin orqanlardan biri (adətən dövlət ierarxiyasında daha yuxarıda duran) üstün səlahiyyətlərə malik olur. Beləliklə, hüquqi statusun müəyyənləşdirilməsi zamanı konkret dövlət orqanı üçün idarəetmə funksiyaları, bu funksiyalara uyğun səlahiyyətlər müəyyənləşdirilir, onları həyata keçirmək üçün forma və metodlar, idarəetmə obyektlərinin və ya onların fəaliyyətinin ayrı-ayrı məsələlərinin (aspektlərinin) siyahısı hüquqi qaydada müəyyən edilir. Praktikada bəzən idarəetmə funksiyalarının (idarəedici təsirlər sistemi) əvəzinə dövlət orqanının qarşısında duran məsələlər göstərilir ki, bu da nəticədə orqanın nə etməli olduğunu bildirsə də, bunu necə və hansı funksiyaların köməyi ilə yerinə yetirməyi aydınlaşdırmağa imkan verir.

Üçüncüsü, dövlət orqanının hüquqi statusu onun təşkilati strukturunun, eyni zamanda, onun fəaliyyətinin forma, metod və prosedurlarının hüquqi cəhətdən müəyyən edilməsini tələb edir. Çünki hər bir orqanın səlahiyyətləri nəinki yalnız reallaşdırılmalıdır, həm də uyğun vəzifəli şəxslər tərəfindən,

hüquqi metodlardan istifadə zamanı müəyyən edilmiş hüquqi forma və prosedurlara əməl etməklə və lazımı hüquqi nəticələrlə reallaşdırılmalıdır.

Dövlət hüququn köməyi ilə tənzimləmə funksiyasını həyata keçirərək idarəetmə münasibətlərinə, onların iştirakçılarının hərəkətlərinə tənzimləyici təsirlərini göstərməsinin hüquqi vasitələrinin və üsullarının müəyyən toplusundan istifadə edir ki, bu da ictimai münasibətlərin hüquqi tənzimlənməsinin metodlarını təşkil edir. Hüquqi tənzimləmə **metodu** dedikdə, hüquqi normaların ictimai münasibətlərə təsir üsulu başa düşülür. Başqa sözlə desək, bu, dövlət aparatına daxil olan sosial idarəedici sistemlərin bütövlükdə sosial-hüquqi sferaya və onun elementlərinə təsirlərinin hüquqi qaydaları, vasitələri, üsulları toplusudur. Hüquqi tənzimləmə metodu aşağıdakı xüsusiyyətlərə malikdir; a) o, dövlət orqanlarının şəxsinə yalnız dövlətə xasdır; b) yalnız hüquqi normalara aiddir (toxunur); c) hüquqi normaların təsirliliyi dövlət məcburetməsi ilə təmin olunur.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsində onun predmetinə uyğun hüquqi tənzimlənmə metodlarından istifadə olunur və bu predmetin xüsusiyyətləri metodun özünəməxsusluğunu müəyyən edir. Metod hüququn tənzimləyici xüsusiyyətlərinin iradi tərəfini xarakterizə edir və bu mənada hüquq qeyri-bərabərliyin, hakimiyyət-idarəetmə münasibətlərinin subyektlərinin hüquqi asimmetrikliliyini müəyyənləşdirən idarəetmə modelinin hüquqi forması kimi çıxış edir. Bu, bir tərəfin digərinə xətti (rəis - təbəçilikdə olan) və ya funksional (müfəttiş - nəzarət edilən) təbəçiliyi ilə bağlıdır.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin metodunu təşkil edən bütün vasitələr, üsullar və qaydalar çoxluğuna dövlətin ictimai inkişafa nail olmaq məqsədi ilə öz məsələlərini necə və hansı qaydada həll etdiyini göstərir. Müxtəlifliyinə baxmayaraq, onların hamısı tənzimlənən ictimai münasibətlərin iştirakçılarının hər birinə, o cümlədən hüquq normalarını müəyyənləşdirən dövlət orqanlarının özlərinə də şamil edilir. Hüquqi tənzimləmə metodu hökmən hüquqi qaydada rəsmiləşdirilməli və normativ ifadə olunmalıdır. Hüquqi tənzimlənmə metodu iki məqamı xarakterizə edir: birincisi, hüquqi tənzimlənmənin subyekti (mənbəyi), yəni uyğun hüquqi normaları qəbul etmək səlahiyyətinə malik orqan; ikincisi, bu hüquqi normaların mahiyyəti və məzmunu. Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin subyekti müəyyən dövlət orqanlarının idarəetmə sahəsində hüquqi normalar müəyyənləşdirmək imkanlarını, xarakterini və fəaliyyət hüddullarını göstərir. Buna uyğun olaraq hüquqi tənzimlənmənin *markəzləşdirilmiş (imperativ), qeyri-markəzləşdirilmiş (dispozitiv) və yardımçı (subsidiar)* metodlarını fərqləndirirlər:

- *markəzləşdirilmiş (imperativ)* tənzimlənmə metodu (subordinasiya metodu). Bu zaman tənzimlənmə dövlət hakimiyyət orqanları tərəfindən onların səlahiyyətləri və hüquqi təbəçiliyində olan obyektlər çərçivəsində

yuxarıdan aşağıya qədər imperativ əsaslarla həyata keçirilir. Buna misal olaraq, mərkəzi hakimiyyət orqanları tərəfindən ölkə Konstitusiyası ilə müəyyənləşdirilən səlahiyyətlər çərçivəsində həyata keçirilən hüquqi tənzimlənməni göstərmək olar. Belə tənzimlənmədə (imperativ) dövlət hakimiyyətinin atributları – onun idarəetmə proseslərində davranış normaları (qaydaları) müəyyənləşdirmək və təmin etmək bacarığı tamamilə reallaşdırılır.

- *qeyri-markəzləşdirilmiş (dispozitiv)* tənzimlənmə metodu (koordinasiya metodu). Bu zaman hüquqi tənzimlənmə eyni vaxtda bir neçə dövlət hakimiyyəti orqanı tərəfindən razılaşdırma, müqavilə, birgə aktların qəbul olunması, aşağının təşəbbüslərini dəstəkləmək və s. yolu ilə həyata keçirilir. Bu üsul ictimai münasibətlərin tənzimlənməsinin üç imkanını özündə birləşdirir: 1) hüquqi xarakterli məlum hərəkətlərin yerinə yetirilməsinə icazə vermək; 2) ictimai münasibətlərin iştirakçılarında hüquqi normalarla tənzimlənən müəyyən hüquqların verilməsi; 3) müəyyən qarşılıqlı münasibətlərdə olan şəxslərə öz davranış variantlarını seçmək imkanının verilməsi. Bu, faktiki olaraq bərabərliyə uyqlu tərəflərin (subyektlərin) arasındakı münasibətləri tənzimləmə üsuludur və onlara hüquqla tənzimlənən qarşılıqlı münasibətlərinin forma və üsulları ilə bağlı məsələnin özləri tərəfindən həll olunması imkanını verir. Dövlətin demokratiqləşdirilməsi, yerli dövlət və özünüidarəetmə orqanlarının müstəqilliyinin əhəmiyyətli dərəcədə artdığı şəraitdə idarəetmə proseslərinin bu cür əlaqələndirilməsi hüquqi tənzimlənməsi getdikcə daha çox əhəmiyyət daşımağa başlayır. Burada ən vacib məsələ hüquqi tənzimləmə subyektlərini (markəzləşdirilməsi və qeyri-markəzləşdirilməsi) bir-birinə qarşı qoymamaqdan, dövlət idarəetməsinin istənilən təzahürlərində hüquqi tənzimlənməni yaxşılaşdırmaq məqsədi ilə onları bir-biri ilə əlaqələndirməkdən, optimal şəkildə birgə istifadə etməkdən ibarətdir.

- *yardımçı (subsidiar)* tənzimləmə metodu. Bu zaman tənzimlənmə ictimai münasibətlərin verilən sferasına toxunan digər hüquq sahələrinin normaları ilə tamamlanmış qaydada tətbiq olunur. Məsələn, dövlət qulluğu qanunvericiliyin müxtəlif sahələrində (konstitusiyası, inzibati, əmək, maliyyə) normativ hüquqi aktları ilə tənzimlənir.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin hüquqi vasitələrinin hamısı verilməsi mühit üçün xarakterik olan xüsusi hüquqi rejimdə fəaliyyət göstərirlər, yəni tənzimləyici başlanğıcda birləşmiş olurlar. Dövlət idarəetməsinin özünəməxsus hüquqi rejimində hüquqi tənzimlənmənin konkret vasitələrini və üsullarını fərqləndirirlər, onların tənzimləyici xüsusiyyətlərinin özünəməxsusluğu mövcud olur. Eyni zamanda burada dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin bütün məzmununu əhatə edən özünəməxsusluq da meydana çıxır. Onun özünəməxsusluğu tənzimlənmədə aşağıdakı kimi vasitələrin, üsul və qaydaların birgə istifadəsində və dominantlığında özünü

göstərir: icazə vermə, qadağan etmə, öhdəlikləndirmə, tabeçilik, hesabatlılıq və nəzarətdə saxlamaq, dövlətin etibarını, qulluqçuların sadıqlığı, hüquqi stimullaşdırma və hüquqi məhdudlaşdırma. Məsələn, hamılıqla qəbul olunmuş mülahizəyə görə, hüquqi stimullaşdırma özündə həm pozitiv (subyektiv hüquq, imtiyazlar, mükafatlandırma), həm də neqativ (qadağalar, cavabdehlik, məcburetmə tədbirləri, töhmət, cəzalandırma) təsirlərini birləşdirir.

İdarəetmə proseslərində və münasibətlərində davranışı müəyyən edən hüquqi normaların mahiyyəti və məzmunu hüquqi tənzimlənmə üsullarından asılı olur ki, bu üsullarda hüquqi normaların qarşılıqlı fəaliyyətdə olan iştirakçılara hüquqi təsirlərinin xüsusiyyəti (mahiyyəti) öz əksini tapır. Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənmə üsullarının ümumi şəkildə aşağıdakı növlərini fərqləndirirlər:

- məcbur etmə (pozitiv öhdəlikləndirmə) – müəyyən fəaliyyətin yerinə yetirilməsinin birbaşa vəzifə (borc, öhdəlik) kimi şəxsin üzərinə qoyulması;
- qadağan etmə - hər hansı fəaliyyət növündən çəkinməyin borc kimi şəxsin üzərinə qoyulması;
- icazə vermək - şəxslərə bu və ya digər fəaliyyət növü ilə məşğul olmaq hüququnun verilməsi.

Bu üsulların hər birindən dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsində istifadə olunur və onları dövlət orqanlarının hüquqi statusunda aşkar etmək olar. Lakin ən çox pozitiv öhdəlikləndirmə üsulu dominantlıq təşkil edir, çünki bu və ya digər dövlət orqanına verilən səlahiyyət, onun üzərinə qoyulmuş öhdəlik (vəzifə) kimi çıxış edir. O, özündə müəyyən qərarların və hərəkətlərin yerinə yetirilməsində icazə və ya qadağanı əks etdirir, lakin istənilən halda dövlət orqanının səlahiyyətinə aid edilən işlər hökmən yerinə yetirilməlidir. Bu, dövlət orqanının mülki hüquq subyekti kimi fərqi göstərir. Buna görə də dövlət idarəetməsi əsasən Konstitusiyaya və inzibati hüquq normaları ilə tənzimlənir.

Dövlət idarəetməsi özündə çox müxtəlif ictimai əlaqələri, bu zaman baş verən prosesləri və formalaşan qarşılıqlı əlaqələri əks etdirir. Bütün bu dövlət-idarəetmə münasibətləri, hadisələri, prosesləri və qarşılıqlı əlaqələri hüquq normalarının köməyi ilə zəruri hüquqi formalarda tənzimlənməlidir. Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin predmetinə uyğun olaraq onun metodları çoxluğundan elə üsullar, vasitələr, qaydalar, strukturlar istifadə olunur ki, bunlar dövlət orqanlarının statusuna və onların fəaliyyət proseslərinə müəyyənlik, məqsədyönlülük və ardıcılıq vermiş olsun. Burada çox şey onların hər birinin hüquqi baxımdan əks olunduğu və təsbit edildiyi hüquqi formalardan çox asılı olur.

11.3. Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin formaları, növləri və strukturu

Çoxşaxəli dövlət-idarəetmə praktikasında ictimai proses və münasibətlərin hüquqi tənzimlənməsinin eləcə məlum olan müxtəlif formalarından və növlərindən istifadə edilir ki, bu da həmin sferada meydana çıxan bütün hadisələrin hüquqi tənzimlənmə ilə əhatə olunmasının zəruriliyi ilə əlaqədardır.

Dövlət idarəçiliyinin hüquqi tənzimlənməsində istifadə olunan formalar dövlətin forması ilə müəyyənləşir ki, bu da öz növbəsində dövlət quruluşunun forması, idarə forması, siyasi və dövlət rejimləri ilə xarakterizə olunur. Məsələn, demokratik hüquqi dövlətdə ictimai münasibətlər sferasının hüquqi tənzimlənməsində yalnız sifət hüquqi təsir vasitələrindən istifadə olunur. Adətən, bütün dövlətlərdə tipik hüquqi tənzimlənmə formalarından istifadə edilir. Başlıca fərqlər isə formaların ifadə olunduğu normativ məzmunla bağlıdır.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin **formaları** dövlət idarəetmə institutları, prosesləri və münasibətlərinin hüquqi vəziyyətini müəyyənləşdirmək və onlara lazımı struktur mütəşəkkilliyi və rəsmi xarakter vermək məqsədləri üçün istifadə olunur. Bu formalar həm xarakterinə, həm də məzmununa görə rəziləşdirilmiş olmalı və onların toplusu bütövlükdə dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənmə sistemini təşkil etməlidir. Dövlət orqanlarının və vəzifələrinin hüquqi vəziyyətini, həmçinin onların praktiki reallaşdırıldığı müəyyənləşdirmək məqsədi ilə istifadə olunan hüquqi formalar bu orqanların lazımı qaydada struktur təşkilində, fəaliyyətinin rasionallığında və qarşılıqlı əlaqələrinin sistemliliyində böyük əhəmiyyətə malikdirlər. Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin formalarına bir sıra tələblər irəli sürülür.

Birincisi, hüquqi normalar *vaxtında qəbul olunmalı* və mahiyyətcə aktual olmalıdır. Təcrübə göstərir ki, idarəetmə əlaqələrinin normativ rəsmiləşdirilməsində gecikmələrə yol verilməsi keyfiyyətcə yeni hadisələrin süni şəkildə köhnəlməsi hüquqi çərçivələrə «sıxışdırılmasına» gətirib çıxarır ki, bu da hüquqi normaların sanki idarəetməyə mane olduğu, «idarəedənlərin» yarıdıcı təşəbbüsünü boğduğu haqda təəssüratların yaranmasına səbəb olur.

İkincisi, dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin formaları kifayət qədər *dayanqlı və sabit* olmalıdır. Dövlət orqanının və vəzifələrinin statusunu tez-tez dəyişdirmək insanların bu statusa uyğunlaşmaq, başa düşmək, praktikada tətbiq etmək və qiymətləndirmək imkanını azaldır. Buna görə də, uzun müddət həyatın tələblərinə cavab verə biləcək normalar seçməyi bacarmaq lazımdır.

Üçüncüsü, hüquqi normaların *tamлығы və daxili razılaşdırılmış* olması təmin edilməlidir. Bu mənada iri həcmli, kompleks hüquqi aktların yaradılması daha məqsədsüyük hesab edilir ki, burada idarəetmə fenomenləri (elementlər, onların qarşılıqlı əlaqələri, alt sistemlər) mümkün qədər tam hüquqi rəsmiləşdirilə bilər.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimləməsində istifadə olunan ən mühüm hüquqi formalar hüquqi aktların qəbul olunması (qanunlar, qanunaltı aktlar, idarəetmə (inzibati) aktları) ilə bağlıdır. **Hüquqi aktlar** müəyyən hüquqi nəticələr doğuran, hüquqi vəziyyətlər yaradan və müəyyən ictimai münasibətlərin tənzimlənməsinə yönələn rəsmi sənədlərin hüquqi formasını müəyyən edirlər. Hüquqi aktları **normativ hüquqi aktlara**, yəni özləndə hüquqi normaları saxlayan, ictimai münasibətlərin müəyyən sferasını tənzimləyən və **qeyri-normativ hüquqi aktlara**, yəni yalnız ünvanlandığı subyektlərdə hüquq və vəzifələr yaradan aktlara ayırırlar. Dövlət idarəetməsinin elementlərinə, idarəetmə proseslərində insanların davranış normalarına status xüsusiyyətləri verən hüquqi akt na qədər yüksək səviyyəli və «güclü» olarsa, bu aktın dövlət idarəetməsinin tamlığını təmin etmək və onun müxtəlif səviyyələrinin və təşkilati strukturunun müxtəlif növlərinin (alt sistemlərinin) idarəedici təsirlərinin əlaqələndirilməsi olmasına yardım etmək üçün bir o qədər çox imkanları olur.

Hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipi vahid dövlət hakimiyyətinin bütün orqanlarının fəaliyyət müstəqilliyini və onların qəbul etdiyi hüquqi aktların formalarında müxtəlifliyin olmasını nəzərdə tutur. Məsələn, qanunverici orqanların yerinə yetirdiyi qanunvericilik tənzimləməsi bütün ölkə ərazisində icrası məcburi olan qanun və qərarlar (Milli Məclisin qəbul etdiyi qanunlar) formasında həyata keçirilir. Məhkəmə orqanları tərəfindən həyata keçirilən ədalət məhkəməsi hökmlərin, qərarların, qətnamələrin qəbul olunması kimi məhkəmə tənzimlənməsi formalarından istifadə edirlər. Ölkə Prezidentinin qəbul etdiyi fərmanlar, sərəncamlar Prezident tənzimləməsi formalarını təşkil edir. Hökumət tənzimləməsi hökumətin qəbul etdiyi hüquqi aktlar formasında rəsmiləşdirilir və s. Beləliklə, dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsi formaları ən müxtəlif normativ-hüquqi aktların çoxluğundan ibarətdir. Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin aşağıdakı əsas formalarını fərqləndirirlər:

1. Konstitusiyaya – ali hüquqi qüvvəyə malik normativ hüquqi akt;
2. Qanunlar – həm status vəziyyətlərini, həm də bu və ya digər işlərin yerinə yetirilməsinin hüquqi qaydalarını müəyyənləşdirən normativ hüquqi akt;
3. Prezident fərmanları və sərəncamları;
4. Qanunaltı normativ hüquqi aktlar – səlahiyyətli orqanların normativ-hüquqi aktları: a) hökumət qərarları; b) sahə normativ-hüquqi aktları

(nazirlik, komitə, xidmət və s.); c) yerli, o cümlədən yerli özünüidarəetmə orqanlarının normativ-hüquqi aktları (şəhərlərin, yerli özünüidarəetmə qurumlarının nizamnamələri); d) lokal (təşkilatdaxili) normativ-hüquqi aktlar – bu aktlar dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən özlərinin daxili idarəetmə fəaliyyətini nizamlamaq məqsədi ilə qəbul olunurlar (reqlamentlər, əsasnamələr, təlimatlar).

Yuxarıdakı tələblər baxımından dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsində ölkədə ali hüquqi qüvvəyə malik hüquqi akt kimi **Konstitusiyanın** başlıca əhəmiyyətə malik olması tamamilə məntəqidir. Konstitusiyaya müəyyən ictimai münasibətlər sistemini əks etdirməklə cəmiyyətin məqsəd və dəyərlərinin strukturunu müəyyənləşdirir, gələcək inkişafının istiqamətlərini təyin edir. Digər hüquqi-normativ aktlardan fərqli olaraq Konstitusiyaya çox vaxt hüquqi xaritiya, əsas qanun adlandırılır və bununla da onun cəmiyyətin bütün hüquq sisteminin mənbəyi və bazisi olması keyfiyyətini xüsusi vurğulayırlar. Məhz Konstitusiyaya hakimiyyətin strukturunu, onun formalaşdırılması, fəaliyyət prinsipləri və mexanizmlərinin, əsas status vəziyyətləri və bir çox məsələlərin müəyyənləşdirilməsinin əsasını qoyur ki, bunlar dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsi üçün böyük əhəmiyyətə malikdir.

Konstitusiyanın mətninə və ya mənasına nə qədər böyük əhəmiyyət verilsə də, başlıca məsələ onun praktiki reallaşdırılmasından, cəmiyyətin vəziyyətinə və inkişafına necə təsir göstərməsindən ibarətdir. Yeri gəlmişkən qeyd edək ki, 1995-ci ildə qəbul olunan Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası dövlət idarəetməsinin sistemli təşkilinin əsaslarını yaradır. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında demokratik, hüquqi, dünyəvi, unitar dövlət qurmaq və onun köməyi ilə ictimai prosesləri, insanların davranışını və fəaliyyətini lazımi qaydada idarə etmək üçün kifayət qədər maddələr mövcuddur. Buna görə də, dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsi problemlərinin öyrənilməsi dövlətin, onun alt sistemlərinin və ayrı-ayrı dövlət orqanlarının təşkilinə aid Konstitusiyanın bütün müddəalarını bilməyi və uyğun məsələlərin aydınlaşdırılmasında bu müddəalardan əldə rəhbər tutmağı tələb edir.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin çox mühüm bir forması həm hüquqi status vəziyyətlərini, həm də bu və ya digər ictimai işlərin yerinə yetirilməsinin hüquqi qaydalarını müəyyənləşdirən **qanunlardan** ibarətdir. Qanun dedikdə dövlət həyatının əsas məsələləri üzrə xüsusi qaydada qəbul olunan, bilavasitə ümumi dövlət iradəsini ifadə edən və ali hüquqi qüvvəyə malik olan (Konstitusiyadan sonra) normativ hüquqi akt başa düşülür.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimləmə formalarından birini **Prezident fərmanları və sərəncamları** təşkil edir. Konstitusiyaya əsasən

Azərbaycan Respublikasında bir çox dövlət idarəçilik elementlərinin və onların qarşılıqlı əlaqələrinin hüquqi tənzimlənməsi sahəsində ölkə prezidenti geniş səlahiyyətlərə malikdir. Prezident fərmanları normativ xarakter daşıyır. Bu fərmanlar öz hüquqi qüvvəsinə görə zəruri qanunların olmadığı hallarda ilkin hüquqi normativ akt rolunu oynayır. Dövlət idarəetməsi üçün prezidentin mövcud dövlət vəzifələri çərçivəsində kadr dəyişiklikləri barədə fərman və sərəncamlarının böyük əhəmiyyəti vardır.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin formaları arasında müxtəlif səlahiyyətli orqanların qanuna əsaslanan və qanuna zidd olmayan **qanunaltı normativ hüquqi aktlarının** xüsusi əhəmiyyəti vardır. Bu aktlara aşağıdakıları aid etmək olar: ümumdövlət; sahə; yerli, o cümlədən yerli özünüidarəetmə orqanlarının; lokal (təşkilatdaxili).

Ümumdövlət normativ aktları əsasən hökumət tərəfindən onun səlahiyyətinə aid edilən məsələlər üzrə hüquqi statusun və müxtəlif idarəetmə işlərinin aparılması normalarının (qaydalarının) müəyyənəşdirilməsi barədə qəbul olunmuş qərarlardan ibarət olur. Bu qərarların icrası bütün ölkə ərazisində məcburidir. Ümumdövlət normativ aktları həm də ayrı-ayrı səlahiyyətli nazirliklər və ona bərabər tutulan icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən qəbul oluna bilər.

Sahə normativ aktları xüsusi səlahiyyətlərə malik orqanlar tərəfindən qəbul olunur və dövlət idarəetməsinin uyğun alt sistemində daxil olan idarəçilik işlərinə və vəzifəli şəxslərin davranışına aid edilir (nazirlik, komitə, agentlik, idarə və s.).

Yerli, o cümlədən yerli özünüidarəetmə orqanlarının normativ aktları yerli dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən öz səlahiyyətləri çərçivəsində qəbul olunur və bu ərazidəki idarəetmə proseslərinə aid edilir. Belə aktlara şəhər və rayonların, bələdiyyələrin nizamnamələrini aid etmək olar.

Lokal (təşkilatdaxili) normativ aktlar dövlət orqanı və ya yerli özünüidarəetmə orqanı tərəfindən öz daxili idarəçilik fəaliyyətini tənzimləmək məqsədi ilə qəbul olunmuş aktlardır. Belə aktlara rəqlamentlər, əsasnamələr, vəzifə təlimatları və digər sənədlər aiddir.

Bütövlükdə, dövlət fəaliyyətinin hər bir növü öz hüquqi ifadəsini müəyyən hüquqi formalarda tapır ki, bunlar da hüquqi tənzimlənmənin növlərinə uyğun gəlir. Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsi istiqamətində və predmet xüsusiyyətlərindən asılı olaraq müxtəlif növlərə ayrılır. Dövlət idarəçiliyində istifadə olunan hüquqi tənzimlənmə növlərinin strukturunu aşağıdakı kimi təsvir etmək olar:

I. normativ

II. 1) qanunvericilik;

2) qanunaltı - prezident fərmanları və sərəncamları; hökumət qərarları; parlament qərarları; məhkəmə qərarları; sahə idarələrinin qərarları

III. 1) ümumi-hüquqi; 2) xüsusi-hüquqi

IV. 1) sahə; 2) kompleks – konstitusiyaya; inzibati; əmək; vergi; maliyyə; gömrük; və s.

V. beynəlxalq

VI. 1) mərkəzi; 2) regional; 3) yerli; 2) yerli özünüidarəetmə.

VII. müqavilə

VIII. 1) xarici; 1) təşkilatdaxili

IX. 1) maddi; 2) prosesual; 3) hüquq-mühafizə

X. 1) mərkəzləşdirilmiş (imperativ); 2) qeyri-mərkəzləşdirilmiş (dispozitiv); 3) yardımçı (subsidiar)

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin bu növlərinin xüsusiyyətlərini də xarakterizə etmək olar. Məsələn, *normativ tənzimləmə* - dövlət hakimiyyəti və idarəetməsi sahəsində səlahiyyətli və cəmiyyətin (xalqın) legitim etimadına malik subyektlər tərəfindən ictimai həyat fəaliyyəti qaydaları, üsulları və prosedurları sisteminin müəyyənəşdirilməsindən ibarətdir. İnsanların davranışı və ictimai əhəmiyyətli işlərin yerinə yetirilməsi normalarının işlənilib hazırlanması və dövlət orqanlarının aktlarında təsbit olunması normativ tənzimlənmənin mahiyyətini təşkil edir. Dövlət idarəetməsi sahəsindəki ictimai münasibətlərə təsir etmək üçün müxtəlif hüquq sahələrinin normalarından istifadə olunur. Hüquqi normaların sahə mənsubiyyətindən asılı olaraq konstitusiyaya, inzibati, əmək, mülki, cinayət və digər tənzimlənməni fərqləndirirlər. Bununla yanaşı, hüquqi tənzimlənmə yalnız bir sahəli deyil, həm də kompleks ola bilər. Bu o zaman baş verir ki, müəyyən münasibətlərin tam tənzimlənməsi üçün hüququn başqa sahələrinin normalarından istifadə etmək tələb olunur. Beləliklə, dövlət idarəetmə subyektlərinin fəaliyyəti hüququn yalnız bir sahəsinin normaları ilə deyil, bir çox hüquq sahələrinin və institutlarının müəyyənəşdirdiyi maddi və prosesual hüquq normaları ilə tənzimlənir.

Dövlət idarəçiliyində təbiiq olunan hüquqi tənzimlənmə növlərinin və formalarının müxtəlifliyi dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin strukturunu yaradır. Bu struktur bir-birinə zidd iki məqamın təsiri altında formalaşır. Bu, bir tərəfdən Konstitusiyaya və qanunvericiliklə təsbit edilmiş və obyektiv şəkildə mövcud olan hüquqi tənzimlənmə formalarından (hüquqi aktlar), digər tərəfdən isə hüquqi tənzimlənmənin məzmununu diqtə edən dövlət idarəetməsinin elementlərinin, proses və münasibətlərinin özünün xarakterindən ibarətdir. İkinci məqam dövlət idarəetməsinin elementlərinin tipik və unikal xüsusiyyətləri ilə bağlıdır. Aydındır ki, dövlət idarəetməsinin universal, idarəetmə fəaliyyətində geniş və müntəzəm təbiiq

olunan, idarəetmədə daha aktual və müəyyənləşdirici rol oynayan elementləri tam və vahid qaydada hüquqi tənzimlənməyə məruz qalmalıdır. Bu, xüsusilə, ümumdövlət xarakteri daşıyan, vahid dövlət siyasətini həyata keçirməyi təmin edən elementlərə aiddir. Eyni zamanda, dövlət idarəetməsinin unikal elementlərinin və ya tipik elementlərin unikal təriflərinin, cəhətlərinin tətbiqi imkan, təşəbbüs və müstəqillik tələb edir. Burada ciddi rəqləmətləşdirmə mümkün deyil və lüzumsuzdur, çünki bu təkrarlanmayan, özünəməxsus idarəetmə vəziyyətlərində unikal elementlərin konstruktiv imkanlarını azalda bilər. Lakin əgər elementlərin özlərinin hüquqi tənzimlənməyə məruz qalması məqsədəuyğun deyilsə də, üsullar, prosedurlar, onların tətbiq «sahələrinin» sərhədləri tənzimlənməlidir. İdarəetmədə qanunilik müstəqil idarəetmə fəaliyyətinin müəyyən çərçivələrinin və miqyaslarının, məzmunu və məsuliyyətinin olmasını nəzərdə tutmağa bilməz.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin strukturu elə olmalıdır ki, onun hər bir elementinə öz mahiyyətinə və təyinatına uyğun olan və səmərəli reallaşdırılmasını təmin edən hüquqi forma verilsin. Bu baxımdan dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin strukturu aşağıdakıları əhatə edir:

1. *Qanunvericilik tənzimlənməsi* – burada dövlət idarəetməsinin ən tipik elementləri – ümumi başlanğıclar, əsas prinsiplər, yanaşmalar, metodoloji əsaslar müəyyən edilir;

2. *Normativ müəyyənləşdirmə* - dövlət idarəetməsinin bir sıra elementlərinin rayon və şəhər dövlət idarəetmə orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanları vasitəsi ilə normativ müəyyənləşdirilməsi;

3. *Altsistem daxili normativ tənzimlənmə* – ümumi və xüsusi səlahiyyəti icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən həyata keçirilən idarəetmə proseslərinin altsistem daxili normativ tənzimlənməsi;

4. *Özünüidarəetmə tənzimlənməsi* – əhalinin öz iradəsini bilavasitə ifadə edə bildiyi kiçik ərazilərdə özünüidarəetmə tənzimlənməsi;

5. *Hüquq-mühafizə tənzimlənməsi* - insanların hüquq və azadlıqlarına, dövlət idarəetməsində təyin olunmuş prinsiplərə və institutlara zamanı təmin etmək və müdafiə etmək məqsədilə nəzarət və hüquq-mühafizə orqanları tərəfindən həyata keçirilən idarəetmə proseslərinin tənzimlənməsi.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsində həm maddi, həm də prosedural normaların real, tam və səmərəli şəkildə həyata keçirilməsini təmin edən hüquqi mexanizmlər də mühüm rol oynayır. Bunlar dövlət orqanlarının və yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyət rəqləmətləri, idarəetmənin müxtəlif sosial və informasiya texnologiyalarından ibarətdir. Dövlət idarəetməsinin keyfiyyətinin yüksəlməsinə imkan verən yeni texnologiyaların mənimlənməsi aktualıq kəsb edir. Burada da hüququn

nüfuzu və gücünün köməyi olmadan keçinmək mümkün deyildir. Dövlət idarəetməsinin elementlərinin «statik» parametrlərinin hüquqi rəsmiləşdirilməsində olduğu kimi, onların tətbiqi prosesinin hüquqi tənzimlənməsi də tipik və unikalın, zəruri və arzuolunanın, məcburi və mümkün olanın daqiq və düşünlümlüş şəkildə fərləndirilməsini nəzərdə tutur.

Bütün bunlar bir tərəfdən hüquqi tənzimlənmənin hər bir növünün müstəqilliyini və özünəməxsusluğunu, digər tərəfdən onlar arasında müəyyən qarşılıqlı əlaqəni və razılaşdırmanı şərtləndirir. Bu məsələdə istənilən kənarlaşma sistemli asılıqların pozulmasına səbəb ola bilər və xoşagəlməz hallar, xüsusi halda struktur gərginliyi yarada bilər. Dövlət idarəetməsinin tamlığının antipodu kimi çıxış edən sahəçilik və yerliçilik xüsusilə təhlükəli ola bilər. Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsi prosesinin özü isə sistemli şəkildə təşkil olunmalıdır.

11.4. Dövlət idarəetməsində qanunçuluq

Dövlət idarəetməsinin Konstitusiyada, qanunlarda və digər sənədlərdə öz əksini tapmış normativ modeli yalnız o halda real əhəmiyyət kəsb edir ki, bu model insanların süürünün, davranış və fəaliyyətinin oriyentirina, faktına və tərkib hissəsinə çevrilməsi olsun. Bu baxımdan dövlət idarəetməsinin mükəmməlliyi onun hakimiyyətin gücünü və fəaliyyətinin qanunliliyini necə təmin etməsi ilə ölçülür. Geniş mənada qanunçuluq olmadan, yəni qanunun həyata keçirilməsinin mexanizmləri və vasitələri olmadan qanun mövcud ola bilməz. Burada real problem ondan ibarətdir ki, bir tərəfdən aktual və perspektiv qanunlar qəbul etməyi, digər tərəfdən isə bu qanunları ardıcıl və inadla həyata keçirməyi bacarmaq tələb olunur.

Elmi ədəbiyyatda dövlət idarəetməsində **qanunçuluq** dedikdə, müxtəlif dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyət metodu və ya rejimi nəzərdə tutulur. Metod kimi baxıldıqda qanunçuluq idarəetmə fəaliyyətinin qanuni «yola» gətirilməsi, qanunların icrasına yönəldilməsi üsullarının, qaydalarının və vasitələrinin məcmusundan ibarət olur. Qanunçuluğa rejim kimi baxılması onun dövlətdə qəbul olunmuş və ya qayda ilə eyniləşdirilməsinə gətirib çıxarır ki, bu qaydaya görə bütün hüquqi aktlar və dövlət orqanlarının, yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkilati fəaliyyətləri qanundan irəli gəlir və hüququn mahiyyəti çərçivəsində həyata keçirilir. Bir çox sənədlərdə qanunçuluq prinsip kimi başa düşülür ki, dövlət orqanlarının və yerli özünüidarəetmə orqanlarının praktiki fəaliyyətində buna əməl olunması zəruridir.

İstənilən yanaşmada qanunçuluğun mahiyyəti ondan ibarətdir ki, hüquqi normalarda (davranış qaydalarında) ifadə olunmuş öhdəlik və vəzifələrə əməl olunmalı, icazələrdən istifadə olunmalı və qadağalar gözənilməli,

qanun isə dövlətin, cəmiyyətin və konkret insanın həyatında oynamaqlı olduğu rolunu real qaydada yerinə yetirməlidir. Buna görə də, qanunçuluq dedikdə, qanunların və digər hüquqi aktların praktiki reallaşdırılmasını təmin etmək üçün nəzərdə tutulmuş hüquqi qaydaların, normaların, vasitələrin və zamanələrin uyğun dövlət strukturları ilə birlikdə sistemi başa düşülmür. Qanunçuluğun bu cür başa düşülməsi onun cavab verməli olduğu xüsusiyyətləri müəyyənləşdirir.

Birincisi, qanunçuluq bütövlükdə dövləti, bütün dövlət idarəetmə strukturlarını və yerli özünüidarəetməni əhatə edən **tamliq** təşkil etməlidir. Qanunçuluq dövlətdə hamıya eyni dərəcədə şamil edilir, dövlətin bütün ərazisində və qanunvericiliklə tənzimlənməyə məruz qalmalı olan ixtiyari fərdi və ictimai münasibətlərin reallaşdırılması zamanı hamı üçün məcburidir. Başqa sözlə desək, qanun insanların fəaliyyət göstərdiyi və öz aralarında əlaqə yaratdığı bütün məkən və zamanda vahid və bölünməzdir, qanunun məqsədlərinə yalnız qanuni yolla nail olunmalıdır.

Qanunçuluğun mühüm xüsusiyyətlərindən biri onun **eyniliyidir**, yəni qanunçuluq müxtəlif yerlərdə, müxtəlif insanlar və təşkilatlar tərəfindən və müxtəlif vəziyyətlərdə eyni cür başa düşülməli və eyni cür həyata keçirilməlidir. Eyni bir qanun bu və ya başqa «baxışlardan» asılı olaraq subyektiv qaydada izah oluna bilməz.

Qanunçuluğun xüsusiyyətlərindən biri də onun **tam əhatəli** olmasıdır. Bu, qüvvədə olan qanunların dövlət idarəçiliyində eyni dərəcədə həm dövlət orqanlarına, yerli özünüidarəetmə orqanlarına və dövlət (bələdiyyə) orqanlarına, həm də ictimai strukturlara və vətəndaşlara aid olduğunu göstərir. İstənilən hüquq münasibətlərində hər iki tərəf qanuna əsaslanmağa və uyğun məsələləri qanunların müəyyənləşdirdiyi prosesual formada həll etməyə borcludurlar.

Dövlət idarəetməsində qanunçuluğun təmin olunması kompleks xarakter daşıyır və insanların həyat fəaliyyətinin sosioloji, siyasi, hüquqi və şəxsi məsələlərinə kimi müxtəlif səviyyələri əhatə edir. Qanunçuluq o zaman yaranmış olur ki, heç bir hakimiyyət strukturu qanundan üstün ola bilmir və belə cəhdlər olduqda digər hakimiyyət strukturlarının birgə səyləri ilə bu cəhdlərin qarşısı alınır, hər şey qanuna tabe etdirilir. Hakimiyyətin bölgüsü prinsipinin ən böyük mənası məhz bundan ibarətdir. Çünki praktiki baxımdan hakimiyyətin hər bir qolunun öz səlahiyyətləri çərçivəsində müstəqil fəaliyyət göstərməsindən daha çox onların bir-biri ilə bağlı olması və Konstitusiyaya, qanunlara əməl olunmasında eyni dərəcədə maraqlı olması mühüm əhəmiyyətə malikdir. Buna görə də, nümayəndəli orqanların (bütün səviyyələrdə) icra orqanlarına nəzarət edə bilməsi, onların isə öz növbəsində birincilərin qərarlarına təcili veto qoymaq hüququna malik olması lazımdır. Buradan isə kompromislərin, qanunçuluğun yaranmasına,

qanunların və digər normativ hüquqi aktların optimal variantlarının axtarılmasına imkan verən razılaşdırma prosedurları meydana çıxır.

Hüquqi dövlətdə qanunçuluğun təmin olunmasında məhkəmə hakimiyyəti çox mühüm rol oynayır. Bu hakimiyyət orqanlarının xüsusi statusu, onların fəaliyyətinin dövlət hakimiyyətinin digər altisistemlərindən asılı olmaması məhkəmə orqanların qanunçuluğun haqqı müdafiəçilərinə çevirir. Konstitusiyaya görə dövlət hakimiyyəti orqanlarının, yerli özünüidarəetmə orqanlarının, ictimai birliklərinin və vəzifəli şəxslərin qərarları və hərəkətləri (hərəkətsizliyi) ilə bağlı məhkəməyə müraciət oluna bilər. Buna görə də, məhkəmə hakimiyyətinə haqlı olaraq konstitusiya, mülki, inzibati və cinayət məhkəmələrinin köməyi ilə dövlət hakimiyyət orqanlarının, yerli özünüidarəetmə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin qərarlarının və hərəkətlərinin qanunliliyi ilə bağlı mübahisə və münaqişələrin həll olduğu instansiya kimi baxılır. Aydındır ki, burada çox şey qanuni hüquqları və azadlıqları zərər çəkmiş strukturların (dövlət və ya ictimai) mövqeyindən və davranışından asılı olacaqdır. Dövlət idarəetməsində qanunçuluğun təmin olunmasında Konstitusiya məhkəməsinin məhkəmə nəzarəti sahəsində böyük imkanları vardır.

Hüquqi dövlətdə dövlət idarəçiliyi sahəsində qanunçuluğa məhkəmə nəzarətinin olması bu sahədə prokurorluğun rolunu azaltmır, əksinə daha da artırır. Belə ki, qanunçuluğun, yəni insan və vətəndaşların pozulmuş hüquq və azadlıqlarının bərpası ilə bağlı məhkəməyə müraciəti təşəbbüs xarakterli olub, qanuna zidd idarəetmə qərarları və hərəkətlərindən zərər çəkmiş hüquq subyektinin (dövlət orqanı, ictimai birlik, şəxsiyyət) arzusu və aktivliyindən asılıdır. Bir çox hallarda bu subyektlər münaqişəyə girmək istəmir, qanun pozuntusu ilə razılışır və öz maraqlarını təmin etmək üçün başqa yollar axtarırlar. Prokuror nəzarətində isə məcburi qaydada icra olunmalı dövlət idarəetmə aktlarının qanunliliyinə nəzarət funksiyası müəyyən edilmişdir. Bu prokurorluğun xidməti bərcudur və ondan daimi səylər və səriştəli hərəkətlər tələb edir.

Dövlət idarəetməsində qanunçuluğun qorunmasında icra hakimiyyəti orqanlarının xüsusi yeri vardır. Hüquqi dövlətdə icra hakimiyyəti dövlət idarəetməsində qanunçuluğun məhkəmləndirilməsində obyektiv olaraq maraqlıdır. Qanunvericiliyin yaxşı təşkil olduğu zaman əksər hallarda icra hakimiyyəti orqanlarının özü onların təklif etdiyi siyasəti əks etdirən və təmin edən qanun layihələrinin təşəbbüskarları və işləyib hazırlayanları kimi çıxış edirlər. Dövlət idarəetməsində qanunçuluğun təmin olunması üçün icra hakimiyyəti sistemində müxtəlif vasitələrdən istifadə olunur. Onların hamısının mahiyyəti bundan ibarətdir ki, bu sistemdə idarəetmə qərarlarının və hərəkətlərinin qanunlara və digər normativ hüquqi aktlara uyğunluğunu izləmək üçün nəzarət mexanizmləri yaradılır. Burada hər şeydən əvvəl,

xarici nəzarətdən söhbət gedir ki, bu zaman icra hakimiyyəti sistemində bir dövlət orqanı digəri üzərində nəzarəti həyata keçirir. İcra hakimiyyəti ciddi ierarxik struktura malik olduğu üçün yuxarı pillədə duran orqan öz status vəziyyətinə uyğun olaraq aşağı pillədə duran orqanların idarəetmə fəaliyyətinin qanuniliyinə nəzarət edir. Bu ümumi nəzarət olub hər bir dövlət orqanının və yerli özünüidarəetmə orqanının orqanının müəyyən olunmuş funksiya və səlahiyyətlərinin reallaşdırılmasının qanuniliyinə nəzarətdən ibarətdir.

Bundan başqa, dövlət orqanlarının və yerli özünüidarəetmə orqanlarının idarəetmə fəaliyyətinin müəyyən növləri üzrə ixtisaslaşdırılmış xarici nəzarət də mövcud olur. Belə nəzarət onun aparılması üçün səlahiyyətli dövlət orqanlarına və onların alt sistemlərinə tapşırıqlar, məsələn, gömrük nəzarəti, vergi nəzarəti, antiinhisar nəzarəti, istehlak mallarının və məhsullarının keyfiyyətinə nəzarət, sanitariya-epidemioloji nəzarət, ekoloji nəzarət, yol hərəkətinə nəzarət və s.

Qanunçuluğun təmin olunması üçün dövlət orqanlarında və yerli özünüidarəetmə orqanlarında onların rəhbərləri, həmçinin bu məqsədlə müəyyənləşdirilmiş vəzifəli şəxslər və ya struktur bölmələri tərəfindən yerinə yetirilən daxili nəzarət də əhəmiyyətlidir. Daxili nəzarət idarəetmə qərarlarını qəbul edən və ya onların hazırlanmasında və icrasında iştirak edən şəxslərin özlərinə tapşırıldığı üçün bir çox hallarda etibarsız ola bilər. Burada çox şey uyğun səlahiyyətlərə malik şəxsin psixoloji durumundan asılı olur. Bununla yanaşı, dövlət xadimlərinin və dövlət qulluqçularının hüquqi mədəniyyətinin inkişaf etdirilməsi, dövlət idarəetməsində bütövlükdə qanunçuluğun vəziyyətinin möhkəmləndirilməsi daxili nəzarətə müsbət təsir göstərə bilər.

Məhz demokratik dövlətdə dövlət idarəçiliyində qanunçuluğun təmin olunmasının ağırlığının əhəmiyyətli hissəsi cəmiyyətin öz üzərində düşür. İctimai birliklər və vətəndaşların digər strukturları, kütləvi informasiya vasitələri, həmkarlar təşkilatları, əmək kollektivləri, sosial təbəqələr və peşəkar qruplar özlərinin qanuni maraqlarını, konstitusiyaya ilə zəmanət verilən hüquq və azadlıqlarını müdafiə etməyi öyrənməli, dövlət idarəetmə orqanlarının, yerli özünüidarəetmə orqanlarının, onların rəhbərlərinin və digər vəzifəli şəxslərin qərarlarında və hərəkətlərində qanunçuluğun norma və tələblərindən kənara çıxmalarına qarşı aktiv çıxış etməlidirlər. Burada həmişə qanun tərəfdarı olduğunu nümayiş etdirmək ən vacib məsələlərdən biridir.

Dövlət idarəetməsində qanunçuluğun təmin olunma vasitələri arasında öz daxili gücünə görə birinci yerdə duran insandır. Bütün institutlar məhz onun fikirləri, hissləri və fəaliyyəti ilə hərəkətə gətirilir. Əgər insan (adi vətəndaş və ya ən yüksək vəzifəli şəxs) qanuna və ətrafda baş verənlərə

biganə, hörmətsiz yanaşarsa, onda çox güman ki, qanunun həyat amili kimi qəbul olunacağına və qanunçuluğun haradasa və kimlər tərəfindənsə dəstəklənəcəyinə ümid etmək olmaz.

Dövlət idarəetməsində qanunçuluğa nail olmaq üçün dövlətin, cəmiyyətin və insanların malik olduğu bütün vasitələr, forma və metodlar və s. sistemindən istifadə etmək lazımdır. Burada problem sistemli və aktiv yanaşmaq və ən başlıcası isə Konstitusiyanın, qanunların pozulmasının yolverilməzliyinə münasibətin və psixoloji dəstəyin formalaşdırılması tələb olunur.

Dövlət idarəetməsində qanunçuluğun təmin olunması **intizam** əməli olunmasını tələb edir. İntizam ictimai əlaqə forması olub insanın davranışında, ünsiyyətdə, müəyyən işlərin yerinə yetirilməsində razılaşdırılmış qayda, norma və proseduraları qəbul etdiyini və onlara əməl etdiyini göstərir. İntizam qanunçuluqla sıx bağlıdır və ona müəyyən mənada qanunçuluğun təmin olunma vasitələrindən biri kimi baxıla bilər. Eyni zamanda, intizam müstəqil mənaya, elementlər çoxluğuna və onların strukturuna, yerə və təbiiq olunma nəticələrinə malikdir.

Dövlət idarəetməsində intizam barədə iki fikir mövcuddur. Birincisi, intizamı idarəetmə sistemi tərəfindən işlənilib hazırlanmış və təsdiq olunmuş, hamı tərəfindən icra olunmalı normaların, qaydaların, prosedurların çoxluğu kimi institutional baxımdan xarakterizə edir. İkincisi isə intizam insanların idarəetmə prosesindəki faktiki davranışı vasitəsi ilə açıqlayır. Müəlliflərin bir çoxu ikinci fikri, yəni dövlət idarəetməsində intizamı dövlət aparatı heyətinin faktiki davranışı kimi başa düşülməsini məqsədəuyğun hesab edirlər ki, bu davranış idarəetmə qərarlarında və hərəkətlərində, həmçinin idarəetmə (xidməti) ünsiyyətində öz əksini tapır. Bu yalnız iş yerində dövlət vəzifəsinin və öhdəliklərinin yerinə yetirilməsinin hüquqi qaydalarına əməl olunması deyil, həm də başlıca olaraq dövlət cəmiyyətində, dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında, onlarla öz problemlərini həll edən konkret ictimai strukturlar və vətəndaşlar arasında səmərəli əməkdaşlığın təmin olunmasını nəzərdə tutur.

İntizam dövlət idarəetməsinin əsas göstəricilərini formalaşdırır: *sistemlilik* (vahidlər çoxluğunun qarşılıqlı fəaliyyətini təşkil edir); *rationallıq* (idarəetmə səylərinin və resurslarının məhsuldarlığını artırır); *səmərəlilik*, (idarəetmə təsirlərini əhəngdarlaşdırır və onların insanlara təsirini gücləndirir). İntizam ayrı-ayrı təzahürlərindən (işə vaxtında gəlmək, sənədi vaxtında hazırlamaq və göndərmək, iş yoldaşına kömək etmək, informasiyanı obyektiv qiymətləndirmək və s.) hər bir dövlət orqanının və ya yerli özünüidarəetmə orqanının yekun nəticəsi yaranır ki, bütün bunlar da ictimai proseslərin idarə olunmasını səviyyəsini

formalaşdırır. Buna görə də, dövlət idarəetməsində intizam tələblərinə şüurlu şəkildə və yaradıcılıqla əməl olunmalıdır.

İntizam icra məzmununa malikdir ki, bu da dövlət orqanı (yerli özünüidarəetmə orqanı) qulluqçularının uyğun rəhbərə tabe olmasına, idarəetmə qərarlarını yerinə yetirməsində, öz vəzifə funksiyalarına və səlahiyyətlərinə məsuliyyətlə yanaşmasında öz ifadəsini tapır. İcra həm şəxsin özündən, onun vicdanından, həm də rəqlamentləşdirmənin karakteri, idarəetmə fəaliyyətinin normalaşdırılmasının və təlimatlandırılmasının keyfiyyəti, idarəetmə informasiyasının sıxlığı, texniki avadanlıq və iş yerlərinə xidmət olunması, təşkilati strukturun optimallığı, kadrların ümumi və peşə hazırlığının səviyyəsi, idarəetmə kollektivlərindəki mənəvi-psixoloji mikroiklim kimi «xarici» şərtlərdən asılıdır. Buna görə də, dövlət idarəetməsində intizamın inkişafı üçün həm dövlət qulluqçusunun şəxsiyyətinin formalaşmasının, həm də onun faktiki davranışının daim təkmilləşdirilməsi və düzəlişlərin edilməsini təmin edən «zəruri» tələblər sisteminin mənəbləri və amillərindən birgə istifadə olunmalıdır.

Dövlət idarəetməsində intizam münasibətlərindən məntiqi şəkildə irəli gələn bir neçə prinsipi qeyd etmək olar: birincisi, dövlət idarəetməsində qəbul olunmuş norma və proseduraların, adət-ənənələrin, mənəvi tələblərin, hətta etiket normalarının dövlət aparatındaki ierarxiyanın hansı pilləsində durmasından asılı olmayaraq, heç bir dövlət qulluqçusu və heç bir vəzifəli şəxs tərəfindən pozulmasına yol vermək olmaz. İkincisi, hər bir yüksək vəzifəli şəxsin davranışı intizam baxımından daha yüksək, daha yaxşı və başqalarına nümunə olmalıdır. Üçüncüsü, idarəetmə proseslərində insanların intizamlı davranışa psixoloji istiqamətləndirilmənin daim inkişaf etdirilməsi tələb olunur.

Dövlət idarəetməsində məzmun meyarlarına görə intizamı aşağıdakılara ayırırlar: plan intizamı, müqavilə intizamı, maliyyə intizamı, xidməti intizam, ştat intizamı, uçot-statistik intizam, əmək intizamı, təhsil intizamı və s. Burada söhbət idarəetmə fəaliyyətinin müəyyən növlərindəki faktiki davranışdan gedir.

Hansı cəmiyyətdə həyata keçirilməsindən asılı olmayaraq plana uyğunluq və ona kömək edən plan intizamı olmadan dövlət idarəetməsini həyata keçirmək mümkün deyildir. Burada dövlət idarəetməsinin əsaslandırılmış məqsədlərinin müəyyənləşdirilməsi və bu məqsədlərə nail olmaq üçün razılaşdırılmış fəaliyyətin həyata keçirilməsi nəzərdə tutulur. Dövlət tarixi zaman kəsiyində cəmiyyətlə qarşılıqlı fəaliyyətdə olur və onun etibarlı proqnozlaşdırma, proqramlaşdırma və planlaşdırma istifadə etmədən nəvəsə həyata keçirməyə çalışmağa sadəcə hüququ yoxdur. Bu isə o deməkdir ki, planların və ayrı-ayrı plan tapşırıqlarının tərtib olunması və icraçılara çatdırılması, planların dayanıqlılığı və plan göstəricilərinin,

tapşırıq və normativlərinin yerinə yetirilməsinin resurs təminatı, müxtəlif idarəedici komponentlər və idarəolunan obyektlər arasında müddətlərə və fəaliyyət qaydalarına razılaşdırılması üçün müəyyən olunmuş qaydalara əməl olunmalıdır. İntizamın lazımi səviyyəsinə nail olmaq həm də bütün məsələlərin qarşılıqlı əlaqəli şəkildə həllinə real zəmanət verən şəraitin yaradıldığını nəzərdə tutur.

Bazar iqtisadiyyatına və siyasi demokratiyaya keçid, vətəndaş cəmiyyəti quruculuğu və yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşması dövlət orqanları, yerli özünüidarəetmə orqanları, sahibkarlıq strukturları, ictimai birliklər arasında müqavilə münasibətlərinin genişlənməsinə səbəb olur. Üfüqi qarşılıqlı fəaliyyət ictimai inkişafın aktiv amilinə çevrilir. Buna görə də, müqavilə öhdəliklərinə lazımi sosial nüfuzun yaradılması, onun ətrafında elə bir psixoloji mühitin yaradılması tələb olunur ki, bu müqavilələrin yerinə yetirilməməsi hökmən hakimiyyət strukturları, cəmiyyət, insanlar tərəfindən həm maddi, həm də mənəvi cəzaya (qınağa) məruz qalmış olsun. Hələlik bu məsələ bir sıra hallarda dövlət idarəetməsi həyətə üçün adət olunmamış vəziyyətlərin yaranmasına səbəb olur. Belə ki, bu vaxta qədər hamı formal şəkildə olsa da yuxarı təşkilatların sərəncam və göstərişlərinə tabe olmağa alışmışdır. Lakin müqavilə münasibətlərində tərəflərin tam bərabər hüquqluluğu müqavilə öhdəliklərinin yerinə yetirilməsi baxımından tərəflərin üzərinə daha böyük məsuliyyət qoyur ki, bu da çətinliklərlə tabe olmağa alışmışdır. Lakin müqavilə münasibətlərində tərəflərin tam bərabər hüquqluluğu müqavilə öhdəliklərinin yerinə yetirilməsi baxımından tərəflərin üzərinə daha böyük məsuliyyət qoyur ki, bu da çətinliklərlə tabe olmağa alışmışdır. Lakin müqavilə münasibətlərində tərəflərin tam bərabər hüquqluluğu müqavilə öhdəliklərinin yerinə yetirilməsi baxımından tərəflərin üzərinə daha böyük məsuliyyət qoyur ki, bu da çətinliklərlə tabe olmağa alışmışdır. Lakin müqavilə münasibətlərində tərəflərin tam bərabər hüquqluluğu müqavilə öhdəliklərinin yerinə yetirilməsi baxımından tərəflərin üzərinə daha böyük məsuliyyət qoyur ki, bu da çətinliklərlə tabe olmağa alışmışdır.

Müasir şəraitdə maliyyə intizamı xeyli mürəkkəbləşmişdir. Maliyyə intizamı büdcə prosesi, pul dövriyyəsi, bank işi, vergi, kredit, investisiya, əmək haqqı, pensiya təminatı, gömrük rüsumları və dövlətin və cəmiyyətin sosial-iqtisadi həyatının digər hadisələri ilə sıx bağlıdır. Məlumdur ki, əgər dövlətin maliyyə sistemi pis və etibarsız fəaliyyət göstərsə, əgər bu sistemdə dinamiklik və dövriyyə təmizliyi yoxdursa, onda nə dövlət, nə də cəmiyyət inkişaf edə bilməz. Maliyyə intizamı dövlət idarəetməsində başlıca əhəmiyyətə malikdir, çünki onun mövcudluğu və praktiki fəaliyyəti əsasında uyğun idarəedici təsirlərin maddi elementləri yaradılır; maliyyənin köməyi ilə, hər şeydən əvvəl, dövlət idarəetməsinin rasionallığı və səmərəliliyi müəyyənləşdirilir, onun sosial faydalılığı ölçülür və qiymətləndirilir. Ölkədə maliyyə intizamının aşağı olması səbəbindən dövlət və cəmiyyət böyük itkilərə məruz qala bilər.

Dövlət idarəetməsində intizamın digər növlərinin də böyük əhəmiyyəti vardır. Qulluq intizamı dövlət qulluğunda hüquq və vəzifələrin, tutduğu dövlət vəzifəsi üzrə funksiyası və səlahiyyətlərin vicdanla və məsuliyyətlə yerinə yetirilməsindən ibarətdir. Fəayındır ki, dövlət idarəetməsinin mürəkkəb,

çoxhəlqəli və ierarxik qaydada təşkil olunmuş aparatında yalnız hüquqi qaydada müəyyənləşdirilmiş və mənəvi dəstək almış müəyyən normalara (qaydalar) uyğun davranış onun fəaliyyətinin rasionallığını və səmərəliliyini təmin etmək imkanına malikdir. Əsasən dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanlarının rəhbərlərinə aid edilən ştat intizamı uyğun orqanların təşkilində müəyyən modelə əməl olunmasından ibarətdir. Prinsipcə öz aparatının qurulmasında rəhbərlər müəyyən müstəqilliyə malikdirlər, lakin strukturun qurulması ilə bağlı sınaqdan çıxmış məsləhətlər, təcrübələr mövcuddur ki, bunlardan imtina etmək yəqin ki, məqsədəuyğun olmazdı. Uçot-statistika intizamı bu və ya digər hadisələrin xüsusiyyətlərini müəyyənləşdirmək üçün ümumi göstəricilərdən, müxtəlif korrekt və tipik sənəd növlərindən istifadə olunmasını tələb edir. Dövlət aparatında işə qəbul münasibətlərindən və bir sıra hallarda daxili əmək qaydalarından istifadə olunduğu üçün əmək intizamının da xüsusi əhəmiyyəti vardır ki, bu da davranışın əmək müqaviləsinə və əmək qanunvericiliyinə uyğun olmasını nəzərdə tutur. Təhsil intizamı dövlət idarəetmə heyətinin öyrədilməsi ilə bağlı müəyyən təşkilati və metodiki qaydalara əməl olunmasını nəzərdə tutur.

XII FƏSİL. DÖVLƏT İDARƏETMƏSİNİN İNFORSASIYA TƏMİNATI

12.1. Dövlət idarəetməsinin informasiya təminatının mahyyəti və məzmunu

Əgər dövlət qulluqçusu dövlət idarəetməsinin əsası, hakimiyyətin nüfuzudursa, onda informasiya onun gücüdür. Müasir cəmiyyətdə informasiya artıq hakimiyyətin mühüm mənbələrindən biri hesab olunur. Informasiya təminatının səviyyəsi, onun müasir texnoloji və telekommunikasiya sistemləri ilə təchiz olunma dərəcəsi dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinə əsaslı təsir göstərir.

İnformasiya uyğun predmet, hadisə, proses, münasibətlər və s. haqqında toplanmış və istifadə olunmaq üçün yararlı formada sistemləşdirilmiş müəyyən məlumatların, verilənlərin, faktların, xüsusiyyətlərin toplusundan ibarət olub, dövlət idarəetməsinin əsasını təşkil edir. Elmi kateqoriya kimi idarəetmə proseslərində informasiyanı bir sıra əlamətlərlə (xüsusiyyətlərlə) xarakterizə etmək olar: nisbi sərbəstlik (müstəqillik); təkrar istifadə imkanının olması; informasiyanı ötürən və ya qəbul edən subyektdə qorunub saxlanılması; işlənilməyə, inteqrasiya olunmağa, təkrarlanan, paralel informasiyaların çıxarılması hesabına həcmnin sıxılmasına yararlılığı; kompüterdə işlənilməsi; sistemliliyi və s.

Dövlət idarəetməsinin *informasiya təminatının* məqsədi toplanmış ilkin məlumatlar əsasında işlənilmiş və aqreqasiya olunmuş elə informasiya əldə etməkdir ki, bunlar idarəetmə qərarlarının qəbulu üçün əsas rolunu oynaya bilsin. Bu məqsədlərə nail olmaq aşağıdakı kimi bir sıra məsələlərin həll olunmasını tələb edir: ilkin informasiyanın toplanılması, saxlanılması, dövlət orqanının bölmələri və onların işçiləri arasında bölüşdürülməsi, işlənilməyə üçün hazırlanması, informasiyanın işlənilməsi, idarəetmə orqanına təqdim edilməsi, təhlili, onun dövryyəsi zamanı birbaşa və əks əlaqələrin təmin edilməsi və s. İnformasiya axınlarının müasir vəziyyətdə bu məsələlərin səmərəli həlli çox çətin bir iş olub vaxt, güc, vəsait və xüsusi strukturların (sistemlərin) yaradılmasını, ən yeni texnika və texnologiyaların tətbiq olunmasını tələb edir.

Bu gün artıq hamılıqla etiraf olunur ki, informasiya ictimai və şəxsi həyat fəaliyyətinin təşkili və tənzimlənməsinin ən mühüm vasitələrindən biri, əldə olunmuş biliklərin möhkəmləndirilməsi və yayılması formalarından biri, idarəetmənin təsirli aləti və onun əsasıdır. «İnformasiya cəmiyyətinə» doğru hərəkət istənilən problemlərin həllində informasiyanın rolunu daha da gücləndirir. Lakin «informasiya cəmiyyəti» həm də

tamamilə yeni idarəetmə metodları və modellərini tətbiq olunmasını tələb edir ki, bu da idarəetmə fəaliyyətinin yalnız məzmununda və xarakterində deyil, həm də strukturunda ciddi dəyişikliklərə gətirib çıxarır. İnformasiya cəmiyyətin əsas resursuna, uyğun olaraq, informasiya təminatı dövlətin və cəmiyyətin fəaliyyətinin səmərəliliyinin zəruri şərti kimi idarəetmə fəaliyyətinin tərkib hissəsinə çevrilir. İnformasiya resursları (sənədlər, kitabxanalar, arxivlər, fondlar, verilənlər bankı və digər informasiya sistemlərində saxlanılan sənədlər) informasiya sistemlərinin əsasını təşkil edir. İnformasiya resurslarının dövlət hakimiyyət orqanlarının tələbatlarına uyğunluğu müasir informasiya sistemlərinin səmərəliliyini əhəmiyyətli dərəcədə müəyyən edir. Əgər informasiya sistemlərinin təyinatı dövlət hakimiyyət orqanlarına və vəzifəli şəxslərə əsaslandırılmış səmərəli qərarlar qəbul etmək üçün informasiya verməkdən ibarətdirsə, onda informasiya resursları idarəetmə qərarlarının hazırlanması və qəbulu üçün lazım olan verilənləri təqdim edir ki, bunlar da texnoloji proseslərin köməyi ilə lazımı informasiyaya çevrilir. Dövlətin informasiya resursları onun milli sərvətidir və onların miqdarı, keyfiyyəti, istifadə səviyyəsi müasir dövrdə dövlətin inkişaf səviyyəsini və onun dünya birliyindəki statusunu müəyyənləşdirən əsas amilə çevrilir, dövlətin siyasətinə və mövqeyinə təsir göstərir.

Bu gün informasiya istənilən təşkilatın, o cümlədən dövlət idarəetmə orqanlarının sosial, iqtisadi, texniki, texnoloji inkişafının ən mühüm resursu kimi çıxış edir. İnformasiya təminatı istənilən dövlət hakimiyyət və idarəetmə orqanlarının fəaliyyəti üçün o qədər vacib şərtə çevrilir ki, artıq onların informasiya statusu haqqında danışmaq lazım gəlir. Etibarlı informasiya təminatı sisteminin olmaması dövlət idarəetməsinin məqsədləri və vəzifələri ilə bir araya sığmayan təsadüfi, əsassız, səhv qərarların mənbəyi kimi çıxış edir. Burada heç də hər şey informasiyanın natamam, istifadəsiz və ya operativ olmaması ilə bağlı deyildir. İnformasiyanın pis istifadə olunmasının əsas səbəblərindən biri ümumdövlət səviyyəsində real informasiya təminatı sisteminin yaxşı təşkil olunmaması ilə bağlıdır. Tədqiqatçıların qeyd etdiyi kimi, informasiya ilə iş müasir rəhbərlərin vaxtının 50-90 faizini tutur. Lakin bu iş müasir təşkilatlarda bözən sistemsiz və hətta idarəolunmaz xarakter daşıyır. Belə ki, dövlət idarəetmə orqanları gün ərzində çox böyük həcmdə müxtəlif informasiyaları alır, işləyir və göndərirlər. Çoxsaylı tədqiqatların nəticələri göstərir ki, informasiya ilə daqiq iş sisteminin olmaması, təşkilatın fəaliyyətinin informasiya təminatı mexanizminin olmaması səbəbindən təşkilata daxil olan informasiyanın 60%-ə qədəri istifadəsiz qalır.

Beləliklə informasiyanın cəmiyyəti ilə keyfiyyəti arasında ziddiyyətlərin mövcudluğu problemi meydana çıxır. Bir tərəfdən daim informasiya bolluğu mövcud olur ki, bu informasiyaya nə baxmaq, nə mənimsəmək, nə də təhlil

etmək mümkün deyildir. Digər tərəfdən isə yaxşı proqnozlar və ya idarəetmə qərarlarının variantlarını hazırlamaq üçün zəruri və kifayət edəcək qədər informasiya həmişə çatışmır. Bu ziddiyyətin aradan qaldırılması təşkilatın fəaliyyətinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi ilə bağlıdır. Təşkilatın bir sistem kimi səmərəli fəaliyyət göstərməsi üçün informasiya təminatı idarəetmə fəaliyyətinin bütün növlərinin tərkib hissəsi olmalı, idarəetmə qərarlarının qəbulunun əsasına çevrilməlidir. Bu gün informasiya təminatının idarəetmə fəaliyyətinin, o cümlədən dövlət idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin tərkibinə daxil edilməsi məsələsi həmişəkindən daha çox aktualdır. İnformasiyalaşdırma şəraitində dövlət idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin səmərəliliyi strateji baxımdan getdikcə daha çox idarəetmə prosesinin informasiya təminatı ilə və onun idarəetmə fəaliyyətinə nə dərəcədə inteqrasiya olunması ilə müəyyənləşdirilir. İdarəetmənin informasiya təminatının məqsədi yalnız informasiyanın toplanılması, saxlanılması, işlənilməsi və yeniləşdirilməsindən deyil, həm də informasiya massivlərinin yaradılmasından, zəruri və kifayətedici informasiyanın seçilməsindən, onların axın istiqamətlərinin müəyyənləşdirilməsindən, idarəetmə qərarları üçün informasiyanın vaxtında təmin edilməsindən, informasiyanın təhlükəsizliyi üçün şəraitin yaradılmasından ibarət olmalıdır ki, bu da dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinin yüksəldilməsinə kömək edə bilər.

Mahiyyət etibar ilə bütün idarəetmə prosesləri insanların həyat fəaliyyətinin müxtəlif formalarının dərk olunması və dəyişdirilməsi ilə bağlı sosial informasiyanın axtarılması, qeydiyyati, təhlili, qiymətləndirilməsi və yayılmasından başqa bir şey deyildir. Lakin ən vacib olan budur ki, idarəetmədə, xüsusilə dövlət idarəetməsində bütün informasiyadan deyil, yalnız dövlət idarəedici təsirlərin formalaşması və reallaşdırılması üçün zəruri informasiyadan istifadə olunur. Dövlət idarəetmə sferasında dövr edən informasiya çox müxtəlif olub özünəməxsus təbiətə və xüsusi formalara malikdir. Hətta «dövlət informasiyası» kimi yeni termin də yaranmışdır ki, bu da xarici-siyasi, iqtisadi, sosial-siyasi, ekoloji vəziyyəti, dövlətdə və cəmiyyətdə reallaşdırılan bu və ya digər proseslərin şərhini nəzərdə tutur. Dövlət informasiyası müstəqil dəyərə malik olub normativ sənədlərin, idarəetmə qərarları və hərəkətlərinin əsası kimi çıxış edir. Bu informasiya özünəməxsus fəaliyyət və inkişaf qanunauyğunluqlarına, dövlət siyasətinə qabaqlayıcı təsir imkanlarına malik olub inzibati-siyasi qərarların, müxtəlif sosial qrupların və ayrı-ayrı vətəndaşların davranışının bu və ya digər variantının seçilməsinin səbəbləri kimi çıxış edir. Bu informasiyaya idarəetmə informasiyası da deyilir.

İdarəetmə informasiyası – sosial informasiyanın bir hissəsi olub dövlət idarəetmə proseslərində idarəedici təsirlərin formalaşdırılması və reallaşdırılmasında istifadə olunmaq üçün yararlı olması baxımından ümumi infor-

masiya massivindən götürülmüş informasiyadır. Bu informasiya idarəetmə orqanlarının informasiya tələbatlarını, insanların məqsəd və maraqlarını, davranış və fəaliyyətlərinin təşkili və tənzimlənməsinin konkret mexanizm və üsullarını özündə əks etdirir. Dövlət idarəetməsinin rasionallığı və səmərəliliyi bilavasitə idarəetmə informasiyasının keyfiyyətindən asılı olur. İdarəetmə informasiyası ən azı aşağıdakıları əhatə etməlidir:

1. İnsanların ictimai və şəxsi həyatında dövlətin rolu və yerinə görə, uyğun olaraq konkret dövlət orqanının funksiya və səlahiyyətlərinə görə təşkil olunmalıdır. Yeri gəlmişkən qeyd edək ki, dövlət idarəetmə orqanları sistemində baş verən funksional və struktur dəyişiklikləri onların informasiya təminatındakı dəyişikliklərin meylini müəyyənləyir, belə ki, struktur dəyişiklikləri informasiya axınlarının istiqamətinin dəyişməsinə, funksional dəyişikliklər isə daxil olan informasiyada keyfiyyət dəyişikliklərinin baş verməsinə səbəb olur;

2. İdarəetmə proseslərində məcburi qaydada icra olunmalı qanunların, digər normativ aktların xarakterinə və ierarxiyasına görə (dövlət idarəçiliyi əsasən qanunların icrasını nəzərdə tutduğu üçün burada hüquq münasibətlərinin vəziyyəti haqda informasiya tələb olunur) formalaşdırılmalıdır;

3. Müxtəlif dövlət orqanlarının idarəedici təsirlərini konkretləşdirən, özünəməxsus hüquq münasibətlərinin növlərini formalaşdıran idarəolunan obyektlərin xüsusiyyətlərini, formalarını, qanunauyğunluqlarını əhatə etməlidir.

Dövlət idarəçiliyində istifadə olunan idarəetmə informasiyasının aşağıdakı mənbələrini göstərmək olar:

a) Dövlət orqanlarına və dövlət qulluqçularına müəyyən idarəetmə qərarlarını qəbul etmək və ya müəyyən dövrdə və istiqamətdə idarəetmə təsirlərini həyata keçirmək (qanunların və digər normativ aktların icrasını üçün qərar və hərəkətlər) səlahiyyətləri verən qanunvericilik və digər aktların normaları;

b) Vətəndaşların öz qanuni maraqlarını və subyektiv hüquqlarını reallaşdırmaq (vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi) üçün dövlət orqanlarına müraciətləri;

c) Dövlət idarəetməsinin reallığını təmin edən və aşağı orqanlar tərəfindən icra olunması nəzərdə tutulan yuxarı dövlət orqanlarının məcburi göstərişləri (direktiv idarəetmə informasiyası);

d) Nəzarət proseslərində aşkar edilən və idarəetmə obyektlərinin vəziyyətini, idarəedici komponentlərin fəaliyyətinin səviyyəsini əks etdirən faktlar, münasibətlər (dövlət idarəetmə proseslərində əks-əlaqələr haqqında idarəetmə informasiyası);

e) Dövlət idarəetmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərin aktiv və operativ müdaxiləsinə tələb edən problemlər, münaqişəli, ekstremal və digər mürəkkəb

vəziyyətlər (ictimai proseslərin böhran vəziyyətləri haqqında idarəetmə informasiyası).

Sonuncu mənbələr uyğun idarəetmə təsirlərinin alqoritminin qabaqcadan müəyyənəndirilməsini nəzərdə tutduğu üçün onlar haqqında bir qədər ətraflı məlumat vermək lazımdır. Belə vəziyyətlərin təkrarlanmayan olmasına baxmayaraq onların hər biri üçün konkret dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər tərəfindən sürətli və təsirli davranış modelləri düşünülməli və hazırlıqlar görülməlidir.

Problemlı vəziyyət o zaman yaranır ki, idarəolunan obyektlərin və təbəçilikdə olan idarəedici komponentlərin fəaliyyətində verilmiş parametrlərdən ciddi kənarlaşmalar aşkar olunur, qarşıya qoyulmuş məqsədlərə nail oluna biləcəyinə şübhələr yaranır, fəaliyyətin məqsədlərində və parametrlərində dəyişikliklərin aparılmasına zərurət meydana çıxır. İnförmasiya baxımından problemlı vəziyyət ilkin, faktiki materiallara əsaslanmalıdır, çünki informasiyanın işlənməsinin hər bir səviyyəsində bu informasiya dəyişdirilmiş, şərh edilmiş olur ki, nəticədə qərar qəbulu anında həmin informasiya həqiqətdə olduğundan fərqli kimi başa düşülə bilər. Bu isə öz növbəsində problemin həllinin gecikdirilməsinə səbəb ola bilər.

Münaqişəli vəziyyətlərdə idarəetmə və digər münasibətlərin iştirakçıları arasında onların özləri tərəfindən həll oluna bilməyən ziddiyyətlər yaranmış olur ki, bu da xüsusi məlumatların əldə olunmaması və bu məqsədlə xüsusi forma və metodlardan istifadə olunması nəzərdə tutur. Belə informasiya münaqişənin səbəblərini aşkar edilməsi, təhlili və qiymətləndirilməsi üçün obyektiv yanaşmanı, müstəqil ekspert rəylərini, münaqişə tərəflərinin mövqelərinin və fikirlərinin dəqiq bilinməsinə, qüvvədə olan hüquqi normaların tətbiq olunmasının əsaslandırılmış olmasını təmin etməlidir. Münaqişəli vəziyyətlərin həlli zamanı ən vacib məsələ münaqişənin səbəblərini aradan qaldırılması, onun pozitiv məcraya yönəldilməsi, kompromislərin əldə olunması, münaqişənin aradan qaldırıldığına və gələcəkdə təkrarlanmayacağına zəmanətlərin yaradılmasından ibarətdir.

Ekstremal (fövqlədə) vəziyyətlər bir qayda olaraq təbii fəlakətlər, qəzalar, kütləvi ixtişaşlar, müəşəkkil cinayətkarlıq hadisələri nəticəsində yaranır və bu zaman dövlət orqanları, vəzifəli şəxslər baş verən proseslərin yüksək dinamikliyi və informasiyanın məhdudluğu şəraitində fəaliyyət göstərməli olurlar. Bu halda da mümkün olduqca daha çox etibarlı informasiya əldə etməyə çalışmaq lazımdır, çünki yalnız beləliklə daha dəqiq və vəziyyətə uyğun qərarlar qəbul etmək olar.

İdarəetmə informasiyasının bütün mənbələri dövlət idarəetməsi üçün mühüm əhəmiyyətə malikdir. Buna görə də uyğun səlahiyyətlərin reallaşdırılmasını təmin etmək üçün hər bir dövlət orqanında və hər bir dövlət vəzifəsi üzrə yuxarıdan aşağı, aşağıdan yuxarı və üfüqi (koordinasiya)

istiqamətdə hərəkət edən informasiyaların lazımı qaydada cəmləşdirilməsi məqsədəuyğundur.

Eyni zamanda bütün idarəetmə informasiyaları hansı mənbələrdən əldə olunmasından və daşıyıcısının kimliyindən asılı olmayaraq aşağıdakı kimi bir sıra tələblərə cavab verməlidir:

a) İdarəetmə informasiyası **aktual** olmalıdır. Bu o deməkdir ki, toplanmış informasiya təzə olmalı, toplanması və ötürülməsinin operativliyi, yeniliyi ilə fərqlənməli, günün vəzifələrinə uyğun olmalı və onların həllinə kömək etməlidir. Çox vaxt məhz aktuallıq informasiyanın imkanlarını müəyyənləşdirir;

b) **İnformasiya etibarlı** olmalıdır. İnformasiyanın etibarlılığı onun faktları, hadisələri və xüsusilə də onların səbəbləri və qarşılıqlı əlaqələrini əhatə və əks etdirmək bacarığı ilə müəyyənləşdirilir. Belə informasiyanın əldə olunması çox mürəkkəb zehni və analitik proses olub mütəxəssislərin cəlb olunmasını və müasir elmi prosedurlardan və texnologiyalardan istifadə olunmasını tələb edir;

c) **İnformasiya kifayətedici** olmalıdır. Bu o deməkdir ki, informasiya sistemli şəkildə əlaqəli olan bir sıra məsələlər üzrə əldə edilməli, araşdırılan prosesi, xüsusilə onun daxili mənbələrini, hərəkətverici qüvvələrini və xarici determinantların dərinədən və hərtərəfli açıqlamalı, bütövlükdə prosesi xarakterizə etməli və bu prosesin mümkün ola biləcək yeni vəziyyətlərini proqnozlaşdırmağa və modelləşdirməyə imkan verməlidir.

d) **İnformasiya əlçatan** olmalıdır. İnformasiyanın əlçatanlığı onun açıqlığı, aşkarlığı və zəruri həcmdə operativ qaydada əldə olunmaq imkanının olması ilə bağlıdır. Çox vaxt informasiya mövcud olur, lakin qapalı olur və vəzifəli şəxslərin dar bir dairəsi tərəfindən istifadə olunur. Bu halda həmin informasiyanın faydalı iş əmsalı (faydalılığı) çox aşağı olur;

e) **İnformasiya oxunaqlı (autentik)** olmalıdır. Bu, informasiyanın mətn və sözlə ifadəsinin insanlar üçün anlaşılıqlı formada verilməsini, onların dil sahəsindəki təfəkkürünə uyğunluğunu nəzərdə tutur. İnformasiyanın müxtəlif xarici sözlərlə və dar ixtisaslaşdırılmış, az istifadə olunan terminlərlə doldurulması onun başa düşülməsini və praktiki istifadəsini çətinləşdirir.

Dövlət hakimiyyət orqanlarında istifadə olunan informasiyanı müxtəlif əsaslara və əlamətlərə görə təsnifləşdirmək mümkündür. Məsələn, informasiyanın rəsmi və qeyri-rəsmi, dövlət və regional əhəmiyyətli, şəxli və üfqi, məzmununa və məqsədi təyinatına görə, mümkün sosial nəticələrinə görə, əlçatanlıq səviyyəsinə görə, zamana görə (keçmiş haqqında, real vaxt rejimində, gələcək haqqında proqnozlar) kimi təsnifləşdirmək olar. Dövlət idarəetməsinə informasiyaya onun aktuallığı,

etibarlılığı, operativliliyi, kifayət edənliyi və uyğun qərarların qəbulunda adekvatlığı nöqtəyi nəzərdən də baxılır.

İdarəetmə sistemində idarə edən və idarə olunan yarım sistemlər arasında, onların daxili ünsürləri arasında daim informasiya mübadiləsi baş verir. Ona görə də bu informasiyalar idarə olunan obyekt haqqında informasiyalara və idarəetmə subyektinin obyektə idarəedici təsiri ilə əlaqədar olan informasiyalara, başqa sözlə, idarəetmə komandalərindən ibarət olan informasiyalara ayrılır.

İdarəetmə fəaliyyətində informasiyalar daxilolma xarakterinə və mənbələrinə görə fərqlənirlər. Daxilolma xarakterinə görə informasiyalar sistemləşdirilmiş (mərkəzləşdirilmiş qaydada təsdiq edilmiş, statistik hesabat, məzmunu əvvəlcədən məlum olan informasiyalar) və sistemləşdirilməmiş (gözlənilməz proses və hadisələrlə əlaqədar olan təsadüfi, epizodik) informasiyalardan ibarətdir. İnformasiyalar daxilolma mənbələrinə görə məlumat (idarələrə, müəssisələrə aid olan direktiv, qanunvericilik və müxtəlif hüquqi informasiyalar), elmi-texniki, iqtisadi informasiyalar (texniki-iqtisadi təhlil və planlaşdırma normativləri və məlumatları, maliyyə, əmək haqqı, uçot və hesabat informasiya növləri və s.) və xəbər (idarəetmə prosesinin gedisində meydana çıxan operativ, ilkin) informasiyadır. Məlumat informasiyası şərti-sabit, xəbər informasiyası və dəyişən xarakter daşıyır.

İnformasiyalar öyrənilərkən, təhlil edilərkən, habelə onların idarəçilik qərarları üçün istifadə olunarkən bütün informasiya əlaqələri və axınları nəzərdən keçirilir. Burada həmçinin sifahi, yazılı, qrafik və s. informasiya qeydiyyat formaları da nəzərə alınır.

İnformasiyanın tərkibinə informasiya mənbələri, idarəetmə vəzifələri, metodları, funksiyaları, mərhələləri, səviyyəsi və iş üslubu təsir göstərir. İdarəçilik informasiyalarını məhz bu baxımdan da müəyyən təsnifatla ayırmaq olar. Məsələn, mənbəyə görə informasiyalar **direktiv** (yuxarı orqanların qərarları, əmrləri, sərəncamları), **plan** (idarəetmə-təsərrüfat fəaliyyətini səciyyələndirən cari, operativ və perspektiv planlar), **hesabat** (idarələrin, müəssisələrin fəaliyyətini səciyyələndirən hesabat göstəriciləri), **normativ** (maddi, əmək, maliyyə resursları və s. üzrə norma və normativlər); **sorğu** (tarif şəbəkələri, maaşları, nəqliyyat tarifləri, materialların topdansatış qiymətləri və s. üzrə), **elmi-texniki** (yeni idarəetmə metodları, müterəqqi texnologiya və s. haqqında), **uçot** (istehsal fəaliyyəti haqqında mühasibat, statistik və operativ məlumatlar), **nəzarət** formalarında olur. İnformasiyanı operativ, cari və perspektiv informasiyalar kimi də fərqləndirmək olar.

İnformasiyaların təsnifatı yalnız bunlarla məhdudlaşmır. Belə ki, informasiyalar idarəetmə funksiyalarına görə texnoloji, istehsal, texniki, iqtisadi, sosial, təşkilati informasiyalara ayrılır. İnformasiyalar resursların növlərinə görə kadr (işçilərin sayı, tərkibi), maddi, texniki (əsas fondların

vəziyyəti haqqında) maliyyə informasiyalarından ibarətdir. İnformasiyalar idarəetmə səviyyəsinə görə (aşağı və yuxarı səviyələrdəki rəhbər orqanlar) istifadə olunan məlumatlara ayrılır. Həmçinin fəaliyyət göstərmə müddətinə (daimi, şərti, dəyişən), meydana gəlmə yerinə (xarici, daxili, ilkin, törəmə), informasiyaların verilməsi vasitələrinə (teleqram, telefonqram, teletayp, diktofon, elektron poçt, şəxsi söhbət, telefon), informasiya daşıyıcılarına (sənədlər, bloklar, maqnit lenti, maqnit disk), informasiyaların dövrü olaraq (saatlıq, növbəlik, gündəlik, öngünlük, aylıq, rüblük, illik) daxil olmasına görə də informasiyalar bir-birindən fərqlənir. İnformasiyaların belə təsnifatı müəyyən dərəcədə şərti xarakter daşısa da, onların obyektiv əsasları vardır və bu da informasiya sistemlərinin təşkili ilə bilavasitə əlaqədardır.

12.2. Dövlət idarəetmə qərarlarının qəbulunun informasiyaya tələbləri

İnformasiya və onunla bağlı olan informasiya təminatı prosesləri hazırkı dövrdə dövlət idarəetmə sisteminin fəaliyyətinin və istənilən səviyyədə qərarların qəbulunun əsas şərtinə çevrilir. Bu mənada dövlət idarəetməsinin təminatı edən idarəetmə informasiyaları sistemində idarəetmə qərarlarında əks olunan informasiyanın xüsusi əhəmiyyəti vardır. Qərar qəbulu üçün aşağıdakı məlumatları özündə saxlayan informasiya tələb olunur:

- idarə olunan obyektin məqsəd və vəzifələri;
- fəaliyyət meyarları və obyektin idarəolunulmuş sərbəhləri;
- obyektin fəaliyyət mexanizmləri, qanunauyğunluqları və inkişaf meylləri;
- təşkilatın fəaliyyət şərtlərinin mümkün dəyişmələri;
- alternativ fəaliyyət strategiyaları;
- mümkün həll alternativləri;
- alternativlərin reallaşdırılmasının nəticələri;
- ən yaxşı alternativin seçilmə mexanizmi.

Məhz idarəetmə qərarlarında bir tərəfdən (qərarın şərhəddici hissədə) idarəetmənin aşkar edilmiş tələbatları, maraqları və məqsədləri qeyd olunur, müəyyən dövlət idarəedici təsirlərin formalaşdırılması və reallaşdırılmasını tələb edən vəziyyət, amil və səbəblər şərh edilir, idarəetmə situasiyasının dəyişdirilməsi üçün konkret resurslar, imkanlar göstərilir. Digər tərəfdən isə qərarın qətnamə, direktiv hissəsində hansısa idarəolunan prosesin, hadisənin, münasibətin vəziyyətinin yaxşılaşdırılması məqsədi ilə əməl edilməsi və həyata keçirilməsi lazım gələn tələblər, norma və qaydalar, müəyyən hərəkətlər göstərilir. Buna görə də idarəetmə qərarlarının nəticəliliyi tamamilə idarəetmə informasiyasından, onun necə ifadə olunmasından asılı olur.

İdarəetmə qərarlarının *informasiya keyfiyyəti* (başqa sözlə desək, informasiya səviyyəsi) idarəetmə qərarında ifadə olunan və müəyyən idarəetmə situasiyasını, məsələsini, problemini əks etdirən, onları yeni vəziyyətə gətirmək potensialına malik idarəedici təsirləri özündə saxlayan informasiya toplusundan ibarətdir.

İnformasiya baxımından idarəetmə qərarları aşağıdakı tələblərə cavab verməlidir:

a) İdarəetmə qərarları hər şeydən əvvəl həm baxılan məsələnin təhlili və qiymətləndirilməsi, həm də gələcək dəyişdirilməsi və inkişafı baxımından şərhəddi və direktiv (qətnamə) hissəsində əks olunan informasiyanın *tamlığı* ilə fərqlənməlidir. İdarəetmə problemlərinin mürəkkəbliyini nəzərə alaraq praktikada bir qərarda onların yalnız ayrı-ayrı aspektlərini, tərəflərini, qarşılıqlı əlaqələrini əks etdirməyə çalışırlar. Belə olduqda qərarları hazırlamaq və qəbul etmək daha asan olur. Lakin bu zaman yaddan çıxarmaq lazım deyil ki, idarəetmə qərarındakı informasiyanın başlıca mahiyyəti bu qərarın idarəolunan proseslərə gələcək təsiri ilə bağlıdır. Məhz onların dəyişdirilməsi üçün idarəetmə qərarında ifadə olunmuş informasiyanın tamlığı tələb olunur.

b) İnformasiyanın tamlığı ilə birlikdə onun *sıxlığı və yazılma təmizliyi* tələb olunur. Burada yazılı şəkildə ifadə olunmuş idarəetmə qərarının bir vahidinə düşən (məsələn, mətnin bir səhifəsinə) informasiyanın miqdarı nəzərdə tutulur. İnformasiyanın yazılışının sıxlığı nəzərdə tutur ki, qərarın mətnində yalnız o məlumatlar, verilənlər, normalar, tələblər və s. göstərilmişdir ki, bunlar bilavasitə idarəetmə mahiyyətinə malikdir və birbaşa uyğun məsələyə aiddir. Həm faktlar, həm də onların qiymətləndirilməsi və qarşıya qoyulmuş məsələlərin həll üsulları qərarda konkret, daqiq və lakonik şəkildə ifadə olunmalıdır. Burada sözlərin düzgün işlədilməsinə, cümlələrin məntiqi qurulmasına, istifadə olunan anlayışların adekvatlığına, ifadələrin aydınlığına və məzmunluluğuna, ünvanlı tələblərin əsaslandırılmış olmasına və daqiqliyinə xüsusi diqqət yetirilməlidir. Qərarın qətnamə hissəsi burada ifadə olunmuş informasiyanın xüsusi keyfiyyəti ilə fərqlənməlidir: konkret icraçılar, yerinə yetirilməli işin həcmi və məzmunu, bu iş üçün ayrılmış resurslar, işin icra müddətləri (başlanğıc, aralıq, son), nəzarətin qayda və formaları, yerinə yetirilmiş işin nəticələrinin yekunlaşdırılması və qiymətləndirilməsi, işin keyfiyyətli və vaxtında (və ya vaxtıdan əvvəl) yerinə yetirilməsinə görə stimullar və s. bu hissədə öz əksini tapmalıdır. Bir sözlə, idarəetmə situasiyasının bir vəziyyətdən başqa bir vəziyyətə gətirilməsinin qərarda ifadə olunmuş mexanizmi həm qərarı qəbul edənlər üçün, həm də bu qərarların bilavasitə icraçıları üçün kifayət qədər aydın və başa düşülən olmalıdır.

c) İdarəetmə qərarlarına irəli sürülən növbəti tələb hər bir konkret idarəetmə qərarında informasiyanın *daxili razılaşdırılmış* olmasıdır. Məsələn, qərarın şərhədi və qətnamə hissələrinin məzmununa, intonasiasına, aksentlərinə, kəskinliyinə görə bir-birinə uyğun olması daha məqsəda uyğundur. İdarəetmə qərarlarında informasiyanın bərabər yerləşdirilməsinin də əhəmiyyəti vardır. İdarəetmə qərarlarında icraçılarının diqqətini cəlb etməli olan əsas informasiyanın verilməsi üçün kursiv, abzas, altından xətt çəkilməsi və digər üsullardan istifadə olunması da qərarların daha yaxşı qavranılmasına kömək edir.

d) İdarəetmə qərarları idarəetmə fəaliyyətinin əsas ifadə və təsbit olunma forması olduğu və bir-birini tamamlamaq, inkişaf etdirmək və ya ləğv etməklə (inkar etməklə) daim qəbul olunduqları üçün hər bir idarəetmə qərarının əsasında duran informasiyanın *sistemli* xarakter daşması, məzmun və konseptual baxımdan əvvəl qəbul olunmuş və fəaliyyətdə olan aktlarla, həmçinin qəbul olunması planlaşdırılan və ya gözlənilən aktlarla bağlı olmalıdır. İnformasiyanın sistemliliyi tələbinə əməl olunması müəyyən problemlərin həllində vahid, tipik və daha səmərəli yanaşmaların işlənilməsinə kömək edir, praktikada müxtəlif şəraitlərdə idarəetmə fəaliyyətinin ayrı-ayrı elementlərinin rəşionallığını yoxlamağa və onlardan ən yaxşısını seçməyə imkan verir, idarəetmənin normativ-hüquqi əsaslarını təkmilləşdirməyə, idarəetmə kadrlarının işində nizam-intizam yaratmağa, digər idarəetmə hadisələrinin təkmilləşdirilməsi üçün əlverişli şəraitin yaranmasına kömək edir. İdarəetmə qərarlarında istifadə olunan informasiyanın sistemliliyi, həm də müasir texnika bazasında informasiya sistemlərinin yaradılması üçün zəruri şərtlərdən biridir. Eyni zamanda informasiyanın sistemliliyi idarəetməyə çəkilən səylərə, vəsaitlərə və vaxta qənaət etməyə imkan verir.

İdarəetmə qərarlarının informasiya keyfiyyəti problemi informasiya ilə zəngin aktların qəbul olunması ilə məhdudlaşmır. Bu problem həmçinin qəbul olunmuş qərarların reallaşdırılması mərhələsinə də keçir, çünki məhz bu mərhələdə idarəetmə qərarlarının təsirliliyinin informasiya məzmunu aşkara çıxır. Bu mərhələdə bir sıra şərtlər mövcuddur ki, onlara əməl olunması informasiya «impulslarının» qorunub saxlanılmasına və «təyinat yerinə» çatdırılmasına kömək edir:

a) *İdarəetmə qərarlarında əks olunmuş informasiyanın ötürülməsi.* İnformasiyanın ötürülməsi zamanı sürətinin və informasiyanın autentikliyinə (oxunaqlığının) qorunub saxlanılmasının mühüm əhəmiyyəti vardır. İnformasiyanın ötürülmə sürəti idarəetmənin rəşionallığı və səmərəliliyi ilə birbaşa bağlıdır, çünki hər bir gecikmə informasiyanın itirilməsinə, köhnəlməsinə, onun təşkilədi-ci-tənzimləyici imkanlarının zəifləməsinə və azalmasına səbəb olur. İnformasiya idarəetmə sisteminin ierarxiya pillələri üzrə ləng

hərəkət etdikcə bu qərarın yaranmasına səbəb olan şərtlər və amillər köklü şəkildə dəyişilə bilər. İdarəetmə informasiyasının autentiylinin saxlanılması da az əhəmiyyətli deyil. Qeyd etmək lazımdır ki, idarəetmə qərarı çox müxtəlif pillələrdən keçdikcə burada ifadə olunmuş informasiya müxtəlif təhrirlərə məruz qala bilər və orijinalda olduğundan fərqlənmiş ola bilər. Buna görə də idarəetmə qərarlarının mümkün olduqca tez və onun bilavasitə iştirakçılara göndərmək lazımdır.

b) *Uyğun idarəetmə qərarlarında ifadə olunmuş informasiyanın başa düşülməsi, şərh olunması.* Praktikada çox vaxt icraçı tərəfindən qərarın mənasını düzgün başa düşməyərək onu öz bildiyi kimi şərh etməsi ilə bağlı bir sıra problemlər yaranır. Burada dil, din, mədəniyyət, özünəməxsus təbii şərait amilləri də təsir göstərə bilər. Nəticədə qərarın icrası başqa istiqamətdə gedə bilər və ya nəzərdə tutulduğundan fərqli aspektlər yaranır. Buna görə də idarəetmə qərarının şərh olunması, izah olunması bu qərarı işləyib hazırlamış və qəbul etmiş dövlət orqanı tərəfindən həyata keçirilməlidir.

c) *İnformasiya əks-əlaqələrinin, operativ informasiya nəzarətinin təşkili.* Bu, informasiyanın necə ötürülməsi, onun necə qəbul olunması və başa düşülməsi, mənimsənilməsi və icraya qəbul olunması haqda etibarlı məlumat əldə etməyə imkan verir. Belə məlumat qərarın düzgün icrasına başlamağa zamanət verə biləcək təkrar izah (zərurət yaranıqda), əlavə şərh, başqa tədbirlərin görülməsi imkanı yaradır. Burada qeyd etmək lazımdır ki, hər bir idarəetmə qərarı qüvvədə olan normativ idarəetmə informasiyasına uyğun olmalı, məzmun, məkan və zaman baxımından bu normalarla razılaşdırılmış olmalıdır. Qərarada əks olunmuş informasiyanın şəquli (qərarların ierarxiyası üzrə) və üfui (orqan daxilində və informasiya fəaliyyətinin mərhələləri arasında) istiqamətdə sistemli razılaşdırılmış olması idarəetmə qərarlarının informasiya təminatının səmərəliliyinin vacib şərtidir.

12.3. Dövlət idarəçiliyində informasiyanın təşkili xüsusiyyətləri

Məlumdur ki, dövlət idarəçiliyində çox müxtəlif və iri həcmdə informasiya dövr edir və bu həcm getdikcə artır. Bu informasiyanın bir qismi bilavasitə idarəetmə xarakteri daşıyır və idarəədiçi təsirlərin formalaşdırılması və reallaşdırılması ilə bağlıdır. İnformasiyanın böyük bir qismi isə dövlətin cəmiyyətlə, onun müxtəlif təzahürələri ilə, milyonlarla vətəndaşın tələbat və maraqları ilə qarşılıqlı əlaqələrini əks etdirir. Bu baxımdan dövlət idarəetmə orqanlarının lazımi informasiya ilə təmin edilməsi, cəmiyyətin, vətəndaşların bu informasiyalara çıxış imkanlarının artırılması

üçün informasiyanın təşkili sisteminin təkmilləşdirilməsi, bütövlükdə optimal informasiya sisteminin formalaşması və inkişaf etdirilməsi çox vacibdir.

Dövlət idarəçiliyində informasiyanın təşkili sisteminin əsas funksiyaları aşağıdakılardan ibarətdir: 1) qərar qəbul edən şəxsin etibarlı informasiya ilə vaxtında təmin edilməsi; 2) informasiyada keyfiyyət çevrilməsinin həyata keçirilməsi imkanının olması, yəni bu informasiyanın işlənilməsi yolu ilə insanın dərk edə biləcəyi şəkildə və həcmə gətirilməsi; 3) obyektiv informasiyaya əsaslanmaqla qərarları qəbul etmək və reallaşdırmaq üçün rəhbərlərə şəraitin yaradılması. Bu funksiyaların yerinə yetirilməsi dövlət idarəetmə prosesinin informasiya təminatını optimallaşdırmağa, həqiqi dəyərlərə əsaslanan obyektiv inzibati-siyasi qərarlar qəbul etməyə imkan verir.

Hər bir dövlətdə idarəetmə informasiyasının təşkili problemi mövcud olur ki, onların da həlli ümummilliyə səylər tələb edir. Burada hər şeydən əvvəl, idarəetmə informasiyasının hərəkəti və onun parametrlərinin müəyyənləşdirilməsi nəzərdə tutulur. Dövlət idarəetmə sisteminə informasiyanın təkilinin mahiyyətini daha dərinədən başa düşmək üçün dövlət idarəetmə orqanlarında informasiyanın hərəkətini izləməyə çalışaq. Qeyd edək ki, dövlət idarəçiliyinin mövcud praktikasında dövlət informasiyası hər şeydən əvvəl ayrı-ayrı şaquli strukturlar çərçivəsində toplanılır və mahiyyət etibarlı ilə sahə xarakteri daşıyır. İnfomasiyaların təkilinin bu qaydası aşağıdakı kimi bir sıra problemlərin meydana çıxmasına səbəb olur.

Dövlət idarəetmə orqanları informasiyanı əsasən idarəetmə və nəzarət funksiyalarını yerinə yetirmək üçün toplayırlar. Buna görə də dəqiq səlahiyyət və cavabdehlik dairəsinə malik hər bir orqan yalnız öz funksiyalarını yerinə yetirmək üçün zəruri olan informasiyanı toplayır və bu informasiyanı özünə rahat olan formada sistemləşdirir. Başqa sözlə desək, dövlət orqanlarında mövcud olan informasiya onların daxili ehtiyaclarına uyğun olaraq toplanır, təşkil olunur, təhlil olunur, rəsmiləşdirilir və bu informasiyanın digər məqsədlər üçün istifadə olunması (o cümlədən, əhali və ictimai təşkilatlar tərəfindən) yalnız zəruri informasiyanın mövcud olması ilə deyil, həm də bu informasiyanın təqdim olunma formasına görə məhdudlaşdırılmış olur.

Dövlət idarəçiliyində informasiyanın təşkilatdaxili hərəkət sxemini özünəməxsus piramidaya bənzətmək olar. Hər bir dövlət orqanı daxilində informasiya mübadiləsi qarşı-qarşıya axın prinsipi üzrə təşkil olunur. İnfomasiya aşağıdan yuxarıya rəqəmlər, fərhələr, hesabat materialları və s. formasında ötürülür. Bir qayda olaraq informasiya axını bir neçə aralıq «süzgəclərdən» keçərək (bölmə, müəssisə, rayon, baş idarə, nazirlik və s.) yuxarıya çatdırılır. «Süzgəc» nə qədər yuxarıda olarsa verilənlərin,

cədvəllərin, sxemlərin təhlilinin məqsədi daha çox aydın olur, bunların əsasında ümumi xarakterli nəticələrə gəlinir və bütövlükdə şərhin (interpretasiyanın) yekunu kimi ümumi məlumat bloku alınır. Ən yuxarı səviyyədə informasiya ərazi məlumatlarının geniş sferasını əhatə etməklə özünün predmetliliyini və konkretliyini itirməyə başlayır. Əhəmiyyətli dərəcədə ümumiləşdirilmə (ortalama) ona gətirib çıxarır ki, detallar və xırdalıqlar buraxılmış olur.

İnfomasiyanın əksinə (yuxarıdan aşağı) hərəkəti əmrlər, normativ aktlar, qərarlar, metodik göstərişlər, təlimat xarakterli digər materiallar vasitəsi ilə ötürülür. Piramidanın aşağı pillələrində bu informasiyaya şərhəci və detallaşdırıcı məlumatlar əlavə olunur ki, bəzən bunlar informasiyanın mahiyyətinin düzgün başa düşülməsinə, təhrif olunmasına səbəb ola bilər.

Qeyd etmək lazımdır ki, informasiyanın aşağıdan yuxarı hərəkəti zamanı konkret detalların yoxa çıxması və ümumiləşdirilmənin payının artması tamamilə təbii haldır və qüsür kimi qəbul oluna bilməz. Konkret ümumiləşdirilmənin qiymətləndirilməsi isə ilkin infomasiyanın keyfiyyətindən asılı olur. Həqiqətdə isə ciddi problem bundan ibarətdir ki, verilənlərin sərhə və ümumiləşdirilməsi ənənəvi olaraq piramidanın yuxarı pillələrində həyata keçirilir. Aşağıda isə yalnız ilkin məlumatların toplanılması baş verir. Buna görə də yerli miqyaslı bir çox problemlər ilkin məlumatlarda öz əksini tapmış olsa da yekun ümumiləşdirilmədə əks olunmur və dövlət orqanlarının diqqətindən yayınmış olur. Müəyyən mənada bu bütün şaquli strukturların ümumi problemdir. Qismən isə belə vəziyyət ölkədə sovet dövründə mövcud olmuş idarəetmə sisteminin miras kimi qalmışdır.

Dövlət idarəetməsinin informasiya təminatı ilə bağlı daha bir problem təşkilatlararası qarşılıqlı fəaliyyətin müərkəbliyindən, üfuiqi istiqamətdə informasiya mübadiləsinin çətinliyindən ibarətdir. Əgər informasiyanın bir təşkilat daxilində şaquli mübadiləsi müəyyən dərəcədə tənzimlənmişdirsə də (ilk növbədə vəzifə təlimatları ilə), informasiyanın müxtəlif təşkilatlar arasında dövr etməsi təşkilatı maneələr səbəbindən çətin baş tutur. Bir sıra hallarda təşkilatın informasiyanı digər təşkilata ötürməyə borclu olduğunun aşkar görünməsinə baxmayaraq bu baş vermir. Təşkilatlararası infomasiya mübadiləsinin çətinliyinin başqa bir tərəfi isə bu məlumatların əldə olunma, işlənmə və saxlanma metodikalarnın fərqli olmasından ibarətdir ki, bu da müxtəlif təşkilatların hətta yalnız dövlət idarəetmə sisteminə birgə istifadəsinə çətinləşdirir.

Ən mühüm problemlərdən biri də ondan ibarətdir ki, informasiyanın toplanılması ilə məşğul olan dövlət orqanlarının fəaliyyəti bir qayda olaraq dövlət idarəetmə sisteminin kənarında yerləşən təşkilatlara, vətəndaşlara məlumatların verilməsinə istiqamətlənməmişdir. Burada söhbət dövlət orqanlarından informasiyanın əldə olunmasının çətinliyindən daha çox

informasiyanın xarakterindən gedir. Belə ki, dövlət orqanları bir qayda olaraq nadir hallarda vətəndaşların, müxtəlif qrupların və təşkilatların məqsədlərinə və tələbatlarına cavab verən və yalnız mütəxəssislərin deyil, həm də geniş ictimaiyyətin başa düşə biləcəyi informasiya materiallarının hazırlanması ilə məşğul olurlar. Bu orqanlarda informasiya çıxış infrastrukturunun yaradılmasına az say göstərilir və hətta ictimaiyyətin informasiya ilə təmin olunmasının bəzi dövlət orqanlarının vəzifəsi olsa da bu məsələ bir qayda olaraq prioritet məsələ hesab edilmir.

Bütün bunlar dövlət idarətmə orqanlarında informasiyanın təşkili sisteminin qeyri-mükəmməlliyini və informasiyanın hərəkəti ilə bağlı bir sıra nöqsanların olduğunu göstərir. İnformasiya sistemlərinin təşkilində ən başlıca məsələ informasiya axınlarının təşkilindəki nöqsanların aradan qaldırılmasıdır. Bu cür nöqsanlar müxtəlif və çoxcəhətlidir. Burada ilk növbədə eyni informasiyanın paralel keçməsi, verilməsi halını qeyd etmək lazımdır. Eyni qəbildən olan məlumat və göstəricilər müxtəlif idarətmə bölmələri, müxtəlif qrup adamlar tərəfindən toplanır və işlənilir hazırlanır. Nəticədə fəaliyyətin səmərəliliyi aşağı düşür, plan, hesabat və analitik informasiyalar arasındakı əlaqələr zəifləmiş olur. Bu işə informasiya axınlarının hərəkətini çətinləşdirir, onların çevikliyini və dinamikliyini zəiflədir. Başqa bir nöqsan informasiyaların formalaşmasında vəhdətdən olmaması halları ilə bağlıdır. Bu o deməkdir ki, hər bir bölmə özünün xüsusi plan və hesabat göstəricilərindən, normativ sığu məlumatlarından, sənədlər formasından, onların hərəkət marşrutlarından istifadə edir. Nöqsanlardan biri informasiyaların bir-birini təkrar etməsidir. Bir sıra hallarda eyni informasiya və massivlər yuxarı orqanlara bir neçə dəfə gündəlik, aylıq və rüblük məlumatlar kimi verilir. Bu hal informasiyaların miqdarının süni olaraq çoxalmasına gətirib çıxarır. İnformasiyaların vaxtlı-vaxtında verilməməsi, gecikdirilməsi də informasiyanın təşkili ilə bağlı nöqsanlardan biridir. Bu, informasiyaların toplanması və hazırlanmasında kifayət dərəcədə operativliyin çatışmaması ilə bağlıdır ki, bu da öz növbəsində idarətmə prosesinin gedişində baş verən kənarlaşmaların vaxtında aradan qaldırılması üçün müvafiq qərarların qəbulunu xeyli çətinləşdirir. Mühüm nöqsanlardan biri də informasiyaların kifayət qədər etibarlı və əhatəli olmamasıdır. Bir sıra hallarda informasiyaların toplanmasına qarşı vahid tələblər qoyulmur və onların düzgün uçuotu aparılmır, informasiyalarda təsadüfi məlumatlar, göstəricilər özünə yer tapır, işin həqiqi vəziyyətini əks etdirmir. Belə informasiyalar əsasında aparılmış hesablamalar düzgün nəticə vermir, dəqiqliyi təmin etmək üçün həmin hesablamaların yenidən aparılması işə artıq vaxtı sərfinə səbəb olur. İnformasiya axınlarında mövcud olan başqa bir nöqsan onların tələbatdan artıqlığı və informasiyaların özlərinin müqayisə oluna bilməməsi halları ilə əlaqədardır.

Bir sıra hallarda müxtəlif bölmələr informasiyanı müxtəlif vaxtlarda alırlar ki, bu da informasiyanın işlənilib hazırlanmasında çətinliklər yaradır. İdarətmə informasiyasının işlənilməsi prosesinə əlavə mürəkkəblilik idarətmə aparatının struktur bölmələri tərəfindən daxili istifadə üçün əlavə informasiyanın yaradılması yolu ilə gətirilir. Belə ki, bir çox hallarda dövlət orqanlarındakı informasiya axınlarına məlumatların təkrarlanması, çox vacib və ikinci dərəcəli məlumatların fərqləndirilməməsi, daxil olan məlumatların müddətlərinin və sürətlərinin razılaşdırılmaması kimi xüsusiyyətlər xas olur ki, bu da məlumatların işlənilmə səviyyəsini aşağı salır.

Bu tipli nöqsanların aradan qaldırılmasının ən səmərəli yolu inteqrasiya edilmiş informasiya sisteminin yaradılması hesab olunur. Bu sistemin xüsusiyyəti idarətmə strukturundan asılı olmayaraq informasiya axınları probleminin kompleks həllinə əsaslanır və informasiya axınlarının bütün kanallar üzrə verilməsinin səmərələşdirilməsini nəzərdə tutur. Belə sistemlər aşağıdakı prinsiplər üzrə təşkil olunurlar: buraxılış sənədi prinsipi, sistemli yanaşma prinsipi, informasiyanın keyfiyyəti prinsipi, səmərəlilik prinsipi və informasiyanın vahid massivi prinsipi. Buraxılış sənədləri müvafiq informasiyaların işlənilib hazırlanmasının tamamlayıcı (yekun) mərhələsidir. Sistemli yanaşma informasiya sistemlərinin idarətmə funksiyaları və təşkilati strukturla, idarətmə sisteminin tərkib hissələrinin bir-biri ilə əlaqələndirilməsini, informasiya modelləri və sənəd dövriyyəsinin qarşılıqlı əlaqələndirilməsini özündə əks etdirir. İnformasiyalar müəyyən keyfiyyət xassəsinə malik olmalıdırlar. İnformasiyanın keyfiyyətliyi onun etibarlılığı, kifayətliyi, əlverişliliyi, birmənalılığı və operativliyi ilə müəyyən edilir. Səmərəlilik prinsipi informasiyaların toplanması və işlənilib hazırlanması işində texniki vasitələrdən istifadə olunması zamanı xüsusi olaraq nəzərə alınmalıdır. İnformasiya sistemlərinin təşkili zamanı şərti-sabit informasiya massivlərinin formalaşması mühüm əhəmiyyətə malikdir. Bu, müəyyən təyinatlı informasiyalar üzrə bir növ ixtisaslaşdırılmış informasiya fondlarının yaradılması sistemi ilə bağlıdır. İnformasiya fondlarının yaradılması idarətmədə istifadə olunan müxtəlif sənədlərin həddən artıq informasiyalarla yüklənməsinin qarşısını alır, bir çox problemlərin həllini, ilk növbədə isə buraxılış sənədlərinin hazırlanmasını xeyli yüngülləşdirir.

Dövlət idarəçiliyində informasiyanın təşkili sistemlərinin təkmilləşdirilməsi prosesində aşağıdakı kimi bir sıra məsələlərə xüsusi diqqət yetirilməlidir.

İdarətmə informasiyasının hərəkətinin təşkili bu informasiyanın xarakteri və həcminin dövlət orqanının və vəzifəli şəxslərin funksiya və səlahiyyətlərinə uyğunluğu prinsipinə əsaslanmalıdır. İdarətmə funksiyalarının düzgün nəzərə alınması, informasiyaların məzmunu ilə idarətmə bölmələrinin fəaliyyət uyğunluğunun təmin edilməsi idarətmənin informasiya

təşkilinin səmərəliliyinin artırılması üçün mühüm əhəmiyyətə malikdir. Bu uğurluğun təmin edilməsi bütövlükdə dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinin zəruri şərtidir. İnformasiyanın təşkili sistemləri ilə idarəetmə strukturu arasında üzvi əlaqə və qarşılıqlı asılılıq mövcuddur. Belə ki, idarəetmə orqanlarında dövr edən informasiyanın həcmi, xarakteri və informasiya axınları xeyli dərəcədə struktur bölmələrinin tərkibi və qarşılıqlı əlaqəsinə müəyyən edir. Artıq, yaxud düzgün olmayan informasiyalar idarəetmə strukturu müəkkəbləşdirir, idarəetmə xərclərini artırır. Qeyri-səmərəli informasiyalar və gecikdirilmiş informasiya axınları idarəetmə funksiyalarının bir-birini təkrar etməsinə, rəhbər və icraçıların məsuliyyətinin aşağı düşməsinə, beləliklə də idarəetmə sisteminin ahəngdar fəaliyyətinin pozulmasına səbəb olur. Elə etmək lazımdır ki, idarəetmə fəaliyyətində funksiyaların icrasına zamanın onları kəşiməsi hallarına yol verilməsin. Kəşimə funksiyaları mənfi bir hal kimi diqqət mərkəzində olmalı və belə halların aradan qaldırılmasına həmişə cəhd edilməlidir. Bunun idarəetmə fəaliyyətinin dağınıqlığı, aydınlığı və müəyyənliyi üçün mühüm əhəmiyyəti vardır. Burada əsaslız orqan bir bölmənin az, digərinin isə çox informasiyalarla yüklənməsi hallarının da aradan qaldırılması çox vacibdir. Funksiyalar, informasiyalar bərabər bölüşdürülməlidir. Ən vacib məsələlərdən biri də idarə edənlərin onların fəaliyyətinə aid olmayan informasiyalardan azad edilməsidir. Belə olduqda idarə aparatı işçiləri bilavasitə öz fəaliyyətlərini yerinə yetirmiş olarlar ki, bu da idarəetmə proseslərinin daha da intensivləşdirilməsinə müsbət təsir göstərmiş olar.

İzafi informasiya axınlarının qarşısını almaq üçün idarəetmə heyətinin informasiya tələbatını müəyyənləşdirmək lazım gəlir. Adətən, informasiya tələbatı dedikdə istifadəçinin funksiyaları ilə, onun maraq dairəsi ilə müəyyənləşdirilən informasiya göstəricilərinin məcmusu başa düşülür. İnformasiya tələbatı dinamik dəyişən göstəricilər sistemidir. İnformasiya tələbatının müəyyənləşdirilməsi zamanı istifadəçinin maraqlarının genişliyi ilə onun üzərinə qoyulmuş funksiyaların yerinə yetirilməsi üzrə işlərin dər xidaslaşması arasında kompromisin tapılması lazımdır. Ən başlıca məsələ idarəetmə orqanlarının, cəmiyyətin, vətəndaşların informasiya tələbatına təsir edən amillərin düzgün nəzərə alınmasıdır. Burada elmi-texniki tərəqqi, informasiyaların köhnəmə səviyyəsi, iqtisadi əlaqələr və təhlil, informasiyaların faktiki təmin olunma səviyyəsi birinci növbədə nəzərdə tutulmalıdır.

İdarəetmə informasiyasının hərəkətinin ən vacib məsələlərindən biri təkrarlanan və paralel informasiyaların çıxarılması yolu ilə onun həcminin sınıllanmasında ibarətdir. Burada bir sıra çətinliklər mövcud olur ki, bu da informasiyanın kifayət qədər olmaması və onun müəyyən hadisəni, prosesi və münasibətləri adekvat şəkildə əks etdirdiyini söyləməyin çətinliyi ilə bağlıdır.

İdarəetmə informasiyasının hərəkətinin təşkilində informasiya materiallarının hər vahidinin məzmununun zənginləşdirilməsi mühüm rol oynayır. Bu, həmin materiallara yalnız elə məlumatların, göstəricilərin daxil edilməsini nəzərdə tutur ki, onlar idarəetmə qərarları və hərəkətləri üçün aktual olan informasiya əlamətlərinə malik olurlar. Prinsipcə idarəetmə üçün elə məlumatlar və göstəricilər lazımdır ki, onlar 1) başlıca olaraq hadisələr, proseslər, münasibətlərin mahiyyəti, sosial dəyəri ilə bağlı olan keyfiyyət xüsusiyyətlərini əks etdirir; 2) konkret hadisə, proses və münasibətləri bilavasitə açıqlayır.

İdarəetmə informasiyası dəqiq strukturlaşdırılmalıdır, çünki informasiya elə hərəkət etməli və elə parametrlərə malik olmalıdır ki, bu dövlət orqanlarının, vəzifəli şəxslərin, idarəetmə prosesinin digər iştirakçılarının informasiya tələbatlarını ödəyər bilsin. Başqa sözlə desək, idarəetmə informasiyası dövlət idarəetməsinin təşkilatı strukturuna uyğun struktura malik olmalı və ona xidmət etməlidir. Bu baxımdan kollegial və vahid (təkbəşinə) rəhbərlik prinsipləri ilə fəaliyyət göstərən orqanların informasiya imkanlarını fərqəndirmək lazımdır. Birincilərdə, kollegiyaların hər bir üzvü müəyyən informasiyanı işləyərək bütün kollegiyanın müzakirəsinə çıxara bilər ki, bu da həmin orqanların informasiya tutumunun çox yüksək olduğunu göstərir. Vahid rəhbərlik orqanlarında isə əgər məsələyə formal deyil, mahiyyəti üzrə yanaşsaq, bütün giriş və çıxış informasiyalarını bilavasitə rəhbərin özü təhlil etməlidir. Lakin qeyd etmək lazımdır ki, xüsusilə eyni səviyyədə duran belə orqanlara çox vaxt elə həcmə idarəetmə informasiyası daxil olur ki, vahid rəhbərlər bütün bu informasiyalarla tanış olmaq imkanına malik olmur. Buna görə də həmin iş müavinlərinə, köməkçilərə, ekspertlərə, aparata tapşırırlar ki, nəticədə rəhbər bütün informasiyalara malik olmur və bu informasiya onun nəzarətindən çıxmış olur. Bu halda dövlət orqanının təşkili ilə idarəetmə informasiyasının hərəkətinin təşkili arasında uyğunsuzluqdan danışmaq olar. Bu mənada informasiya ilə işin təkmilləşdirilməsi informasiya axınlarının rəhbər məqamının əlində cəmləşdirilməsindən ibarət ola bilər. Belə olduqda rəhbərlərin özləri də informasiyaya daha tənqidi və məsuliyyətli yanaşarlar.

İdarəetmə orqanlarının təşkilindəki ikili təbəçilik və xətti-funksional prinsiplərin informasiya aspektlərinə də diqqət yetirmək lazımdır. Bu prinsiplərin əsas üstünlüyü onların informasiya axınlarının uyğun istiqamətlərdə necə tarazlaşdırılmasında aşıdır. Bu həm də həmin kanallar üzrə hərəkət edən idarəetmə informasiyasının məzmununun, həcmiminin və məqsədəuyğunluğunun təhlilinin aktuallığını meydana çıxarır.

Müasir informasiya problemlərinin həlli idarəetmənin mərkəzləşdirilməsi və qeyri-mərkəzləşdirilməsinin nisbətində gözlənilməsi prinsipinin də reallaşdırılmasını tələb edir. Belə ki, dövlət orqanlarının və yerli

özünüidarəetmə orqanlarının müəyyən müstəqilliyinə baxmayaraq, onlar vahid informasiya sahəsində fəaliyyət göstərirlər və hər biri digərlərinə nəyi və necə etdiklərini bilməlidirlər. Burada dövr edən idarəetmə informasiyasının axınları və kanallarını aydınlaşdırmaq və cəmiyyətin zəruri idarəolunulmuşluğunu təmin etmək lazım gəlir.

Dövlət idarəetməsində qanunçuluğun informasiya təminatının da təhlil tələb edən məqamları mövcuddur. Təcrübə göstərir ki, hüquqi normaları, onlara edilmiş dəyişiklik və əlavələri bütün dövlət qulluqçularının bilməsinin aktuallığı bu və ya digər dərəcədə uyğun orqanın öz səlahiyyətlərini reallaşdırılması ilə bağlıdır. Aparat işçilərinin rəhbər tərəfindən qəbul olunmuş əsas, prinsipal aktlarla vaxtında və tam məlumatlandırılması da çox arzu olunanlardır. Dövlət idarəetməsində qanunçuluğun təmin olunmasının əhəmiyyəti nəzarətin yalnız yuxarıdan, rəhbərlik tərəfindən deyil, həm də aşağıdan, icraçı heyət tərəfindən həyata keçirilməsini tələb edir.

İdarəetmə informasiyasının strukturlaşdırılmasında onun müstəqil və obyektiv ekspertizadan keçirilməsini xüsusi qeyd etmək lazımdır. Məhz ekspertizanın nəticəsi informasiyanın keyfiyyəti və aktuallığını müəyyənləşdirməyə, informasiya boşluqlarını azaltmağa və aradan qaldırmağa imkan verir. Dövlət idarəçiliyinə rəhbərlik xarakterinin verilməsinin tələb olunduğu hazırlıq şəraitdə idarəetmə qərarlarının ekspertizasının sosial və hüquqi statusunu möhkəmləndirmək, onu cəmiyyətə, elmi təşkilatlara, mütəxəssislərin birliklərinə, kütləvi informasiya vasitələrinə, ictimai təşkilatlara həvalə etmək və ictimai rəyə təqdim etmək lazımdır.

Dövlət idarəetməsinin informasiya təminatının vəziyyəti informasiyanın dövlət idarəetmə orqanının daxilində düzgün paylanmasında çox əslihdır. İnformasiyanın obyektlər üzrə bölüşdürülməsi, dövlət orqanının daxilində paylanması zamanı rəhbərlər və ya rəhbər mənqə üçün, vəzifəli şəxslər üçün informasiya üstün əhəmiyyətə malik olur. Bu zaman xüsusi diqqət tələb edən informasiyanın bir-birindən əsli olmayan bir neçə mənbədən alınması və ya göndərilməsi daha məqsəduyğundur ki, bu da həmin informasiya əsasında aparılacaq təhlillərin, qiymətləndirmənin, proqnozun obyektivliyini təmin etməyə imkan verir. Rəhbərlərin və rəhbər mənqənin üzvləri daxil olan və göndərilən informasiya haqqında çox yaxşı məlumatlandırılmalıdırlar. İnformasiyanın vəzifəli şəxslər arasında paylaşdırılması bu informasiya ilə bilavasitə icraçıdan başqa daha kimin tanış olmasının müəyyən ediləməsinə nəzərdə tutur. Rəhbərlər informasiyanın hərəkəti ilə maneəvərlər etməli, bu informasiyanın bir hissəsindən kiminsə inhisarçı kimi təkbaşına istifadə etməsinə yol verməməli, informasiyanı elə paylaşdırılmalıdır ki, bu informasiya həmişə obyektiv qəbul olunsun. Çalışmaq lazımdır ki, informasiya idarəetmə orqanının bütün vəzifəli şəxsləri üçün əlçatan olsun, çünki bu xidməti funksiyaların daha yaxşı icrasına kömək edir.

İnformasiya işində informasiyaya nəzarət, yəni idarəetmə qərarlarında əksini tapanmış maraqların, sorğuların, tələblərin, vəzifələrin həyata keçirilməsinə nəzarət xüsusi yer tutur. Bura informasiyanın mənsubiyyətinə və təyinatına görə hərəkətinə nəzarət, informasiyanın sosial təcrübəyə (konkret hərəkətlərə, fəaliyyətə, dəyişikliklərə) çevrilməsinə nəzarət, hesabat informasiyasının direktiv informasiyaya uyğunluğuna nəzarət kimi müxtəlif istiqamətləri aid etmək olar. Dövlət orqanlarının rəhbərləri, onların xüsusi nəzarət şöbələri informasiyaya daim nəzarət etməli, ötürücünün, qəbul edicinin, informasiya kanallarının sağlığına diqqət yetirməlidir. Bu zaman informasiya axınlarında əks-əlaqəyə xüsusi diqqət yetirilməlidir.

Dövlət idarəçiliyində informasiyanın təşkili prosesinə texniki-texnoloji yeniliklərin tətbiqi kompleks xarakterli olub informasiya, təşkilati, hüquqi, sosial-psixoloji, kadr, texniki, məntiqi-semantik və bir çox digər amillərin eyni vaxtda və razılaşdırılmış şəkildə istifadə olunması ilə bağlıdır. Bütün bunlar kompleks yanaşmanın tətbiq olunması ilə, həm informasiya ilə iş sisteminin, həm də idarəetmənin funksional və təşkilati strukturunun, idarəetmə münasibətlərinin xarakteri və qurulmuşun, bir sıra digər idarəetmə hadisələrinin keyfiyyətcə dəyişdirilməsini tələb edir.

Dövlət idarəetməsinin səmərəliliyini təmin etmək üçün informasiya sisteminin məzmununun formalaşdırılması xüsusi aktuallıq kəsb edir. Belə informasiya vahidləri kimi aşağıdakıları qeyd etmək olar:

- a) idarəolunan obyektlərin maddi, istehsal, sosial, texniki və texnoloji parametrlərini əks etdirən məlumatlar;
- b) idarəetmə obyektlərinin istehsal, sosial-xidmət, mədəni-mədəni və digər istehsal xarakterli fəaliyyətini tənzimləyən normalar, normativlər, stimullar haqqında məlumatlar;
- c) dövlət orqanlarının idarəetmə sferasında fəaliyyətini müəyyənəşdirən materiallar (qanunvericilik və digər normativ-hüquqi aktlar, müqavilə öhdəlikləri, plan tapşırıqları, yuxarı orqanların göstərişləri, nəzarət aktlarının nəticələri və s.);
- d) dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanlarının heyətinin kəmiyyət və keyfiyyət tərkibi, hazırlıq səviyyəsi və peşəkarlığının artımı haqqında məlumatlar (idarəetmə subyektinin insan potensialını xarakterizə edən bütün məlumatlar toplusu).

Belə informasiya vahidləri idarəedici alt sistemlərin və onların bölmələrinin səviyyəsinə və miqyasına uyğun olmalı, ilk növbədə bu orqanlar çərçivəsində fəaliyyət göstərən informasiya sistemlərinə daxil ediləməlidir. Bu sistemlərdə elmi-texniki tərəqqi və onun ən yeni nailiyyətləri, bunların tətbiqi ilə bağlı xarici ölkələrin təcrübəsi haqqında məlumatlar da olmalıdır.

Bütünlükdə cəmiyyətdə və dövlət idarəetməsində həmişə informasiyanın özünü, onun işlənməsinin forma, metod və vasitələrini, informasiya proseslərinə cəlb olunmuş insanlar əhatə edən müasir informasiya sistemləri mövcud olur. Bu sistemlər informasiyanın qəbulu, saxlanması, işlənilməsi, ötürülməsinə imkan verir, idarəetmə subyektinin istifadəsi üçün əhəmiyyətli olan bütün əməliyyatların həyata keçirilməsini təmin edir və idarəetmə qərarlarının qəbul edilməsi zamanı müstəsna əhəmiyyət kəsb edir.

12.4. Dövlət idarəçiliyində yeni informasiya texnologiyaları

Dövlət idarəetməsinin informasiya təminatının əsasını informasiya resursları təşkil edir. Buna görə dövlət hakimiyyət və idarəetmə orqanlarının informasiya resursları ilə təmin edəcək informasiya sistemlərinin işlənilməsi hazırlanması mühüm əhəmiyyət kəsb edir. İnformasiya axınlarının müasir vəziyyətində bu məsələnin səmərəli həllini informasiya sistemlərindən, həssaslaşdırılmış texnikası vasitələri və yeni informasiya texnologiyalarından istifadə etmədən təmin etmək mümkün deyildir.

Dövlət idarəçiliyində yeni informasiya-kommunikasiya texnologiyalarından (İKT) istifadə edilməsi idarəetmə proseslərinin xarakterinə və onun həyata keçirilməsinin təşkilati formalarına mühüm təsir göstərir. Dövlət idarəçiliyində İKT-nin tətbiqi bir çox sferalarda cəmiyyətin informasiya tələbatlarını daha dolğun ödəməyə, dövlət idarəetməsinin səmərəliliyini yüksəltməyə və dövlət sektorunun xərclərini azaltmağa, dövlət idarəetmə orqanlarının vətəndaşlarla və təsərrüfat subyektləri ilə qarşılıqlı fəaliyyətini yaxşılaşdırmağa imkan verir. Dövlət idarəetmə orqanlarının, yerli özünüidarəetmə orqanlarının vətəndaşlarla və təşkilatlarla informasiya qarşılıqlı fəaliyyətinin müasir metodlarını inkişafı üçün yeni imkanlar açır. Bu mənada dövlət idarəetməsinin informasiya təminatının ən mühüm strateji istiqamətlərindən biri müxtəlif növ səmərəli informasiya sistemlərinin, idarəetmə qərarlarının hazırlanması və qəbuluna yardım sistemlərinin işlənilməsi və tətbiqindən ibarətdir.

Dövlət idarəçiliyində avtomatlaşdırılmış idarəetmə sistemlərindən (AİS) geniş istifadə olunur. Bu sistem informasiya texnologiyasının - onun toplanmasını, ötürülməsinin, yığılmasının və işlənməsinin ən optimal təşkilatı və idarəedilməsi formasıdır. Avtomatlaşdırılmış idarəetmə sistemi yalnız dövlət idarəetmə orqanlarında deyil, regional və xalq təsərrüfatını ayrı-ayrı sahələri üzrə də tətbiq edilə bilər. Onlar çoxvariantlı plan-iqtisadi hesablamalar aparır, proqnozlar verir, təsərrüfat fəaliyyəti üçün optimal idarəetmə qərarlarını hazırlayırlar. Hazırda dövlət hesablama mərkəzləri şəbəkəsi əsasında av-

tomatlaşdırılmış plan-iqtisadi hesablamalar sistemi, habelə avtomatlaşdırılmış sahə sistemləri daxil olmaqla informasiyaların toplanması və işlənməsinin vahid dövlət sistemi yaradılmışdır. Avtomatlaşdırılmış idarəetmə sistemlərinin yaradılması bəzilərini düşündüyü kimi, heç də rəhbər işçiləri bir çox faydılardan azad etmir, sadəcə olaraq idarəetmənin səmərəliliyini, operativliyini yüksəltməsinə və məhsuldarlığın artmasına şərait yaradır. Avtomatlaşdırılmış idarəetmə sistemləri şəraitində idarəçilik fəaliyyətinin funksional məzmunu xeyli dəyişir, konkretləşir, operativliyə, dəqiqliyə və mütləq iş fəaliyyətinə tələbat xeyli dərəcədə artır.

Dövlət idarəetməsinin informasiya sistemlərinin yaradılması bürokratik dövlət maşınına yeni texniki vasitələrin tətbiqi deyil, mülkiyyət formalarının müxtəlifliyinə, vətəndaş cəmiyyətinə, özünüidarəetmə mexanizmlərinin geniş inkişafına, insanların hüquq və azadlıqlarının təhlükəsinə, qanunun aliliyinə və digər demokratik prinsiplərə və dəyərlərə əsaslanan yeni dövlət idarəetmə sisteminin yaradılmasını nəzərdə tutur. Eyni zamanda, idarəolunan obyektlərin, onların qarşılıqlı əlaqələrinin müasir təşkilatı, yeni rabitə vasitələrinin imkanları, informasiya işlənmə texnikasının xarakteri və digər amillər dövlət idarəetməsinin vahid və tam əhatəli informasiya sisteminin yaradılmasına şərait yaradır. Beləliklə, dövlətdə özünün vahid informasiya sisteminə malik ümumi dövlət idarəetmə sistemi qurulmalıdır.

Yeni informasiya-kommunikasiya texnologiyalarından istifadə etməklə dövlət idarəetməsinin informasiya sisteminin təkmilləşdirilməsi dedikdə, sadəcə olaraq müəyyən obyektlərin vəziyyətini və dinamikasını eks etdirən informasiyanın formalaşdırılması, qeydiyyatı alınması, toplanması, işlənməsi və saxlanması ilə bağlı fəaliyyət göstərən sistem deyil, keyfiyyətə və prinsipcə yeni informasiya sistemlərinin qurulması başa düşülür. Mikroelektronikanın, informatikanın, mikroprosessorların, robotların və digər müasir xidmət vasitələrinin tətbiqi bütövlükdə informasiya ilə işin yeni elmi və texniki səviyyəyə yüksəldilməsinə, rəşional və səmərəli informasiya texnologiyalarının yaradılmasına imkan verir.

Qeyd etdiyimiz kimi, dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinə təsir edən amillərdən biri də yeni informasiya texnologiyalarından istifadə olunmasıdır. Yeni informasiya texnologiyaları informasiya ilə iş prosesində kompüter texnikasından və rəqiblərin telekommunikasiya vasitələrindən istifadə etməyə imkan verir. Bu texnologiyaların tətbiqi hər şeydən əvvəl idarəetmə fəaliyyətini, onun məzmununu dəyişir, idarəetmənin səmərəliliyini artırır, dövlət idarəetmə orqanlarında qərar qəbulu proseslərinin informasiya təminatının daha yüksək səviyyəsini təmin etməyə imkan verir. Bu baxımdan informasiya sistemləri sahəsindəki yeniliklərin gələcəkdə məhsuldarlığın artmasına təsiri daha çox olacaqdır. Bu yeniliklərə lokal və global informasiya şəbəkələri, verilənlər bazasının idarə olunması

imkanlarının genişlənməsi, müstəqil proqramlaşdırma, ofis əməliyyatlarının avtomatlaşdırılması, qərar qəbuluna yardım sistemləri, ekspert sistemləri və s. aiddir.

Dövlətin keyfiyyətə yenilənməsi cəmiyyətin bütün strukturlarını və ayrıca hər bir vətəndaşın məlumatlandırılmasını təmin edəcək vahid informasiya məkanının formalaşdırılması və inkişaf etmiş informasiya infrastrukturunun yaradılması kimi sosial idarəetmə məsələsinin həllini ön plana çıxarır. Bu gün vətəndaşların hökumətin informasiyalarına tətəbat artır ki, bu da vətəndaşlarla informasiya qarşılıqlı əlaqələrinin infrastrukturunun inkişaf etdirilməsini tələb edir. Belə bir informasiya infrastrukturunun olması dövlət hakimiyyət və idarəetmə orqanlarının bütün səviyyələrini inteqrasiya etməklə iri həcmli informasiyanın yığılması, sistemləşdirilməsi, təsnifləşdirilməsi, ötürülməsi və saxlanılmasının səmərəli vasitələrinin tətbiq edilməsini, məlumatların alınması və işlənilməsi, onların təhlili və modernləşdirilməsi müasir texnologiyaların istifadə edilməsini nəzərdə tutur ki, bu da dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinin vacib şərti və göstəricisidir.

Əgər hər hansı bir təşkilatda və yaxud idarədə iki və ya daha artıq kompüter varsa, o zaman bu kompüterlərin verilənləri və informasiyanı bir-biri ilə əlaqəli olaraq işləməsi təşkilat üçün daha çox səmərə verir və məhsuldarlığın artmasına kömək edir. Hazırkı dövrdə kompüterlərin eyni məkanda və yaxud müxtəlif qitələrdə yerləşməsindən asılı olmayaraq onlardan birləşdirilmiş formada istifadə etməyə böyük ehtiyac yaranmışdır. Eyni məkanda yerləşən kompüterlərin birləşmiş formada istifadəsinə lokal şəbəkə, müxtəlif coğrafi məkanlarda yerləşən kompüterlərin birləşdirilməsinə isə global şəbəkə adı verilməlidir. Kompüter istifadəçilərinin təşkilat daxilində tez-tez informasiyanın ötürülməsi, saxlanması, yenidən işlənməsi ilə bağlı problemləri meydana çıxdıqda daxili şəbəkənin köməyinə ehtiyac hiss olunur. Əgər bir istifadəçi digərinə sənəd, qrafik və yaxud təhlil xarakterli informasiya göndərmək istəyirsə bu zaman daxili şəbəkədən istifadə edir. Daxili şəbəkənin digər faydalarından biri də eyni informasiyadan bir neçə istifadəçinin eyni anda istifadə etməyə imkan verəndir ki, bu da idarəetmə fəaliyyətində vaxta qənaət edilməsinə və səmərəliliyin yüksəldilməsinə səbəb olur. Daxili şəbəkədə informasiyanın paylanması üsullarından biri də elektron poçt xidmətidir. Elektron poçt xidməti sənədləri, şəkilləri və digər informasiyaları bir və ya bir neçə şəxsə göndərməkdən ibarətdir. Beynəlxalq global şəbəkələr hələ bir neçə onilliklərdən bundan əvvəl beynəlxalq telefon şəbəkəsi formasında mövcud olmuşdur. Müasir dövrdə müxtəlif coğrafi məkanlarda yerləşən kompüter istifadəçiləri arasında informasiya mübadiləsinə olan ehtiyac getdikcə artır və beynəlxalq şəbəkələr biznes, sənaye və dövlət idarəetmə orqanlarının fəaliyyətində daha böyük əhəmiyyət kəsb edir.

İnformasiya-kommunikasiya texnologiyalarının dövlət idarəetmə orqanlarında tətbiqi mürəkkəb proses olub bir sıra amillərlə bağlıdır:

- inzibati aparatın şaquli strukturunun üfqi struktura dəyişdirilməsinin zəruriliyi ilə;
 - dövlət qulluqçularının hazırlıq səviyyəsinin aşağı olması və düşüncələrindəki inersiallıqla;
 - informasiyaya kütləvi çıxış imkanlarını nəzərdə tutan məlumatlar bazasının çatışmaması ilə.
- Dövlət idarəçiliyində yeni İKT-nin tətbiqi ilə bağlı vəzifələrə aşağıdakıları aid etmək olar:

- qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi;
- İKT-dən istifadə etməklə dövlət hakimiyyət orqanlarının və yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi;
- İKT-dən istifadə etməklə dövlət hakimiyyət və idarəetmə orqanları ilə vətəndaşlar arasında səmərəli qarşılıqlı fəaliyyət üçün şəraitin yaradılması;
- İKT üzrə mütəxəssislərin və yüksək ixtisaslı istifadəçilərin hazırlığı sistemlərin inkişaf etdirilməsi.

İKT-nin dövlət idarəetməsi sferasına tətbiqi prosesinin əsas vəzifəsi hakimiyyət orqanlarının səmərəliliyinin yüksəldilməsindən ibarətdir. Bu vəzifə həll edilmədən vətəndaşların informasiyaya çıxışı hüquqlarının və hakimiyyət orqanları tərəfindən göstərilən xidmətlərdən istifadənin səmərəli və rahatlığının təmin olunmasına nail olmaq mümkün deyildir. Dövlət idarəetməsində İKT-nin tətbiqi iqtisadiyyatın inkişafı üçün həyati əhəmiyyətli məqsədlərə nail olmaq, dövlət aparatının işinin səmərəliliyini artırmaq və dövlət idarəçiliyində məhsuldarlığın yüksəldilməsinə nail olmaq üçün çox böyük imkanlar yaradır. Məlum olduğu kimi informasiya inhisarçılığı bürokratiyanın və korruptsiyanın inkişafı üçün münbit mühit rolunu oynayır. Buna görə də yeni informasiya-kommunikasiya texnologiyalarının dövlət idarəçiliyində tətbiqi açıq informasiya resurslarına idarəetmə strukturunun inhisarını aradan qaldırmağa, açıq vətəndaş cəmiyyəti formalaşdırmağa kömək edəcəkdir.

İnkişaf etmiş ölkələrin hökumətlərinin İKT sahəsindəki strategiyalarını təhlili göstərir ki:

- hökumət dövlət təşkilatları ilə qarşılıqlı münasibətlərdə vətəndaşlar üçün böyük rahatlığın yaradılmasına maraqlıdır;
- hökumət iqtisadiyyatın elektronlaşdırılması sahəsində, o cümlədən elektron ticarətin inkişafının stimullaşdırılmasında lider rolunu öz üzərinə götürür;
- hökumət onun fəaliyyətinə vətəndaşlar tərəfindən nəzarətin gücləndirilməsi barədə milli təşəbbüs çərçivəsində özünün fəaliyyətinə yenidən baxır.

Kommunikasiya texnologiyaları içərisində İnternet mühüm əhəmiyyət kəsb edir və son dövrlərdə dünya birliyinin informasiya strukturunun mühüm elementinə çevrilmişdir. İnternet mərkəzləşdirilmiş idarəetmə orqanına malik olmayan, uzaq müraciətli telekommunikasiya kanalları ilə birləşdirilmiş global şəbəkələrin toplusudur. Hər gün milyonlarla kompüter İnterneta qoşulur və onların real sayını müəyyən etmək qeyri-mümkündür. Qərbi ölkələrində idarəetmə orqanlarının İnternetdən istifadə etməsinə dövlət hakimiyyətinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi üçün mümkün imkanlardan biri kimi baxılır. Tədqiqatçıların fikrincə, yaxın dövrlərdə İnternet hakimiyyətin xalq kütlələri üçün açıqlığını təmin edə biləcək əsas vasitəyə çevriləcəkdir. Hesab edilir ki, informasiya texnologiyalarının dövlət idarəçiliyinə tətbiqi çox şeyi tezliklə optimallaşdırmağa, dövlətin saxlanılma vəçələrinin azaldılmasına, dövlət hakimiyyət orqanlarının bir-biri ilə və vətəndaşlarla, cəmiyyətlə qarşılıqlı fəaliyyətinin sürətlənməsinə imkan verəcəkdir. Dövlət idarəetmə fəaliyyətində İnternetdən başqa ölkələrin idarəetmə təcrübəsinin öyrənilməsində, informasiyaların daha operativ qəbul edilməsində və ötürülməsində, ictimai xidmətlərin göstərilməsində istifadə edilir.

Bu gün idarəetmə proseslərində inteqrasiya olunmuş informasiya sistemlərindən daha çox istifadə olunur ki, bu da idarəetmə qərarlarının qəbulu və tələb olunan informasiyanın istifadəçilərə çatdırılması sahəsində mövcud olan müxtəlif informasiya sistemlərinin məcmusundan ibarətdir. Bu sistemlərə Əməliyyat Emalı Sistemi, İnfomasiya İdarəetmə Sistemi, Qərarların Qəbuluna Yardım Sistemi, Tətbiqi İnfomasiya Sistemi, Strateji İnfomasiya Sistemi, Ekspert sistemləri və s. aid etmək olar. Bu sistemlər daxili və xarici verilənlər bazası ilə birlikdə inteqrasiya olunmuş informasiya sistemini təşkil edir. Konseptual baxımdan inteqrasiya olunmuş informasiya sisteminin fəaliyyəti daxili və xarici mənbələrdən məlumatların alınması ilə başlayır. Məlumatlar əməliyyat emalı sistemində işlənildikdən sonra daxili verilənlər bazasına ötürülür və sonrakı mərhələdə istifadəçilər lazımı informasiyanı tapmaq üçün bu bazadan istifadə edirlər. Bu informasiya sistem tərəfindən müxtəlif hesabatlardan hazırlanması və yaxud idarəetmə qərarlarının müxtəlif variantlarının hazırlanması və qiymətləndirilməsi üçün qərarların qəbuluna yardım sistemində istifadə olunur. Sistemin hesabatlara istifadəçilərə sənədlərin hazır forması şəklində və yaxud elektron poçt vasitəsilə ötürülə bilər, daxili verilənlər bazasındakı informasiya ilə birləşdirilərək tətbiqi informasiya sistemləri vasitəsilə yuxarı səviyyəli məsul şəxslərə çatdırıla bilər. Daxili verilənlər bazası strateji informasiya sistemləri üçün informasiya mənbəyi rolunu oynayar. Eyni zamanda bu informasiyadan ekspert sistemlərində də istifadə olunur. Bütün bu proses zamanı sistem qərar qəbulu prosesini bütün səviyyələrdə

tənzimləyir və mətnlərin hazırlanması, informasiyanın elektron poçt vasitəsilə göndərilməsi və nəticələrin avtomatik qeydə alınması kimi əməliyyatları xeyli asanlaşdırır.

Dövlət idarəetməsinin informasiya təminatının təkmilləşdirilməsi, İKT-nin dövlət idarəçiliyinə tətbiqi və dövlət idarəetməsinin informasiya sistemlərinin inkişaf etdirilməsi baxımından son dövrlərdə dünyanın müxtəlif ölkələrində reallaşdırılmağa başlanılmış «elektron hökumət» layihəsinə xüsusi qeyd etmək lazımdır. Elektron hökuməti «informasiyanın elektron vasitələrlə işlənilməsi, ötürülməsi və yayılması əsasında qurulmuş dövlət idarəetməsi sistemi» kimi müəyyənləşdirmək olar. Bəzi ölkələrdə *e-Government* adlandırılan «elektron hökumət»in əsas vəzifəsi dövlətin, milli iqtisadiyyatın və sosial proseslərin idarə olunmasını daha da səmərəli və istifadəçilər üçün daha da rahat etməkdən ibarətdir. «Elektron hökumət» ideyasının tərəfdarlarının onun xeyrinə istifadə etdikləri ən mühüm arqumetlərdən biri bu sistemin dövlət hakimiyyətinin şəffaflığını artıracığı və onun həm vətəndaşlarla, həm də biznes strukturları ilə əks-əlaqələrinin yeni səviyyəyə yüksələcəyinə inamdan ibarətdir.

Elektron hökumət layihələri hal-hazırda ABŞ, İngiltərə, Kanada, Avstraliya, Yaponiya, Sinqapur və digər ölkələrdə həyata keçirilir. Bu sahədə liderlik elektron hökumət layihəsinin reallaşdırılmasında 1995-96-cı illərdən başlamış və bu günə qədər kifayət qədər uğurlar qazanmış ABŞ və İngiltərəyə məxsusdur. Məsələn, ABŞ-da vergi xidməti portalının yaradılması vergi ödəyicilərindən daxil olan informasiyanın işlənilməsinə sərf olunan vaxtın 8 aydan 20-30 dəqiqəyə qədər azaldılmasına imkan vermişdir.

«Elektron hökumət» layihəsinin məqsədi İKT-nin tətbiqi hesabına demokratiyanın inkişafına şərait yaratmaqdan, dövlət və bələdiyyə idarəetməsinin, iqtisadiyyatın fəaliyyətinin səmərəliliyinin artırılmasından, vətəndaşların informasiyaya sərbəst çıxış hüquqlarının təmin olunması üçün şəraitin yaradılmasından, ölkənin vahid informasiya məkanının formalaşdırılmasından ibarətdir. Bu layihənin reallaşdırılması aşağıdakılara imkan verəcəkdir:

- hökumətin (dövlət strukturlarının, dövlət qulluqçularının) intellektual və kadr potensialından maksimum istifadə etməyə;
- vətəndaşların dövlət idarəetməsinə iştirakına, əhalinin müxtəlif informasiyalara çıxış imkanlarının təmin olunmasına;
- cəmiyyət üçün dövlətin informasiya şəffaflığı və açıqlığının təmin olunmasına.

«Elektron hökumət» layihəsinin tərkib hissəsi aşağıdakılardan ibarət ola bilər: elektron sənəd dövriyyəsi sistemləri, dövlət xidmətlərinin portalı,

dövlət registrləri və vətəndaşlara avtomatlaşdırılmış xidmət sistemləri, sahəvi, regional və yerli məlumat bazaları və s.

Dövlət idarəetməsində avtomatlaşdırılması nəzərdə tutulan proseslərə görə «elektron hökumət» layihəsinin yaradılmasına bir sıra tələblər irəli sürülür. İdarəetmə nəzəriyyəsində üç belə tələblər qrupu müəyyənləşdirilmişdir:

1. *İnstitusional tələblər.* Burada ümumi siyasət və onun həyata keçirilməsinin başlıca vəzifələri müəyyənləşdirilir.
2. *İnzibati tələblər.* Bu tələblər funksional idarəetmə sferasını əhatə edir ki, burada institusional səviyyədə müəyyənləşdirilmiş fəaliyyət istiqamətləri təşkilati-idarəetmə komponentlərinə ayrılır.
3. *Texnoloji tələblər.* Bunlar bütövlükdə cəmiyyət və ayrı-ayrı vətəndaşların, təşkilatların istifadə etdiyi konkret məhsullara çevrilən dövlət idarəetmə xidmətlərinə olan tələbatların bilavasitə ödənilməsi ilə bağlı tələblərdir.

İnzibati və texnoloji səviyyədə dövlət idarəetməsi funksional baxımdan konkret məsələlərə yönəlir və onları həll edir. Dövlət idarəetmə sistemi dövlət aparatının təşkilati strukturunu (dövlət orqanlarını), onların reallaşdırdığı funksiyaların məcmusunu, istifadə etdikləri metod, vasitə və resursları, idarəetmə subyektləri və obyektləri arasındakı birbaşa və qarşılıqlı əks-əlaqələri və bu zaman lazım olan informasiya axınlarını özündə birləşdirir. Buna görə də elektron hökumət modeli bu sistemin yalnız əhaliyə və təşkilatlara xidmətlərin göstərilməsi ilə bağlı ən aşağı texnoloji səviyyəsini deyil, bütün dövlət idarəetmə sistemini əhatə etməlidir.

Dövlət idarəetməsinin inzibati səviyyəsində əsas vəzifə elektron sənəd dövriyyəsinə keçiddən ibarətdir. Bu aşağıdakıları nəzərdə tutur:

- təşkilatdaxili elektron sənəd dövriyyəsi sistemlərinin inkişafı;
- dövlət hakimiyyət orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında müxtəlif sənədlərin işlənilməsinin müddətlərinin azaldılmasını təmin edən təşkilatlararası elektron sənəd dövriyyəsi sistemlərinin inkişafı;
- regional və yerli hakimiyyət orqanlarının qəbul etdiyi qərarların keyfiyyətinin yüksəldilməsini təmin edəcək üfqi qarşılıqlı fəaliyyət sistemlərinin inkişafı.

Burada təşkilatlardakı informasiya və sənəd dövriyyəsinin təşkilati standartlarının uyğunluğunun təmin edilməsi vəzifəsi qarşıya qoyulur.

Dövlət idarəetməsinin texnoloji səviyyəsində, yəni vətəndaşlara və təşkilatlara xidmətlərin bilavasitə göstərildiyi səviyyədə aşağıdakı vəzifələrin yerinə yetirilməsi tələb olunur:

- müəssisələrin dövlət orqanları ilə məcburi qarşılıqlı fəaliyyət növlərinin əksəriyyətinin elektron formaya keçirilməsi və tədricən bütün təsərrüfat subyektlərinin kağızsız sənəd dövriyyəsinə keçməsi. Bu zaman

informasiya mübadiləsinin təmin edən müxtəlif səviyyəli dövlət orqanlarının və yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin razılaşdırılmasının təmin edilməsi, o cümlədən, mübadilə standartlarının, imzanın müdafiəsi və təsdiqi prinsiplərinin uyğunluğu, həmçinin dövlət orqanlarındakı kargüzərləhm və sənəd dövriyyəsinin açıq beynəlxalq standartlara uyğunluğunun təmin olunması tələb olunur.

- İKT vasitəsi ilə dövlətlə vətəndaşlar arasında səmərəli qarşılıqlı fəaliyyətin təmin olunması. Burada vətəndaşlara əks-əlaqə imkanı da daxil olmaqla telekommunikasiya kanalları vasitəsi ilə mərkəzi və yerli səviyyəli müxtəlif dövlət orqanlarının informasiyasından istifadə imkanlarının yaradılması nəzərdə tutulur. Bu zaman vətəndaşlara yaşadığı yerdən asılı olmayaraq bərabər imkanlar yaradılmalıdır ki, bu da uzaqdan qoşulmaq və xidmətləri məsafədən əldə etmək imkanlarını da olmasını nəzərdə tutur.

- dövlət orqanlarının internet nümayəndəliklərinin yaradılması və hökumət portalının qurulması. Burada regional və yerli səviyyədə əlaqələndirmə məsələləri də həll olunmalıdır.

Dövlət idarəetməsinin bütün səviyyələrinin və yerli özünüidarəetmə orqanlarının informasiyalaşdırılmasının inkişafı tədbirləri bütün ölkə ərazisində vahid informasiya məkanının yaradılmasını və həm cəmiyyət daxilində, həm də dövlətlə vətəndaş arasında informasiya mübadiləsi proseslərinin əsaslı dərəcədə sürətləndirilməsini təmin etməlidir. Qarşıya qoyulmuş bu vəzifələr tipik hall variantlarının işlənilməsi və bütün ölkə miqyasında kütləvi şəkildə tətbiq olunmasını nəzərdə tutur. Məsələn, müxtəlif ölkələrdə «elektron hökumət» çərçivəsində aşağıdakı kimi məsələlər tətbiq olunur:

Bir təşkilat daxilində sənəd dövriyyəsinin avtomatlaşdırılması internet və intranet vasitəsi ilə istifadəçilərin işini, işgüzar proseslərin idarə olunmasını, sənədlərin həyat dövrünün və versiyalarının yararlılığını, informasiyaya çıxış hüquqlarının dinamik idarə olunmasını tamamilə təmin edir.

Dövlət təşkilatları arasında sənəd dövriyyəsi milli şifrələmə standartlarından və məlumatların ötürülməsinin vahid standartlarından istifadə etməklə sənəd mübadiləsinin, qarşılıqlı işgüzar prosesləri təmin edir.

Dövlət hakimiyyət orqanlarının kollektiv işinin planlaşdırılması layihənin vahid işçi məkanını formalaşdırır və işgüzar prosesin şəbəkə planlaşdırılmasını, işçi qrupların yaradılmasını, icraya nəzarəti, işçi qrupların telekonfranslarının keçirilməsini təmin edir.

Dövlət informasiya portallarının yaradılması ayrı-ayrı dövlət idarələrinin, təşkilatların və hakimiyyət orqanlarının fəaliyyətini işıqlandıran məlumat xarakterli və normativ informasiyaların, həmçinin müxtəlif təşkilatların sistemlərinin birləşmiş informasiya resurslarının mərkəzləşdiril-

miş qaydada idarə olunan vahid sistem çərçivəsində verilməsini nəzərdə tutur ki, bu zaman həmin informasiyaların hər birində əlavə düzəlişlərin edilməsinə icazə verilmir və bilavasitə məsul şəxslər tərəfindən standart şablonların doldurulmasından sonra bu informasiyaların qeyri-mərkəzləşdirilməsi qaydada nəşrinə imkanların verilməsi nəzərdə tutulur.

Vətəndaşların və təşkilatların müraciətlərinin işlənilməsi təşkilatı və təşkilatların elektron sənəd dövriyyəsi sistemləri çərçivəsində vətəndaşların və təşkilatların İnternet vasitəsi ilə daxil olan müraciətlərinin işlənilməsi proseslərinin avtomatlaşdırılmasını təmin edir və bu zaman ərizənin işlənilməsinin standart marşrutunu və təşkilat, idarə, orqan daxilində onun iş reqlamentinə uyğun olaraq əlavə olunan sənədlər paketinin yaradılmasını, həmçinin sənədlər paketinin hərəkətinin İnternet vasitəsi ilə monitorinqini təşkil etməyə imkan verir.

İKT-dən istifadə etməklə dövlət hakimiyyət orqanları ilə vətəndaşlar arasında səmərəli qarşılıqlı fəaliyyətə şərait yaratmaq üçün aşağıdakı vəzifələrin həll olunması tələb olunur:

- dövlət tərəfindən cəmiyyətə təqdim olunan informasiyanın həminin maksimal dərəcədə genişləndirilməsi;
- vətəndaşlara dövlət xidmətlərinin vətəndaşlar üçün ən əlverişli formalarda göstərilməsinin səmərəli sisteminin yaradılması;
- dövlət orqanlarının və təşkilatlarının fəaliyyətinə ictimai nəzarət mexanizmlərinin formalaşdırılması.

Bu vəzifələrin həlli aşağıdakı prinsiplərə əsaslanmalıdır:

- açıqlıq, informasiyanın tamlığı, dövlət orqanlarının fəaliyyətinin şəffaflığı;
- dövlətlə vətəndaşlar arasında əks-əlaqələrin yaranması və qarşılıqlı fəaliyyətin inkişafı üçün şəraitin təmin olunması.

İnteqrasiya olunmuş elektron sistemlərin resurslarına gündəlik müraciət istifadəçilərdən hansısa xüsusi bilik və vərdişlər tələb etməməlidir. Hazırkı səviyyəsi asılı olmayaraq hər bir vətəndaş hakimiyyət strukturlarının nümayəndələrinə müraciət etmək imkanına malik olmalıdır.

Dövlət hakimiyyət orqanlarının işinə informasiya texnologiyalarının tətbiqi bu orqanların fəaliyyəti haqqında informasiyanın həminin genişlənməsinə, cəmiyyət üçün dövlətin informasiya şəffaflığının və açıqlığının təmin olunmasına imkan verəcəkdir.

Dövlət idarəçiliyində İKT-nin tətbiqi ilə əlaqədar informasiya axınlarının artması və yüksək texnologiyalı istehsal bu proseslərə geniş kommunikativ bacarıqlara və vərdişlərə malik yüksək ixtisaslı iştirakçıların cəlb olunmasını tələb edir. Bu məsələni həll etmək üçün vahid informasiya-təhsil mühiti yaradılmalıdır. Bununla yanaşı İKT sahəsində peşəkar təhsilin təkmilləşdirilməsi, onun məzmun və struktur baxımından yeniləşdirilməsi,

təlim prosesinin müasir maddi-texniki bazasının formalaşdırılması tələb olunur.

Qeyd edək ki, son dövrlərə qədər Azərbaycanda dövlət idarəetmə və hakimiyyət orqanlarının, təsərrüfat subyektlərinin, vətəndaşların informasiya təminatı aşağı səviyyədə idi. İnformasiyaya çıxış imkanları onun sahə mənsubiyyəti ilə məhdudlaşdırılırdı. Əhəlinin böyük əksəriyyəti informasiyanı ənənəvi formada – nəşr materialları, radio və televiziya vasitəsi ilə əldə edirdi. Mövcud informasiya-kommunikasiya sistemləri əsasən dövlət orqanlarının maraqlarına xidmət edirdi və bu sistemlər arasında bir qayda olaraq qarşılıqlı fəaliyyət mövcud deyildi. İnformasiya xidmətləri və resursları respublika ərazisində qeyri-bərabər paylaşdırılmışdı. Bütün bunlar isə öz növbəsində işlərin təkrarlanmasına, sistemlərin işlənilməsi üçün hazırlanması və istismarına çəkilən xərclərin artmasına səbəb olurdu. Bütün bu problemlərin aradan qaldırılması üçün 17 fevral 2003-cü il tarixdə «Azərbaycanın inkişafı naminə İnformasiya və Kommunikasiya Texnologiyaları üzrə Milli Strategiya (2003-2012-ci illər)» qəbul olunmuşdur. Strategiyada və onun əsasında hazırlanmış proqramlarda «elektron hökumət» layihəsinin reallaşdırılması nəzərdə tutulmuşdur ki, onun məqsədləri aşağıdakı kimi müəyyənləşdirilmişdir:

- Dövlət idarəetmə orqanlarında və yerli özünüidarəetmə orqanlarında İKT-nin geniş tətbiq və inkişaf etdirilməsi;

- Vətəndaşların, qeyri-hökumət təşkilatlarının dövlət idarəçiliyində iştirakı üçün uyğun şəraitin yaradılması;

- İKT-dən istifadə etmək vasitəsi ilə siyasi sistemin müxtəlif hissələri arasında əməkdaşlığın gücləndirilməsi;

- Dövlət qulluqçularının İKT sahəsində biliklərinin müntəzəm artırılması üçün mexanizmin işlənilməsi və reallaşdırılması;

- Dövlət idarəetmə orqanlarında və təşkilatlarında elektron sənəd dövriyyəsinin geniş tətbiqi;

- Vətəndaşlara informasiya xidmətlərinin göstərilməsi, tematik, sahə, regional informasiya resurslarının, dövlət avtomatlaşdırılmış sistemlərinin yaradılması;

- İKT-nin seçki proseslərində tətbiqinin inkişaf etdirilməsi.

Azərbaycanda artıq bütün dövlət idarəetmə orqanlarında daxili şəbəkələrin yaradılması və dövlət orqanlarının, təşkilatlarının İnternet şəbəkəsinə qoşulması, dövlət orqanlarında aqrliq sənədlərin və əlavə informasiyaların ləğvini həyata keçirən və əsas informasiyanın kompüterin yaddaşında saxlanılmasını təmin edən informasiya sisteminin və ümumrespublika verilənlər bazasının yaradılması, idarəetmə proseslərinin proqnozlaşdırılması zamanı kompüterin imkanlarından istifadə olunması sahəsində işlər sürətlə həyata keçirilməkdədir.

Tələbə Qəbulu üzrə Dövlət Komissiyası tərəfindən artıq bir neçə ildir ki, müasir İKT-nin imkanlarından istifadə etməklə uyğun informasiya resursları yaradılmış və tələbələrin ali və orta ixtisas müəssisələrinə, vətəndaşların ayrı-ayrı dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna qəbulu prosesində istifadə olunur, Internet vasitəsi ilə əhaliyə geniş informasiya xidmətləri göstərilir. 2000-ci ildən başlayaraq «Seçkilər» Dövlət Avtomatlaşdırılmış İnformasiya Sistemi yaradılmış və müxtəlif səviyyəli seçkilərdə (referendum, Prezident seçkiləri, Milli Məclisə və bələdiyyələrə seçkilərdə) geniş istifadə olunmağa başlamışdır. Respublikada bir sıra elm və təhsil müəssisələrini birləşdirməyə imkan verən telekommunikasiya şəbəkəsi yaradılmış, müasir İKT-dən istifadə etməklə bank sistemində, Gömrük Komitəsində, Vergilər Nazirliyində, Azərbaycan Dövlət Neft şirkətində, Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyində, Daxili İşlər Nazirliyində, bir sıra digər nazirlik, idarə və təşkilatlarda informasiya sistemləri yaradılmış və bir çox layihələr həyata keçirilmişdir. Son illərdə dövlətin qərarları əsasında bir sıra siyahı və registrlərin hazırlanmasına başlanılmışdır.

Bu strategiyanın reallaşdırılması Azərbaycanda informasiya cəmiyyətinə keçid üçün əlverişli şərait yaradacaq, səmərəli, şəffaf və nəzarət olunan dövlət idarəetməsinin həyata keçirilməsinə, əhalinin geniş kütlələrinin idarəetmə prosesində iştirak etməsinə, vətəndaşların informasiya resurslarından və xidmətlərindən rahat istifadəsinə şəraiti təmin edəcəkdir.

Dövlət idarəetməsinin bütün səviyyələrinin informasiyalaşdırılması ilə bağlı tədbirlər həm cəmiyyətin daxilində, həm də dövlətlə vətəndaşlar arasında informasiya mübadiləsi prosesini əsaslı şəkildə sürətləndirəcəkdir. Bunun nəticəsində isə dövlət idarəetməsinin səmərəliliyi yüksələcək, iqtisadiyyatda və cəmiyyətdə baş verən proseslərin monitorinqi və bu proseslərin vaxtında tənzimlənməsi ilə bağlı qərarların qəbulu üçün prinsip-cə yeni imkanlar yaranacaqdır. Müasir informasiya texnologiyalarının nəzirlər və təşkilatların, yerli hakimiyyət orqanlarının işinin təşkilinə tətbiqi idarəetməyə çəkilən xərclərin azaldılmasına imkan verəcəkdir. Bu layihə çərçivəsində dövlətin informasiya resurslarının vahid bir sistemə inteqrasiya olunması təsərrüfat əyintilərinin, vergidən yayınma hallarının, qanun pozuntularının sayının kəskin şəkildə azaldılmasına imkan verəcəkdir.

Bütün bunlar idarəetmənin demokratikləşdirilməsi, dövlət idarəetmə orqanları tərəfindən qəbul olunan qərarların şəffaflığının və açıqlığının təmin edilməsi, əhalinin məlumatlılığının artırılması və korrupsiyanın səviyyəsinin azaldılması kimi çox vacib məsələlərin reallaşdırılmasına imkan verəcəkdir.

XIII FƏSİL. DÖVLƏT İDARƏETMƏSİNİN ƏRAZI TƏŞKİLİ

13.1. Regional idarəetmənin mahiyyəti, məqsədləri və üsulları

Müasir dövrdə dövlət idarəetməsində problemlərin həlli cəmiyyətin tarixi inkişafında obyektiv və subyektiv amillərin, sosial-iqtisadi proseslərin kompleks öyrənilməsinə istiqamətlənir. Dövlət idarəetməsi məqsədyönlü fəaliyyət növü kimi cəmiyyətin ərazi təşkilinin struktur, mexanizm, sistem, təşkilətmə, funksiya, prosedur, qayda və s. kimi anlayışlarını özündə birləşdirir. Dövlət idarəetməsinin ərazi təşkilində hər bir anlayışın özünəməxsusluğu, ona daxil olan elementlərin inkişafından asılı olaraq müəyyən ardıcılığı var. Bu cür ardıcılıq dövlət idarəetmə sisteminin ərazi təşkilinin texnologiyasını yaratmış olur və regionun inkişafına təsir göstərir.

Regional idarəetmənin məqsədlərinin müəyyənləşdirilməsi çox çətin bir prosedir. Regional idarəetmənin əsas məqsədi hər bir ərazinin maraqlarını nəzərə alaraq bütövlükdə ölkənin qarşısında duran iqtisadi, sosial və siyasi məsələlərin həllinə imkan yaratmaqla yanaşı, mövcud iqtisadi potensialdan səmərəli istifadə etməklə regionun inkişafına nail olmaqdır. Regional idarəetmənin məqsədlərindən biri də hər bir regionda yaşayan insanların tələbatlarının ödənilməsinə və əhalinin sosial inkişafına şərait yaratmaqdan ibarətdir. Regional idarəetmənin məqsədlərini aşağıdakı qruplara ayırmaq olar:

- ictimai-siyasi - regionda sabit və tarazlaşdırılmış ictimai inkişaf səviyyəsinin yüksəldilməsinə əhatə edən məqsədlər;
- sosial - regionda əhalinin sosial həyat vəziyyətinin yaxşılaşdırılmasına təsir edən məqsədlər;
- mənəvi - dəyərlərin dərk olunması nəticəsində sosial məqsədlərin həyata keçirilməsi üçün mənəvi potensialın artırılmasını nəzərdə tutan məqsədlər;
- iqtisadi - regionda istehsal potensialının artırılması üçün yuxarıda qeyd edilən məqsədlərdən istifadə etməklə istehsal sahələrinin yaradılması və s. məqsədləri;
- təşkilatı - regional idarəetmənin obyektiv və subyektiv təşkilat problemlərinin həllinə yönəldilmiş məqsədlər;
- informasiya - hər bir ərazinin əlamətlərinə və tələbatına uyğun informasiya ilə təmin edilməsi və s. məqsədlər.

Hər bir ərazi bir çox əlamətlərin birliyi kimi xarakterizə olunur və bu əlamətlər bir-birini tamamlayır, hətta regionda sosial sahələrin for-

malaşmasına, inkişafına və dövlət idarəetməsinə təsir göstərir. Bu da öz növbəsində ərazinin iqtisadiyyatının idarə olunmasının məzmununu və spesifik xüsusiyyətlərini müəyyən etməyə imkan verir.

Hər bir cəmiyyətdə və onun tərkib hissəsi olan regionda dövlət idarəetmə sisteminin əsas vəzifələrindən biri yaşamaq və regionun müxtəlif təbii ehtiyatlarından istifadə etmək üçün həmin ərazinin spesifik xüsusiyyətlərini bütün sahələrdə nəzərə almaqdan ibarətdir.

Demokratik cəmiyyətdə iqtisadiyyatın idarəedilməsi həm sahə, həm də ərazi miqyasında həyata keçirilir. Dövlət ərazi idarəetməsi və onun ərazi təşkilati regionun idarəedilməsinə nisbətən daha geniş mənə daşıyır. Dövlət ərazi idarəetməsi iqtisadiyyatın bütün sahələrinin kompleks halda, bütövlükdə ölkə miqyasında və ölkənin ayrı-ayrı ərazi struktur vahidlərində idarəetməsinə əhatə edir. Deməli ərazidə təsərrüfat kompleksinin və cəmiyyətin sosial-siyasi sisteminin qarşılıqlı əlaqəsi və üzvi vəhdətdən ibarət bir sistem mövcud olur. Bu baxımdan ərazidə səmərəli istehsal əlaqələrinin təmin edilməsi region iqtisadiyyatının bütün ölkə təsərrüfatı daxilində balanslaşdırılmış inkişafının təmin edilməsinə köməklik edir. Məlumdur ki, hər bir region digərindən təbii şəraitin müxtəlifliyi və məhsuldar qüvvələrin inkişaf səviyyəsinə görə fərqlənir. Buna görə də hər bir ərazidə qarşıya çıxan problemlərin eyni qaydada həlli qeyri-mümkündür.

Ərazi idarəetmənin başlıca istiqaməti bir qayda olaraq coğrafi və iqtisadi vəziyyəti nəzərə almaqla bütün regionların əmək və təbii ehtiyatlarından səmərəli istifadə, sosial və istehsal infrastrukturlarının tarazlaşdırılmış inkişafı və s. kimi problemlərin həllinə yönəldilmişdir. Hər bir ərazidə bu problemin səmərəli həlli iqtisadi, sosial və təşkilat amillərinin həllinə kompleks yanaşmanın dövlət idarəetməsi tərəfindən həyata keçirilməsini tələb edir.

Dövlətin regional iqtisadi siyasətində başlıca istiqamət yeni istehsal sahələrinin onların inkişafı üçün daha əlverişli şəraitin mövcud olduğu ərazidə yerləşdirilmənin iqtisadi cəhətdən məqsədəuyğunluğunun nəzərə alınmasıdır. Bazar iqtisadiyyatı şəraitində regionlarda idarəetmə qəbul olunmuş ümumi dövlət siyasətinə uyğun həyata keçirilməlidir. Regional idarəetmədə əsas obyekt kimi regional-inzibati ərazi və istehsal sahələri çıxış edir. Hər bir regionun inkişaf xüsusiyyətlərinin nəzərə alınması və onların ərsində mövcud olan fərqlərin minimuma endirilməsi dövlət regional idarəetmə sisteminə başlıca funksiyalarından biri hesab olunur. Deməli, bütün regionlarda iqtisadi inkişafın təmin edilməsi, yerli təbii ehtiyatlardan səmərəli istifadə əsas götürülür. Buna görə regionun inkişafı çoxaspektli problemlərin - siyasi, sosial, iqtisadi, mədəni, demoqrafik və s. problemlərin vahid şəkildə həlli yollarının müəyyən edilməsini tələb edir.

Təsədüfi deyil ki, ölkə Prezidenti cənab İlham Əliyev tərəfindən "Azərbaycan Respublikası regionlarının sosial-iqtisadi inkişafı Dövlət Proqramı (2004-2008-ci illər)" qəbul edilmiş və yerinə yetirilmiş, hazırda 2009-2013-cü illər üçün uyğun proqram qəbul olunaraq müvəffəqiyyətlə yerinə yetirilir.

Respublikada regionların tarazlı inkişafını təmin etmək məqsədi ilə dövlət idarəetməsində aşağıda göstərilənlərin nəzərə alınması vacib hesab edilir:

- Ölkədə tarazlı regional sosial-iqtisadi inkişafın təmin edilməsi üçün sosial və iqtisadi təminat yaradılması və onun daima təkmilləşdirilməsi;
- Regionlarda yaranmış müxtəlif səviyyəli sosial-iqtisadi inkişafı nəzərə almaqla əhalinin həyat səviyyəsinin yüksəldilməsinə nail olunması;
- Ölkənin sosial-iqtisadi maraqlarını nəzərə almaqla regionlarda milli iqtisadiyyatın inkişafının təmin edilməsi;
- Regionlarda yaranmış sosial problemlərin həllini, maliyyə çatışmazlığının aradan qaldırılmasını təmin etmək, sosial infrastrukturun və mütləqki istehsal sahələrinin inkişafı istiqamətlərini müəyyələşdirmək, eləcə də müvafiq struktur dəyişikliyinə həyata keçirmək;
- Regionlarda əhalinin həyat səviyyəsinin müntəzəm olaraq yaxşılaşdırılmasının tarazlaşdırılmasını təmin etmək;
- Ərazinin xüsusiyyətlərini nəzərə almaqla təbii ehtiyatlardan səmərəli istifadə və ətraf mühitin mühafizəsini təmin etmək məqsədilə elmi cəhətdən əsaslandırılmış tədbirlərin işlənilib hazırlanması;
- Əhalinin ölkə ərazisində məskunlaşdırılması sisteminin təkmilləşdirilməsi istiqamətlərini müəyyələşdirmək;
- Milli adət-ənənələrin qorunmasını təmin etmək;
- Regionlarda mövcud olan müəssisələrin sosial problemlərinin həllində dövlətin iştirakını təmin etmək;
- İnkişaf etməkdə olan istehsal və sosial sahələri işçi qüvvəsi ilə təmin etmək və bazar infrastrukturunu yaratmaq;
- Ölkə Konstitusiyasında qəbul edilmiş normalara uyğun olaraq əhalinin müdafiəsini və əhalinin sosial hüququnun qorunmasını təmin etmək və s.

Bütün göstərilənləri nəzərə almaqla regionların idarəedilməsinin məqsəd və vəzifələrini müəyyən etməyə imkan verən göstəricilər sisteminin müəyyələşdirmək mümkündür. Regionda dövlət idarəetməsinin başlıca məqsədi konkret ərazidə iqtisadiyyatın kompleks inkişafı nəticəsində əhalinin tələbatlarının ödənilməsi və sosial-iqtisadi inkişafın yüksəldilməsinə nail olunmasıdır. Onu da qeyd etmək lazımdır ki, regionda idarəetmənin səmərəliliyini təmin etmək üçün iqtisadiyyatın müstəqil inkişafını təşkil etmək və idarəetmə funksiyalarının səmərəli həyata keçirilməsini təmin etmək lazımdır.

Hər bir regionun real müstəqilliyinin (təsərrüfat-maliyyə strukturunun və idarəetmənin qeyri-mərkəzləşdirilməsinin) formalaşması regionun bütün maraqlarını ödəməlidir. Region maraqlarının ödənilməsinə aşağıdakıları aid etmək olar:

- a) Dövlət standartlarına uyğun olaraq əhalinin həyat səviyyəsinin yüksəldilməsinin təmin edilməsi;
- b) Maliyyə-büdcə və digər maddi-material mənbələrinin müəyyənləşdirilməsi (mülkiyyət);
- c) Yerli ehtiyatlardan və işçi qüvvəsindən, intellektual potensialdan istifadə imkanlarının müəyyən edilməsi;
- d) Müəssisədaxili və müəssisədənkenar inkişafın təmin edilməsi məqsədilə infrastrukturun yaradılması;
- e) Regionda təbiətin mühafizəsinin təşkili;
- f) İctimai-siyasi və etnik qrupların fəaliyyət azadlığının təmin edilməsi.

Bütün bunların həyata keçirilməsi regionun idarəedilməsinin məqsəd və sistemini təşkil etməyə şərait yaratmış olur. İstənilən halda ərazi strukturunun ümumi xüsusiyyətlərinin və inkişaf qanunauyğunluqlarının nəzərə alınması regionların iqtisadi əlaqələrinin möhkəmləndirilməsinə və məhsuldar qüvvələrin yerləşdirilməsi prosesinə aktiv təsir göstərir.

Ölkənin regional strukturu və məhsuldar qüvvələrin yerləşməsi xüsusiyyətləri dövlət idarəetməsinin formalarını, metodları və vasitələrini müəyyənləşdirir. Müxtəlif ölkələrdə dövlətin təsərrüfat fəaliyyətinə qarışması üsulu kimi regional proqramlaşdırma və ayrı-ayrı ərazilərin inkişafını təmin edən regional planlaşdırma çıxış edir. Bütün ölkələr regional inkişafın tənzimləməsinə maliyyə yardımının müxtəlif formalarından (yerli və dövlət büdcəsi tərəfindən dotasiya, subvensiya, vergi dərsələri vasitəsi ilə və s.) istifadə olunur. Bir sıra hallarda dövlət maliyyəsinin rolu infrastrukturun müxtəlif formalarının yaradılması üçün xüsusi tədbirlərin həyata keçirilməsi nəticəsində daha da gücləndirilir.

Dövlət regional idarəetməsinin başlıca üsulları aşağıdakılardır:

- Ayrı-ayrı kənd təsərrüfatı layihələrinin həyata keçirilməsi və ya sənaye komplekslərinin yaradılması üçün hökumət investisiyalarının qoyulması yolu ilə dövlət maliyyəyə əsaslanma;

- Bu və ya digər regionun sosial və istehsal infrastrukturunun müxtəlif formalarının yaradılması məqsədi ilə dövlətin maliyyə və digər yardımları, həmçinin xüsusi tədbirlərin işlənilib hazırlanması və həyata keçirilməsi;

- Dövlət büdcəsi hesabına, həmçinin müxtəlif subsidiyalar, aşağı faiz dərəcələri ilə borc və kreditlər, vergi dərsələrinin aşağı salınması, gömrük rüsumlarından azad etmə və s. ibarət olan maliyyə yardımının edilməsi;

- Regionlarda istehsalın yerləşdirilməsini stimullaşdırmaq məqsədi ilə maliyyə kompaniya və korporasiyalarında birgə fəaliyyət göstərmək yolu ilə dövlətin maliyyə yardımı;

- Sənayenin yüksək təmərəzləşdiyi şəhər və rayonlarda onun inkişafına kapital qoyuluşların məhdudlaşdırmaq, yeni sənaye obyektlərinin tikintisini qadağan etmək və əhalinin bu mərkəzlərdə təmərəzləşməsinin qarşısını almaq sahəsində qanunvericilik və maliyyə tədbirlərinin həyata keçirilməsi.

13.2. Mərkəzi və yerli ərazi idarəetmə orqanları

Regionlarda iqtisadiyyatın mütərəqqi ərazi təşkili və bazar münasibətləri əsasında inkişaf etdirilməsi, özəl sektorun iqtisadiyyatda həlledici yer tutması mərkəzi və yerli idarəetmə orqanlarının (rayon icra hakimiyyəti, yerli özünüidarəetmə orqanları) fəaliyyəti nəticəsində həyata keçirilir. Bu sahədə müəyyən müvəffəqiyyət qazanılmış olsa da, hazırda regional idarəetmədə dünyanın bütün ölkələrində öz həllini gözləyən çoxsaylı problemlər mövcuddur.

Regionların əsas problemlərindən biri onların inkişafına və idarə edilməsinə cavabdeh olan vahid mərkəzi orqanın yaradılmasında ibarətdir. Adətən, dövlət regional idarəetməsinin funksiyaları müxtəlif idarəetmə orqanları (nazirlik, komitə, komissiya, yerli icra və özünüidarəetmə orqanları) tərəfindən onlar arasında vəzifələrin bölüşdürülməsi əsasında həyata keçirilir. Deməli regionun inkişafının idarə edilməsi qanunverici, icraedici, nəzarət orqanlarının fəaliyyətinin bir hissəsi olmaqla mürəkkəb bir prosesi əhatə etmiş olur.

Mərkəzi orqan yaradılarkən onun təşkilat quruluşu və regional proqramların yerinə yetirilməsində bu təşkilat strukturun hər birinin funksiyalarının düzgün müəyyənləşdirilməsi vacibdir.

Regionlarda idarəetmə orqanlarının təsnifatı aşağıdakı meyarlara əsaslanır:

- ərazi səlahiyyətlərinin miqyasına görə - mərkəzi, yerli və yerli özünüidarəetmə orqanlarına;

- orqanlar arasında qarşılıqlı təbəçilik prinsiplərinə görə - yuxarı və aşağı orqanlara;

- təşkil olunma xüsusiyyətlərinə görə - seçkilə və nümayəndəli orqanlara;

- səlahiyyətlərin xarakter və məzmununa görə - ümumi, sahə, sahələr arası və ərazi idarəetmə orqanlarına;

- məsələləri həll etmə qaydasına görə - kollegial və təkbaşına idarəetmə orqanlarına bölünür.

Mərkəzi və yerli orqanların qarşılıqlı asılılığı və qarşılıqlı fəaliyyəti onların vahid tam sistemini yaradır. Bu öz növbəsində idarəetmənin təsnifləşdirilən xüsusiyyətlərini özündə əks etdirir. Bu cür təsnifləşdirmənin aparılmasının üç növü vardır:

I. Hakimiyyət orqanlarının məqsəd və vəzifələrinə görə: a) qanunverici orqanlar, b) dövlət icra hakimiyyəti orqanları (icra və sərəncamverici orqanlar), c) nəzarət orqanları.

II. Hakimiyyət orqanlarının fəaliyyətinin mərkəzləşməsi və qeyri-mərkəzləşməsi səviyyəsinə görə idarəetmə orqanları mərkəzi və yerli dövlət idarəetmə orqanlarına bölünür.

III. Dövlət idarəetmə orqanlarının fəaliyyət xarakterinə və hüququnun həcminə görə: a) ümumi səlahiyyətli orqanlar, b) sahə idarəetmə orqanları, c) sahələrarası funksional orqanlar, d) müəssisə, səhmdar cəmiyyət və birliklərin idarəetmə orqanları.¹

Respublikada regionların ərazi idarəetmə orqanlarının quruluşu, bu quruluşun hüquq və vəzifələri Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında “Dövlət hakimiyyəti” və “Yerli özünüidarəetmə” bölmələrində müəyyən edilmişdir.

Ölkənin sosial-iqtisadi inkişafının regional idarəedilməsində qanunvericilik funksiyasını Milli Məclis və onun müvafiq daimi komissiyaları, habelə Naxçıvan MR Ali Məclisi və onun müvafiq komissiyaları yerinə yetirir.

Azərbaycan Respublikasının İcra Hakimiyyəti Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə tabedir. Ölkənin və bütün regional strukturların idarəetməsinin həyata keçirilməsində Respublika Prezidenti müəyyənədiçilə rol oynayır. Prezident ölkə və regionların sosial-iqtisadi inkişaf siyasətini müəyyən edir, bütün sahələrin inkişaf strategiyasının hazırlanması və həyata keçirilməsində rəhbərlik edir. Bununla yanaşı sahə və ərazi miqyaslı dövlət strateji plan, məqsədli proqramların tərtibini təmin edir və onu təsdiq edir. O, ölkənin sosial-iqtisadi inkişaf siyasətinə, sahələrin və regionların inkişaf strategiyasının hazırlanmasına rəhbərlik edir.

Regional idarəetmədə regional iqtisadiyyatın ayrı-ayrı sahələrinin inkişafının əlaqələndirilməsi və ərazinin inkişafında zəruri nisbətləyin formalaşdırılması da vacibdir. Dövlət idarəetmə sistemində bu funksiyaların yerinə yetirilməsi regional və sahələrarası funksional orqanların formalaşması əsasında həyata keçirilir. Bütün bu orqanlar və onların bölmələri regional idarəetmədə müxtəlif funksiyalar yerinə yetirirlər.

Yerli özünüidarəetmə və yerli icra hakimiyyəti orqanları inzibati-ərazi vahidləri (rayon, şəhər, kənd, qəsəbə, ölkə, vilayət) səviyyəsində idarəetmə funksiyalarını yerinə yetirirlər. Hər bir regionun yerli hakimiyyət orqanı

nəzdində müxtəlif komissiyalar, şöbələr və idarəetmə bölmələri formalaşır və fəaliyyət göstərir.

Regionda fəaliyyət göstərən idarəetmə orqanları öz səlahiyyətləri dairəsində qərar qəbul edir, sərəncamlar verməklə öz fəaliyyətlərini həyata keçirirlər. Verilmiş bütün qərar və sərəncamlar yerli özünüidarəetmə, icra hakimiyyəti orqanlarının nəzdində olan bütün müəssisə, təşkilat, aidiyyəti olan hüquqi və fiziki şəxslər üçün məcburi xarakter daşıyır.

Məlumdur ki, hər bir regionda yerli özünüidarəetmə orqanlarının quruluşunun təskili və formalaşması regionda inzibati-ərazi bölgüsünün xüsusiyyətlərindən asılıdır.

Respublikada inzibati-ərazi vahidlərinin idarə olunmasının əsasları “Yerli icra hakimiyyətləri haqqında Əsasnamə”də öz əksini tapanmışdır. Bu əsasnamə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 1999-cu il 16 iyun tarixli 138 nömrəli fərmanı ilə təsdiq edilmişdir. Əsasnamə Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 124-cü maddəsinə uyğun olaraq hazırlanmışdır.

13.3. Regional idarəetmənin prinsipləri və təşkilinin hüquqi əsasları

Regional idarəetmə məqsədyönlü fəaliyyət növü kimi adətən struktur, mexanizm, tənzimlənmə prinsipləri kimi anlayışları özündə əks etdirir. Regional idarəetmə prosesi özünəməxsus prinsiplərə əsaslanır və daxil olan elementlərin daimi inkişafda olmasını, müəyyən texnoloji ardıcılığa əməl olunmasını tələb edir və ictimai təkrar istehsalın tənzimlənməsi və strateji planlaşdırılmadan ibarət vahid bir prosesi əhatə edir. Bu idarəetmənin məqsədi regionda sosial və iqtisadi münasibətlərin xarakterini, idarəetmənin prinsip və funksiyalarını, təşkilati strukturunu müəyyənləşdirməkdən ibarət olub regional idarəetmənin əməl və mexanizmlərinin onun prinsiplərinə uyğunluğunu müəyyən etməyə imkan verir.

Ümumiyyətlə, regional idarəetmənin təşkilati prinsipləri və hüquqi əsasları bir çox amillərlə - təbii, tarixi, təşkilati-texniki, əhalinin tərkibi və s. amillərlə müəyyən edilir. Regional idarəetmə bölgəni ölkənin idarəetmə sistemindən təcrid etmir, əksinə onun tərkib hissəsi kimi fəaliyyət göstərən regionun kompleks planlaşdırılması və iqtisadi inkişafına sistem halında yanaşılmasına şərait yaradır. Regionun bütün problemlərinin kompleks həllinin həyata keçirilməsi, mütənasib inkişafın təmin olunmasına imkan verir. Regional idarəetmənin təşkilati prinsipləri və hüquqi əsasları istehsalın səmərəliliyinin təmin olunması vasitəsi kimi nəzərə alınmaqla sosial-iqtisadi inkişafın planlaşdırılması və proqramlar əsasında həyata keçirilir.

¹ Əli Nuriyev “Regional siyasət və idarəetmə Bakı 2004, səh. 107

Regionun idarəetmə prinsipləri və təşkilinin məqsədlərini müvəffəqiyyətlə həyata keçirilməsini təmin etmək üçün onların hüquqi əsaslarını yaradan, tətbiq formalarını müəyyən edən qanunlar, normativ-hüquqi aktlar və digər inzibati hüquqi sərəncam və qərarların qəbul edilməsi vacibdir. Hazırda bütün inkişaf etmiş ölkələrdə regional idarəetmə iki qrup vasitələri - iqtisadi və inzibati-təşkilati vasitələri əhatə edən qanunlar sistemi ilə fəaliyyət göstərir. Bu təşkilətmə vasitələri dövlət tənzimlənmə siyasətinin məqsəd və vəzifələrini, iqtisadi və təşkilati vasitələrini regionun konkret şəraitindən və tənzimlənmə tələblərindən asılı olaraq müəyyən edir. Bu da öz mahiyyətinə görə regionun inkişafının təşkili üçün qəbul olunmuş qanunlardan, Prezidentin fərman və sərəncamlarından, hökumətin qərar və göstərişlərindən ibarət olur. Onu da qeyd etmək olar ki, regionun inkişafı üçün qanunlar XX əsrin əvvəllərində qəbul olmağa başlamış və bütün inkişaf etmiş kapitalist ölkələrində (Qərbi Avropa ölkələri, ABŞ, Yaponiya və s.) qanunverici orqanlar regionun dövlət tənzimlənmə və təşkilətmənin ayrı-ayrı ərazi və sahə iqtisadiyyatının normativ-hüquqi qanun və aktların rəsmiləşdirilməsinə diqqəti artırmışlar.

Beynəlxalq təcrübənin nəzərə alınmasına əsaslanaraq region miqyaslı qanunlar və digər normativ-hüquqi aktların əhatə dairəsinə görə qruplaşdırılması vacibdir. Nəzərə almaq lazımdır ki, regionun idarəedilməsi və inkişafının əsaslarını müəyyən edən qanunlara belə yanaşma həmin sahədə dövlətin rolunu və həyata keçirdiyi tədbirləri aşkar etmək üçün xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Regional idarəetməni tənzimləyən qanunlar əhatə dairəsinə görə aşağıdakı kimi qruplaşdırılır:

- Ölkənin bütün regionlarına aid olan, onların ümumi inkişafını tənzimləyən qanunlar;
 - Ölkənin bu və ya digər qrup regionlarının (şəhər yaxud kəndlərin) inkişafını tənzim edən qanunlar;
 - Bu və ya digər regionun inkişafını tənzim edən xüsusi qanunlar;
 - Regionlararası münasibətləri tənzimləyən qanunlar.
- Qanunların bu cür qruplaşdırılması regional idarəetmədə mövcud olan mürəkkəbliyi aradan qaldırmağa imkan verir.

Bütün regionlara aid olan, onların sosial-iqtisadi həyatının bu və ya digər sahələrinin ümumi inkişafını tənzimləyən ümumi xarakterli qanunlar və digər normativ-hüquqi aktlara misal olaraq "Regional siyasətin əsasları haqqında qanun" (Rusiya Federasiyası), "Regional inkişaf haqqında qanun" (ABŞ), "Sosial-iqtisadi inkişafın ərazi təşkili haqqında qanun" (Almaniya) və s. qanunları göstərmək olar.

Bununla yanaşı regionun inkişafının dövlət tənzimlənməsi kimi üsullar və vasitələr mərkəzi hakimiyyət orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında münasibətləri tənzimləyən, onların ərazi miqyasında hüquq və

vəzifələrini müəyyən edən büdcə-vergi siyasəti, regionun stimullaşdırılma mexanizmlərini, xüsusi zonaların hüquqlarını və yerlərini müəyyən edən qanunlar və digər normativ-hüquqi sənədlərlə müəyyən edilir. Bu və ya digər regionun inkişafı ayrı-ayrı xüsusi sahibkarlıq zonalarının, müxtəlif təsərrüfatlılıq zonalarının yaradılması və fəaliyyəti ilə əlaqədar olan qanunların qəbul olunmasından asılıdır. Demokratik ölkələrdə regionun inkişafına dövlət müdaxiləsi qanunvericilikdə öz əksini tapmışdır. Hər hansı bir regionun inkişafına yönəldilmiş tədbirlərin həyata keçirilməsinin hüquqi təminatı, müvafiq qanunvericilik aktlarının və hökumət sərəncamlarının, təlimatların işlənilib hazırlanması və tətbiqindən asılıdır. Son illərdə Respublikamızda bir çox qanunlar qəbul edilmiş, mövcud qanunlarda xeyli dəyişikliklər və təkmilləşdirilmələr aparılmışdır. Bu qanunlarda sahə və ərazi idarəetməsinin bazar iqtisadiyyatı prinsiplərini əsasında həyata keçirilməsi, əhalinin sosial müdafiəsinin təşkili, maliyyə, sığorta, uçot və statistika, vergi münasibətləri, xarici iqtisadi fəaliyyət, daxili bazarın qorunması və s. kimi məsələlər öz əksini tapmışdır.

Onu da qeyd etmək lazımdır ki, Respublikamızda ərazi idarəetmə ilə bağlı qanunlar inzibati və iqtisadi regionların inkişafının, regionlararası və şəhərlə kəndlər arası münasibətləri tənzimləyən normativ-hüquqi aktlar kifayət qədər qəbul olunmamışdır. Regionların inkişafı, idarəedilməsinin təkmilləşməsi üçün Azərbaycan Respublikasının Prezidenti, Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi və Respublika hökuməti tərəfindən öz səlahiyyətlərinə uyğun olaraq yeni normativ hüquqi sənədlərin qəbul edilməsi faydalı olardı.

13.4. Azərbaycanda regionların inkişafının dövlət idarəetməsi

Müasir mərhələdə regional idarəetməyə diqqətin artması iqtisadi və sosial problemlərin həllinə kompleks yanaşmanın zəruriliyi ilə əlaqədardır. Vahid təsərrüfat kompleksinin dinamik və proporsional inkişafına yalnız bütün regionların səmərəli qarşılıqlı fəaliyyəti nəticəsində nail olmaq olar.

Regionlar ölkənin iqtisadi və sosial strukturunda xüsusi rol oynayırlar. Birincisi ona görə ki, burada hərtərəfli inkişafa nail olmaq, elmi-texniki tərəqqini sürətləndirmək, istehlak mallarının istehsalını artırmaq və s. üçün zəruri imkanlar az-çox mövcuddur. İkincisi, istehsalın müxtəlif sahələrinin eyni bir ərazidə yerləşən müəssisələrinin vahid təbii ehtiyat mənbələrindən, işçi qüvvəsindən, nəqliyyat vasitələrindən və s. istifadə etməsinə şərait vardır.

Lakin müəssisələrin bir-birindən asılı olmayan müxtəlif təşkilatların təbəçiliyində olması regionun sosial-iqtisadi imkanlarından daha səmərəli

istifadə etməyə, iqtisadiyyatı proporsional və planauyğun sürətdə inkişaf etdirməyə imkan vermir. Bütün bunlar mərkəzi və yerli idarəetmə orqanlarının funksiyalarının dəqiq müəyyənəndirilməsini, region ərazisində yerləşmiş bütün müəssisə və təşkilatların fəaliyyətinin əlaqələndirilməsini tələb edir. Bu səbəbdən regionlarda sosial-iqtisadi proseslərin idarə olunmasının başlıca funksiyalarına, kompleks inkişaf problemlərinə, iqtisadiyyatın idarə olunmasının təşkili və strukturunun təkmilləşdirilməsinə, ərazi idarəetmə orqanlarının maddi-maliyyə imkanlarının genişləndirilməsinə və s. diqqətlə yanaşmaqla sosial-iqtisadi proseslərin idarə olunmasının analitik metodlarının gücləndirilməsinə, region iqtisadiyyatına rəhbərlik səviyyəsinin yüksəldilməsi problemlərinin həllinə geniş yer verilməlidir.

Bazar iqtisadiyyatı şəraitində ölkə təsərrüfatının elmi cəhətdən əsaslandırılmış ərazi təşkili və idarə olunması, məhsuldar qüvvələrin regionlar üzrə səmərəli yerləşdirilməsi, hər bir regionda təsərrüfat kompleksinin məqsədəuyğun formalaşdırılması mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Azərbaycan hal-hazırda müəkkəb sahə strukturuna malik olan təsərrüfat kompleksini əsaslı şəkildə yenidən qurur. Azərbaycan Respublikası Regionlarının Sosial-iqtisadi İnkişafı Dövlət Proqramında dövlət idarəetməsinin təkmilləşməsi və əhalinin maraqlarına xidmət edən bütün sahələrin inkişaf istiqamətləri müəyyənəndirilmişdir. Burada regionların inkişaf istiqamətləri müəyyən edilən zaman tədbirlərin həyata keçirilməsi və istehsal infrastrukturunun inkişafı nəticəsində region əhalisinin sosial təminatını yüksəltmək vacib hesab edilir.

Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət ərazi idarəetmə sistemində regional inkişaf proqramlarının mərhələlər üzrə həyata keçirilməsinə rəhbərlik mühüm yer tutur. Regionların inkişafının mərhələlər üzrə həyata keçirilməsi zamanı aşağıdakı göstəricilərin nəzərə alınması məqsədəuyğun hesab olunur:

- İnkişaf proqramının işlənilib hazırlanması üçün informasiyanın toplanması və məqsədin müəyyən edilməsi;
- Strateji plan və proqramların tərtib olunması və inkişaf miqyaslarının müəyyən edilməsi;
- Kompleks sosial-iqtisadi inkişaf konsepsiyasının işlənməsi, regionun kompleks inkişafı üçün proqramın işlənilib hazırlanması;
- Regionların inkişaf proqramlarının həyata keçirilməsinin əsas mərhələlərinin müəyyənəndirilməsi;
- İnformasiya toplanmasında nəzarətin təşkili və büdcənin dəqiqləşdirilməsi məqsədilə təkliflərin hazırlanması və s.

Regionların inkişafında dövlət idarəetməsinin ən mühüm funksiyalarından biri də sosial ədalətin təmin olmasından ibarətdir.

Regionlarda bazar iqtisadiyyatının səmərəli inkişafı tələblərinin ödənilməsi üçün dövlət idarəetməsinin iqtisadi cəhətdən qiymətləndirilməsi vacibdir. Dövlət idarəetməsində regionlarda sabit iqtisadi artımın təmin olunması zəruri hesab edilir. Bu baxımdan regional inkişaf siyasəti öz mahiyyəti və məzmununa görə dövlət idarəetməsi sistemində əsas götürülür. Regionların inkişaf proqramının tərtibi zamanı maddi, maliyyə və əmək ehtiyatlarından səmərəli istifadə etmək üçün mühüm sosial-iqtisadi tədbirlərin həyata keçirilməsi nəzərdə tutulur.

Azərbaycanın müasir dövlət regional idarəetməsinin əsas məqsədi regionların inkişafı üzrə Dövlət Proqramında öz əksini tapmışdır: "Azərbaycan Respublikasının regionlarında mövcud potensialdan səmərəli istifadə etməklə iqtisadiyyatın ayrı-ayrı sahələrinin inkişafına, istehsal müəssisələrinin fəaliyyətinin daha da genişləndirilməsinə, ixrac yönümlü məhsul istehsalının artırılmasına, yerli sahibkarlığın inkişafı yolu ilə əhalinin həyat səviyyəsinin daha da yaxşılaşdırılmasına, məşğulluq səviyyəsinin, xüsusilə gənclərin faydalı əməklə məşğulluğunun artırılmasına və ölkə iqtisadiyyatının dinamik inkişafına nail olmaqdır".

Dövlət Proqramında regionların inkişafını təmin edən tədbirlər idarəetmənin məqsədini özündə əks etdirmişdir. Belə ki, regionun inkişafını təmin etmək üçün "əlverişli iqtisadi mühitin təmin edilməsi, qorunlara investisiyaların cəlb edilməsi, yerli istehsalçıların maraqlarının qorunması, əhalinin məşğulluğunun təmin edilməsi, müəssisələrin fəaliyyətinin bərpa edilməsi, regionlarda layihələrin həyata keçirilməsinin sürətləndirilməsi, regionlarda infrastrukturun və kommunal xidmətlə təminatın yaxşılaşdırılması və ölkədə sahibkarlığın inkişaf etdirilməsi üçün əlverişli şəraitin yaradılması, kənd təsərrüfatı məhsullarının istehsalının stimullaşdırılması, yerli istehsalçıların maraqlarının qorunması, əhalinin maddi rifahının yaxşılaşdırılması, yeni iş yerlərinin yaradılması və yerli istehsalın genişləndirilməsi" və s. kimi tədbirlər də nəzərdə tutulur. Qeyd etmək lazımdır ki, Proqramda regionların nəzərdə tutulmuş inkişafı və qarşıya qoyulmuş vəzifələr respublikanın sosial-iqtisadi inkişafını və ərazi idarəetmənin bütün sahələrini əhatə etmişdir. Burada başlıca vəzifələrə ondan ibarətdir ki, Respublika Prezidenti İlham Əliyevin verdiyi fərmanda göstərilmiş müddəalara əməl etməklə bütün yerli qüvvələr Proqramın yerinə yetirilməsi üçün səfərbər olunsun.

Regionlarda icra hakimiyyəti orqanları, bələdiyyələr və yerli iş adamlarının əsas vəzifəsi yeni iş yerlərinin açılması və ona işçilərin cəlb edilməsini təmin etməkdən ibarət olmalıdır. Dövlət Proqramı regionlarda və şəhərlərdə xüsusi alt proqramların işlənilib hazırlanması və həyata keçirilməsini nəzərdə tutur. Qeyd etmək lazımdır ki, hər bir alt proqram 9-10 bölmədən ibarət ola bilər. Həmin bölmələrdə regionun (inzibati rayon və şəhərin) sosial-iqtisadi vəziyyəti, təbii, əmək resursları, ətraf mühitin mü-

hafizəsi, demoqrafik vəziyyət, əmək bazarı və sair təhlili və qiymətləndirilməsi öz əksini tapmış olur. Bunun əsasında regionun sosial-iqtisadi inkişaf konsepsiyası hazırlanır və proqramda vacib olan məqsədlər müəyyənləşdirilir. Bunların başa çatmasından sonra proqramın həyata keçirilməsi mexanizmi, tələb edilən maddi və maliyyə resursları ilə təminat, nəticələrin səmərəliliyin qiymətləndirilməsi məsələlərinə baxılır. Bütün qeyd edilənlərin həyata keçirilməsi üçün idarəetmə orqanları müəyyən edilir. Bu istiqamətdə işlərin görülməsi üçün bütün rayon və şəhərlərə kifayət qədər imkan verilir.

Dövlət idarəetməsinin əsas məsələlərindən biri də regionlarda Dövlət Proqramının yerinə yetirilməsi gedişini nəzarətdə saxlamaq və yerlərdə Proqramın icrasına iqtisadi köməyin göstərilməsidir. Bununla yanaşı respublikanın iqtisadi rayonlarında, regional mədəni-iqtisadi mərkəz xarakterli şəhərlərdə proqramların regional idarəetmə orqanlarının yaradılması da məqsəduyğun hesab edilir. Bu cür regional idarəetmə orqanlarına iqtisadi rayonlara daxil olan rayon və şəhər icra hakimiyyətlərini, bələdiyyə orqanlarını və proqramın yerinə yetirilməsində maraqlı olan və məsuliyyət daşıyan təşkilatların nümayəndələrini də cəlb etmək olar. Bunların həyata keçirilməsi üçün hər bir regionda idarəetmə orqanlarının nümayəndələri müəyyən edilmiş qaydada toplanıb qarşıya qoyulmuş məqsədləri müzakirə edərək müvafiq tədbirlərin görülməsi üçün tapşırıqlar verə bilər. Regional dövlət idarəetmə orqanlarına həvalə edilmiş ərazinin sosial-iqtisadi inkişafının təmin edilməsi və proqramın icrası ilə bağlı olan hər bir məsələnin həllində icra hakimiyyəti, yerli özünüidarəetmə orqanları, sahibkarların və müəssisələrin imkanlarından birlikdə istifadə etmək vacibdir.

Respublikanın sosial-iqtisadi inkişafında, regional siyasətin təmin edilməsi və yoxsulluğun azaldılması kimi tədbirlərdə bələdiyyə orqanları mühüm rol oynamaqlıdır. Bu cür tədbirlərin həyata keçirilməsində başlıca olaraq iki istiqamətdə aparılması məqsəduyğun hesab edilir. Bu istiqamətlərdən biri bələdiyyələrin demokratik cəmiyyətdə dövlət idarəetməsində tutduğu yer, digəri isə Azərbaycanda regional inkişaf üzrə Dövlət Proqramının həyata keçirilməsində bələdiyyələrin oynadığı rolla əlaqədardır.

Yerli idarəetmə orqanlarının təşkili xüsusiyyətləri regionun inkişaf xüsusiyyətlərinə tam cavab verməlidir. Bu baxımdan dövlət idarəetməsinin ən mühüm göstəricilərindən biri də yerli orqanların təşkilidir. Regional idarəetmənin perspektivdə səmərəli təşkili və təkmilləşdirilməsi üçün iqtisadi rayonlar miqyasında iki qrup məsələnin kompleks şəkildə həll edilməsi tələb olunur:

I. İqtisadi rayonlara bölgü sisteminin inzibati-ərazi bölgüsü ilə sıx əlaqədə təkmilləşdirilməsi;

II. İqtisadi rayonlar üzrə idarəetmə orqanlarının yaradılması, onların hüquq və vəzifələrinin müəyyən edilməsi.

Bu vəzifələrin yerinə yetirilməsi sosial-iqtisadi inkişafı da sıx bağlıdır. Deməli, hər bir regionun sosial-iqtisadi inkişafının istiqamətləri dövlət idarəetmə orqanlarının yerli orqanlarla əlaqəsindən də asılıdır.

Regionların sosial-iqtisadi inkişafının idarəedilməsinin əsas vasitələrindən biri də mövcud planlaşdırma. Müvafiq olaraq bəzi hallarda iri regionları, inzibati rayonları, şəhərlərin sosial inkişafının xüsusi planları işlənməlidir. Bu xüsusi planlar iqtisadiyyatda olduğu kimi sosial sahələrin ərazi idarə olunmasının prinsip və qanunlarına əsaslanmalıdır. Onu da qeyd etmək lazımdır ki, hər bir regionun sosial inkişafının idarəedilməsi bir-birindən fərqlənir. Dövlət idarəetməsinin ən mühüm vəzifələrindən biri də bu fərqlərin müəyyən edilməsi və hər bir regionda istehsal və sosial infrastrukturun inkişafı üçün şəraitin yaradılmasıdır. Deməli, hər bir sosial tədbirin həyata keçirilməsi yerli şəraitə uyğun olmalı və həmin tədbirlərin keçirilməsinə yerli şərait imkan verməlidir.

Yerli idarəetmə orqanları yerli əhəmiyyətli sosial infrastrukturun inkişaf səviyyəsini müəyyən etməli və mövcud olan çatışmazlığın aradan qaldırılması üçün tədbirlər planı işləyib hazırlamalıdır.

Ümumiyyətlə, regionlarda sosial-iqtisadi inkişafa nail olmaq üçün sosial sferanın idarəedilməsi diqqət mərkəzində olmalıdır.

Deməli, ərazi idarəetmə sistemi hansı səviyyədə inkişaf etdirilsə, regionun idarəetmə sistemi də ona uyğun olaraq həyata keçirilir.

Regionun dövlət idarəetməsi bütövlükdə ölkə iqtisadiyyatının ərazi idarəetməsi ilə əlaqədardır, onun da təkmilləşdirilməsi vacib hesab edilir.

Azərbaycanın bütün regionlarında beynəlxalq əməkdaşlığın müasir formasında geniş miqyasda istifadə olunması və bunun dövlət tənzimlənməsi regionların tarazlı sosial-iqtisadi inkişafının mühüm şərtidir.

Regionlararası münasibətlərin tənzimlənməsi sənaye və kənd təsərrüfatının sahə və ərazi quruluşunun səmərəli təşkilindən çox asılıdır. Hər bir ölkədə özünəməxsus regional problem və onun inkişaf xüsusiyyətlərindən asılı olaraq regionlar arasında fərqlərin aradan qaldırılması dövlət idarəetməsinin əsas funksiyalarından hesab edilir. Regionlararası fərqlərə əhalinin həyat səviyyəsi, təbii-coğrafi şərait, mövcud təbii resurslar, əhaliyə sosial-iqtisadi xidmət və infrastrukturun olması və s. aiddir. Zəif inkişaf etmiş regionlara əhalinin həyat səviyyəsinin aşağı olması, sosial xidmətin zəif həyata keçirilməsi, demoqrafik problemlər və s. xasdır.

Qeyd edilənlərin aradan qaldırılması üçün dövlət idarəetməsinin xüsusi metod və mexanizmlərinin işlənilməsi vacibdir. Ümumiyyətlə, dövlət idarəetməsində regionların inkişafını təmin edən vasitələrin müəyyən

edilməsi də əsas götürülür. Dünya təcrübəsində regionların inkişaf xüsusiyyətinə müvafiq olaraq mümkün olan üç variantdən biri qəbul edilir:

I. Qabaqcıl və imkanlı regionların inkişafına dövlət yardım etməklə digər regionların bu regionların hesabına inkişafının təmin edilməsi (ABŞ);

II. Bütün regionların inkişafı üçün dövlət yardım göstərməli (Almaniya);

III. Zəif inkişaf etmiş regionlara dövlət yardım göstərməli; varlı regionların özləri inkişaf etməli (Skandinaviya ölkələri).

Regionların inkişafının bu variantlar üzrə təsnifləşdirilməsi iqtisadi və sosial inkişafın düzgün qiymətləndirilməsinə şərait yaradır.

Regionlararası münasibətlərin tənzimlənməsi regionların təsərrüfat həyatına və onunla əlaqədar sosial proseslərə dövlətin məqsədyönlü təsir prosesidir. Bu təsir prosesində dövlətin iqtisadi və sosial siyasəti reallaşır. Regionlararası münasibətlərin normal gedişinə nail olmaq üçün müəyyən qrup tənzimləmə vasitələrindən istifadə olunur.

Regionlararası münasibətlərin dövlət tənzimlənməsi və idarə olunması bütövlükdə ölkə iqtisadiyyatının dövlət tənzimlənməsinin mühüm tərkib hissəsidir və getdikcə artan əhəmiyyət kəsb edir.

XIV FƏSİL. DÖVLƏT QULLUĞU

14.1. Dövlət qulluğunun mahiyyəti və sosial təyinatı

Dövlət qulluğu dövlətin hüquqi institutu kimi. Müasir dövrdə sosiologiya və politologiya elmlərində, eləcə də dövlət idarəçiliyi nəzəriyyəsində dövlət qulluğu ilə bağlı məsələlər dərinlən təhlil edilir, dövlətin bu institutunun səmərəli fəaliyyət göstərməsi üçün elmi axtarışlar aparılır.

Qərbi Avropa ölkələrində bir neçə onilliklərdir ki, dövlət qulluğu ilə bağlı məsələlər “bürokratiya nəzəriyyəsi” adlı xüsusi elm sahəsində araşdırılır və öyrənilir. Qərbdə inzibətçilik elminin baniləri kimi XIX əsrin sonu – XX əsrin əvvəllərində klassik əsərlərini yaratmış alman sosioloqu Maks Veber və amerikalı alim, sonradan ABŞ Prezidenti seçilmiş Vudro Vilson tanınırlar.

İnzibətçiliklə bilavasitə bağlı olan elm sahələrinin inkişafı müasir demokratik dövlətlərin diqqətindən yayınmır. Hesab edilir ki, nəzəriyyə və praktikanın qarşılıqlı əlaqəsini nəzərə alaraq sivil, bütün hakimiyyət atributlarına malik dövlətin qurulması tələbinin yerinə yetirilməsi üçün dövlət qulluğunun nəzəri-konseptual əsasları yaradılmalıdır.

“Dövlət qulluğu” anlayışına ictimai elmdə müxtəlif yanaşmalar mövcuddur. Bunlardan aşağıdakı iki yanaşmaya daha çox üstünlük verilir:

- əmək fəaliyyətinin xüsusi bir növü kimi;
- dövlətin hüquqi institutu kimi.

Bu baxımdan dövlət qulluğu nədir sualına cavab olaraq iki tərif verilə bilər:

1. Dövlət qulluğu – dövlət funksiyalarının dövlət aparatı və dövlət məəsisələri işçiləri tərəfindən həyata keçirilən və iş müqabilində dövlət müavinəti alınan əmək fəaliyyətinin bir növüdür.

2. Dövlət qulluğu – dövlət qulluqçularının hüquqi vəziyyətini, işə girmək şərtlərini və qaydalarını müəyyənləşdirən, vəzifə məsuliyyətini əks etdirən hüquqi normaların məcmusudur. Bu baxımdan dövlət qulluğu özünü dövlətin hüquqi institutu kimi biruzə verir.

Dövlət qulluqçularının, xüsusilə də dövlət aparatında işləyən məmurların hüquqi vəziyyəti bir qayda olaraq inzibati hüquq normaları ilə tənzimlənir. Ona görə də dövlət qulluğu anlayışının seçimində üstünlük onun daha çox dövlətin hüquqi institutu kimi tanınmasına verilir. Bu fikri təsdiqləyən ən təsirli amil odur ki, hər hansı bir dövlətin bütün strukturlarının və orqanlarının fəaliyyəti qanunlar üzərində qurulur. Təbii ki, dövlət qulluğu institutu yalnız müvafiq hüquqi baza üzərində fəaliyyət

göstərə bilər və bu institutun cəmiyyət üçün səmərəli olması mükəmməl qanunvericiliyin yaradılması ilə bilavasitə bağlıdır.

Bir çox qərb ölkələrində “dövlət qulluğu” anlayışı yerinə “ictimai qulluq” (*public service*) yaxud “mülki qulluq” (*civil service*) anlayışları işlədilir.

İctimai elmdə dövlət qulluğu anlayışından **geniş** və **dar** mənada istifadə edilir.

- **Geniş** mənada dövlət qulluğu özündə bütün dövlət və bələdiyyə orqanlarında çalışan işçiləri birləşdirir. Belə yanaşmada aydın olur ki, ölkə ərazisində yerləşən, özəl sektora daxil olmayan zavod, fabrik, məktəb, poçt, polis və s. müəssisə və idarələrin işçiləri, bir sözlə, dövlət büdcəsindən maliyyələşən bütün işçilər dövlət qulluqçularıdır.

- **Dar** mənada dövlət qulluğuna mərkəzi və yerli hakimiyyət səviyyələrində çalışan dövlət orqanlarının işçiləri - dövlət aparatının əməkdaşları daxildir.

Bilavasitə dövlət aparatında işləyənləri digər dövlət qulluqçularından fərqləndirmək üçün “məmur” terminindən istifadə olunur. Bu halda aydın olur ki, bütün məmurlar eyni zamanda dövlət qulluqçularıdır, ancaq bütün dövlət qulluqçuları heç də məmur deyildirlər.

Bürokratiya nəzəriyyəsində “dövlət aparatı” anlayışı da iki mənada işlədilir:

- struktur mənasında (dövlət orqanlarının və aparatın struktur bölmələri nəzərə alınır);

- kadrlar təminatı mənasında (işçilərin cəmlənməsi nəzərdə tutulur).

Bu baxımdan “dövlət aparatı” anlayışına da iki tərif vermək olar:

1) Dövlət aparatı – dövlətin hakimiyyət funksiyalarını həyata keçirən icraçı (inzibati) orqanların məcmusudur;

2) Dövlət aparatı – dövlətin icra və sərəncamverici fəaliyyətini həyata keçirən, dövlət müəssisələrində (orqanlarında) işləyən insanların (məmurların) məcmusudur.

Yuxarıda göstərilənləri nəzərə alaraq, ümumiləşdirilmiş şəkildə “dövlət qulluğu” anlayışının aşağıdakı tərifini vermək olar:

Dövlət qulluğu - ölkə Konstitusiyasına və müvafiq qanunvericiliyə uyğun olaraq dövlətin məqsəd və funksiyalarının həyata keçirilməsi sahəsində dövlət qulluqçularının öz vəzifə səlahiyyətlərini yerinə yetirməsidir.

Dövlət qulluğunun funksiyaları. Hər bir dövlət öz idarəçilik missiyasını dövlət qulluğu institutu, məmurlar vasitəsilə həyata keçirir. Bu baxımdan, dövlət qulluğu bir növ dövlətlə cəmiyyət arasında vasitəçi rolunu oynayır. Məmurlar öz vəzifə səlahiyyətlərini yerinə yetirərək müxtəlif təbəqələrdən olan insanlarla ünsiyyətə girir, onların qanuni tələblərini icra olunmasına say göstərir, müvafiq tapşırıqlar verir və tədbirlər görürlər.

Demokratik dəyərlər üzərində qurulmuş dövlətin başlıca məqsədi və sosial təyinatı məhz vətəndaşlara diqqət və qayğı göstərmək, onlara iş və layiqli yaşayış şəraiti yaratmaqla cəmiyyətin bütün təbəqələrinin həyat səviyyəsinin (və həyat keyfiyyətinin) daim yüksəldilməsindən ibarətdir. Bu şəraətlə işin praktik həlli bilavasitə dövlət qulluğu institutunun üzərinə düşür. Dövlət qulluqçularının öz vəzifə səlahiyyətlərini yerinə yetirməsi konkret olaraq dövlət qulluğunun aşağıdakı funksiyalarında öz əksini tapır:

- *hüquqi təsir funksiyası* – tənzimləyici və sərəncamverici səlahiyyətlərin icra olunması, vəzifə borcunun yerinə yetirilməsi zamanı dövlətin və ya dövlət orqanının adından çıxış edərək dövlət səlahiyyətlərinə həyata keçirilməsi;

- *hüquqi yaradıcılıq funksiyası* – normativ-hüquqi aktların hazırlanması və qəbul edilməsi, qanun layihələrinin hazırlanması, əmr və sərəncamların yazılması, onların qəbul edilməsi və icra olunmasına nəzarət, tapşırıqların verilməsi və s.;

- *tənzimləyici funksiya* – cəmiyyətin bütün təbəqələrində dövlət siyasətinin düzgün anlaşılmasına nail olmaq üçün müvafiq tədbirlər görülməsi, fiziki və hüquqi şəxslərə hüquqi təsir vasitələrindən istifadə edilməsi, müxtəlif maraqlar arasında konsensus əldə edilməsi;

- *təşkilati funksiya* - dövlət orqanlarının öz səlahiyyətlərini həyata keçirməsinin təşkili və maddi-texniki cəhətdən təmin edilməsi, əməliyyatların, müxtəlif iclasların, konfransların, brifinqlərin keçirilməsi, yoxlama və ekspertizaların aparılması və s.;

- *hüquq-müdafiə funksiyası* – vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi məqsədilə müvafiq tədbirlər görülməsi, onların dövlət qarşısında məsuliyyətə cəlb edilməsi, dövlətin və dövlət orqanlarının vətəndaşlar qarşısında məsuliyyətinin təmin olması.

Göründüyü kimi, hər bir məmur öz gündəlik fəaliyyətində bir sıra inzibati-idarəçi xarakterli funksiyaları yerinə yetirir, dövlət əhəmiyyətli tədbirlərin keçirilməsində, nəzarətin təşkilində, dövlət qulluğu ilə bağlı məsələlərin planlaşdırılması və proqnozlaşdırılması, uçot və əlaqələndirmə işlərinin nizama salınmasında, bir sözlə, dövlətin idarə olunması prosesində bilavasitə iştirak edir və müəyyən mənada bu prosesin “məhsuldar qüvvəsi” rolunda çıxış edir.

Beləliklə, aydın olur ki, dövlət qulluğunda çalışanlar ölkənin inkişafı namına siyasi liderlərin bəyan etdikləri strateji proqramların həyata keçirilməsinin təminatçılarıdır.

Dövlət qulluğunun əsas vəzifələri, prinsipləri və idarəetmə orqanları. Bürokratiya nəzəriyyəsində dövlət qulluğunun mahiyyəti və sosial təyinatı, həyata keçirdiyi funksiyalara uyğun olaraq onun fəaliyyətinin

əsas vəzifələri və prinsipləri müəyyən edilmişdir. Dövlət qulluğunun *əsas vəzifələri* aşağıdakılardır:

- ölkə Konstitusiyası və digər qanunvericilik aktları əsasında vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının təmin edilməsi;
- dövlət orqanlarının səlahiyyətləri həddlərində qərarların hazırlanması, qəbul edilməsi, icrası və icraya nəzarət edilməsi;
- dövlət orqanlarının səmərəli fəaliyyətinin və dövlət qulluqçularının tərəfindən vəzifə səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsinin təmin edilməsi.

Göründüyü kimi, demokratik dəyərlər üzərində qurulmuş idarəçiliyin dövlət qulluğu institutu öz əsas vəzifələrini dövlətə, cəmiyyətə, vətəndaşlara, bir sözlə, tərəqqiyə xidmət etməkdə görünür.

Dövlət qulluğunun əsas vəzifələri ilə qarşılıqlı əlaqədə olan *prinsiplər* aşağıdakılardır:

- *qanunçuluq (Konstitusiyanın aliliyi) prinsipi*. Bu prinsipdən irəli gələn vəzifə ondan ibarətdir ki, dövlət qulluğu sistemi bütövlükdə qanunlar əsasında fəaliyyət göstərir və hər bir dövlət qulluqçusu öz vəzifə səlahiyyətlərini yerinə yetirdikdə ölkə Konstitusiyasının və digər qanunvericilik aktlarının müvafiq maddə və müddəalarını rəhbər tutmalı, qanunun tələblərinə tam əməl etməlidir;

- *səlahiyyət həddlərinin müəyyən edilməsi prinsipi*. Bu prinsip qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarında çalışan dövlət qulluqçularının tutduqları vəzifələrə uyğun səlahiyyət həddlərini müəyyən edir;

- *nəzarət prinsipi*. Bu prinsip dövlət orqanlarında məmurların vəzifə səlahiyyətlərini yerinə yetirilməsinə nəzarət mexanizminin tətbiqini və hesabatların verilməsini təmin edir;

- *hakimiyyətin vahidliyi prinsipi*. Bu prinsip tələb edir ki, dövlət hakimiyyəti sistemi vahid olduğundan dövlət qulluğu sistemi də vahid təşkilatı və hüquqi əsaslarla tənzimlənsin və inkişaf etdirilsin;

- *ierarxiya və subordinasiya prinsipi*. Yuxarı dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin öz səlahiyyətləri həddlərində qəbul etdikləri qərarların aşağı dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər tərəfindən mütləq yerinə yetirilməsini tələb edir;

- *sivil qarşılıqlı münasibətlər prinsipi*. Bu prinsip vətəndaşlar tərəfindən dövlət qulluqçularının qanuni tələblərinin icra edilməsi və qanuni hərəkətlərinin müdafiə edilməsini nəzərdə tutur;

- *şəffaflıq prinsipi*. Dövlət qulluğuna girmə və dövlət orqanlarında qulluq keçmənin cəmiyyət üçün şəffaf olmasını tələb edir;

- *müsbəhiyyət prinsipi*. Vətəndaşların dövlət qulluğuna müsbəhiyyət yolu ilə girməsinə və ən layiqli namizədlərin seçilməsinə imkan yaradır;

- *hüquq bərabərliyi prinsipi*. İrəndən, milliyyətdən, dinindən, cinsindən, sosial mənsubiyyətdən, ailə, əmlak və qulluq vəziyyətdən, yaşayış yerindən, dinə münasibətdən, əqidəsindən, habelə işgüzarlıq keyfiyyətlərinə aid olmayan digər səbəblərdən asılı olmayaraq dövlət qulluğuna girməkdə və vəzifədə irəli çəkilməkdə vətəndaşların hüquq bərabərliyinin təmin edilməsini nəzərdə tutur;

- *sosial müdafiə prinsipi*. Bu prinsip dövlət qulluqçularının sosial və hüquqi müdafiəsini, onlar üçün layiqli yaşayış səviyyəsinin təmin edilməsini nəzərdə tutur;

- *masuliyyət prinsipi*. Qulluq borcunun yerinə yetirilməsi üçün dövlət qulluqçularının, eləcə də yüksək rütbəli məmurların hərəkətlərinə görə dövlət orqanının cavabdehlik daşması;

- *peşəkarlıq və səriştəlilik prinsipi*. Dövlət aparatında işləmək yüksək peşəkarlıq və səriştəlilik kimi keyfiyyətlərin olması və onların daim inkişaf etdirilməsini tələb edir;

- *aşkarlıq prinsipi*. Dövlət sirrinin qorunması şərti ilə və xidməti etiket qaydalarından kənara çıxmadan məmurun fəaliyyətində aşkarlığa yer verilməsi nəzərdə tutulur;

- *neytrallıq prinsipi*. Öz siyasi əqidəsindən asılı olmayaraq xidməti vəzifəni icra edərkən neytral olmağı tələb edir. Bəzi ölkələrdə bu prinsip dövlət qulluqçularının siyasi partiyalarda fəal iştirakına qadağa qoyulmasını nəzərdə tutur;

- *kadr stabilliyi prinsipi*. Bu prinsip peşəkar kadrların seçilməsinə, hazırlanmasına və irəli çəkilməsinə dəstək verməklə yanaşı kadr axınının qarşısının alınması üçün müvafiq tədbirlərin görülməsini tələb edir.

Dövlət qulluğunun əsas vəzifələri və prinsiplərinin yüksək təsir gücünə malik olması ayrı-ayrılıqda deyil, qarşılıqlı əlaqəli şəkildə biri-birini tamamladıqda və yalnız onların vəhdəti təmin olunduqda bütövlükdə sistemin səmərəli fəaliyyət göstərməsinə zəmanət verə bilər.

Müxtəlif ölkələrin inzibətçilik təcrübəsinə nəzər saldıqda məlum olur ki, dövlət qulluğunun idarə olunmasında forma cəhətdən müəyyən fərqlərə baxmayaraq məzmunca oxşarlıq daha çox özünü büruzə verir. Avropa ölkələrinin böyük əksəriyyətində bu və ya digər formada dövlət qulluğunun idarə olunmasında ictimai əsaslarla yaradılan məşvərətçi, məsləhətverici (və ya istiqamətverici) xarakterli orqanlarla yanaşı xüsusi dövlət orqanları yaradılır və onlara icra funksiyalarının yerinə yetirilməsi məsuliyyəti bilavasitə həvalə olunur. Belə ki, İngiltərədə dövlət qulluğu məsələləri ilə Mülki Qulluq Nazirliyi, Fransada yalnız Prezidentə tabe olan Mərkəzi Dövlət Qulluğunun Ali Şurası və Baş Nazirin bilavasitə rəhbərliyi altında İnzibətçilik və Dövlət qulluğu Baş İdarəsi, Polşada Dövlət Qulluğu Ofisi,

Sloveniyada Məmurlar Şurası, Slovakiyada Dövlət Qulluğu İdarəsi, Qazaxıstanda Prezidentin yanında Dövlət Qulluğu Agentliyi məşğuldur.

Azərbaycanda dövlət qulluğu ilə bağlı məsələlərə ümumi rəhbərlik Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurasına həvalə olunmuşdur. Şuramın tərkibi 18 nəfər üzvdən ibarətdir. Şura üzvlərinin 6 nəfəri - Azərbaycan Respublikasının Prezidenti tərəfindən, 6 nəfəri Milli Məclisin sədri tərəfindən, 6 nəfəri isə Konstitusiyaya Məhkəməsinin sədri tərəfindən təyin olunurlar. Göründüyü kimi, Şurada hakimyyətin üç qolunun proporsional nümayəndəliyi təmsil olunur. Şuramın səlahiyyətləri qanunla qəbul edilən Əsasnamədə müəyyənləşdirilir (29.09.2002-ci ildə qəbul edilib). Şura dövlət orqanı deyil və onun üzvləri öz səlahiyyətlərini ictimai əsaslarla həyata keçirirlər.

Dövlət qulluğu institutunun təkmilləşdirilməsi məqsədilə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin müvafiq Fərmanına əsasən 2005-ci ilin yanvar ayından Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya yaradılmışdır. Komissiyamın Əsasnaməsi və strukturu təsdiq edilmişdir. Artıq Komissiya dövlət qulluğu ilə bağlı məsələlərin həllində dövlətin icraedici orqanı kimi fəaliyyətdədir.

14.2. Peşəkar dövlət qulluğu sisteminin formalaşdırılması

Dövlət qulluğuna qəbul şərtləri və namizədlərin seçimi proseduru. Müasir dövlət qulluğu sistemlərində dövlət qulluğuna girmək proseduru xüsusi mexanizim vasitəsilə həyata keçirilir. Məqsəd ən layiqli və istedadlı, analitik düşüncəyə və idarəçilik qabiliyyətinə malik namizədlərin seçilməsidir. Vacib şərtlərdən biri də odur ki, dövlət qulluğuna girməkdə bütün namizədlərin hüquq bərabərliyi təmin olunsun, qəbul prosesi şəffaf keçirilsin və heç bir ayrıseçkiliyə yol verilməsin.

Kontinental Avropa ölkələrinə xas olan "karyera modeli" üzərində qurulmuş dövlət qulluğu sistemlərində (ingilis-sakson ölkələrinə xas olan "nailiyyətlər" üzərində qurulmuş sistemlərdən fərqli olaraq) dövlət qulluğuna vətəndaşlar müsabiqə və müsahibə əsasında qəbul edirlər. Bir qayda olaraq, dövlət qulluğunun aşağı kateqoriyalı vəzifələrində vakansiya yarandıqda müvafiq dövlət qulluğunu idarəetmə orqanı həmin vəzifələrin tutulması üçün müsabiqə elan edir. Müsabiqədə iştirak etmək istəyən şəxslər sənədlərini müsabiqə elan edilən gündən etibarən 30 gün ərzində müvafiq dövlət qulluğu idarəetmə orqanına təqdim edirlər. Sənəd qəbulu prosesi başa çatdıqdan sonra 10 gün ərzində müsabiqə keçirilir. Müsabiqə test imtahanından və namizədlərin müsahibədən keçməsindən ibarətdir. Müsahibəyə yalnız test imtahanından müvəffəqiyyətlə çıxanlar buraxılırlar.

Test nümunələri müvafiq qaydada qanunvericilik əsasında hazırlanır və təsdiq edilir. Test imtahanının nəticələri mətbuatda dərc olunur. Müsabiqədən uğurla keçmiş şəxslər işləyəcələri dövlət orqanının rəhbərinə təqdim olunurlar. Dövlət orqanının rəhbəri təqdim olunmuş namizədlərdən birini seçir, öz qərarı ilə bir il müddətinə (bəzi ölkələrin təcrübəsində 2 il müddətinə) stajçı kimi qulluğa götürür və vakant yerə (boşalmış vəzifəyə) təyin edir.

Staj keçmə dövründə, bir qayda olaraq, stajçının üzərində nəzarət qurulur. Adətən ən təcrübəli məmur stajçıya himayəlik edir və eyni zamanda, onun işdə nə dərəcədə sorişə və bacarıq göstərə biləcəyini müşahidə edir. Staj müddəti bitdikdə stajçının dövlət qulluğunda işləməsinin məqsədəuyğun olub-olmaması barədə himayəçi məmur tövsiyə təqdim edir. Tövsiyə müsbət olarsa, stajçı əmək müqaviləsi (kontrakt) bağlamaq yolu ilə iki illik sınaq müddətinə işə qəbul edilir. Müqavilədə sınaq müddəti ərzində işin şərtləri müəyyənləşdirilir. Sınaq müddəti ərzində müqavilə şərtləri pozulmayıbsa, göstərilən müddət bitdikdə dövlət orqanının rəhbəri həmin şəxsin daimi dövlət qulluğuna götürülməsinə dair əmr verir və yeni müqavilə bağlanılır. Daimi dövlət qulluğuna qəbul müvafiq dövlət orqanının sənədi ilə təsdiq edilir.

Göründüyü kimi, bu qaydalar dövlət qulluğuna girməkdə namizədlər sırasından ən layiqlilərinin seçilməsi üçün hərtərəfli düşünülmüş mexanizmdir. Təbii ki, belə seçimin müsbət fayda verəcəyinə şübhə yeri qalmır.

Status anlayışı, məmur kateqoriyaları və vəzifədə irəli çəkilmə. Bürokratiya nəzəriyyəsində "dövlət qulluqçusunun statusu" anlayışına xüsusi diqqət yetirilir. Nəzəriyyə və praktikada statuslu dövlət qulluqçusu digərlərindən köklü surətdə fərqlənir. Bu fərqi dərk etmək üçün "status" anlayışının nəzəriyyə baxımından açıqlanması vacibdir.

Müasir elmi mənbələrə görə *dövlət qulluqçusunun statusu* aşağıdakı xüsusiyyətləri əks etdirir:

1. Tutduğu vəzifənin səlahiyyət dairəsinə görə dövlət orqanının və bütövlükdə dövlətin fəaliyyəti ilə bağlı qərarların hazırlanması, qəbul edilməsi və həyata keçirilməsində bilavasitə iştirak etməsi.
2. Vəzifə çərçivəsində dövlət maraqlarının müdafiə etməklə dövlət orqanının və bütövlükdə dövlətin adından çıxış etmək səlahiyyətinin və imkanının olması.
3. Qanunvericiliyə zidd olmadan fərdi qaydada qərar qəbul etmək imkanının olması.
4. Müxtəlif ixtisas sahiblərinin dövlət orqanında işləməklə xüsusi peşə statuslu qrupa aid edilməsi.

Statuslu dövlət qulluqçusunu digərlərindən fərqləndirən xüsusiyyətlərdən göründüyü kimi, bu qrup qulluqçulara dövlət tərəfindən daha çox sə-

lahiyyətlərin verilməsi ilə yanaşı, onların üzərinə daha yüksək məsuliyyətin qoyulması da danılmazdır.

Demokratik dövlətin tələblərindən biri də odur ki, məmurlar cəmiyyətin inkişafına təkan verə biləcək səviyyədə şəxsiyyət və bacarıq sahibləri olduğuna gündəlik fəaliyyəti ilə təsdiqləməlidirlər.

Güman edirik ki, statuslu dövlət qulluqçularının praktiki fəaliyyətinə nəzər salmaq üçün «karyera» modelinin klassik nümunəsi olan Fransanın dövlət qulluğu təcrübəsinə müraciət etmək məqsədauyğun olardı.

Fransa dövlət qulluğunda məmur statusu alan qulluqçuları digər kateqoriyalı qulluqçulardan fərqləndirən əsas cəhət ondan ibarətdir ki, qanunvericiliyə əsasən statuslu məmur o şəxs hesab edilir ki, daimi dövlət qulluğu vəzifəsinə təyin edilməklə ştata götürülüb və inzibati ierarxiya sistemində rütbə alıb. Status alan məmurdan fərqli olaraq dövlət qulluqçusu anlayışı daha geniş aspektdə qəbul olunur.

Qanunvericiliyə əsasən dövlət qulluqçusu o şəxsdir ki, onun əsas fəaliyyəti dövlətin mənafehinə yönələn inzibati qulluqdur. Məmurlardan fərqli olaraq digər dövlət qulluqçularına ya müvəqqəti işçilər kimi və ya sistemə tam daxil edilməyənlər kimi baxırlar. Fransada onlar 4 kateqoriyaya bölünürlər:

- saathesabi işçilər;
- müqavilə əsasında götürülən işçilər;
- köməkçilər (müqavilsiz, rəhbərin sərəncamı əsasında);
- məmur-stajçılar (2 ilədək olan sınaq müddətindən keçmək şərti ilə ştata götürülülər).

Göstərilən kateqoriyalar üzrə işləyən bütün dövlət qulluqçuları dövlət orqanı aparatında çalışmasına baxmayaraq, onlar güzəşt və imtiyazlardan məhrumdurlar.

Bundan fərqli olaraq statuslu dövlət qulluqçularının strukturu olduqca mürəkkəbdir. Fransa qanunvericiliyi ilə belə məmurlar 4 kateqoriyaya bölünürlər: **A**, **B**, **C** və **D**. Hər kateqoriyanın özünəməxsus səlahiyyət dairəsi, ierarxiya səviyyəsi və müvafiq olaraq icra funksiyaları xüsusi bölgü əsasında müəyyənləşir. Ali kateqoriya sayılan **A** kateqoriyasında magistr dərəcəsinin olması şərti ilə rəhbərlik mövqeyində inkişaf konsepsiyalarının hazırlanması və həyata keçirilməsi üzərində işləyən məmurlar birləşirlər (attaşə, inzibati idarələrin rəhbərləri və s.). **B** kateqoriyasına bakalavr dərəcəsi olan orta səviyyə üzrə məmurlar daxildir (inzibati katiblər, nəzarətçilər və s.). **C** və **D** kateqoriyaları aşağı səviyyə üzrə (bu kateqoriyalar üçün magistr təhsili və ya ali təhsil tələb olunmur) praktiki olaraq icraçı funksiyalarını həyata keçirən məmurları birləşdirir.

Son illər **D** kateqoriyasında məmurların say tərkibinin xeyli azalması nəticəsində onun **C** kateqoriyasına birləşməsi baş verdi. Beləliklə, hazırkı

rəsmi mənbələrdə Fransa dövlət qulluğu 3 kateqoriya üzrə bölünür: **A**, **B** və **C**.

Son dövrün statistikasına görə fransız məmurlarının ümumi tərkibinin təxminən 20%-ni **A** kateqoriyalı, 40 faizini **B** kateqoriyalı və digər 40%-ni isə **C** kateqoriyalı (bundan 8%-i əvvəllər **D** kateqoriya sına aid olan yarıdımçı- texniki personaldır) məmurlar təşkil edir.

Fransada məmurların vəzifədə irəli çəkilməsi (“karyera yüksəlişi”) bir qayda olaraq kateqoriya daxilində keçir. Bir kateqoriyadan digərinin yuxarı vəzifəsinə keçməsi imkanı müstəsna hal kimi ola bilər. Hər kateqoriya indekslər üzrə təsnifatlara bölünür və hər təsnifat üzrə vəzifə tələbləri ilə yanaşı əməyin ödənişi də fərqlidir. Eyni zamanda hər kateqoriyanın özünəməxsus rütbəsi var. Rütbə təsdiqlənmiş təsnifat qaydalarına uyğun olaraq məmura müvafiq vəzifə tutmaq imkanı yaradır, müəyyən dərəcədə onun vəziyyətinin stabilliyinə və sosial müdafiəsinə zəmanət verir.

Rütbədən fərqli olaraq vəzifə məmurun iş fəaliyyətinin konkret istiqamətlərinin, bir növ onun işinin xüsusiyyətlərinin mövqeyi və səlahiyyət dairəsinin göstəricisidir. Hər rütbəyə müvafiq olaraq bir neçə vəzifə uyğun gəlir.

Onu da qeyd etməliyə ki, Fransada heç də bütün dövlət qulluğu vəzifələrinə qəbul müsabiqə əsasında keçirilmir. Siyasi vəzifələr üçün və bir qrup dövlət əhəmiyyətli inzibati vəzifələr üçün müsabiqə şərtləri deyil, başqa mexanizmlərdən istifadə olunur. Xüsusi statusa malik olan vəzifələrə keçmək üçün müsabiqədənkənar şərtlərə əməl olunur. Statistik məlumatlara görə Fransa məmurlarının yalnız yarısı müsabiqə əsasında işə götürülənəldir. Buna baxmayaraq, onlar üçün də digər məmurlar kimi “karyera hüququ”nun, yəni vəzifədə irəli çəkilmək hüququnun həyata keçirilməsində hüquq bərabərliyi prinsipi nəzərə alınır.

Fransada məmur hüquqlarının qorunmasında xüsusi səlahiyyətlərə malik olan Məmur Həmkarlar İttifaqı da fəaliyyət göstərir. Bu qurum məmurların məvəcəbinin artırılmasına, müxtəlif güzəşt və imtiyazların verilməsinə dair sənədlərin hazırlanması və təsdiqlənməsini hökumətlə razılaşmalar əsasında qurur.

Dövlət qulluğu vəzifəsi, vəzifə məsuliyyəti. Dövlət qulluğu vəzifəsi dövlət orqanının normativ aktlarla müəyyən edilən struktur quruluşu və ştat cədvəlinə uyğun olan struktur vahididir. Həmin vəzifəni tutan şəxsin səlahiyyət və funksiyalarının həddudları onun işlədiyi orqanın səlahiyyətlərindən asılı olaraq müəyyən edilir.

Dövlət qulluğu vəzifələri onların funksiyalarından, səlahiyyətlərindən və vəzifəyə sahiblənmək üsullarından asılı olaraq siyasi, inzibati və yarıdımçı vəzifələrə bölünür. İnzibati vəzifələrin hüquqi vəziyyətini tənzimləyən qanunlar siyasi vəzifələrə şamil olunmur. Siyasi vəzifələri tutan şəxslərin

hüquqi statusu inzibati qanunvericiliklə yox, başqa qanunvericilik aktları ilə müəyyən olunur.

Hakimiyyət səlahiyyətlərinə malik olan, tabeliyində başqa dövlət qulluqçuları olan, inzibati qaydada maddi və maliyyə sərəncamları verən şəxs dövlət qulluğunda “vəzifəli şəxs”dir. Müxtəlif dövlətlərin inzibətçilik təcrübəsində “vəzifəli şəxs” anlayışının yuxarıda göstərdiyimiz məzmununa müəyyən əlavələrin edilməsinə də rast gəlmək mümkündür. Məs: bəzi dövlətlərdə “vəzifəli şəxs” anlayışının tərifinə mütləq “müəyyən funksiyaları həyata keçirən şəxs” ifadəsini daxil edirlər. Digərləri hesab edirlər ki, vəzifəli şəxsin tutduğu vəzifəsi onun icra etdiyi funksiyalardan asılı olaraq müəyyən olunmalıdır.

Fransız tədqiqatçıların fikrincə, yalnız o dövlət qulluqçusu vəzifəli şəxs hesab edilə bilər ki, onun fəaliyyəti daim dövlətin mənafehinə və ictimaiyyətin maraqlarına xidmət etsin. Bəzi alimlərin fikrincə “vəzifəli şəxs” anlayışında aşağıdakı ifadələr əks olunmalıdır:

- vəzifə borcunu icra edən;
- öz fəaliyyətində hüquqi cəhətdən əhəmiyyətli inzibati sərəncamlar verən;
- məmurların işinə istiqamət verən və onlara rəhbərlik edən;
- maddi və maliyyə vəsaitlərinin hərəkətinə sərəncam verən.

Bəzi rus alimləri (Kudryavtsev) hesab edirlər ki, vəzifəli şəxs idarəetmə funksiyaları ilə başqa işçilərin (ona tabe olan) əməyinin səmərəli təşkilinə və icraya nəzarətin qurulmasına cavabdehdir. Belə ki, vəzifəli şəxs mütləq işlədiyi kollektivin üzvü olmaqla dövlət orqanı adından çıxış etmək səlahiyyətinə malik olmalı, hüquqi cəhətdən əsaslandırılmış hərəkətlər etməli, maddi və maliyyə vəsaitlərinin istifadəsinə sərəncam verməli, kollektivin işini inkişafa doğru istiqamətləndirməlidir.

Bir çox ölkələrin dövlət qulluğu təcrübəsinə nəzər saldıqda görmək olur ki, vəzifəli şəxs müvafiq qanunlarla müəyyən edilmiş aşağıdakı şərtlərə cavab verməlidir:

- həmin ölkənin vətəndaşı olması;
- dövlət orqanlarında vəzifə tutması;
- hakimiyyət funksiyalarını həyata keçirməsi;
- dövlət və ya bələdiyyə orqanlarını təmsil etməsi;
- dövlət qulluqçuları üçün qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş məhdudiyətlərə riayət etməsi;
- rəhbərlik etdiyi kollektivdə nizam-intizam məsələlərinə əməl edilməsi (müvafiq hüquqi aktların imzalanması və s.).

Vəzifəli şəxs dövlət orqanının səlahiyyətlərini yerinə yetirdikdə ilk növbədə olduqca əhəmiyyətli hesab edilən *təşkilati-sərəncamverici* funksiyaları həyata keçirir. Təşkilati-sərəncamverici funksiya kollektivə rəhbərlik

etməklə kadrların seçilməsi və yerləşdirilməsi, işin planlaşdırılmasını və əməyin təşkilini, xidməti münasibətlərin qurulmasını və iş rejiminə əməl olunmasında intizama nəzarət edilməsini və bəzi digər bu növ məsələlərin həllini nəzərdə tutur. Dövlət qulluğunda bu funksiyaları əsasən nazirlər, dövlət komitələrinin və komissiyalarının sədrləri, icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərləri, onların müavinləri, müşavirlər, departament rəhbərləri, idarə və şöbə müdirləri həyata keçirirlər.

Dövlət qulluğunda vəzifəli şəxsin funksiyalarından biri də *inzibati-sərəncamverici* funksiyaadır. Təşkilati-sərəncamverici və inzibati-sərəncamverici funksiyalar qarşılıqlı əlaqədirdirlər və bir-birini tamamlayırlar. Dövlət qulluğunda vəzifəli şəxs tərəfindən hər iki funksiyanın yüksək peşəkarlıqla yerinə yetirilməsi işin səmərəli təşkilinin vacib şərtidir. Bu funksiyaların yerinə yetirilməsi ilə məmurluq fəaliyyəti hüquqi və təşkilati çərçivədə daxilində nizamlanır və koordinasiya olunur, bir sözlə, hüquqi cəhətdən tənzimlənir.

Vəzifəli şəxsin funksiyalarının yerinə yetirilməsi *hüquqi norma və hüquqi formalar* əsaslənir. Hüquqi normalar legitim davranış və fəaliyyət qaydalarıdır, hüquqi formalar isə sərəncam vermək, bu və ya digər işi idarə etmək, işin yerinə yetirilməsinə rəhbərlik etmək və s. kimi texnologiyalardır. Vəzifəli şəxslərə təşkilati və inzibati sərəncamverici səlahiyyətlərin verilməsinə əsas məqsəd dövlət qulluqçularının işinin əlaqəli qurulmasına, məmurlar tərəfindən müvafiq qanun və qaydalara riayət edilməsinə, onların fəaliyyətinin səmərəli qurulmasına nail olmaqdır.

Vəzifəli şəxsləri digər dövlət qulluqçularından fərqləndirən başlıca xüsusiyyət onlara hakimiyyət səlahiyyətlərinin verilməsidir. Hüquqi nöqteyi-nəzərdən hakimiyyət başqalarını özünə tabe etmək hüququnun olması deməkdir. Hakimiyyət səlahiyyətləri ilə yanaşı vəzifəli şəxslər kollektivdə bir növ hakimlik səlahiyyətlərinə də malikdirlər. Vəzifəli şəxslər hakimlik səlahiyyətini, xüsusilə hər hansı işçiyə qarşı nöqsanlara yol verdiyinə görə bu və ya digər cəzanın verilməsilə həyata keçirmiş olurlar.

Vəzifəli şəxsi digər dövlət qulluqçularından fərqləndirən xüsusiyyətlərdən biri də onun dövlət orqanı və bütövlükdə dövlət və cəmiyyət qarşısında daha yüksək məsuliyyət daşmasıdır. Çünki vəzifəli şəxsin qəbul etdiyi hər bir qərarın, sərəncamın, hökmün, bir sözlə, onun hər bir hərəkətinin hüquqi nəticəsi olur və bu nəticəyə görə vəzifəli şəxs məsuliyyət daşıyır. Müasir cəmiyyətin tələbləri baxımından vəzifəli şəxslərin məsuliyyəti olduqca yüksəkdir. Aydındır ki, səffafliq və aşkarlıq şəraitində qanunçuluğun tələblərinə əməl etməklə vətəndaşların etimadını doğrultmaq və yüksək nüfuz qazanmaq üçün vəzifəli şəxs daim öz üzərində çalışmalı və peşəkarlığını artırmalıdır.

Dövlət qulluğunda xidməti münasibətlər. Hər bir vətəndaş dövlət qulluğuna qəbul edildiyi andan (bəzi ölkələrin təcrübəsində məmur statusu aldığı andan) işlədiyi dövlət orqanını və bir növ dövləti təmsil edir. Həmin andan dövlət qulluqçusu ilə onun işlədiyi dövlət orqanı arasında, həmçinin müxtəlif vəzifələrdə işləyən məmur həmkarları ilə müvafiq qanunlar və təlimatlar əsasında xidməti münasibətlər yaranır.

Dövlət qulluğuna qəbul edilərkən vətəndaş dövlət qulluğuna girmək hüququndan istifadə edir və qulluğa qəbul olunduqda artıq bu hüququq realizə etmiş olur. Qulluq keçmə dövründə dövlət qulluqçusu xidməti münasibətlərin qurulması və onlara daim əməl edilməsi məsuliyyətini daşıyır, öz vəzifə səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsini xidməti münasibətlərə əməl olunmaqla icra edir.

Dövlət orqanı ilə bu orqanda işə qəbul edilən qulluqçu arasında xidməti münasibətlər müqavilə (kontrakt) formasında rəsmiləşdirilir. Dövlət qulluğunda müqavilə dövlət orqanı ilə vətəndaş arasında bağlanan qarşılıqlı razılıqdır. Müqavilə vasitəsilə dövlət qulluğunda tərəflərin hüquqları, vəzifələri, qarşılıqlı məsuliyyət və digər şərtlər konkretləşdirilir və imzalarla təsdiqlənir. Müqavilə (kontrakt) sisteminin tətbiqi namizədlərin sınaq müddətindən uğurla keçməsinə, bu müddət ərzində onların bilik və bacarığının, davamiyyətinin, səriştəsinin və digər keyfiyyətlərinin artırılmasına şərait yaradır. Bu sistemə əsasən hər bir dövlət qulluqçusu üçün onun vəzifə səlahiyyətlərinə uyğun olaraq dövlət qulluğunun icra edilməsi normaları fərdiləşdirilir. Bu sistem həm də dövlət qulluqçularının sosial müdafiəsini və onlar üçün lazımı iş şəraitinin yaradılmasını təmin edir.

Dövlət qulluqçusu ilə müqavilə bağlanarkən bir qayda olaraq əsasən aşağıdakı şərtlərə əməl olunur:

- dövlət qulluqçusu və dövlət orqanı barədə məlumatların əks etdirilməsi;
- dövlət qulluqçusunun tutacağı vəzifənin rəsmi adı;
- müqavilənin müddəti (müqavilə konkret müddətli və ya müddətsiz ola bilər);
- dövlət qulluqçusunun hüquq və vəzifələri, məsuliyyət və məhdudiyətlər barədə məlumat;
- dövlət qulluqçusunun fəaliyyət dairəsi və onun şərtləri (dövlət qulluğu vəzifəsindən asılı olaraq);
- məvacib və əlavə müavinətlər barədə məlumatlar;
- dövlət qulluğunda iş rejimi ilə işin xüsusiyyətlərinə dair təlimatlar barədə məlumat;
- dövlət qulluqçusunun məzuniyyətə buraxılması və məzuniyyət barədə məlumat.

Yuxarıda göstərilən şərtlərlə yanaşı müqaviləyə əlavə olaraq namizədin iş stajı və sınaq müddəti barədə, onun yaşayış şəraiti, məvacibə əlavələr, təhsil almaq və ya ixtisasını artırmaq üçün şərtlər də rəsmiləşdirilir. Eyni zamanda müqavilədə dövlət sərəncamı saxlanılması və xidməti istifadə üçün olan məlumatlardan lazımı qaydada, müvafiq təlimatların tələblərinə uyğun olaraq istifadə edilməsi öz əksini tapır. Müqavilə 2 nüsxədə tərtib edilir, tərəflərin imzaları ilə təsdiqlənir. Müqavilə şərtlərinin yerinə yetirilməsində tərəflərin məsuliyyəti də əks etdirilir.

Dövlət qulluğunda xidməti münasibətlərin yaradılması və hüquqi tənظیمlənməsində namizədlərin peşəkarlıq keyfiyyətləri mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Yüksək peşəkarlıq və səriştəlilik keyfiyyətlərinə malik olan məmurlar bir qayda olaraq xidməti münasibətlərin qurulmasında qanun və təlimatların, eyni ilə etik məəcəllənin tələblərinə tam məsuliyyətlə əməl edirlər.

14.3. Müasir Azərbaycanda dövlət qulluğu institutu

Müasir dövlət qulluğu sisteminin yaradılmasına ümummilli lider Heydər Əliyevin töhfəsi. Azərbaycan Respublikasında müasir dövlət qulluğu sisteminin yaradılması ümummilli lider Heydər Əliyevin adı ilə bağlıdır. Onun hakimiyyətə qayıdışı ilə Azərbaycanın düşdüğü yeni tarixi şəraitdə demokratik dəyərlər üzərində müstəqil dövlət quruculuğu prosesinə start verildi. Azərbaycan XX əsrin sonunda öz müstəqilliyini yenidən bərpa etməklə dünya dövlətləri sırasında özünə layiq yer tutdu, yeni yaranmış dövlətin quruculuq prinsiplərinin müəyyən edilməsi zəruriliyi meydana gəldi. 1995-ci ildə ümumxalq referendumunda ölkə Prezidenti Azərbaycan xalqının ümummilli lideri Heydər Əliyev zəkəsinin məhsulu olan Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası qəbul edildi və beləliklə, ölkənin gələcək inkişafı üçün müasir tələblərə cavab verən demokratik, hüquqi dövlətin əsası qoyuldu.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası müasir dünyada qəbul edilmiş normalara uyğun olaraq hakimiyyətin üç qanada bölünməsinə təsdiqləməklə dövlət idarəçiliyinin ümumi prinsiplərini də müəyyən etdi. Beləliklə, Azərbaycan dövlət idarəçiliyinin və dövlət qulluğu sisteminin yaradılmasının bünövrəsi qoyuldu. 1996-cı ildə Respublika Prezidentinin sərəncamına əsasən təşkil edilmiş Hüquqi İslahat Komissiyasının səyləri ilə müstəqil dövlətin öz qanunvericilik bazasını yaradılması prosesinə başlandı. Komissiyanın qarşısına Azərbaycanda Avropa və qabaqcıl dünya ölkələrinin hüquq sistemində tam uyğun olan sistemin yaradılması məqsədi qoyuldu. Zaman göstərdi ki, Hüquqi İslahat Komissiyası həqiqətən də bu məqsədə nail olmaq üçün ciddi səylər göstərmişdir: məlum olduğu kimi, ötən dövr ərzində

də Azərbaycanca 10-dan artıq yeni məəcəllə və 1000-ə yaxın qanun qəbul edilmişdir.

Yeni Konstitusiyaya əsasən qəbul edilmiş mühüm normativ hüquqi aktlardan biri də məhz xalqımızın ümummilli lideri Heydər Əliyevin təşəbbüsü və müdrik tövsiyələri ilə 21 iyul 2000-ci il tarixdə qəbul edilmiş «Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunudur. Bu mühüm dövlət sənədi yeni əsrdə Azərbaycanın idarə olunmasını, onun müstəqilliyinin möhkəmləndirilməsini, insanın, sırası vətəndaşın rifahının yaxşılaşdırılmasını təmin edən kadr siyasətinin həyata keçirilməsinə, əhalinin geniş bir təbəqəsini təşkil edən dövlət qulluqçularının cəmiyyətdəki yerinin, onların hüquq və vəzifələrinin dəqiq müəyyənləşdirilməsinə xidmət göstərir və ümumilikdə dövlət qulluğu ilə bağlı bir çox məsələləri tənzimləyir. Bu qanun Azərbaycan dövlətçiliyi tarixində ilk dəfə olaraq bilavasitə dövlət qulluğu və dövlət qulluqçusu məfhumlarının mahiyyətini açıqlamışdır. Qanunda, xüsusilə dövlət qulluğu sahəsində dövlətlə məmurlar arasında yaranan münasibətlər və dövlət qulluqçularının hüquqi vəziyyəti ilə bağlı məsələlər tənzimlənir.

«Dövlət qulluğu haqqında» Qanuna sonradan 2002-ci il 13 fevral tarixli və 2002-ci il 2 iyul tarixli Azərbaycan Respublikası qanunları ilə müəyyən dəyişikliklər edilmişdir. Yeni redaksiyada təsdiq edilmiş «Dövlət qulluğu haqqında» qanun 6 fəsil və 35 maddədən ibarətdir.

İlk maddələrdə qanunun məqsədi bildirilir, dövlət qulluğu və dövlət qulluqçuları anlayışları açıqlanır, bu qanunun şamil edildiyi məmür kateqoriyaları göstərilir, dövlət qulluğunun əsas vəzifələri və prinsipləri müəyyənləşdirilir, dövlət qulluğunun idarəetmə orqanlarının funksiyaları şərh edilir.

Növbəti fəsillərdə məntiqi ardıcılıqla dövlət orqanı anlayışı və dövlət orqanlarının təsnifatı verilir, inzibati və yardımçı vəzifələrə aid ixtisas dərəcələri və onların verilməsi proseduru aydınlaşdırılır. Eyni zamanda, qanunda dövlət qulluqçusunun əsas vəzifələri və hüquqları, dövlət qulluğu ilə əlaqədar məhdudiyətlər və təminatlar, o cümlədən, pensiya təminatı, mükafatlandırma və cəzalandırma halları öz əksini tapır. Bununla yanaşı, vətəndaşların dövlət qulluğuna girmək hüququ, dövlət qulluğuna qəbul qaydaları, inzibati vəzifələrin tutulması, dövlət qulluğunun şərtləri, dövlət qulluqçularının attestasiyası, dövlət qulluğunda irəli çəkilmək hüququ və dövlət qulluğuna xitam verilməsi məsələləri açıqlanır.

Qanunun "yekun müddəaları"nda dövlət qulluğu keçmənin digər məsələləri barədə açıqlamalar verilir.

«Dövlət qulluğu haqqında» Qanunun maddə və müddəalarının dərinlən təhlili göstərir ki, bu qanunun tətbiqi və onun həqiqətdə işləməsi Azərbaycan cəmiyyətinin həyatına mühüm müsbət dəyişikliklər gətirəcək, xalqın və dövlətin "qızıl fondu" sayılan idarəçilik kadrlarının sosial müdafiəsini güc-

ləndirməklə bərabər, onlara tələbkarlığı da qat-qat artıracaqdır. Bu isə öz növbəsində ümumi işin səmərəsini xeyli dərəcədə yüksəldəcəkdir.

Dövlət qulluğunun hüquqi bazasının təkmilləşdirilməsi. Yeni qanunvericilik təşəbbüsləri. «Dövlət qulluğu haqqında» Qanun qəbul edildikdən sonra keçən müddət ərzində onun tətbiqi mexanizmini yaratmaq üçün daha 10-dan çox qanun və 20-dən çox fərmanla müxtəlif əsasnamələr, qaydalar, nümunələr təsdiq edilmiş, Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurasının tərkibi müəyyənləşdirilmiş, dövlət qulluğunun bütün əsas cəhətlərinin qanunvericilik yolu ilə tənzimlənməsi təmin edilmişdir. Bu normativ aktlarla ilk dəfə olaraq dövlət qulluğuna qəbulun qaydaları, bunun üçün müsabiqə keçirilməsi və onun şərtləri, dövlət qulluğunda işləməyin mümkün olub-olmamasının yoxlanılması, sınaq müddəti və staj keçməsi, dövlət qulluqçularının attestasiyasının keçirilməsi, onların icbari sığortası və əlavə haqq verilməsi, hakimiyyət səlahiyyətlərinin icrasına, qulluq stajına, ixtisas dərəcəsinə görə vəzifə maaşlarına yerli əmsalların müəyyən edilməsi, onlara ixtisas dərəcələrinin verilməsi, dövlət qulluqçuları barəsində tətbiq olunmuş inzibati tədbirlərdən şikayət verilməsi məsələləri konkret olaraq nizamlanmışdır.

Həmin dövrdə qəbul edilmiş qanunlar aşağıdakılardır:

- «Dövlət qulluqçularının ayrı-ayrı kateqoriyaları üçün qısaltılmış iş vaxtı haqqında» 22 iyun 2001-ci il tarixli qanun;

- «Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanununun tətbiqi ilə əlaqədar Azərbaycan Respublikasının bəzi qanunvericilik aktlarına əlavələr edilməsi barədə» 22 iyun 2001-ci il tarixli qanun;

- «Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası haqqında» Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» 29 mart 2002-ci il tarixli qanun;

- «Dövlət qulluqçularının icbari sığortası haqqında» 30 aprel 2002-ci il tarixli qanun;

- «Dövlət qulluqçusu üçün hakimiyyət səlahiyyətinin icrasına görə əlavə haqqın təyin edilməsi barədə» 31 may 2002-ci il tarixli qanun;

- «Vətənə xidmətə görə» ordeninin statutunun və təsvirinin təsdiq edilməsi barədə» 7 noyabr 2003-cü il tarixli qanun;

- «Dövlət qulluğunda fərqlənməyə görə» medalının Əsasnaməsinin və təsvirinin təsdiq edilməsi barədə» 7 noyabr 2003-cü il tarixli qanun;

- «İnzibati icraat haqqında» 21 oktyabr 2005-ci il tarixli qanun;

- «Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında» 2007-ci il tarixli qanun.

Bu qanunların başlıqlarına diqqət yetirmək kifayətdir ki, belə bir qısa müddət ərzində ölkədə dövlət qulluğunun qanunvericilik bazasının nə dərəcədə möhkəmləndirilməsinin şahidi olasan.

Qeyd etdiyimiz kimi, «Dövlət qulluğu haqqında» qanun qəbul edildikdən sonra bir sıra yeni qanunlarla yanaşı xeyli sayda fərman və sərəncamlar da qəbul edilmişdir. Həmin sənədlər sırasında yaxın vaxtlarda qəbul edilmiş bir fərmanın xüsusilə qeyd olunmasına ehtiyac duyulur. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2003-cü il 4 avqust tarixli fərmanı ilə təsdiq edilmiş «İnzibati və yardımçı vəzifələrin Təsnifat Toplusu» fərmanının əsas məqsədi və onun mahiyyəti «Dövlət qulluğu haqqında» qanunun real surətdə işləməsinə təkan verməkdir. Bu baxımdan «Təsnifat Toplusu» bir növ açar rolundadır. Şübhə yox ki, bu mühüm əhəmiyyətli sənədin təsdiq edilməsi ilə dövlət qulluğunun təşkilində yeni mərhələ başlanmışdır.

2003-cü il sentyabrın 1-dən tətbiq edilən bu Təsnifat Toplusunun mahiyyəti nədən ibarətdir?

Fərmanda qeyd olunduğu kimi, «İnzibati və yardımçı vəzifələrin Təsnifat Toplusu» «Dövlət qulluğu haqqında» qanunun 12-ci maddəsinə rəhbər tutaraq təsdiq edilmişdir. Toplu 5 bölmədən ibarətdir. Bu bölmələrdə Təsnifat Toplusunun nədən ibarət olması, onun dövlət orqanlarının ştat cədvəllərinin və dövlət qulluqçularının vəzifə təlimatlarının hazırlanması üçün əsas olduğu, bu vəzifə təlimatlarının Respublika Prezidenti və müvafiq mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərləri tərəfindən qəbul edildiyi, qanunvericilik və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarında, Naxçıvan MR-nin müvafiq orqanlarında bu səlahiyyətlərin kimlərə həvalə edilməsi, habelə dövlət orqanlarının aparıcı və köməkçi bölmələri dedikdə nəyin nəzərdə tutulduğu öz əksini tapmışdır. Burada inzibati və yardımçı vəzifələrin necə adlandırılması və dövlət qulluğunun təşkilində əsas götürülməsi təsbit olunmuşdur. «İnzibati və yardımçı vəzifələrin təsnifatları və adları» bölməsində İnzibati vəzifələrin 9 təsnifatının hər birinə Respublikada mövcud olan mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarının dövlət qulluğu vəzifəsi tutan şəxslərinin hansı təsnifata aid olduğu dəqiq müəyyənləşdirilmiş, eyni zamanda yardımçı vəzifələrin 6 təsnifatı üzrə yardımçı vəzifələrdə çalışan qulluqçuların vəzifələri konkret olaraq göstərilmişdir. Toplunun əsas bölmələrindən biri də «İnzibati və yardımçı vəzifələrin ixtisas dərəcələri» adlı üçüncü bölmədir ki, burada da hər bir təsnifat üzrə inzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçularına müvafiq qaydada ixtisas dərəcələrinin verilməsi müəyyənləşdirilmişdir.

İnzibati vəzifələrin təsnifatları üzrə ixtisas dərəcələrinin verilməsini aşağıdakı qaydada təsvir etmək olar:

Birinci təsnifat üzrə	həqiqi dövlət müşaviri, birinci dərəcəli dövlət müşaviri
İkinci təsnifat üzrə	1-ci, 2-ci, 3-cü dərəcə dövlət müşaviri
Üçüncü təsnifat üzrə	3-cü dərəcə dövlət müşaviri, dövlət qulluğunun baş müşaviri
Dördüncü təsnifat üzrə	Dövlət qulluğunun baş müşaviri, dövlət qulluğunun müşaviri
Beşinci təsnifat üzrə	dövlət qulluğunun müşaviri, dövlət qulluğunun kiçik müşaviri
Altıncı təsnifat üzrə	dövlət qulluğunun kiçik müşaviri, 1-ci dərəcə dövlət qulluqçusu
Yeddinci təsnifat üzrə	1-ci dərəcə dövlət qulluqçusu, 2-ci dərəcə dövlət qulluqçusu
Səkkizinci təsnifat üzrə	2-ci dərəcə dövlət qulluqçusu, 3-cü dərəcə dövlət qulluqçusu
Doqquzuncu təsnifat üzrə	3-cü dərəcə dövlət qulluqçusu, kiçik dövlət qulluqçusu

Oxşar qaydada yardımçı vəzifələrin təsnifatları üzrə dövlət qulluqçularına ixtisas dərəcələrinin verilməsini aşağıdakı sxem şəklində təsvir etmək olar:

Birinci təsnifat üzrə	dövlət qulluğunun baş referenti, dövlət qulluğunun böyük referenti
İkinci təsnifat üzrə	dövlət qulluğunun böyük referenti, dövlət qulluğunun 1-ci dərəcə referenti
Üçüncü təsnifat üzrə	dövlət qulluğunun 1-ci dərəcə referenti, dövlət qulluğunun 2-ci dərəcə referenti
Dördüncü təsnifat üzrə	dövlət qulluğunun 2-ci dərəcə referenti, dövlət qulluğunun 3-cü dərəcə referenti
Beşinci təsnifat üzrə	dövlət qulluğunun 3-cü dərəcə referenti, dövlət qulluğunun kiçik referenti
Altıncı təsnifat üzrə	dövlət qulluğunun kiçik referenti

Toplunun «İnzibati və yardımçı vəzifələrin tutulması üçün ixtisas tələbləri» adlı dördüncü bölməsində inzibati və yardımçı vəzifələrin tutulması üçün ixtisas tələbləri müəyyən edilir.

Təsnifat Toplusunun «Keçid müddəaları» adlanan beşinci bölməsində Təsnifat Toplusuna tətbiq edilərək dövlət orqanlarında (1-ci və 2-ci kateqoriya dövlət orqanları istisna olunmaqla) və onların bölmələrində müvafiq təsnifatlar üzrə mövcud olan baş idarə, idarə, departament və müstəqil şöbə rəislərinin - şöbə müdirinə, şöbə müdirinin - sektor müdirinə, baş mütəxəs-

sis vəzifələrinin - baş məsləhətçi və ya böyük məsləhətçi vəzifələrinə, müəssis vəzifələrinin isə məsləhətçi vəzifələrinə uyğunlaşdırılmalı olması göstərilir.

«İnzibati və yardımçı vəzifələrin Təsnifat Topluğu»nun təsdiq edilməsindən sonra dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsi və yenidən qurulması üçün real imkanlar yarandı. Bununla belə, Respublikada müəyyən işlər görülmüşdür: artıq mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarının əksəriyyətinə dövlət qulluqçularına dövlət qulluğunda iş stajına görə əlavə haqqın məbləği müəyyən edilmiş, dövlət orqanlarında işləyən məmurların böyük əksəriyyətinə ixtisas dərəcələri verilmişdir. Bütün bunlar dövlət qulluqçularının maddi təminatının yaxşılaşdırılmasına yönəlmişdir. Təbii ki, belə şəraitdə dövlət qulluqçularının işə olan münasibəti də köklü surətdə dəyişilməlidir. Yüksək təminat - yüksək məsuliyyət tələb edir.

Azərbaycanda dövlət qulluğu sisteminin təkmilləşdirilməsi prosesinin uğurlu davamı kimi sorr iki ildə ölkə Prezidenti İlham Əliyevin şəxsi təşəbbüsü ilə qanunvericilikdə öz əksini tapmış yeni normativ sənədləri göstərmək olar:

- 2005-ci il 19 yanvar tarixli «Azərbaycan Respublikası Prezidentinin yanında Dövlət qulluğu məsələləri üzrə komissiyanın yaradılması haqqında» fərman;

- 2005-ci il 21 oktyabr tarixli «İnzibati icraat haqqında» Qanun;

- 2006-cı il 21 iyun tarixli «Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluqçuları Reyestrinin aparılması qaydalarının təsdiq edilməsi barədə» fərman.

Dövlət qulluğu məsələləri ilə məşğul olan və bu sahənin inkişafına bilavasitə cavabdehlik daşıyan xüsusi dövlət orqanının yaradılması (bir çox ölkələrdə bu funksiyaları yerinə yetirən dövlət orqanları xeyli vaxtdır ki, uğurla fəaliyyət göstərirlər), şübhəsiz ki, dövlət qulluğu institutunun inkişafına güclü təkan verəcəkdir.

«İnzibati icraat haqqında» Qanunun əsas məqsədi dövlət orqanları və məmurlar tərəfindən insan hüquq və azadlıqlarının təmin edilməsini, onların hüquqi mexanizmlər vasitəsilə daha dolğun şəkildə həyata keçirilməsinə tələbkarlığı artırmaqdan ibarətdir.

Dövlət Qulluqçuları Reyestrinin aparılması ilə dövlət qulluğu institutunun daha səmərəli fəaliyyətinə zəmin yaradılır. Bu addımla artıq Azərbaycanda yeni texnologiyalar və müasir avadanlıqla təchiz edilmiş və kompüterləşdirilmiş dövlət qulluğunun məlumat-informasiya bazası yaradılmışdır. Bu isə o deməkdir ki, dövlət qulluğu sistemində işləyən hər bir məmur barədə lazımi məlumatların operativ surətdə əldə edilməsi mümkün olacaqdır. Eyni zamanda məlumat-informasiya bazasına daxil olmaqla kadr potensialının (ehtiyatda olan kadrlar da daxil olmaqla) üzə çıxarılması, kadr axınının qarşısının alınması, vakant yerlər (boşalmış vəzifələr), habelə statistik məlumatlar barədə informasiyanın əldə edilməsi və bütövlükdə kadr prosesinin tənzimlənməsi imkanları xeyli dərəcədə artır.

XV FƏSİL. DÖVLƏTİN KADR SİYASƏTİ

15.1. Dövlətin kadr siyasəti konsepsiyası

Dövlətin kadr siyasətinin formalaşması və həyata keçirilməsi olduqca mürəkkəb və ziddiyyətli prosesdir. Bu proses bir sıra kompleks tədbirlərin həyata keçirilməsi ilə səmərəli ola bilər: dövlətin kadr siyasətinin formalaşması, bu siyasəti tənzimləyən və istiqamətləndirən mükəmməl qanunların qəbul edilməsi; təşkilati-inzibati məsələlərin həlli; elmi-tədqiqat işlərinin aparılması. Dövlətin kadr siyasətinin formalaşması mərhələlərinin aydınlaşdırılması, bu siyasətin yaxın gələcək və uzaq perspektivlərinin dəqiqləşdirilməsi, statistik məlumatlara əsaslanan proqnozların verilməsi, nəzəri konsepsiyaların işlənilib hazırlanması, onun mahiyyətinin, prinsiplərinin və icra mexanizmlərinin müəyyənləşdirilməsi də vacib şərtlərdir.

Bir çox demokratik dövlətlərin təcrübəsində kadr siyasəti konsepsiyasının hazırlanmasına və onun reallaşmasına ciddi surətdə əməl olunur.

Dövlətin kadr siyasəti konsepsiyası - dövlətin kadr problemlərinin həlli, kadr potensialının inkişafı və ondan səmərəli istifadə olunması məqsədilə hazırlanmış, müasir dövrə və perspektivə yönəlmiş fundamental elmi ideyalar toplusudur.

Konsepsiya - bir növ kadr siyasətinin fəlsəfəsi, onun sənəd şəklində nəzəri bünövrəsidir. Konsepsiya o zaman dövlətin kadr siyasətinə çevrilir ki, sənəddəki ideyalar ali hakimiyyət orqanları tərəfindən rəsmi qaydada qəbul edilsin, təsdiqlənsin və kadr proseslərinə dövlətin təsir mexanizmləri işə salınsın.

Beləliklə, aydın olur ki, konsepsiya ideyalar toplusu, müəyyən mənada dövlətin kadr fəaliyyətinin proqram mövqeyidir. Dövlətin kadr siyasəti isə bu mövqenin mükəmməl qanunvericilik əsasında, müəyyən prinsiplər və metodlar vasitəsilə həyata keçirilməsidir. Dövlətin dəqiq və hərtərəfli düşünlümiş kadr siyasəti konsepsiyası olmadıqda kadr prosesləri dolaşır, onların planlaşdırılması və proqnozlaşdırılması qeyri-mümkün olur, kadrların seçilməsi və yerləşdirilməsində kobud səhvlərə yol verilir, cəmiyyətdə xoşagəlməz və hətta ağır nəticələr baş verə bilər.

Dövlət qulluğu nəzəriyyəsinə («kadr siyasəti» və «kadr işi» anlayışları fərqləndirilir. «*Kadr siyasəti*» anlayışını idarəçiliklə bilavasitə bağlıdır və geniş dövlət əhəmiyyətli fəaliyyət dairəsini əhatə edir. «*Kadr siyasəti*» - bir növ fəaliyyət proqramıdır. «*Kadr işi*» isə kadr siyasətinin həyata keçirilməsinə dair subyektlərin (şaxsların) fəaliyyətidir. Nəzərə alınmalıdır ki, kadr siyasəti sosial proses kimi çoxsubyektlili və çoxsahəli struktura ma-

likdir və məzmununa görə «dövlətin kadr siyasəti» anlayışından xeyli dərəcədə genişdir, çünki dövlətin kadr siyasətinin subyekti rolunda yalnız dövlət çıxış edir. Cəmiyyətdə isə kadr siyasətinin digər subyektləri də mövcuddur və onların hər birinin ümumdövlət əhəmiyyətli məsələlərin həllində, heyətin idarə olunmasında özünəməxsus məqsədləri, strategiyası və taktikası vardır. Bunlar - siyasi partiyalar, həmkarlar ittifaqları, qeyri-hökumət təşkilatları, iri təsərrüfat subyektləri və s.-dir. Dövlətin kadr siyasəti - xalqın arzu və istəyini ifadə edən, ölkənin əmək ehtiyatlarından səmərəli istifadə edilməsi və inkişafını təmin edən strategiyadır. Eyni zamanda bu siyasət kadr münasibətlərinin tənzimlənməsinə dair rəsmi qəbul edilmiş dövlət fəaliyyətinin məqsəd və prinsipləri sistemini əks etdirir.

Dövlətin kadr siyasəti konsepsiyası heç də bağlı kabinet şəraitində hazırlanmalı deyildir. Bu siyasət nəzəriyyəbazlıqdan uzaq olmalı, reallıqlara və elmə əsaslanmalıdır. Konsepsiya və onun əsasında həyata keçirilən siyasət cəmiyyət üçün o zaman səmərəli və faydalı ola bilər ki, onun hazırlanmasında tanınmış alimlər, inzibati-siyasi elita və yüksək təcrübəyə malik məmur-lar iştirak etsin, onların birgə söyləri və təşəbbüsləri qəbul edilsin.

Dövlətin kadr siyasəti konsepsiyasının hazırlanmasında nəzərə alınmalıdır ki, kadr problemləri yalnız təşkilati və inzibati xarakterli məsələlərin həlli ilə kifayətlənməməlidir; bu siyasət çərçivəsində sosial-iqtisadi, hüquqi, mənəvi, sosial-psixoloji və digər problemlərin həlli də öz əksini tapmalıdır. Dövlətin daxili və xarici siyasətinin tərkib hissəsi olmaqla kadr siyasəti ümumdövlət siyasəti əsasında formalaşır.

Dövlətin kadr siyasəti aşağıdakı xüsusiyyətləri özündə əks etdirməlidir:

- elmi cəhətdən əsaslanmış, real və yaradıcı olması;
- kadr işinə kompleks yanaşılması, bu işin forma, metod, prinsip və məqsədlərinin vəhdəti;
- strateji baxımdan perspektivli olması;
- kadr problemlərinin həlli mexanizminə, sosial bazasına və məqsədlərinə görə demokratik olması;
- humanizm və yüksək etika üzərində qurulması;
- həyata keçirilməsinin qanunvericilik çərçivəsində mümkünlüyü.

Hüquqi dövlətdə kadrların seçilməsi, yerləşdirilməsi və fəaliyyət göstərməsi qanunvericiliklə tənzimlənir. Yalnız qanun vəzifəli şəxslərin subyektivizmi meyllərinin qarşısını ala bilər və yalnız mükəmməl qanunvericilik bazası üzərində qurulmuş hüquqi mexanizmlər və məmur münasibətləri dövlətin kadr siyasətinin sivil olmasına zəmanət verə bilər. Kadr siyasətinin əsas amillərindən biri də odur ki, dövlətin və vətəndaşın maraqlarının əhəngdar vəhdəti təmin edilsin, fərdi maraqlarla cəmiyyətin maraqları bir-birini tamamlasın. Bu baxımdan dövlətin kadr siyasətinin başlıca vəzifələri kimi aşağıdakıları göstərmək olar:

- dövlət qulluğunda çalışan hər bir işçinin peşə yüksəlişini stimullaşdırmaqla və vəzifədə irəli çəkilməsinə bərabər sosial şərait yaratmaqla onun bilik, bacarıq və sərişəsinin üzə çıxmasına hüquqi təminatların verilməsi;

- dövlət idarəetmə sferasının yüksək peşəkarlığa malik, vicdanlı, məsuliyyətli və vətəna sədaqətli işçilərin cəlb olunması ilə kompleksləşdirilməsi;

- korrupsiyaya, rüşvətxorluğa, süründürməçiliyə və digər neqativ xüsusiyyətlərə uğramış adamların dövlətin idarəetmə strukturlarında (xüsusilə elita səviyyəsində) yerləşməsinə yol verilməməsi üçün etibarlı maneələrin qurulması.

Bu məqsədlərə nail olmaq üçün cari məsələlərin həlli ilə yanaşı dövlətin kadr siyasəti strategiyasının da müəyyənləşdirilməsi vacibdir.

Dövlətin kadr siyasətinin prioritet strateji istiqamətləri aşağıdakılardan ibarətdir:

- ölkənin əmək ehtiyatlarının və bütövlükdə kadr prosesinin idarə olunmasına dair elmi cəhətdən əsaslanmış kadr siyasətinin normativ-hüquqi və informasiya bazasının yaradılması;

- sahibkarlıq strukturları ilə birgə bazar iqtisadiyyatı tələblərinə uyğun kadr təminatı sisteminin yaradılması (kütləvi xarakterli peşələr üzrə mütəxəssis hazırlığı - fermerlər, sahibkarlar, menecerlər və s.)

- azad əmək bazarının formalaşması, əhalinin məşğulluğuna maksimum dərəcədə təminat verilməsi, işsizliyin aradan qaldırılması.

15.2. Kadr siyasətinin prinsipləri və icra mexanizmləri

Dövlətin kadr siyasətinin hazırlanması və həyata keçirilməsində başlıca şərt bu siyasətin ictimai tələblərə cavab verməsidir. Bu baxımdan, dövlətin kadr siyasətinin müasir elmi tələblər səviyyəsində hazırlanması ilə yanaşı onun müəyyən prinsiplər üzərində qurulması vacibdir.

Dövlətin kadr siyasətinin prinsipləri - bu siyasətin hazırlanması və həyata keçirilməsini tənzimləyən əsas müddə və ya qaydalardır. Onlar kadr fəaliyyətinin obyektiv qanunauyğunluqlarının əks etdirir və bu fəaliyyətin inkişafını işıqlandırır. Müasir ictimai elm dövlətin kadr siyasətinin müxtəlif növ prinsiplərini ayırır.

Ümumi prinsiplər - bütövlükdə kadr prosesini tənzimləyən prinsiplərdir. Onlar elmiliyə, konkret-tarixi yanaşmaya, mənəviyyətə, qanunçuluğa, demokratizmə, əənələrlə və kadr dəyişikliklərinə əsaslanır.

Xüsusi prinsiplər - konkret sahə üzrə kadr prosesini tənzimləyir (məs., dövlət qulluğu sahəsini), bu prinsiplərə aşağıdakıları aid etmək olar:

- kadrların peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətlərinə görə seçilməsi;

- aşkarlıq və şəffaflıq;
- vətəndaşların dövlət qulluğuna girməkdə hüquq bərabərliyi;
- heyətin hüquqi, sosial və iqtisadi müdafiəsi;
- məmur fəaliyyətinə ictimai nəzarət və s.

Dövlətin kadr siyasətinin xüsusi prinsipləri iqtisadiyyat, elm, təhsil, mədəniyyət və digər sahələrdə öz ifadəsini tapır.

Fərdi prinsiplər kadr prosesinin ayrı-ayrı elementlərinin fəaliyyətini tənzimləyir, məs. kadrların yenidən hazırlanmasında - peşəkarlaşdırılma, fərdiləşdirilmə, kompüterləşdirmə, intensivləşdirmə, kəsilməz və qabaqlayıcı təlim prosesinin təşkili prinsipləri özünü büruzə verir.

Kadr siyasətinin ümumi, xüsusi və fərdi prinsiplərindən istifadə etməklə dövlət kadr problemlərinin həllində öz konstruktiv rolunu nümayiş etdirə bilər, eyni zamanda, dövlət hər zaman cəmiyyətin bütün təbəqələrinin problemlərini həll edən kadr siyasətinin inhisarçısına çevrilməməlidir.

Demokratik dəyərlərə əsaslanan dövlət vətəndaşlara öz maraqlarına, bilik və bacarıqlarına, potensial imkanlarına iş tapmağa şərait yaradır, iş seçimində fərdi təşəbbüskarlığı dəstəkləyir. *Şübhəsiz ki, kadr siyasətində aparıcı, başlıca prinsip - kadrların peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətlərinə görə seçilməsi prinsipi*dir.

Bazar iqtisadiyyatı şəraitində təbii olaraq kadrların seçilməsi və yerləşdirilməsi məsələlərində meyarlar dəyişir. Bazar rəqabəti şəraitində kadrların daha çox təşəbbüskarlıq, riskə getmə bacarığı, kritik şəraitdə düzgün qərar qəbul etmək və strateji düşünmək qabiliyyəti, operativlik, çeviklik və s. kimi xüsusiyyətləri ön plana çəkilir.

Kadr siyasətində stabilliyin, səmərəliliyin və nəticə etibarını ilə yüksək göstəricilərin əldə edilməsində qanunçuluq, şəffaflıq, aşkarlıq, kadrların yeniləşməsi və ənənəvilik kimi prinsiplərin nəzərə alınması vacibdir. Eyni zamanda nəzərə almaq lazımdır ki, bu prinsipləri ayrı-ayrılıqda yox, kompleks şəkildə və qarşılıqlı əlaqədə tətbiq etməklə kadr siyasətində yüksək səmərə əldə etmək mümkündür.

Bir çox inkişaf etmiş dövlətlərin kadr siyasətində *«neytralıq prinsipi»* adlanan prinsipə ciddi əməl olunur. Bu prinsip dövlətlə dövlət qulluğunda işləyənlər arasında (dövlət qulluğuna girmək proseduru da daxil olmaqla) onların dünyagörüşü və əqidəsindən, siyasi rəğbətlərindən asılı olmayaraq obyektiv münasibətlərin qurulmasını tələb edir (hətta yüksək vəzifələrə irəli çəkilməsində də). Bu prinsip ictimai elmdə *«kadr işinə partiyadankənar yanaşma» prinsipi* kimi də tanınır.

Kadr siyasətinin icra mexanizmi bir sıra kompleks tədbirlərin həyata keçirilməsini nəzərdə tutur. Təcrübə göstərir ki, dövlətin kadr siyasətinin səmərəli həyata keçirilməsi *normativ-hüquqi, təşkilati, elmi-informasiya və tədris metodiki mexanizmlər* vasitəsi ilə mümkündür.

Normativ-hüquqi mexanizm dövlətin kadr siyasətinin qanunvericilik bazasını yaradılmasını nəzərdə tutur. Bu funksiyanı dövlətin ali qanunvericilik və icra orqanları yerinə yetirir. Hüquqi aktların qəbul edilməsi dövlət hakimiyyətinin bütün səviyyələrində kadr siyasəti subyektlərinin rolunu və yerini dəqiqləşdirir.

Dövlətin kadr siyasətinin *təşkilati mexanizmi* mərkəzi hakimiyyət və idarəetmə orqanlarının nəzdində ölkə üzrə kadr işini tənzimləyən subyektlər ierarxiyasını (piramidasını) yaradır. Kadr işinin qurulmasında təşkilati mexanizm vasitəsilə aşağıdakı metodikalardan istifadə olunur:

- işçilərin vəzifə tələblərinə uyğun gəlib-gəlməməsinə müəyyən edən müasir texnologiyaların tətbiqi;
- məmur əməyinin səmərəlilik dərəcəsinin müəyyən edilməsi;
- vaxtaşırı kadr monitorinqlərinin keçirilməsi ilə məmurların dövlət vəzifələrində irəli çəkilməsinə dair məlumatların əldə edilməsi.

Dövlətin kadr siyasətinin *elmi-informasiya təminatı mexanizmi* bu siyasətin metodoloji əsaslarını yaradılmasını və kadr işində dəyişikliklərin proqnozlaşdırılması texnologiyalarının istifadəsi nəzərdə tutur. Bu siyasətin elmi-informasiya təminatı kadrların tərkibinə dair statistik məlumatların və hesabatların dəqiqləşdirilməsini, əmək ehtiyatlarından daha səmərəli istifadə edilməsini tələb edir.

Dövlətin kadr siyasətinin *tədris-metodiki təminatı mexanizmi* kadr hazırlığının, yenidən hazırlığının və ixtisasının artırılmasının bütün səviyyələrini əhatə edir. Bu mexanizm vasitəsilə dövlət orqanlarında işləmək və yüksək vəzifələrə irəli çəkilmək üçün geniş tərkibdə yüksək rütbəli mütəxəssis kadrlar hazırlanır: dövlət müşavirləri, məsləhətçilər, elmi dərəcəli ekspertlər və s. Bütövlükdə, dövlətin kadr siyasəti mexanizmləri: a) kadr siyasətinin elmi cəhətdən əsaslandırılmış konsepsiyasının mövcud olduğu; b) kadr siyasətinin normativ-hüquqi, təşkilati, elmi-informasiya və tədris metodiki bazalarının yaradıldığı; və nəhayət, c) ölkə, region və bələdiyyə orqanlarında çalışan və kadr məsələlərinə cavabdeh olan rəhbər işçilərin kadr siyasətinin həyata keçirilməsində obyektiv və qətiyyətli olması zəminində funksiyalarını tam gücə ilə yerinə yetirə bilər.

15.3. "Fəaliyyətin qiymətləndirilməsi" və "Kadr attestasiya" prosedurlarının xüsusiyyətləri

Dövlət qulluğunda status almış məmurların xidməti fəaliyyətinə xüsusi mexanizmlər vasitəsilə daimi nəzarət qurulur, onların bilik və bacarıqları yoxlanılır, vəzifə pillələrində peşə yüksəlişi hər vasitə ilə stimullaşdırılır. Müasir dövrdə mövcud olan dövlət qulluğu sistemlərində məmur

fəaliyyətinə rəhbər tərəfindən və ya xüsusi yaradılmış kollegial qurum tərəfindən qiymətin verilməsi bir-birindən fərqlənən iki fərqli prosedur əsasında həyata keçirilir:

- a) qulluq fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi;
- b) kadr attestasiyası sistemi.

Məmurların “qulluq fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi” proseduru Mərkəzi Avropa və ingilis-sakson ölkələrinə xasdır. Son illər Şərqi Avropanın bir çox ölkələrinin dövlət qulluğu sistemlərində də bu üsuldən istifadə olunur. “Fəaliyyətin qiymətləndirilməsi” prosedurunun tarixçəsindən məlumdur ki, ümumiyyətlə, “qiymətləndirilmə” ilk dəfə Birinci dünya müharibəsi illərində Amerika ordusunda tətbiq edilmişdir. 1925-ci ildən isə ölkədə “vəzifələrin”, “işin qiymətləndirilməsi” və bir qədər sonra “işçilərin qiymətləndirilməsi” həyata keçirilməsinə başlandı. Bunlar ilk addımlar olduğundan nisbətən bəsit xarakter daşıyırdı, proses daha çox şəxsi keyfiyyətlərin qiymətləndirilməsi üzərində qurulmuşdu. 1950-ci illərdə ilk dəfə olaraq Piter Draker məsələyə yanaşmada insanların şəxsiyyətinə deyil, onların xidməti fəaliyyətinin, bilik və bacarıqlarının qiymətləndirilməsi, işçinin fəaliyyəti üzrə müəyyən öhdəliklərin qoyulması məsələsinə üstünlük verilməsini ön plana çəkdi. 1957-ci ildə Piter Draker və Duqlas Mak Qreqor işçinin gördüyü işi obyektiv meyarlarla qiymətləndirmək imkanına malik bir sistem yaratdılar ki, bu da «xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsi» sistemi idi. Həmin vaxtlardan bu sistem Qərb ölkələrində özünəməxsus qanunauyğunluqlar çərçivəsində inkişaf etməkdədir.

Hazırda müxtəlif qiymətləndirmə sistemləri mövcuddur: rəhbər tərəfindən işçinin qiymətləndirilməsi, işçilər tərəfindən bir-birinin və rəhbərin qiymətləndirilməsi (bu forma bütün ölkələrdə anonim qaydada həyata keçirilir), 360 dərəcə qiymətləndirilmə və s..

Müxtəlif ölkələrin dövlət qulluğu orqanlarında, təşkilatlarda qulluq fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi fərqli qaydalarda həyata keçirilir. Lakin məzmun və əsas məqsəd eynidir. Ayri-ayrı ölkələrdə tətbiq edilən qiymətləndirmə formasına nəzər saldıqda onları ümumiləşdirən, bəzən də hətta eyniləşdirən çox oxşar cəhətlər üzə çıxır. Bu oxşar cəhətlər hansılardır? Qiymətləndirmə prosesi adətən ilin əvvəlində (başqa vaxta da təsadüf edə bilər) başlanır. Bu zaman rəhbər tərəfindən qulluqçunun qarşısında il ərzində yerinə yetirilməli konkret öhdəliklər qoyulur, mühüm tapşırıqlar verilir (cari işlərin görülməsi planlaşdırılır). Bütün bunlar yazılı qaydada “Xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsi” qovluğunda öz əksini tapır.

Sənəd hər iki tərəfin bu şərtlərə razılışmasına dair imzalanı ilə təsdiqlənir. İşçinin üzərinə qoyulmuş öhdəliklərin beynəlxalq standartlara cavab verməsi vacib şərtədir. Bu o deməkdir ki, həmin öhdəliklər qulluqçunun vəzifə səlahiyyətləri çərçivəsində qoyulur, yəni onların icra

olunması obyektiv olaraq qiymətləndirilə bilən və onun fəaliyyətinə uyğun gəlməlidir.

Əməkdaşın öz vəzifəsini icra edərkən nümayiş etdirdiyi davranışın qiymətləndirilməsi ayrıca meyarlar üzrə aparılır. Sırası işçilər adətən 9-10, rəhbər işçilər 12-13 meyar üzrə qiymətləndirilir. Vəzifə funksiyalarına uyğun olaraq məmurlar yüksək peşəkarlıq nümayiş etdirməlidirlər. Onlar hadisələri təhlil etmək və qərar vermək qabiliyyətinə malik olmaqla, təşkilatçılıq, işgüzarlıq, yaradıcılıq və təşəbbüskarlıq, işlərin planlaşdırılması və proqnozlaşdırılması bacarığı, intizam və yüksək məsuliyyət hissinin olması və digər bu kimi xüsusiyyətləri əks etdirməlidirlər.

Qiymətləndirmə dövrünün sonunda qulluqçunun xidməti fəaliyyəti iki istiqamətdə 5 bal sistemi ilə qiymətləndirilir:

- icra etdiyi işlərə görə (1 bal-əla, gözlənilməyindən yüksək; 5 bal-qeyri-kafi)
- fəaliyyət meyarlarına görə (A-əla, gözlənilməyindən yüksək; E- qeyri-kafi)

“Fəaliyyətin qiymətləndirilməsi”ndən fərqli olaraq kadrların attestasiyası proseduru daha mürəkkəbdir. Bu proses adətən 4-5 ildə bir dəfədən çox olmamaq şərti ilə keçirilir. Kadr attestasiyası proseduru əsasən postsovet ölkələri məkanına xasdır (Sovet İttifaqının bütün ərazilərindəki dövlət orqanlarında vaxtaşırı kadrların attestasiyası keçirilirdi). Attestasiyanın keçirilməsi qaydaları müvafiq qanunvericiliklə müəyyən olunur. Attestasiya kollegial, obyektiv surətdə, müstəqil mütəxəssislərin cəlb edilməsi ilə keçirilir. Attestasiyanın keçirilməsi üçün xüsusi komissiya yaradılır. Komissiyanın tərkibini və proses başa çatdıqda onun nəticələrini müvafiq dövlət qulluğunu idarəetmə orqanı təsdiq edir. Attestasiya zamanı dövlət qulluqçusunun peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətləri qiymətləndirilir. Attestasiyanın əsas məqsədi aşağıdakılardır:

- dövlət qulluqçusunun tutduğu vəzifəyə uyğun gəlib-gəlmədiyinin müəyyən edilməsi;
- işçinin potensialından istifadə edilməsi imkanlarının aşkara çıxarılması, onun peşəkarlığının stimullaşdırılması;
- qulluqçunun ixtisasının artırılmasına və ya təkrar hazırlıq keçməsinə zərurət dərəcəsinin müəyyənəndirilməsi;
- kadrların irəli çəkilməsini uzunmüddətli planın tərtib edilməsi, dövlət qulluqçusunun işin öhdəsindən gələ bilmədiyi halda vəzifədən azad edilməsi və ya aşağı vəzifəyə keçirilməsi.

Attestasiya ümumi kadr potensialının aşkara çıxarılmasına və dövlət orqanlarının funksional təyinatının optimal surətdə təmin edilməsinə köməklik göstərir.

Attestasiyanın keçirilməsinin konkret müddətləri, habelə cədvəli müvafiq dövlət qulluğunu idarə etmə orqanı tərəfindən təsdiq edilir və tədbirin başlanmasına ən gec bir ay qalmış attestasiyadan keçiriləcək işçilərin nəzərinə çatdırılır.

Tutduğu vəzifədə bir ildən az işləmiş dövlət qulluqçuları növbəti attestasiyadan keçməli deyildirlər.

Attestasiyanın keçirilməsi üçün sədrdən, katibdən və ən azı beş üzvdən ibarət tərkibdə attestasiya komissiyası təsdiq edilir. Tərkibi vaxtaşırı dəyişən attestasiya komissiyasına yüksək ixtisaslı mütəxəssislər və ekspertlər daxil olurlar. Attestasiyadan keçməli olan hər bir dövlət qulluqçusuna attestasiyanın başlanmasına ən azı iki həftə qalmış onun bilavasitə rəhbəri tərəfindən hazırlanmış xidməti xasiyyətnamə verilir. Xasiyyətnamədə işçinin şəxsiyyətinə və onun iş qabiliyyətinə hərtərəfli qiymət verilir, onun fərdi xüsusiyyətləri, güclü və zəif cəhətləri, işinin nəticələri açıqlanır. Sonrakı attestasiyalarda komissiyaya, bir qayda olaraq, işçinin əvvəlki attestasiyadan keçməsinə təsdiqləyən attestasiya vəraqəsi təqdim edilir.

Attestasiyadan keçən işçi onun barəsində verilən xasiyyətnamə ilə qabaqcadan tanış olur. İşçi attestasiyadan keçirilərkən onun işlədiyi struktur bölməsinin rəhbəri orada iştirak etməlidir. Attestasiya komissiyası işçinin fəaliyyəti barədə onun məlumatını dinləyir və işçi ilə bağlı materiallarla tanış olur.

Dövlət qulluqçusu üzürlü səbəb olmadan attestasiya komissiyasının iclasına gəlmədikdə, komissiya attestasiyanı onun iştirakı olmadan da keçirə bilər.

Dövlət qulluqçusunun attestasiyasının nəticələri əsasən komissiya onun fəaliyyətinə aşağıdakı qiymətlərdən birini verə bilər:

- tutduğu vəzifəyə uyğun gəlir;
- işini yaxşılaşdırsa və komissiyanın tövsiyələrini yerinə yetirsə, bir ildən sonra təkrar yoxlamadan keçmək şərti ilə tutduğu vəzifəyə uyğun gəlir;
- tutduğu vəzifəyə uyğun gəlmir.

Attestasiya komissiyası attestasiyanın nəticələri əsasında ayrı-ayrı dövlət qulluqçularının qazandıqları müvəffəqiyyətlərə görə mükafatlandırılması, müvafiq vəzifələr üzrə maaşların dəyişdirilməsi, işçinin vəzifədə irəli çəkilməsi üçün kadr ehtiyatına daxil edilməsi, vəzifəsinin aşağı salınması və ya tutduğu vəzifədən azad edilməsi barədə müxtəlif tövsiyələr və təkliflər vermək hüququna malikdir.

Dövlət qulluqçusunun fəaliyyətinə verilən qiymət və komissiyanın tövsiyələri attestasiyadan keçən şəxsin iştirakı olmadan açıq səsvermə yolu ilə qəbul edilir. Attestasiya və səsvermə proseduru təsdiq edilmiş tərkibdə olan attestasiya komissiyasının üzvlərinin ən azı üçdə iki hissəsinin iştirakı

ilə keçirilir. Səsvermənin nəticələri adi səs çoxluğu ilə müəyyən edilir. Səslər bərabər olduğu halda qərar dövlət qulluqçusunun xeyrinə qəbul edilir.

Attestasiya qaydaları müvafiq qanunlarda xüsusilə detallaşdırılır. Bu tədbirlərin qanunlara riayət edilməsi ilə obyektivlik və şəffafliq prinsiplərinə əsaslanaraq keçirilməsi, şübhəsiz ki, dövlət qulluğunda çalışanların məsuliyyətinin artırılmasına yönəlmişdir. Eyni zamanda, attestasiya dövlət qulluğunda kadrların seçilməsi və yerləşdirilməsi məsələlərində subyektivizm amillərinin aradan qaldırılmasına xidmət edir.

Gördüyümüz kimi, dövlət qulluğunda “fəaliyyətin qiymətləndirilməsi” və “kadr attestasiyası” prosedurları arasında məqsədlər baxımından ümumilik və oxşarlıq çoxdur. Bu məqsədlərin həyata keçirilməsi mexanizmində isə kifayət qədər fərqlər var. Bütün bunlara baxmayaraq hər iki prosedurun başlıca məqsədi dövlət qulluğunun səmərəli fəaliyyətinin təşkilinə yönəlmişdir.

15.4. Məmur kadrlarının hazırlanması və ixtisasının artırılması

Dövlət qulluğunun səmərəli təşkilinin və cəmiyyətdə onun nüfuzunun artırılmasının vacib şərtlərindən biri məmur kadrlarının hazırlanması, ixtisasının artırılması, idarəçilik və inzibatchılıq sahələrinin nəzəriyyə və praktikasının incəliklərinin öyrənilməsi, bir sözlə, peşəkar məmurların formalaşmasına nail olmaqdır. Dövlət qulluğu sistemi üçün peşəkar kadr hazırlığı məsələsi olduqca inə və eyni zamanda mürəkkəb və məsuliyyətli məsələdir. İlk növbədə, ona görə ki, bu sahədə çalışanlar dövləti təmsil edirlər, eyni zamanda məmurlar bu və ya digər formada cəmiyyətin inkişafına təsir etmək imkanına malikdirlər. Məsələyə üçüncü bir tərəfdən yanaşsaq, görəcəyik ki, dövlət qulluğunda işləyənlər müxtəlif ixtisas sahibləridir (hüquqşünas, iqtisadçı, jurnalist, müəllim, həkim və s.). Razılaşmalıyıq ki, müxtəlif ixtisaslı kadrların yüksək peşəkar idarəçi – inzibatchılara çevrilməsi müəyyən dərəcədə problemlidir.

Bir çox ölkələrin təcrübəsində məmur kadrların hazırlanması, yenidən hazırlanması və ixtisasının artırılması məsələlərinə kompleks yanaşılır. Bəzi təqiqatçılar təklif edirlər ki, dövlət idarəçiliyi və dövlət qulluğu sahəsinə namizədlərin seçiminə orta məktəbdən başlamaq lazımdır. Bu fikrin müəllifi – rus mənşəli amerikalı alimi P.A. Sorokin hesab edir ki, dövlət özünün yerli hakimiyyət orqanlarındakı peşəkar məmurları vasitəsilə (... «ölkəsinin gələcəyini düşünənlər vasitəsilə») xüsusi proqram şəklində orta məktəblərin yuxarı siniflərindən yüksək istedadlı malik şagirdləri seçməli, onlarla söhbətlər aparmalı, onların marağını idarəçilik-inzibatchılıq sahəsinə yönəltməlidirlər. Müəllif hesab edir ki, məsələyə bu cür yanaşma nəinki adi

səviyyəli, hətta inzibati-siyasi elita səviyyəsi üçün də yüksək peşəkar kadrların hazırlanmasına zəmanət verər.

Qərb ölkələrində daha çox stajçıların və sınaq müddətinə işə götürülənlərin bu və ya digər formada inzibətçilik sahəsinin (nəzəriyyə və praktikasının) öyrənilməsinə şərait yaradır. Hazırlıq kurslarına və ya tədrisin başqa formalarına cəlb olunanların operativ qaydada biliklərə yiyələnməsi üçün tədris prosesi müəyyən prinsiplərə və təşkilati tədbirlərə əsaslanaraq həyata keçirilir. Dövlət qulluqçularının hazırlanması, yenidən hazırlanması və ixtisasının artırılması üzrə tədris prosesinin 3 növ prinsiplərini müəyyənləşdirilmişdir:

- ümumi vətəndaşlıq mövqeyinin formalaşması prinsipləri;
- peşə hazırlığını təmin edən prinsiplər;
- daxili korporativ prinsiplər.

Ümumvətəndaşlıq mövqeyinin formalaşması üzrə prinsiplər tədrisə cəlb olunanlarda aşağıdakı keyfiyyətlərin aşılmasını nəzərdə tutur:

- yüksək şüur, məsuliyyət hissi və vətəndaşlıq borcu;
- ətrafdakılara təsir etmək bacarığı;
- ədalətli olmaq, korrupsiyanın təsirinə düşməmək,

Peşə hazırlığını təmin edən prinsiplər aşağıdakılardan ibarətdir:

- politologiya, sosiologiya, sosial psixologiya, hüquq, iqtisadiyyat, dövlət idarəçiliyi nəzəriyyəsi, bürokratiya nəzəriyyəsi və digər ictimai elmlər sahəsində biliklərə yiyələnmək;
- həmin biliklərdən istifadə etmək bacarığını aşılamaq;
- peşə səviyyəsinin daim yüksəlməsinə nail olmaq.

Daxili korporativ prinsiplər rəhbər vəzifələrdə işləmək bacarığının aşılmasına və liderlik keyfiyyətlərinin formalaşmasına yönələn tədbirlərin həyata keçirilməsini nəzərdə tutur.

Məmur kadrlarının ixtisasının artırılmasına dair tədris prosesində təşkilati tədbirlərin ən önəmliyi bu sahə üçün kadr hazırlayan ali məktəblərin *tədris-metodik bazasının möhkəmləndirilməsi və tədris prosesinin müasir tələblər səviyyəsində qurulmasıdır*. Bir çox ölkələrdə dövlət qulluğu üçün peşəkar kadrlar hazırlayan xüsusi ali məktəblər vardır. Onlardan ən çox tanınanlar kimi məşhur ENA-nı – Fransa Milli İnzibətçilik İnstitutunu, İngiltərənin Oksford və Kembric Universitetlərini, ABŞ-in Harvard Universitetini, RF Prezidenti yanında Rusiya Dövlət Qulluğu Akademiyasını göstərmək olar. Azərbaycanı da dövlət qulluqçularının hazırlanması və ixtisasının artırılması məsələləri AR Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasına həvalə olunmuşdur.

Bu tədris ocaqlarında dövlət qulluqçularının hazırlanması üçün xüsusi tədris proqramları hazırlanır. Proqramlar əsasən aşağıdakı istiqamətləri əhatə edir:

- Dövlət idarəçiliyi və menecment, idarəçilik texnologiyaları;
- Politologiya, sosiologiya, sosial psixologiya, işgüzar etiket;
- Dövlət və inzibati hüquq;
- Dövlət qulluğu, kargüzərlik;

Göstərilən istiqamətlər üzrə müxtəlif fənlər tədris olunur. Eyni zamanda dövlət qulluğu üçün kadr hazırlayan tədris müəssisələrində bu sahənin tədqiqatçı alimləri də hazırlanır. Bu ali məktəblərdə magistr və doktor elmi dərəcələri almaq üçün kifayət qədər şərait var və onlar güclü tədris-metodik və maddi bazaya malikdirlər.

Kadr ehtiyatı ilə iş metodları. Dövlətin kadr siyasətində kadr ehtiyatının yaradılması və ondan səmərəli istifadə olunması vacib və əhəmiyyətli məsələdir. Dövlət qulluğunda islahatların keçirilməsi zəminində mövcud sistemin təkmilləşməsinə ehtiyac yarandıqda məsələ daha da aktuallaşır, ehtiyatda olan kadr potensialına tələbat artır, müasir şəraitdə məmur vəzifəsinin (xüsusilə də rəhbər vəzifəsinin) məsuliyyətini dərk edən və yeni strategiyaya həyata keçirə bilən kadrların üzə çıxarılması dövlət əhəmiyyətli işə çevrilir.

Dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanlarının ehtiyatda olan kadrlarla təmin edilməsi demokratik ölkələrdə müxtəlif vasitələrlə həyata keçirilir. Eyni zamanda bu işin mahiyyətinə gəldikdə müvafiq prinsiplər əsasında ümumi yanaşma müşahidə olunur. Dövlət idarəetməsi üçün rəhbər kadrlar tərkibinin formalaşdırılmasında kadr ehtiyatından səriştəli mütəxəssislərin seçimi və üzə çıxarılması, onların qiymətləndirilməsi və peşə hazırlığına cəlb olunması mühüm amillərdir. Kadr ehtiyatından hərtərəfli düşünülmüş qaydada istifadə olunması dövlət idarəçiliyinin səmərəli olacağına nainki bu gün, hətta uzaq perspektiv üçün də zəmanət verər. Kadr ehtiyatından istifadə edilməsi ilə perspektivli gənc mütəxəssislərin üzə çıxarılması da mümkündür. Eyni zamanda, ehtiyatda olan kadrlardan səmərəli istifadə olunması yaşlı nəslə təmsil edən təcrübəli kadrların bilik və bacarıqlarının gənc kadrlara örnəvi olaraq ötürülməsinə imkanlar yaradır və nəticə etibarilə cəmiyyətin inkişafına tökən verir.

Dövlət aparatının ehtiyat kadrları dedikdə, dövlət qulluğunda müəyyən vəzifələri icra etmək üçün müvafiq hazırlıq keçən, yüksək peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənaəvi keyfiyyətlərə malik olan işçi qrupu başa düşülür.

Kadr ehtiyatı aşağıdakı təsnifat üzrə fərqləndirilir:

- yaxın dövr üçün, müəyyən müddət üçün, uzaq perspektiv üçün;
- açıq və ya qapalı;
- vəzifə nəzərdə tutulmadan və ya konkret vəzifə üçün.

Kadr ehtiyatı idarəçi kadrların yeni nəslinin formalaşması üçün zəmin yaradır, dövlət hakimiyyəti və bələdiyyə orqanlarının bütün səviyyələri üçün kadr siyasətində çeviklik və operativliklə dəyişikliklər etmək imkanlarını gündəmə çıxarır.

Yüksək peşə hazırlığına malik kadr ehtiyatının yaradılması bazar münasibətlərinin inkişafına yönəlmiş sosial siyasətin uğurla həyata keçirilməsinə zəmanət verir, idarəçiliyin demokratik prinsiplər üzərində qurulmasını, dövlət qulluğunun təşkilatı məsələlərinin nizama salınmasını təmin edir.

Dövlət idarəçiliyi strukturlarında kadr ehtiyatının formalaşmasının mənbəyi kimi dövlət və bələdiyyə orqanlarının qulluqçuları, deputatlar, siyasi partiyaların fəal üzvləri, analitiklər, elmi-pedaqoji sahənin işçiləri, media nümayəndələri və digərləri hesab oluna bilərlər. Qeyri-hökumət və özəl sektorun işçiləri də fərdi qaydada kadr ehtiyatına daxil edilə bilərlər (qarşılıqlı razılaşma əsasında).

Müasir şəraitdə kadr ehtiyatına seçimin, peşə hazırlığının və ehtiyatda olan kadrların bilik və bacarığının qiymətləndirilməsi üçün müvafiq norma-tiv-hüquqi bazanın yaradılması vacibdir. Məhz hüquqi mexanizmlər vasitə-silə ehtiyatda olan kadrlardan ən istedadlılarını rəhbər vəzifələrə tövsiyə et-mək mümkündür. Bunun üçün inkişaf etmiş ölkələrin dövlət qulluğu sistem-lərinin təcrübəsində öz təsdiqini tapmış «fəaliyyətin qiymətləndirilməsi» proseduruu hərtərəfli və dərindən öyrənmək, bu təcrübədən səmərəli istifa-də etmək lazımdır.

Kadr ehtiyatı ilə iş metodlarının təhlili, müxtəlif ölkələrin təcrübəsinin öyrənilməsi bu işin səmərəli təşkili üçün möhkəm zəmin yaradır. Kadr ehtiyatı ilə işin təşkilinə dair qayda və müddəalarda əsasən, kadr ehtiyatının strukturu, komplektləşmə şərtləri, kadr ehtiyatı tərkibinin hazırlanmasının əsas meyarları, bu tərkibin yeniləşməsi şərtləri və bütövlükdə kadr ehtiyatının təşkilində məsul vəzifəli şəxslərin öhdəlikləri müəyyən edilir.

Kadr ehtiyatının strukturu konkret nazirlik, komitə və ya digər dövlət orqanının xüsusiyyətlərinin nəzərə alınması ilə yaradılır. Dövlət aparatında kadr ehtiyatı, bir qayda olaraq, dövlət qulluğunun ali, əsas və aparıcı vəzifə-ləri üçün yaradılır.

Kadr ehtiyatının say tərkibinin müəyyən edilməsinə gəldikdə isə aşağıdakı tələblərə əməl edilməsi məqsəddəyüqün olar:

- kadr ehtiyatı strukturunda təsdiqlənmiş hər ştat vahidinə, bir qayda ola-raq, iki nəfərdən az olmamaq şərti ilə işçilərin nəzərdə tutulması;
- kadr ehtiyatının say tərkibinin müəyyən edilməsində dövlət orqanları-nın struktur bölmələrinin yaxın müddətə və perspektiv kadr ehtiyatının nə-zərə alınması;
- müxtəlif ixtisarlər nəticəsində, eyni ilə bəzi məmurların pensiyaya çıx-ması nəticəsində boşalmış vəzifələrin doldurulmasında kadr ehtiyatından da-ha dolğun və səmərəli istifadə edilməsi.

Təhlil göstərir ki, kadr ehtiyatının formalaşmasının əsas, bir çox hallarda isə yeganə mənbəyi daxili mənbədir yəni, hər hansı bir dövlət orqanında mə-sul vəzifə boşaldıqda (yalnız müsabiqədənəknər üsulla tutulan vəzifələrə

aiddir) əksər hallarda bu vəzifəyə namizəd həmin orqanın kadr ehtiyatından tövsiyə olunur və təsdiqlənir.

Bir çox ölkələrin təcrübəsində kadr ehtiyatına dövlət qulluğu üçün mütə-xəssislər hazırlayan xüsusi ali məktəblərin məzunlarını da daxil edirlər, bə-zən özəl sektorun mütəxəssislərindən də istifadə olunur (dövlət işinə yarar-lılıq baxımından keyfiyyət göstəricilərini nəzərə almaqla).

Bütün bunlarla yanaşı kadr ehtiyatına namizədlərin seçimi zamanı əsas göstəricilər kimi peşəkarlıq, səriştəlilik, iş stajı, təşkilatçılıq qabiliyyəti, iş-güzarlıq və mənəvi keyfiyyətlər nəzərə alınmalıdır. Hər namizədin şübhə doğurmadan vəzifədə irəli çəkilməyi etimadının yüksək olması da vacib şərttdir. Kadr ehtiyatına namizədlərin seçimi təmiz və obyektiv aparılmalıdır. Bu məsələdə şəxsi maraqlar, yerliçilik, dostbazlıq, qohumluq və digər bu kimi məsələlər kənarlaşdırılmalıdır.

15.5. Kadr siyasətinin mənəvi əsasları, müasir məmur kadrlarına cəmiyyətin tələbləri

Dövlətin kadr siyasətinin məqsədləri, onun əsas prinsipləri, həyata keçirilməsinin metodları təşkilatı, hüquqi və digər amillərlə yanaşı bu siyasətin mənəvi aspektinin göstəriciləri kimi də özünü biruzə verirlər. Cə-miyyətə sərəf və ləyaqətlə xidmət göstərmək, ədalətli və təmiz, vicdanlı ol-maq, prinsiplillik, yüksək məsuliyyət hissi və digər mənəvi keyfiyyətlər dövlət qulluqçularının və bütövlükdə dövlətin nüfuzunun artırılmasının müh-üm komponentləridir. Mənaviyyət eyni zamanda dövlət qulluqçusunun xidməti yararlığının göstəricisi kimi də çıxış edir. Təbii olaraq ictimai rəyde dövlət qulluqçularının nüfuzu insanın əsas mənəvi keyfiyyətləri kimi qiym-ətləndirilən ədalət və məsuliyyətlə birbaşa bağlıdır.

Dövlət kadr siyasətində mənəvi amillər şübhəsiz ki, olduqca əhəmiyyət-lidir. Bunun dərk edilməsi üçün ictimai elmdə «mənaviyyət» anlayışının araşdırılmasına diqqət yetirmək yerinə düşər.

Mənaviyyət - ictimai şüurun bir forması olmaqla yanaşı, eyni zamanda şəxslərərası münasibətlərin bir formasıdır. Kollektiv əməkdə, dərk etmədə, ictimai və inzibati fəaliyyət sahəsində, ailə münasibətlərində, asudə vaxtın keçirilməsində, bir sözlə, hər yerdə insan ətrafdakıqlarla mürəkkəb ünsiyət sistemində daxil olur və beləliklə şüurlu sərətdə (yaxud şüuraltı formada) bu və ya digər davranış normalarına əməl etməyə məcbur olur. Cəmiyyət - ümumi qaydalar və normalar əsasında birgə yaşayan fərdlər toplusudur.

Mənaviyyət insan cəmiyyətində mühüm tənzimləyici rola malikdir. Bu, mənaviyyətin başlıca funksiyasıdır. Həmin funksiya hüquqda xasdır. «Mə-nəviyyət» və «hüquq» anlayışları arasındakı fərqi dərk etmək üçün ictimai

münasibətlərin tənzimlənməsi baxımından mənaiviyyatın hüquqdan 4 əsas fərqli cəhətə nəzər salaq:

1. Hüquq fərdlərin bir-biri ilə, fərdlə cəmiyyət arasındakı münasibətləri yalnız qüvvədə olan mövcud qanunlar əsasında (və onların vasitəsilə) tənzimləyir. Qanunlar yoxdursa hüquqi tənzimləmə də yoxdur. Mənaiviyyat isə həyatın hər bir sahəsində fərdlərin bütün münasibətlərinin tənzimlənməsi funksiyasına malikdir.

2. Hüquq özünün tənzimləmə funksiyasını inzibati məcburetə vasitələrlə - orxu, müxtəlif cəza tədbirləri və s. üsullarla həyata keçirir. Mənaiviyyat isə bu funksiyayı həyata keçirərkən adətə, ənənəyə, ictimai rəyə və digər müxtəlif təbiiyəvi xarakterli tədbirlərə əsaslanır.

3. Hüquqi normalar bir qayda olaraq məcburi xarakter daşıyır. Şəxsi iradə və istəklərdən asılı olmayaraq qanunlara riayət etmək hamı üçün məcburidir. Lakin mənaivi amil insan davranışının və onun əməllərinin real tənzimləyicisi kimi o zaman çıxış edir ki, insanın şüuru tərəfindən bu və ya digər mənaivi normalar və dəyərlər şəxsən dərk edilən.

4. Mənaiviyyatı hüquqdan fərqləndirən xüsusiyyətlərdən biri də onun özünəməxsus tənzimləyici mexanizminin olmasıdır. Elmi terminologiyaya görə bu mexanizmin mahiyyəti qiymətləndirmə əsasında imperativ xüsusiyyət kimi özünü biruzə verir. İnsan qeyri-ixtiyari surətdə ətrafında baş verən hadisələri, müəssisələrdə çalışan işçiləri, rəhbərləri, hakimiyyət strukturlarını və sairələrini qiymətləndirir.

Beləliklə, daha yüksək demokratik inkişafa malik olan və azad cəmiyyətdə dövlət idarəçiliyi və dövlət qulluğu sisteminin daha mükəmməl olması zəminində mənaivi tənzimləmənin səmərəsinin də daha yüksək olacağı ehtimalı artır.

Bir çox ölkələrin dövlət qulluğu sistemlərinin təcrübəsində mənaivi tələblərə əməl olunmasının vacibliyini təsdiqləyən «Dövlət qulluğunun etik məəcəlləsi» adlı rəsmi sənəd qəbul edilir. Bu normativ sənədin əsas tələbi ondan ibarətdir ki, hər bir dövlət qulluqçusu qulluğa qəbul edildiyi gündən məmurluq fəaliyyətinin sonunadək məəcəllənin mənaiviyyatla bağlı tələblərinə tam əməl edəcəyini öz imzası ilə təsdiqləsin. Dünya təcrübəsində ilk dəfə bu məzmununda sənəd 1958-ci ildə ABŞ Konqresinin qərarı ilə qəbul edilmişdir. O zaman qəbul edilmiş «Dövlət qulluğunun etik məəcəlləsi» mənaivi davranış qaydaları və hərəkətlərinin ümumi prinsiplərini açıqlayan 10 bənddən ibarət idi. Sonradan, 1978-ci ildə «Dövlət orqanlarında işləyən qulluqçuların etikası barədə» daha konkret qanun qəbul edildi. 1990-cı ildə həmin qanuna bir daha baxıldı, «Dövlət aparatı məmurları və vəzifəli şəxslərin etik davranışının prinsipləri» adı ilə yeni redaksiyada qanun qəbul edildi.

Dövlət qulluğunun etik məəcəllələrinə dair oxşar normativ sənədlər Avropanın bir çox ölkələrində, Kanada, Avstraliya və Yeni Zelandiyada da qəbul

edilmişdir. Son illərdə bu məzmununda normativ sənədlər postsovet məkanının bəzi ölkələrində (Rusiya, Ukrayna, Qazaxıstan) da qəbul edilmişdir. Azərbaycan dövlət qulluğu sisteminin təkmilləşməsi üçün vacib əhəmiyyətə malik olan «Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında» qanun Azərbaycan Respublikası Milli Məclisində müzakirə olunmuş və 31 may 2007-ci ildə qəbul edilmişdir.

Azərbaycan xalqı öz ümummilli lideri ilə fəxr edir və daim fəxr edəcəkdir. Şübhə yoxdur ki, Azərbaycanın müstəqillik illərində qazandığı bütün uğurları məhz Heydər Əliyev zəkasının məhsulu kimi onun müdrik rəhbərliyi altında mümkün olmuşdur. Onun hakimiyyətə gəldiyi ilk illərdən Azərbaycanda əsl hüquqi dövlət quruculuğuna başlanmış və həmin proses bu gün də davam etməkdədir. Heydər Əliyevin Azərbaycana rəhbərlik etdiyi illərdəki bütün məruzə və çıxışlarında ölkənin gələcəyə doğru inkişaf yolları müəyyən edilmiş, bunun üçün zəruri olan vasitələr göstərilmişdir. Bu işdə başlıca məsələ və əsas istiqamət dövlətin bünövrəsini möhkəmlətmək üçün aparılan islahatlar olmuşdur. Dövlət qulluğu sistemini təkmilləşdirmək sahəsindəki islahatlar da bu silsilədə mühüm əhəmiyyət kəsb etdi. Dövlət qulluğu sahəsini tənzimləyən möhkəm qanunvericilik bazası yarandı, mexanizmlər işə salındı, bu sahə yeni qəbul edilmiş qanun və fərmanlarla xeyli təkmilləşdi. Artıq bu gün demək olar ki, Azərbaycanda dövlət qulluğu institutu yaradılmışdır və bu institut sistemli şəkildə fəaliyyət göstərir. Bununla belə, heç də arxayınçılıq meyllərinə yol vermək olmaz, çünki daim inkişafda olan həyat cəmiyyətin yeni tələblərini meydana çıxarır. Bu baxımdan Azərbaycanda yeni dövrün tələblərinə uyğun olaraq və dünya təcrübəsinə üz tutaraq dövlət qulluğunun modernləşməsi istiqamətində məqsədyönlü iş aparılmalıdır. Bunun üçün bir daha dövlət qulluğunun cəmiyyətdəki yerinə və roluna, onun əsas mahiyyətinə nəzər salaq.

Ümumiyyətlə götürdükdə, hər hansı müasir demokratik dövlətin başlıca məqsədi ölkə vətəndaşlarının mənafeələrini qorumaqla onların həyat səviyyəsinin daim yaxşılaşdırılmasıdır. Bu, dövlətin strateji məqsədidir. Buna nail olmaq üçün dövlət ilk növbədə dövlət qulluğundan və dövlət qulluqçularından istifadə edir. Dövlət qulluğu bir növ hakimiyyətin reallaşdırılması mexanizmi kimi özünü biruzə verir: bütün dövlət orqanlarında və təşkilatlarında fəaliyyət və münasibətlərin məcmusu kimi dövlətin funksiyalarını həyata keçirir. Dövlət qulluğu dövlətin əsas sosial təsisatlarından biridir və dövlət qulluğunun sosial rolu, sosial statusu mövcud sosial-iqtisadi quruluşun xarakterindən, dövlətin tipindən, idarəetmə rejimindən, qulluqçuların kompiyyət və keyfiyyət tərkibindən, bu qulluğun fəaliyyətinin xarakterindən, onun hüquqi tənzimlənməsindən asılıdır. Buna görə də dövlət qulluğu öz mahiyyəti etibarilə dövlətin funksiyalarının həyata keçirilməsinin sosial-inzibati təsisatıdır.

Bu təsisat təkcə idarəetməni həyata keçirmir. O, vətəndaşların həyat və fəaliyyəti üçün müəyyən təminatlar, bütövlükdə cəmiyyətə təsir göstərən sosial standartlar və normalar işləyib hazırlayır, vətəndaşların daha ümumi və əsas tələbatlarının ödənilməsinə, keyfiyyətli həyat şəraitini təmin edir. Beləliklə, dövlət qulluğu, gördüyünüz kimi, tədricən sosial yönümlü təsisata çevrilir.

Statistik məlumatlardan aydın olur ki, dövlət qulluqçularının cüzi hissəsi qanunvericilik hakimiyyətində, əksəriyyəti isə icra və məhkəmə orqanlarında çalışırlar.

Dövlət qulluğunun ümumi prinsipləri və funksiyaları barədə geniş diskussiyalar açmaq və müzakirələr aparmaq olar. Bu, cəmiyyətdə daim aktual olan mövzudur. Lakin nəzərə almalıyıq ki, dövlət qulluğunun əsas vəzifələri və prinsipləri Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında və «Dövlət qulluğu haqqında» qanunda öz əksini aldığı geniş formada tapmışdır.

Dövlət qulluğunun səmərəliliyinin artırılması bilavasitə kadr siyasəti ilə bağlıdır. Peşəkar məmur kadrlarının hazırlanması və dövlət orqanlarında təhsil tələblərinə uyğun olaraq yerləşdirilməsi dövlət əhəmiyyətli məsələdir. Hazırda Azərbaycanda dövlət qulluğunun müasir qanunvericilik bazasının yaradılması ilə dövlətin kadr siyasətinin ölkənin mənafeyinə cavab verə biləcək səviyyədə həyata keçirilməsi üçün real zəmin formalaşmışdır.

Dövlət qulluğunda olmaq əslində dövlətin, millətin, cəmiyyətin, insanların xidmətində olmaq deməkdir. Bu cəhətdən Azərbaycan xalqının ümum-milləti lideri Heydər Əliyevin keçdiyi şərfli həyat yolu, çalışdığı bütün vəzifələrdə onun öz ölkəsi və millət üçün gördüyü misilsiz işlər öyrənilməyə və təbiiq edilməyə ən yaxşı nümunədir. Elmlər Akademiyasının işçiləri ilə görüş zamanı Heydər Əliyev bir daha həyatın bütün sahələrində qanunun aliliyini təsdiqlədi. Onun mövqeyi bu sözlərlə açıqlanıb: «...Heç kəsə özbaşınalıq etmək imkanı vermək olmaz. Qanun, qanunun aliliyi, qayda hamı üçün eyni olmalıdır. Heç kəs özü üçün bir xüsusi qanun icad edə bilməz. Bizim dövlətimiz var, dövlətin qanunları var, hamı dövlətin qanunlarına tabe olmalıdır, qanunlara riayət etməlidir».

Dövlət qulluğunda, məmurluq fəaliyyətində qanunçuluqla mənayyətin qarşılıqlı əlaqədə olmasını ümum-milləti liderimiz həmin çıxışında aşağıdakı sözlərlə tamamlamışdı: «Sağlam mənayyətin... bizim hər bir məmurumuz üçün əsas meyar olmalıdır. Əgər bu yoxdursa, o insan nə qədər yaxşı işləyirsə işləsin, bizim tələblərimizə cavab verə bilməyəcəkdir. Bizim tələbimiz isə qanundur, qanunun aliliyidir». Dövlət qulluqçusunun mənaəvi keyfiyyətlərindən danışarkən ilk növbədə, onun şərf və ləyaqətinin qorunması düşünülür. Şərf və ləyaqət əsrlər boyu insanların ən çox diqqət yetirdikləri məsələlərdən olmuşdur. Müxtəlif dövrlərin tanınmış filosofları və dövlət xadimləri bu məsələlərə xüsusi yer ayıraraq şərfi - vətəndaş şərfinə, qulluq şərfinə,

hərbi şərfə, kişi və qadın şərfinə və s. bölərək onu qoruyub bilən insanlara xüsusi hörmət bəsləmişlər. İnsanın harada və hansı vəzifədə işləməsindən asılı olmayaraq onun üçün vətəndaş şərfi birinci dərəcəli əhəmiyyət kəsb edir. Bu, insanı öz Vətəninin mənafeyi namına səy göstərməyə, onun sərvətlərinə artırımağa, şöhrətini yüksəltməyə, dövlətin qanunlarına hörmətlə yanaşmağa, ictimai asayışı qorumağa sövq edir. Şəxsiyyət qarşısında belə tələblərin qoyulması demokratik, hüquqi dövlətin müddəalarından irəli gəlir. Qulluq şərfi kateqoriyasının əhəmiyyəti təkcə şəxsiyyətin özü tərəfindən dərk edilib qiymətləndirilmir. Dövlət qulluğu vətəndaşların gözü qarşısında olduğundan dövlət qulluqçularının fəaliyyəti, onların peşəkarlığı, işgüzarlığı və şəxsi keyfiyyətləri daim ictimaiyyətin diqqət mərkəzindədir. Yəni, qulluq şərfi başqalarının nəzərində o deməkdir ki, müəyyən vəzifə tutan şəxs həqiqətən bunun üçün xüsusi keyfiyyətlərə malik olmalı və bütün hallarda öz xidməti vəzifələrini dəqiq icra etməlidir.

Etiraf etmək lazımdır ki, ictimai rəydə müasir məmurlara münasibət bir-mənəli deyildir. Cəmiyyətin bir qismi dövlət qulluqçusuna mənfəi obraz - bürokrat kimi baxır və belə hesab edir ki, məmurların əksəriyyəti öz şəxsi mənafeyini və vəzifə ambisiyalarını hər şeydən üstün tutur. Digər qismi isə hesab edir ki, dövlət qulluqçuları vicdanlı və davranışda qüsuruz insanlardır. Yaddan çıxarmaq olmaz ki, dövlət qulluqçusunun şərf və ləyaqətini müəyyən edən amillərdən biri də onun prinsiplilliyi, bir insan kimi öz mənayyətinə hörmət etməsidir. Dövlət qulluqçusu şərf və ləyaqət hissini uca tutursa həmkarlarının nöqsan və qüsurlarını onlara cəsarətlə bildirməli, bu barədə açıq söhbət aparmalıdır. Şərf sözü qulluqçu üçün abstrakt anlayış olmamalı, onun gündəlik fəaliyyət, davranış meyara çevrilməlidir.

Dövlət qulluqçusu təkcə öz vəzifəsini söylə yerinə yetirməsi ilə kifayətlənməməlidir. O, yalnız tutduğu vəzifəyə, özünə qarşı olan hər hansı hücumlara deyil, həmçinin dövlətçiliyə, dövlətin siyasətini bilavasitə həyata keçirən yüksək vəzifəli şəxslərə qarşı olan hücumlara da cəsarətlə və dərhal reaksiya verməli, daim fəal həyat mövqeyi nümayiş etdirməlidir.

“Müasir tələblərə cavab verə biləcək dövlət qulluqçusu hansı keyfiyyətlərə görə seçilməli və hansı parametrlərə uyğun gəlməlidir” sualına təxminən belə bir cavab yerinə düşərdi. “Bu, bir qayda olaraq, müvafiq vəzifənin tələblərinə uyğun peşə hazırlığı, idarəetmə təcrübəsi olan, fəal və səriştəli mütəxəssisdir. O qanunların incəliklərinə bələddir, öz vəzifəsində hüquq normalarına əsaslanaraq mürəkkəb situasiyalarda düşünülmüş qərar qəbul edə və düzgün çıxış yolu tapa bilir”.

Bir cəhət də çox vacibdir ki, dövlət qulluqçusu vətəndaşların ona etdiyi mürciatlarına şübhə doğurmayan cavablar verə bilsin. Onun bütün hərəkətlərində dəqiqlik və təmizlik olmalıdır. Vicdan anlayışı onun həyat namətnə çevrilməlidir.

Dövlət qulluqçusu o zaman tam formalaşmış peşəkar və səriştəli idarəçilik sahəsinin mütəxəssisinə çevrilə bilər ki, o, vəzifə pillələrində tədricən irəliləsin, işi hərtərəfli öyrənsin və yalnız öhdəsindən gələ biləcəyi işlərə qoşulsun. Vəzifə pillələrində həddindən artıq sürətlə irəliləmək və dərinlən bilmədiyi işdən yapışmaq dövlət qulluqçusuna xələl gətirər, onun nüfuzunu aşağı salar. Eyni zamanda bu cəmiyyətin mənafeyinə də zidd olar.

Dövlət qulluqçusunun üzərinə elə bir məsuliyyət qoyulur ki, o, bəzi nemətlərdən və istəklərdən özünü məhrum etməyi bacarmalıdır. Dövlət qulluğu ilə əlaqədar məhdudiyətlər məmurların mənəvi saflığına, şəraf və ləyaqətinin qorunmasına xidmət etməklə yanaşı, cəmiyyətdə ədalət prinsiplərinin yüksək tutulmasını təsdiqləyir.

Dövlət qulluqçularından vəzifə öhdəliklərinin yerinə yetirilməsində tələb olunur ki, başqa dövlət qulluqçularının işini çətinləşdirən və yaxud, işlədiyi dövlət orqanının nüfuzuna aşağı sala biləcək hərəkətlərə yol verməsinlər, vətəndaşların müətiyyətlərinə vaxtında baxılmasına əməl etsinlər. Eyni zamanda məmurların qulluq etikası normalarına əməl edilməsinə də ciddi tələblər qoyulur.

Göründüyü kimi, müasir dövrdə dövlət qulluqçularına cəmiyyətin tələbləri artmaqdadır. Bununla belə, cəmiyyətin etimadını doğrultmaq da çətinləşir. Aydınır ki, belə olduğu halda məmurların peşə və ixtisas hazırlığına, onların idarəçilik sahəsində formal yox, real biliklərinin artırılmasına, onlarda yüksək işgüzar və mənəvi keyfiyyətlərin formalaşmasına dövlətin diqqəti və qayğısı da artmalıdır.

XVI FƏSİL. İCTİMAİ FƏALİYYƏT SAHƏLƏRİNİN DÖVLƏT İDARƏETMƏSİ

16.1. Sosial-iqtisadi proseslərin dövlət idarəetməsi

Bazar şəraitində sabit və məqsədyönlü sosial-iqtisadi inkişaf kursunu formalaşdırmaq və dəstəkləmək üçün dövlətin idarəetmə təsirlərinin ən adekvat forması qismində iqtisadi və sosial proseslərin idarə edilməsi çıxışdır. İlk növbədə sosial-iqtisadi proseslərin nə olduğunu, onların təbiətini necə olduğunu və onları necə idarə etmək lazım olduğunu aydınlaşdırmağa çalışaq.

Əmək və təsərrüfat fəaliyyətinin ictimai sahəsi kimi iqtisadiyyatda öz xarakterinə görə həm təbii, həm də ictimai baxımdan fərqlənən iki növ proses cərəyan edir: təbii və ictimai proseslər. *Təbii proseslər* real maddi və intellektual məhsulları yaratmaq məqsədi ilə insanla təbiət arasında və insanların təbii etdiyi əmək vasitələrinin köməyi ilə baş verir. *İctimai proseslər* istehsalın təmin edilməsinə, yaxud məhsulların və onların istehlakının təmin edilməsinə dair insanlar arasında qarşılıqlı münasibətləri xarakterizə edir. Bazar və institusional tənzimləmə prosesi vasitəsi ilə təbii və ictimai proseslərin inteqrasiyası əsasında sosial-iqtisadi sistemin yaranması və fəaliyyət proseslərinin birliyi kimi təyin olunan *sosial-iqtisadi proseslər* formalaşır.

Sosial-iqtisadi proseslərin dövlət tərəfindən idarə olunması iqtisadiyyatın və sosial sahənin vəziyyətində arzu olunan dəyişiklikləri təmin etmək üçün təbii və ictimai proseslərə məqsədyönlü təsiri bildirir. Onun mahiyyəti istehsal olunan ümumdaxili məhsulun həcmi (ÜDM), gəlir və ödəmə qabiliyyətinin səviyyəsi, istehsal gücünün və digər ehtiyatların istifadə edilməsi, əhalinin gəlirləri, əmək haqqı fondu, istehlak qiymətlərinin indeksi (inflasiya), yaşayış minimumu, gəliri yaşayış minimumundan az olan əhalinin sayı, işsizlik səviyyəsi və s. kimi *göstəricilərin* dinamikasında öz əksini tapır.

Sosial-iqtisadi proseslərin dövlət tərəfindən idarə edilməsinin üç əsas istiqaməti mövcuddur. *Birincisi*, iqtisadi islahatlarla və onların sosial nəticələri ilə şərtlənən proseslərə yönəlmiş olur. Bu istiqamətdə dövlət proseslərə böhran əleyhinə tənzimləmə tədbirlərinin həyata keçirilməsi yolu ilə təsir göstərir (müflisləşmənin qarşısının alınması və aradan qaldırılması, mal və xidmətlərin rəqabət qabiliyyətinin yüksəldilməsi yolu ilə istehsalın həcmimin artırılması və sabitliyə nail olma, işsizlərin sayının azaldılması və əhalinin gəlir səviyyəsinin artırılması). *İkinci istiqamət* – qiymətləndirmə,

vergiqoyma, sahibkarlığın və mal istehsalçılarının texnoloji bazalarının inkişafına investisiyaların qoyulması və onların kreditləşdirilməsi kimi səmərəli iqtisadi tənzimləyicilərdən optimal istifadənin zəruriliyi ilə şərtlənən ümumi iqtisadi proseslərin dövlət idarəçiliyidir. *Üçüncü istiqamət* - mövcud təbii, maddi, əmək və maliyyə ehtiyatlarından istifadənin yaxşılaşdırılması ilə bağlı olan proseslər əhatə edir.

Mal və xidmətlər bazarında yaranan tələb və təklifin iqtisadi formalaşma prosesi, qarşıya qoyulan məqsədlərdən asılı olaraq həmin məsələnin bu və ya digər formada həlli strategiyasının seçilməsi yolu ilə dövlət tərəfindən tənzimlənir. Nəzəriyyə və təcrübədə həmin məsələ müxtəlif formada, məsələn, avtokratik yaxud demokratik ənənələrə, bazar mexanizmlərinin istifadə dərəcəsinə və s. bağlılıq nöqtəyi-nəzərdən cəmiyyətin inkişafından asılı olaraq həll edilir. İnkişaf etmiş bazar iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə iki prinsipial yanaşma mövcuddur. Birincisi klassik məktəb bazasında inkişaf edən və kredit-pul siyasəti tədbirlərinə üstünlük verərək mikrosəviyyədə məcmu təklifin tənzimlənməsinə yönəldilən *neokonservativ nəzəriyyəsinə* əsaslanır. İkinci yanaşma əsasən vergi-büdcə siyasəti vasitəsi ilə dövlətin həvəsləndirici tədbirlərindən istifadəyə üstünlük verməklə makrosəviyyədə məcmu tələbin aparıcı rolunu nəzərdə tutan *neokeynsçilik nəzəriyyəsinə* əsaslanır.

Klassik konsepsiyadan fərqli olaraq C.Keyns modeli ona əsaslanır ki, məhsulun həcmi, yaxud milli gəlir, mallara olan məcmu tələb və özəl investisiyalarla təyin edilir, yəni, əgər məcmu təklif məcmu tələbə cavab verirsə, onda iqtisadiyyat formal olaraq tarazlıq vəziyyətində olur.

Təcrübə göstərir ki, hər iki yanaşmanın tətbiqi «təklif tələb yaradır» və «tələb təklif yaradır» strategiyaları arasında aparılan alternativ seçim siyasəti ilə müəyyən olunan şərəitdə əhəmiyyətli məhdudiyətlərlə qarşılaşılır. Bu məhdudiyətlər malın xarakteri, onun bazarın bu və ya digər segmentinə aid olması, tələb və təklifin nisbətində dinamika, eləcə də istehsal bazası ilə təmin olunması ilə bağlıdır. Yeni müəssisələrin (yaxud istehsalatın) yarılması zamanı tələbin, sərbəst istehsal güclərinin mövcud olduğu halda isə təklifin dəstəklənməsinə üstünlük verilməlidir. Bu onu göstərir ki, bu və ya digər strategiyaya müraciət edilməsi onun tətbiq edilmə vaxtı ilə uyğun olaraq konkret situasiyanın davamlığı ilə məhdudlaşdırıla bilər. Bütün hallarda strategiyanın seçilməsinə tənzimləyən təsirlərin sosial-iqtisadi nəticələrinin gəlirin artması və məşğulluğun yaxşılaşdırılması meyarları üzrə qiymətləndirilməsi vacibdir. Beləliklə, eyni bir iqtisadi sistemdə tələb və təklifin tənzimlənməsinin ümumi konsepsiyası çərçivəsində müxtəlif iqtisadi yanaşmalar eyni vaxtda tətbiq oluna bilər.

Bazar şəraitində iqtisadi artım özünü yalnız təklifin, yəni istehsal edilən mal və xidmətlərin kəmiyyət və çeşidlərinin artmasında göstərmir. Məcmu

təkliflə məcmu tələbin bir-birindən qarşılıqlı funksional asılılığı tələb və təklifin artımına institusional dəstəyin zəruriliyini şərtləndirir. Həmin məsələnin həlli üçün dövlət idarəetməsinin əsas tədbirləri aşağıdakıları təmin edən siyasi və iqtisadi şəraitin yaradılmasını nəzərdə tutur:

- əhalinin real gəlirlərinin mərhələli şəkildə artırılması və uyğun olaraq istehlak səbətinin genişləndirilməsi istehlak malları və xidmətlərinə ödəniş qabiliyyətli tələbin artmasına səbəb olur ki, bu da həmin mal və xidmətlərin inkişafına, onların keyfiyyətinin yaxşılaşdırılmasına, qiymətinin sabitləşməsinə və aşağı düşməsinə stimullar yaradacaqdır;
- qarşılıq kapital əsasında ixtisaslaşdırılmış firmaların yaradılması, istehsal sahəsində iri və kiçik sahibkarlığın inteqrasiyası, müqavilə münasibətlərinin səmərəli formalarının tətbiqi yolu ilə istehsalçıların zəruri istehsal vasitələrinə, aralıq mal və xidmətlərə ödəniş qabiliyyətli tələbatının artması;
- mal və xidmətlərin və onlarla bağlı iş yerlərinin saxlanması və artırılması məqsədi ilə özəlləşdirmə, konversiya, müflisləşmə proseduru və digər yenidənqurma işləri görülən zaman müəssisə və firmaların istehsal gücündən tam istifadə edilməsi;

- bələdiyyə və region səviyyəsində idxal və ixraca yönümlülüyü nəzərə almaqla tələb və təklifin tarazlaşdırılması, uyğun optimal nisbətlərin müəyyənəndirilməsi yolu ilə özünü istehsal və istehlakla təmin etmək.

Qeyd edilən tədbirlərin reallaşdırılması üçün müvafiq qanunvericilik aktları tələb olunur. Tələb və təklif arasındakı dəyişikliklərin qanunauyğunluqları istehsalçıların və istehlakçıların maraqlarını əks etdirdiyinə görə iqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsinə siyasi kursun üstün istiqamətləri müəyyənəndirilən zaman onların nəzərə alınması tələb olunur. Dövlət və müəssisələrin (firmaların) sahibləri və rəhbərləri arasında hüquqi münasibətlər daha şəffaf və daha aydın olmalıdır. İqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsi zamanı dövlətin müəssisənin operativ fəaliyyətinə, xüsusilə daxili korporativ münasibətlərinə müdaxilə etmədən zəruri hüquqi, iqtisadi və sosial normativləri qanunvericilik yolu ilə tətbiq etməyə üstünlük verilməlidir.

Sosial-iqtisadi proseslərin dövlət idarəetməsinin məqsədi zəruri iqtisadiyyatın inkişafının (bütövlükdə sektor və regionlar üzrə) optimal strategiya və taktikasının (konsepsiya, proqnozlar, proqramlar) işlənilməsi və hazırlanmasından ibarətdir. Ölkə iqtisadiyyatında dövlətin öz rolunu icra etməsinin səmərəliliyi onun sahə və regional strukturundan, dövlət qulluqçularının səriştəliliyindən asılıdır.

İqtisadiyyatın bu və ya digər istehsal sahələrində baş verən proseslərin dövlət idarəetməsinin mürəkkəbliyi onunla şərtlənir ki, bu zaman bu proseslərdən kənarında - məhsul və xidmətlərin istehlakı sahəsində baş verən proseslərdən də nəzərə alınması lazım gəlir. Bununla əlaqədar baxılan sistemlər onlarda çalışan rəhbər və mütəxəssislərin səriştəlilik səviyyəsinə,

onların əməyinin keyfiyyət və səmərəliliyinə xüsusilə yüksək tələblər irəli sürülər.

Makrosəviyyədə əməyin subyekti kimi institusional orqan çıxış edir ki, bu orqan iqtisadi mühitin optimallaşdırılması proqramının işlənilməsi və hazırlanması əsasında iqtisadi artımın hesablanması, təhlili və proqnozlaşdırılması funksiyalarını yerinə yetirir. Bu funksiyaların yerinə yetirilməsi texnologiyalarının hazırlanmasında əsas məqam informasiya bazasının və iqtisadi artım göstəricilərinin hesablanması metodlarının bütün səviyyələrdə qarşılıqlı əlaqəsini və mümkün qədər yaxınlaşdırılmasını təmin etməkdir.

Hal-hazırda dövlət idarəçiliyi əsasən iqtisadiyyatın dövlət sektoruna şamil olunur, qeyri-dövlət sektoruna gəldikdə isə burada əsasən vergi, dotasiya, gömrük tarifləri, rüsumlar və s. vasitəsi ilə tənzimləmə həyata keçirilir. Bazar şəraitində xalq təsərrüfat komplekslərinin dövlət idarəetməsinin rolu daha çox mülkiyyət formasından asılı olmayaraq bütün iqtisadi fəaliyyət subyektləri üçün əlverişli şəraitin yaradılmasına, onun dəstəklənməsinə yönəldilmişdir. Bu sahədə dövlət idarəetməsinin əsas məqsədi müstəqil təsərrüfat subyektləri üçün mal və xidmətlər bazarında rəqabət mühitini inkişaf etdirmək, onlara bərabər imkanlar yaratmaq və istehlakçıların hüquqlarını müdafiə etməkdən ibarətdir. Sosial-iqtisadi sahədə bağ verən dəyişikliklər, bununla bağlı yaranan vəziyyət və funksiyalar dövlət hakimiyyəti orqanlarının, başlıca olaraq təsərrüfat fəaliyyəti sahəsində, yəni əsəyədə, kənd təsərrüfatında, nəqliyyatda, rabitədə və digər sahələrdə dövlət idarəetməsinə həyata keçirən icra hakimiyyəti orqanlarının strukturunda, funksiya və səlahiyyətlərində əsaslı dəyişikliklərin həyata keçirilməsinə təkan verir.

Bazar iqtisadiyyatı şəraitində dövlət orqanı və təbəçiliyində olan istehsal sahəsi arasında sifarişçi və icraçı arasındakı kimi işgüzar tərəfdaşlıq münasibətləri formalaşmalıdır. Belə olan halda dövlət və kommersiya müəssisələri arasında müəyyən fərqlər var. Əsasən dövlət tələblərinin ödənilməsinə və ya tam kommersiyalaşdırılması mümkün olmayan, yaxud məqsəduyğun olmayan ictimai əhəmiyyətli funksiyaların yerinə yetirilməsinə yönəldilmiş dövlət sektoru müəssisələri müvafiq dövlət idarələrinin bilavasitə təbəçiliyində olmalıdırlar. Bunlar ümummilli əhəmiyyətə malik olan və müəyyənləşdirilmiş qiymətlər rejimində işləyən (elektrik enerjisi müəssisələri, dəmir yolları, hava limanları, dəniz və çay limanları, boru kəmərləri, poçt, teleqraf, əsas telekommunikasiya şəbəkələridir) əsas infrastruktur müəssisələri, konversiya olunmamalı və əsasən dövlət tələbatına yönəldilmiş müdafiə təyinatlı istehsal müəssisələri, tibbi və sosial təyinatlı (uşaq qidası, əlillər üçün alətlər) bəzi müəssisələrdir. Həmin müəssisələrin qeyri-kommersiya xarakterli olması, sosial əhəmiyyətli

yətliyi onların idarə edilməsinə dövlət orqanlarının nəzarətinin daimi, öhdəlikləri üzrə tam dövlət cavabdehliyinin olmasını tələb edir.

Dövlət sektorunun digər müəssisələri kommersiya müəssisələri qrupuna aiddir və özəl müəssisələr kimi bazar rəqabəti şəraitində fəaliyyətini müstəqil təmin edərkən istehsalın səmərəlilik meyarlarına əsaslanmalıdırlar. Onların vəziyyəti üçün cavabdehlik daşıyan dövlət orqanları səmərəlilik meyarları baxımından ümumi qaydada rəhbərliyin fəaliyyətinə nəzarətlə məhdudlaşdırılmalı və faktiki olaraq səhmdar funksiyalarını yerinə yetirirlər. Bu həm tamamilə dövlət mülkiyyətində olan müəssisələrə və həm də dövlətin payçı kimi iştirakçısı olduğu müəssisələrə aiddir.

Kommersiya sektoruna ödəniş qabiliyyətli tələbə yönümlü və müstəqil təkrar istehsal qabiliyyətinə malik bütün müəssisələr aid edilə bilər. Belə müəssisələr faktiki olaraq bütün istehsal sahələrində işləyə bilərlər. Dövlət həmin müəssisələrin öhdəlikləri üzrə onların mülkiyyətindəki dövlət payı həmində məhdud məsuliyyət daşıyır. Bu cür təşkilatlar unitar və ya icarə müəssisələri, səhmdar cəmiyyəti formasında fəaliyyət göstərə bilərlər. Sonuncu halda dövlət nəzarətinin dərəcəsi dövlətin müəssisəsinin mülkiyyətindəki payına mütənasib olur. Dövlətin mülkiyyətində əsas qərarlar üzrə veto hüququnu verən «qızıl səhm» də ola bilər. Əgər «nəzarət paketi» və «qızıl səhm» dövlətə məxsusdursa, onda müvafiq dövlət orqanı faktiki olaraq müəssisənin fəaliyyətinə nəzarət edəcək və tamamilə onu təyin edəcək, əks halda dövlət yalnız səhmdarlardan biri olacaq. Bu cür müəssisənin rəhbərinin təyin edilməsi onun vəcbetliyindən asılı olaraq hökumət tərəfindən, yaxud onu idarə edən dövlət orqanı tərəfindən həyata keçirilə bilər. Müvafiq halda müəyyən müddətli müqavilə bağlanmalıdır və ona uyğun olaraq müəssisənin real aktivlərinin dəyərini artırması, onun inkişaf strategiyasının dəqiqləşdirilməsi, məşğulluq səviyyəsinin, investisiyanın, istehsal olunan məhsula olan qiymətlərin və əmək haqqının ödənilməsinə dair öhdəliklər müəyyənləşdirilir. Bu cür müqavilələrin bazar mühitində müstəqil inkişaf üçün böyük imkanlar verməsinə baxmayaraq müəssisənin bütün fəaliyyət həcmi nəqlmentasiya etməsi məqsəduyğun deyil.

16.2. Demografik proseslərin, əmək və məşğulluq sahələrinin dövlət tənzimlənməsi

İnsan amilinin artan rolu iqtisadiyyatın inkişafında əmək və məşğulluq sahəsində dövlət idarəçiliyinin rolunu da müəyyənləşdirir. Əmək münasibətlərinin dövlət tənzimlənməsinin məqsədləri işsizlərin işlə təmin edilməsi üçün əlverişli şəraitin yaradılması və onların maddi baxımdan dəstəklənməsi, ölkənin əmək potensialının artırılması, əmək bazarının tənzimlənməsi

və işsizlərin sosial müdafiəsi üzrə əsas tədbirlərlə iqtisadi inkişaf sahəsində qərarların razılaşdırılmasından ibarətdir.

Sosial-iqtisadi inkişafa yönəldilmiş əmək və məşğulluq sahəsində dövlət idarəçiliyinin metodoloji əsası qismində aşağıdakı müddəalar üzərində qurulmuş *iqtisadi artımın əmək nəzəriyyəsi* dura bilər:

1. İqtisadi artıma cəmiyyətin sosial-iqtisadi inkişafının maddi əsasının yaradılması üçün məqsəd və meyar kimi baxılır. Bundan irəli gələrək iqtisadi artımın əmək nəzəriyyəsi onu cəmiyyətin əmək qabiliyyətli hissəsinin insan kapitalından maksimum istifadə olunması və səmərəli, gəlir gətirən əmək üçün şəraitin yaradılması əsasında maddi və intellektual məhsulların istehsalının inkişafının hərtərəfli mənbəyi kimi müəyyənləşdirir.

2. İqtisadi artım problemləri yalnız makrosəviyyədə deyil, həm də müəssisə və firmalar, bələdiyyə orqanları səviyyəsində də öyrənilmə predmeti olmalıdır. Göstərilən subyektlərin funksional təyinatının və rolunun fərqli olması baxmayaraq onların hamısı intellektual əmək fəaliyyətinin bu və ya digər növü ilə məşğul olur ki, bu da birləşdirici məqamdır.

3. Makroiqtisadi subyektlərin iqtisadi artım problemlərinin həllinə qoşulması onların müvafiq makroiqtisadi göstəricilərə təsiri ilə şərtləndirilir. Məsələn, inflyasiya, işsizlik, büdcə kəşiri, dövlət xərclərinin müəssisə və firmaların iqtisadi davranışından asılılığı heç də az deyildir. İqtisadi artımın əmək nəzəriyyəsi dövlət aparatı da daxil olmaqla, təsərrüfatın bütün səviyyələrinin maraqlarının tarazlaşdırılması məqsədi ilə onların fəaliyyətinə işğar tərəfdaşlıq prinsipləri əsasında sistemli şəkildə baxılmasına yönəlmişdir.

4. İqtisadi artım istehsal güclərinin həcmünün artması və onlardan istifadənin səmərəliliyi ilə şərtlənmişdir. Bu səbəbdən də iqtisadi artımın əmək nəzəriyyəsi yalnız istehsal güclərinin həcmiminin tam məşğulluq şəraitində artması problemlərini nəzərdə tutmur, həm də mövcud güclərin (ilk növbədə texnoloji avadanlığın) müqayisə olunanlığının təmin edilməsinə yönəlmişdir. Təcrübə göstərir ki, bu prinsip malgöndərən və istehlakçıların tapılmasında problemini, tələb və təklif subyektlərinin maraqlarının maksimum razılaşdırılması şərti ilə məhsul istehsalına sifarişlərin yerləşdirilməsi məsələsini uğurla həll etməyə imkan verir.

5. İqtisadi artımın əmək nəzəriyyəsi müəssisədə əmək fəaliyyətinin texnologiyaları, təşkili və stimullaşdırılması problemlərinin sistemli həlli əsasında intellektual təminatını ön plana çıxarır ki, bu da yüksək texnologiyalara, əməyin səmərəli təşkilinin progressiv formalarına keçidi, məhsulun rəqabət qabiliyyətinin təmin edilməsi üzrə birgə əməyin bütün iştirakçılarınin yaradıcılıq fəallığının həvəsləndirilməsinə, iqtisadi və sosial meyarların optimallaşdırılmasına, eləcə də intellektual əməyin gəlirliyinin

və intellektual məhsulun qiymətinin maddi məhsulla müqayisədə artmasına yönəlməmiş investisiya siyasətinin həyata keçirilməsini nəzərdə tutur.

İşləyənlərin sosial inkişafı, onlara sosial xidmətlərin göstərilməsi və sosial müdafiəsi, müvafiq qanunvericilik aktlarının işləniş hazırlanması və qəbulu yolu ilə sosial tərəfdaşlıq prinsiplərinin geniş tətbiq edilməsinə yönəldilmiş institusional təsir tədbirləri sosial-əmək münasibətlərinin formalaşması və tənzimlənməsinə əhəmiyyətli təsir göstərirlər. Sosial əmək münasibətlərinin tənzimlənməsinin əsas vəzifəsi onlarda iştirak edən subyektlərin, ilk növbədə istehsal vasitələrinin mülkiyyətçilərinin və işçi qrupunun maraqlarının uyğunlaşdırılmasıdır. Maraqların üst-üstə düşməməsi və ya tərəflərin öhdəliklərinin pozulması çox zaman sosial münaqişələrə keçən əmək münaqişələrinin meydana gəlməsinə səbəb olur ki, bu da münaqişə nəzəriyyəsinə əsaslanan müvafiq texnologiyanın işləniş hazırlanmasını tələb edir.

İqtisadi və sosial məsələlərin həlli təsərrüfatçılığın bölüşdürmə prinsipinə xas olan qüsurların aradan qaldırılması (operativ bölüşdürmə məsələlərinin qəbul edilmə hüquqlarının bir yerdə cəmləşdirilməsi, idarə aparatının əsassız inkişafı, vəzifəli şəxslərin korrupsiya və bürokratismi, işçi və istehlakçıların maraqlarına laqeydlik) bütün ictimai, ilk növbədə sosial-əmək münasibətlərinin bütün sistemdə demokratik prinsiplərin inkişaf dərəcəsi ilə əlaqəlidir. Ümumi qaydalara əsasən ədalət normalarından idarəetmə prosesində geniş istifadə etmək lazımdır. Ədalət normaları dedikdə peşə seçimi azadlığı, təhsil almaq imkanı, əməyin, əmək haqqının və sosial xidmətlərin təmin edilməsi başa düşülür və demokratik idarə sisteminin əsas şərtlərindən biri də işçilərin gəlir bölgüsündə və qərarların qəbulunda iştirakıdır.

Sahələr və işçilərin kateqoriyası arasında əmək haqqının ödənilməsi sahəsində münasibətlərə tərif sistemi, transfert və digər vasitələrin köməyi ilə dövlətin təsiri böyükdür.

Əmək haqqının minimal həcmi aşağı ixtisasa malik işçilərin müdafiəsi və minimal yaşayış səviyyəsinin təmin edilməsi məqsədi ilə müəyyənləşdirilir.

Əmək problemi məşğulluq problemi ilə ayrılmaz şəkildə bağlıdır. Bu əlaqə göstərir ki, məşğulluq insanların əmək fəaliyyətində öz məcmu bacarıqlarını reallaşdırma formasıdır. Bu baxımdan məşğulluq sosial-iqtisadi kateqoriya kimi əhalinin əmək qabiliyyətli hissəsinin müvafiq gəlir əldə etməklə ictimai faydalı fəaliyyətdə müxtəlif iştirak formalarını xarakterizə edir.

Əmək bazarında tələb və təklif arasında uyunsuzluq həmişə tam və səmərəli məşğulluq şərtlərindən kənara çıxıldığını bildirir. Əgər təklif tələbdən çoxdursa onda açıq işsizlik, tələb real təklifdən çox olduqda isə gizli

işsizlik mövcud olur. Beləliklə, məşğulluq və işsizlik qarşılıqlı şəkildə şərtləndirilmiş sosial-iqtisadi kateqoriyalardır.

Əmək bazarının əsas təhlil və tənzimlənməsinin ilkin bazası işsizliyin faktiki səviyyəsinin onun üç zonadan birinə aid edilməsi ilə qiymətləndirilməsidir. Birinci zona *işsizliyin təbii səviyyəsidir*. Bu zonaya aidiyyət bölgənin iqtisadi, sosial və demografik strukturu və müəssisənin işçi heyətinin sabitləşməsi və axıcılığı baxımından keçirilən siyasət nəzərə alınmaqla əmək bazarının normal vəziyyətini xarakterizə edir. İkinci zona əmək bazarında inflasiya proseslərinin mövcudluğu, yəni işçi qüvvəsinin təklifi və ona ödəniş qabiliyyəti tələb arasında fərqin artması ilə bağlı işçi qüvvəsinin qiymətinin aşağı düşməsi, lakin institusional tənzimlənmə yolu ilə ümumi iqtisadi vəziyyətin sabitliyinin saxlanılmasına imkan verən hədlə xarakterizə edilən *işsizliyin yolverilən səviyyəsidir*. Üçüncü zona işçi qüvvəsinin hiperinflasiyası, onun qiymətsizləşməsi, kütləvi işsizliklə xarakterizə edilən *işsizliyin sosial təhlükəli səviyyəsidir*.

16.3. Sosial sahələrin dövlət idarəetməsi

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası vətəndaşların əsas sosial hüquqlarına zəmanət verir: əmək və istirahət hüququ, ana və uşaqların müdafiəsi və s. Dövlətin başlıca vəzifəsi öz vətəndaşlarının hüquqlarının müdafiə etməkdir. Dövlət öz vətəndaşlarının təhsil almaq və mülkiyyət olmaq hüquqlarının müdafiə etməli, sosial xidmətlərin inkişaf etdirilməsinə çalışmalıdır. Dövlət idarəetmə məsələlərinin bu müxtəlifliyi **sosial-mədəni sahədə** də öz əksini tapmışdır. Bununla, sosial-mədəni həyatda iştirak edən insanlar arasında müxtəlif münasibətlər, insanların maraqları təmin edilən və onların təhsil, səhiyyə, mədəniyyət və incəsənət, sosial müdafiə sahələrindəki, əsudə vaxtlarının keçirilmə sində, yaradıcılıq fəaliyyətlərində və s. yaranan problemlərinin həll edildiyi geniş ictimai (milli, millətlərarası, dini, yaradıcılıq və s.) münasibətlər dairəsi başa düşülür.

Sosial-mədəni sahədə dövlət idarəetməsinin əsas funksiyalarına aşağıdakılar aiddir: ölkə əhalisinin artımı üçün əlverişli şərait yaratmaq; əhalinin sağlamlığının və əmək qabiliyyətinin qorunub saxlanması; xalq təsərrüfatı üçün peşəkar kadr hazırlığının təşkili; ailənin möhkəmləndirilməsi və gələcək nəslin qayğısına qalmaq; mədəni irsin qorunub saxlanması və artırılması; əhalinin boş vaxtlarının səmərəli keçməsinin və istirahətinin təşkili; əhalinin elm və mədəniyyətlə məşğul olması üçün əlverişli şəraitin yaradılması və s.

Məqsədyönlü siyasətin köməyi ilə bu məqsədlərə çatmaq üçün, sosial deforasiyanın aradan götürülməsi və sosial ədalətin əsas para metrələrinə riayət olunması, o cümlədən ictimai fayda və şəxsi iqtisadi mənfəət arasında yarana biləcək ziddiyyətlərin azaldılması, sosial münasibətlərin vaxtında həll edilməsi tələb olunur. Sosial sahədə qarşıya qoyulan məqsədlərin uğurla həll edilməsi üçün dövlət tənzimlənməsinin reallığa uyğun konsepsiyasının mövcudluğu və mövcud ehtiyatların (əqli, təşkilati, maddi-maliyyə və s.) səmərəli istifadəsi vacibdir.

Dövlətin sosial siyasəti dedikdə dövlət orqanlarının cəmiyyətin sosial-mədəni sahəsi ilə onların ehtiyaclarının təmin edilməsinə, əhalinin firavanlığının yüksəldilməsinə və sosial ədalətin əsasını təşkil edən prinsiplərə riayət olunmasına yönələn idarəçilik üzrə məqsədyönlü fəaliyyəti başa düşülür. Sosial siyasət cəmiyyətdə mövcud olan təsəvvür və dəyərlərdən ayrımaq olmaz. O, dövlət və onun sosial qruplarını təşkil edən cəmiyyət arasında qarşılıqlı nizamlaşdırma vasitəsi ilə dövlət və insan arasındakı olan münasibətə təsir göstərir. Münasibətlərin ahəngdarlaşdırılmasının və ictimai maraqlar birliyinin təmin olunma mexanizmlərindən biri də sosial müdafiədir.

Sosial müdafiə – müxtəlif fəaliyyət sahələrində dövlət tərəfindən cəmiyyətin hər bir üzvünün sosial bərabərliyinin aradan qaldırılmasına, o cümlədən əhalinin, ailələrin, vətəndaşların zəif təbəqəsinin müdafiəsinə istiqamətləndirilmiş zəruri minimal tədbirlər kompleksinin həyata keçirilməsidir.

Dövlət orqanları öz fəaliyyətlərində sosial müdafiə sahəsində sosial təminatla ehtiyacı olan əhaliyə uyğun xidmətin qanunvericiliklə müəyyən edilmiş dövlət standartlarını əldə rəhbər tuturlar. Sosial müdafiənin subyektlərini nəinki dövlət, həm də bələdiyyə orqanları, xüsusi təşkilatlar, müəssisə və institutlar təşkil edir.

Dövlət inzibati, hüquqi, iqtisadi təsir vasitələri ilə bütün müəssisə və təşkilatların, sosial təminat fondlarının fəaliyyətinə nəzarət edir. Təqaüdçülərə, əlillərə, işlərini itirən və ya yoxsulluq səviyyəsində olan insanlara köməkliyin göstərilməsi, əhalinin gələcərinə və həyat tərzinin yüksəldilməsi, məşğulluğun təmin edilməsi kimi ən mühüm ictimai problemlərin həll edilməsi hakimiyyətin ən vacib vəzifələrindən biridir.

Dövlətin sosial siyasətinin dünya təcrübəsində ümumi qəbul edilən sosial inkişaf göstəricilərini əks etdirən meyar və istiqamətlər aşağıdakı kimidir: insan inkişafı indeksi, təhsil səviyyəsi, orta həyat həddi, doğum və ölüm saylarının nisbəti, əhalinin təbii artımı, qidanın kaloriyliyi, yoxsulluq səviyyəsi, işsizlik, istehlakın strukturu, sosial sahə istiqaməti üzrə dövlət xərcləri və s. Onlar dövlət tərəfindən sosial siyasət aləti kimi istifadə olunur.

Onların köməyi ilə həyat tərzinə qiymət verilir, əmək haqlarının, pensiya, digər sosial ödəmə və müavinətlərin minimal həcmi müəyyən edilir.

Həyat səviyyəsi – əhali tərəfindən maddi və mənəvi irsin istifadəsini və bu irsdə əhalinin ümumilikdə, hər bir insanın ayrılıqda təmin edilmə dərəcəsini xarakterizə edən əsas göstəricidir. Həyat səviyyəsi əhalinin üzərinə düşən real gəlir həcmiminin kömiyyət və keyfiyyət göstəriciləri sistemi ilə, ərzaq istehlakı, mal və xidmət səviyyəsi və strukturu ilə, əsas istehlak predmetlərinə olan qiymət dinamikası və səviyyəsi ilə, mənzil haqqının həcmi ilə, kommunal xərclər, mənzil-məişət şəraiti ilə, ümumi istifadə edilən hər bir şey, təhsil, mədəniyyət, səhiyyə, tibbi xidmət, orta həyat həddi, əhalinin xüsusi çəkisinin səviyyəsi ilə səciyyələnir. Bu xüsusiyyət minimal istehlak büdcəsi göstəriciləri ilə, istehlak səbəti və yaşayış minimumu göstəriciləri ilə xarakterizə edilir.

Dövlət tərəfindən sosial təminat və müdafiyyə ehtiyacı olan əhali təbəqəsinə münasibətdə vahid dövlət siyasətini həyata keçirən icra hakimiyyəti orqanı Azərbaycan Respublikasının Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi, Dövlət Sosial Müdafiə Fondudur.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası hər bir vətəndaşa sağlamlıq və tibbi yardım, sağlamlığı itirildiyi halda sosial müdafiə zəmanəti verir. Səhiyyə sahəsində dövlət idarəetmə orqanlarının sırasına sağlamlığın qorunması və idarə edilməsi sahəsində icra hakimiyyəti orqanı olan Azərbaycan Respublikasının Səhiyyə Nazirliyi daxildir. Nazirlik dövlət səhiyyə siyasətinin əsaslarını işləyib hazırlayır, səhiyyə, xəstəlik profilaktikası, tibbi yardımın göstərilməsi, səhiyyənin inkişafı üzrə məqsədli və dövlət elmi-texniki proqramları həyata keçirir; göstərilən tibbi yardımın keyfiyyətinə nəzarət edir; tibbi və aczaçılıq fəaliyyətinin lisenziya və sertifikatlaşdırılmasını təşkil edir; səhiyyə sahəsində normativ və standartları işləyib hazırlayır, onların icrasına nəzarət edir; ixtisaslı kadr hazırlığını və elmi-tədqiqat işlərinin aparılmasını təşkil edir; maliyyə-iqtisadi, investisiya siyasəti və bir neçə digər fəaliyyət növlərini həyata keçirir; səhiyyə, o cümlədən idarəetmə sisteminin qarşılıqlı təsirini əlaqələndirir. Azərbaycan Respublikası Gigiyena və Epidemiologiya Mərkəzi əhalinin sanitariya-epidemiologiya firavanlığını, xəstəliklərin profilaktikasını, ətraf mühitin insanın sağlamlığına vurduğu zərərin aşkara çıxarılmasını və aradan qaldırılmasını təmin edir. Onun əsas funksiyası Azərbaycan Respublikası sanitariya qanunvericiliyinə riayət edilməsi üzərində dövlət nəzarətinin həyata keçirilməsindən ibarətdir.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası hər bir vətəndaşa mədəni həyatda iştirak etmək, mədəniyyət müəssisələrindən istifadə etmək və mədəni dəyərlərlə tanış olmaq hüququnu verir. Azərbaycan Respublikasının Mədəniyyət və Turizm Nazirliyi mədəniyyət sahəsində dövlət siyasətini

işləyib hazırlayır, ölkə ərazisində yaşayan bütün xalqların mədəniyyətini qorumaq və inkişaf etdirmək, tarixi-mədəni irsin qorunmasını, vətəndaşlara mədəniyyət sahəsində konstitusiyaya hüquqlarını reallaşdırmaq üçün şərait yaradır; asudə vaxtının təşkili, yüksək ixtisaslı yaradıcı kadrlarının hazırlığı sahəsində tədbirlər görür.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası hər bir vətəndaşın təhsil almaq hüququnu bəyan edir. Azərbaycan Respublikasının Təhsil Nazirliyi bu sahədə mərkəzi icra hakimiyyəti orqanıdır. O ümumi, ibtidai, orta, ali və ali təhsildən sonrakı peşəkar və əlavə təhsil sahəsində dövlət siyasətini həyata keçirir. O, təhsil sahəsində proqramların işləyib hazırlanmasını və yerinə yetirilməsini təmin edir; təhsilin, tədris plan və proqramlarının həyata keçirilməsinə dair tələblər müəyyən edir. İdarəetmə orqanları təhsil müəssisələrini üzərində rəhbərliyi həyata keçirir, nazirlik isə yalnız onlar üzərində ümumi rəhbərlik işlərini aparır; aidiyyəti nazirliklər və idarələrlə birgə məqsədli dövlət və beynəlxalq proqramlar, müvafiq dövlət standartları işləyib hazırlayır və həyata keçirir; dövlət təhsil müəssisələrinə qəbulun ümumi qaydalarını müəyyən edir; müvafiq növ təhsil sahəsinin, sahələrarası və bölgələrarası sistemlərin nizamlanması və onların lisenziyalaşdırılması, attestasiyasını və dövlət akkreditasiyasını həyata keçirir.

Elmin inkişafında əsas rolunu Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi əsasında fəaliyyət göstərən Milli Elmlər Akademiyası oynayır. Elmin inkişafında həmçinin Milli Elmlər Akademiyası müəssisələri ilə əməkdaşlıq əsasında nazirliklərlə və digər hökumət idarələri ilə müqavilələr üzrə elmi iş apararı ali təhsil müəssisələri də böyük rol oynayır. Bu cür müəssisələrin elmi-pedaqoji kadr hazırlığına rəhbərlik edir və istehsalın bərpası məsələlərinin hallında, o cümlədən sosial-iqtisadi dəyişikliklər, islahatların aparılması üçün elmi-texniki potensialdan istifadə edirlər.

16.4. Siyasi-İnzibati sferanın dövlət idarəetməsi

İnzibati-siyasi sahənin dövlət idarəetməsi bir sıra əhəmiyyətli xüsusiyyətlərə malikdir. İnzibati-siyasi sahə şəxsiyyətin hüquq və azadlıqlarının müdafiəsini, mülki cəmiyyətin inkişafını, Azərbaycan dövlətinin sabit iqtisadi inkişafını, demokratik siyasi rejiminin təmin edən (o cümlədən, inzibati məcburetmə tədbirlərinin görülməsi yolu ilə) müdafiəni, təhlükəsizliyi, daxili işləri, ədliyyəni, xarici işləri əhatə edən dövlət idarə etməsinin kompleksidir. İnzibati-siyasi sahədə müstəsna idarəetmə səlahiyyətlərinə Konstitusiyaya və qanunvericiliyə müvafiq olaraq ölkə Prezidenti malikdir.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 9-cu maddəsinin 1 hissəsinə müvafiq olaraq Azərbaycan Respublikasının Prezidenti silahlı qüvvələrin

Ali Baş komandanıdır. O, silahlı qüvvələrə rəhbərliyi həyata keçirir, öz səlahiyyətləri çərçivəsində icrası məcburi olan əmr və direktivlər verir. Silahlı qüvvələrin idarə edilməsini Azərbaycan Respublikasının Müdafiə Nazirliyi və Azərbaycan Respublikası silahlı qüvvələrinin Baş qərargahı vasitəsilə müdafiə naziri həyata keçirir. Müdafiənin dövlət idarə sistemində xüsusi yeri Müdafiə Nazirliyinə məxsusdur. Müdafiə Nazirliyi silahlı qüvvələrin hazırlığını təmin edir; müdafiə məqsədi ilə yerinə yetirilən işləri əlaqələndirir və maliyyələşdirir; silahlı qüvvələrin struktur konsepsiyasını işləyib hazırlayır, silah və texnikanın, ərzaqın, maddi və digər əmlakın silahlı qüvvələr, digər qoşunlar, hərbi qurumlar və orqanlar üçün istehsalını və alınmasını sifariş edir, maliyyələşdirir və digər funksiyaları həyata keçirir. Konstitusiyaya vətəndaşın vətəni müdafiə etmək borcunu, hərbi mükəlləfiyyətini, hərbi xidmətə məcburi hazırlığı, hərbi xidmətə çağırışı, ehtiyatda olmağı, hərbi hazırlığa çağırılma və ehtiyatda olan dövrdə hərbi çağırışın keçirilməsini müəyyənləşdirir. Silahlı qüvvələrin komplektləşdirilməsi çağırışı üzrə həyata keçirilir və 18 yaşından 35 yaşa qədər olan Azərbaycan vətəndaşları hərbi xidmətə çağırılır.

Müdafiə ilə yanaşı siyasi-inzibati sahəyə dövlət təhlükəsizliyinin idarə olunması da aiddir. Dövlət təhlükəsizliyi sahəsi - qanunvericilik və onun əsasında qurulan icra hakimiyyətinin xüsusi orqanlarının (Milli Təhlükəsizlik Nazirliyi, Azərbaycan Respublikasının Təhlükəsizlik Şurası) kompleks sahəsidir. Məhz dövlət təhlükəsizliyinin insan və cəmiyyətin əsas normal inkişaf şərtlərindən biri olmasını xüsusi qeyd etmək lazımdır. Təhlükəsizlik dedikdə şəxsiyyətin həyat baxımından vacib maraqlarının, cəmiyyət və dövlətin daxili və xarici təhlükələrdən qorunma vəziyyəti başa düşülür. Əsas təhlükəsizlik obyektlərinə - şəxsiyyət, onun hüquq və azadlıqları; cəmiyyət, onun maddi və mənəvi dəyərləri; dövlət, onun konstitusiyaya quruluşu, suverenliyi və ərazi bütövlüyü aiddir. Konstitusiyaya müvafiq olaraq Azərbaycan Respublikasının Təhlükəsizlik Şurasına ölkə Prezidenti rəhbərlik edir.

Dövlət idarəetməsinin siyasi-inzibati sahəsinə təhlükəsizliklə yanaşı daxili işlər də aid edilir. Daxili işlərin idarə olunması Azərbaycan Respublikasının Daxili İşlər Nazirliyinin üzərinə qoyulmuşdur. Nazirlik əməliyyat-axtarış və ekspert-kriminalistika fəaliyyətini, mütəşəkkil cinayətkarlıqla, korrupsiya, silah və narkotik vasitələrin qanunsuz dövriyyəsi, qanunsuz silahlı birləşmələrlə mübarizə tədbirlərini təşkil edir və bilavasitə həyata keçirir. Daxili İşlər Nazirliyi sistemində polis daxildir. Polis vətəndaşların həyatını, hüquq və azadlıqlarını, mülkiyyəti, cəmiyyət və dövlətin maraqlarını cinayətkar və digər hüquqa zidd təcavüzlərdən qorumaq üçün nəzərdə tutulan və məcburetmə tədbirlərinin tətbiqi hüququ verilən dövlət icra

hakimiyyəti orqanı sistemidir və öz fəaliyyətində «Polis haqqında» qanunu rəhbər tutur.

Dövlət idarəetməsinin siyasi-inzibati sahəsinin tərkib hissələrindən biri də ədliyyə sahəsidir. Azərbaycanın hüquq sisteminin inkişafından, ölkəmizdə demokratik institutların möhkəmlənməsindən asılı olaraq ədliyyə orqanlarının rolu və əhəmiyyəti ardıcıl olaraq artır, onların fəaliyyəti sahəsi genişlənir. Azərbaycan Avropa Şurasına daxil olduğdan sonra Daxili İşlər Nazirliyinin cinayət-icraat sistemi Ədliyyə Nazirliyinə köçürülmüşdür. Bu prosedür Avropa Şurasının Nazirlər Kabinetinin vahid Avropa penitensiar hüquqları haqqında tövsiyələrinə müvafiq olaraq həyata keçirilir. Bu addım müasir penitensiar sistemin humanistləşməsinə yönəlməlidir.

Demokratik dövlətin atributlarından biri də ictimai birliklərin qanuna əsaslanan fəaliyyətidir. Mülki cəmiyyətin ideoloji və siyasi müxtəlifliyini məhz onlar həyata keçirir. AR Konstitusiyası insan və vətəndaş hüquqları arasında birləşmə hüququnu möhkəmləndirir. Dövlət ictimai birliklərin fəaliyyətinə müdaxilə etmir. Lakin aydındır ki, o, möhkəm hüquqi əsasda qurulmalıdır və müəyyən nizamlanmaya ehtiyacı var. Bu sahədə ədliyyə orqanlarının əhəmiyyəti nəzərə çarpacaq dərəcədə artmışdır.

Azərbaycan Konstitusiyasında hakimiyyətin bölgüsü prinsipinin təsbit edilməsi məhkəmə sisteminin möhkəmlənməsinə və inkişafına gətirib çıxarmışdır. Məhkəmə sistemi əhəlinin konstitusiyaya ilə müəyyən edilmiş hüquq və azadlıqlarının səmərəli müdafiə aləti olmalıdır.

Şəxsiyyətin cəmiyyətdə rolunun artması, ictimai münasibətlərin formasının, ilk növbədə mülkiyyət münasibətlərinin əsaslı dəyişməsi qanunauyğun olaraq mülki cəmiyyətin intensiv inkişafına, insan və vətəndaşın hüquq və azadlıqlarının hüquqi müdafiə mexanizminin təkmilləşməsinə gətirib çıxarmışdır, bu da öz növbəsində əhəmiyyəti xeyli artmış notariat xidmətinin statusuna prinsiplə olaraq yenidən baxılmasını tələb etmişdir. Notariat notariuslar tərəfindən Azərbaycan Respublikası adından notariat hərəkətlərinin yerinə yetirilməsi yolu ilə vətəndaşların və hüquqi şəxslərin qanunvericiliklə nəzərdə tutulan hüquq və azadlıqlarını təmin etməlidir.

Dövlət idarəetməsinin inzibati-siyasi sahəsinin tərkibində nəzərə çarpacaq xüsusiyyətə fərqlənən sahə xarici işlərdir. Xarici işlərin idarə edilməsi həmişə ölkənin ali siyasi rəhbərliyinin müstəsna səlahiyyətində olmuşdur. Konstitusiyaya ölkə Prezidentinə xarici siyasətin həyata keçirilməsi və onun tərkib hissəsi kimi xarici işlərin idarə edilməsi sahəsində müstəsna səlahiyyətlər verir. Konstitusiyaya müvafiq olaraq o, xarici siyasətə rəhbərlik edir; danışıqlar aparır və Azərbaycan Respublikasının beynəlxalq müqavilələrini və ratifikasiya fərmanlarını imzalayır; onun yanında akkreditasiya olunan diplomatik nümayəndələrin etimadnamə və geri

çağırma fərmanlarını qəbul edir. Xarici işlərin idarə edilməsi üzrə geniş səlahiyyətlərə Azərbaycan Respublikası Xarici İşlər Nazirliyi (XİN) malikdir. XİN Azərbaycanın xarici dövlətlərlə və beynəlxalq təşkilatlarla münasibətləri sahəsində dövlət idarəetməsini həyata keçirən icra hakimiyyəti orqanıdır. XİN-nin əsas vəzifələri xarici siyasətin ümumi strategiyasının hazırlanmasından və ölkə Prezidentinə müvafiq təkliflərin verilməsindən; Azərbaycanın xarici-siyasi kursunun reallaşdırılmasından; beynəlxalq səhnədə Azərbaycanın suverenliyinin, təhlükəsizliyinin, ərazi bütövlüyünün, digər maraqlarının diplomatik vasitələrlə müdafiəsinin təmin olunmasından; ölkə vətəndaşlarının və hüquqi şəxslərin xaricdə hüquq və maraqlarının müdafiə olunmasından; Azərbaycan Respublikasının xarici dövlətlərlə diplomatik və konsul münasibətlərinin, beynəlxalq təşkilatlarla əlaqələrinin bərqərar olunmasından; Azərbaycanın digər xarici dövlətlərlə və beynəlxalq təşkilatlarla vahid siyasi xəttini həyata keçirmək məqsədi ilə digər hakimiyyət orqanlarının fəaliyyətinin əlaqələndirilməsi və işi üzərində nəzarətin həyata keçirilməsindən ibarətdir.

XİN sistemində AR-nın diplomatik nümayəndəlikləri və konsul idarələri, beynəlxalq təşkilatlar yanında nümayəndələr, ölkə ərazisində nazirliyin nümayəndəsi, onun fəaliyyətinin təmin edilməsi üçün yaradılmış digər müəssisə, idarə və təşkilatlar daxildir. Öz səlahiyyətində olan məsələlərin həlli zamanı Xarici İşlər Nazirliyi ilk növbədə bu orqanlar sistemində əsaslanır. Diplomatik nümayəndəliklərin əsas təşkilati forması səfirliklərdir. Səfirlik Azərbaycan Respublikası ilə olduğu ölkənin münasibətlərində vahid siyasi xəttin həyata keçirilməsini təmin edir. Olduğu dövlətdə səfirliyin aşağıdakı əsas vəzifə və funksiyalarını ayırmaq olar: olduğu dövlətdə AR-nın nümayəndəliyi, milli maraqların təmin edilməsi; olduğu dövlətdə AR-nın xarici siyasi kursunun həyata keçirilməsi; olduğu dövlət haqqında informasiyanın toplanması; olduğu dövlətdə Azərbaycan vətəndaşlarının və hüquqi şəxslərin hüquq və maraqlarının, eləcə də AR-nın əmlak hüquqlarının və maraqlarının müdafiə olunması. Səfirliyə fəvqoladə və səlahiyyətli səfir rəhbərlik edir.

Ümumiyyətlə, siyasi-inzibati sahənin səmərəli dövlət idarəçiliyi şəxsiyyətin hüquq və azadlığının təmin edilməsi, mülki cəmiyyətin yüksələn inkişafı, dövlət institutlarının normal işi, nəticə etibarilə isə istənilən digər dövlət idarəçiliyi sahəsində sabit vəziyyət üçün həlledici əhəmiyyətə malikdir.

XVII FƏSİL. SAHƏLƏRARASI DÖVLƏT İDARƏETMƏSİ

17.1. Dövlət idarəetməsinin əsas iqtisadi funksiyaları

Dövlət idarəetməsinin ən başlıca məqsəd və vəzifələrindən biri iqtisadiyyatın sabit inkişafını təmin etməklə yanaşı, onun tənzimlənməsini həyata keçirməkdən ibarətdir. Belə ki, dövlətin iqtisadiyyata müdaxiləsi bir sıra problemlərin həllinə şərait yaratmaqla, bir növ onların həll edilməsinə nəzarəti də təmin edir. Dövlət idarəetmə sistemi iqtisadiyyatın bütün sahələri üçün bərabər rəqabət şəraitinin yaradılmasını təmin etməklə yanaşı inhisarçılığa qarşı mübarizəni də öz üzərinə götürmüş olur. Bazar münasibətlərinə əsaslanan idarəetmə mexanizminin insanların ümumi tələbatlarını tam və lazımı səviyyədə ödəmək iqtidarında olmadığını nəzərə alaraq, dövlət istehsalın və xidmət sahələrinin inkişafını xüsusi diqqətdə saxlayır və ona nəzarət edir. Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət idarəetməsinin vacib məqamlarından biri də sosial baxımdan ədalətli bölgü sisteminin təmin edilməsidir. Deməli dövlət idarəetməsinin əsas funksiyaları iqtisadiyyatın müasir vəziyyətini və inkişaf dinamikasını əks etdirməklə bərabər, idarəetmə obyektinə təsir göstərməklə idarəetmənin həyata keçirilməsini təmin etməkdir.

Bazar iqtisadiyyatı şəraitində dövlət idarəetməsi bir sıra xüsusiyyətlərlə fərqlənir. Dövlət idarəetməsi daha geniş analitik tədqiqatların aparılmasına əsaslanaraq dövlət problemlərinin həlli yollarını müəyyən etməklə onun həyata keçirilməsini təmin edir. Bu da öz növbəsində iqtisadiyyatın bütün sahələrinin xüsusiyyətlərini nəzərə almaqla onun gələcək inkişaf dinamikasının təmin edilməsini nəzərdə tutur.

Məqsədlərin müəyyənləşdirilməsi, işin təşkili, planlaşdırılması, tənzimlənməsi, icrası və nəzarəti dövlət idarəetmə funksiyalarının əsasını təşkil edir. İqtisadiyyatın bütün sahələrinin əlaqələndirilməsi dövlət idarəetməsində xüsusi yer tutur. İnkişaf etmiş bazar iqtisadiyyatı şəraitində dövlət idarəetməsinin metod və usulları, idarəetmə funksiyalarının həyata keçirilməsi ilə müəyyənləşdirilir.

İqtisadiyyatın dövlət idarəetmə sistemi bazarın tələbinə uyğun prinsiplərlə təşkil edilir. Dövlət idarəetməsinin bu cür təşkili tək bazarın rəqabət mexanizminə deyil, həm də dövlətin tənzimləmə sisteminin səmərəliliyinə təsir göstərir. Bu tənzimləmə sistemi dolayı yolla iqtisadi vəzifələrin həyata keçirilməsinə imkan yaratmış olur. Bazar iqtisadiyyatı şəraitində idarəetmə sahəsində qəbul edilmiş tədbirlər ümumi sosial-iqtisadi inkişafa xidmət edir. Müasir şəraitdə dövlət idarəetmə sistemi dövlət sektoru

ilə yanaşı qeyri-dövlət sektorunu da müxtəlif vasitələrdən istifadə etməklə tənzimləyir. Bu isə öz növbəsində dövlət idarəetmə funksiyalarının xüsusiyyətlərinin müəyyən edilməsinə imkan verir. Dövlət idarəetməsinin ilkin iqtisadi funksiyası müəyyən edilmiş ərazidə iqtisadiyyatın inkişafının təhlili və qiymətləndirilməsidir. Bu funksiyanın həyata keçirilməsi vaxtaşırı olaraq iqtisadiyyatın inkişafında monitorinq aparmaqla və statistik göstəricilərin təhlili nəticəsində mövcud bazar amillərini qiymətləndirməyə və tənzimləməyə imkan verir. Bazar münasibəti şəraitində sahələrin, regionların, eləcə də situasiyaların belə qiymətləndirilməsi ölkənin sosial-iqtisadi inkişafı və problemlərin həlli, iqtisadiyyatın normal fəaliyyəti və sosial stabilliyin qorunması üçün çox vacib hesab edilir.

Dövlət idarəetməsinin əsas vəzifələrindən biri də iqtisadiyyatın sahə və regional strukturuna investisiyaların, pul dövriyyəsinin, sosial təminatın, kadr hazırlığı, ətraf mühitin qorunması və xarici iqtisadi əlaqələrin təmin edilməsindən ibarətdir. Bu sahələrin müxtəlif xüsusiyyətə malik olması üzündən onun idarəedilməsi də mürəkkəb və çətinləşir.

Dövlət idarəçiliyində məhsul istehsalı və xidmətlərə tələbatın artması, kapital qoyuluşları, investorların cəlb olunması, məşğulluğun stimullaşdırılması kimi cəhətlərin nəzərə alınması da sosial-iqtisadi inkişafın təmin edilməsi baxımından vacib hesab edilir. Dövlət idarəetməsinin daimi diqqət obyektlərindən biri də iqtisadiyyatda inflyasiyanın qarşısının alınması məqsədilə pul dövriyyəsinin tənzimlənməsidir. Pul dövriyyəsinin tənzimlənməsi isə öz növbəsində digər amillərə və sosial münasibətlərə təsir göstərməmiş olur. Dövlət idarəetməsinə tədiyyə balansının vəziyyəti də ölkə iqtisadiyyatının inkişaf göstəricilərindən biri hesab edilir. Bütün bu məsələlərin təhlili və qiymətləndirilməsi çox mühüm məsələlərdir.

İkinci funksiya iqtisadiyyatın inkişafının mövcud vəziyyətinin aparılmış təhlili və qiymətləndirilməsinin nəticələri əsasında proqnozlaşdırmanın həyata keçirilməsi hesab olunur. İqtisadiyyatda gözlənilən dəyişikliyin proqnozlarının işlənilib hazırlanması iki mərhələdə aparılır. Birinci mərhələdə xarici şərait (bazar konyukturası, tənzimləmə siyasəti) və eləcə də daxili amillər (struktur və texnoloji dəyişiklik) nəzərə alınır. İkinci mərhələdə isə müəyyən edilmiş amillərə əsasən çoxvariantlı proqnozlar işlənilib hazırlanır. Müddətinə görə bu proqnozlar aşağıdakı məsələləri əhatə edir: uzunmüddətli, təxirə salınmaz və ya strateji məsələlər; qısamüddətli, texniki xarakterli, cari.

Dövlət idarəetməsinin üçüncü funksiyası iqtisadi proseslərin strateji planlaşdırılmasıdır. Dövlət idarəetməsinin bu funksiyasının özünəməxsus xüsusiyyətinin nəzərə alınması ən vacib məsələlərdən biri hesab edilir. Bu funksiya hər bir proqnozlaşdırma dövrü üçün müəyyən edilmiş prosesin inkişaf strategiyasını müəyyən etməklə üçün onun məqsədlərini, bu məqsədə

nail olmanın optimal yollarını aşkar etməkdən ibarətdir. Strateji planlaşdırmanın əsasında iqtisadiyyatın tənzimlənməsi və istehsalın artım tempinin təmin edilməsi durur. Dövlət idarəetməsinin funksiyası kimi strateji planlaşdırmanın məqsəd və vəzifələrindən biri də proqramlaşdırmanın tərtibi və onun konkret istiqamətinin müəyyənləşdirilməsidir. Strateji planlaşdırma sahə və ərazinin sosial-iqtisadi inkişaf istiqamətləri də öz əksini tapmış olur. Strateji planlaşdırma sosial-iqtisadi inkişafın proqramlaşdırılmasının metodiki və informasiya təminatının olması da əsas götürülür. Proqram bu ardıcılıqla tərtib edilir: proqramlaşdırılan sistemin problemlərinin öyrənilməsi, problemin müəyyənləşdirilməsi və proqramın məqsədinin müəyyən edilməsi.

Dövlət idarəetməsinin dördüncü funksiyası iqtisadi tənzimləmə prosesinin təşkilidir. Bu prosesin başlıca məqsədi ölkənin iqtisadi vəziyyətindən asılı olaraq mövcud planlaşdırma məqsədyönlü dəyişdirilməsi və strateji planlaşdırma üçün iqtisadi mexanizmin təkmilləşdirilməsindən ibarətdir. İqtisadi mexanizmi iqtisadi texnologiyanı da özündə əks etdirir ki, bu da iqtisadi proseslərin tənzimlənməsini və iqtisadiyyatda tələb olunan məhsul və xidmətlərin həcmiminin artımını, məcumi məhsulun keyfiyyətinin tələbə uyğun olmasını, az xərclə mənfəətin əldə edilməsini və s. nəzərdə tutur. Bütün bunların tənzimlənməsi qiymət, vergi, kredit, investisiya siyasətinin həyata keçirilməsi nəticəsində mövcud olmalıdır.

Dövlət idarəetməsinin bu funksiyası başlıca olaraq sosial və təşkilati-hüquqi normaların təkmilləşdirilməsi nəticəsində iqtisadiyyatın tənzimlənməsinin həyata keçirilməsinə xidmət edir.

Dövlət idarəetməsinin beşinci funksiyası normativ və layihə həllərini reallaşdırmaqdır. Bu məqsədlə qərarların qəbul edilməsinin, həyata keçirilməsinin əsas forması – normativ materiallardan istifadə etməklə yeni iqtisadi mexanizmi proqramının işlənilib hazırlanması, təsdiq edilməsi və tənzimləmə prosesinin əlaqələndirilməsidir.

Bazar iqtisadiyyatı şəraitində strateji və faktiki məsələlərin həlli üçün bütün təsərrüfat sahələrində dövlətin sosial-iqtisadi inkişaf proqramı tərtib edilir. Bu proqramın həyata keçirilməsi işlənilən informasiya və metodik təminatı, normativ sənədlər və layihələr işlənilib hazırlanmalıdır. Bu layihə və normativ sənədlərin reallaşdırılmasında əks əlaqənin yaradılması, müvafiq düzəlişlərin edilməsi isə birinci funksiyada - təhlil və iqtisadi qiymətləndirmədə öz əksini tapır.

Dövlət idarəetməsinin başlıca iqtisadi təsir vasitələrindən biri iqtisadiyyatda struktur siyasətidir. Bu, dövlətin təsir mexanizmini müəyyən etməklə bütün iqtisadiyyatın quruluşunu, sahə, ərazi və sahələrarası əlaqələrini təmin edir.

Dövlətin iqtisadi siyasəti yüksək texnologiyaya əsaslanmaqla əhalinin maddi və mənəvi tələbatının ödənilməsinə, ölkənin iqtisadi təhlükəsizliyinin möhkəmləndirilməsinə, ölkə iqtisadiyyatının dünya iqtisadi sistemində inteqrasiyasını təmin etməyə yönəlir.

Dövlət idarəetməsinin bir sıra funksiyalarının əsasını iqtisadiyyatın inkişafının sosial mahiyyəti və onun məqsədi təşkil edir. Bu məqsəd öz növbəsində funksiyaların keyfiyyət və kəmiyyət tərkibini, məcmusunu və təyinatını da müəyyənləşdirir.

Dünyada qəbul edilmiş kimi, iqtisadiyyatda insan amili əsas götürülür. Əmək və məşğulluq məsələləri də dövlət idarəetməsində xüsusi rol oynayır. Bu sahədə dövlət idarəetməsinin başlıca məqsədi işsizliyin azaldılması, maddi təminat sisteminin yaxşılaşdırılması, ixtisaslı kadr potensialının yaradılması yolu ilə məşğulluğun təmin edilməsindən, əhalinin həyat səviyyəsinin yüksəldilməsinə nail olmaqdan ibarətdir.

Dövlət idarəetməsinin ən vacib vəzifələrindən biri də sosial-mədəni sferanın inkişaf etdirilməsindən ibarətdir. Dövlət hüquqi, iqtisadi, inzibati metodlar vasitəsilə sosial-mədəni proseslərin tənzimlənməsinə nail olur, əhalinin bütün təbəqələrinin sosial mədəniyyəti təmin etməklə yanaşı yüksək yaşayış səviyyəsinin təmin edilməsinə çalışır. Ölkədə sosial-mədəni sferanın dövlət tərəfindən idarə edilməsi məqsədilə, dövlətin sosial siyasəti həyata keçirilir.

17.2. Sahəlararası dövlət idarəetməsinin mahiyyəti və istiqamətləri

Dövlət tərəfindən müəyyən edilmiş bir sıra iqtisadi, qanunvericilik, tənzimləyici və nəzarətədiçilə amillər əsasında sahəlararası dövlət idarəetməsi həyata keçirilir. Sahəlararası idarəetmənin başlıca məqsədi makroiqtisadi göstəricilərin nisbətərini və inkişaf dinamikasını tənzimləmək yolu ilə iqtisadi inkişafın təmin edilməsidir.

Sahəlararası dövlət idarəetməsi, dövlətin müdaxiləsinə görə də ayrı-ayrı sahələrin idarə edilməsindən fərqlənir. Sahəlararası dövlət idarəetməsi ayrı-ayrı sahələri deyil, ümumi milli istehsalın inkişafını təmin etmək məqsədi ilə həyata keçirilir və bir çox istehsal sahələrini əhatə edən iqtisadi fəaliyyətin həyata keçirilməsinə şərait yaratmış olur. Uzunmüddətli sosial-iqtisadi inkişaf strategiyasının müəyyən edilməsi yolu ilə dövlət iqtisadi inkişaf prosesinin əlaqələndirilməsini təşkil edir. Bu məqsədlə dövlətin elmi-texniki, investisiya və sənaye siyasəti, xüsusi dövlət proqramları işlənilib hazırlanır və həyata keçirilir. Sahəlararası idarəetmə sistemində dövlət müdaxiləsi inzibati və iqtisadi metodlar əsasında həyata keçirilir.

Sahəlararası dövlət idarəetməsində müxtəlif metodlardan istifadə olunur. İnzibati metoddan istifadə zamanı əlavə maddi vəsait sərf edilmiş və maliyyə itkisi təhlükəsi olmur. Bu metod qadağa, icazə və məcburetmiş tədbirlərini özündə birləşdirir. Bazar iqtisadiyyatı şəraitində inkişaf etmiş ölkələrdə bu metoddan geniş istifadə olunur.

İqtisadi metoddan dövlət tənzimləməsi birbaşa və dolayı yollarla həyata keçirilir. Sahəlararası dövlət idarəetməsində birbaşa müdaxilə əsasən dövlət sektorunda əhəmiyyətli dərəcədə həyata keçirilir. Bu zaman dövlət sektoru həm obyekt həm də metod kimi çıxış edir. Dövlət sektoru tamamilə və qismən təsərrüfat obyektləri komplekslərindən ibarətdir. Dövlət sektorunun ən çox hissəsinə aşağı rentabelli müəssisələr daxildir ki, bu da böyük investisiya və kapital qoyuluşunu tələb edən sahələrdir. Dövlət sektorunun idarə olunması sahə və regionlarda yeni sahələrin və müəssisələrin yaradılması ilə yanaşı, köhnə sahələrin genişlənməsi və yenidən qurulmasını da nəzərdə tutur. Bu cür tədbirlərin həyata keçirilməsi böyük kapital qoyuluşları və risk tələb edilən sahələrdir ki, bunu da dövlət sahibkarlığı həyata keçirir.

Dövlət idarəetməsində birbaşa idarəetmə metodu ilə yanaşı dolayı metoddan da istifadə edilir. Bura maliyyə-kredit, vergi, amortizasiya ayırmaları, valyuta və xarici-iqtisadi siyasət və s. daxil edilir. Bu idarəetmə metodu vasitəsilə dövlət təsərrüfat subyektlərinə təsir göstərir, onun yaratdığı maraq və stimullar son nəticədə sahəlararası nisbətləri müəyyənləşdirir. Dövlətin müvafiq vergi siyasəti aparması nəticəsində investisiya aktivliyinə təsir göstərmək, bu və ya digər sahənin stimullaşdırılması və inkişafına nail olmaq olar. Amortizasiya siyasətinin həyata keçirilməsi sahələrin inkişafına kapital qoyuluşunun həcmi genişləndirməyə imkan verə bilər. Dövlət tənzimləməsi gəlirin bir hissəsini vergidən azad etmək yolu ilə kapital qoyuluşlarının artırılmasına imkan verir ki, bu da öz növbəsində sahəlararası nisbətlərin müəyyən edilməsinə təsir göstərir. İqtisadiyyatın inkişafında xarici kreditin, investisiyanın və gömrük rüsumlarının düzgün istiqamətləndirilməsi üçün dövlətin zəmanətinin rolu böyükdür.

Bütövlükdə birbaşa və dolayı idarəetmə metodlarının birləşməsi nəticəsində təbii resurslardan daha səmərəli istifadə etməklə ən perspektivli sahələrin inkişafına nail olmaq olar. Ona görə də sahəlararası idarəetmə mexanizmində büdcədən maliyyələşdirmə ilə yanaşı digər iqtisadi amillər - vergi, güzəşt və sanksiyalar əsas götürülür.

Dövlətin qarşısında duran ən mühüm məsələlərdən biri də bazar iqtisadiyyatı şəraitində dolayı idarəetmə metodlarından istifadə etməklə birbaşa müdaxilənin qarşısını alınmasıdır. Bu tədbirlərin həyata keçirilməsində dövlət maliyyə resurslarının rolu böyükdür. Bu resurslar özündə dövlət büdcəsinin, yerli büdcələrin, dövlətin qeyri-büdcə fondlarının

və dövlət müəssisələrinin maliyyə vəsaitlərini birləşdirir. Dövlət maliyyə vəsaitlərini daha əsaslı iqtisadi və sosial məsələlərin həllinə yönəldir ki, bu da sahələrarası strukturun təkmilləşdirilməsinə və regionların inkişafının tarazlaşdırılmasına səbəb olur.

Dövlət büdcəsi maliyyə sisteminin əsas göstəricisi olmaqla yanaşı milli istehsalın və qeyri-istehsal sahələrinin inkişafında və eləcə də sosial-iqtisadi, mədəni həyatın inkişafında xüsusi rol oynayır.

İqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsinin iqtisadi vasitələri pul-kredit siyasəti və fiskal (büdcə-vergi) siyasətinə bölünür. İqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsinin müstəqil alətlərindən (eyni zamanda onun obyektlərindən) biri də dövlət sektorudur.

Pul-kredit siyasəti dövrüyyədə olan pul kütləsinin və kredit sferasının tənzimlənməsi yolu ilə həyata keçirilən siyasətdir. Pul-kredit siyasətinin başlıca vasitələri bunlardır: a) uçot dərəcəsinin tənzimlənməsi, b) maliyyə strukturlarının mərkəzi bankda saxlamağa borclu olduğu minimal ehtiyatlarının ölçülərinin müəyyən edilməsi və dəyişdirilməsi, c) dövlət təşkilatlarının qiymətli kağız bazarında əməliyyatları. Bu alətlərin köməyi ilə dövlət, maliyyə bazarında tələb və təklifin nisbətini arzu olunan istiqamətdə dəyişməsinə nail ola bilər.

Birbaşa dövlət tənzimləməsi büdcə siyasəti alətlərinin köməyi ilə həyata keçirilir və fiskal siyasət adlanır. Bunu dövlət gəlirləri (hər şeydən əvvəl vergilər vasitəsilə) və xərcləri sahəsində həyata keçirilən siyasət kimi başa düşmək lazımdır. Dövlət xərclərini ödəmək üçün maliyyə vəsaitlərinin cəlb edilməsinin əsas aləti vergilərdir və onlar büdcə vəsaitlərinin başlıca mənbəyidir. Onlardan eyni zamanda təsərrüfat subyektlərinə təsir etmək üçün geniş istifadə olunur. Vergilərin köməyi ilə dövlət tənzimləməsi vergi sisteminin seçilməsindən, vergi dərəcələrindən, vergi güzəştlərinin növlərindən və həcmindən çox asılıdır. Əsas problemlərdən biri də vergi yükünün ədalətli bölüşdürülməsindən ibarətdir. Dövlət büdcə orqanlarının vəzifəsi sadəcə maliyyə mənbələri üzərində vergilərin qoyulmasından yox, eyni zamanda hüquqi və fiziki şəxslərin davranışına təsir göstərmək üçün dəqiq tənzimləmə ilə mexanizmi yaratmaqdan ibarətdir. Bu məqsədlə müvəqqəti və ya seçmə qaydasında vergi güzəştlərinin edilməsi, vergilərdən azad etmək kimi üsullardan istifadə edilir. Məsələn, dövlət investisiyalarının tənzimlənməsi üçün müəssisələrin mənfəət vergisindən azad edilməsi, bu vəsaitlərin amortizasiya fondu vasitəsi ilə məcburi surətdə yeni kapital qoyuluşlarına yönəldilməsi kimi üsullardan bir sıra dövlətlərdə geniş istifadə olunur.

Təsərrüfat işlərinin dövlət tənzimləmə aləti kimi büdcə xərclərindən də istifadə olunur. Bu, hər şeydən əvvəl, dövlət kreditləri, subsidiyalar, zəmanətlər və xüsusi sektordan məhsul və xidmətlərin alınmasından

ibarətdir. Dövlət xərcləri makroiqtisadi siyasətin ən vacib elementlərindən biri hesab olunur. Onlar həm gəlirlərin, həm də ehtiyatların bölüşdürülməsinə təsir göstərir. Dövlət xərcləri məhsul və xidmətlərin dövlət tərəfindən alınmasından və transfer ödənişlərindən ibarətdir. Məhsul və xidmətlərin dövlət tərəfindən alınması bir qayda olaraq ictimai məhsulların əldə edilməsindən ibarətdir (müdafə, təhsil müəssisələrinə, yollara və s. çəkilən xərclər). Transfer ödənişləri isə vergi gəlirlərinin əhalinin müəyyən təbəqələri arasında yenidən bölüşdürülməsindən ibarətdir.

Dövlət kapital qoyuluşları əsasən iqtisadiyyatın dövlət sektorunda həyata keçirilir. Bu, eyni zamanda xüsusi sektora təsirin həm obyektli, həm də aləti qisimində çıxış edir. Dövlət sektoru tamamilə və ya qismən mərkəzi və yerli dövlət orqanlarına məxsus təsərrüfat obyektləri kompleksindən ibarətdir. Dövlət sektorunun ən böyük hissəsi əsasən rentabelli olmayan infrastruktur obyektlərindən ibarətdir. Digər hissəsi isə böyük investisiyaların tələb olunduğu və kapital dövrüyyəsinin ləğv olunduğu xammal və enerji sahələri müəssisələrindən ibarətdir. Bir qayda olaraq dövlət müəssisələrinin rentabelliyyəti adətən xüsusi sektordan aşağı olur. İqtisadiyyatın dövlət tənzimləməsi aləti kimi dövlət sektorundan aktiv istifadə olunur. Məsələn, depressiya və böhran vəziyyətlərində xüsusi sektorda kapital qoyuluşlarının azaldığı bir vaxtda dövlət sektoruna investisiyaların həcmi bir qayda olaraq artır. Bu yolla dövlət orqanları istehsalın həcminin aşağı düşməsinə və işsizlik səviyyəsinin artımının qarşısını almağa çalışırlar. Dövlət sektoru həm də dövlətin struktur siyasətinin həyata keçirilməsində mühüm rol oynayır. Dövlət xüsusi sektorun kifayət qədər inkişaf etmədiyi faaliyyət sahələrində və regionlarda yeni obyektlər yaradır, köhnə obyektlərin genişlənməsinə və yenidən qurulmasına çalışır.

Xüsusi firmaların təbiətinə zidd olan və ya böyük kapital qoyuluşları və risk tələb olunduğu sahələrdə dövlət sahibkarlığı həyata keçirilir. Xüsusi sahibkarlıqdan fərqli olaraq dövlət sahibkarlığının başlıca məqsədi gəlir əldə etmək deyil, zəruri artım tempinin təmin edilməsi, məşğulluğun təmin edilməsi, elmi-texniki tərəqqinin stimullaşdırılması və s. kimi sosial-iqtisadi məsələlərin həllindən ibarətdir. Tənzimlənmənin bu forması təkrar istehsal üçün çox vacib olan az rentabelli müəssisə və təsərrüfat sahələrinə dövlətin yardımını təmin edir. Bu, hər şeydən əvvəl iqtisadi infrastruktur sahələrindən ibarətdir (energetika, nəqliyyat, rabitə). Dövlət sahibkarlığının həll etdiyi problemlərə eyni zamanda sosial infrastrukturun müxtəlif sahələrində əhəliyyə müxtəlif güzəştlərin edilməsini, iqtisadiyyatın elm və kapital tutumlu sahələrinə yardımını, regional siyasətin həyata keçirilməsini, ətraf mühitin mühafizəsini, fundamental elmi tədqiqatların aparılmasını, dövlət inhisarında olan məhsulların istehsalını aid etmək olar.

17.3. Dövlət əmlakının və mülkiyyət münasibətlərinin idarə edilməsi

Dövlət əmlakı - dövlətin maddi və qeyri-maddi qiymətlilərinin məcmusundan ibarət olan mülkiyyət formalarından biri hesab edilir. Onun bölüşdürülməsi və idarə edilməsi dövlət tərəfindən həyata keçirilir. Dövlət əmlakına başlıca olaraq təbii resurslar, istehsal sahələri, binalar, qurğular, avadanlıqlar, nəqliyyat vasitələri, maddi-material ehtiyatları, informasiya mənbələri, tarixi və dini abidələr və s. aid edilir.

Dövlət əmlakının həcmi və miqyasını dövlətin özü müəyyən edir. Azərbaycan Respublikasında dövlət əmlakı qəbul olunmuş prinsiplər, qanunlar əsasında müəyyən edilir və ölkənin sosial-iqtisadi inkişafının təmin edilməsi, dövlət siyasətinin nəzərə alınması şərtilə idarə olunur. Azərbaycan Respublikasının dövlət mülkiyyətində olan müəssisələrə və obyektlərə aşağıdakılar daxildir:

1. Meşə fondu, su ehtiyatları, hava məkanı, Xəzər dənizinin Azərbaycana məxsus sektorunun suları və resursları, geostasionar orbitlərdə peyk rəbitəsini yerləşdirmək və istifadə etmək hüququ;

2. Qorunan və xüsusi qaydada istifadə olunan təbiət əraziləri;

3. Azərbaycan xalqının tarixi və mədəni irs obyektləri (nadir mədəniyyət və təbiət abidələri, təbiət, tarix, mədəniyyət, elm və texnika obyektləri, o cümlədən dövlət muzeylərində, arxivlərdə və kitabxanalarda saxlanılan sənədlər, onların yerləşdiyi binalar və sahələr);

4. Azərbaycan Respublikasının büdcə vəsaitləri, milli valyuta ehtiyatları, sosial-müdafiə fondu və dövlət büdcədən kənar fondları, Azərbaycan Respublikasının Mərkəzi Bankının vəsaitləri, habelə qızıl və valyuta ehtiyatları;

5. Azərbaycan Respublikasının Mərkəzi Bankı, pul nişanlarının, dövlət xəzinə biletlərinin, istiqrazların və digər dövlət qiymətli kağızlarının buraxılmasını və saxlanılmasını təmin edən müəssisə, idarə və təşkilatlar;

6. Azərbaycan Respublikasının Silahlı Qüvvələrinin, habelə Milli Təhlükəsizlik Nazirliyi və Daxili İşlər Nazirliyi qoşunlarının operativ idarəçiliyində olan əmlak;

7. Silahların istənilən növünün sistem və elementlərini hazırlayan və təmir edən, hərbi sursat, partlayıcı maddələr və pirotexnika məmulatlarını istehsal edən müəssisə və obyektlər, habelə bu sahələrdə iş görən elmi-tədqiqat və təcrübə konstruktor idarələri (bu müəssisə və obyektlər dövlət konvensiya proqramına uyğun olaraq, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin qərarı və Milli Məclisin rəzolu ilə özəlləşdirilə bilər);

8. Mülki müdafiə və səfərbərlik təyinatlı obyektlər;

9. Maliyyələşdirilmə mənbəyindən asılı olmayaraq, dövlət mülkiyyətində olan bütün tip təhsil müəssisələri (ali və orta ixtisas təhsil müəssisələri Azərbaycan Respublikası Prezidentinin qərarı və Milli Məclisin rəzolu ilə özəlləşdirilə bilər);

10. Bütüncü vəsaiti hesabına maliyyələşdirilən bütün müəssisə, idarə və təşkilatlar;

11. Geologiya, kartoqrafiya-geodeziya, hidrometeorologiya xidməti, ətraf mühiti və təbii mühafizə xidmət müəssisələri və idarələr;

12. Sanitar-epidemioloji, baytarlıq, meşə və bitki mühafizəsi xidməti müəssisə və idarələri, dövlət bitkilərin karantin müfəttişliyi, texniki nəzarət müfəttişlikləri;

13. Patent xidməti, standartlaşdırma və meteorologiya idarələri, habelə məşin-sınaq stansiyaları;

14. Dövlət əhəmiyyətli meliorasiya və su təsərrüfatı obyektləri və qurğuları, habelə onların istismarı müəssisə və obyektləri;

15. Dövlət əhəmiyyətli avtomobil və dəmir yolları, körpülər və tunellər, habelə onlara xidmət edən idarə və təşkilatlar;

16. Narkotik və zəhərli maddələr istehsalı müəssisələri, habelə onları əskən, becərən, emal edən və saxlayan müəssisələr;

17. Tədris, hidroqrafiya, xilasetmə işlərini həyata keçirən və neft dağılmış sahələri təmizləyən donanma, gəmi hərəkəti müfəttişliyinin əmlakı;

18. Dövlət damazlıq və cins toxumçuluq təsərrüfatları, seleksiya-hibrid mərkəzləri, dövlət toxumçuluq müfəttişlikləri, kənd təsərrüfatı üzrə sınaq laboratoriyaları və stansiyaları;

19. Ağır sənaye və məişət tullantılarını, maye və ağır radioaktiv tullantıları basdırmaq üçün müəssisə, obyekt və avadanlıqlar, heyvanlar basdırılmış sahələr;

20. Müalicə-istehsalat və islah-əmək müəssisə və obyektləri;

21. Bakı metropoliteni;

22. Qəbiristanlıq və krematoriyalar;

23. Əhalinin sosial müdafiəsi təşkilatları və idarələri, uşaq evləri, körpələr evləri, qocalar evləri, əlillər və qocalar üçün qəspital və sanatoriyalar, habelə psixiatriya, psixonevroloji, yoluxucu, onkoloji və dərzi-zohrəvi xəstəliklər, müalicə və profilaktika təşkilatları və idarələri.

Bazar iqtisadiyyatı şəraitində dövlət mülkiyyətinin idarə olunma formalarının əhəmiyyəti böyükdür. İlk növbədə mülkiyyət münasibətlərinin idarə olunması haqqında qanun qəbul edilmişdir. Bu qanun ölkənin milli sərvətinin istifadəsini və onun dövlət tərəfindən tənzimlənməsini əsas götürür.

Dövlət mülkiyyətinin idarə edilməsində bir sıra prinsiplərin gözlənilməsi tələb olunur. Bu prinsiplərdən biri də dövlət mülkiyyətinin özəlləşdirilməsi

prosesidir. Bu proses zamanı mərhələlik, növbəlik, qrup üzrə təsnifləşdirmə və s. formalar müəyyən edilir. Dünya təcrübəsində dövlət əmlakının idarə olunmasının formalarından biri olan özəlləşdirmənin məqsədləri və üsulları fərqli olduğu kimi, onun həyata keçirilməsi müddətləri də müxtəlifdir. Dünya təcrübəsi sübut edir ki, dövlət mülkiyyətinin özəlləşdirilməsi global bir proses kimi 2-3, hətta 5 illik dövrlə məhdudlaşır. Bu sahədə strateji məqsədlərə çatmaq üçün daha uzun vaxt, ilkin mərhələdə görülmüş işlərin tənqidi təhlili əsasında atılacaq növbəti addımların istiqamətləri və mahiyyətini müəyyənəlmək lazımdır.

Xarici sərmayəçilər dövlət əmlakının özəlləşdirilməsində, o cümlədən pul və çek auksionlarında, kommersiya müsabiqələrində, investisiya müsabiqələrində dövlət özəlləşdirmə opsiyonu əldə etməklə iştirak edə bilərlər. Dövlət özəlləşdirmə opsiyonu dövlət mülkiyyətinin özəlləşdirilməsində xarici sərmayəçilərin iştirakını təmin etmək məqsədilə dövrüyyəyə buraxılan ədsız (təqdim edənə) qiymətli kağızdır. Dövlət özəlləşdirmə opsiyonlarının buraxılışını Azərbaycan Respublikasının Əmlak Məsələləri Dövlət Komitəsi həyata keçirir. Xarici sərmayəçilər özəlləşdirmə opsiyonu əldə etmək üçün Dövlət Komitəsinə müraciət edirlər. Bu zaman xarici fiziki şəxslər və vətəndaşlığı olmayan şəxslər onların şəxsiyyətini təsdiq edən sənəd təqdim etməlidirlər. Xarici hüquqi şəxslər, müştərək müəssisələr isə özəlləşdirmə opsiyonu aldıqda, həmin hüquqi şəxsin və ya müştərək müəssisənin səlahiyyətli şəxsi tərəfindən verilmiş etibarnaməni təqdim etməlidirlər. Zəruri hallarda komitə təsis sənədlərinin və digər sənədlərin də təqdim olunmasını tələb edə bilər.

Hər özəlləşdirmə opsiyonu bir özəlləşdirmə çeki almaq hüququnu verir. Xarici sərmayəçilər çek auksionlarında iştirak edərkən sifariş zamanı təqdim etdikləri çeklərin miqdarında da özəlləşdirmə opsiyonunu silinmək üçün təqdim edirlər. Səhmlərin satışı məqsədilə keçirilən pul auksionlarında isə, təqdim edilən opsiyonların miqdarı çek auksionlarında səhmlərin özəlləşdirmə çeklərinə nisbətən formalaşan məzənnəsinə uyğun gəlməlidir.

Məlumdur ki, dövlət investisiya siyasətinin məzsi, resursları və dövlətin diqqətini köhnə və perspektivsiz istehsalatlardan milli və xarici investisiyaların artımına yönəltməyi stimullaşdırmaqdan ibarətdir. Bu da öz növbəsində iqtisadi cəhətdən səmərəli layihələrin reallaşdırılması hesabına köhnə istehsalatlarda tənəzzülün qarşısını almağa imkan verə bilər. Investisiya artımını stimullaşdırmağın ən mühüm şərtləri səhmləşdirmə və özəlləşdirmədir. Məhz bu şərtlər investisiya tələbatını ödəmək üçün bütün mənbələri hərəkətə gətirməyə imkan verir. Bu, o deməkdir ki:

- müəssisələr öz daxili kapital mənbələrindən yararlanmaq imkanını qazanır, yəni müəssisələrin öz vəsaitləri dövrüyyəyə buraxılır;

- onların qarşısında daxili və beynəlxalq fond bazarlarında səhmlərin emissiyası hesabına investisiya ehtiyatlarını səfərbər etmək perspektivi açılır;

- özəlləşdirmənin vaucher mərhələsi əhalinin paylarını və o cümlədən əvvəllər istifadə oluna bilməyən sərbəst vəsaitlərin müvafiq kollektiv investisiya institutları vasitəsilə (payçı investisiya fondları, sığorta şirkətləri və s.) dövrüyyəyə cəlb etməyə imkan verir;

- səhmləşdirmə nəticəsində müəssisələrin investisiya cəlb ediciyinin artması, maliyyə-sənaye qruplarının yaradılması və iqtisadi inkişafın dəstəklənməsi məqsədilə onların investisiya imkanlarından istifadə edilməsi prosesini stimullaşdırır;

- səhmləşdirmə rentabelli olmayan və zərərli işləyən istehsalatlarda dövlətin xərclərini azaldır və ona imkan verir ki, öz diqqətini ilk növbədə, sosial sahədə və infrastrukturda səmərəli layihələrin həyata keçirilməsinin üzərində cəmləndirsin. Başqa sözlə, dövlət tərəfindən iqtisadiyyatın ənənəvi qalq prinsipi üzrə maliyyələşdirmə siyasəti öz yerini investisiyaların uzunmüddətli kreditləşdirilməsi üzrə yeni dövlət kredit siyasətinə verir. Bu siyasəti möhkəmləndirmək üçün dövlət mülkiyyətinin satışından gələn daxilolmalardan bir hissəsini həmin məqsədə yönəltmək olar;

- nəhayət, onu qeyd etmək lazımdır ki, yalnız səhmləşdirmə nəticəsində iqtisadiyyata xarici investisiyaların cəlb olunması mümkündür.

Şərqi Avropanın postkommunist ölkələrində, həmçinin respublikamızda əldə edilmiş təcrübənin yekunlarına əsaslanaraq, aşağıdakı özəlləşdirmə formalarından da istifadə edilməsinə icazə verilməsi məqsədauyğun olardı:

- 1) İcarəyə verilmiş əmlakın, müəssisə də daxil olmaqla, icarə müqaviləsinin satılma hüququ ilə bağlanmış-bağlanmamışından asılı olmayaraq, icarəçi tərəfindən auksiondan kənar və səhmləşdirilmədən satın alınması;
- 2) Kənd təsərrüfatı sistemində güzaştli özəlləşdirmə formasının tətbiqi;
- 3) Müəssisənin əmək kollektivinə birbaşa satılması;
- 4) Müəssisənin bütünlükdə və ya onun müstəqil fəaliyyət göstərə bilən ayrı-ayrı struktur vahidlərinin, tələb və təklifdən asılı olaraq investisiya və pul hərərlərində birbaşa satılması;
- 5) Müəssisənin müəyyən şərtlərlə satılması (investisiya qoyuluşu, iş yerlərinin saxlanılması və ya yeni iş yerlərinin yaradılması);
- 6) İncətor marağı doğurmayan müəssisələrin idiriyətə və ya əmək kollektivinə qiymət güzaştli etməklə satılması;
- 7) Hissə-hissə satılma hüququ ilə müəssisənin icarəyə və idarəetməyə verilməsi;
- 8) Dövlət Proqramına müvafiq olaraq, özəlləşdirilmə haqqında müvafiq icra hakimiyyəti orqanı qərar qəbul etdikdən üç ay sonra əmək kollektiv

müəssisə və obyektı satın almasa, onun digər fiziki və hüquqi şəxslərə satılması.

Bütün bunların həyata keçirilməsi nəticəsində mülkiyyət münasibətlərini müəyyən etmək və onun idarə edilməsinin istiqamətlərini göstərmək olar.

Azərbaycan iqtisadiyyatının dünya iqtisadi sisteminə qovuşması ilə nəticələnməyə islahatlar, o cümlədən özəlləşdirmə prosesi sözün əsl mənasında insanların şüurunda, həyat tərzində, idarəetmədə çevriliş deməkdir. Artıq Azərbaycanda sərbəst bazar iqtisadiyyatının qurulmasını təmin edən normativ-hüquqi baza yaradılmışdır. Bir sıra xarici dövlətlərin təcrübəsinə tənqidi yanaşmaqla, onların səhvlərini nəzərə almaqla, Azərbaycanda özəlləşdirmənin özünəməxsus modeli işlənib hazırlanmışdır. Bu gün fond bazarları vasitəsilə kapitalın sahələr üzrə sərbəst axınının təmin edilməsi, qiymətli kağızların likvidliyinin yüksəldilməsi və səhm alıcılarının risk səviyyəsinin azaldılması məqsədilə investisiya fondlarının yaradılması (xarici investisiya fondu, çek investisiya fondu və s.) dövlət mülkiyyətinin idarə edilməsində rəqabət mühitinin formalaşmasına və bazar münasibətlərinin inkişafına şərait yaradır.

17.4. Xarici iqtisadi fəaliyyətin dövlət tənzimləməsi və idarə edilməsi

Azərbaycan müstəqillik əldə etdikdən sonra onun iqtisadiyyatının inkişaf və strukturunda mühüm mütərəqqi dəyişikliklər baş vermişdir. Bu dəyişikliklərin mütərəqqi xarakter daşması başlıca olaraq sahələrarası dövlət tənzimləmə və idarəetməsində də özünü göstərmişdir. Müasir şəraitdə ölkədə fəaliyyət göstərən sahələrarası dövlət idarəetməsi bazar prinsiplərinə uyğun olaraq dünya təsərrüfatına inteqrasiyanı təmin edə bilən xarici iqtisadi fəaliyyət strategiyasının işlənib hazırlanmasını tələb edir.

Ölkədə xarici iqtisadi əlaqələrin liberallaşdırılması nəticəsində idxal və ixracın tənzimlənməsinin tarif metodları qeyri-tarif metodları ilə əvəz edilir, qiymət, valyuta və idxal-ixrac siyasəti sahəsində fəaliyyətin idarəetmə orqanları tərəfindən əlaqələndirilməsi həyata keçirilir. Daxili bazarda rəqabətin tənzimlənməsi əsasən Azərbaycanın müasir gömrük qanunvericiliyi bazasında gömrük tarifləri ilə təşkil edilir. Bu da öz növbəsində ölkənin ümumi qəbul edilmiş qaydalara uyğun olaraq beynəlxalq iqtisadi-ticarət sisteminə inteqrasiyasına imkan verir.

Sahələrarası dövlət idarəetməsi milli iqtisadiyyatın inkişafının tədricən aparılmasına şərait yaratmalı, müəyyən edilmiş struktur və sənaye siyasətinə söykənməli və liberallaşmanın fərdi uyğunluq şəraitində aparılmasını təmin etməlidir. Dövlət öz tənzimləyici rolunu həyata keçirməklə bu sahədə

fəaliyyət göstərmək üçün mövcud olan beynəlxalq təcrübə və qaydalara riayət etməlidir.

Hal-hazırda dünya təcrübəsində dövlət tənzimləməsinin müxtəlif metod və üsulları mövcuddur. Bu üsullardan ən əsası proqnozlaşdırma, orta müddətli indikativ planlaşdırma, operativ tənzimləmə, kredit və fiskal xarakterli hüquqi formalarda daxildir. Xarici iqtisadi fəaliyyətdə uzunmüddətli dövlət tənzimləməsi sahələrin inkişafının strateji planlaşdırılması və proqnozlaşdırılmasını nəzərdə tutur. Ölkədə rəqabət qabiliyyətli məhsullar istehsal etmək, dünya bazarlarına çıxmaq, iqtisadiyyatın intensivləşdirilməsini təmin etmək, milli təsərrüfatı modeləşdirmək, struktur dəyişikliklərinin aparılması və sosial problemlərin həll edilməsi zəruri şəkildə bu strategiyaların formalaşmasında əsasdır.

Ümumiyyətlə uzunmüddətli tənzimləmə iqtisadi cəhətdən inkişaf etmiş ölkələr üçün xarakterikdir. Bunun nəticəsi həmin dövlətin iqtisadi siyasətində öz əksini tapır ki, bu da qısa bir müddətdə yüksək iqtisadi nəticələr əldə etməklə dünya bazarlarında öz mövqelərini möhkəmləndirməyə imkan verir. Beynəlxalq təcrübəyə əsaslanaraq qeyd etmək olar ki, orta müddətli dövlət tənzimləməsi özəl sektor və dövlət mövqeyinin əlaqələndirilməsinə şərait yaradan indikativ planlaşdırma yolu ilə həyata keçirilir. Burada hökumət iqtisadiyyatın aparıcı sahələri üzrə məqsədləri müəyyənləşdirir və tələb olunan kapital qoyuluşunu, eləcə də artım sürətini təyin edir. Bunun nəticəsində sahələrarası inkişaf proqramları işlənib hazırlanır.

Hər bir ölkənin qısamüddətli dövlət tənzimləməsi operativ xarakter daşıyır. Dövlətin bu tədbirlərinin həyata keçirilməsi başlıca olaraq inflyasiya və böhranların aradan qaldırılmasına və eləcə də milli mənafehin qorunmasına kömək edir. Deməli, bu cür tənzimləmədə vergi, qiymət və kreditlər, lisenziya və tariflər öz əksini tapır.

Xarici iqtisadi fəaliyyətdə dövlət tənzimləməsi mexanizmi və istifadə edilən iqtisadi metodlar ölkənin qanunvericilik aktlarına əsaslanır və sahələrarası daxili iqtisadi proseslərə dolayı yolla təsir etməklə həyata keçirilir. Bura ilk növbədə ixracın stimullaşdırılması, sığorta sistemi, qiymət mexanizmi, vergi, gömrük tənzimlənməsi və maliyyə-kredit sistemi daxil edilir. Qeyd edilən iqtisadi metodlarla yanaşı inzibati metodlardan da istifadə edilir. Bu metod vasitəsilə iqtisadiyyata birbaşa müdaxilə olunur ki, bu da öz növbəsində hökumətin mövcud normativ aktları əsasında qısamüddətli tənzimləmə və idarəetmə formaları vasitəsilə həyata keçirilir.

Xarici iqtisadi fəaliyyətin dövlət tənzimlənməsində və idarə edilməsində göstərilən metodlarla yanaşı, dünya təcrübəsində təşkilati-hüquqi metodlardan da istifadə olunur. Bura başlıca olaraq antiinhisar tənzimlənmə və idarəetmə daxil edilir ki, bu da bazar iqtisadiyyatının inkişafı ilə əlaqədar kiçik və orta sahibkarların mənafehinin qorunmasına xidmət edir. Bütün ba-

zar iqtisadiyyatı ölkələrində antiinhisar qanunlar və müvafiq qanunvericilik aktları fəaliyyət göstərir.

Qeyri-tarif məhdudlaşdırması ölkənin daxili bazarına, xarici ölkənin mallarının nüfuz etməsinə mane olmaq üçün tətbiq edilən kompleks tədbirlərdən ibarətdir. Bu cür tədbirlərin həyata keçirilməsinin məqsədi əmtəə idxal edən ölkələrdə rəqabətin gücləndirilməsi ilə yanaşı həm də milli sənayenin, əhalinin sosial şəraitinin, ətraf mühitin, milli və dini, mədəni təhlükəsizliyin qorunmasını təmin etməkdən ibarətdir. Müasir şəraitdə beynəlxalq təcrübəyə əsaslanan qeyri-tarif məhdudlaşdırması əsasən beş qrupa bölünür:

- Birincisi, xarici ticarətin formalaşmasında dövlətin iştirakının olması;
- İkincisi, gömrük rüsumları və əmtəələrin mənsəyinin və ölkələrin müəyyənəşdirilməsi;
- Üçüncü qrupa malların qablaşdırılması, sanitariya-gigiyena normaları və ekologiya üçün təhlükəsizlik normaları ilə əlaqədar olan standartlara riayət etmək;
- Dördüncü qrup idxal və ixracın miqdarı və valyuta məhdudyyətidir;
- Beşinci qrupa daxil olan amillər idxal depoziti, sərhəd vergi rejimlərinin, tariflərin dəyişdirilməsinə qoyulan məhdudyyətlərdir.

Dünya ölkələrinin təcrübəsində xarici ticarətin qeyri-tarif məhdudlaşdırma sistemində inzibati rəqlamentləşdirmə metodlarından geniş istifadə olunur. Bu da öz növbəsində ayrı-ayrı malların ölkəyə daxil olmasına yönəldilən müxtəlif növ miqdar və dəyər məhdudlaşdırılmasıdır. Bunlar qadağa, kvotalar, lisenziyalaşdırma, subsidiyalar özündə birləşdirir. İdxal və ixracda qadağalar beynəlxalq təcrübədə qəbul edilmiş məcburi tədbirlərdir. Bu, öz növbəsində prinsiplə xarakterə malik olmaqla müəyyən edilmiş qərarlara əsaslanır.

Xarici iqtisadi fəaliyyətdə ticarətin qeyri-tarif məhdudlaşdırılmasında istifadə olunan ən mühüm vasitələrdən biri də kvotalardır. Kvotalar adətən idxal və ixrac olunan malların dəyərini və kəmiyyətini məhdudlaşdırır və eləcə də müəyyən müddət ərzində ayrı-ayrı mallara, ölkələr və ölkə qruplarına tətbiq edilir. Dünya təcrübəsində kvotalar müxtəlif şəkildə tətbiq edilir: qlobal, fərdi, mövsümi, tarif və digər məhdudyyət faizləri vasitəsilə.

Xarici iqtisadi fəaliyyətin dövlət tənzimlənməsində və idarə edilməsində, xarici ticarətdə lisenziyalaşdırmanın aparılması vacibdir. Bu, başlıca olaraq marağı olan firmaların xaricə mal aparmaq və götürmək xahişi ilə icazənin verilməsi deməkdir. Xarici ticarətin tənzimlənməsinin vasitələrindən biri də antidempinq tədbirləridir. Bu vasitənin başlıca məqsədi rəqiblərin aradan çıxarılmasını üçün malların ölkədən xarici bazarlara aparılması və daxili bazara nisbətən ucuz satılması deməkdir. Dempinqin müəyyən edilməsi üçün əsas meyar kimi ölkədən xarici bazarlara aparılan

malların faktiki qiymətinin ixracatçı ölkənin mallarının daxili bazarlarındakı qiymətlə müqayisə edilməsi götürülür. Sahələrarası dövlət idarəetməsində qeyd edilənlərin nəzərə alınması xüsusi ölkədaxili bazarların qorunmasına şərait yaratmağa imkan verir. Dövlət idarəçiliyində iqtisadi tənzimlənmənin ən geniş yayılmış metodlarından biri də gömrük-tarif tənzimləməsidir ki, bu da bütün malların ölkə sərhəhdindən keçmə prosesində idxal-ixrac prosesinə müəyyən təsiri nəzərdə tutur.

Xarici iqtisadi fəaliyyətin təmin edilməsi və beynəlxalq ticarətin asanlaşdırılması üçün vahid prinsip və normalara əsaslanan bir sıra beynəlxalq təşkilat və birliklər fəaliyyət göstərir. Bunlara Ümumdünya Ticarət Təşkilatı, Avropa İqtisadi komissiyaları, Gömrük Əməkdaşlığı üzrə Şura, Ümumdünya Gömrük Təşkilatı və s. daxildir. Bu təşkilatlar milli tarif tənzimlənməsi sistemlərinə daxil olaraq fəaliyyət göstərir.

Qeyd etdiyimiz kimi, gömrük tarifləri xarici iqtisadi fəaliyyətin tənzimlənməsinin əsas elementlərindən biri kimi götürülür. Gömrük tarifləri bir neçə funksiyaya yerinə yetirir. Bu funksiyalar ölkənin milli istehsalının xarici rəqabətdən qorunmasına, dövlət büdcəsinə gəlirlərin təmin edilməsinə, eyni zamanda ölkənin tədiyyə balansına öz təsirini göstərir. İnkişaf etmiş ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, gömrükdə üç tarif sistemi tətbiq edilir: tək sütunlu, qoşa sütunlu və üç sütunlu tarif sistemləri (bir qanunla tətbiq edilən gömrük tariflərinə "muxtər tarif", qoşa sütunlu tarif sistemində hər mal üçün iki vergi dərəcəsi "maksimum-minimum" anlayışı, üç sütunluda – üç müxtəlif vergi dərəcəsi tətbiq edilir). Xarici iqtisadi fəaliyyətin dövlət tənzimlənməsində və idarə edilməsində gömrük rüsumlarının tətbiqi əsas göstəricilərdən hesab edilir.

Dövlət idarəetmə orqanları tərəfindən qanunvericilik qaydasında idxal olunan mallar üzrə beynəlxalq və milli standartlara, istehsal normalarına və eləcə də texniki tələblərə uyğunluğunun yoxlanılması üçün kompleks qaydalar müəyyən edilir. Bu qaydalardan biri də ölkəyə gətirilən bütün məhsulların sertifikatlaşdırılmasıdır.

Xarici iqtisadi fəaliyyətin tənzimlənməsində geniş istifadə olunan iqtisadi vasitələrdən biri də ixrac fəaliyyətinin həyata keçirilməsində birbaşa maliyyələşdirmədir. Belə maliyyələşdirmə dövlət büdcəsində firmalara gəlir əldə etmək və məhsulun maya dəyəri və xarici satış qiyməti arasındakı fərq aradan qaldırmaq üçün dotasiya verilməsi yolu ilə həyata keçirilir. Xarici iqtisadi fəaliyyətin dövlət idarəetməsində firmalardan tutulan vergilərin həcminin xarici ixracın həcmindən asılı olaraq birbaşa azaldılması da nəzərdə tutulur. Müəssisə və firmalara dəstək vermənin bir üsulu da kreditlərin verilməsidir. O, daxili və xarici kreditlərin verilməsi yolu ilə həyata keçirilə bilər. Daxili kreditlərdən fərqli olaraq xarici kreditləşdirmə idxalçılara mal

göndərən ixracatçıların maliyyə və mal kreditləri ayrılması formalarında həyata keçirilir.

Xarici iqtisadi fəaliyyətin həyata keçirilməsində sığorta işi də mühüm rol oynayır. O, iki istiqamətə - daxili və xarici istiqamətlərə bölünür. Birinci istiqamət dövlət tərəfindən həyata keçirilir və ixrac edən istehsal sahələrinə iri kapital qoyuluşları üzrə riskin bir hissəsinin qarşısının alınmasına xidmət edir. Xarici sığortanın həyata keçirilməsində dövlət ixrac üzrə siyasi və ticarət risklərinin bir qismini öz üzərinə götürmüş olur. Siyasi risklərə müharibə, dövlət çevrilişi, siyasi vəziyyətin dəyişməsi, tətillər və s. kimi risklər daxildir. Ticarət risklərinə isə valyuta kurslarının dəyişməsi, müflisləşmə, gömrük və vergi sistemlərində ola biləcək dəyişikliklər daxil edilir.

Xarici iqtisadi fəaliyyətin dövlət tənzimlənməsində sənaye məhsullarının istehsalında rəqabət qabiliyyətli məhsulların xüsusi çəkisinin olması da əsas amillərdən biri hesab edilir. Bunun üçün bazar informasiyasının toplanması yolu ilə məhsul növləri üzrə rəqabət, yeniliklər və s. xüsusiyyətlər nəzərə alınır.

Dövlət orqanları statistik göstəricilərin toplanması, təhlili nəticəsində xarici iqtisadi fəaliyyətin səviyyəsini müəyyən edə bilər. Dövlət öz missiyasını yerinə yetirmək məqsədilə səfirlik, ticarət təşkilatları vasitəsilə məlumat toplaya bilər.

III BÖLMƏ

DÖVLƏT İDARƏÇİLİYİNİN TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİ

XVIII FƏSİL. AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASININ DÖVLƏT HAKİMİYYƏT-İDARƏETMƏ ORQANLARI SİSTEMİ

18.1. Azərbaycan Respublikasında dövlət orqanları sisteminin təşkil prinsipləri

Azərbaycan dövləti – Azərbaycan xalqı tərəfindən yaradılan və beynəlxalq hüququn subyekti olan müstəqil, demokratik, hüquqi, dünyəvi, unitar respublikadır. Azərbaycan Respublikası dövlət müstəqilliyini 1991-ci il oktyabrın 18-də bərpa etmişdir. Respublikanın tərkibinə bir muxtar qurum – Naxçıvan Muxtar Respublikası, 66 rayon, 70 şəhər, 13 şəhər rayonu, 130 şəhər tipli qəsəbə və 4354 kənd yaşayış məntəqəsi daxildir. Dövlət dili Azərbaycan dilidir. Azərbaycan Respublikası Avropa və Asiyanın qovşağında, Cənubi Qafqazın cənub-şərq hissəsində yerləşir və şimaldan Rusiya Federasiyası, cənubdan İran İslam Respublikası, qərbdən Türkiyə, Gürcüstan və Ermənistan Respublikaları, şərqdən Xəzər dənizi vasitəsi ilə Qazaxıstan və Türkmənistanla həmsərhəddir.

Azərbaycan Respublikasında dövlət suverenliyi şəriksizdir, dövlət hakimiyyəti hakimiyyətin bölgüsü prinsipinə əsaslanır, ərazisi vahid, toxunulmaz və bölünməzdir, burada yalnız Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qanunları qüvvədədir. 1995-ci il noyabrın 12-də keçirilən referendum nəticəsində Azərbaycanın beynəlxalq hüququn fundamental prinsipləri və normalarına uyğun yeni konstitusiyası qəbul olunmuşdur. Konstitusiyanın 1-ci maddəsində göstərilir ki, "Azərbaycan Respublikasında dövlət hakimiyyətinin yeganə mənbəyi Azərbaycan xalqıdır". Konstitusiyanın 12-ci maddəsinə əsasən, dövlətin ali məqsədi insan və vətəndaş hüquqları və azadlıqlarının təmin edilməsidir. Konstitusiyanın preambula hissəsində Azərbaycan dövlətinin məqsədləri kimi aşağıdakılar müəyyən edilmişdir:

- dövlətin müstəqilliyini, suverenliyini və ərazi bütövlüyünü qorumaq;
- Konstitusiyaya çərçivəsində demokratik quruluşu 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;
- ümumşəxsi dəyərlərə sadıq olaraq, bütün dünya xalqları ilə dostluq, sülh və əmin-amanlıq şəraitində yaşamaq, bu məqsədlə qarşılıqlı fəaliyyət göstərmək.

Bütün dünyada olduğu kimi Azərbaycan Respublikasında da dövlət hakimiyyət-idarəetmə orqanları sistemi müəyyən prinsiplər əsasında qurulur və fəaliyyət göstərir. Müasir dövrdə dövlət hakimiyyəti və idarəetmə orqanları sisteminin söykəndiyi prinsiplər ümumi dövlət idarəetmə sistemi baxımından mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bu prinsiplər hər bir dövlətin ərazi quruluşu, dövlət quruluşu, siyasi rejimi, tarixi-mədəni və nəhayət, dövlətçilik ənənələrinə söykənir və adətən ölkə konstitusiyasında, qanunlarında öz əksini tapır.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının ən mühüm təyinatından biri dövlətin hakimiyyət və idarəetmə orqanları sisteminin formalaşdırılmasından ibarətdir ki, bu orqanlar vasitəsi ilə dövlət öz funksiyalarını həyata keçirir. Bu sistem yalnız səlahiyyətləri Konstitusiya ilə müəyyənləşdirilən dövlət hakimiyyəti orqanlarını deyil, həm də şaquli və üfqi istiqamətdə qurulmuş və müxtəlif təbəçilik dərəcəsini əks etdirən çoxsaylı digər orqan və idarələri də özündə birləşdirir ki, onların məcmusu vahid və səmərəli fəaliyyət göstərməli olan hakimiyyət sistemi kimi dövlət mexanizmini təşkil edir. Dövlətdə və cəmiyyətdə ilk növbədə təşkilatçı rolunu oynayan dövlət hakimiyyəti orqanları bu mexanizmin mühüm tərkib hissələridir. Beləliklə, **dövlət orqanı** dövlət mexanizminin qanunauyğun şəkildə yaradılan, xüsusi struktur, ictimai həyatın konkret sahəsində idarəetmə səlahiyyətlərinə malik olan və bu mexanizmin digər hissələri ilə üzvi qarşılıqlı vəhdətdə vahid tənə təşkil edən tərkib hissəsidir. «Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununda deyilir ki, qanunvericilik aktları ilə müəyyən edilmiş hüdudlarda dövlətin məqsəd və funksiyalarını həyata keçirən, qanunvericiliyə uyğun olaraq yaradılmış dövlət qurumu dövlət orqanı adlandırılır. Öz funksiyalarını həyata keçirmək üçün hakimiyyət səlahiyyətlərinə malik olan dövlət orqanı dövlət hakimiyyət-idarəetmə sisteminin struktur vahididir.

XVIII əsrdən başlayaraq konstitusiya çərçivəsində hakimiyyət strukturlarının yaradılması və dövlət mexanizminin təşkilində dünya təcrübəsində sınaqlardan çıxmış *hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipi* mühüm rol oynamışdır. Mahiyyət etibarilə fundamental olan bu prinsip bu gün də müasir dünyada əksər ölkələrin dövlət mexanizminin əsasını təşkil edir. Bu

prinsip həm də hüquqi dövlət quruculuğunun zəruri şərti kimi çıxış edir. Hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipinə əsasən dövlətdə demokratik siyasi rejim o zaman bərqərar ola bilər ki, dövlətin hakimiyyət funksiyalarını müstəqil dövlət orqanları - qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanları arasında bölüşdürülsün. Dövlətin üç əsas funksiyası – qanun yaradıcılığı, icra-sərəncam və hüquq-mühafizə funksiyaları müvafiq müstəqil dövlət orqanları tərəfindən həyata keçirilməlidir, əks halda hakimiyyətin bir orqanın əlində cəmlənməsi ölkədə diktatura rejiminin bərqərar olmasına gətirib çıxara bilər. Qeyd edək ki, hakimiyyətin bölgüsü prinsipi yalnız vətəndaş cəmiyyəti elementlərinin mövcud olduğu cəmiyyətlərdə özünə yer tapır və məhz bu halda hakimiyyətin funksional bölgüsünə və ixtisaslaşmasına, cəmiyyətdə ümumi hakimiyyət balansının əldə edilməsinə ehtiyac yaranır. Hakimiyyətin bölgüsü prinsipinin təşkilati-hüquqi potensialının reallaşdırılması yalnız dövlət idarəetmə funksiyalarını müəyyənləşdirməyə deyil, həm də hakimiyyətin müxtəlif qollarına aid olan və dövlət hakimiyyətinin həyata keçirilməsinin vahid kompleksini təşkil edən dövlət orqanları sisteminin yaradılması və inkişaf etdirilməsinə imkan verir.

Müasir dövrdə inkişaf etmiş demokratik ölkələrdə hakimiyyətin üç qolu arasında səmərəli çəkilmə və tarazlaşdırma mexanizmi formalaşmışdır. Bu mexanizm hakimiyyətin təbiət etibarilə vahidliyini saxlayaraq onun səmərəli həyata keçirilməsini təmin edir. Məsələn, qanunvericilik funksiyasını həyata keçirən parlamentin fəaliyyətinə konstitusiya nəzarəti orqanları tərəfindən nəzarət edilir; parlamentin hökumətin operativ işinə müdaxiləsinə yol verilmir; icra hakimiyyəti veto hüququndan istifadə edərək parlamentin qəbul etdiyi hər hansı qanunun icrasını dayandıra bilər və s. İcra hakimiyyəti isə əksər hallarda qanun xarakterli normativ-hüquqi aktlar qəbul etmək səlahiyyətinə malik olur, lakin bu aktlar parlament tərəfindən ləğv edilə bilər. Eyni zamanda, icra hakimiyyətinin başçısı Konstitusiya Məhkəməsinin müvafiq sanksiyası əsasında parlament tərəfindən vəzifədən kənarlaşdırıla bilər və s. Bu qayda ilə məhkəmə hakimiyyəti də hakimiyyətin digər iki qolu ilə qarşılıqlı əlaqəli fəaliyyət göstərir.

Hakimiyyət bölgüsü prinsipi Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında da öz əksini tapmışdır ki, bu da sadəcə dövlət orqanlarının müxtəlif qruplarını müəyyən etmir, həm də onların yerinə yetirəcəyi müxtəlif funksiyaları müəyyənləşdirir. Bu prinsipə uyğun olaraq Azərbaycanda dövlət orqanları qanunverici, icra və məhkəmə orqanlarına ayrılır ki, bunlar da uyğun olaraq dövlət hakimiyyətinin əsas funksiyalarını (qanun yaratma, icra-sərəncam və hüquq-mühafizə) yerinə yetirirlər. Bu orqanlar Azərbaycan dövlətinin konstitusiya ilə müəyyən olunan hakimiyyət-idarəetmə sisteminin əsasını təşkil edir. Bu zaman nəzərdə

qanunların və ya digər hüquqi aktların normalarına uyğun olaraq xüsusi qaydada yaradılır və dövlətin adından çıxış edərək fəaliyyət göstərir. Yalnız dövlət bu orqanların fəaliyyət qaydalarını, onların hüquq və vəzifələrinin, səlahiyyət və məsuliyyətinin həcmi müəyyənləşdirir. Bu o deməkdir ki, müəyyən olunmuş qaydalardan kənarında dövlət orqanı yaradıla və fəaliyyət göstərə bilməz. Hakimiyyət heç kim tərəfindən mənimənilə bilməz və ya hakimiyyət səlahiyyətlərini özbaşına məniməmək qanunla yolverilməzdir.

Konstitusiyada dövlət hakimiyyəti orqanlarının yaradılması üsulu və qaydaları müəyyən olunmuşdur. Azərbaycanca dövlət hakimiyyəti ölkə Prezidenti, Milli Məclis, Nazirlər Kabineti, məhkəmələr tərəfindən həyata keçirilir. Bu dövlət orqanları Konstitusiyada dəyişiklik edilmədən ləğv oluna və ya dəyişdirilə bilməz. Bu orqanların yaradılması xüsusi qəbul olunmuş qanunlara uyğun həyata keçirilməlidir, çünki hakimiyyət orqanlarının yaradılması və fəaliyyətinin bütün detallarını və xüsusiyyətlərini konstitusiyada nəzərə almaq mümkün deyildir. Dövlət hakimiyyəti orqanları təkcə qanunlarla deyil, həm də qanunaltı normativ aktlarla, məsələn, Prezident fərmanları ilə yaradıla bilər. Bunu hər şeydən əvvəl icra hakimiyyəti orqanlarının strukturu və səlahiyyətlərinə aid etmək olar. Dövlət hakimiyyət orqanları üçün xarakterik cəhət onların dövlət hakimiyyətini, dövlətin vəzifələrini həyata keçirmək üçün yaradılmasıdır (məsələn, Milli Məclis Azərbaycan Respublikasının nümayəndəli və qanunverici orqanı, Prezident - dövlət başçısı və icra hakimiyyətinin rəhbəridir və s.). Dövlət orqanlarının vəzifə və funksiyaları Konstitusiyaya, qanunlar, nizamnamələr və digər qanunverici aktlarla müəyyən olunur. Dövlət hakimiyyət orqanının əlaməti kimi onun hakimiyyət səlahiyyətlərini qeyd etmək lazımdır. Bu, o deməkdir ki, onun qərarları ümumməcburi xarakter daşıyır və bu qərarların icrası üçün lazım gələrsə, dövlət məcburetindən istifadə oluna bilər. Dövlət hakimiyyəti orqanları normativ aktlar qəbul edirlər ki, bu aktlarda vətəndaşların, ictimai təşkilatların və vəzifəli şəxslərin öz hüquqlarından istifadə etmək, vəzifələrini yerinə yetirmək və dövlətlə vətəndaşlar arasındakı münasibətləri tənzimləmək qaydaları müəyyən olunur.

Mövdu prinsiplər içərisində Qərb ədəbiyyatında xüsusi qeyd olunan dörd dayaq prinsipi mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bu, dövlət hakimiyyət orqanlarının təşkili və fəaliyyətinin əsaslarını müəyyənləşdirən *accountability* – cavabdehlik, *transparency* – şəffaflıq, *predictability* – gözlənilənlik və *participation* – iştirakçılıq prinsipləridir. Bu dayaqlar dövlət orqanının və ümumilikdə, dövlət hakimiyyət-idarəetmə sisteminin qiymətləndirilməsi mexanizmini özündə əks etdirir.

Dövlət hakimiyyət orqanları sisteminin çox mühüm prinsipi onun *seçkilil* olmasından ibarətdir. Bu prinsip Azərbaycan Respublikasının Prezidenti, Milli Məclisi kimi ali nümayəndəli orqanların formalaşdırılmasına və digər

yüksək vəzifəli şəxslərə aiddir. Bu prinsip həmçinin dövlət hakimiyyət orqanlarının formalaşdırılması və fəaliyyətində *vətəndaşların iştirakı* prinsipi ilə sıx bağlıdır. Vətəndaşlar ilk növbədə nümayəndəli dövlət hakimiyyəti orqanlarına və yerli özünüidarəetmə orqanlarına seçkilərdə iştirak edirlər. Qeyd etmək lazımdır ki, vətəndaşların dövlət hakimiyyət orqanlarındakı fəaliyyəti *peşəkarlıq prinsipi* əsasında qurulan dövlət qulluğu formasında da həyata keçirilə bilər.

Dövlət hakimiyyət orqanlarının fəaliyyət prinsipi kimi vətəndaşların onların *fəaliyyətindən və ya fəaliyyətsizliyindən* yuxarı orqana və ya məhkəməyə *şikayət hüququndan* ibarətdir. Konstitusiyaya ilə müəyyən olunan bu hüquq dövlət hakimiyyət orqanlarının fəaliyyətinin qanunauyğunluğunu və səmərəliliyini yüksəltməyə, vətəndaşların konstitusiyaya ilə müəyyən edilmiş hüquqlarının qorunması və konstitusiyalı dövlət quruluşunun müdafiəsinə xidmət edir.

Mühüm məsələlərdən biri də dövlət orqanları sisteminin formalaşdırılması və fəaliyyət qaydalarında *aşkarlığın və açıqlığın* olmasıdır. Bu prinsip dövlət hakimiyyət orqanlarının fəaliyyətinin kütləvi informasiya vasitələrində geniş işıqlandırılmasını, onların işi, qarşısında duran problemlər barədə əhalinin müntəzəm olaraq məlumatlandırılmasını nəzərdə tutur. Aşkarlıq prinsipi dövlət hakimiyyət orqanlarının əhali ilə daha sıx qarşılıqlı fəaliyyəti, dövlət hakimiyyət orqanlarının formalaşdırılması və fəaliyyət qaydalarına ictimaiyyət tərəfindən nəzarətin həyata keçirilməsini nəzərdə tutur.

Mərkəzləşdirmə və qeyri-mərkəzləşdirmənin optimal nisbəti prinsipi müasir dövrdə hakimiyyət orqanlarının, xüsusilə icra hakimiyyəti orqanlarının təşkili və fəaliyyəti üçün əsas prinsiplərdən biridir. Bir tərəfdən yeni sistmə keçid, digər tərəfdən isə qloballaşma tələbləri mövcud icra hakimiyyəti orqanlarının strukturunda qeyri-mərkəzləşdirmə meylləri ilə müşayiət olunur. Bu baxımdan, müasir dövlətçilik təcrübəsində inzibati islahatların həyata keçirilməsi icra hakimiyyəti strukturu üçün maraqlı məqamları üzə çıxarır. Bu islahatlar prosesində qərar qəbulu səlahiyyətlərinin bir qismini yuxarı orqanlardan aşağı orqanlara, özəl sektora, vətəndaş cəmiyyətinin digər institutlarına, o cümlədən yerli özünüidarəetmə orqanlarına (bələdiyyələrə) ötürülməsi baş verir. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında dövlət hakimiyyət orqanları sistemi ilə yanaşı, bu sistmə daxil olmayan yerli özünüidarəetmə orqanlarının (bələdiyyələrin) yaradılması və fəaliyyət göstərməsi də təsbit olunmuşdur. Bu orqanlar xüsusi statusa malik olmaqla yanaşı, dövlət hakimiyyət orqanlarına xas olan bir sıra əlamətlərə malikdirlər – qanunla müəyyən olunmuş qaydaların yaradılması, bu orqanların strukturu və fəaliyyət göstərməsi, hakimiyyət səlahiyyətləri və s. Yerli özünüidarəetmə dövlət hakimiyyəti deyil, lakin onlar özünün xüsusi

səlahiyyətlərinə, cavabdehlik həcminə, hakimiyyət səlahiyyətlərinin reallaşdırılmasını təmin etmək üçün məcburetmə hüququna və s. malik uyğun orqanları olmadan fəaliyyət göstərə bilməzlər. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının özünəməxsusluğu ondan ibarətdir ki, bu orqanlar müəyyən ərazi vahidinin əhalisi tərəfindən formalaşdırılır, dövlət hakimiyyəti orqanlarına birbaşa təbə olurlar və əsasən yerli əhəmiyyətli məsələlərlə məşğul olurlar. Yerli özünüidarəetmə orqanları öz səlahiyyətlərini müstəqil şəkildə həyata keçirirlər. Dövlət hakimiyyət orqanları yerli özünüidarəetmənin inkişafına yardım edirlər.

Dövlət hakimiyyət-idarəetmə orqanlarının təşkili və fəaliyyəti üçün mühüm əhəmiyyət kəsb edən prinsiplərdən biri də *qənaətcillik prinsipi*dir. Bu o deməkdir ki, dövlət hakimiyyətinin həyata keçirilməsi mexanizmi çoxstrukturudur və gündəlik fəaliyyətini təmin etmək üçün böyük bürokratik aparata (ilk növbədə məmurlar aparatına) malikdir. Nəzərə almaq lazımdır ki, mahiyyətə qeyri-istehsal xarakterli bu mexanizmin saxlanması xərcləri dövlət büdcəsi hesabına həyata keçirilir. Bu baxımdan dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyi mövqeyindən çıxış etsək, icra hakimiyyəti orqanlarının qənaətcilliyi optimal xarakterli olmalıdır. Yəni, icra hakimiyyəti orqanları öz funksiya və səlahiyyətlərini cari ildə əvvəlcədən proqnozlaşdırılmış optimal qaydada həyata keçirməlidir.

Dövlət idarəetmə orqanının fəaliyyətinin təşkilati-prosedur məsələlərinin tənzimlənməsi və təşkilatın daxili qaydaları *dövlət orqanının rəqlamenti* ilə müəyyənəşdirilir. Reqlamentdə işin təşkilini tənzimləyən norma və qaydalar; sessiyaların, qurultayların, konfransların, yığıncaqların, iclasların keçirilməsi qaydaları; rəhbər orqanların-strukturların formalaşdırılması prosedurları; gündəliyin müəyyən edilməsi və müzakirəsi qaydaları; qərar layihələrinin hazırlanması və qərar qəbulu qaydaları; köməkçi orqanların təşkili, onlara hüquq, səlahiyyət və vəzifələrin verilməsi qaydaları məsələləri təsbit edilir.

Dövlət orqanlarının strukturunun formalaşdırılması prosesi "*strategiya strukturu müəyyən edir*" prinsipinə əsaslanır və aşağıdakı mərhələlərdən ibarətdir:

- dövlət orqanının konkret məqsədlərinin müəyyənəşdirilməsi;
- bu məqsədlərə əsaslanan mühüm funksiyaların müəyyən edilməsi;
- funksiyadaxili fəaliyyət istiqamətlərinin müəyyənəşdirilməsi;
- hər bir istiqamətin metodoloji və texniki xarakteristikasının hazırlanması;
- resurs (maliyyə, kadr, maddi-texniki, informasiya), hüquqi (normativ-hüquqi tənzimləmə), metodik (yanaşma, metod, qayda, prosedur, reqlament), elmi (ideyalar, nəzəriyyələr, konsepsiyalar) və tədris təminatının yaradılması.

Beləliklə, dövlət hakimiyyət orqanı dövlət mexanizminin nisbi müstəqilliyə malik tərkib hissəsi olub dövlətin funksiyalarının həyata keçirilməsində iştirak edir, dövlətin adından və onun tapşırığı ilə fəaliyyət göstərir, dövlət-hakimiyyət səlahiyyətlərinə malik olur, dövlət tərəfindən müəyyən olunmuş struktura malik olur və ona məxsus olan təşkilati-hüquqi fəaliyyət formalarını tətbiq edir. Dövlət hakimiyyət orqanları dövlətin adından müəyyən hakimiyyət səlahiyyətlərini yerinə yetirən seçilmiş şəxslərdən və ya qanunla müəyyən edilmiş qaydada təyin olunmuş dövlət qulluqçularından ibarət ola bilər. Dövlət hakimiyyət orqanı bir şəxsin təmsalində da ola bilər, məsələn, ölkə prezidenti, baş prokuror, insan haqları üzrə nüvəkekil və s. Bu vəzifəli şəxslər konstitusiyaya normaları və ya qanun əsasında fəaliyyət göstərir və yalnız onları seçmiş və ya təyin etmiş şəxslər qarşısında cavabdehlik daşıyırlar. Qərarların qəbul olunma qaydasından asılı olaraq dövlət hakimiyyət orqanları təkbəşinə (prezident, nazirlik) və ya kollegial rəhbərlik prinsiplərinə əsaslanaraq bilirlər (nazirlər kabineti). Dövlət hakimiyyət orqanı dövlətin funksiyalarını və vəzifələrini yerinə yetirmək üçün müəyyən hüquqi və maddi-maliyyə vəsaitləri ilə təmin olunurlar. Dövlət orqanına xas olan əsas əlamətləri aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar:

- müəyyən sfera, sahə və regionda tənzimləmə, əlaqələndirmə və digər idarəetmə formalarını əhatə edən ictimai funksiyaların həyata keçirilməsi;
- hüquqi statusunun yuxarı dövlət orqanı tərəfindən müəyyən edilməsi;
- Konstitusiyaya və qanunlar çərçivəsində idarəetmə qərarları qəbul etmə hüququnun olması;
- dövlət büdcəsi tərəfindən maliyyələşdirilməsi;
- daxili struktur bölmələrinə və təsdiqlənmiş ştat cədvəlinə uyğun olaraq peşəkar heyətə (dövlət qulluqçularına) malik olması;
- dövlət orqanının təsis edən struktur (strukturlar) qarşısında hesabatlılıq. Dövlət orqanları müxtəlif əlamətlərə əsasən təsnifləşdirilirlər:
 - təşkil qaydasına və yerinə yetirdikləri vəzifələrin xarakterinə görə – nümayəndəli, icra-sərəncam, məhkəmə (hüquq-mühafizə) orqanları;
 - ərazi səlahiyyətlərinin miqyasına görə – mərkəzi və yerli orqanlar;
 - məsələləri həll etmək, qərar qəbul etmək qaydalarına görə – kollegial və təkbəşinə rəhbərlik orqanları;
 - qarşılıqlı təbəçilik prinsiplərinə görə – yuxarı və aşağı orqanlar;
 - səlahiyyətlərin məzmununa görə – ümumi, sahə, sahələrarası, ərazi orqanları və s.

«Dövlət qulluğu haqqında» qanuna görə Azərbaycan Respublikasında dövlət orqanları səlahiyyətlərinə görə aşağıdakı təsnifata bölünür:

- əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası ilə müəyyən edilən *ali dövlət orqanları* və *yuxarı dövlət orqanı* və ya Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyaya qanunları ilə müəyyən edilən

dövlət orqanları (AR Prezidenti, Prezident Administrasiyası, AR Nazirlər Kabineti, AR Milli Məclisi, AR Hesablama Palatası, AR Konstitusiyaya Məhkəməsi, AR Ali Məhkəməsi, AR Nazirlər Kabineti, Məhkəmə-Hüquq Şurasının Aparatı, AR İnsan hüquqları üzrə müvəkkilinin Aparatı) (1-ci kateqoriya dövlət orqanları);

- əsas səlahiyyətləri AR Konstitusiyası ilə müəyyən edilən Naxçıvan MR ali dövlət hakimiyyəti orqanı - Naxçıvan MR Ali Məclisi (2-ci kateqoriya dövlət orqanları);

- əsas səlahiyyətləri AR Konstitusiyası ilə müəyyən edilən dövlət orqanları - AR apellyasiya məhkəmələri, Naxçıvan MR Nazirlər Kabineti, Naxçıvan MR Ali Məhkəməsi (3-cü kateqoriya dövlət orqanları);

- əsas səlahiyyətləri AR Konstitusiyasına uyğun olaraq qanunla müəyyən edilən dövlət orqanları (AR Mərkəzi Seçki Komissiyasının Aparatı, Ağır Cinayətlərə dair İşlər üzrə AR Məhkəməsi, Ağır Cinayətlərə dair İşlər üzrə AR Hərbi Məhkəməsi, Naxçıvan MR İqtisad Məhkəməsi, Ağır Cinayətlərə dair İşlər üzrə Naxçıvan MR Məhkəməsi, Naxçıvan MR ərazisində Ağır cinayətlərə dair işlər üzrə hərbi məhkəmənin yurisdiksiyasını həyata keçirən müvafiq hərbi məhkəmə, Naxçıvan MR İqtisad Məhkəməsi, AR Korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Komissiyasının Katibliyi, Naxçıvan MR İnsan hüquqları üzrə müvəkkilinin Aparatı) (4-cü kateqoriya dövlət orqanları);

- əsas səlahiyyətləri ölkə Prezidentinin fərman və sərəncamları ilə müəyyən olunan dövlət orqanları (mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları və onlara bərabər tutulan icra hakimiyyəti orqanları, o cümlədən AR Prezidenti yanında olan müvafiq icra hakimiyyəti orqanları, Naxçıvan MR Mərkəzi Seçki Komissiyasının Aparatı, Milli Televiziya və Radio Şurasının Aparatı) (5-ci kateqoriya dövlət orqanları);

- əsas səlahiyyətləri ölkə Prezidentinin fərman və sərəncamları ilə, AR Nazirlər Kabinetinin aktları ilə müəyyən edilən dövlət orqanları (Nazirlər Kabineti yanında və ya onun qərarı ilə yaradılan orqanlar, dövlət agentlikləri və dövlət xidmətləri, Naxçıvan MR mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları, AR İnsan hüquqları üzrə müvəkkilinin regional mərkəzləri, Naxçıvan MR Televiziya və Radio Şurasının Aparatı) (6-cı kateqoriya dövlət orqanları);

- əsas səlahiyyətləri Prezidentin fərman və sərəncamları, yerli icra hakimiyyətlərinin başçıları və onların aktları ilə müəyyən edilən dövlət orqanları (yerli icra hakimiyyəti orqanları, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının yerli bölmələri; onların yanında, tabeliyində olan orqanlar, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında yaradılan dövlət agentliklərinin və xidmətlərinin yerli bölmələri, müvafiq icra hakimiyyəti orqanının tabeliyində olan orqanlar, əsas səlahiyyətləri AR Konstitusiyasına uyğun olaraq qanunla müəyyən edilən yerli dövlət orqanları - rayon (şəhər) məhkəmələri, hərbi

məhkəmələr (Naxçıvan MR ərazisində Ağır cinayətlərə dair işlər üzrə hərbi məhkəmənin yurisdiksiyasını həyata keçirən müvafiq hərbi məhkəmə istisna olmaqla) və yerli iqtisad məhkəmələri) (7-ci kateqoriya dövlət orqanları).

Konkret dövlət orqanlarının və onların bölmələrinin müvafiq kateqoriyalara aidliyi qanunvericilik əsasında müəyyən edilir. Dövlət orqanının bölməsi dövlət orqanının qanunvericilik aktlarında nəzərdə tutulmuş, yaxud müəyyən edilmiş qaydada təsis olunan elə struktur hissəsidir ki, ona həvalə edilmiş funksiyalar çərçivəsində həmin orqanın səlahiyyətlərinin bir hissəsini həyata keçirir. Dövlət orqanlarının bölmələri onlara həvalə edilmiş funksiyalara görə aparıcı və köməkçi bölmələrə bölünür.

18.2. Dövlət idarəetmə sisteminə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin konstitusion statusu

“Prezident” termini latın mənşəli “*praesidens*” sözündən götürülmüşdür və «irəlidə oturan» mənasını verir. Müasir dövrdə bu termin, öz səlahiyyətlərini seçki yolu ilə əldə edən dövlət başçısı anlamına gəlir. Prezidentlik institutu respublika üsuli-idarə formasına malik dövlətlərə xasdır. Bu institutun vətəni haqlı olaraq, ABŞ hesab olunur, belə ki, dövlət başçısının və icra hakimiyyətinin seçkili olması prinsipi ilk dəfə ABŞ-in 1787-ci ildə qəbul olunmuş Konstitusiyasında öz əksini tapmışdır. Azərbaycan üçün prezidentlik institutu yenidir. Azərbaycanda ilk dəfə prezidentlik institutu 1991-ci ildən tətbiq olunmağa başlamışdır (Prezident vəzifəsi Ali Sovetin 24 aprel 1991-ci ildə qəbul etdiyi Azərbaycan SSR-in Prezidenti haqqında qanunla təsis olunmuşdur) və onun formalaşması tarixi, milli xüsusiyyətlərin təsiri altında baş verir.

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti ümumi, birbaşa və bərabər seçki hüququ əsasında sərbəst, şəxsi və gizli səsvermə yolu ilə və səsvermədə iştirak edənlərin yarısından çoxunun səs çoxluğu ilə 5 il müddətinə seçilir. Prezidentin ümumi, birbaşa seçkilər yolu ilə müəyyənləşdirilməsi 5 il müddətində ona dövləti idarə etmək üçün siyasi mandat verir. Bunun nəticəsində o, cəmiyyətin etimadını qazanmış olur və hüquqi baxımdan ümumi siyasi maraqların ən nüfuzlu ifadəçisinə çevrilmiş olur. Yaşı 35-dən aşağı olmayan, Azərbaycan Respublikasının ərazisində on ildən artıq daimi yaşayan, seçkilərdə iştirak etmək hüququna malik olan, o cümlədən ağır cinayətə görə məhkum olunmayan, başqa dövlətlər qarşısında öhdəlikləri olmayan, ikili vətəndaşlığı olmayan, ali təhsilli Azərbaycan vətəndaşı Azərbaycan Respublikasının Prezidenti seçilə bilər.

Azərbaycan Respublikasında prezidentlik institutunun tətbiqi və öz əksini ölkə Konstitusiyasında tapması respublikada hakimiyyət bölgüsünün

müasir mexanizminin formalaşdırılmasına səbəb olmuşdur. Müxtəlif ölkələrdə hakimiyyət bölgüsü sistemində prezidentin yeri müxtəlif cür qiymətləndirilir. Prezidentli respublikalarda o, konstitusiyaya uyğun olaraq icra hakimiyyətinin başçısı hesab olunur (məs., ABŞ). Parlamentli respublikalarda prezident, adətən, dövlət başçısı kimi xarakterizə olunur, icra hakimiyyəti isə hökumətə tapşırılır. Azərbaycan Respublikasının 1995-ci ildə qəbul olunmuş Konstitusiyasında Prezidentin çox yüksək statusu müəyyənləşdirilmişdir. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti Azərbaycan dövlətinin başçısı (maddə 8), AR Silahlı Qüvvələrinin Ali Baş Komandanı (maddə 9) və icra hakimiyyətinin rəhbəridir (maddə 99).

Prezidentlik institutu özündə iki keyfiyyəti birləşdirir: dövlət orqanı (ölkə prezidentliyi) və ali vəzifəli şəxs. Ölkə prezidenti təbii olaraq orqanidir və mühüm qərarlar qəbul edərkən o, adətən, müxtəlif vəzifəli şəxslərlə, ictimai xadimlərlə, əhalinin müxtəlif təbəqələrinin nümayəndələri ilə məsləhətləşsə də qərarları müstəqil şəkildə qəbul edir və buna görə fərdi məsuliyyət daşıyır (bu məsuliyyət müxtəlif formalarda ola bilər). Konstitusiyaya formal olaraq Prezidentin öz siyasətini kiminləsə razılaşdırmasını tələb etmir. Lakin təcrübədə Prezident ölkədəki vəziyyəti nəzərə almalı olur, onun imkanları dövlət büdcəsinin vəziyyətindən asılı olur. Prezident ictimai rəyi, parlamentdəki qüvvələr nisbətini nəzərə almalı olur. Dövlət orqanı kimi o, qanunları imzalayır və ya geri qaytarır, Milli Məclisə seçkiləri, məhkəmələrə hakimləri (seçir) təyin edir, əfv edir və s. Ali vəzifəli şəxs kimi o, Təhlükəsizlik Şurasının, Nazirlər Kabinetinin iclaslarına sədrlik edir, Ali Baş Komandan olur, icra hakimiyyətinə rəhbərlik edir və s. Praktikada bu iki keyfiyyəti bir-birindən ayırmaq çox çətindir.

Prezident digər ali dövlət hakimiyyəti institutları ilə müqayisədə xüsusi statusa, səlahiyyətlərə və məsuliyyətə malikdir. Bu, ona ölkənin ictimai-siyasi həyatında mühüm rol oynamağa və dövlət idarəçiliyi prosesinə əhəmiyyətli təsir göstərməyə imkan verir. O, dövlət başçısı kimi digər dövlət orqanlarının yerinə yetirə bilməyəcəyi bir sıra xüsusi funksiyaları yerinə yerdir.

Birincisi, Azərbaycan Respublikasının Prezidenti dövlət başçısı kimi, ölkənin daxilində və xaricində Azərbaycan dövlətini təmsil edir, xalqın vahidliyini təcəssüm etdirir, dövlətçilikdə varisliyin, dövlətin müstəqilliyinin və ərazi bütövlüyünün, məhkəmə hakimiyyətinin müstəqilliyinin (ARK, maddə 8.4) və tərəfdar çıxılan beynəlxalq müqavilələrə riayət olunmasının təminatçısı kimi çıxış edir. Dövlət başçısı kimi Prezident dövlətin xarici siyasətinə rəhbərliyi həyata keçirir. O, (bilavasitə özü və ya onun səlahiyyətli nümayəndələri), danışıqlar aparır, beynəlxalq müqavilələri, ratifikasiya sənədlərini imzalayır, Azərbaycanın xarici

ölkələrdə və beynəlxalq təşkilatlardakı diplomatik nümayəndələrini təyin edir, xarici ölkələrin diplomatik nümayəndələrini etimadnamə və övdatnamələrini qəbul edir, dövlətlərarası və hökumətlərarası beynəlxalq müqavilələr bağlayır, dövlətlərarası beynəlxalq müqavilələri təsdiq və ləğv olunmaq üçün parlamente təqdim edir; təsdiqnamələri imzalayır və s.

İkincisi, Prezident dövlət başçısı kimi, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının təminatçısıdır. Bu keyfiyyətdə o, konstitusiyaya əməl olunmasına nəzarət edir (o cümlədən, parlament tərəfindən qəbul olunmuş qanunları imzalayarkən).

Üçüncüsü, dövlət başçısı kimi, Prezident insan və vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının təminatçısıdır. Məsələn, o məhkum olunmuş şəxslərin əfv haqqında müraciət edə biləcəyi ən son instansiyadır. Prezident vətəndaşlıq və siyasi sığınacaq verilməsi məsələlərinin həll etmək, cəzaları yüngülləşdirmək və əfv etmək, orden və medallarla təltif etmək, fəxri adlar vermək və s. hüququna malikdir. Prezidentin təqdimatı əsasında İnsan hüquqları üzrə müvəkkil seçilir.

Dördüncüsü, Prezident ölkənin suverenliyinin, dövlət müstəqilliyinin, tamlığının və ərazi bütövlüyünün təminatçısıdır və onun qorunması üçün tədbirlər görür. Prezident bu vəzifələri yerinə yetirərkən, xüsusi halda dövlətin təhlükəsizliyini təmin etmək məqsədi ilə Ali Baş Komandan kimi hərbi və fəvqəladə vəziyyət elan edə bilər.

Bəşincisi, dövlət başçısı kimi Prezident Konstitusiyaya və qanunlara uyğun olaraq dövlətin daxil və xarici siyasətinin əsas istiqamətlərini müəyyən edir və bu sahədə çox geniş səlahiyyətlərə malik olur.

Altıncısı, Prezident dövlət hakimiyyət orqanlarının razılaşdırılmış qarşılıqlı fəaliyyətini təmin edir və icra hakimiyyətinə rəhbərlik edir.

Beləliklə, AR Prezidentinin konstitusion-hüquqi statusunun təhlili onun çox geniş səlahiyyətlərə malik olduğunu göstərir. Hüquqi-siyasi baxımdan bu, dövlət işlərinin idarə olunması kimi mürəkkəb sistemi dayanıqlı etmək və hakimiyyət mexanizmini gücləndirmək zərurəti ilə izah oluna bilər. Ölkə Prezidentinin konstitusiyalı quruluşun təminatçısı statusu onun hakimiyyətin bölgüsü, çəkilmə və tarazlaşdırma sistemindəki yerini də müəyyən edir. O, dövlət hakimiyyətinin bütün qolları arasında həm də hakim (arbitr) rolunda çıxış edir. Bu, onun hakimiyyətin digər qollarından yuxarıda durması kimi başa düşülməməlidir. Belə ki, hətta inkişaf etmiş hüquqi sistemin mövcud olduğu şəraitdə də dövlət hakimiyyət institutlarının bərabər hakimiyyət-təbəccilik münasibətlərində olmadıqları, lakin onların razılaşdırılmış fəaliyyətini təmin edə biləcək, ölkəni mümkün ola biləcək çətin vəziyyətlərdən operativ şəkildə çıxara biləcək nüfuzlu bir hakimə ehtiyacı olur. Beləliklə, Prezident dövlət başçısı kimi hakimiyyətin bölgüsünü qoruyub saxlamaqla dövlət hakimiyyətinin vəhdətini təmin edir.

Dövlət başçısı kimi Prezidentin ən vacib vəzifəsi ölkədə bütün hakimiyyət qollarının birgə və razılaşdırılmış fəaliyyətinin təmin olunmasından ibarətdir. Bunun üçün o, həm qanunvericilik, həm icra, həm də, hətta məhkəmə sahəsində konstitusiyaya ilə müəyyənləşdirilmiş bir sıra səlahiyyətlərə malikdir. Bütün bunlar Prezidenti dövlətin hakimiyyət strukturları içərisində ən başlıca fiqurə çevirir.

Prezidentin qanunverici hakimiyyətlə (parlamentlə) münasibətlərindəki səlahiyyətləri onun qanunvericilik prosesinin zəruri iştirakçısı olması ilə bağlıdır. Qanunvericilik prosesinin subyekti kimi Prezident qanunvericilik təşəbbüsü səlahiyyətlərinə və veto hüququna malikdir. Prezident parlamentin (Milli Məclisin) qəbul etdiyi qanunları imzalayır və xalqa çatdırılmasını, qüvvəyə minməsinə təmin edir. Bu prosedür sadəcə kağıza imza atılması kimi texniki hərəkətdən ibarət deyil. Adətən, bu, *promulqasiya* (elan etmək, nəşr etmək) proseduru olub qanunun imzalanması, sanksiyalaşdırılması və onun yerinə yetirilməsi haqqında icra orqanlarına sərəncamın verilməsini özündə birləşdirir. Qanun ölkə Prezidentinin etirazını doğrursa, o, veto hüququndan istifadə edərək qanunu imzalamaıy öz etirazları ilə birlikdə parlamentə qaytara bilər. Bundan başqa, Prezident Milli Məclisə seçkiləri təyin edir, referendum elan edir və bununla da, vətəndaş cəmiyyəti ilə dövlət arasında birbaşa əlaqəni həyata keçirir.

Dövlət başçısı kimi, Azərbaycan Respublikasının Prezidenti məhkəmə hakimiyyətinin müstəqilliyinin təminatçısıdır. Prezidentin məhkəmə hakimiyyəti ilə bağlı səlahiyyətləri əsason kadr məsələləri ilə bağlıdır. O, Konstitusiyaya Məhkəməsinin, Ali Məhkəmənin, apellyasiya məhkəmələri hakimlərinin vəzifəyə təyin olunması barədə Milli Məclisə təqdimatlar verir, digər məhkəmələrin hakimlərini vəzifəyə təyin edir. Prezident həmçinin Milli Məclisin razılığı ilə Baş prokuroru vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edir. (109, 9).

Ali Baş Komandan kimi, Prezident ölkənin Silahlı Qüvvələrinin hərbi hazırlığına cavabdehlik daşıyır, dövlətin hərbi doktrinasını hazırlayaraq Milli Məclisin təsdiqinə verir, Silahlı Qüvvələrin ali komanda heyətini vəzifəyə təyin edir, yüksək hərbi rütbələr verir, müddətli hərbi xidmətə çağırır və müddətli hərbi xidmətdə olan hərbi qulluqçuların ehtiyata buraxılması barədə qərarlar qəbul edir, ümumi və ya qismən səfərbərlik elan edir, habelə səfərbərlik üzrə çağırılanları tərxis edir, hərbi müdaxilə təhlükəsi yarandıqda dərhal bütün ölkə ərazisində və ya onun bir hissəsində fəvqəladə və ya hərbi vəziyyət elan edir, Silahlı Qüvvələrin təyinatı ilə bağlı olmayan vəzifələrin icrasına cəlb edilməsinə razılıq verilməsi barədə Milli Məclisə təqdimat verir, Milli Məclisin razılığı ilə müharibə elan edir və sülh bağlayır. Prezident ölkə ərazisinin müəyyən hissəsi işğal olunduqda, xarici dövlət və ya dövlətlər tərəfindən müharibə elan etdikdə, ölkəyə qarşı real

silahlı hücum təhlükəsi yarandıqda, əraziyə blokadaya alındıqda (buna real təhlükə olduqda), ölkənin bütün ərazisində və ya ayrı-ayrı yerlərində hərbi vəziyyət, təbii fəlakətlər, epidemiyalar, böyük ekoloji və başqa qəzalar baş verdikdə, habelə ölkənin ərazi bütövlüyünün pozulmasına, dövlətə qarşı qıymaya və ya dövlət çevrilişinə yönəldilən hərəkətlər edildikdə, zorakılıqla məşaiyyət olunan kütləvi ixtişaşlar yarandıqda, vətəndaşların həyatı və təhlükəsizliyi, yaxud dövlət təsisatlarının normal fəaliyyəti üçün qorxu törədən digər münaqişələr meydana gəldikdə ölkənin ayrı-ayrı yerlərində fəvqəladə vəziyyət elan edir və bu barədə qəbul etdiyi fərmanı 24 saat müddətində Milli Məclisin təsdiqinə verir.

Prezidentin konstitusiyaya səlahiyyətləri ilə təmin olunmuş funksiyaları içərisində ən çoxu onun dövlət idarəçiliyi sferasında reallaşdırdığı funksiyalardır. Konstitusiyaya görə icra hakimiyyəti Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə məxsusdur və bu sahədə o, geniş səlahiyyətlərə malikdir. O, hər şeydən əvvəl, dövlət aparatının vəzifəli şəxslərinin təyin edilməsi və onların fəaliyyətinə rəhbərliklə bağlıdır. Prezident icra səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin təşkili məqsədi ilə, hər şeydən əvvəl, özünün yuxarı icra orqanı olan Nazirlər Kabinetini yaradır, hökuməti formalaşdırır. O, Baş Nazirin namizədliyini irəli sürür və Milli Məclisin razılığı ilə onu bu vəzifəyə təyin edir, Baş nazirin müavirlərini, hökumətin digər üzvlərini (nazirləri, komitə sədrələrini və s.) vəzifələrə təyin edir. Prezident Baş Naziri, hökumətin digər üzvlərini vəzifədən azad edə bilər və bu zaman Milli Məclisin razılığı tələb olunmur. Prezident AR Nazirlər Kabinetinin iclaslarına sədrlik etmək səlahiyyətinə malikdir. Yeni Prezident seçildikdən sonra hökumət tam heyətlə istefa verir və yenidən formalaşdırılır. Prezident öz fərmanı ilə hökumətin strukturunu müəyyənləşdirir, onun üzvlərini, digər mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərlərini vəzifələrə təyin edir. Bir sıra güc nazirliklərinin (müdafiə, daxili işlər, milli təhlükəsizlik və s.), o cümlədən bəzi nazirliklərin (xarici işlər, ədliyyə və s.) və idarələrin rəhbərləri bilavasitə Prezidentə tabedirlər. Prezident bir sıra digər ali vəzifəli şəxsləri, o cümlədən Silahlı Qüvvələrin komandanlığını təyin edir. O, Mərkəzi Seçki Komissiyasının üzvlərini, Dövlət Qulluquna İdarəetmə Şurasının üzvlərini üçdə birini müəyyənləşdirir. Prezident icra hakimiyyəti başçıların vəzifəyə təyin və azad edir, yerli icra hakimiyyətlərinin səlahiyyətlərini müəyyən edir. Prezident dövlət büdcəsini AR Milli Məclisinin təsdiqinə təqdim edir; dövlət iqtisadi və sosial proqramlarını təsdiq edir; dövlət büdcəsində icra hakimiyyəti üçün nəzərdə tutulmuş xərclər çərçivəsində mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarını yaradır; AR Mərkəzi Bankının İdarə Heyəti üzvlərini vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edilməsi barədə Milli Məclisə təqdimat verir; Konstitusiyaya ilə Milli Məclisin və məhkəmə orqanlarının səlahiyyətlərinə aid edilməyən digər

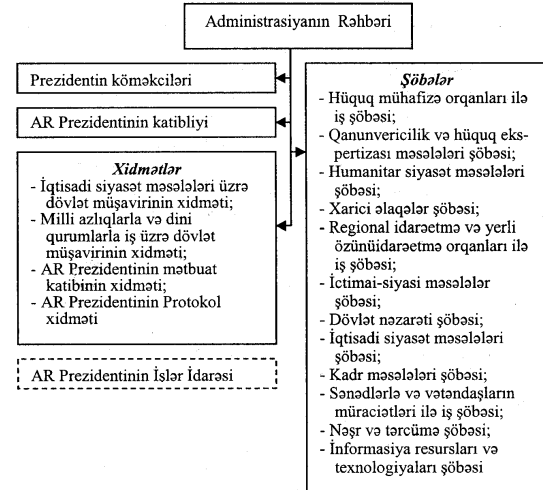
məsələləri icra qaydasında həll edir. Bundan başqa ölkə Prezidenti AR Nazirlər Kabinetinin və Naxçıvan MR Nazirlər Kabinetinin qərar və sərəncamlarını, mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarının aktlarını ləğv etmək hüququna malikdir.

Prezident səlahiyyətlərini həyata keçirərkən müxtəlif sənədlərdən istifadə edir, bütün ölkə ərazisində icrası məcburi olan normativ və qeyri-normativ xarakterli hüquqi aktlar - fərman və sərəncamlar verir. AR Prezidenti ümumi qaydalar müəyyən etdikdə fərmanlar, başqa məsələlər barəsində isə sərəncamlar qəbul edir. Əgər hüquqi akt çoxsaylı subyektləri əhatə edərsə, özündə hüquqi normaları əks etdirirsə, onların uzunmuddatlı və dəfələrlə tətbiq olunmasını nəzərdə tutursa, normativ xarakterli olur. Qeyri-normativ xarakterli aktlar, adətən təyin etmək, mükafatlandırmaq, vətəndaşlıq, əfv məsələləri və s. ilə bağlı hallarda verilir. Operativ məsələlərin həlli ilə bağlı hallarda verilən sərəncamlar da qeyri-normativ xarakterli olur. Qeyd edək ki, Prezident tərəfindən qəbul olunmuş hüquqi aktlar birbaşa təsir gücünə malik olur və onların qanunverici orqan (parlament) tərəfindən ratifikasiyası olunması tələb edilmir. Lakin Prezidentin fərmanları ölkə Konstitusiyasına və qanunlarına zidd olmamalıdır. Bu, onların qanunaltı xarakter daşdığına göstərir. Onların Konstitusiyaya və qanunlara uyğun olmaması Konstitusiya Məhkəməsi və digər məhkəmələr tərəfindən müəyyən oluna bilər ki, bu halda fərman qüvvədən düşmüş hesab olunur. AR Prezidentinin fərmanları qanunvericilik yolu ilə tənzimlən məsi tələb olunan məsələlərdə hüquqi tənzimləmədəki boşluqları aradan qaldırmaq üçün müvəqqəti olaraq qanunları əvəz edə bilər. Eyni zamanda qanunvericilikdəki ziddiyyətləri aradan qaldırmaq üçün də (parlament bu ziddiyyətləri aradan qaldırana qədər) fərman verilə bilər.

Prezidentlik institutu onun səlahiyyətlərinin səmərəli həyata keçirilməsi, səmərəli qərarların qəbulu və onların icrasına nəzarəti təmin etmək üçün nizamlı fəaliyyət göstərən təşkilati-idarəetmə strukturunu yaradılmasını nəzərdə tutur. Prezident öz səlahiyyətlərini və funksiyalarını yerinə yetirmək üçün müxtəlif strukturlardan – Prezident Administrasiyasından, Təhlükəsizlik Şurasından, İşlər İdarəsindən, Nazirlər Kabinetindən, müxtəlif məşvəətçi orqanlardan istifadə edir. Məsələn, ölkənin təhlükəsizliyi və xarici siyasət məsələləri üzrə qərar qəbulu zamanı Prezidentin yanında məşvəətçi orqan olan Təhlükəsizlik Şurası mühüm rol oynayır. Təhlükəsizlik Şurası AR Konstitusiyasının 109-cu maddəsinin 27-ci bəndinə uyğun olaraq Prezident tərəfindən yaradılır. Təhlükəsizlik Şurası vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının, Azərbaycan Respublikasının müstəqilliyinin və ərazi bütövlüyünün qorunması sahəsində Prezidentin öz Konstitusiyaya səlahiyyətlərini həyata keçirməsinə şərait yaradılmasını təmin edir. Bu Şura həmçinin daxili təhlükəsizlik, daxili təhlükələrin aradan

qaldırılması, ərzaq, ekoloji təhlükəsizliyin təmin olunması üçün tədbirlərinin işlənilib hazırlanması kimi prinsipial məsələlərin həlli ilə də məşğul olur. Prezidentin 10 aprel 1997-ci il tarixli Fərmanı ilə yaradılan Təhlükəsizlik Şurasının tərkibinə *Milli Məclisin sədri; Baş nazir; Prezident Administrasiyasının rəhbəri; Xarici siyasət məsələləri üzrə dövlət müşaviri; Hərbi işlər üzrə dövlət müşaviri; Baş prokuror; Xarici işlər naziri; Müdafiə naziri; Milli təhlükəsizlik naziri; Daxili işlər naziri* kimi vəzifəli şəxslər daxil edilmişdir. Təhlükəsizlik Şurasının iclaslarına Prezident sədrlik edir. Şuranın Katibi funksiyalarını Prezident Administrasiyasının rəhbəri yerinə yetirir. O, Təhlükəsizlik Şurasının fəaliyyətini təmin edir, onun iclaslarının hazırlanmasına rəhbərlik edir. İclasların gündəliyi və məsələlərin müzakirəsi qaydası Administrasiyanın rəhbərinin təqdimatı əsasında Prezident tərəfindən müəyyənəndirilir. Prezident yanında fəaliyyət göstərən digər məşvəətçi şura və komissiyalara vətəndaşlıq məsələləri komissiyasını, təhsil üzrə komissiyasını, heraldika şurasını və s. misal göstərmək olar.

Konstitusiyaya və Prezidentə özünün Administrasiyasını formalaşdırmaq səlahiyyəti verilmişdir.



Şəkil 18.2. Azərbaycan Respublikası Prezident Administrasiyasının strukturu

Prezident Konstitusiyaya səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinə şərait yaradılmasını təmin etmək məqsədilə özünün Administrasiyasını təşkil edir və onun rəhbərini təyin edir. Prezident Administrasiyası Milli Məclisə təqdim olunan qanun layihələrini, Prezidentin fərman, sərəncam, tapşırıq və müraciətlərini, habelə digər sənədlərin layihələrini hazırlayır. Administrasiya qəbul olunmuş qanunların, Prezidentin fərman, sərəncam və tapşırıqlarının yerinə yetirilməsinə nəzarət edir, yoxlayır və dövlət başçısına müvafiq məruzələr təqdim edir. Administrasiya Prezidentin respublikadakı siyasi partiyası, ictimai birlik, həmkarlar və yaradıcılıq ittifaqları ilə, habelə xarici ölkələrin dövlət orqanları və vəzifəli şəxsləri, yerli və xarici siyasi, ictimai xadimlər, beynəlxalq təşkilatlarla qarşılıqlı əlaqələrini təmin edir. Administrasiyada ölkədə və dünyada baş verən sosial-iqtisadi, siyasi və hüquqi proseslər haqqında məlumatlar, yerli özünüidarə orqanlarının, ictimai təşkilatların və vətəndaşların müraciətləri, təklifləri təhlil olunur və Prezidentə müvafiq məruzələr hazırlanır. Administrasiyaya ümumi rəhbərliyi Prezident həyata keçirir. Administrasiyanın işinə bilavasitə rəhbərlik funksiyalarını isə Prezident Administrasiyasının Rəhbəri yerinə yetirir. Prezidentin Administrasiyasına məktub yazmaqla, telefon vasitəsilə və ya məsul əməkdaşların qəbuluna gəlməklə birbaşa müraciət etmək olar. Administrasiyada fəaliyyət göstərən məktublər sektoru daxil olmuş bütün məktub və müraciətləri təhlil edərək Administrasiyanın müvafiq şöbəsinə və ya digər dövlət orqanlarına göndərir. Ən mühüm məlumatlar müxtəlif məruzə və hesabatlarla daxil edilərək Prezidentin nəzərinə çatdırılır.

Prezident Administrasiyasının struktur bölmələrinin bəziləri mərkəzi dövlət orqanlarının, onların aparatlarının fəaliyyətini əlaqələndirməklə geniş səlahiyyətlərə malik olurlar. Bu baxımdan Prezident Administrasiyası ilə Nazirlər Kabinetinin Aparatı arasında səlahiyyətlərin optimal paylanması məsələsi aktuallıq kəsb edir. Prezidentin və Administrasiyanın fəaliyyətinin maddi-texniki və maliyyə təminatı ilə Prezidentin İşlər İdarəsi məşğul olur. İşlər İdarəsi Prezident Administrasiyasının tərkibinə daxil deyil.

Dövlət başçısı kimi, Prezident toxunulmazlıq hüququna malikdir. Ona qarşı cinayət işi qaldırmaq, saxlamaq, üzərinə baxış keçirmək, məcburi şəkildə məhkəməyə gətirmək, inzibati məsuliyyətə cəlb etmək olmaz. İyerarxiyanın ən yüksək vəzifəli şəxsi kimi Prezidentin intizam məsuliyyətinə də cəlb etmək olmaz.

Ölkə Prezidentinin səlahiyyətlərinin genişliyi müəyyən məhdudiyətlərin olması da tələb edir. Belə məhdudiyətlərin olmaması hakimiyyətdən sui-istifadə hallarına yol açır və avtoritar üsul-üdarəsinə gətirib çıxara bilər. Çəkindirmə və tarazlaşdırma sistemi kimi bu cür məhdudiyətlər Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında öz əksini tapmışdır. *Birincisi*, Prezident öz funksiya və səlahiyyətlərini Konstitusiyaya ilə müəyyən

olunmuş qaydalarda həyata keçirir. O, Konstitusiyaya və ölkə qanunları çərçivəsində fəaliyyət göstərir. *İkincisi*, Prezidentin fəaliyyəti müddətlə məhdudlaşdırılır. Azərbaycanda Prezidentlik müddəti 5 il müəyyən olunmuşdur. *Üçüncüsü*, Prezidentin qəbul etdiyi aktlar qanunaltı xarakter daşıyır və bu aktlar parlamentin qəbul etdiyi qanunlara zidd olmamalıdır. *Dördüncüsü*, Prezidentin qəbul etdiyi aktlardan Konstitusiyaya Məhkəməsinə müraciət edilə bilər. *Beşincisi*, Prezident impichment qaydasında və ya Konstitusiyaya ilə nəzərdə tutulmuş digər qaydalarda vəzifədən konarlaşdırıla bilər. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında Prezident üçün müəyyən öhdəliklər və qadağalar müəyyənəşdirilmişdir. Məsələn, Prezident Baş nazirin namizədliyini Milli Məclislə razılaşdırmalı, müəyyən edilmiş müddətdə Milli Məclisin qəbul etdiyi qanunları ya imzalamalı ya da özünün qeydləri ilə birlikdə (veto hüququ) parlamentə qaytarmalı, qanun imzalandıqdan sonra müəyyən olunmuş müddət ərzində dərc etdirməlidir. Prezident seçildikdən sonra and içməlidir, əks halda o vəzifəsini icra etməyə başlaya bilməz. Prezident parlamentin üzvü ola bilməz, haqqı ödənilən heç bir başqa işlə (tədris, elmi və digər yaradıcılıq istisna olmaqla), sahibkarlıq fəaliyyəti ilə məşğul ola bilməz.

18.3. Milli Məclis, dövlət idarəetmə sistemində onun yeri və rol

Qanunverici hakimiyyət (ingiliscə "legislature" – "legitim hakimiyyət") dedikdə xalqın andından və ya bilavasitə xalqın özü (seçicilər) tərəfindən (referendum yolu ilə) ən ümumi xarakterli və ali hüquqi gücə malik ümumi məcburi qaydalar (qanunlar, bunlar arasında ən ali hüquqi gücə malik olan əsas qanun – konstitusiyadır) – dövlət əhəmiyyətli normativ aktlar qəbul etmək hüququ və imkanı başa düşülür. Bu qaydalar fiziki və hüquqi şəxslərin, dövlət orqanlarının, təşkilat və birliklərin ictimai əhəmiyyətli (və ya ictimai əhəmiyyətli hesab olunan) davranış və fəaliyyətinin əsaslarını müəyyənləşdirir və öz ifadəsini xüsusi dövlət aktlarında – qanunlarda tapır.

Qanunverici hakimiyyətə xalqın iradəsinin, onun maraqlarının, suverenliyinin ifadəsi kimi baxılır. Buna görə də icra və məhkəmə hakimiyyətinin qəbul etdiyi dövlət aktları ilə müqayisədə qanunlar ali hüquqi gücə və üstünlüyə malik olurlar. Prezidentin, hökumətin, məhkəmələrin aktları qanuna zidd ola bilməz. Əksinə, onlar öz fəaliyyətlərində qanuna əsaslanırlar və qanunu tətbiq edirlər. Yalnız konstitusiyaya nəzarəti orqanları (məsələn, Konstitusiyaya Məhkəməsi) qanun Konstitusiyaya zidd olduğu hallarda onun təsirini dayandıra bilərlər (hüquqi cəhətdən ləğv etməsə də).

Qanunverici hakimiyyət bir qayda olaraq, dövlətin yeganə qanunverici orqanı hesab olunan parlament (fransızca "parle" - "danışmaq" sözündən götürülmüşdür) tərəfindən həyata keçirilir. Dünya dövlətlərindəki qanunverici hakimiyyətlərin müxtəlif adları mövcuddur. Konqres, Knesset, Duma, Seym, Diet, Məclis (Assembly) və s. Əksər hallarda bu orqanların fəaliyyəti Konstitusiyaya (Konstitusiyası olmayan ölkələrdə isə "Üzvi Qanun"la) ilə məhdudlaşır. Parlament bir və ya iki palatalı (bəzi ölkələrdə daha çox) nümayəndəli ümumdövlət orqanının ümumiləşdirilmiş adıdır. Parlament çəkirdirmə və tarazlaşdırma mexanizminə malik olan dövlət hakimiyyətinin bölgüsü sisteminin vacib elementidir. Bu sistemdə parlament demokratik dövlət idarəçiliyinin həyata keçirildiyi əsas mərkəzlərdən biri kimi çıxış edir. Müasir parlament ali xalq təmsilçiliyi orqanı olub, xalqın suveren iradəsini ifadə etməklə hakimiyyətin digər qolları ilə yanaşı, dövlət idarəçiliyi prosesində iştirak edir, vətəndaşların və onların birliklərinin cəmiyyətdə siyasi, iqtisadi və sosial fəaliyyəti üçün zəruri hüquqi əsaslar yaradır, bu əsasların dövlət hakimiyyətinin icra qolunun praktiki fəaliyyətində tətbiqinə nəzarəti həyata keçirir. Parlament bir çox hallarda dövlətin daxili və xarici siyasətinin əsas istiqamətlərini müəyyənləşdirir və bunu müxtəlif formalarda - ölkənin inkişafını müəyyən edən qanunların qəbul olunması, beynəlxalq müqavilələrin təsdiqi, perspektiv planların qəbul olunması və s. yolu ilə həyata keçirir. Parlament bir sıra dövlət orqanlarını yaradır, bəzi vəzifəli şəxsləri seçir, təyin edir, səlahiyyətlərini müəyyən edir, digər aktlar qəbul edir. Dövlət idarəçiliyi sistemində parlament bir sıra özünəməxsus funksiyaları yerinə yetirir. Bu funksiyalar ictimai münasibətlərə özünün dolaylı təsiri ilə xarakterizə olunur və tənzimləyici qanunverici aktlar vəsiti ilə həyata keçirilir. Parlament dövlət hakimiyyəti orqanı kimi öz funksiyalarını reallaşdırmaq üçün müəyyən səlahiyyətlərə malik olur ki, bunların da həcmi idarəetmə (üsulidarə) forması ilə müəyyən olunur. Parlamentin səlahiyyətlərinə funksiyalarının hüquqi ifadəsi kimi baxmaqla onun aşağıdakı ən ümumi funksiyalarını qeyd etmək olar. Parlament:

- ictimai maraqları ifadə etməklə *təmsilçilik* funksiyasını yerinə yetirir. Parlament bütün xalqın nümayəndəliyini, onun suverenliyini ifadə edən xalq təmsilçiliyi orqanıdır. Parlamentin üzvləri (deputatlar) əhalinin müxtəlif sosial, milli, peşə və digər təbəqələrini təmsil edirlər və bununla da, xalqın adından, kompromis (*bir şeyin istənilməkdən çox, razılığı*) və konsensuslar (*qrup üzvlərinin yekdilliyi, bir-birilə ümumu və ya nisbətən ümumi razılığı*) yolu ilə qərarlar qəbul etmək əsasında bütün xalqı birləşdirmiş olurlar. Parlament həmçinin müxtəlif siyasi qüvvələrin maraqlarının ifadə olunduğu, kompromislərin axtarıldığı yerdir.

- ölkə qanunlarını qəbul etməklə *qanunvericilik (qanun yaradıcılığı)* funksiyasını yerinə yetirir ki, bu da öz ifadəsini onun qəbul etdiyi qanunlarda tapır. Konstitusiyaya qanunları, qanunlar yalnız parlament tərəfindən qəbul oluna bilər. Parlamentin qəbul etdiyi qanunlarda və qərarlarda icra hakimiyyəti və məhkəmə orqanlarına konkret tapşırıqlar nəzərdə tutula bilər.

- qanunları icra edən hökumətin fəaliyyətinə *nəzarət* funksiyasını yerinə yetirir. Parlament qanunların qəbul edilməsi və onların icrasına nəzarəti həyata keçirməklə dövlət işlərinə ən yüksək səviyyədə rəhbərlikdə həlledici qaydada iştirak edir. Parlament dövlət orqanlarının yaradılması və ləğv olunması, yuxarı və bəzi mərkəzi orqanların rəhbərlərinin, vəzifəli şəxslərinin vəzifələrə təyin olunması və azad edilməsini həyata keçirir və ya bu işlərdə iştirak edir (məsələn, AR-da Baş nazirin, Baş prokurorun vəzifəyə təyin edilməsinə razılıq verilməsi, Prezidentin təqdimatına əsasən Konstitusiyaya Məhkəməsi, Ali Məhkəmə və apelyasiya məhkəmələri hakimlərinin təyin edilməsi, impichment qaydasında Prezidentinin vəzifədən kənarlaşdırılması, Nazirlər Kabinetinə etimad məsələsinin həlli və s.), müxtəlif formalarda icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətinə parlament nəzarətini həyata keçirir (hökumətin hesabatını dinləyir), dövlət büdcəsinin icrasına nəzarət edir (Hesablama Palatası vasitəsi ilə) və s.

Azərbaycanda ilk parlament XX əsrin əvvəllərində Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti dövründə yaradılmışdı. Xalqımızın tarixində ilk Parlamentli respublika olan bu Cümhuriyyət, eyni zamanda, bütün Şərqdə, o cümlədən türk-islam dünyasında ilk demokratik, hüquqi və dünyəvi dövlət nümunəsi idi. Xalq Cümhuriyyəti dövründə Azərbaycanın parlamentçilik tarixi iki dövrə ayrılır: 1918-ci il mayın 27-dən noyabrın 19-dək altı aya qədər davam edən birinci dövr ərzində Azərbaycan Milli Şurası adı ilə fəaliyyət göstərən və 44 nəfər müsəlman-türk nümayəndədən ibarət olan ilk parlament çox mühüm tarixi qərarlar qəbul etmişdi. Milli Şura 1918-ci il mayın 28-də Azərbaycanın müstəqilliyini elan etmiş, ölkənin idarə olunmasını öz üzünə götürmüş və tarixi İstiqlal Bəyannaməsini qəbul etmişdir. Milli Şura dövründə Parlamentin təsis toplantısı ilə birlikdə cəmi 10 iclası keçirilmişdi. 1918-ci il noyabrın 19-da Milli Şura həmin il dekabrın 3-də Müəssisələr Məclisinin – geniş tərkibli Azərbaycan Parlamentinin çağırılması haqqında qərar qəbul etdi və öz fəaliyyətini dayandırdı.

Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin parlamentçilik tarixində ikinci dövr və ya Bakı dövrü 1918-ci il dekabrın 7-dən 1920-ci il aprelin 27-dək - 17 ay davam etmişdir. Bu dövrdə Parlamentin 145 iclası olmuşdur. Bütün bu iclaslarda Parlament İstiqlal Bəyannaməsinin müəyyən etdiyi prinsiplərə sadıq qalaraq və konkret tarixi şəraiti nəzərə alaraq ölkənin ərəzi bütövlüyünü təmin etmək və müstəqilliyini qoruyub saxlamaq, insan haqları

və azadlıqların dolğun təmin olunduğu ən müasir hüquqi-demokratik dövlət yaratmaq məqsədi daşıyan çox mühüm qanunlar və qərarlar qəbul etmişdi. Parlamentin müzakirəsinə 270-dən çox qanun layihəsi çıxarılmış, onlardan 230-a yaxını qəbul olunmuşdu. 11 komissiyası olan bu parlamentdə qanunların hazırlanması, müzakirəsi və təsdiq olunmasında 11 fraksiya və qrupa mənsub olan millət vəkilləri iştirak edirdilər. Parlamentin fəaliyyəti bu məqsəd üçün hazırlanmış nizamnamə – «Azərbaycan Parlamentinin nakazı (təlimatı)» əsasında idarə olunurdu. «Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti gərgin və mürəkkəb ictimai-siyasi şəraitdə cəmi 23 ay fəaliyyət göstərsə də, sonrakı nəsillərin yaddaşında xalqımızın tarixinin ən parlaq səhifələrindən biri kimi həmişə qalacaqdır. O, demokratik dövlət quruculuğu, iqtisadiyyat, mədəniyyət, təhsil, səhiyyə, hərbi quruculuq sahələrində atdığı mühüm addımları başa çatdırıb bilməzsə də, onun qısa müddətdə həyata keçirdiyi tədbirlər xalqımızın tarixində silinməz iz buraxmış, milli dövlətçilik ənənələrimizin bərpası işində böyük rol oynamışdır»¹.

XX əsrin əvvəllərində Şərqdə ilk demokratik respublikanı yaratmış Azərbaycan xalqı XX əsrin sonuna yaxın öz dövlət müstəqilliyini bərpa edə bildi. Azərbaycan Respublikasının Ali Soveti Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyini bərpa etmək haqqında Bəyannamə barəsində qərar (30 avqust 1991-ci il tarixli) qəbul etdi. Bu, 1918-ci il İstiqlal Bəyannaməsinin davamı idi. 1991-ci il oktyabrın 18-də isə «Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyi haqqında» Konstitusiyaya Aktının qəbul edilməsi ölkəmizin tarixində yeni bir dövrün – müstəqil inkişaf dövrünün başlanğıcı oldu. Bu sənədə deyilirdi: «Azərbaycan Respublikasının Ali Soveti Azərbaycan Milli Şurasının 1918-ci il mayın 28-də qəbul etdiyi İstiqlal Bəyannaməsinə, Azərbaycan Respublikasının demokratik prinsiplərinin və ənənələrinin varisliyinə əsaslanaraq və «Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyinin bərpası haqqında» Azərbaycan Respublikası Ali Sovetinin 1991-ci il 30 avqust tarixli bəyannaməsini rəhbər tutaraq bu Konstitusiyaya Aktını qəbul edir və müstəqil Azərbaycan Respublikasının dövlət qurulmasının, siyasi və iqtisadi quruluşunun əsaslarını təsis edir». Eyni zamanda həmin Aktın 2-ci maddəsində qeyd olunmuşdur ki, «AR 1918-ci il may ayının 28-dən 1920-ci il aprel ayını 28-ə kimi mövcud olmuş Azərbaycan Respublikasının varisidir.

Azərbaycan Respublikası Ali Sovetinin 50 nəfər deputatından (25 nəfəri iqtidardan, 25 nəfəri isə müxalifətdən) ibarət tərkibdə Milli Şura kimi yaradılan və sonradan dəyişdirilərək Milli Məclis adlandırılan parlament

Azərbaycanın dövlət atributlarını - himnini, bayrağını, gerbini də qəbul etmişdi.

Dövlət müstəqilliyi dövründə müasir Azərbaycan parlamentinin formalaşması və fəaliyyətində Azərbaycanın 1995-ci ildə qəbul olunmuş yeni Konstitusiyasının rolunu xüsusi qeyd etmək lazımdır. Bu Konstitusiyaya uyğun olaraq, Azərbaycan Respublikasında qanunvericilik hakimiyyətini (ölkə parlamenti) - Milli Məclis həyata keçirir (ARK, maddə 81). Milli Məclis bir palatalı parlament olub birmandatlı dairələr üzrə mojaritar seçki sistemi əsasında 5 il müddətinə seçilmiş 125 deputatdan («deputat» sözü latın mənşəli «deputare» sözündən alınmışdır, tərcüməsi «ayırmaq, təyin etmək» olub «öz nümayəndəni seçmək» mənasında işlədilir.. Dilimizdə xalqın təmsilçisi mənasında «deputat» sözünün sinonimi kimi «millət vəkilli» anlayışı işlənsə də, ARK-da bu təsbit olunmamışdır) ibarətdir. Deputatlar ümumi, bərabər və birbaşa seçki hüququ əsasında sərbəst, şəxsi və gizli səsvermə yolu ilə seçilir. Yaşı 25-dən aşağı olmayan hər bir Azərbaycan vətəndaşı deputat seçilə bilər. Yalnız ikili vətəndaşlığı, başqa dövlətlər qarşısında öhdəliyi olan, icra və ya məhkəmə hakimiyyəti sistemlərində qulluq edən, elmi, pedaqoji və yaradıcılıq fəaliyyəti istisna olmaqla, başqa ödənişli fəaliyyətlə məşğul olan şəxslər, din xadimləri, fəaliyyət qabiliyyətsizliyi məhkəmə tərəfindən təsdiq edilən, ağır cinayətlərə görə məhkum olunmuş şəxslər, məhkəmənin qanuni qüvvəyə minmiş hökmü ilə azadlıqdan məhrumetmə yerlərində cəza çəkən şəxslər deputat seçilə bilməzlər. Seçkilər hər beş ildən bir noyabr ayının birinci beş günündə keçirilir. Seçkilərin nəticələrinin düzgünlüyü Konstitusiyaya Məhkəməsi tərəfindən yoxlanılır və təsdiq edilir. 83 deputatın səlahiyyətləri təsdiq edildikdən sonra Milli Məclisin ilk iclası həmin gündən başlayaraq bir həftədən gec olmayaraq çağırılır. Milli Məclisə seçkilərdən sonra martın 10-dək onun 83 deputatının səlahiyyətləri təsdiq edilməzsə, Milli Məclisin ilk iclasının keçirilmə vaxtını Konstitusiyaya Məhkəməsi müəyyən edir.

Milli Məclis öz işini Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, Milli Məclisin Daxili Nizamnaməsi və «Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi deputatının statusu haqqında» qanun əsasında qurur. Bunların əsasında Milli Məclis öz iş qaydasını müəyyən edir və müvafiq orqanlarını yaradır, o cümlədən öz sədrini və onun müavinlərini seçir, komitələr və komissiyalar təşkil edir, Hesablama Palatası yaradır. Parlamentin iclaslarına Milli Məclisin sədri rəhbərlik edir. Bütün ölkələrdə parlamentin sədrinin bir sıra ümumi səlahiyyətləri olur. O, parlamentin iclaslarını aparır, parlamentin binası, mühafizəsi, daxili iş qaydaları ilə bağlı məsələləri həll edir, çox vaxt maliyyə məsələlərini, inzibati işləri idarə edir. Parlamentin sədri onun rəsmi təmsilçisi hesab olunur.

¹ Heydər Əliyevin «Yeni 2001-ci il, yeni əsr və üçüncü minillik münasibəti ilə Azərbaycan xalqına Müraciəti»ndən

Parlamentdə daimi və müvəqqəti komitə və komissiyalar yaradılır. Daimi komitə və komissiyalar ixtisaslaşmasına uyğun olaraq plenar iclasla çıxarılaçaq məsələlərə baxır, onun nümayəndəsi müzakirəyə çıxarılan məsələ və ya qanun layihəsi ilə əlaqədar həmmuruzəci kimi çıxış edir. Komitə və komissiyalar həmçinin aktual məsələlər üzrə dəyirmi masalar, konfranslar, seminarlar təşkil edə bilərlər. Müvəqqəti komissiyalar zəruri hallarda hansısa məsələnin öyrənilməsi, faktların yoxlanılması, ayrıca bir tapşırığın yerinə yetirilməsi və s. məqsədi ilə yaradılır (deputat-istintaq, təftiş, redaksiya və s.).

Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi Konstitusiyaya ilə ona aid edilmiş bir sıra məsələlərə dair qanunlar qəbul etmək yolu ilə ümumi qaydalar müəyyən edir. Bura Konstitusiyada təsbit edilmiş insan və vətəndaş hüquqlarından və azadlıqlarından istifadə, bu hüquqların və azadlıqların dövlət təminatı; Azərbaycan Respublikası Prezidentinin seçkiləri; Milli Məclisə seçkilər və Milli Məclisin deputatlarının statusu; referendum; məhkəmə quruluşu və hakimlərin statusu; prokurorluq; vəkillik və notariat; məhkəmə icraatı, məhkəmə qərarlarının icrası; bələdiyyələrə seçkilər və bələdiyyələrin statusu; fəvqəladə və hərbi vəziyyət rejimi; dövlət təltifləri; fiziki və hüquqi şəxslərin statusu; mülki hüquq obyektləri; əqdlər, mülki müqavilələr, nümayəndəlik və vəzəfəlik; mülkiyyət hüququ; öhdəlik hüququ; ailə münasibətləri; maliyyə fəaliyyətinin əsasları, vergilər, rüsumlar və ödənişlər; əmək münasibətləri və sosial təminat; cinayətlərin və başqa hüquq pozuntularının müəyyən edilməsi, onların törədilməsinə görə məsuliyyətin təyin edilməsi; müdafiə və hərbi qulluq; dövlət qulluğu; təhlükəsizliyin əsasları; ərazi quruluşu; dövlət sərhədi rejimi; beynəlxalq müqavilələrin təsdiqi və ləğvi; rabitə və nəqliyyat işi; statistika, metrologiya və standartlar; gömrük işi; ticarət işi və birja fəaliyyəti; bank işi, mühasibat, sığorta kimi məsələlər daxildir. Bu məsələləri həll etmək üçün Milli Məclisə qanunvericilik səlahiyyətləri ilə yanaşı bir sıra başqa səlahiyyətlər də verilir ki, onların həcmi Konstitusiyaya və qanunvericiliklə müəyyən olunur. Bu səlahiyyətlər aşağıdakıları əhatə edir:

- *qanunların qəbul edilməsi.* Bu, Milli Məclisin başlıca səlahiyyətidir. Milli Məclis bir qayda olaraq öz qərarlarını qanun formasında (Konstitusiyaya qanunları və adi qanunlar) qəbul edir.

- *maliyyə sahəsində səlahiyyətləri.* Parlament büdcə və əsas maliyyə məsələləri üzrə müstəsna hüquqlara malikdir. Yalnız parlament dövlət büdcəsi haqqında qanun qəbul edir, minimal əmək haqqı səviyyəsini müəyyənləşdirir, vergi dərəcələrini təyin edir, dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı hökumətin illik hesabatını təsdiq edir və s. Milli Məclis hər il Prezidentin təqdimatına əsasən dövlət büdcəsinə təsdiq edir və onun icrasına nəzarəti həyata keçirir. Milli Məclis yaranmış vəziyyətlə əlaqədar dövlət

büdcəsinin icrasının gedişi dövründə büdcədə dəyişikliklərin edilməsi haqda da qərar qəbul edə bilər.

- *Prezidentin Baş naziri təyin etməsinə razılıq verir.* Azərbaycan Respublikası Prezidentinin təqdimatına əsasən Milli Məclis Baş nazirin vəzifəyə təyin edilməsinə razılıq verilməsi məsələsinə baxır.

- *Hökumətə (Nazirlər Kabinetinə) etimad (etimadsızlıq) göstərilməsi.* Konstitusiyaya görə Milli Məclis Nazirlər Kabinetinə etimad məsələsinə həll edə bilər. Etimad məsələsi bütövlükdə hökumətə (Nazirlər Kabinetinə) aid olur və parlamentdə ayrı-ayrı nazirlərə etimad məsələsinə baxılmaz. Eyni zamanda qanunvericiliklə Nazirlər Kabinetinə etimad məsələsinə baxılmasına müəyyən məhdudiyətlər də qoyulmuşdur. Məsələn, Milli Məclis tərəfindən Nazirlər Kabinetinə etimad göstərilməsi məsələsi Prezident seçkiləri və ya Milli Məclisə deputat seçkiləri gününə 6 aydan az qaldıqda müzakirəyə çıxarıla bilməz. Nazirlər Kabinetinə etimad göstərilməsi məsələsi birinci müzakirədən yalnız 6 ay keçdikdən sonra təkrarən yenidən müzakirəyə çıxarıla bilər.

- *bəzi yüksək vəzifəli şəxslərin vəzifələrə təyin edilməsi və azad edilməsi.*

Parlament dövlət aparatının mühüm kadr məsələlərini həll edir, yuxarı dövlət orqanlarının rəhbərlərini vəzifələrə təyin edir və ya bunun üçün Prezidentin təqdimatına razılıq verir, Prezidentin təqdim etdiyi namizədləri müəyyən vəzifələrə təyin edir. Məsələn, Milli Məclis ölkə Prezidentinin təqdimatı ilə Azərbaycan Respublikasının İnsan hüquqları üzrə müvəkkilini seçir, Mərkəzi Bankın İdarə Heyəti üzvlərini vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edir, Azərbaycan Respublikası Konstitusiyaya Məhkəməsi, Ali Məhkəmə və apellyasiya məhkəmələri hakimlərini təyin edir, hakimləri vəzifədən kənarlaşdırır, Baş prokurorun vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edilməsinə razılıq verir. Mərkəzi Seçki Komissiyasının üzvlərini, Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurasının, Korrupsiyaya Qarşı Mübarizə üzrə Komissiyasının, Məhkəmə-Hüquq Şurasının üzvlərini bir qisminin seçilməsi, İctimai Televiziya və Radio Yayımaları Qurumunun Yayım Şurası üzvlərini, Hesablama Palatasının sədrinin təyin edilməsi də Milli Məclisin səlahiyyətinə aiddir.

- *Prezidentin impichment qaydasında vəzifədən kənarlaşdırılması.* Azərbaycan Respublikasının Prezidenti ağır cinayət törətdikdə onun vəzifədən kənarlaşdırılması təşəbbüsü Konstitusiyaya Məhkəməsi tərəfindən (Ali Məhkəmənin rəyi əsasında) Milli Məclis qarşısında irəli sürülə bilər və 2 ay ərzində deputatların 95 səs çoxluğu ilə qəbul olunmuş qərar əsasında vəzifədən kənarlaşdırıla bilər.

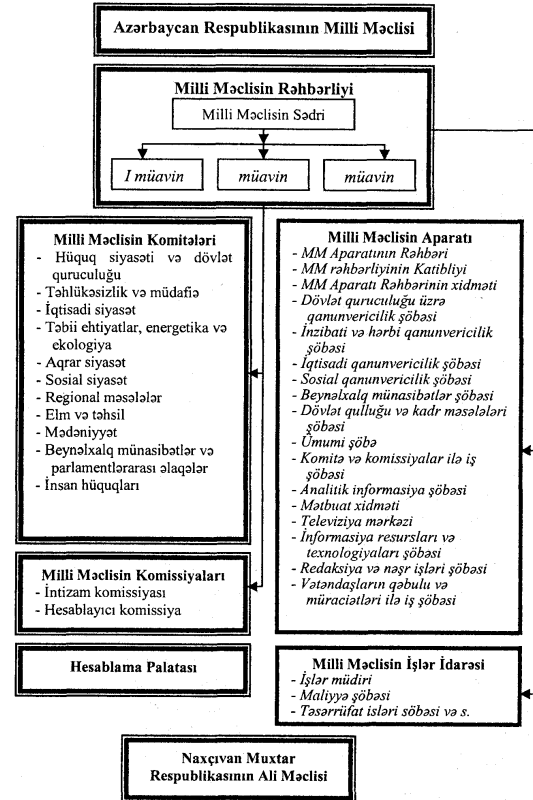
- *beynəlxalq müqavilələr və xarici siyasət sahəsində səlahiyyətlər.* Parlamentin ən vacib fəaliyyət sahələrindən biri beynəlxalq münasibətlərdir. Milli Məclis Prezidentin müraciəti, hökumətin məruzələri, öz təşəbbüsü ilə xarici siyasət məsələlərinə baxır, müxtəlif beynəlxalq məsələlər, xarici siyasət məsələləri üzrə Milli Məclisin mövqelərini əks etdirən müraciətlər və bəyanatlar qəbul edir. Parlament Prezidentin təqdimatı ilə diplomatik nümayəndəlikləri təsis edir, dövlətlərarası beynəlxalq müqavilələrin və beynəlxalq fəaliyyətin təsdiqi və ləğv edilməsi (ratifikasiya və denonsasiya edilməsi) haqda qərarlar qəbul edir. Parlamentin fəaliyyətinin mühüm bir hissəsi də nüfuzlu beynəlxalq təşkilatlarla əməkdaşlıq təşkil etməkdir. Bu sırada Milli Məclisin Avropa Şurasının Parlament Assambleyası, NATO-nun Parlament Assambleyası, Avropa Parlamenti, Parlamentlərarası İttifaq, Qara Dəniz İqtisadi Əməkdaşlıq Təşkilatının Parlament Məclisi, ATƏT-in, MDB-nin, İslam Konfransı Təşkilatının Parlament Məclisləri və başqa beynəlxalq təşkilatlarla səmərəli əməkdaşlığı göstərmək olar.

- *Prezident seçkilərinin təyin edilməsi.* Milli Məclis Prezidentin Konstitusiya ilə müəyyən olunmuş səlahiyyət müddəti başa çatdıqda növbəti prezident seçkilərini təyin edir;

- *hərbi sahədə səlahiyyətləri.* Milli Məclis Azərbaycan Respublikası Prezidentinin təqdimatına əsasən dövlətin hərbi doktrinasını təsdiq edir, Silahlı Qüvvələrin təyinatından kənar vəzifələrin icrasına cəlb edilməsinə, Prezidentin müraciətinə əsasən müharibə elan edilməsinə və sülh bağlanmasına razılıq verilməsi məsələlərini həll edir. Milli Məclis hərbi və fəvqəladə vəziyyət elan olunması haqqında Prezident fərmanını təsdiq edir;

- *amnistiya elan edilməsi.* Bu, cinayət əməlləri törədərək məhkəmə tərəfindən məhkum edilmiş şəxslərin tamamilə və ya qismən cəzadan azad edilməsini, cəzanın yüngülləşdirilməsini, cəzasını çəkmiş şəxslərin üzərindən məhkumluğun götürülməsini və s. nəzərdə tutur;

- *Konstitusiyaya Məhkəməsinə müraciət.* Milli Məclis qanunların, Prezidentin, hökumətin normativ aktlarının, bir sıra digər hüquqi aktların Konstitusiyaya uyğunluğu, qüvvəyə minməmiş beynəlxalq müqavilələr, Konstitusiyanın şərh, Prezidentə impichment prosedurunun tətbiqi məsələləri ilə əlaqədar Konstitusiyaya Məhkəməsinə müraciət və sorğular verə bilər.



Şəkil 18.3. Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik hakimiyyəti

Bunlardan başqa Milli Məclis inzibati-ərazi bölgüsünün müəyyən edilməsi, referendum təyin edilməsi məsələlərinin həlli, hökumətin, nazirlərin, bütövlükdə inzibati dövlət aparatının işinə nəzarəti həyata keçirmək səlahiyyətlərinə malikdir. Belə nəzarət hökumətə, nazirliklərə, digər vəzifəli şəxslərə sorğuların verilməsi, hökumətin hesabatının dinlənilməsi və s. yolla həyata keçirilir.

Azərbaycan Respublikasının tərkibində muxtar dövlət olan Naxçıvan Muxtar Respublikasının qanunvericilik hakimiyyətini Muxtar Respublikanın Ali Məclisi həyata keçirir. Ali Məclis Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qanunları ilə onun səlahiyyətlərinə aid edilən məsələlərin həllində müstəqildir. Səlahiyyət müddəti 5 il olan Ali Məclis 45 üzvdən ibarətdir. Ali Məclis sədr və onun müavirlərini seçir, daimi və digər komissiyalar təşkil edir. Ali Məclisin sədri Naxçıvan Muxtar Respublikasının ali vəzifəli şəxsi hesab olunur. Ali Məclis seçkilər, vergilər, muxtar respublikanın iqtisadiyyatının inkişaf istiqamətləri, sosial təminat, ətraf mühitin qorunması, turizm, səhiyyə, elm, mədəniyyət sahəsində ümumi qaydalar müəyyən edir, bu məsələlərə dair qanunlar qəbul edir. Ali Məclisin işinin təşkili, muxtar respublikanın büdcəsinin, iqtisadi və sosial proqramlarının təsdiqi, Baş nazirinin vəzifəyə təyin olunması və vəzifədən azad edilməsi, Naxçıvan MR Nazirlər Kabinetinin tərkibinin təsdiqi və ona etimad məsələləri Ali Məclis tərəfindən həll edilir, bu məsələlərə dair qərarlar qəbul edilir.

Parlamentin nəzdində ona öz səlahiyyətlərini icra etməkdə kömək edən müxtəlif orqanlar və vəzifəli şəxslər olur (hesablama palatası və s.). Parlamentin nəzdindəki digər idarələr parlamentin aparatını əmələ gətirir. Parlamentin peşəkar fəaliyyətinin təmin olunmasında Milli Məclisin aparatının böyük rolu vardır. Aparatın əməkdaşları bütövlükdə parlamentin, komissiyaların, deputatların işinə elmi-analitik, təşkilati və texniki kömək göstərirlər. Parlamentin aparatının strukturu və ştat sayı Milli Məclis tərəfindən müəyyən edilir. Bunların sırasına yardımçı xidmətləri (kitabxana, təsərrüfat hissəsi və s.), deputatların fəaliyyətini təmin etmək üçün məsləhətçiləri, şəxsi köməkçiləri aid etmək olar. Parlamentin aparatının əməkdaşları dövlət qulluqçuları olub müxtəlif sahələrdə - əsasən hüquq, politologiya, iqtisadiyyat, tarix, sosiologiya, filologiya, dövlət və bələdiyyə idarəçiliyi sahəsində yüksək ixtisaslı mütəxəssislərdən ibarət olur.

Parlamentin əsas səlahiyyətləri onun sessiyalar dövründə keçirilən iclaslarında həyata keçirilir. Qanunlar və digər qərarlar bir qayda olaraq sessiyalar dövründə qəbul olunur. Növbəti və növbədənəknar sessiyaları fərqləndirirlər. Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi hər il iki növbəti yaz və payız sessiyalarına yığılır. Yaz sessiyası fevralın 1-də başlanır və mayın 31-dək davam edir. Payız sessiyası sentyabrın 30-da başlanır və dekabrın 30-dək davam edir. Əgər fevralın 1-i və sentyabrın 30-u istirahət gününə düşərsə, sessiya bu gündən sonra gələn birinci iş günü öz işinə başlayır. Növbədənəknar sessiya isə dövlət başçısı, parlamentin sədri və deputatların müəyyən hissəsinin (42 deputatın) tələbi ilə çağırılı bilər və yalnız çağırıldığı məqsədlə bağlı məsələləri müzakirə edə bilər. Sessiyalar arasındakı dövr adətən parlament tətili adlandırılır.

Dünya təcrübəsində parlamentin mühüm daxili təşkilatları partiya fraksiyaları (parlament partiyaları, klubları, deputat birlikləri) hesab olunur. Fraksiyalar bir partiyanın, mövqeləri yaxın olan bir neçə partiyanın üzvlərini, digər birliklərin üzvü olan deputatları birləşdirir. Fraksiyalar qərar qəbul olunaçaq məsələlər üzvə öz mövqeyini (münasibətini) formalaşdırmaq və ifadə etmək məqsədi üçün yaradılır. Fraksiya üzvləri adətən kifayət qədər sətir intizama tabe olur və fraksiyanın qərarına görə səsvermədə iştirak edir. Fraksiyalar müzakirə olunan məsələ barədə növbədənəknar çıxış etmək səlahiyyətlərinə malik olur.

Parlamentin üzvləri plenar iclaslarda qərarlar qəbul etmək, daimi və müvəqqəti komissiyaların işində, müzakirə və dinləmələrdə və s. iştirak etməklə dövlətin idarə olunmasında kollegial qaydada iştirak edirlər. Bununla belə onların fəaliyyəti həm də fərdi xarakter daşıyır. Deputatlar qanunvericilik təşəbbüsü hüquqdan istifadə edir, parlamentin iclaslarında iştirak və çıxış edir, parlament sərəğurlarının (parlament adından dövlət orqanlarına) verilməsinin təşəbbüsü ola bilər, o cümlədən müstəqil deputat sərəğurları verə bilərlər. Onlar öz fəaliyyətləri ilə bağlı kütləvi informasiya vasitələrində çıxış etməkdə, vəzifəli şəxslərin qəbulunda olmaqda üstün hüquqlara malikdirlər. Sessiya dövründə deputatlar parlamentin plenar iclaslarında və komitə və komissiyaların işində iştirakla yanaşı, həm də seçicilərlə görüşlər keçirir, daxil olmuş şikayət və ərizələrlə tanış olur, vətəndaşların qanuni hüquq və maraqlarının müdafiəsi üçün tədbirlər görür, vətəndaşlara qəbul edirlər. Bütün bunlar millət vəkiliyə yalnız kollegial qaydada deyil, həm də fərdi qaydada dövlət idarəçiliyində iştirak etmək imkanı verir.

Millət vəkiliyyətinin dövlət idarəçiliyində iştirakla bağlı bir sıra öhdəlikləri də vardır. Parlamentin hər bir üzvü daimi komitə və komissiyaların tərkibinə daxil olmalı, parlamentin, üzv olduğu komitə və komissiyanın iclaslarında iştirak etməlidir. Deputat hər il gəlirləri haqqında bəyannaməni və əmlak vəziyyətinin dəyişməsi haqqında məlumatı parlamente təqdim etməli, elmi, pədoqoji və yaradıcılıq fəaliyyəti istisna olmaqla haqqı ödənilən başqa heç bir işlə məşğul olmamalı, parlament etikasını qaydalarına əməl etməlidir.

Millət vəkiliyyəti deputatlıq *immunitetinə* və *indemnitetinə* malik olurlar. Birinci hal o deməkdir ki, parlamentin razılığı olmadan deputatın saxlanılması, cinayət məsuliyyətinə cəlb edilməsi, barəsində məhkəmə qaydasında inzibati tənbeh tədbirləri tətbiq edilməsi, axtarışına məruz qalması, şəxsi müayinə edilməsi yolverilməzdir. İmmunitet deputat toxunulmazlığıdır, o cümlədən icrası və məhkəmə orqanlarının özbaşınalıqından müdafiənin mühüm zəmanətidir. Deputat yalnız cinayət başında yaxalanarsa tutula bilər. Bu halda onu tutan orqan bu barədə dərhal Baş prokurora xəbər verməlidir və yal-

nız onun təqdimatına əsasən Milli Məclisin qərarı ilə deputatın toxunulmazlığına xitam verilməlidir.

İndemnitet isə o deməkdir ki, deputat parlamentdəki fəaliyyətinə, səsvərməyə və söylədiyi fikirə görə məsuliyyətə cəlb oluna bilməz. Razılığı olmadan ondan bu hallarla əlaqədar izahat, ifadə tələb edilə bilməz. Lakin eyni zamanda deputat təhqiredici ifadələr işlətməməli, özünü ləyaqətli aparmalıdır. İndemnitet həm də deputatın mükafatlandırılmasını (dövlət büdcəsindən əmək haqqı alması) nəzərdə tutur. Peşəkar qanunvericilik fəaliyyətinin təmin olunması üçün deputata naqliyyat xidmətləri, pulsuz rabita xidmətləri göstərilir, dövlət büdcəsi hesabına xidməti otaq, mənzil, katiblər və köməkçilər verilir.

Deputatların səlahiyyət müddəti Milli Məclisin çağırışının 5 illik səlahiyyət müddəti ilə məhdudlaşır və parlamentin yeni çağırışının ilk iclas günü bitir. Bu müddət yalnız fəvqəladə şəraitdə parlamentin səlahiyyət müddətinin uzadılması ilə əlaqədar artırıla bilər. Həmin müddət parlamentin vaxtından əvvəl buraxıldığı halda, həmçinin fərdi qaydada deputatın öz səlahiyyətlərindən imtina etdiyi və deputat mandatından məhrum edildiyi halda qısaldıla bilər. Sonuncu hal deputat məhkəmə tərəfindən məhkum olunduqda, parlamentin iclaslarında sisteməlik olaraq iştirak etmədikdə parlamentin qərarı ilə ola bilər. Azərbaycan Respublikasında deputat aşağıdakı hallarda mandatından məhrum edilir: seçkilər zamanı səsərin düzgün hesablanmadığı aşkar olunduqda; Azərbaycan vətəndaşlığından çıxdıqda və ya başqa dövlətin vətəndaşlığına qəbul etdikdə; cinayət törətdikdə və məhkəmənin qərarını qüvvəyə minmiş hökmü olduqda; dövlət orqanlarında vəzifə tutduqda, din xadimi olduqda, sahibkarlıq, kommersiya və başqa ödənişli fəaliyyətlə məşğul olduqda (elmi, pedaqoji və yaradıcılıq fəaliyyəti istisna olmaqla), öz səlahiyyətlərini daimi icra edə bilmədikdə və qanunla nəzərdə tutulmuş digər hallarda. Milli Məclisin deputatları vaxtından əvvəl geri çağırıla bilməz.

Parlamentin işinin mühüm forması onun plenar iclaslarıdır. Parlament kollegial orqan kimi məhz bu icaslarda qərarlar, qərarlar qəbul edir. Plenar iclasın keçirilməsi üçün kvorumun, yəni müəyyən sayda deputatların sessiyada iştirak etməsi tələb olunur. Kvorum olmadan sessiya öz işinə başlaya bilməz, qərar və qərarlar qəbul edə bilməz. Adətən deputatların yarıdan çoxu lehinə səs verdikdə (63 deputat) qərarlar qəbul olunmuş hesab edilir. Lakin bir sıra qərarlar üzrə (məsələn, konstitusiyaya qərarları) deputatların böyük əksəriyyətinin (83 və ya 95 deputat) lehinə səs verməsi tələb olunur. Parlamentin iclasları bir qayda olaraq açıq keçirilir və kütləvi informasiya vasitələri tərəfindən işıqlandırılır. İclasın qapalı keçirilməsi haqda qərar parlament tərəfindən səsvərmə yolu ilə müəyyən oluna bilər. İclaslarda deputatlarla yanaşı ölkə Prezidenti, hökumət üzvləri də iştirak edə

bilirlər. İclaslarda ilk növbədə gündəlikdə olan məsələlərə, Prezident tərəfindən təqdim edilmiş qərarların qəbulu açıq və ya gizli səsvərmə yolu ilə aparılır. Açıq səsvərmə adba-ad da keçirilə bilər. Səsvərmə kəmiyyət, reyting və alternativ xarakterli ola bilər. Kəmiyyət xarakterli qərarlarda «lehinə», «leyhinə», «bitərəf» variantlarından birinə səs verilir. Reyting tipli qərar qəbulu zamanı eyni vaxtda bir neçə məsələ (namizəd) səsvərməyə çıxarılır və nəticələr müqayisə olunaraq ən çox səs toplamış variant qəbul olunmuş hesab edilir. Alternativ səsvərmədə təklif olunan qərar variantlarından yalnız birinin seçilməsi tələb olunur. Deputatlar səsvərmə hüququnu şəxsən həyata keçirirlər.

Qanunvericilik parlamentin əsas işidir. Milli Məclis öz səlahiyyətlərinə aid məsələlər üzrə Konstitusiyaya qərarları, qərarlar və qərarlar qəbul edir. Çox geniş dairəni əhatə edən məsələlər üzrə Konstitusiyaya zidd olmayan adi qərarlar qəbul edilir. Konstitusiyaya qərarları ölkə Konstitusiyası ilə nəzərdə tutulmuş müəyyən məsələlər üzrə qəbul olunur və konstitusiyanın maddələrini detallandırır. Bu qərarlar Konstitusiyanın ayrılmaz hissəsi hesab olunur və onun əsas mətninə zidd olmamalıdır. Konstitusiyaya qərarları deputatların ümumi sayının üçdə ikisindən (83 deputat) az olmayan səs çoxluğu ilə qəbul olunur. Konstitusiyaya əlavələr edilməsi də Konstitusiyaya qərarlarının qəbulu yolu ilə həyata keçirilir. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına əlavələri ölkə Prezidenti və Milli Məclisin əzi 63 deputatı təklif edə bilərlər. Konstitusiyaya əlavələr Milli Məclis tərəfindən Konstitusiyaya qərarları şəklində 95 səs çoxluğu ilə qəbul edilir. Bu qərarlar iki dəfə səsə qoyulur və ikinci səsvərmə birinci səsvərmədən 6 ay sonra keçirilir. Həm birinci, həm də ikinci səsvərmədən sonra imzalanmaq üçün Azərbaycan Respublikası Prezidentinə təqdim olunur və Prezident tərəfindən ikinci səsvərmədən sonra imzalandıqda qüvvəyə minir (Konstitusiyanın birinci bölməsində əks etdirilmiş müddəalarla əlaqədar əlavələr təklif edilə bilməz).

Qərarların hər biri müxtəlif prosedurlar üzrə qəbul edilir ki, bu da ümumiləşdirilmiş şəklində «qanunvericilik prosesi» adlanır. Qanunvericilik prosesi parlamentdəki fəaliyyət sistemi olub qanunun qəbul edilməsi və ya rədd edilməsi ilə başa çatır. Qanunun qəbul olunması aşağıdakı mərhələlərdən ibarətdir:

1) qanunvericilik təşəbbüsü,

2) qanun layihəsinin parlamentin iclasında baxılmağa hazırlanması (bu mərhələdə əsas məsələ layihənin müxtəlif komitə və komissiyalar tərəfindən müzakirə olunmasıdır),

3) qanun layihəsinin parlamentin iclasında müzakirəsi,

4) qanunun qəbul (və ya rədd) edilməsi,

5) promulqasiya (Prezident tərəfindən qanunun imzalanması, sanksiyalaşdırılması və dərc edilməsi) və ya dövlət başçısı tərəfindən qanunun geri qaytarılması (veto hüququndan istifadə edilməsi). Veto hüququndan istifadə edildiyi halda daha iki əlavə mərhələ meydana gəlir:

6) parlament tərəfindən Prezidentin təkliflərinin qəbul edilməsi və qanunun yeni redaksiyada qəbul edilməsi,

7) parlamentdə əksər səs çoxluğu ilə (83 və ya 95 deputat) vetonun dəf edilməsi və qanunun Prezident tərəfindən məcburi promulqasiya edilməsi.

Beləliklə, müxtəlif vəziyyətlərdə qanunvericilik prosesinin mərhələləri-nin sayı və xarakteri müxtəlif ola bilər.

Qanunvericilik prosesi **qanunvericilik təşəbbüsü** ilə başlayır. Bu, qanun layihələrini və başqa məsələləri parlamentin müzakirəsinə təqdim etmək hüququdur. Bu hüquqa yalnız qanunvericilik təşəbbüsünün subyektləri malik olur (digər şəxslərin və orqanların da təklifləri Milli Məclisə göndərilə bilər, lakin onlara baxılması məcburi deyildir). Azərbaycan Respublikasında qanunvericilik təşəbbüsü hüququ Milli Məclisin deputatlarına, Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə, Ali Məhkəməsinə, Prokurorluquna və Naxçıvan Muxtar Respublikasının Ali Məclisinə mənsubdur. Onların qanunvericilik təşəbbüsü qaydasında Milli Məclisin müzakirəsinə verdiyi qanun və ya qərar layihələri təqdim olunduğu şəkildə müzakirəyə çıxarılır və iki ay (təcil elan edilərsə 20 gün) ərzində səsə qoyulur. Təqdim olunmuş layihələrdə dəyişikliklər qanunvericilik təşəbbüsü hüququndan istifadə edən orqanın razılığı ilə edilə bilər. Qanun layihəsi təqdim olunarkən izahat vərəqi, layihənin mətni, qəbul ediləcəyi halda qüvvəsinə itinəcək və ya dəyişdirilməsi tələb olunan qanunların siyahısı, maliyyə-iqtisadi əsaslandırma (qanun xərc tələb edərsə), hökumətin rəyi (vergi, dövlət borcu və digər maliyyə xarakterli qanun layihəsi üçün) tələb olunur.

Qanun layihəsinin **baxılmağa hazırlanması** mərhələsində Milli Məclis qanun layihəsinə aidiyyəti üzrə komitəyə və ya komissiyaya göndərir və onu iş planına daxil edir (sessiyanın və ya təqvim ayının). Eyni zamanda qanun layihəsi Prezidentə, hökumətə, Konstitusiyaya Məhkəməsinə, Ali Məhkəməyə və s. göndərilir. Əgər eyni bir məsələ ilə bağlı alternativ layihələr daxil olarsa, onda bu layihələr əvvəlcə komitə və komissiyalarda öyrənilir və layihələrdən biri əsas kimi götürülür, digərlərindən isə əlavə və düzəlişlər kimi istifadə olunur.

Qanun layihəsinin parlamentdə səsvermə ilə müşayət olunan hər bir **müzakirəsi** “oxunuş” adlanır. Qanun layihəsi parlamentin iclaslarında bir qayda olaraq üç oxunuşda müzakirə olunur. Oxunuşların çoxsaylı olması qəbul olunaçaq qanunların layihəsinin hərtərəfli və peşəkarcasına hazırlanmasına imkan verir. Birinci oxunuşun mənası qanun layihəsinin əsaslarının təsdiq olunmasından ibarətdir. Bu zaman qanun layihəsinin konsepsiyası, onun aktuallığı, praktiki əhəmiyyəti müzakirə edilir, onun ölkə konstitusiyasına uyğunluğu qiymətləndirilir. Layihənin müzakirəsinə təşəbbüsünün (deputatın, uyğun orqanın nümayəndəsinin və s.) məruzəsi ilə başlanılır. Qanun layihəsi birinci oxunuşda səsvermə zamanı rədd edilə bilər (bu zaman qanun layihəsi üzərində iş dayandırılır) və ya qəbul olunaraq uyğun daimi komitəyə və ya komissiyaya verilir. Komitə və ya komissiya müzakirələrdə öz əlavə və dəyişikliklərini etdikdən sonra qanun layihəsinə müəllifin (müəlliflər kollektivinin) və komitənin (komissiyanın) məruzəsi ilə yenidən parlamentin iclasına çıxarılır. Layihənin təkrar müzakirəsi ikinci oxunuş prosesində həyata keçirilir. Bu zaman qanun layihəsi detallarına qədər maddələr üzrə müzakirə olunur. Adətən, hər bir maddə və düzəliş səsə qoyulur. İkinci oxunuş zamanı müxtəlif düzəlişlər etmək olar, lakin bu zaman qanun layihəsinin birinci oxunuşda qəbul olunmuş əsasları dəyişdirmə bilməz. Sonda qanun layihəsi bütövlükdə səsə qoyulur. Əgər qanun layihəsi səs çoxluğu qazanmazsa, yenidən işlənilməkdir üçün komitəyə (komissiyaya) qaytarılır. Üçüncü oxunuşda qanun layihəsi bütövlükdə qəbul olunur. Bu zaman yalnız redaktə xarakterli dəyişikliklər etmək olar və bütövlükdə qanunun, onun maddələrinin müzakirəsinə və dəyişdirilməsinə yol verilmir. Adətən ikinci və üçüncü oxunuşlar arasında fasilə çox olmur. Nadir hallarda qanun layihəsinin ikinci oxunuşa qaytarılması haqqında qərar qəbul oluna bilər.

Qanunun **promulqasiyası** mərhələsində parlament tərəfindən qəbul olunmuş qanun imzalanmaq və dərc olunaraq xalqa çatdırılmaq üçün qəbul edildiyi gündən 14 gün müddətində (təcili elan olunan qanun 24 saat ərzində) ölkə başçısına – Prezidentə təqdim edir. Prezident qanunu daxil olduğu gündən 56 gün ərzində imzalaya bilər. Əgər qanun Prezidentin etirazını doğursa, o, ölkə başçısı kimi veto hüququndan istifadə edərək qanunu imzalamır və öz etirazları ilə birlikdə göstərilən müddət ərzində Milli Məclisə qaytara bilər. Veto hüququndan istifadə müxtəlif səbəblərdən ola bilər: qanunun Konstitusiyaya və ya əvvəllər qəbul olunmuş qanunlara zidd olması, aydın olmaması, qanunun ayrı-ayrı maddələri ilə razı olmamaq və s.). Qanunun Prezident tərəfindən imzalanması onun promulqasiya olunmasının bir elementidir. Bu anlayış özündə həm də qanunun sanksiyalaşdırılması və yerinə yetirilməsi üçün icra orqanlarına sərəncamın verilməsini, qanunun dərc olunaraq xalqa çatdırılmasını nəzərdə tutur.

Yalnız dərc edilmiş qanunların tətbiqi və icrası bütün vətəndaşlar, qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti, hüquqi şəxslər və bələdiyyələr üçün məcburidir. Dərc edilməmiş qanunlar tətbiq oluna bilməz.

Konstitusiyaya qanunları Prezident tərəfindən imzalanmazsa qüvvəyə minmir. Milli Məclis 83 səs çoxluğu ilə qəbul edilən qanunları 95 səs çoxluğu ilə, 63 səs çoxluğu ilə qəbul edilən qanunları isə 83 səs çoxluğu ilə yenidən qəbul edərsə, belə qanunlar təkrar səsvermədən sonra qüvvəyə minir.

Parlamentin fəaliyyətinin mühüm bir hissəsini icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət təşkil edir. Bu nəzarət müxtəlif formalarda həyata keçirilə bilər. Parlament nəzarətinin ən sərt və təsirli forması hökumətə etimad məsələsinin qoyulmasıdır. Parlament hökumətin məruzələrini və öz fəaliyyəti ilə bağlı hesabatlarını dinləyə bilər. Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti hər il Milli Məclisin yaz sessiyasının beşinci iclasında hökumətin fəaliyyəti haqqında hesabat verir. Parlament həm də Nazirlər Kabinetinə onun səlahiyyətlərinə aid edilmiş məsələlərə dair sorğu ilə müraciət edə bilər. Milli Məclisin sorğusuna cavab bir aydan gec olmayaraq Nazirlər Kabinetini təmsil edən səlahiyyətli şəxs tərəfindən parlamentin iclasında təqdim edilir. Deputatların sorğularına cavab vermək üçün Nazirlər Kabinetinin üzvləri parlamentin iclaslarında iştirak edirlər.

Parlament dinləmələri nəzarət formalarından biridir və adətən daimi komissiyalar tərəfindən təşkil olunur. Bu dinləmələrdə qərarlar qəbul olunmur (tövsiyələr qəbul oluna bilər) və çox vaxt bu və ya digər aktual məsələ haqqında ictimaiyyəti məlumatlandırmaq və diqqətini bu məsələyə cəlb etmək məqsədi ilə həyata keçirilir. Çox təsirli nəzarət formalarından biri parlament tərəfindən yaradılan müxtəlif tip müvəqqəti təftiş (istintaq və s.) komissiyalarının işindən ibarətdir. Prezidentə impichment mexanizminin tətbiq olunması, beynəlxalq müqavilələrin, fəvqəladə və hərbi vəziyyət elan olunması haqda Prezident fərmanının təsdiqi də parlament nəzarəti formaları hesab olunur. Parlamentin işlərinin bir çoxu (o cümlədən nəzarət sferasında) qanunvericilik prosesində fərqli xüsusi parlament prosedurları ilə bağlı olur. Məsələn, vəzifəli şəxslərin seçilməsi və təyinatı belə prosedurlardan biridir. Parlament dövlətin bir sıra orqanlarını təsis edir, beynəlxalq işlərlə aktiv şəkildə məşğul olur ki, bu da parlament nəzarətinin xüsusi forması hesab olunur. Parlamentin yaratdığı orqanların (Hesablama Palatası, İnsan hüquqları üzrə müvəkkil və s.) nəzarət fəaliyyətindən də istifadə olunur. Məsələn, Hesablama Palatası dövlət büdcəsinin icrasının gedişi haqqında, yoxlamaların nəticələri haqqında Milli Məclisə müntəzəm olaraq hesabatlar verir. Dövlətin daxili və xarici siyasətinin müəyyən məsələləri ətrafında qabaqcıdan müəyyən edilmiş debatlar, parlament və deputat sorğuları nəzarət formalarından biri hesab olunur.

Azərbaycan xalqının Ümummilli lideri Heydər Əliyevin rəhbərliyi ilə ölkədə siyasi, iqtisadi, sosial islahatların həyata keçirilməsi, dövlətimizin beynəlxalq birliyə tamhüquqlu üzv kimi qəbul olunması üçün müvafiq hüquqi bazanın, yeni hüquqi sistemin, insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının qorunması üçün hüquqi təminatın yaradılması istiqamətində Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi mühüm və uğurlu addımlar atmışdır. Bu uğurlar bu gün də davam etdirilməkdədir.

18.4. Azərbaycan Respublikasının məhkəmə sistemi və onun idarəetmə vəzifələri

Dövlət hakimiyyətinin ikinci əsas qolu məhkəmə hakimiyyətidir. Nüfuzlu məhkəmə hakimiyyətinin formalaşdırılması demokratik, hüquqi dövlət quruculuğu prosesinin ayrılmaz hissəsidir. Məhkəmə hakimiyyətinin vəziyyəti, dövlətin və cəmiyyətin həyatında oynadığı rol demokratiyanın və qanunçuluğun əsas göstəricisidir. Hüquqi dövlət quruculuğu şəraitində məhkəmələr cəza orqanlarından həqiqi ədalət mühakiməsi orqanlarına çevrilməli, daha müstəqil, əlçatan, demokratik və ən əsası hüquqi olmalıdırlar.

Məhkəmə hakimiyyəti qanunverici və icra hakimiyyətindən əhəmiyyətli dərəcədə fərqlənir. Məhkəmələr parlament kimi, ümumi davranış qaydaları (qanun) yaratmır, icra fəaliyyəti ilə məşğul olmur. Məhkəmə hakimiyyəti konkret xarakter daşıyır. Məhkəmələr xüsusi prosessual formada (bu formanın pozulması məhkəmə qərarlarının ləğv olunmasına səbəb ola bilər) konkret işlərə baxır və onları həll edirlər. Məsələn, məhkəmə cinayət işlərinə baxarkən cinayətin işləndiyi haqda dəlilləri qiymətləndirir və hökm verir, mülki işlərdə tərəflər (fiziki və ya hüquqi şəxslər) arasındakı əmlak və digər xarakterli mübahisələri həll edir, inzibati münacişələri (bir qayda olaraq vətəndaşlarla hüquqi şəxslər arasında), əmək münacişələrini (işçi ilə işə götürən arasında) və s. həll edirlər. Məhkəmələr bu tipli məsələlər barədə qərar qəbul edərkən dövlət hakimiyyətindən istifadə edir və dövlətin adından çıxış edirlər. Məhkəmələr qanuna uyğun olaraq və baxılan işlə bağlı hakimdə, hakimlər kollegiyasında yaranmış daxili inama əsasən qərar qəbul edərkən ədalət mühakiməsini həyata keçirir, qanunun aliliyini təmin edirlər. Məhkəmə hakimiyyəti hakimlərdən, katiblərdən, dəftərxana işçilərindən, müstəntiq və prokurorlardan ibarət məhkəmə idarəsinə deyil, məhkəmə iclasına məxsusdur. Bu hakimiyyət hakim tərəfindən təkbəşinə və ya hakimlər kollegiyası tərəfindən və hökumət məhkəmə prosesində qüvvədə olan xüsusi prosedur formasında həyata keçirilir. Məhkəmənin işində andlı iclasçılar da iştirak edə bilərlər.

Məhkəmələr dövlət hakimiyyətini həyata keçirərkən heç də hakimiyyətin digər qollarından təcrid olunmuş şəkildə fəaliyyət göstərmirlər. Onlar parlamentin qəbul etdiyi qanunları, dövlət orqanlarının digər normativ aktlarını tətbiq edir, icra hakimiyyəti orqanları isə məhkəmələrin qərarlarını reallaşdırırlar (cinayətkarların həbsxanalarda saxlanılması, islahetmə işləri, əmlakın məcburi qaydada alınması, çap məhsullarının dərc edilməsi və s.).

Cəmiyyətin və dövlətin idarə olunmasında məhkəmələrin rolu kifayət qədər ziddiyyətlidir. Bir tərəfdən məhkəmə cəmiyyətin və dövlətin idarə olunmasında iştirak etməklə nə qanunverici, nə də icra hakimiyyətinin malik olmadığı geniş səlahiyyətlərə malik olur. Məhkəmə qərar qəbul edərkən qanuna əsaslanmaqla insanı azadlıqdan, hətta həyatdan məhrum edə bilər, fiziki və ya hüquqi şəxslərin əmlakını əlindən ala bilər, qəzeti bağlayar, siyasi partiyaları buraxar, dövlət orqanını öz qərarını ləğv etməyə və dəyən zərəri ödəməyə məcbur edə bilər, valideynlik hüququndan məhrum edə bilər və s. Digər tərəfdən məhkəmə hakimiyyəti nisbətən zəif hakimiyyətdir. Bu hakimiyyət parlament kimi seçicilərin vətəndaşların bilavasitə dəstəyinə, icra hakimiyyəti kimi güc mexanizmlərinə malik deyil (icra hakimiyyətinin fərqli olaraq resursları azdır). Məhkəmə hakimiyyətinin gücü vətəndaşların məhkəməyə hörmətində, məhkəmə qərarlarının şərtsiz və hökmən icra olunmasındadır.

Məhkəmələrin mövqeyi siyasi baxımdan da ziddiyyətlidir. Siyasətdə bilavasitə iştirak edən qanunverici və icra hakimiyyətlərindən (parlamentdə partiya fraksiyaları, partiya hökuməti) fərqli olaraq məhkəmə hakimiyyətinin həyata keçirilməsi zamanı siyasi təzyiqlərə yol verilməməlidir. Məhkəmələr konkret işlərə baxarkən siyasi və ya digər motivləri əldə rəhbər tutmamalıdır. Eyni zamanda məhkəmə cəmiyyətin bir hissəsidir və dövlət siyasəti ona təsir göstərməyə bilməz. Bu, xüsusilə Ali və Konstitusiyaya Məhkəmələrinə aiddir.

Cəmiyyətdəki rolu baxımdan da məhkəmələrin mövqeyi ziddiyyətlidir. Bir tərəfdən məhkəmə, hər şeydən əvvəl, müdafiə funksiyasını yerinə yetirərkən öz keyfiyyətinə, kadr tərkibinə və dövlət mexanizmindəki mövqeyinə görə konservativ təbiətə malikdir və yüksək bürokratizm səviyyəsi ilə xarakterizə olunur. Digər tərəfdən isə məhkəmə fərdin hüquqlarını dövlətin özbaşınalığından və çoxluğun təzyiqlərindən qoruyur, azlığın qanuni maraqlarını və beləliklə də şəxsiyyət azadlığını müdafiə edir. Bir tərəfdən məhkəmə öz qərarları ilə mövcud qaydaları, dövlət idarəetməsinin legitimliyini dəstəkləyir və möhkəmləndirir, onun cəmiyyət üzərində nəzarətinə kömək edir. Digər tərəfdən isə, dövlət hakimiyyəti orqanı olmasına baxmayaraq məhkəmələr mövcud qanunlardan, normalardan kənara çıxdığı zaman özünü dövlətə, onun orqanlarına qarşı qoymuş olur və bununla da dövləti məhdudlaşdırır və demokratik başlanğıcın inkişafına

yardım göstərir. Məhkəmələr mübahisələri həll etməklə, cəmiyyətdə sosial normaları dəstəkləməklə, müqavilələrə vicdanla əməl etməyə məcbur etməklə, haqsız rəqabəti qadağan etməklə, inhisarçılığın qarşısını almaqla, müxtəlif cür fırıldaqçılığın cəzalandırılmaqla cəmiyyətdə iqtisadi sabitliyi möhkəmləndirir. Onlar dövlət çevrilişlərinin iştirakçılarını cəzalandırmaqla, terror təşkilatlarını və məqsədləri konstitusiyalı quruluşu zidd olan partiyaları qanunsuz elan etməklə siyasi sabitliyə dəstək vermiş olurlar. Məhkəmələr həm də vətəndaşlarda qanunlara, cəmiyyətdə qəbul olunmuş davranış standartlarına hörmət hissi tərbiyə etməklə əhəmiyyətli ideoloji rol oynayırlar.

Konstitusiyaya uyğun olaraq, Azərbaycan Respublikasında Məhkəmə hakimiyyətini ədalət mühakiməsi yolu ilə yalnız məhkəmələr həyata keçirirlər. Məhkəmə hakimiyyətini AR Konstitusiyaya Məhkəməsi, AR Ali Məhkəməsi, apellyasiya məhkəmələri, ümumi məhkəmələr və digər ixtisaslaşdırılmış məhkəmələr həyata keçirirlər. Konstitusiyaya görə (m.125) məhkəmələrin səlahiyyətlərinin dəyişdirilməsi məqsədilə müəyyən olunmamış hüquqi üsulların tətbiq edilməsi və fəvqəladə məhkəmələrin, eləcə də xarici dövlətlərin, yaxud qanunla nəzərdə tutulmayan qaydada məhkəmələrin yaradılması qadağandır. Məhkəmələrin fəaliyyəti yalnız ədalət mühakiməsinin və qanunvericiliklə müəyyən edilmiş hallarda və qaydada məhkəmə nəzarətinin həyata keçirilməsinə yönəldilmişdir. Məhkəmələr ədalət mühakiməsinə həyata keçirərkən Konstitusiyada təsbit edilmiş insan və vətəndaş hüquqlarını və azadlıqlarını, müliyyəti formasından asılı olmayaraq, bütün müəssisə, idarə və təşkilatların, siyasi partiyaların, ictimai birliklərin, digər hüquqi şəxslərin hüquqlarını və qanuni mənfəetlərini hər cür qəsdlərdən və qanun pozuntularından müdafiə edir, Konstitusiyada və qanunda nəzərdə tutulmuş digər vəzifələri yerinə yetirirlər. Məhkəmə hakimiyyəti Konstitusiyaya, mülki və cinayət məhkəmə icraatı vasitəsilə və qanunla nəzərdə tutulmuş digər vasitələrlə həyata keçirilir. Məhkəmənin qəbul etdiyi qərarlar (qətnamələr, hökmlər, qəraradamlar) dövlətin adından çıxarılır və onların icrası məcburidir, ölkə ərazisində bütün fiziki və hüquqi şəxslər tərəfindən mütləq, vaxtında və dəqiq icra olunmalıdır.

AR Konstitusiyaya Məhkəməsi ölkənin ali konstitusiyaya ədalət mühakiməsi orqanı olmaqla ölkə Konstitusiyasının aliliyini, hər kəsin əsas hüquq və azadlıqlarının təmin edir. Azərbaycanın tarixində ilk Konstitusiyaya məhkəmə nəzarəti orqanı olan Konstitusiyaya Məhkəməsi 14 iyul 1998-ci ildə yaradılmışdır. Konstitusiyaya Məhkəməsi digər məhkəmə hakimiyyəti orqanları kimi qanunverici və icra hakimiyyətləri ilə qarşılıqlı fəaliyyət göstərir, lakin öz səlahiyyətləri çərçivəsində müstəqildir. Bununla bərabər onun hüquqi statusu bir sıra xüsusiyyətlərlə fərqlənir. Konstitusiyaya

Məhkəməsi yalnız hüquqi məsələləri həll edir, hüquqi aktların ölkə Konstitusiyasına, qanunlarına uyğunluğunu yoxlayır. Konstitusiyası Məhkəməsi yalnız hüquqi akt qüvvəyə mindikdən sonra nəzarəti həyata keçirə bilər. İlkin nəzarət yalnız qüvvəyə minməmiş beynəlxalq müqavilələrlə bağlı həyata keçirilə bilər. Konstitusiyası Məhkəməsinin fəaliyyəti ölkə Konstitusiyasının aliliyi, ədalət, müstəqillik, kollegiallıq və açıqlıq prinsipləri əsasında qurulur. AR Konstitusiyası və «Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası Məhkəməsi haqqında» Qanun Məhkəmənin statusunu, onun səlahiyyətləri və fəaliyyət qaydalarını müəyyən edir. Bu Qanun və Konstitusiyası Məhkəməsinin özü tərəfindən təsdiq edilən Daxili Nizamnamə konstitusiyası mühakiməsinin qaydalarını müəyyən edir.

Konstitusiyası Məhkəməsinin hakimlərini AR Prezidentinin təqdimatı ilə AR Milli Məclisi təyin edir. Tərkibi 9 hakimdən ibarət Konstitusiyası Məhkəməsi azı 7 hakimi təyin olunduqda öz səlahiyyətlərinin icrasına başlaya bilər. Konstitusiyası Məhkəməsinin hakimləri 15 il müddətinə və yalnız bir dəfə təyin edilirlər. Onlar müstəqil olub yalnız Konstitusiyaya və ölkə qanunlarına tabedirlər. Konstitusiyası Məhkəməsinin hakimləri toxunulmazlıq hüququna malikdirlər.

Konstitusiyası Məhkəməsinin əsas vəzifələri isə AR Konstitusiyasının 130-cu maddəsi ilə müəyyən edilir. Konstitusiyası Məhkəməsi AR Prezidentinin, Milli Məclisin, Nazirlər Kabinetinin, Ali Məhkəmənin, Respublika Prokurorluğunun, Naxçıvan MR Ali Məclisinin sorğusu əsasında aşağıdakı məsələləri həll edir:

- Azərbaycan Respublikası qanunlarının, Prezidentin fərman və sərəncamlarının, Milli Məclisin qərarlarının, Nazirlər Kabinetinin qərar və sərəncamlarının, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ-hüquqi aktlarının Konstitusiyaya uyğunluğu;
- Prezident fərmanlarının, Nazirlər Kabinetinin qərarlarının, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ-hüquqi aktlarının qanunlara uyğunluğu;
- Nazirlər Kabinetinin qərarlarının, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarının Prezidentin fərmanlarına uyğunluğu;
- Ali Məhkəmənin qərarlarının qanunda nəzərdə tutulmuş hallarda Konstitusiyaya və qanunlara uyğunluğu;
- bələdiyyə aktlarının Konstitusiyaya, qanunlara, Prezidentin fərmanlarına, Nazirlər Kabinetinin qərarlarına (Naxçıvan MR-da həmçinin onların Konstitusiyası və qərarlarına) uyğunluğu;
- qüvvəyə minməmiş dövlətlərarası müqavilələrin Konstitusiyaya uyğunluğu;
- hökumətlərarası müqavilələrin Konstitusiyaya və qanunlara uyğunluğu;
- siyasi partiyaların və digər ictimai birliklərin ləğv edilməsi;

- Naxçıvan MR Konstitusiyasının, qanunlarının, Ali Məclisinin qərarlarının və Naxçıvan MR Nazirlər Kabinetinin qərarlarının ölkə Konstitusiyasına, qanunlarına, Prezidentin fərmanlarına uyğunluğu;

- qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətləri arasında səlahiyyətlər bölgüsü ilə bağlı mübahisələr.

Konstitusiyası Məhkəməsi həmçinin Milli Məclisə seçkilərin nəticələrini düzgünlüyünü qanunla müəyyən olunmuş qaydada yoxlayır və təsdiq edir (m. 86), Milli Məclisə seçkilərdən sonra müəyyən edilmiş müddətdə 83 deputatın səlahiyyətləri təsdiq edilməzsə, Milli Məclisin ilk iclasının keçirilmə vaxtını müəyyən edir (m.88), Prezident seçkilərinin yekunları haqqında məlumatı səsvermə günündən sonra 14 gün ərzində rəsmən elan edir (m.102), Prezidentin istefa ərizəsini qəbul edir və istefanın qəbul olunması haqqında, Prezidentin səhhətinə görə səlahiyyətlərini icra etmək qabiliyyətini tamamilə itirdiyi barədə məlumat verildikdə Milli Məclisin müraciəti əsasında qərar qəbul edir (m.104), Prezident ağır cinayət törətdikdə Ali Məhkəmənin rəyi əsasında onun vəzifədə kənarlaşdırılması təşəbbüsünü Milli Məclis qarşısında irəli sürür, Milli Məclisin uyğun qərarından sonra bu qərarı təsdiq edir (m.107), Konstitusiyanın mətnində dəyişikliklərin edilməsi barədə Milli Məclisin və ya Prezidentin təkliflərinə rəy verir (m.153).

Bunlardan əlavə, Konstitusiyası Məhkəməsi ölkə Prezidentinin, Milli Məclisin, Nazirlər Kabinetinin, Ali Məhkəmənin, Respublika Prokurorluğunun, Naxçıvan MR Ali Məclisinin sorğusu əsasında Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasını və qanunlarını şərh edir.

Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi ölkə Prezidentinin səhhətinə görə öz səlahiyyətlərini icra etmək qabiliyyətini tamamilə itirdiyi barədə məlumatın aydınlaşdırılması üçün (m.104.3), məhkəmələr isə insan hüquq və azadlıqlarının həyata keçirilməsi məsələləri ilə bağlı Konstitusiyanın və qanunların şərh edilməsi haqqında (m.130.6) Konstitusiyası Məhkəməsinə müraciət edə bilərlər. Qanunvericiliklə pozulmuş hüquq və azadlıqların bərpası ilə bağlı vətəndaşların da birbaşa Konstitusiyası Məhkəməsinə müraciət etməsi hüququnun həyata keçirilməsi mexanizmi müəyyən edilmişdir. Hər kəs onun hüquq və azadlıqlarını pozan qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarından, bələdiyyə və məhkəmə aktlarından Konstitusiyası Məhkəməsinə pozulmuş hüquq və azadlıqlarının bərpə edilməsi məqsədi ilə şikayət verə bilər.

Konstitusiyası Məhkəməsinə icraat qərəzsizlik və ədalət, hər kəsin qanun və Konstitusiyası Məhkəməsi qarşısında bərabərliyi, açıqlıq, tərəflərin hüquq bərabərliyi və çəkişmə, kollegiallıq prinsipləri əsasında həyata keçirilir.

Konstitusiyası Məhkəməsinə icraat Konstitusiyası məhkəmə icraatı və xüsusi Konstitusiyası icraatı üsulları ilə həyata keçirilir. Konstitusiyanın 130-

cu maddəsinin III hissəsinin 1-7-ci bəndlərində, V və VII hissələrində nəzərdə tutulmuş məsələlərin həlli üçün verilmis sərəğular və ya şikayətlərlə əlaqədar işlərin, qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətləri arasında səlahiyyət bölgüsü ilə bağlı mübahisələrlə əlaqədar sərəğular üzrə işlərin icraatı konstitusiyaya məhkəmə icraatı üsulu ilə həyata keçirilir. Milli Məclisə deputat seçkilərinin nəticələrinin yoxlanılması və təsdiqi, yeni seçilmiş Milli Məclisin ilk iclasının keçirilməsi vaxtının təyin edilməsi, Prezident seçkilərinin nəticələrinin rəsmi elan edilməsi, Prezidentin istefa ərizəsinə baxılması, Prezidentin səhhətinə görə öz səlahiyyətlərini icra etmək qabiliyyətini tamamilə itirdiyi barədə məlumatı aydınlaşdırmaq üçün Milli Məclisin mürciəti, Prezidentin vəzifədən kənarlaşdırılması məsələsi, Konstitusiyanın və qanunların sərəğ edilməsi üçün verilən sərəğular və mürciətlər, Milli Məclisin və ya ölkə Prezidentinin Konstitusiyanın mətnində dəyişikliklər edilməsi haqqında təkliflərinə dair Konstitusiyaya Məhkəməsinin rəyinin çıxarılması ilə əlaqədar işlərin icraatı xüsusi Konstitusiyaya icraatı üsulu ilə həyata keçirilir.

Konstitusiyaya Məhkəməsi işlərə palataların və Plenumun iclaslarında baxır. Palataların tərkibi Konstitusiyaya Məhkəməsinin sədri tərəfindən müəyyən edilir. Plenumun tərkibinə isə Konstitusiyaya Məhkəməsinin bütün hakimləri daxildir. Palataların iclasları azı 3, Plenumun iclası isə azı 6 hakim iştirak etdikdə səlahiyyətlidir. Konstitusiyaya ilə nəzərdə tutulmuş məsələlərə dair Konstitusiyaya Məhkəməsinə göndərilmiş sərəğuların, mürciətlərin və ya şikayətlərin icraata qəbul edilib-edilməməsi məsələsinə palataların, mahiyyəti üzrə isə Konstitusiyaya Məhkəməsi Plenumunun iclaslarında baxılır. Palataların iclaslarında qəraradlar, plenumun iclaslarında isə qərar və qəraradlar qəbul edilir. Palatalar sərəğunun, mürciətin və ya şikayətin baxılmaq üçün qəbul edilməsi barədə, Plenum isə öz iclaslarında yaranan məsələlərin həlli üçün və qanunla nəzərdə tutulmuş başqa hallarda qəraradlar qəbul edirlər. Plenumun qəraradları azı 5 hakimin səs çoxluğu ilə, palatalarının qəraradları isə hakimlərin səs çoxluğu ilə qəbul edilir. Plenumun qərarları rəsmi dövlət qəzetində dərc olunur. Plenumun qərarları və dərc edilməsi zəruri sayılan qəraradlar, Konstitusiyaya Məhkəməsinin fəaliyyəti ilə bağlı başqa materiallar «AR Konstitusiyaya Məhkəməsinin məlumatı»nda dərc olunur.

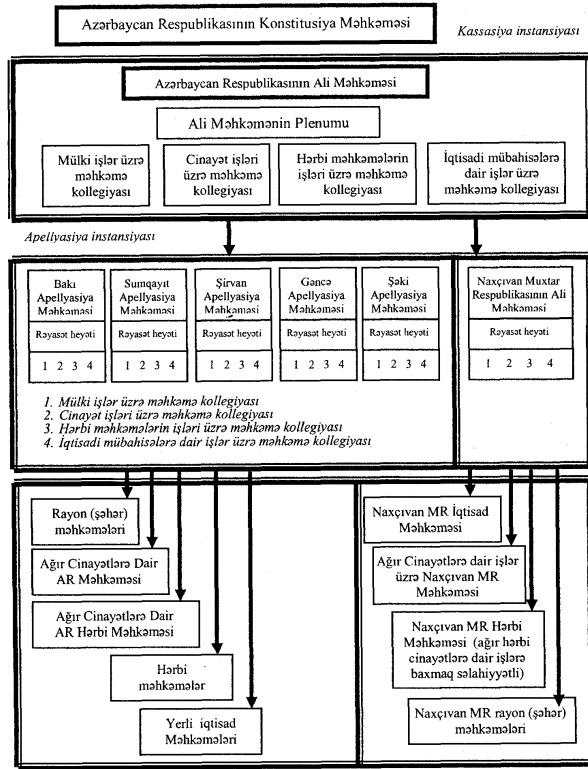
Konstitusiyaya Məhkəməsinin qərarları ölkə ərazisində məcburi qüvvəyə malikdir və qüvvəyə mindikdən sonra şərtsiz icra olunmalıdır. Qanunlar və digər aktlar, yaxud onların ayrı-ayrı müddəaları, hökumətlərə

müqavilələr Konstitusiyaya Məhkəməsinin qərarında müəyyən edilmiş müddətdə qüvvədən düşür, dövlətlərərarası müqavilələr isə qüvvəyə minmir.

Konstitusiyaya Məhkəməsinin daxili fəaliyyətinə dair və digər məsələlərin baxılıb həll edilməsi üçün hakimlərin yığıncaqları keçirilir. Hakimlərin yığıncağı Konstitusiyaya Məhkəməsinin azı 6 hakimi iştirak etdikdə səlahiyyətlidir. Konstitusiyaya Məhkəməsinin fəaliyyətinin hüquqi, təşkilati, informasiya təminatını Konstitusiyaya Məhkəməsinin aparatı, maddi-texniki, maliyyə və təsərrüfat təminatını isə Konstitusiyaya Məhkəməsinin İşlər idarəsi həyata keçirir.

Məhkəmə sistemi dedikdə dövlətin ümumi vəzifələrə malik olan, vahid prinsiplər əsasında təşkil olunan və fəaliyyət göstərən, ədalət mühakiməsinin həyata keçirilməsi baxımından bir-biri ilə bağlı olan bütün məhkəmələrin məcmusu başa düşülür. Məhkəmə sisteminin hər bir həlqəsi eyni səlahiyyətlərə malik məhkəmələrin məcmusundan ibarətdir. Azərbaycanda məhkəmə sistemi Konstitusiyaya və «Məhkəmələr və hakimlər haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu ilə müəyyən olunur. Azərbaycanda qanunvericiliklə müəyyən edilmiş ümumi prinsiplər əsasında təşkil olunmuş *birinci instansiya, apellyasiya və kassasiya instansiyalarından* ibarət üçpilləli müstəqil məhkəmə sistemi yaradılmışdır. Ədalət mühakiməsinə məhkəmə sisteminə daxil olan aşağıdakı məhkəmələr həyata keçirirlər:

- rayon (şəhər) məhkəmələri;
- Ağır cinayətlərə dair işlər üzrə AR məhkəməsi;
- Ağır cinayətlərə dair işlər üzrə Naxçıvan MR məhkəməsi;
- hərbi məhkəmələr;
- Ağır cinayətlərə dair işlər üzrə AR hərbi məhkəməsi;
- yerli iqtisad məhkəmələri;
- Naxçıvan Muxtar Respublikasının Ali Məhkəməsi;
- apellyasiya məhkəmələri;
- Azərbaycan Respublikasının Ali Məhkəməsi.



I Instansiya – ümumi məhkəmələr

Şəkil 18.4. Azərbaycan Respublikasının Məhkəmə Sistemi

Azərbaycan Respublikasının məhkəmə sisteminin strukturunu sxematik olaraq yuxarıdakı kimi təsvir etmək olar.

Bu gün respublikanın ərazisində 66 rayon (şəhər) məhkəməsi (bundan başqa Bakı şəhəri üzrə 11 rayon məhkəməsi və Naxçıvan MR-nın 8 rayon (şəhər) məhkəmələri), 9 hərbi məhkəmə, 7 yerli iqtisad məhkəməsi, 2 ağır

cinayətlərə dair işlər üzrə məhkəmə, 1 ağır cinayətlərə dair işlər üzrə hərbi məhkəmə, 6 apellyasiya məhkəməsi (Naxçıvan Muxtar Respublikasının Ali Məhkəməsi də daxil olmaqla) və Azərbaycan Respublikasının Ali Məhkəməsi fəaliyyət göstərir.

Məhkəmələrdə işlərə birinci instansiya, apellyasiya və kassasiya instansiyaları üzrə baxılır. Qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş hallarda və qaydada məhkəmələrdə işlərə kollegial və hakim tərəfindən təkbaşına (birinci instansiya məhkəməsində işlərə təkbaşına və ya üç hakimdən ibarət tərkibdə, yaxud andlı iclasçılardan ibarət tərkibdə, apellyasiya və kassasiya instansiyası məhkəməsində üç və ya daha çox hakimdən ibarət tərkibdə) baxılır. Apellyasiya instansiyasında işlərə tərəflərdən birinin apellyasiya şikayəti üzrə (o cümlədən, prokurorun protesti əsasında) və birinci instansiya məhkəməsinin qaydaları üzrə yenidən baxılır. Apellyasiya məhkəməsi mövcud dəlillərə yenidən baxa bilər, yeni sübutlar qəbul və ya cəlb edə bilər (şahid ifadələri, yazılı sənədlər), məhkəmə ekspertizası və eksperimenti apara bilər, hadisə yerinə baxış təşkil edə bilər və s. Proses hökmün çıxarılması və ya qərarın qəbulu ilə başa çatır. Apellyasiya mərhələsi məhkəmə prosesini uzatsa da işə obyektiv baxılmasına əlavə zəmanət yaradır. Kassasiya instansiyasında da mahiyyətcə apellyasiya instansiyasında olduğu kimi işlərə tərəflərdən birinin şikayəti üzrə baxılır. Bu halda prokuror tərəfindən (hətta əvvəllər bu işdə iştirak etməyən, lakin məhkəmənin əvvəlki qərarında dövlətin və ya cəmiyyətin maraqlarına zərər vuran qanun pozuntusu olduğunu güman edən) də protest verilə bilər. İşə kassasiya qaydasında peşəkar hakimlər kollegiyası tərəfindən və sırf qanun mövqeyindən (qanunlara dəqiq əməl olunması) baxılır, işin faktiki (faktlarla bağlı) tərəfinə baxılmır. İşə kassasiya qaydasında baxılması Ali Məhkəmənin səlahiyyətlərinə aiddir. Əgər kassasiya məhkəməsi hökmün və ya qərarın ləğv olunması qənaətinə gəlsə, işi birinci instansiya və ya apellyasiya məhkəməsinə qaytarır. Məhkəmələr işlərə baxarkən AR Konstitusiyasını, qanunlarını və digər qanunvericilik aktlarını, eləcə də Azərbaycanın tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələri rəhbər tuturlar.

Azərbaycan Respublikasının məhkəmə sistemi onun fəaliyyətinin səmərəliliyini təmin etməli olan bir sıra prinsiplər əsasında qurulur. Məhkəmə sisteminin ən mühüm prinsiplərindən biri onun *vəhdətində* ibarətdir. Bu prinsip bütün məhkəmələrin vahid qaydalarla fəaliyyət göstərməsində, onların Konstitusiyasını, qanunları, beynəlxalq hüququn hamılıqla qəbul olunmuş normalarını və Azərbaycan Respublikasının tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələri təbii etməsində özünü göstərir. Məhkəmə sisteminin vəhdəti həm də qüvvəyə minmiş məhkəmə qərarlarının icrasının məcburiliyi ilə, qanunvericiliklə məhkəmələrin statusunun vahid qaydada təsbit olunması ilə, məhkəmələrin dövlət büdcəsində maliyyələşdirilməsi ilə müəyyən olunur.

Ən vacib prinsiplərdən biri məhkəmələrin və hakimlərin *müstəqilliyin*-dən ibarətdir. Bu o deməkdir ki, məhkəmələr müstəqil şəkildə və heç kimin iradəsindən asılı olmayaraq, yalnız Konstitusiyaya və qanunlara tabe olmaqla məhkəmə hakimiyyətini həyata keçirirlər. Ədalət mühakiməsini həyata keçirən hakimlər də müstəqildirlər və yalnız onların müstəqilliyinə zəmanət verən Konstitusiyaya və qanunlara tabedirlər.

Məhkəmə qərarlarının icrasının bütün ölkə ərazisində məcburiliyi prinsipini də qeyd etmək lazımdır. Bu, o deməkdir ki, məhkəmələrin qanuni sərəncamları, çağırışları və digər müraziətləri istisnasız olaraq bütün dövlət hakimiyyəti orqanları, yerli özünüidarəetmə orqanları, ictimai birliklər, vəzifəli şəxslər, digər fiziki və hüquqi şəxslər tərəfindən şərtsiz yerinə yetirilməlidir. Məhkəmə qərarlarının icra olunmaması, həmçinin məhkəməyə başqa hörmətsizliyin göstərilməsi qanuna görə məsuliyyət yaradır.

Konstitusiyaya *hər kəsin qanun və məhkəmə qarşısında bərabərliyi* prinsipini müəyyənləşdirir. Bu, o deməkdir ki, məhkəmələr dövlət, sosial, irqi, cinsi, milli, dil və ya siyasi mənsəbiyyətindən, mənşəyindən, əmlak vəziyyətindən, vəzifə mövqeyindən və digər şəraitdən asılı olmayaraq, məhkəmə prosesində iştirak edən hansısa orqanlara, şəxslərə və ya tərəflərdən birinə üstünlük verə bilməz.

Məhkəmə sisteminin fəaliyyət prinsiplərindən biri onun *açıqlığından* ibarətdir. Bu, o deməkdir ki, məhkəmələrdə işlərə açıq şəkildə baxılır, qapalı iclasların keçirilməsinə yalnız qanunla müəyyən edilmiş hallarda icazə verilir. Qanunla müəyyən olunmuş hallardan başqa işlərə qiyabi baxılması qadağandır.

Konstitusiyaya *məhkəmələrin dəyişilməzliyi* prinsipini müəyyənləşdirir ki, bu da məhkəmə hakimiyyətinin həqiqi müstəqilliyinin və sabitliyinin əsas zəmanətlərindən biridir. Bu, həm də ənənəvi olaraq məhkəmələrin təşkil və fəaliyyətinin ən demokratik prinsiplərindən biri hesab olunur.

Məhkəmə sisteminin vacib prinsiplərindən və məhkəmələrin müstəqilliyinə zəmanətlərdən biri hakimlərin *toxunulmazlığıdır*. Hakimin toxunulmazlığı onun şəxsiyyətinin bütün təzyiç və hədələrdən qorunmasını, onun mənzilinin, xidməti binasının, istifadə etdiyi nəqliyyat və rabitə vasitələrinin, məktublaşmalarının, ona məxsus əmlakın və sənədlərin toxunulmazlığını nəzərdə tutur. Hakim ədalət mühakiməsi zamanı ifadə etdiyi hansısa fikrə və qəbul etdiyi qərarə görə məsuliyyətə cəlb oluna bilməz. Hakim qanunla nəzərdə tutulmuş hallardan başqa cinayət məsuliyyətinə cəlb oluna bilməz.

Məhkəmə icraatının *çəkişmə* prinsipi əsasında aparılması ən vacib prinsiplərdən biridir. Bu prinsip nəzərdə tutur ki, iddiaçı və cavabdeh, günahlandırılan və günahlandırılan məhkəmədə müəyyən prosesual

marafqları olan tərəflər kimi çıxış edirlər və qanunla onlara məhkəmə araşdırması zamanı öz dəlil və qənaətlərini əsaslandırmaq, həmçinin digər iştirakçının dəlil və qənaətlərini rədd etmək sahəsində bərabər hüquqlar verilməlidir. İşdə meydana çıxan bütün məsələlərin həlli yalnız məhkəməyə məxsusdur. Məhkəmə qərar qəbul edərkən tərəflerin dəlilləri ilə bağlı olmur, tərəflərin gətirdiyi sübutların qiymətləndirilməsində sərbəstdir, istənilən kənar təsirlərdən azaddır və müstəsna olaraq ədalət mühakiməsi orqanı kimi hərəkət edir.

Konstitusiyaya hər bir kəsə onun hüquq və azadlıqlarının məhkəmə müdafiəsinə zəmanət, həmçinin hər kəsə ixtisaslı (peşəkar) hüquqi yardım almaq hüququ verir. Qanunla nəzərdə tutulmuş hallarda pulsuz hüquqi yardım göstərilir.

Vacib prinsiplərdən biri *günahsızlıq (təqsirsizlik) prezumpsiyasıdır*. Bu prinsip nəzərdə tutur ki, cinayətdə günahlandırılan hər bir şəxs onun günahkar olduğu qanunla nəzərdə tutulduğu qaydada sübut olunmayana və qanuni qüvvəyə minmiş məhkəmə hökmü ilə təyin olunmayana qədər günahsız sayılır. Günahlandırılan özünün günahsız olduğunu sübut etməyə borclu deyil. Onun günahkar olduğunu sübut etmək dövlətin (rəsmi nümayəndələri şəxsinə) vəzifəsidir. Şəxsin günahkar olduğuna aradan qaldırılma bilməyən şübhələr olduqda günahlandırılan şəxs günahsız hesab edilir.

Vacib prinsiplərdən biri *qanunçuluqdur*. Bu prinsipə əsasən heç kəs eyni bir cinayətə görə iki dəfə məhkum edilə bilməz. Qanun pozmaqla sübutlanan əldə olunması qadağandır. Qanunvericiliklə heç kəs özünün, həyat yoldaşının, yaxın qohumlarının əleyhinə şahidlik etməyə borclu deyildir.

İnsan hüquq və azadlıqlarının müdafiəsinin mühüm zəmanətlərindən biri qanunvericilikdə *qanunun geriyyə qüvvəsinin olmadığı* təsbit edilmişdir. Bu prinsipə görə heç kəs baş verdiyi anda hüquq pozuntusu hesab olunmayan hərəkətlərə görə sonradan məsuliyyəti daşımır. Əgər hüquq pozuntusu baş verdikdən sonra bu hərəkətə görə məsuliyyət yüngülləşdirilmişsə və ya ləğv olunmuşsa, onda yeni qanun tətbiq olunur.

Məhkəmələr dövlət dilində aparılır və bu dili bilməyənlər üçün sərbəst danışa bildiyi istənilən dildə çıxış etmək, tərcüməçinin xidmətlərindən istifadə etmək hüququ təmin olunur.

Qeyd etdiyimiz kimi, bir sıra hallarda ədalət mühakiməsinin andlı iclaslarının iştirakı ilə aparılması nəzərdə tutulmuşdur. Andlı iclasçılar qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş hallarda və qaydada məhkəmələrdə işlərə baxılmasına cəlb olunan Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarıdır. Müvafiq icra hakimiyyəti orqanının rəhbərliyi hər iki il yarımından bir həmin rayonda (şəhərdə) fəaliyyət göstərən andlılar məhkəməsinin fəaliyyətinin təmin

edilməsi üçün həmin ərazidə yaşayan vətəndaşlardan ibarət ümumi və ehtiyatda olan andlı iclasçıların siyahısını tərtib edir. İrəqindən, milliyətindən, dinindən, cinsindən, mənşəyindən, əmlak vəziyyətindən, qulluq mövqeyindən, əqidəsindən və digər hallardan asılı olmayaraq vətəndaşların andlı iclasçıların siyahılarına daxil edilməsinə məhdudiyət qoyulmasına yol verilmir. Andlı iclasçılar məhkəmədə öz vəzifələrinin icrasına ildə bir dəfə on beş gün müddətinə çağırılırlar.

Hazırda Azərbaycan Respublikasında aşağı (birinci) instansiya məhkəməsi kimi rayon (şəhər) məhkəmələri, ərazi yurisdiksiyası üzrə fəaliyyət göstərən hərbi və yerli iqtisad məhkəmələri, həmçinin ağır cinayətlərə dair işlər üzrə məhkəmə və ağır cinayətlərə dair işlər üzrə hərbi məhkəmə fəaliyyət göstərir.

Rayon (şəhər) məhkəmələri birinci instansiya məhkəməsi kimi qanunla səlahiyyətlərinə aid edilmiş mülki, cinayət işlərinə, inzibati xətəllərə dair və digər işlərə baxırlar. Rayon (şəhər) məhkəməsi rayonlarda, şəhərlərdə (rayon tabeli şəhərlərdən başqa), şəhərdəki rayonlarda təşkil edilir və onun yurisdiksiyası Azərbaycanın müvafiq rayonuna, şəhərinə və ya şəhərdəki rayonuna şamil edilir. Bir rayonda (şəhərdə) yalnız bir rayon (şəhər) məhkəməsi təşkil edilə bilər.

Ağır cinayətlərə dair işlər üzrə məhkəmə birinci instansiya məhkəməsi kimi qanunla səlahiyyətlərinə aid edilmiş cinayət işlərinə baxır, qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada cinayət törətmiş şəxslərin ekstradisiyası (verilməsi) məsələsini həll edir. Ağır cinayətlərə dair işlər üzrə məhkəmə Azərbaycan Respublikasının paytaxtı Bakı şəhərində təşkil edilir, onun yurisdiksiyası ölkənin bütün ərazisinə şamil edilir (Naxçıvan MR istisna olmaqla). Ağır cinayətlərə dair işlər üzrə Naxçıvan MR məhkəməsi Naxçıvan şəhərində təşkil edilir, onun yurisdiksiyası Naxçıvan MR-nın bütün ərazisinə şamil edilir. Ağır cinayətlərə dair işlər üzrə məhkəmə sədrdən, onun müavindən və hakimlərdən (Ağır cinayətlərə dair işlər üzrə Naxçıvan MR məhkəməsi sədrdən və hakimlərdən) ibarətdir. Qanunla nəzərdə tutulmuş hallarda və qaydada ağır cinayətlərə dair işlərə birinci instansiya üzrə baxılması üçün bu məhkəmənin tərkibində andlılar məhkəməsi yaradıla bilər.

Hərbi məhkəmələr birinci instansiya məhkəməsi kimi qanunla səlahiyyətlərinə aid edilmiş cinayət işlərinə baxır. Hərbi məhkəmə Azərbaycan Respublikasının Silahlı Qüvvələri və başqa silahlı birləşmələri, hərbi hissələrin sayı nəzərə alınmaqla onların yerləşdikləri inzibati ərazi vahidləri üzrə yaradılır. Hərbi məhkəmə sədrdən və hakimlərdən ibarətdir.

Ağır cinayətlərə dair işlər üzrə hərbi məhkəmə birinci instansiya məhkəməsi kimi qanunla səlahiyyətlərinə aid edilmiş cinayət işlərinə baxır. Ağır cinayətlərə dair işlər üzrə hərbi məhkəmə Bakı şəhərində təşkil edilir,

onun yurisdiksiyası ölkənin Silahlı Qüvvələri qarnizonlarının bütün hərbi hissələrinə şamil edilir (Naxçıvan MR ərazisində Ağır cinayətlərə dair işlər üzrə hərbi məhkəmənin yurisdiksiyasını müvafiq hərbi məhkəmə həyata keçirir). Ağır cinayətlərə dair işlər üzrə hərbi məhkəmə sədrdən, onun müavindən və hakimlərdən ibarətdir. Qanunla nəzərdə tutulmuş hallarda və qaydada ağır cinayətlərə dair işlərə birinci instansiya üzrə baxılması üçün bu məhkəmənin tərkibində andlılar məhkəməsi yaradıla bilər.

Yerli iqtisad məhkəmələri birinci instansiya məhkəməsi kimi qanunla səlahiyyətlərinə aid edilmiş iqtisadi mübahisələrə dair işlərə baxır. Yerli iqtisad məhkəməsi Azərbaycan Respublikasının inzibati ərazi vahidləri və ya azad iqtisadi zonalar üzrə təşkil edilir.

Apellyasiya məhkəmələri mülki, iqtisadi mübahisələrə dair, cinayət və inzibati xətəllərə dair işlər üzrə yuxarı (apellyasiya) instansiya məhkəmələridir. Apellyasiya məhkəməsi tərəfindən birinci instansiya məhkəmələrinin mülki, iqtisadi, cinayət, inzibati və hərbi işlərə dair qərarlarına apellyasiya qaydasında baxılır. Apellyasiya məhkəməsi rəyasət heyətindən, mülki işlər üzrə kollegiyadan, iqtisadi mübahisələrə dair işlər üzrə kollegiyadan, cinayət və inzibati xətəllərə dair işlər üzrə kollegiyadan və hərbi məhkəmələrin işləri üzrə kollegiyadan ibarətdir. Kollegiyalarda apellyasiya məhkəməsinin ərazi yurisdiksiyasına aid edilmiş birinci instansiya məhkəmələri tərəfindən baxılmış işlər üzrə qərarlardan verilmiş apellyasiya şikayətləri və apellyasiya protestləri üzrə işlərə baxmaq üçün məhkəmə tərkibli yaradılır. Məhkəmə kollegiyalarının tərkibi apellyasiya məhkəməsinin hakimləri sırasından Rəyasət Heyəti tərəfindən təşkil edilir. Apellyasiya məhkəməsinin rəyasət heyəti məhkəmənin sədrindən, onun müavindən və kollegiya sədrlərindən ibarət tərkibdə fəaliyyət göstərir. Rəyasət heyətinin iclasları üç ayda bir dəfədən az olmayaraq keçirilir və azı üç üzvü iştirak etdikdə səlahiyyətli sayılır. Rəyasət heyətinin qərarları açıq səsvermə yolu ilə, səsvermədə iştirak edən rəyasət heyəti üzvlərinin səs çoxluğu ilə qəbul olunur. Rəyasət heyəti iclaslarının hazırlanmasına dair təşkilatı işlər apellyasiya məhkəməsinin aparatı tərəfindən həyata keçirilir.

Azərbaycan Respublikasının Ali Məhkəməsi ümumi və ixtisaslaşdırılmış məhkəmələrin icraatına aid edilən mülki (o cümlədən iqtisadi mübahisələrə dair), cinayət və digər işlər üzrə ali məhkəmə orqanıdır. O, kassasiya qaydasında ədalət mühakiməsinə həyata keçirir, qanunla müəyyən edilmiş prosessual qaydalarda ümumi və ixtisaslaşdırılmış məhkəmələrin işinə nəzarət edir, məhkəmələrin praktikasına aid məsələlər üzrə izahatlar verir. Ali Məhkəmənin tərkibinə sədr, onun müavini, kollegiya sədrləri və hakimləri daxildir. Ali Məhkəmə Plenumu və kassasiya kollegiyasından ibarətdir. Ali Məhkəmə tərəfindən apellyasiya məhkəmələrinin qərarlarına kassasiya qaydasında baxılır. Kassasiya instansiyası məhkəməsi olan

Ali Məhkəmənin tərkibində dörd məhkəmə kollegiyası - mülki işlər üzrə, cinayət işləri üzrə, hərbi məhkəmələrin işləri üzrə və iqtisadi mübahisələrə dair işlər üzrə məhkəmə kollegiyası vardır. Ali Məhkəmənin hakimlərini ölkə Prezidentinin təqdimatı ilə Milli Məclis təyin edir. Ali Məhkəmə Azərbaycan Respublikasının paytaxtı Bakı şəhərində təşkil edilir və onun yurisdiksiyası ölkənin bütün ərazisinə şamil edilir.

Ali Məhkəmənin Plenumu üç ayda bir dəfədən az olmayaraq çağırılır. Plenum Ali Məhkəmənin sədrindən, onun müavinindən, kollegiya sədrlərindən və hakimlərindən ibarət tərkibdə fəaliyyət göstərir. Ali Məhkəmənin sədri Plenumun iclaslarına sədrlik edir. Plenumun iclaslarında apellyasiya məhkəmələrinin sədrləri, Naxçıvan MR Ali Məhkəməsinin sədri, Azərbaycan Respublikasının Baş prokuroru və müvafiq icra hakimiyyəti orqanının rəhbəri iştirak edirlər. Üzvlərinin üçdə iki hissəsi iştirak etdikdə Plenumun iclası səlahiyyətli sayılır. Plenumun qərarları açıq səsvermə yolu ilə səsvermədə iştirak edənlərin səs çoxluğu ilə qəbul olunur. Ali Məhkəmənin Plenumunun üzvləri məhkəmə işləri üzrə səsvermədə bitərəf qala bilməzlər. Plenumun iclaslarının hazırlanmasına dair təşkilati işləri Ali Məhkəmənin Aparatı həyata keçirir. Plenumun iclaslarında məhkəmələrdə qanunvericiliyin tətbiqinin məhkəmə təcrübəsinə dair məsələlər üzrə məhkəmə sədrlərinin məlumatları və ədalət mühakiməsinin həyata keçirilməsi vəziyyətinə dair Ali Məhkəmə sədrinin, onun müavininin və kollegiya sədrlərinin, apellyasiya məhkəmələri sədrlərinin, Naxçıvan MR Ali Məhkəməsi sədrinin və digər ümumi və ixtisaslaşdırılmış məhkəmə sədrlərinin məlumatları dinlənilir, işlər üzrə məhkəmə təcrübəsinin ümumiləşdirilməsi və məhkəmə statistikasının təhlili barədə materiallara baxılır, Plenumun izahlarının Konstitusiyaya və qanunlara uyğunsuzluğu barədə hakimlərin və vətəndaşların müraciətlərinə baxılır, məhkəmələr tərəfindən baxılan işlər üzrə tətbiq edilən normativ aktlarda şəxslərin hüquq və azadlıqlarının pozulması barədə onların müvafiq məhkəmələrin vasitəsilə verilmiş müraciətlərinə və hakimlərin müraciətlərinə əsasən Konstitusiyamızın 130-cu maddəsinə uyğun olaraq Milli Konstitusiyaya Məhkəməsinə sorğu verir, məhkəmə təcrübəsinə dair məsələlər üzrə məhkəmələrə izahlar verilir, qanunla müəyyən edilmiş hallarda və qaydada Ali Məhkəmə sədrinin təqdimatı, Baş prokurorun protesti və ya müdafiə tərəfinin şikayəti əsasında əlavə kassasiya işlərinə və yaxud hüquq və azadlıqların pozulması ilə bağlı yeni hallar və yeni açılmış hallar üzrə işlərə baxılır, Konstitusiyamızın 96-cı maddəsinə uyğun olaraq Milli Məclisə qanunvericilik təşəbbüsü ilə müraciət etməkdə barədə məsələlərə baxılır və qərar qəbul edilir, qanunvericiliklə müəyyən edilmiş hallarda, Məhkəmə-Hüquq Şurasının qərarlarından verilmiş şikayətlərə baxılır və s.

Ali Məhkəmənin kollegiyalarının tərkibi və hakimlərin kollegiyalar üzrə müəyyənləşdirilməsi də Ali Məhkəmə sədrinin təklifinə əsasən Plenum tərəfindən həyata keçirilir. Kollegiyalarda apellyasiya məhkəmələrinin, Naxçıvan MR Ali Məhkəməsinin, qanunla müəyyən edilmiş hallarda digər ümumi və ixtisaslaşdırılmış məhkəmələrin baxdığı işlərə dair qərarlardan verilmiş kassasiya şikayətləri və kassasiya protestləri üzrə işlərə, qanunla müəyyən edilmiş qaydada və hallarda Ali Məhkəmə sədrinin kassasiya qaydasında verdiyi təqdimatlar üzrə işlərə baxılır. Məhkəmə kollegiyalarında işlərə baxmaq üçün məhkəmə tərkibləri yaradılır. Məhkəmə kollegiyalarının işinə rəhbərliyi kollegiyanın sədrləri həyata keçirirlər. Ali Məhkəmədə hakimlərdən ibarət tərkibdə intizam kollegiyası da təşkil edilir.

Məhkəmələrin fəaliyyətinin hüquqi, təşkilati, informasiya, maddi-texniki, maliyyə və təsərrüfat təminatının həyata keçirmək məqsədilə Ali Məhkəmə, apellyasiya məhkəmələri, Naxçıvan MR Ali Məhkəməsində və digər məhkəmələrdə məhkəmə aparatları fəaliyyət göstərir. Məhkəmə aparatları və katiblikləri təşkil edilərkən hər hakim üçün məhkəmə katibi nəzərdə tutulmalı, məhkəmələrdə dəftərxana, kitabxana, arxiv, təsərrüfat xidməti fəaliyyət göstərməli, şəxslərin qəbulu, qanunvericiliyin sistemləşdirilməsi və məəcəlləşdirilməsi, məhkəmə təcrübəsinin ümumiləşdirilməsi və məhkəmə statistikasının aparılması ilə məşğul olan məsləhətçilər olmalı, kargüzarlığın, məhkəmə tərəfindən çıxarılmış qərarların və onlarla bağlı yuxarı instansiyaya məhkəmələrinin qərarlarının uçuğunun aparılması təmin edilməlidir. Məhkəmələrdə şəxslərin qəbulu məhkəmə aparatları, məhkəmə icraatının təşkilati məsələləri ilə bağlı qəbul işə müvafiq hakimin məhkəmə katibi tərəfindən həyata keçirilir.

Rayon (şəhər) məhkəmələrinin, yerli iqtisad məhkəmələrinin, apellyasiya məhkəmələrinin, hərbi məhkəmələrin təşkilatı, olduğu yer, ərazi yurisdiksiyası və hakimlərin sayı Məhkəmə-Hüquq Şurasının təklifi nəzərə alınmaqla Prezidentin təqdimatı əsasında Milli Məclis tərəfindən müəyyənləşdirilir.

Azərbaycanda məhkəmə hakimiyyətinin özünüidarə funksiyalarını həyata keçirən orqan - Məhkəmə-Hüquq Şurası yaradılmışdır. 24 dekabr 1999 tarixində yaradılan bu Şura Prezident yanında fəaliyyət göstərir. Şuraya sədrliyi AR Ədliyyə naziri həyata keçirir. Şura öz fəaliyyətini müstəqillik, qanunçuluq, kollegiallıq, qərəzsizlik və obyektivlik prinsip ləri əsasında qurur. Məhkəmə-Hüquq Şurası məhkəmə sisteminin təşkilinin təmin edilməsi, hakim vəzifəsinə namizədlərin seçilməsinin şəxsi, hakimlərin fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi, onların iş yerinin dəyişdirilməsi, vəzifədə irəli çəkilməsi, intizam məsuliyyətinə cəlb edilməsi, habelə məhkəmələr və hakimlərlə bağlı digər məsələləri səlahiyyəti daxilində həll edir. Məhkəmə-Hüquq Şurası həmçinin Azərbaycan Respublikasının Ali Məhkəməsinin,

apellyasiya məhkəmələrinin, Naxçıvan MR Ali Məhkəməsinin, ağır cinayətlərə dair işlər üzrə məhkəmələrin sədrləri istisna olmaqla təyin olunmuş hakimlər sırasından Azərbaycan Respublikası məhkəmələrinin sədrlərinin, sədr müavinlərinin və məhkəmə kollegiyaları sədrlərinin təyin edilməsi, habelə bu şəxslərin vəzifədən azad edilməsi və ya digər vəzifəyə keçirilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə təklif verir.

Şura məhkəmələr və hakimlər haqqında qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi üzrə təkliflər verir, hakimlərin fəaliyyətini, məhkəmə sədrlərinin, sədr müavinlərinin və məhkəmə kollegiyaları sədrlərinin məhkəmə fəaliyyətinin təşkili ilə bağlı işini qiymətləndirir. Məhkəmə-Hüquq Şurası tərəfindən hakimlərin fəaliyyəti bir qayda olaraq üç ildə bir dəfə qiymətləndirilir. Hakimlərin fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi ədalət mühakiməsinin təkmilləşdirilməsi, hakimlərlə tədris prosesinin düzgün qurulması, habelə onların vəzifədə irəli çəkilməsi, hakimlik və sədrlik fəaliyyətini davam etdirməyə yararlılıqlarının müəyyən edilməsi məqsədilə aparılır. Hakimlərin fəaliyyəti Ali Məhkəmə, müvafiq apellyasiya məhkəmələri və Naxçıvan MR Ali Məhkəməsi, habelə hakimlərin mənsub olduqları məhkəmələrin sədrləri tərəfindən vəzifələrinin icrasına dair verilmiş rəylər əsasında qiymətləndirilir.

15 üzvdən ibarət Məhkəmə-Hüquq Şurası, əsasən, hakimlərdən, icra və qanunvericilik orqanlarının, Prokurorluğun, Vəkillər Kollegiyasının nümayəndələrindən ibarət tərkibdə formalaşdırılır. Şuranın sədri onun tərkibindən sadə səs çoxluğu ilə seçilir. Sədrin səlahiyyət müddəti iki il altı aydır. Şuranın iclasları, bir qayda olaraq, rübdə bir dəfədən az olmayaraq keçirilir. İclasların hazırlanmasına dair təşkilati işlərin həyata keçirilməsi, iclas protokolu aparılması, qəbul edilən qərarların icrası, habelə səlahiyyətləri ilə bağlı digər məsələlərin həll edilməsi üçün Məhkəmə-Hüquq Şurasının Aparatı yaradılır.

Məhkəmə-Hüquq Şurası hakim vəzifəsinə namizədlərin seçkisini həyata keçirmək məqsədilə Hakimlərin Seçki Komitəsini (11 nəfər) formalaşdırır.

Hakim dövlətin vəzifəli şəxsi olub məhkəmə hakimiyyətinin daşıyıcısı hesab olunur və bu hakimiyyətin reallaşdırılması üçün ona peşəkar qaydada ədalət mühakiməsinə həyata keçirmək səlahiyyətləri verilir. Qanuna görə bütün hakimlər vahid statusa malikdirlər və yalnız səlahiyyətlərinə və vəzifəyə təyin olunma proseduruna görə fərqlənirlər. Konstitusiyaya görə yaşı 30-dan aşağı olmayan, seçkilərdə iştirak etmək hüququna malik olan, ali hüquq təhsilli, hüquqşünas ixtisası üzrə 5 ildən artıq işləyən hər bir Azərbaycan vətəndaşı hakim ola bilər. İkili vətəndaşlığı, digər dövlətlər qarşısında öhdəlikləri olanlar, din xadimləri, fəaliyyət qabiliyyətsizliyi və ya məhdud fəaliyyət qabiliyyəti məhkəmə tərəfindən təsdiq edilmiş, fiziki və aqli qüsurlarına görə hakim səlahiyyətlərini yerinə yetirməyə qadir olmayan,

cinayət törətməyə görə əvvəllər məhkum olunmuş, hakimin adı ilə bir araya sıxmayan hərəkətlərə yol verdiyinə görə vəzifədən azad edilmiş şəxslər hakim ola bilməzlər. Hakim heç bir seçkili və ya təyinatlı vəzifə tutub bilməz, elmi, pedaqoji və yaradıcılıq fəaliyyətindən başqa heç bir sahibkarlıq, kommersiya və digər ödənişli fəaliyyətlə, siyasi fəaliyyətlə məşğul ola bilməz və siyasi partiya üzv ola bilməz, vəzifə maaşından, elmi, pedaqoji və yaradıcılıq fəaliyyətinə görə aldığı vəsaitdən başqa məvacib ala bilməz. Hakim vəzifəsinə təyin olunmuş şəxs andiçmədən qabaq siyasi partiyanın və ya digər siyasi təşkilatların üzvlüyündən çıxmalıdır.

Azərbaycan Respublikası Ali Məhkəməsinin, apellyasiya məhkəmələrinin, Naxçıvan MR Ali Məhkəməsinin, ağır cinayətlərə dair işlər üzrə məhkəmələrin sədrlərinin (və hakimlərinin) vəzifəyə təyin edilməsi ölkə Prezidentinin təqdimatı əsasında Milli Məclis tərəfindən həyata keçirilir. Azərbaycan Respublikasının digər məhkəmə sədrlərinin, sədr müavinlərinin və məhkəmə kollegiyaları sədrlərinin təyinatı Məhkəmə-Hüquq Şurasının təklifinə əsasən Azərbaycan Respublikası Prezidentinin təqdimatı ilə Milli Məclis tərəfindən həyata keçirilir. Yuxarı instansiya məhkəmələrinin hakimi vəzifələrinə bir qayda olaraq ən azı 5 il birinci instansiya məhkəmələrinin hakimi işləmiş şəxslər təyin oluna bilərlər. Azərbaycan Respublikası məhkəmələrinin sədrləri, sədr müavinləri və məhkəmə kollegiyalarının sədrləri müvafiq məhkəmələrin hakimləri sırasından 5 il müddətinə təyin edilirlər və bir qayda olaraq həmin vəzifəyə iki dəfədən artıq təkrarən təyin oluna bilməzlər.

Qanunvericiliklə hakim vəzifəsinə təyin edilmək üçün xüsusi seçim proseduru müəyyən edilmişdir. Hakim vəzifəsinə namizədlərin seçimini Məhkəmə-Hüquq Şurasının orqanı olan Hakimlərin Seçki Komitəsi həyata keçirir. Namizədlər bu Komitə tərəfindən təşkil olunmuş yazılı və şifahi imtahan əsasında seçirlər. İmtahanların nəticələri Komitə tərəfindən qiymətləndirilir və imtahanlardan müvəffəqiyyətlə keçmiş namizədlər uzunmüddətli təlim mərhələsinə keçirilirlər. Təlim mərhələsi başa çatdıqdan sonra hər bir namizəd tədrisin nəticələri və Hakimlərin Seçki Komitəsi üzvləri ilə yekun müsahibənin əsasında qiymətləndirilir və qiymətləndirmənin nəticələri Məhkəmə-Hüquq Şurasına təqdim olunur. Məhkəmə-Hüquq Şurası namizədlərin vakant hakim vəzifələrinin sayına müvafiq olaraq hakim vəzifəsinə təyin edilməsi barədə ölkə Prezidentinə təqdimat verir. Qeyd edək ki, Naxçıvan MR məhkəmələrinə hakim vəzifəsinə namizədlərin seçilməsində Naxçıvan MR Ali Məclisinin sədri də iştirak edir. Tədris kurslarını bitirmiş, lakin hakim vəzifəsinə təklif olunmamış namizədlər ədliyyə orqanlarına inzibati vəzifəyə və ya prokurorluq orqanlarına prokurorluq işçisi kimi xidmətə götürülür, hakim vakansiyası yarandıqda isə hakim vəzifəsinə təyin edilə bilərlər. Konstitusiyaya uyğun olaraq (m.109.9)

Azərbaycan Respublikası məhkəmələrinin hakimlərini ölkə Prezidenti təyin edir.

Hakimlər vəzifəyə ilk dəfə beş il müddətinə təyin olunurlar. Həmin müddət ərzində onlar ildən əzə bir dəfə tədris kurslarına cəlb edirlər. Bu müddətin sonunda hakimlərin fəaliyyəti qiymətləndirilir. Qiymətləndirmə nəticəsində hakimlərin fəaliyyətində peşəkar çatışmazlıq aşkar edilməzsə, Məhkəmə-Hüquq Şurasının təklifi ilə onun səlahiyyətləri son yaş həddinə - 65 yaşınadək uzadılır. Son yaş həddinə çatmış hakimlərin peşəkarlığından istifadə edilməsinə ehtiyac olduqda Şurasının təklifi ilə onun səlahiyyət müddəti 70 yaşınadək artırıla bilər.

Qeyd edək ki, qanunvericiliklə (m.126.1) hakim vəzifəsini tutmaq üçün irəli sürülən tələblərə cavab verən, hüquq sahəsində nüfuzla, hüquqşünas ixtisası üzrə 20 illik iş təcrübəsinə, yüksək mədəni keyfiyyətlərə malik olan şəxslər və prosesdurlardan kənar Məhkəmə-Hüquq Şurasının təklifinə əsasən müəyyən edilmiş qaydada yüksək hakim vəzifələrinə təyin edilə bilərlər.

Hakimlərin səlahiyyət müddəti qurtardıqda onların səlahiyyətlərinə Məhkəmə-Hüquq Şurası tərəfindən xitam verilir. Hakim öz arzusu ilə vəzifəsindən çıxmaq barədə ərizə verdikdə, qanunvericiliklə hakim vəzifəsinə namizədlər üçün müəyyən edilmiş tələblərə uyğun gəlmədiyini aşkar edildikdə, tutduğu vəzifə ilə bir araya sığmayan fəaliyyətlə məşğul olduqda, işlərə baxarkən qanunvericiliyin tələblərini dəfələrlə kobudcasına pozduqda, Azərbaycan Respublikası vətəndaşlığından çıxdıqda və qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş bir sıra digər hallarda onun səlahiyyətlərinə təyin etmiş orqan tərəfindən vaxtından əvvəl xitam verilir. Hakimlərin fəaliyyət qabiliyyətsizliyi və ya məhdud fəaliyyət qabiliyyəti məhkəmə tərəfindən müəyyən edildikdə, vəfat etdikdə, məhkəmə tərəfindən ölmüş və ya itkin düşmüş hesab edildikdə onun səlahiyyətlərinə Məhkəmə-Hüquq Şurası tərəfindən vaxtından əvvəl xitam verilir.

Hakimlər işlərə baxarkən qanunvericiliyin tələblərini dəfələrlə və ya kobudcasına pozduqda, hakim etikasına, əmək və icra intizamı haqqında qanunvericiliyin tələblərinə, "Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında" Qanunla müəyyən edilmiş maliyyə xarakterli tələblərə əməl etmədikdə və həmin Qanunda göstərilən hüquqpozmaları törətdikdə, hakim adına ləkə gətirən hərəkətə yol verəndə intizam məsuliyyətinə cəlb edilir. Hakimlər barəsində intizam icraatını yalnız Məhkəmə-Hüquq Şurası başlaya bilər və onlar yalnız bu Şurasının qərarına əsasən intizam məsuliyyətinə cəlb oluna bilərlər. Hakimlərin intizam məsuliyyətinə cəlb edilməsinin əsaslarından asılı olaraq onlara irad tutulması, töhmət verilməsi, iş yerinin dəyişdirilməsi, vəzifədə aşağı salınması kimi cəzalardan biri verə bilər. İntizam məsuliyyətinə cəlb edilmə haqqında Şurasının qərarından Ali Məhkəmənin Plenumuna şikayət verə bilər.

Hakimlər ədalət mühakiməsini həyata keçirərkən qanunların tələblərinə dəqiq və dönmədən əməl etməli, məhkəmə fəaliyyətinin mədəni və tərbiyəvi təsirini təmin etməli, ədalətli və qərəzsiz olmalı, ədalət mühakiməsinin nüfuzuna, hakimlərin yüksək adına, şərəf və ləyaqətinə xələl gətirən hər hansı hərəkətdən çəkinməlidirlər. Hakimlər müstəqillik, dəyişməzlik, toxunulmazlıq, öz mənafeələrini təmsil edən təşkilatlarla birləşmə, eləcə də dövlət tərəfindən təhlükəsizliyinin, mülkiyyətinin qorunması və sosial müdafiə hüquqlarına malikdirlər. Hakimlərin müstəqilliyi özünü ilk növbədə onların yalnız ölkə Konstitusiyasına və qanunlarına tabe olmasına göstərir. Hakimlərin müstəqilliyi onların səlahiyyəti dövründə siyasətsizləşdirilməsi, dəyişməzliyi və toxunulmazlığı ilə, vəzifəyə təyin olunmasının, məsuliyyətə cəlb edilməsinin, vəzifədən kənarlaşdırılmasının və səlahiyyətlərinə xitam verilməsinin məhdudlaşdırılması ilə, məhkəmə hakimiyyətinin müstəqil fəaliyyət göstərməsi və ədalət mühakiməsinin qanunda nəzərdə tutulmuş qaydada həyata keçirilməsi ilə, məhkəmə icraatına hər hansı şəxs tərəfindən məhdudlaşdırılaraq qoyulmasının və müdaxilə edilməsinin yolverilməzliyi ilə, hakimlərin şəxsi təhlükəsizliyinin təmin edilməsi yolu ilə həyata keçirilir və onlara vəzifələrinə uyğun maddi və sosial təminatlar verilir. Məhkəmə qərarları qəbul edərkən hakimlər sərbəst daxili inama və məhkəmə araşdırmasının nəticələrinə əsaslanırlar. Dövlət orqanları, idarə, müəssisə və təşkilatlar, hüquqi şəxslər, habelə vəzifəli şəxslər hakimlərin ədalət mühakiməsinin həyata keçirilməsi ilə bağlı tələblərini və sərəncamlarını yerinə yetirməyə bəclədurlər.

Səlahiyyət müddətində dəyişməzlik hüququna malik olması hakimlərin müstəqilliyinə əsas zəmanətlərdən biridir. Hakimlər öz razılığı olmadan başqa vəzifəyə dəyişdirilə bilməz, qanunla müəyyən edilmiş əsaslar istisna olmaqla vəzifədən kənarlaşdırıla və onların səlahiyyətlərinə xitam verilə bilməz. Konstitusiyaya görə hakimlər toxunulmazdır (ARK, maddə 128). Cinayət başında yaxalanması halları istisna olunmaqla, hakim tutula və ya həbs edilə, şəxsi axtarış və müayinəyə məruz qala, Məhkəmə-Hüquq Şurasının razılığı olmadan barəsində cinayət təqibi həyata keçirilə bilməz. Toxunulmazlıq yalnız hakimlərin şəxsiyyətinə deyil, həm də onun mənzilinə, əmlakına, istifadə etdiyi nəqliyyat və rabitə vasitələrinə, iş yerinə, sənədlərinə və yazışmalarına da aid edilir.

Sonda qeyd edək ki, dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinin yüksəldilməsinin ayrılmaz tərkib hissələrindən biri dəqiq və ritmik fəaliyyət göstərən müstəqil və nüfuzlu məhkəmə sisteminin yaradılması, məhkəmə qərarlarının icra olunmasından ibarətdir. Məhkəmə hakimiyyəti sisteminin müstəqilliyinin təmin olunmasında qanunvericilik və icra hakimiyyətlərinin nümayəndələri mühüm rol oynayırlar. Müstəqil məhkəmə sistemi bir gündə yaradıla bilməz və bu sistemin həqiqi müstəqilliyinə nail olmaq üçün dövlətdə

çoxsaylı insanların və qrupların, dövlət hakimiyyətinin digər qollarının, bütövlükdə cəmiyyətin söyləri tələb olunur.

18.5. Azərbaycan Respublikasının icra hakimiyyəti orqanları sistemi

İcra hakimiyyəti vahid dövlət hakimiyyətinin funksional-səlahiyyət baxımından nisbi *müstəqil* bir qoludur. Hakimiyyətin bu qolu dövlətin hakimiyyət səlahiyyətlərinin bir hissəsindən istifadə etməklə əsas funksiyasını - qanunların ümumdövlət miqyasında praktik həyata keçirilməsini təmin edir. İcra hakimiyyəti orqanlarının əsas təyinatı Konstitusiyaya, qanunlara və digər hüquqi aktlara əməl olunmasını, dövlət büdcəsinin, sosial və iqtisadi inkişaf proqramlarının icrasını təmin etməkdən, öz səlahiyyətlərinə aid olan müxtəlif operativ məsələləri həll etməkdən ibarətdir.

İcra hakimiyyəti dövlət hakimiyyətinin *spesifik* bir qoludur. Onu dövlətin icra fəaliyyəti ilə eyniləşdirmək olmaz. Belə ki, dövlətin icra fəaliyyəti dövlət hakimiyyətinin bütün qollarında mövcuddur (məsələn, Milli Məclisin icra aparatı), lakin icra fəaliyyətini həyata keçirənlər də, onlar icra hakimiyyəti orqanları kimi qəbul olunurlar. Burada sırf hakimiyyət bölgüsü üzrə təsnifat müəyyənləşdirilir.

Müasir hüquqi demokratik dövlətdə icra hakimiyyəti güclü *potensiala* malik olar. Əgər onu hakimiyyətin digər qolları ilə müqaisə etsək gücünə, imkanlarına görə icra hakimiyyəti birinci yerə çıxar. Belə ki, ölkənin maddi və maliyyə resursları məhz icra hakimiyyətinin əlində cəmləşir, məhz hakimiyyətin bu qolunun bütün ölkə ərazisində şaxələnməmiş orqanları vardır və vətəndaşların, cəmiyyətin, dövlətin təhlükəsizliyinin təmin olunması məhz icra hakimiyyətinin səmərəli fəaliyyətindən daha çox asılı olur. İcra hakimiyyətinin bu potensialı onun dövlət və ictimai idarəetmə mexanizmindəki əhəmiyyətini göstərir.

İcra hakimiyyətinin prinsipli keyfiyyəti və təyinatı dövlət fəaliyyətinin xüsusi növündə - *hüquqatəbiqetmədə* özünü göstərir. Məhkəmə hakimiyyətindən fərqli olaraq, (burada qanunun tələblərinin icrası əsasən neqativ hallarda həyata keçirilir) icra hakimiyyətinə pozitiv xarakterli hüquqatəbiqetmə xasdır, yəni onun təsiri qanunvericiliyin tələblərinin birbaşa icrası yolu ilə iqtisadi, siyasi, hüquqi, mədəni və s. obyektlərin normal və səmərəli fəaliyyətini təmin etməyə yönəlmişdir. İcra hakimiyyətinin digər bir prinsipli keyfiyyəti onun *normayarıadıcılıq* fəaliyyətidir. Belə ki, icra hakimiyyəti orqanları öz funksiyalarını həyata keçirmək üçün müvafiq hüquqi qüvvəli (bəzən qanun qüvvəli) qərarlar, aktlar qəbul edirlər. Lakin bu o demək deyildir ki, icra hakimiyyəti

qanunverici hakimiyyətin "sərhədlərini" pozaraq öz funksiyalarının icrası məqsədi ilə səlahiyyətlərindən kənara çıxır. Məsələn burasındadır ki, cəmiyyətin müxtəlif sferalarının normal fəaliyyətini təmin etmək üçün icra hakimiyyəti özünün spesifik normayarıadıcı səlahiyyətlərindən istifadə edir. Bununla o, həmçinin dövlətin məcburetə qüvvəsini özündə təcəssüm etdirir.

İcra hakimiyyətinin funksiyaları haqqında danışırkən qeyd etmək lazımdır ki, bu funksiyaların təsnifatı, ilk növbədə, hər bir ölkənin dövlət quruluşu ilə, siyasi rejimlə və digər siyasi məqamlarla bağlıdır. Lakin bununla belə, icra hakimiyyətinin həyata keçirdiyi *funksiyaları* ümumiləşdirilmiş şəkildə aşağıdakı kimi təsnifləşdirmək olar:

1. Siyasətin hazırlanması və həyata keçirilməsi. Bu, öz əksini ümumdövlət və yerli miqyaslı proqramların hazırlanması və həyata keçirilməsində tapır;
2. Təsərrüfat həyatının hüquqi və təşkilati əsaslarının yaradılması və onların səmərəli həyata keçirilməsinin təmini;
3. Dövlət sektorunun idarə edilməsi;
4. Qeyri-dövlət sektorunun müxtəlif obyektlərinin fəaliyyətinin tənzimlənməsi;
5. İnzibati-siyasi, sosial-mədəni və təsərrüfat həyatının müxtəlif sektorlarının fəaliyyətinin əlaqələndirilməsi;
6. Fiziki və hüquqi şəxslərin dövlət idarəetməsi sferasında hüquq və vəzifələrinin həyata keçirilməsinin təmini;
7. İdarəedilən və tənzimlənen sferaların işi üzərində dövlət nəzarətinin həyata keçirilməsi.

İcra hakimiyyəti icra səlahiyyətlərinə malik xüsusi subyektlər - *icra hakimiyyəti orqanları* tərəfindən həyata keçirilir. Dövlətin hakimiyyət institutları sistemində, dövlət-hakimiyyət mexanizmində icra hakimiyyəti orqanları xüsusi rol oynayır. Dəqiq konstitusion şərhə əsasən icra hakimiyyəti orqanları dedikdə, hakimiyyət bölgüsünə görə, yalnız icra hakimiyyəti sisteminə daxil olan orqanlar başa düşülür. İcra hakimiyyəti orqanı – müəyyən sferada öz səlahiyyətləri çərçivəsində dövlət idarəetmə funksiyasını həyata keçirən icra hakimiyyəti sisteminin struktur vahididir. İcra hakimiyyəti orqanları dövlət aparatının bir hissəsi olmaqla dövlət idarəetmə funksiyasının böyük bir hissəsini həyata keçirirlər və digər dövlət hakimiyyəti orqanlarından predmeti və fəaliyyət sferası ilə seçilir. Onların qanunverici və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarından əsas fərqləndirici cəhətləri təyinetmədə, fəaliyyətin məzmununda və iş metodlarındadır. Onlar qanunverici orqan kimi qanunlar qəbul etmir, parlamentin qəbul etdiyi qanunların icrasını təşkil edir, dövlət aparatı tərəfindən idarəetmənin təmin olunması, ölkənin iqtisadi inkişafının

tənzimlənməsi ilə məşğul olurlar. İcra hakimiyyəti orqanları məhkəmə hakimiyyəti orqanları kimi ədalət mühakiməsini həyata keçirmir, dövlət idarəetməsinin reallaşdırılmasında qanunilik rejimini təmin edir, gündəlik ictimai həyat fəaliyyətində qayda-qanunun və dövlət intizamının gözlənilməsini təmin etməyə çalışırlar. Hakimiyyətin digər qollarından fərqli olaraq, icra hakimiyyətinin iyerarxik təbəçiliyində ərazi sistemi olur ki, bu da ona idarəetmə funksiyalarını yerinə yetirmək və qəbul olunmuş qərarları reallaşdırmaq imkanı verir.

İcra hakimiyyəti orqanları öz səlahiyyətləri daxilində təşkilati–idarəetmə və icra–sərəncam fəaliyyətini həyata keçirirlər. Onların idarəetmə obyektləri cəmiyyət həyatının təsərrüfat, sosial–mədəni və inzibati–siyasi kimi müxtəlif sferalarını əhatə edir. Bu orqanların icra fəaliyyəti özünü onda göstərir ki, onlar qanunverici hakimiyyət orqanlarının, o cümlədən yuxarı icra hakimiyyəti orqanlarının və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının aktlarında nəzərdə tutulan tələblərin bilavasitə icraçıları kimi çıxış edirlər. Onların sərəncamçılıq fəaliyyəti isə öz ifadəsini onda tapır ki, onlar bu tələblərin icrasını təmin etmək, təbəçiliklərində olan orqan və təşkilatlar tərəfindən yerinə yetirilməsi üçün xüsusi aktlar (sərəncamlar) qəbul edirlər. Öz vəzifə və funksiyalarının icrası zamanı bu orqanlar dövlətin adından çıxış edirlər. İcra hakimiyyəti orqanları təkcə qanunları həyata keçirmir, həmçinin özləri də öz səlahiyyətləri daxilində müəyyən məcburetmə qüvvəsinə malik normativ hüquqi aktlar qəbul edirlər. Onların bütün fəaliyyəti qanun əsasında və qanunların icrası naminə həyata keçirilir.

Funksional təyinatı baxımından icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyət sferası aşağıdakıları əhatə edir:

- *idarəetmə*: dövlət əmlakının və mülkiyyətinin, sənaye müəssisələrinin (təsərrüfat subyektlərinin); müdafiə və təhlükəsizliyin; ərazi orqanlarının idarə olunması;

- *tənzimləmə*: iqtisadiyyatın, sosial–mədəni sferanın, pul kütləsinin, qiymətlərin və s. tənzimlənməsi;

- *nəzarət*: təsərrüfat subyektlərinə, öz strukturlarının fəaliyyətinə, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının qərarlarına bütün subyektlərin əməl etməsinə, icra olunan qərarların qanuniliyinə;

- *əlaqələndirmə*: 1) təsərrüfat subyektlərinin iqtisadi fəaliyyətində bilavasitə iştirak yolu ilə; bazarın müəyyən sektorlarında – rəhbər işçilər (o cümlədən rəhbərlərin təyin olunması) vasitəsi ilə; büdcə vəsaitlərinin bölüşdürülməsi vasitəsi ilə; fiskal funksiyaların, bazarın tənzimlənməsinin dövlət alətlərinin vasitəsi ilə; güc metodlarının (sanksiyaların) köməyi ilə; 2) öz strukturları və ümumdövlət institutlarının vasitəsi ilə.

İcra hakimiyyəti orqanlarının yerinə yetirdiyi işlərin müxtəlifliyi, həcmi və xarakteri onların göstərdiyi idarəedici təsirlərin də müxtəlifliyini

müəyyənləşdirir: a) rəhbərlik, b) proqramların tərtibi, təsdiqi və yerinə yetirilməsi, c) əlaqələndirmə, d) yardım etmə, e) birbaşa və dolayı tənzimləmə, f) qarşılıqlı əməkdaşlıq, k) məcburetmə.

Beləliklə, icra hakimiyyəti orqanlarının aşağıdakı kimi özünəməxsus cəhətlərini qeyd etmək olar:

1. Dövlət aparatının tərkib hissəsi kimi icra hakimiyyəti orqanları xüsusi funksional yük daşıyırlar ki, bu da özünü iqtisadi, sosial və inzibati–siyasi sferaların idarə edilməsi və ya tənzimlənməsi prosesində, icra hakimiyyətinin vəzifə və funksiyalarının praktik icrasında büruzə verir. Spesifik (yəni, icraedici) təyinatına görə bu orqanlar gündəlik icraedici və sərəncamverici xarakterli fəaliyyət həyata keçirirlər.

2. İcra hakimiyyəti orqanları dövlət–hakimiyyət səlahiyyətlərinin daşıyıcılarıdır. Bu, ilk növbədə icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən öz səlahiyyətləri çərçivəsində hüquqi aktların verilməsində və bu aktların təşkilati və hüquqi vasitələrlə (həmçinin, inzibati üsulla, yəni məhkəmədənəkan məcburetmə ilə) icrasının təmin olunmasında əks olunur. İcra hakimiyyəti orqanları qarşısı qoyulmuş vəzifələri yerinə yetirmək üçün öz səlahiyyətləri çərçivəsində normativ aktlar – qərarlar, əmrələr, sərəncamlar, təlimatlar qəbul edirlər ki, bu aktlara əməl olunması ünvanlandığı bütün fiziki və hüquqi şəxslər üçün məcburidir. İcra hakimiyyəti orqanları tərəfindən verilən hüquqi aktlar qanunverici və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının verdiyi hüquqi aktlardan fərqlidir. Belə ki, bir tərəfdən onlar qanun təminedicidir, yəni qanunlarda artıq mövcud olan tələblərin həyata keçirilməsi üçün verilir. Digər tərəfdən isə, icra hakimiyyəti orqanlarının hüquqi aktları məhkəmə orqanlarının əsasən neqativ–hüquqi xarakter kəsb edən aktlarından fərqlidir və özündə məhkəmə hakimiyyətinə xas ədalətlik məzmunu və anlamını daşıyır.

3. İcra hakimiyyəti orqanları dövlət təşkilatının (buraya həmçinin, dövlət müəssisələri və idarələri daxildir) bir növü kimi çıxış edir. Lakin dövlət müəssisələri dövlət–hakimiyyət səlahiyyətlərinin daşıyıcısı deyildir. Onların icra hakimiyyətinin həyata keçirilməsi funksiyası yoxdur və dövlət orqanı kimi çıxış etmirlər. Mütəşəkkil əmək kollektivi kimi onların əsas təyinatı maddi dəyərlərin yaradılması, bu və ya digər maddi xidmətlərin göstərilməsi və nəhayət, sosial funksiyaların (məsələn, xəstəxanalar, məktəblər) həyata keçirilməsidir. Ümumiyyətlə, müasir dövrdə bəzi tədqiqatçılar idarəetmə funksiyası ilə dövlət xidmətlərinin göstərilməsi funksiyalarının tam ayrılmasının tərəfdarıdır. Bu tədqiqatçılara görə dövlət xidmətlərinin göstərilməsini icra hakimiyyəti orqanları deyil, əsas etibarən təsərrüfat hesabı əsasında fəaliyyət göstərən dövlət müəssisələri həyata keçirirlər.

2. Direktiv qərarlar qəbul etmək səlahiyyətinə malik olmayan Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Administrasiyası. Bura daxildir: Administrasiyanın rəhbəri; dövlət müşavirləri; Prezidentin katibliyi; idarəetmənin mühüm istiqamətləri üzrə uyğun söhbələr;

3. Qərar və sərəncamlar qəbul etmək hüququna malik olan Nazirlər Kabineti. Öz səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün Nazirlər Kabineti funksional və sahə şöbələrindən, həmçinin təşkilati bölmələrdən ibarət Aparata malikdir;

4. Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları;

5. Yerli icra hakimiyyəti orqanları.

Bundan başqa Nazirlər Kabinetinə tabe olan dövlət konsernləri, elmi-istehsalat və istehsalat birlikləri, digər icra hakimiyyəti orqanları mövcuddur. Bu orqanların vəzifə və funksiyaları, səlahiyyətləri Prezident və ya Nazirlər Kabineti tərəfindən təsdiq olunmuş əsasnamələrdə öz əksini tapmışdır.

Konstitusiyaya əsasən Azərbaycan Respublikasında icra hakimiyyəti Prezidentə məxsusdur. Buna görə də icra hakimiyyəti orqanlarının strukturu ölkə Prezidenti tərəfindən müəyyən olunur və qanunvericiliklə icra hakimiyyətinin vəzifə və səlahiyyətlərini yerinə yetirilməsini təmin edən orqanları özündə birləşdirir. (Prezidentin konstitusion-hüquqi statusu haqqında əvvəlki paraqraflarda (18.2) qeyd olunmuşdur). Konstitusiyanın 114-cü maddəsinin 1-ci bəndində göstərilir ki, ölkə Prezidenti icra səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsini təşkil məqsədi ilə yuxarı icra hakimiyyəti orqanı olan Nazirlər Kabinetini (hökuməti) yaradır. Nazirlər Kabineti Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə tabedir və onun qarşısında cavabdehdir. Nazirlər Kabineti "Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinin təsis olunması və Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 122-ci maddəsinə dəyişikliklər edilməsi haqqında" 1991-ci il 7 fevral tarixli Azərbaycan Respublikasının qanunu ilə təsis edilmişdir.

Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti ölkənin ümumi səlahiyyətli yuxarı kollegial icra hakimiyyəti orqanıdır. Ümumi səlahiyyətli orqan kimi Nazirlər Kabineti ölkənin bütün icra hakimiyyəti orqanlarını birləşdirir, Konstitusiyaya və qanunla ona verilmiş icra və sərəncam səlahiyyətlərini yerinə yetirir və bu zaman ölkə Prezidentinin fərman və sərəncamlarını əldə rəhbər tutur. Nazirlər Kabineti yuxarı icra hakimiyyəti orqanı kimi icra hakimiyyəti orqanları sistemində əlaqələndirmə (koordinasiya) funksiyasını yerinə yetirir. Bu əlaqələndirmə həm üfqi, həm də şaquli istiqamətli ola bilər. Nazirlər Kabineti nazirliklərə və digər mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarına rəhbərlik edir, onların fəaliyyəti üzərində dövlət nəzarətini həyata keçirir, onların qarşılıqlı, birgə fəaliyyətini təmin edir, onlar arasında yaranmış anlaşmazlıq və mübahisələri həll edir,

mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarının aparatının işçi heyətinin sayını, onların saxlanması xərclərinin həcmi müəyyən edir. Nazirliklər və digər mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları hökumət qarşısında hesabat verir və onlara tapşırılmış vəzifələrin yerinə yetirilməsinə görə məsuliyyət daşıyırlar.

Konstitusiyaya əsasən (m.119) Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinin səlahiyyətləri aşağıdakılardan ibarətdir:

- Azərbaycan Respublikası dövlət büdcəsinin layihəsini hazırlayıb, Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə təqdim edir;

- Azərbaycan Respublikası dövlət büdcəsinin icrasını təmin edir;

- maliyyə-kredit və pul siyasətinin həyata keçirilməsini təmin edir;

- dövlət iqtisadi proqramlarının həyata keçirilməsini təmin edir;

- dövlət sosial təminat proqramlarının həyata keçirilməsini təmin edir;

- nazirliklərə və digər mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarına rəhbərlik edir, onların aktlarını ləğv edir;

- Azərbaycan Respublikası Prezidentinin onun səlahiyyətlərinə aid etdiyi digər məsələləri həll edir.

İcra-sərəncam orqanı kimi Nazirlər Kabineti öz fəaliyyətində ölkə Konstitusiyasını və qanunlarını, Milli Məclisin qərarlarını və Prezidentin fərman və sərəncamlarını rəhbər tutur.

Kollegial orqan kimi Nazirlər Kabineti onun üzvlərindən ibarətdir və əsas qərarlarını iclaslarında qəbul edir. Nazirlər Kabinetinin (hökumətin) tərkibinə Baş nazir, onun müavinləri, nazirlər və digər mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərləri daxildirlər. Nazirlər Kabineti öz fəaliyyətində məsələlərin kollektiv müzakirəsi və həlli, aşkarlıq və ictimai rəyin nəzərə alınması prinsiplərinə əsaslanır. Nazirlər Kabinetinin üzvləri qəbul olunmuş qərarların həyata keçirilməsi və onlara tapşırılmış sahələrdə işlərin vəziyyəti üçün şəxsi məsuliyyət daşıyırlar. Nazirlər Kabineti öz vəzifələrinin yerinə yetirilməsini qərarlar qəbul edilməsi, sərəncamlar verilməsi, onların icrasına nəzarət, habelə Nazirlər Kabineti rəhbərliyinin təşkilati-əməli fəaliyyəti yolu ilə təmin edir.

Nazirlər Kabinetinin (hökumətin) formalaşdırılması proseduru iki mərhələdən ibarətdir. Birinci mərhələdə Prezident Milli Məclisin razılığı ilə Baş naziri təyin edir. Prezident Baş nazir vəzifəsinə namizədlik haqqında təklifi öz vəzifələrinin icrasına başladığı gündən bir ay və ya Nazirlər Kabinetinin istefa verdiyi gündən iki həftə müddətində necə olmayaraq Milli Məclisin müzakirəsinə təqdim edir. Milli Məclis Baş nazir vəzifəsinə namizədlik haqqında qərarı həmin namizədlərin təqdim edildiyi gündən bir həftədən gec olmayaraq qəbul edir. Əgər Prezidentin göstərdiyi namizədə üç dəfə Milli Məclis tərəfindən razılıq verilməzsə, Prezident Baş naziri Milli Məclisin razılığı olmadan özü təyin edir. İkinci mərhələdə Prezident Baş

nazirin müavinlərini, nazirləri və onların müavinlərini, digər mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərlərini təyin edir.

Nazirlər Kabineti Prezidentin səlahiyyət müddəti ərzində (5 il) fəaliyyət göstərir. Konstitusiyaya uyğun olaraq, Nazirlər Kabinetinin əvvəlki tərkibi yeni seçilmiş Prezident qarşısında istefa verir. Nazirlər Kabinetinin yeni tərkibi formalaşdırılana qədər əvvəlki tərkib öz səlahiyyətlərini icrasını davam etdirir və yeni tərkib təsdiq olunduqdan sonra fəaliyyətini dayandırır.

Nazirlər Kabinetinin (hökumətin) fəaliyyətinə ümumi rəhbərliyi Prezident həyata keçirir. Nazirlər Kabinetinin gündəlik fəaliyyətinə rəhbərliyi isə Baş nazir həyata keçirir. Baş nazir Nazirlər Kabinetinin (hökumətin) əsas fəaliyyət istiqamətlərini müəyyənləşdirir, onun işini təşkil edir, iclaslarına sədrlik edir, aktlarını imzalayır, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının strukturu haqqında, hökumətin formalaşdırılması ilə bağlı digər məsələlər barədə Prezidentə təkliflər verir, öz müavinləri arasında səlahiyyət bölgüsünü həyata keçirir, hökumətin fəaliyyəti haqqında Prezidentə məlumat verir.

Baş nazirin müavinləri:

- Nazirlər Kabinetinin iclaslarında, hökumətin siyasətinin hazırlanması və həyata keçirilməsində həlledici səsə iştirak edir;
- Nazirlər Kabinetinin qərar və sərəncamlarının hazırlanmasında iştirak edir, onların icrasını təmin edir;
- Vəzifə bölgüsünə əsasən mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının işini əlaqələndirir, onlara tapşırıqlar verir və fəaliyyətlərinə nəzarət edir;
- Nazirlər Kabinetinə təqdim edilmiş təkliflərin, qərar və sərəncamların ilkin müzakirəsini həyata keçirir.

Onlar bir qayda olaraq hökumətin fəaliyyətinin nazirliklər və digər idarələrdən ibarət qrup (blok) tərəfindən reallaşdırılan kompleks istiqamətlərinə rəhbərlik edirlər.

Kollegial orqan kimi Nazirlər Kabinetinin (hökumətin) işinin əsas təşkilatı forması iclaslardan ibarətdir və o, bütün əsas qərarlarını bu iclaslarda qəbul edir. İclasların aparılma qaydası Nazirlər Kabinetinin özü tərəfindən təsdiq olunmuş rəqlament əsasında həyata keçirilir. Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 9 fevral 1994-cü il tarixli 54 sayılı qərarına əsasən Nazirlər Kabinetinin səlahiyyətini, onun fəaliyyət qaydasını, digər dövlət orqanları ilə münasibətlərini müəyyən edən müvəqqəti rəqlament təsdiq edilmişdir. Bu rəqlamentə 15 mart 2006-cı il tarixli 82 nömrəli qərara əsasən dəyişikliklər edilmişdir. Bu sənədə görə Nazirlər Kabinetinin işi onun fəaliyyət proqramına uyğun olaraq rüblük iş planları əsasında qurulur. Məsələlərin bu planlara daxil edilməsi haqqında təkliflər, bir qayda olaraq planlaşdırılmış dövrün başlanmasına ən gec bir ay qalmış Nazirlər Kabinetinə təqdim edilir. Zəruri hallarda iş planlarında nəzərdə tutulmayan

təxirəsalınmaz məsələlər də Nazirlər Kabinetinin müzakirəsinə verilməlidir. İş planları Baş nazir tərəfindən təsdiq edilir və iş planında nəzərdə tutulan məsələlərə baxılmasının başqa vaxta keçirilməsi və ya plandan çıxarılması yalnız Baş nazirin göstərişi ilə həyata keçirilir.

Nazirlər Kabinetinin müzakirəsinə onun səlahiyyətinə aid edilən, habelə nazirliklərin, dövlət komitələrinin, dövlət şirkətləri və konsermlərinin, baş idarələrin və yerli icra hakimiyyəti orqanlarının özləri tərəfindən müstəqil surətdə həll edilə bilməyən məsələlər verilir. Məsələləri Nazirlər Kabinetinin müzakirəsinə təqdim etmək hüququna Nazirlər Kabinetinin üzvləri, Naxçıvan MR Baş naziri, AR Nazirlər Kabineti Aparatının başçısı, Baş prokuror, Ali Məhkəmənin sədri, Apellyasiya məhkəmələrinin sədrləri, mərkəzi dövlət idarəetmə orqanlarının rəhbərləri, rayon və şəhər (respublika tabeli) icra hakimiyyəti başçıları (və ya onların vəzifələrini icra edənlər) malikdirlər.

Nazirlər Kabinetinə təqdim edilən qərar layihələrində və digər materiallarda baxılan məsələnin ətraflı təhlili və obyektiv qiyməti verilməli, mövcud əmək, material, maliyyə ehtiyatları nəzərə alınmaqla icraçılar qarşısında dəqiq ifadə olunmuş məqsəd və vəzifələr qoyulmalı, konkret icraçılar, habelə qərarın yerinə yetirilməsinə nəzarətin həvalə olunduğu nazirliklər, dövlət komitələri, baş idarələr, yerli icra hakimiyyəti orqanları, lazım gəldikdə icra, məlumat və hesabatların təqdim edilməsi müddətləri göstərilməlidir. Təqdim edilən qərar layihələri qüvvədə olan qanunvericiliyə uyğun olmalı və Nazirlər Kabinetinin həmin məsələlərlə bağlı əvvəllər qəbul olunmuş qərarları ilə əlaqələndirilməlidir.

Nazirlər Kabinetinin iclaslarında qərarlar iclasda iştirak edən Kabinet üzvlərinin səs çoxluğu ilə qəbul edilir. İclaslar bir qayda olaraq açıq keçirilir, lakin Nazirlər Kabinetinin qərarı ilə ayrı-ayrı məsələlərə baxmaq üçün qapalı iclaslar da keçirilə bilər. Nazirlər Kabinetinin iclaslarına Baş nazir, o olmadıqda isə, Baş nazirin birinci müavini sədrlik edir. Müstəsna hallarda Baş nazir və ya onun birinci müavini olmadıqda və iclasın keçirilməsi zəruri hesab edildikdə sədrlik Nazirlər Kabineti üzvlərinin əksəriyyətinin razılığı ilə Baş nazirin müavinlərindən birinə həvalə oluna bilər. Nazirlər Kabinetinin iclasında müzakirə olunan məsələyə dair Nazirlər Kabinetinin qərar və sərəncamları qəbul olunur. Normativ xarakter daşıyan, ümumi sosial-iqtisadi əhəmiyyəti olan və icrası uzun dövrü əhatə edən mühüm məsələlər üzrə Nazirlər Kabinetinin qərarları, operativ və icrası birdəfəlik xarakter daşıyan məsələlər üzrə isə Nazirlər Kabinetinin sərəncamları qəbul edilir. Nazirlər Kabinetinin qərar və sərəncamlarını Baş nazir, Baş nazir olmadıqda onun tapşırığı ilə Baş nazirin birinci müavini və ya müavinlərdən biri imzalayır. Nazirlər Kabinetinin qərar və sərəncamları, onlarda başqa müddət göstərilmədikdə, imzalandığı vaxtdan qüvvəyə minir.

Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinə həvalə olunan vəzifələrin yerinə yetirilməsi ilə əlaqədar operativ məsələlərə Baş nazirin və ya onun müavinlərinin yanında keçirilən müşavirələrdə baxıla bilər.

Nazirlər Kabinetinə daxil olan məktub və teleqramlara baxılması, vətəndaşların qəbulu, onların ərizə və şikayətlərinə baxılması, Nazirlər Kabinetinin qərar və sərəncamlarının, tapşırıqlarının yerinə yetirilməsinə nəzarət edilməsi qaydası Nazirlər Kabineti tərəfindən təsdiq edilən xüsusi təlimatlarla müəyyən olunur. Baş nazir, onun birinci müavini və müavinləri Nazirlər Kabineti qərarlarının müvafiq orqanlar tərəfindən yerinə yetirilməsi yekunlarını müntəzəm surətdə nəzərdən keçirir və nöqsanların, yaranan çətinliklərin aradan qaldırılması üçün tədbirlər müəyyən edirlər, qərarın icrasının nəticələri haqqında müvafiq hesabatları dinləyirlər.

Nazirlər Kabinetinin səmərəli fəaliyyətini təmin olunmasında onun Aparatı mühüm rol oynayır. Nazirlər Kabinetinin Aparatı müxtəlif struktur bölmələrindən ibarət olur və peşəkar mütəxəssis kadrların cəlb olunması yolu ilə təşkil edilir. Nazirlər Kabinetinin Aparatına ümumi rəhbərliyi Baş nazir həyata keçirir. Birbaşa rəhbərlik isə Aparat başçısı tərəfindən həyata keçirilir. Nazirlər Kabineti Aparatının rəhbəri adətən Baş nazirin təqdimatı əsasında Prezident tərəfindən təyin olunur. Nazirlər Kabinetinin Aparat başçısı:

- Aparatın fəaliyyətini təşkil edir və Aparat üzərinə qoyulmuş funksiyaların icrası üçün məsuliyyət daşıyır;
- Müəyyən edilmiş qaydada Nazirlər Kabineti iclasının növbəti dövr üçün planının layihəsini, Nazirlər Kabinetinin iclasının gündəliyini hazırlayır;
- Aparatın işi üzrə əməllər və göstərişlər verir;
- Aparatda dövlət qulluğu keçmə ilə bağlı məsələləri həll edir;
- Qanunvericiliklə müəyyən edilmiş digər səlahiyyətləri həyata keçirir.

Aparat başçısının müavinləri vəzifə bölgüsünə əsasən aparatın müvafiq bölmələrinin işinin əlaqələndirilməsini və onlar üzərində nəzarəti həyata keçirirlər. Onlar həmçinin Nazirlər Kabineti qərarlarının hazırlanmasını, Nazirlər Kabinetinin iclasının materiallarının hazırlanmasını təşkil edirlər. Aparatın təşkilatı strukturuna aparat rəhbərliyi və aparatın şöbələri daxildir: Aparat rəhbəri; Xarici iqtisadi əlaqələr şöbəsi; Nəqliyyat və rabitə şöbəsi; Neft və kimya şöbəsi; Aqrar-sənaye şöbəsi; İqtisadiyyat və maliyyə-kredit siyasəti şöbəsi; Maşınqəyir və energetika şöbəsi; Regionlararası iqtisadi əlaqələr şöbəsi; Müdafiə sənayesi şöbəsi; Hərbi və inzibati orqanlar şöbəsi; Qaçqınların və məcburi köçkünlərin problemləri, miqrasiya və beynəlxalq təşkilatlarla iş şöbəsi; Elm, mədəniyyət, təhsil və sosial problemlər şöbəsi; Tikinti və kommunal təsərrüfatı şöbəsi; Hüquq şöbəsi.

Azərbaycan Respublikasında mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları sistemi təşkilatı-hüquqi baxımdan çox rəngarəngdir. Bura nazirliklər, dövlət komitələri, dövlət komissiyaları, dövlət agentlikləri, dövlət xidmətləri, baş idarələr və s. aid edilir. Səlahiyyətlərinin xarakterinə görə mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarını aşağıdakı kimi təsnifləşdirmək olar:

- sahə səlahiyyətli mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları (nazirliklər);
- sahələrarası səlahiyyətli mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları (dövlət komitələri);
- xüsusi səlahiyyətli mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları (ayrı-ayrı idarəetmə sferalarında tənzimləyici, nəzarət və təftiş funksiyalarını həyata keçirən dövlət komissiyaları, dövlət xidmətləri, agentliklər, müfəttişliklər və s.).

Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının strukturunu hökumətin qarşısında duran vəzifə və səlahiyyətlərlə müəyyən olunur. Onların strukturunda dəyişiklik və əlavələrin edilməsi qanun və ya Prezident fərmanları əsasında və cari ildə bu məqsədlər üçün ayrılmış büdcə vəsaitləri çərçivəsində həyata keçirilə bilər.

Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları sisteminin əsas həlqəsini nazirliklər təşkil edir. Nazirlik müəyyən sahədə və ya fəaliyyət sferasında dövlət siyasətini yeridən və idarəetməni həyata keçirən, bu sahədə fəaliyyət göstərən digər orqanların fəaliyyətini əlaqələndirən mərkəzi icra hakimiyyəti orqanıdır. Onlar Prezident tərəfindən qanuna müvafiq olaraq təsis edilir, yenidən təşkil edilir və ya ləğv edilir. Nazirliklər:

- Nazirlər Kabinetinin iclaslarında həlledici səsə iştirak edirlər;
- Nazirlər Kabinetinin qərar və sərəncamlarının hazırlanmasında iştirak edir, onların icrasını təmin edirlər;
- Hökumətin siyasətinin hazırlanması və həyata keçirilməsində iştirak edirlər;
- Qanunvericiliklə müəyyən edilmiş səlahiyyətləri çərçivəsində müvafiq icra hakimiyyəti orqanına rəhbərlik edirlər.

Nazirliklər Nazirlər Kabineti qarşısında, Konstitusiyaya və digər qanunlarla müəyyən edilmiş hallarda Prezident qarşısında hesabat verirlər. Nazirlik təkbaşına rəhbərlik prinsipi əsasında fəaliyyət göstərir və nazir bu qurumun üzərinə qoyulmuş vəzifələrin yerinə yetirilməsinə görə fərdi məsuliyyət daşıyır. Nazir vəzifəsinə görə hökumətin tərkibinə daxil olur, əməllər verir, öz müavinləri arasında vəzifə bölgüsü aparır.

Nazirliklərdə, adətən nazirin yanında kollegiyalar fəaliyyət göstərir. Kollegiyaya nazir sədrlik edir. Kollegiyaya nazirdən başqa onun müavinləri, nazirliyin digər vəzifəli şəxsləri daxildir. Kollegiyanın tərkibi adətən Nazirlər Kabineti tərəfindən, bir sıra hallarda isə Prezident tərəfindən təsdiqlənmə bilər. Nazirliyin kollegiyası öz iclaslarında nazirliyin fəaliyyəti

ilə bağlı məsələləri müzakirə edir və onlar haqqında müvafiq qərarlar qəbul edir. Nazirliyin kollegiyasının iclasları kollegiya üzvlərinin yarıdan çoxu iştirak etdikdə səlahiyyətli dir. Nazirliyin kollegiyasının qərarları onun üzvlərinin sadə səs çoxluğu ilə qəbul edilir. Kollegiyanın qərarları protokollarla rəsmiləşdirilir və bir qayda olaraq nazirin əmrləri ilə həyata keçirilir. Zəruri hallarda kollegiyanın iclaslarında iştirak etmək üçün müzakirə olunan məsələlərlə bilavasitə əlaqəli olan icra hakimiyyəti orqanlarının, idarə, müəssisə və təşkilatların rəhbərləri, habelə ictimai təşkilatların nümayəndələri dəvət edilə bilərlər.

Nazirliklə kollegiya arasında hər hansı mübahisə (qərar baxımından) yaranarsa, onda nazirin qərarı daha üstün tutulur. Bununla belə, kollegiya ilə qərar mübahisəsinin mövcud olduğu haqda Prezidentə və Nazirlər Kabinetinə və ya yalnız Nazirlər Kabinetinə məlumat verilir. Kollegiya üzvlərinin bu instansiyalara qəbul edilmiş qərar haqqında öz fikirlərini bildirmək hüququ vardır.

İkinci qrup mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları sahələrarası idarəetməni həyata keçirən dövlət komitələridir. Ümumiyyətlə, qanun vericilikdə nazirliklər və dövlət komitələri bərabər statuslu qəbul olunurlar. Belə status bərabərliyi onların konkret səlahiyyətlərinin həcmindən bərabərliyi demək deyil və əsasən onların yerinə yetirdikləri vəzifə və funksiyaların xarakterindən asılıdır. Bununla yanaşı, qeyd etmək lazımdır ki, nazirliklər və dövlət komitələri dövlət orqanının ayrı-ayrı növləridirlər. Onların hüquqi statusu ümumi məqamlarla yanaşı özində əsas etibarə ilə təşkilati-hüquqi xarakterli spesifik fərqləri də birləşdirir.

Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanı kimi dövlət komitəsi onun səlahiyyətlərinə aid olan məsələlərdə sahələrarası əlaqələndirməni, həmçinin müəyyən fəaliyyət sferasında funksional tənzimləməni həyata keçirən kollegial mərkəzi icra hakimiyyəti orqanıdır. Qərarların təkbaşına rəhbərlik prinsipi əsasında qəbul olunduğu nazirlikdən fərqli olaraq dövlət komitələrində sahələrarası tənzimləmə sədr başda olmaqla, kollegiallıq prinsipi əsasında həyata keçirilir, sahələrarası normativ xarakterli mühüm məsələlər üzrə qərarlar komitə üzvləri ilə birlikdə qəbul edilir və komitənin qərarı kimi rəsmiləşdirilir. Komitə üzvləri Azərbaycan Respublikası hökuməti tərəfindən komitənin rəhbər işçiləri, digər baş idarələrin nümayəndələri, aparıcı mütəxəssislər şurasından təyin edirlər. Əgər kollegiyanın üzvü onun qərarı ilə razı deyilsə, bu barədə yuxarı icra hakimiyyəti orqanına şikayət edə bilər.

Dövlət Komitəsinə sədr rəhbərlik edir. Dövlət komitəsinin sədri kollegial orqanın işinə rəhbərliklə yanaşı, həm də komitənin sahələrarası fəaliyyətinə operativ rəhbərliyi, təşkilatdaxili idarəetməni təkbaşına həyata keçirir. Sədr vəzifəsinə görə hökumətin tərkibinə daxil olur (ümumiyyətlə, sədr vəzifə etibarə ilə Nazirlər Kabinetinin tərkibinə daxil deyil). Xüsusi

hallarda, əgər komitənin statusu nazirlik statusuna və sədrin statusu nazirin statusuna bərabər tutulursa, onda sədr Nazirlər Kabinetinin tərkibinə daxil edilir.), əmrlər, sərəncamlar vermək, öz müavinləri arasında vəzifə bölgüsü aparmaq hüququna malikdir. Əsas kollegial orqanla yanaşı, dövlət komitəsinə də sədrin yanında kollegiya fəaliyyət göstərir. Kollegiyaya sədrdən başda onun müavinləri, komitənin digər vəzifəli şəxsləri də daxildir.

Nazirliklər və dövlət komitələri uyğun idarəetmə sahələrində xüsusi səlahiyyətlərə malik olurlar. Bu səlahiyyətlər çərçivəsində nazirliklər və dövlət komitələri uyğun idarəetmə sferalarına ümumi rəhbərliyi, aşağı icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətinə nəzarəti, digər dövlət hakimiyyəti orqanları və ictimai birliklərlə qarşılıqlı fəaliyyəti həyata keçirirlər.

Üçüncü qrup mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarına müəyyən fəaliyyət sahələrində xüsusi funksiyalar (icra, nəzarət, icazə, tənzimləmə və s.) yerinə yetirən dövlət komissiyaları, dövlət agentlikləri, dövlət nəzarət orqanları, müfəttişliklər və s. aid edilir. Bu orqanların rəhbərləri uyğun olaraq dövlət komissiyasının sədri, xidmətin direktoru, agentliyin baş direktoru və s. adlandırılırlar. Bu orqanlar Prezident tərəfindən təsis olunur, yenidən təşkil olunur və ləğv edilir. Onlar təkbaşına rəhbərlik prinsipi əsasında qurulur.

Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərləri və onların müavinləri Prezident tərəfindən vəzifəyə təyin edilir və ya vəzifədən azad edilir, hökumətin tərkibinə daxil olurlar. Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının strukturunda ölkə Prezidentinin fərmanı ilə digər növ orqanlar da təsis oluna bilər.

Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları dövlət idarəetməsinin funksional strukturuna uyğun olaraq aşağıdakı kimi bloklara bölünə bilər: *qayda-qanunu* Daxili İşlər Nazirliyi, Ədliyyə Nazirliyi, Milli Təhlükəsizlik Nazirliyi və s., *müdafiəni* – Müdafiə Nazirliyi, Fövqəladə Hallar Nazirliyi və s., *sosial sferanı* – Mədəniyyət və Turizm Nazirliyi, Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi, Təhsil Nazirliyi, Səhiyyə Nazirliyi, Gənclər və İdman Nazirliyi və s., *infrastrukturunu* Nəqliyyat Nazirliyi, Rabitə və İnformasiya Texnologiyaları Nazirliyi və s., *iqtsadiyyatı* – İqtisadi İnkişaf Nazirliyi, Sənaye və Energetika Nazirliyi, Maliyyə Nazirliyi, Vergilər Nazirliyi və s., *xarici münasibətləri* – Xarici İşlər Nazirliyi və s. təmin edir.

Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları bilavasitə ölkə Prezidentinə və ya Nazirlər Kabinetinə tabe ola bilərlər. Məsələn, Prezident Ali Baş Komandan və Təhlükəsizlik Şurasının sədri kimi müdafiə, təhlükəsizlik, daxili işlər, xarici işlər, fəvqəladə halların qarşısının alınması və təbii fəlakətlərin nəticələrinin aradan qaldırılması kimi məsələlərə baxan bir sıra nazirliklərin və mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətini bilavasitə özü istiqamətləndirir.

Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının strukturunda müəyyən eynilik müşahidə olunur. Bir qayda olaraq, onların strukturu departament, idarə, şöbə, sektor, komitə kimi struktur bölmələrindən ibarət olur. Bir sıra icra hakimiyyəti orqanlarının strukturunda müfəttişliklər, komissiyalar, ekspert şuraları yaradılır. Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının böyük bir qisminin nəzdində elmi-tədqiqat institutları, tədris mərkəzləri fəaliyyət göstərir. Bütövlükdə mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının daxili strukturu adətən belə bir sxem üzrə qurulur:

- Rəhbərlik (orqanın rəhbəri, onun müavinləri, kollegiya, komitə, idarə, elmi və digər şuralar);

- Orqanın yaradılmasını şərtləndirən vəzifələri bilavasitə yerinə yetirən xidmət sahələrinə rəhbərlik edən istehsalat struktur bölmələri;

- Orqan çərçivəsində daxili təşkilati fəaliyyətlə məşğul olan qərargah bölmələri (mühasibat uçot, kadrlar və s. idarələr).

Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının bir çoxunun strukturuna onların ərazi nümayəndəlikləri və şöbələri də daxil olurlar.

Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətinin hüquqi əsaslarından biri onların Əsasnamələridir. Hər bir mərkəzi icra hakimiyyəti orqanı haqqında Əsasnamə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti tərəfindən və yaxud onun tapşırığı ilə hökumət tərəfindən təsdiq edilir.

Dövlətin icra hakimiyyəti orqanları sisteminin aşağı pilləsini yerli icra hakimiyyəti orqanları təşkil edirlər. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 124-cü maddəsində göstərilir ki, yerlərdə icra hakimiyyətinin yerli icra hakimiyyətlərinin başçıları həyata keçirirlər. Rayonlarda, şəhərlərdə və şəhər rayonlarında icra hakimiyyəti başçıları AR Konstitusiyası, qanunları, ölkə Prezidentinin fərman və sərəncamları, Nazirlər Kabinetinin qərarları əsasında icra fəaliyyətini yerinə yetirir, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını, qanuni mənafelərini, müvafiq ərazinin iqtisadi, sosial və mədəni inkişafını, dövlət mənafelərini və yerli mənafelərin uzlaşdırılmasını təmin edirlər. Yerli icra hakimiyyəti orqanları rayonlarda, şəhərlərdə və şəhər rayonlarında AR Prezidenti tərəfindən təşkil edilir. Prezident yerli icra hakimiyyəti başçılarını vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edir, onların səlahiyyətlərini müəyyən edir. Yerli icra hakimiyyəti başçıları öz işlərinə görə ölkə Prezidenti qarşısında məsuliyyət daşıyırlar və hesabat verirlər.

Azərbaycan Respublikasında yerli icra hakimiyyəti orqanları ilk dəfə 1991-ci ildə yerlərdə dövlət intizamını möhkəmləndirmək, təsərrüfatın səmərəli idarə olunmasını təşkil etmək, icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətində vəhdət təmin etmək məqsədilə «Azərbaycan Respublikasının iqtisadi və ictimai-siyasi həyatını sabitləşdirmək sahəsində əlavə tədbirlər haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanununa uyğun olaraq yaradılmışdır. Bu qanuna uyğun olaraq 18 oktyabr 1991-ci il tarixdə Azərbaycan

Respublikasının rayonlarında, şəhərlərində dövlət hakimiyyət və idarəetmə orqanları haqqında Əsasnamə qəbul edilmişdir. Əsasnamə Respublikanın yerli dövlət hakimiyyət və idarəetmə orqanlarının sistemini, səlahiyyətini və işinin təşkili müəyyən edirdi. Bu hüquqi-normativ sənəd keçid dövrü üçün nəzərdə tutulduğuna görə dövrün tələbinə cavab vermirdi. Müasir dövrün tələblərinə cavab verən normativ hüquqi aktlara ehtiyac duyulurdu. Belə bir sənəd 1999-cu ildə qəbul olundu. Hazırda yerli icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyəti Azərbaycan Respublikasının Prezidentinin 1999-cu il 16 iyun tarixli 138 sayılı fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Yerli icra hakimiyyəti haqqında” Əsasnamə ilə tənzimlənir. Əsasnaməyə görə yerli icra hakimiyyəti başçısının fəaliyyəti aşağıdakı prinsiplərə əsasən həyata keçirilir:

- vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının, qanuni mənafelərinin müdafiəsi;
- müvafiq ərazinin əhalisinin rifahının yaxşılaşdırılması naminə iqtisadiyyatın, sosial və mədəni sahələrin inkişafının təmin edilməsi;
- qanunçuluq;
- dövlət mənafelərinin və yerli mənafelərin uzlaşdırılması;
- aşkarlıq və ictimai rəyin nəzərə alınması.

Yerli icra hakimiyyətlərinin saxlanılması xərcləri dövlət büdcəsindən ayrımlar hesabına maliyyələşdirilir.

İcra hakimiyyəti başçıları öz fəaliyyətləri haqqında ildə bir dəfədən az olmayaaraq, Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə və mütəmadi olaraq, Prezidentin Administrasiyasına hesabat verirlər. Yerli icra hakimiyyəti orqanının başçısının funksiyaları aşağıdakılardır:

- 1) Ölkə Prezidentinin tapşırıqlarını yerinə yetirir;
- 2) Prezident tərəfindən təsdiq edilmiş dövlət proqramlarının (yerlərdə), habelə müvafiq yerli proqramların həyata keçirilməsini təmin edir;
- 3) Seçkilərin, ümumxalq səsvermələrinin (referendumların) və müzakirələrin keçirilməsini qanunvericiliklə müəyyən olunmuş qaydada təmin edir;
- 4) Rayonun, şəhərin və şəhər rayonunun sosial-iqtisadi inkişaf və ekoloji proqramlarının hazırlanmasını təşkil və təsdiq edir;
- 5) Rayonun (şəhərin) planlaşdırılması sxemini və layihəsini təsdiq edir;
- 6) İqtisadi və sosial inkişaf üçün zəruri olan maliyyə, pul, əhalinin gəlirləri, əmək ehtiyatları, torpaq və digər balansların hazırlanmasını təşkil edir;
- 7) Təbii fəlakətlərdən, habelə başqa qəzalardan zərər çəkmiş vətəndaşlara lazımı yardımın göstərilməsini təşkil edir;
- 8) Prezident tərəfindən müəyyən edilmiş digər səlahiyyətləri həyata keçirir;
- 9) Qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada digər təşkilati funksiyaları yerinə yetirir.

İcra hakimiyyəti başçısı öz yanında rayonun, şəhərin və şəhər rayonunun iqtisadi, sosial-mədəni və digər yerli məsələlərin baxılması (müzakirəsi) və orqan həllinə dair təkliflərin hazırlanması məqsədi ilə daimi məşvərətçi orqan olan Şura yaradır. Şuranın tərkibi 15 nəfərədək ola bilər. İcra hakimiyyəti başçısı yanında Şuranın tərkibinə aşağıdakılar daxildir: icra hakimiyyətinin başçısı, icra hakimiyyəti başçısının müavini, icra hakimiyyəti başçısının məsləhətçisi, icra hakimiyyəti başçısının aparatının şöbə, idarə və digər xidmətlərinin rəhbərləri, rayonun və şəhərin ərazisində yerləşən idarələrin, təşkilatların və müəssisələrin rəhbərləri. İcra hakimiyyəti başçısı yanında Şuranın iclasları ayda iki dəfədən az olmayaraq keçirilir. Şuranın iclaslarına icra hakimiyyətinin başçısı sədrlik edir. Şuranın iclaslarında qəbul edilmiş qərarlar tövsiyyə xarakteri daşıyır.

İcra hakimiyyətinin başçısının fəaliyyətinin təmin edilməsi məqsədi ilə onun aparatı yaradılır. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti tərəfindən təsdiq olunmuş icra hakimiyyəti başçısı aparatının nümunəvi strukturuna və ştat cədvəlinə uyğun olaraq icra hakimiyyəti başçısı Azərbaycan Respublikasının dövlət büdcəsində bir məqsədlər üçün nəzərdə tutulmuş xərclər çərçivəsində Prezidentin Administrasiyası ilə razılaşdırmaqla öz aparatının strukturunu və ştat cədvəlini təsdiq edir.

İcra hakimiyyətinin başçısı müvafiq ərazidə öz funksiyalarını həyata keçirmək məqsədi ilə şöbə, idarə və digər xidmətlərin yaradılması təşəbbüsü ilə də çıxış edə bilər. İcra hakimiyyəti orqanının şöbə, idarə və digər xidmətləri ikili tabelikdə ola bilər, yəni həm müvafiq yerli icra hakimiyyəti orqanına, həm də funksional məsələlər üzrə Azərbaycan Respublikasının müvafiq nazirliklərinə və digər mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarına tabe ola bilər (yerli təhsil, səhiyyə şöbələri və s.). Belə ikili tabelikdə olan orqanların rəhbərləri müvafiq mərkəzi icra hakimiyyəti orqanı ilə razılaşdırılmaqla yerli icra hakimiyyəti başçısı tərəfindən təyin edilir. Rayon, şəhər və şəhər rayonu daxili işlər şöbəsinin (idarəsinin) rəisi, vətəndaşlıq vəziyyəti aktlarının qeydiyyatı orqanının rəhbərləri yerli icra hakimiyyəti başçısı ilə razılaşdırılmaqla, müvafiq surətdə Azərbaycan Respublikasının Daxili İşlər Naziri və Ədliyyə Naziri tərəfindən təyin edilir.

Bundan başqa Mərkəzi Bankın idarələri, hərbi komissarlıqlar, təhlükəsizlik idarələri, vergi idarələri, dövlət sanitariya epidemioloji nəzarət mərkəzləri və s. yerli icra hakimiyyəti orqanlarına aid edilmirlər. Xüsusilə də mərkəzi idarələrin sahələrarası orqanları (hərbi və sərəhad dairələrin komandanlıqları, dəmiryol idarələri və s.) həmin yerli icra hakimiyyətinin strukturuna daxil deyildirlər.

Müvafiq rayonun, şəhərin və şəhər rayonunun ərazisində yerləşən rayon tabeli şəhərlərdə, qəsəbələrdə və kəndlərdə rayon, şəhər, şəhərdə rayon icra

hakimiyyəti başçısı müvafiq yerli icra hakimiyyətinin nümayəndəliyini təşkil edir.

İcra hakimiyyəti başçısı öz səlahiyyətləri daxilində sərəncamlar və əmrlər verir. Bu normativ xarakterli aktlar müvafiq ərazidə yerləşən hüquqi şəxslər və vətəndaşlar tərəfindən məcburi əhəmiyyət kəsb edir. Ümumiyyətlə, yerli icra hakimiyyəti başçılarının səlahiyyətlərini aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar:

- a) planlaşdırma, büdcə, maliyyə və uçot sahəsində səlahiyyətlər;
- b) yerli icra hakimiyyətlərinin sərəncamına verilmiş əmlak barəsində, rayonun, şəhərin və şəhər rayonunun ərazisində yerləşən müəssisə, idarə və təşkilatlara münasibətdə səlahiyyətlər;
- c) memarlıq fəaliyyəti, tarix və memarlıq abidələrinin qorunması sahəsində səlahiyyətlər;
- d) kənd təsərrüfatı, torpaqdan istifadə və təbiəti mühafizə sahələrində səlahiyyətlər;
- e) qaçqınlar və məcburi köçkünlərə münasibətdə səlahiyyətlər;
- f) yaşayış məntəqələrində küçə və meydanlara ad verilməsi sahəsində səlahiyyətlər;
- g) tikinti, nəqliyyat və rabitə sahələrində səlahiyyətlər;
- h) mənzil-kommunal təsərrüfatı, ticarətin və əhali üçün digər xidmətlərin təşkil edilməsi sahələrində səlahiyyətlər;
- i) əhaliyə sosial-mədəni xidmətlərin göstərilməsi sahəsində səlahiyyətlər;
- j) əhalinin sosial müdafiəsi sahəsində səlahiyyətlər və s.

Ümumiyyətlə, yerli icra hakimiyyəti orqanlarının təşkilati strukturunu müəyyənləşdirilərkən Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 1999-cu il 16 iyun tarixli 138 nömrəli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş "Azərbaycan Respublikası şəhər və rayon icra hakimiyyəti başçısı aparatı, rayon və şəhər icra hakimiyyəti orqanlarının rayon tabeliyində olan şəhərlərdə və kəndlərdə nümayəndəliklərinin nümunəvi strukturunu və ştat vahidlərinin sayı" əldə rəhbər tutulur.

İcra hakimiyyəti orqanları sisteminin təkmilləşdirilməsi və strukturunun optimallaşdırılması dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinin yüksəldilməsinin ən vacib istiqamətlərindən biridir. Bu struktur ölkə Konstitusiyasına, icra hakimiyyətinin məqsəd və vəzifələrinə uyğun olmalı və dövlət idarəçiliyindəki bütün subyekt-obyekt əlaqələrini təmin etməli, bu sistemə daxil olan dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin reallaşdırılması zamanı funksiyaların təkrarlanmasına yol verməməli, məsuliyyətin səlahiyyətlərə uyğunluğu prinsipi əsasında qurulmalıdır.

XIX FƏSİL. YERLİ ÖZÜNİDARƏTMƏ

19.1. Dövlətin və cəmiyyətin idarə olunmasında yerli özünüidarəetmənin yeri və rolu

İnkişaf etmiş ölkələrin tarixi təcrübəsi göstərir ki, demokratik, hüquqi dövlətin qarşısında duran əsas məsələlər yalnız hakimiyyətin bütün səviyyələrində səmərəli idarəetmə sisteminin mövcud olduğu şəraitdə, o cümlədən inkişaf etmiş yerli özünüidarəetmə sistemində əsaslanmaqla səmərəli şəkildə həll oluna bilər. Müasir dövrdə dövlətə artıq hakimiyyətin yeganə mərkəzləşdirilmiş subyekt kimi baxılmır və dövlət idarəetməsinin demokratiklik prinsipi bütövlükdə dövlətdə olduğu kimi hər bir ərzi qurumunun da özünütəşkil və özünüinkisafını nəzərdə tutur. Ona görə də müasir dövrdə ölkənin ictimai və dövlət strukturunda yerli özünüidarəetmənin yeri, rolu və təyinatı ilə bağlı məsələlərin, yerli özünüidarəetmənin demokratik hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti ilə bağlı aspektlərinin, dövlətlə yerli özünüidarəetmənin qarşılıqlı fəaliyyəti ilə bağlı problemlərin öyrənilməsi xüsusi əhəmiyyətə malikdir.

Məlumdur ki, demokratik ölkələrdə yerli işlərin idarə olunması həm mərkəzi hakimiyyətin yerlərdə təyin etdiyi orqanlar və vəzifəli şəxslər tərəfindən, həm də bilavasitə inzibati-ərzi vahidlərinin əhalisinin seçdiyi nümayəndəli orqanlar tərəfindən həyata keçirilə bilər. Belə nümayəndəli orqanlar adətən yerli özünüidarəetmə orqanları və ya bələdiyyələr adlandırılır. Beləliklə, ölkənin hakimiyyət strukturunu özündə həm dövlət hakimiyyəti institutunu, həm də yerli özünüidarəetməni birləşdirməlidir. Burada prinsipial məsələ müasir dövrdə ictimai (xalq) hakimiyyət institutları kimi dövlət hakimiyyəti ilə yerli özünüidarəetmə arasındakı nisbətini müəyyənləşdirilməsindən ibarətdir.

Müxtəlif ölkələrdə yerli özünüidarəetmənin inkişaf təcrübəsi burada dövlət və ictimai (cəmiyyət) başlanğıcların sıx qarşılıqlı əlaqəsinin, qarşılıqlı asılılığının mövcud olduğunu göstərir. Dövlət və yerli özünüidarəetmə nisbətlərinin təhlili onların bir sıra ümumi əlamətlərini aşkara çıxarmağa imkan verir: onların hər ikisi ictimai inkişaf institutlarıdır; hər ikisi ərzi baxımından təşkil olunur; hər ikisi üçün hakimiyyətin mənbəyi xalqdır; hər ikisi ictimai (*public*) hakimiyyəti həyata keçirir ki, bunlardan birincisi dövlət hakimiyyəti olub dövlətin bütün ərazisini əhatə edir, ikincisi isə yerli özünüidarəetmə hakimiyyəti kimi bələdiyyə qurumunun ərazisində həyata keçirilir; hər ikisi hüquqi tənzimləməni və idarəetməni həyata keçirir, özlərinin idarəetmə aparatına malikdirlər və s.

Dövlət hakimiyyət orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkili və fəaliyyəti də ümumi prinsiplər üzrə həyata keçirilir ki, bunlar xalq hakimiyyətindən, qanunçuluqdan, aşkarlıqdan, seçkili nümayəndəli orqanların olmasından, onların bir-birindən və ictimai birliklərdən asılı olmasından və müstəqilliyindən, ictimai rəyi nəzərə almasından, mərkəzləşdirmə və qeyri-mərkəzləşdirmənin nisbətini əks etdirməsindən və s. ibarətdir. Göründüyü kimi, dövlət və yerli özünüidarəetmə xalq hakimiyyətinin formaları olmaqla bir çox oxşar xüsusiyyətlərə malikdir ki, bu da onların birgə öyrənilməsinə tələb edir. Eyni zamanda, dövlət və yerli özünüidarəetmə xalq hakimiyyətinin müstəqil formaları olmalarına baxmayaraq, cəmiyyətdə bir-birindən ayrılmış şəkildə mövcud olmur, biri digərini tamamlayaraq cəmiyyətdə mükəmməl idarəetməni təmin edirlər. Onlar vahid məqsəd və vəzifələrə xidmət etməklə eyni təyinatla malikdirlər. Həm dövlət, həm də yerli özünüidarəetmə öz təbiətinə görə sosial institut olub sosial həyatın formalarından biri, cəmiyyətin özünütəşkil formalarından biridir. Bu məsələnin tarixi baxımdan araşdırılması dövlət və özünüidarəetmə strukturlarının nisbətini, dövlətin formalaşması və inkişaf prosesində onların qarşılıqlı fəaliyyətinin əsas parametrlərinin müəyyənləşdirilməsi ilə sıx bağlıdır.

Bütün dövlətçilik tarixi ərzində dövlətin inkişafı ilə yerli özünüidarəetmə arasında üzvi şəkildə sıx qarşılıqlı əlaqə mövcud olmuşdur. Tarixi baxımdan müasir yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşması sənaye cəmiyyətinə keçid prosesləri ilə bağlı olmuşdur. O dövrdə yerli nümayəndəli orqanlara dövlətlə yalnız qanun və məhkəmə nəzarəti ilə bağlı olan qurumlar kimi baxılır, yerli özünüidarəetmə mərkəzdə və yerlərdə hökumətə və onun orqanlarına tabe olmayan özünəməxsus dördüncü hakimiyyət hesab olunurdu.

Sonrakı dövrlərdə dövlətlər inkişaf etdikcə dövlət idarəetməsi sahəsindəki mərkəzləşdirmə meyillərinin və yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin hüquqi tənzimlənməsinin güclənməsi, dövlətin sosial funksiyalarının genişlənməsi nəticəsində bədrəcən dövlətin ümumi siyasətinin həyata keçirilməsi çərçivəsində icra fəaliyyətinin özünəməxsus növünə çevrilməsinə gətirib çıxarmışdı. Vətəndaşların sosial rifahını əsas məqsəd kimi qəbul edən rifah dövlətinin (*welfare state*) yaranması və inkişafı, dövlətin öz vətəndaşlarına göstərdiyi xidmətlərin sayının çoxalması da bütövlükdə yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətinə ikili təsir göstərmişdir. Bir tərəfdən yerlərdə hökumətin siyasətinin reallaşdırılmasında, əhaliyə xidmətlərin göstərilmə-

sində yerli özünüidarəetmə orqanlarının rolu artmışdı ki, bu da öz növbəsində, onların fəaliyyətinin səmərəli olmasında dövlətin maraqlarını stimullaşdırmışdı. Digər tərəfdən isə, yerli özünüidarəetmə orqanlarının dövlət mexanizminə inteqrasiya olunması güclənmişdi ki, bu da onların əvvəlki müstəqil-liyinin əhəmiyyətli dərəcədə itirilməsinə gətirib çıxarırdı. Beləliklə, yerli özünüidarəetmənin bu dövrdəki inkişafı bələdiyyə institutlarının dövlət təbiətini dəfərlərlə gücləndirmiş, yerli işlərin ümumdövlət maraqları ilə birləşməsinə, bələdiyyələrin dövlət orqanlarından güclü inzibati və maliyyə asılılığının yaranmasına səbəb olmuşdu ki, bu da bələdiyyələrin fəaliyyətində özünüidarəetmə elementlərinin sıxışdırılmasına və arxa plana keçirilməsinə gətirib çıxarmışdı.

Vəziyyətin belə dəyişməsi XX əsrin ikinci yarısından başlayaraq mərkəzi hökumətləri bələdiyyələrin fəaliyyətini hər şeydən əvvəl, ümumilliyət əhəmiyyətə malik yerli məsələlərin həllinə yönəltmək üçün təsir yollarını axtarmağa vadar etdi və yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının qəbul olunmasına gətirib çıxardı. Hazırkı dövrdə bu Xartiya, Avropa ölkələrinin bələdiyyə hüququnun ən başlıca mənbələrindən biri olub, müasir yerli özünüidarəetmənin inkişafının istiqamətlərini müəyyənləşdirir. Xartiyanın məqsədi yerli özünüidarəetmə orqanlarının hüquqlarının təmin olunması və müdafiəsindən ibarətdir. Xartiya Avropa Şurasına daxil olan dövlətlərin üzərinə yerli icmaların siyasi, inzibati və maliyyə müstəqilliyinin qorunması və möhkəmləndirilməsi sahəsində öhdəliklər qoyur. Bununla da yerli özünüidarəetmə orqanlarının müstəqilliyi prinsipi yüksək beynəlxalq hüquq səviyyəsində təsbit olunur və ona əməl olunması həqiqi demokratiyanın əsas meyarlarından biri kimi qiymətləndirilir. Xartiyanın əsasında subsidiarlıq prinsipi durur ki, bu prinsipə görə, idarəetmənin aşağı səviyyələri həll oluna biləcək məsələlərin yuxarıya verilməsinə ehtiyac yoxdur. Yerli icmalara daha çox idarəetmə məsələlərinin həlli etibar olunmalıdır, dövlətin müdaxiləsinə isə yalnız bunsuz keçinmək mümkün olmadığı hallarda yol verilməlidir. Xartiyada subsidiarlıq anlayışı aşağıdakı kimi ifadə olunmuşdur: «dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsini, bir qayda olaraq, əsasən, vətəndaşlara ən yaxın hakimiyyət orqanının üzərinə qoymaq lazımdır»¹. Qeyd edək ki, Avropa Şurası tərəfindən 15 oktyabr 1985-ci ildə qəbul olunmuş bu sənəd 25 dekabr 2001-ci il tarixdə Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi tərəfindən ratifikasiya olunmuşdur.

Xartiyada hakimiyyət orqanları adlandırılan yerli özünüidarəetmə orqanlarına dövlət səlahiyyətlərini yerinə yetirmək hüququ verilir. Xartiyaya görə onlar sözün geniş mənasında, sanki yerlərdə dövlət idarəetməsinin davamı olurlar, yəni yerli özünüidarəetmənin dövlət başlanğıcı onun yerinə

yətirdiyi funksiyalarda mövcud olur. Bu gün dünyanın əksər inkişaf etmiş dövlətlərində yerli özünüidarəetmə orqanları dövlətin vergi və maliyyə sistemi ilə ayrılmaz şəkildə bağlı olub, bir çox hallarda öz fəaliyyətlərini dövlət hakimiyyətinin bir hissəsi kimi və onun həvalə etdiyi səlahiyyətlər üzrə həyata keçirirlər.

Beləliklə, XX əsr ərzində yerli orqanların, yerli maraqların dövlət orqanlarına və maraqlarına qarşı qoyulması aradan qaldırılıb və yerli özünüidarəetmə orqanlarının dövlətin ümumi idarəetmə mexanizminə tədricən inteqrasiyası baş verirdi ki, bu mexanizmin fəaliyyəti bütövlükdə cəmiyyətin qarşısında duran məsələlərin kompleks həllinə yönəlmişdir. Lakin bu inteqrasiya olunmuş mexanizm ənənəvi dövlət mexanizmi anlayışından fərqlidir. Məlumdur ki, əvvəllər dövlət ənənəvi olaraq, ictimai (xalq) hakimiyyətin yeganə və tək daşıyıcısı kimi başa düşülürdü. Sonradan yeni hüquqi nəzəriyyələrin və ABŞ, Böyük Britaniya kimi dövlətlərin təcrübəsinin təsiri ilə dövlətin ikili təbiəti meydana çıxdı. Belə ki, dövlət bir tərəfdən suverenliyin daşıyıcısı, onun mövcudluğunu təmin edən institutdur və bu monada, dövlət həqiqətən də ictimai hakimiyyətin bir çox məsələləri üzrə inhisarçı mövqelərə malikdir. Bunlar həm başqa dövlətlərlə, həm də dövlətin öz daxilindəki istənilən hüquq subyektləri ilə münasibətlərdə özünü bürüzə verir. Digər tərəfdən isə, dövlət digər subyektlərlə, xüsusi halda, yerli özünüidarəetmə orqanları ilə yanaşı ictimai (*public*) hakimiyyətin subyektlərindən biridir. Bu, ictimai hakimiyyət imkanlarına malik müstəqil hüquqi şəxslər kimi dövlətin, yerli və regional hakimiyyət orqanlarının (bələdiyyələrin), ictimai birliklərin mövcudluğunda özünü göstərir ki, bunlar da bir-biri ilə müqavilə münasibətlərinə girə bilər, münasibətlər vəziyyətində ola bilər, öz mübahisələrini məhkəmə həll edə bilərlər. Bu baxımdan istənilən dövlətin ərazisində ictimai idarəetmənin ərazi və sahə prinsipi üzrə qurulmuş subyektlərdən ibarət mürəkkəb bir sistemi mövcud olur ki, bu subyektlərdən biri də dövlətdir. Yerli özünüidarəetmə orqanları məhz belə bir ictimai idarəetmə sistemində inteqrasiya olunur və tədricən yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllindən bütün ictimai idarəetmə sistemi çərçivəsində yerli səviyyədə daha səmərəli həll oluna bilən işlərin idarə olunmasına keçir. Tədqiqatçılar dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanlarını, bəzi qeyri-hökumət təşkilatlarını özündə birləşdirən belə vahid ictimai idarəetmə sistemini «*governance*» adlandırırlar.

Aydınır ki, ictimai idarəetmə sistemində dövlət hakimiyyəti orqanları üstün ixtiyarlı mövqelərə malikdirlər və bu, yalnız onların fəaliyyət göstərdiyi ərazinin miqyasına görə deyil, həm də dövlətin suverenliyinin daşıyıcısı olması ilə bağlıdır. Dövlətin bu xüsusi rolu yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyinin nisbi xarakter daşdığını söyləməyə əsas verir. Məlumdur ki, yerli özünüidarəetmə dövlət tərəfindən yaradılır və ya

¹ Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası 4-cü maddə, 3-cü bənd

əhəmiyyətli məhdudiyyətlərlə qəbul olunur. Müəyyən səlahiyyətlərin yerli özünüidarəetmə orqanlarına verilməsi də praktikada həmişə vahid ictimai idarəetmə mexanizmi çərçivəsində səlahiyyətlərin mərkəz və inzibati-ərazi vahidləri arasında bölgüsünün nəticəsindən ibarət olur. Yerli özünüidarəetmə orqanları öz səlahiyyət dairəsini müstəqil şəkildə müəyyənə bilər, bilməzlər, çünki bu, yuxarı dövlət hakimiyyət orqanları tərəfindən müəyyən edilir. Dövlətdən fərqli olaraq, yerli özünüidarəetmə suverenliyə malik deyil və buna görə də hakimiyyətin müxtəlif qollarının səlahiyyətlərini məhdudlaşdırma bilməz. Lakin eyni zamanda, yerli özünüidarəetmə ictimai idarəetmənin əhəmiyyətli müstəqilliyə və sərbəstliyə malik özünəməxsus elementidir. Bu, onunla izah olunur ki, yerli nümayəndəli orqanlar ölkə prezidentini və milli parlamentdən sonra praktiki olaraq xalqın səsvərnəməsinə əsaslanan, legitimliyə malik yeganə hakimiyyət mərkəzləridir.

Yerli özünüidarəetmənin təbiətinin müərkəbliyi obyektiv olaraq, bu institutun mahiyyəti ilə bağlı bir sıra ziddiyyətli baxışların formalaşmasına səbəb olmuşdur. Yerli özünüidarəetməyə müxtəlif mövqələrdən yanaşılır və müxtəlif mənalarda şərhlər verilir: sosial-fəlsəfi yanaşmada - sosial özünüüşəkil forması kimi; siyasi-hüquqi yanaşmada - xalq hakimiyyətinin formalandırıl birli və vətəndaşların yerli əhəmiyyətli məsələləri həll etməsi üsulu kimi; funksional baxımdan - peşəkar fəaliyyət növü, idarəetmə kimi və s. Müasir elmi ədəbiyyatda yerli özünüidarəetməyə, əsasən hüquq institutu kimi baxılır, onun mahiyyətinin açıqlanmasına digər yanaşmalar isə az müzakirə olunur. Lakin qeyd etmək lazımdır ki, dövlətə münasibətdə yerli özünüidarəetmə təkcə hakimiyyət institutu kimi deyil, həm də idarəetmə səviyyəsi kimi (ölkənin sosial-iqtisadi inkişafının idarə olunması sistemində); bələdiyyə qurumunun ərazisinin sosial-iqtisadi inkişafını idarəetmə sistemi kimi; vətəndaş cəmiyyətinin institutu kimi; cəmiyyətlə dövlətin maraqlarının razılaşdırma mexanizmi kimi və s. keyfiyyətlərdə də özünü təhühür etdirir.

Müasir dövlət idarəçiliyi nəzəriyyəsi yerli özünüidarəetməyə, bir qayda olaraq, dövlət hakimiyyətinin qeyri-təmərküzləşdirilməsi və qeyri-təmərkəzləşdirilməsi prizmasından baxır. Ən ümumi şəkildə bu anlayışlar arasındakı fərq ondan ibarətdir ki, *qeyri-təmərküzləşdirmə* dövlət səlahiyyətlərinin mərkəzdən təyin olunmuş məmurlara ötürülməsini nəzərdə tutursa, *qeyri-təmərkəzləşdirmə* ayrı-ayrı səlahiyyətlərin mərkəzdən müstəqil ictimai-hüquq institutları olan, dövlət hakimiyyəti və dövlət idarəetmə orqanları sistemində daxil olmayan yerli (regional) özünüidarəetmə orqanlarına ötürülməsini nəzərdə tutur.

Qeyri-təmərkəzləşdirmə prosesinin həyata keçirilməsi dövlət idarəetməsinin müasir modellərində aparıcı rol oynayır. Özlüyündə cəmiyyətin müasir inkişafının xüsusiyyətləri dövlət hakimiyyətinin qeyri-təmərkəzləşdirilməsinə

səbəb olan əsas amillərdən biridir. Qeyri-təmərkəzləşdirmə meyllərinin güclənməsinin başlıca səbəbləri bir tərəfdən dövlətin funksiyalarının genişlənməsi, digər tərəfdən isə dünyada baş verən iqtisadi və texniki xarakterli dəyişikliklərlə bağlıdır. Belə dəyişikliklər praktiki olaraq bütün sahələrdə, xüsusilə də iqtisadiyyat, sosial xidmət sferalarını əhatə edir. Bu sahələrdə dövlətin öz üzərinə götürdüyü çoxsaylı yeni funksiyalar yerli hakimiyyət strukturlarının bu xidmətlərin istifadəçilərinə daha yaxın olmasını tələb edir. XX əsrin ikinci yarısından başlayaraq dünyada baş verən qloballaşma prosesinin və informasiya-kommunikasiya texnologiyalarının sürətli inkişafı da dövlətin roluna yenidən baxılmasına və yerli hakimiyyətlərin gücləndirilməsinə gətirib çıxarmışdır. Son dövrlərdə getdikcə daha çox ölkə «yerli muxtariyyət» şüarı altında islahatlar həyata keçirir, açıq və demokratik cəmiyyət quruculuğu istiqamətdə mühüm addımlar atır. Onlar üçün hakimiyyətin üfqi bölgüsü ilə yanaşı, şaquli bölgüsü də mühüm əhəmiyyət kəsb etməyə başlamışdır. Bu yolla yerli özünüidarəetmənin inkişaf etdirilməsi idarəetmənin demokratikləşdirilməsinə və səmərəliliyinin artırılmasına şərait yaratmaqla hakimiyyəti xalqa yaxınlaşdırdığı üçün qeyri-təmərkəzləşdirmə bu gün siyasətçilərin, tədqiqatçıların diqqətini getdikcə daha çox cəlb etməkdədir.

Bütövlükdə qeyri-təmərkəzləşdirmə müxtəlif idarəetmə səviyyələrinin rolunun, cavabdehliyinin və səlahiyyətlərinin dəyişməsi və yenidən dərk edilməsi prosesi olub, hakimiyyətin və idarəetmənin səmərəliliyinə nail olma metodlarından biridir. Bir sıra tədqiqatçılar məqsədlərimdən asılı olaraq, onun siyasi, inzibati, maliyyə qeyri-təmərkəzləşdirməsi kimi tiplərini fərqləndirirlər. Hesab edilir ki, siyasi (və ya demokratik) qeyri-təmərkəzləşdirmənin başlıca məqsədi demokratiyanın genişləndirilməsi və siyasi ədalətliyyə nail olunmasında, inzibati (və ya institusional) qeyri-təmərkəzləşdirmənin məqsədi idarəetmənin və xidmətlərlə təminatın səmərəliliyinin yüksəldilməsindəndir, maliyyə qeyri-təmərkəzləşdirməsinin (və ya maliyyə federalizminin) məqsədi isə gəlirlərin artırılması və xərcərlə sahəsində rəşional qərarların qəbulu yolu ilə maliyyənin səmərəliliyinin yüksəldilməsindəndir ibarətdir. Bu proses bütövlükdə dövlət idarəçiliyi üçün xarakterik hadisə olub, siyasi sistemin demokratikləşdirilməsi, dövlətin dayanıqlığının artırılması, hakimiyyətin bütün səviyyələrində idarəetmə prosesinin təkmilləşdirilməsi və inkişafı, bazarın inkişafına və iqtisadi artıma nail olmaq üçün əlverişli mühitin yaradılmasına imkan verir, idarəetmədə bürokratikləşdirmənin qarşısını alır, idarəetmə qərarlarının qəbulu üçün imkanları genişləndirir.

Mərkəzi hakimiyyətin qeyri-təmərkəzləşdirilməsi və yerli hakimiyyət obyektlərinin yaradılması siyasi sabitlik, xidmətlərin göstərilməsinin səmərəliliyi, yoxsulluğun azaldılması baxımından mühüm əhəmiyyət kəsb

edir. Qeyri-mərkəzləşdirmə iqtisadi baxımdan hakimiyyət orqanlarının yerli tələbatlara və problemlərə həssaslığının yüksəlməsinə səbəb olur, ümum-mill və yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üçün dövlət resurslarının optimal bölgüsünə, yerli xüsusiyyətləri maksimum nəzərə almaqla optimal idarəetmə qərarları qəbul etməyə və ölkədə (xüsusilə sosial və iqtisadi sahədə) vəziyyətə səmərəli təsir göstərməyə imkan verir. İctimai xidmətlərin göstərilməsi və infrastrukturun təmin olunmasına görə cavabdehlik qeyri-mərkəzləşdirilmiş olduqda, yerli orqanlar gəlir və xərclərin nisbətini daha düzgün qiymətləndirə bilər və büdcə məhdudiyyətləri çərçivəsində əhalinin tələbatlarına daha çevik reaksiya verə bilərlər. Bu, hökumətin işinin səmərəliliyinin artmasına da kömək edir, belə ki, dövləti yerli xarakterli məsələlərin həlləndirilməsinə azad etməklə, diqqətin ölkənin inkişafı ilə bağlı strateji məsələlərə cəmləşdirilməsinə, dövlət büdcəsində müxtəlif proqramların səmərəli planlaşdırılmasına və təşkil olunmasına yönəltməyə imkan verir. Qeyri-mərkəzləşdirmə yolu ilə yerli özünüidarəetmə institutunun yaradılması dövlət-hakimiyyət münasibətləri sistemində dövlət idarəetməsinin hədsiz mərkəzləşdirilməsinin və bununla bağlı yarana biləcək dövlət böhranlarının qarşısını almaq imkanına malik səmərəli «çəkəndirmə və tarazlaşdırma» mexanizmi olub, müasir dövrdə dövlətin dayanıqlı inkişafı üçün zəruri şərt-dir. Belə bir institutun olmaması və ya yerli özünüidarəetmənin uzun müddət sıxışdırılması dövləti dayanıqsız edir və dövlət böhranlarının yaranmasına səbəb olur. Dövlət üçün yerli özünüidarəetmənin inkişafı ölkəni idarəetmə kanalı kimi, ayrı-ayrı şəxslərin, əhalinin və bütövlükdə cəmiyyətin gündəlik tələbatlarının təmin olunması vasitəsi kimi çox vacibdir.

Qeyri-mərkəzləşdirmə konsepsiyasının əsasını onun yalnız idarəetmə üsulu olması deyil, həm də demokratik element təşkil edir. Siyasi baxımdan qeyri-mərkəzləşdirilmənin məqsədi vətəndaşların dövlət idarəçiliyində iştirakını genişləndirmək və dövlət orqanlarının əhali qarşısında hesabətliyi gücləndirmək yolu ilə dövlət idarəetməsinin əsaslarının demokratikləşdirilməsinə ibarətdir. Qeyri-mərkəzləşdirmə bir tərəfdən, işlərin idarə olunmasını bunda maraqlı olan şəxslərə verməklə demokratik xarakterli üstünlüklərə malik olur və bu halda yerli səviyyədə mövcud olan demokratiya ümum-mill səviyyədə olduğundan daha real olur. Digər tərəfdən isə, lazımı şərait yaradıldıqda qeyri-mərkəzləşdirilmiş idarəetmə mərkəzləşdirilmiş idarəetməyə nisbətən daha rahat və daha əlverişli olur. Bu, vətəndaşlara hakimiyyətdə təmsil olunan nümayəndələrini yaxşı tanımağa, həmin nümayəndələrə isə seçicilərinin problemləri və tələbatları ilə daha yaxşı tanış olmağa imkan verir ki, bu da uyğun olaraq siyasi qərarların qəbulu və reallaşdırılmasına daha aktiv təsir göstərir. Bu proses həm də yerli səviyyədə ölkənin siyasi həyatında iştirak üçün zəruri olan demokratik vardiş və funksiyaları mənimsəyə bilən yeni elitənin yaranmasına imkan

verir. Yerlərdə seçki proseslərinin inkişafı bütövlükdə əhalinin siyasi aktivliyinin və demokratikləşdirilmənin güclənməsinə yardım edir. O, vətəndaşlara təkcə dövlət idarəçiliyində iştirak etmək imkanı deyil, həm də yerlərdə dövlət idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət etmək imkanı verir.

Qeyd etmək lazımdır ki, bu proses mərkəzi dövlətin, dövlət orqanlarının rolunun azaldılması kimi başa düşülməməlidir. Dövlət orqanları dövlətin fəaliyyətini əsas sferaları üçün məsuliyyət daşımaqda davam edir və qanunverici aktlar vasitəsi ilə yerli hakimiyyət orqanlarının fəaliyyətini tənzimləyirlər. A.Tokvil qeyd edirdi ki, «... demokratik xalq idarə edən mərkəzi hakimiyyətin güclü və aktiv olması zəruri və arzuolunandır. Heç bir vaxtla onu zəiflətmək və üzgünləşdirmək olmaz, lakin bu zaman onun öz çevikliyindən və gücündən sui-istifadə etməsinə də yol verməmək lazımdır»¹. Avropa Xartiyasında da deyilir ki, yerli özünüidarəetməyə dövlət hakimiyyətinə alternativ kimi baxmaq olmaz. Yerli özünüidarəetmə dövlət hakimiyyətinin rəqibi yox, müttəfiqidir və inkişaf etmiş yerli özünüidarəetmə güclü dövlətin əlaməti hesab olunmalıdır. Bu mənada yerli özünüidarəetməyə nə isə əhəmiyyətsiz bir şey kimi baxmaq onun ümumdövlət əhəmiyyətini tamamilə başa düşməməkdən irəli gəlir.

Eyni zamanda bu prosesə özlüyündə məqsəd kimi də baxmaq düzgün olmazdı. Mərkəzləşdirilmiş unitar dövlətin qeyri-mərkəzləşdirilmiş dövlətə transformasiyası məqsəd deyil, yalnız ölkə vətəndaşlarının hüquq və azadlıqlarının reallaşdırılması üçün zəruri vasitə, hər bir inzibati-ərazi vahidinin özünüinkişafı və özünüifadəsi üçün imkanın yaradılması deməkdir. Buna görə də qeyri-mərkəzləşdirmə demokratik və səmərəli idarəetmə üçün bir vasitə olub məhz bu məqsədə nail olmaq baxımından əhəmiyyətlidir. Əslində demokratik islahatlar zamanı qeyri-mərkəzləşdirmə dərəcəsi haqqında, yəni vəziyyətdən asılı olaraq, qeyri-mərkəzləşdirmənin optimal səviyyəsi və optimal variantı haqqında danışmaq daha doğru olardı. Bu prosesi demokratiqləşdirmə ilə də eyniləşdirmək olmaz. Bu iki prosesin, adətən eyni vaxtlarda və paralel həyata keçirilməsinə baxmayaraq, bəzən elə vəziyyət yarana bilər ki, bu zaman qeyri-mərkəzləşdirmə demokratiqləşmənin tempini azaldar və ya hətta antidemokratik qüvvələrin mövqeyini gücləndirə bilər.

Yerli özünüidarəetmənin ictimai idarəetmə sistemindəki yeri və rolunu daha dərindən başa düşmək üçün onun təzahürlərinin aşağıdakı əsas parametrlərini xüsusi qeyd etmək lazımdır.

1. *Yerli özünüidarəetmə konstitusiyalı quruluşun əsaslarından biridir.* Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının 2-ci maddəsində deyilir ki, yerli özünüidarəetmə prinsipi ölkənin qanunvericiliyində və mümkün

¹ А.Токвиль."Демократия в Америке". М.-1992

olarsa, konstitusiyasında öz əksini tapmalıdır. Bu prinsip digər konstitusiya prinsipləri ilə yanaşı, ölkədə demokratik idarəetmə sistemini müəyyənləşdirir. Beləliklə, Avropa Xartiyası yerli özünüidarəetməni demokratik quruluşun əsaslarından biri kimi təsbit edir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının dövlət idarəetmə orqanları sistemində daxil olmaması heç də onun dövlətdən ayrılması və ya siyasi baxımdan ümumdövlət idarəetmə sistemindən çıxarılması demək deyildir. Ən azı ona görə ki, yerli özünüidarəetmə institutu Konstitusiyaya ilə nəzərdə tutulmuşdur və burada yerli özünüidarəetmə orqanlarının qanunlara əməl etməyə borclu olduqları haqda normalar mövcuddur. Qanunların qəbul olunması isə məhz dövlətin səlahiyyətlərinə aiddir. Yəni yerli özünüidarəetmənin məhdudiyətsiz müstəqilliyindən deyil, onun öz səlahiyyətləri çərçivəsində müstəqilliyindən danışmaq olar. Beləliklə, yerli özünüidarəetmə dövlət quruluşunun dövlət hakimiyyəti orqanları sistemində daxil olmayan, lakin eyni zamanda qanunlara tabe olan xüsusi elementidir. Məhz bu baxımdan yerli özünüidarəetmənin dövlət tərəfindən müdafiə olunduğunu da qeyd etmək olar. Dövlət yalnız yerli özünüidarəetmənin təşkilinin ümumi prinsiplərini müəyyənləşdirməklə kifayətlənmir, həm də ona zəmanət verir. Bu isə yerli özünüidarəetmə orqanlarının qərarlarının məhkəmə yolu ilə müdafiə oluna bilməsini göstərir. Belə müdafiə həm yerli özünüidarəetmənin müdafiəsi, həm də ondan müdafiə kimi ola bilər. Vətəndaşlar da yerli özünüidarəetmənin həm fəaliyyətindən, həm də fəaliyyətsizliyindən şikayətlə məhkəməyə müraciət edə bilərlər. Beləliklə, məhkəmə sistemi dövlət sisteminin bir hissəsi olduğu üçün bu baxımdan da yerli özünüidarəetmə dövlət quruluşunun elementi olur. Dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi imkanının olması da dövlətin əsas tərkib hissələrindən biri kimi yerli özünüidarəetmə orqanlarının yerini müəyyən edir. Tədqiqatçılar qeyd edir ki, müxtəlif ölkələrdə yerli özünüidarəetmə təcrübəsi, mərkəzlə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlər sonuncuların yerli mərkəzi hökumət statusuna yaxınlaşdığını göstərir¹.

2. *Yerli özünüidarəetmə demokratiyanın təzahür forması, xalq hakimiyyətinin formalarından biridir.* Məlumdur ki, demokratik hüquqi dövlətin əsas vəzifəsi vətəndaşlarının hüquq və azadlıqlarının reallaşdırılması üçün əlverişli şərait yaratmaqdan ibarətdir. Dövlətin demokratikliyi, hər şeydən əvvəl vətəndaşların dövlət idarəetmə qərarlarının məzmununa təsir göstərmək və həmin qərarlarda özlərinin qanuni maraqlarının həllinə nail olmaq imkanlarında ifadə olunur. Bu baxımdan yerli özünüidarəetmə vətəndaşların cəmiyyət işlərinin idarə olunmasında iştirakı formalarından biri olub yerli əhəmiyyətli məsələlərin əhali tərəfindən

bilavasitə və ya seçkili orqanlar vasitəsilə müstəqil həll olunmasını təmin edir. İdarəetmədə vətəndaşların bilavasitə iştirakının ən səmərəli forması hesab olunan real yerli özünüidarəetmə olmadan güclü və demokratik hakimiyyət, demokratik dövlət təsəvvür etmək mümkün deyildir. «Bələdiyyə idarələri azad millətlərin gücünü təşkil edir. Millət azad idarəetmə sistemi yarada bilər, lakin bələdiyyə institutları olmadan azadlıq ruhunu qoruyub saxlaya bilməz»¹.

Hakimiyyətin təşkili sahəsində aparılan araşdırmalar getdikcə belə təsəvvürlərin yaranmasına gətirib çıxarır ki, dövlət özü-özlüyündə nə qədər demokratik prosedurlarla formalaşdırılsa da, hakimiyyətdə geniş xalq kütlələrinin iştirakını tam təmin edə bilmir. Əsl xalq hakimiyyəti dövlətin xüsusi formasının qararlaşması ilə yanaşı vətəndaşların hakimiyyətə yaxınlaşmasına şərait yaradan bir sıra demokratik təsisatların yaradılması yolu ilə mümkündür. Buna görə də xalq hakimiyyəti ideyasının tam reallaşdırılması əhəmiyyətli dərəcədə qeyri-dövlət strukturlarının, daha konkret isə xalqın ən rəşadətli özünütaşkil və özünüifadə forması olan yerli özünüidarəetmənin yaradılması ilə bağlıdır. Əslində yerli özünüidarəetmə vətəndaşların dövlət idarəçiliyinə cəlb olunmadan cəmiyyətin idarə olunması prosesində iştirakını mümkünləşdirir və buna görə də dövlətdən sonra ikinci xalq hakimiyyəti forması statusu qazanmış olur.

Müxtəlif ölkələrin tarixi təcrübəsinin və qanunvericilik sisteminin təhlili yerli özünüidarəetmənin dövlət idarəetmə mexanizminin tərkib hissəsi, struktur bölməsi olmadığını, onun müstəqil səviyyə kimi xalqın öz hakimiyyətini reallaşdırmasının ayrıca forması olduğunu söyləməyə imkan verir. Çünki demokratik dövltəda xalq öz hakimiyyətini bilavasitə (yəni referendum, seçkilər yolu ilə), dövlət hakimiyyəti orqanları vasitəsilə və nəhayət, yerli özünüidarəetmə orqanları vasitəsilə həyata keçirir. Buna görə də yerli özünüidarəetmə xalqa məxsus hakimiyyətin xalq tərəfindən reallaşdırılması formalarından biri kimi çıxış edir. Yerli özünüidarəetmə qanunvericiliyə görə, dövlət hakimiyyət orqanları sistemində daxil olmadığına baxmayaraq, hakimiyyət institutu əlamətlərinə malikdir ki, bunlar da aşağıdakılardan ibarətdir:

- 1) bələdiyyə ərazisində yerləşən bütün məəssisə, təşkilat, idarə və vətəndaşlar tərəfindən icrası məcburi olan hüquqi aktların qəbul olunması;
- 2) bələdiyyələrin hüquqi aktlarının icrasına və icra olunmasına görə qanunla müəyyən edilmiş cavabdehliyin olması;
- 3) bələdiyyə orqanlarının öz aktlarının icrası üçün məcburetə metodlarından istifadə hüququ.

¹ См.: Баранчиков В.А. Муниципальные органы Великобритании. М., 1990. С. 24–25.

¹ А.Токвиль: "Демократия в Америке". М.-1992

Başqa sözlə, yerli özünüidarəetmə hakimiyyətdir, lakin dövlət hakimiyyətindən törəmə hakimiyyət olub, dövlətin icazəsi ilə və dövlətin qanunla daqiq müəyyən etdiyi çərçivəsində fəaliyyət göstərir. Əslində yerli özünüidarəetmənin tətbiqi ölkədə xalq hakimiyyətinin və idarəetmənin (ictimai) ikipilləli sisteminin təşkil olunduğunu göstərir. Dövlət idarəçiliyi və yerli özünüidarəetmədən ibarət olan bu sistem vəhdəti, onların fəaliyyətində qarşılıqlı əlaqə və varisliyin gözənilməsi dövlətin və cəmiyyətin idarə olunanlığının əsasını təşkil edir.

Qeyd edək ki, müəyyən monada bələdiyyə qurumları dövlətin bütün əhəmiyyətli əlamətlərinə malikdirlər: ərazinin olması, bu ərazi ilə bağlı olan əhalinin və ictimai hakimiyyətin mövcudluğu. Lakin dövlət və bələdiyyə hakimiyyətləri arasında mühüm fərqlər mövcuddur. Ayrı-ayrı dövlətlərdə yerli özünüidarəetməyə məxsus olan bütün fərdi xüsusiyyətlərlə yanaşı, onu mərkəzi hakimiyyətdən fərqləndirən bir sıra ümumi xüsusiyyətlər də mövcuddur. Tədqiqatçılar (L.Veliox) bu hakimiyyətin ictimai xarakterindən irəli gələn və onu dövlət idarəetmə orqanlarından fərqləndirən dörd əsas xüsusiyyəti qeyd edirlər:

1) dövlət hakimiyyətindən fərqli olaraq yerli özünüidarəetmə qanuna tabe hakimiyyət olub, dövlət orqanları tərəfindən qəbul olunmuş qanunlar çərçivəsində və əsasında fəaliyyət göstərir;

2) yerli özünüidarəetmə yalnız onun məşğul olacağı (səlahiyyətinə aid edilən) ictimai işlər daqiq müəyyən olunduğu halda həyata keçirilə bilər;

3) yerli özünüidarəetmə orqanları bu işlərin yerinə yetirilməsi səlahiyyətlərini reallaşdırmaq üçün müstəqil büdcə və bələdiyyə mülkiyyəti kimi məxsusi resurslara malik olmalıdır;

4) bu hakimiyyət hökmən əhalinin nümayəndəliyini tələb edir, yəni öz təbiətinə görə seçkilil olmalıdır.

Bu prinsiplər bir tərəfdən yerli özünüidarəetmənin dövlət hakimiyyətindən fərqli, digər tərəfdən isə yerli özünüidarəetmənin bütövlükdə dövlət hakimiyyəti ilə kəsilməz əlaqəsini göstərir.

Bələdiyyə hakimiyyəti həm dövlət qarşısında, həm də ərazi birliyi qarşısında cavabdehlik daşıyır və obrazlı ifadə etsək «dövlətin icazəsi» və «əhalinin etimadı» ilə fəaliyyət göstərir. «Dövlətin icazəsi» bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin, hüquq və vəzifələrinin, bələdiyyə əmlakının və funksiyalarının icrası üçün vəsaitlərin qanunvericiliklə müəyyən edilməsini nəzərdə tutur. Bir sıra ölkələrin qanunvericiliyində bələdiyyələr üçün yerli əhalinin həyat səviyyəsinin müəyyən edilmiş normativlər səviyyəsində saxlanmasını təmin edəcək hüquqi şəxs kimi məhkəmə məsuliyyəti müəyyən edilmişdir. «Əhalinin etimadı» dedikdə isə, yalnız yerli hakimiyyəti seçmək və yerli siyasi xadimləri geri çağırmaq hüququ deyil, həm də bələdiyyələrin öz

səlahiyyətləri çərçivəsində qəbul etdiyi qərarlara əhalinin tabe olması da nəzərdə tutulur.

Yerli özünüidarəetməni xalq hakimiyyəti formalarından biri kimi xarakterizə edən əsas xüsusiyyət və əlamətlər aşağıdakılardır:

1) Yerli özünüidarəetmə xüsusi subyektdə, yəni əhaliyə, sakinlərə malikdir və məhz bələdiyyə əhalisindən ibarət olan bu (xüsusi) subyekt tərəfindən həyata keçirilir. Bələdiyyə əhalisi yerli özünüidarəetməni bilavasitə (referendum, seçkilər, yığıncaqlar və s.) və yerli özünüidarəetmə orqanları vasitəsilə reallaşdırır;

2) Yerli özünüidarəetmə cəmiyyətin və dövlətin demokratik idarə olunma mexanizmində xüsusi yer tutur. Yerli özünüidarəetmə sadəcə yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üçün əhalinin yerli özünüidarəetmə forması deyil, həm də dövlət hakimiyyəti ilə birlikdə ictimai hakimiyyətin, xalq hakimiyyətinin həyata keçirilmə formasıdır;

3) Yerli özünüidarəetmə xüsusi idarəetmə obyektinə - yerli əhəmiyyətli məsələlərə malikdir. Vətəndaşların öz iradəsinin birbaşa ifadəsi yolu ilə, eləcə də yerli özünüidarəetmə orqanları və onların vəzifəli şəxslərinin öz səlahiyyətləri daxilində qəbul etdiyi qərarlar təşkilati-hüquqi formasından asılı olmayaraq bələdiyyə ərazisində yerləşən bütün müəssisə və təşkilatlar və həmçinin vətəndaşlar tərəfindən hökmən yerinə yetirilməlidir;

4) Yerli özünüidarəetmə səlahiyyətləri çərçivəsində müstəqildir. Bələdiyyələrin müstəqilliyinə dövlət tərəfindən zəmanət verilir. Bu, öz əksini ilk növbədə yerli özünüidarəetmənin təşkilati baxımdan əlahiddəliyində tapır. Bələdiyyələrin müstəqilliyinin təminatının ən vacib ifadəsi, həm də onun öz funksiyalarını reallaşdırması üçün lazım olan maliyyə-iqtisadi resurslarından istifadə hüququnun dövlət tərəfindən tanınmasında, yerli əhəmiyyətli məsələlərin əhali tərəfindən müstəqil həll edilməsində, yerli əhalinin marağı və iradəsini sərbəst ifadə etməsində, yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz səlahiyyətləri çərçivəsində qərar qəbulunda sərbəstliyinin olmasında özünü bürzə verir;

5) Ən vacib əlamətlərdən biri də bələdiyyələrdə xüsusi cavabdehliyin olmasıdır. Bələdiyyələrin fəaliyyəti əhalinin ümumi maraqlarına uyğun həyata keçirilməlidir. Bu isə yerli özünüidarəetmə orqanları və onların vəzifəli şəxslərinin fəaliyyətinə əhali tərəfindən nəzarət və onların əhali qarşısında cavabdehliyi əsasında təmin olunur. Bir qayda olaraq nəzarət formaları, eləcə də yerli özünüidarəetmə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin əhali qarşısında daşdıqı cavabdehliyin şərt və qaydaları bələdiyyə qurumunun nizamnaməsi ilə müəyyən olunur. Əhali qarşısında olan cavabdehlik və məsuliyyət isə əhalinin inam və etibarının itirilməsi nəticəsində meydana gəlir.

3. Yerli özünüidarəetmə vətəndaş cəmiyyəti institutlarından və onun formalaşma mexanizmlərindən biri, əhalinin yaşadığı yerdə təşəbbüslərinin reallaşdırılması və onun özfaaliyyətini, yaradıcı enerjisini və məsuliyyətini həyata keçirmə vasitəsi, insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının reallaşdırılması formalarından biridir ki, bu da özünü ilk növbədə yerli əhəmiyyətli məsələlərin əhalinin özü tərəfindən müstəqil həll edilməsində göstərir.

Qeyd etmək lazımdır ki, hər bir ölkədə, xüsusən də demokratik ölkələrdə ən yüksək sosial təşkilat tipi kimi tanınan vətəndaş cəmiyyətinin formalaşması, ilk növbədə burada yerli özünüidarəetmənin hərtərəfli və məqsədyönlü inkişafını tələb edir. Çünki yerli özünüidarəetmə demokratik dövlətin və inkişaf etmiş vətəndaş cəmiyyətinin ayrılmaz əlamətlərindən biridir. İnkişaf etmiş demokratik ölkələrdə vətəndaş cəmiyyəti ümumdövlət əhəmiyyəti daşıyan strateji məsələlər (təhlükəsizlik, müdafiə, xarici siyasət və s.) istisna olmaqla, demək olar ki, ölkənin bütün həyatı məsələlərinin halında yaxından iştirak edir. Bu dövlətlərin qazandıqları uğurların əsas səbəblərindən biri də məhz burada olan vətəndaş cəmiyyətinin yüksək səviyyəsidir. Qeyd etmək ki, vətəndaşların özünütəşkil forması kimi yerli özünüidarəetmə ictimai institutların bütün əlamətlərinə malikdir. Bunlara aşağıdakıları aid etmək olar:

1) Yerli özünüidarəetmə orqanlarının strukturu və səlahiyyətlərin bu orqanlar arasında bölüşdürülməsi qanunvericilik yolu ilə deyil, əhali tərəfindən müstəqil şəkildə müəyyənləşdirilir;

2) Yerli özünüidarəetmənin səlahiyyətlərinə aid edilən məsələlər yerli rəy sorğusu və vətəndaşların yığıncaqları tərəfindən həll oluna bilər;

3) Bələdiyyə qurumlarının əhalisi qanunvericilik təşəbbüsü ilə çıxış etmək hüququna malikdir;

4) Yerli özünüidarəetmə sisteminin elementlərindən biri ictimai ərazi özünüidarəetməsidir (məhəllə komitələri) ki, bu da bələdiyyə ərazisinin bir hissəsində vətəndaşların yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və öz məsuliyyəti altında həll etməsi üçün yaşayış yerinə görə özünütəşkilindən ibarətdir;

5) Vətəndaşların yerli özünüidarəetməni Konstitusiyaya və qanunlara zidd olmayan ixtiyari formada həyata keçirmək hüququna malik olması (məsələn, müxtəlif komissiya və komitələrin yaradılması və s.).

Əhalisinin sayından asılı olmayaraq hər hansı şəhər, qəsəbə, kənd və digər yaşayış məntəqələrində məskunlaşan əhali yerli özünüidarəetmə hüququndan məhrum edilə bilməz. Çünki yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsində bütün vətəndaşlar dilindən, dinindən, irqindən, cinsindən, əmlak vəziyyətindən və s. asılı olmayaraq bərabər hüquqlara malikdir. Bu baxımdan da vətəndaşların yerli özünüidarəetmə orqanlarına seçmək,

seçilmək, bələdiyyə qulluğuna daxil olmaq, yerli özünüidarəetmə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə mürciət etmək kimi hüquqlarına geniş zəmanət verilir. Dövlət əhalinin yerli özünüidarəetməni həyata keçirmək hüququnu etiraf edərək yerli özünüidarəetmənin öz səlahiyyətləri çərçivəsində müstəqilliyini tanıyır və bu hüququn reallaşdırılması üçün lazımı şəraitin yaradılması vəzifəsini öz üzərinə götürür. Eyni zamanda dövlət digər mülkiyyət formaları ilə yanaşı, əhalinin yerli özünüidarəetmə hüquqlarının həyata keçirilməsinin iqtisadi əsasını təşkil edən bələdiyyə mülkiyyətini də bərabər səviyyədə qəbul və müdafiə edir. Qeyd etmək lazımdır ki, yerli özünüidarəetmənin həyata keçirildiyi ərazilərin sərhədləri dəyişdirilərkən məhz müvafiq ərazidə yaşayan əhalinin fikrinin nəzərə alınması əsas götürülür.

Əslində yerli özünüidarəetmə dövlətlə cəmiyyət arasında əlaqələndirici və vasitəçilik yaradan həlqə rolunu oynayır. Məlumdur ki, yerli özünüidarəetmənin müasir prinsipləri və formaları dövlətlə ərazi icmaları arasında cəmiyyətin maraqlarının razılaşdırılması sahəsindəki mürəkkəb axtarışların nəticəsi kimi meydana gəlmişdir. Buna görə də çox güman ki, müasir yerli özünüidarəetməyə həm də ərazi birlikləri ilə dövlət arasında yaradılan və başlıca vəzifəsi uyğun maraqların razılaşdırılmasından ibarət olan qarşılıqlı fəaliyyət mexanizmi kimi də baxılmalıdır. Hazırkı dövrün ən başlıca məsələlərindən birinin – dövlətin, cəmiyyətin və şəxsiyyətin maraqlarının vahid bir tam halında birləşdirilməsinə nail olunmasında yerli özünüidarəetmə mühüm rol oynayır. Çünki yerli özünüidarəetmənin başlıca mənası, məhiyyəti hər bir ayrıca götürülmüş şəxsiyyətin və vətəndaşın hüquq və azadlıqlarının dövlətin və cəmiyyətin maraqları ilə ahəngdarlıq təşkil etməsinə çalışmaqdan ibarətdir. Yerli özünüidarəetmənin məhz bu cür başa düşülməsi başlıca dəyərləri insan, onun hüquq və azadlıqlarından ibarət olan demokratik, hüquqi, sosial dövlət ideyalarına cavab verir. Müasir konsepsiyaların və müxtəlif ölkələrin təcrübəsinin təhlili belə qənaətə gəlməyə imkan verir ki, yerli özünüidarəetmə dövlətlə cəmiyyət arasında onları birləşdirən sərhəd rolunu oynayır, burada ictimai formalarla hakimiyyət səlahiyyətləri çuğlaşmış olur. Ona görə də dövlət və ictimai sistemlərin struktur hissələri bir-biri ilə qarşılıqlı fəaliyyətdə olmalı, öz səylərini əlaqələndirməli, cəmiyyətin və dövlətin təamlığını birgə təmin etməlidirlər.

Bələliklə, yuxarıda deyilənləri ümumiləşdirərək belə qənaətə gəlmək olar ki, yerli özünüidarəetmə cəmiyyətin, dövlətin idarə olunması sisteminə özünün idarəetmə obyektlərinə, səlahiyyətlərinə, təşkilati forma və prosedurlarına, maddi-maliyyə təminatına, heyyətinin fəaliyyət texnologiyasına və digər elementlərinə malik xüsusi alt sistemi kimi çıxış edir. Bu sistem «aşağıdan» əhali ilə, «yuxarıdan» isə dövlət hakimiyyət orqanları ilə

əlaqəlidir. Yerli özünüidarəetmə getdikcə daha çox vətəndaş cəmiyyəti ilə dövlətin qarşılıqlı fəaliyyət mexanizminin mərkəzi həlqəsinə çevrilir ki, bu da istənilən dövlətdə onun başlıca təyinatı və əsas rolunu müəyyənləşdirir.

İctimai idarəetmə sisteminin elementi kimi yerli özünüidarəetmə institutunun ictimai-dövlət xarakteri, hər iki başlanğıcın vəhdəti aşağıdakı kimi mühüm ictimai-dövlət vəzifələrinin yerinə yetirilməsinə imkan verir:

- 1) İnsanların böyük əksəriyyəti üçün cəmiyyətin və dövlətin işlərinin idarə olunmasında iştirak imkanları yaradır ki, bu da vətəndaşların siyasi və hüquqi mədəniyyətinin yüksəlməsinə kömək edir, qanunlara hörmət hissini inkişaf etdirir;
- 2) Cəmiyyət və dövlət arasındakı yadlaşma təhlükəsi aradan qaldırılır;
- 3) Demokratik institutların mövcudluğu şəraitində cəmiyyətin və dövlətin qorunub saxlanılması və möhkəmləndirilməsi kimi vahid məqsədə nail olunur;
- 4) Dövlət yerli işlər haqqında daha geniş məlumat əldə edir və uyğun qərarlar qəbul edir ki, bu da insanların maraqlarına uyğun gəlir;
- 5) Vətəndaşlarda və dövlət orqanlarında hər bir insan və bütövlükdə cəmiyyət üçün layiqli yaşayış şəraitinin yaradılması kimi ümumi maraqlar yaranmış olur;
- 6) Cəmiyyətin razılaşdırılmış qərarlar əsasında idarə olunması vahid yaradıcı prosesə çevrilmiş olur¹.

19.2. Yerli özünüidarəetmənin mahiyyəti, prinsipləri

Geniş mənada yerli özünüidarəetmə məhdud ərazidə məskunlaşmış insanların hüquq və azadlıqlarının qorunmasını, onların yerli problemlərin həllində fəal və mütəşəkkil iştirakını təmin edən demokratik prinsip və yerli əhalinin fəaliyyətinin təşkili sistemi kimi vətəndaşların rifahının yaxşılaşdırılması naminə yaradılır. Yerli özünüidarəetmənin hər bir demokratik quruluşun əsasını təşkil etdiyini, dövlətin görməli olduğu bir sıra işlərin bilavasitə yerli özünüidarəetmə orqanları vasitəsilə həyata keçirilməsinin həm siyasi, həm də iqtisadi baxımdan daha əlverişli olduğunu indi əksər tədqiqatçılar qəbul etməkdədir. Belə ki, bütün məsələlərin mərkəzdən idarə edilməsi, bütün qərarların mərkəzdə qəbul olunması ən azı rəasional deyildir, çox vaxt, hətta imkan xaricindədir. Aydınır ki, elə məsələlər var ki, bunlar obyektiv olaraq, mərkəzləşdirilmiş vəsait və resursları cəlb etmək yolu ilə yalnız ümumdövlət səviyyəsində həll oluna bilər. Belə məsələlərə ərazi bütövlüyünün təmin olunması, müstəqillik,

vahid hüquqi bazanın yaradılması, müxtəlif sferalarda dövlət siyasətinin işlənilib hazırlanması və yerinə yetirilməsi, elm, mədəniyyət, təhsil, səhiyyə, sosial müdafiə, təhlükəsizlik və s. sahələrdə dövlət proqramlarının qəbul olunması və reallaşdırılmasını və s. aid etmək olar. Eyni zamanda, bu məsələlərdən bir çoxunun reallaşdırılması və əhalinin müəyyən həyat səviyyəsinin təmin olunması, mücərrəd şəkildə dövlətdə yox, konkret olaraq, əhalinin məskunlaşmış olduğu ərazilərdə həyata keçirilir. Buna görə də, hər şeydən əvvəl, məhz yerlərdə dövlətin zəmanət verdiyi hüquq və azadlıqlar reallaşdırmaq üçün şərait yaradılmalı və normal həyat şəraiti təmin olunmalıdır. Burada əhalinin gündəlik təhlükəsizliyi təmin olunmalı, ona təhsil, səhiyyə, nəqliyyat, ticarət, məişət, kommunal xidmətlər göstərilməli, iş yerləri yaradılmalıdır. Beləliklə, xalqa ən yaxın hakimiyyət forması kimi yerli özünüidarəetmə məhz məhdud ərazidə münasibətlərin tənzimlənməsi, əhalinin əsas həyatı tələbatlarının təmin olunması zərurətindən yaranır.

Yerli özünüidarəetmənin əsasını bir ərazinin sakinlərinə özlərinin orta və ümumi maraq və ehtiyaclarını lazımcına qoruya bilmək üçün bu mənafehləri öz orqanları vasitəsilə müəyyən etmək və bunlardan zəruri hesab etdiklərini yerinə yetirmə sahəsində muxtariyyətin (müstəqilliyin) verilməsi təşkil edir. “Yerli özünüidarəetmə” anlayışı yalnız o zaman mənə kəsb edir ki, yerli hakimiyyətin qayğısını öz üzərinə götürəcəyi qanunla müəyyən olunmuş vəzifələr mövcud olsun, onların icrası üçün məsuliyyət daşısın, vəzifələrinə yerinə yetirmək üçün həm qərar qəbulunda, həm də vəsaitlərin xərclənməsində müstəqilliyə malik olsun. Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasında verilən tərifdə bu anlayış «yerli özünüidarəetmə orqanlarının qanun çərçivəsində fəaliyyət göstərərək, öz məsuliyyəti altında və yerli əhalinin maraqları baxımından dövlət işlərinin əhəmiyyətli hissəsini nəzərləməyə, idarə etmək hüququ və real bacarığı» kimi müəyyən edilir. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanununda isə deyilir ki, «yerli özünüidarə vətəndaşların fəaliyyətinin təşkilinin elə bir sistemidir ki, bu sistem onlara qanun çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququnu həyata keçirmək və yerli əhalinin mənafehi naminə dövlət işlərinin bir hissəsini yerinə yetirmək imkanı verir»¹. Başqa sözlə desək, yerli özünüidarənin əsas mahiyyətini konkret inzibati ərazidə yerli əhəmiyyətli bütün məsələlərin həllini və məsuliyyəti əhalinin öz üzərinə götürməsi, bu ərazidə vətəndaşların iqtisadi, sosial, mədəni inkişafına təminat verməsi təşkil edir.

Müasir dövrdə yerli özünüidarələr dedikdə aşağıdakı əlamətlərə malik qurumlar başa düşülür:

¹ См.: *Постовой Н.В.* Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. С. 246—247.

¹ «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu, maddə 1

1) Seçki yolu ilə formalaşdırılan qərarverici və icraedici orqanların olması;

2) Məhdud olsa da müəyyən muxtariyyatın olması;

3) Ayrıca mülkiyyətə və büdcəyə malik olmaq;

4) Hüquqi şəxs statusu.

Beləliklə, yerli özünüidarəetmə - bu və ya digər inzibati ərazi vahidində məskunlaşmış əhali tərəfindən və bu əhalini təmsil edən, özünün inzibati idarəetmə aparatına malik olan, seçki əsasında yaradılan orqan tərəfindən yerli əhəmiyyətli məsələlərin və işlərin həll edilməsidir. Burada yerli özünüidarəetmə orqanlarının cavab verməli olduğu başlıca tələb bu orqanların həll etmək iqtidarında olduğu bütün yerli əhəmiyyətli məsələləri öz üzərinə götürərək, müstəqil şəkildə həll etməsi və beləliklə də, əhaliyə xidmət göstərən mərkəzlərə çevrilməsindən ibarətdir.

Müxtəlif tədqiqatlarda yerli məsələ və problemlərin həlli ilə bağlı yerli özünüidarəetmənin mərkəzi hakimiyyət və onun yerlərdəki nümayəndələri (icra hakimiyyətləri) ilə müqayisədə mühüm üstünlüklərə malik olduğu bir sıra arqumentlərə əsaslandırılır ki, bunlar da bələdiyyələrin geniş səlahiyyətlərə fəaliyyətini istər-istəməz zəruri edir. Yerli özünüidarəetmə sistemini zəruriliyini əsaslandıran bu arqumentlər aşağıdakılardan ibarətdir:

1. *Səmərəlilik.* Yerli özünüidarəetmə orqanları yerli əhəmiyyətli məsələləri bütövlükdə dövlət strukturlarından daha səmərəli həll edirlər. Belə ki, aşağı pillələrdə hakimiyyətin formalaşdırılması nə qədər demokratik qaydada olarsa, onun üçün əhalinin müxtəlif sosial və peşəkar qruplarının yaradıcı potensialını yerli məsələlərin həllinə cəlb etmək daha asan olur. Bundan başqa, seçilmiş rəhbərin təşəbbüskarlığı təyin olunmuş rəhbərə nisbətən xeyli yüksək olur ki, bu da onların etibar olunmuş ərazidə vəziyyəti dəyişmək imkanını daha da artırır. Yerli əhali tərəfindən seçilən bələdiyyə üzvləri və irəli çəkilən vəzifəli şəxslər yerli xüsusiyyətləri daha dərindən bilirlər, onlar üçün əhalini ümumi işlərə cəlb etmək, yardımı çağırmaq və s. yuxarıdan birbaşa təyin olunan rəhbər işçiyə nisbətən daha asan olur. Əhalinin seçdiyi şəxslər təyin olunan rəhbər şəxslərlə müqayisədə daha müstəqil və sərbəst fəaliyyət imkanlarına və deməli, həm də qarşısına qoyduğu məqsədə çatmaq üçün daha çox şanslara malik olurlar. Bundan başqa, hesab olunur ki, iqtisadi baxımdan yerli özünüidarəetmə: a) ictimai sektorda resursların daha səmərəli yerləşdirilməsinə kömək edir; b) büdcə vəsaitlərinin xərclənməsi məsələlərində cavabdehliyin və hesabatılığının gücləndirilməsinə kömək edir; c) öz vergilərinə malik olmaq bələdiyyələri uzunmüddətli perspektivdə idarə etdikləri ərazidə vergi bazasının genişləndirilməsinə, yerli iqtisadiyyatı inkişaf etdirməyə stimullaşdırır, yerli vergilərin idarə olunmasını yaxşılaşdırır; d) vəsaitləri müstəqil şəkildə

xərcləmək səlahiyyətlərinin olması onları ictimai sektorda lüzumsuz xərclərin azaldılmasına sövq etdirir.

2. *Cavabdehlik.* Yerli özünüidarəetmədə cavabdehlik öz ünvanını dəyişir, yəni yuxarıdan təyin olunan məmur daha çox qarşısında birbaşa cavabdehlik daşdığı rəhbərinin xoşuna gəlməyə çalışırsa, özünüidarəetmədə bu amil demək olar ki, tamamilə aradan qaldırılır. Belə ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarının vəzifəli şəxsləri, hər şeydən əvvəl onları seçən vətəndaşların qarşısında məsuliyyət daşıdıqlarından istər-istəməz əhalini razı salmağa cəhd edir, bilavasitə bələdiyyə qurumunun əhalisinin etimadını doğrultmağa çalışırlar.

3. *Əhaliyə yaxınlıq.* Yerli özünüidarəetmə vətəndaşlara yerli problemlərin həllində həm birbaşa (rəy sorğuları, yığıncaqlar, konfranslar və s.), həm də seçkilə orqanları vasitəsi ilə iştirak etməyə imkan verir. Yerli problemlər isə, şübhəsiz ki, həm əhaliyə, həm də onun seçdiyi nümayəndələrə daha yaxşı məlumdur. Dövlət strukturlarından və yuxarıdan təyin olunan dövlət məmurlarından fərqli olaraq, bələdiyyələr, onun vəzifəli şəxsləri vətəndaşlara, əhalinin və ictimai təşkilatların marağı və təşəbbüsünə daha çox həssaslıqla yanaşırlar. Yerli özünüidarəetmə özünün daha ünvanlı və konkret xarakteri ilə dövlət idarəetməsindən fərqlənir. Burada bir məqam nəzərə alınmalıdır: yuxarı hakimiyyət orqanları ilə yerli ərazinin, buradakı əhalinin maraqlarının tam üst-üstə düşmədiyi məqamlarda bələdiyyələrin yerli maraqların müdafiəçisi olacağı daha çox ehtimal olunur. Bu amil maraqların balanslaşdırılması üçün mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Bundan başqa, müəyyən ərazinin sakinlərinin maraqlarını kifayət qədər əks etdirən qərarların onlara yaxın olan, daha doğrusu onların seçdiyi orqanlar tərəfindən qəbul edilməsi daha asandır. Digər tərəfdən, yerli özünüidarəetmə əhalinin geniş təbəqələrinin dövlətin idarə olunması işində yaxından iştirakını təmin edir, onların təşəbbüskarlıq və siyasi fəallığını artırır, beləliklə də, əsl demokratiyanın - xalq hakimiyyətinin bərqərar olmasına kömək edir.

Yerli özünüidarəetmə nəzəriyyələri. Yerli özünüidarəetmə anlayışını açıqlayarkən tarixə müraciət etmək və ilk növbədə, elmə məlum olan ayrı-ayrı yerli özünüidarəetmə konsepsiyalarına analitik nəzər salmaq lazımdır. Yerli özünüidarəetmə ideyası və praktikası çox qədim dövrlərdə, hətə dövlətin meydana gəlmədiyi vaxtlarda mövcud olmuş və icma formasında özünütəşkil əsasında insanların yaşayışını təmin etmişdir. Sonralar, qədim Afina və Romaın şəhər-dövlətlərində yerli özünüidarəetmə xüsusiyyətlərinə malik orqanlar, orta əsrlərdə isə Avropanın bir sıra şəhərlərində özünüidarəetmə orqanları mövcud olmuşdur. Cəmiyyət inkişaf etdikcə özünüidarəetmə daha mürəkkəb formalarda təzahür etməyə başlamışdır. Bu formaların hər birinin konkret şəraitlə bağlı özünüməxsus xüsusiyyətlərə

malik olması ilə yanaşı, eyni zamanda onların reallaşdırılmasında müəyyən əməllərin və varisliyin də olduğu nəzərə çarpır.

Müasir dövrdə işlədilən yerli özünüidarəetmə anlayışı və buna uyğun olaraq yaradılan yerli özünüidarə orqanları öz başlanğıcını XIX əsrdə Qərbi ölkələrində aparılan siyasi islahatlardan götürür ki, bu islahatlar da müəyyən mənadə xeyli əvvəllər yaranmış yerli özünüidarə əməllərindən bəhrələnməmişdir. Bu islahatlara xüsusilə XVIII əsr Fransa inqilabı və onun nəticələri böyük təsir göstərmişdir. İlk dəfə 1790-cı ildə Fransa parlamentində icmalarda idarəetmənin təşkili ilə bağlı qanun layihəsinin müzakirəsi zamanı icmaların idarə olunmasında görülməli işləri iki yerə bölmək təklifi irəli sürülmüşdü: a) bilavasitə icma idarəçiliyinin xarakterinə uyğun olan icma işləri; b) dövlət orqanları tərəfindən həvalə edilmiş dövlət işləri. Bu təklif sonralar müxtəlif yerli özünüidarəetmə nəzəriyyələrinin yaranmasına ciddi təsir göstərmişdir.

XVIII əsrin sonlarından etibarən bir sıra ölkələrdə tarixi inkişaf şəraitindən, dövlət quruluşundan, yerli adət-ənənələrdən çıxış edərək məhdud şəkildə olsa da, yerli özünüidarəetmə orqanları yaradılmağa başlandı. Fransada yerli özünüidarəetmə orqanları haqqında ilk hüquqi sənəd 1790-cı illərdə, İngiltərədə 1835-ci ildə qəbul edildi. ABŞ və Almaniyada XIX əsrin əvvəllərindən yerli orqanların səlahiyyət dairəsi və fəaliyyət istiqamətini müəyyən edəcək "şəhər nizamnamələri" qəbul edilməyə başlandı. İlk dəfə yerli özünüidarəetmə öz konstitusion əsasını 1831-ci ildə Belçika Krallığının Konstitusiyasında tapdı. Bu sənəddə hakimiyyətin ənənəvi üç qolu ilə yanaşı dördüncüsü - bələdiyyə hakimiyyəti də təminirdi.

Avropada mövcud olan yerli özünüidarəetmə ideyaları ayrı-ayrı özünüidarəetmə nəzəriyyələrinin inkişafına geniş zəmin yaratmışdır. Yerli özünüidarəetmə haqqında müxtəlif fikirlərin və müxtəlif nəzəriyyələrin yaranmasında XVIII əsr fransız maarifçiləri və ingilis liberalları, alman hüquq maktəbinin nümayəndələrinin xidmətləri çox olmuşdur. Yerli özünüidarəetmə nəzəriyyəsinin inkişafında ABŞ-ın görkəmli dövlət xadimi T.Cefersonun da böyük rolu olmuşdur. O, qeyri-mərkəzləşdirilmənin fəal tərəfdarı kimi çıxış edir və "miniatur respublikaları", yəni özünü idarə edən icmaları ideal idarəetmənin və xalq suverenliyinin əsası hesab edirdi. Cefersonun görüşlərinin təsiri altında fransız müfəkkiri A.Tokvil bildirirdi ki, yerli özünüidarəetmənin müstəqillik üçün oynadığı rol ibtidai maktəblərin elm inkişafındakı roluna bərabərdir.

XIX əsrdə yaranmış yerli özünüidarəetmə nəzəriyyələrindən biri *icmanın təbii hüquqları və ya «azad icma» nəzəriyyəsidir* (Herber, Arens). Bu nəzəriyyəyə görə, icmalar öz təbiətinə görə müstəqildir, insanın olduğu kimi icmanın da öz daxili məsələlərinin həlli sahəsində təbii və

ayrılmaz hüquqları vardır. İcma tarixən dövlətdən əvvəl yarandığı üçün dövlət icmaların öz məxsusi işlərini müstəqil surətdə idarə etmək hüququnu reallaşdırmasına hörmətlə yanaşmalıdır. Bu nəzəriyyənin bəzi nümayəndələri (məsələn, O.Ressler) belə hesab edirdilər ki, özünüidarə icmai azadlığın nəticəsidir və deməli, özlüyündə mənəvi bir zərurətdir. Bu nəzəriyyənin davamçıları bütövlükdə yerli özünüidarəetmənin təşkilinin ən vacib əsaslarını üzə çıxarmışlar və bunun üçün aşağıdakıları zəruri hesab edirdilər: 1) yerli özünüidarəetmə orqanlarının icma üzvləri tərəfindən seçilməsi; 2) görülməli işlərin bilavasitə icmanın işləri və dövlət orqanları tərəfindən həvalə edilən işlərə ayrılması; 3) yerli özünüidarəetmənin öz təbiətinə görə dövlət idarəetməsindən fərqləndirilməsi; 4) yerli özünüidarəetmə orqanlarının dövlətin deyil, icmanın orqanları olması; 5) dövlət orqanlarının icmanın daxili işlərinə qarışmaması, yalnız yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz səlahiyyətləri daxilində hərəkət etməsinə nəzarət etməsi.

İkinci nəzəriyyə *ictimai təsərrüfatçılıq nəzəriyyəsi* adlanır. Bu nəzəriyyə də icma və dövlət işlərini bir-birindən ayırır, yerli birliklərə öz problemlərini həll etmək üçün sərbəstlik verilməsini təklif edirdi. Lakin burada birinci nəzəriyyədən fərqli olaraq, icmaların təbii və ayrılmaz hüquqları deyil, yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin başlıca təsərrüfatçılıq təbiəti ön plana çəkilib. Bu nəzəriyyənin tərəfdarları (Qirke, Şeffner) özünüidarəetmənin mahiyyətini ancaq müəyyən məhdud ərazidə olan təsərrüfat əhəmiyyətli işlərin yerinə yetirilməsində görür, yerli özünüidarəetməni yerli təsərrüfat işlərinin idarə olunması hesab edirdilər. Bu nəzəriyyə də yerli icmaların öz vəzifələrini müstəqil həyata keçirməsi prinsipindən çıxış edərək, əvvəlki nəzəriyyədə olduğu kimi icmanı dövlətə qarşı qoyurdu.

Bu nəzəriyyələrin hər ikisi *ictimai nəzəriyyənin* müxtəlif növləri hesab olunurdular ki, bu da yerli icmaya özünün ictimai maraqlarını təmin etmək hüququnun verilməsini, dövlət orqanlarına isə yalnız dövlət işlərini idarə etməyən tapşırılmasını nəzərdə tuturdu. Beləliklə, ictimai nəzəriyyə yerli icmanı dövlətə, ictimai maraqları siyasi maraqlara qarşı qoymaqla tələb edirdi ki, cəmiyyət və dövlət yalnız hər biri öz xüsusi maraqlarını təmin etməyə çalışmalıdırlar. Lakin yerli özünüidarəetməyə bu cür baxışlar uzun müddət davam edə bilməmişdir. Çünki bu nəzəriyyələrdə icmaların dövlətə qarşı qoyulması icmanın möhkəmlənməsinə imkan vermir. Bundan başqa icma orqanlarının yerli təsərrüfat işlərinə aid edərək məşğul olacağı bir sıra məsələləri dövlətin yerlərdə gördüyü işlərdən ayırmaq o qədər də asan deyildi və bu kimi işlər təkcə yerli icmanın deyil, həm də dövlətin maraq dairəsini əhatə edirdi.

Yerli özünüidarəetmə nəzəriyyələri arasında xüsusi yeri *dövlət özünüidarəetmə nəzəriyyəsi* tutur. Bu nəzəriyyənin müəllifləri XIX əsrin görkəmli alman alimləri L.Şteyn və R.Qneyst olmuşlar. Bu nəzəriyyənin tərəfdarları yerli özünüidarəetməyə dövlətin bir hissəsi kimi baxırdılar və belə hesab edirdilər ki, özünüidarəetməyə dövlət idarəetməsinin təşkil formalarından biridir və ictimai xarakterli istonilən idarəetmə dövlətin işidir. Yerli özünüidarəetmənin tətbiqi yerli icmanın dövlətdən ayrılması deyil, yerli sakinlərin dövlət maraqlarına və məqsədlərinə xidmətə cəlb olunmasıdır. Yerli özünüidarəetmə sahəsindəki bütün səlahiyyətlər dövlət tərəfindən verildiyinə görə icmanın həll etməli olduğu problemlər də müəyyən dərəcədə dövlət əhəmiyyətli və hər hansı digər təbiətə malik deyildir. Məsələn, R.Qneyst hesab edirdi ki, yerli özünüidarəetmə yerli seçkilər orqanları tərəfindən dövlətin iradəsinin həyata keçirilməsi, yerli orqanlar isə hər şeydən əvvəl, dövlət maraqlarının ifadəçiləridir və yerli maraqların qorunması bundan sonra gəlir. Lakin dövlət idarəçiliyindən fərqli olaraq yerli özünüidarəetmə dövlət məmurları tərəfindən deyil, gələcək işin nəticəsində bilavasitə maraqlı olan yerli əhalinin köməyi ilə aparılır. Bu nəzəriyyəyə görə, belə idarəetmənin ən mühüm xüsusiyyəti yerli özünüidarəetmə orqanları və onların vəzifəli şəxslərinin dövlət məmurları kimi mərkəzi hökumət tərəfindən təyin edilməklə deyil, bilavasitə və ya dolaylı yolla yerli əhalinin seçkisi ilə iş başına gəlmələridir ki, bu da həmin orqanlara və vəzifəli şəxslərə nisbi müstəqillik verir, eyni zamanda onların yerli əhalinin nəzarəti altında olmasını təmin edir.

Lakin dövlət özünüidarəetmə nəzəriyyəsinin tərəfdarları arasında da müəyyən fikir ayrılıqları var idi ki, bu da nəzəriyyə daxilində hüquqi və siyasi istiqamətlərin yaranmasına səbəb oldu.

Siyasi istiqamətin nümayəndəsi olan R.Qneyst hesab edirdi ki, yerli özünüidarəetmə orqanları və vəzifəli şəxslərinin seçki vasitəsilə iş başına gəlməsi hələ onların müstəqilliyinə təminat vermir. O, qeyd edirdi ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarının müstəqilliyini təmin etmək üçün burada çalışan vəzifəli şəxslər öz işlərini ictimai əsaslarla görməli, buna görə əmək haqqı almamalıdır. O, vəzifəli şəxslərinin məsuliyyətini özünüidarəetmə orqanlarının mərkəzi hakimiyyətdən asılı olmamasının əsas zəmanəti hesab edirdi. Çünki həmin işlərin əvəziodənən olması onlara gəlir mənbəyi kimi baxılmasına gətirib çıxarar və bu da iqtisadi vəziyyətdən asılı olaraq, həm yerli özünüidarəetmə orqanlarında çalışan şəxslərin, deməli, həm də bu orqanların müstəqilliyinə mənfi təsir göstərə bilər.

Qneystdən fərqli olaraq, *hüquqi istiqamətin* nümayəndəsi L.Şteyn yerli özünüidarəetmə orqanlarının müstəqilliyinin əsasını onların bilavasitə dövlətin orqanları yox, dövlət orqanları tərəfindən dövlət idarəçiliyinin müəyyən məsələlərinin həvalə olunduğu yerli icmanın orqanları olmasında

görürdü. Şteyn hesab edirdi ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarını dövlət maraqlarından başqa heç bir marağı olmayan və yalnız dövlətin adından çıxış edən dövlət orqanlarından fərqləndirən əsas cəhət yerli ərazi birliklərinin xüsusi hüquqi statusa malik olması və dövlətlə hüquqi əlaqələrə daxil ola bilməsidir.

Digər alman alimi G.Ellinek qeyd edirdi ki, yerli özünüidarəetmənin ümumi əlaməti onun ictimai idarəetmə olmasıdır və bu idarəçilik daimi peşəkar xidmətdə olan peşəkar məmurlar tərəfindən deyil, fəal, tanınmış sakinlər tərəfindən həyata keçirilir. Onlar yuxarıdan müəyyən edilən rəqləmə və təlimatlara yox, yalnız ölkə qanunlarına tabedirlər; beləliklə də, peşəkar məmurlardan fərqli olaraq, həmin şəxslər daha müstəqil və daha sərbəstdirlər.

Yerli özünüidarəetmə nəzəriyyələrindən biri də *dualizm* nəzəriyyəsidir. Bu nəzəriyyənin tərəfdarları hələ XVIII əsrin sonlarında formalaşan yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin bütövlükdə iki yerə bölünməsi fikrinə əsaslanırlar. Onlar hesab edir ki, yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət tərəfindən həvalə olunan işləri həyata keçirərkən yerli icmanın maraqlarından kənara çıxır və beləliklə, dövlət idarəetmə aparatının bir hissəsinə çevrilirlər. Bu nəzəriyyədə yerli özünüidarəetmə fəaliyyətinin ikili xarakteri (dövlət və ictimai) öz əksini tapmışdır. Nəzəriyyədə mərkəzi hökumətin yerli həyata müdaxiləsi əksər yerli məsələlərin (təhsil, mədəniyyət, səhiyyə, yol tikintisi və s.) ümumdövlət marağı xarakterinə malik olması ilə izah olunur. Bu konsepsiyaya görə, müvafiq idarəetmə funksiyalarını həyata keçirən bələdiyyələr istər-istəməz yerli maraqlar çərçivəsindən çıxaraq, dövlətin idarəetmə aləti kimi çıxış etməli olurlar. Bununla yanaşı, bələdiyyələr bəzi yerli məsələlərin həllində öz müstəqilliklərini də qoruyub saxlayırlar. «Dualizm» nəzəriyyəsi bələdiyyə orqanlarının hüquqlarına və müstəqilliyinə mərkəzi hökumət tərəfindən edilən müdaxilənin sosial səbəblərini açıqlamır və bu müdaxilənin əsas səbəbini məhz ümumdövlət əhəmiyyətli sahələrin idarə edilməsində yüksək standartların təmin edilməsinin vacibliyi ilə izah edir. Bu zaman mərkəzi hökumətin bələdiyyələr üzərində nəzarəti, hər şeydən əvvəl, dövlətin təhsil, mədəniyyət, kommunal təsərrüfat və yerli həyatın digər sahələrində marağının təmin olunmasına çalışmaq kimi qiymətləndirilir. Müasir şəraitdə mərkəzi orqanlar tərəfindən nəinki nəzarət, həmçinin birbaşa göstəriş və sərəncamlar da yerli özünüidarəetmənin bütün sferalarında geniş yayılmışdır. Buradan belə nəticəyə gəlmək olur ki, yerlərdə bələdiyyə orqanları fəaliyyət göstərsə də, yerli əhəmiyyətli məsələlərin əksəriyyətinə dair qərarlar, məhz mərkəzi hökumət tərəfindən qəbul edilir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının əsas vəzifəsi isə həmin qərarların sözsüz yerinə yetirilməsindən ibarətdir. Beləliklə, bu nəzəriyyəyə görə, yerli özünüidarəetmə orqanları bir çox hallarda

mərkəzi hökumətin göstərişlərini yerinə yetirən mexanizmə çevrilərək dövlət idarəetməsinin yerlərdəki davamı kimi çıxış edirlər. Lakin bu halda bələdiyyə orqanlarının müstəqilliyi yalnız ümumdövlət əhəmiyyəti kəsb edən sahələrdə məhdudlaşdırılır, digər yerli məsələlərin həllində isə tamamilə qorunub saxlanılır.

Başqa bir nəzəriyyə *sosial xidmət nəzəriyyəsidir*. Bu nəzəriyyə «ümumi rifah dövləti» konsepsiyası ilə bağlı meydana gəlmişdir. Bu konsepsiyaya görə, yerli özünüidarəetmə orqanları cəmiyyətin bütün təbəqə və siniflərinin maraqlarını bərabər ifadə edən və sosial xidmətlərin göstərilməsi aləti kimi çıxış edirlər. Onların əsas vəzifəsi icma üzvlərinə sosial xidmətlərin təklif edilməsi və sakinlərin rifahının təmin edilməsidir. Lakin bu zaman dövlət əsas etibarən ilə iri sahibkarların maraqlarına uyğun olan bələdiyyə xidmətinin qorunub saxlanılması və inkişafına tərəfdar olur. Buna görə də vətəndaşların yaşayış, təhsil və sosial təminatına olan ehtiyacları ilə dövlət tərəfindən xüsusi sahibkarlar üçün faydalı olan sferalarda bələdiyyələrin fəallığına hədd qoyulması arasında ziddiyyət yaranır. Beləliklə də, xüsusi sahibkarlığın genişlənməsi hesabına bələdiyyələrin sosial proqramları (mənzil, səhiyyə və s.) məhdudlaşır və uyğun olaraq bələdiyyələrin sosial funksiyaları üçün lazım olan maddi bazası ixtisar olunur.

Müasir dövrdə bəzi ölkələrdə «siyasətdənkənar» yerli özünüidarəetmə konsepsiyası da tətbiq edilir. Bu konsepsiyaya görə, bələdiyyə orqanları siyasətə qarışmamalı və siyasətdən kənarında dayanmalıdırlar. Onlar yalnız cəmiyyətə xüsusi qayğı göstərən xidməti aparat olmalıdır. Bu konsepsiya bəzi hallarda bələdiyyə qulluqçularının tətilərinə qoyulan qadağaların əsaslandırılmasına xidmət edir. Konsepsiyada özəl sektora xas fəaliyyət formaları və metodlarının bələdiyyə orqanlarına da yayılmasının vacibliyi qeyd olunur. Eyni zamanda göstərilir ki, bələdiyyə şurası öz üzərində seçicilərin güclü təsirini hiss etməməlidir, əks halda onlar zəif inzibətçilər hesab edilə bilərlər. Bu konsepsiyada bələdiyyələrin siyasətdən kənar edilməsinə çağırışın əsas məzhi heç də bu orqanları siyasi həyatdan təcrid etmək məqsədi daşmır. Əslində, bu, heç mümkündür deyil. Burada yeganə məqsəd hökumətin siyasətinin həyata keçirilməsində bələdiyyə orqanlarını sözbəxan və itaətkar bir alətə çevirməkdir.

Bütün bu konsepsiyaların təhlili göstərir ki, yerli özünüidarəetmənin təbii bir mərhələni müəyyənləşdirmək mümkün deyildir. Yerli işləri ümumdövlət işlərindən ayırmaq çox çətindir və yerli özünüidarəetmənin funksiyaları yalnız xüsusi hüquqi deyil, həm də ictimai (ümumi) xarakter daşıyır. Yerli özünüidarəetmə özündə eyni zamanda, həm dövlət, həm də ictimai qurum elementlərini birləşdirir ki, bu da həmin anlayışın müasir şərtlərində öz əksini tapmışdır. Qeyd etmək lazımdır ki, hər hansı bir ölkədə yerli özünüidarəetmənin təşkili, dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları

arasında səlahiyyətlərin bölünməsi müvafiq yerli özünüidarəetmə nəzəriyyəsinə söykənir və gələcəkdə bu nəzəriyyələrin daha da inkişaf etdirilməsinə geniş zəmin yaradır.

Yerli özünüidarəetmənin prinsipləri. Yerli özünüidarəetmənin mahiyyətini düzgün başa düşmək üçün onun əsas prinsiplərini bilmək tələb olunur. Yerli özünüidarəetmənin təbiətindən irəli gələn bu prinsiplər özündə əhalinin, onun formalaşdırdığı orqanların təşkili və fəaliyyəti ilə bağlı başlanğıc ideyaları əks etdirir. Bu prinsiplərdə yerli özünüidarəetmənin obyektiv qanunauyğunluqlarının və inkişaf meyillərinin tələbləri öz əksini tapır.

Yerli özünüidarəetmənin prinsipləri:

- a) bələdiyyə hakimiyyətinin quruluşunu və fəaliyyətini müəyyənləşdirir;
- b) yerli özünüidarəetmənin mahiyyətini, onun fərqli əlamət və cəhətlərini aydınlaşdırmağa kömək edir;
- c) yerli özünüidarəetmə sisteminin fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi üçün meyar rolunu oynayır;
- d) yerli özünüidarəetmə institutlarının mahiyyət əlamətlərini və cəhətlərini əks etdirməklə onların inkişafında varisliyin qorunub saxlanılmasına kömək edir.

Yerli özünüidarəetmənin prinsipləri öz əksini yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasında tapmışdır ki, bu da Avropa Şurasının üzv ölkələri üçün təməl rolunu oynayır. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, bələdiyyələrlə bağlı ölkə qanunları da Avropa Xartiyasının müddəalarına əsaslanaraq Azərbaycanın bütün yerli özünüidarəetmə sistemində xas olan ümumi prinsipləri müəyyən edir.

Yerli özünüidarəetmənin ümumi prinsiplərinə aşağıdakıları aid etmək olar:

1. *Yerli əhəmiyyətli məsələlərin əhali tərəfindən müstəqil həll olunması.* Qanunvericilik yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyi prinsipini təsbit etməklə onun məzmununu xarakterizə edən aşağıdakı əsas əlamətləri qeyd edir:

a) Əhalinin yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil şəkildə həll etməsi yerli referendum (yerli rəy sorğusu), bələdiyyə seçkiləri, öz iradəsinin birbaşa ifadə olunmasının digər formalarından istifadə yolu ilə, həmçinin yerli özünüidarəetmənin seçkilə və digər orqanları vasitəsi ilə həyata keçirilir;

b) Bu prinsipin reallaşdırılması yerli özünüidarəetmənin maliyyə-iqtisadi müstəqilliyinin təmin olunmasını nəzərdə tutur. Yerli özünüidarəetmə orqanları müstəqil şəkildə bələdiyyə mülkiyyətini idarə edir, yerli büdcəni formalaşdırır, təsdiq və icra edir, yerli vergi və ödənişləri təyin edir;

c) Qanunvericilik yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyinə zəmanət verməklə dövlət hakimiyyət orqanlarının yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində bələdiyyələrin fəaliyyətinə müdaxiləsini qadağan edir. Bələdiyyələrin öz səlahiyyətlərinə aid məsələlər sahəsində qəbul etdiyi qərarların icrası həmin ərazidə yerləşən və təşkilati-hüquqi formasından asılı olmayaraq, bütün müəssisə, idarə və təşkilatlar üçün məcburidir. Bu qərarların icra olunmaması qanuna uyğun olaraq məsuliyyət yaradır.

d) Bələdiyyələrin öz səlahiyyətləri çərçivəsində müstəqilliyinə qanunvericiliklə zəmanət verilir. Bələdiyyələr onların səlahiyyətlərindən çıxarılmayan və başqa hakimiyyət orqanlarının səlahiyyətlərinə aid edilməyən ixtiyari məsələ üzrə öz təşəbbüslərini həyata keçirmək üçün qanunla müəyyən olunmuş hədlərdə tam fəaliyyət azadlığına malikdirlər.

2. *Cəmiyyətin və dövlətin idarəetmə sistemində yerli özünüidarəetmənin təşkilatı baxımdan əlahiddəliyi.* Bələdiyyələrin statusu haqqında qanunvericiliyə görə, yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət hakimiyyət orqanları sistemində daxil deyildir. Bu prinsip nəzərdə tutur ki, bələdiyyələr daha ümumi qanunvericilik müddəalarının pozmadan öz daxili inzibati strukturlarını özləri ilə müəyyən etsinlər ki, bu, yerli tələbatlara cavab versin və səmərəli idarəetməni təmin etsin. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının strukturu əhali tərəfindən müstəqil şəkildə müəyyənə bilər. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərinin dövlət orqanları və dövlətin vəzifəli şəxsləri ilə qarşılıqlı münasibətləri də bu prinsip əsasında qurulur. Qanunvericiliklə müəyyən olunmuşdur ki, a) dövlət hakimiyyət orqanları və vəzifəli şəxsləri tərəfindən yerli özünüidarəetmə orqanlarının yaradılması, onların vəzifəli şəxslərinin təyin olunması yolverilməzdir; b) dövlət hakimiyyət orqanları və vəzifəli şəxsləri tərəfindən yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsi yolverilməzdir; c) yerli özünüidarəetmənin vəzifəli şəxsləri dövlət qulluqçuları kateqoriyasına aid edilmir; d) yerli özünüidarəetmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərinin qəbul etdiyi qərarlar yalnız bu qərarları qəbul etmiş orqanlar və vəzifəli şəxslər tərəfindən dayandırılabilir və ya məhkəmənin qərarı ilə etibarsız sayıla bilər.

Qanunvericilik yalnız yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətinə dövlət orqanları tərəfindən müdaxilədən müdafiəni təmin etmir, eyni zamanda, həm də onların sıx qarşılıqlı fəaliyyətinin əsaslarını müəyyənəndirir. Bələdiyyələr qanunvericiliklə onlara verilmiş ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərini reallaşdırmaqla, həmçinin dövlət hakimiyyət orqanlarının qəbul etdiyi qərarları həyata keçirməklə, qanuna uyğun olaraq yerli səviyyədə dövlət orqanlarının vəzifə və funksiyalarının həyata keçirilməsinə yardım göstərməklə dövlət hakimiyyət orqanları ilə qarşılıqlı münasibətlərdə olurlar. Dövlət orqanları yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətində qanunçuluğu təmin edirlər.

3. *Yerli özünüidarəetmənin maddi və maliyyə resurslarının onun səlahiyyətlərinə uyğunluğu.* Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə vəsaitləri konstitusiyaya və ya qanunla onlara verilmiş səlahiyyətlərə uyğun olmalıdır. Bu çox vacib prinsip ölkə konstitusiyasında və qanunlarında öz əksini tapmışdır. Bu prinsip reallaşdırılmadan yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyini, reallığını və səmərəliliyini təmin etmək mümkün deyildir. Qanunvericilik yerli özünüidarəetmənin iqtisadi və maliyyə müstəqilliyinə zəmanət verməklə digər mülkiyyət növləri ilə yanaşı, bələdiyyə mülkiyyətini də qəbul və müdafiə edir. Bələdiyyə mülkiyyətinə yerli büdcənin vəsaitləri və digər maliyyə resursları da daxil olmaqla yerli özünüidarəetmə orqanlarının əmlakı, bələdiyyələrin mənzil fondu, mühəndis və sosial infrastruktur obyektləri, müəssisələr, torpaq sahələri və digər daşınar və daşınmaz əmlak daxildir. Qanunvericilik yerli özünüidarəetmə orqanlarına müstəqil şəkildə yerli büdcəni formalaşdırmaq, təsdiq etmək və icra etmək, yerli vergi və ödənişləri müəyyənəşdirmək hüququ verir. Bələdiyyə mülkiyyəti və bələdiyyə büdcəsi hər bir bələdiyyə qurumunun ayrılmaz atributları hesab olunur. Qanunvericilik bələdiyyə büdcələrinin minimal büdcə təminatı normativləri əsasında təmin olunmasına zəmanət verir. Yerli özünüidarəetmə orqanları onların səlahiyyətlərinə aid edilmiş sahələrdə əhalinin əsas həyatı tələbatlarını minimal dövlət standartları səviyyəsində aşağı olmamaqla təmin etməlidirlər. Bu standartların yerinə yetirilməsinə dövlət tərəfindən yerli büdcələrə transfertlərin edilməsi yolu ilə zəmanət verilir.

Bu prinsipin reallaşdırılmasına vacib zəmanətlərdən biri qanunvericiliklə yerli özünüidarəetmə orqanlarına həvalə olunmuş ayrı-ayrı əlavə dövlət səlahiyyətlərinin maliyyələşdirilməsi və dövlət orqanlarının qərarları nəticəsində yaranmış əlavə xərclərin kompensasiya edilməsi haqqında müddəaların olmasıdır.

4. *Yerli özünüidarəetmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərinin əhali qarşısında cavabdehliyi.* Əhali yerli əhəmiyyətli məsələləri bilavasitə və yerli özünüidarəetmə orqanları vasitəsi ilə həll edir. Bu prinsip aşağıdakıların təmin olunmasını nəzərdə tutur: a) bələdiyyələr tərəfindən yerli məsələlərin həllinin səmərəliliyi; b) yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətində yerli sakinlərin maraqlarının nəzərə alınması və qorunması; c) əhalinin yerli özünüidarəetmə orqanları və vəzifəli şəxsləri ilə sıx əlaqəsi.

Bilavasitə əhalinin həyat fəaliyyətinin təmin olunması ilə bağlı yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinə aid edilmiş məsələlərin həlli hər şeydən əvvəl bu orqanların işinin nə dərəcədə səmərəli təşkil olunmasından asılıdır. Ona görə də əgər yerli məsələlərin həlli tələbatları ödəməzsə, bu halda əhalinin iradları yerli özünüidarəetmə orqanlarına və

onların vəzifəli şəxslərinə ünvanlanır. Bu prinsipin reallaşdırılması əhalinin bələdiyyələrin fəaliyyətinə nəzarətinin müxtəlif formalarından istifadə olunmasını nəzərdə tutur. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyəti əhalinin maraqlarını, onun tarixi və digər ənənələrini nəzərə almalıdır. Əhali yerli özünüidarəetmənin seçkililə orqanlarına və seçkililə vəzifəli şəxslərinə öz münasibətini yerli rəy sorğularından (yerli referendumdan), iradəsini birbaşa ifadə etmənin digər formalarından (seçkilər, vəzifəli şəxsin geri çağırılması və s.) istifadə etməklə bildiri bilər.

5. *Yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilmə formalarının müxtəlifliyi.* Demokratik ölkələrdə mövcud olan yerli özünüidarəetmə müxtəlif təşkilati formalarda həyata keçirilir. Bu formalar birlikdə müvafiq bələdiyyə ərazisində yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllini təmin edən yerli özünüidarəetmənin vahid sistemini əmələ gətirir. Yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsi yaşayış məntəqələrinin müxtəlifliyi ilə, bu və ya digər yerli özünüidarəetmə modelinin seçilməsi ilə bağlıdır. Yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsinin təşkilati formalarını aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar:

Birinci qrupa, yerli özünüidarəetmənin həyata keçirildiyi ərazilərdə yaşayan əhalinin (və ya onların ayrıca qruplarının) öz iradəsinin birbaşa ifadəsi formaları – bura əsasən, yerli rəy sorğusu (yerli referendum), bələdiyyə seçkililəri, vətəndaşların yığıncaqları və s. daxildir.

İkinci qrupu, yerli özünüidarəetmənin seçkililə digər orqanları təşkil edir. Yerli özünüidarəetmə orqanları idarəetmənin demokratikləşməsinə şərait yaradan, mərkəzləşmiş idarəetmə sistemi ilə müqayisədə yerli əhəmiyyətli məsələləri daha səmərəli həll edən, vətəndaşların hüquq və maraqlarını bütövlükdə dövlət maraqları ilə optimal əlaqələndirən ictimai idarəetmə sisteminin demokratik əsaslarından biri kimi çıxış edir.

Əhalinin yerli özünüidarəetmədə iştirakının digər formaları isə *üçüncü qrupu* əmələ gətirir ki, burada ərazi ictimai özünüidarəetmə (məhəllə komitələri) mərkəzi yer tutmuş olur. Əhalinin yerli özünüidarəetmədə iştirakının bu qrupa daxil olan formaları onun yerli əhali ilə qarşılıqlı əlaqələrini möhkəmləndirir.

6. *İnsan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarına əməl olunması.* Konstitusiyada insan haqları və azadlıqları ən ali dəyərlər kimi qəbul olunmuş və qeyd olunmuşdur. İnsan və vətəndaş hüquq və azadlıqları yalnız dövlət hakimiyyət orqanlarının deyil, həm də yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin mahiyyətini və məzmununu müəyyənləşdirir. Vətəndaşların hüquq və azadlıqları, hər şeydən əvvəl, yerli səviyyədə, onun yaşadığı, işlədiyi, siyasi və digər fəaliyyətini həyata keçirdiyi yerdə reallaşdırılır. Buna görə də onların reallaşdırılması yerli özünüidarəetmə

orqanlarının fəaliyyətindən çox asılı olur. Bu prinsipin həyata keçirilməsi aşağıdakı kimi təmin olunur:

a) Bələdiyyələrin bilavasitə əhalinin həyat fəaliyyətinin təmin olunması məsələlərinin həlli ilə bağlı fəaliyyəti. Bu məsələlər yerli həyətın təhsil, səhiyyə, mənzil-kommunal, torpaqdan istifadə, ticarət, işə, nəqliyyat və s. kimi əsas əhaliyə xidmət sferalarının əhatə edir. Bələdiyyələr bu sahələrdə öz funksiyalarını uğurla və səmərəli şəkildə yerinə yetirməklə vətəndaşların sosial-iqtisadi sahədəki hüquq və azadlıqlarının reallaşdırılmasına yardım göstərirlər.

b) Şəhərlərdə, qəsəbə və kəndlərdə, digər ərazilərdə yerli özünüidarəetmənin təşkili hər bir vətəndaşın yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində iştirakına imkan yaradır. Bələdiyyələrin nizamnamələrində belə iştirakın təmin olunması üçün müxtəlif formalar, qaydalar və zəmanətlər müəyyən olunur ki, bu da vətəndaşların konstitusiyası ilə təsbit olunmuş iradəsini birbaşa ifadə etməsinə, həmçinin yerli özünüidarəetmənin seçkililə digər orqanları vasitəsi ilə yerli özünüidarəetmə hüquqlarının reallaşdırılmasını təmin etməyi nəzərdə tutur.

c) Yerli özünüidarəetmə orqanları ictimai asayişin qorunması funksiyasını yerinə yetirməklə, dövlət hakimiyyət orqanlarına seçkililərin, referendumların keçirilməsinə yardım etməklə, bələdiyyə seçkililərinin keçirilməklə vətəndaşların şəxsi və siyasi hüquq və azadlıqlarının reallaşdırılmasına zəruri şəraitin yaradılmasında iştirak edirlər.

7. *Yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətində qanunçuluq.* Qanunçuluq Azərbaycan dövlətçiliyinin əsas konstitusiyası prinsiplərindən biridir. Dövlət hakimiyyət orqanları, yerli özünüidarəetmə orqanları, vəzifəli şəxslər, vətəndaşlar və onların birlikləri ölkə konstitusiyasına və qanunlarına əməl etməyə borcludurlar. Qanunçuluq yerli özünüidarəetmənin əsas zəmanətlərindən biridir. Yerli özünüidarəetmə konstitusiyaya və qanunlara uyğun olaraq həyata keçirilir. Qanunvericilik yerli özünüidarəetmə hüququnun məhdudlaşdırılmasında qadağan edir. Bu prinsip tələb edir ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkili və fəaliyyəti qanun əsasında və qanun çərçivəsində həyata keçirilməlidir. Dövlət yerli özünüidarəetməyə zəmanət verməklə həm də yerli özünüidarəetmə sisteminə qanunçuluğa əməl olunmasını da təmin edir. Burada söhbət yerli məsələlərin həlli üzrə yerli özünüidarəetmə orqanlarının qəbul etdiyi qərarların məqsədəuyğunluğu və keyfiyyətinə nəzarətdən deyil, onların hüquqi normalara əməl etməsinə, yəni qanunauyğunluğuna nəzarətdən gedir. Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətinə dövlət nəzarətinin meyarlarını aşağıdakı kimi müəyyənləşdirir: 1) bələdiyyələrin fəaliyyətinə istənilən inzibati nəzarət yalnız konstitusiyaya və ya qanunla nəzərdə tutulmuş formalarda və hallarda həyata keçirilə bilər, 2)

bələdiyyələrin fəaliyyətinə istənilən inzibati nəzarət, bir qayda olaraq, konstitusiyası prinsiplərinin qanuniliyinə əməl olunmasını təmin etmək üçün nəzərdə tutulmalıdır.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərinin fəaliyyətində qanunçuluğa əməl olunmasına nəzarət, ilk növbədə, bu iş üçün cavabdeh dövlət orqanı (prokurorluq orqanları, Ədliyyə Nazirliyinin Bələdiyyələrlə İş Mərkəzi) tərəfindən həyata keçirilir. Bələdiyyələrin təşkili və fəaliyyətində qanunçuluğun təmin olunması məhkəmə orqanları tərəfindən də həyata keçirilir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərinin hərəkətlərindən və qərarlarından məhkəmə qaydasında şikayət verilə bilər. Nəzərə almaq lazımdır ki, bələdiyyələrin təşkili və fəaliyyətində qanunçuluğa əməl olunmasına bələdiyyənin nümayəndəli orqanı tərəfindən də nəzarət edilir ki, bu da bələdiyyələrin nizamnaməsində öz əksini tapanmış olur. Bələdiyyə qurumunun nizamnaməsinin konstitusiyaya və qanunlara uyğunluğuna nəzarət nizamnamənin dövlət qeydiyyatını aparən mərkəzi dövlət orqanı (Ədliyyə Nazirliyi) tərəfindən həyata keçirilir.

8. *Yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətində aşkarlıq.* Aşkarlıq cəmiyyətin və dövlətin demokratik idarəetmə sisteminin vacib elementidir. Aşkarlığın köməyi ilə idarəetmə fəaliyyətinin demokratikliyi, onun cəmiyyətin nəzarəti altında olması, həmçinin vətəndaşların öz maraqlarına, hüquq və azadlıqlarına toxunan məsələlər üzrə qərarların işlənilib hazırlanmasına təsir göstərmək imkanları təmin edilir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının işində aşkarlıq prinsipinin reallaşdırılması onların fəaliyyətinin açıq xarakterini və bu haqda əhalinin sistemli şəkildə məlumatlandırılmasını nəzərdə tutur. Qanunvericilik bələdiyyələrin öz işləri barədə vətəndaşları tam və etibarlı informasiya ilə təmin etməyi bir vəzifə kimi müəyyənlaşdırmışdır. Bu vacib prinsipin həyata keçirilməsi əhalinin yerli özünüidarəetmənin nümayəndəli orqanının iclasları, onların seçkili və digər orqanlarının həll etdiyi məsələlər barədə məlumatlandırılmasını, qəbul olunmuş qərarların məzmunu haqqında məlumatların vətəndaşların nəzərinə çatdırılmasını nəzərdə tutur. Bu prinsipin reallaşdırılması seçicilərlə işin ənənəvi-kütləvi formalardan istifadə olunmasını nəzərdə tutur. Bu formalardan bir çoxu öz əksini bələdiyyələrin nizamnamələrində, yerli özünüidarəetmənin nümayəndəli orqanlarının rəqləmətlərində, deputatların, bələdiyyənin seçkili vəzifəli şəxslərinin statusunu müəyyənləşdirən digər normativ hüquqi aktlarda tapır.

Aşkarlığın təmin olunmasında kütləvi informasiya vasitələri böyük rol oynayırlar. Onların fəaliyyəti əhalinin vaxtında və obyektiv informasiya əldə etməsinə, vətəndaşların yerli özünüidarəetmədə aktiv iştirakına kömək edir. Yerli əhəmiyyətli ən vacib məsələlərin həlli ilə bağlı layihələr çap olunmaqla əhalinin müzakirəsinə verilə bilər. Vətəndaşlar yerli işlərin vəziyyəti haqqında informasiya əldə etməklə, bu məsələlərin həllində iştirak

etdiklərini hiss etdikcə yerli özünüidarəetmə orqanlarına təkliflər, ərizə və şikayətlərlə müraciət etməyə başlayırlar. Yerli özünüidarəetmə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri vətəndaşların bu fərdi və kollektiv müraciətlərinə vaxtında və mahiyyəti üzrə cavab verməyə borcludurlar.

9. *Yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətində kollegiallıq və vahid (təkbəşinə) rəhbərlik.* Qanunvericilik yerli özünüidarəetmənin nümayəndəli orqanının fəaliyyətinin kollegial qaydasını təsbit etsə də, bələdiyyələrin digər orqanlarının təşkili və fəaliyyəti ilə bağlı prinsipləri müəyyənləşdirmir. Bu məsələ qanunauyğun şəkildə bələdiyyələrin nizamnaməsi vasitə ilə tənzimlənmişdir. Yerli özünüidarəetmə sisteminə idarəetməni həyata keçirən orqanlar həm kollegiallıq, həm də təkbəşinə rəhbərlik prinsipi əsasında fəaliyyət göstərə bilərlər. İstənilən halda onların yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli ilə bağlı öz səlahiyyətləri olur, nizamnamədə müəyyən olunmuş qaydada və hallarda bu məsələlər üçün məsuliyyət daşıyırlar.

Bələdiyyələrin nümayəndəli orqanları öz qərarlarını kollegial qaydada qəbul edirlər. Bələdiyyələrin nizamnamələrində bununla bağlı təşkilat-hüquqi zəmanətlər müəyyən edilir ki, bu da, ilk növbədə, nümayəndəli orqanın işləməsi üçün kvorumun, qərar qəbulu üçün zəruri olan kvorumun müəyyənləşdirilməsindən ibarətdir. Kollegiallıq prinsipi həm də deputatlara qərarların hazırlanması və qəbulunda aktiv iştirak üçün zəruri şəraitin yaradılmasını tələb edir. Təkbəşinə rəhbərlik prinsipi əsasında qurulmuş yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətində də, xüsusi halda yerli həyatın ən vacib məsələləri ilə bağlı qərarların hazırlanmasında, bu orqanların aktlarının layihələrinin hazırlanmasında kollegial başlanğıcdan istifadə etmək olar.

10. *Yerli özünüidarəetməyə dövlət zəmanətləri.* Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə dövlət tərəfindən etiraf olunur və ona zəmanətlər verilir. Bu prinsipin reallaşdırılması, ilk növbədə, vətəndaşların yerli özünüidarəetmə hüququnun qorunması üçün hüquqi zəmanətlər sisteminin yaradılmasını nəzərdə tutur. Dövlət, yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin hüquqi əsaslarını, onların müstəqilliyinin maliyyə, iqtisadi və təşkilati baxımdan hüquqi zəmanətlərini, yerli özünüidarəetmə orqanlarının dövlət hakimiyyət orqanları ilə qarşılıqlı fəaliyyətinin prinsiplərini müəyyən edir. Ölkə Konstitusiyası, bələdiyyələr haqqında qanunvericilik yerli özünüidarəetmənin məhkəmə müdafiəsinin təmin edir, yerli özünüidarəetmə hüququnun məhdudlaşdırılmasını qadağan edir. Konstitusiyaya yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən əlavə dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin maddi-maliyyə təminatını, həmçinin dövlət orqanlarının qəbul etdiyi qərarlar nəticəsində yaranmış əlavə xərclərin ödənilməsinə (kompensasiya edilməsinə) nəzərdə tutur. Qanunvericilikdə nəzərdə tutulur ki, dövlət hakimiyyət orqanları bələdiyyələrin zəruri minimal xərclərini

ödəmək üçün bələdiyyə qurumlarının gəlir mənbələrini müəyyənləşdirmək yolu ilə minimal yerli büdcələri təmin edilir. Minimal zəruri xərclər qanunvericiliklə minimal büdcə təminatı normativləri əsasında təyin olunur. Bu zaman yerli özünüidarətmə orqanları onların səlahiyyətlərinə aid edilmiş sferalarda əhalinin əsas həyatı tələbatlarını dövlətin zəmanət verdiyi minimal dövlət sosial standartlarından aşağı səviyyədə olmamaqla ödəməyə borcludurlar. Əhalinin öz iradəsini birbaşa ifadə yolu ilə qəbul olunmuş qərarların icra olunmaması və ya pis icra olunmasına görə dövlət tərəfindən yerli özünüidarətmə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri üçün məsuliyyət müəyyən edilir. Dövlət hakimiyyət orqanları və dövlətin vəzifəli şəxsləri tərəfindən yerli özünüidarətmənin həyata keçirilməsinə icazə verilmir.

Yerli özünüidarətmənin prinsipləri onun vəzifələri və funksiyaları ilə sıx bağlıdır. Yerli özünüidarətmənin qarşısında duran əsas vəzifələr çərçivəsində aşağıdakıları qeyd etmək olar:

- konstitusiyalı quruluşun əsaslarının möhkəmləndirilməsi;
- vətəndaşların yerli özünüidarətmə hüququnun reallaşdırılmasının təmin edilməsi;
- əhalinin həyat əhəmiyyətli tələbatlarının və qanuni maraqlarının təmin olunması üçün şəraitin yaradılması;
- əhalinin sosial müdafiəsi üzrə zəruri tədbirlərin görülməsi;
- bələdiyyə orqanları üçün kadrların hazırlanması və yetişdirilməsi.

Yerli özünüidarətmənin vəzifələri onun funksiyalarını müəyyənləşdirir ki, bunlar da bələdiyyələrin fəaliyyətinin əsas istiqamətlərini göstərir. Yerli özünüidarətmənin *funksiyalarına* aşağıdakıları aid etmək olar:

- yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində əhalinin iştirakının təmin olunması;
- bələdiyyə mülkiyyətinin və yerli özünüidarətmənin maliyyə vəsaitlərinin idarə olunması;
- bələdiyyə ərazisinin kompleks inkişafının təmin olunması;
- əhalinin həyat əhəmiyyətli sosial-məişət, mədəni və digər xidmətlərə tələbatlarının ödənilməsinin təmin edilməsi;
- yerli özünüidarətmənin hüquq və qanuni maraqlarını müdafiə etmək və s.

19.3. Yerli özünüidarətmənin strukturu və səlahiyyətləri

Yerli özünüidarətmə sistemləri. Müxtəlif ölkələrin özünəməxsus xüsusiyyətlərini nəzərə almaqla demək olar ki, əksər dövlətlərdə yerli özünüidarətmə iki model üzrə inkişaf edir. Bunlar yerli özünüidarətmənin ingilis-sakson və fransız modelləridir. Yerli özünüidarətmə orqanlarının

yaradılması və fəaliyyətinə münasibətdə bu modellərin bir sıra prinsiplial fərqləri vardır. Fransız tipli yerli özünüidarətmə modelinə malik ölkələrdə yerlərdə özünüidarə orqanları üzərində *inzibati himayə* funksiyasını həyata keçirən mərkəzi hökumət nümayəndələri mövcuddur. İnzibati himayə orqanlarının yerli özünüidarətmə orqanları üzərində bir sıra hüquqları vardır. Məsələn, yerli özünüidarətmə orqanları aktlarının təsdiqi, onlara dəyişiklik edilməsi, bəzi ölkələrdə qanun pozuntusu olduqda yerli özünüidarətmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərinin fəaliyyətinə xitam verilməsi və ya bu prosesin başlanması üçün iddia qaldırılması və s. İngilis-sakson tipli yerli özünüidarətmə modelinə malik ölkələrdə isə inzibati himayə orqanları olmur. Burada yerli özünüidarətmə orqanları ilə dövlət idarəetmə orqanları arasında əlaqələndirmə ya xüsusi bir qurumun (məsələn, yerli özünüidarətmə işləri üzrə nazirlik), ya da konkret problemdən asılı olaraq müxtəlif mərkəzi icra orqanlarının köməyi ilə aparılır. Dövlət orqanlarının bələdiyyələrin daxili işlərinə qarışmasına yol verilmir. İngilis-sakson tipli yerli özünüidarətmə modelinə malik ölkələrdə inzibati himayə orqanlarının olmaması, yerli özünüidarətmələrlə münasibətdə digər üsullardan, xüsusilə iqtisadi vasitələrdən (müəyyən proqramların həyata keçirilməsi, dövlət yardımları) istifadə edilməsinə gətirib çıxarır.

İkinci mühüm fərq yerli özünüidarətmə orqanlarının *səlahiyyət dairəsinin müəyyən olunması* ilə bağlıdır. İngilis-sakson tipli yerli özünüidarətmə modelinə malik ölkələrdə yerli orqanlar yalnız qanunla birbaşa onların səlahiyyətinə aid edilən məsələlərlə məşğul ola bilərlər. Bunlardan kənarında hər hansı bir fəaliyyət səlahiyyət həddini aşma kimi qiymətləndirilir və məhkəmələr tərəfindən qanunsuz elan olunur. Fransız modelini qəbul edən ölkələrdə isə əksinə, yerli özünüidarə orqanlarının onların səlahiyyət dairəsindən çıxarılmayan və başqa orqanların səlahiyyət dairəsinə aid edilməyən hər cür fəaliyyəti qanunauyğun hesab olunur.

Əsas etibarilə mərkəzləşdirilməni qəbul edən ölkələrdə (Fransa, İtaliya, Türkiyə, Yunanıstan və s.) yerli özünüidarətmənin fransız modeli, qeyri-mərkəzləşdirilməni qəbul edən ölkələrdə (ABŞ, Böyük Britaniya, Avstraliya və s.) isə ingilis-sakson modeli tətbiq edilir. Bir sıra ölkələrdə isə (Almaniya, Yaponiya, Avstriya) yerli özünüidarətmə sistemi bəzi xüsusiyyətlərinə görə ingilis-sakson, digər xüsusiyyətlərinə görə isə fransız modelini xatırladır.

Son dövrlərdə Avropa ölkələrində aparılan yerli özünüidarətmə islahatları ingilis-sakson və fransız modelini tətbiq edən dövlətlər arasındakı fərqləri xeyli azaltmışdır. Bununla belə, bəzi prinsiplial fərqlər hələ də qalmaqdadır.

Dünyanın əksər ölkələrində yerli özünüidarətmə sistemi kifayət qədər unifikasiya edilmişdir. Bu məsələ öz əksini konstitusiyaya və qanunlarda tapır.

Bəzi ölkələrdə isə, xüsusilə ABŞ və Almaniya da yerli özünüidarəetmə sistemi öz rəngarəngliyi ilə seçilir. ABŞ-da yerli özünüidarəetmənin təşkili, yerli özünüidarəetmə orqanları arasındakı səlahiyyət bölgüsündəki müxtəlifliklər özünü hətta bir ştatın daxilində də göstərir.

Bələklə, hər hansı bir ölkədə yerli özünüidarəetmə orqanları yaradılan zaman, ilk növbədə, həmin ölkənin tarixi, coğrafi, demografik və millipsixoloji xüsusiyyətləri, eləcə də oradakı siyasi rejim və hüquqi sistem nəzərə alınmalıdır.

Hər bir ölkənin yerli özünüidarəetmə sisteminin strukturunda özünəməxsus yerli özünüidarəetmə orqanları formalaşdırılır. Yerli özünüidarəetmə orqanları dedikdə - ərazi birlikləri tərəfindən formalaşdırılan və onlara məxsus səlahiyyətlərə görə əhali qarşısında məsuliyyət daşıyan orqanlar nəzərdə tutulur. Dünya ölkələrinin əksəriyyətində bələdiyyələrin strukturu əsasən iki orqandan - seçkili bələdiyyə şurası (seçkili nümayəndəli orqan) və icraedici aparatdan (bələdiyyələrin icra orqanları) ibarətdir.

Yerli özünüidarəetmə sisteminin məcburi və mərkəzi həlqəsi, yerli demokratiyanın simvolu olan bələdiyyə şuraları müxtəlif ölkələrdə müxtəlif real hakimiyyətə malik olur və onların siyasi fəaliyyətinin xarakteri bir tərəfdən həmin ölkədə yerli özünüidarəetmənin ümumi statusu ilə, digər tərəfdən isə funksiyaların şura və icra orqanları arasındakı real bölgüsü ilə müəyyən olunur. Ən ümumi şəkildə funksiyaların bölgüsü siyasi və inzibati kimi iki əsas rolun aşağıdakı qaydada fərqləndirilməsinə əsaslanır:

a) qərarvericilik (siyasi) - bu, bir tərəfdən siyasətin, bütçə və planın müəyyənləşdirilməsini, qərarvericilik fəaliyyətini, inzibati fəaliyyətin keyfiyyətinin monitorinqinin aparılmasını, digər tərəfdən isə maraqların təmsilçiliyini, siyasi kommunikasiyanı, seçicilərin təmsilçiliyini özündə birləşdirir;

b) icra (inzibati) - bu, bir tərəfdən yürüdülməsinə əsasən, siyasətə icranın əlaqələndirilməsini, digər tərəfdən isə bu siyasətin reallaşdırılması və menecmentini özündə birləşdirir.

Ən ümumi şəkildə bələdiyyə şurasının fəaliyyətinin mahiyyəti üç əsas məqamla xarakterizə oluna bilər:

1. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının ümumi siyasətini və başlıca strateji məqamları müəyyənləşdirən qərarların qəbulu.

2. İcra orqanlarının qəbul etdiyi əsas qərarların bəyənilməsi və təsdiqi.

3. İcra orqanları üzərində ümumi nəzarətin həyata keçirilməsi.

Bələdiyyə şuraları müxtəlif müddətə seçilir. ABŞ-da bələdiyyə şuralarının səlahiyyət dövrü 2, 3 və ya 4 il, İngiltərə və Rusiyada 4 il, Türkiyədə və İtaliyada 5 il, Almaniya da 4 və ya 5 il, Yaponiyada isə 4 ildir. Bununla belə bu ölkələrin bəzilərində şuranın növündən asılı olaraq, ya onların üzvlərinin 1/3 hissəsi ildə bir dəfə yenidən seçilir və yaxud 4 ildən

bir bələdiyyələrin bütün heyəti tamamilə dəyişdirilərək təzədən seçilir. Yuxarıda qeyd etdiyimiz ölkələrin bələdiyyə şuraları özünəməxsus say tərkibinə malikdir. ABŞ-da bələdiyyə şurasına seçilən üzvlərin sayı 5-dən 22-yə qədərdir (şəhərlərin əksəriyyətində 5-9 nəfər). Fransada adətən bələdiyyə şurası 9-dən 69-a qədər (Parisdə -163, Marseldə-101, Lionda-73), İtaliyada 15-dən 80-ə qədər, Yaponiyada 12-dən 100-ə qədər üzvdən (Tokio bələdiyyə şurası üzvlərinin sayı 120-ə qədər) ibarət olur.

Bu ölkələrin əksəriyyətində demək olar ki, bələdiyyə şurası hüquqi cəhətdən bələdiyyələrin idarəetmə aparatına başçılıq edir. Çünki məhz yerli bütçələrin qəbul edilməsi, bələdiyyələrin yuxarı orqanlar tərəfindən tənzim olunmayan səlahiyyətlərinə aid məsələlərə dair normativ qərarların verilməsi, yerli vergilərin təyin edilməsi, bələdiyyə orqanlarının borc alması üçün verilən razılıq və bu kreditin lazımı yerə sərfi, eləcə də bələdiyyə müklüyünün məqsədyönlü şəkildə istifadə olunması bilavasitə bələdiyyə şurası tərəfindən həyata keçirilir. Eyni zamanda bu ölkələrdə bələdiyyələrin icraedici rəhbər orqanlarının təşəkkülü, formalaşdırılması və onların fəaliyyətinə nəzarət, yerli referendumların təyin olunması və s. işlər də bələdiyyə şurasının ixtiyarındadır.

Yerli özünüidarəetmə sistemlərinin əksəriyyəti üçün şuraların tərkibində komitələr sisteminin yaradılması xarakterikdir. Komitələrin sayı və tərkibi kifayət qədər müxtəlif olub, hətta bir ölkə daxilində şuranın səlahiyyətlərindən, inzibati-ərazi vahidinin ölçülərindən, əhalisinin sayından və özünəməxsus xüsusiyyətlərindən asılı olaraq müxtəlif ola bilər. Daimi və ya müvəqqəti komissiyalar bir sıra funksiyaları yerinə yetirir. Onların əsas funksiyaları, ilk növbədə, həm qanunla göstərilmiş qaydada öz səlahiyyətlərindən irəli gələn vəzifələri yerinə yetirmək, həm də bələdiyyə şurasının iclasları arasındakı dövrlərdə onun vəzifələrini həyata keçirməkdən ibarət olur. Bu komissiyaların əsas vəzifəsi bələdiyyə bütçəsini təhlil etmək, aylıq gəlir və xərclərə nəzarət etmək, nəqliyyatda gediş qiymətlərini müəyyən etmək, bələdiyyə məmurlarının işə götürülməsi, cəzalandırılması, vəzifələrinin yüksəldilməsi, mükafatlandırılması, işdən azad edilməsi və təqaüdə göndərilməsi haqqında bələdiyyə başçısının göndərdiyi təklifləri müzakirə edərək qərar verməkdən ibarət olur.

Yerli özünüidarəetmə orqanları sistemində icraedici aparat mühüm rol oynayır. İcraedici aparat, əsasən ümumi səlahiyyətlili inzibati orqanlardan (kollegial icraedici orqanlar, mer və idarəedənlər), eləcə də müəyyən sahəyə aid olan və xüsusi səlahiyyətli orqanlardan (yeni, departamentlər, komitələr, büro, müfəttişlik və s.) ibarət olur. Ümumi səlahiyyətli inzibati orqanlar icraedici aparatın digər həlqələrini münasibətdə rəhbər mövqə tuturlar. Burada xüsusən mer yerli özünüidarəetmənin işinə çox hallarda böyük təsir göstərir. Belə ki, o, çox vaxt bələdiyyə qulluqçularının işə götürülməsi və ya

işdən azad edilməsi haqqında təkbəşinə qərar verir, bələdiyyə şurasının qərarlarına veto qoyur, bələdiyyə şurası üzərində öz nüfuzunu, təsirini əks etdirən digər hüquqlardan istifadə edir. Bir çox ölkələrdə mer təkcə yerli özünüidarəetmə orqanlarında yüksək vəzifəli şəxs kimi deyil, eyni zamanda tapşırılmış dövlət işinə görə cavabdeh olan mərkəzi hakimiyyətin nümayəndəsi kimi çıxış edir.

Bəzi yerlərdə məsul vəzifəli məmurlar bələdiyyənin inzibati rəhbərliyi (mer, kolleqial icra orqanı) və ya şura tərəfindən işə təyin edilir. Bir sıra ölkələrdə isə bələdiyyə orqanlarında çalışan bəzi vəzifəli şəxslərin bələdiyyə şurasından asılı olmaması üçün onlar əhali tərəfindən seçilir. ABŞ-da şəhərlərin idarə edilməsində vacib rol oynayan məmurlar (xəzinədar, klerk və b.) əsasən əhali tərəfindən seçki yolu ilə təyin olunurlar. Bəzi hallarda bu iş müsbətə yolu ilə aparılır. ABŞ-ın bir sıra bələdiyyələrində seçkilərdə qalib gəlmiş partiya vəzifələri öz tərəfdarlarını təyin edir.

Yerli özünüidarəetmənin icra aparatının təşkilində müxtəliflik əsasən bələdiyyə qurumu tərəfindən icraedici orqanların strukturunun və fəaliyyət qaydalarının müstəqil müəyyən olunmasında özünü daha çox göstərir. İcraedici orqanların strukturunun bələdiyyə qurumu tərəfindən sərbəst seçiminə də, öz növbəsində bir sıra amillər (əhalinin sayı, maliyyə imkanları, sosial-iqtisadi inkişaf səviyyəsi, milli və digər adət-ənənələr) təsir edir. Buna görə də bələdiyyələr tərəfindən icraedici orqanların şəxslənmiş strukturunun formalaşdırılması istər-istəməz yerli əhəmiyyət daşıyan mürəkkəb sosial-iqtisadi və digər məsələlərin həllinin vacibliyi ilə şərtlənir. Bələdiyyələrin icraedici orqanı əksər ölkələrdə, adətən sahə və funksional təyinatlı müxtəlif struktur bölmələrindən (şöbələr, idarələr, departamentlər və s.) ibarət olur. Bundan başqa, icra strukturunda, bir qayda olaraq, köməkçi aparat da (dəftərxana, mühasibat və kadrlar şöbəsi) təmsil olunur. Bütün struktur bölmələri demək olar ki, aparat rəhbərinin tabeliyində olur və onlar yerli özünüidarəetmə haqqında qanunvericilikdən, eləcə də bələdiyyələrin nizamnaməsindən irəli gələn bir sıra səlahiyyətlərə malik olurlar. Beləliklə, hər hansı bir ərazidə yerli özünüidarəetmənin icraedici orqanının struktur bölmələri müvafiq bələdiyyələrin idarə olunma sxeminə uyğun şəkildə qurulur və funksiyalarını həyata keçirirlər.

Yerli özünüidarəetmənin bu və ya digər strukturunun seçilməsinə bir sıra amillər təsir göstərir ki, bunlardan başlıcaları aşağıdakılardan ibarətdir:

- Funksiyaların təbiəti, xidmətlərin xarakteri, yerli özünüidarəetmə orqanlarının qarşısında duran idarəetmə məsələlərinin təbiəti, xüsusilə onların siyasi məzmunu, mürəkkəbliyi və dəyişikliklərin zəruriliyi, yerli mühitin təsiri.

- Seçilmiş nümayəndələrin keyfiyyət xüsusiyyətləri, məmurların peşəkar və şəxsi keyfiyyətləri, onların qarşılıqlı münasibətləri və bacarıqları, seçilmiş nümayəndələrin menecmentə, qərarlar icra fəaliyyətinə münasibəti.

- Mərkəz tərəfdən himayənin və tələb olunan nəzarətin dərəcəsi.

Bütün bu amillərin əlaqəliyi ayrıca götürülmüş hər bir ölkə üçün təkrarsız olduğu üçün dünyada praktiki olaraq qərar tamamilə üst-üstə düşən yerli özünüidarəetmə sistemləri mövcud deyildir.

Təhlillər göstərir ki, müxtəlif ölkələrdə yerli özünüidarəetmənin strukturundakı ən ciddi fərq aşağıdakı məqamlara toxunur:

a) şura üzvlərinin icra-sərəncam qərarlarının qəbuluna cəlb olunma dərəcəsi;

b) icra orqanlarının strukturu;

c) şura tərəfindən icra orqanları üzərindəki nəzarətin təbiəti;

d) icra aparatının başçısının (siyasi və ya inzibati, yerli və ya mərkəzi) təyin olunması, ixtisasının artırılması və yönəldilməsi.

Bu köklü fərqlərə əsaslanmaqla konkret ölkədə yerli özünüidarəetmənin strukturunun aşağıdakı modellərdən birinə mənsub olduğunu söyləyə bilərik. Bu modellərin hər birinin xarakterik cəhətlərinə, zəif və güclü tərəflərinə baxaq.

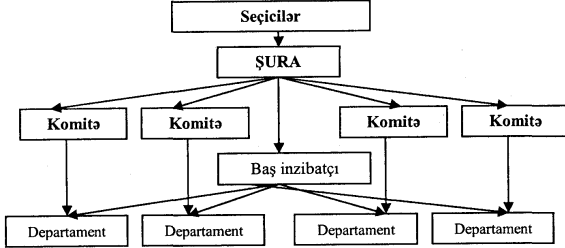
1. "Şura-komitələr sistemi" modeli. Şüranın müxtəlif istiqamətlərdə fəaliyyəti əsasən əhəmiyyətli səlahiyyətlərə malik komitələri tərəfindən həyata keçirilir. İcra orqanlarının vahid güclü siyasi başçısı yoxdur. Baş inzibatçı bələdiyyə qulluqları aparatının başçısı kimi yalnız «bərabərlər arasında birinci», menecer olur və tamamilə şuradan asılıdır. Adətən, bu vaxıanda şüranın güclü siyasi və maliyyə komitəsi, məmurlardan ibarət inzibati idarəetmə komandası olur. Bu modelin üstünlükləri aşağıdakılardan ibarətdir:

- yerli özünüidarəetmədə şura üzvlərinin iştirak dərəcəsinin yüksək olması;
- qəbul olunan qərarlarda bütün mövqələrin öz əksini tapması;
- icra orqanları üzərində daha ciddi nəzarət imkanlarının, bu və ya digər problemlə əlaqədar ictimai tələbatlar, maraqlar və sakinlərin mövqeyi haqqında informasiyanın operativ ötürülməsi imkanlarının olması.

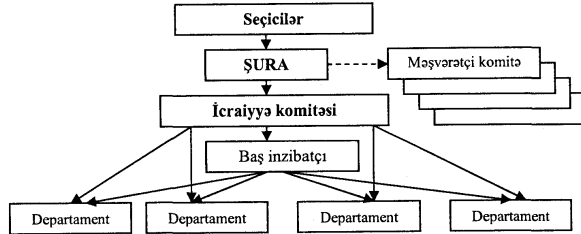
Bu modelin çatışmazlıqlarına aşağıdakıları aid etmək olar:

- ilk növbədə siyasi rol oynamalı olan şura üzvlərinin icra məsələlərinə hədsiz aludə olmağı onların siyasəti müəyyən etmək və sakinləri təmsil etmək kimi rollarına etinasızlığına gətirib çıxara bilər;
- müxtəlif komitələr (departamentlər) arasında əlaqələndirmənin zəif olması;
- uyğun siyasətin həyata keçirilməsi və onu tənظیمləyən qaydaların tətbiqində müdaxilə təhlükəsi və ardıcılığın olmaması;

• həm siyasi, həm də inzibati hakimiyyəti az olan bələdiyyə icra aparatı başçısının (baş inzibatçı) mövqeyinin zəifliyi.



2. **“İdarəedici komitə” modeli.** Şura icra hakimiyyətinin kollektiv başçısı kimi fəaliyyət göstərən kiçik icraiyə komitəsini təyin edir. Komitə üzvləri müəyyən departamentlərə və xidmətlərə görə icra məsuliyyəti daşıya bilərlər. Əgər hansısa başqa komitələr mövcud olarsa, onlar icra fəaliyyəti ilə məşğul olmur, yalnız icraiyə komitəsinə və bütövlükdə şuraya münasibətdə sırf məsləhətçi komitə kimi çıxış edirlər. Bu variantda icraiyə komitəsi daha güclü hakimiyyət səlahiyyətlərinə malik inzibati aparatın başçısının daimi dəstəyi şəraitində fəaliyyət göstərir.



Bu modelin üstünlükləri aşağıdakılardan ibarətdir:

- icra funksiyalarının daha yaxşı əlaqələndirilməsi və nümayəndələrin operativ idarəetməyə daha az cəlb olunması;
- kollektiv icra orqanı müxtəlif nöqtəyi-nəzərləri və partiyaları təmsil edə bilər;
- şura üzvləri ilə bələdiyyə qulluqçuları arasında rolların daha dəqiq bölüşdürülməsi və səlahiyyətlərin daha çox həvalə olunması.

Modelin qüsurları sırasında aşağıdakıları qeyd etmək olar:

• icraiyə komitəsinə daxil olmayan şura üzvləri özlərini «ikinci dərəcəli» kimi, real siyasi təsir sferasından məhrum edilmiş kimi hesab edə bilərlər;

• əgər icraiyə komitəsi yalnız siyasi çoxluq təşkil edən partiyanın nümayəndələrindən ibarət olarsa, onda daha az representativ xarakter daşıya bilər.

Bundan başqa «şura – komitələr sistemi» modelinə xas olan qüsurları da bu modelə aid etmək olar. Belə ki, siyasi qabiliyyətlər və konkret departamenti, xidmətləri idarə etmək qabiliyyəti heç də həmişə bir adama xas olmur və bu da menecer səhvlərinə yol verilməsinə səbəb olur.

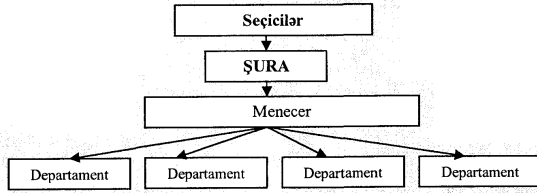
3. **“Şura-menecer” modeli.** Sakinlər tərəfindən seçilən (adətən azsaylı), mer və ya sədr tərəfindən rəhbərlik edilən bələdiyyə idarəetmənin bütün aspektləri üzrə vətəndaşlar qarşısında cavabdehlik daşıyır və formal olaraq hərtərəfli (hər şeyi əhatə edən) hakimiyyətə malik olur. Lakin şura öz iclaslarını tez-tez keçirmir və büdcənin təsdiq olunması, əsas siyasi prioritetlərin müəyyənləşdirilməsi və s. ilə məhdudlaşır. Şuranın komitələri sırf məsləhətçi xarakteri daşıyır (məsələn, büdcə məsələləri üzrə). Şura həvalə olunmuş geniş icra səlahiyyətlərinə malik peşəkar meneceri təyin edir (istənilən vaxt onu azad edə bilər). Bu sistemlə «Şura – komitələr sistemi» modeli getdikcə bir-birinə daha çox oxşamağa başlamışdır.

Bu modelin üstünlükləri:

- icra fəaliyyətinin peşəkarlaşdırılması;
- açıq ifadə olunan liderlik, əlaqələndirmə və operativ idarəetmənin bir nəfərin əlində cəmlənməsi;
- şura üzvlərinin və bələdiyyə qulluqçularının rolunun dəqiq müəyyən edilməsi.

Modelin qüsurları kimi aşağıdakıları göstərmək olar:

- peşəkarın liderliyi icranın kifayət qədər siyasi gücünü təmin etməyə bilər;
- icra liderliyi müxtəlif siyasi nöqtəyi-nəzərləri təmsil etmək iqtidarına malik deyil;
- siyasətin müəyyənləşdirilməsində şura yalnız məhdud rol oynaya bilər.



Bu modelin bəzi variantları üçün xarakterik cəhətlər məncərin təyin olunmasının (azad edilməsinin) mərkəzin nəzarətində olması, onun funksiyalarının uyğun qanunvericiliklə müəyyənləşdirilməsi, şuranın üzvlərinə isə icra hakimiyyətinin müəyyən qərarları barədə məlumatın alınması və onlara yenidən baxılması sahəsində xüsusi hüquqların verilməsindən ibarət ola bilər.

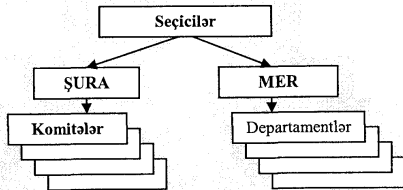
4. **“Güclü mer” modeli.** İcra orqanlarının siyasi başçısı kimi mərcüradan ayrı olaraq bütün sakinlərin birbaşa səsverməsi yolu ilə seçilir. Şura qanunvericilik hakimiyyətinə, məşvərətçi funksiyalara malik olur və büdcənin təsdiq olunmasında həlledici rol oynayır. Prinsipcə şuranın iclasları, onun funksiyaları və komitələri “Şura–məncər” modelindəki kimidir. Lakin burada mərcürada, dəqiq müəyyən edilmiş icra səlahiyyətlərinə (o cümlədən kadrların təyin olunmasında) malik olur və şuranın birbaşa nəzarətində olur.

«Güclü mer» sisteminin üstünlüklərinə aşağıdakılar aiddir:

- güclü siyasi liderlik;
- icra səlahiyyətlərinin, məsuliyyətin və əlaqələndirici funksiyaların aydın ifadə olunan təmərküzləşməsi.

Bu modelin qüsurlarına aşağıdakılar aiddir:

- eyni zamanda siyasi və inzibati lider olan mərcüranın məsuliyyətinin ağırlığı və çox vaxt işlərlə hədsiz yüklənmiş (məşğul) olması;
- hakimiyyətin bölünməsi ilə bağlı şura ilə mərcürada münafiqşələrin yaranması təhlükəsinin olması.



Bu modelin variantlarından biri mərkəzin mərcüranın vəzifəsindən azad etməklə hıququnun olmasından ibarət ola bilər.

Azərbaycanda yaradılan bələdiyyələrin təşkilatı strukturu da, əsasən, qərarverici və icraedici orqanlardan ibarət olub «ənənəvi sistemə» uyğun qurulmuşdur. Bələdiyyə şurası (qanunda “Şura” termini istifadə olunmayıb) bələdiyyənin əsas qərarverici orqanı sayılır və bələdiyyə ərazisində yaşayan seçicilər tərəfindən 5 il müddətinə seçilir. Bələdiyyə şurasının say tərkibi isə həmin bələdiyyədə yaşayan əhəlinin sayından asılı olaraq 5-19 nəfərə qədər dəyişə bilər. Bələdiyyə şuraları öz fəaliyyətini ayda bir dəfədən az olmayaraq bələdiyyə sədri tərəfindən çağırılan iclaslar əsasında qururlar. İclaslar eyni zamanda bələdiyyə ərazisində yaşayan əhəlinin azı on faizinin, yaxud bələdiyyə üzvlərinin üçdə bir hissəsinin təşəbbüsü ilə çağırılır. Bələdiyyənin iclası, yalnız bələdiyyə üzvlərinin yarıdan çoxu iştirak etdikdə səlahiyyətli sayılır.

Ölkəmizdə təşkil edilən bələdiyyələrin icra orqanı isə, onun icraedici aparatıdır. İcra aparatı, əsasən bələdiyyənin sədrindən və onun qanunauyğun olaraq formalaşdırdığı struktur bölmələrindən ibarətdir. Bir qayda olaraq, icra aparatının fəaliyyətinə bələdiyyənin sədri başçılıq edir. Sədr bələdiyyənin gündəlik həyatına cavabdeh olaraq, bələdiyyə şurasının qərarlarını həyata keçirir. Eyni zamanda o, bələdiyyə şurasının qərarlarına uyğun olaraq, yerli əhəliyə xidmət, iqtisadi və sosial inkişaf proqramlarını həyata keçirmək üçün yaradılan icra strukturlarının rəhbərlərini təyin edir və bələdiyyə qulluğu ilə bağlı təşkilatı rəhbərliyi həyata keçirir.

Bələdiyyələrin icraedici orqanı olan icra aparatı aşağıdakı səlahiyyətlərə malikdir:

- baxılmaq və təsdiq edilmək üçün bələdiyyəyə təqdim edilən büdcə, plan, proqram və qərar layihələrinin hazırlanması;
- bələdiyyənin qəbul etdiyi qərarların yerinə yetirilməsi;
- bələdiyyə sədrinin qəbul etdiyi qərarların yerinə yetirilməsi;
- bələdiyyənin qanunla müəyyən olunmuş səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin təşkili;
- bələdiyyə mülkiyyətinin və bələdiyyənin istifadəsinə verilmiş başqa mülkiyyətin idarə edilməsi;
- bələdiyyə əmlakının texniki inventarlaşdırılmasının aparılması;
- qanunvericiliyə əsasən ona həvalə edilmiş digər səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi.

Qərarverici və icraedici orqanlarla yanaşı, bələdiyyələr öz səlahiyyətlərinə aid məsələlərin qabaqcadan nəzərdən keçirilməsi və hazırlanması üçün, habelə bələdiyyənin tabeliyində olan müəssisə, idarə və təşkilatların fəaliyyətinə nəzarət üçün daimi və başqa komissiyalar yarada bilərlər. Daimi və başqa komissiyalar yaradılarkən, əsasən yerli əhəmiyyətli

məsələlər nəzərə alınır və onların fəaliyyəti «Bələdiyyənin daimi və başqa komissiyaları haqqında» olan əsasnamaya, eləcə də bələdiyyənin öz nizamnaməsinə uyğun şəkildə tənzimlənir. Bu komissiyaların öz fəaliyyət istiqamətlərini dəqiqləşdirməsi üçün vacib əhəmiyyət daşıyan bir sıra vəzifələr «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunda əks olunmuşdur. Qanuna görə, bu komissiyaların əsas vəzifələri aşağıdakılardan ibarətdir:

- 1) Yerli əhəmiyyətli sosial müdafiə və sosial inkişaf, ekologiya, iqtisadi inkişaf, yerli xidmət üzrə proqramlar hazırlayıb, bələdiyyənin iclasına və yerli əhalinin müzakirəsinə çıxarmaq;
- 2) Yerli əhəmiyyətli məsələləri müzakirə etmək, bələdiyyə iclaslarında müzakirə üçün proqramlar, arayışlar, qərar layihələri və başqa materiallar hazırlamaq;
- 3) Bələdiyyə və onun icra aparatı üçün təkliflər hazırlamaq;
- 4) Seçicilərin tapşırıqlarının yerinə yetirilməsinin təşkilinə və yoxlanılmasına kömək etmək.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının strukturundan danışarkən, onların müstəqil fəaliyyəti üçün vacib olan səlahiyyət məsələsinə də toxunmaq lazım gəlir. Bələdiyyələrin səlahiyyətləri onların fəaliyyət dairəsinə, eləcə də bu orqanların hüquq və vəzifələrini əks etdirir. Səlahiyyətlərin xüsusiyyətləri aşağıdakı problemləri əhatə edir: 1) səlahiyyətlərin müəyyənləşdirilməsi qaydası; 2) məxsusi və həvalə olunmuş, məcburi və fakultativ səlahiyyətlərin nisbəti; 3) səlahiyyətin məzmunu və onun həyata keçirilmə qaydaları.

Səlahiyyətlərin müəyyənləşdirilməsi qaydası baxımından ən əhəmiyyətli fərq hüquqi sistemlərin xüsusiyyətləri ilə bağlıdır. Anqlo-sakson hüququnda parlamentin suverenliyi prinsipindən çıxış edilir, ictimai hakimiyyətin digər orqanları isə öz səlahiyyətlərini həvaləetmə yolu ilə əldə edirlər. Həmin ölkələrdə bu prinsip yerli özünüidarəetmə orqanlarına da tətbiq edilir. Bu ölkələrdə yerli hakimiyyət orqanlarının səlahiyyətlərinə pozitiv tənzimləmə tətbiq edilir. Bu orqanların fəaliyyəti yalnız o zaman qanuni hesab olunur ki, onlar bilavasitə qanunda göstərilmiş səlahiyyətlər çərçivəsində (*intra vires*) hərəkət etmiş olsunlar. Qanunda öz əksini tapmamış hüquq sahəsində istənilən fəaliyyət avtomatik qaydada səlahiyyətdənkənar (*ultra vires*) hərəkət hesab olunur.

Kontinental hüquq sistemini qəbul etmiş Avropa ölkələrində isə yerli orqanların səlahiyyətləri neqativ tənzimləmə yolu ilə müəyyənləşdirilir. Bu halda yerli hakimiyyət orqanları qanunla qadağan edilməmiş və digər hakimiyyət orqanlarının səlahiyyətlərinə verilməmiş istənilən fəaliyyətə məşğul ola bilərlər.

Suverenliyə malik olan dövlət öz ərazisində xalq hakimiyyətinin həyata keçirilməsinin qərantı olduğu üçün əksər hallarda səlahiyyətlərin bölüşdür-

rülməsi dövlətin iştirakı və nəzarəti altında həyata keçirilir və dövlət yerli özünüidarəetmə orqanlarından müəyyən minimum səlahiyyətləri - məcburi səlahiyyətləri yerinə yetirməsinə tələb edir. Özünü idarə edən icmaların bu səlahiyyətlərin icrasından imtina etmək hüququ yoxdur. Buna yalnız qanunla müəyyən edilmiş xüsusi hallarda, yəni yerli özünüidarəetmə orqanlarının qarşısı qoyulmuş vəzifələri yerinə yetirə bilməyəcəyi aşkar olduğu hallarda yol verilir və bu zaman ayrı-ayrı səlahiyyətlər digər özünüidarəetmə səviyyəsinə və ya dövlətə ötürülə bilər. Bundan başqa dövlətlərin əksəriyyəti həm də bu və ya digər səlahiyyətlərlə bağlı məcburi minimal xərcləri, əhalini əhatə dərəcəsini müəyyənləşdirir. Bu minimum qanunvericilik, inzibati və ya maliyyə (dövlət subsidiyaları və dotasiyaları) yolu ilə tənzimləyə bilər. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının məcburi səlahiyyətləri yerinə yetirməməsi məhkəmə araşdırmaları və ya yerli özünüidarəetmə orqanının fəaliyyətinin vaxtından əvvəl dayandırılması üçün əsas ola bilər.

Məcburi səlahiyyətlərə aid olmayan səlahiyyətlər isə fakultativ səlahiyyətlər hesab olunur ki, bu səlahiyyətlər situasiyadan və əhalinin tələbatlarından asılı olaraq yerinə yetirilə və ya yoxlandırılmağa bilər.

Son onilliklərdə Avropa Birliyi ölkələri israrla subsidiarlıq prinsipini təbliğ edirlər ki, bu prinsipə görə, ixtiyari ictimai vacib funksiya ərazi təşkilatının mümkün olduqca ən aşağı səviyyəsində həyata keçirilməlidir. Bu halda klassik sxem çevrilmiş olur: səlahiyyətlər dövlət tərəfindən yerli özünüidarəetmə orqanlarına ötürülməməli, əksinə yerli özünüidarəetmə orqanları özlərinin hall edə bilmədikləri məsələləri dövlətə verməli, qalan bütün məsələləri isə öz səviyyələrində həll etməlidirlər. Lakin bu prinsip hələlik bir çox hallarda real fəaliyyətdə olmaqdan daha çox nəzəri xarakter daşıyır.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinin üç əsas qrupunu fərqləndirmək olar. Bu, hər şeydən əvvəl, ənənəvi olaraq bələdiyyə səviyyəsində mövcud olan kommunal xidmətlər, yerli əhəmiyyətli yol tikintisi, sosial-mədəni obyektlərin tikintisi və saxlanması, abadlıq işləri və s. sahəsindəki səlahiyyətlərdir. Bu sahədə müxtəlif ölkələr arasında fərqlər minimaldır. Lakin son illərdə bələdiyyələr bu sahələrdə özəl sektor tərəfindən güclü rəqabətlə qarşılaşmağa başlamışlar.

Səlahiyyətlərin növbəti qrupu sosial dövlət prinsipi ilə bağlı olan sosial sferanı, səhiyyə və təhsil, məşğulluq sahələrini əhatə edir. Bu sahədə müxtəlif ölkələr arasında əhəmiyyətli fərqlər mövcuddur. Məsələn, Skandinaviya ölkələrində və Danimarkada tibbi xidmət və sağlamlığın mühafizəsi ilə yalnız yerli özünüidarəetmə orqanları məşğul olur, dövlət bu məsələlərə qarışmır və yalnız onların fəaliyyətini iri icmalvi dotasiyaların verilməsi ilə dəstəkləyir. Fransa və İtaliyada isə yerli özünüidarəetmə

orqanları bu sahəyə müdaxilə etmirlər. İngiltərədə ibtidai və orta təhsil tamamilə yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinə aid edildiyi halda, Fransada yerli hakimiyyət orqanları onların yalnız maddi-texniki bazası ilə məşğul olur, dövlət isə proqramları müəyyənləşdirir, müəllimləri işə qəbul edir və s. Lakin bütün ölkələrdə yerli özünüidarəetmənin səlahiyyətləri sıyahısına bu sahələr daxil edilir.

Səlahiyyətlərin üçüncü qrupuna XX əsrin ortalarından başlayaraq yerli özünüidarəetmə orqanlarının dövlət tərəfindən həll olunan məsələlərə cəlb olunmasına tələbatın artmasından irəli gələn səlahiyyətləri aid etmək olar. Bura ətraf mühitin qorunması, iqtisadi və ərəzi planlaşdırılması, iqtisadi inkişafda iştirak kimi səlahiyyətlər daxildir. Ötən əsrin sonlarından başlayaraq bir sıra ölkələrdə yerli özünüidarəetmə orqanlarına xarici iqtisadi əlaqələr və beynəlxalq mədəni əməkdaşlıq sahəsində də səlahiyyətlər verilir.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinin üç əsas qrupuna dövlət tərəfindən əlavə səlahiyyətlərin həvalə olunmasını da əlavə etmək olar. Dövlət orqanları vergilərin yığılması (Skandinaviya ölkələri), statistikanın aparılmasını, polisın bəzi funksiyalarını, vətəndaşlıq vəziyyəti aktlarının qeydiyyatını, hərbi qulluğa çağırışı və s. səlahiyyətləri bələdiyyələrə həvalə edə bilərlər. Səlahiyyətlərin həvalə olunması qanun əsasında həyata keçirilir və məcburi qaydada aşağıdakıları nəzərdə tutur: 1) həvalə olunmuş səlahiyyətlərin yerinə yetirilməsi üçün zəruri maliyyə resurslarının verilməsi, 2) dövlət tərəfindən gücləndirilmiş nəzarətin həyata keçirilməsi.

Səlahiyyətlərin reallaşdırılması üsullarına gəldikdə isə onlar da çox müxtəlif ola bilərlər. Faktiki olaraq, bu müxtəliflik bir neçə əsas variantda birləşdirilə bilər.

1) Səlahiyyətlərin reallaşdırılması ilə bilavasitə bələdiyyələrin icra aparatı məşğul olur. Onun fəaliyyəti bələdiyyə büdcəsinin uyğun maddələri çərçivəsində inzibati xidmətlər tərəfindən həyata keçirilir. Bu ənənəvi qayda sadə olsa da, heç də həmişə kifayət qədər çevik və peşəkar idarəetməyə imkan vermir.

2) Fəaliyyət yerli özünüidarəetmə orqanı qarşısında hesabat verən xüsusi yaradılmış qurum (təşkilat) tərəfindən, məsələn bələdiyyə müəssisəsi tərəfindən həyata keçirilir. Bələdiyyə nəzarəti həyata keçirir və idarəetmədə iştirak edir, vəzifəli şəxsləri təyin edir və s. Lakin qurumun özü müstəqil büdcəyə (əsasən bələdiyyənin vəsaitləri hesabına formalaşan), qərarların qəbulu və daxil idarəetmədə kifayət qədər müstəqilliyə malik olur. Buna klassik misal yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz səlahiyyətləri çərçivəsində yaratdığı təhsil müəssisələri, bir sıra ölkələrdə (Fransa, İtaliya və s.) mənzil tikintisi və bəzi sosial xidmətlər ola bilər.

3) Bəzi səlahiyyətlərin yerinə yetirilməsi üçün qarışıq mülkiyyət formalı müəssisələr (qurumlar) yaradıla bilər. Bu zaman müəssisənin büdcəsi özəl və ictimai investisiyalar hesabına formalaşdırılır, lakin yerli özünüidarəetmə orqanı nəzarət paketini bir qayda olaraq özündə saxlayır.

4) Bəzi səlahiyyətlərin icrası onların özəl müəssisələrə konsessiyaya verilməsi yolu ilə həyata keçirilə bilər. Bu halda bələdiyyələr yalnız nəzarəti həyata keçirir və bir sıra güzəştləri təmin etirlər (o cümlədən bu fəaliyyət növünə inhisar). Bir sıra hallarda bərbəşə maliyyə təsirləri də mümkündür. Özəl sahibkarlığın cəlb olunması ilə bağlı fəaliyyət formaları əsasən gəlir götürə bilən sferalarda tətbiq olunur (naqliyyat və kommunal xidmətlər və s.). Bundan başqa yerli özünüidarəetmə orqanları bu və ya digər işlərin yerinə yetirilməsi, ekspertizaların keçirilməsi və s. üçün sifarişlərdən də istifadə edirlər. Bu halda podratçı təşkilat rolunda həm özəl, həm də dövlət müəssisələri çıxış edə bilərlər.

5) Nəhayət, ənənəvi olaraq yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən yerinə yetirilən bəzi funksiyalar bələdiyyə xidmətlərinin (məsələn, şəhər naqliyyat müəssisələri, zibillərin təmizlənməsi və s.) özəlləşdirilməsi məqsədində tamamilə özəl təşkilatlara verilə bilər. Bu halda yerli hakimiyyət orqanları yalnız ümumi normativ tənzimləməni həyata keçirir, çox vaxt isə gərgin vəziyyətlərdə operativ müdaxilə hüququnu özlərində saxlayırlar. Bu müdaxilə özəlləşdirilmiş müəssisə ilə yox, onun yerinə yetirə bilmədiyi zəruri funksiyaların icrası ilə bağlı olur.

Səlahiyyət qruplarının hər birinin yerinə yetirilməsi üçün bu və ya digər formulaların seçilməsi yerli özünüidarəetmə orqanı tərəfindən müstəqil şəkildə müəyyənləşdirilir. Çox mühüm məsələlər bəzən qanunvericiliklə dövlət tərəfindən tənzimlənsə bilər.

Göründüyü kimi, yerli özünüidarəetmə orqanları çox geniş səlahiyyətlərə malikdirlər. Bu isə onlara əksər yerli məsələləri sərbəst həll etmək imkanı verir və bu orqanların rasional fəaliyyətinə böyük zəmin yaradır.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyəsi. Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasında nəzərdə tutulmuşdur ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarının sərbəst sərəncam verə biləcəyi, onların səlahiyyətlərinə uyğun olan və ən azı bir hissəsi vergi daxilolmaları hesabına təmin olunan məxsusi maliyyə resursları olmalıdır. Yerli özünüidarəetmə orqanları özlərinin müstəqil şəkildə yaratdığı və xərclədiyi xüsusi büdcəyə malik olurlar. Adətən, yerli özünüidarəetmə orqanlarının bu hüququ konstitusiyaya və ya qanunvericiliklə təsbit olunur.

Müxtəlif ölkələrdə yerli büdcələrdə çoxsaylı fərqlər olsa da ümumi cəhətlər də mövcuddur.

Birincisi, onlar eyni mənbələr əsasında formalaşdırılırlar:

- yerli vergilər və ödənişlər (məxsusi və dövlət tərəfindən verilmiş);
- dövlət transfertləri (dotasiyalar, subsidiyalar və s.);
- borclanmalar (əksər dövlətlərdə bələdiyyə borclarına ciddi nəzarət edilir, çox vaxt bələdiyyələrin borclanması üçün xüsusi icazə tələb olunur);
- özlərinin əsasən qeyri-kommersiya xarakterli fəaliyyətlərindən əldə olunan gəlirlər (bəzi ölkələrdə, məsələn İsveçdə yerli özünüidarəetmə orqanlarına öz fəaliyyətlərindən gəlir əldə etmək qadağan olunur);
- bələdiyyə mülkiyyətinin istifadəsindən alınan gəlirlər.

İkincisi, büdcənin xərclənməsi məcburi səlahiyyətlərinə yerinə yetirilməsi prinsipi üzrə həyata keçirilir. Bu, minimal dövlət standartlarının, müdafiə olunan büdcə maddələrinin müəyyənləşdirilməsi və s. yolu ilə yerinə yetirilir.

Gəlirlərin strukturuna gəldikdə isə, yalnız bəzi ölkələrdə yerli özünüidarəetmə orqanlarının vergi daxilolmaları onların ümumi gəlirinin 50%-dən çoxunu təşkil edir və yalnız ABŞ-ın bəzi bələdiyyələrində 80-90%-ə qədər ola bilər. Demək olar ki, bütün ölkələrdə yerli özünüidarəetmə orqanları müstəqil şəkildə yeni vergilər təyin edə bilməzlər. Nəzəri cəhətdən mümkün olan biləcək vergilər dövlət tərəfindən təyin olunur və dövlət tərəfindən hər bir vergi növü üzrə vergi bazası qeyd olunur. Beləliklə, yerli hakimiyyət orqanları yalnız nəzəri baxımdan mümkün olan vergi növünü təyin etmək və vergi dərəcələrini müəyyənləşdirmək hüququna malik olurlar. Bir sıra ölkələrdə, xüsusilə kontinental Avropa ölkələrində dövlət vergi dərəcələrinin yuxarı və aşağı həddini də müəyyən edir. Bununla yanaşı hətta bir ölkə daxilində belə, ayrı-ayrı ərazilərdə müxtəlif vergi qoyma variantlarına rast gəlinə bilər.

Ölkələr arasında fərqlər, əsasən, yerli bələdiyyələrin səərəncamında olan vergi növləri ilə fərqlənir. Yerli vergilər iki kateqoriyaya bölünə bilər:

- Məxsusi vergilər - verilmiş inzibati ərazi vahidi çərçivəsində tamamilə yerli büdcəyə daxil olur. Hər bir yerli özünüidarəetmə səviyyəsinə ayrı-ayrı vergi növləri aid edilə bilər (AFR, İtaliya, İspaniya bələdiyyələri torpaq vergisi və daşınmaz əmlak vergiləri toplamaqda müstəsna hüquqlara malikdirlər).

- Tənzimləyici vergilər - mərkəzi büdcə tərəfindən yerli orqanların xeyrinə və ya digər yollarla müxtəlif səviyyə büdcələri arasında bölüşdürülə bilər. Məsələn, Şimali Avropa ölkələrində yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət vergilərinin dərəcələrinə müəyyən faiz əlavə edə bilərlər.

Yerli vergiləri birbaşa (gəlir, torpaq və s.), dolayısı və digər (təməşalərdən, it sahiblərindən, nəqliyyat vasitələrindən yığımlar) vergilərə də ayırmaq olar.

Vergi gəlirləri yerli büdcələrin ən vacib mənbələrindən biri olsa da, yeganə mənbə deyildir. Digər bir vacib mənbə dövlət dotasiyaları və

subvensiyalardır. Dövlət dotasiyaları və subvensiyaları, hər şeydən əvvəl, vəsaitlərin yenidən bölüşdürülməsi və yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin tənzimlənməsi vəzifəsinə yerinə yetirir. Əksər hallarda ümumi dotasiyaların həcmi fiskal potensialdan, əhalinin sayından və göstəricilərin ölkə üzrə orta qiymətinə nisbətindən asılı olur. Orta hesabla yerli büdcələrə dövlət subsidiyaları onların gəlirlərinin 10-50%-ni (bəzi hallarda 80%-ə qədər) təşkil edir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarına dövlət transfertləri aşağıdakı qaydada həyata keçirilir:

- Vergi daxilolmalarının yenidən bölüşdürülməsi (vergi tarazlaşma sistemi);

- Ümumi təyinatlı subsidiyalar (dotasiyalar);

- Xüsusi məqsədli subsidiyalar (subvensiyalar).

Xüsusi məqsədli subsidiyaların payı demək olar ki, hər yerdə 10%-dən 50%-ə qədər təşkil edir və bu sahədə getdikcə azalma meyli müşahidə olunur.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının iqtisadi fəaliyyəti kifayət qədər müxtəlifliyə malik olsa da, həmişə, xüsusilə də Avropada çox ciddi rəqləntləşdirilmiş olur. Bu, belə bir nəzəri müddəə ilə bağlıdır ki, iqtisadi fəaliyyət yerli özünüidarəetmə orqanlarının əsas vəzifəsi deyildir. Lakin bununla belə, bələdiyyələr borc götürə bilər (ciddi nəzarət altında), öz müəssisələrini yarada bilərlər. Yerli özünüidarəetmə orqanları mülkiyyətlərindən istifadə edərək gəlir əldə edə bilər, kommersiya xarakterli müəssisələrin yaradılmasında iştirak edə bilərlər. Bələdiyyələr öz səlahiyyətləri çərçivəsində, xüsusilə nəqliyyat və kommunal təsərrüfat sahələrində pullu xidmətlər göstərilir.

Yerli büdcələrin xərc hissələri məqsədli təyinatına görə kapital qoyuluşlarına, cari xərclərə və borc öhdəliklərinin ləğvi üzrə xərclərə ayrılır. Xərclər, əsasən, mədəniyyət, təhsil, sosial təminat, səhiyyə, kommunal və digər xidmətlərə, yolların tikintisi və saxlanılması, ekoloji və inzibati xərclərə ayrılır. Yerli büdcələrin xərclərinin həcmi ölkənin iqtisadi və sosial həyatında yerli özünüidarəetmə orqanlarının rolunu əks etdirir.

19.4. Dövlət və bələdiyyə orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyəti

Dövlət idarəetməsi və yerli özünüidarəetmə daim qarşılıqlı əlaqədə olan və bir-birinə qarşılıqlı təsir göstərən institutlardır ki, bu da onların ictimai idarəetmə sistemində tutduqları yerləri və ictimai inkişafdakı rolları ilə şərtlənir. Bunların hər ikisi ictimai hakimiyyət forması olub, vahid məqsəd və vəzifələrə, eyni sosial təyinatla malik olması ilə xarakterizə olunurlar. Bir tərəfdən, dövlət bələdiyyələrin yaranması və inkişafı üçün təminatlar

yaşadığı, digər tərəfdən isə yerli özünüidarətmə orqanları vətəndaşların siyasi fəallığını və rifahını yüksəltməklə dövlətin demokratik prinsiplər əsasında inkişaf imkanlarını genişləndirirlər.

Bəzi müəlliflər belə hesab edirlər ki, yerli və mərkəzi hakimiyyət orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyət mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi dövlət idarəməsinin səmərəliliyinin yüksəldilməsinin vacib istiqamətidir. Bu zaman iki qrup problemlərin həlli nəzərdə tutulur.

Birinci qrup problemlər yerli özünüidarətmə sisteminin inkişafının dövlət tərəfindən təmin olunması ilə bağlıdır. Burada yerli özünüidarətmənin konstitusiyaya prinsiplərinin həyata keçirilməsi üçün zəruri olan siyasi, normativ-hüquqi, təşkilati, maliyyə-iqtisadi və inzibati idarətmə şəraitinin yaradılması nəzərdə tutulur.

İkinci qrup problemlər isə yerli özünüidarətmənin dövlət hakimiyyət sistemi ilə vəhdətinin, onun dövlət və əhali qarşısında cavabdehliyinin təmin olunmasından ibarətdir.

Hər iki qrup problemlərin həllinə şərait yaradan prinsiplərdən biri kimi dünya praktikasında dövlət hakimiyyət orqanları və yerli özünüidarətmə orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyəti və əməkdaşlığı qəbul edilmişdir. Bu prinsip yerli özünüidarətmə orqanlarının təşkilat prosesinin başa çatdırılmasında birgə fəaliyyəti və onların öz konstitusiyaya səlahiyyətlərinin reallaşdırılması üçün şəraitin yaradılmasını nəzərdə tutur. Dövlət orqanlarının yerli özünüidarətmə orqanları ilə əməkdaşlığı bələdiyyələrə verilən ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin reallaşdırılmasını təmin etmək üçün qaydaların işlənilməsi, hazırlanmasında, ərazilərin və yerli icmalarnın potensialının inkişafını təmin etmək üçün vacib olan minimal dövlət sosial standartların müəyyənləşdirilməsində və s. zəruri olur.

Bu gün dövlət idarətmə orqanları və bələdiyyələr arasında münasibətlərin formalaşdırılmasının bütün ölkələr üçün ümumi olan vahid mexanizmləri, hamı üçün məqbul hesab edilən vahid modeli mövcud deyildir. Müasir dövrdə ayrı-ayrı dövlətlərdə yerli özünüidarətmənin bu ölkənin siyasi, sosial-iqtisadi inkişaf səviyyəsi və tarixi ənənələri ilə bağlı özünəməxsus modelləri yaranmışdır. Dövlətlərin əksəriyyətinin bütövlükdə məqsəd, vəzifə və maraqlarının ümumiliyi baxımından oxşar inkişaf mərhələləri keçməsinin nəticəsində demək olar ki, bütün bu modellər çoxsaylı oxşar cəhətlərə malikdirlər. Lakin bununla yanaşı, onlara bir sıra özünəməxsus fərqli cəhətlər də xasdır. Ümumi cəhətləri yerli özünüidarətməyə verilən səlahiyyətlərin xarakterində, dövlət orqanları ilə bələdiyyələr arasında qarşılıqlı münasibətlər mexanizmlərinin oxşarlığında, yerli özünüidarətmənin həyata keçirilməsində görmək olar. Bu zaman prinsiplik məsələ bütün hallarda dövlətin yerli özünüidarətmə orqanlarının öz səlahiyyətlərini həyata keçirməsinə nəzarət hüququnu özündə

saxlamasından ibarətdir ki, bu da dövlət mexanizminin mühüm elementi olub dövlətin və yerli özünüidarətmənin fəaliyyətinin vəhdətini göstərir.

Yerli özünüidarətmənin dövlət idarətmə orqanları ilə qarşılıqlı münasibətlərinin mövcud modellərini üç əsas konsepsiyada birləşdirmək olar:

1. «Tərəfdaşlıq» modelində yerli özünüidarətmə və mərkəzi hakimiyyət orqanları arasındakı münasibətlərə ümumi məqsədlər güdən və əhaliyə müəyyən xidmətlər göstərən bərabər hüquqlu tərəfdaş münasibətləri kimi baxılır. Bu konsepsiya çərçivəsində yerli özünüidarətmə ilk növbədə «uyğun yerli icmanın özünüifadəsinin üzvi elementi» kimi başa düşülür ki, buna görə də yerli sakinlər «öz maraqları baxımından zəruri xidmətləri təşkil etmək» imkanı əldə edirlər. Bu model ABŞ, İsveçrə, Hollandiya kimi yerli icmaların birləşdirilməsi yolu ilə siyasi-hüquqi baxımdan «aşağıdan yuxarı» qurulan dövlətlər üçün xarakterikdir.

2. «Agent» modeli qarşılıqlı münasibətlərin tamamilə başqa xarakterini nəzərdə tutur. Bu modeldə dövlət və yerli özünüidarətmə orqanları arasındakı münasibətlərdə başlıca rol dövlətə məxsusdur. Yerli özünüidarətmə orqanlarına mərkəzi hakimiyyətin yerli səviyyədə agentləri kimi baxılır və bununla da onlar dövlət aparatının təbii davamı kimi çıxış edirlər (Almaniya). Lakin onlar təkcə dövlət məsələlərini deyil, həm də yerli əhalinin müəyyən maraqları və problemlərindən irəli gələn məsələləri də həll edirlər. Bu zaman dövlət yerli özünüidarətmə orqanlarının fəaliyyətinin səmərəliliyinin zəmanətçisi, bu və ya digər regionda siyasi, sosial-iqtisadi həyatın sabitliyinin amili kimi çıxış edir. Bununla da, yerli özünüidarətmənin yerlərdə idarətmə funksiyalarını həyata keçirmək üçün yalnız inzibati bir vasitə olduğunu və onun yerli nümayəndəliyi təmin etməkdən daha çox xidmətlər göstərməyə istiqamətlənmiş olduğunu vurğulayırlar.

3. «Qarşılıqlı əlaqə konsepsiyası» - yuxarıdakı modellərdən fərqli olaraq, bu model dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarətmə orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlərin tamamilə başqa xarakterini əks etdirir. Birincisi, bu modeldə qeyd edilir ki, fəaliyyət xarakterinin necəliyindən asılı olmayaraq, bu orqanlar bir-birinə münasibətdə müəyyən müstəqillik və sərbəstlik dərəcəsi ilə xarakterizə olunurlar. İkincisi, həm yerli özünüidarətmə orqanlarının, həm də dövlət hakimiyyət orqanlarının fəaliyyətində müəyyən qarşılıqlı asılılıq mövcuddur ki, bu da hər iki tərəfin müəyyən hakimiyyət səlahiyyətlərinə malik olması ilə müəyyən olunur. Bu isə onları bir-biri ilə danışıqlar əsasında kompromislər əldə etməyə və qarşılıqlı fəaliyyət göstərməyə vadar edir.

Bütövlükdə, yerli özünüidarətmənin və dövlət hakimiyyətinin qarşılıqlı fəaliyyəti və qarşılıqlı münasibətləri aşağıdakı prinsiplərə əsaslanır:

- yerli özünüidarəetmənin qanunla müəyyən edilmiş çərçivələrdə fəaliyyət göstərməsi;
- yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz səlahiyyətlərinə malik olması və bu səlahiyyətlər çərçivəsində müstəqilliyi;
- yerli özünüidarəetmənin öz səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün kifayət qədər resurslara malik olması.

Müasir dövrdə dövlət orqanları ilə bələdiyyələr arasında qarşılıqlı münasibətlərin aşağıdakı şərtlər daxilində formalaşdırılması tövsiyyə edilir: a) dövlət mənafehinin əsas götürülməsi şərti ilə dövlətlə bələdiyyələrin mənafehlərinin tam uzlaşdırılması; b) özünüidarəetmə orqanlarının muxtariyyəti, qanun çərçivəsində sərbəstliyi və dövlətin inzibati nəzarətinin minimallığı. Bu şərtlər əsasında formalaşan münasibətləri iki cür ümumiləşdirmək olar: təşkilati-hüquqi münasibətlər və maliyyə-iqtisadi münasibətlər. Bu münasibətlərin əsasında isə dövlət tərəfindən birtərəfli qaydada müəyyənəşdirilmiş və qəbul edilmiş aşağıdakı hüquqi sənədlər toplusu durur: ölkə konstitusiyası; mərkəzi və yerli hakimiyyət məsələləri üzrə qanunlar və digər qanunvericilik aktları; mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanları haqqında əsasnamələr; bələdiyyələrin nizamnamələri; yerli özünüidarəetmə və icra hakimiyyəti orqanlarının qarşılıqlı münasibətlərini tənzimləyən digər normativ-hüquqi aktlar. Konstitusiyaya dövlət və bələdiyyələr arasında səlahiyyətlərin və məsuliyyətin bölünməsinin ümumi prinsiplərini müəyyən edir, qanunlar və digər normativ sənədlər isə həmin münasibətləri dəqiqləşdirir və konkretləşdirirlər.

1. *Təşkilati-hüquqi münasibətlər.* Dövlətlə bələdiyyələr arasında təşkilati-hüquqi münasibətlər dövlət tərəfindən bələdiyyələrin fəaliyyətinin inzibati tənzimlənməsi nəticəsində meydana çıxır. Yerli özünüidarəetmə sahəsində həm mərkəzi, həm də yerli dövlət idarəetmə orqanları bir sıra inzibati tənzimləmə səlahiyyətlərinə malikdir ki, bu səlahiyyətlərdən bəzilərinin reallaşdırılması onlar arasında təşkilati-hüquqi münasibətlərin yaranmasına gətirib çıxarır. Dövlət hakimiyyət orqanlarının bu səlahiyyətlərinə aşağıdakılar daxildir: yerli özünüidarəetmə sahəsində hüquqi-normativ aktları qəbul etmək və onlara riayət olunmasına nəzarət etmək; yerli özünüidarəetmənin inkişafına, bu sahədə islahatlara dair dövlət proqramları qəbul etmək; yerli idarəetmə sahəsində dövlətin öhdəliklərinin həyata keçirilməsinə təminat yaratmaq; bələdiyyə qurumlarının yaradılması, birləşdirilməsi, yenidən təşkili və ya buraxılması, onların sərhədlərinin və adlarının dəyişdirilməsi qaydalarını müəyyənləşdirmək; dövlətlə bələdiyyələr, habelə ayrı-ayrı bələdiyyə qurumları arasında səlahiyyətlərin və fəaliyyət dairəsinin bölüşdürülməsi qaydalarını müəyyənləşdirmək; vətəndaşların yerli özünüidarəetmə hüquqlarının müdafiə etmək və tənzimləmək; bələdiyyə seçkiləri zamanı vətəndaşların seçki hüquqlarına dövlət zəmanətini təmin

etmək; bələdiyyələrin və onların vəzifəli şəxslərinin qanun pozuntularına görə məsuliyyətini müəyyənləşdirmək və tənzimləmək, onların fəaliyyətində qanunçuluğun qorunması üzərində dövlət nəzarətini həyata keçirmək; sərhədləni ərazilərdə, qapalı inzibati-ərazi vahidlərində, habelə dövlətin təhlükəsizliyi üçün xüsusi statusu olan digər ərazilərdə, müvafiq tarixi və digər ərazilərlə şərtlənən ayrıca ərazilərdə yerli özünüidarəetmənin təşkili xüsusiyyətlərini tənzimləmək; bələdiyyə qulluğunun hüquqi əsaslarını müəyyənləşdirmək; yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsi ilə əlaqədar inzibati hüquq pozuntuları məsələlərini tənzimləmək; bələdiyyələr və onların nizamnamələrinin qeydiyyatı üzrə qaydaları müəyyənləşdirmək; bələdiyyə orqanlarına seçkilərin hazırlanmasında və keçirilməsində iştirak etmək; bələdiyyələrin ərazilərində əsəyişin və əmin-amanlığın, vətəndaşların təhlükəsizliyinin, hüquq və azadlıqlarının, habelə qanuni mənafehlərinin qorunması; qanunların və hüquq qaydalarının gözlənilməsinə təmin etmək; digər yerli problemlərin həllində bələdiyyələrə köməklik göstərmək.

Bu deyilənlər dövlət hakimiyyətinin yerli özünüidarəetməyə təsirlərini xarakterizə edir, lakin qarşılıqlı fəaliyyət ikitərəfli münasibətlərlə xarakterizə olunduğu üçün yerli özünüidarəetmənin dövlət hakimiyyətinə təsir göstərmək imkanlarını da aydınlaşdırmaq lazımdır. Demək olar ki, bütün dövlətlərdə qanunvericiliyə görə yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət orqanları qarşısında qanunvericilik təşəbbüsü ilə çıxış etmək hüququna malikdir. Beləliklə, yerli özünüidarəetmə orqanları səlahiyyətinə aid edilən hər hansı bir məsələni həll etmək lazım gəldikdə idarəetmə subyekti kimi qanunvericilik təşəbbüsü ilə çıxış edir və onlar üçün lazımlı olan qanun layihəsini təklif edirlər. Bu zaman qanunla müəyyən edilir ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarının mürciətinə, o cümlədən qanun layihələrinə dövlət orqanları tərəfindən məcburi şəkildə baxılmalıdır.

Dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında qarşılıqlı təşkilati-hüquqi münasibətlər aşağıdakı vasitələrlə reallaşdırılır:

- yerli özünüidarəetməyə dair normativ-hüquqi aktların qəbul edilməsi;
- müvafiq və sazışların bağlanması;
- müvəqqəti və ya daimi fəaliyyət göstərən əlaqələndirmə, məsləhət, məşvərətçi və digər işçi orqanların yaradılması.

Təhlillər göstərir ki, dövlətlə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında münasibətlərdə əsas məncələrdən biri kimi səlahiyyət bölgüsü sahəsində qanunvericiliyin mükəmməl olmaması, bələdiyyələrin müstəsna səlahiyyətlərini müəyyənləşdirilməməsi çıxış edir. Səlahiyyətlərin bölgüsünün çətinliyi onunla əlaqədardır ki, bu orqanlar mahiyyətə funksional baxımdan birincis olub, eyni işləri yerinə yetirirlər. Bu mənada səlahiyyətlərin siyasi-hüquqi və idarəetmə baxımından rəşional bölgüsünün təşkili üçün əsas

rolunu həm də funksiyaların bölgüsünü nəzərdə tutan prinsiplərin müəyyənləşdirilməsi oynamalıdır.

Dövlət orqanları və yerli özünüidarə orqanları arasında səlahiyyət və funksiyaların bölgüsü aparılarkən bir sıra amillər, o cümlədən göstəriləcək fəaliyyət və ya xidmətin təsirinin yayıldığı ərazi, bu fəaliyyət nəticəsində üçüncü tərəflər üçün müəyyən zərər və ya faydaların yaranması da nəzərə alınmalıdır. Dövlət tərəfindən təklif olunan mal və xidmətlərin təsirinin yayıldığı ərazi onların növlərindən asılı olaraq fərqlənir. Öz əhəmiyyəti və həcminə görə bəzi məsələlər yerli ərazi birliklərinin sərhədləri və maraqları çərçivəsindən kənara çıxır ki, bunların həllini yerli özünüidarə orqanlarına həvalə etmək məqsədəuyğun deyildir. Bir sıra işlər də vardır ki, onların həyata keçirilməsində həm dövlət idarəetmə orqanları, həm də yerli özünüidarəetmə orqanları iştirak edirlər. Belə məsələlərin həllinə xüsusilə diqqətlə yanaşılmalı, konkret olaraq, hər bir sahədə dövlət orqanları və yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətləri dəqiq müəyyən olunmalıdır. Əks halda bu, dövlət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səlahiyyətlər uğrunda lazımsız və zərərli mübarizəyə, ya da mühüm əhəmiyyətli işlərin görülməməsi ilə bağlı məsuliyyətin bir-birinin üzərinə atılması ilə nəticələnən sonluğa gətirib çıxarar. Bu tip işlərin həyata keçirilməsində yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətinə iki tərəfdən yanaşmaq olar. *Birinci halda*, həyata keçiriləcək məsələ yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətlərinə aid edilir və belə işlərin icrasında onlar tamhüquqlu subyekt kimi çıxış edirlər. *İkinci halda* isə, yerli özünüidarə orqanları dövlət idarəetmə orqanlarının nümayəndələri kimi çıxış edir, qanunauyğun surətdə onlara həvalə edilən məsələləri həll edirlər.

Beynəlxalq təcrübədə yerli özünüidarəetmənin təşkilinin əsas prinsiplərindən biri onun müstəsna səlahiyyətlərinin müəyyənləşdirilməsindən ibarətdir. Bu, dövlət tərəfindən rəsmi şəkildə təminən və həyata keçirilməsinə təminat verilən səlahiyyətlərdir. Bələdiyyələr müstəsna səlahiyyətlərini dövlətin müəyyən etdiyi standartlara uyğun həyata keçirməli və buna görə məsuliyyət daşımalıdırlar. Xarici ölkələrdə bələdiyyələrin səlahiyyətləri müvafiq inzibati-ərazi vahidinin səviyyəsiindən asılı olaraq müxtəlifdir. Bununla belə, əksər ölkələrin yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyət sahəsinə daxil olan məsələləri bu cür sıralamaq olar: məişət tullantılarının toplanması və emalı, ərazinin abadlığı ilə bağlı xidmətlər, qaz, istilik, su təchizatı, kanalizasiya xidməti, ərazidaxili bəzi rabitə xidmətləri, yanğınsöndürmə xidməti, ictimai nəqliyyat, istehlak mallarının ekoloji təmizliyi və qiymətləndirilməsinə qismən nəzərət, mərasim xidmətləri və qəbiristanlıqların saxlanılması və s.

Qeyd edək ki, səlahiyyətlərin dinamik xarakterini və dövlət modelinin dəyişməsinin dinamikliyini nəzərə alaraq, səlahiyyətlərin bölgüsü prinsipi

daimi proses olub dövlətdaxili münasibətlərin inkişafı ilə müəyyən olunur. Buna görə də məsələnin birdəfəlik və həmişəlik həllini tapmaq olduqca çətin işdir. Optimal həlli tapmaq üçün səlahiyyətlərin daim yenidən bölünməsinə tələb edən belə vəziyyətlərdə müasir idarəetmə praktikasında subsidiarlıq prinsipindən istifadə olunur. Səlahiyyət bölgüsü sahəsində *subsidiarlıq prinsipi* dedikdə, nəzərdə tutulur ki, dövlət hakimiyyət orqanları yalnız o funksiyaları öz üzərinə götürməlidirlər ki, bu funksiyaları yerli özünüidarəetmə orqanları yerinə yetirmək imkanına malik olmasınlar. Strateji baxımdan gələcəkdə Azərbaycanda dövlət hakimiyyət orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səlahiyyət bölgüsündə subsidiarlıq prinsipinin tətbiqini ən vacib məsələlərdən biri hesab etmək lazımdır.

2. *Maliyyə-iqtisadi münasibətlər*. Dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasındakı münasibətlərin ikinci forması maliyyə-iqtisadi münasibətlərdir. Əgər təşkilati-hüquqi münasibətlər dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında əlaqələrin ümumi strukturunu və ya sistemini yaradırsa, maliyyə-iqtisadi münasibətlər bu sistemin fəaliyyətinin maddi təminatçısı funksiyasını həyata keçirirlər. Hansı formal statusa və hansı səlahiyyətlərə malik olmasına baxmayaraq, əgər yerli hakimiyyət kifayət qədər maddi-maliyyə resurslarına malik deyilsə, real olaraq müstəqil idarəetmə hakimiyyətinə çevrilə bilməz. Təcrübə göstərir ki, idarəetmə səviyyələri arasında münasibətlərdən ən mühümə, məhz maliyyə-iqtisadi münasibətlərdir və idarəetmə səviyyələrinin bir-birindən müstəqillik dərəcəsi maliyyə-iqtisadi münasibətlərdə özünü daha çox büruzə verir.

Bu münasibətlər mərkəzi hakimiyyət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında funksiya və səlahiyyətlərin bölüşdürülməsindən sonra həyata keçirilən gəlir mənbələrinin müəyyənləşdirilməsi prosesində baş verir. Mərkəzi hakimiyyət çox vaxt maliyyə mənbələrini əlində toplamağa və bunlardan yerli özünüidarə orqanlarına qarşı təsir vasitəsi kimi istifadə etməyə çalışır. Xüsusilə yeni qurulan bələdiyyələr maliyyə mənbələrinə daha çox ehtiyac hiss etdikləri üçün, bu halda istər-istəməz dövlətin təsir dairəsinə düşərək ondan asılı olurlar.

Dövlət və bələdiyyə orqanları arasındakı maliyyə münasibətlərində şaquli fiskal disbalans (mərkəzi və yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə vəsaitlərinin həcmi ilə səlahiyyətlərin bölgüsü prosesində onlara verilən vəzifə və funksiyaların həcmi arasında olan uyğunsuzluq) yaranmasını deyə, mərkəzi hakimiyyət, bir qayda olaraq, yerli özünüidarəetməni vəzifə və səlahiyyətlərinə görə gəlir mənbələri ilə təmin etməlidir. Başqa sözlə desək, bələdiyyələrə ayrılan maliyyə vəsaitləri onların konstitusiyaya və qanunvericilikdə nəzərdə tutulan səlahiyyətlərinə uyğun olmalıdır. Təsədüfi deyil ki, bu prinsip yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasında da öz əksini tapmışdır.

Bələliklə, dövlət və yerli özünüidarətmə orqanları arasında maliyyə əlaqələrinin iki tərəfi vardır. Bunlardan birincisi vəzifələrin, digəri isə resursların bölüşdürülməsi ilə əlaqədardır. Eyni mənanı xərc və gəlirlərin bölgüsü şəklində də ifadə edə bilərik. Çünki hər bir vəzifənin yerinə yetirilməsi müəyyən maliyyə sərfinə gətirib çıxarır. Təbii ki, ictimai xidmətlərin dövlət və bələdiyyələr arasında bölüşdürülməsi, onların reallaşdırılması üçün lazım olan maliyyə vəsaitlərinin də bölüşdürülməsini məcburi edir. Ona görə də idarəetmə səviyyələri arasında gəlir bölgüsünü hansı meyarlarla görə və necə həyata keçirmək, başqa sözlə gəlir bölgüsünün ən rasionallıq formasını necə əldə etmək kimi suallar tədqiqatçıları daim narahat etmişdir. Ədəbiyyatda bu məsələlərlə bağlı “maliyyə federalizmi” və ya “maliyyə qeyri-mərkəzləşdirilməsi” kimi terminlərdən istifadə edilir.

Dövlət və yerli özünüidarətmə orqanları arasında maliyyə-iqtisadi münasibətlərin tənzimlənməsinin ilkin pilləsi onlar arasında xərclərin bölgüsündən ibarətdir ki, bu da bilavasitə əhaliyə göstərilməli olan xidmətlərin bu hakimiyyət səviyyələri arasında bölgüsü ilə bağlıdır. Dövlət və yerli özünüidarətmə orqanları arasında xidmət bölgüsü (maliyyə termini ilə desək, xərc bölgüsü) iqtisadi və ənanəvi (praktik) meyarlara görə həyata keçirilir. Xidmətlərin iqtisadi meyara görə bölgüsü xidmətin yayıldığı sahə və onun yaratdığı xarici effekti, xidmətlərə olan tələbatın optimal səviyyəsinin müəyyən edilməsini, bunun nəticəsi olaraq həmin ərazilərdə istehsal vahidlərinin yaradılmasını və bu zaman resurslardan optimal istifadə olunmasını nəzərdə tutur. Ənanəvi meyara görə isə ümumdövlət miqyasında bölünməzlik və məhrum edilməzlik əlamətlərinə malik müdafiə, diplomatiya, milli təhlükəsizlik və başqa xidmətlərin mərkəzi hökumət, bölgə miqyaslı yarımictimai məhsulların isə yerli özünüidarətmə orqanları tərəfindən istehsal məqsəduyğun hesab edilir.

Dövlət idarəetmə orqanları və yerli özünüidarətmə orqanları arasında maliyyə əlaqələrinin digər tərəfi isə gəlirlərin bölüşdürülməsidir. Mərkəzi orqanlarla yerli özünüidarətmə orqanları arasında gəlir bölgüsünün ədalətli və rasionallıq əsaslarla aparılması bələdiyyələrin müstəqil bir qurum kimi fəaliyyətinin təməl maliyyə şərtidir. Yerli özünüidarətmə orqanları yerli səviyyədə xidmət göstərən qurumlar kimi qanunla onlara tapşırılmış və dövlət orqanları tərəfindən həvalə edilmiş işlərin həyata keçirilməsi üçün müəyyən məsrəflər çəkməlidirlər. Bu məsrəfləri ödəmək üçün yerli özünüidarətmə orqanlarına müvafiq gəlir mənbələri də ayrılmalıdır. Həmin gəlirlər dövlət tərəfindən yerli özünüidarətmə orqanlarının üzünə qoyulan xərcələri müənasib olmalı, başqa sözlə, onların ödənilməsinə kifayət etməlidir. Əks halda, yerli özünüidarətmə orqanları borclardan və dövlət orqanlarının yardımlarından asılı vəziyyətə düşə bilər ki, bu da onların müstəqilliyi, hətta mövcudluğu üçün təhlükəlidir.

Dövlət idarəetmə və yerli özünüidarətmə orqanları arasında xərclərin bölgüsündə olduğu kimi, gəlirlərin bölgüsündə də müəyyən daşqı qaydalarla tənzimlənən, əksər ölkələr tərəfindən qəbul edilmiş vahid bir sistemin olduğu söyləmək çətindir. Belə vəziyyətin yaranmasının başlıca səbəbi bu ölkələr arasında bir sıra tarixi inkişaf, dövlət quruluşunun xüsusiyyətləri ilə bağlı milli gəlir səviyyəsində və mərkəzləşdirmə səviyyəsində müəyyən fərqlərin olmasıdır.

Gəlirlərin bölüşdürülməsi zamanı diqqət mərkəzində olmalı mühüm problemlərdən biri də gəlir mənbələrinin müxtəlif ərazilər arasında qeyri-bərabər paylanmasıdır. Bir ərazinin digərindən iqtisadi inkişaf səviyyəsinə və ya əlverişli təbii şəraitə görə üstün olması coğrafi və tarixi amillərlə bağlıdır. Belə vəziyyətin yaranması yerli özünüidarətmə orqanlarının fəaliyyətindən asılı deyil. Ona görə də gəlirlərin bölgüsü zamanı dövlət digər yerli özünüidarətmə vahidlərinin hüquqlarını pozmadan iqtisadi cəhətdən zəif ərazilərin gəlir mənbələrinin möhkəmləndirilməsinə çalışmalıdır. Bu məsələ, əsasən, dövlət yardımlarının köməyi ilə həyata keçirilir. Hesab olunur ki, yerli özünüidarətmə qurumlarının dövlət yardımları alması iki növ yerli əhəmiyyətli problemlərin olması ilə bağlıdır. Bunlar yerli özünüidarətmə orqanlarının nəzarət dairəsindən kənarında olan amillər və onların nəzarət dairəsində olsa da, bəzi siyasi məsələlərə görə öhdəsindən gələ bilmədikləri problemlərdir. Yerli özünüidarətmə orqanlarının nəzarət dairəsindən kənarında olan amillərə misal olaraq, gəlir mənbələrinin ərazilər arasında qeyri-bərabər paylanmasını və yerli orqanların fəaliyyətləri nəticəsində yaranan bəzi «xarici effektləri» göstərmək olar. İkinci növ problemlərə isə yerli özünüidarətmə orqanlarına verilən vergi və ödənişlərin elastiklik əmsalının aşağı olması və borclanma imkanlarının məhdudlaşdırılmasını aid etmək olar. Bələliklə, yerli özünüidarətmə orqanlarının onların fəaliyyətindən asılı olmayaraq qarşılaşdıqları problemlərin yaratdığı xərcləri müəyyən qədər ödəmək üçün dövlət yardımları alması xüsusi əhəmiyyət kəsb edir.

Dövlət hakimiyyət orqanları bələdiyyələrlə normal maliyyə-iqtisadi münasibətlərin yaranmasına gətirib çıxaracaq bir sıra səlahiyyətlərə malikdirlər. Bunlar aşağıdakılardır: dövlət mülkiyyəti obyektlərinin bələdiyyə mülkiyyətinə verilməsi qaydalarını müəyyənəlmək; ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərini bələdiyyələrə vermək, bu səlahiyyətləri həyata keçirmək üçün zəruri maliyyə vəsaiti ayırmaq, verilmiş dövlət səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsinə nəzarət etmək; minimal dövlət sosial standartları müəyyənəlmək və onların həyata keçirilməsini təmin etmək; dövlət büdcəsi ilə bələdiyyə büdcələri arasında münasibətləri tənzimləmək və minimal yerli büdcələrin balanslaşdırılmasını təmin etmək; dövlət hakimiyyət orqanlarının

qərarları əsasında bələdiyyələrdə yaranan əlavə xərcləri ödəmək; bələdiyyələrin maliyyə müstəqilliyinə dövlət zamanatını təmin etmək.

Dövlətə bələdiyyələr arasında maliyyə əlaqələri aşağıdakı sahələrdə baş verir: 1) maliyyə sistemində aid qanunvericilik sahəsində; 2) büdcələrarası (mərkəzi və yerli) münasibətlər sahəsində.

Azərbaycanda dövlət və bələdiyyələr arasında maliyyə qanunvericiliyi sahəsində əlaqələr parlament tərəfindən bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyətini müəyyənləyən və əsaslandırılan hüquqi normaların - qanunların verilməsi və bələdiyyələrin öz fəaliyyətlərini bu qanunlara uyğun surətdə qurması şəklində baş verir. Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyətinin tənzimlənməsi sahəsində qanunvericiliyə görə bu resurslar bələdiyyələrə dövlət tərəfindən qanunvericiliklə müəyyənləşdirilən minimal dövlət sosial standartlarına uyğun və minimal büdcə təminatı normativləri əsasında verilməlidir.

Yerli büdcələrin minimal zəruri xərcləri minimal büdcə təminatı normativləri əsasında müəyyən edilməlidir (minimum yerli büdcə - yerli büdcənin gəlir və xərclərinin ehtiva etməsi şərtlərindədir, bu zaman gəlirlər minimal büdcə təminatı normativləri ilə müəyyən olunmuş yerli büdcənin minimum zəruri xərclərini ödəməyə kifayət etsin). Ona görə də ümumdövlət sosial standartları və minimal büdcə təminatı normativlərinin qəbul olunması tələb olunur.

Vacib məsələlərdən biri bələdiyyələrə borcalma imkanlarının yaradılması ilə bağlıdır. Yerli özünüidarəetmənin kreditləşdirilməsi üçün dövlət siyasətinin işlənilməsi və investisiyalar üçün əlverişli şəraitin yaradılması maliyyə-iqtisadi münasibətlərin mühüm tərəflərindən biridir.

Dövlət orqanları ilə bələdiyyələr arasındakı münasibətlərin mühüm tərəflərindən biri də yerli özünüidarəetməyə verilən konstitusiya zamanatlarının təmin olunmasından ibarətdir. Bələdiyyələrin hüquqlarının məhdudlaşdırılması, qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş hallar istisna olmaqla, qadağan olunur. Bələdiyyə əhalisinin öz iradəsini birbaşa ifadə etməsi yolu ilə qəbul etdikləri və bələdiyyənin vəzifəli şəxslərinin öz səlahiyyəti daxilində qəbul etdikləri qərarların bələdiyyə ərazisində yerləşən, mülkiyyət növündən asılı olmayaraq, bütün idarə, müəssisə və təşkilatlar, habelə dövlət hakimiyyətinin yerli orqanları tərəfindən yerinə yetirilməsi məcburidir. Bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin qərarları yalnız onların özləri və ya məhkəmə tərəfindən ləğv edilə bilər. Bu qərarların yerinə yetirilməsinə və ya tələb olunan səviyyədə yerinə yetirilməsinə görə qanunvericiliklə məsuliyyət nəzərdə tutulur. Bələdiyyə orqanlarının və vəzifəli şəxslərinin müraciətlərinə dövlətin hakimiyyət orqanları, vəzifəli şəxsləri, həmin müraciətin göndərildiyi bütün idarə, müəssisə və təşkilatlar mütləq bir ay müddətində baxmalıdırlar. Bütün

bu zamanatların təmin olunması səmərəli qarşılıqlı münasibətlərin formalaşdırılmasına imkan verə bilər.

Dövlətə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səmərəli qarşılıqlı münasibətlər sisteminin formalaşdırılması üçün yerli özünüidarəetmələrə bəyan olunmuş deyil, məhz real zamanatların təmin olunması tələb olunur. Bu baxımdan ən səmərəli, həm siyasi, həm də iqtisadi baxımdan faydalı tədbirlərdən biri dövlət hakimiyyət orqanlarının yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafı ilə bağlı qəbul etdiyi qərarların işlənilməsi və hazırlanması və qəbulu prosesində bələdiyyələrin nümayəndələrinin iştirakının təmin olunmasıdır. Bu işi bələdiyyə birliklərinin köməyi ilə həyata keçirmək mümkündür. Bələdiyyə birlikləri yerli özünüidarəetmə orqanlarına öz ümumi problemlərini daha dəqiq formalaşdırmağa və dövlət orqanlarının diqqətinə çatdırmağa, dövlət hakimiyyət orqanlarına isə dövlətin yerli özünüidarəetmə sahəsində bələdiyyələrlə birgə razılaşdırılmış dövlət siyasətinin işlənilməsi və hazırlanmasına və birliyin bütün üzvlərinə eyni vaxtda müraciət etməsinə imkan yaradır. Bu baxımdan, ölkədə bütün bələdiyyə qurumlarının maraqlarının müdafiəsini təşkil etmək və onların nümayəndəliyini təmin etmək üçün son dövrlərdə yaradılmış şəhər, qəsəbə, kənd bələdiyyələrinin milli birliklərinin (assosiasiyaların) yaradılmasının mühüm əhəmiyyəti olacaqdır. Dövlət hakimiyyət orqanları üçün də bələdiyyə birlikləri yerli özünüidarəetmə haqda razılaşdırılmış dövlət siyasətinin işlənilməsi və onun bütün üzvlərinə eyni vaxtda müraciət etməsinə imkan verə bilər.

Dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasındakı qarşılıqlı münasibətlərin inkişafı və yerli özünüidarəetmə sahəsində dövlət siyasətini formalaşdırmaq baxımından ölkə Prezidentinin, Nazirlər Kabinetinin, Milli Məclisin yanında yerli özünüidarəetmə surallarının yaradılmasına da böyük ehtiyac vardır. Strateji səmərəlilik baxımından tələb olunur ki, dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasındakı münasibətlər, xüsusilə dövlət hakimiyyətinin yerli özünüidarəetməyə təsiri planlı və proqnozlaşdırıla bilən xarakter daşıсын. Belə bir imkan dövlət hakimiyyət orqanlarına yerli özünüidarəetməyə yardım sahəsində dövlət proqramlarının qəbul olunmasına və reallaşdırılmasına şərait yaradır.

Bütövlükdə, dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyəti çox mühüm və əhatəli problemdir və cəmiyyətin həyat fəaliyyətinin bütün siyasi, sosial-iqtisadi, maliyyə və digər tərəflərini əhatə edir. Dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasındakı qarşılıqlı fəaliyyət mexanizminin, səmərəli qarşılıqlı münasibətlər sisteminin qurulması aşağıdakıları nəzərdə tutmalıdır:

- dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında münasibətlərin qarşılıqlı əməkdaşlıq, hörmət və məsuliyyət, qanunçuluğa əməl olunması, maraqların razılaşdırılması prinsipləri əsasında qurulması;

- dövlət hakimiyyət orqanları tərəfindən yerli özünüidarəetmənin inkişafına, onun müstəqilliyinə zəmanətlərin təmin edilməsinə yardım edilməsi, onlara təşkilati və digər dəstəyin verilməsi;

- bələdiyyə qurumlarının maraqlarına toxunan məsələlər barədə qərar qəbul olunarkən yerli özünüidarəetmə orqanlarının rəyinin nəzərə alınması;

- yerli özünüidarəetmə orqanları ilə dövlət hakimiyyət orqanları arasında münasibətlərin məsələlərin həlli üçün paritet əsaslarla razılaşdırıcı komissiyaların yaradılması imkanının olması;

- dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanlarının müqavilələr bağlamaq, daimi və ya müvəqqəti fəaliyyət göstərən birgə əlaqələndirmə, məsləhət və digər işçi orqanlar yaratmaq hüququ və s.

Belə bir qarşılıqlı fəaliyyət sisteminin yaradılması məsələsi aşağıdakılar vasitəsilə daha səmərəli həll oluna bilər:

- yerli özünüidarəetmənin müstəsna səlahiyyətlərinin formalaşdırılması;

- dövlət hakimiyyət orqanlarının strukturunun təkmilləşdirilməsi və yerli özünüidarəetməyə səmərəli yardım sisteminin yaradılması;

- dövlət və bələdiyyə idarəetməsinin peşəkarlaşdırılması, bələdiyyələrə hüquq, idarəetmə, iqtisadiyyat sahələrində yeni idarəçilik və təsərrüfatçılıq şəraitini nəzərə almaqla hazırlanmış mütxəssislərin cəlb olunması;

- yerli özünüidarəetmənin real inkişafını təmin edəcək sabit maliyyə-iqtisadi əsasların formalaşdırılması və möhkəmləndirilməsi;

- bələdiyyə qurumlarının ərazilərinin optimallaşdırılması, yerli özünüidarəetmənin modellərinin və strukturunun təkmilləşdirilməsi;

- dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səlahiyyətlərin müəyyənləşdirilməsi;

- bəzi dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə həvalə olunması;

- dövlət səlahiyyətlərinin reallaşdırılmasına zəmanətlərin təmin olunması;

- ərazilərin iqtisadi və sosial inkişafı sahəsində bərabər başlanğıc şəraitin və bələdiyyə iqtisadiyyatını stimullaşdırmaq üçün bərabər imkanların yaradılması;

- bələdiyyələrin iqtisadi potensialının artırılması və s.

19.5. Azərbaycanca yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşması və inkişafı

Təəssüf ki, Azərbaycanda bu günə qədər yerli özünüidarəetmə ənənələrinin qədim tarixi inkişafı ilə bağlı geniş tədqiqatlar aparılmamışdır. Müasir yerli özünüidarəetmə orqanlarına bənzər qurumlar isə Azərbaycan ərazisində bir sıra məhdudiyətlərlə XIX əsrin sonlarından yaradılmağa başlamışdır. İlk dəfə 1878-ci ildə yerli özünüidarəetmə orqanları yaratmağa imkan verən "Şəhər əsasnaməsi" (1870-ci ildə qəbul olunub) Bakıda bəzi məhdudiyətlərlə tətbiq olundu. Yerli özünüidarəetmə orqanı kimi Şəhər Duması, onun icra orqanı kimi Şəhər Bələdiyyə Rəisi və 6 üzvdən ibarət Şəhər Bələdiyyə İdarəsi yaradıldı. Şəhər Duması 4 il müddətinə seçilirdi və deputatlar öz fəaliyyətlərini ictimai əsaslarla həyata keçirirdilər. Seçkilərdə iştirak etmək üçün əmlak senzi müəyyən olunmuşdu ki, bu da şəhərin 92.600 sakinindən 4300-nə (4,6%) seçki hüququ verirdi. Bələdiyyə şəhərin abadlaşdırılması, bazarların təşkili, yerli ticarət, səhiyyə, xalq maarifi, yəngindən mühafizə məsələlərini nəzarət edirdi. Bələdiyyənin işləri könüllü və məcburi işlərə bölünürdü. Könüllü işlər şəhər abadlığı ilə bağlı məsələlər, məcburi işlərə isə dövlət idarələrinin, polis, həbsxana qoşununun maliyyəyələşdirilməsi aid idi. Şəhər Dumasının bələdiyyənin vəzifəli şəxslərini qubernatorun təsdiqi ilə təyin etmək, vergi və rüsumları müəyyən etmək, bələdiyyə mülkiyyətinə rəhbərlik, büdcəyə nəzarət etmək kimi hüquqları var idi. Şəhər idarələri qubernator və Daxili İşlər Nazirinin sərə nəzarəti altında idi. Onlar ənkinci qanunauyğunluq, hətta məqsəduyğunluq baxımından çıxış edərək bələdiyyələrin qərarlarını ləğv edə bilərdilər.

1892-ci ildə yeni "Şəhər əsasnaməsi" qəbul edildi. Bu əsasnamədə əvvəlkinə nisbətən bəzi dəyişikliklər edilmişdi. Qubernatorların səlahiyyəti bir qədər də artırılmış, seçki hüququ isə daha da məhdudlaşdırılmışdı. Belə ki, 1893-cü ildə Bakı şəhərinin 112.253 sakinindən yalnız 1003-ü və ya 1%-dən azı seçki hüququna malik idi. 1897-ci ildə "Şəhər əsasnaməsi" Gəncəyə (Yelizavetpol) da tətbiq olundu. Bakı Dumasına 72, Gəncə Dumasına 54 deputat seçilirdi. Azərbaycanın bəzi şəhərlərində də, o cümlədən Şamaxı, Şəki, Şuşa, Ordubad, Naxçıvan, Quba və Lənkəranda məhdud ictimai idarəetmə tətbiq olundu. Bu şəhərlərdə seçki yolu ilə yaranan "şəhər idarəsi" şəhər başçısı və 12-15 müvəkkildən ibarət idi. Beləliklə, çar Rusiyası dövründə həyata keçirilən islahat cəhdlərinin və 1918-1920-ci illərdə Azərbaycan Demokratik Respublikasının qısa təcrübəsinin Azərbaycan ictimaiyyətinə təsiri də güclü olmamışdır.

Sovet hakimiyyəti qurulduqdan sonra bütün SSRİ-də olduğu kimi, Azərbaycanda da yerli özünüidarəetməni yerli sovetlər həyata keçirməyə

başladı. 1936-cı il SSRİ Konstitusiyasına görə yerli hakimiyyət yerli sovetlərə məxsus idi. Yerli sovetlər rayonlarda, şəhər və kəndlərdə ümumi, birbaşa, gizli seçkilər yolu ilə formalaşdı. Yerli sovetlər əvvəllər 2 il, 1978-ci ildən 2,5 il, 1990-cı ildən isə 5 il müddətinə seçilirdilər. Sovetlər öz icrayə komitələrini yaratmaq hüququna malik idilər. Sovetlərin bütün fəaliyyəti icrayə komitələrinin üzərinə düşürdü. Yerli əhəmiyyətli əksər işləri yerli sovetlərin icrayə komitələri həyata keçirirdi, əslində bu orqanlar haqiqi yerli özünüidarəetmə qurumları ola bilmədilər. SSRİ-də qəbul edilmiş demokratik mərkəziyyət prinsipi dövlət hakimiyyətinin sət mərkəzləşməsi və mərkəzləşməsinə əsaslanırdı ki, bu da əsl özünüidarəyə heç bir şərait yaratmırdı. Bundan başqa, yerli sovetlərin icrayə komitələri təkcə onları seçən sovetlərə deyil, əslində həm də yuxarı sovetlərin icrayə komitələrinə və yerli partiya təşkilatlarına tabe edilmişdi. Yuxarı sovetlərin icrayə komitələrinin qərarlarının icrası aşağılar üçün məcburi idi. Aşağı sovetlərin icrayə komitələrinin qərarları yuxarı orqanlar tərəfindən qanunauyğun olmadıqda ləğv edilə bilərdi. Yerli hakimiyyət faktiki olaraq sovetlərin deyil, partiya orqanlarının əlində cəmləşmişdi. Azərbaycan Respublikasında sovetlərə son seçkilər 1990-cı ildə olmuşdur. 1995-ci ildə yeni Konstitusiyanın qəbulu ilə əlaqədar bu orqanların fəaliyyətinə son qoyulmuşdur.

Beləliklə, Azərbaycanda müxtəlif dövrlərdə yerli özünüidarəetmə institutu və ya buna bənzər qurumlar mövcud olsa da, yalnız 1991-ci ildə yenidən müstəqillik əldə etdikdən sonra ölkəmiz əsl demokratik dəyərlərə malik yerli özünüidarəetmə institutunu yaratmaq imkanı əldə etmiş, 12 noyabr 1995-ci ildə qəbul olunmuş Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası isə bu imkanı reallığa çevirmişdir. Yerli demokratiyanın həyata keçirilməsinə zəmin yaradan və siyasi-iqtisadi cəhətdən müstəsna əhəmiyyət kəsb edən yerli özünüidarəetmə orqanlarının - **bələdiyyələrin** yaradılması Konstitusiyada öz əksini tapmışdır¹. Konstitusiyada demokratik prinsiplərin, insan hüquq və azadlıqlarının geniş əks olunması cəmiyyətimizdə yerli demokratiyanın inkişafına və insanların özünüidarəetmənin mütərəqqi formalarından istifadəsinə şərait yaratmışdır. Azərbaycan Xalqınası Ümummilli Lideri Heydər Əliyev respublikamızda yerli özünüidarəetmə sisteminin yaradılmasının əhəmiyyəti və bunun yerli məsələlərin həllinin demokratik prinsipi olması barədə 12 dekabr 1999-cu il tarixdə bələdiyyə seçkiləri ilə əlaqədar xalqa müraciətində qeyd edirdi ki, «Bələdiyyə seçkiləri Azərbaycanda gedən demokratiya prosesinin böyük bir hissəsi, böyük bir qoludur. Demokratik, hüquqi dövlət, dünyəvi dövlət qurmaq prosesinin bir hissəsi, bir sahəsidir. Biz Azərbaycanda tam müstəqil yerli özünüidarəetmə

orqanları yaradırdıq. Bu həm demokratiyanın inkişafı deməkdir, eyni zamanda ölkəni idarə etməkdə vətəndaşlarımızı imkanlar yaradılmasının göstəricisidir»¹.

Konstitusiyada yerli özünüidarəetməyə ayrıca bir fəsil (IV bölmə, IX fəsil) həsr edilmişdir ki, burada bələdiyyələrin işinin təşkilinə, səlahiyyətlərinə, qərarlarının icrasına və müstəqilliyinin təminatına dair maddələr (m.142-146) öz əksini tapmışdır. Konstitusiyada bələdiyyələrin mülkiyyət hüququ (m.13) tanınmış, onun toxunulmazlığına, müdafiəsinə zəmanət verilmiş, bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlərin verilməsi imkanları müəyyənləşdirilmişdir. «Bələdiyyələrə qanunvericilik və icra hakimiyyətləri tərəfindən əlavə səlahiyyətlər də verilə bilər. Bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün bələdiyyə üzrə müvafiq zəruri maliyyə vəsaiti də ayrılmalıdır. Bələdiyyələrin həyata keçirilməsinə müvafiq olaraq qanunvericilik və icra hakimiyyətləri nəzarət edirlər»².

1999-cu ildə «Bələdiyyələrin statusu haqqında» və «Bələdiyyələrə seçkilərin qaydaları haqqında» Azərbaycan Respublikasının qanunları qəbul edilmiş, 12 dekabr 1999-cu il tarixdə ölkədə keçirilən ilk bələdiyyə seçkilərində əhalinin birbaşa iştirakı təmin olunmaqla 27 min nəfərdən artıq bələdiyyə üzvü seçilmiş və 2667 yeni yerli özünüidarəetmə orqanları təşkil edilmişdi. Bu orqanlarda 25 min nəfərə yaxın müxtəlif peşə sahibləri bələdiyyə qulluğuna qəbul olunmuşdu. 17 dekabr 2004-cü ildə növbəti bələdiyyə seçkiləri keçirilmiş, 2731 bələdiyyəyə 20356 nəfər üzv seçilmişdir. 23 dekabr 2009-cu il tarixdə isə üçüncü bələdiyyə seçkilərində 1718 bələdiyyəyə 15500 nəfərdən yuxarı üzv seçilmişdir.

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin normativ-hüquqi bazasını ölkə Konstitusiyası, bələdiyyə sahəsindəki qanunlar, yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası təşkil edir. Ötən müddət ərzində «Bələdiyyə qulluğu haqqında», «Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında», «Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında», «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» «Bələdiyyə üzvünün statusu haqqında», «Yerli (bələdiyyə) vergi və ödənişlər haqqında» və s. çoxsaylı qanunlar qəbul edilmiş, Azərbaycan Respublikasının müxtəlif qanun məəcəllərinə (Torpaq, Su, Seçki, Vergi, İnzibati Xətalər, Mülki və s.) bələdiyyələrlə bağlı müddəalar daxil edilmişdir. Qanunvericilikdə yerli özünüidarəetmənin mühüm məsələləri öz əksini tapmışdır ki, bura yerli büdcələrin formalaşması, təsdiqi və icrasını, yerli vergi və ödənişlərin müəyyən edilməsini, yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarının, yerli

¹ Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, maddə 142, bənd I

¹ «Azərbaycan» qəzeti, Azərbaycan Respublikasının Prezidenti H.Əliyevin Azərbaycan xalqına müraciəti, 11 dekabr 1999-cu il

² Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, maddə 144, bənd II

iqtsadi inkişaf proqramlarının, yerli ekoloji proqramların işlənilməsi və reallaşdırılmasını və s. aid etmək olar¹.

«Bələdiyyələrin statusu haqqında» qanun bələdiyyələrin hazırlanmasını prinsiplərini, rolunu, yerli özünüidarətinin hüquqi, iqtisadi və maliyyə əsaslarını, onun həyata keçirilməsinə dövlət təminatlarını müəyyənləşdirir. Qanuna görə, bələdiyyələr - qanunla müəyyən edilmiş ərazi hüdudları daxilində yerli özünüidarətmə formasıdır. Bələdiyyələrin öz mülkiyyəti, yerli büdcəsi, seçkili bələdiyyə orqanları olur və qanunvericiliklə səlahiyyətlərinə aid edilmiş yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil surətdə həll edirlər.

Qeyd etmək lazımdır ki, bu gün respublikamızda yerli özünüidarətmənin normal fəaliyyəti üçün kifayət qədər normativ-hüquqi baza yaradılmışdır. Qanunvericiliyin təhlili göstərir ki, Azərbaycanda yerli özünüidarətmənin təşkili bütövlükdə Avropa Xartiyasında əks olunmuş prinsiplərə və beynəlxalq normalara uyğundur. Lakin Xartiyada deyildiyi kimi, ölkədə yerli özünüidarətmənin mövcudluğu haqqında yalnız qanunvericilikdə bu hüququn öz əksini tapması ilə deyil, həm də onun həyata keçirilməsi üçün real imkanın olduğu halda danışmaq mümkündür ki, bu da verilmiş hüququn həyata keçirilməsi üçün 1) mexanizmlərin, 2) imkanların və 3) şüurlu iradənin olmasını nəzərdə tutur.

Birinci şərt, yerli məsələlərin həllində öz hüquqlarını reallaşdırmaq üçün əhali tərəfindən yaradılmış orqanların, iradəsini birbaşa ifadə etmək prosedurlarının (rəy sorğusu, konfrans, yığıncaq), yaradılmış orqanların əhalidən asılılığının olmasını (seçkilər, nəzarət formaları), *ikinci şərt*, əhalinin yaratdığı orqanların real müstəqilliyini təmin etmək üçün maliyyə-iqtisadi bazanın olmasını, *üçüncü şərt* isə dövlətin (orqanlarının və vəzifəli şəxslərinin rəsmi qərarları vasitəsilə) və əhalinin (prosedə birgə iştirak və nəticələrində maraqlı olmaqla) yerli özünüidarətmənin təşkili prosesində aktiv iştirakını nəzərdə tutur. Respublikamızda bu üç şərtin hər biri formalaşma mərhələsini yaşayır. Lakin məhz onların hər üçünün ayrılmaz şəkildə birgə mövcudluğu, yəni iqtisadi imkanlara malik təşkilati strukturların olması, dövlətin və əhalinin aktiv iştirakı və maraqlı olması şəraitində real səmərəli yerli özünüidarətmə sistemini yaratmaq, bununla da cəmiyyətin və dövlətin sabit inkişafını təmin etmək mümkündür.

Qanunvericilik Azərbaycanda yerli özünüidarətmənin reallaşdırılmasını üçün aşağıdakı təşkilati formaldan istifadə olunmasını nəzərdə tutur.

Yerli rəy sorğusu (yerli referendum) - müvafiq bələdiyyə ərazisində yaşayan əhalinin öz iradəsinin bilavasitə ifadəsidir. «Yerli rəy sorğusu haqqında» qanuna əsasən, sorğunun keçirilməsi haqqında qərar bələdiyyənin

nümayəndəli orqanının təşəbbüsü ilə və ya əhalinin tələbi əsasında qəbul edilir. Vətəndaşlar yerli rəy sorğusunu keçirmək təşəbbüsü ilə o halda çıxış edə bilərlər ki, məsələnin sorğuya çıxarılmasını hələ də bu ərazidə yaşayan və səsvermə hüququna malik olan vətəndaşların azı 10%-nin imzası toplanmış olur. Yerli rəy sorğusunda vətəndaşlar, bilavasitə və könlüklüklə əsasında iştirak edirlər. Səsvermə gizli və ya açıq keçirilir, vətəndaşların öz iradəsini ifadə etməsi üzərində heç bir nəzarətə yol verilmir. Bələdiyyələrin səlahiyyətinə aid bütün yerli əhəmiyyətli məsələlər yerli rəy sorğusuna çıxarıla bilər. Bələdiyyələrin səlahiyyətinə aid edilməyən, onların rayon və şəhər inzibati ərazi tərkibindən çıxmaq, muxtariyyət elan etmək, dövlət tərəfindən müəyyən edilmiş sərbəhdərini dəyişdirmək, insan və vətəndaş hüquqlarını və azadlıqlarını məhdudlaşdırmaq, tarixi, mədəni abidələrə və qorularla ziyan vurmaq məqsədi güdən məsələlər isə yerli rəy sorğusuna çıxarıla bilməz. Yerli rəy sorğusunda qəbul olunmuş qərarın dövlət hakimiyyəti orqanları, dövlətin vəzifəli şəxsləri, yerli özünüidarətmə orqanları və ya özünüidarətmənin vəzifəli şəxsləri tərəfindən təsdiq olunmasına ehtiyac yoxdur. Yerli rəy sorğusunda qəbul edilmiş qərar yerli özünüidarətmə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri, bələdiyyə ərazisində yerləşən müəssisə, təşkilat və idarələr, həmçinin sakinlər üçün məcburi xarakter daşıyır.

Bələdiyyə seçkiləri. Seçkilər vasitəsilə yerli özünüidarətmə orqanları yaradılır və bu zaman yerli özünüidarətməyə rəhbərlik edən şəxslər öz səlahiyyətlərini seçkilər yolu ilə bilavasitə əhalidən alırlar. Seçkilər həm də yerli özünüidarətmə orqanlarının fəaliyyətinin əhali tərəfindən qiymətləndirilməsinə və istiqamətləndirilməsinə, vaxtı çatmış problemlərin aşkara çıxarılıb həll olunması üçün tədbirlər görülməsinə imkan verir, əhalinin sosial fəallığının artmasına kömək edir. Respublikamızda bələdiyyə seçkilərinin hüquqi bazasını ölkə Konstitusiyası, «Bələdiyyələrə seçkilərin qaydaları haqqında» Qanun, 2003-cü ildən isə «Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi» təşkil edir. Bu məcəlləyə görə, bələdiyyə seçkiləri qanunla müəyyən edilmiş qaydada çoxmandatlı seçki əraziləri üzrə ümumi, bərabər, birbaşa seçki hüququ əsasında sərbəst, şəxsi və gizli səsvermə yolu ilə keçirilir. Bələdiyyə seçkilərində məjoritar seçki sistemi tətbiq olunur. Seçki günü 18 yaşı tamam olan və yaşı 18-dən yuxarı olan Azərbaycan vətəndaşlarının üzv seçmək, 21 yaşı tamam olan və yaşı 21-dən yuxarı olan ölkə vətəndaşlarının isə bələdiyyələrə üzv seçilə bilmək hüququ vardır. Vətəndaşların seçici siyahılarına daxil edilməsi üçün onların müvafiq seçki məntəqəsinin ərazisində yaşaması faktı əsas götürülür. Bələdiyyələrə seçkilərin təşkil edilməsi üçün müvafiq seçki komissiyaları yaradılır. Azərbaycanda bələdiyyələrə seçkilər hazırlanmasını və keçirilməsini

¹ «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu

təmin edən bu orqanlar, əsasən Mərkəzi Seçki Komissiyası, dairə və məntəqə seçki komissiyalarıdır.

Qanuna görə, seçki hüququna malik olan və müvafiq seçki ərazisində daimi yaşayan hər bir vətəndaş bələdiyyə üzvlüyünə öz namizədliyini irəli sürə bilər. Eyni zamanda, müvafiq bələdiyyə ərazisində daimi yaşayan şəxslər qeydiyyatdan keçmiş siyasi partiyalar, seçicilərin təşəbbüs qrupları tərəfindən də bələdiyyə üzvlüyünə namizəd göstərilə bilər. Bələdiyyələrə seçkiləri Mərkəzi Seçki Komissiyası təyin edir. Bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin qurtarılmasına ən gec 120 gün qalmış yeni seçkilər təyin edilir.

Vətəndaş yığıncaqları. Vətəndaş yığıncaqları yerli əhəmiyyətli məsələlərin kollektiv müzakirəsini və bu məsələlərə dair qərarın kollektiv şəkildə qəbulunu təmin edir, müxtəlif idarəetmə funksiyalarının həyata keçirilməsinə vətəndaşların cəlb olunmasına kömək edir. Əhali 500 nəfərdən az olan bələdiyyələrdə yerli əhəmiyyətli məsələlərə münasibət bildirmək, təkliflər irəli sürmək, kollektiv rəy söyləmək, qərar qəbul etmək məqsədi ilə vətəndaşlar öz yığıncaqlarını keçirə bilərlər. Vətəndaş yığıncaqlarının keçirilməsi, onun qərarlarının qəbulu və dəyişdirilməsi qaydaları, eləcə də səlahiyyətlərinin həddləri barədə olan qaydalar, əsasən qanunda nəzərdə tutulmuş normalar çərçivəsində bələdiyyə qurumunun nizamnaməsi ilə tənzimlənir. Demokratik ölkələrdə vətəndaş yığıncaqları yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində, demək olar ki, fəal subyektlər kimi çıxış edirlər. Bu isə, onlara verilən müxtəlif səlahiyyətlərdən irəli gəlir. Vətəndaş yığıncaqlarında, bir qayda olaraq, bələdiyyənin nizamnaməsi və başqa qərarlar qəbul edilir, dəyişdirilir və ləğv olunur. Azərbaycanla keçirilən vətəndaşların yığıncaqları bələdiyyənin ərazisində yaşayan və səsvermə hüququ olan vətəndaşların azı 25 faizi iştirak etdikdə səlahiyyətli sayılır.

Bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsü. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» qanunda qeyd olunur ki, bələdiyyənin nizamnaməsinə uyğun olaraq, əhalinin yerli əhəmiyyətli məsələlərə dair bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsü göstərmək hüququ vardır. Yerli əhəmiyyətli məsələlər barəsində əhalinin təqdim etdiyi bələdiyyə aktlarının layihələri hökmən əhalinin nümayəndələrinin iştirakı ilə açıq iclaslarda müzakirə olunmalı, nəticələri isə rəsmən elan edilməlidir.

Vətəndaşların müraciəti. Vətəndaşların bələdiyyələrə, onun orqanlarına və vəzifəli şəxslərinə müraciətindən yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsində geniş istifadə olunur. Yerli özünüidarəetmə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri həmin müraciətlərə mahiyyəti üzrə bir ay ərzində cavab verməlidirlər. Vətəndaşların müraciətləri bələdiyyənin vəzifə və fəaliyyət istiqamətlərinin müəyyənləşdirilməsində, onların qərar layihələrinin işlənilmə

hazırlanmasında, eləcə də yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət olunmasında vətəndaşların iştirakına geniş zəmin yaradır.

İctimai ərazi özünüidarəetməsi. Azərbaycanla bu iş məhəllə komitələri tərəfindən həyata keçirilir. Bu forma vətəndaşların bələdiyyə ərazisinin bir hissəsində (mikrorayon, məhəllə, küçə, həyət və digər ərazilərdə) yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və öz məsuliyyətləri altında, öz təşəbbüsləri ilə, özlərinin birbaşa və ya onlar tərəfindən yaradılmış məhəllə komitələri vasitəsilə həyata keçirilməsini nəzərdə tutur. İctimai birliklərdən fərqli olaraq, bu orqanlar ancaq bələdiyyə qurumu ərazisinin bir hissəsində fəaliyyət göstərirlər. Onlar əhalini məhz vətəndaşların ictimai tələbatlarına xidmət göstərilməsi, onların mədəni-məişət və digər ehtiyaclarının ödənilməsi, eləcə də hüquq və maraqlarının qorunması üzrə birgə iş əsasında birləşdirirlər. Məhəllə komitələri yaşayış yerli üzrə vətəndaşların müşavirələrində və ya ümumi yığıncaqlarında seçki əsasında formalaşır. Məhz sadə şəkildə formalaşması və fəaliyyətinin vətəndaşların gündəlik həyatı maraqları ilə sıx bağlılığı və nəticə etibarlılığı ilə əhaliyə yaxınlığı, bu orqanların kütləviliyini təmin edərək, yerli özünüidarəetmə sistemində rolunun daha da artırılmasının vacibliyini müəyyən edir. Bələdiyyələr məhəllə komitələrinin verdiyi rəy, təklif və ya vasitələrlə bir ay ərzində cavab verməlidirlər. Hər hansı məsələyə dair məhəllə komitələrinin rəyi həmin məsələlərin həlli zamanı bələdiyyələr tərəfindən nəzərə alınır.

Qanvericilik yerli özünüidarəetmə orqanlarının real müstəqilliyini təmin etmək üçün onların maliyyə-iqtisadi əsaslarını müəyyən etmişdir. Yerli özünüidarəetmənin iqtisadi əsaslarını bələdiyyə mülkiyyəti, yerli maliyyə, dövlət mülkiyyətində olan və bələdiyyələrin istifadəsinə verilmiş bələdiyyə əhalisinin tələbatının ödənilməsinə xidmət edən əmlak təşkil edir. Bələdiyyə öz əmlakına dair mülkiyyətçi hüququna malikdir, yəni sərbəst olaraq əmlakına sahiblik edir, onun istifadəsini və ona sərəncam verir. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanuna (m.33) əsasən bələdiyyə mülkiyyətinin tərkibinə aşağıdakılar daxildir:

- yerli vergilər və ödənişlər hesabına formalaşan yerli büdcənin vəsaiti;
- bələdiyyənin büdcədənəknar fondları;
- bələdiyyə əmlakı, habelə bələdiyyə torpaqları;
- bələdiyyə müəssisə və təşkilatları;
- bələdiyyə mənzil fondları və qeyri yaşayış binaları;
- dövlət və xüsusi mülkiyyətdə olmayan yolları;
- bələdiyyə təhsil, səhiyyə, mədəniyyət və idman müəssisələri;
- digər daşınar və daşınmaz əmlak.

Bələdiyyələrin yaranması və formalaşdırılması ilə əlaqədar olaraq dövlət yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üçün zəruri olan torpaq payı və dövlət mülkiyyəti obyektlərini bələdiyyələrin mülkiyyətinə verməlidir.

Bələdiyyə maliyyəsi dedikdə isə yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üçün maliyyə resurslarının formalaşması, bölgüsü və istifadəsi ilə əlaqədar yaranan sosial-iqtisadi münasibətlərin məcmusu başa düşülür. Bu münasibətlər yerli özünüidarəetmə orqanları ilə bu ərazidə yaşayan əhali, habelə orada fəaliyyət göstərən təsərrüfatçılıq subyektləri arasında meydana çıxır. Bələdiyyə maliyyəsinin təşkilində bələdiyyə mülkiyyəti mühüm rol oynayır. Bələdiyyə maliyyəsi, adətən, aşağıdakıları əhatə edir: yerli büdcə vəsaitləri; bələdiyyələrin büdcədənkənar fondları; yerli özünüidarəetmə orqanlarına mənsub olan dövlət və bələdiyyə qiymətli kağızları; bələdiyyə mülkiyyətində olan sair pul vəsaitləri.

Bələdiyyə maliyyəsinin əsasını yerli büdcələr təşkil edir. Yerli büdcə - ayrıca bələdiyyə qurumunun mərkəzləşdirilmiş maliyyə resursları fondudur. Yerli büdcələrin formalaşdırılmasını, təsdiqini, istifadə istiqamətlərini və icrasına nəzarəti bələdiyyələr müstəqil həyata keçirirlər.

Yerli büdcənin tərtibi və icrası büdcə sisteminin qanunvericiliklə müəyyən edilmiş ümumi prinsipləri əsasında və Azərbaycan Respublikasında təbiiq olunan büdcə təsnifatına uyğun olaraq həyata keçirilir. Büdcə təsnifatı büdcə gəlirlərinin təsnifatından, büdcə xərclərinin funksional, iqtisadi, təşkilati və sair prinsiplər əsasında tərtib olunmuş təsnifatından ibarətdir. Yerli büdcənin gəlirləri (mədaxil hissəsi) aşağıdakı mənbələrdən yaranır:

- yerli vergilər və ödənişlər, o cümlədən bələdiyyələrin öz ərazisində hasil edilən təbii ehtiyatların istifadəçilərdən aldıkları haqq;
- ölkənin qanunvericilik və icra hakimiyyətləri tərəfindən yerli özünüidarəetmə qurumlarına verilmiş əlavə səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün bələdiyyə üzrə ayrılmış müvafiq zəruri maliyyə vəsaiti;
- bələdiyyə əmlakının özəlləşdirilməsindən daxil olan vəsaitlər;
- bələdiyyə əmlakının, o cümlədən bələdiyyə torpaqlarının icarəyə verilməsindən daxil olan icarə haqları;
- yerli pul-şey lotereyalarının keçirilməsindən, habelə dövlət və bələdiyyə qiymətli kağızları ilə əməliyyatlardan əldə olunan vəsait;
- bələdiyyə ərazisində reklamlar yerləşdirilməsindən alınan haqq;
- dövlət büdcəsindən verilən dotasiya, subvensiya, transfert ödənişləri, habelə dövlət əhəmiyyətli tədbirlərin və dövlət orqanlarının qərarları nəticəsində yaranan xərclərin ödənilməsi üçün maliyyə vəsaiti;
- fiziki və hüquqi şəxslərin, beynəlxalq təşkilatların və fondların maliyyə yardımları və qrantları;
- qanuna və bələdiyyələrin qərarlarına uyğun olaraq yerli büdcələrə keçirilən cərimələr və sair daxilolmalar;
- bələdiyyələrin fəaliyyətində əldə edilən digər gəlirlər.

Yerli vergilərə aşağıdakılar aiddir:

- 1) fiziki şəxslərdən torpaq vergisi;

- 2) fiziki şəxslərdən əmlak vergisi;

3) yerli əhəmiyyətli tikinti materialları (kərcip-kirəmit gilləri, tikinti qumları, yüksək möhkəmli malik olan çinql xammalı) üzrə mədəmən vergisi;

- 4) bələdiyyə mülkiyyətində olan hüquqi şəxslərin mənfəət vergisi.

Yerli ödənişlərə isə aşağıdakılar aiddir:

- bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqlarda, binalarda və digər obyektlərdə küçə (divar) reklamının yerləşdirilməsi və yayımı üçün ödəniş;
- bələdiyyə mülkiyyətinin özgəninkləşdirilməsindən, icarəyə və istifadəyə verilməsindən daxil olan ödəniş;
- bələdiyyələr tərəfindən xüsusi ayrılmış torpaq sahələrində stasionar və ya səyyar ticarət, ictimai iaşə və digər xidmətlərə görə ödəniş;
- bələdiyyə ərazisində mehmanxana, sanatoriya-kurort və turizm xidmətləri göstərən şəxslərdən alınan ödəniş. Bu ödəniş hər bir şəxs üçün sutkada şərti maliyyə vahidinin 1 misindən çox olmamaqla müəyyən edilir;
- bələdiyyə ərazilərində hüquqi və fiziki şəxslərə məxsus olan ixtisaslaşdırılmış avtomobil dayanacaqları və ya bələdiyyələrin qərarına əsasən müəyyən edilmiş yerlərdə bütün növ nəqliyyat vasitələrinin daimi və ya müvəqqəti dayanacaqları üçün ödəniş. Bu ödəniş hər bir nəqliyyat vasitəsi üçün sutkada şərti maliyyə vahidinin 0,1 misindən çox olmamaqla müəyyən edilir.

Qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş qaydada bələdiyyələr yerli əhəmiyyətli proqramların maliyyələşdirilməsi üçün yerli rəy sorğusunun nəticəsinə əsasən hüquqi və fiziki şəxslərin sərəncamına qalan mənfəət və gəlirlər hesabına ödənilən könüllü bərdəfəlik ödənişlər təbiiq edə bilər. Belə ödənişlər yalnız təyinatı üzrə istifadə olunmalıdır.

Yerli vergilərin dərəcələri vergi qanunvericiliyində təsbit edilmiş hədlər daxilində müəyyən edilir. Bələdiyyələr vergi qanunvericiliyinə uyğun olaraq, vergi ödəyicilərinin ayrı-ayrı kateqoriyalarının vergidən tam və ya qismən azad edilməsi, vergi dərəcələrinin aşağı salınması barədə qərar qəbul edə bilərlər.

Bələdiyyələr yerli büdcələrin vəsaiti barəsində müstəqil sərəncam verirlər. Hesabat ilinin yekununa görə yerli büdcənin gəlirlərinin xərclərindən artıq hissəsi sərbəst qalıq kimi növbəti ilin büdcəsində nəzərə alınır. Qanunvericiliyə uyğun olaraq, növbəti büdcə ili üzrə yerli büdcənin layihəsi bələdiyyənin qərarı ilə cari ilin dekabr ayının 25-dən gec olmayaraq təsdiq edilir.

Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının prinsiplərinə əsasən, əgər dövlətin təhkim etdiyi maliyyə mənbələri bələdiyyənin inkişafına kömək edə bilmirsə, yeni mənbələr təhkim olunmalıdır. "Bələdiyyələrin statusu haqqında" qanunda bu prinsip başqa şəkildə təsbit

edilmişdir. Belə ki, qanunda yalnız minimum yerli büdcənin təmin olunmasının zəruriliyi nəzərdə tutulur və göstərilir ki, əgər minimum yerli büdcənin mədaxil hissəsi bələdiyyələrə təhkim olunan gəlir mənbələri hesabına təmin edilə bilmirsə, onda dövlət orqanları dövlət büdcəsinin digər gəlir mənbələrini bələdiyyələrə verə bilər. Bu zaman yerli büdcələrin əvvəlki ildən keçən sərbəst qalıqları hesaba alınır.

Yerli büdcələrin xərclərinin həcmi və istiqamətləri bələdiyyələr tərəfindən müəyyənləşdirilir. Yerli büdcə bələdiyyənin idarəetmə xərcləri, sosial-məişət, yaşayış, mədəniyyət və idman obyektlərinin, habelə əhalinin ümumi istifadəsində olan küçə, həyət və bağların saxlanması xərcləri nəzərə alınmaqla bələdiyyələrin müəyyən etdiyi xərc normativləri əsasında formalaşdırılır.

Bələdiyyələr, onların məşğuliyyət dairəsinə aid edilmiş sahələrdə əhalinin əsas yaşayış tələbatının dövlət sosial standartlarından (məhəmmət əmək haqqı, minimum istehlak büdcəsi və s.) aşağı səviyyədə ödənilməsinə təmin edə bilməzlər. Əgər bələdiyyələr onlara təhkim olunmuş mənbələr hesabına bu standartları yerinə yetirə bilmirsə, onda dövlət ölkə səviyyəli vergi və ayırmaların bir hissəsini yerli büdcələrə təsbit etmək yolu ilə onlara kömək göstərə bilər.

Bələdiyyələr ölkə qanunvericiliyi ilə müəyyənləşdirilmiş qaydada və şərtlərlə məqsədli büdcədənkənar fondlar yarada bilərlər. Belə fondlar məqsədinə əsaslı olaraq müddətli və müddətsiz yaradılır. Müddətli büdcədənkənar fondlar, adətən, konkret problemin həlli məqsədləri ilə yaradılır və həmin problemlərin həlli başa çatdıqdan sonra onların fəaliyyəti dayandırılır. Müddətsiz büdcədənkənar fondlar isə çox hallarda yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf məsələlərinin müəyyən istiqaməti üçün nəzərdə tutulur. Bələdiyyələrin büdcədənkənar fondlarının yaradılması, onların gəlir mənbələrinin və xərclərinin müəyyənləşdirilməsi məsələlərini ölkə qanunvericiliyinə uyğun olaraq, bələdiyyələr yaxud vətəndaşların yığıncaqları müstəqil həll edirlər.

Artıq qeyd etdiyimiz kimi, bütövlükdə Azərbaycan bələdiyyələrinin fəaliyyəti üçün normal hüquqi baza formalaşdırılmışdır. Lakin bu sahədə bir sıra boşluqlar da mövcuddur. Məsələn, bələdiyyələrə ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin verilməsinin ümumi prinsipləri ilə bağlı, dövlət hakimiyyət orqanlarının qəbul etdiyi qərarlar nəticəsində bələdiyyələrin əlavə xərclərinin ödənilməsi qaydaları haqqında, dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səlahiyyət hədlərinin dəqiqləşdirilməsi haqqında, dövlət sosial standartları haqqında və s. qanunlar hələ də qəbul olunmamışdır.

Yerli özünüidarəetmənin Azərbaycanda tətbiq olunan hüquqi modeli bütövlükdə yerli səviyyədə xalq (*public*) hakimiyyətinin təşkili haqqındakı

müasir təsəvvürlərə uyğun gəlir və yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının prinsiplərinə uyğun şəkildə formalaşdırılır. Bu modelin tətbiqi respublikada bələdiyyə qurumları şəbəkəsinin yaradılmasına və onların inkişafı ilə bağlı kifayət qədər təcrübə əldə etməyə imkan vermiş, bir çox yerlərdə əhalinin müxtəlif problemlərini həll etmək üçün demokratik mexanizmlərin yaradılmasına təkan vermişdir. Bu illər ərzində artıq respublikamızda hakimiyyətin qeyri-mərkəzləşdirilməsi, yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafı, dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında qarşılıqlı fəaliyyət, bələdiyyələrin vətəndaşlarla qarşılıqlı münasibətləri və bələdiyyə menecmenti sahəsində müəyyən qədər təcrübə əldə olunmuşdur.

Əlbəttə, hər bir yeni yaranan sahədə olduğu kimi bələdiyyələr də öz fəaliyyətlərinin ilkin mərhələsində bir sıra çətinlik və problemlərlə rəzləşirlər və bu çətinliklər yalnız maliyyə-iqtisadi xarakterli deyildir. Bütövlükdə cəmiyyətdə və dövlətdə demokratikləşmə prosesinin ümumi vəziyyətini əks etdirən bələdiyyə problemləri bir sıra obyektiv və subyektiv səbəblərlə bağlıdır. Belə ki, yerli özünüidarəetmə sahəsində təcrübənin və əmələlərin, müstəqil dövlətçilik təcrübəsinin azlığı, vətəndaş təşəbbüskarlığının zəifliyi, ölkə əhalisinin demokratik dəyərləri hələ də tam mənimsəyə bilməməsi problemin obyektiv səbəbləri kimi çıxış edirlər. Bu gün vətəndaşların əksəriyyətinin yerli özünüidarəetmə haqqında təsəvvürü səthidir ki, bu da bəzən əhalinin idarəetmədən və yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllindən ayrı düşməsinə, bələdiyyələrin fəaliyyətinin səmərəliliyinə ümumi inamsızlığın yaranmasına, yerli özünüidarəetmə orqanları ilə demokratik qarşılıqlı əlaqələr sahəsində vərdişlərin formalaşma bilməməsinə səbəb olur, sakinlərlə bələdiyyə orqanları arasında geniş əməkdaşlıq, kooperasiya və kommunikasiya əlaqələrinin formalaşmasına imkan vermir. Bu problemi yaranan səbəblərin aradan qaldırılması üçün bu gün bütün ölkə miqyasında maarifləndirmə, izahat işinin aparılması, yerli özünüidarəetmə sisteminin mahiyyəti, xüsusiyyəti və funksiyaları haqqında vətəndaşlarda geniş təsəvvür yaradılması tələb olunur. Başqa sözlə desək, respublikamızda yenidən təşəkkül tapan yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafını təmin etmək üçün əhəmiyyətli bələdiyyə şüuru formalaşmalıdır.

Bütövlükdə bir-biri ilə sıx bağlı olan və yerli özünüidarəetmənin inkişafını ləngidən problemləri aşağıdakı kimi dörd əsas istiqamətə ayırmaq olar:

1. Dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında qarşılıqlı fəaliyyətin təşkili ilə bağlı problemlər;
2. Vətəndaşların yerli özünüidarəetmə sahəsindəki hüquqlarından istifadə, yerli özünüidarəetmədə demokratik dəyərlərin formalaşması, möhkəmlənməsi və inkişafına təminatların yaradılması problemləri;

3. Yerli özünüidarənin bilavasitə konstitusiyaya ilə müəyyənləşdirilmiş səlahiyyətlərinin reallaşdırılması üçün hüquqi təminat məsələləri;

4. Yerli özünüidarəetmənin maddi-maliyyə və kadr təminatı məsələləri.

Bütövlükdə respublikamızda bələdiyyələrin qarşılaşdığı bu problemlərin əksəriyyəti müvəqqəti xarakter daşıyır. Bu problemlərin həlli istiqamətində dövlətin fəaliyyəti yerli özünüidarəetmənin inkişafı sahəsində dövlət siyasəti çərçivəsində həyata keçirilməlidir ki, onun da əsas məqsədi ölkədə yerli özünüidarəetmənin gələcək inkişafını təmin etməkdən, iqtisadi və sosial baxımdan inkişaf etmiş demokratik dövlətin qurulması üçün zəruri şərt kimi bələdiyyələrin səmərəliliyini yüksəltməkdən ibarət olmalıdır. Bu sahədə dövlət siyasəti aşağıdakı istiqamətlərdə formalaşdırılmalıdır: 1) vətəndaşların yerli özünüidarəetməni həyata keçirmək sahəsindəki konstitusiyaya hüquqlarının reallaşdırılmasının təmin edilməsi; 2) yerli özünüidarəetmə orqanlarının konstitusiyaya səlahiyyətlərinin reallaşdırılması üçün şəraitin təmin olunması; 3) yerli özünüidarəetməyə dövlət zamanətlərinin reallaşdırılmasının təmin edilməsi.

Bu siyasət qarşıya qoyulmuş məsələlərə kompleks yanaşılmasını, onların mərhələlərlə həll edilməsini və dövlət siyasətinin reallaşdırılmasının ayrı-ayrı mərhələlərində əsas istiqamətlərin müəyyənləşdirilməsini tələb edir. Azərbaycanında yerli özünüidarəetmənin inkişafı sahəsində dövlət siyasətinin uğurla həyata keçirilməsi yaxın gələcəkdə əhalinin, bələdiyyələrin və dövlət hakimiyyət orqanlarının birgə qarşılıqlı fəaliyyətdə olduğu sistem formalaşmasına gətirib çıxarmalıdır ki, bu sistem də səmərəli fəaliyyəti hər bir bələdiyyə qurumunda əhalinin həyat şəraitinin yaxşılaşdırılmasını, vətəndaşların yerli özünüidarəetmə orqanları ilə qarşılıqlı əlaqələr yaratmaq və onların fəaliyyətinin səmərəliliyinə ictimai nəzarət həyata keçirmək sahəsində demokratik vərdişlər əldə etməsini, bələdiyyə qurumlarının dayanıqlı müstəqil inkişafını təmin edə bilsin. Şübhəsiz ki, yerli özünüidarəetmənin inkişafı sahəsində dövlət siyasətinin işlənilib hazırlanması və uğurla həyata keçirilməsi bələdiyyələrin dövlət quruluşunda mövqelərinin möhkəmləndirilməsinə, yerli özünüidarəetməyə Konstitusiyaya zamanətlərinin və bələdiyyələrin real müstəqilliyinin təmin olunmasına şərait yaradacaqdır.

Yerli özünüidarəetmə sahəsində gələcək islahatların aşağıdakı istiqamətlərdə aparılması məqsəduyğun olardı:

- Qanunvericilik bazasının təkmilləşdirilməsi yolu ilə yerli özünüidarəetmə orqanlarının dövlət quruluşu sistemində dayanıqlı mövqelərinin və yerli özünüidarəetmə haqqında konstitusiyaya zamanətlərinin təmin olunması;

- Seçki prosesinin daha da demokratikləşdirilməsi və şəffaflaşdırılması, əhalinin idarəetmə prosesinə geniş cəlb olunması. Bu, bələdiyyə qurum-

larının əhalinin ehtiyac və maraqlarına daha yaxın olan və ərazidə problemlərin həlli ilə daha səmərəli məşğul olan idarəetmə sisteminin yaradılmasına imkan verərdi;

- Yerli özünüidarəetmə orqanlarının və dövlət hakimiyyət orqanlarının səmərəli qarşılıqlı fəaliyyət sisteminin yaradılması;

- Yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində bələdiyyələrin nümayəndəli və icra orqanlarının işinin səmərəliliyinin artırılması;

- Dövlətin vətəndaş cəmiyyəti ilə, o cümlədən onun ayrılmaz hissəsi olan bələdiyyələrlə tərəfdaşlıq münasibətlərinin inkişaf etdirilməsi;

- Real maliyyə qeyri-mərkəzləşdirilməsinin həyata keçirilməsi və maliyyə-iqtisadi qanunvericilikdə əsaslı dəyişikliklərin aparılması;

- Yerli özünüidarəetmə orqanları üçün ixtisaslı kadr hazırlığı sisteminin yaradılması və gücləndirilməsi.

Azərbaycanda bələdiyyələrin fəaliyyətinə demokratik nəzarət sisteminin formalaşdırılması, bələdiyyələrin və onların vəzifəli şəxslərinin dövlət və əhali qarşısında cavabdehliyinin artırılması üçün tədbirlər və hüquqi normalar işlənilib hazırlanmalı, onların fəaliyyətinə ictimai və dövlət nəzarəti mexanizmləri təkmilləşdirilməli və geniş tətbiq edilməlidir. Bunun üçün:

- yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarətin elə mexanizmləri yaradılmalıdır ki, bu, əhali üçün həm «şəffaflıq», həm də qərar qəbulu prosesində birbaşa iştirakı təmin edə bilsin;

- yerli özünüidarəetmə sahəsində qanunların qəbul olunması prosesində bələdiyyələrin seçdiyi nümayəndələrin iştirakını təmin edəcək xüsusi hüquqi normalar qəbul olunmalı;

- inzibati nəzarət haqqında qanunun tam həcmdə tətbiq olunma bilməsi üçün lazımı imkanlar və şərait yaradılmalı;

- konstitusiyaya normalarına və ölkə qanunvericiliyinə zidd qərarların qəbuluna görə dövlət orqanlarının və bələdiyyələrin vəzifəli şəxsləri üçün cavabdehlik mexanizmləri müəyyən olunmalı;

- yerli özünüidarəetmə orqanları vasitəsilə əhalinin dövlət orqanlarının işinə nəzarətini təmin edəcək proseduralar işlənilib hazırlanmalıdır.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarında korrupsiyanın qarşısının alınması üçün bu orqanların fəaliyyəti tam şəffaflıq şəraitində həyata keçirilməlidir. Qanuna görə onlar təkcə özlərinin maliyyə hesabatlarını deyil, həm də bütün fəaliyyətləri ilə bağlı ətraflı hesabatlarını çap etdirməlidirlər. Bu hesabatlar müxtəlif könər orqanlar tərəfindən – müstəqil audit, parlament komitəsi və komissiyası, peşəkar birliklər, qeyri-hökumət təşkilatları və s. tərəfindən yoxlanılmalıdır.

Azərbaycan Respublikasında formalaşan yerli özünüidarəetmə sisteminin nəzəri və praktik baxımdan təhlili göstərir ki, bu prosesi ölkənin

demokratikləşməsi, hakimiyyətin xalqa yaxınlaşdırılması və idarəetmənin səmərəliliyinin yüksəldilməsi yolunda atılan bir addım kimi qiymətləndirmək olar. Təbii ki, bu, ölkədə hələ lazımınca inkişaf etməmiş vətəndaş cəmiyyətinin perspektivləri baxımından da mühüm nailiyyət sayılır. Çünki istənilən dövlətin demokratik inkişaf meyilləri, hər şeydən əvvəl, yerlərdə - bələdiyyələrdə təsdiq olunan və təsbitlənən demokratik ənənələrdən yararlanır. Vətəndaşların hakimiyyətdə ən səmərəli iştirakına isə yerli özünüidarəetmə səviyyəsində nail olunur.

Təmali Ümummilli Liderimiz Heydər Əliyev tərəfindən qoyulmuş Azərbaycanın yerli özünüidarəetmə sistemi bu gün ölkə Prezidenti cənab İlham Əliyevin rəhbərliyi altında uğurla inkişaf etdirilir. Yerli özünüidarəetmənin gələcək inkişafı demokratik ölkələrin zəngin təcrübəsinə əsaslanmaqla və ölkənin özünəməxsus yerli və milli xüsusiyyətlərini nəzərə almaqla bütövlükdə həm dövlət idarəetməsi və iqtisadi quruculuq sahəsində, həm də xüsusi halda yerli özünüidarəetmə sahəsində həqiqi demokratik sistem yaratmağa imkan verəcəkdir. İndiki şəraitdə ən başlıca şərt əhalinin yerli özünüidarəetmədə aktiv və həlledici iştirakına nail olmaq üçün dövlətin və cəmiyyətin səylərinin gücləndirilməsindən, yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz iş qabiliyyətliyi sübut etməsindən, yerli problemləri həll etmək bacarığını nümayiş etdirməsindən ibarətdir.

XX FƏSİL. DÖVLƏT İDARƏÇİLİYİNDƏ İSLAHATLAR

20.1. Dövlət idarəçiliyində islahatların səbəbləri, məqsəd və vəzifələri

Müasir dünyada və dövlətdə baş verən müxtəlif proseslər dövlət idarəçiliyinin öz təbiətində, habelə siyasi hakimiyyət sistemində və eləcə də demokratik institutların fəaliyyət mexanizmlərində əhəmiyyətli dəyişikliklərin edilməsini tələb edir, dövlət idarəçiliyinə irəli sürülən tələbləri getdikcə sərtləndirir. İslahatlar yolu ilə səmərəli dövlət idarəetmə sisteminin yaradılması ölkənin sabit və balanslaşdırılmış inkişafının, onun beynəlxalq aləmdə rəqabət qabiliyyətliliyinin və ictimai rifahının yüksəldilməsinin, dünya birliyinə inteqrasiya olunmasının sürətləndirilməsinin başlıca şərtidir.

Dövlət idarəçiliyində islahatlar ələ məqsədyönlü dəyişiklik və təkmilləşdirmələrin aparılmasını nəzərdə tutur ki, bunun nəticəsində dövlət idarəetməsinin tədricən yeni sistemi qurulmuş olur və ya mövcud sistemdə yeni keyfiyyətlər, yeni əlamətlər meydana çıxır.

XX əsrin əvvəllərindən bəşəriyyət dövlət idarəçiliyi sahəsində islahatların bir neçə dalğası ilə qarşılaşmışdır. İslahatların birinci dalğası dünya iqtisadi böhranı ilə əlaqədar olaraq XX əsrin 20-30-cu illərində baş vermişdir. Bu zaman dövlətlər özünün iqtisadiyyatdakı rolunu gücləndirmək və bir çox sosial funksiyaların yerinə yetirilməsini öz üzərinə götürməyə məcbur olmuşdular. Bu isə, dövlət qulluğu sistemini gücləndirməyi və dövlət strukturlarını möhkəmləndirməyi tələb edirdi.

İslahatların ikinci dalğası ötən əsrin 40-60-cı illərinə təsadüf edir. Bu proses hər şeydən əvvəl, ikinci dünya müharibəsi və iqtisadi, sosial, siyasi vəziyyətlə bağlı idi. Əsas səbəblər içərisində büdcə xərclərinin artması və dövlət sektorunda məhsuldarlığın aşağı olması başlıca yer tuturdu.

XX əsrdə islahatların sonuncu dalğası 80-90-cı illərə təsadüf edir və vətəndaşların, təşkilatların tələbatlarının getdikcə artması, dövlətin öz üzərinə götürdüyü funksiyaların və vəzifələrin çoxluğu, yeni-yeni problemlərin əlavə olunması və dövlətin artıq onları həll etmək iqtidarında olmaması ilə əlaqədar idi. Bu isə öz növbəsində, dövləti vətəndaş cəmiyyətinə yadlaşdırır, müxtəlif sosial təbəqələrin narazılığının artmasına səbəb olurdu. Dövlət idarəçiliyində baş verən dəyişikliklərin əsas səbəblərindən biri də dövlət xərclərinin hədsiz dərəcədə artması ilə bağlı idi. Bir çox dövlətlər artıq uzun müddətdir ki, dövlət büdcəsinin kəsirindən yaxa qurtara bilmir ki, bu da iqtisadi inkişafa mənfi təsir göstərir. Eyni zamanda,

əhalinin dövlət xidmətlərinin keyfiyyətindən və onların bölüşdürülmə mexanizmlərindən narazılığının artması da öz növbəsində islahatlara təkan vermişdir. Bütövlükdə hazırkı dövrdə dövlət idarəçiliyində islahatların həyata keçirilməsinin əsas səbəbləri sırasına aşağıdakıları göstərmək olar:

1. Dövlətin statusunun və rolunun yenidən qiymətləndirilməsinin və dövlət idarəetmə islahatlarının keçirilməsinin əsasında hər şeydən əvvəl iqtisadi və maliyyə böhranı durur. Belə şəraitdə prioritet istiqamətlər nəzərə alınmaqla məhdud resursların bölüşdürülməsi tələb olunur. Məsələn, İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatı (İƏİT) ölkələrində islahatlara 1990-cı illərdəki iqtisadi tənəzzül və bu dövrdə Beynəlxalq Valyuta Fondunun (BVF) siyasətindəki dəyişikliklər təkan vermişdi. Bu dövrdə böhran vəziyyətinin olduqca kəskinləşməsi səmərəlilik problemini həll etmək üçün dövlət xərclərinə qənaət və hər bir xərc vahidinə məhsuldarlığı artırmaq üçün tədbirlər sisteminin işlənilib hazırlanması və reallaşdırılması ön plana çıxmışdı.

2. Dövlət orqanlarının işində cavabdehliyin, şəffaflığın və hesabatlılığın olmaması bu sektorda islahatların aparılmasını tələb etmişdir. Burada birinci addım idarəetmənin mərkəzi, regional və yerli səviyyələri arasındakı məsafəni azaltmaq məqsədi ilə idarəetmə sisteminin yenidən strukturlaşdırılması olmuşdur.

3. Dövlətin göstərdiyi xidmətlərin keyfiyyətindən vətəndaşların və kənar təşkilatların narazılığı dəyişikliklərin əsas səbəblərindən biri olmuşdur. İstehlakçılara xidmətin yeni texnologiyalarının yaranması və bu zaman daha fərdi yanaşmanın zəruriliyi hökumətin sosial proqramlarının tərkibinin və istiqamətinin dəyişdirilməsini, qərar qəbulu prosedurlarının razılaşdırılması və əlaqələndirilməsini tələb etmişdir.

4. Sosial problemlərin müsbət həlli sosial siyasətin təkmilləşdirilməsini, vətəndaşlara xidmətdə fərdi yanaşmadan daha çox istifadə olunmasını, fərqli yerli və regional xüsusiyyətlərin nəzərə alınmasını tələb etmişdir. İslahatlar son istehlakçıların tələb və istəklərinə əsaslanmalı, əhalinin hüquqlarını möhkəmləndirməlidir. Dövlətdə demoqrafik göstəricilərin tərkibinin və strukturunun dəyişməsi, müxtəlif qrupların maraqlarının nəzərə alınması, yeni texnologiyaların inkişafı, ixtisaslı kadrların sayının çoxalması, rifah halının artması ilə yanaşı vergi bazasının ixtisarı, dövlət orqanlarının iş qabiliyyətinin aşağı olması və digər səbəblər dövlət idarəetmə sisteminin islahatları üçün obyektiv zərurət yaratmışdır.

5. Beynəlxalq və yerli təşkilatların təzyiqləri də az rol oynamır. Universitetlərin, tədqiqat institutlarının və qeyri-dövlət təşkilatlarının müstəqil hesabatları, beynəlxalq təşkilatların nümayəndələri, beynəlxalq reyting agentlikləri, beynəlxalq maliyyə-kredit fondları problemləri aşkara çıxarıb və dövləti bu problemlərin həllinə sövq edirlər.

6. Kommersiya sferasında strateji, müstəriyə yönümlü menecmentin getdikcə artan əhəmiyyəti, onun üstünlükləri dövlət sektoru işçilərinin də diqqətini cəlb etməyə başlamışdır.

İslahat dedikdə ictimai münasibətlərdə (iqtisadi, sosial, ideoloji və s.), dövlətin və cəmiyyətin həyat fəaliyyətinin digər sahələrində (maliyyə, təhsil, müdafiə və s.) xüsusi təşkil olunmuş və ali hakimiyyət orqanları tərəfindən qanuni əsaslarla həyata keçirilən dəyişikliklər başa düşülür. İslahatların keçirilməsini aşağıdakılarla xarakterizə etmək olar:

1. *Məqsəd*. Hər bir islahat son məqsəd kimi böhrandan çıxmaq və xalqın rifahını yaxşılaşdırmağı nəzərdə tutur. Buna görə də islahatın məqsədi «bazar təsərrüfatı qurmaqdır» demək, əslində başlıca məqsədi - əhalinin bazar iqtisadiyyatı şəraitində necə yaşayacağını əks etdirmir. İslahatın təşkilinin ən düzgün variantı əhalinin müxtəlif təbəqələrinin həyat səviyyəsini müəyyənləşdirən parametrlərin cəmiyyətə bəyan edilməsidir. Məqsəd - xalqın rifahıdır.

2. *Vasitələr*. Hətta ən xoş məqsədə nail olunması «ağrı» vasitələrdən istifadəsiz mümkün olmur. İslahat nəzərdə tutur ki, bunlar haqqında əvvəlcədən məlumat vermək və cəmiyyəti onların təsirindən qorumağa çalışmaq lazımdır. Bütün bu vasitələri sadalamaq çətin ki, mümkün olsun, lakin bunlardan ən vaciblərini qanunvericiliklə təsbit etmək və bununla da onları siyasi təxribat zonasından konstruktiv fəaliyyət zonasına keçirmək lazımdır.

3. *Sabitlik*. Heç bir islahat cəmiyyətin «pis»dən «yaxşı»ya «dəhşətli» yolla keçidini nəzərdə tutan böhranı stimullaşdırmamalıdır.

4. *Qiyimat*. Hər bir islahat cəmiyyətin nəzərdə tutulan dəyişikliklərə görə ödəyəcəyi qiyməti bəyan etməlidir. İslahatın qiyməti dedikdə cəmiyyətin məruz qalacağı gərginliyin cəmiyyət ifadəsi başa düşülür ki, bu haqda açıq məlumat verilməli və həddlər heç vaxt aşılmalıdır. Əgər islahat bu həddlərin pozulmasına gətirib çıxarsa (həyat səviyyəsi, işsizlik səviyyəsi, istehsalın azalması və s.), bu halda islahatçılar ya alternativ islahat variantını iş salmalı, ya da istefa verməlidirlər.

5. *Alternativlər*. İslahatın dönməz olması üçün onun hər addımında alternativ həll variantları nəzərdə tutulmalı və zəruri hallarda taktikanın dəyişdirilməsi üçün ehtiyat mexanizmləri işə salmaq, müvəqqəti geri çəkmək və qüvvələri yenidən qruplaşdırmaq mümkün olmalıdır. Başqa sözlə, islahat çəvik olmalıdır.

6. *Cavabdehlik*. Xalqın islahatları aparmağı etibar etdiyi şəxslər (prezident, deputatlar) və bunun üçün cəlb olunmuş orqanlar (icra aparatı, hökumət) bəyan olunmuş məqsədlərin və islahatın qiymətinin cəmiyyət həyatının real parametrlərinə uyğunluğuna görə şəxsi məsuliyyət daşımalıdırlar.

7. *Hüquqi zamanətlər.* İslahatın hər bir addımı qanunvericiliklə təmin olunmalıdır. İslahatın legitimləşdirilməsi tələbinin reallaşdırılmasının ən əlverişli yolu islahat haqqında qanun ola bilər. Tədqiqatçılar qanunun aşağıdakı kimi üç əsas vəzifəsini müəyyənləşdirməyi təklif edirlər:

1) islahatın başlıca məzmununun və geri çəkilməsi yolverilməz olan (prezidentin, parlamentin və ya hökumətin siyasi mülahizələrindən asılı olmayaraq) əsas mövqelərinin müəyyənləşdirilməsi;

2) islahatın aparılmasının əsas prosedurlarının sərhəti;

3) islahatlar üçün sosial zamanətlərin və onların təmin olunması üçün cavabdehliyin müəyyənləşdirilməsi.

Göründüyü kimi, islahatların zəruri və kafi əlamətləri: xüsusi təşkil olunmaq, «yuxarıdan» həyata keçirilmək, legitimlik, ictimai münasibətlərdə, dövlət və cəmiyyətin həyatının müxtəlif sferalarında ciddi dəyişikliklərə istiqamətli olmaqdan ibarətdir. Belə bir fikir mövcuddur ki, islahatların sürətlə və qısa müddətdə həyata keçirilməsi cəmiyyət üçün uzunmüddətli və ləng «yenidənqurma»ya nisbətən daha az ağırlı olur. İslahatlar nə qədər çox bir məqsəd ətrafında cəmlərsərsə və reallaşdırılması üçün səylər nə qədər çoxalarsa islahatların uğur qazanması ehtimalı daha çox olur. Eksperimental islahatları islahat eksperimentlərindən fərqləndirmək lazımdır. Birincilər yolverilməz, ikincilər isə zəruri və mümkündür. Analitiklər iqtisadi islahatlarla siyasi islahatların eyni vaxtda keçirilməsini çox da faydalı hesab etmirlər.

İslahatlar zamanı hökmən adaptasiya mexanizmləri yaradılmalı, işə salınmalı və daim sazlanmalıdır. İslahat dəyişikliklərinə adaptasiya mexanizmləri dörd müxtəlif istiqamətdə xüsusi təşkil olunan tədbirləri əhatə edir. *Birincisi*, - konkret islahatların daha ağırsız rejimdə reallaşdırılmasını təmin edən qabaqlayıcı (preventiv) tədbirlər. *İkincisi*, - bilavasitə islahatların gedişində sosial gərginliyin aradan qaldırılması üçün (işçilərin yenidən təlimi də daxil olmaqla müxtəlif sosial dəstəyin göstərilməsi) müşayiətedici tədbirlər. *Üçüncüsü*, - maliyyələşdirmədə dövlətin payı, müvəqqəti vergi tətillərinin müəyyənləşdirilməsi və iqtisadiyyatın struktur dəyişikliklərini dəstəkləyən digər addımlar. *Dördüncüsü*, - insanlara perspektivləri dəqiq təsəvvür etməyə və fərdi hərəkətlərin aktivləşdirilməsinə yardım edən sosial-psixoloji mühitin yaradılması. Dövlət əhalini islahatların mahiyyəti, gözlənilən nəticələri ilə maksimal dərəcədə məlumatlandırılmalıdır.

Qeyd edək ki, islahatların uğurlu olması üçün keçirildiyi dövrdə onun əsas ideoloji liderinin dəyişdirilməsi arzuolunmazdır. Yalnız öz ideyalarına əmin olan, iş qabiliyyəti daimi komandaya və geniş ictimai dəstəyə malik olan güclü liderlər səmərəli islahatçı olmaq şansına malik ola bilərlər. Təsədüfi deyil ki, uğurlu islahatlar çox vaxt öz liderlərinin adını daşıyır. İslahatların kadr təminatının başlıca prinsipi yuxarı islahatçı həlqənin orta

və aşağı icraedicə həlqə ilə əlaqələndirilməsindən, islahatları reallaşdıran peşəkar məmurların az siyasiləşdirilmiş və dəyişdirilən olmasından, yerli qüvvələrə arxalanmasından ibarətdir.

Bəzi tədqiqatlarda islahatlara yanaşmaları genişliyinə və müddətlərinə görə aşağıdakı kimi təsnifləndirmək təklif edilir.

1. *Məhdud dəyişikliklər* – çox vaxt məqsəd kimi maliyyə təzyiqinin aşağı salınması, hər hansı bir sahədə dövlət xərclərinin, dövlət borcunun azaldılması qəbul olunur. Bu dəyişikliklər əsasən maliyyə və büdcə böhranlarına reaksiya kimi qarşısı çıxır və hökumətin xərclərini azaltmaq, məhdudlaşdırmaq və nəzarət etmək zərurəti ilə bağlı olur. Bu yanaşma diqqəti sırf vəsaitlərə qənaət probleminin həllinə cəmləşdirir.

2. *Yayılan dəyişikliklər* – bir sahədəki dəyişikliklərin stimulu və prinsipləri digər sahələrdə də işləməyə başlayır. Bu yanaşmada da hökumətin mövqeyində, dövlət idarəçiliyində əsaslı dəyişikliklərin olması nəzərdə tutulmur. Bu zaman müəyyən sahədə dəyişikliklərin əsaslanacağı bir sıra prinsiplər, konsepsiyalar (məsələn, bazar alətlərindən istifadə) işlənilir hazırlanır. Dəyişikliklər əsasən ictimai həyat fəaliyyətinin ən vacib sferalarını birinə yönəlmiş olur, digər sahələr isə yeni siyasətə uyğun olaraq tədricən transformasiya olunurlar.

3. *Hərtərəfli əsaslı dəyişikliklər* – dövlət hakimiyyət orqanlarının işinin sisteməlik ekspertizasına əsaslanır. Bu yanaşma xüsusilə icra hakimiyyətinin rolları və funksiyalarının struktur baxımından təhlili ilə xarakterizə olunur. Bu yanaşmada dövlət hakimiyyət orqanlarının funksiyalarının daqiq müəyyənləşdirilməsi və ixtisaslaşdırılması xüsusi diqqət yetirilir. Bəzi ölkələrdə siyasətin işlənilməsi üçün bütöndəyə xidmət funksiyaları müəyyənləşdirilir. Bu halda struktur bölmələrinin rəhbərləri öz şöələrinin işinə görə tam məsuliyyət daşıyırlar və nazir qarşısında cavabdeh olurlar. Dövlət öz əlində siyasi, tənzimləyici, məburedici (hakimiyyət) səlahiyyətlərini saxlayır. Əhaliyə xidmətlərin göstərilməsi funksiyasının reallaşdırılması üçün kommersiya strukturları yaradılır və uyğun dövlət orqanları tərəfindən nəzarət edilir.

4. *Uzunmüddətli dərin dəyişikliklər* – dövlət idarəçiliyinin və təsərrüfatçılığın demək olar ki, bütün sahələrinə toxunur və kifayət qədər uzun müddət davam edir. Bu yanaşma islahatlarda «böyük sıçrayış» əldə etməyi planlaşdıran ölkələrdə və 3-cü yanaşmanı tətbiq edən və bu zaman dəyişikliklərin hərtərəfli genişlənməsi üçün əlverişli şəraitin yarandığı ölkələrdə reallaşdırılır.

Ən ümumi şəkildə islahatların məqsədi hakimiyyət institutlarının potensialını inkişaf etdirməkdən, dövlət idarəetməsinə daha da sadələşdirmək və

müasir tələblərə uyğunluğunu təmin etməkdən, dövlət aparatı ilə vətəndaşlar arasında münasibətləri asanlaşdırmaqdan və dövlət xidmətlərinin keyfiyyətini yüksəltməkdən, dövlət idarəetməsinin səmərəliliyini artırmaqdan ibarətdir.

Dövlət idarəetmə islahatlarını həyata keçirmək üçün islahatların məqsəd və vəzifələri dəqiq müəyyənləşdirilməli, ona nail olmanın ən səmərəli metodları seçilməli, islahatların sistemliliyini təmin etmək üçün institusional əsasları və əməliyyat mexanizmləri yaradılmalıdır. Bunun üçün:

- dövlət idarəetməsinin ən vacib problemləri və qüsurları aşkar edilməli, islahatların həyata keçirilməsinə maneçilik törədən amillər müəyyənləşdirilməli və onların aradan qaldırılması üçün tövsiyələr işlənib hazırlanmalı;

- gələcək inkişaf baxımından üstünlük verilən istiqamətlər müəyənəşdirilməli və dövlətin səyləri buna cəmləşdirilməli;

- vətəndaş cəmiyyətinin dövlət hakimiyyət orqanlarının işinə nəzarətinə hüquqi və siyasi forma verməklə onun mobiləşməsi yolları müəyyənləşdirilməli;

- dövlət orqanlarının işinə vətəndaşların inamını artırmaq üçün nə etmək və dövlətin təsirliliyini yüksəltmək üçün dövlət idarəetmə sisteminin strukturunda hansı dəyişiklikləri aparmaq kimi suallara cavab tapılmalıdır.

İnzibati islahatların məqsədlərini adətən aşağıdakı dörd mexanizmin yenidən qurulması, layihələndirilməsi və sazlanması ilə əlaqələndirirlər:

1. **Dövlət xərcləri mexanizmi** – bura məcmu xərclərin məhdudlaşdırılması, vəsaitlərin xərclənməsinin prioritetliliyinin müəyyənləşdirilməsi, dövlət vəsaitlərindən istifadənin səmərəliliyinin təmin olunması, dövlət xərclərinin bölüşdürülməsinə, onlara nəzarət edilməsinə və qiymətləndirilməsinə imkan verən mühasibat uçotu və audit mexanizmləri daxildir. Bu istiqamətdə islahatların əsas elementləri aşağıdakılardan ibarətdir:

Məqsədlər: - xərclərin ixtisarı; xərclərin səmərəliliyinin yüksəldilməsi; mühasibat uçotunun islahatları; audit sisteminin islahatları.

Birinci növbəli (əsas) islahatlar: - büdcə məhdudiyətlərinin sərbəstləşdirilməsi; büdcənin resurslar bazasında tərtib olunması (bəzən nəticələr haqqında da hansısa məlumatlar verilir); kassa uçotu metodunun möhkəmləndirilməsi; maliyyə hesabatlarının ənənəvi auditor yoxlamasının gücləndirilməsi və nəticələrə nail olunmasının audit yoxlamalarının təbiiqi.

«Qabaqcıl» islahatlar: - büdcənin blok və ya çərçivə qaydasında tərtibi; büdcəni gələcək planlara «bağlamaq» üçün onun tərtib olunma formatının dəyişdirilməsi; uçotun ikili yazılış sisteminin təbiiqi; fəaliyyət nəticələrinə nail olmanın auditor yoxlamasının institusionallaşdırılması.

2. **Kadrlara və əmək münasibətlərinə rəhbərlik mexanizmləri** – bura vəzifələrə təyin olunma və qulluqda irəliləməni müəyyənləşdirən, dövlət məmurlarını ayrı-ayrı hərəkətlərdən çəkindirən, dövlət qulluqçularını ayrı-

ayrı hərəkətlərə stimullaşdıran, ştatda olan əməkdaşların necə və nə vaxt işə təyin olunmasını müəyyən edən mexanizmlər aid edilir. Bu mənada dövlət qulluğu islahatlarının elementləri aşağıdakılardan ibarət olur:

Məqsədlər: - karyeranın idarə olunması; dövlət qulluğunun möhkəmləndirilməsi; şəxsi stimullar; açıqlıq.

Birinci növbəli (əsas) islahatlar: - işlə təmin olunma və siyasi müdaxilədən qorunmaya daha etibarlı zamanatlar; işi ümumi müddətlər və şərtlərlə müəyyən edilən dövlət qulluğu kadrları üçün hüquqi əsasların qaydılması; qulluqda irəliləmə və mükafatlandırmanın standartlaşdırılmış qaydalının təbiiqi; qapalı sistem çərçivəsində karyeranın stimullaşdırılması.

«Qabaqcıl» islahatlar: - qulluqda qalma müddətinin ixtisarı; əmək haqqının ödənilməsinin fragmentar və diversifikasiyalı mexanizmi; fəaliyyətin nəticələri üzrə illik tapşırıqlar; bu və ya digər vəzifələrə kənardan işə qəbul imkanları olduqda onların seçilməsi sisteminin yaradılması tədbirləri.

3. **Strukturların təşkili mexanizmləri** – bura hesabat sistemləri və hesabatlılıq mexanizmləri, onların cavabdehlik sferalarının müəyyənləşdirilməsi mexanizmləri daxildir. İcra hakimiyyətinin təşkilati strukturunun islahatlarının elementləri aşağıdakı kimi müəyyən edilə bilər:

Məqsədlər: dövlət orqanlarının ölçüləri; müqavilə sisteminin təbiiqi; dövlət agentliklərinin vəzifələrinin müəyyənləşdirilməsi.

Birinci növbəli (əsas) islahatlar: nazirliklərin strukturunun sadələşdirilməsi və möhkəmləndirilməsi; fəaliyyətin yekun nəticələrinə dair tapşırıqların müəyyən edildiyi müqavilələrin məhdud şəkildə təbiiqi olunması; tapşırıqlar və illik planlar.

«Qabaqcıl» islahatlar: ixtisaslaşdırılmış birməqsədli agentliklər; dövlət sektoru sistemində müqavilə sisteminin geniş təbiiqi; konkret məcburi məqsədlər.

4. **Dövlət idarəetmə sisteminin rolu və məsuliyyəti mexanizmləri** – bura dövlət hakimiyyətinin əsas vəzifələrinin yerinə yetirilməsi üzrə məsuliyyətin mərkəzi hökumət və aşağı idarəetmə səviyyələri arasında bölüşdürülməsi qaydaları, dövlətin funksiyalarının bir hissəsinin qeyri-hökumət təşkilatlarına ötürülməsi mexanizmləri daxil edilir. Bu islahatların əsas elementləri aşağıdakıları əhatə edir:

Məqsədlər: siyasi sahədə qeyri-mərkəzləşdirmə; özünü xidmətlərin göstərilməsindən azad etmə; podrat əsasında tapşırıqlar vermək.

Birinci növbəli (əsas) islahatlar: 3-cü qrup mexanizmlərdə olduğu kimi.

«Qabaqcıl» islahatlar: cavabdehliyin mərkəzi hökumətdən aşağı idarəetmə səviyyəsinə ötürülməsi yolu ilə səlahiyyətlərin əhəmiyyətli dərəcədə yenidən bölüşdürülməsi; dövlət hakimiyyətinin əvvəllər onun vəzifələri kimi müəyyən olunmuş bir sıra məsələlərdən azad olunması üçün

ciddi tədbirlərin görülməsi; bir sıra strateji və ya çətin müəyyənləşdirilən məsələlərinin həllinin podrat əsasında özəl sektora ötürülməsi.

Qeyd etmək lazımdır ki, demokratik islahatların dərinləşməsi və inkişafı prosesində baş verən dəyişikliklər yalnız hakimiyyət institutlarının potensialının inkişafı və dövlət aparatının təkmilləşdirilməsi ilə məhdudlaşmır. Bu dəyişikliklər daha dərin köklərə malik olub dövlət hakimiyyəti, onun institutları ilə vətəndaşlar və vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları arasında qarşılıqlı münasibətlərə toxunur. Dövlət idarəetməsinin özünün xarakteri dəyişir, o, dayanıqlı insan inkişafına nail olmağa yönəlməmiş qərarların qəbuluna və həyata keçirilməsinə vətəndaşların calb olunduğu açıq prosesə çevrilir. Eyni zamanda, vətəndaş cəmiyyətinin inkişafı güclü impuls (təkan) alır, vətəndaşlar və onların birlikləri dövlət idarəetmə prosesinin aktiv iştirakçılarına çevrilirlər. İnkişaf yalnız insanların rifahı üçün həyata keçirilmir, insan potensialının özü həm məqsədə çatmağın və həm də ön mürəkkəb sosial problemlərin həllinin başlıca vasitəsinə çevrilir. Beləliklə, dövlət idarəetməsinin təbiətində və xarakterində dərin dəyişikliklər baş verir ki, bu da uzunmüddətli səylər, dövlət idarəetməsinin potensialının inkişafı və təkmilləşdirilməsinə yönəlməmiş geniş proqram və konsepsiyaların işlənilib hazırlanması və reallaşdırılmasını tələb edir.

Bu gün dünya dövlətlərinin bir çoxunda idarəetmənin yeni metod və formalarının axtarışı davam edir. Bu prosədə ən başlıcası islahatların prinsiplərini və son nəticələrini müəyyənləşdirməkdən ibarətdir. Bu baxımdan dövlət idarəetmə islahatları aşağıdakıları təmin etməlidir:

1. Qanunvericilik sahəsində islahatlar kompleks şəkildə həyata keçirilməli və hakimiyyətin bölgüsü prinsipinin reallaşdırılmasını, hakimiyyət qollarının razılaşdırılmış qarşılıqlı fəaliyyətini, insan və vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının qorunmasını təmin etməlidir.

2. İslahatlar dövlət idarəetməsinin səmərəliliyini və şəffaflığını təmin etməlidir. Səmərəli və şəffaf dövlət idarəetməsinin yaradılması siyasi, sosial və iqtisadi sahələrdə həyata keçirilən islahatların sürətləndirilməsini və eyni zamanda dövlət hakimiyyətinin bölgüsünü, ictimai və xüsusi xarakterli məsələlərin səmərəli və ədalətli həllində onların razılaşdırılması qarşılıqlı fəaliyyətinə əsaslanan demokratik, plüralist və açıq idarəetmə sisteminin formalaşdırılmasını nəzərdə tutur.

3. İslahatlar çərçivəsində hakimiyyətin qeyri-mərkəzləşdirilməsi istiqamətində məqsədyönlü siyasət həyata keçirilməlidir ki, bu da dövlət resurslarından səmərəli və rəşional istifadə üçün imkanlar yaratmalıdır. Qeyri-mərkəzləşdirmə və idarəetmə aparatının ölçülərinin azaldılması prosesləri qərarların qəbulu və icrası üçün zəruri olan funksional vəzifələrin uyğun səlahiyyətlərlə qarşılıqlı əlaqələndirilməsi ilə müşayiət olunmalıdır. Xidmətlərin göstərilməsi vəzifəsi bunu təmin edə biləcək və əhəliyə ən

yaxın olan səviyyəyə ötürülməlidir. Funksiyaların sahə nazirliklərindən və təşkilatlarından ərazi idarəetmə orqanlarına və ya yerli özünüidarəetmə orqanlarına ötürülməsi dövlət idarəetmə orqanlarında strukturların, səlahiyyətlərin və funksiyaların təkrarlanmasının qarşısını almalıdır.

4. İslahatların gedişində dövlət orqanları sistemi təkmilləşdirilməli, peşəkar dövlət qulluğu sistemi inkişaf etdirilməlidir. İslahatlar dövlət qulluğunun peşəkarlığının, səmərəliliyinin, hesabathılığının artmasına gətirib çıxarmalıdır. Dövlət aparatına ictimai inam əsasən dövlət qulluqçularının hesabathılığından, həmçinin dövlət idarəetməsi sahəsində qərarların qəbulu prosesinin şəffaflığından asılı olur. Dövlət qulluğunun ictimai məsuliyyəti və şəffaflığı islahatların keçirilməsinin zəruri şərti olub son nəticədə dövlət idarəetmə sisteminin səmərəliliyinə zəmanət verir. Peşəkar, səriştəli və stabil dövlət qulluğu yaradılmadan səmərəli dövlət idarəetmə sistemini təşkil etmək mümkün deyildir. Peşəkar dövlət qulluğunun yaradılması prosesində ilk addım işə ixtisasın və peşəkar səriştənin təkmilləşdirilməsindən, etik normalara əməl olunmasından ibarətdir.

5. İslahatlar dövlət idarəetməsinin səmərəliliyini artırmaqla yanaşı ölkənin siyasi, sosial və iqtisadi inkişafının mühüm amilləri olan demokratik institutların hərtərəfli inkişafını təmin etməlidir. Demokratik institutlar digər strukturlarla birlikdə həyata keçirilən islahatların uğur qazanması üçün məsuliyyət daşıyırlar. Demokratik institutlarla əməkdaşlıq strategiyası qeyri-hökumət təşkilatlarının, yerli icmaların, müstəqil kütləvi informasiya vasitələrinin dövlət orqanlarının fəaliyyəti haqqında məlumatlara çıxışının genişləndirilməsindən ibarətdir. Demokratik institutlar üçün dövlət orqanlarının fəaliyyəti ilə bağlı açıq müzakirələrdə, dövlət idarəetmə qərarlarının qəbulu, icrası və monitorinqində, nəticələrin qiymətləndirilməsində iştirak etməyə şərait yaradılmalıdır.

6. İslahatlar davamlı iqtisadi artıma və səmərəli bazar iqtisadiyyatının formalaşdırılmasına şərait yaratmalıdır. Bazar iqtisadiyyatında başlıca rolu özəl sektor oynamalı, bu sahədə dövlətin rolu isə ilk növbədə özəl sektorun fəaliyyəti üçün əlverişli şərait yaratmaqdan ibarət olmalıdır. Dövlət xərclərinin azaldılması onların səmərəliliyinin artırılması ilə eyni vaxtda baş verməli, vəsaitlər yalnız dövlət xidmətlərinin özəl sektor tərəfindən əvəz oluna bilmədiyi sahələrdə cəmləşdirilməlidir. Nəzərdə tutulan məqsədlərə nail olmaq üçün institusional islahatlar həyata keçirilməli, vətəndaş cəmiyyətinin, özəl sektorun və xarici investitorların təşəbbüskarlığını stimullaşdırmaq üçün əlverişli şərait yaradılmalıdır. İqtisadiyyatın real sektorunda məşğulluq səviyyəsinin yaxşılaşmasına, əhəlinin gəlirlərinin artmasına və yoxsulluğun azaldılmasına yardım edəcək sahələr inkişaf etməlidir.

Dövlət idarəetmə islahatlarının vəzifələri ilə bağlı iki əsas yanaşma mövcuddur ki, onların arasındakı fərq əsasən şərtidir və çox vaxt bir-birini tamamlayır. Bunlardan biri funksiyaları və iş metodlarını təkmilləşdirmək yolu ilə mövcud çatışmazlıqların tədricən aradan qaldırılmasından, digəri isə cəmiyyətin gələcək tələbatlarını nəzərə almaqla strateji məqsədlərə nail olmaq üçün dövlət idarəetməsinin inkişaf strategiyasının işlənilib hazırlanmasından ibarətdir. Sonuncu halda dövlətin və cəmiyyətin inkişafının müasir meyllərinin təhlil olunması, dünya təcrübəsinin ümumiləşdirilməsi, müasir dövrdə dövlət idarəetməsinin parametrlərinin müəyyənləşdirilməsi tələb olunur.

Dövlət idarəetmə islahatlarını miqyasına, dərinliyinə, xarakterinə və məqsədlərinə görə fərqləndirirlər ki, onların da nəticələri çox vaxt tarixi şəraitdən, iqtisadi və sosial amillərdən, hökumətin strategiyasından və fəaliyyət metodlarından asılı olur. Ən ümumi şəkildə hazırkı dövrdə həyata keçirilən dövlət idarəetmə islahatlarını iki tipə ayırmaq olar:

Birincisi, siyasi sistemin dəyişdirilməsi ilə birlikdə aparılan inzibati islahatlar - bu zaman həmin islahatlar ictimai quruluşun dəyişdirilməsinin nəticəsi kimi meydana çıxır ki, bu da sosial-iqtisadi münasibətlərə adekvat olan yeni dövlət idarəetmə sisteminin yaradılmasını tələb edir. Bu tipli islahatlar bütün keçmiş sosialist ölkələrində həyata keçirilmiş və yeni qanunvericiliyin işlənilib hazırlanmasını, dövlət aparatının yenidən qurulmasını, dövlət qulluğunun, yerli özünüidarəetmənin yaradılması və inkişaf etdirilməsini özündə birləşdirmişdir.

İkincisi, sabit siyasi sistem çərçivəsində həyata keçirilən islahatlardır ki, bu da bütün inzibati sistemin və ya onun ayrı-ayrı hissələrinin modernləşdirilməsinə yönəlmiş olur və dövlət idarəetməsində əsaslı dəyişikliklərin aparılmasına səbəb olur. Belə islahatlar daha çox inkişaf etmiş ölkələrə xasdır. Bəzi ölkələrdə hökumət dərin dəyişikliklər həyata keçirir (Böyük Britaniya, Yeni Zelandiya, Fransa), bəzilərində isə dövlət aparatının işinin təkmilləşdirilməsi ilə bağlı ayrı-ayrı tədbirlərin həyata keçirilməsi ilə məhdudlaşmış olur.

20.2. İnkişaf etmiş ölkələrdə dövlət idarəçilik islahatlarının əsas istiqamətləri

Dövlət idarəçiliyi sahəsində dünya təcrübəsinin öyrənilməsi müasir dövrdə səmərəli dövlət idarəetmə sisteminin xarakterik xüsusiyyətlərini aşkar etməyə, onun təkamülünün əsas istiqamətlərini müəyyənləşdirməyə və bu təcrübədən yerli şəraitə uyğun yaradıcılıqla istifadə etməyə imkan verir. Son onilliklər ərzində müasir dünyada dövlətin rolu ilə bağlı bir sıra

irimiyaşlı tədqiqatlar aparılmışdır. Bu tədqiqatlar dövlət idarəetməsinin keyfiyyətinin ictimai rifahın təmin olunması üçün əsas rol oynadığını söyləməyə əsas verir. Tədqiqatlar həm də inkişafın məqsədinin «güclü» dövlətdən «səmərəli» dövlətə çevrildiyini göstərir. Səmərəlilik cəmiyyətin ictimai rəğbətini aşkara çıxarılmasını, inteqrasiya mexanizmlərinin inkişafı və dəstəklənməsini, cəmiyyətin bəyöndüyü məqsədlərə yönümlüliyi və onlara nail olma bacarığını nəzərdə tutur. Səmərəli hakimiyyət öz imkanlarının məhdudluğunu başa düşür və öz səlahiyyətlərini bu məqsədləri mərkəzdən daha yaxşı reallaşdırmaq imkanına malik qurumlara ötürməyə hazır olur. Tədqiqatlar göstərir ki, «inzibati dövlət» konsepsiyasının «səmərəli dövlət» konsepsiyası ilə əvəz olunması dövlət idarəçiliyi sahəsində islahatlarla bağlı aşağıdakı dəyişikliklərə gətirib çıxarmışdır.

Birincisi, dövlət sferasında maliyyə menecmentinə diqqət kəskin şəkildə artmışdır. İnzibati islahatlar «ictimai pulların» dəyərliliyinin artırılmasına, dövlət maliyyəsinə qənaət, dövlət qulluqlarının və strukturlarının işə marağının artırılmasına yönəldilməyə başlamışdır.

İkincisi, islahatlar dövlət qulluqlarının, təşkilatlarının və orqanlarının fəaliyyətinin nəticələrinə görə qiymətləndirilməsinin əhəmiyyətini artırılmasına yönəldilmişdir.

Üçüncüsü, islahatlar dövlət qulluqçuları ilə dövlət xidmətlərindən istifadə edən və hansısa məsələ barədə dövlətə müraciət edən vətəndaş arasındakı münasibətləri dəyişdirməyə çalışır. Hər şeydən əvvəl dövlətin onun icra strukturlarının qulluqçu rolunu gücləndirilməsi söylərinin artırılması qeyd olunur. Əhaliyə xidmətlərin göstərilməsi, onların keyfiyyətinin artırılması inzibati islahatların məqsədinə çevilir. Qeyd edək ki, bu problemə iqtisadi yanaşma xidmətlərin dövlət tərəfindən göstərilməsinin özəl sektorla müqayisə edilən olmasını və dövlətin bu xidmət sahəsinə müdaxiləsinin sərhədlərinin müəyyənləşdirilməsinin zəruriliyi məsələsinə qarşıya qoyur. Bu xidmətlərin istehlakçılarına *müştəri* kimi diqqət artır, nəzərdə tutulur ki, onların maraqları birinci yerdə durmalıdır.

Dördüncüsü, dövlət orqanlarının və təşkilatlarının xidmətlərin göstərilməsinin təşkilinə, bir sıra funksiyaların yerinə yetirilməsində inhisarçılığı kimi ənənəvi prinsip ciddi tənqidlərə məruz qalır. Bu tənqid həm özəl və dövlət sektorlarının, həm də dövlət orqanları və təşkilatlarının münasibətlərinə yenidən baxılması ilə müşayiət olunur. İslahatlar dövlət idarəetmə sisteminə *raqəbat prinsipi*ni tətbiqinə istiqamətləndirilir. Bu prinsiplərdən həm də dövlət qulluğunun formalaşdırılmasında istifadə olunur. Eyni zamanda dövlət idarəçiliyinə müqavilə sistemi, tender, marketing, reklam və s. kimi digər bazar elementləri də daxil edilir.

Bəşincisi, dövlət idarəçiliyinə bazar yanaşması onun təşkilində bürokratik iyerarxiyanın əksinə yönəldilmişdir. Buna görə dövlət idarəçiliyinin

təşkilinin islahatları struktur və funksiyaların *qeyri-mərkəzləşdirilməsi* və *qeyri-təmərkəzləşdirilməsi* meylini özündə əks etdirir. Bununla əlaqədar idarəetmənin milli, aralıq, yerli səviyyələri arasında münasibətlər dəyişir, yerli özünüidarəetmənin inkişafına xüsusi diqqət verilir.

Altıncısı, dövlət idarəetməsinin islahatları prosesində dövlət strukturlarının, təşkilatlarının və dövlət qulluqçularının hesabathılığın və onların fəaliyyətinə nəzarətin təkmilləşdirilməsi də mühüm əhəmiyyət kəsb edir. İslahatlar onların fəaliyyətində sərbəstliyin artırılmasına yönəldilir.

Yeddincisi, inzibati islahat idarəetmə strukturlarının və funksiyalarının *müthərrirlik* dərəcəsini artırmaq yolu ilə idarəetmə qərarlarının qəbulu və dövlət siyasətinin həyata keçirilməsi mexanizminin yenidən qurulmasını, onların dəyişən mühitə adaptiv reaksiya vermək qabiliyyətinin inkişafını, *innovasiyalı mədəniyyətin* formalaşdırılmasını və *inkışafda olan strategiyaya, siyasətə* yönəldilməsini də özündə birləşdirir. Bütövlükdə islahatlar idarəetmənin xarakter və üslubunun inkişafının dayanıqlılığı, rəqabət münasibətləri, bazar orientirləri və qiymətləri probleminə uyğun olaraq dəyişdirilməsinə yönəldilir.

Bütövlükdə XX əsrin 80-ci illərindən başlayaraq dünyanın inkişaf etmiş dövlətlərinin əksəriyyətində həyata keçirilən dövlət idarəetmə islahatlarını ümumi şəkildə ənənəvi dəyərlərdən yeni dəyərlərə keçid prosesi kimi qiymətləndirmək olar. Bu islahatların keçirilməsinin ümumi əsasını ictimai sektorun həcmının genişlənməsi, dayanıqsız iqtisadi və sosial inkişaf proseslərinin beynəlmilləşməsi və qloballaşması, informasiya axınlarının və texnologiyalarının artımı, əhalinin dövlətə və bürokratiyaya inamının azalması, mədəni dəyərlərdə və həyat tərzində baş verən dəyişikliklər təşkil edir.

M.Krozyenin qeyd etdiyi kimi, sənaye cəmiyyətinin dövlət idarəetmə mexanizmi kimi yaradılmış olan aləm (dünya) sadəcə tənəzzül dövrünü yaşayır, həm də transformasiya olunaraq yox olur. Bu möhtəşəm transformasiya standartlaşmaya və kütləvi istehlak mallarının istehsalına əsaslanan sənaye cəmiyyətinin innovasiyaların, keyfiyyətin və insanlar arasında münasibətlərin əhəmiyyətini artıran olduğu cəmiyyətə çevirir. Belə cəmiyyətdə sənaye istehsalı deyil, xidmətlər və texnologiyalar başlıca rol oynayacaqdır¹. İyerarxik subordinasiyaya, məxfiliyə əsaslanan köhnə sistem dəyişən dünyanın tələblərinə uyğun gəlmir, çünki artıq böyük seçim imkanları yaranmış, insanlar arasında sosial məsafə qısalmış, müasir kommunikasiya vasitələri geniş yayılmağa başlamışdır.

Bundan başqa «bürokratik sistem»in şəxsiz üstünlükləri (əmək bölgüsü, idarəetmənin peşkarlaşdırılması, qayda və proseduraların nizamlılığı və s.)

ilə yanaşı, həm də əhəmiyyətli qüsurları meydana çıxmışdır: ictimai maraqların məmurların korporativ maraqları ilə əvəz olunması meyli; bürokratism, formalizm və karyerizm; inhisarçı səlahiyyətlərə iddia etmək; son nəticə əvəzinə prosesə yönümlülük; xərclərə əsaslanmaq xarakteri; vətəndaşların idarəetmə orqanlarından yadlaşdırılması; sürətlə dəyişən ətraf mühitə və cəmiyyətin tələbatlarına ləng uyğunlaşma. Burada başlıca problem süründürməçi və bürokrat məmurdan yox, sistemin özünün xarakterindən, onun həyatdan geri qalmasından ibarətdir. Beləliklə, bürokratik təşkilat artıq əvvəlki kimi səmərəli işləyə bilmir, çünki onların əsasında duran prinsiplər yeni dövrün tələbinə cavab verə biləcək prinsiplərə daban-dabana ziddir.

Bəzi müəlliflərin dediyi kimi, zamanın bu tələblərinə cavab təbəçilik münasibətlərinin dominantlıq təşkil etdiyi bürokratik təşkilatlardan kooperasiya və bazar mübadiləsinin könüllü şəbəkəsi ilə əhatə olunan bərabər hüquqlu tərəfdaşların üfqi qarşılıqlı münasibətlərinə əsaslanan yeni təşkilat prinsiplərinə («özünü-tənzimləyən» təşkilatlar) keçiddən ibarətdir. Bu müəlliflərin fikrinə müasir tələblərə uyğun təşkilatlar «konveyer» əməyindən elmtutumlu əməyə, fərdi əməkdən komandada işə, funksiyalar üzrə işdən layihə üzrə işə, dar və sətir ixtisaslaşmadan geniş profilli hazırlığa, «reis» qarşısında hesabathılıqdan «müşəri» (nəticədən istifadə edən) qarşısında hesabathılığa, iyerarxiyadan komanda daxilində üfqi əlaqələndirməyə keçməyə əsaslanmalıdırlar¹. Bu zaman mərkəzi hökumət ümummilli normaları və qaydaları yaradır, özünü-tənzimləyən, mənfəət güdməyən, öz vəzifələrini, təşkilatı formalarını və tərəfdaşlarını özü müəyyənləşdirən təşkilatlar isə bu qayda və normalar çərçivəsində fəaliyyət göstərirlər.

Beləliklə, dövlət idarəetmə islahatları müasir cəmiyyətin həyatında dövlətin təbiətinin və rolunun yenidən dərk olunması kimi qlobal meyli əks etdirir. Bütövlükdə, bu islahatların strategiyası ənənəvi bürokratik məşin çəvik, müstəqil (muxtər) təşkilatı strukturlarla əvəz olunmasına, dayanıqsız inkişaf problemlərinə, rəqabət münasibətlərinə və bazar qiymətləndirmələrinə uyğun olaraq idarəetmə fəaliyyətinin xarakterini və üslubunu dəyişməyə yönəlmişdir. Bir çox tədqiqatçılar bu gün idarəetmə paradigmalrının dəyişməsi və hətta «inzibati inqilab»dan danışrlar ki, bu yeni yanaşmaların başlıca şüarı «dövlət inzibathılığında dövlət menecmentinə keçid»dən ibarətdir. Bütün bu problemlər dünyə birliyin qeyri-müəyyənliyi və qeyri-sabitliyi, baş verən dəyişikliklərin yüksək dinamikliyi, mədəniyyət amillərinin əhəmiyyətinin artması və inkişafın çoxvariantlılığı fonunda baş verir. Bu proseslərə müasir elmi-texniki

¹ Пинчот К., Пинчот Э. От бюрократической организации – к саморегулирующейся организации // Государственная служба. Проблемы реформирования. Зарубежный опыт. Вып. 8. - М., 1995. С. 38.

¹ Крозье М. Организационные изменения в системе государственного управления // Государственная служба. Вып. 1: Общие проблемы. Зарубежный опыт. - М., 1994. С. 59.

inqilab, informasiya telekommunikasiya sahəsindəki yeniliklər də güclü təsir göstərir.

İnkişaf etmiş ölkələrdə elmi biliklərə, informasiya texnologiyalarına, qlobal bazarlara əsaslanan postindustrial iqtisadiyyatın formalaşması gedişində struktur dəyişiklikləri gətirdikcə ümumi xarakter alır. Ötən əsrin 70-80-ci illərində struktur dəyişikliklərin mərkəzinə çevrilmiş bazar sektorunun ardınca bu proses cəmiyyətin bütün sferalarına yayılmağa başlamışdır. Bu, dövlətin fəaliyyət sferalarında da köklü dəyişikliklərə zərurət yaratmışdır. Bütövlükdə inkişaf etmiş ölkələrdə dövlət idarəetmə islahatlarının əsas istiqamətlərini aşağıdakı kimi müəyyənləşdirmək olar:

Dövlət idarəetməsinin miqyasının və resurslarının azaldılması. Bu istiqamətdə aparılan əsas islahatlar aşağıdakıları əhatə edir: a) inzibati sistemin ucuzlaşdırılması və itisarı; b) özəlləşdirmə, inhisarsızlaşdırma və marketləşdirmə siyasətinin həyata keçirilməsi, yəni dövlət mülkiyyətinin özəl sektora ötürülməsi, həmçinin dövlət qulluğunun ənənəvi funksiyalarının və strukturlarının bir hissəsinin kommersiya, müqavilə əsasında keçirilməsi; c) dövlət siyasətinin həyata keçirilməsinə maneçilik törədən bürokratik qayda və təlimatların ləğv edilməsi; d) qeyri-mərkəzləşdirmə və qeyri-təmərküzləşdirmə, yəni müəyyən funksiya və səlahiyyətlərin idarəetmənin aşağı pillələrinə, yerli özünüidarəetməyə ötürülməsi və maliyyə müstəqilliyinə malik olan, nəticələrə görə tam məsuliyyət daşıyan müstəqil təşkilati strukturların yaradılması; e) təhsil, səhiyyə, pensiya təminatı kimi sahələrdə «üçüncü sektorun» qeyri-kommersiya strukturları tərəfindən həll olunan dövlət məsələlərinin həcminin genişləndirilməsi. Bunlardan özəlləşdirmə və qeyri-mərkəzləşdirmə islahatlarının mahiyyətinə qısa nəzər salaq.

Geniş mənada *özəlləşdirmə* dedikdə mülkiyyətə sahiblik və onun idarə olunması sahəsində dövlətin rolunun azaldılması və uyğun olaraq özəl sektorun rolunun artırılması sahəsindəki hərəkətlər başa düşülür. O, yalnız dövlət mülkiyyətinin sahibliyə verilməsini deyil, həm də müəyyən xidmətlərin rəqabət şəraitində yerinə yetirilməsi üçün özəl təşkilatlarla müqavilələrin bağlanılmasını, vətəndaşlara xidmətləri əldə etməkdə alternativ imkanların yaradılmasını və s. nəzərdə tutur. Dövlətin mülkiyyətin az bir hissəsinə nəzarət etdiyi inkişaf etmiş ölkələrdə bu, əsas strategiyaya çevrilmişdir. Ötən əsrin sonlarından başlayaraq dövlət müəssisələrinin özəlləşdirilməsi sahəsində ən iri tədbirlər keçmiş sosialist ölkələrində həyata keçirilmişdir. Ayrı-ayrı inkişaf etmiş ölkələrdə də bu dövrdə dəmir yollarının (Yaponiya), poçt və teleqrafın (İsveçiya) özəlləşdirilməsi həyata keçirilmişdir. Lakin qeyd etmək lazımdır ki, özəlləşdirmənin gedişində iki böyük problem meydana çıxır – korrupsiyanın

miqyasının genişlənməsi və əhalinin yoxsul təbəqələri üçün xidmətlərin həcmimin azalması.

Dünyanın əksər ölkələrində həyata keçirilən ən populyar tədbirlərdən biri dövlət idarəetməsinin *qeyri-mərkəzləşdirilməsindən* ibarətdir. O, iki formada həyata keçirilə bilər – mərkəzləşdirilmiş hakimiyyəti qoruyub saxlamaqla ayrı-ayrı səlahiyyətlərin və funksiyaların idarəetmənin daha aşağı səviyyələrinə ötürülməsi və verilmiş tapşırıqları yerinə yetirmək üçün öz resurslarına malik muxtar strukturların (kommuna, bələdiyyə) yaradılması. Bunun nəticəsində əhaliyə göstərilən xidmətlərin yaxşılaşdırılması və qəbul olunan qərarların səmərəliliyinin artırılması üçün daha əlverişli şərait yaranmış olur. Burada əsas tələblərdən biri maliyyə müstəqilliyinin və cavabdehliyin təmin olunmasıdır.

Dövlət idarəetmə orqanlarının təşkilati strukturunun və fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi. Dövlət idarəetməsinin inkişafı ilə mərhələyə gəlib çatmışdır ki, miqyaslarının genişlənməsi və funksiyalarının mürəkkəbləşməsi hesabına dövlət aparatının inkişafı həm maliyyə, həm də sırf idarəetmə səbəblərindən səmərəsiz olmuşdur. Artıq çoxsaylı aralıq həlqlərin itisarına imkan verən daha sadə və qənaətcil təşkilati strukturlara keçidə zərurət yaranmış, geniş üfüqi əlaqələrə, səmərəli nəzarət və əlaqələndirmə sistemlərinə malik təşkilati strukturlardan istifadə olunmağa başlanılmışdır. Bir çox ölkələrin təcrübəsi dövlət idarəçiliyindəki yeni meyilləri – şaquli inzibati strukturların müəyyən məsələləri yerinə yetirən müxtəlif muxtar dövlət agentliklərinin üfüqi şəbəkəsi ilə əvəz olunduğunu göstərir. Bu zaman müqavilə sistemi, daxili və xarici audit və s. kimi yeni mexanizmlər yaradılır. Ekspertlər belə hesab edirlər ki, bu dəyişikliklər bazar iqtisadiyyatının, vətəndaş cəmiyyətinin, inzibati sistemin inkişafı, yeni idarəetmə və informasiya texnologiyalarının tətbiqi hesabına baş vermişdir.

Vəziyyətin mürəkkəbliyi ondan ibarətdir ki, aparatın itisarı və onun saxlanılmasına çəkilən xərclərin azaldılması planı ilə eyni vaxtda əlavə dövlət strukturlarının yaradılmasını tələb edən yeni məsələlər meydana çıxır. Bura inzibati islahatların idarə olunması və dövlət aparatının işinin təkmilləşdirilməsi (informasiya texnologiyalarının tətbiqi, ictimaiyyətə əlaqələrin inkişafı, işçilərin itisarının artırılması), həmçinin dövlət siyasətinin formalaşdırılması, ekoloji problemlərin həlli, beynəlxalq təşkilatlarla münasibətlərin inkişafı daxildir. Məsələn, hazırda dövlət idarəetmə funksiyalarının siyasətin işlənilib hazırlanması və icrasını həyata keçirən funksiyalara bölünməsi prosesi baş verir. Siyasətin işlənilib hazırlanması funksiyaları bir qrup aparıcı nazirliklərin əlində cəmləşdirilir, bu siyasətin icrası ilə bağlı funksiyalar isə daqiq müəyyən edilmiş səlahiyyətlərə və zəruri resurslara malik olan müxtəlif agentliklərə verilir, dövlət sektorunun işinə özəl şirkətlərdə istifadə olunan bazar mexanizmləri və menecment metodları daha geniş tətbiq

olunmağa başlayır. Məsələn, Yeni Zelandiyada nazirlikləri yenidən təşkil etməklə siyasi və məsvurətçi funksiyaları inzibati və operativ funksiyalardan ayırmaq qərarına gəlmişlər. İngiltərə və Avstraliyada yalnız icra funksiyalarına malik muxtar agentliklərin yaradılmasına başlanılmışdır. Bu agentliklər daqiq müəyyən edilmiş tapşırıqlara, işlərin yerinə yetirilməsi meyarlarına və zəruri resurslara malik olurlar. Onların rəhbərləri təşkilatın operativ fəaliyyətinə tam məsuliyyət daşıyır və bu zaman zəruri fəaliyyət azadlığına və idarəetmə vasitələrinə malik olurlar. Bu islahatlarda analitik, proqnoz, nəzarət və qiymətləndirmə funksiyalarına, başlıcası isə mərkəzi idarəetmə orqanlarında qərarların hazırlanması və qəbulunun keyfiyyətinin yüksəldilməsinə xüsusi diqqət yetirilir. Eyni zamanda, siyasi və inzibati vəzifələrin daha daqiq bölgüsü, siyasi və karyera məmurları arasında əməkdaşlığın genişlənməsi meyl müəşahidə olunur. Buna görə də səmərəli fəaliyyət göstərən dövlət aparatı yaradılarkən demokratik norma və mexanizmlərə əməl olunmasının təmin edilməsi, dövlət bürokratiyasının müstəqilliyi və hesabətliyi prinsiplərinin balanslaşdırılması məsələsi qarşıya qoyulur.

Getdikcə bürokratik asılılıq və iyerarxik təbəçiliyin yerini müstəqillik və dövlət orqanlarının üzərinə qoyulmuş funksiyaların icrasına görə cavabdehlik prinsipləri tutmağa başlayır. Bununla əlaqədar olaraq, təşkilati çeviklik, yeniliklərin idarə olunması, qeyri-mərkəzləşdirmə, rəhbərlərin fəaliyyət azadlığının əhəmiyyətli dərəcədə artırılması kimi məsələlər ön plana çıxır. İndi artıq dövlət aparatının təkmilləşdirilməsi, funksiyaların və təşkilati strukturların sisteməlik olaraq yeniləşdirilməsi istənilən dövlətin daimi funksiyasına və əsas vəzifələrindən birinə çevrilir. Burada söhbət sistemli şəkildə dövlət aparatının işinin öyrənilməsindən, inzibati prosedurların təkmilləşdirilməsindən, vətəndaşlarla dövlət hakimiyyət orqanları arasında münasibətlərin inkişafından gedir. Bu isə, inzibati islahat siyasətinin işlənilib hazırlanması və həyata keçirilməsinə cavabdeh olan təşkilati strukturların yaradılmasına gətirib çıxarır. Onların tərkibinə strategiyaları formalaşdıran siyasi institutlar, onun reallaşdırılmasına cavabdeh olan icra orqanları, təminədiçi infrastruktur (elmi-informasiya mərkəzləri, tədris müəssisələri, peşə birlikləri və s.) daxildir.

Dövlət idarəetməsinin demokratikləşdirilməsi. Cəmiyyətin sosial strukturunun mürəkkəbləşməsi, müxtəlif vətəndaş birliklərinin və təşəbbüsələrin meydana gəlməsi dövlət hakimiyyət orqanlarının əhali ilə, onların maraqlarını müdafiə edən təşkilatlarla qarşılıqlı münasibətlərinin yeni mexanizmlərini axtarmağa vadar etmişdir. Burada inkişaf iki istiqamətdə baş verir: bir tərəfdən dövlətin əhaliyə göstərdiyi xidmətlərin (təhsil, səhiyyə, sosial sığorta və s.) keyfiyyətinin yüksəldilməsinə səylər edilir, digər tərəfdən isə vətəndaşları dövlət qərarlarının qəbulu və reallaşdırılması pro-

sesinə cəlb edən yeni mexanizmlər formalaşdırılır. Bu, sosial problemlərin həlli zamanı resurslardan səmərəli istifadəyə, dövlət siyasətinin prioritetlərinin daha daqiq müəyyənələşdirməyə kömək edir. Dövlət hakimiyyət orqanlarında tədricən əhalinin tələb və ehtiyaclarına yönümlüliyə, xidmət və resursların bölgüsünə görə məsuliyyətin yüksəlməsinə səbəb olan yeni mədəniyyət və iş üslubu formalaşmağa başlayır. Onların fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi vətəndaşların dövlət xidmətlərinə olan tələbatlarının ödənilmə səviyyəsindən, dövlətə inamından, qərarların qəbulu və reallaşdırılmasında real iştirak imkanlarından asılı olur. İctimai təşkilatlar və əhali ilə məsləhətləşmələrə, analitik-informasiya işlərinin genişlənməsinə böyük əhəmiyyət verilir. Bu məsələ öz əksini eyni zamanda müəyyən qərarların qəbulu səlahiyyətlərinin aşağı pillələrə həvalə olunmasında, iş yerlərində demokratiyanın genişləndirilməsində; dövlət sektorunun açıqlığının gücləndirilməsində, xüsusi hallarda vətəndaşlar və onların təşkilatları üçün dövlət orqanlarının materiallarına və iş prosesinə çıxış imkanlarının olmasında - «şəffaf bürokratiyanın» yaradılmasında, həmçinin rəhbərin şəxsiyyətini müəyyənələşdirmək, onun cavabdehliyinə və hesabətliyinə nəzarət etmək imkanlarının yaradılmasında; şikayətlərə baxılmasının institut və prosedurlarının möhkəmləndirilməsində; yaxşı təşkil olunmuş «public relations»-un (ictimaiyyətə əlaqələrin) köməyi ilə inzibati aparatın imicinin yaxşılaşdırılmasında tapır.

Dövlət xidmətlərinin keyfiyyətinin və bölgüsü mexanizmlərinin yaxşılaşdırılması; dövlət qulluqçusu ilə vətəndaş arasında münasibətlərin dəyişdirilməsi. Son dövrlərdə «istehlakçılara yönəlməli strukturların yaradılması» şüarı daha populyar olmuşdur. Bu, dövlət aparatında mövcud olan dəyərlər sistemini dəyişdirmək və dövlətin fəaliyyətinin vətəndaşların marağı və ehtiyaclarının ödənilməsinə yönəldilməsi sahəsində rəhbərlərin səylərini əks etdirir. Bu məqsədlə xidmət standartları qəbul olunur, vətəndaşlar hakimiyyət orqanlarının qərarlarına təsir göstərmək imkanı əldə edir, hökumət öz fəaliyyətinin şəffaflığına, informasiya açıqlığına və s. zəmanət verir. Məsələn, Böyük Britaniyada 1991-ci ildə «Vətəndaşların xartiyası» qəbul olunmuşdur ki, onun da əsasında dövlət strukturlarının işinin təkmilləşdirilməsinin aşağıdakı altı prinsipi durur: *standartlar; informasiya və açıqlıq; seçim və məsləhətləşmə; düzgünlük və faydalılıq; vəsaitlərə qənaət; səhv hərəkətlərdən şikayət.* Bu prinsiplər Avropa İttifaqına daxil olan ölkələrdə çox təbliğ edilir. Bu islahatlarda «Xeyrişah bürokratiya» konsepsiyasının praktikada tətbiqinə çalışmaq meylləri müəşahidə olunur ki, bu da aparatla vətəndaş arasında münasibətlərin

xarakterini kökündən dəyişir, vətəndaş passiv vergi ödəyicisindən və “xahiş edəndən” “aktiv müştəriyə” – dövlət qulluğunun istehlakçısına çevirir¹.

Eyni zamanda, dövlət idarəetməsində rəqabət mühitinin inkişafına və müqavilə sistemindən geniş istifadə olunmasına xüsusi diqqət yetirilir. Məlumdur ki, dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinin yüksəldilməsinə əksər dövlət orqanlarının inhisarçı mövqeyi maneçilik törədir. Buna görə də, xüsusilə əhaliyə xidmətlərin göstərilməsi sahəsində rəqabətli başlanğıcın inkişafını təmin edən sistem tələb olunur. Bununla əlaqədar olaraq inkişaf etmiş ölkələrin əksəriyyətində inhisarsızlaşdırma siyasəti həyata keçirilir. Ayır-ayrı işlərin yerinə yetirilməsi üçün qeyri-hökumət və ya özəl strukturlarla müqavilələrin bağlanması praktikası getdikcə genişlənir, tenderlər elan olunur. Dövlət sektorunun işində özəl şirkətlərdə istifadə olunan bazar münasibətləri (rəqabət, müqavilə sistemi, tender, rentabellik, marketinq, reklam və s.) və menecment metodları (keyfiyyətin total idarə olunması, bəncmarkinq, reinjiniinq, ən yaxşı göstəricilər metodu, layihə idarəetməsi, strateji idarəetmə, təşkilati inkişaf və s.) getdikcə daha geniş tətbiq edilir. Nəticədə əhali daha geniş seçim azadlığına malik olur, dövlət qulluqçuları göstərilən xidmətlərin keyfiyyətinin yüksəldilməsi üçün stimül əldə edir və bütvövlükdə dövlət aparatının məhsuldarlığı yüksəlmiş olur. Məsələn, ABŞ-da vətəndaşlara xidmətin keyfiyyətini artırmaq məqsədini dövlət orqanlarının fəaliyyətinə keyfiyyətin total idarə edilməsi konsepsiyasının metod və prinsiplərini tətbiq etmək yolu ilə həll etməyə çalışırlar. Bu, yalnız əhalinin maraqlarını nəzərə almaq söyləri ilə deyil, həm də vətəndaşların təhsil, səhiyyə, ixtisas səviyyələri və milli iqtisadiyyatın rəqabət qabiliyyətliyi arasındakı bilavasitə əlaqələrdən tam istifadə etmək istəyi ilə bağlıdır.

Dövlət qulluğunun islahatları və insan resurslarının inkişafı. Məlumdur ki, dövlət siyasətinin məqsədlərinə nail olmaq və xidmətlərin keyfiyyətini təmin etmək üçün peşəkar heyət əsas strateji resursdur. Dövlət aparatının peşəkarlığı kadr potensialından rəşional istifadə və dövlət qulluğu institutunun inkişafı ilə təmin olunur. Buna görə də peşəkar dövlət qulluğu və heyətin səmərəli idarə olunması, fəsiləsiz təlim və işçilərin yaradıcı inkişafı məsələlərinə xüsusi diqqət yetirilir. Dövlət qulluğunun islahatları aşağıdakı sahələri əhatə edir: dövlət qulluqçularının stimullaşdırılması və əmək haqqı sistemi; heyətin təlimi, ixtisasının artırılması və inkişafı sistemi; işçilərin seçilməsi və işə qəbulu metodları; attestasiya və vəzifə öhdəliklərinin yerinə yetirilməsinin qiymətləndirilməsi formaları; qadınlar və milli azlıqlar üçün bərabər imkanların yaradılması siyasəti; ali rəhbərlər xidmətinin yaradılması. Qulluqçuların və rəhbərlərin öz vəzifələrini yerinə

yetirməsini qiymətləndirmək üçün göstəricilər sisteminin işlənilib hazırlanmasına xüsusi diqqət yetirilir. Məsələn, Danimarkada dövlət təşkilatlarının əməkdaşları üçün tapşırıq və nəticələr, peşəkar hazırlıq, idarəetmə davranışı, əmək və sosial münasibətlərin vəziyyəti məsələlərini əhatə edən uyğun standartlar qəbul olunmuşdur.

Əgər əvvəllər dövlət qulluqçusunun ənənəvi status vəziyyəti məşğulluğa, müəyyən vəzifədə qalmağa, tam iş gününə, eyni vəzifə tutan işçilərin bərabər əmək haqqı almasına, dövlət sektoru və özəl sektorda iş metodlarının dəqiq sərhədlərini müəyyənləşdirilməsinə və s. zamanətlərin verilməsinə əsaslanırdısa, indi artıq dövlət qulluqçularının böyük bir qismi qısamüddətli müqavilələr üzrə çalışır, müəyyən vəzifəni tutmağa və tam iş gününə verilən zamanətlərə malik deyillər (karyera sistemi ilə yanaşı müzdlü əmək sistemi də tətbiq olunur); əksər ölkələrdə dövlət qulluqçusunun əmək haqqı formal meyarlardan deyil, real uğurlardan asılıdır; ənənəvi inzibati “rütbə nərdivani”nın rolu məhdudlaşdırılır, menecerlər asanlıqla özəl sektordən dövlət sektoruna keçə bilər və s.

Məmurların işə qəbulu və qulluqda irəliləməsi «nailiyyətli sistem» əsasında (*«merit system»* prinsipi), yəni insanın işgüzar və şəxsi keyfiyyətlərindən asılı olaraq həyata keçirilir. Eyni zamanda başqa bir meyl də müşahidə olunur ki, bu da dövlət aparatının «bərabər imkanlar prinsipi» əsasında formalaşdırılmasından ibarətdir. Burada məqsəd onu daha nüfuzlu və əhalinin müxtəlif sosial və demografik qrupları üçün əlçatan etməkdən ibarətdir.

Dövlət qulluqçularının hazırlanması sistemində əhəmiyyətli dəyişikliklər baş verir ki, bunun da məqsədi inzibati islahatların, dövlət idarəetmə sisteminin islahatlarının vəzifələrini ilə tədris prosesini daha sıx əlaqələndirməkdən ibarətdir. Xüsusi bilik və vərdislərə böyük diqqət yetirilir. Hesab edilir ki, təlim prosesi innovasiyaların inzibati sistemo tətbiqinin ən başlıca alətlərindən birinə çevrilməli, təşkilat mədəniyyətinin (ümumi dəyər və normaların məcmusu) və məmurların mentalitetinin dəyişdirilməsinə kömək etməlidir. Məsələn, Fransada nazirliklərdə ümumi əmək haqqı fondunun 2-7%-i heyətin təliminə sərf edilir.

Dövlət hakimiyyəti sisteminin vəhdəti, dövlət aparatının bütün həlqələrinin əlaqələndirilməsinin yeni mexanizminin yaradılması məsələsi yeni qaydada qarşıya qoyulur. Artıq dövlət qulluğunda bürokratik qayda və normalara deyil, dəyər və mədəniyyət amillərinə yönəlməsi idarəetməyə daha çox üstünlük verilir. Köhnə bürokratik prosedurlar öz səmərəliliyini əsasən itirir və sosial, mədəni amillərdən istifadəyə marağın güclənməsi də məhz bununla bağlıdır. Şimali Amerika və Avropa dövlətlərində uyğun inzibati mədəniyyətin formalaşdırılması prosesi baş verir ki, bu da bütün dövlət qulluqçularının öz sosial rollarını başa düşməsi, qəbul etdikləri ümumi

¹ Вайблер Ю. Модернизация госуравления – ориентация на клиентов // Государственная служба. Тенденции развития. Зарубежный опыт. Вып. 17. - М., 1997. С. 63-74.

dəyər və normaları dərk etməsi yolu ilə fəaliyyət birliyini təmin etməyə imkan verəcəkdir. Məsələn, Kanada hökumətinin dövlət qulluğunun islahatları planı 10% qanunvericilik sahəsindəki dəyişikliklərdən, 20% orqanların strukturu və funksiyalarındakı dəyişikliklərdən, 70% isə qarşılıqlı münasibətlərin, əmək mədəniyyətinin, yəni dövlət idarələrinə dair təşkilat mədəniyyətinin elementlərinin yaxşılaşdırılmasından ibarət olmuşdur¹.

Bir sıra ölkələrdə *dövlət qulluğu etikası* ilə bağlı məsələlərə diqqətin artması nəzərə çarpır və eyni zamanda inzibati etikamın təkmilləşdirilməsi prosesinin idarəetmə sistemi yaradılır. Köhnə bürokratik qayda və normalardan imtina ediləndiyi şəraitdə cavabdehlik, hesabatlılıq, aşkarlıq və ləyaqətlik kimi fundamental prinsiplərə əsaslanan dövlət qulluğunun yeni etikası məsələsi daha ciddi şəkildə meydana çıxır. Bunun üçün bir çox ölkələrdə etik təlim metodlarından istifadə olunur, bir qayda olaraq hüquqi və mənəvi normalardan ibarət olan etik məsələlər tətbiq edilir.

Rəhbərlərin fəaliyyət azadlığının genişləndirilməsi. Dövlət idarəetməsinin keyfiyyətini yüksəltmədən ciddi sosial və iqtisadi islahatları həyata keçirmək mümkün deyildir. Bunun zəruri şərti dövlət təşkilatlarının rəhbərlərinə dövlət resurslarına sərəncam vermək, taktiki və operativ məqsədləri müəyyənləşdirmək, kadr siyasətini həyata keçirmək və s. sahələrdə fəaliyyət sərbəstliyi verməkdir. Qeyd etdiyimiz kimi, bürokratik asılılıq və iyerarxiik təbəciyyətin yerini dövlət strukturlarının üzünə qoyulmuş əsas missiyanın yerinə yetirilməsinə görə cavabdehlik və sərbəstlik prinsipi tutmağa başlayır.

Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət idarəetməsinin keyfiyyəti ali rəhbərlərin fəaliyyətinə çox asılıdır. Yüksək vəzifəli rəhbərlərin dövlət aparatında xüsusi rolunun etiraf olunması bir sıra ölkələrdə (ABŞ, Avstraliya) ayrıca institutun – *ali rəhbərlər xidmətinin* meydana gəlməsinə səbəb olmuşdur ki, bu da karyeraya deyil, görülən işə yönümlü ən qabiliyyətli və səriştəli mütəxəssisləri seçməyə imkan verir. Bu məqsədlə ali rəhbərlər üçün menecment sahəsində peşəkar səriştəlilik standartları tətbiq edilir, onlardan yalnız bilikli deyil, həm də yeni *dövlət liderliyi* keyfiyyətləri tələb olunur. Bu keyfiyyətlərə strateji məsələləri və prioritetləri müəyyənləşdirmək bacarığı, ixtiyari situasiyaya xas olan konkret siyasi konteksti və institusional amilləri başa düşmək, müxtəlif qrupların maraqlarını və mövqeyini nəzərə almaq və qüvvələr balansını lazımi tərəfə dəyişə bilmək, qərarların etik aspektlərini və sosial nəticələrini qiymətləndirə bilmək, demokratik norma və dəyərlərə əməl olunmasını təmin etmək, milli, mədəni və institusional amilləri nəzərə almaqla siyasi və təşkilati dəyişiklikləri idarə etmək kimi keyfiyyətləri aid etmək olar. Bir sıra ölkələrdə (Böyük

Britaniya, Kanada) yüksək vəzifəli dövlət qulluqçuları üçün ciddi müəyyən olunmuş ümumi vəzifə məaşlarından fərdi məaşlara və müqavilə sisteminə keçilir ki, bu da pul mükafatlandırmasını vəzifə öhdəliklərinin yerinə yetirilmə səviyyəsi ilə əlaqələndirməyə imkan verir.

Beynəlxalq təşkilatların aparatının formalaşdırılması və dövlət qulluğunun beynəlmilləşdirilməsi. Qloballaşma prosesi ilə əlaqədar beynəlxalq dövlət qulluğunun yaranması və beynəlxalq təşkilatların (BMT, Aİ, NATO, ASEAN, MDB kimi təşkilatların) bürokratik aparatının formalaşdırılması, müxtəlif beynəlxalq təşkilatlarla qarşılıqlı münasibələrə görə cavabdeh olan təşkilatı strukturların yaranması, milli qanunvericiliyin beynəlxalq müqavilələri nəzərə almaqla dəyişdirilməsi kimi yeni məqamları qeyd etmək lazımdır.

Lazımi strukturların, təşkilatların və dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin hesabatlılığının və nəzarətin təkmilləşdirilməsi. İslahatların əsas istiqamətinin dövlət qulluqçularının fəaliyyətində sərbəstliyin artırılmasına yönəlməsinə baxmayaraq onların işinin səmərəliliyinin qiymətləndirilməsi, icra hakimiyyəti və məmurlar üzərində siyasi nəzarət məsələləri də mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Məmurlara böyük sərbəstliyin verilməsi dövlət aparatının hesabat və nəzarət sistemində yeni yanaşmalar tələb etmişdir. Əgər əvvəllər işin yerinə yetirilməsi prosesinə və dövlət resurslarından istifadəyə nəzarət olunarsa, indi artıq nəticələrin qiymətləndirilməsi və onlara nəzarətə xüsusi diqqət yetirilir. Bu, işçilərə qarşıya qoyulmuş məqsədlərə nail olmaq yolunun və vasitələrinin sərbəst seçilməsi imkanını verir. Hazırda xarici ölkələrdə dövlət qulluqçularının funksiya və səlahiyyətlərini yerinə yetirməsinin kəmiyyət göstəriciləri ilə qiymətləndirmək üçün dəqiq standartlar və müasir mexanizmlər işləniş hazırlanır və tətbiq olunur. Bu zaman fəaliyyətin səmərəliliyi ilə yanaşı etik cəhət, o cümlədən problemi təhlil etmək, fəaliyyət planını işləyib hazırlamaq və həyata keçirmək, onun nəticələrini qiymətləndirmək bacarığı da nəzərə alınır. Təsirin təhlilinə (*impact analysis*) xüsusi diqqət yetirilir ki, bunun da mənası planlaşdırma mərhələsində ayrı-ayrı təşkilatlara və qruplara, həmçinin müxtəlif sferalara (siyasi, sosial, iqtisadi və mədəni) mümkün təsirlərin nəzərə alınmasından ibarətdir.

Dövlət orqanlarının monitoring fəaliyyətinin yaxşılaşdırılması və nəticələrin qiymətləndirilməsi. İnzibati islahatlarla sistemli yanaşma onları izləmək və alınan nəticələrin qiymətləndirilməsi mexanizmlərinin yaradılmasına tələb edir ki, bu da ən böyük uğurun harda əldə olunduğunu, mövcud çətinlik və maneələri aşkara çıxarmağa imkan verir. Resurslara qənaət, məhsuldarlıq və səmərəlilik prinsiplərinə əməl etməklə dövlət orqanlarının öz fəaliyyətlərini nəticələrini qiymətləndirmək bacarığını inkişaf etdirilməsinə xüsusi diqqət yetirilir. Burada ən böyük problemlər dövlət

¹ Томас П. Изменения в государственных учреждениях и как их проводить // Государст венная служба. Поиск эффективности. Зарубежный опыт. Вып. 13. - М., 1996.

aparatusunun işinin səmərəliliyinin artımını qiymətləndirməyə imkan verən göstəricilərin işlənilməsi ilə bağlıdır. Əgər özəl sektorda idarəetmənin səmərəliliyi mənfəətin olub-olmaması ilə qiymətləndirilsə, dövlət idarəçiliyində bu, əhalinin dəstəyinin olub-olmaması ilə ölçülür. Adətən hər il bütövlükdə və ya ayrı-ayrı sahələr üzrə inzibati islahatların nəticələri haqda hökumətə və parlamentə hesabatlar hazırlanır, dövlət aparatının səmərəliliyini qiymətləndirmək üçün dövlət xidmətlərinin keyfiyyəti haqda ictimai rəyin öyrənilməsindən, proqramların yerinə yetirilməsinin nəticələri haqda xüsusi tədqiqatların aparılmasından və s. istifadə olunur. Məsələn, Danimarkada, Portuqaliyada, Türkiyədə dövlət xidmətlərinin keyfiyyəti haqqında ictimai rəy öyrənilir, Avstraliyada proqramların icrası haqqında qiymətləndirmə tədqiqatları aparılır. İngiltərədə dövlət idarəetməsinin təkmilləşdirilməsi barədə istənilən təşəbbüs xüsusi metodika üzrə qiymətləndirilir.

Dövlət maliyyəsinin və büdcəsinin idarə olunmasının yaxşılaşdırılması. Dövlət idarəetmə islahatlarının istiqamətlərindən biri nəticələrdə məhdud resurslara nail olmaq və dövlət orqanların öz funksiyalarını yerinə yetirərkən resurslardan qənaətlə istifadəyə yönümlülüyün təmin olunmasından ibarətdir. Dövlət resurslarının məhdudluğu və qeyri-mərkəzləşdirmə prosesi maliyyə və büdcə menecmentində dəyişikliklərin edilməsini tələb etmişdir. Resursların məhdudluğu ilə cəmiyyətin müxtəlif təbəqələrinin sosial gözləmələri və tələbatlarının artımı arasında genişlənən uyğunsuzluq əhalinin narazılığına və hakimiyyətdən yadlaşmasına, yeni ictimai hərəkətlərin yaranmasına, siyasi institutların böhranına gətirib çıxara bilər. Bununla əlaqədar olaraq resursların bölgüsü sistemi haqda sual meydana çıxır. Bir tərəfdən bu, müxtəlif sosial qrupların nəzərində ədalətli olmalıdır. Digər tərəfdən isə hakimiyyət resurslara qənaət etmək və onların daha rəşional bölgüsünü siyasətini yeritmək məcburiyyətində qalır. Bu problemin aspektlərindən biri dövlət siyasətinin məqsədlərinin və prioritetlərinin müəyyənləşdirilməsi məsələləri üzrə dövlət səviyyəsində qərar qəbulunun yeni modellərinin axtarılmasından ibarətdir. Bürokratik təşkilatların dövlət büdcəsi formalaşdırılan zaman mümkün olduqca daha çox vəsait əldə etmək cəhdləri dövlət resurslarına qənaət, dövlət orqanlarının və təşkilatlarının məhsuldarlığı və səmərəliliyinin artırılması hesabına bu resursların artırılmasına səylərlə əvəz olunmalıdır. Büdcənin hazırlanmasına və icrasına gəldikdə isə əsas təkmilləşdirmə yolları aşağıdakılardan ibarətdir:

- Büdcənin hazırlanmasının «yuxarıdan aşağı» mexanizminin tətbiqi – bu halda hökumət xərclərin ümumi axınını, onların nazirlik və idarələr arasında bölgüsünün prinsiplərini müəyyənləşdirir;

- Nazirlik və idarələrə istifadə istiqamətləri göstərilmədən (əmək haqqı, əzamiyyət və s.) illik pul vəsaitlərinin ayrılması. Bu vəsaitlərə qənaət edildiyi halda qalıq məbləğ növbəti maliyyə ilinə keçir;

- İşlərin yerinə yetirilməsi göstəricilərinin işlənilməsi – bu zaman fəaliyyət nəticəsində alınan «məhsul» növü müəyyənləşdirilir, uyğun keyfiyyət, xərc, kəmiyyət göstəriciləri təyin edilir. Bu halda nəticələri necə əldə etmək məsələsini təşkilatlar özləri həll edirlər;

- Özəl sektorda işlədilan maliyyə menecmenti praktikasının tətbiqi;
- Büdcənin işlənilməsi zamanı ortamüddətli göstəricilərdən və qiymətləndirmədən daha geniş istifadə edilməsi.

Bəzi mütəxəssislər hətta icranın strateji qiymətləndirilməsində yeni qaydanın tətbiq olunmasını – «qənaət, səmərəlilik, nəticəlilik» göstəricilərinin əvəzinə «problemin diaqnozu, yeni siyasətin işlənilməsi, onun inkişafı və yerinə yetirilməsi» kateqoriyasından istifadə olunmasını təklif edirlər.

Yeni informasiya texnologiyalarının tətbiqi. Dövlət idarəetmə sisteminin təkmilləşdirilməsində informasiya kommunikasiya texnologiyaları mühüm rol oynayır. Düzgün istifadə edildikdə onlar bütövlükdə dövlət aparatının və onun ayrı-ayrı hissələrinin işinin səmərəliliyinin yüksəlməsinə kömək edirlər. Əgər əvvəlki dövrlərdə dövlət idarəetmə orqanlarının informasiya və kompüter texnikası ilə təmin olunması məsələsinə diqqət yetirilirdisə, indi artıq informasiya texnologiyalarının təşkilati strukturların və dövlət aparatının işinin təkmilləşdirilməsinə verdiyi faydanın artırılmasına xüsusi diqqət yetirilir (dövlət orqanları əhali ilə bağlayan və vətəndaşlara informasiya banklarına çıxış imkanı verən informasiya şəbəkələrinin inkişafı, elektron hökumət və s.). Burada prioritet istiqamət kimi aşağıdakıları qeyd etmək olar: nazirliklərin, idarə və regionların lokal şəbəkələrini birləşdirən milli informasiya şəbəkələrinin yaradılması; informasiya texnologiyalarından istifadənin beynəlxalq standartlarının işlənilməsi; dövlət orqanlarını əhali ilə əlaqələndirən və vətəndaşların verilənlərini informasiya banklarına çıxışını asanlaşdıran informasiya şəbəkələrinin inkişaf etdirilməsi; sosial problemlərin təhlili və qərarların işlənilməsi üçün informasiya sistemlərindən istifadə olunması. Əksər inkişaf etmiş ölkələrdə dövlət hakimiyyət orqanlarının fəaliyyətində informasiya və kommunikasiya texnologiyalarının tətbiqi və təkmilləşdirilməsinə cavabdeh olan xüsusi mərkəzlər yaradılmışdır.

Yuxarıda sadalananlardan başqa inkişaf etmiş ölkələrdə inzibati islahatlar həm də aşağıdakı problemlərin həllinə yönəldilmişdir: əhaliyə daha keyfiyyətli xidmətlərin göstərilməsi üçün dövlət aparatının səmərəliliyinin yüksəldilməsi; özəl sektorun ictimai faydasını artırmaq və bu sektorun dövlət qulluğunun səmərəliliyinə təsirini gücləndirmək üçün dövlət qulluğu və

kommersiya sektoru arasında sosial tərəfdaşlıq münasibətlərinin inkişaf etdirilməsi; vətəndaşların və ictimayətin dövlət idarəçiliyində iştirakını gücləndirmək məqsədi ilə dövlət aparatı və vətəndaş cəmiyyəti institutları arasında çoxtərəfli əlaqələrin yaradılması, dövlət qulluğunun humanistləşdirilməsi, insanın və cəmiyyətin maraqlarının inkişafına üstünlük verilməsi.

Beləliklə, inkişaf etmiş ölkələrdə dövlət idarəetmə islahatları əsasən aşağıdakı sahələri əhatə edir: icra orqanlarının digər hakimiyyət orqanları ilə həm üfqi, həm də şaquli qarşılıqlı münasibətlər sistemi (konstitusiyasıya-saha); təşkilati strukturlar, əlaqələndirmə və nəzarət mexanizmləri, regional və yerli idarəetmə (təşkilati sahə); idarəetmənin sistem və metodları, inzibati prosedurlar və proseslər (funksional sahə); kadr siyasəti və dövlət qulluğu (kadr sahəsi); dövlət maliyyəsinin idarə olunması və təşkilatlar tərəfindən büdcənin icrası (maliyyə-iqtisadi sahə).

Bütövlükdə, inkişaf etmiş ölkələrdə islahatların təhlili aşağıdakı nəticələrə gəlməyə imkan verir: *Birincisi*, bir çox ölkələrdə islahatlara başlanılmasının səbələri və şərtləri fərqli olsa da, bütövlükdə onlarda seçilmiş strategiya və əsas istiqamətlər üst-üstə düşür. *İkincisi*, dövlət idarəetməsinin təkmilləşdirilməsi dövlət strukturlarının işinin səmərəliliyinin və nəticəliliyinin artırılmasına, onların əhəliyyə keyfiyyətli xidmət göstərilməsinə görə məsuliyyətinin artırılmasına yönəldilmişdir. *Üçüncüsü*, əgər inkişaf etmiş ölkələrdə mövcud dövlət idarəetmə sisteminin təkmilləşdirilməsi sahəsində işlər aparılırsa, keçmiş sosialist ölkələrində yeni institut və mexanizmlərin yaradılması ilə yanaşı dərin iqtisadi və siyasi dəyişikliklər prosesi həyata keçirilir. *Dördüncüsü*, ənənəvi bürokratiya məşinının cəmiyyət qarşısında cavabdehlik daşıyan və özəl sektor, vətəndaşlar və icmalarla tərəfdaşlıq münasibətlərini inkişaf etdirən çevik muxtar təşkilati strukturlarla əvəz olunmasına əsaslanan «yeni dövlət idarəetməsi» konsepsiyası intensiv şəkildə işləni hazırlanır. *Beşincisi*, dünyanın əksər ölkələrini əhatə edən inzibati dəyişikliklər XXI əsrdə cəmiyyətin həyatında dövlətin təbii və rəlonun dərk olunması üzrə qlobal meyilləri əks etdirir.

Fikrimizcə, dövlət idarəetmə islahatları sahəsində xarici ölkələrin təcrübəsində tarixi, milli və yerli xüsusiyyətləri nəzərə almaqla, mövcud şəraitə və təşkilat mədəniyyətinə adaptasiya olunmaq, geniş yayılmaq imkanı, səmərəlilik və nəticəlilik, innovasiya potensialı, bütövlükdə cəmiyyətin və onun ayrı-ayrı təbəqələrinin maraqlarına və dəyərlərinə uyğunluq dərəcəsi kimi xüsusi meyarlara uyğun ilkin ekspertizanın həyata keçirilməsi və Azərbaycan şəraitində yaradıcılıqla uyğunlaşdırılması şərti ilə istifadə oluna bilər.

20.3. Azərbaycanda dövlət idarəçilik islahatlarının başlıca vəzifələri və istiqamətləri

Çox güman ki, Azərbaycanda keçid dövrünün ən mürəkkəb məsələsi dövlət idarəetmə sisteminin islahatları olmuşdur. XX əsrin 90-cı illərində postsosialist ölkələrinin, o cümlədən Azərbaycanın siyasi, iqtisadi və sosial mühitində baş verən dəyişikliklər bir çox sahələrdə olduğu kimi dövlət idarəçiliyi sahəsində də mühüm problemləri aşkara çıxardı. O dövrdə dövlət idarəetməsinin inkişafı artıq bütövlükdə ictimai inkişafdan geri qalır və çox vaxt dövlət hakimiyyəti cəmiyyətin tələbatlarının ödənilməsi sahəsindəki funksiyalarının yerinə yetirilməsini təmin edə bilmirdi. Artıq obyektiv şərait yeni düşüncə tərzini, insanların davranışının və əməkdaşlığının yeni formalarını və buna uyğun olaraq subyektiv amilin də yeni qaydada inkişaf etməsini tələb edirdi.

Azərbaycan Respublikası dövlət müstəqilliyini əldə etdiyi ilk dövrlərdə (1991-1993-cü illər) ölkədə mövcud olan gərgin sosial-iqtisadi və ictimai-siyasi vəziyyətlə, bütün ölkəni bürümüş siyasi və iqtisadi böhranla qarşılaşmışdı. Sərişəsiz rəhbərlik nəticəsində dövlət idarəetmə orqanları vəzifələrinin öhdəsindəni açıq-aşkar gələ bilmir, çox vaxt yeni iqtisadi və siyasi şəraitdə öz funksiyalarını yerinə yetirməyə hazır olmurdu. Bunun başlıca səbəbləri dövlət aparatının fəaliyyətinin sürətlə dəyişən xarici mühitə və cəmiyyətin tələbatlarına uyğunlaşa bilməməsi, qərar qəbulu mexanizmlərinin səmərəsizliyi və peşəkar dövlət qulluqçularının olmaması idi. Rəhbər vəzifəli şəxslərin dövlət idarəçiliyi sahəsində heç bir təcrübəsinin olmaması, dövlət məmurlarının qeyri-peşəkarlığı və bunun nəticəsi olaraq fəaliyyətsizliyi, cavabdehliyin olmaması hakimiyyət sisteminin vahid orqanizm kimi təşkili və fəaliyyətinin təmin oluna bilməməsinə, hakimiyyət strukturları arasında əlaqələrin pozulmasına, dövlət böhranının daha da dərinləşməsinə və son həddə çatmasına səbəb olmuş, dövlət idarəetmə orqanlarının iflic vəziyyətinə düşməsinə və bütövlükdə dövlətdə idarəolunulmuşun itirilməsinə, faktiki olaraq vətəndaş müharibəsinə və dövlət müstəqilliyinin itirilməsi təhlükəsinin reallaşmasına gətirib çıxarmışdı. Belə bir şəraitdə ölkəni anarxiyadan və tamamilə dağılmaqdan yalnız gərkəmli siyasi və dövlət xadimi Heydər Əliyevin Azərbaycanda dövlət rəhbərliyinə qayıtması xilas etdi.

Onun rəhbərliyi ilə 1994-1995-ci illərdə iqtisadi böhranın dağıdıcı təsirlərinin qarşısının alınması, respublikada ictimai-siyasi sabitliyin yaradılması, siyasi, iqtisadi və sosial islahatlar, hərbi quruçuluq işləri, cəmiyyətin demokratikləşdirilməsinə mane olan amillərə qarşı radikal tədbirlərin görülməsi, demokratik institutların yaradılması, Azərbaycanın

beynəlxalq aləmdə nüfuzunun artırılması sahəsində təsirli tədbirlərin görülməsi, «Əsrin müqaviləsi»nin bağlanması və xarici investisiyaların Azərbaycana cəlb edilməsi kimi məsələlər bu dövrdə dövlət idarəçiliyi sahəsində görülmüş işlər haqda təsəvvür əldə etməyə imkan verir. 12 noyabr 1995-ci ildə ümumxalq referendumu yolu ilə qəbul edilmiş Konstitusiyanın əhəmiyyəti xüsusilə böyük oldu. Konstitusiya ölkədə dövlət idarəçiliyinin hakimiyyətin bölgüsü prinsipinə əsaslanan demokratik modelinin yaradılmasının və hakimiyyət qollarından hər birinin formalaşma və fəaliyyətinin əsas prinsiplərini müəyyən etməklə yanaşı, demokratik idarəçiliyin mexanizminin əsas prinsip və normalarını da müəyyənləşdirdi. Konstitusiyada əksini tapmış norma və dəyərlərə uyğun olaraq bir sıra mühüm təsisatların yaradılması dövlət idarəçiliyinin demokratikləşdirilməsi istiqamətində aparılan islahatların ana xətti kimi də səciyyələndirilə bilər.

Bu illərin ən böyük nəticələrindən biri ondan ibarət oldu ki, yaradılmış sabit siyasi durum Azərbaycanın gələcək milli inkişaf strategiyasını müəyyənləşdirməyə, ölkədə demokratik, hüquqi dövlət quruculuğu və səmərəli dövlət idarəetmə sisteminin formalaşdırılması istiqamətində ardıcıl və məqsədyönlü tədbirlərin həyata keçirilməsinə geniş imkanlar yaratdı. Lakin bu dövrdə strateji baxımdan dövlətin inkişaf istiqamətlərinin düzgün müəyyənləşdirilməsinə baxmayaraq, islahatların həyata keçirilməsi ilə bağlı taktiki məsələlərdə müəyyən problemlərin olduğu nəzərə çarpırdı. Bunun səbəbləri bir tərəfdən mövcud əlaqələrin kəsilməsi, ənənəvi bazarların itirilməsi ilə əlaqədar istehsalın həcmimin azalmasının dövləti xeyli zəiflətməsi idisə, digər tərəfdən keçid dövründə dövlətin sosial-iqtisadi prosesləri tənzimləmək sahəsində rolunun azalması və bazarın özünü-tənzimləmə rolunun həddən artıq şişirdilməsi, islahatların gedişinə dövlətin təsir dərəcəsinin kifayət qədər olmaması, dövlətin sürətlə dəyişən siyasi və iqtisadi situasiyalara tam uyğunlaşa bilməməsi ilə əlaqədar idi.

Odur ki, 1996-1998-ci illərdə Azərbaycanda iqtisadi islahatların, dövlətin iqtisadi siyasətinin aparıcı istiqamətləri müəyyən edilməklə yanaşı, islahatların hüquqi bazası daha da genişləndirildi. Bu siyasətin reallaşdırılması nəticəsində həmin illərdə bazar infrastrukturunun əksər sahələri inkişaf etdirilmiş, iqtisadiyyatın liberallaşdırılması, özəlləşdirmə, mülkiyyət münasibətlərinin təkmilləşdirilməsi ilə əlaqədar əsas qanunlar qəbul edilmiş, bir sıra əməli tədbirlər həyata keçirilmişdir. 1995-1998-ci illərdə hökumətin üç müxtəlif iqtisadi inkişaf proqramı işlənilib hazırlanmış, iqtisadi artıma və struktur dəyişikliklərinə nail olmaq üçün islahatlara başlanılmışdır. Bu proqramların reallaşdırılması islahatların strateji kursunun düzgün müəyyənləşdirilməsi və ölkənin iqtisadi potensialının gücləndirilməsi ilə nəticələnmişdir. 1996-cı ildən başlayaraq ümumi daxili məhsulun artımına nail olunmuş, maliyyə-kredit sahəsində ciddi islahatlar

aparılmış, büdcədən maliyyələşdirilən xərclər üzərində nəzarət genişləndirilmiş və nəticədə ölkədə maliyyə sabitliyi təmin olunmuşdur. Bu illərdə Azərbaycanda dövlət mülkiyyətinin özəlləşdirilməsi həyata keçirilmişdi ki, bu da ölkədə mülkiyyət münasibətlərinin köklü surətdə dəyişməsinə səbəb olmuşdu. Bu dövrdə iqtisadi islahatların reallaşdırılması prosesini tənzimləyən 150-dən yuxarı qanun, ölkə Prezidentinin yüzlərlə fərman və sərəncamları, digər normativ hüquqi aktlar qəbul olunmuşdur. Bütün bunlar ölkədə iqtisadi vəziyyəti sabitləşdirməyə və onun inkişaf tempini tədricən artırmağa imkan vermişdir.

Qeyd etmək lazımdır ki, bu uğurlar qanunvericilik və təşkilati baxımdan sona qədər formalaşmamış dövlət idarəetmə sistemi çərçivəsində əldə olunmuşdur. Doğrudur, bu illər ərzində 20-dən yuxarı idarəetmə orqanı ləğv olunmuş, maliyyə, bank, vergi və sığorta sistemlərində institusional islahatlar aparılmış, bir sıra əsaslı dəyişikliklərə nail olunmuşdur. Lakin bütövlükdə hələ dövlət idarəetmə sisteminin islahatlarına başlanılmamış, bu sahədə konkret proqramlar işlənilib hazırlanmamışdı. Bu dövrdə nazirliklərin və digər mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının funksiyaları və praktiki olaraq yerinə yetirdikləri vəzifələr müasir dövlətin funksiya və vəzifələrinə uyğun gəlmirdi və formalaşmaqda olan bazar iqtisadiyyatının tələblərinə cavab vermirdi. Bütün bunları nəzərə alaraq, ölkə Prezidenti 1998-ci ilin dekabr ayında «Azərbaycan Respublikasında dövlət idarəetmə sisteminə islahatlar aparılması üzrə dövlət komissiyasının yaradılması haqqında» Fərman imzaladı ki, bu da səmərəli dövlət idarəetmə sisteminin formalaşdırılması istiqamətində aparılan islahatların başlanğıcını qoydu. Komissiya qısa müddət ərzində Azərbaycanda dövlət idarəetmə sisteminin islahatlarının konsepsiyasının layihəsini işləyib hazırladı. Layihədə Azərbaycanın dövlət idarəetmə sisteminin müasir vəziyyəti təhlil olunaraq mövcud çatışmamazlıqlar aşkara çıxarılmış və dövlət idarəetmə sisteminin islahatlarının əsas istiqamətləri müəyyənləşdirilmişdi. Bu layihədə islahatların dörd istiqamət üzrə aparılması nəzərdə tutuldu:

- dövlət xərclərinin idarə olunması sisteminin yenidən qurulması;
- audit sisteminin islahatı;
- dövlət idarəetmə sisteminin (inzibati dövlət qulluğu) islahatı;
- hüquq və məhkəmə sisteminin islahatı.

Azərbaycanda dövlət idarəetmə sisteminin islahatları üzrə konsepsiyanın layihəsində bu sistemin təkmilləşdirilməsinin strateji istiqaməti və bu məqsədlə yerinə yetirilməli olan işlərin məzmunu, islahatların hüquqi təminatı, Nazirlər Kabinetinin rolu və funksiyasının təkmilləşdirilməsi, dövlət müəssisələrinin və dövlət mülkiyyətinin idarə olunması, peşəkar dövlət qulluğunun formalaşdırılması məsələləri öz əksini tapmışdı. Bu

dövrədən başlayaraq Azərbaycanda həyata keçirilən inzibati islahatların aşağıdakı istiqamətlərini xüsusi qeyd etmək olar:

Hökumətin strukturunun yenidən qurulması. Dövlət idarəetmə sistemini təkmilləşdirmək, dövlət idarəetmə orqanlarının strukturunu funksional prinsip üzrə formalaşdırmaq məqsədilə yeni nazirlik və qurumlar yaradılmış, bu prinsiplərə cavab verməyən bir sıra orqanlar ləğv olunmuşdur. Təkcə 2001-ci ildə 21 nazirlik və idarə ləğv edilmiş, 7 yeni nazirlik və idarə yaradılmışdır. İslahatların gedişində dövlət idarəetmə orqanlarının funksiya və strukturunun yeni vəzifələrə uyğunlaşdırılması həyata keçirilir, nazirliklərin başlıca funksiyası uyğun sahələrdə siyasətin işlənilib hazırlanması və əlaqələndirilməsindən, onun reallaşdırılmasının institusional mexanizmlərinin yaradılmasından, bu sahədə fəaliyyətin tənzimlənməsindən ibarət olur və beləliklə də onlar ölkədə uyğun sahələrdə həyata keçirilən islahatların ön cərgəsində dururlar.

Dövlət resurslarının idarə olunması sistemi. Dövlət sektorunda resursların idarə olunması sisteminin yenidən qurulması səmərəli idarəetmənin ən vacib şərtlərindən biridir. Dövlət xərclərinin idarə olunması sisteminin yenidən qurulmasını, resursların daha səmərəli paylanması təmin etmək üçün səmərəli büdcə sistemi və dövlət xərclərini idarəetmə sistemini təkmilləşdirmək məqsədi ilə «*Büdcə sistemi haqqında*» yeni qanun qəbul edilmiş, ölkənin neft gəlirlərinin səmərəli idarə edilməsi, həmin vəsaitlərin öncül sahələrin inkişafına və sosial-iqtisadi baxımdan mühüm əhəmiyyət kəsb edən layihələrin həyata keçirilməsinə yönəldilməsini təmin etmək üçün Dövlət Neft Fondu yaradılmış, dövlət idarəetmə orqanlarının fəaliyyətində paralelliyi və təkrarlanmaları aradan qaldırmaq, büdcə xərclərini rasionallaşdırmaq məqsədi ilə müxtəlif idarəetmə orqanlarının funksiyaları dəqiqləşdirilmiş, ixtisalar aparılmış, inzibati islahatları həyata keçirmək üçün bir sıra daha başqa tədbirlər görülmüşdür.

Özəl sektorun üstün inkişafı. Ölkədə özəl sektorun inkişafının stimullaşdırılmasına yönəlmiş çoxsaylı tədbirlər həyata keçirilmiş, kiçik və orta sahibkarlığın inkişafına yardım məqsədi ilə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Sahibkarlar Şurası, Sahibkarlığa Kömək Milli Fondu yaradılmış, iqtisadiyyatda aparılan struktur islahatları, sahibkarlığın inkişafını və sağlam rəqabət mühitinin formalaşdırılmasını sürətləndirmək, iqtisadiyyata investisiyalar cəlb etmək yolu ilə onun səmərəliliyinin artırılmasına nail olmaq məqsədi ilə müxtəlif qanunlar, fərman və sərəncamlar, dövlət proqramları qəbul edilmişdir.

Peşakar dövlət qulluğu. Dövlət idarəetmə sisteminin islahatları konsepsiyasının layihəsində peşakar dövlət qulluğu institutunun formalaşdırılması ən vacib məsələlərdən biri kimi qarşıya qoyulmuşdu. Bu məqsədlə «Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu işlənilir.

hazırlanaraq 21 iyul 2000-ci il tarixdə qəbul olunmuşdur. Qanunun qəbul olunması ölkədə dövlət qulluğunun islahatları prosesinin əsasını təşkil edən meyar və prinsipləri müəyyənləşdirmiş, müxtəlif kateqoriyalı dövlət qulluqçuları arasında dəqiq vəzifə bölgüsünü və dövlət qulluqçularının öz funksiya və vəzifələrini yerinə yetirməsini təmin edən attestasiya və təsnifat sistemini yaratmış, dövlət qulluqçularının işinin səmərəliliyini qiymətləndirməyə və ixtisasartırma tələbatını müəyyənləşdirməyə imkan verən, qulluqda irəliləmələrin əməkdaşın fərdi keyfiyyətlərindən və peşəkərləq səviyyəsindən asılılığını təmin edən, yüksək ixtisaslı əməkdaşların dövlət qulluğunda qalmasına şərait yaradan nəzarət sisteminin formalaşdırılmasına imkan yaratmışdır. Qanunda dövlət qulluğunun cəmiyyət qarşısında cavabdehliyini və cəmiyyətə xidmət göstərməyə yönümlülüyünü, şəffaflığını, peşəkərləqini, etikliyini təmin edən prinsiplər müəyyənləşdirilmişdir.

Dövlət qulluğu haqqında qanunun tətbiqinə nəzarəti, dövlət qulluğunun normativ-metodiki təminatını, dövlət qulluqçuları kateqoriyasına aid edilən şəxslərin siyahısını müəyyən etmək, bütövlükdə Azərbaycanda dövlət qulluğu ilə bağlı problemlərin həllini təmin etmək üçün Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası təşkil olunmuş, Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya yaradılmışdır.

Qeyd etdiyimiz kimi, dövlət qulluğu institutunun yaradılmasının başlıca məqsədi dövlət orqanlarını peşəkərləq, səriştəli, etibarlı və idarəetmə funksiyalarını yerinə yetirməkdə siyasi cəhətdən bərtəf olan kadrlarla təmin etməkdir. Bu baxımdan, dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinin artırılmasında kadrların hazırlanmasının, yenidən hazırlanmasının və ixtisasının artırılmasının çox böyük əhəmiyyəti vardır. Dövlət idarəçilik sahəsi üçün mütəxəssislər hazırlanması işinin müasir tələblərə uyğun qurulması, onların peşəkərləq səviyyələrinin artırılması, dövlət idarəçilik sahəsində elmi tədqiqatların aparılmasının təşkili və həmin sahənin analitik-informasiya təminatının möhkəmləndirilməsi məqsədilə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası yaradılmışdır.

Dövlət qulluğu kadrlarının hazırlanması, yenidən hazırlanması və ixtisasının artırılması məsələləri üzrə əsas elmi-metodiki və tədris mərkəzi olan Dövlət İdarəçilik Akademiyasının üzünə Azərbaycanın siyasi və iqtisadi potensialını reallaşdırma biləcəklər dövlət qulluqçularının yeni nəslinin yetişdirilməsi kimi çox məsul vəzifələr qoyulmuşdur. Akademiya yarandıqı gündən qarşıya qoyulmuş vəzifələrin yerinə yetirilməsi üçün öz fəaliyyətini aşağıdakı istiqamətdə qurmağa çılır:

- xarici ölkələrin dövlət qulluqçularının hazırlığı sahəsindəki praktiki təcrübəsinin öyrənilməsi və ümumiləşdirilməsi;

- dövlət qulluqçularının təhsil və peşakarlıq səviyyələrinə irəliləməsi üçün tələblərin işlənilməsi və hazırlanması;

- idarəetmə kadrlarının ehtiyatının formalaşdırılması və təlimi ilə bağlı elmi, metodik, ekspert tövsiyələrinin işlənilməsi və hazırlanması;

- dövlət qulluqçularının ixtisasının artırılması, təlimi ilə məşğul olan digər mərkəzlərə elmi, metodiki, informasiya, məsləhət yardımlarının göstərilməsi.

Təhsil sahəsindəki ən yaxşı yerli ənənələri qoruyub saxlamaq şerti ilə beynəlxalq təcrübədən yararlanan, yerli və müllü xüsusiyyətləri nəzərə almaqla onu tədris prosesində tətbiq etməyə çalışan Akademiya kadr hazırlığının təşkilinin keyfiyyətini təmin etmək üçün öz fəaliyyətində aşağıdakıları əsas tutur:

- tədris prosesinin dövlət standartlarının tələblərinə uyğunluğu;
- ölkənin bütün ərazisindən müdavimlərin müxtəlif təhsil formaları üzrə (əyani, qiyabi, ixtisasartırma və s.) qəbulunun, təhsil almasının və buraxılışının təşkili;
- hazırlıq prosesinin vahid proqramlar və təlim metodikaları üzrə aparılması;
- təlimin metodik materiallarla keyfiyyətli, tam və vaxtında təmin olunması;
- tədrisin yüksək ixtisaslı professor-müəllim heyəti ilə təmin olunması;
- ciddi elmi-analitik tədqiqatların aparılması və s.

Akademiya dövlət qulluqçularının «Dövlət və bələdiyyə idarəetməsi» ixtisası geniş profillili mütəxəssis kimi hazırlanması üçün xarici ölkələrin qabaqcıl tədris müəssisələrinin təcrübəsinin ətraflı təhlili və ümumiləşdirilməsi əsasında və Azərbaycanda dövlət idarəçiliyinin xüsusiyyətlərini nəzərə almaqla tədris planı işlənilib hazırlanmış, fənlərin proqram və metodiki təminatı məsələləri həll olunmuşdur.

İxtisasartırma kursları dövlət qulluqçularının hazırlığının əsas növlərindən biri hesab olunur. Bu məqsədlə Akademiya dövlət qulluğunda rəhbər vəzifələrdə çalışanlar üçün 8 istiqamət üzrə qısamüddətli ixtisasartırma kursları təşkil olunmuşdur. Hər il bu kurslara nazirliklərin, dövlət komitələrinin, digər mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarının, bələdiyyələrin məsul vəzifəli şəxsləri dəvət olunur, onların iştirakı ilə seminar və konfranslar keçirilir. Kurslarda mühazirələrin oxunması üçün ölkənin qabaqcıl elmi, idarəetmə və siyasi elitasının nümayəndələri, dövlətin yüksək vəzifəli şəxsləri cəlb olunur.

Akademiya dövlət idarəçiliyinin müxtəlif sahələri üzrə bakalavr və magistr pilləsi üzrə ehtiyat kadrların hazırlanması da xüsusi diqqətə layiqdir. Bu sahədə əldə olunan nailiyyətlər çox diqqətə layiqdir. Akademiya artıq bir neçə ildir ki, ölkənin ali təhsil müəssisələri arasında öz reytinginə

görə birinciliyi əldə saxlayır. Qəbulun nəticələrinə görə hər il ən yüksək bal toplayaraq Prezident təqaüdünə layiq görülməyə 100 tələbələrdən 25-30 nəfəri Dövlət İdarəçilik Akademiyasına qəbul olunur. Bu gün Akademiyanın tələbləri sırasında 90 nəfərə qədər Prezident təqaüdüçüsü təhsil alır.

Akademiya tədris prosesi müasir tələblərə cavab verən zəruri texnika, kitabxana, kompüter zalları, tədris auditoriyaları ilə təchiz edilmişdir.

Bütövlükdə Akademiya yarandığı vaxtdan keçən on il ərzində qısamüddətli ixtisasartırma kurslarından 4000 nəfərə yaxın dövlət qulluqçusu keçmişdir. 600 nəfərə yaxın dövlət qulluqçusu «Dövlət və bələdiyyə idarəetməsi» istiqaməti üzrə yeni ixtisas almışdır. Fəaliyyət göstərdiyi müddət ərzində Akademiya 2000 nəfərə yaxın gənc bakalavr təhsili və magistr dərəcəsi almışdır.

Akademiya dövlət idarəetməsinin aktual problemlərinin araşdırılması sahəsində də geniş elmi-tədqiqat işləri yerinə yetirilir, tədris prosesinin elmi-tədqiqat fəaliyyəti ilə əlaqələndirilməsi sahəsindəki işlərə xüsusi diqqət yetirilir. Akademiya «Dövlət idarəçiliyi: nəzəriyyə və təcrübə» adlı jurnal nəşr olunur ki, burada dövlət idarəçiliyinin aktual problemlərinin həlli ilə bağlı respublikamızın aparıcı mütəxəssisləri, məsul vəzifələrdə çalışan dövlət qulluqçuları, alim və tədqiqatçıların məqalələri dərc olunur. Dövlət idarəçiliyi problemlərinin kompleks tədqiqinə yönəlmiş elmi fəaliyyətin təkmilləşdirilməsi məsələləri daim Akademiyanın rəhbərliyinin, Elmi Şurasının diqqət mərkəzində saxlanılır.

Akademiya bir sıra istiqamətlər üzrə ixtisaslaşdırılmış Elmi Şuralar, aspirantura və doktorantura şöbəsi uğurlu fəaliyyət göstərir. Tələbə və müdavimlərdə elmi araşdırmaların aparılması, müstəqil düşünmə, təhlil etmə və nəticələr çıxarmaq bacarığı və vərdişlərinin aşılanması və inkişaf etdirilməsi üçün tələbə elmi cəmiyyəti fəaliyyət göstərir ki, bu da gənc, ümüdvərici intellektual qüvvələrin elmi tədqiqatlara cəlb olunmasına imkan verir.

Dövlət İdarəçilik Akademiyasında peşəkar kadr hazırlığı sahəsində beynəlxalq təhsil standartlarının təmin olunmasına yönəlmiş əməkdaşlıq formaları inkişaf etdirilir. Akademiya dövlət qulluğu üçün kadr hazırlığı sahəsində beynəlxalq təcrübənin öyrənilməsi və respublikamızın milli və yerli xüsusiyyətlərini nəzərə almaqla bu təcrübədən yaradıcı şəkildə istifadə olunması sahəsində əhəmiyyətli işlər görülmüş, Akademiyanın beynəlxalq əlaqələri keyfi genişlənməmişdir. Xarici ölkələrin təhsil müəssisələri ilə uzunmüddətli əməkdaşlıq münasibətlərinin yaradılması, qabaqcıl qərb dövlətlərinin dövlət idarəetmə modelləri ilə tanışlıq məqsədi ilə DİA-nın Türkiyə, Fransa, İspaniya, Kanada, Ukrayna, Belarus, Rusiya Federasiyası,

Qazaxıstan, Litva kimi dövlətlərin uyğun tədris müəssisələri ilə müqavilələr bağlanmış, geniş əlaqələr yaradılmışdır.

Beləliklə, DIA dövlət idarəçiliyinin bütün səviyyələri üçün müasir idarətmə təfəkkürünə malik kadrlar hazırlamaqla, idarətmə mədəniyyətinin, dövlətçilik əxlaqının formalaşmasına kömək etməklə respublikamızda dövlət quruculuğu prosesində aktiv iştirak edir. Akademiyamızın 10 illik qısa bir müddət ərzindəki uğurları dövlətimiz tərəfindən layiqincə qiymətləndirilir. Ölkə Prezidentinin 10 sentyabr 2009-cu il tarixli sərəncamı ilə Azərbaycanın təhsilinin inkişafındakı xidmətlərinə görə Akademiyamızın bir grup əməkdaşı fəxri adlara və "Tərəqqi" medalına layiq görülmüşdür.

Yeni informasiya texnologiyaları. Dövlət idarəetməsinin təkmilləşdirilməsinin mühüm strateji istiqamətlərindən biri idarəetmə qərarlarının hazırlanması və qəbulu prosesində müxtəlif növ səmərəli informasiya sistemlərinin tətbiqi və istifadəsindən ibarətdir. Bu məsələnin əhəmiyyətini nəzərə alaraq ölkə Prezidenti «Azərbaycan Respublikasının inkişafı naminə informasiya və kommunikasiya texnologiyaları üzrə Milli Strategiya» (2003-2012-ci illər)»nin qəbul olunması haqqında Sərəncam imzalamışdır. Dövlət idarəçiliyində yeni informasiya texnologiyalarının tətbiqi, «elektron hökumət» ideyasının reallaşdırılması cəmiyyətin informasiya tələbatlarının daha dolğun ödənilməsinə, dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinin yüksəldilməsinə və dövlət sektoruna xərclərin azaldılmasına, dövlət idarəetmə orqanlarının və hakimiyyətin vətəndaşlarla və təsərrüfat subyektləri ilə qarşılıqlı fəaliyyətinin yaxşılaşdırılmasına, dövlət idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin şəffaflığına və cəmiyyət üçün açıq olmasına imkan verəcək.

Qeyri-mərkəzləşdirmə prosesi. Dövlət idarəetmə sisteminin islahatları çərçivəsində idarəetmənin demokratikləşdirilməsinin ən mühüm əl-tələmindən biri qeyri-mərkəzləşdirmə hesab olunur. Qeyri-mərkəzləşdirmə yolu ilə siyasi sistemin demokratikləşdirilməsi, dövlətin dayanıqlığının artırılması, hakimiyyətin bütün səviyyələrində idarəetmə potensialının təkmilləşdirilməsi və inkişafı, bazarın inkişafı və iqtisadi artım üçün əlverişli mühitin yaradılmasından yerli özünüidarəetmənin formalaşdırılması olduqca mühüm əhəmiyyətə malikdir. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında yerli özünüidarəetmənin reallaşdırılma forması kimi bələdiyyələr qəbul olunmuş, yerli özünüidarəetmənin hüquqi bazası formalaşdırılmış, 12 dekabr 1999-cu ildə ilk bələdiyyə seçkiləri keçirilmişdir. Bu gün Azərbaycanda 2730-dan çox bələdiyyə fəaliyyət göstərir.

Vətəndaş cəmiyyətinin inkişafı. Azərbaycanın demokratik cəmiyyət quruculuğu konsepsiyasında vətəndaşların siyasi birliklərinin, qeyri-hökumət təşkilatlarının yaradılmasına və maneəsiz fəaliyyət göstərməsinə xüsusi diqqət yetirilir. Azərbaycanda çoxlu sayda siyasi partiyaların, ictimai birliklərin və qeyri-hökumət təşkilatlarının mövcud olması ölkənin siyasi

mühitinin demokratik mahiyyətindən xəbər verir. Bu gün Azərbaycanda artıq dövlət strukturlarının qeyri-hökumət təşkilatları və vətəndaş cəmiyyətinin digər institutları ilə əməkdaşlığının müəyyən təcrübəsi əmələ gəlmişdir. Gələcəkdə cəmiyyətin hüquqi və sosial-iqtisadi inkişafında vətəndaş cəmiyyətinin gücü ilə görülən işlərin xüsusi çəkisi getdikcə artacaqdır.

Məhkəmə sisteminin gücləndirilməsi. Demokratik hüquqi dövlətin formalaşdırılması məhkəmə hakimiyyətinin gücləndirilməsi, onun həqiqi müstəqilliyinin təmin olunması və ictimai həyatda məhkəmələrin rolunun artırılması ilə ayrılmaz surətdə bağlıdır. Bu baxımdan hüquq-məhkəmə sisteminin islahatları dövlət idarəetmə sisteminin islahatlarının mühüm tərkib hissəsidir. Bu sahədə islahatlara hələ 1997-ci ildən, «Məhkəmə orqanları və məhkəmələr haqqında» qanunun qəbul olunması ilə başlanılmışdır. Ötən müddət ərzində məhkəmə sistemində böyük dəyişikliklər baş vermişdir. Konstitusiyaya məhkəməsi yaradılmış, qanunvericilik yolu ilə hər bir vətəndaşın pozulmuş hüquqlarının müdafiəsi üçün məhkəməyə müraciət etməsinə bütün maneələr aradan qaldırılmışdır. Xüsusi mülkiyyət, seçki hüququnun müdafiəsi, dövlət orqanlarının hərəkətlərindən və qərarlarından şikayətlər kimi yeni kateqoriyalı işlər meydana gəlmişdir. Məhkəmə icraatında demokratik ölkələrdə olduğu kimi, işlər apellyasiya qaydasında baxılması tətbiq edilmişdir və s. «Azərbaycan Respublikasında hakim vəzifəsinə namizədlərin seçilməsi qaydalarının təkmilləşdirilməsi haqqında» ölkə Prezidentinin 17 yanvar 2000-ci il 255 sayılı Fərmanı ilə namizədlərin seçilməsi qaydaları təkmilləşdirilmiş, onların şəffaf prosedür əsasında, beynəlxalq tələblərə uyğun seçilməsi, hakimiyyə namizədlərin peşə hazırlığının, bu vəzifəyə layiq olmasının müəyyən edilməsi və hakim vəzifəsinə ixtisaslı və səriştəli şəxslərin təyin edilməsinə təmin etmək qaydaları müəyyənləşdirilmişdir. Hakimiyyə namizədlərinin test üsulu ilə imtahanları keçirilmiş və onun nəticələri əsasında hakimlərin seçilməsi həyata keçirilmişdir.

Digər sahələrdə islahatlar. Bu dövr ərzində iqtisadiyyatın dövlət sektorunun, kənd təsərrüfatının, səhiyyə, elm, təhsil, mədəniyyət sahələrinin inkişafı, əhalinin gəlirlərinin artırılması, sosial müdafiəsinin inkişafı və idarə olunmasının təkmilləşdirilməsi, korrupsiyaya qarşı mübarizənin gücləndirilməsi məqsədilə müxtəlif qanunlar qəbul olunmuş, ölkə Prezidenti çoxsaylı fərman və sərəncamlar imzalamışdır.

Beləliklə, Azərbaycanda dövlət idarəetmə sisteminə islahatların aparılması sahəsində bu günə qədər kifayət qədər uğurları əldə olunduğunu söyləmək olar. Lakin hələlik islahatların başa çatdığını və məqsədələn təm nail olduğunu söyləmək olmaz və islahatlar davam etdirilməlidir. Hazırkı dövrdə dövlət idarəetmə islahatlarının davam etdirilməsinə tələbat bir sıra

amillərlə müəyyən olunur ki, bunlara: sosial problemlərin daha yaxşı həll olunmasını, ölkənin iqtisadi inkişafında özəl sektorun rolunun daha da gücləndirilməsi, dövlət büdcəsinə yükün ağırlaşmasını, yoxsulluğun azaldılmasını, regionların inkişafını, Azərbaycanın dünya iqtisadi sisteminə inteqrasiya olunmaq niyyətlərini, informasiya texnologiyalarının inkişafını, ölkələr arasında investisiyalar, bazarlar və intellektual kapital uğrunda rəqabətin güclənməsini və s. aid etmək olar. Bu gün artıq Azərbaycanda daha genişmiqyaslı islahatların keçirilməsi üçün əlverişli sosial-siyasi şərait yaranmışdır. Ölkədə zəngin beynəlxalq təcrübəni nəzərə almaqla dövlət idarəetmə sisteminin islahatlarına yeni təkan vermək üçün kifayət qədər potensial vardır. Artıq yoxsulluğun azaldılması, regionların sosial-iqtisadi inkişafı, informasiya-kommunikasiya texnologiyalarından istifadənin genişləndirilməsi, davamlı iqtisadi artıma nail olmaq kimi hökumətin qarşısında duran yeni vəzifələr müxtəlif dövlət qurumlarında və rəsmi dövlət sənədlərində öz əksini tapmış və bir çox hallarda işə reallaşdırılmışdır. Növbəti mərhələdə dövlət idarəetməsinin islahatlarının başlıca vəzifələri kimi aşağıdakıları qeyd etmək olar:

- dövlət idarəetmə orqanlarının xalq qarşısında cavabdehliyinin, şəffaflığının və hesabətliyinin təmin edilməsi;
- dövlət qərarlarının qəbulu prosesinə ictimaiyyətin cəlb olunması;
- hökumətin işində dövlətin inkişafının strateji planlaşdırılması sisteminin tətbiq edilməsi;
- konkret məqsədlərə nail olmağa yönəlmiş dövlət idarəetmə sisteminin qurulması;
- resursların prioritet məsələlərin həllinə cəmləndirilməsi;
- dövlət xidmətlərinin göstərilməsi üçün rəqabət şəraiti yaratmaqla onların keyfiyyətinin yüksəldilməsi və s.

Dövlət aparatının həm içərisində, həm də xarici institutlarla münasibətdə inteqrasiya, nəzarət və əlaqələndirmənin səviyyəsi yüksəldilməli, bütün səviyyələrdə dövlət qulluğunun və dövlət aparatının idarə olunmasının səmərəliliyi artırılmalıdır. Dövlət idarəetmə sistemi cəmiyyətdə və global səviyyədə dəyişikliklərə sürətlə reaksiya verə bilməli, öz strukturunu, işini və operativ vəzifələrini dəyişən şəraitə uyğunlaşdırmağı bacarmalıdır. Dövlət idarəetmə sisteminin inkişafını təmin etmək üçün hökumətin gələcəyə yönəlmiş milli inkişaf siyasətini işləyib hazırlamaq qabiliyyətini gücləndirmək, dövlət siyasətinin prioritet istiqamətlərinə uyğun olaraq fəaliyyətin və resursların planlaşdırılmasını təmin etmək, hökumətin işinin planlaşdırılmış nəticələrə uyğun olaraq qiymətləndirilməsinə nail olmaq, dövlət təşkilatlarının rəhbərlərinin müstəqilliyinin genişləndirilməsi və təşkilatın işinə görə onların məsuliyyətinin artırılması, dövlət qulluqçularının peşəkarlıq keyfiyyətlərinin, stimullaşdırma sisteminin və

etik normalara uyğunluğunun yaxşılaşdırılması tələb olunur. İslahatların məqsədi tədricən dövlət idarəetməsinin elə sisteminin yaradılmasından ibarət olmalıdır ki, bu sistem Azərbaycanda sosial sabitliyə, inkişaf etmiş mədəniyyətə və demokratiyaya, yüksək həyat səviyyəsinə malik hüquqi, demokratik dövlətin formalaşdırılması prosesini başa çatdırmağa imkan versin. Bu sistem insanların tələbatlarına və istəklərinə yaxın olmalı, onun fəaliyyətinin başlıca prioriteti xalqa, milli maraqlara xidmət etməkdən ibarət olmalıdır. Belə dövlət idarəetmə sistemi xalq qarşısında hesabət verməli, şəffaf, səmərəli və elmi əsaslarla qurulmalıdır. Beləliklə, islahatlar prosesində elə tədbirlər həyata keçirilməlidir ki, onlar elmi və resurs cəhətdən əsaslandırılmış olmaqla Azərbaycanın unitar dövlət quruluşuna, dövlət aparatının struktur islahatlarına, dövlət orqanlarının fəaliyyətində müxtəlif nəzarət formalarının yaradılmasına, onların vətəndaşlarla, ictimai birliklər, siyasi partiyalar və bütövlükdə cəmiyyətlə əlaqələrinə uyğun olan vahid dövlət sisteminin islahatlarının başa çatmasına gətirib çıxara bilsin. Buna görə də islahatları uğurla davam etdirmək üçün dövlət idarəetmə sisteminin bütün əsas elementlərini, institutlarını və cəhətlərini əhatə edən, elmi-praktiki cəhətdən dəqiq əsaslandırılmış yeniləşdirmə modeli tələb olunur ki, bu da öz əksini islahatların yeni konsepsiyasında tapmalıdır. Başqa sözlə, islahatların aparılması üçün onun yeni konsepsiyasının, strategiyasının, bu stratejiyanın reallaşdırılma proqramının və onun icrası üçün ətraflı tədbirlər planının (fəaliyyət ardıcılığı, tələblər, resurslar, müddətlər, nəzarət sxemləri və s.) işləyib hazırlanması tələb olunur. Bütün bu sənədlər islahatlar prosesinin bütün amillərinin vəhdətliyini və qarşılıqlı əlaqəli olduğunu nəzərə almalıdır.

Bu gün Azərbaycanda dövlət idarəetmə islahatlarının idarə olunmasının institusional mexanizmlərinin yaradılması tələb olunur. İslahatlar üçün kompleks təşkilati təminat mexanizmləri nəzərdə tutulmalıdır ki, bu da həyata keçiriləcək başlıca dəyişiklikləri əhatə etməlidir. Bura dövlət idarəetmə orqanları sisteminin transformasiyası, dövlət qulluğu, inzibati-ərazi quruluşu, yerli özünüidarəetmə sistemi və dövlət idarəetməsinin ayrı-ayrı sahələrini aid etmək olar. Dövlət idarəetmə islahatlarına vahid və razılaşdırılmış rəhbərliyi təmin etmək üçün dövlət idarəetmə islahatları sahəsində siyasətə, bu siyasətin reallaşdırılması ilə bağlı bütün tədbirlərin əlaqələndirilməsinə cavabdehlik daşıyacaq, uyğun statusa və zəruri səlahiyyətlərə, maddi, maliyyə və kadr resurslarına malik nazirliyin, komitənin və ya agentliyin yaradılmasına xüsusi ehtiyac duyulur. Dövlət idarəetməsi sahəsində islahatların gedişini daha da sürətləndirmək üçün Prezident yanında xüsusi şurasın və ya daimi komissiyanın yaradılması da məqsədəuyğun olardı.

İslahatların sonrakı uğurları üçün həm də bu islahatların tətbiqinin uyğun mexanizmləri, ilk növbədə onun təşkilatı, hüquqi, qadr, elmi və informasiya təminatı, həmçinin kifayət qədər maliyyə və maddi resurslarının olması zəruridir. Dövlət idarəetməsi sahəsində həyata keçiriləcək islahatlara hakimiyyət səlahiyyətlərinin yeni bölgüsü və ya növbəti kadr-struktur dəyişikliyi kimi baxılmamalı, bu islahatlar məhz konseptual baxımdan dərk olunmuş yeni idarəetmə fəlsəfəsinə keçid kimi qiymətləndirilməli və dövlət idarəetmə sisteminin fəaliyyətinin məzmununun qismən dəyişdirilməsi kimi yox, onun sistemli şəkildə yeniləşdirilməsi kimi qəbul olunmalıdır. İslahatlar prosesində elə tədbirlər həyata keçirilməlidir ki, onlar elmi və resurs cəhətdən əsaslandırılmış olmaqla Azərbaycanın unitar dövlət quruluşuna, dövlət aparatının struktur islahatlarına, dövlət aparatının fəaliyyəti üzərində müxtəlif nəzarət formalarının yaradılmasına, dövlət aparatının vətəndaşlarla, ictimai birliklərlə, siyasi partiyalarla və bütövlükdə cəmiyyətlə əlaqələrinə uyğun olan vahid dövlət sisteminin islahatlarının başa çatmasına gətirib çıxara bilsin. Gözləmək olar ki, islahatların həyata keçirilməsi nəticəsində tədricən daha mükəmməl dövlət idarəetmə sistemi yaradılacaq və bu sistem hakimiyyətin gücünü əhəmiyyətli dərəcədə artırmağa imkan verməklə onun digər sahələrdə, hər şeydən əvvəl iqtisadi sahədə radikal dəyişikliklərin həyata keçirilməsinə məqsədyönlü və məhsuldar təsirini daha da artıracaqdır.

XXI FƏSİL. DÖVLƏT MENECMENTİ

21.1. Dövlət menecmentinin konseptual əsasları

Nəzəriyyəyə əsasən menecerizm dövlət menecmentinin konseptual əsası kimi baxılır. Menecerizm deyəndə idarəetmənin praktikasi, istehsalın, firmanın menecer tərəfindən idarə olunması və iqtisadi sahədə idarəetmənin, menecerlərin rolunu öyrənmək və təhlil edən nəzəriyyə, sahə kimi başa düşürük.

Menecerizmin əsas məqsədi – dövlət təşkilatlarında idarəetmənin bürokratik davranış növünün sahibkarlıq davranışı ilə əvəz edilməsidir ki, bu da dövlət təşkilatlarında rəhbər və işçi kadrların, seçili vəzifəli şəxslərin motivasiya dəyişikliklərini özündə əks etdirir. Menecerizm əsasən, dövlət idarəetmə aparatının böyüməsi və ağırlaşması burada işləyənlərin arzusundan yox, bürokratiyada hökm sürən əsas tələblərdən irəli gəlir.

Bürokratik duruma bağlı son zamanlar səslənən ən vacib konseptual tələb ondan ibarətdir ki, dövlət təşkilatları “müşərilərin” tələbatlarını əsas tutmalı və göstərilən xidmətlər sahəsinə istiqamətləndirilməlidirlər. Menecerizmin nümayəndələri açıq şəkildə M.Veberin təşkilat və fəaliyyət tərzinə aid ideyalarına qarşı çıxış edirlər. Burada beş əsas müddəni göstərmək olar:

Müşəriyə istiqamətlənmə, o cümlədən, vətəndaşların tələbatlarının əvvəllər dövlətin məsuliyyət dairəsinə daxil olmayan yeni sahələri hesabına dövlət müəssisələrinin məsuliyyət dairəsinin genişləndirilməsi prosesi. Dövlət müəssisələri öz başlıca əməliyyatlarını dəyişdirərək müşərilərin tələbatlarını ödəyirlər. Burada bazar dinamikasından, yəni rəqabətdən, müşərinin seçimindən istifadə edirlər ki, əməkdaşlar həvəslənsin, ilk növbədə müşəri haqqında düşünsünlər.

Dövlət strukturlarının fəaliyyətinin bazar qanunlarına uyğun qiymətləndirilməsi, yəni qaydalara əməl olunmasına görə yox, nəticələrin əldə edilməsinə görə cavabdehliyin müəyyənəşdirilməsi. Bu strukturlarda büdcə, işçi heyəti, təchizat sistemi təkmilləşdirilir, nəticədə təşkilatlar öz vəzifələrini sərbəst şəkildə yerinə yetirə bilirlər. Onlar nəzarət sistemini elə qururlar ki, səhv edən cəzalandırılmasına yox, problemin həll olunmasına nail olsunlar. Burada innovasiyalara mane olan lazımsız qaydalar ləğv edilir. Görülən işin keyfiyyəti fərdi məsuliyyət vasitəsilə, çəkilən xərclərlə müqayisədə və yaxud digər meyarlar əsasında müəyyən edilir.

Dövlət agentliklərinin fəaliyyətinin bir çox istiqamətlərinin özəlləşdirilməsi. Bu zaman dövlət öz vəzifələrini özəl təşkilatlara (adətən müqavilə yolu ilə) ötürür. Son onilliklər ərzində bəzi ölkələrdə bu məsələ ilə

bağlı bəzi çətinliklər yaranmışdır. Bu şəraitdə hətta özəl inhisarçı təşkilatlar dövlət təşkilatına nisbətən daha zəif çıxış etmiş olurlar.

İdarəetmənin yerli orqanlara ötürülməsi özünü həmin orqanların işinin canlandırılmasında, həmçinin dövlət siyasəti məqsədlərinin reallaşdırılmasında qeyri-dövlət institutlarının potensialından istifadə olunma miqyasının artmasında biruzə verir. Əlavə olaraq, rəhbər vəzifələrdə çalışanlara da səlahiyyətlər verilir ki, onlar müstəqil qərarlar qəbul etməklə, yaranan problemlərin öhdəsindən gələ bilsinlər. Dövlət menecementi işçiləri ixtisar etməklə, aşağı hələdə çalışan işçilərin səlahiyyətlərini genişləndirməklə təşkilatları lazımi nəticələri əldə etməyə yönəldir.

Səmərəli idarəetmədə istifadə oluna biləcək metodlar çeşidinin genişləndirilməsi nəticəsində dövlət idarəetmə təcrübəsində strateji planlaşdırma kimi yeni bir menecement aləti meydana gəlmişdir. Keçən əsrin 70-80-ci illərində dövlət idarəetmə sistemində siyasi təhlil, aparıcı məsələlərin həlli proqramları, hesabat verməyə nəzarət, maliyyə idarəetməsi, məlumatların elektron vasitələrlə işlənməsi, xərclərə nəzarət və onların azalmağa yönəldilməsi və s. kimi özəl sahəyə məxsus metodlardan istifadə edilməyə başlanmışdır.

Dövlət menecementi təşkilati fəaliyyətin səmərəliliyinin yaxşılaşdırılması üzərində qurulmuşdur, yəni:

- qarşısında hesabat verdikləri müvafiq agentliklər və nazirliklər arasında, proqramlar və məqsədlərin faydalılığı haqqında diskussiyalara tərəf çıxmaq;
- daha yüksək səmərəlilik əldə etmək üçün yeni ölçü mexanizmlərinin tətbiqi;
- təşkilatın fəaliyyətinin və onun proqramlarının rəşionallığı və səmərəliliyinin monitorinqi və qiymətləndirilməsi işində informasiya təminatı;
- nəticələrə əsaslanan büdcə layihəsinin tərtibi, yəni xərclər və nəticələrin daqiq müəyyən edilmiş büdcə vəsaitləri və təşkilatın fəaliyyətinin gözlənilən nəticələri əsasında öyrənilməsi;
- öz fəaliyyət xüsusiyyətlərinə yaxın olan təşkilatların və yaxud müxtəlif təşkilatların oxşar fəaliyyətlərinin səmərəliliyinin müqayisəsi.

Menecerizmin tənqidi bir sıra istiqamətlər üzrə aparılır:

1) Tənqid edənlər vətəndaşları müştəri adlandırmaq və bütövlükdə sahibkarlığı qəbul etmək ideyasına qarşı çıxırlar. Göstərilir ki, nə "hökumət - bazar", nə də "vətəndaşlar - müştəri" deyillər, onlar – siyasi hakimiyyətin mənəbidirlər. Rəhbər orqanlarda müştəri olur. İnzibati idarəetmə orqanları tarazlaşdırılmış yanaşmalara əsasən optimuma nail olmaq məqsədilə vətəndaşların müxtəlif ictimai maraqlarının hamısını müdafiə etməlidirlər. Tənqidi mövqedə duranlar həm də qeyd edirlər ki, menecerizmi bir yanaşma olaraq dövlət idarəçiliyində tətbiq oluna bilməz. Adətən dövlət

vəzifələrinin əksəriyyətində özəl sektora xas rəqəbat müşahidə olunmur. Hökumətin vəzifəsi – vətəndaşların vacib saydığı, lakin özəl sektorun öz öhdəsinə götürə bilməyəcəyi iş sahələrini təşkil etməkdir. Dövlət sektoru gəlir əldə etmək məqsədini güdmür; bu, – qazanan yox, xidmət göstərən sistemdir. Onun məqsədi - qanunvericilik qaydalarının mümkün qədər yüksək səviyyədə yerinə yetirilməsidir. Dövlət "səhm gəliri" yaratmur.

2) Göstərilir ki, qanun normalarını bazar iqtisadiyyatı davranışı ilə əvəz etmək olmaz. Demokratik idarəçilik tələb edir ki, dövlət bürokratiyasını rəqəbat yox, hüquq idarə etsin. Dövlət menecementinin tərəfdarları öz dəlilləri ilə get-gədə zəifləyən demokratik hesabətliq sisteminin əsaslarını pozurlar. Tənqidi mövqedə duranlar ənənəvi idarəetmə modelindən belə təhlükəli kənarlaşmaya diqqət yetirir və bildirirlər ki, burada hakimiyyət tədricən xalqdan seçkili vəzifəli şəxslərə, rəhbər işçilərin nəzarəti altında olan idarəetmə sisteminin kadrlarına ötürülür.

3) Gəlir və xərclərin nisbəti, müştəriyə istiqamətlənmə, əmtəə və xidmətlərin istehsalı – dövlətin fəaliyyətinin nəinki yeganə, heç birinci dərəcəli istiqaməti də deyil. Dövlət müəssisə deyil. Məhz buna görə dövlət və müəssisə arasında aşkar fərqlər mövcuddur: dövlətin fəaliyyəti nəinki səmərəli, həm də hüquqi, demokratik, qanuni və siyasi cəhətdən məsuliyyətli olmalıdır.

Tənqidçilər hesab edirlər ki, özəl və dövlət sektorları arasında fərqlər olduqca çoxdur. Ona görə də özəl sektordakı islahat xarakterli ideyaların (məsələn, müştərilərə xidmətlərin göstərilməsi və rəqəbat) iyerarxiya şəklində təşkil olunmuş bürokratiya və demokratik hesabətliq ənənələri üzərində qurulan dövlət idarəçiliyinə tətbiqi yanlış və təhlükəlidir. Qeyd edək ki, dövlət menecementinin tənqidçiləri tərəfindən irad tutulan bir çox məsələlər praktikada yox, daha çox nəzəriyyə səviyyəsində problemlər yaranır. Əslində, idarəetmə praktikası bu sahədə nəzəriyyəni qabaqlamışdır. Məsələn, dövləti sahibkar və vətəndaşları müştəri hesab etmək ideyası bir o qədər də ağılaşmaz deyil. Hüquqi norma çərçivəsində sahibkarlıq fəaliyyətinin stimullarının mövcudluğu daha yaxşı nəticələrə gətirib çıxara bilər. Belə bir təsəvvür yaranır ki, dövlətin "müqavilələr" (kontraktlar) üzərində qurulması onun zəifləməsinə göstərmir, əksinə, dövlətin tənzimləmə fəaliyyətində baş verən dəyişikliklərdən, dövlət idarəçiliyinin strateji həlqələri və bürokratiya üzərində nəzarətin yeni formalarından xəbərlər verir. Əgər özəl firmalar əhali üçün yaşayış sahələrini daha keyfiyyətli və daha sürətlə tikirsə, telefon rabitəsini təmin edərsə, onda hökumət də bunlara lisenziya verməklə, onların üzərində bu vəzifələri yerinə yetirən və dövlətə aid olan təşkilatların üzərində olduğundan daha artıq hakimiyyətə malik olur. Məhz bu yolla hökumət əhalinin mənafələrini müdafiə etmək üçün daha çox imkanlar qazanır.

Tənqidin əsas tərəflərindən biri ənənəvi hesabathlıq yanaşmasından irəli gəlir. Məsələ orasındadır ki, bu gün heç bir yanaşma dövlət idarəçiliyinin necə olması haqqında tam təsəvvür yarada bilmir. Dövlət sektorunda menecment prinsiplərinin tətbiqi ilə bağlı çoxlu əngəllər var: ənənəvi bürokratik düşüncə, bazar iqtisadiyyatı və menecmentin əsasları haqqında kifayət qədər biliyin olmaması və s. Bir sıra əngəllər həm də mövcud qanunvericiliklə bağlıdır: çox zaman burada, idarəetmə metodlarının tətbiqinə gərəkli olan qərarların qəbul olunması prosesində lazımi çeviklik təmin olunmur.

Şübhəsiz, dövlət idarəçilik sistemində menecerizm yanaşması heç də bütün dərclərin dərmanı ola bilməz, burada, dövlət və sahibkarlıq menecmentində, fəaliyyətin qiymətləndirilməsi meyarlarında olan əsaslı fərqlərdən irəli gələn məhdudiyətlər var. Məsələn, dövlət strukturlarında meyar hesab edilən biləcəkdir səmərəliliklə yanaşı, menecmentdən kənara çıxan dəyər hesab edilən sosial ədalət prinsipi də mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Dövlət menecmentinin məşhur müdafiəçiləri D.Oqbori, P.Plastrik biznes və dövlət idarəçiliyi arasında böyük fərqi olduğunu qeyd edirlər: dövlət təşkilatı siyasi mühitdə inkişaf etdiyi halda, biznes sistemləri bazar iqtisadiyyatı şəraitində mövcud olur. Bundan başqa, özəl təşkilatlar daha iri sistemlər, yəni bazarlar daxilində fəaliyyət göstərir; bazarlar isə əksər hallarda funksionaldır, yəni məqsədyönlü fəaliyyət göstərirlər. Ona görə də gəlir naminə çalışsan özəl təşkilatların əksəriyyətində dəqiq məqsədlər və vəzifələr olur. Bu təşkilatlar, öz fəaliyyət nəticələrini son məqamda necə qiymətləndirməyi bilir, rəqabət şəraitində işləyirlər, öz müvəffəqiyyətlərinin və uğurlu fəaliyyətlərinin real nəticələrini dadır, öz istehlakçıları qarşısında məsuliyyət daşıyırlar. Məhz buna görə kommertiya menecmentinə aid tədqiqatlar təşkilatın daxil olduğu sistemi yox, təşkilatın özünün necə dəyişdirilməsi üzərində aparılır. Sonuncu vəzifə isə menecmentin yox, iqtisadi nəzəriyyənin üzərinə düşür.

Bununla belə, dövlət sektorunda olan bir çox təşkilatlar müxtəlif, çox vaxt ziddiyyətli vəzifələri yerinə yetirir, yalnız bəziləri rəqabətlə toqquşur, çox az dərəcədə öz işinin mənfii və ya müsbət təsirini duyurlar. Burada çox az təşkilat öz işinin maliyyə yekununu vura bilir (hatta onun nəticəsini ölçə bilmir), istehlakçı qarşısında məsuliyyət hissini duyanların sayı da olduqca azdır. Belə sistemlər elə bir şərait və stimullar yaradır ki, təşkilatlar bürokratik ruhda işləməyə sövq edilir. Məhz buna görə sahibkarlıq təşkilatlarının yaradılması ilə əlaqədar dövlət sektorunun yenilənməsi zamanı bu və ya digər təşkilatın daxilində olan yox, daha əhatəli, geniş sistemdə mövcud olan strateji imkanlardan istifadə olunmalıdır. Dövlət təşkilatlarının dəyişilməsi, daha əhatəli və geniş olan həmin sistemlərin – təhsil, sosial təminat, regional, büdcə, kadr sistemlərinin daxilində aparılan

islahatlarla yanaşı aparılmalıdır. Belə dəyişikliklərdə biznes menecmentin nəzəriyyəsi çətin ki, kömək edə bilsin.

Deməli, xüsusilə keçid xarakterli sosial sistemlərə xas olan dövlət menecmentini üçün instiutional adaptasiya problemi çox əhəmiyyətlidir. Əgər ənənəvi bürokratik sistem prinsipləri üzərində qurulan dövlət idarəçilik sistemi bütün aparıcı proseslərin üzərində nəzarəti, nəticələrin öncə görünməsinə təmin etməyə çalışdırsa, yeni yanaşma adaptasiyaya meyilli, itimailə tələbatlara uyğun innovasiyalara yatamaq iqtidarında olan sistemlərin mövcud olması naminə çalışır. Sürətlə yeniləşən, texnoloji inqilablara məruz qalan, qlobal iqtisadi rəqabət şəraitində fəaliyyət göstərən, bazarların müxtəlifliyinə, savadlı işçi qüvvəsinə, tələbkar istehlakçılara malik müasir dünyada mərkəzləşdirilmiş şaquli dövlət inhisarları olduqca long olurlar, innovasiya və dəyişikliklərə qadir olurlar.

Qərb cəmiyyətinin dövlətə müasir yanaşması onun iri korporasiyalara bənzər mövcud əlamətlərindən başlanır. Dövlətin büdcəsi – mədaxilləri, məxariçiləri və hətta özünə məxsus səhmdarları – eyni zamanda onun müş-təriləri olan vətəndaşları olur. Onlar dövlət müəssisələrinin xidmətlərinin maksimum ucuz və əlverişli olmasında maraqlıdırlar. Bu yanaşmaya müvafiq olaraq dövlət iri korporasiya kimi, hər şeydən əvvəl öz “səhmdarlarının” maraqlarının təmin edilməsi, bu məqsədlə öz səmərəliliyinin yüksəldilməsi, büdcə hesabına yaradılan aktivlərin kapitallaşmasının artımı, idarəetmə texnologiyasının təkmilləşdirilməsi və əhaliyə göstərilən xidmətlərin keyfiyyətinin yaxşılaşdırılması üçün çalışmalıdır. Beləliklə, söhbət dövlətin fəaliyyət üsulunun onun rəasional başlanğıcının möhkəmləndirilməsi istiqamətində dəyişilməsindən gedir.

Dövlət menecmentinin son məqsədi xidmətlər göstərən bütün dövlət sektorunun özəl sektorda fəaliyyət göstərən korporasiyalar kimi səmərəli və məhsuldar təşkilatların şəbəkəsinə keçirilməsidir. Son 20 il ərzində dövlət menecmentini stabilliyə təkən vermiş və hətta fəaliyyətin ölçüləməsinə mənim-səmsi bir çox ölkələrdə onun əsas tərkib hissəsini - xərcləri azaltmışdır.

Təşkilatı fəaliyyətdən başqa, menecment fərdi fəaliyyətin ölçülməsinə də ehtiyac duyur. Bunsuz onu idarə etmək və stimullaşdırmaq mümkün deyil. Lakin səmərəli fəaliyyətin ölçülməsi sistemi uzun müddət və peşəkar bilik tələb edir. Çox vaxt qulluqçular öz məhsuldarlığını ölçmək istəmərlər. Müxtəlif fərdi iştirakçıların (təsir mərkəzlərinin) maraqları da bunun üstünə gəlir ki, bu da bu prosesin ritminə və qərarların formalaşmasına təsir göstərir. Dövlət təşkilatlarının fəaliyyətində tətbiq olunan menecerliyin mənim-sənilməsi məsul məmur üçün lazımi minimum kimi fərdi nəzarətin 5 tipinin qoyulmasını nəzərdə tutur:

- hüquqi nəzarət (qanunvericilik tənzimlənməsi);
- maliyyə nəzarəti (dövlət vəsaitləri necə xərclənilir);

- siyasəti həyata keçirmə mövqeyindən məqsədlərə nail olma (və və gözləmələrin yerinə yetirilməsi);

- demokratik nəzarət (informasiya və seçilmiş orqanlarla məsləhətləşmə, vətəndaşlara əlaqə);

- etik nəzarət (etik normalara müvafiq əməllər).

Dövlət menecmentinin artıq uğurla mənimsənilməsi ölkələrdə siyasətçilərin və ali vəzifəli şəxslərin (dövlət menecerlərinin) əsas cavabdehliyi təkmilləşdirilmiş siyasətin və dövlət təşkilatlarının missiyasına, məqsəd və nəticələrinə nail olmaları ilə bağlıdır. İkinci dərəcəli cavabdehlik təşkilat fəaliyyətinin qanunvericiliyə və ya mühasibat uçotu qaydalarına (maliyyə vəsaitlərinin məqsədi, xərclənməsi) uyğun olan nəzarət sahəsində yerləşir. Cavabdehliyin bu sahəsi çox vaxt az əhəmiyyətli sahə kimi (məsələn, Hesablama Palatasının yoxlamaları, Maliyyə Nazirliyinin və ya Xəzinədarlığın Təftiş İdarəsinin yoxlamaları) nəzərdən keçirilir. Bu halda büdcə vəsaitlərindən istifadəyə görə əsas məsuliyyətə tamamilə nəzarət edilmir. Belə ki, siyasətin yerinə yetirilmə dərəcəsinə nəzarət həyata keçirən, daşıq müəyyən edilmiş məzmun və məqsədlərə malik inkişaf etmiş demokratik institutlar hələ də yaradılmayıb. Orta müddətli proqramlarda dövlət idarəetmə orqanlarının büdcə vəsaitlərini “mənimsəmənin” sürətləndirilməsinə deyil, nəticəsinə yönəldilməsinə sosial-iqtisadi islahatlar yolunda mühüm məhdudiyətlərdən birinin aradan qaldırılması kimi baxılır. Bu yolla dövlət aparatı işinin şəffaflıq səviyyəsini keyfiyyətə yüksəltmək vəzifəsini qarşıya qoyur ki, bu da korrupsiya səviyyəsini aşağı salmağa, dövlət xidmətlərinin keyfiyyətini yüksəltməyə imkan verir. Dövlət idarəetməsinin maliyyələşmə mexanizmlərinin dəyişilməsi, “nəticələrə görə büdcələşmənin” mənimsənilməsi islahatın əsas alətlərindən biri olmalıdır.

21.2. Dövlət menecmenti: anlayış, obyekt və subyekt, xüsusiyyət və şərtlər

Ümumi menecment kursundan yaxşı məlumdur ki, “təşkilat” anlayışı altında bir qayda olaraq, hər hansı məqsədə nail olmaq və ya strategiyanın həyata keçirilməsi üzrə cəhdlərin bölüşdürülməsi və birləşdirilməsi, “menecment” anlayışı altında isə qeyd olunan məqsədə nail olma gedişində insan resurslarından və materiallardan səmərəli istifadə başa düşülür. Təşkilat və menecment şəxsi işlərdən tutmuş beynəlxalq məsələlərdə fəaliyyətin bütün səviyyələrinə, sahə və növlərinə aiddir. “Public administration” (dövlət idarəçiliyi) – dövlət məmurlarının dövlət hakimiyyəti orqanlarında, idarəetmə aparatında və ya hökumət qərarlarının həyata keçirilməsinə istiqamətlənmiş bütün fəaliyyət növlərində peşəkar fəaliyyətini qeyd etmək üçün istifadə edilən termdir. Lakin dövlət,

kommersiya, qeyri-hökumət təşkilatları arasındakı qarşılıqlı asılılığın, onların qarşılıqlı əlaqə şəbəkəsinin formalaşmasının mürəkkəbləşdiyi şəraitdə dövlət siyasətinin formalaşmasının və həyata keçirilməsinin belə başa düşülməsi kifayət etmir. Dövlət idarəçiliyinin müasir vəzifələrini göstərmək və dövlət sektorunda münasibətləri vurğulamaq üçün “Public management” (dövlət menecmenti) termini getdikcə daha çox istifadə edilir. Dövlət qulluğunda menecment anlayışı altında dövlət orqanları çərçivəsində idarəetmə prosesi, idarəetmə haqqında elm, həm də heyətin idarəetmə məharəti və dövlət idarəçiliyində müvafiq vərdişlər toplusu başa düşülür.

Dövlət menecmenti dövlət idarəçiliyinin yeni şərti kimi ötən əsrin 70-ci illərində “dövlət siyasəti məktəbinin” inkişafı ilə birlikdə yaranmışdır. Dövlət idarəetməsindən dövlət menecmentinə keçid əsnəvi institusional yanaşmadan idarəçilik qərarlarının və onların konkret proqramlar vasitəsi ilə reallaşma praktikasının müasir vasitələrindən istifadə etməklə öyrənilməsi tərəfə yönəlməsinə göstərir.

Dövlət menecmenti diqqəti müasir inzibati dövlətin qurulduğu doktrinaların ardıcıl olmadığına və ziddiyyətliyinə cəlb etdi. Bu konsepsiya yaranıqdan sonra daxili və xarici funksiyaların iyerarxiya təşkil etməsi və bölünməsi prinsiplərinə əsaslanmış nəzarət və hesabat modeli artıq danışıqsız qəbul edilmirdi. Bir çox tədqiqatlar qeyd edilir ki, dövlətin pozitiv imkanları onun gücü ilə deyil, idarəetmənin səmərəli rəzləşdirilmiş sistemini özəl qrupların maraqları ilə birlikdə hazırladığı və reallaşdırdığı «şəbəkə strukturlarını» yaratmaq və dəstəkləmək bacarığı ilə müəyyənləşir. Bu, dövlət menecmentinin idarəçilik qərarlarının təhlili və onların konkret proqramlar vasitəsi ilə reallaşdırılması praktikasını əsnəvi institusional yanaşmadan müasir vasitələrindən istifadə etməklə idarəetmənin real qüvvədə olan proseduralarının öyrənilməsi tərəfə yönəltməsi deməkdir. Dövlət idarəetməsinin müasir tədqiqatçıları dövlət, özəl və ictimai təşkilat menecerləri arasındakı kommunikasiya əlaqələri və qarşılıqlı fəaliyyətin öyrənilməsi ətrafında birləşirlər. Belə ki, real qərarların qəbulu və idarəçilik funksiyaları məhz bu sahədə həyata keçirilir.

Məlum olduğu kimi, ilkin olaraq menecment istehsal və kommunikasiya sahəsində yarandı. Buna baxmayaraq, idarəçilik münasibətlərinin yeni tipi və müvafiq olaraq idarəetmənin yeni texnologiyaları bütün sahələrdə, o cümlədən sosial, hərbi, pedaqoji, bələdiyyə, dövlət və s. sahələrdə yayılır. Deməli, müasir dövlət idarəetməsi menecmentin bir növü kimi, yəni dövlət menecmenti kimi təcridən transformasiya edilir. Əslində söhbət, menecmentin dövlət idarəçilik münasibətləri və əlaqələri sahəsinə şamil edilməsindən gedir. Bu proses xeyli dərəcədə ətalətlidir. Belə ki, onun nə kifayət qədər daxili özünüinkişaf mexanizmləri (məsələn, idarəetmə

səmərəliliyinin dəqiq meyarları), nə də ciddi xarici şəraiti, xüsusən də, rəqabətli mühiti yoxdur.

Dövlət menecmenti dövlət idarəetməsinin klassik sistemindən aşağıdakı xüsusiyyətlərə görə fərqlənir:

- yeni tipi ilə, idarəçilik münasibətlərinin digər prinsipləri ilə;
- idarəetmənin müasir texnologiyalarından istifadə etməklə;
- elmilik, praqmatiklik, idarəetmənin səmərəliliyinə yönümlü lüklə;
- peşəkarcasına hazırlanmış aparatla.

Dövlət menecmentinin özünəməxsusluğu aşağıdakı hallarda özünü göstərir:

- idarəçilik fəaliyyətinin şərait və məzmunu olduqda;
- idarəçiliyin xüsusi metodları (məcburetmə) olduqda;
- dövlət idarəetməsinin məqsədləri olduqda;
- səmərəliliyin qiymətləndirilməsinin xüsusi meyarları olduqda.

Hələlik ölkəmizdə dövlət idarəetməsində menecmentin yalnız xarici forma və atributları formalaşmaqdadır: yeni prinsip və yanaşmalar, onların əsasında dövlət menecmenti institutlarının təşkilatı sistemini formalaşdırmaq cəhdləri göstərilir, yeni ixtisas – “Dövlət və bələdiyyə idarəetməsi” ixtisası yaradılıb və s. Buna baxmayaraq, əsas olan, dövlət aparatında, dövlət idarəetməsində yeni üsul və texnologiyaların mənimsənilməsinin real səmərəliliyinə istiqamətlənmiş yeni münasibətlər sistemi yoxdur.

Dövlət qulluğunda menecment öz əsas funksiyaları: planlaşdırma, təşkilətmə, koordinasiya, motivasiya və nəzarət vasitəsi ilə reallaşır. İdarəçilik əməyinin bölüşdürülməsi normativ olaraq təşkilatı strukturda, təkrarlanan və standart əməliyyatlar isə idarəçilik proseduralarında möhkəmləndirilir.

Dövlət menecmentinin subyekt, dövlət meneceri – dövlət orqanı, dövlət təşkilatı və ya müəssisəsi, dövlət qulluqçusudur. Hər hansı idarəetmə kimi dövlət menecmentinin obyektinin onun təsir göstərdiyidir. Bu, menecerin işini təkmilləşdirmək istədiyi kollektiv, onun dayandırmaq istədiyi xaos və s. ola bilər. Menecmentin daha ümumi məqsədi – kollektivin fəaliyyətinin müəssəksilliyini, nizamlılığını, səmərəliliyini yüksəltməkdir.

Dövlət menecmentinin, yeni dövlət idarəetmə sistemində menecmentin xüsusiyyəti ondan ibarətdir ki, belə fəaliyyət sistem kimi nəzərdən keçirilən müəyyən dövlət orqanı, təşkilatı, dövlət keyfiyyəti olan kollektiv çərçivəsində həyata keçirilir. Bu fəaliyyət xüsusi subyekt tərəfindən – dövlət orqanı, təşkilat, vəzifəli şəxs tərəfindən ilk növbədə xidməti, yeni dövlətdən yaranan səlahiyyətlərdən, idarəçiliyin dövlət üsullarından istifadə etməklə, yeni, əsasən, dövlət hakimiyyətinin müxtəlif forma və metodlarının təbii yolu ilə reallaşdırılır. Dövlət qulluğunda menecmentin xüsusiyyəti özünü nəticələrin qiymətləndirilməsinin məqsədində, metodlarında,

hesabatda, nəzarət proseduralarında, məsuliyyət və stimullar sistemində göstərir.

Deyilənlərdən aydın olur ki, dövlət idarəçiliyini bütövlükdə menecmentlə eyniləşdirmək olmaz. Menecment hər şeydən əvvəl fəaliyyətin xarici məsələlərinin halına, kollektivdə bunun üçün ən yaxşı şəraitin yaradılmasına istiqamətlənmiş daha dar sahəsidir.

Menecmentin xarici mühiti. Menecer müəyyən mühitdə, əhatədə fəaliyyət göstərir. Xarici mühit amillərinin uçuğu menecmentin səmərəliliyi üçün böyük əhəmiyyət kəsb edir. Sonuncular sırasında birbaşa təsir amilləri (ən yaxın əhatə) və dolaylı təsir amilləri (uzaq əhatə) fərqləndirilir.

Birbaşa təsir amillərinə hər şeydən əvvəl idarəçilik fəaliyyətinin hüquqi əsası aiddir. Hər bir təşkilatın, orqanın, menecerin konkret hüquqi statusu, müəyyən hüquq və öhdəlikləri olur.

İctimai mühit – partiyaların, ictimai təşkilatların fəaliyyəti, əhalinin aktivliyi (o cümlədən siyasi) dövlət menecmentinin işi üçün çox mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bütün bunlar birbaşa təsir göstərir.

Birbaşa təsirin növbəti amili – ali orqan tərəfindən menecerin fəaliyyətinə münasibətdir. Menecer onun görməli olduğu tədbirləri qiymətləndirərək rəhbərlik tərəfindən mümkün münasibəti qabaqcadan hesablayır.

Dolaylı təsir amilləri menecerin fəaliyyətinə birinci amil qrupu kimi təsir göstərmir. Onların sırasına iqtisadi mühit, sosial-mədəni mühit (cəmiyyətin demoqrafik durumu, milli münasibətlər, kütləvi informasiya vasitələrinin rolu), beynəlxalq mühit (bu amil dövlət menecmentinə siyasi qərarların qəbul edilməsi ilə bağlı birbaşa təsir də göstərə bilər) aiddir.

Menecmentin daxili mühiti. Menecment prosesi təkcə xarici amillərin deyil, həm də dövlət orqanının, təşkilatının daxilindəki amillərin təsirinə məruz qalır.

Daxili amillər - təşkilatın məqsədləri, onun xarakteri, tabeliliyi, idarəçilik strukturu, işgüzar mədəniyyəti, texnologiyasıdır. Təşkilatın xarakteri bir çox cəhətdən menecerin rəhbərlik formalarını, metodlarını, üsulunu şərtləndirir. Orqanın, təşkilatın, vəzifəli şəxslərin tabeliliyi – menecment formalarının seçilməsinə başlıca məsələdir. Obyektin tabeliliyi komanda metodu ilə birbaşa rəhbərliyə imkan verir, tabe olmayan obyektlərə isə əlaqələndirmə, birbaşa əməkdaşlıq və s. yolu ilə qurulur. Tabe olmayan obyektlərə münasibət üzrə bir çox məsələlərdə nəzarət mümkündür (əgər belə səlahiyyətlər qanunvericiliyə görə dövlət menecmentinə verilibsə). Bununla əlaqədar olaraq asılılıq və qeyri-asılılıq vəziyyətini ayırmaq lazımdır. Ayır-ayrı təşkilatlarla və şəxslərlə münasibətdə menecer təsir formasının seçilməsinə (hüquqi və əxlaqi normalar hüddündə) daha sərbəstdir.

Öz idarəçilik strukturuna görə təşkilat unitar - vahid və ya bir sıra departamentlərdən ibarət ola bilər. Unitar təşkilatda onun rəhbəri kollektivin hər bir üzvünün xidməti fəaliyyətini istiqamətləndirir. Çoxpilləli bölmələrdən ibarət olan mürəkkəb təşkilatda onu aşağı bölmələrin rəhbərləri vasitəsi ilə idarə edirlər. Təşkilatın idarəçilik və işgüzar mədəniyyəti, habelə onun işçi heyətinin mədəniyyəti idarəetmə metodlarına, onun üsullarına xeyli təsir göstərir.

İşgüzar mədəniyyətdə müasir informasiya vasitələrindən istifadə nəzərdə tutulur. Xarici təhlükələrin gücünün və onların qarşısının alınma imkanlarının qiymətləndirilməsi üçün menecerin sərəncamında olan resurslar mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Onlar bir çox cəhətdən onun vəzifələrinin xarakterini və genişliyini, həlli üsullarını müəyyən edirlər. Menecmentdə müasir informasiya texnologiyalarından istifadə az əhəmiyyətli deyil, bu, menecmentin olmasına təsir göstərməyə də, rəhbərlik üsuluna təsir göstərə bilər.

Beləliklə, dövlət orqanında müasir menecment sisteminin təşkilat üçün lazımdır:

1. Dövlət idarəetmə orqanlarının status və rolunu yüksəltmək;
2. Yeni texnologiyaların hazırlanması üçün mütəxəssis və alimlərlə təşkilati-metodik qarşılıqlı fəaliyyəti yoluna qoymaq (məs., sifarişlər sistemi vasitəsi ilə);
3. Heyətin yaradıcı potensialını aktivləşdirmək (məsələn, kadrların attestasiya qiyməti meyarlarını dəyişdirmək yolu ilə);
4. Dövlət orqanlarının idarəetmə məsələləri ilə məşğul olan mütəxəssislərin və rəhbərlərin hazırlığının formasına görə intensiv və müxtəlif olan sistemini işləyib hazırlamaq;
5. Kommersiya, ictimai təşkilatlarda idarəetmənin müsbət təcrübəsindən fəal və geniş istifadə etmək:
 - onların idarəetmə və texnologiya sistemlərini yüksəltmək;
 - müasir idarəetmə təcrübəsi olan qeyri-dövlət təşkilatlarının mütəxəssis və rəhbərlərini cəlb etmək;
 - idarəçilik konsaltinqi (məsləhətçiliyi) sahəsində işləyən agentliklərlə qarşılıqlı əlaqə yaratmaq.

Dövlət qulluğu sistemində yeni idarəçilik münasibətlərinin təşəkkülü bu institutun aşağıdakı istiqamətlərə ayrılmasını nəzərdə tutan kompleks inkişaf fonunda həyata keçirilməlidir.

1. Demokratik başlanğıcların inkişafı ilə bağlı ümumi siyasi.

Bu sahədə başlıca vəzifələr sırasına aiddir:

- a) Partiyalarla, ictimai birliklərlə, kütləvi informasiya vasitələri ilə, digər vətəndaş cəmiyyəti institutları ilə qarşılıqlı əlaqə mexanizminin

hazırlanması, xüsusi struktur çərçivəsində səmərəli ictimaiyyətlə əlaqə xidmətinin yaradılması;

- b) Vətəndaşların ehtiyaclarına aşkarlıq, şəffaflıq və qayğıkeçliyin artırılması.

1.2. Dövlət aparatı işinin səmərəliliyinin maddi-iqtisadi, sosial-mədəni cəhətlərini nəzərə alan yeni meyarların formalaşdırılması.

1.3. Dövlət idarəetmə sistemində müasir idarəçilik mədəniyyətinin tələblərinə müvafiq olan yeni münasibətlərin formalaşdırılması.

2. Qanun yaradıcı. Bu istiqamət çərçivəsində aşağıdakılar görülməlidir:

2.1. Aşkar edilmiş problemləri nəzərə almaqla dövlət qulluğu məəcəlləsini hazırlamaq və qəbul etmək.

2.2. Dövlət hakimiyyəti orqanları və yerli özünüidarə orqanları arasında səlahiyyətlərin bölünməsi haqqında qanun qəbul etmək.

3. Təşkilati:

3.1. Dövlət hakimiyyətinin təşkilati-idarəçilik strukturunun, o cümlədən dövlət orqanlarında vəzifələrin struktur və siyahısının təkmilləşdirilməsi. Söhbət təkcə onların səlahiyyətlərinin dəyişməsindən deyil, həm də ixtisardan və ya yeniliklərin yaradılmasından gedir.

3.2. Dövlət qulluğuna aid idarəçilik, kadr, yenidən təşkil və tədqiqat-analitik funksiyaları həyata keçirə bilən qurumun yaradılması.

Bu qurumun əsas vəzifələri aşağıdakılardan ibarət ola bilər:

a) Dövlət qulluğu və kadr siyasəti konsepsiyasının işlənilib-hazırlanması və reallaşdırılması, yeni qanun layihələrinin hazırlanması, lazım gəldikcə onlara dəyişikliklər və əlavələrin edilməsi;

b) Dövlət qulluqlarının işə qəbulu, işdən çıxarılması və fəaliyyəti də daxil olmaqla dövlət qulluğu sistemində kadr menecmenti;

c) Dövlət orqanlarının işinin səmərəliliyinin müfəssəl qiymətləndirilməsi, dövlət qulluğu institutunun inkişaf proqramının hazırlanması və reallaşdırılması;

d) Bu sahədə elmi tədqiqatların aparılması, analitik informasiya təminatı.

4. Dövlət qulluğunun kadr potensialının inkişafı.

4.1. Aşağı vəzifələrdə çalışan dövlət qulluqlarının müvafiq təhsil ala biləcəkləri keçid dövrünü (3-5 il) təbii etmək;

4.2. Kadrlarla iş prosesində, xüsusən vətəndaşların dövlət qulluğuna qəbulunda (bərabərlik, aşkarlıq, müsabiqə yolu ilə seçim), dövlət qulluqlarının attestasiyasında qiymətləndirmənin müasir texnologiyası, obyektivlik və təkmilləşməyə daim can atmaq kimi pozitiv iş təcrübəsindən cəsarətlə istifadə etmək;

4.3. Dövlət qulluqlarının attestasiyasını tez-tez keçirmək (2 ildə 1 dəfə) və onu təkcə tutulan vəzifələrə müvafiqliyin qiymətləndirilməsinə

deyil, həm də bütövlükdə dövlət ehtiyatlarının, yeni imkanların axtarışına istiqamətləndirmək;

5. **Mənəvi-etik.** Bu gün bu istiqamət olduqca aktualdır. Dövlət qulluğunun nüfuzunun yüksəldilməsi üzrə plan işlənib hazırlanmalıdır.

5.1. Korrupsiya ilə mübarizə (etika üzrə komitələrdən gəlirlər haqqında bəyannamələrdə);

5.2. Dövlət qulluqçusunun yeni imicinin formalaşdırılması (düzüklük, demokratiklik, peşəkarlıq, açıqlıq);

5.3. Dövlət qulluqçularının hüquq və təminatlarının real məzmunu ilə məlumatlandırılması;

5.4. Dövlət qulluqçularının etik məcəlləsinin hazırlanması və qəbul edilməsi.

6. Analitik informasiya

6.1. Ölkənin, o cümlədən dövlət aparatının təkamülünü əks etdirən və təyin edən uzunmüddətli kompleks strategiyaların işlənib hazırlanması;

6.2. Dövlət aparatı ilə bağlı müfəssəl statistik uçotun tətbiqi və dərci;

6.3. Bu sahədə geniş elmi fəaliyyətin təşkili (dövlət qulluğunun sosioloji monitorinqindən komparativ tədqiqatlaradək);

6.4. Beynəlxalq və tarixi təcrübədən istifadə.

7. **«Menecer».** Bu istiqamət ilk növbədə yeni idarəçilik texnologiyalarını (qərarların qəbul edilməsi, heyətin motivasiyası və ona nəzarət, münafiqələri idarəetmə, işgüzar ünsiyyət, strateji planlaşdırma və s.), dövlət qulluğunun səmərəlilik meyarlarının mənimsənilməsinə nəzərdə tutur.

21.3. Dövlət menecmentinin prinsipləri

Dövlət idarəçiliyinə menecment yanaşmasının yaradıcıları Devid Osborn və Ted Gebler (ABŞ) məşhur “Hökumətin yenidən qurulması” (“Reinventing Government”) əsərində idarəçiliyin bürokratik modelinin çatışmazlıqlarını təhlil edərək dövlət səviyyəsində baş verməsi arzu edilən və labüd dəyişiklikləri ətraflı şərh ediblər.

Dövlət idarəetməsinin bütün səviyyələrində dəyişikliklər on əsas prinsip ətrafında birləşib:

1. Stimullaşdırın idarəetmə: məzəmmət deyil, rəhbərlik etmək;
2. Rəqəbətlilik idarəetmə: xidmət təşkilatında rəqəbətdən istifadə;
3. Missiyalı idarəetmə: qayda və normaları rəhbər tutan təşkilatların dəyişməsi;
4. Nəticəyə yönəldilmiş idarəetmə: başlanğıc əvəzinə nəticəyə vurğu;
5. İstehlakçıya yönəldilmiş idarəetmə: bürokratiyanın deyil, istehlakçının tələbləri ilkdir;
6. Təşəbbüskar idarəetmə: israfçılıq əvəzinə artım;

7. Ehtiyatlı idarəetmə: terapiya əvəzinə profilaktika;
8. Qeyri-mərkəzləşmiş idarəetmə: iyerarxiya əvəzinə komandada iştirak və iş;

9. Bazara yönümlü idarəetmə: bazar əsasında dəyişikliklər.

Bir çox tədqiqatçılar və dövlət xadimləri üçün müasir inzibati islahatların son məqsədi olan bürokratik və antreprenyer və ya menecer modellərini müqayisə edək:

Cədvəl 21.1.

Dövlət idarəetməsinin bürokratik və menecer modellərinin müqayisəli xarakteristikası.

Fərqləndirmə meyarları	İdarəetmə modeli	
	Bürokratik	Menecer
Diqqətin cəmləşdirilməsi	Şəxsi tələbat və perspektivlərə	Təşkilatın etimad və qarşılıqlı tamamlama münasibətlərinin üstünlüyü ilə şəbəkə modeli. Təşkilat bir komanda kimi fəaliyyət göstərir.
Şəxsi fəaliyyətin qiymətləndirilməsi	Mənimsənilmiş resursların həcminə və yerinə yetirilən vəzifələrin sayına görə	İstehlakçılar üçün əhəmiyyət kəsb edən nəticələrə görə
Strukturun elastikliyi	Aşağı. Təşkilat bir dəfə və həmişəlik qoyulmuş prosedurlar üzrə fəaliyyət göstərməyə çalışır.	Nisbətən yüksək. Fəaliyyət alqoritmı göstərilən xidmətlərə tələblər dəyişdikdə hər dəfə dəyişir.
Əks-əlaqə	Formal. Çox vaxt birstiqamətli, məcburi xarakter daşıyan	Real fəaliyyət göstərən daimi kommunikasiya
Əməyin bölünmə strukturu	Analitik iş və bilavasitə göstərilən xidmətlər arasında sət iyerarxiya bölünmə.	Birinci səviyyə məmurlarının müştəriləri ilə işinin təkmilləşdirilməsi üzrə analitik işin stimullaşdırılması

Menecment ənənəvi olaraq kommersiya təşkilatları çərçivəsində nəzərdən keçirilir. Eyni zamanda ümumi menecmentin bütün əsas qanunauyğunluqları dövlət təşkilatlarını idarəetmədə də təzahür edir.

Dövlət idarəçiliyində menecment anlayışı altında həm dövlət müəssisələri çərçivəsində idarəetmə prosesi, həm bu proses haqqında elm, həm də idarəetmə məharəti və müvafiq vərdişlərin toplusuna malik dövlət idarəetmə heyəti başa düşülür. Dövlət idarəçiliyində menecment öz əsas funksiyaları: planlaşdırma, təşkilətmə, əlaqələndirmə, motivasiya və nəzarət vasitəsi ilə

reallaşdırır. İdarəçilik əməyinin bölünməsi normativ olaraq təşkilati strukturdakı, təkrarlanan və standart əməllər isə idarəetmə prosedurunda möhkəmləndirilir.

İnkişaf etmiş ölkələrin təcrübəsində dövlət qulluğunun inkişaf meyllərinə nəzər salaq. Müasir Yaponiyanın dövlət qulluğu iki başlıca göstəriciyə əsaslanır: minimal dəyər və maksimal səmərəlilik. Minimal dəyər göstəricisinə inzibati orqanların sayına, habelə hər bir dövlət orqanındakı heyətin sayına ciddi məhdudiyət qoyulması nəticəsində nail olunur. Dövlət aparatının yüksək səmərəliliyinin elit dövlət qulluğunun yaradılması, ora ölkənin ən istedadlı və intellektual şəxslərinin cəlb edilməsi hesabına nail olunur. Bu, dövlət vəzifələrinə işə qəbul zamanı tam açıq müsabiqə əsasında imtahanların təşkili hesabına mümkündür. Öz işçilərinin fəaliyyətinin səmərəliliyinin yüksək səviyyəsinə zəmanət vermək və onları dəstəkləmək üçün dövlət orqanları özəl sektordakına analoji olan tam rəqabət qabiliyyətli əmək haqqı, pensiya imtiyazları verir. Buna da diqqət yetirmək lazımdır ki, Yaponiyada dövlət menecmentini, demək olar ki, bütün səviyyələrdə qulluğa qəbul, qulluqda irəliləmə, cəzalandırma, pensiya təminatı hökumətdən asılı olmayan orqana – kadrlar üzrə milli idarəetmə komitəsinə həvalə edilir.

Məlum olduğu kimi, ABŞ-da dövlət qulluqçularının müsabiqə yolu ilə seçilməsi hələ 1883-cü ildə tətbiq edilirdi. Hazırda da federal məmurların 90 %-i dövlət qulluğuna müsabiqə əsasında qəbul olunur.

Cənubi Koreyada dövlət qulluqçularının müsabiqə ilə seçimi təcrübəsi diqqətə layiqdir. Dövlət qulluğu vəzifəsinə görə yarışın xarakterini aşağıdakı faktlar göstərir: keçən yüzilliyin 80-ci illərində bəzi ştat vəzifələrinə 160 və daha çox namizəd iddia edirdi. Namizədləri 12 fənn üzrə olduqca mürəkkəb müsabiqə imtahanları qorxutmuş. Bu fənlər sırasında iqtisadiyyat, işgüzar menecment və dövlət inzibatchılığı əsas yer tutur. Belə kadr siyasəti nəticəsində 1988-ci ildə Cənubi Koreyada dövlət qulluqçularının 70%-nin universitet diplomu var idi.

Dövlət qulluqçularının müsabiqə seçimi və irəliləməsi yolu ilə artıq Qazaxıstan da gedir. Burada, dövlət qulluğu işləri üzrə ölkə prezidentinə tabe olan xüsusi agentlik yaradılıb. Qazaxıstan qanunvericiliyinə müvafiq olaraq dövlət qulluqçuları korpusunun 90%-dən çoxunun müsabiqə əsasında formalaşdırılması nəzərdə tutulur.

Azərbaycanda da dövlət qulluqçularının müsabiqə yolu ilə seçimi və qulluqda irəliləməsi ölkədə geniş miqyaslı rotasiyanı həyata keçirməyə imkan verəcək. O, gənclərin dövlət qulluğuna daxil olmasına yaşıl işıq yandıracaq.

Dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin müstəqil attestasiya komissiyaları tərəfindən qiymətləndirilməsi mühüm rol oynaya bilər. Bu komissiyalarda

kadr menecmentinin daha nüfuzlu nümayəndələri, dövlət və bələdiyyə idarəetməsi sahəsindəki mütəxəssislər əksəriyyət təşkil etməlidirlər. Məmurların öz-özlərini attestasiyadan keçirdikləri hazırkı attestasiya təcrübəsi, bəzi istisnalara, əsasən, formal xarakter daşıyır. Bu problemə digər yanaşma da mümkündür – attestasiyanın köhnəlmiş forması əvəzinə məmurlar üçün xüsusi dövlət attestasiya imtahanı keçirmək. Təşkilatın təbii tədindən asılı olmayaraq onun idarə edilməsində ümumi qanunauyğunluqlar təzahür edir və ümumi mexanizmlər fəaliyyət göstərir. Nazirlikdə, inzibati rayonda, universitetdə, transmilli korporasiyada menecment ümumi cəhətlərə malikdir. Əsasən, bu təşkilatlarda idarəetmə prosesində məqsədlər qoyulur, üstünlüklər müəyyən edilir, fəaliyyətin plan və proqramları tərtib edilir. İdarəçilik proseduraları möhkəmləndirilir, təşkilati struktur formalaşır və inkişaf edir. Bütün təşkilatlarda həyatı idarəetmə çərçivəsində bu və ya digər əsaslı sistemlər qurulur, işə qəbul və qulluqda irəliləmə proseduraları işlənilir hazırlanır. İstənilən təşkilatda nəzarətin müvafiq proseduraları möhkəmləndirilir. Dövlət qulluğunda menecment özünün nəticələrin qiymətləndirilməsinin məqsəd və metodlarında, hesabatlılıqda, nəzarət proseduralarında, məsuliyyət və stimullar sistemində təzahür edən xüsusiyyətlərinə malikdir.

Dövlət menecmentində hər bir funksiyanın reallaşdırılması müvafiq özünəməxsusluğa malikdir:

- Dövlət müəssisələrində planlaşdırma və proqnoz adətən yuxarı dövlət orqanları tərəfindən, son nəticədə isə xalq, vətəndaş cəmiyyəti tərəfindən ölkə rəhbərliyinin demokratik seçimi əsasında qurulmuş məqsəddən çıxış edir;

- Dövlət qulluğu çərçivəsində idarəetmənin böyük iyerarxiya kommersiya təşkilatlarında idarəetmə üsulu ilə bir çox ümumi cəhətləri olan xüsusi inzibati bürokratik üsulu formalaşır;

- Dövlət qulluğunda motivasiya qeyri-pul xarakterli stimullarla daha çox xarakterizə olunur (nüfuz, mühüm işin yerinə yetirilməsi, stabillik, gələcək karyeranın mümkünlüyü);

- Dövlət qulluğu çərçivəsində nəticələrə nəzarət və onların qiymətləndirilməsi yuxarı struktur vahidləri və bilavasitə rəhbərlər tərəfindən olduğu kimi, həm də kütləvi informasiya vasitələrinin, ictimai təşkilatların köməyi ilə həyata keçirilir. Dövlət qulluğunda nəzarət kommersiya təşkilatlarında olduğundan daha geniş və daha əhatəli xarakter daşıyır.

«İnzibatchılıq» və «bürokratiya» terminləri ilə çox vaxt dövlət qulluğunda ənənəvi menecmentin özünəməxsusluğu ifadə olunur. Bu terminlərdə dövlət qulluğunda ənənəvi menecmentin idarəetmənin avtokratik modelinə meyl etməsi ifadə olunur ki, bunun da əsas xarakteristikası aşağıdakılardır:

- təlimata riayət etmə;

- təlimatı verənlərə və onu yerinə yetirənlərə ayırma;
- hakimiyyətin və siyasi idarənin təmərküzləşməsi;
- azad fəaliyyətin məhdudlaşdırılması;
- inzibati nəzarət;
- avtoritar üslub.

Mühafizəkar funksiyaların və təkrar olunan standart məsələlərin həllinin üstünlük təşkil etdiyi dövlət qulluğu sahəsində idarəetmənin ənənəvi bürokratik metodları üstünlük təşkil edir. Bu halda avtoritar idarəetmə ən yaxşı yol hesab edilir. Buna baxmayaraq, dövlət qulluğunun konkret sahələrində daim baş qaldıran yeni məsələlərin qeyri-standart həlli daha çox tələb edilir. Məhz bu sahələrdə zamanın yeni tələblərinə müvafiq islahatlar aparılmalıdır.

21.4. Strateji dövlət menecmenti

Dövlət təşkilatlarında menecment biznes menecmentindən əhəmiyyətli surətdə fərqlənir ki, bu da bir sıra mühüm amillərlə şərtlənir.

ABŞ-ın keçmiş prezidenti C.Ford dövlət qulluğunda işgüzar dairə nümayəndələrinin rastlaşdığı çatışmazlığın səbəbini belə izah edirdi. Bir çox biznesmenlər hökumətdə nazir vəzifəsinə çatdıqda məyus olurlar. Təsərrüfat fəaliyyətində onlar daha böyük hakimiyyətə vərdiş ediblər. Lakin təməmlə başqa bir şəraitdə işləməli olurlar. Hökumətdə onlar ciddi prosedurlar və qaydalara riayət etməlidirlər. Buna uyğunlaşmaq isə çətindir.

Doğrudan da, çox vaxt elə olur ki, özəl müəssisələrin rəhbərləri yüksək hökumət vəzifəsinə təyin olunduqda hökumətin operativ işində və ölkənin siyasi həyatında böyük dəyişikliklər edəcəklərinə ümid bəsləyir, lakin, adətən, məyus olur və istefaya çıxırlar. Bunun bir çox səbəbləri sırasında başlıcası bürokratiya və dövlət qulluğunda olan çoxsaylı qayda-qanunlardır. Bu səbəbdən dövlət idarəçiliyində hər hansı dəyişikliklər son dərəcə ləng, biznes sahəsi ilə müqayisədə, demək olar ki, «təbii sürəti» ilə gedir. Axı dövlət qulluğu sistemində nəzərdə tutulur ki, yuxarı vəzifəli şəxs onu orta səviyyəli rəhbərlərin müştəkil təşəbbüslərindən etibarlı mühafizə edən ali bürokratik hakimiyyətlə əhatə olunur və buna görə də, burada təşəbbüslər yuxarıdan gözlənilir.

Daha sonra, qərarların qəbul edilməsi prosesində iştirak edən inzibati vahidlərin çoxluğu nəzərə alınmalıdır. İstənilən sənəd aktın üzərində əksəriyyətinin sifətli əhəmiyyəti olan bir çox imzalar aşkar etmək olar. Buna baxmayaraq təcrübə göstərir ki, sənədin bir nazirlikdən başqa nazirliyə hərəkəti zamanı onun bu idarələrdə dərinədən öyrənilməsi əsasən «bir əngəl çıxması» fikri ilə müşayiət olunur ki, bu da dövlət qərarlarının

optimallaşmasına imkan vermir. Əksinə, məhz buna görə qərarların çoxu şəxsi kompromis xarakteri daşıyır. Qərarların hazırlanmasına bu qədər çox şəxs cəlb edildikdə, praktiki olaraq onun müəllifinin kimliyini söyləmək çətin-mümkündür. Şəxsi məsuliyyət anlayışı qismən mənasını itirir. Qərarların səmərəliliyi deyil, taktiki mülahizələr əsas əhəmiyyət kəsb edir. Hökumət qətnamələrinin layihələrinin müzakirə edildiyi prosesdə menecerin öhdəsindən gəlməyə çalışdığı bir çox münaqişəli situasiyalar yaranır. Nəticədə menecer iştirakçılardan hər birinin hər şeydən əvvəl öz planlarını maskalamağa çalışdığı inzibati oyuna cəlb edilir və buna görə də öz xeyrinə yubanaraq sərfəli kompromis yollarını axtarır. Nəzərdə tutulan tədbirin qüvvələrin tarazlığına təsir etməməsi üçün sifətli siyasi qayğı kimi tərəflərin qururuna toxunmamaq səyi hər şeydən əvvəl, çox vaxt dostcasına sazılıqlara gətirib çıxarır: burada nə qalib, nə də üzərində qələbə çalınan olur, lakin bu halda menecmentin konkret vəzifələri adətən ikinci plana keçir.

Dövlət təşkilatlarında menecmentin reallaşması üçün bir çox siyasi məhdudiyyətlər mövcuddur. Praktiki olaraq, dövlət orqanlarının hər hansı bir qərarı bu və ya digər dərəcədə siyasətçilərin maraqlarına toxunur, buna görə də ən müxtəlif siyasi lobbilərin nümayəndələri dövlət menecmentinə təsir göstərməyə çalışırlar.

ABŞ-ın Sirakuz Universitetinin əməkdaşı Ceffri Stransmen strateji dövlət menecmentinin işlənilib hazırlanmasında menecerin siyasi mühitin məhdudiyyətlərinə uyğunlaşmasını nəzərə alaraq 3 mərhələni göstərir.

Birinci mərhələ: şəraitin qiymətləndirilməsi. Siyasi hakimiyyət – çoxaspektli fenomenidir. O, dövlət idarəetməsinin konstitusiyaya, parlament, icra hakimiyyəti, hüquqi sistem, mərkəzi və yerli inzibatchılıq arasındakı münasibətlərdən ibarət olan «rəsmi» hissəsinə əhatə edir. Bundan əlavə əlahi hakimiyyət vətəndaşlar və dövlət arasındakı formal və qeyri-formal əlaqələr, o cümlədən birincilərin sonuncuya verdiyi hüquqları özündə birləşdirir. Nəhayət, siyasi hakimiyyət «üçüncü qüvvə» nümayəndələri ilə – qeyri-kommersiya təşkilatları, maraq qrupları, iri podratçılar, peşəkar qrup assosiasiyaları arasında tarazlıq yaradır ki, bu da müasir hökumət stukturunu mürəkkəbləşdirir.

Siyasi hakimiyyətin göstərilən parametrləri özünün dinamikliyi ilə fərqlənir. Hökumətlər dəyişir, yeni qərarlar qəbul edilir, ictimai fikirdə daim inkişaf baş verir, dövlət siyasətinə isə çox vaxt yenidən baxılır. Hakimiyyət institutları məmurların fəaliyyətini məhdudlaşdıran mühit yaradır. Məhz bu məhdudiyyətlər dövlət vəzifəsinə almış şirkət rəhbərlərinin məyusluğuna səbəb olur. Onlar hesab edirlər ki, biznesdəki uğurlu təcrübələri hər iki sahə arasındakı mövcud fərqlər nəzərə alınmadan siyasətə köçürülməlidir.

Müasir demokratik dövlətdə hakimiyyətin legitimliyi xalqın dəstəyi ilə təmin edilir. Nəzəri olaraq, buna nail olma vasitəsi kimi hakimiyyət

orqanlarında geniş təmsilçilik xidmət edir. Lakin əgər nüfuzlu institut kimi parlamentin «birinci prinsipini» - demokratiyanı özündə təcəssüm etdirirsə, onda həmin bu prinsip nazirliyin meneceri üçün operativ rəhbərlik ola bilməz. Siyasi hakimiyyət menecərə özünün təşəbbüs göstərməsinə imkan yaradaraq onun qarşısında paradoksal şəkildə məhdudiyət qoyur. Səmərəli dövlət meneceri başa düşür ki, siyasi hakimiyyət, digər institutlar tərəfindən bölünür ki, bu da dövlət menecerinin əsas prinsipidir.

İkinci mərhələ: siyasi hakimiyyətin məhdudiyətlərinin müəyyən edilməsi. Səmərəli dövlət meneceri siyasi hakimiyyətin məhdudiyətləri ilə razılaşmağı və onları nəzərə almağa şəxsi davranış strategiyasını işləyib hazırlamağı bacarmalıdır. Belə məhdudiyətə nümunə, hər şeydən əvvəl, siyasətçilərə və menecerlərə problemlərin dərk edilməsi və planlaşdırma üçün vaxt ayıraraq, müvəqqəti çərçivələri qoyaraq dövrü şəkildə çıxış edən zamandır. Bu və ya digər baxımdan deputatların məqsədi seçilmiş olmaqdan ibarətdir, (müvafiq olaraq hökumətin məqsədi öz səlahiyyətlərini uzatmaq) deməli, proqramlar və siyasət də buna cavab verməlidir. Menecer üçün siyasi həyatın bu qaydası ilə əlaqəyə girərək «ali məqsədləri» rəhbər tutmaq mənasızdır.

Zaman amili hökumətin maliyyə döviyyəsinə də iştirak edir. Dövlət büdcəsinin qəbul edilməsi, adətən dövlət menecerlərinin işini mürəkkəbləşdirən bir sıra mühafizəkar prosedurları təmsil edir. Səmərəli menecer maliyyə resursu olmadan hər bir planın uğursuzluğa məhkum olduğunu başa düşərək büdcə dövrünün hələki təsəvvürünə uyğunlaşmağı bacarmalıdır. Zaman amili siyasətin hazırlanmasını və həyata keçirilməsini həddən artıq mürəkkəbləşdirənlərə qarşı da yönəldilib. Seçici hazırkı zamana yönəlməyə üstünlük verir. Buna görə də dövlət meneceri üstünlüyü görünən nəticələri olan fəaliyyətə verməlidir, baxmayaraq ki, bəzən nəzərdə tutulan istiqamətə uyğun gəlir. Bundan başqa, vətəndaşların nəyə üstünlük verdiyini müəyyən etməyə mürəkkəb olduğu üçün yuxarıdan verilən olduqca yayqın göstəriciləri konkret işlərdə təcəssüm etdirmək çətindir. Demokratik dövətdə dövlət menecerinin vəzifələri məhz bundan ibarətdir. Adamlar da xüsusən dövlət qulluğu sistemində siyasi hakimiyyətin özünü göstərməsində məhdudlaşdırıcı amildir. Çox vaxt dövlət idarəetmə orqanlarına gəlmiş təsərrüfat rəhbərləri köhnəlmiş, səmərəsiz və hətta irrasional qaydalara təəccüb edirlər. Sistem sərtiliyi, yaxşı işçilərin stimullaşdırılmasının çətinlikləri, təcəssümləndirilməsi olanların motivasiyası xüsusi təhqidə səbəb olur. Bununla belə, iş ondadır ki, yeni işçi dövlət qulluğunda yararlanma sistemə nə qədər təhqidə yanaşsa da, özünə karyera qurmaq istəyirsə, onsuz da bu sistemdə işləməli olacaq. Təsərrüfat rəhbərliyindən çıxan menecer dərk etməlidir ki, sistemin sərtiliyi bir çox hallarda müəyyən siyasi şərtləri, o cümlədən insanların xidmətlərini, imkanların bərabərliyini,

qanunda nəzərdə tutulan lazımı prosedurları zəmanətləri təsdiq etmək səyi ilə izah edilir.

Hökumətdə yeni olan adamları son nəticənin yayımlı qiymətləndirilməsi təəccübləndirir. Yoxsulluq səviyyəsinin aşağı salınması, lazımı tibbi xidmətin təmin edilməsi, milli müdafiə qabiliyyətinin saxlanması, ətraf mühitin keyfiyyətinin yaxşılaşdırılması kimi göstəricilər, məsələn müəssisə balansında yekun həddən fərqli olaraq özündə konseptual aydınlıq daşıyırlar. Lakin hökumətin məqsədlərini korporasiyanın mənfəətində olduğu daşılıqlıqda olmasa da, kəmiyyətə ölmək olar. Səmərəli menecer öz işinin nailiyyətlərini aydınlaşdırmaq üçün son nəticələri gözləmir. O, «istehsalat» prosesini ayıracaq və işin aralıq fazalarına qiymət verəcək.

Üçüncü mərhələ: siyasi oyunda menecerin rolunun müəyyənəşdirilməsi. Şəraitə düzgün qiymətləndirən dövlət meneceri başa düşür ki, onların qərarları siyasi hakimiyyətlə strukturlaşdırılır. Belə strukturlaşmanın xarakteristikası üçün metafora kimi çox vaxt «oyun» termini istifadə edilir. Hər bir oyunun isə öz qaydalar toplusu vardır. Bu halda tariflər adətən yüksək olur: böyük siyasət və hökumət oyununun qaydalarına görə uğursuzluq hallarında istefaya çıxmalı olurlar.

Tipik dövlət meneceri böyük oyun səviyyəsində qərarların çıxarılmasında adətən sisteməlik olaraq iştirak etmir. Buna baxmayaraq, bir ekspert kimi çox vaxt onun qiymətləri tələb olunur. Qüvvətli siyasi oriyentasiyası (və öz fəaliyyət sahəsində böyük siyasi hakimiyyəti) olan bəzi menecerlər siyasətçilərə, xüsusən tibbi xidmət və sosial təminat proqramları kimi təşəbbüslər barədə təsir göstərməyə nail olurlar. Bununla belə, siyasi səviyyədə qəbul olunmuş qərarların mənimsənilməsinin təşkili menecerlərin üzərinə düşür.

Operativ qərarlar siyasi oyunun orta səviyyəsində qəbul edilir. Belə ki, yerli hökumətdə sosial təminat üzrə menecer, onun idarəsinin bəzi xidmət növlərini, məsələn: işsizlərin işə düzəlməsi üzrə məsləhət, xəstələrə evdə xidmətin təmin edilməsini, uşaqların qəbul məntəqələrinin işinin təşkilini göstərə bilmədiyini gördükdə o, özəl şirkətlərə və ya yerli hökumətin digər müəssisələrinə müraciət edə bilər.

Siyasi məhdudiyətlər qərarların seçiminə necə təsir göstərir. Qanun özəl firmaların sosial xidmətlər sahəsində istifadəsinə məhdudlaşdırıla bilər. Dövlət idarəsi xarici xidmətlərə müraciət etdikdə dövlət qulluqçuları etirazlarını bildirirlər. Belə ki, bu, onları işdən məhrum edir. Servis şirkətlər sifarişləri almağa çalışaraq yerli hakimiyyətə təzyiq göstərirlər. Qeyd edək ki, bu məhdudiyətlər menecərə qərar qəbul etməkdə kömək etmir.

Siyasi oyunun yüksək səviyyələrdə heç bir strategiyası aşağı səviyyədəki detallar nəzərə alınmadan həyata keçirilə bilməz. Bu, orada baş qaldırılan suallarla təsdiq olunur: qərarın mümkün variantını həyata keçirmək

üçün vəsait varmı; heyətin qarşıda qoyulan vəzifələri yerinə yetirmək üçün peşəkarlığı kifayətdirmi; təklif olunan alternativ mövcud qanunvericiliyə ziddirmi; işə kim rəhbərlik edəcək və s. Bu suallara cavab tapmayan menecer tezliklə başa düşəcək ki, yaxşı ideyalar və həтта düzgün strategiya inzibati mühafizəkarlığın detallarında itib batacaq.

Qərbdə strateji dövlət menecementi üç vəzifəni həll etməlidir: qarşıya bir neçə il üçün məqsədlər qoymalı, onlara nail olma tədbirləri işləyib hazırlamalı və müvafiq təşkilati resursları axtarmalıdır. Ekspertlərin fikrincə, strateji menecement:

- Perspektiv məqsədləri dəqiq müəyyən etməli;
- Dövlət idarəetməsinin təşkilinin bütün əsas problemlərini əhatə etməli;
- Cari qərarların daha ətraflı planlaşdırılması və qəbul edilməsi üçün çərçivələr yaratmalı;
- Dövlət idarəçiliyinə ciddi və daxili vəhdət verməli;
- Ali rəhbərliyi, dövlət strukturlarını aktiv iş üçün səfərbər etməlidir.

Strateji məqsədlər – dövlət menecementinin uzun müddət ərzində (5-10 il) can atmalı olduğu əsas nəticələrdir. Ekspertlər hesab edirlər ki, məqsədlərin normativ sayı 4-6 arasında dəyişə bilər. Məqsədlər ümumi xarakter daşıyır, onlar idarəetmənin, planlaşdırmanın, rəhbərlik və düşüncənin köməkçi vasitələridir. Məsələn, bir çox dövlət təşkilatlarının strateji məqsədi müvafiq əhali qrupunun əhatəsinə nail ola bilməkdir.

Nəticəyə nail olmaq üçün yeni formaları inkişaf etdirmək, iş keyfiyyətinin yaxşılaşdırılması üzərində daim işləmək, informasiya fəaliyyətinin səmərəliliyi yüksəltmək, yeni üzvlərin qəbul edilməsi üzrə kampaniyalar yaratmaq lazımdır. Məqsədə doğru irəliləmə daimi nəzarət altında olmalıdır. İldə heç olmasa bir dəfə yekun vurulmalıdır.

Məqsədin müəyyən edilməsinin əsas problemi onun ölçüləsidir. Ölçülən məqsədlərin qurulması başlanğıc mövqələrin təhlilini, məqsədin məzmunu baxımından və onun ölçülməsinin qiymətləndirilməsi gedişində toplanmış faktiki materialın əlavə işlənilməsinə tələb edir. Məqsədin ölçülməsi baxımından onu müəyyən edərək aşağıdakı suallar üzərində düşünmək lazımdır:

- ölçülən nədir (pullar, materiallar, adamlar);
- necə ölçülür (kapitalı idarəetmə, materiallardan istifadə, maşınların işi, adamların işi);
- ölçülmə üsulu necədir (əsaslı nisbətlərin, meyllərin ölçülməsi);
- ölçülmə funksiyaları hansılardır (məqsədyönlü, dəqiqlik);
- ölçülmənin məsrəfləri nədir (zaman, əmək, pullar);
- metodoloji baza nədir (ədəbiyyat və b. mənbələr);
- göstəricilərin son seçim meyarı nədir (məsrəflər, potensial dəyər, zaman, ölçülmənin əlverişliliyi, statistik etibarlılığı və ərişməliliyi).

Ekspertlər strateji məqsədlərin aktuallığını hər il əsas amillər dəyişdikcə yoxlamağı tövsiyyə edirlər (məsələn: məqsədə nail olunmuş hesab edildikdə və ya səhv qəbul edilibsə də).

21.5. Dövlət proqramlarının hazırlanması və idarə edilməsi, monitorinqi və qiymətləndirilməsi

Dövlət idarəetmə sistemində geniş istifadə edilən alətlərdən biri dövlət proqramlarının hazırlanması və reallaşdırılmasıdır.

Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və iqtisadi inkişaf üzrə Dövlət Proqramı (2003-2005-ci illər), Regionların sosial-iqtisadi inkişafı üzrə Dövlət Proqramı (2004-2008 və 2009-2013-cü illər) kimi iri miqyaslı proqramlar həyata keçirilib və keçirilir. Dövlət proqramlarının maliyyələşdirilməsində dövlət büdcəsinin, Sahibkarlığa Kömək Milli Fondunun, büdcədən kənar dövlət fondlarının vəsaitlərindən, özəl bankların kreditlərindən, beynəlxalq təşkilatların vəsaitlərindən, xarici dövlətlərin, yerli və xarici sahibkarların vəsaitlərindən istifadə edilir.

Dövlət idarəçiliyində proqram məqsədli metoddan istifadə aşağıdakılara imkan verir:

- a) Mürəkkəb problemləri həll etmək üçün maddi və maliyyə resurslarını cəmləşdirməyə;
- b) Bütün maraqlı olan təşkilatların, o cümlədən ictimai qrup və itifaqların qüvvələrini birləşdirməyə;
- c) Qarşıya uzunmüddətli məqsədlər qoymağa və uzun zaman üçün strategiyamı işləyib hazırlamağa.

Sonuncu çox mühümdür. Belə ki, bir çox ictimai problemlərin həlli onların mürəkkəbliyinə və miqiyahlığına görə çox uzanır. Buna baxmayaraq, birinci mərhələdə dövlətin göstərilən problemin proqram metodları ilə həllində iştirakının iqtisadi əsaslandırılması vacibdir. Bu halda aşağıdakılar əsas meyardır:

- sosial və iqtisadi inkişafa kömək edən ictimai rifahın təmin edilməsi;
- bərabərliyin və sosial ədalətin təmin edilməsi.

Dövlət proqramlarının qiymətləndirilməsi və seçimi məsələsində dövlət vəsaitlərinin seçilməsinin lazımlığını əsaslandırmağa, müvafiq mexanizm və alətləri seçməyə imkan verən əsas qərarlar faydalıdır. Belə yanaşmada sübuta yetirmək lazımdır ki, dövlət problemi özəl və ya qeyri-mənfəət sektoruna nisbətən daha yaxşı həll edə biləcək.

Proqram yanaşmanın mahiyyətini müəyyən edən əsas anlayışlar proqram sahəsi, proqramın parametrləri, proqramın strukturudur. Proqram yanaşmanın ümumi prinsiplərinə daxildir:

- proqramın məqsəd və vəzifələrinin vəhdət şəklində son nəticəyə yönümlüüyü;

- proqram strukturunun onu təşkil edən fəaliyyət növləri ilə bağlı olan ayrı-ayrı bloklar şəklində qurulması;

- proqramın mülki mənsubiyyətindən asılı olmayaraq, onun elementlərini təşkil edən idarəetmənin bütün obyekt kimi təşkil edilməsi;

- proqramın reallaşdırılmasının bütün mərhələlərinə, onun idarə edilməsinə sistemli yanaşma;

- proqrama idarəetmənin vahid obyekt kimi lazımı kadr, maddi, maliyyə və digər resursların verilməsi.

Bütün dövlət proqramlarını aşağıdakı qruplara ayırmaq olar:

- dövlət statusuna görə: dövlətlərarası, federal, regional, yerli (bələdiyyə);

- funksional sahəyə görə: sosial, ekoloji, elmi-texniki, və s.;

- reallaşdırma müddətinə görə: qısamüddətli, ortamüddətli, uzunmüddətli.

Məqsədli dövlət proqramları – resurslara, icraçılara, həyata keçirilmə müddətinə görə razılaşdırılmış və iqtisadi, ekoloji, sosial və mədəni inkişaf sahəsində vəzifələrin səmərəli həllini təmin edən elmi-tədqiqat, təcrübə-konstruktor, istehsalat, sosial-iqtisadi, təşkilati-təsərrüfat xarakterli tədbirlərin əlaqəli kompleksidir.

Məqsədli proqramlar dövlət qərarlarının həyata keçirilməsinin əsas üsullarından biridir. Eyni zamanda onlar iqtisadiyyatda struktur dəyişikliklərin, aktual sosial problemlərin həllinin səmərəli vasitəsidir və dövlət siyasətinin başlıca istiqamətlərində maliyyə-iqtisadi resursların lazımı təmərküzləşməsinə təmin etməyə qabildir.

Dövlət dəstəyi səviyyəsinə görə məqsədli proqramlar aşağıdakılara bölünür:

1. İqtisadiyyatın inkişafının başlıca istiqamətlərində kəskin sosial-iqtisadi problemlərin kompleks həlli məqsədi ilə resursların təmərküzləşməsinin təmin edilməsi üçün dövlət yardımını tələb edən, dövlət tərəfindən tam həyata keçirilən proqramlar.

2. Qeyri-dövlət mənbələrini cəlb etməklə dövlət tərəfindən dəstəklənən proqramlar. Dövlət tərəfindən yalnız ayrı-ayrı tədbirlərin həyata keçirilməsi dəstəklənir, qalanları isə özəl, yaxud ictimai təşkilatlar tərəfindən maliyyələşdirilir.

3. Ayrı-ayrı ərazilərin sosial-iqtisadi inkişaf strategiyasının mərkəzi və regional orqanlarla birlikdə həyata keçirildiyi proqramlar.

4. Hakimiyyət və idarəetmə orqanlarının cari fəaliyyəti ilə bağlı proqramlar.

Müasir təcrübə göstərir ki, proqramların formalaşdırılma prosesində ən böyük çətinlik resursların, xüsusən maliyyə resurslarının məhdudiyətini nəzərə almaqla problemin ən optimal həlli variantının seçilməsindədir. Buna görə də dövlət və ya yerli proqramların təhlili aparılarkən dövlət qulluqçularının müxtəlif yanaşmalardan istifadə vərdişi və bacarığı olmalıdır.

Proqram təhlili anlayışı altında - reallaşdırılan layihələrin, habelə ictimai məqsədlərə nail olmanın alternativ yollarının, gələcək məsrəflərin, tədbirlərin məsrəflərinin, tədbirlərin səmərəliliyinin və hər bir alternativ üzrə digər mühüm aspektlərin qiymətləndirilməsi də daxil olmaqla sistemlik və hərtərəfli tədqiqi başa düşülür. Qeyd edək ki, təhlili proqramın qiymətləndirilməsindən fərqləndirmək lazımdır. Belə ki, təhlil - proqramın hazırlıq mərhələsində aparılır, gələcək fəaliyyət və nəticələrə istiqamətləndirilib, qiymətləndirmə isə, yerinə yetirilən proqramın əldə olunan nəticə və səmərəsi olur.

Əyanilik üçün proqram təhlilinin iki sxemini göstərək, sonra isə onların ayrı-ayrı komponentlərini nəzərdən keçirək.

Birinci sxem dövlət proqramlarının təhlili və hazırlanmasının əsas mərhələləri haqqında təsəvvür yaradır:

1. Problemlərin müəyyən edilməsi və təhlili;
2. Proqram məqsədlərin və məsələlərin təhlili;
3. Meyarların seçimi;
4. Sosial qrupların və istehlakçılar qrupunun dəqiqləşdirilməsi;
5. Alternativ variantların işlənilib hazırlanması;
6. Hər bir alternativ üzrə məsrəflərin qiymətləndirilməsi;
7. Hər bir alternativin səmərəliliyinin müəyyən edilməsi;
8. Optimal variantın seçilməsi və təqdim edilməsi.

Verilən yanaşmada əsas diqqət problem və məqsədlərin təhlilinə, informasiyanın toplanma prosesinin sistemləşdirilməsinə, alternativlərin müəyyən edilməsinə, strateji dövlət proqramının hazırlanması və seçiminə yönəldilir. Eyni zamanda, nəticə üzrə siyasət və proqramların təhlili proqramın yerinə yetirilməsinin dolğun tərfi üzərində qurulur. Bu halda vurğu siyasətin hər bir alternativ variantı üzrə nəticənin öyrənilməsi üzərinə düşür.

Məsələnin mahiyyətini daha yaxşı başa düşmək üçün «səmərəlilik və nəticəlilik» və «nəticə» anlayışlarını fərqləndirmək lazımdır.

Nəticə – tədbirlərin, təsədüfi və planlaşdırılmayan hallar da daxil olmaqla həyata keçirilməsi prosesində alınan və ya alın bilən.

«Nəticəlilik» anlayışı altında nəticələrin proqram məqsədləri və müvafiqliyi, yəni proqram məqsədlərinin yerinə yetirilməsi və onlara nail olma başa düşülür.

Bütövlükdə «nəticələr» təhlili sosial proqramlar öyrənilərkən tez-tez istifadə edilir, belə ki, bu praktik vasitə yeni proqram və texnologiyaların qiymət və sərfəliliyini müəyyən etməyə imkan verir, siyasətin nəticələrinin optimallaşması və sosial xidmətlərin bölüşdürülməsi vasitəsi kimi xidmət edir. O cümlədən, mühasibat uçotu, qərarların qəbul edilməsi və verilənlərin informasiya bazasının idarə edilməsi texnologiyası da istifadə edilir.

Alternativ dövlət proqramlarının seçilməsinin sistem və mexanizmi mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Məsələn: Dünya Bankının ekspertləri dövlət investisiya proqramlarının maliyyələşdirilməsinin 5 meyara görə seçimini tövsiyyə edirlər.

- yerinə yetirilən işlərin həcmi;
- yerinə yetirilən işlərin xarakteri;
- daxili və xarici mənbələr hesabına maliyyənin cəlb edilməsi;
- regionlararası miqyası;
- daha yüksək göstəricilərin təmin edilməsi;

Seçim texnologiyasının əsasları: a) bütün bu meyarların artımı sisteminə; b) hər bir meyara verilən ölgülmə əmsallarının müvafiq sistemində.

Bundan sonra hər bir layihənin səviyyəsi hesablanır və təqdim olunmuş investisiya layihələrinin artımı aparılır.

Dövlət qulluqçuları çox vaxt proqram metodlarla həll olunan problemləri, habelə proqramların özünü və onların yerinə yetirilmə nəticələrini araşdırmalı olurlar. Dövlət proqramının təhlili gələcəkdə hansı addımları atmaq məsələsi üzrə qərar qəbul etməkdə kömək edir: yeni proqrama başlamaq, köhnə proqramı dayandırmaq və ya onu modifikasiya etmək.

Məqsədli dövlət proqramlarının statusu, məzmunu və hazırlanma prosesi müvafiq qanunverici və normativ sənədlərlə müəyyən edilir. Onların hazırlanmasında icra və qanunverici hakimiyyət orqanları, habelə elmi və ictimai təşkilatlar iştirak edirlər. Dövlət və məqsədli proqramın hazırlanması və həyata kerilməsinin əsas mərhələlərinə fəaliyyətin aşağıdakı formaları daxildir.

1. *Problemin aşkar edilməsi.* Problemin məzmunu dəqiqləşdirilir və onun proqram metodları ilə təliminin lazımlılığı əsaslandırılır. Problemin əhəmiyyətliyi, onun bazar mexanizmləri hesabına həll edilməsinin mümkünsüzlüyü, prinsipial yeniliyi, tədbirlərin yüksək səmərəliliyi və s. nəzərə alınır.

2. *Konsepsiyanın işlənilib hazırlanması.* Ümumi konsepsiya formalaşır və problemin daha səmərəli həll variantları əsaslandırılır.

3. *Təkliflərin hazırlanması.* Proqram metodları ilə problemin həll edilməsi üzrə konkret təkliflər işlənilib hazırlanır, proqramın «istehlakçıları» müəyyən edilir və maliyyə-iqtisadi təhlili aparılır.

4. *Qərarın qəbul edilməsi.* Hökumət və icra hakimiyyətinin digər orqanları proqramın işlənməsinə başlamaq haqqında qərar qəbul edir.

5. *Proqram layihəsinin işlənilib hazırlanması.* Proqram layihəsinin işlənilib hazırlanması üzrə təşkilati iş aparılır, proqramın məqsəd və vəzifələri, onun reallaşdırılmasının müddət və mərhələləri, resursları və icraçıları müəyyən edilir.

6. *Proqram tədbirlərinin işlənilib hazırlanması.* Proqramın bilavasitə məzmununun tərtibi üzrə iş başlanır, biznes-plan hazırlanır və qabaqcadan bütçə tərtib edilir.

7. *Ekspertizanın aparılması.* Proqramın xarakteri və tipinə müvafiq olaraq onun ekspertizası: hüquqi, ekoloji və s. aparılır.

8. *Proqram layihəsinin razılaşdırılması.* Proqram marağı olan nazirlik və idarələr, dövlət hakimiyyəti orqanları ilə razılaşdırılır.

9. *Proqramın rəsmi sənəd formasında razılaşdırılmasına başlanılması haqqında dövlət orqanı tərəfindən qərarın qəbul edilməsi.*

10. *Proqramın reallaşdırılması.* Proqramın bölmələrinin həyata kerilməsinə görə məsul olanlar təsdiq edilir, vəzifə və resurslar bölüşdürülür, proqram tədbirlərinin həyata keçirilməsi başlanır.

11. *Qiymətləndirmə.* Proqramın nəticələrinin və səmərəliliyinin qiymətləndirilməsi aparılır, onun reallaşdırılması və maliyyə vəsaitlərindən istifadəyə nəzarət həyata keçirilir, lazım gəldikdə modifikasiyası haqqında məsələ müzakirə edilir.

12. *Proqramın maliyyələşdirilməsi.* Proqramın reallaşdırılması prosesində bütçə sifarişinə müvafiq olaraq həyata keçirilir.

Məqsədli proqramın bölmələrinin struktur və məzmununun standart variantı, bir qayda olaraq, bir neçə blokdan ibarət olur:

1. Proqramın məzmunu və onun proqram metodları ilə həllinin lazımlılığının əsaslandırılması.

2. Proqramın əsas məqsəd və vəzifələri, onun reallaşdırılmasının müddət və mərhələləri.

3. Proqram tədbirləri sistemi: hüquqi, təşkilati, elmi-tədqiqat, kadr, texniki.

4. Proqramın resurs təminatı, maliyyələşmənin həcmi və mənbələri.

5. Proqramın reallaşdırılma mexanizmi.

6. Proqramı idarəetmənin təşkili və reallaşdırılmasının gedişinə nəzarət.

7. Proqramın sosial-iqtisadi və ekoloji nəticələrinin səmərəliliyinin qiymətləndirilməsi.

8. Proqramın pasportu.

Yaranmış təcrübəyə müvafiq olaraq məqsədli dövlət proqramı layihəsinin əlavəsinə aşağıdakı rəsmi sənədlər daxildir.

- izahedici məktub;

- sosial-iqtisadi və texniki-iqtisadi əsaslandırma ilə biznes-plan;
- növbəti maliyyə ilində proqramın maliyyələşdirilməsi üçün dövlət büdcəsindən pulun buraxılmasına qabaqcadan büdcə sifariş;
- marağı olan icra hakimiyyəti orqanları ilə razılaşma vərəqi.

Məqsədli proqramların hazırlanmasında müxtəlif nazirlik və idarələrdən olan mütəxəssislər, habelə xarici ekspertlər iştirak edirlər. Onların hamısını bir neçə qrupa aid etmək olar:

- proqramın hazırlanmasının təşəbbüskarları (sifarişçilər);
- analitiklər və hazırlayanlar;
- istiqamətlərin rəhbərləri və koordinatorları;
- texniki heyəti təmin edənlər;
- nəzarət edən şəxslər və orqanlar.

Proqramın hazırlanmasında və təhlilində mühüm olan məsələlərdən biri 2 cəhəti olan texniki-iqtisadi aspektidir:

a) Proqramın «mənfəət-məsələlər» anlayışlarında qiymətləndirilməsidir ki, bura maliyyə xərclərinin hesablanması və onların gözlənilən mənfəətlə müqayisəsi daxildir;

b) Proqramın pul göstəriciləri ilə bağlı olmayan ümumi qiymətləndirilməsidir və bura sosial meyarlar daxil edilir.

Azərbaycanda hələlik, dövlət orqanlarının və məqsədli proqramların ekspertizasını keçirən ictimai təşkilatlar sistemi yaradılmayıb.

Ənənəvi olaraq ekspertizanın aşağıdakı tipləri mövcuddur:

- kompleks, xüsusi, sahə;
- idarə, elmi, mülki.

Ekspertiza zamanı diqqət yönəldilməlidir:

a) kəmiyyətin ölçülməsinə; b) nəticələrin təhlilinə; c) proqramın məqsədinin qiymətləndirilməsinə.

Proqramı idarəetmənin tipik təşkilatı sxemində kollegial orqan – katiblik daxil edilir. Azərbaycanda proqramın katibliyi dövlət proqramlarının fəaliyyətinin təmin edilməsini əlaqələndirən İqtisadi İnkişaf Nazirliyinin strukturunda yaradılıb.

Dövlət proqramlarının monitorinqi və qiymətləndirilməsi. Proqramların monitorinqi - proqram tədbirlərinin reallaşdırılma gedişatının təhlilini, birgə meyarlar əsasında onların yerinə yetirilməsinin, reallaşdırılmasının təxirə salınmasına münasibətin aşkar edilməsinin izlənilməsinə, habelə proqram tədbirlərinin reallaşdırılmasının respublikanın sosial-iqtisadi vəziyyətinə təsirinin qiymətləndirilməsini nəzərdə tutur. Proqramların monitorinqi nəzərdə tutulan məqsədlərə nail olmanı təmin etmək üçün aparılır. Proqramların monitorinqinin obyektləri dövlət büdcəsindən maliyyələşdirilən məqsədli proqramlardır. Dövlət proqramının monitorinqi, bir qayda olaraq, dövlət hakimiyyəti orqanları, xüsusən, dövlət proqramlarının

katibliyi tərəfindən aparılır. Proqram monitorinqinin məqsədi proqram tədbirlərinin reallaşmasının nəzərdə tutulan sosial-iqtisadi səmərəliliyinə nail olmaqdır. Monitorinqin əsas vəzifələri aşağıdakılardır:

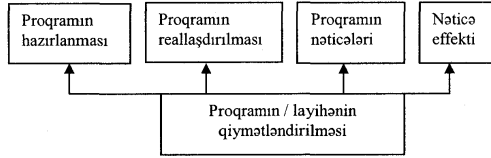
- vəsaitlərdən məqsədli və səmərəli istifadə etmək;
- proqram tədbirlərinin maliyyələşdirilməsinin gedişatı haqqında informasiyanın alınması və ümumiləşdirilməsi;
- qabaqcadan nəzərə alınmış kəmiyyət və keyfiyyət göstəricilərinin təmin edilməsi, proqramlarda nəzərdə tutulan məqsəd və vəzifələrə nail olmaq;
- proqramın reallaşdırılmasının ölkənin sosial-iqtisadi inkişafına təsirinin qiymətləndirilməsi;
- dövlət hakimiyyəti orqanlarının proqram tədbirlərinin yerinə yetirilməsinin gedişatı haqqında informasiya ilə təmin edilməsi.

Proqramların monitorinqi respublika məqsədli proqramların dövlət sifarişçiləri tərəfindən həyata keçirilir. Proqramın səmərəli monitorinqi məqsədi ilə xüsusi indikatorların və göstəricilərin siyahısı işlənilib hazırlanır. Proqramların reallaşdırılmasının səmərəlilik göstəriciləri İqtisadi İnkişaf Nazirliyi ilə razılaşdırılır.

Dövlət proqramlarının yerinə yetirilməsinin gedişatı haqqında məruzə halında informasiya proqram tədbirlərinin reallaşdırılmasının idarəetmə mexanizminin və nəzarətin təkmilləşdirilməsi, proqram tədbirlərinin reallaşdırılma səmərəliliyinin yüksəldilməsi və s. məqsədlərə dərc olunur.

Proqramların monitorinqinin nəticələri əsasında hökumətə ayrı-ayrı proqramların gələcək reallaşdırılmasının məqsədyönlülüüyü, yaxud onların düzəlişi haqqında təkliflərlə birlikdə dövlət proqramlarının reallaşdırılmasının maliyyələşdirilməsinin yerinə yetirilməsinin gedişatı və onun səmərəliliyi haqqında informasiya təqdim edilir.

Dövlət proqramlarının qiymətləndirilməsi proqram yanaşmanın sosial-iqtisadi problemlərin həllinin mühüm vasitəsi kimi rol və əhəmiyyətini yüksəltməyə imkan verir. Müasir şəraitdə daim dəyişən ictimai tələblərə və çağırışlara qarşı vaxtında adaptasiya və elastiklik amilləri birinci dərəcəli əhəmiyyətə malikdir ki, bu da proqram və layihələrin həyata keçirilməsinin nəticələrinin qiymətləndirilməsi ilə bilavasitə bağlıdır. Proqramın qiymətləndirilmə prosesi hərtərəfli xarakter daşıyır. Bunu şəkil 21.1-də görmək olar.



Şəkil 21.1. Dövlət proqramı və layihələrinin qiymətləndirilmə prosesi

Əgər məqsədli proqram və layihələrdən danışılarsa, məqsədli dövlət proqramlarının daha çox istifadə edilən qiymətləndirmə metodlarına, onların aşağıdakı növləri aid edilə bilər.

Proqramın reallaşdırılmasının qiymətləndirilməsinə proqram tədbirlərini idarə etmə metodlarının öyrənilməsi, onların səmərəliliyi, təşkilati strukturların qarşıda qoyulan vəzifələrin öhdəsindən gəlmə bacarığı və imkanları, malik olduğu resursları səfərbərliyə ala bilməsi, rəhbər və qulluqçuların səlahiyyətləri və s. daxildir.

Siyasətin nəticələrinin qiymətləndirilməsi qarşıya qoyulan məqsəd və vəzifələrin nə dərəcədə yerinə yetirilməsinin, planlaşdırılan tədbirlərin tam həyata keçirilib keçirilmədiyinin və müvafiq göstəricilərin əldə edilməsinə nail olunub-olunmamasının öyrənilməsinə nəzərdə tutur. Burada ən çətin – məqsədlərin aydın qoyulması və yaxşı ölçülərin, göstəricilərin yığımının olmamasıdır.

Proqramın nəticələrinin və səmərəliliyinin qiymətləndirilməsi daha mürəkkəbdir. Ondan iqtisadi tənzimləmənin nəticələrinin öyrənilməsinə daha çox istifadə edirlər. Bunun çətinliyi ondadır ki, nəticələr özünü dərhal deyil, müəyyən vaxtdan, bəzən isə kifayət qədər uzun müddətdən sonra göstərə bilər. Bundan əlavə çox vaxt hansı səbəblərin belə nəticələrə gətirib çıxarması çox da aydın olmur. Belə ki, bu, bilavasitə verilən proqramın reallaşdırılması ilə deyil, başqa proseslərin əlavə effekti ilə bağlı ola bilər. Bundan başqa, çox vaxt nəticələri kəmiyyət göstəriciləri ilə ifadə etmək çətin olur.

Proqramın iqtisadi səmərəliliyinin qiymətləndirilməsi üç əsas metoddan istifadə etməklə aparılır: məsrəflər-mə.fəət, məsrəflər-səmərəlilik, məsrəflər-nəticələr. Onlar planlı məqsədlərə nail olmaq üçün verilən proqrama ayrılmış müvafiq resursların nə dərəcədə peşəkar xərcləndiyini, tədbirlərin yerinə yetirilmə səviyyəsini müəyyən etməyə imkan verir.

Proqramın hazırlıq mərhələsinin qiymətləndirilməsi proqram tapşırıqlarının hazırlanması, informasiyanın toplanması, empirik məlumatların təhlili,

məqsədlərin qoyulması, iş planlarının hazırlanması və məsləhətləşmələrin aparılması ilə bağlı olan tədbirlərin öyrənilməsinə istiqamətlənib.

Dövlət proqramlarının qiymətləndirilməsinin müxtəlif metodikaları mövcuddur. Onların səmərəliliyi proqramın hər bir bölməsi və ya mərhələsi üzrə alınan informasiyanın təmliğindən və səhliyyəindən asılıdır. Təcrübədə çox vaxt: 1) ekspert qiymətləndirməsi və 2) kəmiyyət qiymətləndirməsi metodlarından istifadə edilir. Onlar: bütün proqramın; proqramın ayrı-ayrı mərhələlərinin; ayrı-ayrı tədqiqat mövzularının yerinə yetirilmə nəticələrinin qiymətləndirilməsi üçün istifadə olunurlar.

Qeyd etmək lazımdır ki, qiymətləndirmənin aparılma metodikası proqramın idarəetmə sistemində daxil edilməli, aparılan tədbirlərlə əlaqələndirilməlidir.

Proqramın reallaşdırılmasının kompleks təhlili aşağıdakı suallara cavabı nəzərdə tutur. Planlı tədbirlər aparılıbmı və onlar məqsədlərə nail olmağa səbəb olubmu? Bu tədbirlərin xarakteristikası və məzmunu nədir? Tədbirlərin nəticələri və planlaşdırılmamış nəticələri hansılardır? Qarşıya qoyulan vəzifə və məqsədlər düzgündürmü? Bu halda təkcə təsiretmənin sosial və ya iqtisadi metodlarının mexanizm və məzmununu təhlil etməyə deyil, həm də cəmiyyətin, sosial qrup və fərdlərin bu təsirə cavab reaksiyasını müəyyən etməyə çalışılır.

Nümunə üçün göstərək ki, sosial proqramların yerinə yetirilmə nəticələrinin təhlili zamanı ardıcıl olaraq aşağıdakı məsələlər də öyrənilir:

1. Sosial proqramın əsas məqsədi nədir? Proqramın uğurlu reallaşdırılmasının göstəriciləri hansılardır?

2. Proqram müvafiq mənfəəti və müəyyən xidmətlərin göstərilməsinin təmin edirmi?

3. Proqram digər (qeyri-məqsədli) sosial qruplara necə təsir edib?

4. Proqramın məqsədli və qeyri-məqsədli qruplar üçün uzun müddət ərzində bilavasitə nəticə və effekti necədir? Onu digər xarici şəraitlə izah etmək olarmı?

5. Proqramın reallaşdırılmasından planda nəzərdə tutulan nəticələr əldə olunubmu?

6. Sosial proqramın mənfəət və məsrəfləri (birbaşa və dolayı) hansılardır? Alternativ variantlarla müqayisədə resurslardan nə dərəcədə səmərəli istifadə olunub?

Proqram siyasətinin qiymətləndirilməsinin səmərəli aparılması üçün siyasətin təhlili və qiymətləndirilməsinin müasir metodlarını mənimsəmiş ixtisaslı mütəxəssislər (qiymət qoyanlar), habelə qiymətləndirmənin keyfiyyətli metodika və vasitələri tələb olunur.

Sonda dövlət proqram və layihələrinə bu sahədə ümumi metodoloji yanaşmanı verən ekspress qiymətləndirmənin aparılma alqoritmini göstərək.

Qiymətləndirmənin aşağıdakı mərhələlərini ayırırlar:

- qiymətləndirmənin məqsəd və istiqamətlərinin müəyyən edilməsi, onun faydalılığı (tələbatı, maliyyə, heyət, vaxt, nəticələr);
- müxtəlif qruplar (siyasətçilər, məmurlar, rəhbərlər, istehlakçılar) üçün informasiya məzmununun müəyyən edilməsi;
- qiymətləndirmə obyektlərinin müəyyən edilməsi;
- qiymətləndirilən əməl və tədbirlərin aşkar edilməsi;
- qiymətləndirilmə vasitələrinin hazırlanması;
- qiymətləndirilmənin aparılması;
- siyasi və inzibati amillərin rolunun müəyyən edilməsi;
- qiymətləndirmədən sonra proqramın modernləşdirilməsi üzrə təkliflər;
- proqramın qiymətləndirilməsi üzrə hesabatın hazırlanması.

XXII FƏSİL. DÖVLƏT İDARƏÇİLİYİNİN SƏMƏRƏLİLİYİ

22.1. Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin mahiyyəti, meyarları

Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyi problemləri müasir dövlət idarəçiliyi nəzəriyyəsinin və təcrübəsinin həmişə diqqət mərkəzində olmuşdur.

Ölkədə resursların məhdudluğu şəraitində əhalinin ən zəruri tələbatlarının ödənilməsi problemlərinin həllinə, ancaq və ancaq dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyi sayəsində nail olmaq mümkündür. Bu isə, dövlət strukturunun bütün səviyyələrində qəbul ediləcək qərarların keyfiyyətinin və əməyin məhsuldarlığının yüksəldilməsini, habelə heyətin hərtərəfli fəaliyyətinin bütün sahələrində səmərəliliyini təmin etməlidir. «Xalqın mənafeyinə xidmət» məqsədinə nail olmaq üçün tələb olunan yekun real nəticənin əldə edilməsi ilə əlaqədar kompleks tədbirlər həyata keçirilməlidir. Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyi anlayışını izah etmək üçün, ən əvvəl, ümumiyyətlə, fəaliyyətin səmərəliliyi anlayışının məzmununu aydınlaşdırılmalıdır. Belə olduğu halda, hər hansı fəaliyyətin, o cümlədən idarəçilik fəaliyyətinin səmərəliliyi əmək məhsuldarlığının artırılması və nəticə göstəricilərinin qənaətbəxş olması ilə ölçülür. İqtisad elmində iqtisadi səmərəlilik kateqoriyası və onun müvafiq qiymətləndirilməsi meyarları mükəmməl tədqiq edilmiş, işlənilmişdir. Müasir menecmentdə də firmaların təsərrüfat fəaliyyəti səmərəlilik nöqtəyi-nəzərindən mükəmməl tədqiq edilmiş və işlənmişdir. Bunlar dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyi anlayışının araşdırılmasında müəyyən qədər istifadə edilə bilər. Lakin dövlət idarəçiliyi sistemində fəaliyyət idarəetmənin bütün digər növlərindən onunla fərqlənir ki, burada qərarlar dövlət hakimiyyəti və dövlət orqanları vasitəsi ilə həyata keçirilir. Burada öncül rol siyasi rəhbərliyə məxsusdur. Belə ki, siyasət iqtisadiyyatın və vətəndaşların ictimai mənafehlərinin cəmlənməsi ifadəsidir. Dövlət səviyyəsində səmərəlilik - siyasi sistemin strateji məqsədlərinə nail olmaq üçün istifadə olunmuş müxtəlif resurslarla (xərclərlə) əldə edilən nəticələr arasındakı nisbət ilə ölçülə bilər.

Nəzərə almaq lazımdır ki, idarəçilik fəaliyyəti iqtisadi cəhətdən (xərclərin minimum olması meyarı ilə) səmərəli olmaldır. Lakin qarşıya qoyulan sosial-siyasi məqsədlərə nail olmaq nöqtəyi-nəzərindən idarəçilik fəaliyyəti həmişə səmərəli ola bilər. Sosial-siyasi aspektdə idarəçilik fəaliyyətinin nəticəsi səmərəli olduğu halda, qənaətli və rentabelli olmaya da bilər. Dövlət təşkilatlarında fəaliyyət onun nəticələrini və əhalinin geniş dairəsində müxtəlif ictimai prosesləri əhatə edir. Odur ki, dövlət

idarəçiliyinin səmərəliliyi anlayışı məqsədyönlü və məqsədə müvafiq sosial-siyasi fəaliyyətin mahiyyətini əks etdirir.

Deməli, dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyi anlayışı ictimai məqsədlərə nail olmaqla əlaqədar dövlət resurslarının istifadəsi və nəticələri arasındakı nisbəti xarakterizə edir. Beləliklə, dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyi dedikdə, dövlət resurslarının məhdudluğu şəraitində ictimai tələbatların və mənafelelərin ödənilməsində mümkün olan ən yaxşı (optimal) nəticələrin əldə edilməsi ilə əlaqədar olan məqsədyönlü və səmərəli fəaliyyət başa düşülür.

Beləliklə, «Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyi» kateqoriyası: «İctimai məqsədlər», «nəticələr», «ictimai tələbatlar və mənafelelər» vasitəsilə müəyyən edilir. Bu anlayışların hər biri siyasi aspektdən dövlət idarəçiliyinin spesifik əlamətlərini əks etdirir. «İctimai məqsədlər» siyasi əhəmiyyətli məqsədlərdir. «Nəticələr» cəmiyyətin bütün üzvlərinin tələbat və mənafelelərinin (dövlətin siyasətində ifadə olunan) ödənilməsi ilə əlaqədar xidmət və proseslərdən ibarətdir. «Dövlət resursları» dedikdə dövlətin hüquqi-normativ əsaslandırılmalarına söykənən iqtisadi, sosial, siyasi, ideoloji və informasiya kapitalı başa düşülür.

«Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyi» anlayışının spesifik məzmunu «giriş-çıxış» modelinin nisbəti ilə müəyyən olunmaqla dövlətin bütövlükdə siyasi sisteminin səmərəliliyini xarakterizə edir (idarəçiliyin bütün pillələri nəzərə alınmaqla). Sistemin «giriş»ində ictimai tələbatlara (idarə olunan obyektə nəzərən) müvafiq qərarların qəbul edilməsi və dövlətin etibar etdiyi resursların istifadəsi əsasında mümkün olan qərarların reallaşdırılması prosesləri durduğu halda, «çıxış»da məqsədlərə nail olmaq üçün həyata keçiriləcək qərarların reallaşdırılması nəticəsində əldə edilmiş real keyfiyyət dəyişiklikləri və onların qiymətləndirilməsi durur.

«Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyi» anlayışı müəyyən edildikdən sonra, onun səmərəliliyinin meyarlarının aydınlaşdırılmasının zəruriliyi ortaya çıxır. Dövlət idarəçiliyinin «səmərəlilik meyarları» elə göstəricilərin məcmusudur ki, onların əsasında dövlət idarəçiliyi sistemi qiymətləndirilir. Səmərəlilik meyarları aydınlaşdırılarkən «qiymətləndirilmə» anlayışına xüsusi fikir verilməlidir. İstər dövlət hakimiyyəti orqanları üçün, istərsə də, bütövlükdə cəmiyyət üçün dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin qiymətləndirilməsi zəruridir. Yalnız bu əsasda cəmiyyət dövlət idarəçiliyinin keyfiyyətinə nəzarət imkanı əldə edir. Bu qiymətləndirmə dövlət rəhbərliyi və dövlət qulluqçularının özünə nəzarət və idarəçilik prosesinin təkmilləşdirilməsi üçün zəruridir. Səmərəliliyin qiymətləndirilməsi problemi idarəçilik fəaliyyətinin və qəbul ediləcək qərarların təhlili problemi kimi başa düşülməlidir. «Qiymətləndirmə» anlayışının «səmərəlilik meyarları» anlayışının özəyi və «dəyərlər» anlayışının törəməsi kimi də başa düşmək olar.

Dövlət idarəçiliyində «giriş-çıxış» sistemi modelinin tərkibi formalaşdırılarkən, idarəetmə sisteminin bütün pillələrində idarəçiliyin səmərəliliyinin təhlili nəzərdə tutulur. İdarəetmənin bütün pillələrində müvafiq qərarların işlənməsi və tətbiqinə (reallaşdırılmasına) uyğun olaraq «nə-tamam səmərəlilik» və «tam səmərəlilik» anlayışları istifadə olunur. Dövlət idarəçilik sistemi üçün xarakterik, əsas qəbul edilən «tam səmərəlilik» anlayışdır. Tam səmərəlilik əsas (yekun) məqsədə nail olmaq üçün problemlərin kompleks həlli ilə əlaqədar göstəricilərlə xarakterizə olunur.

Dövlət idarəçiliyində tətbiq olunan ümumi sosial səmərəlilik meyarlarına aşağıdakılar aid edilə bilər:

- Beynəlxalq təcrübə ilə müqayisə olunan əmək məhsuldarlığının səviyyəsi;
- Milli sərəvətin artım tempi və miqyası;
- İnkişaf etmiş ölkələrin standartları ilə müqayisədə əhalinin hər nəfərinə düşən gəlirin məbləği ilə ölçülən beynəlxalq yaşayış səviyyəsi;
- İctimai münasibətlərin təhlükəsizliyi və dayanıqlılığı.

Müxtəlif ölkələrin inkişaf səviyyəsini müəyyən etmək üçün Dünya Bankının işləyib hazırladığı metodikadan istifadə olunmalıdır. Bu metodika ilə Dünya Bankının standart indikatorları, meyarları və göstəriciləri əsasında inkişaf etmiş ölkələrdəki insanların həyat səviyyəsi və ümumiyyətlə, həmin ölkələrin müqayisəli inkişaf səviyyələri müəyyən edilir.

Dünya Bankının metodikasına görə müxtəlif ölkələrin inkişaf səviyyələri aşağıdakı ardıcılıqla müqayisə edilir:

1. Dünyanın mənzərəsi: əsas iqtisadi göstəricilər, həyat tərzinin keyfiyyəti (uzun ömürlülük, yetkinlik səviyyəsi və həyat səviyyəsi);
2. Əhali: əhali sakinliyi və əmək resursları, yoxsulluq, gəlirlərin və istehlakın bölüşdürülməsi, təhsil və səhiyyə;
3. Ətraf mühit: torpaqdan istifadə və kənd təsərrüfatı istehsalı, su resursları, meşəçilik və qoruq zonaları; enerji istehlakı və tullantılar;
4. İqtisadiyyat: iqtisadi artımın dinamikası, istehsalın quruluşu, istehlakın-tələbatın quruluşu; hökumətin mərkəzi büdcəsi, tədiyyə balansı, cari əməliyyatların və valyuta resurslarının hesabı;
5. Dövlət və bazar: özəl sektorda maliyyələşdirmə, dövlətin iqtisadiyyatda rolu, energetika və nəqliyyat, rabitə və informasiya-kommunikasiya sistemi, elmi-texniki inkişaf;
6. Qlobal əlaqələr: beynəlxalq ticarət, maliyyə yardımı və kapital axını.

Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin ümumiləşdirilməsi sosial səmərəlilik meyarları hər bir ölkənin daxilində ictimai həyat fəaliyyətinin səviyyələri və sferaları üzrə xırdalana (xüsusi meyarlara parçalana) bilər. İqtisadiyyat sahəsində - elmi-texniki tərəqqi əsasında ictimai istehsalın dinamik inkişafının təmin edilməsi ön plana çəkilir. Sosial sahədə - sosial ədalət prinsipi əsa-

sında sosial problemlərin həlli ictimai münasibətlərin hər bir ölkədə özünəməxsus forma və qanunauyğunluqları ilə uzlaşdırılmalıdır. Mənəviyyat sferasında - hər bir işçinin fiziki, əxlaqi və estetik keyfiyyətləri, demokratik cəmiyyətdə azad şəxsiyyət kimi formalaşması diqqət mərkəzində olmalıdır.

Dövlət idarəçiliyi üçün çox mühüm əhəmiyyət kəsb edən məsələ siyasi sferadan irəli gələn sosial səmərəlilik meyarıdır. Bu və ya digər meyarlardan fərqli olaraq onun mahiyyəti ondan ibarətdir ki, cəmiyyətin sosial-iqtisadi, mənəvi-əxlaqi inkişafı dövlət idarəçiliyinin bütün formaları, metodları və vasitələri ilə tam təmin edilməlidir. Dövlət idarəçiliyi sistemində qərarların işlənilib hazırlanması və həyata keçirilməsində gündəlik fəaliyyət nəticəsində sosial-iqtisadi və mənəvi-estetik dəyərlərin qorunması və daha da artırılması ümumi sosial səmərəlilik meyarlarının məzmununu təşkil edir. Meyarlar probleminə baxıldıqda, ən əvvəl, dövlət idarəçiliyi sisteminin bütövlükdə ictimai proseslərin subyekti kimi təhlil və qiymətləndirilməsi üçün dövlətin hərtərəfli fəaliyyətinin sosial səmərəliliyi meyarlarının təsnifatı verilməlidir.

Dövlətin fəaliyyətinin bütün sahələrinin kompleks əhatəli təhlili və qiymətləndirilməsi nöqtəyi-nəzərdən idarəçiliyin sosial səmərəlilik meyarlarının dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanlarının bir tam sistem halında məcmusu kimi keyfiyyətə qiymətləndirilməsi üçün aşağıdakı meyarlardan istifadə edilə bilər:

- Məqsədəuyğunluq, dövlət idarəçiliyi sistemində idarəetmə tədbir və təsirlərinin qarşıda duran məqsədlərə uyğunluğunun müvafiq nəticələrinin ölkülməsi.

- Dövlət idarəçiliyinin sosial səmərəliliyinin, idarəetmə məsələlərinin həllinə və qərarlarının yerinə yetirilməsinə sərf olunan vaxtın miqdarı. Bu vaxt idarəçilik fəaliyyətinin daxili proseslərini, yəni, bilavasitə informasiyanın işlənməsini, ötürülməsini, habelə «giriş»dən «çıxış»a qədər dövlət idarəçilik sisteminin bütün təşkilati strukturunu əhatə edir.

- Dövlət idarəçiliyi sisteminin (bütün təşkilati strukturu nəzərə alınmaqla) fəaliyyətinin üslubu. Bu üslub idarəçilik fəaliyyətində qarşıda duran məqsədlərə nail olmaq üçün resursların hansı formalar, metodlar və vasitələrlə istifadə olunması və birbaşa praktiki təbiiqi nəticələri ilə xarakterizə olunur. Bu meyarla qiymətləndirmə konstitusiyada nəzərdə tutulan və digər hüquqi aktlara necə əməl olunmasına əsaslanmalıdır. Əlbəttə, idarəetmə üslubunun formalaşdırılmasında şəxsiyyətin (dövlət xadimlərinin, rəhbərlərinin və dövlət qulluqçularının) rolu xüsusi nəzərə alınmalıdır. Bu eyni zamanda idarəetmə strukturunun təşkili və fəaliyyət səviyyəsində asılıdır. Burada kompleks yanaşma xüsusi aktualıq kəsb edir. Belə ki, bu yanaşma dövlət idarəçiliyinin bu meyar üzrə səmərəliliyini müəyyən etmiş olur.

- Dövlət idarəçiliyinin sosial səmərəliliyinin dördüncü meyarı dövlət idarəçilik subyektinin təşkilati mürəkkəbliyidir. İlk baxışda bu mürəkkəbliyin dövlət idarəçiliyinin sosial-iqtisadi və funksional təşkilati xarakteristikalarına təsiri şübhə altına ala bilər. Lakin dövlət idarəçiliyi sistemində hər hansı təşkilati strukturun mürəkkəbliyinin onun və idarə olunan obyektlərin, habelə, ictimai qrupların həyat fəaliyyətinə çox böyük təsiri inkaredilməzdir. Yerli özünüidarəetmə orqanları nəzərə alınmaqla dövlət idarəçiliyinin bütün pillələrində informasiyanın yuxarıdan aşağı və aşağıdan yuxarı axınının mürəkkəbliyi idarəetmə prosesinin əlaqələndirilməsinə təsir etməklə nəticə etibarlı ilə dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyini müəyyən edə bilər.

- dövlət idarəçiliyi sisteminin (onun bütün təşkilati strukturları nəzərə alınmaqla) saxlanması və fəaliyyətinin təmin edilməsinə sərf olunan iqtisadi, sosial, texniki, kadrlar və i.a. xərclərin məcmusundan ibarətdir. Bu meyarla idarə olunan obyektlərə, kommunikasiyalara çəkilən xərcləri, idarəetmə problemlərinin mürəkkəbliyi nəticəsində idarəetmə xərclərinin təhlili və qiymətləndirilməsində idarəetmə obyektlərinin qarşılıqlı təsirləri nəzərə alınmalıdır. Buradan da, məntiqi olaraq yuxarıda göstərilən xərclərə idarəetmə heyətinin saxlanması, onların ezamiyyətinə, müasir informasiya texnologiyalarının tətbiqinə çəkilən xərclər və ictimai inkişaf əlaqədar digər xərclər aid edilməlidir.

- İdarəetmə orqanlarında və dövlət qulluğunda vəzifəli şəxsin nüfuz qərarların hazırlanması və yerinə yetirilməsi ilə əlaqədar təminatın ölçüsü.

- İdarəetmə orqanlarına və vəzifəli şəxslərə veriləcək informasiyaların məqsədəuyğunluğu və dəqiqliyi.

- İdarəetmə fəaliyyətinə mənəvi-ideoloji təsirin və bilavasitə ətraf mühitə və insanlara idarəetmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərin ideya-mənəvi təsirliliyi və dövlətə inamın formalaşdırılması.

Yuxarıda göstərilən meyarların qarşılıqlı əlaqələri «məqsəd - zaman - üslub - mürəkkəbliyin - xərclər» formulu ilə ifadə edilərək, ictimai proseslərin idarəetmə subyekti kimi dövlətin fəaliyyəti və təşkilatçılığı ilə xarakterizə olunur.

22.2. Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinə təsir edən amillər

Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin ümumsistem amillərini dörd qrupa bölmək olar:

- dövlətin strateji məqsədləri, baza dəyərləri, hüquqi konsepsiyası və ictimai sistemin inkişaf modeli, siyasi kursu;

– dövlət hakimiyyəti və idarəetmə sisteminin təşkili, onun vahid orqanizm (sistem) kimi fəaliyyəti, vahid siyasi və hüquqi mühitin formalaşdırılması;

– dövlət aparatının mövcud təşkilinin vəziyyəti və onun öncül (prioritet) formaları, metodları, idarəçilik fəaliyyətinin üslubu, peşəkarlıq, əhalinin hakimiyyətə inamı və dövlət idarəçiliyində iştirakı;

– cəmiyyətin iqtisadi, siyasi, sosial sabitliyi.

Dövlət idarəçiliyinin formalaşdırılmasının mühüm amillərindən biri olan «xidmət və layiqlik sistemi» əsas götürülməklə korrupsiyaya qarşı proqramın hazırlanması, regional və yerli hakimiyyət orqanlarının məsuliyyətinin gücləndirilməsi aşağıdakıları nəzərdə tutur:

– dövlət idarəçiliyinin (məhiyyəti etibarlı ilə) vətəndaş həmrəyliyinə xidmət kimi formalaşdırılması;

– dövlət idarəçiliyinin-bütün pillələrində dövlət aparatının yeniləşməsi sisteminin formalaşdırılması;

– dövlət aparatı və dövlət qulluğu sistemi üçün ixtisaslı və vicdanlı adamların seçilməsi;

– dövlət məmurlarının statuslarının düzgün müəyyənləşdirilməsi;

– dövlət aparatı sistemində vəzifə bölgüsünün düzgün müəyyən edilməsi;

– dövlət qulluqçularının müvafiq iş rejiminin və qarşılıqlı nəzarət əlaqələrinin formalaşdırılması;

– dövlət qulluqçularının özbaşlıqlardan, səriştəsiz rəhbərlərdən və kütləvi informasiya vasitələrində gedən böhtan xarakterli məlumatlardan hüquqi müdafiəsi;

– dövlət aparatının saxlanması xərclərinin səmərəliliyi, çoxsaylı xidmətlərin özünüödəmə əsasında, büdcə məsrəflərinin ümumi məbləğinin azaldılması;

– dövlət orqanlarının öz funksiyalarını yerinə yetirməsilə əlaqədar xərclər smetasının, kadrların hazırlanması üzrə kontraktlar təcrübəsinin genişləndirilməsi, dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin intensivləşdirilməsi və əmək haqlarının artırılması yolu ilə aparat işçilərinin sayının azaldılması;

– dövlət idarəçiliyi sistemində inzibati etikanın və dövlət qulluqçusu imicinin yüksəldilməsinə diqqət artırılması.

Dövlət idarəçiliyi sisteminin bütövlükdə (bir tam halında) səmərəliliyinin yüksəldilməsi aşağıdakı problemlərin həllini tələb edir:

– dövlət qulluğunun və idarəetmə sisteminin vahidliyi prinsipinin regional səviyyələrdə pozulması hallarının aradan qaldırılması;

– dövlət və bələdiyyə xidmətlərinin qanunvericilik mexanizmlərinin qarşılıqlı əlaqəsinin işlənilib hazırlanması;

– Azərbaycan Respublikasının «Dövlət qulluğu haqqında» qanununun tətbiq edilməsi;

– dövlət qulluqçularının sosial və hüquqi vəziyyəti ilə ona tapşırılan məsuliyyətin uyğunsuzluğunun aradan qaldırılması;

– dövlət orqanlarının fəaliyyətinin səmərəliliyinin təmin edilməsi;

– müasir, o cümlədən böyük miqyaslı dövlət proqram və layihələrinə uyğun olan texnologiyalardan geniş istifadə edilməsi;

– dövlət orqanlarının fəaliyyətinə vətəndaş cəmiyyəti tərəfindən hüquqi və təşkilati nəzarətin səmərəliliyinin yüksəldilməsi;

– dövlət qulluğu sferasında kadr siyasətinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi;

– dövlət qulluqçularının hazırlanması və professionallığın inkişaf etdirilməsi ilə əlaqədar tədbirlərin həyata keçirilməsi;

– dövlət qulluğunun müvafiq resurslarla təmin edilməsi.

Bütün bu problemlər sıx əlaqədar olduğundan ayrı-ayrılıqda həll edilə bilməz. Dövlət qulluğunun islahatı ölkədə idarəetmə islahatları çərçivəsində yerinə yetirilməlidir və o, bir anlıq əsaslı dəyişikliklərdən ibarət olmamalı, ardıcıl və mərhələ-mərhələ yerinə yetirilməlidir.

Dövlət qulluğu və dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi üçün yaxın illərdə aşağıdakı məsələlər həll edilməlidir:

– delaylı xərclərin payının (binaların inşa edilməsi və saxlanması, nəqliyyat, məişət və başqa xidmətlər) azaldılması, mövcud büdcə xərclərinin artırılmaması şərti ilə birbaşa pul ödəmələri planında dövlət aparatının maliyyələşmə sistemində yenidən baxılması;

– dövlət aparatı işçilərinin sayının minimum səviyyədə məhdudlaşdırılması;

– regional səviyyələrdə dövlət qulluqçularının vəzifə artımının, o cümlədən kadr ehtiyatlarının və kadrların vahid dövlət qulluğu sistemində yerdəyişməsinin səmərəli mexanizminin işlənilib hazırlanması;

– dövlət qulluqçularının hazırlanmasının, peşəkarlıq səviyyələrinin artırılmasının və onların qiymətləndirilməsinin müasir infrastrukturlarının və normativ əsaslarının yaradılması;

– dövlət qulluqçularının intizam və maddi məsuliyyətə cəlb edilməsinin, həmçinin onun yerinə yetirilmə mexanizminin əsaslarının dəqiq müəyyənləşdirilməsi;

– intizam-nəzarət təşkilatlarının fəaliyyətinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi.

Bu məsələlərin hökumət, Prezidentin Administrasiyası, dövlət hakimiyyət orqanları tərəfindən həll edilməsi dövlət qulluğunun fəaliyyətinin

yaxşılaşdırılması və dövlət hakimiyyətinin bütün qollarının fəaliyyətinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi üçün əsaslı şərait yaradır.

Cəmiyyətin iqtisadi, siyasi və sosial sabitliyi - dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyini müəyyən edən əsas amillərdən biridir. Aydırdır ki, belə olmadıqda dövlət orqanlarından qalmaçqların aradan qaldırılması və optimal qərarın seçilməsinin mümkünlüyü şəraitində maksimum çalışmaq (itkiləri nəzərə almadan) tələb olunur. Geniş mənada sabitlik anlayışı sosial mühitin dəyişməsi zamanı dövlət sisteminin öz institutlarını və əsas funksiyalarını qorunmasını təmin edir.

Siyasi və iqtisadi sistemin, həm də ictimai münasibətlərin sabitliyi ölkədə ümumi sabitliyin təminatıdır. Belə şəraitdə vətəndaşların həyat fəaliyyəti ilə əlaqədar normativ dəyərlər bazası qorunmuş olur. Cəmiyyətin sabitliyi vəziyyətində vətəndaşların tələbatları və mənafeləri daha tam nəzərə alınma imkanı əldə edir. Belə bir şəraitdə dövlət idarəçiliyinin iqtisadi və sosial tənzimlənmə mexanizmi tam istifadə olunaraq əhalinin hər cür ehtiyac, gözlənilən tələbat və mənafeləri təmin edilir. Cəmiyyətdə sabitliyin təmin edilməsi dövlət hakimiyyətinin legitimliyindən və dövlət idarəçiliyinin struktur bölmələrinin fəaliyyətinin səmərəliliyindən çox asılıdır.

Sosioloji tədqiqatlar göstərir ki, cəmiyyətdə gərginlik və münaqişələrin başlıca düyünü vətəndaşların gəlirlərinin biri-birindən kəskin fərqlənməsidir.

Beləliklə, dövlət quruculuğu sistemində dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyi sistemin bütün səviyyələrində tələb olunan fəaliyyətdən asılıdır: ayrıca təşkilatdan tutmuş cəmiyyətin yerli səviyyəsinə qədər, yerli səviyyədən regional səviyyəyə qədər, regional səviyyədən sosial sistmə qədər və onun siyasi təşkilatı olan dövlətə qədər. Bu səviyyələrin hər birində səmərəlilik özünün müvafiq meyarları ilə ölçülür. Bu meyarlar məqsədlərlə nəticələr arasındakı nisbəti xarakterizə etməklə idarə edənlərlə idarə olunanların mənafeələrinin, məqsəd və vəzifələrinin uyğunluğu arasındakı nisbəti ifadə edir. Dövlət idarəçiliyi sisteminin səmərəliliyinin ən yüksək meyarı onun funksiyalarının tam reallaşdırılmasıdır. Onun ümumiləşdirilmiş ifadəsi - cəmiyyətin bütün üzvlərinin, bütün vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını, mənafeələrini və təhlükəsizliyini təmin edən siyasi sistemin və cəmiyyətin qorunub saxlanılmasından ibarətdir.

Dövlətin bütövlüyü və cəmiyyətin birliyi dövlət idarəçiliyinin nəticəsi kimi xalqın təhlükəsizliyinin və maddi rifah halının təmin edilməsi şəraitinin yaradılmasının əsasıdır. Buradan dövlət hakimiyyətinin və idarəçiliyinin fundamental mahiyyəti aşkarlanır.

Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi yuxarıda göstərilənlərlə yanaşı bir sıra kompleks tədbirlərin yerinə yetirilməsini tələb edir:

- Düşünülmiş məqsədlərə müvafiq kadr potensialının, maliyyə yardımının və yüksək təşkilatçılığın təmin edilməsi;
- Elektron informasiya şəbəkələrindən, professional elmi nəşrlərdən və elmi-praktiki konfranslardan istifadə edərək, optimal modellərin seçilməsi;
- Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi ilə əlaqədar aparılacaq tədqiqatların perspektiv istiqamətlərinin müəyyən edilməsi;
- Planlaşdırılan tədbirlərin həyata keçirilməsi üçün zəruri işçilərdən ibarət komandanın (işçi qrupun) formalaşdırılması (bu komandanın tərkibi müxtəlif səviyyəli rəhbər və sırayı işçilərdən, həmkarlar ittifaqı nümayəndələrindən, məsləhətçilərdən, sifarişçilərdən və digər marağı olan təşkilatların nümayəndələrindən ibarətdir.);
- Təbiiq nəzərdə tutulan tədbirlərin planlaşdırılması və müvafiq layihənin işlənilib hazırlanması. Komandanın üzvləri layihənin həyata keçirilməsilə əlaqədar məqsədlər, miqyas, funksiyaların bölüşdürülməsi və layihənin həyata keçirilməsi ilə əlaqədar vahid fikrə gəlməlidirlər;
- Layihə üzrə işin maksimal həcmi ilə əlaqədar toplanmış rəqəmlərin, informasiyaların təhlili (maliyyə-büdcə sənədləri cəlb edilməklə);
- Layihələrin yerinə yetirilməsinin mümkün alternativ variantlarının mütləmə olaraq müzakirə edilməsi;
- Hərtərəfli düşünülmüş qərarla layihənin nəticələrinin tətbiqi;
- Layihənin nəticələrinin tətbiqinin qiymətləndirilməsi və bununla əlaqədar informasiyanın yayılması;
- Layihənin bütövlükdə dövlət təşkilatlarında və dövlət istehsal birliklərində (istehsal firmalarında) tətbiqinin müqayisəli iqtisadi səmərəliliyinin müəyyən edilməsi.

22.3. Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin qiymətləndirilməsi

Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyi, bütün digər amillərin təsiri ilə yanaşı, həm də dövlət və hökumət qərarlarının, habelə, müvafiq layihələrin ölkənin istehsal sahələrində və həmin sahələrin istehsal birliklərində (istehsal firmaları və müəssisələrində) tətbiqinin nəticələrindən asılıdır. Dövlət qərarları əsasında tətbiq olunacaq layihələrin və digər kompleks (texniki – texnoloji, təşkilati, sosial-iqtisadi) tədbirlərin iqtisadi səmərəliliyi əsaslandırılmalı və müəyyən edilməlidir.

Bu əsaslandırma aşağıdakı göstəricilərin müqayisəli (layihə tətbiq edilənə qədər və sonra) təhlili əsasında aparılır:

- layihənin tətbiqi ilə əlaqədar tələb olunan əsaslı vəsait qoyuluşunun ümumi məbləği;

– məhsul və ya xidmət vahidinə düşən əsaslı vəsait qoyuluşunun məbləği;

– gəlirin hər manatına düşən əsaslı vəsait qoyuluşunun məbləği;

– əmək məhsuldarlığı (layihənin tətbiqi ilə əlaqədar əmək məhsuldarlığının səviyyəsini xarakterizə edən göstəricilər);

– layihənin tətbiqi ilə əlaqədar məhsulun (xidmətin) maya dəyəri: a) məhsul və ya xidmət vahidinə düşən cari (istehsal) xərclərin məbləği; b) gəlirin hər manatına düşən cari xərclərin məbləği;

– layihənin tətbiqi ilə əlaqədar illik tam xərclərin (illik cari istehsal xərcləri və əsaslı vəsait qoyuluşunun bir ilə gətirilmiş məbləği) ümumi məbləği;

– layihənin tətbiqi ilə əlaqədar tələb olunan əsaslı vəsait qoyuluşunun ödənilmə müddəti (müvafiq normativ göstərici ilə müqayisədə);

– əsaslı vəsait qoyuluşunun iqtisadi səmərəlilik (rentabellik) əmsalı (əsaslı vəsait qoyuluşunun hər manatına düşən ümumi və ya balans mənfəəti);

– layihənin tətbiqi nəticəsində (pul ifadəsində) əldə ediləcək illik iqtisadi səmərə (layihənin tətbiqinə qədər və sonra illik tam xərclərin fərqi);

– məhsulun və ya xidmətin rentabelliği: a) məhsulun və ya xidmətin ümumi rentabelliği (cari istehsal xərclərinin hər manatına düşən ümumi mənfəət); b) məhsulun və ya xidmətin hesabı rentabelliği (cari istehsal xərclərinin hər manatına düşən hesabı mənfəət);

– təsərrüfatın (istehsal birliyi və müəssisənin) rentabelliği: a) təsərrüfatın ümumi rentabelliği (təsərrüfatın istehsal fondlarının orta illik dəyərinin hər manatına düşən ümumi mənfəət); b) təsərrüfatın hesabı rentabelliği (güçəzli istehsal fondlarının dəyəri nəzərə alınmadan, təsərrüfatın istehsal fondlarının orta illik dəyərinin hər manatına düşən hesabı mənfəət).

Dövlət idarəçiliyinin nəticəsi iqtisadi tərəqqidə və vətəndaşların maddi rifah halında, sosial və mənəvi sferada, ictimai-hüquqi təhlükəsizlikdə və həyatın bütün sahələrində, beynəlxalq əməkdaşlığın genişləndirilməsində görünür. Bütövlükdə cəmiyyətin, ayrı-ayrılıqda hər bir vətəndaşın dövlət idarəçiliyinin qənaətbəxş və səmərəliliyi ilə əlaqədar öz şəxsi fikri vardır. Dövlət idarəçiliyi keyfiyyətinin adamlar tərəfindən qiymətləndirilməsi heç də ixtisaslı mütəxəssisləri və ictimai əhəmiyyətli qiymətləndirməni əvəz edə bilməz.

Təəssüf ki, dünya birliyi ölkələrinin, hətta inkişaf etmiş ölkələrin heç birində dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin qiymətləndirilməsi təcrübəsinin müvafiq mexanizmi tam formalaşmamışdır. Əlbəttə, bu işdə nəzəriyyə təcrübəni qabaqlamalıdır.

Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin qiymətləndirilməsi ən azı aşağıdakı müqayisələr əsasında aparılmalıdır:

– cəmiyyətin tələbat və ehtiyaclarına müvafiq məqsədlərin dövlət idarəçiliyi prosesində həyata keçirilməsi;

– məqsədlərin idarəçilik prosesində reallaşdırılması, obyektiv dövlət idarəçiliyinin qərar və fəaliyyətinin müvafiq nəticələri ilə tutuşdurulması;

– dövlət idarəçiliyinin obyektiv nəticələrinin cəmiyyətin tələbatları və mənfəələri ilə tutuşdurulması;

– dövlət idarəçiliyi ilə əlaqədar ictimai məsrəflərin müvafiq obyektiv nəticələrlə tutuşdurulması;

– mümkün olan idarəçilik potensialının onun real istifadə dərəcəsi ilə tutuşdurulması;

– bütövlükdə cəmiyyətin real tələbat və ehtiyaclarının dövlət idarəçiliyi ilə reallaşdırılması, onun hüquqi təminatı və tənzimlənməsi.

Dövlət idarəçiliyinin müxtəlif səviyyələrdə (vətəndaşlar, ailələr, əmək kollektivləri, ictimai birliklər və dövlət strukturu) qiymətləndirilməsi müxtəlif analitik təhlillərin aparılmasını tələb edir. Bu nöqtəyi nəzərdən dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin təhlili və qiymətləndirilməsinə kompleks yanaşma üsulundan istifadə edilməlidir.

Dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanlarının, ayrı-ayrı vəzifəli şəxslərin hesabatları dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin obyektiv təhlili və qiymətləndirilməsi, həyatın müxtəlif məsələləri üzrə kütləvi müzakirələr və səsvermələrə əsaslanmalıdır.

Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin təhlili və qiymətləndirilməsinin mühüm vasitələrindən biri ictimai fikrin formalaşdırılmasıdır. Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin qiymətləndirilməsində aşağıdakılar xüsusi əhəmiyyət kəsb edir:

– İctimai fikrin mütəmadi olaraq müəyyən edilməsi və ümumiləşdirilməsi, müvafiq informasiyanın toplanması və təhlilinin müxtəlif metodlarından istifadə olunması;

– Dövlət idarəçiliyinin xarakteri və səviyyəsi ilə əlaqədar qiymətləndirmə. Nəticələr müvafiq sosioloji tədqiqatlara əsaslanmalıdır;

– İctimai fikrin prioritetliyini və hörmətini saxlamaq məqsədi ilə aktiv normativ və praktiki tədbirlərin həyata keçirilməsi;

– İdarəetmədə yol verilmiş nöqsanlarla və buraxılan səhvlərlə əlaqədar vətəndaşların müraciətlərinin araşdırılması və idarəetmə prosesinin təkmilləşdirilməsi (nöqsanların aradan qaldırılması);

– Neqativ hadisələr və proseslərlə əlaqədar informasiya axınlarının daha tam təhlil edilməsi və yolverilməz halların aradan qaldırılması üçün idarəçilik qərarlarının qəbul edilməsi;

– Dövlət idarəçiliyi orqanlarının və dövlət qulluqçularının daha çox və bilavasitə vətəndaşlarla geniş təmasda və dialoqda olmaları.

Dövlət idarəçiliyinin təhlili və qiymətləndirilməsində aşağıda göstərilən tələblərə xüsusi fikir verilməlidir:

- dövlət idarəçiliyində işçilərin sayının azaldılması;
- dövlət idarəçiliyində idarəçilik xərclərinin azaldılması;
- əhaliyə xidmət göstərən idarələr arasında rəqabətin inkişafının gücləndirilməsi;
- özəl sektora çox böyük imtiyazların verilməsi;
- dövlət təşkilatlarının fəaliyyətinin nəticə göstəricilərinin müqayisəli təhlili;
- dövlət qulluqçularına inamın, etibarın aşağı düşməsinə yol verməmək;
- iş vaxtından tam məhsuldar istifadə etmək;
- iş rejiminə nümunəvi əməl etmək;
- dövlət sahibkarlığının inkişafına geniş imkan yaratmaq;
- dövlət idarəçiliyinin təkmilləşdirilməsi və onun səmərəliliyinin yüksəldilməsi məqsədilə «Dövlət idarəçiliyinin xüsusi informasiya bazası və informasiya-telekommunikasiya mərkəzi»nin yaradılması;
- əhalinin maddi və mənəvi rifah halının durmadan yaxşılaşdırılması ilə əlaqədar layihələrin işlənib hazırlanması və həyata keçirilməsi;
- elmi-istehsal-tədris mərkəzlərinin yaradılması və onların fəaliyyətlərinin gücləndirilməsi;
- Elmlər Akademiyası və təhsil müəssisələrinin vahid mərkəzdən («Dövlət Elm və Təhsil Komitəsi») idarə edilməsi, elm və təhsilin səmərəliliyinin yüksəldilməsinin stimullaşdırılması ilə əlaqədar əsasnamənin işlənib hazırlanması və onun tətbiqinə dövlət nəzarətinin təşkili;
- fəvqəladə halların idarə edilməsinin və həyat fəaliyyətinin təhlükəsizliyinin təmin edilməsinin dövlət tənzimlənməsi mexanizminin tətbiqinin təmin edilməsi;
- ölkədə ekoloji təhlükəsizliyin təmin edilməsinin dövlət tənzimlənməsi mexanizminin tətbiqinin təmin edilməsi;
- ölkədə resursların (təbii, material-texniki, enerji, əmək və maliyyə) idarə edilməsinin dövlət tənzimlənməsi mexanizminin tətbiqinin təmin edilməsi;
- ölkədə turizmin (istirahət zonaları və sanatoriya şəbəkələrinin) işinin səmərəli təşkilinin idarə edilməsinin dövlət tənzimlənməsi mexanizminin tətbiqinin təmin edilməsi;

– ölkədə sosial fəvqəladə halların (qarşısının alınmasının) aradan qaldırılmasının dövlət tənzimlənməsi mexanizminin tətbiqinin təmin edilməsi;

– ölkədə əhalinin mənzil-məişət şəraitinin yaxşılaşdırılmasının idarə edilməsinin dövlət tənzimlənməsi mexanizminin tətbiqinin təmin edilməsi.

Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyi bütövlükdə ölkədə siyasi sabitlik, vətəndaş həmrəyliyi və demokratik ab-havanın bərqərar olunması, ölkənin iqtisadi qüdrətinin və xalqın maddi-mənəvi rifah halının durmadan artması nəticədə ölkədə sosial ədalətin tam bərqərar olunması ilə ölçülə bilər.

MÜNDƏRİCAT

Ön söz3

I BÖLMƏ

DÖVLƏT İDARƏÇİLİYİNİN ELMİ-NƏZƏRİ VƏ
METODOLOJİ ƏSASLARI

I Fəsil. Heydər Əliyev və Azərbaycan dövlətçiliyi.....	10
1.1. Azərbaycanın dövlət idarəçilik tarixindən	10
1.2. Heydər Əliyevin elmi əsaslara söykənən dövlətçilik konsepsiyası	15
1.3. Heydər Əliyevin dövlət idarəçilik irsi və onun hazırda uğurla davam etdirilməsi.....	34
II Fəsil. Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin predmeti, metodu və vəzifələri... 45	
2.1. Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin predmeti və vəzifələri	45
2.2. Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin metodoloji əsasları	48
2.3. Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin metodu	51
III Fəsil. Dövlət idarəçiliyi və cəmiyyətin idarə olunmasında onun rolu ..55	
3.1. İdarəetmənin mahiyyəti və cəmiyyətin idarə olunmasına qoyulan tələblər.....	55
3.2. Dövlət idarəçiliyinin xüsusiyyətləri.....	57
3.3. Dövlət idarəçiliyinin məqsədləri.....	60
IV Fəsil. Dövlət və onun funksiyaları	65
4.1. Dövlətin mənşəyi, mahiyyəti və əsas əlamətləri.....	65
4.2. Dövlətin tipləri və siyasi rejimlər	71
4.3. Dövlətin ictimai funksiyaları	77
V Fəsil. Dövlət idarəetmə sistemi və prosesi	83
5.1. Dövlət idarəetmə sistemi: anlayışı, növləri və xüsusiyyətləri.....	83
5.2. Dövlət quruculuğu – dövlət idarəetmə sisteminin formalaşması prosesi kimi	91
5.3. Dövlətin fəaliyyət mexanizmi və idarəetmə prosesinin başlıca xüsusiyyətləri	97

VI Fəsil. Dövlət idarəetmə prosesində dövlətlə cəmiyyətin qarşılıqlı əlaqələri	101
6.1. Dövlət idarəetməsinin reallaşmasının sosial mexanizmləri.....	101
6.2. Dövlət idarəçiliyində maraqların təmsilçiliyi	107
6.3. Dövlət idarəetməsinin obyektləri: mahiyyəti, növləri və təsir imkanları	112
6.4. Dövlət idarəçiliyinin resursları və ictimaiyyətlə əlaqələr	114
VII Fəsil. Dövlət siyasəti	122
7.1. Dövlət siyasəti və dövlət strategiyası: mahiyyəti, funksiyaları və ona olan tələblər	122
7.2. Dövlət siyasətinin hazırlanmasının mərhələləri və xüsusiyyətləri.....	128
7.3. Dövlət siyasətinin reallaşdırılma mexanizmləri.....	133
VIII Fəsil. Dövlət idarəetmə qərarlarının qəbulu və icrası	137
8.1. Dövlət qərarları: anlayışı və mahiyyəti.....	137
8.2. Dövlət idarəçiliyində qərarların qəbulunun əsas prinsipləri	139
8.4. Siyasi qərarların öncüllüyü və qərar qəbulunun mərhələləri	142
IX Fəsil. Dövlət hakimiyyəti və dövlət idarəçiliyi	150
9.1. Dövlət hakimiyyəti anlayışı.....	150
9.2. Dövlət hakimiyyəti və dövlət idarəçiliyi arasında qarşılıqlı əlaqə.....	155
9.3. Azərbaycan Respublikasının dövlət hakimiyyət sisteminin vəhdəti.....	159

II BÖLMƏ

DÖVLƏT İDARƏETMƏSİNİN TƏŞKİLİ VƏ TƏMİNATI

X Fəsil. Dövlət idarəçiliyinin təşkilati-funksional strukturu	165
10.1. Dövlət idarəetməsinin prinsipləri: anlayış və təsnifat.....	165
10.2. Dövlət idarəetməsinin funksiyalar sistemi: mahiyyəti və növləri.....	173
10.3. Dövlət idarəetməsinin funksional və təşkilati strukturu	178
10.4. Dövlət idarəetmə orqanlarının təşkili xüsusiyyətləri	187
XI Fəsil. Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsi	192
11.1. Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin mahiyyəti və məzmunu	192
11.2. Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin predmeti və metodları	196

11.3. Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin formaları, növləri və strukturu.....	201
11.4. Dövlət idarəetməsində qanunçuluq.....	207
XII Fəsil. Dövlət idarəetməsinin informasiya təminatı	215
12.1. Dövlət idarəetməsinin informasiya təminatının mahiyyəti və məzmunu.....	215
12.2. Dövlət idarəetmə qərarlarının qəbulunun informasiya tələbləri.....	222
12.3. Dövlət idarəçiliyində informasiyanın təşkil xüsusiyyətləri.....	225
12.4. Dövlət idarəçiliyində yeni informasiya texnologiyaları.....	234
XIII Fəsil. Dövlət idarəetməsinin ərazi təşkili	245
13.1. Regional idarəetmənin mahiyyəti, məqsədləri və üsulları.....	245
13.2. Mərkəzi və yerli ərazi idarəetmə orqanları.....	249
13.3. Regional idarəetmənin prinsipləri və təşkilinin hüquqi əsasları.....	251
13.4. Azərbaycanda regionların inkişafının dövlət idarəetməsi.....	253
XIV Fəsil. Dövlət qulluğu	259
14.1. Dövlət qulluğunun mahiyyəti və sosial təyinatı.....	259
14.2. Peşəkar dövlət qulluğu sisteminin formalaşdırılması.....	264
14.3. Müasir Azərbaycanda dövlət qulluğu institutu.....	271
XV Fəsil. Dövlətin kadr siyasəti	277
15.1. Dövlətin kadr siyasəti konsepsiyası.....	277
15.2. Kadr siyasətinin prinsipləri və icra mexanizmləri.....	279
15.3. «Fəaliyyətin qiymətləndirilməsi» və «kadr attestasiyası» prosedurlarının xüsusiyyətləri.....	281
15.4. Məmur kadrlarının hazırlanması və ixtisasının artırılması.....	285
15.5. Kadr siyasətinin mənaəvi əsasları, müasir məmur kadrlarına cəmiyyətin tələbləri.....	289
XVI Fəsil. İctimai fəaliyyət sahələrinin dövlət idarəetməsi.....	295
16.1. Sosial-iqtisadi proseslərin dövlət idarəetməsi.....	295
16.2. Demografik proseslərin, əmək və məşğulluq sahələrinin dövlət tənzimlənməsi.....	299
16.3. Sosial sahələrin dövlət idarəetməsi.....	302
16.4. Siyasi-inzibati sferanın dövlət idarəetməsi.....	305
XVII Fəsil. Sahələrarası dövlət idarəetməsi	309
17.1. Dövlət idarəetməsinin əsas iqtisadi funksiyaları.....	309
17.2. Sahələrarası dövlət idarəetməsinin mahiyyəti və istiqamətləri.....	312

17.3. Dövlət əmlakının və mülkiyyət münasibətlərinin idarə edilməsi.....	316
17.4. Xarici iqtisadi fəaliyyətin dövlət tənzimlənməsi və idarə edilməsi.....	320

III BÖLMƏ

DÖVLƏT İDARƏÇİLİYİNİN TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİ

XVIII Fəsil. Azərbaycan Respublikasının dövlət hakimiyyət-idarəetmə orqanları sistemi	325
18.1. Azərbaycan Respublikasında dövlət orqanları sisteminin təşkil prinsipləri.....	325
18.2. Dövlət idarəetmə sisteminə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin konstitusion statusu.....	335
18.3. Milli Məclis, dövlət idarəetmə sisteminə onun yeri və rolu.....	343
18.4. Azərbaycan Respublikasının məhkəmə sistemi və onun idarəetmə vəzifələri.....	359
18.5. Azərbaycan Respublikasının icra hakimiyyəti orqanları sistemi.....	378
XIX Fəsil. Yerli özünüidarəetmə	396
19.1. Dövlətin və cəmiyyətin idarə olunmasında yerli özünüidarəetmənin yeri və rolu.....	396
19.2. Yerli özünüidarəetmənin mahiyyəti, prinsipləri.....	410
19.3. Yerli özünüidarəetmənin strukturu və səlahiyyətləri.....	426
19.4. Dövlət və bələdiyyə orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyəti.....	441
19.5. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşması və inkişafı.....	453
XX Fəsil. Dövlət idarəçiliyində islahatlar	467
20.1. Dövlət idarəçiliyində islahatların səbəbləri, məqsəd və vəzifələri.....	467
20.2. İnkişaf etmiş ölkələrdə dövlət idarəçilik islahatlarının əsas istiqamətləri.....	476
20.3. Azərbaycanda dövlət idarəçilik islahatlarının başlıca vəzifələri və istiqamətləri.....	491
XXI Fəsil. Dövlət menecmenti	503
21.1. Dövlət menecmentinin konseptual əsasları.....	503
21.2. Dövlət menecmenti: anlayış, obyekt və subyekt, xüsusiyyət və şərtləri.....	508
21.3. Dövlət menecmentinin prinsipləri.....	514

21.4. Strateji dövlət menecmenti	518
21.5. Dövlət proqramlarının hazırlanması, idarə edilməsi, monitorinqi və qiymətləndirilməsi	523
XXII Fəsil. Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyi	533
22.1. Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin mahiyyəti, meyarları	533
22.2. Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinə təsir edən amillər	537
22.3. Dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin qiymətləndirilməsi	541

DÖVLƏT İDARƏÇİLİK NƏZƏRİYYƏSİ

Dərslük

**«Elm və Təhsil» nəşriyyatının direktoru:
professor Nadir MƏMMƏDLİ**

Kompüter dizayneri: Tural Əhmədov
Texniki redaktor: Rövşanə Nizamiqızı
Səhifələyici: Vüsalə Mirzəyeva
Montajçı: Rasim Hacıyev
Operator çapçı: Elşad Hacıyev

Yığılmağa verilmiş **23.02.2010.**
Çapa imzalanmış **05.03.2010.**
Şerti çap vərəqi **34,5**. Sifariş № **48**.
Kağız formatı **70x100 1/16**. Tiraj **200**.

Kitab «**Elm və Təhsil**» nəşriyyat-poliqrafiya
müəssisəsində səhifələnilib çap olunmuşdur.

E-mail: elm_ve_tehsil@box.az

Tel: 497-16-32; 050-311-41-89

Ünvan: Bakı, İçərişəhər, 3-cü Maqomayev döngəsi 8/4.