QANUNQÜVVƏLİ NORMATİV HÜQUQİ AKTLARIN MİLLİ QANUNVERİCİLİK SİSTEMİNDƏ YERİ

Ü.Z.QULİYEV
Bakı Dövlət Universiteti
ulviguliyev@gmail.com

Məqalədə ən əvvəl qeyd olunur ki, qanunqüvvəli normativ hüquqi akt səlahiyyətli dövlət orqanının qanun əsasında və onun icrası üçün, qanuna müvafiq olaraq onun sonrakı konkretləşdirilməsi və inkişafı məqsədilə verilən normativ hüquqi aktın növlərindən biridir. Nəzərə alınsa ki, qanunqüvvəli normativ hüquqi aktlar Azərbaycan Respublikasının qanunvericilik sisteminin əsas tərkib hissəsidir, təcrübədə onların müddəalarına ciddi şəkildə riayət olunması olduqca önəmlidir. Bununla əlaqədar olaraq qanunqüvvəli normativ hüquqi aktın ən səciyyəvi əlamətləri şərh edilir.

Məqalədə həmçinin qeyd olunur ki, Azərbaycan Respublikasının qanunvericilik sistemi öz tarixi kökləri ilə qitə hüquq ənənəsi ilə sıx bağlıdır və Azərbaycan Respublikası Prezidentinin normativ fərmanlarından, Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin normativ qərarlarından və mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarından ibarətdir.

Müasir dövrdə normativ hüquqi aktlar sistemində, qanunlarla yanaşı, şərti olaraq "qanunqüvvəli normativ hüquqi aktlar" anlayışı altında birləşən çoxlu digər normativ hüquqi aktların növləri mövcuddur. Normativ aktların belə bölgüsü göstərir ki, müasir dövlətlərdə ictimai münasibətlərin hüquqi tənzimlənməsi, idealda təxmin edildiyi kimi, yalnız qanunlarla deyil, həm də tənzimlənən ictimai münasibətlərin yüksək mürəkkəbliyi nəzərə alınaraq, normativ hüquqi aktların başqa növlərinin vasitəsilə də həyata keçirilir. Əsas tələb ondan ibarətdir ki, qanunqüvvəli normativ hüquqi akt qanunun müddəalarını inkişaf etdirərkən və ya konkretləşdirərkən ona uyğun olsun. Bu mühüm şərtə təcrübədə ciddi şəkildə riayət olunması olduqca önəmlidir, çünki normativ hüquqi göstərişlərin əhəmiyyətli hissəsi məhz qanunqüvvəli normativ hüquqi aktlarda əks olunur. Hal-hazırda milli qanunvericilik sistemində qanunun rolunun möhkəmlənməsi şəraitində qanunqüvvəli normativ hüquqi aktların ümumi massivində xüsusi çəkisi hələ də kifayət qədər böyük olaraq qalır.

Normativ aktların bu qrupunun mövcudluğu hakimiyyət bölgüsü prinsipinin həyata keçirilməsi ilə əlaqədardır. Xalq tərəfindən öz təmsilçilərinin birbaşa seçilməsi əsasında formalaşan və qanunlar qəbul etmək hüququna malik qanunvericilik orqanından savayı, dövlətdə bu qanunları icra edən icra hakimiyyəti orqanları, həmçinin qanunlara əsaslanaraq ədalət məhkəməsini həyata keçirən məhkəmə hakimiyyəti orqanları fəaliyyət göstərməlidir. Təbii ki, hakimiyyətin hər bir qolunun sərbəstliyi və müstəqilliyi "öz" hüquqi aktlarını qəbul etmək hüququ ilə şərtlənir. Qitə hüquq

sistemi doktrinasında normativ hüquqi aktların qəbulu hüququnun dövlət hakimiyyətinin yalnız qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanlarına verilməsi ənənəsi formalaşmışdır, məhkəmə orqanları isə konkret işlərin həlli zamanı yalnız hökm, qətnamə, qərar, qərardad kimi müəyyən şəxslərə ünvanlanan birdəfəlik təsirə malik hüquqtətbiqetmə aktları qəbul edir.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında və qüvvədə olan qanunlarda qanunqüvvəli normativ hüquqi akt anlayışının tərifi verilməmişdir. Halbuki bu anlayışdan hüquq ədəbiyyatında geniş istifadə edilir. Hüquq elminin və təcrübənin işləyib hazırladığı müddəaları ümumiləşdirərkən belə bir nəticəyə gəlmək olar ki, qanunqüvvəli normativ hüquqi akt səlahiyyətli orqanın qanun əsasında və onun icrası üçün, qanuna müvafiq olaraq onun sonrakı konkretləşdirilməsi və inkişafı məqsədilə verilən normativ hüquqi aktın növlərindən biridir.

Qeyd etmək lazımdır ki, qanunqüvvəli normativ hüquqi akt anlayışı bir sıra əlamətə malikdir. Bu, ən **əvvəl** Konstitusiyada və ya cari qanunda müvafiq dövlət orqanının qanuna əsaslanan normativ hüquqi aktlar qəbul etmək səlahiyyətinin verilməsi, həmçinin hüquqyaratma səlahiyyətinin hüdudları və bu səlahiyyətə müvafiq normativ hüquqi aktların təsbit edilməsi ilə səciyyələnir. Azərbaycan Respublikasında bu məsələ Konstitusiyada, cari qanunlarda və digər normativ hüquqi aktlarda tam şəkildə həll edilmədiyindən, bu mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən hüquqyaratma sahəsində qanunqüvvəli normativ aktlar verilərkən bəzi çətinliklərin yaranmasına səbəb olur.

İkincisi, qanunqüvvəli normativ hüquqi aktın hüquqi qüvvəsinin və qəbulu əsaslarının müəyyənləşdirilməsi zamanı xüsusi hüquqi terminlərdən istifadə edilir – "qanun əsasında və qanunun icrası üçün", "qanuna zidd olmamalıdır", "qanuna müvafiq olaraq" və s. Bu qanunvericilik ifadələrinin hamısı müxtəlif mənalara malik olaraq qanunqüvvəli normativ aktların qanundan asılılığını təsbit edir.

Üçüncüsü, aktların bu qrupunda qanunların normalarının əks etdirmə, tamamlama, konkretləşdirmə, inkişaf etdirmə, detallaşdırma və digər formaların köməyi ilə həyata keçirilir.

Qanunqüvvəli normativ hüquqi aktların **dördüncü** əlamətinə onlara qanunla müqayisədə sadələşdirilmiş qəbul, çap və qüvvəyə minmə qaydasının xas olmasını aid etmək mümkündür. Bu səbəbdən, onlar həyati şəraitin dəyişməsinə daha tez və operativ reaksiya verir, dəyişən gerçəkliyə daha yüksək səmərəliliklə uyğunlaşırlar.

Qanunqüvvəli normativ hüquqi aktların normaları qanun normalarına münasibətdə, əksər hallarda, növ əhəmiyyətli normalardır. Bu **beşinci** əlamətdən belə bir nəticə çıxır ki, qanunqüvvəli normativ hüquqi akt verən orqan, bir qayda olaraq, kök əhəmiyyətli norma olduğu halda növ əhəmiyyətli norma qəbul edir. Bunun sayəsində qanun normalarının sonrakı inkişafı qanunqüvvəli normativ hüquqi aktların normalarının köməyi ilə baş verir.

Altıncısı, qanunqüvvəli normativ hüquqi aktlarına yüksək müxtəliflik xasdır. Bütün bu aktlar müxtəlif hüquqi qüvvəyə, fərqli adlara və qəbul olunma formalarına malikdir.

Bu qrup aktların əsas xassələrindən biri də ondan ibarətdir ki, qanunqüvvəli normativ hüquqi aktlar iyerarxik struktura malikdir. Bu struktur orqanların iyerarxiyasından daha çox, Azərbaycan Respublikasının bütün normativ hüquqi aktlar sistemində bu və ya digər orqanın normativ hüquqi aktlarının normativ baxımdan təsbit olunmuş mövqeyinə əsaslanır.

Lakin normativ hüquqi aktların bu qrupunun qanun qüvvəli olması heç də icra hakimiyyəti orqanlarının müvafiq aktlarının hüquqi baxımdan "məcburi olmaması" demək deyil. Əksinə, müasir dövrdə "dövlət mexanizmində hökumətin rolunun artması qanunun mövqeyini hiss olunacaq dərəcədə sıxışdıran icra hakimiyyəti aktlarının dəyişən statusunu da şərtləndirir" (1, 278). Bütün bu aktlar zəruri hüquqi qüvvəyə malikdir və qanunlar kimi (onların da icrası məcburidir. Fərq isə yalnız ondadır ki, onların hüquqi qüvvəsi qanunlar üçün səciyyəvi olan aliliyə malik deyil.

İyerarxik asılılıqdan başqa, bütün qanun qüvvəli normativ hüquqi aktların qanundan məzmun asılılığı da fərqləndirilir. Bu asılılıq öz ifadəsini qanunun bütün ən mühüm, prinsipial münasibətləri tənzimləməsində (ilkin tənzimləmə), digər münasibətlərin isə daha az hüquqi qüvvəyə malik bütün digər normativ hüquqi aktlarla tənzimlənməsində (ikinci səviyyəli tənzimləmə) tapır. İkinci dərəcə tənzimləmə sahəsinin mövcudluğu onunla şərtlənir ki, qanunun qəbulundan sonra müxtəlif səlahiyyətlərə malik orqanlar daha ətraflı reqlamentləşdirmə normaları açıqlayırlar ki, bunlar olmadan qanunun göstərişlərini gerçəkləşdirmək mümkün deyil. Bundan başqa, müxtəlif bölmələr, xidmətlər arasında qanunun vaxtında icrasına dair vəzifələri bölüşdürən normalar, vətəndaşlarla qarşılıqlı əlaqə qaydası, bu əlaqənin üstün formaları, qərarların qəbulunun prosedur məsələləri təsdiq edilir.

Həcminə görə təkrar tənzimləmə sahəsi qanunla tənzimlənən sahədən kiçik yox, hətta böyük ola bilər. Hüquq sistemində qanun qüvvəli normativ aktlar sahəsi müstəqil mövqe tutur ki, bu da onun hüquq sisteminin mənbəyinin istənilən digər növü ilə müqayisədə yetkinliyinə və adekvatlığına dəlalət edir.

Fəaliyyət sahələrinə görə, qanunqüvvəli normativ aktları ümumtənzimləyici, sahəvi və yerli kimi bölmək olar. Lakin bizim araşdırmamız üçün ən önəmlisi qanunqüvvəli normativ hüquqi aktların onları verən orqanlar üzrə təsnifatı olacaqdır.

Azərbaycan Respublikasının qanunqüvvəli normativ hüquqi aktları sistemində Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin normativ qərarlarına xüsusi yer verilməlidir ki, bunlar da yalnız müstəsna olaraq Konstitusiyada müəyyənləşdirilən məsələlərə dair qəbul edilə bilər. Belə qərarların hüquqi təbiəti, onların hüququn qanunvericilik səviyyəsində iyerarxiyasında yeri qeyri-müəyyəndir. Bəzi müəlliflər parlamentin qərarlarının bir hissəsini hüququn mənbəyi qismində qəbul edirlər (2, 27). Belə olan halda şərti olaraq bu qrupa Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinin amnistiya haqqında aktlarını da aid etmək lazımdır. Lakin Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 148-ci maddəsinin mahiyyətinə görə amnistiya aktı qeyri-normativ hesab edilmişdir (3, 521-522).

Amnistiya bütün vətəndaşlara deyil, yalnız amnistiya haqqında aktın özündə sadalanan cinayətləri törətmiş şəxslərin müəyyən kateqoriyalarına şamil edilir. Bu cəhət qüvvədə olan normativ göstərişlərə dəyişikliklər edilməsi demək deyil, çünki cəzadan amnistiya əsasında azad edilmə qanunun özündə – Azərbaycan Respublikasının Cinayət Məcəlləsinin 81-ci maddəsində də nəzərdə tutulur (4). Bundan başqa, amnistiya aktları bütün normativ aktların əsas xassəsi olan sabitlik əlamətinə malik deyil. Başqa sözlə, amnistiya haqqında aktın normativliyi şərti xarakter daşıyır, çünki aktların bu növü özündə həm normativ hüquqi aktın əlamətini (adresatın fərdiləşdirilməməsi), həm də hüquq tətbiqetmə aktının əlamətini (birdəfəlik təsir) birləşdirir. Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinin digər qərarlarına gəldikdə (məsələn, qanun layihələrinin ayrı-ayrı mərhələlərdən keçməsi və s.), onların qeyri-normativ səciyyəli aktlara mənsubluğuna heç bir şübhə ola bilməz.

Beləliklə, Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinin qərarlarının tənzimlənmə predmeti son dərəcə kiçikdir, onların qəbulu isə daha çox müstəsna səciyyə daşıyır.

Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinin qərarları qanunlardan fərqli olaraq daha sadə müzakirə və qəbul qaydası ilə seçilir. Qərarlar qanunlar kimi, bir neçə oxunuşda deyil, adətən, birinci oxunuşdan və Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında başqa qayda nəzərdə tutulmayıbsa, deputatların ümumi sayından sadə səs çoxluğu ilə qəbul edilir. Müvafiq qərarların digər orqan tərəfindən bəyənilməsi tələb olunmur və onları Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinin sədri imzalayır.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinin qərarlarının qanunla nisbətini birbaşa təsbit edən hüquqi müddəa yoxdur. Bu, konstitusiya qanunvericiliyində olan aşkar boşluqdur. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 130-cu maddəsinin III hissəsindən çıxış edərək, Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin qərarları Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasına zidd olmamalı, dövlət qanunvericilik (təmsilçilik) orqanının sadə çoxluqla xüsusi qanunvericilik proseduru olmadan qəbul edilən aktları olduqlarına görə isə həm də qanunlarla ziddiyyət təşkil etməməlidir.

Hüquqi qüvvəsinə görə, qanunqüvvəli normativ hüquqi aktların mühüm növlərindən biri də Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanlarıdır. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası Prezidentə fərman və sərəncamlar vermək hüququ verir. Hal-hazırda fərmanlar şəklində Azərbaycan Respublikası Prezidenti tərəfindən həm normativ hüquqi aktlar, həm də qeyri-normativ aktlar (vəzifəyə təyinat, təltiflər və s.) verilir.

Hazırda Azərbaycan Respublikasının 12 noyabr 1995-ci il Konstitusiyasına görə, Azərbaycan Respublikası Prezidenti dövlət hakimiyyətini digər dövlət hakimiyyəti orqanları ilə birlikdə həyata keçirir. Azərbaycan Respublikası Prezidenti ümumxalq səsverməsi yolu ilə seçilir və onun hüquqi statusu Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 8-ci maddəsində təsbit edilir. Həmin maddəyə uyğun olaraq Azərbaycan Respublikası Prezidenti - Azərbaycan dövlətinin başçısıdır, Azərbaycan dövlətini ölkə daxilində və xarici əlaqələrdə təmsil edir; Azərbaycan xalqının vəhdətini təmsil edir və Azərbaycan dövlətçiliyinin varisliyini təmin edir; Azərbaycan dövlətinin müstəqilliyi və ərazi bütövlüyünün, Azərbaycan Respublikasının tərəf qismində çıxış etdiyi beynəlxalq müqavilələrə əməl olunmasının qarantıdır; məhkəmə hakimiyyətinin müstəqilliyinin qarantıdır (5).

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin normativ fərmanları qanunqüvvəli normativ hüquqi aktların elə bir növünə aid edilməlidir ki, bunlar hüquqi qüvvəsinə görə yalnız Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasından, referendumda qəbul olunan aktlardan, Azərbaycan Respublikasının konstitusiya və adi qanunlarından geri qalır. Onların milli qanunvericilik sistemində yüksək yeri və statusu Azərbaycan Respublikası Prezidentinin cəmiyyət və dövlətdəki konstitusion statusu, onun üzərinə qoyulan səlahiyyətlərin mühümlüyü ilə şərtlənir. Bunlar ölkədə qanunçuluğun və hüquq qaydasının vəziyyətinə, xüsusən ictimai münasibətlərin normativ hüquqi fərmanlar vermək yolu ilə normativ tənzimlənməsi sahəsində vəziyyətə görə onun üzərinə vətəndaşlar qarşısında xüsusi məsuliyyət qoyur. Azərbaycan Respublikasında Prezidentin icra hakimiyyətini həyata keçirmək üçün zəruri olan səlahiyyətlərə malik olması ilə yanaşı, hakimiyyətin qolları arasında qarşılıqlı münasibətlərdə tarazlığın pozulmadığını xarici analitiklər də etiraf edirlər – "Azərbaycan Respublikası Prezidentinin əlində əhəmiyyətli dərəcədə hakimiyyət cəmləşsə də, belə böyük hakimiyyətə malik olmasına baxmayaraq, ona parlamenti vaxtından əvvəl buraxmaq

hüququ verilməmişdir" (6, 102).

Dövlət hakimiyyəti icra orqanlarının normativ hüquqi aktları arasında Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 114-cü maddəsinin II hissəsinə görə "Azərbaycan Respublikası Prezidentinin ali icra hakimiyyəti orqanı olan" Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qətnamələri mühüm yer tutur. Elmdə ölkə hökumətini "ümumi səlahiyyət orqanı" kimi müəyyənləşdirən termin də bərqərar olmuşdur.

Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin səlahiyyətləri Konstitusiyanın 119-cu maddəsində dəqiq müəyyənləşdirilmişdir. Bu maddəyə müvafiq olaraq, Azərbaycan Respublikası Nazirilər Kabineti:

- Azərbaycan Respublikasının Dövlət büdcəsinin layihəsini hazırlayır və onu Azərbaycan Respublikası 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 proqramlarının həyata keçirilməsini təmin edir;
- nazirliklər və digər mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarına rəhbərlik edir, onların aktlarını ləğv edir;
- Azərbaycan Respublikası Prezidentinin onun səlahiyyətlərinə aid etdiyi digər məsələləri həll edir.

Ümumi qaydalar müəyyənləşdirilərkən Azərbaycan Respublikası Nazirilər Kabineti qərarlar qəbul edir. Bu qərarlar Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qanunları, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanları ilə ziddiyyət təşkil etdikdə, onlar Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsi tərəfindən ləğv edilə bilər. Buradan hökumətin normativ hüquqi aktlarının Konstitusiyaya, qanunlara və Azərbaycan Respublikası Prezidentinin normativ fərmanlarına münasibətdə tabe durumu irəli gəlir ki, bu da birmənalı olaraq onların qanunqüvvəli xarakterinə dəlalət edir.

Azərbaycan Respublikası Nazirilər Kabineti qərar şəklində olan normativ hüquqi xarakterə malik aktlardan başqa, fərdi hüquq tətbiqetmə aktları qismində sərəncamlar da verir.

Azərbaycan Respublikası Nazirilər Kabinetinin qərarları "qanun icrası üçün və onun əsasında" verilir, yəni bu qərarlar qanunu konkretləşdirərək, ona zidd olmamalı və onun hüdudlarından kənara çıxmamalıdır. Azərbaycan Respublikası Nazirilər Kabinetinin qərarlarının qanunqüvvəli xarakteri vahid icra hakimiyyəti sisteminin normativ tənzimləmənin təkrar xarakterli olduğunu göstərir. Həmin orqanın əsas fəaliyyəti isə, ilk növbədə, qanundakı göstərişlərin icrasının təşkilinə yönəlməlidir.

Bütövlükdə Azərbaycan Respublikasının qanunları və Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanları ilə müqayisədə milli qanunvericilik sisteminin aşağı pilləsində yerləşən Azərbaycan Respublikası Nazirilər Kabinetinin qərarları mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarına münasibətdə daha yüksək hüquqi qüvvəyə malikdir.

Nəhayət, Azərbaycan Respublikasının qanunvericilik sisteminin sonuncu ünsürünü mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktları təşkil edir. Hesab edirik ki, qanunların qanunqüvvəli normativ hüquqi aktlar vasitəsilə sistemli şəkildə reallaşdırılması baxımından mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarına daha böyük diqqət yetirilmək lazımdır. Bu növ qanunqüvvəli normativ hüquqi aktlar mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları strukturuna daxil olan

bütün səlahiyyətli orqanlar tərəfindən verilir. Həmin dövlət orqanları sırasına, ilk növbədə, Azərbaycan Respublikasının nazirlikləri, dövlət komitələri, müxtəlif xidmətlər, agentliklər, komissiyalar və s. aiddir.

Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktları yalnız qanunlar, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanları, Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarında, müvafiq orqanlar haqqında onların səlahiyyət fəaliyyət hüdudlarını müəyyənləşdirən əsasnamələrdə nəzərdə tutulan hallarda və hüdudlarda verilə bilər.

Təəssüf ki, Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının hüquqyaratma səlahiyyətinə münasibətdə aktın daha yüksək dərəcəli qanunqüvvəli normativ hüquqi akta uyğunluğu barədə bilavasitə müddəa yoxdur. Hesab edirik ki, bu boşluğun Azərbaycan Respublikasının qüvvədə olan Konstitusiyasına müvafiq əlavələrin edilməsi yolu ilə doldurulması məqsədəuyğun olardı.

Azərbaycan Respublikasının mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktları üçün aşağıdakı əlamətlər səciyyəvidir:

1) müvafiq normativ aktlar, ilk növbədə, ümumi səlahiyyət orqanı olan Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetindən fərqli olaraq, xüsusi səlahiyyətə malik icra hakimiyyəti orqanlarının aktlarıdır;

2) həmin normativ aktlar qanunların, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanlarının və Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarının əsasında və onların icrası üçün qəbul edilir. Hüquq ədəbiyyatında mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarının yalnız qanunqüvvəli səciyyəsi deyil, həmçinin onların qanunların və digər yüksək dərəcəli qanunqüvvəli normativ hüquqi aktların ciddi reallaşdırılmasını təmin etmək üçün operativ-sərəncamlılıq və metodik xassələri vurğulanır (7, 103);

3) bu növ qanunqüvvəli normativ aktlar üçün normativ göstərişlərin konkretliyi, onların ciddi olaraq hansı şəxslərə və təşkilatlara ünvanlanmasının qeyd olunması əlamətdardır;

4) bu qrup qanunqüvvəli normativ aktların hüquqi təsiri idarədaxili münasibətlərin və ya öz səlahiyyətləri hüdudlarında ciddi müəyyənləşən dövlət idarəetmə sahəsinin tənzimlənməsinə yönəlmişdir. Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanının normativ aktları öz təsirini həmin dövlət idarəsinin vəzifəli şəxslərinə və əməkdaşlarına, tam bir sıra hallarda isə həmin dövlət orqanına bilavasitə tabe olmayan ayrı-ayrı vətəndaşlar və təşkilatlar üçün də məcburidir;

5) mərkəzi icra hakimiyyəti orqanının normativ aktları insan və vətəndaşın hüquq və vəzifələrinə toxunduğu və təşkilatların hüquqi statusunu müəyyənləşdirdiyi üçün Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyində qeydiyyatdan keçməli, rəsmi mətbuat orqanında çap olunmalıdır. Məhz bundan sonra onlar hüquqi qüvvəyə minirlər;

6) mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktları forma və məzmuna görə yekcins deyil. Bu, birincisi, həmin orqanların özlərinin xarakteristikalarının fərqli olmasından (kollegial və təkbaşçılıq), ikincisi, orqanın səlahiyyət özünəməxsusluğu və həll etdiyi məsələlərin xarakterindən doğur.

Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktları qismində qərarları, əmrləri, qaydaları, təlimatları, əsasnamələri qeyd etmək lazımdır.

Qeyd etmək lazımdır ki, hal-hazırda Azərbaycan Respublikası üçün mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ aktlarının problemləri olduqca aktualdır. Sovet

hakimiyyəti dövründə qanunvericilik bazası bir çox baxımdan qənaətbəxş deyildi və bu səbəbdən mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının hüquq yaradıcılığı çox intensiv inkişaf edərək, bir sıra hallarda qanunun tənzimləmə sahəsini əvəzləyirdi.

Təəssüflər olsun ki, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarında hələ də digər orqanların, o cümlədən qanunvericilik orqanlarının səlahiyyətlərinə müdaxiləyə ("icra vurğusu") rast gəlinir (8, 17), həmin aktların qəbulu zaman onların qanunlarla əlaqəsi zəif nəzərə alınır, əsasən, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanlarına və Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarına istinad edilir. Hesab edirik ki, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarının qəbulu üçün mövcud hüquqi əsaslar çərçivəsində belə vəziyyət qəbuledilməzdir. Çünki qanunlarda, ən əvvəl, icra hakimiyyəti orqanlarının hüquqyaratma fəaliyyətinin ümumi "dairəsi" müəyyənləşdirilir. Bundan başqa, qanunun mətnində konkret icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən müvafiq normativ hüquqi aktın qəbul edilməsi barədə müddəa ola bilər. Nəhayət, nəzərə almaq lazımdır ki, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanının səlahiyyətlərinin hüdudları ən əvvəl ali hüquqi qüvvəyə malik olan qanunda müəyyənləşdirilir. Praktikada mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının norma yaradıcılığı zamanı bu müddəalara ciddi riayət olunmalıdır. Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən normativ hüquqi aktın qəbulu, şübhəsiz, daha yüksək dərcəli normativ hüquqi aktın müddəası ilə əsaslanmalı, bu aktlar qanunun və ya daha yüksək dərcəli qanunqüvvəli normativ hüquqi aktın inkişafı və konkretləşdirilməsi vasitəsi kimi çıxış edərək, "boş yerdə" yerdə deyil, "qanun əsasında və onun icrası naminə" verilməlidir.

Beləliklə, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktları Azərbaycan Respublikasında hüququn digər mənbələri arasında müstəqil mövqe tutur, bütün hüquqi göstərişlərin əksəriyyətini ehtiva edir. Bu aktlar qanunların, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanlarının və Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarının müddəalarını inkişaf etdirməli və konkretləşdirməlidir. Onlar tənzimlənən ictimai münasibətlərin mürəkkəbliyini və dinamikasını digər normativ hüquqi aktlara nisbətən daha yüksək dərəcədə əks etdirir.

Azərbaycan Respublikasının 12 noyabr 1995-ci il tarixli Konstitusiyasında Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi, Azərbaycan Respublikası Prezidenti, Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti, Azərbaycan Respublikasının mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları ilə yanaşı, digər orqanlar (Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Məhkəməsi, Azərbaycan Respublikasının Mərkəzi Bankı, Azərbaycan Respublikasının Mərkəzi Seçki Komissiyası və s.) da sadalanır. Konstitusiyada həmin orqanlar tərəfindən Azərbaycan Respublikasında dövlət hakimiyyətinin həyata keçirmələri təsbit olunmasa da (maddə 7), onların hamısı dövlət orqanlarının müəyyən əlamətlərinə malikdir, müvafiq qanunlara əsasən, hər birinin səlahiyyəti təsbit olunmuşdur, onlar Azərbaycan Respublikasının bütün ərazisində hakimiyyət fəaliyyətini həyata keçirirlər.

Bu orqanların hamısı normativ xarakterli aktlar qəbul edirlər. "Normativ hüquqi aktlar haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununun 3-cü maddəsinə müvafiq olaraq, Azərbaycan Respublikasının normativ xarakterli aktlarına aşağıdakılar aiddir:

- 130-cu maddəsinin III hissəsinin 1-6, 8-ci bəndlərinə və IV hissəsinə əsasən qəbul edilmiş Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin qərarları;
- Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Seçki Komissiyasının qərarları, təlimatları və izahları;

- Yerli icra hakimiyyəti orqanlarının, yerli özünüidarə orqanlarının qərarları;
- Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Bankının qərarları;
- Milli Televiziya və Radio Şurasının qərarları;
- Məhkəmə-Hüquq Şurasının qərarları (9).

Məsələn, Azərbaycan Respublikasının Mərkəzi Bankının aktları üçün qanunlardan asılılıqdan başqa, qanunların icra hakimiyyətinin mərkəzi orqanlarının qanunqüvvəli aktları ilə qarşılıqlı münasibətlərinə təsir göstərmək imkanı təsbit edilmişdir.

Beləliklə, qanunun qanunvericilik sisteminin qanunqüvvəli normativ hüquqi aktlarının müxtəlif növləri ilə qarşılıqlı münasibəti, həmin münasibət normativ xarakterli aktlar – Mərkəzi Bank, Mərkəzi Seçki Komissiyası və b. aktları ilə də müqayisədə də nəzərdən keçirilmədiyi halda, natamam olacaqdır. Üstəlik, bu münasibət qanunlarla qarşılıqlı əlaqələrin qurulmasının variantlarının nümunələrini nümayiş etdirir ki, bunların ayrıca təhlil edilməsi zəruridir.

Müvafiq orqanlar ayrı-ayrı dövlət orqanları üçün məcburi normativ göstərişlər verməsələr də, onlarının hüquqyaratma fəaliyyətinə həmin orqan üçün məcburi olan qeyri-normativ göstərişlər verilməsi yolu ilə təsir göstərə bilirlər. Məsələn, "Hesablama Palatası haqqında" Qanunun 16-1 maddəsinə müvafiq olaraq, "Hesablama Palatası maliyyə nəzarət tədbirlərinin nəticələri üzrə aşkar edilmiş nöqsanları aradan qaldırılması, dövlətə dəyən zərərin ödənilməsi və Azərbaycan Respublikası qanunvericiliyinin pozulmasına görə şəxslərin məsuliyyətə cəlb edilməsi üçün müvafiq dövlət orqanlarına, maliyyə nəzarəti tədbiri aparılan təşkilatların və nəzarətin predmeti ilə əlaqədar digər idarə və müəssisələrin rəhbərlərinə təqdimatlar göndərir" (10). Müsbət məqamlardan biri də belə bir faktdır ki, müvafiq maddənin 3-cü bəndi onların icra edilməməsinə görə ciddi sanksiya da nəzərdə tutur: "Hesablama Palatasının təqdimatları müvafiq dövlət orqanı, idarə, təşkilat və müəssisə tərəfindən əsassız icra edilmədikdə, Hesablama Palatası sədrinin qərarı ilə həmin dövlət orqanı, idarə, təşkilat və müəssisənin xəzinə və bank hesabları üzrə qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş müdafiə olunan xərc maddələri istisna olunmaqla, əməliyyatların dayandırılması barədə təqdimatlar verilir"(10).

Beləliklə, Azərbaycan Respublikasının hüquq sistemi öz tarixi kökləri ilə qitə hüquq sistemi ilə sıx bağlıdır və ölkəmizdə qanunqüvvəli normativ hüquqi aktların sistemi aşağıdakılardan ibarətdir:

1) Azərbaycan Respublikası Prezidentinin normativ fərmanları;
2) Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinin normativ qərarları;
3) mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktları.

Bütövlükdə, qanunqüvvəli normativ hüquqi aktlar Azərbaycan Respublikasında müxtəlif ictimai münasibətlərin tənzimlənməsində çox önəmli rola malik olaraq qanunda müəyyənləşdirilən məsələlər üzrə konkretləşdirici hüquqi tənzimləmə funksiyasını həyata keçirirlər. Bu mənada hal-hazırda milli doktrinanın və praktik işçilərin qarşısında mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının hüquqyaratma səlahiyyətlərinin daha dürüst formada təsbiti, qanunqüvvəli normativ hüquqi aktların verilmə qaydasının müəyyənləşdirilməsi, qanunqüvvəli normativ hüquqi aktların qəbulu sahəsində prioritetlərin müəyyənləşdirilməsi, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının qanunqüvvəli normativ hüquqi aktlarının qanunla nisbəti məsələsinin təfərrüatlarına qədər işlənməsi kimi mühüm vəzifələr dayanır.

ƏDƏBİYYAT

1. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 2000, 832с.
2. Российское законодательство: проблемы и перспективы / Редкол.: Булошников М.Я., Окуньков Л.А., Орловский Ю.П., Тихомиров Ю.А. М.: БЕК, 1995, 478с.
3. Cəfərov İ.M. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının şərhi. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2003, 552s.
4. Azərbaycan Respublikasının 30 dekabr 1999-cu il tarixli Cinayət Məcəlləsi // Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 2000, № 4, Kitab 2, maddə 251.
5. Azərbaycan Respublikasının 12 noyabr 1995-ci il tarixli Konstitusiyası // Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 2002, № 9, maddə 24.
6. Сравнительный анализ Конституций государств-участников СНГ / Отв. ред. В.Г. Вишняков. М.: Городец 2006, 208с.
7. Конституция, закон, подзаконный акт / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юрид. лит., 1994, 136с.
8. Федеральные законы и исполнительная власть // Журнал российского права, 1997, № 3, с. 14-23.
9. "Normativ hüquqi aktlar haqqında" Azərbaycan Respublikasının 26 noyabr 1999-cu il tarixli Qanunu // Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu 2000-ci il, №1, maddə 9.
10. "Hesablama Palatası haqqında" Azərbaycan Respublikasının 2 iyul 1999-cu il tarixli Qanunu // Azərbaycan Respublikası Qanunvericilik Toplusu, 1999-cu il, № 8, maddə 480.

МЕСТО ПОДЗАКОННЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

У.З.ГУЛИЕВ

АННОТАЦИЯ

В статье, в первую очередь, отмечается, что подзаконный нормативный правовой акт - это разновидность нормативного правового акта, издаваемого полномочным государственным органом на основе и во исполнение закона, в соответствии с законом для его дальнейшей конкретизации и развития. Учитывая, что подзаконные нормативные правовые акты выступают основным составным компонентом системы законодательства Азербайджанской Республики, четкое соблюдение их положений на практике имеет первостепенное значение. В связи с этим подробно исследуются наиболее характерные признаки подзаконного нормативно-правового акта.

Кроме того, в статье подчеркивается, что система законодательства Азербайджанской Республики исторически тесно связана своими корнями с традициями континентальной правовой системы и состоит из: нормативных указов президента Азербайджанской Республики, нормативных постановлений Кабинета Министров Азербайджанской Республики и нормативных правовых актов органов центральной исполнительной власти.

SUBORDINATE NORMATIVE LEGAL ACTS AS THE MAIN PART OF THE NATIONAL LEGAL SYSTEM

U.Z.GULIYEV

SUMMARY

First of all, the article notes that the subordinate normative legal act is a kind of normative legal act issued by the competent governmental authorities on the basis of and pursuant to law for its further elaboration and development in accordance with the law. Taking into consideration that the subordinate regulations are the main constituent components of the legislation of the Republic of Azerbaijan, the strict observance of their provisions into practice has the paramount importance. In this regard, we investigate in detail the most characteristic features of subordinate normative legal acts.

In addition, the article emphasizes that the system of the Republic of Azerbaijan is historically closely linked wits the traditions of continental legal system, and consists of: normative deerees of the President of the Republic of Azerbaijan, normative decisions of the Cabinet of Ministers and regulations of the central executive bodies.