

UOT 328:328:342.5; 351/354

AZƏRBAYCANDA DÖVLƏT QULLUĞUNUN
ƏSASLARI VƏ İNKİŞAF MEYLLƏRİ

R.İ.BƏDƏLOVA

Bakı Dövlət Universiteti
badalova.r@mail.ru

Müstəqillik əldə edəndən bu günə qədər demokratik dövlətçilik ənənələrini inkişaf etdirən Azərbaycan Respublikasında dövlət idarəçilik sistemində dövlət qulluğunun əsaslarının öyrənilməsi mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Respublikamızda dövlət idarəçiliyin təşkil olunması, formalaşması, dövlət qulluqçularının vəzifələri və imtiyazları, eyni zamanda Azərbaycan Respublikası Prezidentinin dövlət idarəçiliyində dövlət qulluğu ilə bağlı məsələlərə dair verdiyi sərəncam və imzaladığı qanunların mahiyyəti və bu sahədə inkişaf meyilləri sistemli şəkildə təhlil olunmuşdur. Son zamanlar respublikada yaxşı idarəçiliyin təşkili və bununla bağlı layihələr və dövlət proqramlarının əhəmiyyəti ilə bağlı mühüm məsələlər də məqalədə araşdırılmışdır.

Açar sözlər: dövlət idarəçiliyi, dövlət qulluğu, şəffaflıq və səmərəlilik, optimal idarəçilik, dövlət qulluqçularının imtiyazları

İdarəetmə həmişə insan fəaliyyəti ilə bağlı olmuşdur. İdarəetmə fəaliyyətinin növlərindən biri də dövlət idarəetməsidir. Bu idarəetmə növünün necə təşkil edilməsindən idarəçiliyin digər növlərinin fəaliyyəti də asılıdır. Ona görə də dövlət idarəçiliyinin səmərəli təşkil olunması həmişə çox vacib olmuşdur. Dövlət idarəçiliyinin əsas komponentlərindən biri dövlət qulluğudur. Dövlət qulluğunun daha səmərəli olması üçün isə onun konkret prinsiplərə əsasən həyata keçirilməsi lazımdır.

Dövlət qulluğu dövlət idarəçiliyinin əsas istiqamətlərindən biridir. Dövlət qulluğu hələ dövlət idarəçilik elmi yaranmamışdan əvvəl mövcud olmuşdur və elə həmin andan da dövlət qulluğunun prinsipləri yaranmağa başlamışdır. Dövlət qulluğunun prinsipləri dedikdə, bu sistemin hansı əsaslara dayanıqlı olaraq həyata keçirildiyi göz önünə gəlməkdədir. Dövlət qulluğu prinsipləri dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin əsas davranış qaydalarını müəyyən edir. Bu prinsiplər adətən dövlətin idarəçilik prinsipləri ilə ahəngdarlıq təşkil edir. Adətən prinsiplər dövlətin normativ-hüquqi aktlarında öz əksini tapır. Dövlətlərin konstitusiyası ilə dövlət idarəçilik və dövlət qulluğu prinsiplərinin əsası qoyulur.

Dövlət qulluğu dövlət idarəçilik elmindən əvvəl yaranmasına baxmayaraq, yalnız idarəçilik elminin tərkib hissəsi olaraq dövlət qulluğunun elmi idarə edilməsi prosesi baş vermişdir. Dövlət idarəetmə fəaliyyətinin bir istiqaməti olan dövlət qulluğunun idarə edilməsində əsas faktor ümumi idarəetmə fəaliyyətində olduğu kimi insan faktorudur. Yəni dövlət qulluqçularının seçilməsi, inkişafı, attestasiyası, ümumiyyətlə, dövlət qulluğunda kadrların idarə edilməsinin səmərəli təşkil edilməsi məsələləri mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Dövlət qulluğu kadrlarının idarə edilməsinin elmi əsaslarını nəzərdən keçirmək, məqsəd, funksiya və prinsiplərini müəyyən etmək və ən optimal idarəetmə metodlarından istifadə etmək vacib dövlət idarəçilik fəaliyyətidir (1, 23).

Müstəqillik əldə edəndən bu günə qədər demokratik dövlətçilik ənənələrini inkişaf etdirən Azərbaycan Respublikasında dövlət idarəçilik sistemində dövlət qulluğunun əsaslarının öyrənilməsi, dünya praktikasından faydalanması məsələləri təbii ki, bu gün üçün olduqca aktual məsələlərdəndir.

Dövlət qulluğu prinsipləri dövlət qulluğu təcrübəsindən irəli gələrək yaranmış, dəyişilmiş və müasir dövrə uyğun inkişaf etdirilmişdir. Azərbaycan qədim dövlətçilik ənənələrinə malikdir və müasir müstəqil Azərbaycan Respublikası yaranmamışdan əvvəl Azərbaycan dövlət idarəçiliyinin əsas iki mərhələsini fərqləndirmək olar:

I mərhələ X-XIX əsrləri əhatə edir. Bu dövrdə Azərbaycanda dövlət idarəçiliyi islam idarəçilik forma və prinsiplərinə uyğun həyata keçirilirdi.

II mərhələ XIX əsrdən başlayaraq müstəqillik dövrünə qədər müddəti əhatə edir. Bu mərhələ XIX əsrdə Azərbaycanın Rusiya İmperiyası tərəfindən işğal olunması ilə başlanır, daha sonra isə əvvəlcə Sovet Rusiyası, sonra isə SSRİ tərkibində davam edir və SSRİ-nin dağılması ilə başa çatır (8, 111).

Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğunun prinsiplərinin yaranması Azərbaycan Respublikasının müstəqillik əldə etməsi ilə meydana gəlmişdir. Azərbaycanda dövlət qulluğunun konstitusional prinsiplərinin bir hissəsi “Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyi haqqında” Konstitusiyaya Aktında əks olunur (18 oktyabr, 1991-ci ildə qəbul edilmişdir). Lakin unutmamaq olmaz ki, Azərbaycan Respublikası 1918-ci il mayın 28-dən 1920-ci il aprelin 28-dək mövcud olmuş Azərbaycan Respublikasının varisidir. Deməli, müstəqil Azərbaycan Respublikasının dövlət qulluğu prinsipləri hələ 1918-ci ildən formalaşmağa başlanmış və bu prinsiplər ilk dəfə olaraq, 1918-ci il mayın 28-də Azərbaycan Milli Şurası İstiqlal bəyannaməsində əks olunmuş və bununla da Azərbaycan xalqının dövlət quruluşunun çox əsrlik ənənələri dirçəlmişdir. 1995-ci il 12 noyabr tarixində Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası qəbul edilmişdir. Həmin dövrdə hələ dövlət qulluğu ilə bağlı ayrıca bir qanun qəbul edilməmişdir. Lakin Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında dövlət qulluğunun konstitusional prinsiplərinin əsasları əks olunmuşdur. Konstitusiyada Azərbaycan vətəndaşlarına dövlət idarəetməsində iştirak və qulluğuna qəbul hüququnu verən ayrıca maddə vardır (Maddə 55):

I. Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının dövlətin idarə olunmasında iş-

tirak etmək hüququ vardır. Bu hüququ onlar bilavasitə və ya nümayəndələri vasitəsilə həyata keçirə bilərlər.

II. Azərbaycan Respublikasının vətəndaşları dövlət orqanlarında qulluq etmək imkanına malikdirlər. Dövlət orqanlarının vəzifəli şəxsləri Azərbaycan Respublikasının vətəndaşları sırasından təyin edirlər. Əcnəbilər və vətəndaşlığı olmayan şəxslər dövlət qulluğuna qanunla müəyyənləşdirilmiş qaydada qəbul edilə bilərlər (1).

Qeyd olunduğu kimi, konstitusional prinsiplər dövlətin konstitusiyasında əks olunur və digər normativ aktlarda isə konkretləşdirilir. Bunu nəzərə alaraq, dövlət qulluğu sahəsində Azərbaycanda islahatların, xüsusilə hüquq sahəsində islahatların aparılması çox vacib idi. Dövlət qulluğu isə dövlət idarəçiliyinin bir hissəsi olduğu üçün dövlət idarəçilik sistemində kompleks islahatların aparılması daha məqsədəuyğun hesab edildi.

Beləliklə, müstəqil Azərbaycan dövlətində cəmiyyətin demokratikləşdirilməsi və bazar münasibətlərinin daha da inkişaf etdirilməsi üçün dövlət idarəetməsində köklü islahatların aparılması prinsipial əhəmiyyət kəsb etdiyi üçün Azərbaycan Respublikası Prezidenti Heydər Əliyev 1998-ci il dekabrın 29-da "Azərbaycan Respublikasının dövlət idarəetmə sistemində islahatlar aparılması üzrə dövlət komissiyasının yaradılması haqqında" fərman imzalamışdır. Fərmana nəzər salsaq, aydın olar ki, islahatların həyata keçirilməsi ilə müəyyən nəticələrə nail olmaq qarşıya məqsəd kimi qoyulmuşdur (3):

- dövlət idarəetməsinin səmərəliliyini artırmaq;
- iqtisadiyyatın tarazlaşdırılmış tənzimlənməsi məqsədilə zəruri təsisatların formalaşdırılmasını təmin etmək;
- ölkə iqtisadiyyatının dünya iqtisadi sisteminə inteqrasiya olunmasını sürətləndirmək məqsədilə iqtisadi fəaliyyət üçün beynəlxalq standartlara cavab verən idarəetmə sistemi və hüquqi baza yaradılmasını təmin etmək;
- bu məqsədlər üçün dövlət xərclərinin şəffaf tənzimlənməsi mexanizmini formalaşdırmaq;
- audit və dövlət idarəetmə (o cümlədən dövlət qulluğu) sistemini yenidən qurmaq;
- iqtisadiyyatın idarə olunmasının təsisat sistemini təkmilləşdirmək;
- hüquqi və məhkəmə islahatlarının aparılmasını sistemli yanaşma əsasında kompleks şəkildə həyata keçirmək.

Yuxarıda sadalananları ümumiləşdirərək, dövlət idarəetməsi sistemində aşağıdakı dörd istiqamət üzrə islahatların aparılması nəzərdə tutulmuşdur:

- 1) dövlət xərclərinin idarə olunması sisteminin yenidən qurulması;
- 2) audit sisteminin islahatı;
- 3) dövlət idarəetmə sisteminin islahatı;
- 4) hüquq və məhkəmə sisteminin islahatı.

Bu istiqamətlərdən biri - dövlət idarəetmə sisteminin islahatı dövlət qulluğu islahatlarını da nəzərdə tutur. Əlbəttə ki, fərmanda qeyd olunduğu kimi bu islahatların bir hissəsi normativ hüquqi aktların qəbul edilməsi ilə bağlı

olmalı idi. Dövlət qulluğunun səmərəliliyinin artırılması, dövlət aparatının təkmilləşdirilməsi, dövlət qulluqçularının hüquqi statusunun müəyyən edilməsi, onların sosial müdafiəsinin, maddi müstəqilliyinin təmin edilməsi və eyni zamanda məsuliyyətlərinin artırılması üçün 2000-ci il iyulun 21-də respublikamızda ilk dəfə olaraq “Dövlət qulluğu haqqında” qanun qəbul edilmişdir. Həmin vaxta qədər dövlət qulluqçularının fəaliyyəti Konstitusiya, əmək qanunvericiliyinin normaları və s. normativ-hüquqi aktlarla tənzimləndirdi. Müstəqil Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sahəsində qəbul olunmuş ilk qanunun çox böyük əhəmiyyəti olmuşdur. Belə ki, qanunun qəbul edilməsi ilə Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sahəsində vahid dövlət siyasətinin formalaşdırılmasının əsası qoyulmuşdur. Qanunun qəbul edilməsinin əsas səbəbi Heydər Əliyevin 1998-ci ildə dövlət idarəçilik sistemində islahatların aparılması ilə bağlı fərmanda nəzərdə tutulmuş işlərin həyata keçirilməsi olmuşdur. Respublikamızda dövlət qulluğu sistemində islahatların həyata keçirilməsi prosesi Azərbaycan Respublikasının Prezidenti Cənab İlham Əliyevin dövlət qulluqçularına təbrikində dəqiq olaraq təsbit edilmişdir: “Müstəqil Azərbaycan Respublikasında müasir dövlət qulluğu sisteminin formalaşdırılması və inkişafı Ümummilli liderimiz Heydər Əliyevin adı ilə bağlıdır. Məhz onun ali siyasi hakimiyyətə qayıdışından sonra ölkədə xaos və anarxiyanın qarşısı alındı, dövlət nizamı və sabit dövlət idarəçiliyi bərpa edildi, demokratik hüquqi dövlət quruculuğu prosesi başlandı. Onun rəhbərliyi altında həyata keçirilən idarəçilik fəaliyyəti insanlarda dövlətçilik şüurunu möhkəmləndirdi, hakimiyyət və idarəetmə orqanlarının işinə inamı artırdı. Son illərdə dövlət idarəetmə orqanlarının işinin dövrün tələblərinə uyğun yenidən qurulması, keyfiyyətli kadr korpusunun yaradılması, nazirlik və komitələrin müvafiq istiqamətə üzrə vahid dövlət siyasətini həyata keçirən hakimiyyət orqanlarına çevrilməsi istiqamətində zəruri tədbirlər görülmüşdür. Həyata keçirilən islahatlar nəticəsində dövlət orqanlarının səlahiyyətləri dəqiqləşdirilmiş, onların öz vəzifələrini daha dəqiq və dürüst icra etmələri üçün imkanlar genişləndirilmiş və məsuliyyət artırılmışdır. Dövlət qulluğunun qanunvericilik bazası yaradılmış, “Dövlət qulluğu haqqında” qanun və digər hüquqi-normativ sənədlər qəbul edilmişdir” (13).

Müasir dövrdə dövlətlərin beynəlxalq aləmə inteqrasiya prosesinin sürətləndirilməsi üçün hər bir dövlətin idarə edilməsinin təşkili yüksək səviyyədə olması çox əhəmiyyətlidir. Azərbaycan Respublikası da müasir dünyada qəbul edilmiş dövlət idarəetmə sistemlərinə uyğun milli dövlət quruculuğu istiqamətində islahatlarını davam etdirir. Aparılan islahatların əsas məqsədi çevik dövlət idarəçilik sisteminin formalaşdırılması, insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının yüksək dövlət təminatına nail olunması və bütövlükdə Azərbaycanın beynəlxalq aləmə inteqrasiyası prosesinin sürətləndirilməsindən ibarətdir.

Azərbaycanın Konstitusiyasında əks olunan prinsiplər “Dövlət qulluğu haqqında” qanunda da əks olunur. Qanunun dördüncü maddəsində göstərilir ki, dövlət qulluğu aşağıdakı prinsiplərə əsaslanır:

1. Qanunçuluq.

Dövlət qulluqçusu fəaliyyəti Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə uyğun olaraq həyata keçirilməlidir. Azərbaycan Respublikası ərazisində Konstitusiyanın aliliyi bütün hüquq sisteminin və onun ayrı-ayrı elementlərinin ahəngliyini və sabitliyini təmin edir. Qanunun aliliyi prinsipinə daxildir: dövlət qulluqçularının xidməti vəzifələrini həyata keçirərkən dövlətə sadıqlıyı prinsipi və dövlətin və vətəndaşların dövlət qulluqçularına etibar etməsi prinsipi. Qanunçuluq həm də dövlət idarəetməsində tətbiq olunan vasitə, üsul və metodların tətbiqetmə sərhədlərini müəyyən edir.

2. Azərbaycan Respublikasında qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyət hədudlarının müəyyən edilməsi.

Bu prinsip Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının yeddinci maddəsində öz əksini tapıb. Azərbaycan Respublikasında dövlət hakimiyyətinin üç qolu vardır:

- qanunvericilik hakimiyyətini Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi həyata keçirir;
- icra hakimiyyəti Azərbaycan Respublikası Prezidentinə mənsubdur;
- məhkəmə hakimiyyətini Azərbaycan Respublikasının məhkəmələri həyata keçirir.

Burada göstərilir ki, qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətləri qarşılıqlı fəaliyyət göstərir və öz səlahiyyətləri çərçivəsində müstəqildirlər.

3. Dövlət orqanlarına və dövlət qulluqçularına nəzarət və onların hesabat verməsi.

Azərbaycanda dövlət qulluğu sistemi açıq sistemdir. Dövlət qulluqçularına nəzarəti ictimaiyyət, xalq həyata keçirir. Digər tərəfdən isə dövlət qulluqçuları öz fəaliyyətləri barəsində ictimaiyyətə hesabat verir. “Dövlət qulluğu haqqında qanunun” beşinci maddəsinə görə Azərbaycan Respublikasında Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Orqanı Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurasıdır. Şuranın həyata keçirdiyi funksiyalarından biri isə dövlət qulluqçularına dair məhdudiyətlərin və təminatların yerinə yetirilməsinə nəzarət etməkdir.

4. Yuxarı dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin öz səlahiyyətləri hədudlarında qəbul etdikləri qərarların aşağı dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər tərəfindən mütləq yerinə yetirilməsi.

Ədəbiyyatlarda bu prinsipi “nəzarət altında və tabeçilikdə olma prinsipi” də adlandırırlar. Bu prinsip aşağıdakı vacib məsələləri müəyyən edir:

- yuxarı dövlət orqanları və rəhbərlərinin qəbul etdiyi qərarların aşağıda duran dövlət qulluqçuları tərəfindən yerinə yetirilməsi mütləqdir;
- bu qərarlar qanuni olmalıdır, yəni müəyyən subyektlər tərəfindən onların səlahiyyətləri və sərəştəsi daxilində qəbul edilməli və qanuna zidd olmamalıdır.

Bu prinsipin əsasını ənənəvi idarəetmə prinsipi təşkil edir: strukturda iyerarxiyanın olması, dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin dəqiq bölünməsi və

müəyyən edilməsi, dövlət qulluqçularının səlahiyyət, hüquq, vəzifə və məsuliyyətlərinin dəqiqləşdirilməsi, kollegiallıq və vahid rəhbərliyin təmin olunması, dövlət idarəçiliyinin sahə və sahələrarası orqanlarının qarşılıqlı əlaqəsi. Prinsipin köməyi ilə bütün dövlət aparatı strukturu qurulur və dövlət orqanları normal fəaliyyət göstərə bilirlər.

5. Bütün vətəndaşların və vəzifəli şəxslərin dövlət qulluqçularının qanuni tələblərini icra etməyə və qanuni hərəkətlərini müdafiə etməyə borclu olması.

Bu prinsip bütün vətəndaşların və vəzifəli şəxslərin fəaliyyətinə aid edilir və bu prinsip iki hissəyə ayrılır:

- dövlət qulluqçularının qanuni tələblərini icra etməyə borclu olmaq;
- dövlət qulluqçularının qanuni hərəkətlərini müdafiə etməyə borclu olmaq.

6. Dövlət qulluğuna girmənin şəffaflığı.

Azərbaycanda dövlət qulluğuna girmənin şəffaflığını təmin edən orqan Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyadır. Komissiya "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 2.3-cü 28.1-ci və 28.2-ci maddələrinə müvafiq olaraq mərkəzləşdirilmiş qaydada vətəndaşların dövlət qulluğuna qəbulunu müsabiqə və şəffaflıq əsasında həyata keçirilməsini təmin edir.

7. Vətəndaşların dövlət qulluğuna müsabiqə əsasında girməsi.

Qanunun 28-ci maddəsi dövlət qulluğuna qəbulla bağlı məsələləri əhatə edir. Dövlət qulluğuna vətəndaşlar müsabiqə və ya müsahibə əsasında qəbul edilirlər. Müvafiq dövlət qulluğunu idarəetmə orqanı həmin vəzifələrin tutulması üçün müsabiqə elan edir. Müsabiqədə iştirak etmək istəyənlər sənədlərini müsabiqə elan edilən gündən etibarən 30 gün ərzində müvafiq dövlət qulluğunu idarəetmə orqanına təqdim edirlər (4, 5-17).

Müsabiqə sənədlərin qəbulu başa çatdıqdan sonra 10 gün ərzində keçirilir və vahid test imtahanından və söhbətdən ibarət olur. Müsabiqənin elan edilməsi, keçirilməsi və yekunlarına dair müvafiq qərarın qəbul edilməsi qaydası Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanunvericiliyi ilə müəyyən edilir. Test imtahanından müvəffəqiyyətlə çıxanlar söhbətə buraxılırlar. Test nümunələri Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanunvericiliyi ilə müəyyən edilən ilə müəyyən edilmiş qaydada hazırlanır və təsdiq olunur. Qanunvericilikdən başqa qayda nəzərdə tutulmadıqda, müsabiqədən keçmiş namizədlər dövlət orqanı rəhbərinə təqdim olunurlar. Dövlət orqanının rəhbəri təqdim olunmuş namizədlərdən birini seçərək öz qərarı ilə bir il müddətinə stajçı kimi qulluğa götürür və boş vəzifəyə təyin edir. Staj dövründə dövlət orqanı rəhbərinin təyin etdiyi kurator stajçının işinə göz qoyur və staj müddəti qurtardıqdan sonra stajçının dövlət qulluğuna götürülməsinin məqsədəuyğun olub-olmadığı barədə tövsiyə təqdim edir. Qanunvericilikdən başqa qayda nəzərdə tutulmadıqda, tövsiyə müsbət olarsa, stajçı əmək müqaviləsi (kontrakt) bağlamaq yolu ilə iki illik sınaq müddəti ilə işə qəbul edilir. Kontraktda sınaq müddəti ərzində işin şərtləri müəyyənləşdirilir. Sınaq müddəti ilə işə qəbul kontraktının nümu-

nəsi Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyən edilən qaydada təsdiq olunur. Sınaq müddəti ərzində kontrakt pozulmayıbsa, həmin müddət qurtardıqdan sonra dövlət orqanının rəhbəri kontraktın şərtlərinə əməl etməklə işləmiş şəxsin daimi dövlət qulluğuna götürülməsi haqqında əmr verir və bu şəxslə müvafiq kontrakt bağlanır. Sınaq müddəti ilə bağlı digər məsələlər qanunvericiliklə müəyyən edilir. Daimi dövlət qulluğuna qəbul Azərbaycan Respublikasının adından müvafiq dövlət orqanının sənədi ilə təsdiq edilir.

8. Vətəndaşların öz qabiliyyətlərinə, xidməti nailiyyətlərinə və peşə hazırlığına uyğun olaraq dövlət qulluğunun hər hansı vəzifəsini tutmaqda hüquq bərabərliyi.

“Dövlət qulluğu haqqında” qanunun 27-ci maddəsi bu prinsiplə bağlıdır. Həmin maddədə göstərilir ki, Azərbaycan Respublikasının 16 yaşına çatmış, irqindən, milliyyətindən, dilindən, cinsindən, sosial mənşəyindən, əmlak vəziyyətindən, yaşayış yerindən, dinə münasibətindən, əqidəsindən, ictimai və digər birliklərə mənsubiyyətindən asılı olmayaraq müvafiq vəzifənin tələblərinə uyğun peşə hazırlığına malik olan vətəndaşlarının dövlət qulluğuna girmək hüququ vardır. Bu maddə ilə Azərbaycanda dövlət qulluğuna qəbulda diskriminasiyanın hər hansı bir formada üzə çıxmasının qətiyyətlə qarşısı alınmışdır.

9. İrqindən, milliyyətindən, dilindən, cinsindən, sosial mənşəyindən, ailə, əmlak və qulluq vəziyyətindən, yaşayış yerindən, dinə münasibətindən, əqidəsindən, ictimai birliklərə mənsubiyyətindən, habelə qulluqçuların işgüzarlıq keyfiyyətlərinə daxil olmayan başqa səbəblərdən asılı olmayaraq dövlət qulluqçularının hüquq bərabərliyi.

Bu prinsip onu göstərir ki, vətəndaşlar dövlət qulluğuna girdikdən sonra, artıq dövlət qulluqçusu kimi fəaliyyət göstərdikdə də onların hüquqları bərabərdir. Dövlət qulluqçularının hüquqlarına təsir edən yeganə faktor qulluqçunun iş keyfiyyəti ilə əlaqədar məsələlərdir.

10. Dövlət qulluqçularının sosial və hüquqi müdafiəsi, onların özləri və ailələri üçün ləyaqətli yaşayış səviyyəsinin təmin edilməsi.

Bu prinsipə aid olan məsələlər qanunun 19, 21, 22, 23, 24-cü maddələrində öz əksini tapıb. Dövlət qulluqçusunun əsas hüquqlarından biri dövlət maaşı almaqdır. Dövlət qulluqçusu layiqli həyat səviyyəsini təmin edən dövlət məvacibi və digər ödənişlər alır. Dövlət məvacibi dövlət qulluqçusuna pul ilə ödənilən haqdır. Dövlət məvacibinin məbləği səlahiyyət həcmindən, məsuliyyət dərəcəsinə, tələb olunan peşəkarlıq səviyyəsinə, vəzifədə qulluq stajından asılıdır. Dövlət məvacibi vəzifə maaşından, mükafatlardan və vəzifə maaşına əlavələrdən (dövlət qulluqçusunun ixtisas dərəcəsinə, qulluq stajına və s. görə verilən əlavələr) ibarətdir.

Dövlət qulluqçusuna sosial təminatlar da verilir: haqqı ödənilən məzuniyyət, dövlət qulluqçularının və onların ailə üzvlərinin icbari tibbi sığortası, pensiya təminatı və dövlət sosial sığortası, qulluq vəzifələrinin icrası ilə əlaqədar olaraq qanunla müəyyən edilmiş qaydada sığorta, dövlət qulluqçusunun vəzifə

öhdəliklərinin icrası ilə əlaqədar olaraq ona və onun ailə üzvlərinə qarşı törədilən zorakılıqdan, hədələrdən və təhqirlərdən dövlət qulluqçusunun və onun ailə üzvlərinin müdafiəsi və s. Dövlət qulluqçusunun pensiyasının məbləği isə dövlət qulluğunda xidmət illərindən və dövlət məvacibinin məbləğindən asılıdır. Dövlət pensiyası verilməsi üçün lazım olan xidmət illərinin minimum həddi 5 ildir.

11. Qulluq borcunun yerinə yetirilməsi üçün dövlət qulluqçusunun cavabdehlik daşması, eləcə də dövlət qulluqçusunun hərəkətlərinə görə dövlət orqanının cavabdehlik daşması.

Qanunun 18-ci maddəsində dövlət qulluqçularının əsas vəzifələri, 25-ci maddəsində isə dövlət qulluqçularının məsuliyyəti göstərilmişdir. Dövlət qulluqçularına həvalə olunmuş vəzifələrin yerinə yetirilməməsi və yaxud lazımı şəkildə yerinə yetirilməməsi, həmçinin bu Qanunla müəyyən edilmiş məhdudiyyətlərə əməl olunmaması, qanunda başqa qayda nəzərdə tutulmayıbsa, intizam məsuliyyətinə səbəb olur. Dövlət orqanı isə dövlət qulluqçularının qurumu olduğundan dövlət qulluqçusuna cavabdehlik daşıyır.

Yuxarıdakı prinsiplərdən əlavə, qanunun dördüncü maddəsində göstərilir:

- dövlət orqanlarında siyasi partiyaların və ictimai birliklərin strukturları yaradılmır;
- dövlət qulluqçuları vəzifə borclarını yerinə yetirərkən Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasını qanunlarını və onlara müvafiq olaraq qəbul edilmiş digər qanunvericilik aktlarını rəhbər tuturlar və siyasi partiyaların və ictimai birliklərin qərarlarının onlara dəxli yoxdur.

Son iki prinsip dövlət qulluqçularının müxtəlif ictimai birliklərlə bağlı münasibətlərini müəyyən edir. Dövlət orqanlarında həmkarlar ittifaqları istisna olmaqla siyasi partiyaların, dini və ictimai birliklərin strukturları yaradıla bilməz. Vəzifə səlahiyyətlərini yerinə yetirərkən dövlət qulluqçuları Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasını və normativ-hüquqi aktlarına uyğun olaraq fəaliyyət göstərməlidirlər. Dövlət qulluqçuları öz vəzifə səlahiyyətlərini həyata keçirərkən partiya, siyasi hərəkət və digər ictimai birliklərin qərarlarına uyğun olaraq hərəkət edə bilməzlər.

Bununla belə, dövlət qulluqçuları da Azərbaycan Respublikasının hər bir vətəndaşı kimi istənilən dinə mənsub olub, siyasi partiya üzvlüyündə müstəqil seçimə malikdirlər. Lakin dövlət qulluqçuları rəsmi olaraq heç bir yerdə özlərinin mənsub olduğu hər hansı partiya, hərəkət və ya birlik haqqında açıqlama verməməlidirlər. Dövlət qulluqçuları onlardan azad olmalıdırlar.

“Dövlət qulluğu haqqında” qanunda olan prinsipləri nəzərdən keçirərək belə bir nəticəyə gəlmək olar ki, bu prinsipləri bir neçə yerə bölmək olar:

1. Azərbaycanda dövlət idarəçilik sisteminin əsas ideyalarını xarakterizə edən prinsiplər:
 - qanunçuluq;
 - Azərbaycan Respublikasında qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyət həddlərinin müəyyən edilməsi;

- dövlət orqanlarında siyasi partiyaların və ictimai birliklərin strukturları yaradılmır (10, 45).

Bu üç prinsip Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında əks olunan prinsiplərdir. Qanunçuluq prinsipi Azərbaycanın hüquqi dövlət olmasını göstərir, qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyət həddlərinin müəyyən edilməsi prinsipi isə konstitusiyada olan hakimiyyət bölgüsü prinsipi ilə eynilik təşkil edir. Dövlət orqanlarında siyasi partiyaların və ictimai birliklərin strukturları yaradılmaması ilə bağlı olan prinsip isə Azərbaycan dövlətinin dünyəvi olması ideyasını əks etdirir.

- dövlət orqanlarına və dövlət qulluqçularına nəzarət və onların hesabat verməsi;
- yuxarı dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin öz səlahiyyətləri həddlərində qəbul etdikləri qərarların aşağı dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər tərəfindən mütləq yerinə yetirilməsi;

Bu iki prinsip Azərbaycanda dövlət idarəçilik prinsiplərini əks etdirir. Dövlət orqanlarında iyerarxik quruluşun olması, tabeçilik, hesabatlılıq və nəzarət kimi idarəçilik elementləri bu prinsiplərdə öz əksini tapıb.

2. Vətəndaşların vəzifəsi ideyasını xarakterizə edən prinsip:

- bütün vətəndaşların və vəzifəli şəxslərin dövlət qulluqçularının qanuni tələblərini icra etməyə və qanuni hərəkətlərini müdafiə etməyə borclu olması;

3. Dövlət qulluğuna girmə xüsusiyyətlərini əks etdirən prinsiplər:

- dövlət qulluğuna girmənin şəffaflığı;
- vətəndaşların dövlət qulluğuna müsabiqə əsasında girməsi;
- vətəndaşların öz qabiliyyətlərinə, xidməti nailiyyətlərinə və peşə hazırlığına uyğun olaraq dövlət qulluğunun hər hansı vəzifəsini tutmaqda hüquq bərabərliyi;

4. Bilavasitə dövlət qulluqçularının hüquq, vəzifə, məsuliyyət və s. ilə bağlı ideyaları əks etdirən prinsiplər:

- irqindən, milliyyətindən, dilindən, cinsindən, sosial mənşəyindən, ailə, əmlak və qulluq vəziyyətindən, yaşayış yerindən, dinə münasibətindən, əqidəsindən, ictimai birliklərə mənsubiyyətindən, habelə qulluqçuların işgüzarlıq keyfiyyətlərinə dəxli olmayan başqa səbəblərdən asılı olmayaraq dövlət qulluqçularının hüquq bərabərliyi;
- dövlət qulluqçularının sosial və hüquqi müdafiəsi, onların özləri və ailələri üçün ləyaqətli yaşayış səviyyəsinin təmin edilməsi;
- qulluq borcunun yerinə yetirilməsi üçün dövlət qulluqçusunun cavabdehlik daşması, eləcə də dövlət qulluqçusunun hərəkətlərinə görə dövlət orqanının cavabdehlik daşması (9, 127);

Dövlət qulluqçuları vəzifə borclarını yerinə yetirərkən Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının qanunlarını və onlara müvafiq olaraq qəbul edilmiş digər qanunvericilik aktlarını rəhbər tuturlar və siyasi partiyaların və ictimai birliklərin qərarlarının onlara dəxli yoxdur.

Son dövrlərdə ədəbiyyatda tez-tez “idarəçilik” və “yaxşı idarəçilik” terminlərinə rast gəlinir. Beynəlxalq sənədlərdə və ingilis dilində olan ədəbiyyatlarda bu terminlər “governance” (idarəçilik) və “good governance” (yaxşı idarəçilik) şəklində istifadə olunur. Pis idarəçilik müasir dövrdə cəmiyyətdə baş verən bütün xoşagəlməz hadisələrin əsas səbəbidir. Ona görə də, əsas donorlar və beynəlxalq maliyyə institutları bütün vəsaitlərini yaxşı idarəçiliyin təşkil olunması və bu sahədə islahatların həyata keçirilməsinə yönəldirlər.

İdarəçilik anlayışı yeni deyildir. O, insan cəmiyyəti yarandığı dövrdən yaranmışdır. İdarəçilik – qərar qəbulu prosesini və qəbul olunmuş qərarların icra olunması (və ya icra olunmaması) prosesini özündə birləşdirir. İdarəçilik müxtəlif mənalarda işlənə bilər: korporativ idarəçilik, beynəlxalq idarəçilik, milli idarəçilik, yerli idarəçilik.

Ümumiyyətlə, idarəçilik (governance) termininə iki cür yanaşmaq olar:

- Geniş mənada idarəçilik - “dövlət idarəçiliyi” “siyasi idarəçilik”, “korporativ idarəçilik”, “təsərrüfat idarəçiliyi”, “global idarəçilik” və s. mənalarda istifadə olunur.
- Dar mənada (beynəlxalq sənədlərdə, beynəlxalq təşkilatların qəbul etdiyi proqramlarda və burada istifadə etdiyimiz mənada) idarəçilik məhz “dövlət idarəçiliyi” anlamında istifadə edilir (20, 11)

İdarəçilik – qərar qəbulu və onun həyata keçirilməsidir. Deməli “idarəçilik” anlayışının təhlilində qərarları qəbul edən və icra edən subyektlər, qərar qəbul etmək və onların icrası üçün yaradılmış strukturlar diqqət mərkəzində olmalıdır. Qeyd etmək lazımdır ki, idarəçilikdə iştirak edən subyektlər və strukturlar həm formal, həm də qeyri-formal ola bilərlər.

Dövlət idarəçilikdə iştirak edən əsas subyektlərdən biridir. Lakin dövlətlə yanaşı digər idarəçilik subyektləri də mövcuddur (beynəlxalq donorlar, KİV-lər, korporasiyalar, QHT-lər və s.). Dövlətdən başqa bütün digər idarəçilik subyektləri “vətəndaş cəmiyyəti”nin bir hissəsini təşkil edirlər.

“Yaxşı idarəçiliyi” xarakterizə edən səkkiz əlamət vardır: (Sxem 2.3.1)



Sxem 2.3.1

Ümumi iştirak

- həm kişilərin, həm də qadınların idarəçilikdə iştirakı;
- idarəçiliyin birbaşa, qanuni vasitəçi institutlar və ya nümayəndələr tərəfindən həyata keçirilməsi;
- bir tərəfdən birliklərin azadlığı və digər tərəfdən sivil cəmiyyətin mövcudluğu.

Qanunun aliliyi

- bərabərliyi, ədaləti təmin edən və fəaliyyətin aydın sərhədlərini müəyyən edən qanunların mövcudluğu;
- insan hüquqlarının, xüsusilə, azlıqların hüquqlarının müdafiəsi;
- müstəqil, ədalətli məhkəmə hakimiyyətinin və korrupsiyadan hüquq-mühafizə orqanlarının mövcudluğu.

Şəffaflıq

- qərar qəbulu və qərarların təsir sərhədləri mövcud qanun-qaydalara uyğun həyata keçirilməlidir;
- qərarlar haqqında məlumatlar açıq olmalıdır və qərarların təsir sahələri (obyektlər) tərəfindən qəbul olunan olmalıdır.

Operativlik

- bütün steypkholderlərin maraqları institutlar və proseslər vasitəsilə müəyyən vaxt çərçivəsində təmin olunmalıdır.

Konsensusa orientasiya

- ümumi cəmiyyətə daha çox xidmət edən qərarların qəbul olunması;
- cəmiyyətin stabil inkişafını təmin edən uzunmüddətli perspektivlərin mövcudluğu.

Ədalət və bərabərlik

- bütün cəmiyyət üzvləri idarəçilikdə öz rolunu və əhəmiyyətini hiss etməlidirlər;
- bütün qrup insanlara, xüsusilə daha çox ehtiyacı olanlara öz vəziyyətlərini yaxşılaşdırmaq imkanı yaradılmalıdır.

Effektivlik və nəticəlilik

- Cəmiyyətin ehtiyaclarını ödəyən qərarlar qəbul edən subyektlər öz səliyyətlərində olan resurslardan effektiv istifadə etməlidirlər;
- ətraf mühitin mühafizəsi və təbii resurslardan qənaətlə istifadə olunma.

Məsuliyyət və hesabatlılıq

- dövlət institutları da özəl sektor və vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları kimi məsuliyyətli olmalı, cəmiyyət və institusional steypkholderlərə hesabat verməlidirlər;
- ümumiyyətlə, hesabatlar təşkilat və institutların qərar və fəaliyyətinin təsir dairəsinə daxil bütün subyektlərə və obyektlərə verilməlidir.

Yuxarıda sadalanan və yaxşı idarəçiliyi xarakterizə edən səkkiz əlaməti həm də dövlət idarəçiliyinin keyfiyyətini müəyyən edir. BMT metodikasına görə dövlət idarəçiliyinin keyfiyyətini müəyyən edən dəyərlər “hüquqi”, “siyasi”, “idarəetmə” və “universal təşkilati” yanaşmalara uyğun qruplaşdırılır:

- hüquqi yanaşmanın dəyərləri – bu dəyərlərə yaxşı idarəçiliyin “qanunun aliliyi” və “ədalət və bərabərlik” əlamətləri daxildir;
- siyasi yanaşmanın dəyərləri – bu dəyərlərə yaxşı idarəçiliyin “ümumi iş-tirak”, “operativlik” və “konsensusa orientasiya” əlamətləri daxildir;
- idarəetmə yanaşmasının dəyərləri - bu dəyərlərə yaxşı idarəçiliyin “effektivlik və nəticəlilik” əlaməti daxildir;
- universal təşkilati dəyərlər - bu dəyərlərə yaxşı idarəçiliyin “şəffaflıq” və “məsuliyyət və hesabatlılıq” əlamətləri daxildir (8, 12-13)

2000-ci ilin sentyabr ayında BMT-ə daxil olan dövlət başçılarının minilliyə həsr olunmuş görüşü olmuşdur. Bu görüşdə BMT-nin Minillik Deklarasiyası qəbul edilmiş və beləliklə, millətlərin daxil olduğu yeni əməkdaşlığın əsası qoyulmuşdur. Əməkdaşlığın əsas xüsusiyyəti bundan ibarətdir ki, dövlətlər 2015-ci ilə kimi yoxsulluğun səviyyəsini azaltmaq və bununla bağlı qarşıya qoyulan səkkiz məqsədə çatmaq öhdəliyini götürmüşlər. Bu məqsədlər Minilliyin İnkişaf Məqsədləri adını almışdır: ifrat yoxsulluğu və aclığı aradan qaldırmaq, ümumi ibtidai təhsilə nail olmaq, gender bərabərliyini təmin etmək və qadınlara səlahiyyət vermək, uşaq ölümü hallarını azaltmaq, ana sağlamlığını yaxşılaşdırmaq, HIV/AİDS, malyariya və digər xəstəliklərə qarşı mübarizə aparmaq, ətraf mühitin davamlılığını təmin etmək, inkişaf üçün global tərəfdaşlığı inkişaf etdirmək.

Minilliyin doqquzuncu inkişaf məqsədi “güclü və yaxşı idarəçiliyin əsasının qoyulması”dır. Beynəlxalq təcrübə göstərir ki, "Yaxşı İdarəçilik", korrupsiyaya qarşı mübarizə və dövlət qulluğu sahəsində islahatlar yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişafın təmin olunmasında mühüm əhəmiyyət daşıyır. Azərbaycan da güclü dövlət və yaxşı idarəçilik məqsədinə nail olmaq üçün BMT-nin İnkişaf Proqramı layihəsinə qoşulmuşdur.

Layihənin ümumi məqsədi Yoxsulluğun Azaldılması və Davamlı İnkişafa dair 10 illik Strategiyada göstəriləyi kimi, "Yaxşı İdarəçilik" və dövlət sektorunda islahatlarla əlaqədar hökumətin öhdəliyinin həyata keçirilməsindən ibarətdir. Yoxsulluğun Azaldılması və Davamlı İnkişaf üzrə Dövlət Proqramı idarəçilik sistemini və institusional siyasəti Minilliyin əlavə "doqquzuncu" İnkişaf Məqsədi kimi müəyyən etməklə, yoxsulluğun azaldılması və iqtisadiyyatın uzun müddətli inkişafında dövlət sektoru və dövlət qulluğunda islahatların mərkəzi rolunu vurğulamışdır.

Layihə aşağıdakı əsas strateji prioritet nəticələrin əldə olunmasına yönəldilmişdir:

- a) Dövlət Qulluğu Komissiyasının qısa bir zamanda formalaşması və tam fəaliyyətə başlaması (və insan ehtiyatlarının inkişafına sərmayələrin ayrılması vasitəsilə sağlam strateji potensialın qurulması);
- b) dövlət qulluğu sistemində əsas islahatların həyata keçirilməsi, o cümlədən, Dövlət qulluğu sistemində islahatların aparılmasına dair strategiyanın hazırlanması və qəbul edilməsi, dövlət qulluğuna müsabiqə yolu ilə qəbul imtahanlarının təşkili, dövlət qulluğu üzrə qanunvericiliyin nəzərdən keçirilməsi

rikməsi, ictimaiyyətin məlumatlandırılması, dövlət qulluğunda islahatların aparılması və MİM 9 üzrə monitoring və qiymətləndirmənin həyata keçirilməsi.

Layihə 1 sentyabr 2006-cı il tarixində imzalanmışdır və bir il müddətində həyata keçirilməsi nəzərdə tutulub. Dövlət Qulluğu Komissiyası həm layihənin icraçı tərəfdaşı, həm də əsas benefisiar qismində çıxış edir. BMT-nin İnkişaf Proqramı layihənin həyata keçirilməsinə maliyyə və inzibati dəstək verir, o cümlədən, mebel və avadanlıqların alınması, internet sahifəsinin hazırlanması, beynəlxalq və yerli məsləhətçi xidmətlərinin təmin olunmasında köməklik göstərir (7, 69).

ƏDƏBİYYAT

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Bakı: Qanun, 2009, 69 s.
2. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyasının yaradılması haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanı. Bakı, 19 yanvar, 2005-ci il, № 180
3. Azərbaycan Respublikasının dövlət idarəetmə sistemində islahatlar aparılması üzrə dövlət komissiyasının yaradılması haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanı. 29 dekabr 1998-ci il, № 53
4. Azərbaycan Respublikasının “Dövlət qulluğu haqqında” Qanunu. 21 iyul, 2002
5. “Azərbaycan Respublikasının Dövlət idarəetmə sistemində islahatlar aparılması üzrə dövlət komissiyasının yaradılması haqqında” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanı, 2005-ci il 19 yanvar №180
6. Azərbaycan Respublikasının Dövlət qulluğunun idarəetmə şurası haqqında əsasnamənin qəbul edilməsi barədə qanunu. 29 mart, 2002-ci il
7. Dövlət Qulluğu Sistemində İslahatların aparılması vasitəsilə Yaxşı İdarəçiliyin Təşkili: MİM 9-un icrası. Bakı, 2007, 119 s.
8. Nağıyev F. Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sistemində hüquqi islahatların əsasları. Dövlət İdarəçiliyi, nəzəriyyə və təcrübə № 1(17), 2007, s. 111-115
9. Ronald Yanq, Ramazan Şabanov. Azərbaycanda müasir dövlət quruculuğu modeli axtarışı. Bakı: 2004, 334 s.
10. Ronald Yanq, Eldar Azadov. Dövlət idarəetməsində islahatlar: nailiyyətlər, problemlər, perspektivlər. Bakı: Azərbaycan, 2005, 322 s.
11. Ronald Yanq, Alan Gilmor, Quliyeva Gülzar. Azərbaycanda kadrların idarə edilməsində müasir yanaşma. Bakı: CBS, 2005, 447 s.
12. Мунчаева А.В. Государственная служба: понятие, виды, принципы. М.: Аспект-Пресс, 2001, 453 с.
13. www.azerbaijannews.az

ОСНОВЫ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ

Р.И.БАДАЛОВА

РЕЗЮМЕ

Исследование основ и тенденций государственной службы в системе государственного управления на современном этапе развития Азербайджанской Республики представляется весьма актуальной проблемой. Организация системы государственного

управления, ее формирование, должности, привилегии государственных служащих, тенденции развития в свете законов и распоряжений президента республики исследуются в представленной статье. Большое место в статье занимает анализ различных проектов и начинание по дальнейшей оптимизации системы государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, прозрачность и эффективность, привилегии государственных служащих.

BASES OF THE STATE SERVICE AND ITS DEVELOPMENT TENDENCIES IN AZERBAIJAN

R.I.BADALOVA

SUMMARY

The study of the base of state service in the system of management has been a matter of great importance in the Republic of Azerbaijan which is developing democratic statehood traditions since it gained independence. Organization of state administration, its formation, duties and privileges of state employees, as well as the essence of the decrees issued by the President of the Azerbaijan Republic on state service and the development tendencies are analyzed in the article. Organization of management and relevant projects and issues concerning the importance of state programs of recent years are also elucidated.

Key words: state management, state service, transparency and efficiency, optimum management, privileges of the state employees.