

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI TƏHSİL NAZİRLİYİ
AZƏRBAYCAN DÖVLƏT İQTİSAD UNİVERSİTETİ
MAGİSTRATURA MƏRKƏZİ

Əlyazması hüququnda

Hüseynzadə Ülkər Misir qızı

“Dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsi istiqamətləri”

mövzusunda

MAGİSTR DİSSERTASIYASI

İxtisasın şifri və adı: - **060410 - Dövlət və bələdiyyə idarəetməsi**

İxtisaslaşma: - **Dövlət strukturlarında menecment**

Elmi rəhbər:

i.e.n., dos. M. H. Məmmədov

Magistr proqramının rəhbəri:

i.e.d., prof. H.S.Həsənov

“Menecment”

kafedrasının müdiri:

i.e.d., prof. K.A.Şahbazov

Bakı – 2018

MÜNDƏRİCAT

GİRİŞ.....	3
I FƏSİL.Dövlət qulluğunun formalaşmasının nəzəri– metodoloji əsasları	
1.1. Dövlət qulluğu anlayışı və dövlət idarəçilik sisteminin təşəkkülü.....	6
1.2. Dövlət idarəçiliyinin aparıcı məktəbləri və dövlət qulluğu.....	14
1.3. Azərbaycanda dövlət qulluğu ənənələri.....	21
II FƏSİL.Dövlət qulluğunun formalaşması mexanizmi	
2.1.İnkişaf etmiş ölkələrdə dövlət qulluğunun formalaşması xüsusiyyətləri.....	30
2.2. Azərbaycanda dövlət qulluğunun formalaşma mexanizmi və onun müasir vəziyyəti.....	41
2.3. Dövlət orqanları və dövlət qulluğunun müasir vəziyyəti.....	47
III FƏSİL. Dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsi istiqamətləri	
3.1. Dövlət qulluğu kadrlarının idarə olunması strategiyası.....	55
3.2. XXI əsrin dövlət qulluğu strategiyası.....	61
3.3.Azərbaycan Respublikasının dövlət qulluğu sistemində təkmilləşdirilmə və islahatların aparılması istiqamətləri.....	67
NƏTİCƏ.....	75
ƏDƏBİYYAT SİYAHISI.....	78
PE3IOME	
SUMMARY	

GİRİŞ

Mövzunun aktuallığı. Çağdaş dövrdə dövlət idarəciliyi ilə dövlət qulluğunun, dövlətin sosial-iqtisadi inkişaf problemlərinin həllini səmərəli təmin edə biləcək yeni nəsil peşəkar, səriştəli dövlət qulluğu bazasının formalaşdırılması və təkmilləşdirilməsi məsələsi həm nəzəri olaraq, həm də təcrübi baxımdan həlli zəruri olan bəzi aktual problemlərlə müşahidə olunur. Beləki, dövlət idarəetməsində insan amili, yəni həm dövlət idarəetməsini həyata keçirən dövlət qulluqçuları, həm də seçkili orqanları formalaşdıran və dövləti idarə edən şəxslərdən hesabat tələb edən və ona qiymət verən seçicilər dövlətin iqtisadi, siyasi, sosial və mədəni davamlı inkişafında əsas amildir.

Tədqiqat işinin predmet və obyekt. Elmi tədqiqat işinin predmetini Azərbaycanda dövlət qulluğu sisteminin təkmilləşdirilməsi aspektləri, bu sahədə tətbiq edilən reformlar, obyektini isə dövlət qulluğu sferasında meydana çıxan münasibətlər prosesi təşkil etmişdir.

Tədqiqat işinin əsas məqsəd və vəzifələri. Tədqiqat işinin əsas məqsədi dövlət qulluğunda mövcud mexanizmlərin öyrənilməsi, habelə dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsinin zəruriliyindən ibarətdir. Eyni zamanda qeyd edilən sferada həyata keçirilən islahatların öyrənilməsi və əldə edilən nəticələrinin qiymətləndirilməsi və yekun nəticələrin hazırlanması kimi göstərilə bilər.

Tədqiqat işinin məqsədinə uyğun formada aşağıdakı vəzifələrin icrası nəzərdə tutulmuşdur:

- Dövlət qulluğu sisteminin formalaşma prinsiplərinin, şərtlərinin elmi araşdırılması;
- Dövlət qulluğu sferasında beynəlxalq təcrübənin tədqiqi;
- Azərbaycan dövlət qulluğunun formalaşma mexanizmi və onun müasir vəziyyətinin öyrənilməsi;
- Dövlət təşkilatları ilə dövlət qulluğunun cari vəziyyətinin tədqiqi;
- Dövlət qulluğu üzrə kadrlarının idarə olunması strategiyası təhlilinin

aparılması;

– Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sistemində təkmilləşdirilmə və islahatların aparılması istiqamətlərinin müəyyənləşdirilməsi.

Tədqiqatın elmi yeniliyi. Azərbaycan Respublikasında dövlət idarəçiliyi sistemində daima məqsədyönlü və günün şərtlərinə uyğun olan reformlar həyata keçirməkdir. Bu aspektdən yeni layihələr hazırlanmaqda, effektiv idarəetmə strukturu yaradılmaqdadır. Ölkədə aparılan bu təkmilləşdirmə istiqamətləri öyrənilərək tərəfimcə aparılan bu tədqiqatda əldə edilən elmi yeniliklər aşağıdakı kimi qruplaşdırıla bilər:

- Dövlət qulluğu haqqında bu sahədə ün salmış alimlərin fikir və görüşlərinin sistemli müqayisəsi;
- Dövlət idarəçiliyində aparıcı məktəblərin sistemləşdirilməsi;
- İEÖ-də dövlət qulluğunun mövcud işləmə mexanizminin verilməsi;
- Azərbaycan dövlət qulluğunda səmərəliliyin yüksəldilməsi üçün yeni “təhsil” modelinin təklifi.

Tədqiqat işinin metodoloji əsasını Azərbaycan və xarici müəlliflərin dövlət qulluğu haqqında tədqiqatları, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, Azərbaycan Respublikasının Qanunları, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanları ilə sərəncamları, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarında qəbul edilmiş normativ aktlar, xarici ölkələr, yerli və beynəlxalq təşkilatların apardıqları araşdırma nəticələri və elmi-praktiki konfrans materialları təşkil etmişdir.

Tədqiqat metodu kimi induksiya və deduksiya metodlarından, o cümlədən sistemləşdirmə, qruplaşdırma, müqayisəetmə, modelləşdirmə metodlarından istifadə edilmişdir.

Tədqiqat işinin quruluşu və həcmi. Dissertasiya işi 80 səhifə, giriş, üç fəsil, 9 paraqrafdan, nəticə və təkliflərdən ibarətdir. İşdə 5 şəkil verilmişdir. Sonda istifadə olunmuş ədəbiyyatların və internet resurslarının siyahısı verilmişdir.

Birinci fəsil, “Dövlət qulluğunun formalaşmasının nəzəri-metodoloji əsasları” adlanır. Bu fəsildə dövlət qulluğunun anlamı və təşkilinin nəzəri əsasları, dövlət

sisteminin təşəkkülü, dövlət idarəçiliyinin aparıcı məktəbləri və dövlət qulluğu, Azərbaycanda dövlət qulluğu ənənələri ilə bağlı tədqiqat aparılmışdır.

İkinci fəsil, “Dövlət qulluğunun formalaşması mexanizmi” adlanır. Bu fəsil - inkişaf etmiş ölkələrdə dövlət qulluğunun formalaşması xüsusiyyətləri, Azərbaycanda dövlət qulluğunun formalaşma mexanizmi və onun müasir vəziyyəti, dövlət orqanları və dövlət qulluğunun müasir vəziyyəti haqqında şərhlər vermişdir.

Üçüncü fəsil isə “Dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsi istiqamətləri” başlığı ilə verilmişdir. Bu fəsildə dövlət qulluğu kadrlarının idarə olunması strategiyası, XXI əsrin dövlət qulluğu strategiyası, Azərbaycan Respublikasının dövlət qulluğu sistemində təkmilləşdirilmə və islahatların aparılması istiqamətləri öyrənilmişdir.

I FƏSİL. DÖVLƏT QULLUĞUNUN FORMALAŞMASININ NƏZƏRİ- METODOLOJİ ƏSASLARI

1.1. Dövlət qulluğu anlayışı və dövlət idarəçilik sisteminin təşəkkülü

Azərbaycan Respublikasının müstəqillik qazanması siyasi sistemdə dəyişikliyə, dövlətin vəzifələrinin artmasına, funksiyalarının genişlənməsinə səbəb olmuşdur ki, buda öz nəticəsində siyasi, iqtisadi, hüquqi və başqa münasibətlərin tənzimlənməsində dövlət aparatının rolunu artırır. Bunlar təbiidir, çünki dövlət öz məqsədləri ilə funksiyalarını daimi olaraq həyata keçirtmək üçün dövlət hakimiyyəti simasında dövlətin mürəkkəb strukturu və orda vətəndaşların peşəkar məşğul olduğu dövlət aparatını yaradır və funksiya göstərir. Dövlət aparatı, “dövlət orqanlarından formalaşan sistemdən və orda işləyən ştatlı işçilərindən təşkil olunmuşdur”. Məlumdur ki, dövlət öz tarixi boyu cəmiyyətə münasibətdə idarəetmə funksiyası yerinə yetirir.

Çağdaş dövrdə sosiologiya ilə politologiya elmlərində, həmçinin dövlət idarəçiliyi ilə bağlı nəzəriyyələrdə dövlət qulluğuyla əlaqədar mövzular dərinlən öyrənilir, dövlətin institutunun effektiv fəaliyyətdə olması üçün elmi axtarışları həyata keçirir. Qərbi Avropada yerləşən ölkələrində bir neçə on illiklərdə ki, dövlət qulluğu mövzusu “bürokratiya nəzəriyyəsi” olaraq xüsusi elm sahəsində tədqiq edilir və öyrənilir. Avropada inzibətçilik elminin əsasını qoyan XIX əsrin sonu - XX əsrin əvvəllərində klassik əsərləri yazmış olan alman əsilli sosioloq Maks Veber, ondan başqa amerikalı alim, daha sonra ABŞ Prezidenti seçilən Vudro Vilson tanınmaqdadır.

İnzibətçilik prosesi ilə bilavasitə əlaqəli olan elm sahələrinin inkişafı çağdaş demokratik dövlətlərin maraq dairəsindən yayınmır. Nəzəriyyə və praktikada tətbiq edilən sistemlərə diqqət yetirərək, bütün hakimiyyət atributlarına sahib olan dövlətin qurulması tələbinin reallaşması məqsədilə dövlət qulluğunda nəzəri-konseptual əsasları yaradılmalıdır.

“Qulluq” (slujba) sözü Vladimir Dalin izahlı lüğətində «istifadə etmə, fəaliyyətdə olma, digər insanlar üçün həyat, səmərəli iş, xidmət etmək, qulluq göstərmək, qulluğa yaramaq, faydalılıq, hədəflər üçün vasitələr, vasitə olmaq, işinizərinə getmək, lazımlı olmaq»[37, s.45] kimi göstərilir. Uzun müddət “qulluq” termininə münasibət, əlaqə, vəzifə borcu, sədaqət, sadıqlıq, iş görməyə hazır olmaq, maraqları müdafiə etmək kimi baxılmışdır. Beləliklə, “qulluq” anlayışı çoxmənalı olub, əsasən insanların fəaliyyət növüdür. Qulluq sözündən “dövlət qulluğu”, “kütləvi qulluq”, “hərbi qulluq”, “mülki hüquq”, “bürokratik qulluq”, “dövlət qulluqçusu” və s. terminləri yaranmışdır[29, s.5]. Azərbaycanca qulluq sözü rusca “slujba”dan tərcümədir.

Azərbaycan müəyyən müddətdə ərəb xilafətinin təsiri altında olmuş və minlərlə ərəb sözləri əvvəlcə türk, sonra isə Azərbaycan dilinə sintez olunmuşdur. Onlardan məmur, xidmət, vəzifə, dövlət və s. göstərmək olar. “Məmur” ərəb sözü olub-əmr alan, vəzifəyə təyin edilən, dövlət xidmətində olanları ifadə edir[15, s.3]. Məmur sözünün sinonimi kimi rusca “çinovnik”, fransızca “fonctionnaire” istifadə olunur. Türkiyədə qulluq sözü yerinə xidmət və məmurluq sözləri istifadə olunur.

“Dövlət qulluğu” anlayışı ictimai elmlərdə müxtəlif yanaşmalar vardır. Bunlardan aşağıda göstərilən 2 yanaşmaya xüsusilə üstünlük vermək olar:

- əmək fəaliyyətlərinin xüsusi növü olaraq;
- dövlətin hüquqi mərkəzi kimi.

Qeyd edilənləri sistemləşdirərək dövlət qulluğunun nə olduğunu aydınlaşdırmaq üçün deyilə bilər ki:

- Dövlət qulluğu- dövlətin vəzifə və funksiyalarının dövlətin aparatı, habelə onun müəssisələrinin işçilərinin həyata keçirdiyi və işlər qarşılığında dövlət müavinəti əldə edilən əmək fəaliyyətinin növüdür.
- Dövlət qulluğu- sistemdə işləyən dövlət qulluqçularının sahib olduğu hüquqi statusu və vəziyyəti, işə qəbul olmaq şərtlərini və qaydaları təyin edən, vəzifədən doğan məsuliyyəti əks etdirən hüquqi normaların məcmusudur. Bu

səbəbdən dövlət qulluğu özünü ölkənin hüquqi institutu olaraq biruzə verir[11, s.25].

Dövlət qulluqçusunun, xüsusilədə dövlət sistemində işləyən məmurların hüquqi statusu bir qaydada inzibati hüquq normalar ilə tənzimlənməkdədir. Bu baxımdan dövlət qulluğu anlayışının seçilməsində üstünlük, bunun əsasən dövlətin hüquqi bir mərkəzi və ya institutu olaraq bilinməsindən qaynaqlanır. Bu görüşü təsdiqləyəcək ən effektiv amil isə istənilən bir dövlətin strukturlarının hamısının və orqanlarının fəaliyyətinin qanunlara əsasən formalaşır. Təbii olaraq dövlət qulluğu mərkəzi yalnız uyğun hüquqi bazaya dayanıqlı olaraq fəaliyyətdə ola bilər. Bu mərkəzin cəmiyyət üçün effektiv olması mükəmməl qanunvericilik sisteminin yaradılması ilə bağlıdır.

İctimai nəzəriyyədə dövlət qulluğu konsepsiyasının geniş və dar mənada işlədildiyi görülür. Geniş aspektdən dövlət qulluğu deyərkən dövlət və bələdiyyə sahəsində mövcud orqanlarında işləyən bütün işçilər əhatə olunur. Bu nöqteyi-nəzərdən, dövlətin sahib olduğu torpaqlarda yaradılan, özəl sektora aid edilməyən zavod, poçt, polis idarəsi və digər müəssisə və təşkilatların işçiləri, yəni dövlət büdcəsindən vəsait ayrılan işçilərin hamısı dövlət qulluqçularıdır[26, s.13].

Dar mənada isə yalnız mərkəzi hakimiyyət ilə yerli hakimiyyət orqanlarında işləyən dövlət təşkilatlarının əməkdaşları - dövlət aparatının işçiləri təmsalında dövlət qulluğuna aid edilir.

Ümumiyyətlə, dövlət aparatında fəaliyyət göstərən başqa dövlət qulluqçularından seçmək məqsədilə “məmur” anlayışından istifadə edilir. Açıq şəkildə deyilsə, məmurların hamısı həm də dövlət qulluqçusu hesab edilir, buna baxmayaraq dövlət qulluqçularının hamısı məmur olmur.

Bürokratiya ilə bağlı terminologiyada da “dövlət aparatı” termini də iki istiqamətdə istifadə edilir[35, s.12]:

**Struktur*. Burda nəzərdə tutulan dövlət təşkilatlarının, habelə bütün aparatın struktur bölmələridir.

**Kadrların təminatı*. Burda isə əməkdaşların toplanması anlayışını ifadə edir.

Beləliklə, “dövlət aparatı” ifadəsini müxtəlif iki mənada izah etmək mümkündür:

1.Dövlət aparatı- dövlətin sahib olduğu güc funksiyalarını icra edən icraçı, yəni inzibati təşkilatların cəmidir.

2.Dövlət aparatı- dövlətin icraedici, eyni zamanda qanunverici fəaliyyətini reallaşdıran, dövlət təşkilatlarında çalışan fərdlərin-məmurların cəmidir[11, s.23].

Dövlət aparatı ilkin olaraq dövlətin həyata keçirməli olduğu vəzifələri və bu məqsədlə qurulan mexanizmləri gücləndirməyə, həmçinin təkmilləşməyə istiqamətlənmiş iqtisadi, sosial, mədəni, habelə elmi və texniki bütün tədbirləri reallaşdırır. Dövlət mexanizminin əsas hissəsi olan dövlət aparatı dövlətin başlıca məqsəd və hədəflərini, vəzifə və funksiyalarını icra etmək məqsədilə Konstitusiyada təyin olunmuş hakimiyyətin bölgü qaydasına əsasən formalaşmış orqanlar sistemidir. Bu sistem üç qoldan:qanunverici, icra və məhkəmə sistemindən ibarətdir.

Dövlət qulluğu - ölkədə qəbul edilmiş Konstitusiyaya, həmçinin müvafiq qanunvericiliyə əsasən dövlətin məqsədlərinin, vəzifələrinin, funksiyalarının reallaşması istiqamətində dövlət qulluqçularının etməli olduğu vəzifə səlahiyyətlərini həyata keçirməsidir[2, Maddə 2.1].

Dövlət qulluğu praktikada dövlətin növünə və idarəetmə sisteminə, eyni zamanda hüquqi əsasında bağlı olaraq müxtəlif formada görülmə bilər. Dövlət xidməti kimi, dövlət qulluğu bir neçə dövlət qurumu tərəfindən cəmiyyətə verilən xidmətlərin toplusudur. Hər hansı xidmətin dövlət xidməti kimi qəbul olunmasının əsas şərti onun ictimai xüsusiyyətlərə sahib olması, ictimaiyyəti istiqamətləndirməsi, ictimai faydanın ən üstüdə tutulmasıdır.

İnzibati hüquqda qeyd edilməkdədir ki, dövlət qulluğu bir institut olaraq dövlət ilə dövlət qulluqçuları arasında olan əlaqələri nizamlayır, dövlət qulluqçularının hüquqi statusunu müəyyənləşdirir.

Bürokratiya ilə bağlı ədəbiyyatlarda dövlət qulluğunun anlamına, sosial aspektinə, reallaşdırdığı funksiyalara əsasən onun fəaliyyətinin ən ümdə vəzifələri tərtib edilməkdədir. “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının

qanununda dövlət qulluğunun vəzifələri aşağıdakı kimi müəyyən olunmuşdur[2, Maddə 3]:

- Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, başqa qanunvericilik aktları da daxil olmaqla, onlara əsaslanaraq vətəndaşların hüquqları ilə azadlıqlarının təmin olunması;
- dövlət qurumlarının səlahiyyəti çərçivəsində qərarların hazırlanması, qəbulu, icrası, habelə icraya nəzarət olunması;
- dövlət orqanlarının effektiv fəaliyyətinin, habelə dövlət qulluqçularının öz vəzifələri və səlahiyyətlərinin icrasının təmin edilməsidir.

Dövlət qulluğunun dövlət idarəçiliyinin bir elm kimi formalaşmasından əvvəl yaranmasına baxmayaraq, təkcə idarəçilik elminin tərkib hissəsi kimi dövlət qulluğu prosesinin elmi səviyyədə idarə olunması prosesi baş vermişdir. Dövlət idarəetmə fəaliyyətinin bir sahəsi kimi görülən dövlət qulluğunun idarə olunmasında mühüm amil ümumi idarəetmə fəaliyyətindəki kimi insan amilidir. Belə ki, dövlət qulluqçusunun seçimi, tərəqqisi, attestasiyası, bununla yanaşı, dövlət qulluğu prosesində kadrların idarə olunmasının effektiv təşkil olunması mövzuları mühüm fayda daşımaqdadır. Dövlət qulluğu kadrlarının idarə olunmasının elmi təməllərini nəzərdən keçirtmək, məqsədini, funksiyasını və prinsipini təyin etmək, onun optimal idarəetmə metodundan istifadə etmək önəmli dövlət idarəçiliyi fəaliyyətidir.

Dövlət qulluqçusunun fəaliyyətlərinin vacib davranış formaları dövlət qulluğunun prinsipləri ilə formalaşır. Bu prinsiplər əsasən dövlətin idarəçilik prinsiplərinə uyğunluq yaratmalıdır. Adətən bu prinsiplər dövlətin normativ hüquqi aktında əks etdirilir. Dövlətlərin ən ali sənədi olan konstitusiya vasitəsilə dövlət idarəçilik sistemiylə dövlət qulluğunun mühim prinsiplərinin təməli hazırlanır.

Dövlət qulluğuna daxil edilən prinsiplər onun icra etməli olduğu vəzifələrlə birbaşa bağlıdır. Bu prinsiplər[18, s.34]:

- qanunçuluq;

- Azərbaycan Respublikası sərhədləri daxilində qanunvericilik hakimiyyətinin, icraedici hakimiyyətin və məhkəmə hakimiyyəti təşkilatlarının səlahiyyətlərinin müəyyən olunması;
- dövlət təşkilatlara və dövlət qulluqçuları üzərində nəzarətin, habelə onların zəruri olduqda hesabatının alınması;
- üst dövlət orqanları ilə onların vəzifəli kadrlarının öz səlahiyyətləri daxilində qəbul etdiyi qərarların alt dövlət təşkilatları ilə vəzifəli kadrları tərəfindən qeyri-şərtsiz icra edilməsi;
- bütün vətəndaşlar ilə vəzifəli kadrların dövlət qulluqçusunun qanuni tələbini reallaşdırmağa, qanuni hərəkətini müdafiə etməyə borclu görülməsi;
- dövlət qulluğunda qəbulun şəffaf olması;
- vətəndaşların dövlət qulluğunda müsabiqə ilə müsahibəyə uyğun olaraq qəbul olunması;
- vətəndaşların öz gücünə və bacarığına, xidməti nailiyyətlərinə, peşə bacarığına uyğun şəkildə dövlət qulluğu sistemində hər hansı bir vəzifəni icra etməkdə hüquqi bərabərlik;
- milliyyətindən, irqindən, dilindən, dinindən, cinsindən, ailə, sosial mənşəyindən, qulluq vəziyyətindən və əmlakından, əqidəsindən, yaşayış yerindən, ictimai birliklərə aidiyyətindən, həmçinin qulluqçunun işgüzar keyfiyyətindən aidiyyəti olmayan digər səbəblərdən asılı olmadan dövlət qulluqçusunun hüquqi bərabərliyi;
- dövlət qulluqçusunun potensialının effektiv istifadə edilməsi, xidməti peşəkarlıq dərəcəsinin yüksəldilməsi məqsədilə bunların rotasiyası;
- dövlət qulluqçusunun sosial-hüquqi qorunması, bunların özləri ilə ailə üzvləri üçün ləyaqətli həyat səviyyəsinin təmini;
- qulluq borcunun icrası məqsədilə dövlət qulluqçularının məsuliyyət daşması, həmçinin dövlət qulluqçularının davranışına görə dövlət təşkilatının məsuliyyət daşması;

– Dövlət təşkilatlarında siyasi partiyalar ilə ictimai qurumların bölmələri formalaşmışdır;

– Dövlət qulluqçusu vəzifələrini icra edərkən Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, ölkənin qanunları habelə onlara uyğun formada qəbul olunmuş başqa qanunvericilik aktlarını əsas tutaraq, həmçinin siyasi partiyalar ilə ictimai qurumların qərarlarının bunlara aidiyyəti mövcud deyil.

Dövlət qulluğuna aid edilən vəzifə ilə prinsiplərinin güclü təsirə sahib olması tək-tək deyil, qarşılıqlı formada və bir-birinə bağlı formada və təkcə onların vəhdəti təmin edildikdə sistemin effektiv fəaliyyət göstərməsinə imkan yarada bilməkdədir.

Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikasının qanununda göstərildiyi kimi dövlət qulluğunu xüsusi qaydalarla dövlət qulluğuna girmiş dövlət qulluqçuları həyata keçirirlər. Dövlət qulluqçuları vəzifəyə qəbul edilərkən AR-na sadıq qalacağına dair and içirlər.

Dövlət qulluqçusu adı çəkilən Qanunla təyin edilmiş qaydalara uyğunlaşaraq onların əmək haqqısı təkcə dövlət büdcəsinin gəlirlərindən ayrılır - dövlət qulluğu vəzifəsində olan, inzibati vəzifəyə əsasən dövlət qulluğunda fəaliyyətə qəbul zamanı AR-na sadıq qalacağına and içən AR-nın vətəndaşıdır[2, Maddə 14].

Dövlət qulluğunda tutulan vəzifələr dövlət təşkilatlarının normativ aktlarla göstərilmiş struktur quruluşu ilə ştat cədvəlinə əsasən tərtib edilmiş struktur vahidlərdir. Bu vəzifədə işləyən əməkdaşın sahib olduğu səlahiyyətlərin limiti həmin əməkdaşın fəaliyyət göstərdiyi qurumun səlahiyyətlərinə bağlı olaraq müəyyən olunur.

Dövlət qulluğunda qəbul edilmənin əsasları Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikasının qanunu kimi sənədlərdə əks edilmişdir.

Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlarının dövlətin idarə edilməsində və qərar qəbulu prosesində səs sahibi olmaq hüququ vardır. Qeyd edilən hüquqlar onlar bilavasitə və ya nümayəndələrin vasitəsilə təmin edilə bilərlər. Azərbaycan Respublikasının vətəndaşları dövlət qurumlarında xidmət etmək fürsətinə sahibdirlər.

Dövlət qurumlarının vəzifəli şəxsləri AR-nın vətəndaşları arasından seçilir. Əcnəbilər və ya vətəndaşlığa sahib olmayan insanlar dövlət qulluğuna qanunla müəyyən edilmiş şərtlər daxilində seçilə bilirlər [1].

Azərbaycan Respublikasında vətəndaşlar 16 yaşına çatmışdırsa, irqi, milliyyəti, dini, dili, cinsi, sosial mənşəyi, əmlak vəziyyəti, yaşayış yeri, əqidəsi, ictimai və başqa birliklərə mənsubiyyəti diqqətə alınmadan uyğun vəzifənin tələblərinə əsasən peşə hazırlığına malik olarlarsa, habelə Azərbaycanda dövlət dilini mükəmməl bilirlərsə, bu vətəndaşlar dövlət qulluğunda işləmək hüququna sahibdirlər [2, Maddə 27.1]

Dövlət qulluğu vəzifələri onların funksiyalarından, sahib olduğu səlahiyyətlərindən və bu vəzifəyə sahiblənmək üsullarına əsasən inzibati, daha sonra isə yardımçı vəzifələrə bölünməkdədir. İnzibati vəzifələrdə hüquqi vəziyyəti tənzimləyən qanunlar isə siyasi vəzifələrə aid olunmur. İnzibati vəzifəyə sahib olan və hakimiyyətdə səlahiyyətlər verilmiş dövlət qulluqçusu sistemdə vəzifəli şəxs adlanır.

Vəzifəli şəxslər dövlət orqanının səlahiyyətlərini yerinə yetirən zaman ilk etapda olduqca faydalı hesab ediləcək təşkilati- sərəncamverici funksiyani həyata keçirir. Təşkilati- sərəncamverici funksiya kollektivdə rəhbərlik edərkən kadrların müəyyənlişməsi və yerləşməsini, işin planlaşmasını və əməyin təşkil edilməsini, xidməti münasibətlər qurulmasında, iş rejiminə əməl olunmasında intizama uyulmasını və bəzi digər bu cür məsələlərin həllinin tapılmasını nəzərdə tutur. Dövlət qulluğunda bu funksiyanın icrası nazirlər, dövlət komitələrinin və komissiyalarının sədrləri, icra hakimiyyətində olan orqanlarının rəhbərləri, onların köməkçiləri, müşavirlər, idarə və şöbə müdirləri həyata keçirməkdədir.

Dövlət qulluğunu tutan vəzifəli şəxsin funksiyalarından biridə inzibati - sərəncamverici funksiya. Təşkilati- sərəncamverici və inzibati - sərəncamverici funksiyalar qarşılıqlı formada əlaqəlidir. Eyni zamanda bir-birini tamamlamaqdadırlar. Dövlət qulluğunda vəzifələri şəxs tərəfindən hər 2 funksiyanın yüksək peşəkar göstərilərək icra edilməsi işin effektiv təşkilinin mühüm şərtidir. Bu kimi funksiyaların yerinə yetməsi ilə məmurluq fəaliyyəti hüquqi və təşkilati

çərçivəyə əsasən nizamlanmaqdadır və koordinasiya edilir, hüquqi olaraq tənzimlənməkdədir.

Sistemdə olan vəzifədəki şəxsləri digər vəzifəli dövlət qulluqçularından fərqli göstərən əsas xüsusiyyət onların hakimiyyət səlahiyyətlərini yerinə yetirilməsi, bundan başqa dövlət orqanı və bütövlükdə dövlət, cəmiyyət qarşısında daha yüksək səviyyədə məsuliyyət daşması ilə bağlıdır.

Çağdaş cəmiyyətin qarşısına qoyulan tələblər vəzifəli şəxslərin daşdığı məsuliyyət çox yüksək olur. Şəffaflığın və aşkarlığın olduğu şəraitdə qanunçuluğun tələblərinə əməl edərək vətəndaşların etimadını doğrultmaqla, yüksək nüfuza sahib olmaq üçün vəzifəli şəxs daim öz üzərində çalışmalı, həm də peşəkarlığını artırmalı olur.

Dövlət qulluğunda işə qəbul ediləndə ölkə vətəndaşı dövlət qulluğuna başlama hüququndan istifadə etməkdədir və bu qulluğa qəbul olunduğu zaman artıq əldə etdiyi hüququ realizə edə bilər. Qulluğu keçmə zamanında dövlət qulluqçusunun xidməti münasibətlərinin formalaşması və bunlara daim əməl etmək məsuliyyəti daşınır[16, s.56].

Ölkə vətəndaşlarının hər biri dövlət qulluğunda işə qəbul edildiyi vaxtdan fəaliyyətdə olduğu dövlət orqanını, həm də dövlətin özünü təmsil etməkdədir. Həmin andan, dövlət qulluqçusu ilə onun fəaliyyətdə olduğu dövlət orqanı arasında, həmçinin müxtəlif vəzifələri tutan məmur həmkarları ilə uyğun qanunlar və təlimatlara əsasən xidməti münasibətlərə girirlər.

Dövlət idarəçiliyi sisteminin təşəkkülü əsasən XIX əsrin ikinci yarısından başlamışdır. Dövlət idarəçiliyi sisteminin intellektual əsası, əsasən Vudrow Vilson, Max Veber və Frederick Teylorun düşüncələrinə əsaslanır. Vilson XIX əsrin son dövründə yazdığı məqaləsində dövlət idarəetməsini, siyasət elmindən müstəqil bir sahə olaraq görmüş və “siyasət – idarəetmə ayrılığı” prinsiplərini müdafiə etmişdir. Max Veber də formalaşdırdığı “ideal bürokratiya” modelinin ən rəşional və təsirli bir təşkilatlanma forması olduğu ilə bağlı görüşlər irəli sürmüşdür. Vilson və Veberin görüş və düşüncələri, siyasət sahəsi ilə dövlət idarəçiliyi sisteminin fərqli olduğu,

siyasətçilərin dövlət siyasəti ilə bağlı əsas qərarların verilməsi, dövlət quluqçularının da bunları, səriştə və biliklərinə əsasən ən təsirli və tərəfsiz olaraq tətbiq edəcəklərinə əsaslanır.

1.2. Dövlət idarəçiliyinin aparıcı məktəbləri və dövlət qulluğu

Dövlətin idarəçiliyi sahəsi də digər sahələr kimi mövcud nəzəriyyələrin araşdırılmasını və bu sahədə formalaşmış məktəblərin təsnifini tələb edir. Yalnız bu zaman həmin sahə bir bütün olaraq görülmə və qavranıla bilər, daha sistemli bir şəkildə ifadə edilir. Belə bir məqsəd üçün Amerikan yanaşmalarına əsasən mövcud yanaşmaları dörd təsnifata ayırmaq olar.

Dövlət idarəçiliyi “idarəetmə fəlsəfəsi”ndə xüsusi bir sahədir. Beş min illik idarəetmə tarixində son əsrlərdəki “idarəetmə diliminə” verilən addır. Bu zaman dilimində məktəblərin inkişaf etdiyi coğrafiya ABŞ-dır. Bənzər məlumatların toplandığı tədqiqat sahəsi Avropada XVII əsrdən günümüzdə kameralizm, inzibati hüquq, bürokratiya başlığı ilə gəlmiş və ümumi olaraq “idarəetmə elmi” olaraq adlandırılmışdır. Bu tarixdən əvvəlki cəmiyyətlərində eyni sahə “elm” olaraq deyil, “idarəetmə düşüncəsi” adı ilə toplana bilər.

Beləliklə, dövlət idarəçiliyi məktəbləri aşağıdakı kimi qruplaşdırıla bilər [16, s.26]:

I. Klassik – ənənəvi məktəb [1900-1925]

- Elmi idarəetmə – Teylor ...
- Proses yanaşması – Fayol - Gulick....

Bu məktəbin digər nümayəndələri - Leonard White, Appleby, Willoughby və digərləridir.

II. Neoklassik – davranışçı məktəb [1925-1950]

- Sosial-psixoloji davranışçılıq – Mayo ...
- Qərarvermə davranışı – Simon
- Demokratik davranış - Waldo

III. Müasir məktəb [1950-1980]

Bu məktəb dövlət idarəçiliyi və dövlət siyasətinin (public policy) alt sahələrini əhatə edir. Bura daxildir:

- Sistem yanaşması
- Situasiya - Şərt yanaşması
- Mədəniyyət yanaşması

IV. Neomodern məktəb [1980 -]

- Yeni dövlət menecmenti (YDM) yanaşması

Neomenajeryalist şərhlər

İnstitusional iqtisadiyyata əsaslanan dövlət seçimi; əməliyyat xərclərinin şərh

- Yaxşı idarəçilik (Yİ) yanaşması [“Good governance” konsepsiyası]

Postmodern şərhlər

Poststümental şərhlər

Tənqidi nəzəri şərhlər

- YDMvə Yİ üçün ortaq bir dəstək sahəsi kimi təşkilat yanaşmaları

Qarışıq tətbiq edilə bilən sistemlərin izahı

Mürəkkəblilik şərhləri

Xaos nəzəriyyəsini şərhləri

Bu məktəb də müasir məktəb kimi dövlət idarəçiliyinin və dövlət siyasətinin alt sahələrini əhatə edir.

Klassik məktəb ilk dəfə olaraq idarəetmə sisteminə elmi yanaşmanın formalaşmasına səbəb olmuşdur. Bu məktəbin üzvləri elə hesab edirdi ki, müşahidədən, ölçüdə, məntiqdən və təhlildən istifadə ilə əl ilə aparılan əməyin təkmilləşəcəyini deyirdi. Nəticədə işlərin daha effektiv icra olunacağı təmin olunacaqdı. Bu məktəbdə insan amili də nəzərdən yayınmır. Burada elə hesab edilir ki, sistemə qaydada stimullaşdırma ilə motivləşdirmənin köməyi ilə işçilərin əməklərində məhsuldarlıqla istehsal həcmi yüksəltmək mümkündür.

Neoklassik – davranışçı məktəbdə ilk dəfə olaraq idarəetmə sisteminə “başqa insanların vasitəsilə işlərin icra edilməsinin təmini” kimi baxılmışdır. Bu məktəbdə insanların hərəkətlərinin əsas elmi idarəetmə konsepsiyasının tərəfdaşlarının

fikirləşdiyi kimi yalnızca iqtisadi qüvvələrlə deyil, pulla təmin edilməsi mümkün olmayan müxtəlif tələbatlarla bağlı olmuşdur. Yəni işçilərin əməklərində məhsuldarlıq təkcə yüksək əmək haqqının köməyi ilə deyil, həm də işçilərlə rəhbər arasındakı əlaqələrin forması, işçilərin öz əməklərindən razılığının yüksəlməsi və kollektiv münasibətlərinin yaxşılaşması ilə baş verəcəkdir.

Müasir məktəbdə isə idarəetmə sistemində riyaziyyat ilə kompüter texnologiyasının tətbiqi ilə, yəni idarəetmənin riyazi qaydalarla ifadə edilə bilməsi olaraq baxılır. Müasir idarəetmə sahəsi müxtəlif axınlar, məktəblər, istiqamətlər və konsepsiyalar təmsil edilir ki, onlarda bəzən bir-biri ilə uzlaşmır. Bu məktəbdə eyni zamanda xarici mühitlə olan qarşılıqlı əlaqələr, müxtəlif müəssisələrin fəaliyyətlərində xarici mühitdə baş verən dəyişikliklər nəzərə alınır.

Neomodern məktəbdə isə əsasən idarəetmə sisteminin bəzi meyarlara sahib olduğu, dövlət qulluğunun təşkil edilməsi, onun idarəsi, bundan başqa müəssisələrlə və ümumilikdə vətəndaşlarla dövlət arasında hesabatlılıq strukturlarının formalaşması, göstərilən xidmətlərin fərdlərlə biznes müəssisələrinə effektiv şəkildə təchiz edilməsi qabiliyyətini və digər müxtəlif aspektləri əhatə etməkdədir.

Dövlət idarəçiliyi sahəsində istənilən bir qruplaşdırmada istifadə edilən ad, habelə onların daxil olduğu zaman aralığı bəzi əsas xüsusiyyətlər nəzərə alınaraq aparılır. Bu səbəbdən qruplaşdırma üçün nəzərə alınan xüsusiyyətlər dəyişdirildikdə fərqli qruplaşdırmalar yarana bilər. Yəni yuxarıda göstərilən adlar və müddətlər də bəzi nəzəriyyəçilər tərəfindən dəyişikliklərə məruz qala bilər. Bu məktəblərin görüşləri geri və irəli tarixləri də əhatə edə bilər. Məsələn, 1925-ci ildə klassik məktəbin fikirlərinin bitdiyini demək olmaz. Əksinə, bu məktəbin bəzi fikirləri 1930-cu illərdəki düşüncələri və praktikanı güclü şəkildə təsir altına almağı bacarmışdır. Amma eyni illərdə neoklasik məktəbin iddiaları yüksəliş dövrünə keçmişdir. Eyni şəkildə, “çağdaş məktəb” 1950-ci illərdə görülməyə başlarkən, 1950-ci illər və hətta 1960-cı illərin təcrübələri əsasən neoklasik məktəbin dominant təsiri altındadır. Yenə müasir məktəbin ən geniş təsir dövrü 1970-ci illərdir. Neomodern məktəb təsirini,

yaxşı idarəçilik konsepsiyası daxilində 1990-cı illərdə göstərmişdir. Buna baxmayaraq “gün üzünə” çıxması 1970-ci illər olaraq qəbul edilməkdədir.

Beləliklə, yuxarıda adları çəkilən dövlət idarəçiliyi məktəblərinin izahını verək. Dövlət qulluğunun formalaşması müxtəlif ölkələrdə fərqli səviyyələrdə inkişaf yolu keçib. Qərbi Avropada dövlət qulluğunun yaranma prosesi XV-XVI əsrlərə təsadüf edir. Rusiyada və ABŞ-da bu yol daha gec, yəni XVII əsrdə görülmüşdür. Milli bürokratik strukturların yaranması bir çox dövlətlərdə XIX əsrin ikinci hissəsində sona yetmişdir.

ABŞ prezidenti olmuş Vudro Vilson 1887-ci ildə dövlət idarəetməsinin nəzəri xüsusiyyətlərinin araşdırmalarının təməlini hazırlamışdı. ABŞ prezidenti “inzibati effektivlik” modelini tərtib edərək müəyyən fikirlər irəli sürdü. Bu təkliflərə - dövlət idarəçiliyində biznesin formalaşması və idarəetmə metodlarından istifadə edilməsi aiddir. Daha vacibi odur ki, Vilson dövlət idarəetməsinin siyasətdən ayrılmasını və sərbəst bir peşəkar fəaliyyət növünə çevrildiyini təkid etdi[24, s.45].

Başqa bir amerikalı siyasətçi Frank C.Qundau da V. Vilsonun fikirlərini təsdiq edirdi. XIX əsrin axırları və XX əsrin başlarında hər iki siyasətçi Amerikanın dövlət idarəetmə sistemində vacib olan bir çox tədqiqatlar həyata keçirmişlər. Bu fikir adamları siyasətçilər ilə inzibati idarəedicilər arasında sərhədləri açıq şəkildə müəyyən edirlər. Onların görüşlərinə görə siyasətçilər demokratiyanı qorumaq üçün inzibati idarəedicilərin fəaliyyətini nəzarət altında saxlamalıdırlar. Bu vəziyyətdə, inzibati idarəedicilər siyasətlə heç vaxt məşğul olmayacaqlar, habelə siyasi liderlər tərəfindən təyin olunan istiqamətdə fəaliyyətdə olacaqlar. F.Qundau və V.Vilsonun dövlət idarəetmə nəzəriyyəsinə gətirdiyi fikirlər öz bəhrəsini vermiş və elmi idarəetmə ilə menecment məsələləri çox vacib önəmə sahib məsələyə çevrilmişdir.

Dövlət bürokratiyası haqqında dolğun təhlil aparan şəxs Alman alimi Max Veber idi. Veberin analizi Alman bürokratik modelinə əsaslanırdı, buna baxmayaraq onun modeli və hazırladığı prinsiplər olduqca universaldır və geniş tətbiq edilə bilər[27, s.4]:

- inzibati təşkilatlar iyerarxik şəkildə təşkil edilmişdir;

- hər bir təşkilat özünəxas yurisdiksiyaya malikdir;
- dövlət qulluqçuları ixtisas diplomlarına əsasən və ya imtahanndan əldə etmiş olduğu nəticələrə görə səriştəlilik meyarına görə seçilmirlər, sadəcə tutduqları vəzifəyə təyin olunurlar;
- dövlət qulluqçularının aldıkları maaşlar tutduqları vəzifə dərəcələrinə uyğundur;
- dövlət qulluqçusunun tutmuş olduğu vəzifə bu qulluqçunun peşəsi, eyni zamanda birinci fəaliyyət sahəsi olaraq qəbul edilməkdədir,
- dövlət qulluqçusu qayda-qanunu tabe olur və nəzarətdə saxlanılır,
- dövlət qulluqçusu tərəfindən tutulan vəzifədən azad edilmə ancaq yuxarı instansiya qərarı nəticəsində reallaşa bilər.

M.Veberin dövlət idarəetməsinin kəskin və nizamlı bürokratik qaydalar üzərində tərtibini mükəmməl qayda olaraq qiymətləndirdi, yəni qərar alan və bu qərarlara tabe olan şəxslərə göstəriş və əmr verən, habelə bu göstərişlərin reallaşmasına nəzarət edən rəhbərin sahib olduğu güc.

Qərb dövlətlərində V.Vilson, M.Veber, F.Gudnanın fikirləri dövlət idarəetməsinin təkamülünə əhəmiyyətli təsir etmişdir. Adları çəkilən alimlər dövlət idarəçiliyi ilə bağlı tədqiqatlarda “sələflərin nəsilləri” olaraq görülülər. Bu alimlər apardıqları tədqiqatlarda dövlət idarəetməsinin iki elmi təməlini vurğulamışlar. Bunlar aşağıdakıdır:

1. inzibati aparatı yenidən təşkil etmək (reformların aparılması) məqsədilə bu sistemi yaxşı bilmək. Burda sahənin elmi tədqiqi nəzərdə tutulur;
2. Hökumət rəhbərliyi siyasi sahədən uzaq durmalıdır.

Bəzi modern araşdırmaçılar M.Veber, Vilson və F.Goodnanın fəaliyyəti nəticəsində dövlət idarəetməsi müstəqil sahə olaraq qəbul olundu. Bu, dövlət idarəçiliyinin bir elm olaraq formalaşmasının ilkin etapidir.

Bir çox çağdaş alimlər fikirləşirlər ki, M.Veber, Vilson və F.Qudnaunun reallaşdırdığı tədqiqatların nəticəsi kimi dövlət idarəçilik sahəsi müstəqil və azad elm

olaraq formalaşmağa başlayıb. Buda dövlət idarəçiliyi elminin tərəqqisinin ilk mərhələsi hesab edilir.

1920-ci və 1950-ci illərin əhatə etdiyi dövr dövlət idarəçiliyinin ikinci mərhələsi hesab edilir. Bu müddətdə önəmli inkişaf istiqamətləri ABŞ-da yaranmışdır. Bunu bəzi hallarla izah etmək olar. İlk olaraq, bu zaman dilimində Amerika vətəndaşları təlim sistemində yeni kurslar tətbiq edir, təcrübələr həyata keçirirdilər. Bu kurslar arasında dövlət idarəçiliyi də vardı. Bu hal dövlət idarəçiliyinin təkamülünə böyük təsir etdi. Bundan başqa, Amerikada özəl sektor ilə dövlət idarəçiliyi həmin vaxtlardan qovuşmağa başlamışdır[32, s.54].

1920-ci illərdən başlayaraq 1950-ci illərə qədər dövlət idarəçilik sahəsində ad salmış məktəblər “klassik məktəb” ilə “insan münasibətləri” məktəbi olmuşdur. Klassik məktəbin tanınmış üzvləri A.Fayol, L.Urwik, L.Uayt, T.Wulsi ilə D. Muni olmuşdur. Bu məktəbin əsas hədəfi dövlət idarəçilik fikirlərinin prinsiplərini formalaşdırmaq olmuşdur. Bu alimlərin fikirləri tərtib edilmiş prinsiplərə əməl etməklə müxtəlif dövlətlərdə dövlət idarəçiliyində effektivliyin əldə olunmasıdır. Klassik məktəbin üzvləri apardıqları tədqiqatda elmi menecment fikirlərindən uğurla faydalanıblar. Beləliklə, elmi menecment fikrinin banisi F.Teylor, Q.Ford ilə Q.Emerson hesab edilir[32, s.68].

Klassik idarəçilik sisteminin diqqət çəkən xüsusiyyətləri idarəçilik sistemində var olan əlaqələrin hamısının elmi formada tədqiqi, operativ menecment vasitəsilə əmək istehsalının artırılması idi. Buna baxmayaraq idarəetmənin səmərəliliyinə insan faktorunun təsiri əhəmiyyətli dərəcədə olduğu vəziyyətlərdə bu konsepsiya keçərli olmur.

İnsan faktorunun diqqət yetirildiyi dövlət idarəçilik tərəfi “insan əlaqələri məktəbidir”. Həmin məktəb 1930-cu illərdə, yəni psixologiya elminin yeni formalaşdığı zaman dilimində ortaya çıxmışdır. Bu məktəbin üzvləri elə düşünürdülər ki, insan amili təşkilatın səmərəliliyinin ən vacib ünsürüdür. Klassik idarəetmə məktəbinin əksik tərəflərinə çıxış yolu olaraq yaradılan insan əlaqələri məktəbi bəzi ədəbiyyatlarda “neoklassik məktəb” olaraq qeyd edilir. Bu məktəbin tanınmış

üzvləri kimi - M.Follet., A.Maslou., E.Meyo, U.Merfini göstərmək olur. Bu məktəbin təklif etdiyi vasitələr dövlət idarəçiliyinin əsasən dar sahələrində, yəni qrupun idarə olunmasında səmərəlidir[31, s.45]

Dövlət idarəçiliyi sahəsinin digər təkamül etapi əsasən 1950-ci illərdən başlamışdır. XX əsrin ikinci yarımilliyindən sonra ün salan bu məktəb dövlət idarəçiliyinə novator yanaşma olmuşdur. Biheviriализm olaraq tanınan məktəbin önəmli üzvləri Q.Saymon, D.Smitsberq, D.İston və V.Tompson kimi alimlərdir. Onların fikirlərinin təməlini modern sosial psixologiya ilə sosiologiya elmlərinin qazandığı yeniliklər formalaşdırır. Biheviaristlərin görüşünə görə, dövlət idarəçiliyinin bazasını fərdlər ilə qrupların davranışlarının analizi formalaşdırır.

Daha sonra iki yanaşma, yəni 1960-cı illərdə sistemli yanaşma, 1970-ci illərin ilk dövründə situasiyalı yanaşma ortaya çıxdı.

Sistemli yanaşma, dövlət idarəçiliyində müxtəlif hissələrin, yəni dövlət idarəçiliyinin alt sistemlərinin bir- biri ilə qarşılıqlı təmasda olduğunu, eyni zamanda dövlət idarəçiliyi sisteminin bütünü ətraf aləmlə qarşılıqlı və mütəmadi əlaqədə olduğunu fərz edirlər.

Situasiyalı yanaşma, dövlət idarəçiliyinin sistemində konkret, optimal strukturun var olmadığını, buna görə də konkret yaranmış vəziyyətə əsasən elmi metodların tətbiqinin zəruriliyini müdafiə edir[27, s.45].

XX əsrin ilk illərindən başlayaraq ədəbiyyatlarda “dövlət idarəçiliyi” termini yerinə “dövlət menecmenti” termini istifadə edilməyə başlanmışdır. Qərb dövlətlərində başlanan bu tendensiya, yeni konsepsiyanın formalaşmasına imkan yaratmışdır. Patrik Danlivinin ədəbiyyata qazandırdığı bu termin qısa müddətdə böyük rəğbət qazanmış və tətbiqi genişlənmişdir. Bu anlayış dövlət idarəçiliyinin effektivliyinin artırılması, aktivləşməsi, habelə vətəndaşların gözləntilərinə cavab verən və onların tələbatlarını ödəyən sistemin qurulması məqsədilə özəl sektorun idarə edilməsində reallaşdırılan qaydaların tətbiqi tələb edilir.

Dövlət tərəfindən əhaliyə təqdim edilən xidmətlərinin işləmə mexanizminin müəyyən edilməsinin yeni qaydaları “yeni dövlət menecmenti” termini olaraq təklif

edildi. Bu yanaşma ədəbiyyatlarda ün salaraq dövlət idarəçiliyində və dövlət qulluğunda idarəetmə haqqında yeni yanaşmalar yaratdı. Bu yanaşmaya əsasən, yeni dövlət menecmenti anlayışı dövlətdə işləyən qulluqçuların işə qəbul edilməsinin prinsiplərini və yöntəmlərini, eyni zamanda iş mühitinin özəl sektorun sahib olduğu xüsusiyyətlərə yaxınlaşdırılması nəzərdə tutulur. Yəni, dövlət qulluğu üzrə müqavilə sisteminin istifadəsi, əmək haqqının iş fəaliyyətinin sonunda əldə edilən nəticələrə əsasən müəyyən edilməsi və s. kimi halların tətbiqindən bəhs edilir.

1.3. Azərbaycanla dövlət qulluğu ənənələri

Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğunun çağdaş durumunu analiz edə bilmək üçün, onun tarixi ənənələrinə, qədim dövrlərdən yaranan dövlətçiliyə və idarəçilik üsullarına, məmurluq təcrübəsinə və bütövlükdə bunların təkamülünə qısa xülasə ilə nəzər salmaq lazımdır.

Azərbaycan qədim zamanlardan etibarən sahib olduğu təbii sərvətləri, habelə geostrateji mövqeyi ilə vaxtaşırı olaraq zamanının güclü ölkələri tərəfindən işğal, təzyiq altında qalmışdır. Bəzi məşhur tarixçilər apardıqları elmi tədqiqatlar nəticəsində bu torpaqlarda müxtəlif zaman aralığında dövlətlərin yaranması, onların təkamülü və süqutu haqqında informasiyalar verilmişdir. Azərbaycan dövlətçiliyinin tədqiq edilməsi baxımından bu araşdırmalar əhəmiyyətlidir (33).

Azərbaycanın dövlət idarəçiliyini bir sistem olaraq görmək və bu haqda informasiyanı əldə etmək üçün ən faydalı mənbələrdən biri Xacə Nizamülmülkün yazmış olduğu “Siyasətnamə” əsəridir. Bu əsərdən başqa informasiya bazasına həmin dövrdə qələmə alınmış “Qabusnamə” əsərini, XIII əsrdə Nəsrəddin Tusi tərəfində hazırlanmış “Əxlaqi-Nasiri” əsəri və digərlərini göstərmək mümkündür.

Bu əsərlər Şərqi qədim dövlətçilik ənənələri əsasında yazılmış dərin fəlsəfi tədqiqatlar olaraq, günümüzdə öz tarixi əhəmiyyətini itirməmişdir, onlar dövlətin idarə olunmasına dair və məmurlara xas olan səciyyəvi xüsusiyyətlər barədə faydalı tövsiyələr və mükəmməl məlumatlar xəzinəsi kimi tanınır.

XI-XII əsrlərdə Azərbaycanın da daxil olduğu Səlcuqlar dövlətində otuz il vəzirlik etmiş, əslində isə ölkəni idarə etmiş Nizamülmülkün 1091-ci ildə səlcuq sultanı Məlik şahın (1072-1092) tapşırığı ilə yazdığı "Siyasətnamə" əsərində ölkədə sabitlik və əmin-amanlığın yaradılması onun iqtisadi inkişafının əsas şərtlərindən biri kimi qiymətləndirilir. Əsərin əsas ideyası belə bir fikirdə öz əksini tapır: "Xalqın dühası şahın dühası ilə birləşdikdə ölkə möhkəmlənər, günü–gündən inkişaf edər"[12, s.44].

Əsərin "Şahların şikayətə baxmaları, ədalət, mərhəmət və xeyirxahlıqları haqqında" fəsilində göstərilir ki, padşah hər həftədə iki gün şikayətə baxıb zalımlara cəza verməli, bilavasitə öz qulağı ilə rəiyyətin sözünü eşitməlidir.

Əsərin "Sahibxəbər və ölkəni dolandırmaq tədbirləri haqqında" adlı fəsilində ölkəni idarə etmək üçün xalqla ünsiyyətin vacibliyi və məmurların hansı xüsusiyyətlərə malik olması qeyd edilir. Məmurların davranışını öyrənmək və baş verən hadisələr barədə müntəzəm məlumat vermək üçün o vaxtlar sarayda sahib-bərid təyin olunurdu. Sahib-bərid ölkədə baş verən hadisələr barədə açıqdan–açığa məlumat toplayıb şahə xəbər çatdıran məmurlar rəisinə deyilirdi. Sahib-xəbərələr gizli işlədikləri halda, sahib-bəridlər açıq işləyirdilər[34, s.13].

Əsərdə o dövrdə mövcud olan bəzi məmur vəzifələrinin xüsusiyyətləri açıqlanır və onlara qarşı şah tərəfindən olan tələblər də geniş şərh olunur. "Siyasətnamə"də verilən bütün tövsiyələrin müvafiq rəvayətlərə, misallara istinad edildiyindən, onlar çox inandırıcı təsir bağışlayır.

XI əsrin ilk yüzilliyindən bu günə qədər nəinki Şərq aləmində, eləcə də bütün dünyada ən populyar əsərlərdən biri olan "Qabusnamə" əsərində də insanın, O cümlədən saray məmurlarının mənəvi–əxlaqi xüsusiyyətləri barədə çox faydalı fikirlər deyilmişdir[1].

İslamda qəbul edilmiş qaydalara görə demək olar ki, dövlət idarəciliyi ilə dövlət qulluğunun formalaşması prosesi, həmçinin vəzifəli şəxslərin keyfiyyətləri haqqında aparılan araşdırmalar böyük maraq oyadır.

Vəzifəli şəxsin qarşısında qoyulan mənəvi tələblərdən ən başlıcası, odur ki, o, nəfsini cilovlamağı bacarsın.

“İslamda vəzifəli şəxslərin iş rejimini, mükafatlandırılması və cəzalandırılması formaları" adlı fəsildə göstərilir ki, vəzifəli şəxs bütünlüklə özünü ona tapşırılan işə həsr etməyi bacarmalıdır. Eyni zamanda, vəzifəyə təyin edilən şəxsin saflığı da mühüm rol oynayır.

Əsərdə vəzifəli şəxslər "yaxşılığa çağıran və pislikdən çəkindirən şəxs" adlandırılır, onun bir sıra şərtlərə cavab verməli olduğu vacib sayılır. Birincisi, bu şəxs hakim, əmir və ya başqa məsul adam tərəfindən bu işi görməyə təklif və ya tapşırıq almalıdır. Gördüyü işi dərk etmək muxtar, yəni sərbəst olmalıdır. İkincisi, iman sahibi olmalıdır, yəni mömin olmalıdır. Üçüncüsü, bu işə qadir olmalıdır; bacarmasa, qüdrəti çatmasa bu iş onun üçün vacib olmur. Dördüncüsü, sözündə və işində düz olmalıdır, daha doğrusu, əmr etdiyi şeyləri özü də etməli, çəkindirdiyi şeylərdən özü də çəkinməlidir. Beşincisi, bu işi görməyə hakim tərəfindən izni olmalıdır.

Yuxarıda göstərdiyimiz kimi, dövlətin idarə olunması qaydaları haqqında orta əsrlər dövrünün əsərlərindən ən qiymətli kimi tanınan məşhur filosof-alim Nəsirəddin Tusinin "Əxlaqi-Nasiri" əsəridir. Əsərin yeddinci fəslə "Başqa fəzilətlərə nisbətən ədalətin daha şərəfli olması, onun xüsusiyyətləri və növləri haqqında" adlanır. Orada göstərilir ki, "Ədalət" sözünün mənası öz mənşəyi etibarlı ilə "bərabərlik" və "tarazlıq" sözü ilə bağlıdır. Nəsirəddin Tusi belə hesab edir ki, nizam-intizam olan işlərdə, hər yerdə ədalət özünü xüsusi bir şəkildə göstərər, əks təqdirdə qarmaqarışlıq və nizamsızlıq əmələ gələr[20, s.35].

N.Tusinin görüşünə əsasən, ədalət gücü ulu yaradanın fərdlərin təmsalında vəkildir. Ədalət gücü hakim mövqedə olanlara keçməyə və cəmiyyətdə müvazinət, tarazlıq, bərabərlik gətirməyə, heç kəs öz hüququnu qoruya bilməz. Əgər deyilənlərin əksi olarsa, intizam yaranar.

"Əxlaqi Nasiri" əsərində başçı ölkədəki nizam və intizamın qorunmasına səy göstərməli, əhalini qaydalara əsasən davranmağa çağırmalıdır. Bu səbəbdən başçı

həmin dövrün şərtlərinə, hökmünə ayaq uyduracaq qanunlarda zəruri dəyişiklik etmək səlahiyyəti olmalıdır. Dövlətin təkcə ədalətə vurğu qoyduğu halda uzun müddət həyat sürəcəyini qeyd edən müəllif, ədalətin ilk şərtini xalqın müxtəlif qrupları arasında ahənglik yaradılmasında görür. Onun fikrincə, vətəndaşların sağlığı dörd amil arasındakı mütənəsiblikdə mövcudluğu kimi, cəmiyyətdə də bu ahənglik dörd qrupun qarşılıqlı əlaqəsində yaranır.

Birinci qrup qələm əhli, ikinci qrup qılınç əhli, üçüncü müəmilə əhli, dördüncüsü isə ziraət (əkin-biçin) əhlidir. N.Tusiyə görə adları çəkilən dörd amilin arasındakı nisbət qorunmazsa, cəmiyyətdəki işlərin tarazlığı da pozulacaqdır.

İndi isə Azərbaycan ərazisində mühüm yer tutan Səfəvi dövlətinin dövlət idarəciliyinə nəzər salaq. Dövlətin ilkin mərhələsində I İsmayılın dövründə sadəliyi ilə seçilən mərkəzi idarəetmə aparatı sonralar xeyli mürəkkəbləşmişdi. Dövlətin başında şah dururdu, onun yanında məşvərətçi səslə dövlət aparatında yüksək mövqe tutan şəxslərdən və Azərbaycan tayfalarının ən nüfuzlu əmirlərindən ibarət Dövlət Şurası - Ali Məclis fəaliyyət göstərirdi. Şuranın tərkibi 12 nəfərdən ibarət idi. Səfəvi dövlətinin ərazisi iki hissəyə - divan vilayətlərinə və xassə vilayətlərinə, yəni müvafiq olaraq dövlət torpaqlarına və şah ailəsinin mülklərinə bölünürdü. Bu bölgüyə uyğun olaraq idarəcilik üçün iki xüsusi qurum divani-məmalik və divani-xassə mövcud idi. Bunlar Səfəvi dövlətinin əsas maliyyə müəssisələri sayılırdı. Onlar şah müvəkkilləri - vəzirlər tərəfindən idarə olunurdu. Bütün işlərə rəhbərlik edən şahın tamhüquqlu müavini vəkil idi və o, ierarxiya pilləsində şahdan sonra 2-ci şəxs olaraq görülürdü [14, s.4].

Mərkəzi aparatda münşi əl-məmalik-dövlət katibi, müəyyar əl-məmalik pul işinə rəhbərlik edən, möhürdar - şahın möhürünü saxlayan, miraxurbaşı mehtərlərin rəisi, mehmandarbaşı - xarici səfirlərin və qonaqların qəbuluna baxan rəis, süfrəçibaşı, halvaçibaşı, münəccimbaşı və s. vəzifə sahibləri çalışırdı.

Səfəvilər zamanı Azərbaycan torpaqları şah canişinləri, yəni bəylərbəyilərin idarə etdiyi vilayətlərə ayrılırdı. Bəylərbəyilər təkcə Azərbaycanın hərbi əyanlarınca seçilirdi və təyin olunurdu. Bu şəxslər öz məmurlarının əhalidən topladığı vergiləri

xəzinəyə ötürür, habelə müəyyən sayda hərbi qüvvə tuturdular. Daxili məsələlərin qaydaya qoyulmasında onlara çoxlu səlahiyyət verilirdi. Mərkəzi idarəçiliyə bənzəyən əyalət idarəçiliyi vardı. Bir çox bəylərbəyilər güc sahibi olub şahı təbliğ edirdilər. Qızılbaş əyanları bəylərbəyi, əmirül-üməra və hakim olmaqla - yüksək rütbəli məmurlar vilayətləri əsasən irsi qaydada idarə edirdilər.

XVII əsrin ikinci əlli illiyindən sonrakı dövr, əsasən dinc təkamül şəraiti ilə seçilirdi. Ölkə əvvəllər olduğu qaydada dörd böyük vilayətdən təşkil edilib şahın sərəncamına əsasən təyin edilən bəylərbəyilərin qərarları ilə idarə edilirdi. Qolləbəyi isə bəylərbəyliyə tabe olan bu vilayətlərin hakimləri idilər. Sultan tituluna sahib daha balaca inzibati vahidlərin hakimləri yerli hakimiyyət təşkilatlarını sərbəst qaydada formalaşıdırırdılar. Sultanlar qolləbəyilərinə tabe olmaqla yanaşı bəzi hallarda bəylərbəyinə də qulaq asmalı idilər. Ali hərbi-inzibati vəzifəyə sahib olmuşdur. Xan sultan ilə bəydənyuxarı mövqedə dururdu[34, s.78].

XVIII əsr Azərbaycan dövrünə və ictimai durumuna baxdıqda - bu dövrdə ölkənin müxtəlif xanlıqlara ayrıldığı, həmçinin bu xanlıqların da öz aralarında mütəmadi olaraq müharibələr keçirdiyi məlum olur. Xanlıqların idarəetmə sistemi keçmiş formalardan xüsusi olaraq fərqlənirdi. Tipik feodal dövlət olan Bakı xanlığında hakimiyyət irsi formada xanın varislərinə ötürülürdü. Bakı xanlığında digər xanlıqlarda olduğu şəkildə xanın yanında divan vardı.

Divanda ölkənin idarə olunması məsələləri tez-tez müzakirə olunurdu. Son söz xanın olsa da, divanın tərkibində olan bəylərin rəyləri də, habelə şəriət qaydaları və yerli adətlər nəzərə alınır. Azərbaycanın ərazi cəhətdən ən kiçik xanlığı olan Bakı xanlığının dövlət aparatı o qədər də böyük deyildi. Xanın yaxın köməkçisi baş vəzir idi. Töyçülərin və digər mükəlləfiyyətlərin yerinə yetirilməsinə nəzarət naiblərə, kəndxudulara və yüzbaşılara tapşırılırdı. Naiblər əsasən iri feodallardan təyin olunur, onlar yerlərdə məhkəmə işinə baxır, xan üçün döyüşçülər toplayır və qoşunlar üçün azuqə hazırlayırdılar. Maraqlıdır ki, çox vaxt Bakı xanı naib vəzifəsini özü yerinə yetirirdi. Kəndxudalar naibə, yüzbaşılar isə kəndxudaya tabe olurdular[33, s.56].

Bakı xanlığında bir şəhər olduğuna və şəhərin idarə olunması sadələşdirildiyinə görə xüsusi inzibati aparatın yaradılmasına ehtiyac yox idi. Bununla yanaşı, Bakı xanlığında qalabəyi, dərğa və başqa şəhər məmurları vəzifələri var idi. Qalabəyi qalanın komendantı olmaqla yanaşı şəhərin baş polisi vəzifəsini yerinə yetirirdi və bununla belə bütün şəhər ərazisində asayişin qorunmasına cavabdeh idi. Dərğalar bazar nəzarətçisi vəzifəsini yerinə yetirirdilər. Onlar şəhərdə və bazarda qayda-qanuna, məhsulların qiymətlərinə nəzarət edir, müxtəlif mübahisələri aradan qaldırırdılar. Bakının dörd məhəlləsinin hər birinin öz kəndxudası var idi. Naibə kömək edən bütün bu məmurlar divanın xeyrinə toplanmış vergidən haqq alırdılar.

Bakı xanlığında da, digər xanlıqlar kimi, məhkəmə sistemi üç instansiyadan – divan, şəriət və əsnaf məhkəmələrindən ibarət idi. Cinayət xarakterli və mülki işlərə daha çox şəriət məhkəmələrində baxılırdı. Divan məhkəməsi təkcə xana tabe idi və daha çox ağır cinayətlərə dair məsələlərə baxmaq üçün toplanırdı.

Ustabaşıya tabe olan əsnaf məhkəməsinin elə bir mövqeyi yox idi. Çox vaxt əsnaf məhkəmələrində məsələlərin baxılmasında ağsaqqallar da iştirak edirdilər. Lakin o zaman Bakıda olan səyyahların yazdıqlarına görə, müqəddəs qanunlar pozulur, rüşvətə yol verilirdi. Hər bir feodal dövlətində olduğu kimi, burada da başlıca olaraq varlılar müdafiə olunurdu.

XIX əsrin əvvəllərindən, Rusiyanın işğalı altına düşdükdən sonra Azərbaycanda dövlət idarəçiliyi və dövlət qulluğunun təkamülündə təmənilə yeni bir mərhələ başladı. Rusiya tərəfindən zəbt edilən xanlıqlar ilk vaxtlar əvvəlki idarəçilik sistemini saxlasalar da, tədricən idarəetmə funksiyalarını itirir və Rusiya generallarının tətbiq etdikləri komendant üsul–idarəsinə keçmək məcburiyyətinə düşürlər.

Şimali Azərbaycan da rus qoşunlarına müqavimət göstərmədiklərinə görə Qarabağ, Şəki və Şamaxı xanlıqlarında idarəetmə sistemi olduğu kimi saxlanılmış, Gəncə, Bakı, Quba xanlıqları isə müqavimət göstərdiklərinə görə bunlarda xan üsul idarəsi ləğv edilmişdi. Əvvəlcə Suşada "Müsəlman əyalətləri rəisliyi" yaradıldı. Bu idarəyə rus zabiti başçılıq edirdi. Xanlıqlar və sultanlıqlar əyalətlərə və dairələrə

çevrildi.6 əyalət – Bakı, Quba, Şəki, Şirvan, Qarabağ və Talış əyalətləri, 2 dairə Yelizavetpol və Çar-Balakən dairələri, 2 distansiya Qazax və Şəmsəddin distansiyaları təşkil edilmişdi.

Komendant idarə-üsuluna keçirilmiş bu ərazilərə Qafqazın baş komendantı rəhbərlik edirdi. Komendantlar mütləq hakim idilər. Onların yalnız ölüm hökmü verməyə hüquqları yox idi.

Həmin dövrdə əyalətlər mahallara bölünür, mahalların başında komendantların yerli bəylərdən təyin etdikləri mahal naibləri dururdular. Kəndləri isə kəndxudalar idarə edir, onların hər birinin yanında bir neçə onbaşı yasovul olurdu. Onlar dövlət xəzinəsindən maaş olaraq yığdıqları vergilərin bir qismini özlərinə götürürdülər. Bəzi əyalətlərdə komendantlar tərəfindən sədrlik edilən məhkəmələr yaradılmışdı. Onların iclasçıları bəylərdən seçilirdi, eyni zamanda, şəriət məhkəmələri də fəaliyyət göstərirdi. Bunlara qazilər başçılıq edirdi. Komendantlar və mahal naibləri onlara itaət etməyənlərə qarşı çox amansız rəftar edirdilər. 1840-cı ildə çar Ön Qafqazda inzibati islahatlar barəsində qanun verərək komendant idarə üsulunu ləğv etmiş, quberniyalar və onların nəzdində mahallar əvəzinə qəzalar yaradılmışdı. Ön Qafqaz mərkəzi şəhəri Tiflis olaraq görülən Gürcüstan – İmeretiya quberniyasına, həm də baş şəhəri Şamaxı olan Kaspi vilayətinə bölünmüşdü. Yelizavetpol-Balakən və Naxçıvan qəzalarından başqa Şimali Azərbaycan torpaqlarının hamısı Kaspi vilayətinin tərkibinə, Yelizavetpol - Balakən qəzaları isə Gürcüstan - İmeretiya quberniyasının daxilinə girmişdir. O zaman bütün azərbaycanlı məmurlar işdən kənarlaşdırılaraq rus məmurları ilə əvəz edilmişdilər. Məhkəmə sistemi də ümumrusiya qanunları əsasında fəaliyyətdə olmuş quberniya və qəza məhkəmələrinin ixtiyarına verilmişdi.

Sonrakı illərdə də Çar Rusiyası milli mənsubiyyəti nəzərə almadan bir sıra inzibati bölgü dəyişiklikləri aparmışdır. O zaman Qafqaz canişini təyin olunan M.Vorontsov da bu inzibati bölgüdə ciddi səhvlərə yol verildiyini etiraf edirdi. Sonradan yerli feodalların torpaq üzərində xüsusi mülkiyyət hüququnu təsdiq etmiş fərman qəbul edilmişdir.

Yerli əyanların, bəylərin və kəndxudaların müəyyən imtiyazları saxlansa da, bütövlükdə idarəçilik funksiyasını həyata keçirən rus hərbi rejimi idi. Yerli kadrlardan təyin edilmiş tərcüməçi və dilmancılar isə, əslində yerli əhalidən rüşvət yığılmasında vasitəçi rolunu oynayırdılar[33].

Məlum olduğu qədər, Rusiyada dövlət qulluğu hələ 1722–ci ildə I Pyotrun fərmanı ilə qəbul edilmiş “Qulluq dərəcələri cədvəli” əsasında formalaşmış və sonrakı dövrlərdə müəyyən dəyişikliklərlə onun bazası möhkəmlənmişdir. Rusiyada dövlət qulluğunun nizamlanması imperiyanın son günlərinədək məhz bu "Cədvəl" əsasında həyata keçirilirdi. XIX əsrin sonlarında güclənməkdə olan inqilabi hərəkətin təsiri imperiyanın süqutunu yaxınlaşdırırdı, 1905 və 1917-ci il burjua inqilabları imperiyanı çökdürdü, 1917-ci il oktyabr hadisələri Rusiya imperiyasını tamamilə yox etdi: bu böyük ərazidə tarixin anlaşılmayan hökmü ilə yeni quruluş yaradıldı - əvvəlcə Sovet Rusiyası, sonradan da SSRİ.

1917-ci ildə dövlət qulluğu haqqında çarın manifest və fərmanlarının hüquqi əsasını təşkil edən "Qulluq dərəcələri cədvəli" ləğv edildi. Bunun əvəzinə partiya mənsubiyyəti prinsiplərinə və kommunizm ideyalarına sədaqət prinsipi əsasında aşağıdan yuxarıya partiya, dövlət və ictimai təşkilatların bütün dərəcə və pillələrini əhatə edən kadrların seçilib yerləşdirilməsinin nomenklatur sistemi yarandı. Nazirlik və ya idarədə nomenklatur vəzifəyə hər hansı mütəxəssisi qəbul etmək üçün mütləq müvafiq partiya orqanının sanksiyası tələb olunurdu. Yuxarı dərəcəli məmurlar tamamilə partiya liderinin və onun ətrafının münasibətindən asılı idi. Dövlət aparatının təkcə aşağı pillələrinin məmurları deyil, əslində müəssisə və təşkilatların az-çox böyük rəhbərləri də çox ciddi partiya nəzarəti altında idi. SSRİ-də bütün dövlət qulluqçuları inzibati idarə heyəti sayılırdı[42, s.45]. Onları xalis idarəetmə işçilərindən fərqləndirmək cəhdi dövlət idarəetmə orqanı anlayışının mənasını tamamilə dəyişirdi. Hüquqşünasların fikrincə bu orqanların diapozonu olduqca geniş idi. Onlar hökumətdən tutmuş müəssisə və idarələrin müdiriyyətinə qədər hamını əhatə edirdi. Bu dövlət qulluğunun nədən ibarət olması və dövlət qulluqçusunun kimliyi sualını birmənalı cavab almağa imkan vermirdi. Dövlət qulluğunun təşəkkül

tapmış normativ bazası müxtəlif hüquqi istinad nöqtəsi olan və müxtəlif sahələrə məxsus olan aktlar kompleksindən ibarət idi, onların bəziləri bütün dövlət qulluqçularına, bəziləri isə daha çox konkret idarəetmə sahəsində məşğul olan ayrı-ayrı qruplara şamil edilirdi.

Azərbaycan SSRİ tərkibində olduğundan təbii ki, bütün bunlar hər yerdə olduğu kimi Azərbaycanın dövlət idarəçiliyi sistemi, həm də dövlət qulluğunda tətbiq edilirdi.

Azərbaycanın sovet dövründəki dövlət idarəçiliyinə qısa tarixi baxış keçirdikdə bir sıra acınacaqlı faktlar üzə çıxır. Belə ki, 1923-1932-ci illərdə Azərbaycan Kommunal Partiyasının rəhbərliyində heç vaxt birinci şəxsin milliyyətcə azərbaycanlı olmaması və Kirov kimi adamların respublikaya rəhbərlik etməsi nəticəsində milli kadrların hər vasitə ilə sıxışdırılması daim özünü biruzə verirdi.

Dövlət idarəçiliyində, xüsusilə də güc strukturlarında ermənilərin yerləşdirilməsi prosesi dəstəklənirdi. Statistik məlumatlara görə 1930-cu illərin ortalarında Azərbaycanın 51 rayonunun 38-ində daxili işlər şöbələrinin rəisləri erməni idi. Ümumiyyətlə sovet dövründə Azərbaycanda kadr siyasəti “beynəlmiləçilik” devizi altında milli kadrların sıxışdırılması ilə həyata keçirilmişdir[33, s.69].

II FƏSİL. DÖVLƏT QULLUĞUNUN FORMALAŞMASI MEXANİZMİ

2.1. İnkişaf etmiş ölkələrdə dövlət qulluğunun formalaşması xüsusiyyətləri

Dövlət qulluğunun tarixi eramızdan əvvəllərə gedib çıxır. Tarixi qaynaqlara görə ilk dövlət qulluğu institutu qədim Çində meydana gəlmişdir. Bundan başqa Qədim Yunanıstanda, Roma şəhər dövlətlərində və şərq ölkələrində dövlət qulluğunun formalaşması haqqında məlumat vardır. Lakin qədim dövrlərdə “dövlət qulluğu” anlayışı olmamışdır. “Dövlət qulluğu” kəliməsinin tarixi son orta əsrlərə təsadüf edir[36, s.15].

İnkişaf etmiş xarici ölkələrin qanunvericiliyində və hüquqi ədəbiyyatda dövlət qulluğu anlayışına tərif verilməmiş və dövlət qulluğu geniş aspektdə baxılır, yəni dövlət orqanlarında, təşkilat, idarə və müəssisələrində çalışanlar bu tərkibə daxil edilir. İnkişaf etmiş ölkələrin sistemində dövlət qulluğu anlayışını xarakterizə edən aşağıdakı əlamətləri göstərmək olar:

a) qulluq əksər halda dövlət büdcəsindən maliyyə vəsaiti alan ictimai-əhəmiyyətli fəaliyyət növü hesab edilir; bu həm dövlət orqanlarının funksiyasını göstərməsi kimi, həm də dövlət müəssisələrində, təşkilatlarında və idarələrin işi ola bilər;

b) çağdaş, demokratik, hüquqi və sosial dövlətin mürəkkəbliyi göstərir ki, onun strukturu çox müxtəlif funksiyaların - səhiyyədən, təhsildən tutmuş, müdafiə və cinayətkarlıqla mübarizəyə qədər yerinə yetirməli olur və onların fəaliyyətində vətəndaşlara və onların qurumlarına xidmət göstərməkdə böyük yer tutur;

c) çox ölkədə dövlət aparatının quruluşunun spesifikasiyasını əks etdirən iyerarxik xarakterlə fərqlənir: “aşağıda” muzzdlu əmək şəraitində yerinə yetirilən çoxlu fəaliyyət növləri; “ortada” və “yuxarıda” dövlət vəzifələrinin böyük həcmli peşəkar fəaliyyəti ilə məşğul olan məmurluğun avtoritar təbəqəsi möhkəmlənir və fəaliyyət göstərir;

ç) bütün ölkələrdə dövlətin və cəmiyyətin qarşılıqlı əlaqəsinin möhkəmlən-

məsinə, dövlət aparatının təkmilləşməsinə, idarəetmə personalının hazırlığının və fəaliyyətinin effektivliyini yaxşılaşdırmaq üçün fasiləsiz inzibati islahatlar gedir, bu məqsədlərlə istifadə olunan innovasiyalardan biri menecerizmdir, özəl sahibkarlığın, bazar münasibətlərinin prinsip və meyarlarının təcrübəsi və texnologiyasını dövlət fəaliyyətində tətbiqidir[36, s.25].

Dünya ölkələri təcrübəsində dövlət qulluğunda həyata keçirilmiş islahatları tədqiq edərkən özünəməxsus xüsusiyyətləri ilə fərqlənən ABŞ, Böyük Britaniya, və İspaniya dövlət qulluğu üzrə təcrübəsinə nəzər salınacaq.

Amerika Birləşmiş Ştatları.

İlk Amerika prezidentləri dövründə dövlət aparatının yaradılması məsələsinə o qədər də ciddi yanaşılmırdı. Corc Vaşinqton öz sərəncamlarını diktə etmək üçün departament rəhbərlərindən istifadə edirdi[33, s. 39].

ABŞ-da məmurlar yuxarıdan qoyulmurdu, ştatların muxtariyyətini təmin etməklə yerli əhali tərəfindən seçilirdi. Hazırda Amerika bürokratiyasına XIX əsrə nisbətən mərkəzləşmə artıb, lakin bu gündə daha desentralizasiya edilmiş ölkə sayılır.

ABŞ-da dövlət qulluğunun təşəkkül tarixi uzun bir yol keçmişdir. ABŞ-da dövlət qulluğunun tarixini aşağıdakı dövrlərə bölünür[33, s.42]:

1. “Patronaj” sistemi
2. “Qalibə qənimət”
3. “Nailiyyətlər sistemi”
4. “Meri sistemi”

ABŞ-ın ilk prezidenti C.Vaşinqton dövlətin departamenti vasitəsilə rəhbərlik etmiş, yüksək dövlət vəzifələrinə “aristokratiya” tərkibindən yaxın ətrafından ona sadıq və loyallıq olan şəxsləri təyin etmək prezidenti yaratmışdır. Beləliklə praktikada istifadə olunan patronaj sisteminin əsasını qoymuşdur. Patronaj latın dilindən tərcümədə patron-himayə edən mənasını daşıyır. Patronaj sistemi bu və ya başqa modifikasiyada bütün dünya ölkələrində siyasi vəzifəli şəxslərin təyinatında tətbiq edilir.

ABŞ dövlətçiliyinin əsasını qoyanlar hesab edirdilər ki, cəmiyyətin taleyi idarə

edənlərin şəxsi keyfiyyətlərindən asılı olmamalıdır, çünki "insanlar heç də mələk deyillər". Bunu nəzərə alaraq onları idarəetməyə "təbii aristokratiyanın" cəlb olunmasına üstünlük verirdilər. Cəmiyyətdə mövcud olan ziddiyyətlərin aradan qaldırılması yollarını onlar bir tərəfdən hakimiyyətdən sui-istifadə hallarını məhdudlaşdıran "əksliklər" sisteminin işə salınmasında, digər tərəfdən isə mənəvi dəyərlərə xüsusi əhəmiyyət verməklə ictimai mənafeyə qulluq etməyi hər şeydən üstün tutan şəxslərin rəhbər vəzifələrə təyin edilməsində görürdülər. Məmurlar tərəfindən etik normalara riayət olunması hələ o dövrdən ABŞ dövlətinin daim diqqət mərkəzində olmuşdur.

Amerika dövlətinin yarandığı ilk illərdən XIX əsrin əvvəllərində də ölkədə məmurluq funksiyasını həyata keçirənlərin sayının ardıcıl olaraq artmasına baxmayaraq, dövlət qulluğu sistemli şəkildə formalaşmamışdır. Qeyd edildiyi kimi, vəzifələrə "təbii aristokratiya" sıralarından seçilən şəxslər təyin olunurdu; onlar üçün başlıca şərt təhsilli olmaq və "cəmiyyətə xidmət" prinsipini şəxsi maraqlardan üstün tutmaq idi. Dövlət vəzifəsində çalışmaq bir çox hallarda ömürlük, bəzən də irsi xarakter daşıyırdı.

XIX əsrin ilk dövründə dövlət vəzifələrinə namizədlərin siyasi xidmətlərinə görə təyin olunması praktikası tətbiq edilməyə başlanmışdır[31, s.22].

ABŞ dövlət qulluğunda 1829-cu ildə Endryu Ceksonun ölkə prezidenti seçilməsi ilə ciddi dəyişikliklər baş verdi. Onun hakimiyyəti dövründə dövlət qulluğuna "Victor's spoils system", yəni "qənimət qalib gələnindir" adlanan prinsip tətbiq edildi. Bu prinsipin mahiyyəti, əsasən, bütün inzibati vəzifələrin prezident seçki kampaniyasında qalib gəlmiş partiyanın nümayəndələri, bir sözlə seçkilər zamanı fəallıq və faydalı xidmətlər göstərmiş dostlar və tanışlar arasında bölünməsi nəzərdə tutulmuşdur. Bununla belə, əvvəlki hakimiyyət tərəfindən təyin olunmuş məmurların böyük əksəriyyəti qısa müddət ərzində vəzifədən azad edildi, federal vəzifələr isə prezidentin ən yaxın əməkdaşları arasında paylandı. Peşəkarlıq amili "sədaqətçilik" amili ilə əvəz edildi. Bəzi Amerika tarixçiləri rəqəmlərə gəldikdə ehtiyat etməyi üstün tuturlar və vəzifədən azad edilənlərin sayının cəmi 20 faiz

olduğunu göstərirlər ki, bunların da yarısının Ceksonun prezidentliyinin ilk bir il yarımına düşdüyünü bəyan edirlər.

XIX əsrdə ölkələrin sənaye və sosial inkişafının ümumi qanunauyğunluqları ciddi dəyişikliklər tələb edirdi və tədricən ABŞ-da "normal", bəzi aspektlərdə isə qabaqcıl bürokratiya formalaşdı. Dövlət qulluğunda müsbətə doğru əhəmiyyətli dəyişikliklər 1883-cü ildə "Mülki qulluq haqqında qanun" adını almış "Pendlton" qanununun qəbul edilməsi ilə başladı. Bu qanun İngiltərənin ardınca dövlət qulluqçularının test imtahanlarından keçirilməsini, ölkədə vahid vəzifə və məvacib sisteminin tətbiq edilməsini nəzərdə tuturdu[29, s.53].

Hesab edilir ki, Pendlton qanunu ölkədə müasir dövlət qulluğunun başlanğıcını ifadə edir. Eyni zamanda bu qanun o dövrdə Amerika idarəçiliyində güclü kök salmış "qənimət" sisteminə əhəmiyyətli dərəcədə zərbə endirdi. "Pendlton" qanununun qəbul edilməsi ilə Amerika dövlət qulluğunda "merit sistemi", yəni "nailiyyətlər sistemi"-nin tətbiq edilməsinə başlandı.

XX əsrdə ABŞ-ın dövlət qulluğu, vacib və mühüm tələblərdən irəli gəlmiş islahatların tətbiqi ilə daimi olaraq təkmilləşməyə doğru tərəqqi etmişdi. Həmin dövrdə bəzi yeni qanunlar qəbul edilmiş və tətbiq olmuşdu. Beləki, dövlət qulluqçularının siyasi sahədə fəaliyyətini birbaşa olaraq məhdudlaşdıracaq aktlar 1939-cu il Konqress tərəfindən qəbuldan keçən Hetç qanunu oldu. Həmin qanun dövlət qulluqçularına təbliğat və müxtəlif yardımların yığılması vasitəsilə istənilən şəkildə seçki kampaniyasında iştirak etməyi, həmçinin xidməti vəzifədən hər hansı siyasi partiyanın xeyrinə çalışmağı qadağan etdi. Qanunun qəbul olunmasında bilavasitə stimül kimi prezident F.Ruzvelt tərəfindən "yeni kurs" çərçivəsində həyata keçirilən federal icra hakimiyyətinin səlahiyyətlərinin genişləndirilməsi üzrə tədbirlər oldu. Lakin geniş tarixi kontekstdə qanun Ceksonun "qənimət" sisteminin mənfi nəticələrinin aradan qaldırılmasına yönəldilən "Pendlton" qanununun bir növ davamı idi. Hetç qanunu məmurlara hökumət kanalları vasitəsilə seçicilərin səsələrinə təsir etməkdə qadağalar qoymaqla yanaşı korrupsiyaya qarşı nəzarətin gücləndirilməsini də əks etdirdi. Bununla belə, qanunun qəbul olduğu dövrdən sonra, o, bir neçə on

illikdə tənqid atəşinə məruz qalmışdır. Qanuna qarşı məmurların mülki hüquqlarının məhdudlaşdırılmasına etiraz aktı kimi ABŞ Ali Məhkəməsində iki dəfə iddia qaldırılmışdır. Hətta 1966-cı ildə məsələyə aydınlıq gətirmək üçün Konqresin xüsusi komissiyası yaradıldı. Araşdırmalardan sonra Komissiya belə nəticə əldə etdi ki, qanun demokratik cəmiyyətdə mövcud olan ziddiyyətin iki tərəfini barışdırmağa çalışır, digər tərəfdən cəmiyyətə normal həyat üçün mülki xidmətin olması zəruridir və burada daimi əsasda siyasi favorizm prinsiplərinə əsaslanan deyil, peşəkar keyfiyyətlərinə görə seçilmiş insanlar çalışır.

Çağdaş dövrdə ABŞ-ın dövlət qulluğuna qəbulu şərtləndirən “Merit sistemi” tətbiq edilir. Bu sistem əksər demokratik ölkələrdə etalon kimi qəbul edilməkdədir. Bu sistemin əsas prinsiplərinə aşağıdakılar aiddir [53, s.45]:

- Qulluğa qəbulda hər bir iddiaçı üçün bərabər hüquqların olması, siyasi baxışlarından, cinsindən, yaşından, ailə statusundan, əlilliyindən, dini etiqadı və s. asılı olmayaraq onların özəl həyatına və konstitusiya hüquqlarına tam hörmətlə eyni münasibət göstərməli;
- Kadrların qəbulu və irəli çəkilməsi cəmiyyətin bütün təbəqələrində namizədlərin yalnız qabiliyyəti, biliyi və bacarığı əsasında rəqabətdə bərabər imkanlar verilməklə vicdanla və açıq şəkildə aparılmalı;
- Dövlət qulluğunda yaxşı iş üçün stimül özəl sektorda əmək haqqına bərabər nisbəti təmin etməklə bərabər əməyə bərabər əmək haqqı vermək;
- Bütün qulluqçular ictimai işlərə və həmrəylik hisslərinə maraq yüksək tələblərə cavab verməli;
- Federal əmək ehtiyatlarından effektiv istifadə etməli;
- Qulluqçu öz işini yüksək səviyyədə yerinə yetirməli, keyfiyyətin aşağı düşməsinə imkan verməməli;
- Qulluqçular effektiv təhsillə və stajirovka ilə təmin edilməli;
- Qulluqçular özbaşınalıqdan, şəxsi favoritizmdən və ya siyasi xarakterli məcburetmədən müdafiə olunmalı.

Bu sistemdə göründüyü kimi müsabiqə ön plana keçilir. Hazırda ABŞ-da siyasi elita üçün patronaj, peşəkar, səriştəli dövlət qulluğu üçün müsabiqə üsulu tətbiq edilir.

Böyük Britaniya. Adətən "ictimai" (publik) və ya "dövlət" (state) qulluğu anlayışlarından istifadə edən digər ölkələrdən fərqli olaraq, İngiltərədə "mülki xidmət" (civil service) termini işlənir[33, s.23]. Bunun tarixi kökləri var: ingilis hüququnda məmurların "hakimiyyətin mülki xidmətçisi" kimi tanınması qəbul edilmişdir.

Böyük Britaniya dövlət qulluğunun təkamülünün ən başlıca fərqləndirici xüsusiyyəti ondan təşkil olunmuşdur ki, bu ölkədə uzun illər ərzində sistemli şəkildə, müəyyən qanun və qaydalarla tənzimlənən dövlət qulluğu sistemi olmayıb. Hələ XVII əsrdən nazirliklərin mövcud olmasına baxmayaraq, vahid mərkəzləşmiş inzibati sistemin olmadığından vəzifəyə keçmə "patronaj" sistemi, yəni şəxsi himayədarlıq əsasında həyata keçirilirməkdədir. Vəzifələr kral patentlərinə malik olan insanların şəxsi mülkiyyəti hesab olunur və satılır, bağışlanır, hətta irsən də ötürülürdü[41, s.44].

Lakin məmurlar tərəfindən sui-istifadə və bənzəri hallara demək olar ki, yol verilmirdi. Bu hal bəzi səbəblərlə izah edilir:

- məmurların səlahiyyətlərinin məhdudlaşdırılması;
- onların əksəriyyətinin aristokrat ailələrinə mənsub olmasından varlı təbəqəni təmsil etmələri;
- yüksək təhsilli olmaları ilə yanaşı, eyni zamanda vəzifəyə görə ödənişlərin verilməməsi və səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsinin "premiyalı" (qeyri-mütəmadi) xarakter daşması.

Beləliklə, dövlət qulluğu müəyyən formada kral hakimiyyətinin və cəmiyyətin etibarını doğruldan "istedadlı şəxslər" tərəfindən həyata keçirilirdi.

İngilis tədqiqatçılarının fikrincə Britaniya dövlət qulluğunda institutun inkişafına aşağıdakı 4 "müəyyənedici aspekt" təkan vermişdir:

- Nortkot-Trevelyan Məruzəsi (1854-cü il);

- 1960-ci illərdə keçirilmiş islahatlar (Fulton Məruzəsi);
- 1980-ci illərdə başlanmış islahatlar (Tetçer hökumətinin Proqramını);
- Siyasi müşavirlərin artması dövrü[33, s.28]

XIX əsrin ortaları dövlət qulluğu üzrə islahatların keçirilməsi ilə peşəkar məmurların hazırlanması və idarəçiliyə cəlb olunması dövrü oldu. Bu cəmiyyətin obyektiv tələblərindən irəli gəlirdi. İslahatlar 1854-cü ildə İngiltərə parlamentinə təqdim olunan Nortkot-Trevelyan məruzəsi ilə başlandı. Staford Nortkot o dövrdə baş nazir idi, Çarlz Edvard Trevelyan isə təqdim olunmuş məruzədə məhşur Ost-Hind kampaniyasının zəngin inzibatchılıq təcrübəsindən istifadə etmişdi. Məruzədə əsas diqqət insanların peşəkar keyfiyyətlərinə əsaslanan yüksək ixtisaslaşmış dövlət qulluğunun yaradılması zəruriliyinə yönəlmişdir.

Bununla belə "patronaj" sisteminin ləğv edilməsi, onun mərkəzi imtahan komissiyasının nəzarəti altında keçirilən açıq müsabiqə imtahanları ilə əvəz edilməyi tövsiyə olunurdu.

Müəlliflər bütün dövlət qulluqçularını iki hissəyə - inzibati və texniki siniflərə bölməsini təklif edirdilər. Vəzifə irəliləyişində namizədlərin iş stajına yox, daha çox onların şəxsi keyfiyyətlərinə, peşə hazırlığına üstünlük verilməsi tövsiyə olunurdu. Eyni zamanda da, dövlət qulluğuna namizədlərin seçilməsində ümumi, humanitar təhsilə üstünlük verilməsi təklif olunurdu.

Məruzənin tövsiyələrinin tətbiqi təxminən 15 il çəkdi. Açıq müsabiqə imtahanları prinsipi xüsusi müqavimətə rast gəldi. Dövlət qulluğunda müsabiqə imtahanlarının tətbiqi ancaq 1870-ci ildə mümkün oldu. Bununla yanaşı, məruzənin ilkin layihəsi bir sıra dəyişikliklərə məruz qaldı: beləki, dövlət qulluqçuları iki yox, üç sinifə bölündü - inzibatchılar, icraçılar və klerklərə.

Fulton hesabatında üç əsas təklif verilirdi:

1. Daxili Dövlət Qulluğunda yuxarıdan aşağıya istiqamətlənmiş vahid təsnifat strukturunun yaradılmasından ibarət idi. Vahid təsnifat yalnız qulluğun ən yüksək vəzifələrinə tətbiq olunurdu. Digər vəzifələr üzrə siniflər ləğv olunaraq, ya da birləşdirilərək (bu, İnzibati - İcraçı - Qulluqçu strukturunun əvvəlcədən

müəyyənləşdirilməsi idi) qruplar adlandırılırdı. Bu, terminlərdə edilən sadə dəyişiklik idi.

2. Fulton hesabatının ikinci əsas təklifi Dövlət qulluğu Kollecinin yaradılması idi. Bu, mövcud olan treyninq mərkəzinin genişləndirilməsi və adının dəyişdirilməsi yoluyla həyata keçirildi.

3. Üçüncü əsas təklif daxili Dövlət Qulluğunun mərkəzi idarəetmə rolunun Dövlət Qulluğu Departamentinə verilməsi və beləliklə Xəzinədarlıqdan ayrılması idi. Bu təklif də həyata keçirildi. İşçi heyəti təxminən dəyişməz qaldı və Xəzinədarlıq mühüm dövlət xərclərinə nəzarəti saxladı.

Tetçerin dövlət qulluqçusunun mahiyyəti baxımından yeni, fərqli bir növ olan, öz işgüzarlıq xüsusiyyətlərinə əsasən müəyyən miqdarda biznesmenə oxşar xüsusiyyət və xarakteri formalaşdırmağa çalışdı. Lakin bu da yüzilliklər ərzində formalaşan inzibati sistemə əhəmiyyətli dəyişikliklər gətirmədi. Ona görə də 1985-ci ildən sonrakı dövrdə problemə yanaşma köklü surətdə dəyişildi. Fəaliyyətin bazis növü baxımından qeyri-bazar xarakterli olan dövlət aparatına bazar modelini tətbiq etməyin mümkünsüzlüyünü dərk edən Tetçer hökuməti dövlət qulluğu fəaliyyətinin xarakterini və strukturunun nisbətən bazar prinsipləri istiqamətində dəyişdirilməsinə səy göstərdi. Qısa olaraq, "Növbəti addımlar" adlı bu proqram, Tetçerin yenidən (üçüncü dəfə) baş nazir seçildiyi dövrün başlanğıcında (1988-ci ildə) start verilmişdir. Onun əsas məqsəd və hədəfi dövlət qulluğu üzrə təcrübəsinə yeni menecerizmin, yəni bazarın mexanizmlərinin, təşviqlərinin tətbiq edilməsiydi. Tetçer rəhbərliyi tərəfindən aşağıda göstərilən tədbirlər reallaşmışdı [32].

1. Bütün dövlət strukturlarının 2 kateqoriyaya - siyasətin formalaşma mərkəzlərinə və bu mərkəzlərdə qərarların icrasını aparan ərazi, region xidmətlərinə bölünməsidir;

2. Qərarları reallaşdıran xidmətlərin yarım bağlı agentliklərə, hətta bunların özəlləşdirilməsi vasitəsilə çevrilməsidir;

3. Əvvəllər dövlət qulluqçularının hamısına aid edilən tək bir tarif cədvəlinə uyğun olaraq verilmiş pensiyaların, əmək haqlarının, digər ödənişlərin bu

siyasətin formalaşması mərkəzlərinin, bəzi özəlləşdirilməmiş agentliyin işçilərinə aid edilməsi[33, s.45].

Beləliklə dövlət qulluğunun əvvəlki vahid sistemi dağıldı. Onun tərkibində bilavasitə nazirlərlə və katiblərlə işləyən nümayəndələri, habelə bütün digər xidmətlər üçün bir növ işlərin sifarişçisinə çevrilən əsas sərəncamverici departamentlər yaradıldı. Həmin departamentlər yarım hökumət təşkilatları statusuna malik oldular ki, onlarda "kuanqo" adlanırlar. Bu təşkilatların hüquqi statusu ictimai korporasiyalar kimi hələ 70- ci illərdə müəyyən olunmuşdu, lakin bu formanın bazar iqtisadiyyatına uyğun potensialı yalnız "Növbəti addımlar" proqramı çərçivəsində tam həyata keçirildi.

İspaniya. Dünyada çoxpilləli idarəetmə sisteminə ən yaxşı örnəklərdən biri olan İspaniyanın ərazi əsaslı dövlət idarəçiliyinin üç pillədən - milli, regional və yerli səviyyələrdən ibarət olduğu və hər bir səviyyənin hüquqi statusunun fərqli olduğu bildirildi. Milli səviyyədə dövlət idarəçiliyi bütün ölkə daxilində fəaliyyəti, regional səviyyə isə 17 muxtar birlikdən ibarət olub muxtar birliyin ərazisində idarəçiliyi əhatə edir. Yerli idarəetmə isə öz növbəsində iki hissəyə, 50 əyalətə və 8116 bələdiyyəyə ayrılır.

İspaniyada dövlət qulluğunda çalışanların 51%-i avtonom bölgələrdə, 22 %-i yerli, 21%-i mərkəzi, 6%-i universitetlərdə çalışır. Avtonom bölgədə işləyənlərin sayının çox olmasının səbəbi səhiyyə və təhsil işçilərinin bu kateqoriyaya daxil olması ilə bağlıdır. Son 45 ildə dövlət qulluqçularının sayı artıb. Buna axmaaraq maliyyə böhranı səbəbi ilə dövlət qulluqçularının sayı azalıb, daha sonradan bu meyil stabilləşib. Gələcək orta dövrdə bu sayın azalması gözlənilir[51].

İspaniyada dövlət işçilərinin növləri.

1. Birinci növ işçilər işə qəbul olduqdan sonra ancaq dövlət qulluğuyla məşğul olurlar, heç vaxt işini, həmçinin dövlət qulluğu statusunu itirmirlər. Bu hal dövlət qulluqçularını pensiya yaşına yetişməsinə qədərki dövrü əhatə etməkdədir. Yəni İspaniyada xüsusi bir hal olmadıqda – cinayət, korrupsiya və s. kimi hallar baş vermədikdə heç kəs işini itirmir.

2. Əmək müqaviləsi üzrə işləyənlər. Onlar özəl sektorda işləyənlər kimi işini itirə bilər.

3. Xüsusi kateqoriya işçilər. Bunlar hökumət tərəfindən təyin olunanlardır, məsələn nazirlər və s.

İspaniyada dövlət qulluğunda qəbul imtahanla olur. Burada prioritet bilikdir. Ancaq digər keyfiyyətlər də ölçülməyə çalışılır.

Dövlət qulluqçusunun karyera irəliləməsində isə əvvəlki xidmətlər qiymətləndirilir. Bu halda imtahan, konkurs yoxdur. İşçinin təcrübəsinə, diplom və sertifikatlarına əsasən qiymətləndirilmə aparılır. Qiymətləndirmə zamanı aşağıda göstərilən hallara diqqət edilir:

- bütün namizədlərə bərabərlik təmin edilir. Eyni şərait yaradılır.
- qarantiya yaradılmağa çalışılır.
- işə qəbulda ləyaqətə önəm verilir.
- “ən yaxşı” seçilir.

Seçimlərdə neqativ hallara yol verməmək və ən layiqliləri seçmək üçün beynəlxalq təcrübəni öyrənir. AB ölkələrinin təcrübəsində keyfiyyət əsasdır, bilik yox. İspaniya da buna çalışılır və bu sahədə proqramlar hazırlanır.

Dövlət idarçılıyında məşğulluğun ümumi prinsipləri 12 aprel 2007-ci il tarixli 7 nömrəli “Dövlət İşçiləri” qanununa əsasən verilir. Bu qanununa əsasən dövlət qulluqçuları korpuslara, vahidlərə (scales), ixtisaslara, lazım olduğu təqdirdə isə seçmə prosesini və funksiyaları icra etməyə kömək edəcək ümumi bacarıqlar ilə bilikləri sistemləşdirən digər qruplara ayrıla bilər. Mövcud sistemdə A, B, C, E olmaqla dörd qrup vardır. A1 və A2 alt qruplara ayrılan birinci qrupda universitet dərəcəsi, B qrupunda yüksək texniki dərəcə, C qrupunda məktəb səviyyəsi, E qrupunda işləyəcək işçilər üçün isə heç bir dərəcə tələb olunmur və məhdudiyyət qoyulmur[51].

Eyni zamanda dövlət qulluqçuları ixtisaslarına görə 30 səviyyəyə ayrılır. A1 qrupunda olan işçilər 22-30, A2 qrupundakılar 18-26, C1 qrupundakılar 14-22, C2

qrupundakılar 12-18, E qrupundakılar isə 10-14 səviyyələrinə sahib ola bilirlər. İşçilərə verilən əmək haqqının verilməsi müəyyənləşdirilən səviyyəyə görə dəyişilir.

Bir korpusa daxil olan işçi korpus içində bütün işləri görə bilir. İşə qəbul zamanı fəaliyyətə müəyyən bir işlə başlayır. Korpus içində başqa işə müraciət edir. Korpus içində təhsil səviyyəsinə görə işlər ayrılır. Məsələn, A1 universitet, C2 ümumi texniki işlər. Hər səviyyə peşələr üzrə yenidən ayrılır. Bura arxitektorlar misal göstərilə bilər.

Dövlət sektorunda işə qəbul yalnız qanun ilə yaradılan şərtlərdə və prosedura keçirilə bilər. İspaniyada dövlət sektoruna seçim qaydaları üç formada: imtahan, qiymətləndirmə və qiymətləndirmə-imtahan şəklində təşkil olunur. İlk forma olan imtahan, dövlət qulluğuna daxil olmağın normal qaydasıdır. Bu zaman namizədin bacarıq və qabiliyyətini ölçən bir və ya bir neçə test tətbiq edilir. Qiymətləndirmə proseduru isə dövlət xidmətinə qəbul zamanı müstəsna hallarda tətbiq edilir. Spesifik vəzifələri tutacaq namizədlərin nailiyyətləri qiymətləndirilir. Qiymətləndirmə-imtahan proseduru isə ilk iki formanın birləşməsi olub namizədlərin nailiyyət və bacarıqlarının birlikdə ölçülməsini tələb edən sistemdir.

Karyera daxilində yüksəlmənin iki yolu var. İlk, konkursla keçirilir. Xidmətə görə, staja və sahib olduğu təlim sertifikatlarına əsasən qiymətləndirilmə edilir. Bu metod obyektivdir. Buna baxmayaraq bu metodda işçini istifadə etmə rentabelliği ölçülmür. İkinci yol isə təyinatdır. Bu obyektiv deyil. Ən üst orqan seçir. Nəyə əsasən işçini seçdiyi məlum deyil.

Bütün dövlət bölmələrinə xidmət əsas funksiyasıdır. Kadrlarla iş bütün səviyyədə həyata keçir. Praktika isə dövlət qulluğu üzrə təkliflər edir. Konkret vəzifə üçün işçi seçmir. Yəni korpuslara uyğun işçiləri ümumi seçir, daha sonradan vakant yerlərə göndərir.

Dövlət xidməti ilə bağlı tədqiqatlar göstərib ki, insanların dövlət qulluğunda işləmək istəmələrinin əsas səbəbi dövlət işinin onlara verdiyi güvənlə bağlıdır. Digər tərəfdən dövlət qulluğunda fəaliyyət zamanı xüsusi müvəffəqiyyət tələb olunmur.

Dövlət qulluğunda rentabelliyn ölçülməsi isə ilk olaraq “zaman” anlayışı ilə bağlıdır.Yəni bir işi neçə saata görməsi ilə ölçülür.İkinci olaraq, bəzi sahələrdə məqsədlər oyulur və işçinin bu məqsədə çatıb çatmamağı qiymətləndirilir.Ümumiyyətlə bu sahədə ümumi proqram yoxdur.Hər sahə özü qiymətləndirmə metoduna sahibdir. Əmək haqqı ödənişlərində rentabelliyyə nəzərən alınır, amma çox az alınır[51].

Böhranla bağlı olaraq İspaniyada dövlət qulluğunda işçi sayı azalıb.Bu azalma pensiyaya çıxanların yerinə yeni işçilərin işə alınmaması nəticəsində olub.Pensiyaya çıxanların gördükləri vəzifələr digər işçilər arasında paylaşılib.Bu zaman dəqiq müəyyənləşdirilmişdir ki, hər dövlət qulluqçusu nə üçün lazımdır.Ehtiyac olunan vəzifələrə yeni işçilər alınmışdır.

Dövlət qulluqçularının yüksəlməsi bu səviyyələr üzrə olur.Alınan əmək haqqı səviyyələrə və təhsilə görə dəyişir. Çünki səviyyələr artdıqca işçinin iş yükü də artır. Maaşlar eyni zamanda iş şəraitindən asılı olaraq da dəyişə bilər.

Müstəqil seçimi bildiren siyasi işə qəbul zamanı proses belədir: elan verilir,uyğun olanlar müraciət edir,son müraciət günü və saati yazılır,qiymətləndirmə aparılır,nəticələr elan edilir.

Bəzi tədqiqatçılara görə bu obyektiv deyil.Çünki seçim zamanı müraciət edənlərin keyfiyyətindən çox “seçənin” şəxsi istəyi rol oynayır.

İspaniyada dövlət qulluğu sərt bir sistemdir.Burda daha çox diqqət işdə oturmağa verilir, keyfiyyətə yox. Distant iş yoxdur. İş görməsə belə dövlət müəssisəsində oturmalıdır.

Mərkəzi idarəetmə səviyyəsində işləyən işçilər digər səviyyələrə transfer ola bilməz. Sadəcə milli səviyyədə nazirliklərarası işlərini dəyişə bilərlər.

2.2. Azərbaycanda dövlət qulluğunun formalaşma mexanizmi və onun müasir vəziyyəti

Dövlət qulluğu, dövlət və dövlət-hüquq təzahürləri ilə üzvi bağlıdır və dövlət aparatının fəaliyyətində vacib və xüsusi rol oynamaqdadır. Dövlət və dövlət aparatına hansı aspektdən götürsək, o bizi dövlət qulluğuna gətirir, onunla əlaqələndirilir, funksiya göstərməsində əks asılılığı formalaşdırır. Dövlət aparatında dövlət qulluğunun, dövlət qulluqçusu olmadan cansız struktur və sxemdir. Dövlət qulluğunun təşkili üzrə dövlət orqanlarının aparatında vəzifələr komplektləşdirilir, dövlət idarəetmə mexanizmi işə düşür, dövlət aparatı statik vəziyyətdən dinamik vəziyyətə keçir[25, s.46].

Azərbaycan suverenlik qazandıqdan sonra keçmiş ittifaq respublikalarında olan kimi Azərbaycanda dövlət qulluğunun yeni əsaslarla nəzəri modelinin hazırlanması və qanunvericilikdə rəsmiləşdirilməsinin yeni mərhələsi başlanır. Hüquqşünas alimlərin iştirakı ilə təşkil olunmuş müxtəlif hökumət komissiyaları bəzi xarici ölkələrin təcrübəsini nəzərə almaqla, dövlət qulluğuna dair müvafiq ali dövlət orqanlarına qanun layihələri təqdim etmiş və bu layihələrdə dövlət qulluğunun bütün aspektləri ilə paralel olaraq dövlət qulluğu anlayışına da münasibət bildirilmişdir. Xarici ölkələrin qanun proyektləri Azərbaycan Respublikasında olan dövlət qulluğunun formalaşmasına böyük təsir göstərməkdədir. 2000-ci il, 21 iyul tarixində ölkədə qəbul edilmiş “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikası qanununda bəhs edilən anlayış, yəni dövlət qulluğu - AR Konstitusiyasına, başqa qanunvericilik sənədlərinə uyğun formada dövlətin məqsədləri ilə funksiyalarının reallaşması sferasında dövlət qulluqçularının özlərinin vəzifələri və səlahiyyətlərinin həyata keçməsində dövlətin qulluqçularının göstərdiyi fəaliyyəti kimi göstərilir.

Çağdaş dövlət qulluğu hüquqi institutu “dövlət qulluğu sisteminin təşkili, dövlət qulluqçularının statusunun, təminatının və həyata keçmə prosedurası və dövlət qulluğunu keçmə prosesində yaranan münasibətlərin hüquqi normalar sistemi” və ya “cəmiyyətin əsas tələblərini təmin etmək məqsədilə insan fəaliyyətlərini istiqamətləndirən və nəzarət edən əlaqələrin təşkilatlanma sistemini ifadə edən dəyərli-normativ kompleks”[37] kimi anlaşılr.

Beləliklə, dövlət qulluq sistemində üç böyük sahə hüquqi tənzimlənilir.

1. Dövlət qulluğuna aid sistemin formalaşması (dövlət vəzifələri, onların növləri, dövlət vəzifələri və qulluqçularının reyestrinin yaradılması)
2. Dövlət qulluqçusunun statusunun və onun reallaşmasının təminatı
3. Dövlət qulluğundan keçmə mexanizmi.

Dövlət qulluğunun institutu dövlət-qulluq hüquq münasibətlərinin formalaşmasını, dövlət adından onun funksiyalarını reallaşdıran qulluqçuların tutduqları dövlət vəzifələrini, qulluğun prinsiplərini, dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunu, qulluq keçmə, dövlət qulluq münasibətlərinin ləğvini müəyyən edən hüquqi normaları özündə cəmləşdirir.

Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğunun institutunun yaranmasının məntiqi başlanğıcı “Dövlət qulluğu haqqında” AR qanununun qəbul olunması ilə əlaqəlidir.

Bu institutunun əsas elementləri bu Qanunda, ona edilmiş əlavə, dəyişikliklərdə və digər müxtəlif normativ aktlarda əks olunur. Dövlət qulluğu üzrə AR qanununda aşağıdakı yarım-institutlar müəyyən edilmişdir (Şəkil 2.1):



Şəkil 2.1.. Dövlət qulluğunda yarım-institutlar

Mənbə: Müəllif tərəfindən “Dövlət qulluğu haqqında” AR qanunun məlumatlarına əsasən tərtib edilmişdi.

Dövlət qulluğunun institutlaşması prosesi bir neçə mərhələdən keçir: birinci mərhələdə dövlət funksiyalarını reallaşdırmağa qadir peşəkar dövlət aparatına ictimai tələbat yaranır; ikinci mərhələ dövlət qulluğunun institutlaşması prosesi müvafiq norma və dəyərlərin integrasiyası və məmurların davranış kodeksinin qəbul edilməsini diqqətə alır; üçüncüdə — bu qulluğu tam əhatə edən status – rolu sükən strukturunun yaranmasının təşkilati rəsmiləşdirilməsi nəzərdə tutulur.

Dövlət qulluğu institutu mürəkkəb, kompleks və çoxşaxəli sosial-təşkilati, hüquqi institut olub, möhkəm hüquqi, iqtisadi, sosial və təşkilati kökləri, əsasları və təməli var. Dövlət qulluğu institutunun xüsusiyyətlərindən biri maddi və prosessual hüquqi normaları özündə birləşdirməsidir.

Maddi normalar. Bu, hüquqi institutun prinsipial əlamətlərini xarakterizə edən status müddəaları müəyyən edir. Maddi normalara: dövlət qulluğu anlayışı, prinsipləri, inzibati vəzifələr, onun statusu, dövlət qulluqçusu anlayışı: onların hüquqları, vəzifələri, hüquqi məhdudiyyətləri, imtiyazları, təminatları və b. aiddir.

Prosessual normalar göstərilən maddi normaların reallaşması qaydalarını müəyyən edən məsələləri tənzimləyir. Məsələn, dövlət qulluğuna girmək qaydaları; dövlət qulluqçusunun yerdəyişməsi və qulluğun keçilməsi proseduru; xüsusi ad və dərəcələrin verilməsi, intizam məsuliyyətinin tətbiqi; işdən azad edilmə prosedurası və s.

Öz konkret məqsədlərinə görə dövlətdə göstərilən qulluqla bağlı əlaqələr daxili, yəni təşkilatdaxili və ya sistem daxili; icra hakimiyyəti təşkilatlarının daxili fəaliyyəti çərçivəsində formalaşan qulluqdan (asililik ilə xarici) icra hakimiyyəti təşkilati sisteminə aid edilməyən idarəetmə obyektinə birbaşa təsiri ilə formalaşan münasibətlərə bölünür.

Daxili münasibətləri bu dövlət qulluğuna vətəndaşların qəbulu, qulluğu keçmə, qulluq və qulluqdan kənar vaxtın təşkili, imtiyaz və təminatların müəyyən edilməsi,

qulluqdan istefa və azad olması ilə əlaqədar baş verən əlaqələr. Bu münasibətlər yalnız inzibati hüquq normaları ilə yox, həm də əmək, maliyyə, mülki və digər hüquq sahələri tənzimlənir [29, s.5].

Xarici münasibətlər dövlət aparatını və dövlət qulluqçularını vətəndaşlarla, vətəndaş cəmiyyəti institutlarıyla, dövlət orqanları ilə, özünü idarə orqanları, müəssisələr və idarələr ilə əlaqələri əhatə edir. Bu əsasən inzibati hüququn predmetidir.

Dövlət qulluğu institutu üçün yalnız formal münasibətlər yox, eyni zamanda qeyri-formal münasibətlər-aparatın məmurları arasındakı əlaqələr xarakterikdir. Formal təbəçilik prinsiplərindən fərqli olaraq, qeyri-formal - uzlaşdırılmış qulluq əlaqələri idarəetmə subyektlərinin daha sıx əməkdaşlığını təmin edən şəxsiyyətlər arasında münasibətlərdir. Qeyri-formal əlaqələrə, həmçinin ailəvi-qohumluq, yerliçilik, eyni vaxtda bir institutu qurtarmışlar arasında şəxsi sədaqət, himayəçilik əlaqələri daxildir.

Bundan başqa iştirakçıların qarşılıqlı fəaliyyətinin hüquqi xarakterinə görə şaquli və üfüqi inzibati-hüquqi münasibətlərə ayrılır:

- Şaquli inzibati-hüquqi münasibətlər inzibati-hüquqi tənzimləmənin mahiyyətini bilavasitə xarakterizə edir.
- Üfüqi inzibati-hüquqi münasibətlər tərəflər arasında hüquqi bərabərlik çərçivəsində yaranır, yəni bir tərəfin hüquqi-hakimiyyət göstərişi başqa tərəf üçün məcburi deyil.

Dövlət qulluqçusu anlayışına hüquqi ədəbiyyatda geniş yer verilir. Dövlət qulluqçuları “əsas və ya yardımçı işçi keyfiyyətində əmək haqqına görə dövlət funksiyalarının müvəqqəti olaraq və ya daimi qaydada yerinə yetirən şəxslər” [32], “...dövlətin funksiyalarını bilavasitə həyat keçirmək üçün seçki və ya təyin olunma yolu ilə, dövlət idarə və müəssisələrində daimi ya müvəqqəti vəzifə tutan, əməyinə görə məvacib alan şəxslər” [35]; “Sovet dövlət aparatında seçki və ya təyin olunma yolu ilə vəzifə tutan, bu səbəbdən əmək haqqı alan şəxslər” [42]; “dövlət təşkilatlarında işləyən, həmin yerə qanunvericilik qaydası ilə təyin olunan, seçilən və ya başqa yolla vəzifə tutan, dövlət məqsədlərini praktiki yerinə yetirilməsi üçün

müvafiq vəzifə səlahiyyətlərinə uyğunlaşmış dövlət adından və dövlətin göstərişiylə fəaliyyət göstərən, müəyyən əmək haqqı alan şəxslər”[26]; “müəyyən olunmuş formada dövlət təşkilatında vəzifə tutan, əmək haqqı üçün sovet dövlətinin vəzifə və funksiyalarının həyata keçirilməsində müəyyən iş görən şəxslər” hesab olunurdu.

Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğu haqqında Qanununda (14-cü maddə) həmin qanunla müəyyənlanmış qaydada maaşlı, yəni dövlət büdcəsindən həmin vəsait ayrılan və dövlət qulluğunun vəzifəsini tutan, habelə AR-na sadıq olacağı barədə andiçən Azərbaycan vətəndaşı dövlət qulluqçusu hesab edilir.

Ümumiyyətlə, dövlət qulluğu ilə bağlı sahədə nailiyyət əldə edilməsi üçün isahatlarının gedişində dövlət orqanlarının sistemi təkmilləşdirilməli, peşəkar dövlət qulluğunun sistemi inkişaf etdirilməlidir. İslahatlar dövlət qulluğunun peşəkarlığının, effektivliyinin hesabatlılığının yüksəlməsinə gətirib çıxarmalıdır. Dövlətin aparatına yaranacaq ictimai inam əsasən dövlət qulluqçularının hesabatlılığından, eyni zamanda dövlətin idarəetməsi sahəsində qərarların qəbulu prosesinin şəffaflığı səviyyəsindən asılıdır.

Dövlət qulluğunda və bu sisteminin ictimai məsuliyyəti ilə şəffaflığı islahatların keçirilməsinin mühüm şərti olaraq son mərhələdə dövlətin idarəetmə sisteminin effektivliyinə zəmanət yaradır. Dövlət qulluğu aparatında təkmilləşdirmənin təmin oluması üçün aparılan islahatları miqyasına, dərinliyinə, xarakterinə və məqsədlərinə görə fərqləndirmək lazımdır. Bu fərqliliyin nəticələri də çox vaxt tarixi şəraitdən, iqtisadi və sosial amillərdən, hökumətin strategiyasından və fəaliyyət metodlarından asılı olur. Ən ümumi şəkildə hazırkı dövrdə həyata keçirilən dövlət idarəçiliyi islahatlarını iki tipə ayırmaq mümkündür[30, s.15]:

1. Siyasi sistemin dəyişdirilməsi ilə birlikdə aparılan islahatlar ;
2. Sabit siyasi sistem çərçivəsində həyata keçirilən islahatlar.

Birinci tip islahatlar ictimai quruluşun dəyişdirilməsinin nəticəsi kimi çıxır ki, buda sosial-iqtisadi münasibətlərə adekvat olan yeni dövlət idarəetməsinin sisteminin yaradılmasını tələb etmişdir. Bu tipli islahatlar bütün keçmiş sosialist ölkələrində həyata keçirilmiş və yeni qanunvericiliyin işlənib hazırlanmasını, dövlət aparatının

yenidən qurulmasını, dövlət qulluğunun, yerli özünüidarəetmənin yaradılması və inkişaf etdirilməsini özündə birləşdirmişdir.

İkinci tip islahatlar isə bütün inzibati sistemin və ya onun ayrı-ayrı hissələrinin modernləşdirilməsinə yönəlmiş olur və dövlət idarəetməsində əsaslı dəyişikliklərin aparılmasına səbəb olmur. Belə islahatlar əsasən inkişaf etmiş ölkələrə xasdır. Bəzi ölkələrdə hökumət dərin dəyişikliklər həyata keçirir, bəzilərdə isə dövlət aparatının işinin təkmilləşdirilməsi üzrə müxtəlif tədbirlərin həyata keçirilməsi üzrə məhdudlaşmış olur.

Dövlət aparatının həm içərisində, həm də xarici institutlarla münasibətdə integrasiya, nəzarət və koordinasiyanın səviyyəsi hələ xeyli aşağıdır ki, bu da bir çox sahələrdə qeyri-rasional xərclərə və dövlət siyasətinin kifayət qədər reallaşdırılmamasına səbəb olur. Eyni zamanda, bütün səviyyələrdə dövlət qulluğunun və dövlət aparatının idarəolunmasını da kifayət qədər səmərəli hesab etmək olmaz[25, s.49].

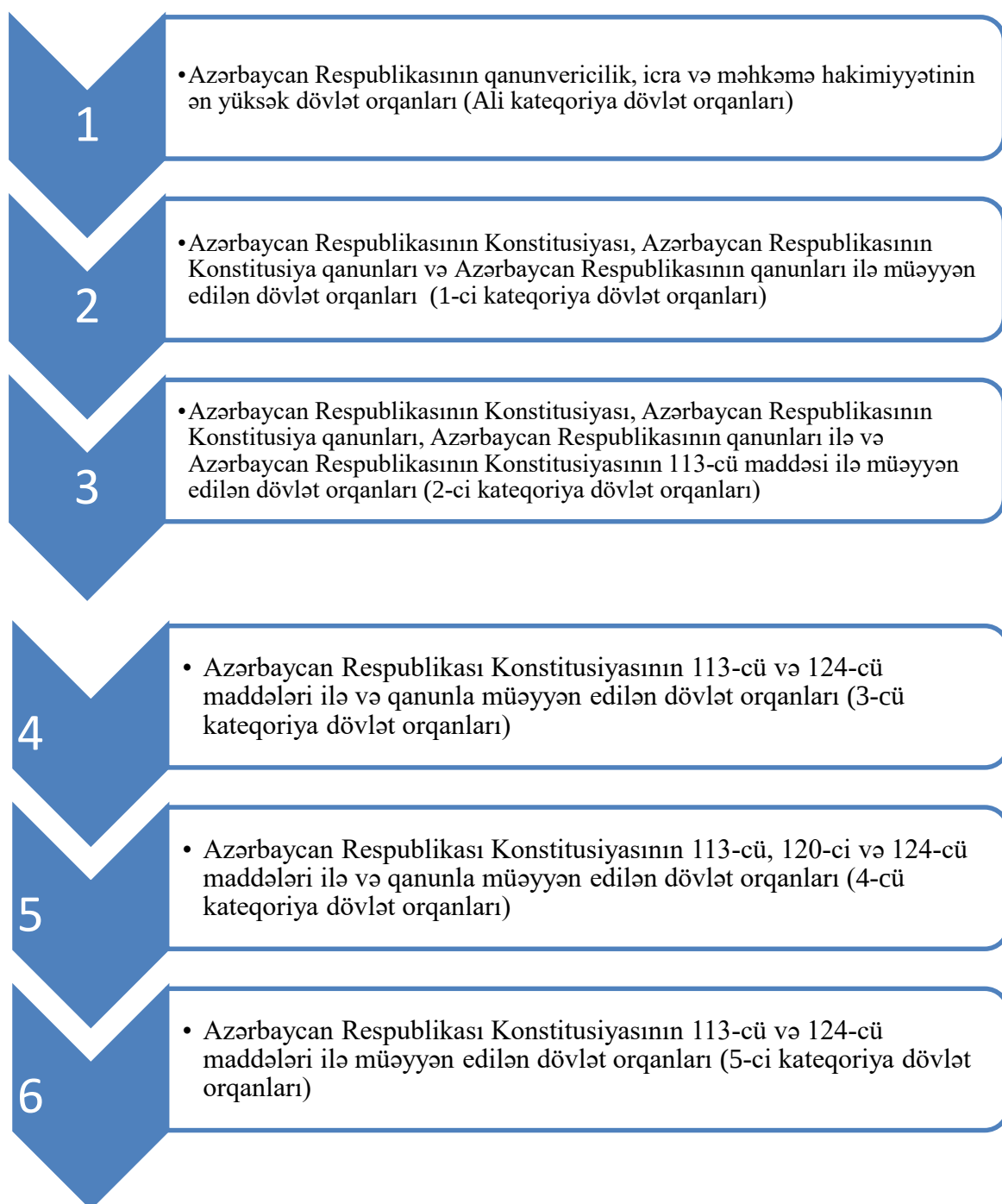
Azərbaycanda dövlət qulluqçularının işinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi və uyğun olaraq, resurslarından rəşional istifadə edilməsi tələb olunur ki, bununla bağlı iki əsas tələb qeyd edilə bilər: dövlət hakimiyyət, həmçinin idarəetmə institutlarının boşluqlarının aradan qalxması; dövlət qulluqçularının hazırlıq və təlim səviyyəsinin müasir tələblərə çatdırılması. Beləliklə, dövlət aparatının fəaliyyətindəki gücləndirilməsi tələb edilən istiqamətlər - yüksək sürətlə dəyişən ətraf aləmə və cəmiyyətin tələbatlarına operativ uyğunlaşmaq, qərar qəbulu mexanizmlərinin mükəmməl olması və peşəkar dövlət menecerlərinin yetişdirilməsi ilə bağlıdır.

2.3. Dövlət orqanları və dövlət qulluğunun müasir vəziyyəti

“Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununda dövlətin orqanı anlayışı, Qanunun yeddinci maddəsində əks olunmuşdur. Qanuna əsasən, “Azərbaycanda qanunvericilik aktlarına uyğun olaraq müəyyən edilmiş qaydalarda Azərbaycan Respublikasının ictimaiyyətə qarşı məqsədlərini və funksiyalarını

reallaşdırən, qanunvericiliyə əsasən formalaşan, habelə dövlət büdcəsindən vəsait alan dövlət qulluqçularının toplandığı qurum - dövlət orqanıdır.

Sözügedən qanunun 8-ci maddəsinə əsasən ölkədə dövlət orqanlarının təsnifatı onların statusu; iyerarxiyası və yurisdiksiyası nəzərə alınmaqla aşağıdakı kimi aparılmışdır (Şəkil2). Bu təsnifat ölkə, regional və yerli səviyyə diqqətə alınaraq müəyyənlanmışdır.



Şəkil 2.2. Dövlət orqanlarının təsnifatı

Mənbə: Müəllif tərəfindən “Dövlət qulluğu haqqında” AR qanunun məlumatlarına əsasən tərtib edilmişdir.

Ölkədə dövlət orqanlarının hamısının və onların uyğun bölmələrinin yuxarıda sıralanan kateqoriyalara aid olub-olmaması Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə uyğun formada bu qanun ilə təyin olunur.

Dövlət orqanlarında müəyyən edilən vəzifələrin təsnifatı da bu qanunla sistemləşdirilib. Qanun əsasən dövlət qurumlarında vəzifələr, bu vəzifələrin icra etməli olduğu funksiyalarının məzmunu, onların səlahiyyətlərinin mənbəyi və tutulması formasından asılı olub inzibati vəzifələrə, ikinci isə yardımçı vəzifələrə bölünməkdədir. Siyasi vəzifələrə sahib olan şəxslərin daşdığı hüquqi status başqa qanunverici sənədlərdə müəyyən edilir. “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununda müxtəlif istisnalar yoxdursa, həmin Qanunun qüvvəsi bunlara aid edilməməkdədir. İcra edilən inzibati vəzifələr, Ali, yəni beşinci kateqoriyadakı dövlət orqanlarının aparatları, onların bölmələri, rəhbərləri, köməkçiləri, həmçinin dövlət qulluğunda fəaliyyətdə olan mütəxəssislərin vəzifələridir. İnzibati vəzifədə oturan şəxsin hüquqi statusu müəyyən olunmuş orqanın səlahiyyətlərini müəyyənləşdirən qanunvericilik aktlarıyla, habelə vəzifə təlimatlarına uyğun formalaşır. Yardımçı vəzifələrdə Ali, beşinci kateqoriya dövlət qurumlarında texniki işlərin həyata keçməsi dövlət qulluqçuları; kargüzarlar, makinaçılar, kuryer, arxiv qeydiyyatını aparanlar, liftçilər, sürücülərdən və başqalarından ibarətdir. Yardımçı vəzifə tutmuş şəxsin hüquqi statusunda müvafiq qurumun səlahiyyətlərini müəyyənləşdirən qanunvericilik aktlarıyla, həm də vəzifə təlimatlarıyla müəyyən edilməkdədir.

“Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununun 11-ci maddəsində inzibati və yardımçı vəzifələrin qruplaşdırılması belədir:

İnzibati vəzifələr

1) inzibati vəzifələrin ali təsnifatı:

- ◀ Azərbaycan dövlətinin başçısının fəaliyyətini bilavasitə təmin edən Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Administrasiyasında Administrasiya rəhbərinin vəzifəsi
- ◀ Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin Aparat rəhbərinin vəzifəsi
- ◀ Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin Aparat rəhbərinin vəzifəsi
- ◀ Azərbaycan dövlətinin başçısının icra səlahiyyətlərini həyata keçirən orqanın Aparat rəhbərinin vəzifəsi
- ◀ Azərbaycan Respublikası Dövlət müşavirlərinin vəzifəsi, Azərbaycan dövlətinin başçısının fəaliyyətini bilavasitə təmin edən digər orqanların rəhbərlərinin vəzifəsi
- ◀ Azərbaycan Respublikasının Ali Məhkəməsinin Aparat rəhbərinin vəzifəsi

2) inzibati vəzifələrin birinci təsnifatı:

- ◀ Azərbaycan dövlətinin başçısının fəaliyyətini bilavasitə təmin edən Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Administrasiyasında Administrasiya rəhbərinin müavini
- ◀ Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin və Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin aparat rəhbərlərinin müavinləri vəzifələri
- ◀ Azərbaycan dövlətinin başçısının icra səlahiyyətlərini həyata keçirən orqanın Aparat rəhbərinin müavini vəzifəsi
- ◀ Azərbaycan Respublikasının Ali Məhkəməsinin Aparat rəhbərinin müavini vəzifəsi, habelə həmin dövlət orqanlarında bölmə rəhbərlərinin vəzifələri
- ◀ Azərbaycan dövlətinin başçısının fəaliyyətini bilavasitə təmin edən digər orqanların rəhbərlərinin birinci müavinləri və müavinləri, habelə həmin orqanlarda bölmə rəhbərlərinin vəzifələri
- ◀ 1-ci kateqoriya dövlət orqanları aparat rəhbərlərinin vəzifələri

III) inzibati vəzifələrin ikinci təsnifatı:

Azərbaycan dövlətinin başçısının fəaliyyətini bilavasitə təmin edən Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Administrasiyasında bölmə rəhbərinin müavini vəzifəsi

Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin, Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin və Azərbaycan Respublikası Ali Məhkəməsinin aparatlarında bölmə rəhbərinin müavini vəzifəsi

Azərbaycan dövlətinin başçısının icra səlahiyyətlərini həyata keçirən orqanın Aparatında bölmə rəhbərinin müavini vəzifəsi

Azərbaycan dövlətinin başçısının fəaliyyətini bilavasitə təmin edən digər orqanların bölmə rəhbərlərinin müavinlərinin vəzifələri

1-ci kateqoriya dövlət orqanları aparat rəhbərlərinin müavinlərinin, bölmə rəhbərlərinin vəzifələri

Naxçıvan Muxtar Respublikasında 2-ci kateqoriya dövlət orqanları aparat rəhbərlərinin vəzifələri

müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında yaradılan dövlət agentliklərinin və dövlət xidmətlərinin rəhbərlərinin vəzifələri

müvafiq icra hakimiyyəti orqanı rəhbərinin müavinlərinin vəzifələri

iv) inzibati vəzifələrin üçüncü təsnifatı:

Azərbaycan dövlətinin başçısının fəaliyyətini bilavasitə təmin edən Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Administrasiyasında, Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin, Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin və Azərbaycan Respublikası Ali Məhkəməsinin aparatlarında mütəxəssislərin vəzifələri

Azərbaycan dövlətinin başçısının fəaliyyətini bilavasitə təmin edən digər orqanların mütəxəssislərinin vəzifələri

Azərbaycan dövlətinin başçısının icra səlahiyyətlərini həyata keçirən orqanın Aparatında mütəxəssislərin vəzifələri

1-ci kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin müavinlərinin vəzifələri

2-ci kateqoriya dövlət orqanları aparat rəhbərlərinin və onların müavinlərinin vəzifələri

Naxçıvan Muxtar Respublikasında 2-ci kateqoriya dövlət orqanları aparat rəhbərlərinin müavinlərinin və bölmə rəhbərlərinin vəzifələri

müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında yaradılan dövlət agentliklərinin və dövlət xidmətlərinin rəhbərlərinin müavinlərinin vəzifələri

v) inzibati vəzifələrin dördüncü təsnifatı:

1-ci kateqoriya dövlət orqanlarının aparatlarında mütəxəssislərin vəzifələri

2-ci kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin və onların müavinlərinin vəzifələri

Naxçıvan Muxtar Respublikasında 2-ci kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin müavinlərinin vəzifələri

müvafiq icra hakimiyyəti orqanı rəhbərinin müavinlərinin vəzifələri

vi) inzibati vəzifələrin beşinci təsnifatı:

2-ci kateqoriya dövlət orqanlarının aparatlarında mütəxəssislərin vəzifələri

Naxçıvan Muxtar Respublikasında 3-cü kateqoriya müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının aparat rəhbərlərinin vəzifələri

3-cü kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin və onların müavinlərinin vəzifələri

4-cü kateqoriya dövlət orqanları – müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yerli bölmələrinin, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında, tabeliyində olan orqanların, müvafiq icra hakimiyyəti orqanının tabeliyində olan orqanların rəhbərlərinin vəzifələri

vii) inzibati vəzifələrin altıncı təsnifatı:

3-ci kateqoriya dövlət orqanlarının aparatlarında mütəxəssislərin vəzifələri

4-cü kateqoriya müvafiq icra hakimiyyəti orqanının bölmə rəhbərinin və onun müavininin vəzifələri

4-cü kateqoriya dövlət orqanları – müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yerli bölmələrinin, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında, tabeliyində olan orqanların, müvafiq icra hakimiyyəti orqanının tabeliyində olan orqanların rəhbərlərinin müavinlərinin vəzifələri

5-ci kateqoriya dövlət orqanları – müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında yaradılan dövlət agentliklərinin və dövlət xidmətlərinin, onların yanında, tabeliyində olan orqanların yerli bölmələrinin rəhbərləri və onların müavinlərinin vəzifələri

viii) inzibati vəzifələrin yeddinci təsnifatı:

4-cü və 5-ci kateqoriya dövlət orqanları – müvafiq icra hakimiyyəti orqanının, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yerli bölmələrinin, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında, tabeliyində olan orqanların, rayon (şəhər) məhkəmələrinin, rayon (şəhər) prokurorluqlarının və hərbi prokurorluqlarının, müvafiq icra hakimiyyəti orqanının tabeliyində olan orqanların, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında yaradılan dövlət agentliklərinin və dövlət xidmətlərinin, onların yanında, tabeliyində olan orqanların yerli bölmələrinin mütəxəssislərinin vəzifələri;

müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının inzibati ərazi dairələri üzrə nümayəndələrinin, onların müavinlərinin və mütəxəssislərin vəzifələri

Dövlət Qulluğu haqqında Qanundayardımçı vəzifələrin təsnifatları isə aşağıdakı verilmişdir:

yardımcı vəzifələrin birinci təsnifatı – Ali kateqoriya dövlət orqanlarında texniki vəzifələr

yardımcı vəzifələrin ikinci təsnifatı – 1-ci kateqoriya dövlət orqanlarında texniki vəzifələr

yardımcı vəzifələrin üçüncü təsnifatı – 2-ci və 3-cü kateqoriya dövlət orqanlarında texniki vəzifələr

yardımcı vəzifələrin dördüncü təsnifatı – 4-cü və 5-ci kateqoriya dövlət orqanlarında texniki vəzifələr

Qanunda vurğulanır ki, dövlət orqanlarının mövcud aparatları ya da onların fəaliyyətinin təmin olunmasını reallaşdıran qurumlar və bunların bölmələri, Ali beşinci kateqoriya olan dövlət orqanların Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, qanunları ilə müəyyənlanmış funksiya və səlahiyyətlərin, həmçinin də onların həyata keçməsi ilə bağlı xüsusiyyətləri diqqətə alaraq, təmin ediciliyi və yardımçı olaraq təsnifləşdirilməkdədir.

Dövlət orqanları aparatının ya da onların fəaliyyətinin təmini ilə bağlı qurumların və bunun bölmələrinin adlarına uyğun icra hakimiyyətinin qurumları tərəfindən müəyyənləşdirilir.

Beləliklə, yuxarıda da vurğulandığı kimi, Azərbaycanda “dövlət orqanlarının aparatı” ya da onların fəaliyyətinin təmin olunması üçün qurumlar, dövlət orqanında vəzifə, funksiya, səlahiyyətlər üzrə reallaşmaların, dövlət qulluqçularından təşkil edilmiş və ixtisaslaşdırılmış bölmələrin məcmusundan ibarət dövlət orqanı strukturunun vahididir.

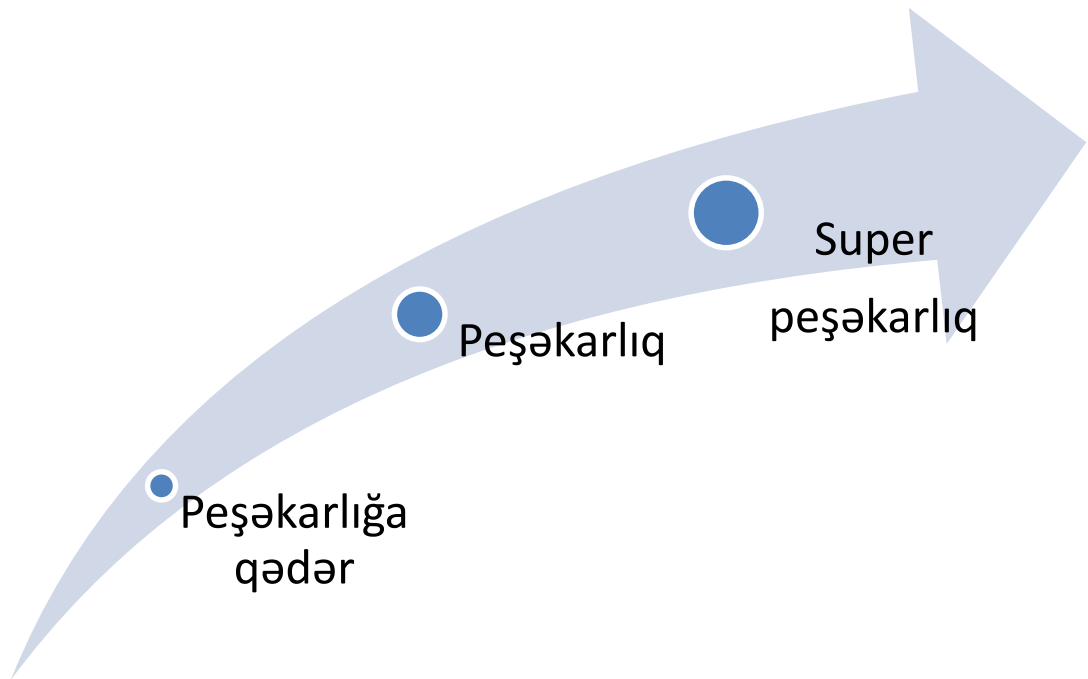
III FƏSİL. DÖVLƏT QULUĞUNUN TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİ İSTİQAMƏTLƏRİ

3.1. Dövlət qulluğu kadrlarının idarə olunması strategiyası

Hər bir fəaliyyət kimi dövlət idarəçiliyində də effektivlik, yəni minimum xərclərlə maksimum fayda əldə edilməlidir. Burda nəzərdə tutulan “fayda” dövlət aspektində baxıldığı üçün çox geniş olub, başda ictimai faydanı nəzərdə tutur. Dövlət idarəçiliyində əldə ediləcək fayda dövlət qulluqçularının reallaşdırdığı işlərdə, yəni onların cəmiyyətin maraq və tələblərinə cavab verməsində öz əksini tapır. Dövlət qulluğu yaxşı işləmirsə, dövlət idarəetməsində istənilən effekti almaq olmur. Dövlət qulluqçuları dövlət adından çıxış etdiyindən konkret idarəetmə prosesində qiymətləndirərkən onların öz vəzifə borclarını qaydasında faydalanması əsas plana alınmalı və adı çəkilən məqsədlə nəzarət sisteminin yaradılması mühüm əhəmiyyətə sahibdir. Bu səbəbdən dövlət qulluğu kadrlarının idarə olunmasında düzgün strategiya seçilməli və planlaşdırılan strategiyalar zamanında həyata keçirilməlidir [33, s.22-23].

Müasir dövrdə düzgün idarəetmə strategiyasının tətbiqində dövlət qulluqçusunun əməyinin xarakteristikasında peşəkarlıq ön plana çəkilir. Peşəkarlıq metodoloji qoyuluşdan, onun bu ya da digər fəlsəfi mövqeyində üstünlüyündən, maraqlar dairəsindən, elmi sahəsindən asılı olaraq müxtəlif cür başa düşülür. Bununla bağlı olaraq vurğulanır ki, peşəkarlıq - insan fəaliyyətinin hazır nəticəsi deyil, onun formalaşması, yaranması prosesi mürəkkəb və çətin olmaqla özündə müəyyən mərhələləri birləşdirir.

Ədəbiyyatda insanın peşə tələblərinin və insandan peşəyə görə tələblərin müqayisəsində peşəkarlığın səviyyəsi və mərhələləri təsvir olunur. Bu səviyyələr Şəkil 3.1-dəki kimidir [37]



Şəkil 3.1 İdarəetmə strategiyasının peşəkarlıq səviyyəsinə təsiri

Mənbə: Государственная служба: Учебник / Под ред. проф. В. Г. Игнатова. - М.: ИКУ «MapT», 2012 materialına əsasən müəllif tərəfindən hazırlanmışdır.

Şəkil 3-də əks olunduğu kimi, dövlət qulluğu kadrlarının idarə olunması strategiyasının müvəffəqiyyətli tətbiqi işçilərin peşəkarlığının yüksəlməsinə səbəb olur. İşçilərin fəaliyyətindən maksimum dərəcədə faydanın əldə edilməsi üçün bütün dövlət qurumlarında məmurların peşəkar inkişafının artırılmasına, fasiləsiz tədrisə, innovasiyaları və yeni yanaşmaları qəbul etmək qabiliyyətinə və işçilər arasında bilik əldə etməkdə maraq hissini artırmağa yönəlmiş təlim strategiyası formalaşdırılmalıdır. Bu yalnız yuxarı təbəqələr tərəfindən öz hərəkətləri ilə təhsilə daim maraq göstərildikdə işləyəcəkdir [33, s.24].

Günümüzdə dövlətlərin müvəffəqiyyətli tərəqqisi ölkənin idarəçiliyində vəzifə tutan rəhbər işçilərin uzaqgörənlik qabiliyyətindən, strateji analizetmə bacarığından, ümumilikdə dövlət qulluğu sistemində olan dövlət rəhbərliyi tərəfindən müəyyən edilmiş vəzifə və hədəfləri peşəkarcasına icra etməsindən, habelə icra etməli olduğu işlərə hansı səviyyədə məsuliyyət hissi ilə yanaşmasından, çağdaş dövrün zəruri tələb və şərtlərini bilməsindən, bilik və bacarıqlarını həmişə yüksəltməsindən əhəmiyyətli

dərəcədə asılıdır. Buna görə də dövlət qulluqçularının qarşısına qoyulan tələb və şərtlər yüksək olur. Belə ki, təkcə peşəkarlığı yüksək olan kadrlar sayəsində dövlət təşkilatlarının effektiv fəaliyyətinə nail olmaq olur.

Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluqçusunun peşəkarlığının artırılması üçün son dövrlərdə çoxlu işlər görülsə də hal-hazırda istifadə edilən proqramlar daimi olaraq gözlənilən nəticənin əldə edilməsinə şərait yaratmır. Hazırlanmış həmin proqramlar əsrlər boyu davam edən mühazirə prinsipi üzərində formalaşır ki, bunlar da daha çox müəyyən səviyyədə məlumatla nəzəri informasiyalarla təmin edir. Qeyd edilən metodlara paralel olaraq trening və başqa interaktiv təlim yöntəmlərindən istifadə etmək də səmərəli olardı. Komissiyanın Almaniya Texniki Əməkdaşlıq Cəmiyyətilə (GTZ) birlikdə reallaşdırdığı layihənin daxilində Azərbaycan Respublikasının dövlət qurumlarının kadr təşkilatları rəhbəri ilə bağlı “Kadrların idarə edilməsi” sahəsində daimi təlim kursu hazırlanır. Bu kursların bir qismi Litvanın paytaxtı olan Vilyus şəhərində yerləşən Litva İdarəçilik İnstitutunun təşəbbüsü ilə keçirilir. “İşçi heyətinin idarəedilməsi siyasəti”; “İnsan resurslarının idarəedilməsinin əsasları”; “İslahatlar dövründə təşkilatın inkişafı və işçi heyətinin işinin təşkili”; “İnsan resurslarının effektivliyinin artırılması”; “İdarəetmədə rəhbərin rolu”; “İnformasiya texnologiyalarının istifadəsi ilə kadrların idarəedilməsində effektivliyin artırılması” ilə bağlı müxtəlif təlimlər həyata keçirilmişdir. Bu təlimlərdə Azərbaycan, Litva və Avropanın təcrübəsi haqqında fikirlər diskussiya edilir və ümumavropa standartlarının tətbiqi yolları müzakirə olunur [32, s.63].

Dövlət qulluğunda uğurlu idarəetmə strategiyasının təşkilini sürətləndirən faktorlardan birini dövlət təşkilatlarında çağdaş idarəetmə formaları ilə sistemlərinin istifadə olunmasıdır. Tətbiq edilən müasir idarəetmə forması təşkilat əməkdaşlarının bu metodların qavranılmasına, həmçinin onların bilikləri ilə qabiliyyətlərini yüksəltməsinə, onların iş yerlərinin, mövqelərinin müdafiəsi, vəzifə etaplarında yüksəlmək üçün çağdaş şərtlərə adaptasiyasına fürsət verir.

Bildiyimiz kimi hər bir strategiya müxtəlif taktikalardan ibarətdir. Bu səbədən dövlət qulluğunda olan kadrların idarəetmə strategiyasının tətbiqi zamanı seçiləcək

taktikalar dövlət qulluqçularının peşəkarlığının mövcud xüsusiyyət və əlamətlərinə görə dəyişir. Peşəkarlığın əsas əlamətləri Şəkil 3.2-də verilmişdir:



Şəkil 3.2. Peşəkarlığın əsas əlamətləri

Mənbə: Ronald Yanq, Ramazan Şabanov Azərbaycanla müasir dövlət qulluğu modeli axtarışı. Bakı-2004

Dövlət qulluğunun doğru formada təşkil edilməsi və idarə olunması, yəni uyğun əlamətlərə əsasən doğru taktikaların tətbiqi dövlət qulluqçuları olan əməkdaşların peşəkarlığının dərəcəsini zamanla artırmağa şərait verir.

Ümumiyyətlə, ölkə vətəndaşlarının idarə edilməsində xidmət göstərənlərin peşəkarlıq dərəcəsinin təmin edilməsi məqsədilə işlək vasitələr formalaşmışdır. Həmin mexanizmləri əsasən aşağıda göstərilən istiqamətdə qruplaşdırmaq mümkündür [35, s.77]:

- ❖ özəl hazırlığın tələb olunduğu fəaliyyətin göstərilməsi istiqamətində effektiv normaların, şərtlərin hazırlanması, peşəkar əməliyyatlar sferasında şəffaflığın, rəqabətin və azad bazarın əlaqələrinə əsaslanma möhkəmlənmişdir;
- ❖ peşəkarlıq əməliyyatlarının növlərinə müvafiq olan və uyğun səriştəyə sahib olmuş kadrların gətirilməsi əsasında təmin edilmiş, kadr xidmətlərində məsuliyyət sistemi müəyyən edilmişdir;
- ❖ peşəkarlıq əməliyyatlarının növlərində ölkənin bütün vətəndaşının məşğulluq mövzularında bütün dövlət strukturu ilə peşəkar bölmələr daxilində tərəfdaş-müqabil

əlaqələri inkişaf etdirilmişdir.

Dövlət qulluğunda olan kadrların idarə olunması strategiyasında mühüm aspektlərdən digəri savad və bilikli kadrların seçilməsidir. Öz seçdiyi ixtisas üzrə dərin biliklərə, nəzəri hazırlıqlara sahib olmayan işçinin effektiv işləməsi və ya verilən tapşırıqlara əməl etməsini gözləmək olmaz.

Strategiyanın düzgün işləməsi və savadlı kadrların seçilməsi üçün əsasən iqtisadi alətlərin köməyi ilə zəruri imkan formalaşdırmaq, bütün cəmiyyət ilə hər bir vətəndaşı qeyri-səriştəli şəxslərdən qorumaq, müxtəlif sosial sektorlar arasında fərqə, ayrı-seçkiliyə imkan yaradılmasının qarşısının alınması vacibdir.

Ölkə Prezidenti İlham Əliyevin 2016-cı ildə verdiyi əmr ilə formalaşan Azərbaycan Respublikasının Dövlət İmtahan Mərkəzi ölkədə dövlət qulluğunun icrası məqsədilə kadrın seçimi, zəruri təşkilati işlərin, hüquqi aspektlərin və mülkiyyət quruluşundan asılı olmadan ali təhsil və orta ixtisas verən təşkilatlarına tələbələrin qəbul edilməsinin həyata keçməsi üçün, həmçinin müqavilə üzrə dövlət təşkilatları, hüquqi şəxslər ilə fiziki şəxslər üçün imtahanların təşkilini həyata keçirən publik hüquqi şəxs olaraq müəyyənənmişdir. Mərkəzin əsas və əhəmiyyətli vəzifəsindən biri qismində “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa uyğun olaraq, mərkəzləşdirilmiş formada bütün ölkə vətəndaşının dövlət qulluğunda yer alması və bu məqsədlə qəbul olunmasının müsabiqəyə uyğun olaraq həyata keçməsini formalaşdırmaq, bu prosesin şəffaf reallaşmasını təmin etməkdir.

İndi bütün dövlət orqanlarında mövcud vakant işləri kadrla təmin etmək üçün çox ciddi seçim edilir, test imtahanı və müsahibələr əsasında ən yaxşılar dövlət qulluğunda işə cəlb edilir.

Dövlət qulluğunda işləyəcək kadrların idarə olunması strategiyasında digər taktika dövlət orqanlarında keçirilən qiymətləndirmələr nəticəsində dövlət qulluqçularının əmək fəaliyyətindəki zəif tərəflərin tamamlanması və idarəetmənin müasir texnologiyalarına yiyələnməsi istiqamətində fəaliyyətdir. Azərbaycanda bu taktika çərçivəsində dövlət orqanlarında ən müxtəlif təlim formalarından, o cümlədən əlavə kursların keçirilməsindən, seminar-müşavirələrdən və digər şəkillərdə istifadə

olunur.

Dövlət qulluğunda kadrların idarə olunması strategiyasında sıralanan mühüm aspektlərdən digəri onlarda yüksək mənəvi keyfiyyətlərin formalaşmasıdır. Bu istiqamətdə mütəmadi işlər aparılmalı keçirilən seminar və təlimlərdə bu nüans diqqət mərkəzində tutulmalıdır [28, s.45].

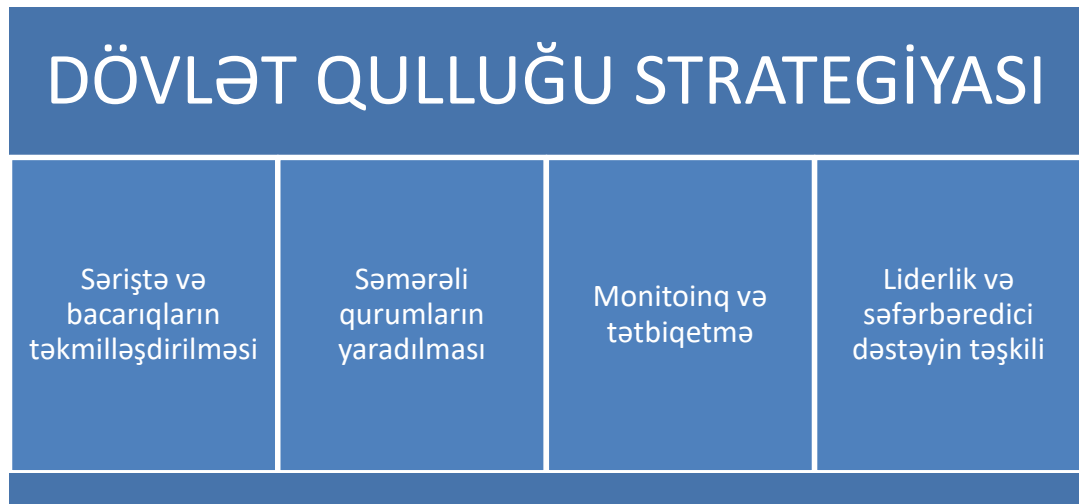
Dövlət qulluğunda kadrların idarə olunması strategiyasında dövlət qulluqçularının motivasiyası (həvəsləndirmə) mühüm mexanizmdir. O elə qurulmalıdır ki, dövlət qulluqçusu daim vəzifəsi ilə öhdəliklərini vaxtında, eyni zamanda tam həcmdə yerinə yetirsin. Bu zaman dövlət qulluqçusunun fəaliyyəti obyektiv qiymətləndirilməli və mükafatlandırılmalıdır [28, s.46].

Günümüzdə dövlətlər qarşısında durmuş əsas hədəflərdən biri dövlətin büdcə xərclərini azaltmasıdır. Bu əsasən həm ölkə iqtisadiyyatında, həm də beynəlxalq iqtisadiyyatda yaranan maliyyə böhranları və dalğalanmalar ilə bağlıdır. Bu məqsədlə son illərdə dövlət strukturlarında kadrların xüsusiyyətləri təhlil edilir, həmçinin dövlət strukturlarında işləyən kadrların məhsuldarlığı artırılmağa çalışılır. Dövlət strukturlarında işçilərin say tərkibini artırmadan onların icra etdikləri yük artırılır. Bu zaman işin keyfiyyətin aşağı düşməməsinə çalışılır. Bu etapda düzgün taktika isə kadr tərkibinin kifayət qədər düşünülmüş şəkildə planlaşdırılması və şəffaflığın artırılmasına səy göstərilir. Günümüzdə heç bir şəxsə şübhə yoxdur ki, istər özəl sektorda, istərsə də dövlət müəssisələrinin əvəzedilməz resursu insandır. Belə ki, bu kadrlar ölkənin rifahı onların öz işlərini hansı səviyyədə məsuliyyət hissi ilə yanaşması, sahib olduğu səriştəsi, habelə düzgün idarəetmə strategiyasının tətbiqindən çox asılıdır.

Gördüyümüz kimi, müasir dövrdə məmurlara cəmiyyətin tələbləri artmaqdadır. Bundan başqa, cəmiyyətin etimadını doğrultmaq getdikcə çətinləşir. Aydın olmuşdur ki, bu zaman dövlət qulluğu üzrə kadrların idarə olunması strategiyasında sıralanan mühüm aspektlərin təmininə çalışılmalıdır.

3.2. XXI əsrin dövlət qulluğu strategiyası

Beynəlxalq təcrübə də daxil olmaqla XXI əsrdə dövlət qulluğu strategiyasına nəzər saldıqda bəzi önəmli hədəflərin qoyulduğu görülür. Bunlar şəkil 3.3-də göstərilmişdir.



Şəkil 3.3. Dövlət qulluğu strategiyası

Mənbə: Yanq R., Şabanov R., Azərbaycanca müasir dövlət qulluğu modeli axtarışı: dünya təcrübəsi kontekstində, 2004

Şəkil 3.3-dən görüldüyü kimi dövlət qulluqçularının səriştəliliyinin və bacarığının daima yüksəldilməsi ölkələr qarşısında ən ümdə hədəfdir. Buna misal olaraq İspaniya dövlət qulluğu sistemini göstərə bilərik. İspaniyada dövlət qulluğunda xidmətə qəbul edilən işçilər işə başlamazdan əvvəl dövlət qulluqçularına təhsil verən müəssisələrində təlim keçirlər. Dövlət siyasəti, şəxsi bacarıqlar, dövlət menecmenti, dövlət liderliyi və s. geniş mövzuları əhatə edən təlimlərdə dövlət qulluqçuları qısamüddətli və ya uzun müddətli kurslarda iştirak edirlər. Təhsil forması əyani, distant və qarışıq şəkildə keçirilir. Müxtəlif ixtisaslarla yanaşı mütəmadi olaraq müxtəlif formalarda (intensiv, distant) xarici dil kursları təşkil edilir. Dil təlimləri ixtisaslara görə verilir [52, s.33].

Ümumiyyətlə, dövlət qulluqçularının əlavə və ya ikinci təhsili dövlətin həm təhsil siyasətinin, həm də kadr siyasətinin xüsusi tərkib hissəsi olub mahiyyətə eyni

və məzmunca müxtəlif məqsədlərə xidmət göstərir. Bir tərəfdən bu, vətəndaşların dövlət qulluqçusu adına sahib olan təbəqəsinin fasiləsiz təhsil hüququnun təmin edilməsinə yönəldilmiş, digər tərəfdən, dövlətin kadr potensialını gücləndirmək, dövlət orqanlarını ixtisas sahibi olan kadrlarla təmin etmək baxımından dövlət qulluğunda xidmət göstərənlərin əlavə təhsil hüququnun həyata keçirilməsinə istiqamətləndirilmiş bir siyasətdir. Dövlət qulluğu sferası üçün peşəkarların kadr hazırlığı getdikcə incə və həm də mürəkkəb və məsuliyyət dolu bir məsələdir [11].

Qeyd edilənlərin məcmusu olaraq sonda bir nəticəni əldə etmək mümkündür ki, cəmiyyətlə dövlət arasında əlaqələndirici rol oynayan dövlət qulluqçusunun əlavə olaraq təhsili üzrə mövzular məntiqi olaraq onların əlavə təhsil hüququnu şərtləndirir.

Dövlət qulluqçularında əlavə təhsil alması üzrə hüquq münasibətlərini dövlətin kadrların idarə edilməsi üzrə münasibətlər sisteminin ayrılmaz və birbaşa tərkib hissəsi kimi hesab etməkdə olar. Dövlət ilə cəmiyyət üzvlərinin idarəsində kadrların, başqa sözlə dövlət qulluqçularının effektiv fəaliyyətinə imkan verən şərtlər sırasında onların əlavə təhsili öz əhəmiyyətnə görə xüsusilə fərqlənir.

Dövlət qulluqçusunun əlavə alacağı təhsil əsasən aşağıdakı kimi qəbul edilir;

- 1) dövlət qulluqçusunun fasiləsiz təhsilinin tərkib hissəsidir
- 2) dövlət qulluqçusunun peşəsi üzrə hazırlığının bir hissəsidir
- 3) dövlət qulluqçusunun peşə və ixtisas üzrə təhsilinin müəyyən səviyyəsini qurtarmaq haqqında dövlət sənədinin olmasını şərtləndirir
- 4) dövlət qulluqçusunun ara vermədən təhsil alma fərsətini verir
- 6) stajçı kimi dövlət qulluğunda işə qəbul edilmiş şəxslərə də aid olunur
- 7) sınaq müddətinə dövlət qulluğunda vəzifəyə qəbul edilmiş kadrlara aid olunur
- 8) dövlət qulluqçusunun əlavə təhsil əldə etdiyi müddət onların qulluq stajına daxil edilir
- 9) dövlət qulluqçularının dövlət qulluğu münasibətləri prosesində üstünlük hüququ qazanmasına səbəb olur.

Qanunvericilikdə hər bir dövlət təşkilatında dövlət qulluğunun məcburi hissəsi

və elementi sayılan dövlət qulluqçusunun hazırlığının, habelə ixtisasının artması ön plana keçir, həmçinin həmin proseslərin bütün qulluq fəaliyyəti boyu müntəzəm davam etdirilməsi, yəni dövlət qulluqçusunun daimi hazırlıq, yenidən hazırlıq və təhsilini artırmaq üçün subyektiv hüquqa malik olduğu göstərilir [30, s.19].

Dövlət qulluqçusunun əlavə olaraq alacağı təhsilinin hüquqi tənzimlənməsi üzrə ictimai münasibətlər, başqa sözlə hüquqi tənzimlənmənin obyektı çoxşaxəli xarakter daşıdığına görə onların subyektləri kimi aşağıdakılar çıxış edirlər:

- 1) dövlət orqanları;
- 2) dövlət orqanlarının struktur bölmələri;
- 3) dövlət təşkilatları üzrə dövlət qulluğu hüquq münasibətlərinin digər iştirakçıları;
- 4) daimi statusda dövlət qulluğunda fəaliyyət göstərən dövlət qulluqçuları;
- 5) dövlət qulluğunda uyğun vəzifədə stajçı kimi qəbul olunmuş dövlət qulluqçuları;
- 6) dövlət qulluğunda vəzifəyə sınaq müddəti şərti ilə qəbul olunmuş dövlət qulluqçuları;
- 7) dövlət qulluqçularının əlavə alacaqları təhsil üzrə müvafiq təhsil proqramlarını yerinə yetirən dövlətə məxsus təhsil qurumları;
- 8) dövlətə məxsus təhsil qurumlarının rəhbər vəzifəli şəxsləri;
- 9) dövlətə məxsus təhsil qurumlarının professor-müəllim heyəti;
- 10) dövlətə məxsus təhsil qurumlarının tədris-köməkçi heyəti;
- 11) əlavə təhsil üzrə dövlət baza təcrübə müəssisələri.

Dövlət qulluqçuları vəzifə öhdəliklərinin, başqa sözlə əmək funksiyalarının reallaşması məqsədilə öz ixtisas səviyyəsini tələb olunan dərəcədə saxlamağa borcludur. Dövlət qulluqçusu tutduğu vəzifə üzrə tələb olunan peşə hazırlığı səviyyəsinə malik olmaqla yanaşı müvafiq qanunvericiliyə bələd olmalı, həyata keçirdiyi qulluq fəaliyyətinin faktiki və hüquqi aspektləri üzrə innovativ dəyişiklikləri mütəmadi olaraq izləməli, yeni dövlət idarəetmə mexanizmlərini mənimsəməli, mütərəqqi üsul və metodları öyrənməli və tətbiq etməlidir. Bununla bərabər o da qeyd

edilməlidir ki, dövlət qulluğunda vəzifəyə qəbul olunmaq, əsasən eyni işin və ya fəaliyyət növünün yerinə yetirilməsi perspektivi ilə bağlı deyil. Eyni peşələrin məzmunu mütəmadi olaraq zəruri dəyişikliklərə məruz qalır. Bu səbəbdən, dövlət qulluğunda mütəmadi olaraq əlavə təhsil proqramlarını mənimsəmə dövlət qulluqçularının əsas vəzifələrindən biri olaraq xarakterizə edilməkdədir.

Dövlət qulluqçusu əlavə təhsili üzrə hüquq münasibətlərinin əsas subyektləri hesab olunan dövlət təşkilatları, dövlət qulluqçuları və dövlətə məxsus təhsil qurumları arasında qarşılıqlı əlaqə demək olar ki, əksər hallarda formal xarakter daşıyır. Dövlət təhsil qurumları ilə əlavə təhsilə cəlb edilmiş dövlət qulluqçusu obyektiv olaraq birgə şəraitdə fəaliyyət göstərmələrinə baxmayaraq dövlət qulluqçularını təhsilə cəlb edən müvafiq dövlət orqanları faktiki olaraq bu prosesdən kənarda qalırlar. Ancaq təcrübəyə əsasən demək olar ki, Avropanın Almaniya, Fransa kimi ölkələrində dövlət qulluqçusunun əlavə təhsili üzrə hüquq münasibətlərinin tərəflərinin - subyektlərin qarşılıqlı əlaqəsinin səmərəli sistemi formalaşmışdır. Tərəflərin öhdəlikləri əsasən, müvafiq tədris proqramlarının hazırlanması, onun reallaşması mərhələsində hər bir tərəfin məsuliyyətini və əldə edilən biliklərin nəticəsi olaraq həmin mütəxəssislərdən səmərəli istifadəni müəyyən edən üçtərəfli inzibati müqavilə vasitəsi ilə təyin olunur. Sınaqdan keçmiş və səmərəli elementləri ilə diqqəti cəlb edən bu tip müsbət təcrübələrdən milli şərait nəzərə alınmaqla istifadə edilməsi təqdirə layiq olardı [28].

XXI əsrin dövlət qulluğu strategiyasında digər vacib hədəf səmərəli qurumların yaradılmasıdır. Dövlət qulluğunda islahatlarla yanaşı, onun idarəolunmasında, qanunların tətbiqinə nəzarət edilməsi və dəyişikliklərin idarə olunması səlahiyyətinə sahib olan və cəmiyyətdə inam və etimad qazanan institusional qurumlara tələb var. Digər tərəfdən dövlət qulluğunda hazırlanmış planların işləyə bilməsi üçün liderlik və səfərbəredici dəstək təşkil edilməlidir. Çünki icra üzrə əlaqədar problemlər bütün ölkələrdə qarşılaşıla bilər. Effektiv icra üçün zəruri infrastruktur yaradılmalı və liderlik və səfərbəredici dəstək təmin edilməlidir.

XXI əsrin dövlət qulluğu strategiyasında digər önəmli hədəf dövlət idarəetməsində nəzarətdir. Dövlət idarəetməsində nəzarətin əsas növü hüquqi nəzarətdir. Çağdaş hüquqi dövlətlərdə insanların hüquqları ilə azadlıqlarının qorunması konstitusiya üzrə, beynəlxalq hüquqi vasitələr əsasında reallaşır. Hüquqi dövlətlərdə bu istiqamətdə konstitusiyada qeyd olunan tələblərin nəzarəti önəmlidir.

Hüquqi dövlətin əsasını qanunların üstünlüyünün təmin edilməsi, insanların hüquqlarının və azadlıqlarının qorunması təşkil edir. Məhz bu baxımdan, müxtəlif ölkələrin demokratik inkişafı üçün Konstitusiyanın qəbul olunması ilə bərabər, onun üstünlüyünün təmin edilməsi, dövlət hakimiyyəti qurumlarının fəaliyyətlərinin konstitusiya prinsipləri çərçivəsindən kənara çıxması üçün konstitusiya nəzarəti ilə bağlı qurumun formalaşması da vacibdir.

Konstitusiya nəzarəti dedikdə, ictimai hakimiyyətin ümumməcburi aktlarının konstitusiyanın tələblərinə uyğun hazırlanmasının təmin olunması vasitəsi başa düşülür, həmçinin konstitusiyaya uyğun olmayan aktların qüvvədə saxlanılmasına mane olmağa xidmət göstərir. Həmin yanaşma Konstitusiya normalarının təsviri nəticəsində hüququn tərəqqisi və hüququn həyata keçməsi praktikasının istiqamətləndirilməsi baxımından mühüm səlahiyyətləri özündə birləşdirir.

Müasir dünyada konstitusiyanın tələblərinə nəzarəti həyata keçirən institut-mövcud hakimiyyət sisteminin bütünlükdə demokratik fəaliyyəti, insan hüquqları ilə azadlığının qorunmasının və hüququn aliliyinin təmin edilməsinin əvəzsiz mexanizmləri olaraq görülə bilər. Beləki, uzun inkişaf yolunu keçərək müasir dövrdə demokratik, həm də hüquqi dövlət quruculuğu fəaliyyətinin mühüm və ayrılmayan atributundan birinə çevrilmiş konstitusiya ədalət mühakiməsi bütövlükdə cəmiyyətə, habelə onun tərəqqi prosesinə keyfiyyət aspektindən önəmli təsir göstərir, həmçinin başqa dövlətin ərazisində ictimai münasibətlərin bütün subyektin fəaliyyətlərində konstitusiyanın üstünlüyünün, onun birbaşa qüvvəsinin təmin edilməsinə, hüquq qaydasının gözlənilməsinə xidmət edir [53].

Konstitusiya nəzarəti vasitəsi ilə hüququn üstünlüyünün təmin edilməsi, dövlət orqanları daxilində səlahiyyətlərin paylanması üzrə mübahisələri hüquqi yöntəmlərlə

həll etməyə çalışmaq, konstitusiya üzrə qeyd edilmiş insan hüquqları ilə azadlıqlarının qorunması, pozulmuş hüquqlarla azadlıqların təmini və onların bərpası vəziyyəti formalaşır, hüququn tətbiqi təcrübəsində ahəngdar, tərəqqi təmin edilir.

Konstitusiya nəzarətinin həyata keçirildiyi vaxt əsasən abstrakt, konkret, fərdi olmaqla üç müxtəlif formadan istifadə olunur. Sivil və hüquqi dövlətlər qanunun üstünlüyü təmin edir, cəmiyyətdə mövcud olan ictimai və siyasi qurumların hamısı effektiv fəaliyyət göstərir, cəmiyyətdə daha demokratik prinsip və qaydalar formalaşır, həmçinin vətəndaşların söz və fikir sərbəstliyi, onların din, milliyyət fərqi diqqətə alınmadan vətəndaşlar bərabər hüquqlara sahib olurlar və azad həyat sürürlər. Azərbaycanda bu cür dövlət quruculuğunun aparılması üçün ciddi işlər görülür və həmin hədəfə çatmaq üçün dövlət qulluğu sistemini təkmilləşdirir.

Abstrakt nəzarət normativ və hüquqi aktların hazırlanması zamanı insanların azadlıqları ilə hüquqlarının tənzimlənməsində önəmə sahib olan qanunvericilik konstitusiya ilə burda göstərilən müddəalara əməl edilməsini reallaşdırır. Nəzarətin abstrakt formasında Konstitusiya Məhkəməsi insan azadlıqlarına və hüquqlarına qeyri-qanuni yanaşaraq onların pozulmasını aşkar edərək bunun qarşısını alır. Abstrakt nəzarət formasından əsasən Almaniyada, İspaniyada, Portuqaliyada, İtaliyada istifadə edilir [35 s.13].

Konkret nəzarət forması isə hüquqi normaların tətbiq edilməsinin konstitusiya əsasında tətbiqi mövzusunun konkret və daha hədəfli həll olunmasına diqqət yetirir. Konkret nəzarət formasında Konstitusiya Məhkəməsinin qarşısında ölkədəki ümumi məhkəmələr konkret məhkəmə işinə uyğun sorğu tətbiq edə bilər, həmçinin bu səviyyədə qanunların ölkə konstitusiyasına uyğunluğunun təmin olunması baş verir.

Yuxarıda göstərilən formalardan başqa Konstitusiya nəzarəti həm də fərdi/kollektiv şikayətə əsaslanaraq da reallaşa bilər. Bu halda ayrı-ayrı şəxslər, cəmiyyətdə qurulmuş müxtəlif vətəndaş birliyi, həmçinin hüquqi şəxslər özlərinin hüquqları ilə azadlıqlarını pozulmuş görərlərsə bu haqda Konstitusiya Məhkəməsinə şikayət yazı bilərlər. Bu formada isə konstitusiya nəzarətinə əsasən vətəndaşların hüquqi aspektdən müdafiəsi əsasən 3 halda verilə bilər. Bunlar aşağıdakılardır:

1. Şikayətdə qeyd edilən mövzular prinsipial əhəmiyyətli konstitusion hüquqi əhəmiyyət kəsb edərsə,
2. Şikayətlər mühüm dərəcədə əsaslandırılmış olarsa,
3. Şikayətlər perspektivsiz olmazsa.

3.3. Azərbaycan Respublikasının dövlət qulluğu sistemində təkmilləşdirilmə və islahatların aparılması istiqamətləri

Müstəqilliyin ilk illərində rəhbər vəzifədə olan kadrların dövlət idarəçiliyi sahəsində zəif təcrübəsinin olması, dövlət məmurlarının qeyri-peşəkarlığı və bunun nəticəsi olaraq fəaliyyətsizliyi, heç bir cavabdehliyin olmaması hakimiyyət sisteminin vahid orqanizm kimi təşkili ilə fəaliyyətinin göstərilə bilməməsinə, hakimiyyət strukturları arasında əlaqələrin pozulmasına, dövlət böhranının dahada dərinləşməsinə və kritik həddə çatmasına səbəb olmuşdur. Dövlət orqanları iflic vəziyyətinə düşmüş və bütövlükdə dövlət idarəolunanlığını itirmişdir. Bu dövrdə faktiki olaraq vətəndaş müharibəsi və dövlət müstəqilliyinin itirilməsi təhlükəsi reallaşmışdır.

Beləliklə, yeni yaranmış dövlətin quruculuş prinsiplərinin müəyyən edilməsi zəruriliyi meydana gəlmişdi. Bu kimi hallarda ölkəni anarxiyadan və təməmilə dağılmaqdan təkcə görkəmli siyasi şəxs, dövlətin xadimi Heydər Əliyevin ölkəmizdə dövlətin rəhbərliyi ilə liderliyinə geri dönməsi xilas etmişdir. 1995-ci ildə baş tutmuş ümumxalq referendumunda ölkənin ölməz lideri Prezident Heydər Əliyev uzaqgörənliyinin məhsulu olmuş Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası hazırlandı və qəbul edildi. Beləliklə, ölkənin gələcəkdəki inkişafı üçün çağdaş dünyanın tələbinə uyğun olan demokratik, sivil, hüquqi dövlətin əsası qoyulmuşdu.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası müasir sivil dünyanın qəbul edilmiş normlarına uyğun olaraq hakimiyyət üç hissəyə bölünməsinə təsdiqləməklə dövlət idarəçiliyində ümumi prinsiplərinin də müəyyən etmişdi. Beləliklə,

Azərbaycanda dövlət idarəçiliyində, həmçinin dövlət qulluğu sisteminin yaradılmasına start verilməkdədir.

1996-cı ildə respublika Prezidentinin sərəncamı ilə təşkil olunmuş Hüquqi İslahat Komissiyasının səyləri ilə azad dövlətin özünün qanunvericiliyinin formalaşmalı olduğu bazanın qurulması prosesi başlandı, komissiya üzvlərinin qarşısında qoyulmuş başlıca məqsəd - Azərbaycanda Avropa və dünya ölkələrinin hüquq sisteminə tam uyğun olan sisteminin yaradılması məqsədi qoyuldu.

Zaman göstərdi ki, Hüquqi İslahat Komissiyası və onun bütün üzvləri həqiqətən də həmin hədəfə çatmaq məqsədilə yüksək səylə işləmişlər; məlum olduğu kimi ötən dövr ərzində Azərbaycanda 10-dan artıq yeni məcəllə və 1000-ə yaxın qanun qəbul olunmuşdur [10].

Müstəqilliyin ilk illərində dağınıq, səmərəsiz dövlət idarəetmə mərkəzi hökm sürürdü. Ölkədə dövlət idarəetməsinin sahəsində əsaslı və məqsədli addımlar atılmalı idi. 1998-ci ilin 29 dekabrında “Azərbaycan Respublikasının dövlət idarəetməsi sistemində islahatların aparılması üzrə dövlət komissiyasının yaradılması haqqında” ölkə Prezidentinin göstərişinə uyğun olaraq effektiv dövlət idarəetmə mərkəzinin formalaşdırılması üçün aparılmış islahatların başlanğıcı qoyuldu.

Bazar iqtisadiyyatına, habelə demokratik cəmiyyətə keçid ölkədə siyasi, sosial və iqtisadi münasibətlərdə əsaslı dəyişikliklərlə müşayiət edilmişdir ki, bu hallarda da dövlət idarəçiliyində keyfiyyət dəyişikliklərinin olmasını zəruri edir [8].

Adı çəkilən fərman ilə dövlətin idarəetmə sistemində islahatların ayrı-ayrı istiqamətləri üzrə işçi qrupları yaradılmış, bu qruplara islahatların konsepsiyasının hazırlanması tapşırılmışdı.

Reallaşacaq islahatların dörd istiqamətdə aparılması nəzərdə tutulurdu [33, s.14-15]:

1. Dövlətin zəruri xərclərinin effektiv idarə edilməsi üçün sistemin yenidən qurulmağı
2. Audit sistemində islahatlar
3. Dövlət idarəetməsi sistemində reformlar

4. Hüquq-məhkəmə sistemində islahat.

Azərbaycan Respublikası dövlət idarəetməsinin bir sistem olaraq zəruri islahatları üzrə konsepsiyanın layihəsində Azərbaycan dövlətinin idarəetmə sistemində müasir vəziyyətin təhlil olunaraq mövcud çatışmazlıqlar aşkara çıxarılmış, habelə icra hakimiyyəti sahəsində reformların əsas istiqamətləri müəyyənləşdirilmişdi.

Dövlətin idarəetmə sistemində reformları konsepsiya layihəsində peşəkar dövlət qulluğu institunun formalaşdırılması ən vacib məsələlərdən biri qismində qarşımıza qoyulmuşdur. Həmin məqsədə çatmaq naminə “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu işlənmiş və qəbul edilmişdir. Bu qanun 21.07.2000-ci il tarixli qərarla qəbul olunmaqdadır. Qanun 2001-ci ilin sentyabr ayından qüvvəyə minmişdir.

Həmin Qanun Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sferasında dövlət və dövlət qulluqçusu arasında formalaşan əlaqələri, həmçinin dövlət qulluqçusunun hüquqi durumu üzrə mövzuları tənzim edir. Qanun icraedici orqan, qanunveri orqan, habelə məhkəmə hakimiyyətinin aparatında dövlət qulluğu keçmiş qulluqçulara aid olur.

Bu qanunda “dövlət qulluğu”, “dövlət qulluqçusu” və “dövlət orqanı” anlayışlarına tərif verilmişdir. Qanun ümumilikdə altı fəsildən ibarətdir:

1. “Ümumi müddəalar”
2. “Dövlət orqanları”
3. “Dövlət qulluğu vəzifəsi”
4. “Dövlət qulluqçusu”
5. “Dövlət qulluğu keçmə”
6. “Yekun müddəalar”.

Qanun qəbul olunduqdan sonra üzərində müxtəlif dəyişikliklər edilmişdi.

“Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununda göstərilən kimi dövlət qulluğunda əhəmiyyətli vəzifələr; dövlət qulluğu prinsipləri; dövlət qulluğunda idarəetmənin aparıcı orqanları; dövlət orqanlarının təsnifatı; dövlət

orqanında vəzifələrin qruplaşdırılması; inzibati, yardımçı vəzifələrin göstərilməsi; inzibati vəzifələrlə yardımçı vəzifələrə məxsus olan ixtisasların tələbi; dövlət qulluqçusunun ixtisas dərəcəsi; ixtisas dərəcəsinin təmini və bunlardan məhrum olunma qaydaları; dövlət qulluqçularının önəmli vəzifəsi; dövlət qulluqçularının əsas hüququ; dövlət qulluqçusunun pensiya üzrə təminatı; dövlət qulluğu üzrə təyin edilmiş məhdudiyyət və limitlər; dövlət qulluqçusuna verilmiş təminatlar; dövlət məvacibi; dövlət qulluqçularının alacağı əlavə təhsili; onların mükafatlandırılması qaydaları; dövlət qulluqçusunun məsuliyyəti; dövlət qulluğunda qəbulolunma qayda və şərtləri müəyyən edilmişdi.

“Dövlət qulluğu haqqında” qanun qəbul olunduqdan sonra bəzi yeni qanunlara paralel olaraq xeyli fərman və sərəncamlar qəbul edilmişdi. Həmin sənədlər içərisində xüsusi yerlərdən birini Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 4 avqust 2003-cü ildə qəbul olunmuş fərmanla təsdiq olunmuş “İnzibati və yardımçı vəzifələrin Təsnifat Toplusu”dur. Bu fərmanın əsas məqsəd, hədəf və onun mahiyyəti “Dövlət qulluğu haqqında” qanunun real olaraq işləməsinə təkan verməkdən ibarət idi. Bu baxımdan, “Təsnifat Toplusu” sanki açar rolu oynayır. Bu vacib sənədin təsdiqlənməsi dövlət qulluğunun təşkili prosesində yeni mərhələyə qədəm qoyub. “Təsnifat Toplusu” ölkənin qurumlarının ştat cədvəllərinin, həmçinin dövlət qulluqçusunun vəzifələri üzrə təlimatının formalaşması üçün bir əsasdır [25]. Burada inzibati vəzifələrlə yardımçı vəzifələrin necə adlandırılması və dövlət qulluğunun təşkilində əsas götürülməsi təsbit olunmuşdur.

Azərbaycanın dövlət qulluğu üzrə məsələlərə ümumi rəhbərliyi Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası reallaşdırır. Şuranın tərkibi 18 üzvdən təşkil edilmişdir. Şura üzvlərinin 6 nəfəri Azərbaycan dövlətinin Prezidentinin seçimi ilə, 6 nəfəri Milli Məclisin sədrinin seçimi ilə, 6 nəfəri isə Konstitusiyaya Məhkəməsi sədrinin seçimi ilə müəyyən olunurlar.

Təşkil edilmiş şura özlüyündə bir dövlət qurumu deyildir. Şuranın üzvləri müəyyən edilmiş səlahiyyət və gücü ictimai qaydada təyin edilmiş əsaslarla reallaşdırırlar. Şura özünün fəaliyyətlərində Azərbaycan Respublikası

Konstitusiyasını, ölkənin qanunlarını və başqa normativ hüquqi aktlarını, həmçinin Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası haqqında Əsasnaməni əsas vəsait kimi görür.

“Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası haqqında” Əsasnamə ilə ölkədə fəaliyyətdə olan Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurasının funksiyaları ilə onun fəaliyyətinin təmin olunması müəyyənləşdirildi [3].

Şura təhlil, araşdırma və yoxlama vəzifələrini bir və ya birdən çox şura üzvünün məsuliyyəti altında həyata keçirməklə lazımlı görüldüyü hallarda təhlil, araşdırma və yoxlama komissiyası qurur. Bu komissiyaların vəzifəsi əlaqədar dövlət qurum və quruluşlarında apardıqları araşdırma və yoxlama nəticəsində məruzə hazırlayıb Şuraya təqdim etməkdir. Şura bu məruzələr əsasında əlaqədar dövlət təşkilatı ya da dövlət qulluqçusu barədə qərar verərək ölkə prezidentinə, Milli Məslisin sədrinə və Konstitusiya Məhkəməsinin sədrinə məlumat verir [25, s.2-3].

Dövlət qulluğu sferasında islahatlar 2003-2005-ci illərdə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin İcra Aparatının və Avropa İttifaqının TACİS proqramının birgə layihəsi çərçivəsində Azərbaycan Respublikası Prezidentinin İcra Aparatında və 12 nazirlikdə rəhbər kadrlar ilə dövlət qulluqçusu haqqında məlumatları əhatə etmiş vahid informasiya mərkəzinin formalaşması üzrə iş aparmaqla davam etdirmişdir.

TACİS layihəsi aşağıdakı fəaliyyətilərin həyata keçməsinə nəzərdə tuturdu [30, s.4]. Bura aiddir:

- “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununun icra olunması strategiyasının işlənilib hazırlanması;
- Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurasının fəaliyyətinin qurulması;
- Dövlət qulluqçusunun mərkəzləşmiş məlumat sisteminin formalaşması;
- Dövlət idarəetməsi sahəsində islahatlar strategiyasının işlənilib hazırlanması.

Qeyd edilənləri diqqət mərkəzinə qoyaraq Azərbaycan Respublikasının Prezidentinin 2005-ci ilin 19 yanvar tarixindəki 180 sayılı Fərmanı üzrə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya təşkil

edilmişdir. Azərbaycan Respublikasının Prezidentinin 2005-ci il 3 iyun tarixindəki 247 sayılı Fərmanına əsasən Komissiyanın Əsasnaməsi təsdiq olunmuşdur.

Qurulmuş Komissiyanın ən ümdə məqsədi arasında dövlət qulluğu sferasında qəbul olunmuş mühim normativ-hüquqi aktın tətbiq edilməsinin təşkilini, habelə dövlət qulluğu məqsədilə işçilərin müsabiqəyə uyğun olaraq seçilmiş olması, yerləşməsi, dövlət qulluqçusunun ixtisasları üzrə hazırlığının yüksəldilməsi, attestasiya ilə sosial müdafiə istiqamətində, dövlət qulluğu üzrə başqa mövzular haqqında Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə uyğun qaydada siyasətin reallaşdırılmasından ibarət olmuşdur.

Sıralanan məqsədlərin reallaşması ilə bağlı olaraq bu Komissiya dövlət qulluğu üzrə, habelə başqa kadr mövzuları ilə əlaqədar ölkədə vahid siyasətin qurulmasında mühüm yer tutur. Həmin politikalara effektiv formada həyata keçirilməsinə, dövlət qulluğunda kadrların təmin edilməsinin proqnozlaşması istiqamətində təklif verir, bu sferada Azərbaycan Respublikası Prezidentinin və Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurasının verdiyi göstərişləri icra edir.

Komissiya həmçinin, dövlət qulluğu ilə kadr mövzusunda fəaliyyətlərin təkmilləşməsi məqsədilə zəruri hesab edilən normativ-hüquqi aktların layihələrini hazır edir, dövlət qulluqçusunun peşələri üzrə hazırlığını, onların təkrar hazırlığını və ixtisaslarının artması üzrə dövlət qurumlarının fəaliyyətlərini əlaqələndirərək, bu sferada əməliyyatlarla cari vəziyyətlərin analizini aparır, zəruri təklifləri hazır edir.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2016-cı il 11 aprel tarixindəki Fərmanı üzrə yaradılmış Dövlət İmtahan Mərkəzi, həm də Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyanın reallaşdırmalı olduğu funksiyalarını icra edir. Komissiyanın fəaliyyətinə baxdığımızda 2005-ci ildən bu günümüzdə qədər yoxlama vəzifəsi ilə əlaqədar ətraflı bir hesabatın olmadığını görürük. Bunun əsas səbəbi Komissiyanın bu yoxlamaları reallaşdıracaq hüquqi tənzimləməyə sahib olmamasıdır. Çünki Komissiyanın fəaliyyəti üzrə əlaqədar xüsusi qanunlardan çox ümumi qanunlar mövcuddur.

Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyanın əsas funksiyalarından biri dövlət qulluğu kadrların qəbulunu təşkil etmək idi [4]. Dövlət qulluğunda kadr qəbulu iki mərhələdən ibarət müsabiqədən ibarət idi: test və müsahibə mərhələləri.

Test üsulu ilə imtahanlar vakant vəzifələr elan olunub namizədlərin ərizələri alındıqdan sonra təşkil edilirdi. Birinci mərhələdən keçmiş namizədlər müsahibə mərhələsinə buraxılırdılar. Müsahibədən keçmiş şəxslər seçim məqsədilə uyğun dövlət qurumunun rəhbərliyinə təqdim edilirdi. Lakin “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa 30 sentyabr 2016-cı ildə edilmiş dəyişiklik ilə müsabiqənin həyata keçirilmə forması dəyişdirildi. Qanuna edilmiş yeni dəyişikliyə əsasən artıq test üsulu imtahanların 5-7-ci təsnifat toplusu üzrə həyata keçirilməsi qərara alındı. Testlərin uyğun nümunələrinin təşkili, ekspertizası, test imtahanlarının keçirilməsi, təsdiqi, qiymətləndirmənin aparılması şərtlərini uyğun icra hakimiyyəti təşkilatı təyin edir. Hazırlanmış test imtahanlarında iştirak məqsədilə veriləcək ödəniş məbləğini uyğun icra hakimiyyəti təşkilatı təyin edir.

Müvafiq icra hakimiyyətinin, yəni Dövlət İmtahan Mərkəzinin təşkil etdiyi imtahanlardan müvəffəqiyyətlə keçmiş namizədlərə beş il müddətində qüvvədə olan sertifikat verilir ki, namizədlər bu sertifikat ilə elan vakant vəzifələrə birbaşa olaraq müsahibə mərhələsinə buraxılırlar.

2017-ci ilin 31 mayında AR Prezidentinin Fərmanına əsasən “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununda dəyişikliklər aparılmışdır. Bu fərmanda dövlət qulluğu vəzifəsinin məxsus olduğu dövlət təşkilatı müsahibənin keçirilməsi məqsədilə müsahibə komissiyasının rəqlamenti, həmçinin müsahibə komissiyası tərkibinin qurulması, müsahibənin müəyyən edilmiş zamanlarda baş tutması, qiymətləndirmənin keçirilməsi, müsahibədən əldə edilən nəticələrin tədqiqi üsulları ilə onların keçid ballarının AR Prezidentinin qərarına əsasən müəyyənləşdirilir. Fərmanda göstərilir ki, məhkəmə hakimiyyəti təşkilatlarının, habelə Azərbaycan Respublikasının Məhkəmə-Hüquq Şurasının aparatında dövlət qulluğunda xidmətə qəbulla əlaqədar keçirilmiş müsahibənin nəticələrindən verilən

şikayətlərə münasibətdə – Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyində yaradılmış Apellyasiya Şurası nəzarət edir [48, s.3].

Başqa bir dəyişiklik 2017-ci ilin 30 iyununda AR Prezidentinin Fərmanına əsasən “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununda aparılmış dəyişikliklər haqqındadır. Həmin fərmanla “Dövlət qulluğu haqqında” AR Qanunun 11.1.8.2-ci maddəsin üzrə “birinci halda nəzərdə tutulan müvafiq icra hakimiyyətinin orqanlarının səlahiyyətləri yerli icra hakimiyyətinin orqanları icra edirlər” əlavə edimişdir [50].

Beləliklə, ölkədə dövlət qulluğu sferasında aparılmış reformlar dövlət idarəetməsində effektivliyin yüksəldilməsinə paralel olaraq ölkənin siyasi, iqtisadi və sosial tərəqqisinin mühim faktorlarından hesab edilən demokratik institutların hərtərəfli tərəqqisinə şərait yaratmışdır.

NƏTİCƏ

Çağdaş dünyada və ayrılıqda dövlətlərdə yaşanan müxtəlif proseslər dövlət idarəçiliyinin öz təbiətində, habelə siyasi hakimiyyət sistemində və eləcə də demokratik institutların fəaliyyət mexanizmlərində əhəmiyyətli dəyişikliklər edilməsini tələb edir. Təkmilləşdirmə məqsədilə aparılan islahatlar effektiv dövlət idarəetməsi sisteminin yaradılmasının, bu hal da uyğun olaraq ölkənin sabit və balanslaşdırılmış tərəqqisinin, onun beynəlxalq miqyasda rəqabət qabiliyyəti və gücünün, habelə ictimai rifahının artırılmasının, dünya birliyinə integrasiyasının sürətlənməsinin önəmli şərti olmuşdur.

Dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsi bəzi məqsədyönlü yeniliklərlə fəaliyyətlərin aparılmasını qarşıya hədəf qoyur ki, bunların nəticəsi olaraq dövlətin idarəetmə sistemi zamanla yeniləşir ya da həmin sistemdə çağdaş keyfiyyət ilə əlamətlər yaranır.

Demokratik islahatların dərinləşməsi və inkişafı prosesində yaşanan dəyişikliklər yalnız hakimiyyət institutlarının potensialının inkişafı və dövlət aparatının təkmilləşməsi 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 çatmağa istiqamətlənmiş qərarların qəbuluna və həyata keçirilməsinə vətəndaşların cəlb olunduğu açıq prosesə çevrilir.

Eyni zamanda vətəndaş cəmiyyətinin inkişafı güclü impuls alır, vətəndaşlar və onların birlikləri dövlət idarəetmə prosesinin aktiv fəaliyyətdə olan şəxslərinə çevrilirlər. İnkişaf yalnız insanların rifahı üçün həyata keçirilmir, insan potensialının özü həm məqsədə çatmağın və həm də ən mürəkkəb sosial problemlərin həllinin başlıca vasitəsinə çevrilir. Beləliklə, dövlət idarəetməsinin təbiətində və xarakterində dərin dəyişikliklər yaşanır ki, nəticədə uzunmüddətli səylər, dövlət idarəetməsinin potensialının inkişafı və təkmilləşdirilməsinə yönəlmiş geniş proqram və konsepsiyaların işlənərək təşkili və reallaşmasını tələb edir.

Ümumiyyətlə, dövlət qulluğunda təkmilləşdirməni həyata keçirtmək məqsədilə reformların məqsədləri ilə vəzifələrinin dəqiq müəyyənləşdirilməli, ona nail olmanın ən səmərəli metodları seçilməli, islahatların sistemliliyinin təmin edilməsi məqsədilə onun institutsional əsasları və əməliyyat mexanizmləri yaradılmalıdır. Həmin məqsədlərə uyğun olaraq:

– dövlət qulluğunun ən vacib problemləri və qüsurları aşkar edilməli, islahatların həyata keçirilməsinə maneçilik törədən amillər müəyyənləşdirilməli, onların qarşısının alınması üçün tövsiyələr işlənilib hazırlanmalıdır;

– gələcək inkişaf baxımından üstünlük verilən istiqamətlər müəyyənləşdirilməli və dövlətin səyləri buna cəmləşdirilməlidir;

– vətəndaş cəmiyyətinin dövlət hakimiyyət orqanlarının işinə nəzarətinə hüquqi və siyasi forma verməklə onun mobilləşdirilməsi yolları müəyyənləşdirilməlidir;

– dövlət orqanlarının işinə vətəndaşların inamını artırmaq üçün nə etmək və dövlətin təsirliliyini yüksəltmək məqsədilə dövlətin idarəetmə sisteminin strukturunda hansı dəyişikliklərin aparılmasının lazım gəldiyi tapılmalıdır.

Ümumiyyətlə, dövlət qulluğunda təkmilləşdirmənin əsas hədəfi hakimiyyət qurumlarının sahib olduğu potensialı gücləndirmək, dövlət idarəetmə qurumlarını əsaslı olaraq sadələşdirmək, həmçinin çağdaş şərt və tələblərə uyğunluğunu qorumaq, dövlət qurumlarıyla ölkə vətəndaşları arasında əlaqələri gücləndirmək, göstərilən dövlət xidmətlərinin keyfiyyət dərəcəsini daha da artırmaqdan ibarət olmuşdur.

Beləliklə, dövlət qulluğunda təkmilləşdirmənin həyata keçirilməsi zamanı aşağıdakıların diqqətə alınması zəruridir:

- ictimai münasibətlər sistemində dövlətin aparatı ilə müdaxilənin yol verilə biləcək sərhədlərinin müəyyənləşdirilməsi;
- mərkəzi dövlət orqanlarının yenidən qurulmasının davam etdirilməsi;
- dövlət qulluğu sistemində səlahiyyətlərin dəqiq bölgüsünün aparılması;
- vəzifəli kadrların qəbul olunmuş qərarlara uyğun olaraq məsuliyyətinin müəyyənləşdirilməsi;

- dövlət qulluqçusunun peşəkarlığının artırılması üçün xüsusi təlim mərkəzlərinin qurulması;
- dövlət idarəetməsi sistemində şəffaflıq amilinin təmin edilməsi, onun işindəki çatışmazlıqların müəyyən edilməsi və zamanında aradan qaldırılması üçün cəzalandırma sisteminin təkmilləşdirilməsi
- dövlət idarəetmə orqanları üzərində ictimai nəzarət institutunun tətbiqi.

Beynəlxalq aləmdə gedən dinamika dövlət qulluğunun təbiətində təkmilləşdirmələrin aparılmasını tələb etmişdir. Bu gün dünya dövlətlərinin bir çoxunda təkmilləşdirmənin yeni metod və formalarının axtarışı dayandırmamışlardır. Azərbaycan bu yolda uğurlu addımlar atmış və zəruri təkmilləşdirmələr həyata keçirmişdir. Ancaq bu hal mütəmadi xarakter daşmalı və beynəlxalq dinamikaya uyğun novator addımlar reallaşdırmağı davam etməlidir.

ƏDƏBİYYAT SİYAHISI

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, Bakı, 12 noyabr 1995.
2. “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 21 iyul 2000-ci il.
3. “Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası haqqında” Əsasnamə, 19 mart 2002-ci il
4. “Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyası haqqında” Əsasnamə, 3 iyun 2005-ci il
5. “Azərbaycan Respublikasında hakim vəzifəsinə namizədlərin seçilməsi qaydalarının təkmilləşdirilməsi haqqında” Fərman, 17 yanvar 2000-ci il
6. “Konstitusiya Məhkəməsi haqqında” Qanun, 23 dekabr 2003-cü il tarixli
7. “Məhkəmələr və hakimlər haqqında” Qanun, 10 iyun 1997
8. “Azərbaycan Respublikasının dövlət idarəetməsi sistemində islahatlar aparılması üzrə Dövlət Komissiyasının yaradılması haqqında” Fərman, 29 dekabr 1998
9. “Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında” Azərbaycan Respublikasının qanunu
10. Dövlət qulluğu məsələlərinə dair normativ hüquqi aktlar, Bakı, 2003
11. S. M. Qəndilov (ed.) Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsi, Dərslik, Bakı, Elm və təhsil, 2010.
12. Dövlət və bələdiyyə idarəçiliyi, Dərslik, Bakı, 2011.
13. Əbu Həsən İbn Əl Xacə Nizamülmülk, Siyasətnamə, Bakı, 2007.
14. Əfəndiyev O., Azərbaycan Səfəvilər dövləti. Bakı, 1993
15. Ərəb və Fars sözləri lüğəti. Bakı: Yazıçı, 1985
16. Güler B.A., “Kamu Personeli – Sistem ve Yönetim” , Ankara 2005
17. Həsənov Ə., Müasir beynəlxalq münasibətlər və Azərbaycanın xarici siyasəti, Bakı, 2005
18. Hüseynova N., Dövlət qulluğu və kadr siyasəti. Bakı: “Adiloğlu”, 2013
19. Hüseynova N., İdarəetmədə müasir islahatların əsas istiqamətləri: şəffaflıq, asan xidmət, vətəndaş məmnunluğu// “Azərbaycan” qəzeti, 21 fevral. 2014, № 38.
20. Xacə Nəsirəddin Tusi, Əxlaqi-Nasiri, İkinci nəşr, “Elm”, Bakı, 1939

- 21.Qabusnamə, Azərbaycan Dövlət Nəşriyatı, Bakı, 1989
- 22.Mehdiyev R., Azərbaycan: qloballaşma dövrünün tələbləri, Bakı, 2004
- 23.Məlikova M., Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi. Bakı, Maarif, 1988
24. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие/Отв.ред. А.В. Оболонский, 2е изд., М.:Дело, 2000.
- 25.Rehimli R., Azerbaijan Devlet Personel Yönetimi, Ankara, 2011
- 26.The New Public Service: Serving, Not Steering 4th Edition
- 27.Denhardt J.V., Denhardt R.B., The New Public Service: Serving, Not Steering, 2015
- 28.Rəşad Səfərov, Dövlət Qulluğu, 2014
- 29.Martin Stanley, How To Be A Civil Servant, 2016
- 30.Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğu anlayışı, mahiyyəti və prinsipləri / AMEA, Fəlsəfə, Siyasi-Hüquqi Tədqiqatlar İnstitutu, Elmi əsərlər. Bakı, №4(10), 2007
- 31.Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğunun hüquqi əsasları. Bakı, Elm, 2011
- 32.Rzayev Ə.H., Dövlət qulluğu:nəzəriyyə və praktika, Bakı, 2005
- 33.Mafunisa M.J., Public Service Ethics, Juta and Company Ltd, 2000
- 34.Yanq R. Şabanov R. Azərbaycanda müasir dövlət qulluğu modeli axtarışı. Bakı. 2004
- 35.Yanq R. və Azadov E., Dövlət idarəetməsində islahatlar: nailiyyətlər, problemlər, perspektivlər, Bakı, 2005
- 36.Zakharov N., Motivating resources of management // Public Service. 2007
- 37.АтаманчукГ.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: ПАГС, 2008
- 38.Государственная служба: Учебник / Под ред. проф. В. Г. Игнатова. -М.: ИКУ «МарТ», 2012
- 39.Даль В.И. Толковый словарь. В 4-х т-х. Т. 1. М.: Мир, 1992.
- 40.Зотов В.Б. Территориальное управление, Москва, «Восток», 1998
- 41.Марголин, А.М., Мировой опыт государственного управления, Государственная служба. - 2007. - №1. - С.29-34
- 42.Государственная служба основных капиталистических стран. Москва. 1997

43. Советское административное право: учебник, М., Юрид. лит. 1990
44. Фаянс Н.И. Советская государственная служба на современном этапе. Автореф. канд. юрид. наук. М., 1955
45. www.csc.gov.az – Azərbaycan Respublikasının Dövlət İmtahan Mərkəzi
46. www.constcourt.gov.az – Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Məhkəməsi
47. www.dqmk.gov.az – Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyası
48. www.e-qanun.az - Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyi. Normativ hüquqi aktların vahid internet elektron bazası
49. www.president.az – Azərbaycan Respublikası Prezidentinin rəsmi saytı
50. <http://ebooks.preslib.az/pdfbooks/azbooks/salmanl.pdf>
http://storage.piter.com/upload/contents/978549807809/978549807809_p.pdf
51. <https://azertag.az>
52. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin İşlər İdarəsi, Dövlət qulluğu (sənədlər toplusu), <http://files.preslib.az/site/gov/CILD.pdf>
53. <http://www.mpac.gov.tt/>, Ministry of Public Administration And Communications, Spain
54. <https://www.mspb.gov/> , US
55. <http://www.anl.az/down/meqale/azerbaycan/2014/iyul/383137.htm> Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin sədri F. Abdullayevin çıxışı.

AZƏRBAYCAN DÖVLƏT İQTİSAD UNİVERSİTETİ

MAGİSTRATURA MƏRKƏZİ

«Menecment» kafedrasının magistrantı Hüseynzadə Ülkər Misir qızının «Dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsi istiqamətləri» mövzusu üzrə yerinə yetirdiyi magistr dissertasiya işinin

REFERATI

Dissertasiya işi “Dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsi istiqamətləri” adlanır. Tədqiqat işi giriş, üç fəsil, nəticə və ədəbiyyat siyahısından ibarətdir.

Girişdə tədqiqatın aktuallığı, məqsədi və vəzifələri, obyektı və predmeti, nəzəri və praktik əhəmiyyəti, informasiya bazası və strukturu göstərilmişdir.

Mövzunun aktuallığı. Müasir dövrdə dövlət idarəciliyi ilə dövlət qulluğunun, dövlətin sosial-iqtisadi inkişaf problemlərinin həllini səmərəli təmin edə biləcək yeni nəsil peşəkar, səriştəli dövlət qulluğu bazasının formalaşdırılması və təkmilləşdirilməsi məsələsi həm nəzəri, həm də təcrübi baxımdan həlli zəruri olan bəzi aktual problemlərlə müşahidə olunur. Belə ki, dövlət idarəetməsində insan amili, yəni həm dövlət idarəetməsini həyata keçirən dövlət qulluqçuları, həm də seçkili orqanları formalaşdıran və dövləti idarə edən şəxslərdən hesabat tələb edən və ona qiymət verən seçicilər dövlətin iqtisadi, siyasi, sosial və mədəni davamlı inkişafında əsas amildir.

Tədqiqat işinin predmet və obyektı. Elmi tədqiqat işinin predmetini Azərbaycanda dövlət qulluğu sisteminin təkmilləşdirilməsi aspektləri, bu sahədə tətbiq edilən reformlar, obyektini isə dövlət qulluğu sferasında meydana çıxan münasibətlər prosesi təşkil etmişdir.

Tədqiqat işinin əsas məqsəd və vəzifələri. Tədqiqat işinin əsas məqsədi dövlət qulluğunda mövcud mexanizmlərin öyrənilməsi, habelə dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsinin zəruriliyindən ibarətdir. Eyni zamanda bu sfərdə həyata

keçirilən islahatların öyrənilməsi və əldə edilən nəticələrinin qiymətləndirilməsi və yekun nəticələrin hazırlanması kimi göstərilə bilər.

Tədqiqat işinin məqsədinə uyğun olaraq aşağıdakı vəzifələrin yerinə yetirilməsi nəzərdə tutulmuşdur:

- Dövlət qulluğu sisteminin formalaşma prinsiplərinin, şərtlərinin elmi araşdırılması;
- Dövlət qulluğu sferasında beynəlxalq təcrübənin tədqiqi;
- Azərbaycanda dövlət qulluğunun formalaşma mexanizmi və onun müasir vəziyyətinin öyrənilməsi;
- Dövlət təşkilatları ilə dövlət qulluğunun cari vəziyyətinin tədqiqi;
- Dövlət qulluğu kadrlarının idarə olunması strategiyası təhlilinin aparılması;
- Azərbaycan Respublikasının dövlət qulluğu sistemində təkmilləşdirilmə və islahatların aparılması istiqamətlərinin müəyyənləşdirilməsi.

Tədqiqatın elmi yeniliyi. Azərbaycan Respublikası dövlət idarəçilik sistemində daima məqsədyönlü və günün şərtlərinə uyğun olan reformlar həyata keçirməkdir. Bu aspektdən yeni layihələr hazırlanmaqda, effektiv idarəetmə strukturu yaradılmaqdadır. Ölkədə aparılan bu təkmilləşdirmə istiqamətləri öyrənilərək tərəfimcə aparılan bu tədqiqatda əldə edilən elmi yeniliklər aşağıdakı kimi qruplaşdırıla bilər:

- Dövlət qulluğu haqqında bu sahədə ün salmış alimlərin fikir və görüşlərinin sistemli müqayisəsi;
- Dövlət idarəçiliyində aparıcı məktəblərin sistemləşdirilməsi;
- İEÖ-də dövlət qulluğunun mövcud işləmə mexanizminin verilməsi;
- Azərbaycan dövlət qulluğunda səmərəliliyin yüksəldilməsi üçün yeni “təhsil” modelinin təklifi.

Tədqiqat işinin metodoloji əsasını Azərbaycan və xarici müəlliflərin dövlət qulluğu haqqında tədqiqatları, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, Azərbaycan Respublikasının Qanunları, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin

fərman və sərəncamları, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ aktları, xarici ölkələr, yerli və beynəlxalq təşkilatlar tərəfindən aparılan araşdırma nəticələri və elmi-praktiki konfrans materialları təşkil edir.

Tədqiqat metodu kimi induksiya və deduksiya metodlarından, o cümlədən sistemləşdirmə, qruplaşdırma, müqayisəetmə, modelləşdirmə metodlarından istifadə edilmişdir.

Tədqiqat işinin quruluşu və həcmi. Dissertasiya işi 80 səhifə, giriş, üç fəsil, 9 paraqrafdan, nəticə və təkliflərdən ibarətdir. İşdə 5 şəkil verilmişdir. Sonda istifadə olunmuş ədəbiyyatların və internet resurslarının siyahısı verilmişdir.

Birinci fəsil, “Dövlət qulluğunun formalaşmasının nəzəri-metodoloji əsasları” adlanır. Bu fəsildə dövlət qulluğunun anlamı və təşkilinin nəzəri əsasları, dövlət sisteminin təşəkkülü, dövlət idarəçiliyinin aparıcı məktəbləri və dövlət qulluğu, Azərbaycanda dövlət qulluğu ənənələri ilə bağlı tədqiqat aparılmışdır.

İkinci fəsil, “Dövlət qulluğunun formalaşması mexanizmi” adlanır. Bu fəsil - inkişaf etmiş ölkələrdə dövlət qulluğunun formalaşması xüsusiyyətləri, Azərbaycanda dövlət qulluğunun formalaşma mexanizmi və onun müasir vəziyyəti, dövlət orqanları və dövlət qulluğunun müasir vəziyyəti haqqında şərhlər vermişdir.

Üçüncü fəsil isə “Dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsi istiqamətləri” başlığı ilə verilmişdir. Bu fəsildə dövlət qulluğu kadrlarının idarə olunması strategiyası, XXI əsrin dövlət qulluğu strategiyası, Azərbaycan Respublikasının dövlət qulluğu sistemində təkmilləşdirilmə və islahatların aparılması istiqamətləri öyrənilmişdir.

РЕЗЮМЕ

Диссертационная работа называется «Направления совершенствования государственной службы». Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы.

Введение диссертационной работы раскрывает актуальность исследуемой темы, цель и задачи исследования, объект и предмет исследования, теоретическую и практическую значимость исследования, информационную базу и структуру диссертационной работы.

Первая глава исследования называется «теоретико-методологическая основа формирования государственной службы». В этой главе теоретически изучаются концепция государственной службы и формирование системы государственного управления, ведущих школ государственного управления и государственной службы, а также традиции государственной службы в Азербайджане.

Вторая глава диссертации называется «Механизм формирования государственной службы». В этом разделе рассматриваются особенности формирования государственной службы в развитых странах, изучается механизм формирования государственной службы в Азербайджане и его современное состояние, государственные органы и государственная служба.

В третьей главе диссертации «Направления совершенствования общественного надзора», Стратегии управления персоналом гражданской службы, Стратегия государственной службы XXI века, направления совершенствования и реформирования системы государственной службы Азербайджанской Республики была исследована.

Результат исследования был отражен в результатах исследований, и были сделаны соответствующие предложения.

SUMMARY

The thesis is called "Directions of civil service improvement". The thesis consists of an introduction, three chapters, conclusion and a list of used literature.

The introduction of the thesis reveals the relevance of the topic, the purpose and objectives of the study, the object and subject of research, the theoretical and practical significance of the research, the information base and the structure of the thesis.

The first chapter of the research is called "theoretical and methodological basis of civil service formation". In this chapter, the concept of public service and the formation of the public administration system, the leading schools of public administration and civil service, as well as the civil service traditions in Azerbaijan are theoretically studied.

The second chapter of the dissertation is called "The Mechanism of Formation of Civil Service". This section examines the features of civil service formation in developed countries, the mechanism of formation of civil service in Azerbaijan and its modern state, the state bodies and the state of civil service are studied.

In the third chapter of the dissertation entitled "Directions for Improving Public Oversight", the Civil Service Personnel Management Strategy, XXI century civil service strategy, directions of improvement and reform of the civil service system of the Republic of Azerbaijan has been researched.

The result of the study has been reflected in the research results and relevant proposals have been made.