

Ə.H.RZAYEV

**AZƏRBAYCAN
RESPUBLİKASINDA
DÖVLƏT QULLUĞU:
NƏZƏRİYYƏ VƏ PRAKTİKA**

Təkrar nəşr

Azərbaycan Respublikası
Prezidentinin İşlər İdarəsi
PREZİDENT KİTABXANASI

Bakı - «Elm» - 2005

Elmi redaktoru: Bəhram Zahidov
hüquq elmləri namizədi

Ə.Rzayev: Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu: nəzəriyyə və praktika. Bakı: «Elm», 2005. – 264 s.

ISBN 5-8066-1776-9

Kitabda dövlət qulluğunun nəzəri və praktiki aspektləri, mahiyyəti, səmərəliliyini artıran amillər təhlil edilir. Tədqiqat əsəri dövlət qulluğunun sistemli və müqayisəli şəkildə şərhə və problemlərin həlli məsələlərində yeni baxışlarla səciyyələnir.

Monoqrafiya dövlət qulluğunda çalışanlar, dövlət-hüquq problemlərini öyrənənlər, ali məktəblərin hüquq fakültəsində oxuyanlar və geniş oxucu kütləsi üçün maraqlı ola bilər.

R $\frac{1203020100}{655(07) - 2005}$

© «Elm» nəşriyyatı, 2005.

GİRİŞ

Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyi dövlətin iqtisadi, hüquqi, ideoloji, sosial funksiyaların genişlənməsi ilə müşayiət olunur.

Məlumdur ki, siyasi hakimiyyətin əsas bölməsi dövlət mexanizmidir. Dövlət mexanizmi dövlətin vəzifə və funksiyalarını həyata keçirmək üçün dövlət aparatının dəyişilməyə, inkişafa, təkmilləşməyə yönəlmiş hərəkət sistemidir.

Dövlət mexanizmi dövlət - dövlət aparatı – dövlət orqanı – dövlət vəzifəsi – dövlət qulluğu – dövlət qulluqçusu sxemi üzrə fəaliyyət göstərir. Beləliklə, dövlət mexanizminin normal funksiya göstərməsi dövlət qulluğunun təşkilindən, dövlət qulluqçusunun fəaliyyətindən asılıdır. Ona görə də ölkədə müstəqilliyin ilk illərində dövlət qulluğunun təşkili, kadr siyasətində köklü dəyişiklər aparılması təxirəsalınmaz problem kimi özünü qabarıq göstərirdi.

Azərbaycanda dövlət müstəqilliyi 70 il bağlı olmuş Avroatlantik ölkələrinin qapılarını Azərbaycanın üzünə açdı. Ölkə iki müxtəlif istiqamətin – keçmişlə gələcəyin, köhnəliklə yeniliyin «maqnit sahəsində» idi. Bir tərəfdən babalarımızdan və sovetlərdən bizə miras qalmış qaydalar, vermiş və adət-ənənələr, digər tərəfdən gələcəyə istiqamətlənmiş demokratik vətəndaş cəmiyyətinin, hüquqi dövlətin yaranmaması, ölkənin dünyaya inteqrasiya problemləri dururdu.

Müstəqilliyimizin ilk illərində xarici ölkələrlə ikitərəfli axın başladı. O tərəfdən bizə mütərəqqi texnologiya, texnika, lazımi materiallar yox, mənən aşınmış, keyfiyyətsiz vəsait, mal və materiallar daxil olur, Azərbaycandan xarici ölkələrə isə ən qiymətli mənəvi və maddi nemətlərin, o cümlədən ziyalı-intelkt axını baş verirdi.

Bütün bunların əsas səbəbi Azərbaycan cəmiyyətinin bu dəyişikliklərə hazır olmaması, dövlət aparatının qeyri çevikliyi, dövlət qulluğunun formalaşmaması idi.

Məlum məsələdir ki, dövlət aparatına dinamizm vermək, dövlət qulluq münasibətlərini tənzimləmək inzibati hüququn

əsas sahəsi olan dövlət qulluğunun funksiyalarına daxildir. Dövlət qulluğu qaydaya salınmadan dövlət aparatı idarəetmə sxemi, müəyyən təşkilati forma olaraq qalır. Belə ki, dövlət vəzifəsi dövlət aparatını dövlət qulluğu ilə əlaqələndirən elementdir. Vəzifə tutulandan sonra fəaliyyətə başlayır, bununla da dövlət aparatı statikadan dinamikaya keçir.

Azərbaycan Respublikasında müstəqillik dövründə başqa sahələrlə yanaşı dövlət idarəetmə və dövlət qulluğunda islahatlar aparılmışdır.

AR Prezidenti H.Əliyevin 29 dekabr 1998-ci il fərmanı ilə «Dövlət idarəetmə sistemində islahatlar aparılması üzrə dövlət komissiyası» yaradılmışdır.

Azərbaycan Respublikasında dövlət idarəetmə sistemində islahatların həyata keçirilməsi vəziyyəti ilə əlaqədar 17 mart 1999-cu ildə Bakıda keçirilən beynəlxalq konfransda AR Prezidenti H.Əliyev demişdir: «İdarəetmə sahəsində aparılan islahatların nəticəsidir ki, 20-dən çox nazirlik, dövlət komitəsi, konsern və şirkət ləğv edilmişdir, qalan nazirliklərin bugünkü fəaliyyəti bazar iqtisadiyyatı prinsiplərinə uyğunlaşdırılmış və uyğunlaşdırılır. İslahatlar bütün istiqamətlərdə davam etdirilir. Biz ümumiyyətcə bütün islahatların keçirilməsini MDB-yə daxil olan başqa ölkələrin bir çoxundan bu işləri vaxt etibarilə gec başlamışığı. Dövlət idarəetmə sistemində islahatlar Azərbaycan qarşısında duran əsas vəzifələrdən biridir».¹ Doğrudan da MDB respublikalarının çoxunda «Dövlət qulluğu haqqında» qanun 1993-1995-ci illərdə qəbul olunduğu halda Azərbaycanda bu qanun 2000-ci ildə qəbul edilmişdir.

Hazırda inzibati hüquq sahəsində anlaşılmazlıq yaradan məsələlərdən biri «dövlət idarəetmə» anlayışına münasibətdir. Qanunvericilikdə «**dövlət idarəetmə**» anlayışından imtina olunması hüquqi ədəbiyyatda paradoksal hal sayılmaqla, hüquq mütəxəssisləri arasında mübahisələr yaratmışdır. MDB-yə daxil olan Respublikalarda, o cümlədən Azərbaycanda qəbul olunmuş yeni konstitusiyalarda dövlət idarəetmə anlayışından yan keçilmişdir.

¹ Вах: Azərbaycan qəzeti (2172) 17 mart 1999-cu il.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında dövlət hakimiyyətinin bölünməsi prinsipləri təsbit edilmişdir (7-ci maddə). Hakimiyyətin bölünməsi nəzəriyyəsi ideyasının hakimliyi dövlət aparatının aparıcı bölməsi olan «dövlət idarəetmə» orqanları «icra hakimiyyəti» subyektlərinə dəyişdirilməsi ilə nəticələnmişdir. Beləliklə dövlət idarəetmə anlayışından imtina edilmiş, dövlət aparatı daxilində **əmək bölgüsü hakimiyyət bölgüsü** ilə əvəz olunmuşdur. Y.Kozlov bu kateqoriyalar arasında fərqi «bir terminin başqası ilə əvəz olunmasında» görür və bunu «terminoloji islahat» adlandırır.¹

Hüquq mütəxəssisləri «İcra hakimiyyəti orqanını mahiyyətcə dövlət idarəetmə orqanı» hesab edir; İcra hakimiyyətini siyasi-hüquqi kateqoriya idarəetmə işi təşkilatı – hüquqi kateqoriya olduğunu göstərirlər.² İdarəetmə qeyri-dövlət xarakterlidir, çünki o, dövlətdən, icra hakimiyyətindən əvvəl yaranmışdır.³

Bütün bunlara baxmayaraq dövlət idarəetməsi anlayışı milli və xarici ölkələrin ədəbiyyatında və qanunvericilik aktlarında istifadə olunur.

Təqdim olunan kitabda dövlət qulluğunun müxtəlif aspektləri, onun yaranma tarixi, inkişafı, dövlət aparatında onun yeri və rolu hüquqi, siyasi və digər planda baxılır.

Son illərdə dövlət qulluğu hüquq elminin ən geniş tədqiq olunan sahəsinə çevrilmişdir. Atamançuk Q.V., Monoxin V.M., Starilov J.P., Ovsyanko D.M., İqnatenko V.Q. və başqalarının dövlət qulluğu haqqında monoqrafiya və dərslikləri buna əyani sübutdur.

Azərbaycanda dövlət qulluğu demək olar ki, diqqətdən kənarda qalan sahələrdən biridir.

1991-ci ildən sonra tariximizin yeni mərhələsində dövlət qulluğunun leqallaşması onun tədqiqinə yeni nəfəs və dinamizm

¹ Вах: Административное право: учебник (Под ред. Козлова Ю.М.). М. Юристъ, 2000, с.6.

² Вах: Административное право: учебник (Под ред. Алексина А.П.). М. 1997, с.17.

³ Вах: Рыжов В.С. К судьбе Государственного управления. Государство и право. 1997, №2, с.15.

verməsi ilə əlamətdardır. Məlumdur ki, AR dövlət müstəqilliyinə qədər dövlət qulluğu rəsmi, hüquqi təsdiqini tapmamışdır. Odur ki, «Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununun qəbul olunması bu sahənin hüquqi tənzimlənməsinin başlanğıcı olmuşdur. Bu qanunda xarici ölkələrin dövlət qulluğuna dair qanunvericilikdən çoxsaylı əlamət və elementlər sintez edilmişdir.

Xarici ölkələrin hər birinin öz dövlət quruluşuna və inkişafına uyğun dövlət qulluğunun fərqli xüsusiyyətləri və əlamətləri vardır. Məsələn, mütləqiyyət dövründə peşəkar məmurluğun meydana gəldiyi Fransa, Almaniya və Sonaye kapitalizmi dövründə yaranan İngiltərə, ABŞ mülkü qulluğu arasında kəskin fərqlər mövcuddur. Bu fərqlərin olmasına baxmayaraq onlarda bürokratik aparat iyerarxik nərdivan modelinə uyğun qurulmuş iyerarxik piramidanı xatırladır. Bu piramidanın yuxarı hissəsi bürokratik elita olmaqla bütün iyerarxik piramidaya münasibətdə real və qeyri-məhdud hakimiyyətə malikdir.

Bu ölkələrdə dövlət qulluğu daim təkamüldə olan və mütəmadi təkmilləşdirilən bir institutdur.

Kitabda dövlət qulluğunu təşkil edən əsas kateqoriya və elementlər, onun səmərəliliyini artıran amillər təhlil edilir, onlara yeni prizmadan baxılır, elmi yeniliklər və onların praktiki və nəzəri əhəmiyyəti göstərilir. Kitab dövlət qulluğunun sistemli və müqayisəli şəkildə şərh olunması və problemlərin həllində yeni baxışlarla səciyyələnir.

Tədqiqat işində çoxsaylı müəlliflərin dövlət qulluğuna dair monoqrafiyaları, dərslikləri və ilk dəfə elmi dövriyyəyə daxil olunmuş məqalələrdən geniş istifadə olunmuşdur.

Kitabda bəzi hallarda qarşıya qoyulmuş məsələləri açmaq üçün problemlərdən uzaqlaşmalara yol verilir, onun tarixi köklərini tapmağa səy göstərilir.

Təqdim olunan kitab geniş oxucu kütləsi, o cümlədən dövlət qulluğunda çalışanlar və bu sahədə təhsil alan tələbələr üçün maraq kəsb edə bilər.

Müəllif oxucuların mühakiməsinə təqdim olunan bu kitabda nəzərə çarpan nöqsanların aradan qaldırılması üçün öz təklif, qeyd və arzularını bildiren şəxslərə əvvəlcədən minnətdarlığını bildirir.

I FƏSİL DÖVLƏT QULLUĞU: ANLAYIŞI, MAHİYYƏTİ VƏ PRİNSİPLƏRİ

§ 1. Dövlət qulluğu anlayışı və mahiyyəti

Azərbaycan Respublikasının müstəqillik qazanması siyasi sistemdə dəyişikliyə, dövlətin vəzifələrinin artmasına, funksiyalarının genişlənməsinə səbəb olmuşdur ki, bu da öz növbəsində siyasi, iqtisadi, hüquqi və başqa münasibətlərin tənzimlənməsində dövlət aparatının rolunu artırır. Bunlar təbiidir, çünki dövlət öz məqsəd və funksiyalarını daimi həyata keçirmək üçün dövlət hakimiyyəti simasında dövlətin mürəkkəb strukturu və orda vətəndaşların peşəkar məşğul olduğu dövlət aparatını yaradır və funksiya göstərir. Dövlət aparatı «dövlət orqanları sistemindən və onun ştatlı işçilərindən ibarətdir»¹. Məlumdur ki, dövlət öz tarixi boyu cəmiyyətə münasibətdə idarəetmə funksiyası yerinə yetirir.

Dövlət aparatının icra hakimiyyət orqanlarının həyata keçirdiyi dövlət idarəetməsi vasitəsilə ictimai proseslərə, münasibətlərə, təzahürlərə, insanların davranışına, fəaliyyətinə məqsədyönlü, təşkilati və tənzimləyici təsir göstərir.

MDB respublikalarında, o cümlədən Azərbaycanda cəmiyyətin demokratikləşməsi, hüquqi dövlətin və vətəndaş cəmiyyətinin yaradılması mərhələsində yeni qəbul edilmiş Konstitusiyalarda və qanunlarda «dövlət idarəetməsi» anlayışından yan keçilmişdir. Bu fakt guya ki, demokratik şəraitdə «dövlət idarəetməsi» olmamalıdır – liberal baxışlarla əlaqələndirilir, yəni dövlət hakimiyyətinin qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətlərinə bölünməsi azad cəmiyyətdə vətəndaşların tələbatları yaranarsa onlar hakimiyyətə müraciət etmək hüquq və imkanlarının olduğu, hakimiyyət isə insanların hüquq və azadlıqlarını qorumaq üçün insanların şüuruna, davranışına və fəaliyyətinə təsir etməklə cəmiyyətdə qayda-qanun yaratmalı

¹ Лунев В.Е. Советский государственный аппарат. М., Знание, 1972, с.3.

olduğu əsas götürülür.¹ Odur ki, «İdarəetmə» ifadəsi hüquqi ədəbiyyatda və qanunvericilik aktlarında nadir hallarda istifadə edilir.

Dövlət qulluğu inzibati hüququn mühüm kateqoriyalarından biri olmasına baxmayaraq sovet dövründə öz normativ təsdiqini tapmamışdır. Bunun əsas köklərini keçmiş Sov.İKP rəhbərliyinin Çar Rusiyası dövründə mövcud olmuş dövlət qulluğunu partiya rəhbərliyi müstəvisinə keçirərək partiya-kadr nomenklaturası prizmasından baxmasında görmək olar. «Kadrlar hər şeyi həll edir» şüarı əsas götürülərək bu sahənin tənzimlənməsi qanunvericiliklə yox partiya qərarları ilə həyata keçirilirdi.

Dövlət qulluğunun nəzəri cəhətdən tədqiqi 40-cı illərin sonlarında Studenikin S.S, Vlasov V.A. tərəfindən başlanmış, 60-cı illərdə Petrov Q.İ., Paxomov İ.N., Manoxin V.M. tərəfindən daha da intensivləşdirilmişdir.

Bunlar və digər nəzəriyyəçi alimlər dövlət qulluğu anlayışını «dövlətin funksiyalarının praktiki həyata keçirilməsi»², «Sovet dövlət orqanlarında, dövlət müəssisələrində və idarələrində vəzifə başçılığının həyata keçirilməsi»³, «Kommunizm cəmiyyətini qurmaq məqsədi ilə sosial və iqtisadi prosesdə dövlət rəhbərliyinin təşkili və yerinə yetirilməsindən ibarət olub, xalq deputatları sovetinin tabeliyində olan dövlət aparatında vəzifəyə görə haqqı ödənilən fəaliyyət»⁴ «sosialist və kommunist cəmiyyətinin qurulması məqsədi ilə dövlətin vəzifə və funksiyalarının praktiki və bilavasitə həyata keçirilməsində dövlət orqanlarında və başqa dövlət idarələrində şəxsi heyətin və dövlət qulluqçularının özlərinin fəaliyyətinin təşkili və hüquqi tənzimlənməsində sovet sosialist dövlətinin fəaliyyətinin bir tərəfi (və ya

¹ Вах: Атаманчук Г.В. «Сущность государственной службы. М., РАГС, 2003, с.122-123.»

² Студеникин С.С. Советская государственная служба. В сб. Вопросы Советского административного права. М.АН.ССР, 1948, с.73.

³ Петров Г.И. Советское административное право, часть общая, ЛГУ, 1960, с.199.

⁴ Пахомов И.Н. Советская государственная служба. Киев, 1964, с.78.

hissəsi)»¹ kimi baxılmışdır.

Beləliklə, sovet dövründə səslənən dövlət qulluğu anlayışı aşağıdakı kimi səciyyələndirilirdi:

Birinci, praktiki olaraq dövlət müəssisə, idarə və təşkilatlarda, həmçinin dövlət orqanlarında əmək müqaviləsi ilə vəzifə tutan şəxslərin fəaliyyəti dövlət qulluğuna aid edilirdi. Dövlət qulluğu öz məzmununa görə müəyyən mənada «dövlət və ictimai təşkilatlarda vəzifə tutan şəxslərin əmək haqqına görə idarəetmə fəaliyyəti göstərən insanların sosial-mədəni xidmət həyata keçirmək və ya iştirak etmək»² kimi başa düşülən ümumi qulluğa uyğun baxılırdı. Qeyd etmək lazımdır ki, bir çox ölkələrdə, o cümlədən ABŞ, Fransa, Böyük Britaniyada, Kanadada dövlət qulluğuna sinonim kimi ictimai qulluq (publik servis), mülkü qulluq (civil servis) kimi göstərilir; **İkinci**, bu anlayış Sovet dövrü üçün mövcud olmuş dövlət qulluğu haqqında təsəvvürü düzgün əks etdirirdi; **Üçüncüsü**, dövlət qulluğunun bu məzmununda xüsusiyyətləri çoxlu alim və praktiklərin şüurunda möhkəm yer almış və onları daimi təkrarlamışlar; **Dördüncü**, dövlət qulluğu haqqında o dövrdə yaranmış bu işçi model yeni dövlət qulluğunda islahatlar aparılarkən maneəyə çevrilmişdir.

90-cı illərin əvvəllərində cəmiyyətdə başlamış demokratikləşmə prosesi dövlət qulluğuna da yeni prizmadan baxılmasına şərait yaratmışdır. Bu dövrdə keçmiş sovet respublikalarında dövlət qulluğu sahəsində islahatlar başlanmış və müvafiq qanunlar qəbul edilmişdir. Məsələn, Belarus Respublikasında 1993-cü ilin mart ayında «dövlət aparatında qulluğun əsasları» qanunu, Ukrayna Respublikasında 1993-cü ilin dekabr ayında «dövlət qulluğu haqqında» qanun, Rusiya Federasiyasında 1995-ci ilin iyul ayında «RF dövlət qulluğunun əsasları» haqqında qanun, Azərbaycan Respublikasında 2000-ci ildə «dövlət qulluğu haqqında»³ qanun qəbul olunmuşdur. Bu qanunlar dövlət

¹ Манохин В.М. Советская государственная служба. М., Юридлит. 1966, с.10.

² Вах: Бахрах Д.И. Советская служба: понятие, принципы, виды. В кн: СССР и ГДР: Государственная служба. М., 1986, с.39.

³ Dövlət qulluğu haqqında qanun. Bakı, «Hüquq ədəbiyyatı», 2001.

qulluğunun hüquqi tənzimlənməsinin əsasını təşkil etmiş, sonrakı qəbul olunmuş normativ-hüquqi aktların mahiyyətini dəyişmiş, dövlət qulluğunun inkişafına təsir göstərmişdir.

İslahatlar dövründə görkəmli inzibati hüquq nəzəriyyəçiləri Atamançuk, Manoxin V.M., Rozenbaum O.A. və başqaları dövlət qulluğuna dair müxtəlif konsepsiyalar irəli sürmüşlər.¹ Hüquqşünas alimlərin iştirakı ilə təşkil olunmuş hökumət komissiyaları xarici ölkələrin təcrübəsini nəzərə almaqla müvafiq orqanlara layihələr təqdim etmişlər.² Bu layihələrdə dövlət qulluğunun bütün aspektləri ilə yanaşı dövlət qulluğu anlayışına da münasibət bildirilmişdir.

1992-ci ilin əvvəllərində Rusiya Federasiyası hökuməti yanında Qanunvericilik və Mükayisəli hüquq elmi Tədqiqat İnstitutu əməkdaşlarının hazırladığı layihədə, «dövlət qulluğu», «dövlət orqanları», təşkilatları, idarə və müəssisələrində vəzifə tutan, dövlət büdcəsi hesabına əmək haqqı ödənilən şəxslərin peşəkar fəaliyyəti kimi baxılırdı³. Göründüyü kimi bu anlayışda yeni baxışlarla yanaşı Sovet dövrünün müəyyən stereotipi saxlanılırdı.

1992-ci ilin mart ayında RF Ali Sovetinin Rəyasət heyətinin qanunvericilik komitəsinə təqdim olunmuş «dövlət qulluğu haqqında» qanun layihəsində dövlət qulluğu, Xalq və dövlət maraqlarını ifadə və müdafiə edən, ona qulluq göstərən, dövlət orqanlarında vəzifə tutan, əmək haqqı dövlət büdcəsindən maliyyələşən şəxslərin peşəkar fəaliyyəti⁴; RF hökuməti yanında dövlət qulluğu üzrə kadr Baş idarəsinin (Res kadri) 1992-ci ilin dekabr ayında hazırladığı «RF dövlət qulluğunun əsas prinsipləri

¹ Вах: Атаманчук Г.В. Основные положения концепции развития Государственной службы в РФ-Вестник госслужбы М., 1992, июль с.5-16; Базовые аспекты концепции государственной службы РФ: первые шаги и перспективы, М, 1997; Манохин В.И. Концепции Государственной службы РФ, Государства и право, 1981, с.90-98.

² О layihələrin əsli əldə olunmadığından Atamançuk Q.V. monoqrafiyasına istinad olunur.

³ Вах: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы..., с.53.

⁴ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы..., с.58.

haqqında qanun» layihəsində isə «dövlətin məqsəd və funksiyalarının cəmiyyətdə həyata keçirilməsi dövlət aparatında vəzifə borclarının və səlahiyyətlərinin praktiki yerinə yetirilməsi»¹, 1992-ci il noyabr ayında hazırlanmış «dövlət qulluğu haqqında RF qanunvericiliyinin əsasları haqqında layihədə – «RF Konstitusiyaya və digər qanunvericilik aktlarına uyğun olaraq dövlətin məqsəd və funksiyalarının reallaşmasında dövlət qulluqçularının vəzifə səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi»² kimi baxılırdı.

Beləliklə, hüquqi müasirləşdirmə dövlət qulluğunun daha çox ardıcıl və aydın şəkildə ictimai sosial-hüquqi institutunun əlamətlərini özündə əks etdirir və xüsusiyyətlərinə görə Avropa ölkələrinin dövlət qulluğu modelinə yaxınlaşdırılır.

1993-cü ilin iyul ayında «RF dövlət qulluğu sisteminin təşkilində təxirə salınmaz tədbirlər haqqında» RF Prezidentinin fərmanı bu sahədə yeni prinsiplərə əsaslanmış islahatların başlanğıcı oldu.

RF Prezidentinin 1993-cü il dekabr tarixli fərmanı ilə təsdiq olunmuş «Federal dövlət qulluğu haqqında» Əsasnamə əvvəlki iş prosesində formalaşmış dövlət qulluğu konsepsiyasından kənarlaşmışdır.

Əsasnamə başqa prinsiplərə söykənirdi: **Birinci**, əsas diqqət dövlətin məqsəd və funksiyaları ilə əlaqəli olan dövlət qulluğunun mahiyyətinə yox, dövlət qulluqçularının status məsələsinə yönəlmişdir; **İkinci** – dövlət qulluğunda Sovet dövründə mövcud olan vəziyyət saxlanılır, əvvəlki kimi hər bir dövlət orqanında adi muzzdlu əmək fəaliyyət göstərir; **Üçüncü**, federal dövlət qulluğunun həyata keçməsində vacib olan vəzifələrin mahiyyəti və təyinatı göstərilmədən onların siyahısı ilə məhdudlaşdırılır. Dövlət qulluğuna dövlət aparatının rəhbər bölməsinə xidmət etmək xüsusiyyətlərinin verilməsinə zəmin yaradılır.³

«Rusiya Federasiyasında dövlət qulluğunun əsasları haqqında»

¹ Вах: Вестник Государственной службы. М., 1992, с.9-20

² Вах: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы..., с.61.

³ Вах: Атаманчук Г.В. Указ.....с. 64-65.

qında» qanunda (1995)¹ **dövlət qulluğuna** «dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin icrasını təmin etmək üçün peşəkar fəaliyyət» kimi baxılır. Qanunda dövlət vəzifələrini tutan şəxslərin dövlət-hakimiyyət səlahiyyətlərinin xarakterinə və həcminə görə «A», «B» və «V» kateqoriyalara bölürlər.

«A» kateqoriya vəzifələri ali dövlət vəzifələri (siyasi vəzifə) olmaqla dövlət qulluğuna aid edilmir. «B» və «V» kateqoriya vəzifələr inzibati vəzifə olub onları tutan şəxslərin fəaliyyəti peşəkar xarakter daşımaqla «A» kateqoriya vəzifələri tutmuş şəxslərin səlahiyyətlərinin icrasını təmin edirlər. «A» kateqoriya vəzifə - dövlət vəzifəsi, «B» və «V» kateqoriya vəzifələr dövlət qulluğunda dövlət vəzifələri sayılır. (Bu ifadə yalnız Azərbaycan Respublika qanununda tətbiq edilib). Bununla da dövlət qulluğu dövlətə və cəmiyyətə yox, ali dövlət vəzifəsi tutan şəxslərə qulluğa çevrilir. Həqiqətdə isə dövlət qulluğu ictimai əhəmiyyətli peşəkar fəaliyyətin bir növü olmaqla «B» və «V» kateqoriya vəzifələri tutmuş şəxslər işlədiyi orqanın səlahiyyətlərinin icrasını təmin etməlidir. Başqa sözlə desək peşəkar fəaliyyət dövlət funksiyalarının yerinə yetirilməsinə yönəldilmişdir. Odur ki, dövlət qulluqçusuna onun vəzifə səlahiyyətlərində dövlət adından və ya onun tapşırığı ilə çıxış etmək nəzərdə tutulur. 2003-cü ilin 27 martında qəbul olunmuş «RF dövlət qulluğu sistemi haqqında» qanunda dövlət qulluğu «dövlət hakimiyyət orqanlarının və Konstitusiyaya ilə müəyyən olunmuş vəzifələri tutmuş vəzifəli şəxslərin səlahiyyətlərinin icrasını təmin etməkdə RF vətəndaşlarının peşəkar qulluq fəaliyyəti²» kimi göstərilir. Federal qanunda müəyyən edilmiş dövlət qulluğu aşağıdakı əlamətlərlə səciyyələndirilir.

Birinci – dövlət qulluğundakı bu fəaliyyət dövlət mənasını daşımaqla dövlət fəaliyyətidir; **İkinci**, Rusiya federasiyasının (dövlətin tərkib hissəsinin), həmçinin RF və RF subyektlərində dövlət vəzifələri tutan şəxslərin dövlət hakimiyyət xarakterli səlahiyyətlərinin icrasını təmin edən dövlət fəaliyyətinin bir

hissəsidir; **üçüncü**, onun subyektlərinə – dövlət qulluqçularına qoyulmuş xüsusi tələblərə cavab verən peşəkar xarakterli fəaliyyətdir¹. Beləliklə, qulluq ayrı-ayrı dövlət orqanlarına, ali vəzifəli şəxslərə yox, dövlətə, dövlətin və cəmiyyətin maraqlarına xidmət edir.

«Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununda dövlət qulluğu Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası və digər qanunvericilik aktlarına uyğun olaraq **dövlətin məqsədlərini və funksiyalarını həyata keçirmək sahəsində dövlət qulluqçularının öz vəzifə səlahiyyətlərini yerinə yetirməsi kimi baxılır.** (Bu anlayış Roskadrın «RF-də dövlət qulluğunun əsas prinsipləri» layihəsindən (2.1. maddəsi) olduğu kimi götürülmüşdür).

Bu anlayışda mübahisəli məqam – dövlət orqanlarında fəaliyyət göstərən şəxslərin fəaliyyətində **peşəkarlıq** elementi öz əksini tapmamışdır. Bütün ölkələrdə qanunvericilikdə dövlət qulluğuna peşəkarlıq prinsiplərindən baxılır. Məsələn, Ukrayna Respublikasının müvafiq qanununda dövlət qulluğu «dövlətin məqsəd və funksiyalarını praktiki həyata keçirən, dövlət vəsaiti hesabına əmək haqqı alan, dövlət orqanlarında və onların aparatında vəzifə tutan şəxslərin peşəkar fəaliyyəti kimi göstərilir» (1-ci maddə).

Məlumdur ki, inzibati vəzifə tutan hər bir şəxs vəzifə iyerarxiyasında vəzifələrin təsnifatı üzrə dərəcə və sinifin artırılmasına yalnız peşəkar fəaliyyətlə nail ola bilər. Qanunvericilikdə peşəkarlığın təsbit olunması səbəbindən mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərliyinin dəyişməsi inzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçularının əksər hissəsinin vəzifələrindən azad edilməsi və yeni tərkibin yaradılması ilə müşayiət olunur.

ABŞ, İngiltərədə «Siyasətin idarəetmədən ayrılması» doktrinasına görə hər hansı bir dövlət hakimiyyəti orqanını bir-birindən fərqli iki əsas funksiya daşıyır: **Birinci, siyasi funksiya**, yeni dövlət aparatının və onun ayrı-ayrı hissələrinin fəaliyyətində ümumi istiqamətlər və konkret məqsədlər müəyyən

¹ Вах: Российская газета, 1995, 3 август

² Вах: Парламентская газета, 2003, 31 мая, №98, с.3

¹ Вах: Государственная служба. Учебник / Под ред. В.Г.Игнатова... М-Ростов на Дону, 2004, с.132.

edilir; **İkinci, idarəetmə funksiyası** və ya qəbul olunmuş qərarların icrası həyata keçirilir. Birinci funksiyayı siyasi vəzifə tutan şəxslər, ikinci funksiyayı inzibati vəzifə tutan peşəkarlar yerinə yetirir. Hakimiyyətin dəyişməsi ilə birincilər dəyişilir; peşəkarlar isə fəaliyyətini davam etdirir. Bu doktrinaya görə siyasi rəhbərlərin dəyişməsi idarəetmə aparatının fəaliyyətinə təsir etməməlidir.¹

Peşəkar idarəetmədən təşkil olunmuş dövlət aparatı bütün dövlətin həyat fəaliyyətini, səmərəliliyini təşkil edir. Ona görə dövlət aparatı vahiddir, bütövdür, vertikal üzrə subordinasiya, horizontal üzrə koordinasiya olunur.² Müəllif Q.V. Atamançukun fikirləri ilə həmrəy olaraq dövlət qulluğuna «dövlət orqanlarında təsis edilmiş dövlət vəzifələrinin bilavasitə icrası ilə dövlətin məqsəd və funksiyalarının həyata keçirilməsində vətəndaşların praktiki və peşəkar fəaliyyəti»³ kimi baxır. Bu anlayışın üstünlüyü onun kompleks məzmunudur. O, üç elementdə: dövlətin, dövlət aparatının və dövlətin məqsəd və funksiyalarının həyata keçirilməsində dövlət orqanlarında dövlət vəzifələrinə görə vətəndaşların əsas fəallığında müəyyən olunur.

§ 2. Dövlət qulluğunun prinsipləri

Dövlət qulluğunun praktiki təşkili və funksiya göstərməsi üçün ideya və müddəaları müəyyən edən prinsiplərə əsaslanır. **Prinsipin** mənası qanunvericilikdə təsbit olunan, nəzəri və praktiki fəaliyyətdə tətbiq olunan, elmi mövqedən dərk və ifadə olunan insanların həyat fəaliyyətində müəyyən qanunauyğunluq, münasibətlərin və qarşılıqlı əlaqələrin ifadəsidir.⁴

¹ Вах: Новиков А.В. Правовые формы организации государственной службы в США. М., Юрид.лит., 1974, с.37.

² Вах: Атаманчук Г.В. Указ.лит.....с.137.

³ Вах: Атаманчук Г.В. Указ, соч.....с.113.

⁴ Там же.....с.137

Dövlət qulluğunun yaradılmasında **hüquqi və təşkilati** prinsiplər mühüm əhəmiyyət daşıyır.

Hüquqi prinsiplər konstitusiyaya və digər qanunvericilik aktlarında müəyyən olunur. **Təşkilati prinsiplər** dövlət qulluğunun funksiya göstərilmə mexanizmində əks olunur. Bu prinsiplər qarşılıqlı əlaqəli olmaqla, ayrı-ayrılıqda hər birinə əməl etməklə digərlərinin reallaşmasına kömək edilir və əksinə hər hansı bir prinsipə əməl olunmazsa o başqalarında mənfi hal yaradır.

Dövlət qulluğunun prinsiplərinin əsasını Konstitusiyaya prinsipləri təşkil edir. Dövlət qulluğu üçün aşağıdakı Konstitusiyaya prinsipləri mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Birinci, xalq hakimiyyəti və dövlətin əsas məqsədlərini əks etdirən AR Konstitusiyasının preambulasında bəyan edilən niyyətlərdir. Onlar:

- Azərbaycan dövlətinin müstəqilliyini, qanunvericiliyini və ərazi bütövlüyünü qorumaq;
- Konstitusiyaya çərçivəsində demokratik quruluşa təminat vermək;
- Vətəndaş cəmiyyətinin bərqərar edilməsinə nail olmaq;
- Xalqın iradəsinin ifadəsi kimi qanunların aliliyini təmin edən hüquqi, dünyəvi dövlət qurmaq və s.

İkincisi, dövlətin mahiyyəti, hakimiyyətin bölünməsinə aşkarlayan prinsiplər dövlət qulluğunun özəyi sayılır;

Üçüncüsü, insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarında əks olunan cəmiyyətin təşkili əsaslarına aid prinsiplər (III fəsil).

Dördüncü, dövlət hakimiyyətinin təşkili və funksiya göstərməsini müəyyən edən prinsiplər; Dünya təcrübəsi göstərir ki, yalnız konstitusiyaya prinsipləri əsasında lazımi səviyyədə yaradılmış dövlət qulluğu konstitusiyaya quruluşunun müdafiəsini, vətəndaş cəmiyyətinin bərqərar olunmasını, hüquqi dövlət yaradılmasını təmin edə bilər.

«Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununda əsas prinsiplərə: qanunçuluq; AR qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyət hüquqlarının müəyyən edilməsi; dövlət orqanlarına və dövlət qulluqçularına nəzarət və onların hesabat verməsi; yuxarı dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin öz

səlahiyyətləri hüdüdlərində qəbul etdikləri qərarların aşağı dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər tərəfindən mütləq yerinə yetirilməsi; bütün vətəndaşların və vəzifəli şəxslərin dövlət qulluqçularının qanuni tələblərini icra etməyə və qanuni hərəkətlərini müdafiə etməyə borclu olması; dövlət qulluğuna girməyin şəffaflığı; vətəndaşların dövlət qulluğuna müsabiqə əsasında girməsi; vətəndaşların öz qabiliyyətlərinə, xidməti nailiyyətlərinə və peşə hazırlığına uyğun olaraq dövlət qulluğunun hər hansı vəzifəsini tutmaqda hüquq bərabərliyi; irqindən, millətindən, dinindən, cinsindən, sosial məişətindən, əqidəsindən, ictimai birliklərə mənsubiyyətindən, habelə qulluqçuların işgüzarlıq keyfiyyətlərinə daxil olmayan başqa səbəblərdən asılı olmayaraq dövlət qulluqçularının sosial və hüquqi müdafiəsi, onların özləri və ailələri üçün ləyaqətli yaşayış səviyyəsinin təmin edilməsi; qulluq borcunun yerinə yetirilməsi üçün dövlət qulluqçusunun hərəkətlərinə görə dövlət orqanlarının cavabdehlik daşması (4-cü maddə).

Yuxarıda göstərilən prinsiplər başqa ölkələrin dövlət qulluğu prinsiplərinə uyğun olub dövlət qulluğu təcrübəsindən yaranmış əhəmiyyətli və obyektiv tərəfləri əks etdirir.

§ 3. Dövlət qulluğunun növləri

Dövlət qulluğunun növləri müvafiq dövlət orqanlarının məqsəd və funksiyalarına uyğunlaşmış, məzmununa görə ixtisaslaşma başa düşülür.

Dövlət qulluğu çoxməqsədli funksional-fəaliyyət xarakterlidir. Dövlət qulluğunun çoxsaylı və müxtəlif vəzifə və funksiyalar yerinə yetirməsi, müxtəlif növ peşəkar dövlət-qulluq fəaliyyəti onun struktur diferensiasiyası və ixtisaslaşma etməyə əsas verir.

Dövlət qulluğunun xüsusiyyətləri üzrə növlərə elmi əhatəliklə və gerçəkliklə ayırmağa imkan verən universal meyarlar tapmaq imkandan kənarıdır. Buna baxmayaraq, elmi ədəbiyyatda

dövlət qulluğunun aşağıdakı əlamətlərə görə təsnifatı aparılır: dövlət qulluğunun fəaliyyət dairəsi və səlahiyyətinə; professional ixtisaslaşma və idarəetmə obyektinin xüsusiyyətlərinə; dövlət hakimiyyət sistemində hüquqi statusuna və digər xüsusiyyətlərə görə.¹

Atamançik Q.V. dövlət qulluğunu: **idarəetmə dövlət qulluğuna, hərbi qulluğa** və ictimai mənafeləri müdafiə etmək, insanların hüquq və azadlıqlarını təmin etmək, davranış və fəaliyyətdə müəyyən qaydalara əməl etməklə əlaqədar **xüsusi dövlət qulluğuna** ayırır.²

İdarəetmə dövlət qulluğu - ictimai proseslərə dövlət idarəetməsini təmin etməkdən ibarətdir.

Rusiya Federasiyasının «dövlət qulluğu sistemi haqqında» qanunu dövlət qulluğunu üç növə: **dövlət mülki qulluğa, hərbi qulluğa** və **hüquq mühafizə qulluğuna** ayırır.

Federal mülkü dövlət qulluğu öz növbəsində bir neçə növə bölünür. Onlar: **federal dövlət qulluq**, dövlət mülki qulluq, federal dövlət mülki qulluq və RF subyektlərinin dövlət mülkü qulluğudur.³

Kozbanenko V.A. Rusiya Federal dövlət qulluğunu dövlət idarəetmə prosesində funksional əlamətlərə görə **ümumi** və **xüsusi** dövlət qulluğuna bölür.⁴ Dövlət qulluğunun bu təsnifatı Azərbaycan üçün də xarakterikdir.

Ümumi dövlət qulluğuna hakimiyyətin bölünmə prinsiplərinə uyğun olaraq **Prezident dövlət qulluğu**; (Prezidentin icra aparatı, RF Təhlükəsizlik Şurasının aparatı, RF Subyektlərinin administrasiyası) **Parlament DQ** (Federasiya Şurasının, Dövlət dumasının aparatları; RF Subyektlərinin Parlamentlərinin qanunvericiliyi məclisələri aparatları; Yerli Özünüidarəetmə Şurasının aparatları); **RF hökumət DQ** (hökumət aparatı, RF Subyektləri hökumtlərinin aparatları; Yerli Özünüidarəetmə başçıların

¹ Вах: Козбаненко В.А. Структуры - видовые особенности государственной службы РФ, Государство и право, 1998, № 12, с.34-46

² Вах: Атаманчик Г.В. Указ.....с 122, 124-125

³ Вах: Государственная служба: учебник (под ред.В.Г.Игнатова)....с.144-145

⁴ Вах: Козбаненко В.А. Указ. Соч.....с. 37-46

aparatu). **İcra hakimiyyəti DQ** idarəçiliyin müxtəlif fəaliyyət sahələri üzrə tənzimlənməsinə görə: **sosial** (Mədəniyyət Nazirliyi, Təhsil Nazirliyi, Gənclər və Turizm Nazirliyi və b.) **təsərrüfat iqtisadi** (İqtisadi inkişaf, Maliyyə Nazirliyi və b.); **İstehsalat və digər infrastruktur** (Nəqliyyat Nazirliyi, Rabitə Nazirliyi, Dövlət Statistika Komitəsi, Dövlət teleradio verilişləri və b.); **Kənd təsərrüfatı** (k/t nazirliyi, Dövlət torpaq komitəsi və b.) daxildir.

Xüsusi dövlət qulluğuna - Diplomatik DQ (Xarici İşlər Nazirliyi), **Vergi DQ** (Dövlət Vergi Nazirliyi), **Hüquq müdafiəsi DQ** (Ombudsman aparatu); **Nəzarət təftiş DQ** (hesablama palatası, Dövlət texniki nəzarət komitəsi və b.); **Maliyyə-Kredit DQ** (Dövlət Milli bank və b.); **Məhkəmə orqanlarının aparatlarının DQ** (Konstitusiya Məhkəməsi, bütün məhkəmələrin aparatları); **Hüquq-Mühafizə DQ** və b. daxildir.

II FƏSİL DÖVLƏT VƏZİFƏSİ: ANLAYIŞI, MƏZMUNU, TƏSNİFATI.

§1. Dövlət vəzifəsi anlayışı

Dövlət aparatının əsas struktur elementi dövlət orqanı sayılır. **Dövlət orqanı** özünün daxili strukturu, müəyyən səlahiyyətləri olan, özünəxas metodlarla fəaliyyət göstərən qanun əsasında yaradılan dövlət aparatının bir hissəsidir.¹ Dövlət orqanı həmçinin «İctimai əməyin bölünmə qaydasında cəmiyyət tərəfindən ayrılmış dövlət fəaliyyətinin müvafiq sahələrində vəzifələri yerinə yetirmək üçün verilmiş dövlət-hakimiyyət səlahiyyətli şəxslərin kollektivi (deputatlar və digər seçkili nümayəndələri və ya ştatlı şəxslər) kimi baxılır».²

Hər bir dövlət orqanı əvvəlcədən öz təyinatı, məqsədyönlülüyü, konturu, struktur quruluşu, hüquqi tənzimlənməsi, maliyyələşməsi və funksiya göstərməsinin forma və metodları, qəbul etdiyi hüquqi aktların növləri və onların praktiki həyata keçməsinə təmin edən üsullarla xarakterizə olunur, bir-birindən yerinə və səviyyəsinə, səlahiyyətlərinə, müvafiq təşkilati strukturunu əks etdirən hüquqi statusuna görə fərqlənir.

Dövlət orqanının strukturu iki elementdən: **vəzifə** və «**aparatda iş yerindən**» yaranır və onun funksiya göstərməsi mexanizminə xidmət edir. Vəzifə və «aparatda iş yeri» dövlət orqanı ilə şəxsiyyəti əlaqələndirən vasitə olmaqla dövlət funksiyalarının həyata keçirilməsini reallaşdırır.

Məlumdur ki, dövlət qulluğunu müəyyən edən əsas əlamət onun **dövlət vəzifəsinə** bağlılığıdır. Hüquqi ədəbiyyatda **vəzifə anlayışına** çoxlu baxışlar mövcuddur. Onlar: **vəzifə anlayışına** «dövlət funksiyasının həyata keçirilməsində bu və ya digər işlərin fasiləsiz yerinə yetirilməsi üçün bu vəzifəni tutmuş şəxslərin kompleks hüquq və vəzifələrini dəqiq müəyyən

¹ Вах: Теория государства и права. М., Юрид.лит., 1966, с.301

² Вах: Митцкевич А.В. Субъект советского права. М. Госюриздат 1962, с.123-124

edilmiş daimi dövlət təsisatı»;¹ «dövlət və ya ictimai orqanda, müəssisə və idarədə qulluqçunun (işçinin) yeri və rolunu müəyyən edən kompleks vəzifə və müvafiq hüquqların rəsmi təsisatı»;² «dövlət orqanının (təşkilatının) səlahiyyətlərinin praktiki həyata keçməsi məqsədi ilə onun bir hissəsinin dövlət qulluqçusuna verilməsini rəsmi sənədlərdə (ştat cədvəlində, vəzifə maaşları sxemində və b.) ayrıca təsis edilmiş dövlət orqanının (təşkilatının) struktur hissəsi»;³ «dövlət orqanı (təşkilatı) qarşısında duran məsələləri həyata keçirmək məqsədi ilə yaradılan, vətəndaşa verilən vəzifə və hüquqlar, həmçinin onun peşə hazırlığı tələbinə uyğun olaraq dövlət orqanında qulluğun yeri və sosial-əmək rolunu təyin edən dövlət-hüquq təsisatı»;⁴ «vəzifə tutan şəxsin səlahiyyətlərinin tərkibini və ölçüsünü təyin edən, müəyyən edilmiş qaydada təsis edilmiş bu və ya başqa orqanın və ya təşkilatın ilkin struktur vahidi»;⁵ «dövlət qarşısında duran məsələlərin həllində müvafiq hüquqi statusuna görə işçinin dövlət aparatında yerini və rolunu müəyyən edən və işçi qarşısında müəyyən tələblər qoyan səlahiyyətli orqanlar tərəfindən müəyyən edilmiş qaydada təsdiq edilən dövlət orqanının ilkin struktur vahidi»⁶ kimi göstərilmişdir.

Bu anlayışlar bir-birinə yaxın olub əsas diqqət aşağıdakı əlamətlərlə səciyyələndirilir: vəzifə dövlət tərəfindən təsis edilir, dövlət orqanı strukturunda vəzifənin yerindən asılı olaraq vəzifə və hüquqlar verilir; orqanın ilkin struktur vahidi olub orqanın vəzifələrinin yerinə yetirilməsi üçün yaradılır, özündə orqanın səlahiyyətlərinin bir hissəsini birləşdirir.

Qeyd olunan əlamətlər, ümumiyyətcə vəzifənin hüquqi mahiyyətini düzgün əks etdirir.

¹ Студеникин С.С. Указ. лит.с.76

² Петров Г.И. Указ. лит.с.199

³ Манохин В.М. Указ. лит.с.72

⁴ Вах: Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров М, Наука, 1982, с.58

⁵ Вах: Служащие советского государственного аппарата, М, Юрид.лит. 1970, с.35

⁶ Вах: Атаманчик Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М.Юрид.лит. 1975, с.121

Dövlət vəzifəsinin dövlət orqanının ilkin struktur vahidi olması ilə Atamançik Q.V. razılaşmır. Onun fikrincə dövlət orqanına verilən səlahiyyətin icrasını təmin etmək üçün müəyyən və sistemli təşkil olunan birgə dövlət vəzifələri yaradılır. Dövlət vəzifəsinin mənası ondadır ki, həmişə bu və başqa ölçüdə orqanın səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsində başqa dövlət vəzifələri ilə struktur bölmələr ilə əlaqədardır.¹

Vəzifə orqanlarının səlahiyyətlərinin bir hissəsinin özündə cəmləşdirilməsi məsələsi də inandırıcı görünür. Məlumdur ki, səlahiyyət (компетенция) dövlət aparatının struktur vahidi kimi dövlət orqanına verilir. Səlahiyyət (к) ictimai həyatın müvafiq sahələrində orqanın funksiyaları və səlahiyyətlərinin (полномочия) məcmusu kimi hüquqi təsviridir.²

Qanunvericilikdə dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin təşkilati-hüquqi formaları (qərarların qəbulunda təkbaşına və kollegial) hüquqları göstərilir.

Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarında - Nazirlik, dövlət şirkətlərinin, dövlət komitələrində səlahiyyətləri bir qayda olaraq kollegial formada (kollegiya iclaslarında), son illərdə əksər məsələlər təkbaşına, orqanların birinci şəxsləri tərəfindən həyata keçirilir. Bunu Azərbaycan İqtisadi İnkişaf Nazirliyi təmsalında göstərmək olar.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 30 aprel 2001-ci il fərmanı ilə İqtisadiyyat Nazirliyi, Ticarət Nazirliyi, Dövlət Əmlak Komitəsi, Dövlət Antiinhisar Siyasəti və Sahibkarlığa Kömək Komitəsi və Xarici İnvestisiyalar Agentliyi bazasında İqtisadi İnkişaf nazirliyi (İİN) yaradılmış, yəni hökumətin iqtisadi bloku bütünlükdə bir nazirlikdə birləşdirilmiş, AR Prezidentinin 2001-ci il 11 iyun tarixli fərmanı ilə nazirliyin Əsasnaməsi təsdiq olunmuşdur.

Nazirliyin vəzifələrinə Azərbaycan Respublikasının sosial-iqtisadi və beynəlxalq əməkdaşlığı, o cümlədən mikroiqtisadi ticarət, investisiya qoyuluşu, sahibkarlığın inkişafı, dövlət əmlak

¹ Вах: Атаманчик Г.В. Указ. соч.с.118

² Вах: Атаманчик Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., Юрид.лит. 1975., с.121

kının özəlləşdirilməsi və onun idarə olunması, inhisarçılığın məhdudlaşdırılması və rəqabətin inkişafı sahəsində dövlət siyasətinin formalaşdırılması və həyata keçirilməsi daxildir.

Əsasnamədə xüsusi müddəalar, Nazirliyin əsas vəzifələri, Nazirliyin funksiyaları (121 funksiya), Nazirliyin hüquqları və nazirliyin fəaliyyətinin təşkili göstərilmişdir. Nazirliyin fəaliyyəti hissəsində Nazirin səlahiyyətlərinə (15-ci bənd): Nazirliyin fəaliyyətinin təşkili və ona rəhbərliyi onun struktur bölmələrinin əsasnamələrinin, tabeliyində olan hüquqi şəxs statuslu qurumların əsasnamə və nizamnamələrini təsdiq etməsi; Nazirliyin mərkəzi aparatının və yerli orqanlarının işçilərini, tabeliyində olan hüquqi şəxsləri azad etməsi, onların barəsində qanunvericilikdə müəyyən edilmiş qaydada həvəsləndirmə və intizam tənbehi tədbirləri görməsi, səlahiyyətləri çərçivəsində nazirliyin mərkəzi aparatının və yerli orqanlarının, habelə nazirliyin tabeliyində olan hüquqi şəxs statuslu qurumların fəaliyyətinə dair icrası məcburi olan əmrlər, sərəncamlar, göstərişlər verməsi, habelə təlimatları və digər **normativ hüquqi aktları imzalaması** (təsdiq etməsi), onların icrasını təşkil etməsi və yoxlaması, Nazirliyin struktur bölmələrinin, tabeliyində olan hüquqi şəxs statuslu qurumların funksional təyinatını və say tərkibini müəyyən etməsi, zərurət olduqda həmin strukturda dəyişikliklər aparması və s. daxildir.

Nazirliyin kollegiyası öz iclaslarında nazirliyin fəaliyyəti ilə bağlı məsələləri müzakirə edir və onlar haqqında müvafiq qərarlar qəbul edir. Kollegiyanın qərarları protokolla rəsmiləşdirilir və bir qayda olaraq **nazirin əmrləri ilə həyata keçirilir**.

Beləliklə, yalnız orqana səlahiyyətlər verilir və bu səlahiyyətlər vəzifə ilə əlaqəsi mürəkkəb olub, onları həyata keçirən təşkilati hüquqi formalarla müəyyən olunur. Kollegial orqanlarda onların səlahiyyətləri bilavasitə birgə qəbul olunmuş müvafiq qərarlarla həyata keçirilir. Yalnız belə orqanların rəhbərləri orqan üzərinə qoyulmuş səlahiyyətlərin müəyyən məsələlərini sərbəst həyata keçirə bilər. Təkbəşinə rəhbərlik prinsipi ilə qurulmuş dövlət orqanlarının səlahiyyətlərini onun rəhbərləri həyata keçirir.

Orqan vahid rəhbərlik prinsipləri ilə qurulsay belə, onun səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsini təmin etmək üçün müəyyən və sistemli təşkil olunmuş birgə vəzifələr (ştat cədvəli) yaradılır. Dövlət vəzifəsi o zaman icra olunur ki, dövlət orqanlarının səlahiyyətlərində fəaliyyətin (iştirakın) həcmi və məzmunu və bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsində qəbul olunmuş qərarların məqsədə uyğunluğu və səmərəliliyi ilə həqiqi əlaqələri göstərsin.

Bizim fikrimizcə, **dövlət vəzifəsi - dövlət orqanlarının səlahiyyətini həyata keçirmək məqsədi ilə qanunvericilikdə kompleks vəzifələr və müvafiq hüquqlar verilən, ştat cədvəli ilə müəyyən olunan, dövlət orqanının struktur vahididir**.

Müasir dövrdə dövlət vəzifələrinin icrası menecment və ictimai idarələrdən bir çox parametrlərinə görə fərqlənir.

Birincisi, dövlət vəzifəsinin icrası dövlət hakimiyyətinin birbaşa Konstitusiyaya, qanunlara, dövlət orqanlarının hüquqi statusları vasitəsilə müvafiq vəzifə üçün təsbit etdiyi ictimai münasibətlərin konkret şəkildə həyata keçirilməsində ifadə olunur; **İkincisi**, müxtəlif həyat şəraitlərinə, sorğulara, hadisələrin gedişinə münasibətdə dövlət vəzifəsinin icrası dövlətin bütövlüyünə, ümummilli maraqlarına və dövlətin inkişafına praktiki tətbiq edilir; **Üçüncüsü**, dövlət vəzifəsinin icrası həmişə təfəkkürlə insanların biliyi, təcrübəsi, yaradıcılıq qabiliyyəti ilə əldə edilir, yəni vəzifənin icrası başqa şəxslərə, həm bilavasitə, həm də qəbul olunmuş hüquqi aktlar, idarəetmə qərarları və təşkilatı hərəkətlərə təsiri olduğundan, xüsusi təfəkkür olmalıdır; **Dördüncü**, dövlət vəzifəsinin icrası məkan və zaman məhdudluğu qoyulmayan gərgin prosesdir; **Beşinci**, dövlət vəzifəsinin icrası müəyyən maddi və prosessual hüquqi normalara əməl etməklə həmişə müəyyən olunmuş hüquqi rejimdə və hədudlarda baş verir.¹

¹ Атаманчук Г.В.с.128-130.

§2. Dövlət vəzifəsinin məzmunu.

Azərbaycan Respublikasının «dövlət qulluğu haqqında» qanununda Rusiya Federasiyası Qanunvericiliyinə uyğun olaraq dövlət vəzifəsi (RF-də «A» kateqoriya dövlət vəzifəsi) və dövlət qulluğu vəzifələrinə (RF «B» və «V» kateqoriya vəzifələr) bölünür. Dövlət vəzifələrinə **siyasi vəzifələr**, dövlət qulluğu vəzifələrinə isə **inzibati vəzifələr** aid edilir. Qanunda dövlət qulluğu vəzifələrinin funksiyalarının məzmunundan, səlahiyyətlərin mənbəyindən və tutulması üsullarından asılı olaraq siyasi, inzibati və yardımçı vəzifələrə bölünür. Dövlət qulluğu haqqında «AR Qanununa əlavələr və dəyişiklər edilməsi barədə» AR 2 iyul 2002-ci il Qanununda **dövlət qulluğu vəzifələri dövlət orqanlarında vəzifələrlə əvəz edilmiş** (10-cu maddə), siyasi vəzifələr isə çıxarılmışdır. Dövlət orqanlarında dövlət vəzifələri anlayışı sual doğurur. Belə ki, vəzifə dövlət orqanının tərkib hissəsi olduğundan bu anlayış yerinə düşür.

Dövlət orqanlarında dövlət siyasətinin formalaşdırılması qanunvericilik və ya başqa norma yaradıcılıq fəaliyyətini həyata keçirmək üçün Konstitusiyaya və başqa qanunvericiliklə siyasi xarakterli dövlət vəzifələri təsis edilir və «dövlət qulluğu haqqında» qanun onlara şamil olunmur. Onların siyahısına Azərbaycan Respublikasının Prezidenti, AR Milli Məclisinin Deputatları, Baş Naziri və onun müavinləri, AR məhkəmələrinin hakimləri, AR İnsan hüquqları üzrə müvəkkili (Ombudsman), AR Mərkəzi İcra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərləri və onların müavinləri, AR MSK sədri, sədr müavini, katibi və üzvləri, AR Hesablama Palatasının sədri, Sədr müavinləri və auditorları, yerli icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərləri (başçıları), Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisinin deputatları, Naxçıvan MR Baş naziri və onun müavinləri, Naxçıvan MR Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərləri, hərbi qulluqçuları daxildir (24 maddə).

Qanunda siyasi vəzifə tutan şəxslərin həyata keçirdiyi dövlət-hakimiyyət səlahiyyətləri dövlət-qulluq fəaliyyəti kimi qiymətləndirilmədiyindən onların dövlət-siyasi fəaliyyətləri dövlət qulluğundan kənar qalır.

Konstitusiyada bəzi ali siyasi vəzifələrin xüsusiyyətləri: AR Prezidentinin vəzifəsi (99-113 maddələrdə), Baş nazirin vəzifəsi (118, 123 maddələr), Nazirlər Kabinetinin tərkibinə daxil olan vəzifələr (115-117, 121-122 maddələrdə) göstərilmişdir.

Ali dövlət vəzifələrinin «nomenklaturasına» daxil olan digər siyasi vəzifələrin Konstitusiyaya və qanunvericiliklə (aynı-ayrı strukturların müəyyən istiqamətləri, dövlət fəaliyyəti haqqında aynı-ayrı qanunlar olmasına baxmayaraq) müəyyən edilməmiş, hüquqi cəhətdən dövlət başçısının səlahiyyəti altındadır. Bunun səbəbidir ki, hər dəfə prezidentin dəyişilməsi struktur islahatlarının, kadr dəyişikliklərinin başlanmasına səbəb olur.

Siyasi vəzifəli şəxslərin **səlahiyyətlərinin icrasını** təmin etmək üçün partonaj üsulu ilə təyin olunan məhdud sayda inzibati vəzifələr: köməkçi, müşavir, mətbuat katibi və b. vəzifələr təsis edilir. Onların funksiyaları ümumiləşdirilmiş şəkildə aşağıdakı kimidir:

- müəyyən fəaliyyət sahəsində aktual istiqamətlər üzrə təkliflər hazırlamaq və təqdim etmək;
- sistemli məlumatlar və məsləhətləşmələr, müvafiq məlumat -analitik materiallar təqdim etmək;
- qərar layihəsinin hazırlanmasında iştirak etmək professional bilik tələb olunan məsələlərin təhlili;
- fəaliyyəti təmin olunacaq şəxslərin səlahiyyətlərinə daxil olan istiqamətlər üzrə qərarların yerinə yetirilməsinə nəzarəti həyata keçirmək;
- qanunların və digər normativ aktların hazırlanmasının lazımlılığı haqda təkliflər vermək;
- məruzələrin, həmcinin başqa materialların hazırlanmasında iştirak etmək;
- səfərlərin, qəbulların, görüşlərin və digər rəsmi tədbirlərin hazırlığı və aparılmasında iştirak etmək;
- siyasi vəzifə tutan şəxslərin digər tapşırıqları yerinə yetirmək;

Müəllifin fikrinə yardımçı vəzifələrin dövlət qulluq vəzifələrinə daxil edilməsi hüquqi cəhətdən əsaslandırılmışdır. Müasir dövrdə bütün dövlət aparatında, xüsusilə müxtəlif dövlət orqanlarında onların maddi-texniki təchizatı, yardımçı, xidmət, təşkilat-texniki təchizatı, maliyyə xarakterli fəaliyyətin çoxlu növü yerinə yetirilir. Hakimiyyət münasibətlərini və idarəetmə prosesini təmin edən bu fəaliyyət hüquqi ədəbiyyatda ilk dəfə müəllif tərəfindən (1983-cü ildə tədqiqat işində) şərti olaraq «**aparatda iş yeri**» adlandırılıb. Odur ki, dövlət orqanlarının fəaliyyətinin texniki təminatı məqsədi ilə onların ştat cədvəlinə salınmış «yardımçı vəzifələr» dövlət qulluğu vəzifələrinə yox, «aparatda iş yerinə» aid edilməlidir.

Aparatda iş yeri hakimiyyət münasibətlərini və idarəetmə prosesini təmin edir. Dövlət aparatının və onun müxtəlif orqanlarının müvəffəqiyyətli funksiya göstərməsinin vacib olan hüquqi məna daşıyan (məsələn, rabitə, nəqliyyat xidməti, avadanlıqların təmiri, binanın saxlanması) fəaliyyət aparatda iş yerinə daxil edilmir.

Əgər «vəzifə» normativ müəyyən olubsa, «aparatda iş yeri», hüquqi tənzimlənməsinə az diqqət yetirmişdir.

Aparatda iş yeri istehsalat və xidmət sahələrində olduğu kimi əmək fəaliyyəti həyata keçirdiyindən onun statusu əmək qanunvericiliyi ilə müəyyən edilir.

Özəl bölmədə böyük diqqət yetirilən iş yeri aşağıdakı kimi təsvir olunur: iş yerinin məqsədi, onun təşkilatı strukturunda yeri, tabeçilik münasibətləri iş yerini tutan əməkdaşın funksiya və səlahiyyətləri və s. İş yerinin bu cür təsviri iş yerini tutan əməkdaşın fəaliyyətinə müstəqillik verməklə özünə nəzarətini və məsuliyyətini artırır.

Bizə belə gəlir ki, «aparatda iş yeri» üçün onun təyinatı və obyektiv təsviri, görüləcək işin həcmi, mahiyyəti, müddəti və tələb olunan material ehtiyatları, hər bir görülən işin keyfiyyətinə və işin nəticəsinə görə həvəsləndirmə və məsuliyyət məsələləri göstərilməlidir.

Beləliklə, dövlət qulluğunun yuxarı sərhəddində siyasi xarakterli dövlət vəzifələri, aşağı sərhəddində isə onun

funksiya göstərməsi üçün təşkilati-texniki xidmətlə əlaqədar «aparatda iş yerindən» ibarətdir.

§3. Vəzifələrin təsnifatı

Dövlət qulluğu haqqında «Azərbaycan Respublikası Qanununun» 12-ci maddəsinə uyğun AR Prezidentinin 2003-cü il avqust fərmanı ilə təsdiq olunmuş inzibati və yardımçı vəzifələrin təsnifat toplusunda AR müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının aparatında, həmin orqanların tabeliyində və ya yanında olan icra hakimiyyəti orqanlarında və onların aparatında bu orqanların ixtisaslaşdırılmış fəaliyyətini, vəzifənin adını, qulluq funksiyalarını və vəzifələrin tutulması şərtlərini özündə əks etdirir.

Naxçıvan Muxtar Respublikasının qanunvericilik orqanlarının aparatında, icra hakimiyyəti orqanlarının aparatlarında, həmin orqanların tabeliyində və ya yanında olan icra hakimiyyəti orqanlarının aparatlarında və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının aparatında inzibati və yardımçı vəzifələrin təsnifat toplusu bu Toplu ilə həll edilir.

«Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununa əlavələr və dəyişiklər edilməsi barədə qanunda inzibati vəzifələrin təsnifatı dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinə uyğun aparılır.

Dövlət orqanları öz səlahiyyətlərinə görə 7 kateqoriyaya bölünür (8-ci maddə) (yalnız icra hakimiyyətinə aid orqanlar üzərində dayanıq):

- Əsas səlahiyyətləri AR Konstitusiyası ilə müəyyən edilən AR ali dövlət orqanları - AR Prezidentinin icra Aparatı, AR Prezidentinin səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsini bilavasitə təmin edən digər orqanlar və b. (ali kateqoriya dövlət orqanları);

- Əsas səlahiyyətləri AR Konstitusiyası ilə müəyyən edilən yuxarı dövlət orqanları və Naxçıvan MR ali dövlət orqanı - AR Nazirlər kabinetinin Aparatı və Naxçıvan MR Ali Məclisinin Aparatı (2-ci kateqoriya dövlət orqanları);

- Əsas səlahiyyətləri AR Konstitusiyasına əsasən qanunla

müəyyən edilən dövlət orqanları AR mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının aparatları (5-ci kateqoriya dövlət orqanları);

- Əsas səlahiyyətləri AR Konstitusiyasının 120-ci maddəsində nəzərdə tutulmuş qaydada müəyyən edilən dövlət orqanları - AR Nazirlər Kabineti yanında və ya onun qərarı ilə yaradılan orqanların aparatları (6-cı kateqoriya dövlət orqanları);
- Əsas səlahiyyətləri AR Konstitusiyasının 113-cü və 124-cü maddələrində nəzərdə tutulmuş qaydada müəyyən edilən dövlət orqanları - yerli icra hakimiyyəti orqanlarının aparatı, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının ikili tabelikdə olan yerli bölmələri (7-ci kateqoriya dövlət orqanları);

Dövlət orqanlarının bölmələri onlara həvalə edilmiş funksiyalara görə aparıcı və köməkçi bölmələrə ayrılır (1-ci - 7-ci kateqoriya orqanları bölmələri). İnzibati və yardımçı vəzifələrin təsnifat toplusunda **aparıcı bölmə** anlayışı - müvafiq dövlət hakimiyyət orqanlarının tapşırığı ilə onların funksiya və səlahiyyətlərini həyata keçirən, habelə həmin bölmələrin səlahiyyətlərinə aid edilmiş məsələləri özləri həll edən dövlət orqanının struktur vahidi (1.6 maddə). **Köməkçi bölmələr** anlayışı isə müvafiq dövlət hakimiyyəti orqanlarının funksiya və səlahiyyətlərini həyata keçirməyə yardım edən, habelə aparıcı bölmələrin işinin təşkilinə kömək edən dövlət orqanlarının struktur vahididir (1.7 maddə).

İnzibati vəzifələri 9 təsnifata bölünməklə 1-ci və 7-ci kateqoriya dövlət orqanları aparatları və bölmələrinin rəhbərlərinin, onların müavinlərinin, habelə dövlət qulluğunda çalışan mütəxəssislərin vəzifələri əhatə edir. Təsnifat üzrə inzibati vəzifələrin birinci təsnifatı istisna olmaqla, ikinci-üçüncü təsnifat vəzifələri tutan şəxslərin müvafiq ixtisas dərəcəsi alması üçün dövlət orqanlarında azı yeddi illik fasiləsiz əmək stajı olmalı, dördüncü - yeddinci təsnifat vəzifələri tutan şəxslərin isə bundan ötrü dövlət orqanlarında azı beş illik fasiləsiz əmək stajı olmalıdır. Bu halda həmçinin vəzifəli şəxsin funksiyalarının məzmunu, peşəkarlığı və idarəçilik təcrübəsi nəzərə alınır.

İnzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçusunun ixtisas dərəcəsi onun ixtisas səviyyəsini göstərir, dövlət qulluqçusunun vəzifə maaşına əlavə haqq almaq və sosial təminatlardan istifadə etmək hüququ verir. İnzibati vəzifələrin təsnifatına uyğun olaraq həqiqi dövlət müşaviri, 1-ci, 2-ci, 3-cü dərəcəli dövlət müşaviri, dövlət qulluğunun baş müşaviri, kiçik müşavir, 1-ci, 2-ci, 3-cü dərəcəli dövlət qulluqçusu, kiçik dövlət qulluqçusu ixtisas dərəcələri verilir.

«RF dövlət qulluğunun əsasları haqqında» federal qanunda əvvəldə qeyd olunduğu kimi Dövlət orqanlarının səlahiyyətlərini bilavasitə icra etmək üçün RF Konstitusiyası və federal qanunlarla, RF Subyektlərinin Konstitusiyaları nizamnamələri ilə müəyyən edilən «A» kateqoriyalı dövlət vəzifələri. Bu kateqoriyaya RF Prezidenti, hökumətin sədri, Federal Məclisin sədri, Dövlət Dumasının sədri, RF Subyektlərinin qanunvericilik və icra hakimiyyətlərinin rəhbərləri və s. daxildir.

«A» kateqoriya dövlət vəzifələrini tutan şəxslərin səlahiyyətlərinin icrasını bilavasitə təmin etmək üçün RF qanunvericilik qaydası ilə yaradılan «B» kateqoriyalı dövlət qulluğuna dövlət vəzifələri daxildir.

«A» və «V» kateqoriya vəzifələr tutan şəxslərin səlahiyyətlərini icra və təmin etmək üçün dövlət orqanlarının müəyyən etdiyi «V» kateqoriya vəzifələr daxildir.

Dövlət vəzifələri 5 qrupa bölünür. 5-ci qrupa dövlət qulluğunun ali dövlət vəzifələri; 4-cü qrupa dövlət qulluğunun baş dövlət vəzifələri; 3-cü qrupa dövlət qulluğunun aparıcı dövlət vəzifələri; 2-ci qrupa dövlət qulluğunun böyük dövlət vəzifələri və 1-ci qrupa dövlət qulluğunun kiçik dövlət vəzifələri daxildir.

Dövlət vəzifələrinin hər bir qrupuna müvafiq olaraq dövlət qulluqçularına 1,2,3-cü sinif dövlət müşaviri, 1,2,3-cü sinif Rusiya Federasiyası müşaviri, 1,2,3-cü sinif dövlət qulluğu müşaviri, 1,2,3-cü sinif dövlət qulluqçusu referenti adı verilir.

Ukrayna Respublikasının «dövlət qulluğu haqqında» qanununda dövlət qulluqçusunun vəzifələrinin təsnifatı dövlət orqanlarının səviyyəsi, hər bir vəzifəyə görə səlahiyyətinin həcmi və xarakteri, dövlət orqanlarının strukturunda vəzifənin yeri əsa-

sında aparılır.

Vəzifə təsnifatında vəzifələr yeddi kateqoriyaya, 15 dərəcəyə bölünür. Bu təsnifatda maraqlı cəhət ondadır ki, Almaniya Federativ Respublikasında və Fransa Respublikasında olduğu kimi bəzi ali vəzifələr inzibati vəzifələr siyahısına daxil edilir. Məsələn, AFR və Fransada nazirin ştat-katibi (bizim iyerarxiyaya görə - Nazir müavini) inzibati vəzifə sayılmaqla dövlət qulluğuna aid edilir.

Ukrayna Respublikasında hökumətin üzvü olmayan dövlət komitələrinin sədrləri və Nazirlər Kabineti yanında mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərləri, nazir və komitələrin birinci müavinləri və b. dövlət qulluğunun 1-ci kateqoriya vəzifələrə aid edilir (25.1 maddəsi).

Qanunvericilikdə **nümunəvi** və **fərdi** vəzifələr anlayışı tətbiq olunur.

Nümunəvi vəzifələr əksər dövlət orqanları üçün eyni adi, eyni səlahiyyətlərə malik vəzifələri əhatə edir. Nümunəvi vəzifələrə: nazir, nazir müavini, komitə sədri, yerli icra hakimiyyəti başçısı, inzibati vəzifələrə isə dövlət orqanı aparatının rəhbəri, şöbə müdiri, bölmə müdiri və digər vəzifələr daxildir. Dövlət qulluğunda mütləq çoxluğu nümunəvi vəzifələr tutur. Bunun əsas səbəbi eyni mərkəzdən bütün dövlət orqanlarının ümumi və vahid əsaslarla yaradılması, səlahiyyət və strukturunun müəyyən edilməsidir.

Fərdi vəzifələr az sayda olub bəzi orqanlarda yaradılır. Məsələn, AR Prezidentinin icra aparatının rəhbəri, AR Dövlət Müşaviri və s. göstərmək olar.

III FƏSİL.

DÖVLƏT QULLUQÇUSU: ANLAYIŞI, TƏSNİFATI VƏ HÜQUQİ STATUSU

§ 1. Dövlət qulluqçusu anlayışı

Dövlət orqanlarında vəzifələrin və aparatda iş yerlərinin düzgün təsis edilməsi və onların dəqiq hüquqi təsviri dövlət qulluqçularının seçilib yerləşdirilməsinə obyektiv əsaslar yaradır.

Dövlət qulluqçusu anlayışına hüquqi ədəbiyyatda geniş yer verilir. Dövlət qulluqçuları «əsas və ya yardımçı işçi keyfiyyətində əmək haqqına görə dövlət funksiyalarını müvəqqəti və ya daimi yerinə yetirən şəxslər»¹ «...dövlətin funksiyalarını bilavasitə həyata keçirmək üçün seçki və ya təyin olunma yolu ilə dövlət idarə və müəssisələrində daimi və ya müvəqqəti vəzifə tutan, əməyinə görə məvacib alan şəxslər»² «Sovet dövlət aparatında seçki və ya təyin olunma yolu ilə vəzifə tutan və buna görə əmək haqqı alan şəxslər»³ «dövlət təşkilatlarında işləyən, həmin yerə qanunvericilik qaydası ilə təyin olunan, seçilən və ya başqa yolla vəzifə tutan, dövlət məqsədlərini praktiki yerinə yetirilməsi məqsədi ilə müvafiq vəzifə səlahiyyətlərinə uyğun dövlət adından və dövlətin göstərişi ilə fəaliyyət göstərən, müəyyən əmək haqqı alan şəxslər»⁴ «müəyyən olunmuş qaydada dövlət təşkilatında vəzifə tutan, əmək haqqı üçün sovet dövlətinin vəzifə və funksiyalarının həyata keçirilməsində müəyyən iş görən şəxslər»⁵ hesab olunurdu.

Qanunvericilikdə dövlət qulluqçusu «federal qanunlarla müəyyən edilmiş qaydada dövlət qulluğunun dövlət vəzifələri üzrə vəzifə borclarını yerinə yetirən, federal büdcədən və ya müvafiq RF Subyektlərinin büdcə vəsaitindən əmək haqqı alan

¹ Вах: Студеникин С.С. Указ. лит...с.107

² Вах: Фаянс Н.И. Советская государственная служба на современном этапе. Автореф. канд.юрид.наук.М., 1955, с.78

³ Вах: Советская административная права: учебник. М., Гос.юрид.дат.1962, с.138

⁴ Вах: Манохин В.М. Указ.лит.....с.82-83

⁵ Вах: Советское административное право: учебник, М, Юрид лит, 1990, с.117

Rusiya vətəndaşı», (3-cü maddə).

Azərbaycan Respublikasının müvafiq Qanununda (14 maddə) «bu qanunla müəyyən edilmiş qaydada maaşlı (dövlət büdcəsindən verilir) dövlət qulluğu vəzifəsini tutan və AR-na sadıq olacağına and içən Azərbaycan vətəndaşı» dövlət qulluqçusu sayılır.

And içmə dövlət qulluğunun ümumi-hüquqi münasibətlərini və sadıqlıyı müəyyən edən faktır. Qanunda vətəndaş dövlət qulluğuna daxil olarkən bir dəfə AR dövlət bayrağı altında Konstitusiyaya əl basmaqla and içir. Ukrayna Respublikasının məlum qanununda da vətəndaş dövlət qulluğuna daxil olarkən and içmə təsbit olunmuşdur.

Bizə belə gəlir ki, siyasi vəzifələri tutan şəxslərə də and içmə tətbiq edilməsi onun hüquqi əhəmiyyətini artırardı.

Afinada demokratiyanın çiçəkləndiyi dövrdə vəzifələrin tutulmasında and içmə tətbiq edilirdi.¹ Bununla yanaşı Periklin təklifi ilə Xalq Məclisinin (e.ə.451/450) qəbul etdiyi qanuna görə 18 yaşına çatmış, azad, qanuni doğulmuş gənclər and içəndən sonra Afina vətəndaşlığına qəbul edilir və böyük imtiyazlar əldə edirdilər. Məsələn, Aristotel Afina vətəndaşı olmadığından ona litsey açmağa Afinanın kənarında yer verilmişdir.

Sokrat vətəndaşlığa qəbul olunarkən onun içdiyi andı vətənə, milli dəyərlərə, adət-ənənələrə münasibətdə bu gün də əhəmiyyətin itirməyib və gənclərə örnək ola bilər. O andında «Mən müqəddəs silahı rüsvay etməyəcəm, sırada getdiyim öz yoldaşlarımı atmayacağam, məbəd və müqəddəs yerləri özüm və hamı ilə birlikdə müdafiə edəcəyəm, irsən aldığım vətəni özümdən sonra da artırıb və yaxşılaşdıracağam. Mən hakimiyyətə və qanunlara tabe olacağam. Kiminsə qanunlara əməl etməməsinə yol verməyəcəyəm, onu özüm və hamı ilə birlikdə müdafiə edəcəyəm, müqəddəs yerlərə ehtiramla yanaşacağam»² göstərmişdir.

Dövlət qulluqçusu anlayışına verilmiş təriflərdə dövlət or-

¹ Бах: История государства и права зарубежных стран (Под ред. П.П. Галазны) М, Юрид.лит 1980, с.111

² Бах: Нерсесянц В.С. Сократ М, Наука, 1984, с.6

qanlarının səlahiyyətlərinin icrasını təmin etməkdə dövlət qulluqçusunun yeri və rolu göstərilməmişdir.

Bizə belə gəlir ki, dövlət qulluqçusu «dövlət aparatında təyin olunma, müsabiqə yolu ilə vəzifə tutan, dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin icrasını təmin etmək üçün vəzifə iyerarxiyasına uyğun peşəkar fəaliyyət göstərən, dövlət büdcəsindən əməyi ödənilən, dövlətə sadıqlıyına and içən şəxslər» hesab edilə bilər.

Keçmiş SSRİ məkanında dövlət qulluqçusu anlayışına sinonim kimi dövlət aparatının kadrları anlayışı istifadə olunurdu. Kadrlar (fr. - Cadre, şəxsi heyət) dövlət orqanlarında müəyyən vəzifələrdə işləyən, vəzifələrini peşəkar yerinə yetirən əsas və daimi qulluqçular nəzərdə tutulurdu. Fransa Respublikasının normativ aktlarında «kadrlar», «məmurlar» və «dövlət qulluqçuları» eyni mənada istifadə edilir. Ümumiyyətlə, «məmur» anlayışı dövlət idarəetmə orqanlarında daimi qulluqda olanları səciyyələndirmək üçün istifadə olunur.

Dövlət qulluqçusunun digər qulluqçulardan fərqi ondadır ki, dövlət qulluqçusuna dövlət-hakimiyyət səlahiyyətləri verilməklə dövlət və onun orqanları adından və tapşırığı ilə fəaliyyət göstərir və ya bilavasitə və daimi olaraq müvafiq dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsində iştirak edir.

Dövlət qulluqçusunu səciyyələndirən əlamətlər onun sosial statusunda öz əksini tapır: **Birinci**, onların yerinə yetirdiyi əmək ictimai inkişafın, konkret təşkilatın və ictimai həyat fəaliyyətinin (ümumi münasibətlərin), milyonlarla insanın davranış və fəaliyyətinin tənzimlənməsində (özəl qarşılıqlı əlaqələrinin nizamlanmasında) məqsədlərin və istiqamətlərin əsaslandırılmasında ifadə olunur; **ikinci**, onların əməyi ən mürəkkəb idrak və ölçüb biçməkdən və insanlara təsirindən ibarət olan intellektual psixoloji zəngin, məsuliyyətli əməkdir, **üçüncü**, onların bütün qüvvəsi avtoritet və təminat verdikləri dövlət hakimiyyətində təzahür edir; **dördüncü**, dövlət qulluqçusunun biliyi və təcrübəsi bilavasitə istehsal dəyəri yaratmır, vətəndaşların fərdi tələblərini ödəmir, lakin ictimai münasibətlərin təkmilləşdirilməsini, ahəngliyini və səmərəliyini təmin edən

xüsusi mənəvi-maddi «məhsul» formasındadır; beşinci, dövlət qulluqçusunun yerinə yetirdiyi əmək yüksək professional olmaqla məmurların hər birinə hazırlıq, şəxsi keyfiyyətləri, davranış və insanlarla təmasda sərt tələblər qoyur.¹

Beləliklə, dövlət qulluqçusu ictimai təşkilatlarda işləyən qulluqçulardan dövlət-hakimiyyət səlahiyyətlərinin olması ilə fərqlənir.

Qulluqçuların fəhlələrdən fərqləndirən əsas cəhətlər qulluqçu əməyini səciyyələndirən əlamətlərdir. Onlar bilavasitə maddi nemətlər yaratmır, maddi istehsal üçün şərait təmin edir, bir qayda olaraq «qeyri fiziki və əqli əməklə məşğul olub, əmək haqqı alan işçilərdir»²

Bizim fikrimizcə dövlət öz mülkiyyətini yaratdığı strukturlar vasitəsi ilə istehsalat, elmi-texniki tərəqqi, xidmət və s. məsələləri bilavasitə idarə edir. Bu sahələrdə məşğul olan şəxslər müxtəlif ictimai əhəmiyyətli işlər yerinə yetirir və bunun müqabilində dövlətdən əmək haqqı alır. Onlar bilavasitə maddi nemətlər yaratmır, onlar istehsalın texniki-texnoloji və digər sosial – əhəmiyyətli fəaliyyət (təhsil və tərbiyə vermək, tibbi xidmət və s.) təmin edir. Bütün bu işlər cəmiyyətdə xüsusi sosial statuslu olmaqla qulluqçu adlandırılır və inzibati hüququn subyektlərinin əsas qrupunu təşkil edirlər.

§2. Dövlət qulluqçularının təsnifatı

Dövlət orqanlarının səlahiyyətləri, mahiyyəti və xarakterləri müxtəlif olduğundan qulluqçuların müxtəlif funksiyalar daşmasına səbəb olur və buna müvafiq olaraq onların hüquqi statusları biri-birindən fərqlənirlər. Bu isə öz növbəsində dövlət qulluqçularının təsnifat məsələlərini yaradır.

Dövlət qulluqçuları bir neçə əsaslar üzrə təsnif olunur. Onlar: a) dövlət fəaliyyət növlərinə, yəni hakimiyyətin bölünmə prinsiplərinə görə; b) qulluqçu əməyinin xarakterinə görə; c) vəzi-

fələrin hüquqi xüsusiyyətlərinə və b. əlamətlərə görə təsnifatdır.

a) Dövlət fəaliyyət növlərindən asılı olaraq qanunverici hakimiyyət, icra hakimiyyəti və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının qulluqçuları fərqləndirilir.

b) Əməyin xarakterinə, yəni idarəetmə prosesində qərarların hazırlanması və qəbul olunmasında iştirak dərəcəsinə, vəzifə iyerarxiyasındakı yerinə görə təsnifat.

Dövlət qulluqçularının bu əlamətlərə görə təsnifatı keçmiş SSRİ Əmək və Sosial məsələlər üzrə dövlət komitəsinin 1967-ci ildə təsdiq etdiyi (QVVT) qulluqçuların vəzifələrinin vahid təsnifatı üzrə aparılırdı.

Vahid təşkilata görə bütün qulluqçular üç kateqoriyaya – rəhbərlər, mütəxəssislər və texniki icraçılara bölünürdü. Onların hər birisi öz növbəsində funksional prinsiplər üzrə qruplara bölünürdü.

Rəhbərlər - kadrların seçilib yerləşdirilməsini, ayrı-ayrı icraçıların, dövlət orqanlarının və ya istehsalat sahələrinin müxtəlif bölmələrinin işini istiqamətləndirməsi, fəaliyyət məqsədlərinin müəyyənləşdirilməsi, işlərin planlaşdırılması, inzibati-sərəncamverici funksiyalar, qəbul olunmuş qərarların icrası və işlərin gedişinə nəzarət məsələlərini həll edir. Bu kateqoriyaya nazirlər, dövlət komitə sədrləri və s. daxil idilər.

Mütəxəssislər - qərarların hazırlanması, qəbulu və icrasını təmin edir. Onlar təşkilati-idarəedicilik funksiyalar daşımayan icraçılar sayılır və əsasən məlumatlar yığıb təhlil edirlər, idarəetmə proseslərinin texniki təminatı ilə məşğul olurlar.

Mütəxəssislər kateqoriyasına təlimatçılar, məsləhətçilər, referentlər, müfəttişlər, inzibatçılar, psixoloqlar, sosioloqlar, iqtisadçılar, aqronomlar, zootexniklər, həkimlər, müəllimlər, mühəndislər və s. daxildir.

Texniki icraçılar - idarəetmə funksiyalarının yerinə yetirilməsi üçün müxtəlif sənədlərin hazırlanması və qeydiyyatdan keçirilməsi üçün ilkin məlumatlar yığırlar. Onlar optimal qərar qəbul etmək üçün rəhbərləri və mütəxəssisləri vaxtında və düzgün məlumatla təmin etməlidirlər. Bu kateqoriyalara texniki icraçılar: katibələr, makinaçılar, operatorlar, karguzarlar və s.

¹ Вах: Атаманчик Г.В. Государственное управление. М., 2000, с.204

² Вах: Советский энциклопедический словарь. М., 1980, с.123

daxil edilib.

Keçmiş SSRİ Əmək və Sosial məsələlər üzrə Dövlət Komitəsinin 1986-cı ildə təsdiq etdiyi rəhbərlərin, mütəxəssislərin və xidmətçilərin vəzifələrinin İxtisas Məlumat Kitabçasında texniki icraçılar **xidmətçilərlə** əvəz edilmişdir.

Qeyd etmək lazımdır ki, QVVT-da dövlət qulluqçuları ilə qulluqçular arasında fərq qoyulmurdu və bu qrupları səciyyələndirən xüsusiyyətlər göstərilirdi. Bilavasitə istehsalatda məşğul olan aqronom, baytar həkim, zootexnik, mühəndis və digər mütəxəssisləri, idarəetmə xarakterli əmək fəaliyyəti ilə məşğul olan təlimatçıları, məsləhətçiləri, referentləri bir kateqoriyaya aid etmək dövlət qulluqçusu anlayışının əhəmiyyətini azaldırdı və qulluqçuların başqa qulluqçularla birləşdirirdi.

Təsnifatda qeyd olunan uyğunsuzluqlar nəzərə alınaraq sovet dövründə hüquqi ədəbiyyatda qulluqçuların tutduğu vəzifələrin xüsusiyyətlərinə - qulluq səlahiyyətlərinin xarakterinə görə başqa əsaslarla təsnifatı verilirdi.

Bu təsnifata görə qulluqçular a) dövlət hakimiyyət səlahiyyəti olan qulluqçulara və b) bu cür səlahiyyəti olmayan qulluqçulara bölünürdü.

Bu xüsusiyyətlərə görə qulluqçular üç qrupa – vəzifəli şəxslərə; hakimiyyət nümayəndələrinə; yardımçı və xidmətçi heyətə bölünürdü.¹

Vəzifəli şəxslərə - öz hərəkətləri ilə hüquqi nəticələr yarada bilən qulluqçular;

Hakimiyyət nümayəndələrinə - öz hərəkətləri ilə bilavasitə qulluq tabeliyində olmayan şəxslərə tətbiq edilməklə hüquqi nəticə yaradan qulluqçular;

Yardımçı və xidmətçi heyətə - öz hərəkətləri ilə hüquqi nəticələr yaratmayan maddi-texniki və başqa fəaliyyət göstərən qulluqçular daxil edilirdi.

Bəzi alimlər bu qrupdan sərbəst «funksional işçilər» adlanan qrup ayırır.²

¹ Вах: Студеникин С.С. Указ.лит.....с.79.

² Вах: Фаянс Н.И. Указ.лит.....с.10

Beləliklə, həm nəzəriyyədə və həm də təcrübədə təsnifat məsələlərinə vahid baxış yox idi. Odur ki, qulluqçuların hüquqi əlamətlərinə (hüquqi nəticələr yaradan fəaliyyət yerinə yetirməyə görə), səlahiyyət xüsusiyyətləri və həcminə, fəaliyyət növlərinə və digər əlamətlərə görə təsnifat təklif olunurdu.

Lakin təsnifatın daha da müvəffəqiyyətli olması, qulluqçuların dövlət orqanlarında müxtəlif növ fəaliyyətlərini səciyyələndirən hüquqi xüsusiyyətləri özündə cəmləşdirən əlamətlərin kompleks şəkildə baxılması məqsədemüvafiq olardı.

Bizim fikrimizcə qulluqçuların tutduqları vəzifə və aparat da iş yerlərinin xüsusiyyətlərinə görə bölmək, yəni dövlət vəzifələri tutanlara **vəzifəli şəxs**, aparatda iş yeri tutanları isə **xidmətçilər** adlandırmaq olar.

Vəzifəli şəxs - anlayışı və onun mahiyyəti hüquqi ədəbiyyatda əsas problem kimi qoyulur. Bu anlayışın vahid tərifinə nə qanunçuluqda, nə də ki, hüquqi ədəbiyyatda öz əksini tapmışdır.

Bir qayda olaraq hər bir hüquq sahəsində bu anlayışa öz məqsəd və xüsusiyyətləri prizmasından baxılır.

Azərbaycan Respublikasının Cinayət Məcəlləsində (308-2 maddəsi, qeyd-1) vəzifəli şəxslər dedikdə daimi, müvəqqəti olaraq və ya xüsusi səlahiyyət üzrə hakimiyyət nümayəndəsi funksiyalarını həyata keçirən, yaxud dövlət orqanlarında, yerli özünüidarə orqanlarında, dövlət və bələdiyyə, müəssisə, idarə və təşkilatlarında təşkilati - sərəncamverici və ya inzibati-təsərrüfat funksiyalarını yerinə yetirən şəxslər başa düşülür.

Əmək qanunvericiliyində işçilərə əmək müqaviləsi (kontrakt) bağlamaq, ona xitam vermək, işçini müvafiq vəzifələrə (peşələrə) irəli çəkmək, intizam məsuliyyətinə cəlb etmək və s. səlahiyyətləri olan şəxs - işə götürən (3,11-ci maddələr) vəzifəli şəxs hesab olunur.

Inzibati hüquq nümayəndələri isə hüquqi əhəmiyyətli fəaliyyət göstərmək səlahiyyəti olan şəxsləri vəzifəli şəxs hesab edirlər.

Hüquqi ədəbiyyatda vəzifəli şəxs başqa şəxslərə münasibətdə hakimiyyət-sərəncamverici, inzibati-təsərrüfat və ya nəzarət səlahiyyətlərini daimi və ya müvəqqəti həyata keçirən dövlət və

ictimai orqanların, müəssisə, idarə və ya təşkilatların işçiləri hesab olunur.¹

Fransa Cinayət Məcəlləsində vəzifəli şəxslərin cinayət məsuliyyəti məsələləri fəslində vəzifəli şəxslərə aşağıdakı subyektlər aid edilib:

Dövlət hakimiyyətinə malik olan şəxslər; dövlət qulluğu üzrə vəzifə borclarını yerinə yetirən şəxslər; seçici mandatına malik olan şəxslər; dövlət vəzifəsi tutan şəxslər; dövlət idarəetmə orqanı qulluqçusu; dövlət idarəsi qulluqçusu; milliləşdirilmiş müəssisə işçisi; dövlət hakimiyyəti nümayəndəsi funksiyası icra edən şəxs; dövlət müəssisəsi rəhbəri və ya qulluqçusu; yerli özünüidarəetmə orqanlarının qulluqçusu və b.²

Bizim fikrimizcə **vəzifəli şəxs** dövlət orqanlarında xüsusi qrup olmaqla müvafiq orqanların səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsində bilavasitə, daimi və fəal iştirak edir. Vəzifə iyerarxiyasına uyğun vəzifəli şəxs qərarların hazırlanması, qəbulu və icrasının təşkilini həyata keçirir və tabçılıyında olan işçilərin fəaliyyətinə nəzarət edir, öz hərəkəti ilə müəyyən təşkilati və hüquqi nəticələr yaradır.

Vəzifəli şəxsləri **rəhbər işçilərə, funksional işçilərə** və **xüsusi səlahiyyətli hakimiyyət nümayəndələrinə** ayırmaq olar.

Rəhbər işçi - başçılıq etdiyi dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi üçün bütün işçilərin birgə fəaliyyətini təşkil edir. O bilavasitə orqanı təmsil edir, onun adından hərəkət edir, qərarlar qəbul edir, operativ işini istiqamətləndirir və nəzarət edir, aparatın işinin səmərəliliyinə məsuliyyət daşıyır.

Funksional qulluqçu - orqanın səlahiyyətinin həyata keçirilməsində öz vəzifə statusuna uyğun müəyyən təşkilati-hüquqi funksiyaları yerinə yetirir, dövlət orqanında icraedici-operativ işlə məşğul olur, rəhbərlərin funksiyasının yerinə yetirilməsini təmin edir.

Xüsusi səlahiyyətli hakimiyyət nümayəndəsi - müvafiq

¹ Вах: Юсупов В.А. Должность послити на Советскому административному праву. В кн: СССР и ГДР: Государственная служба. М., 1986, с.58.

² Вах: Крылова Н.Е. Ответственность за должностные злоупотребления во Франции. Вестник Мос.Гос. Ун-та, серия II, Право, 1998, №1, с.90.

dövlət orqanına və həmçinin vətəndaşlara münasibətdə hakimiyyət səlahiyyətlərinə malikdir və dövlət adından dövlət-hakimiyyət tələbləri (təlimat və göstəriş) vermək hüquqları var.

Aparatda iş yeri tutan şəxslər **xidmətçi heyətinə** daxil edilir. Bu qrupa vəzifəli şəxslərin keyfiyyətli işini təmin etmək üçün maddi-texniki əməliyyatları yerinə yetirən şəxslər daxildir.

Bu qrupa aşağıdakı qulluqçular aiddir.

a) dövlət orqanlarının fəaliyyətində məlumat proseslərinin xidməti ilə məşğul olan işçilər;

b) dövlət orqanlarının fəaliyyətinin maddi-texniki xidməti ilə məşğul olan işçilər. «Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununda bu cür fəaliyyətlə **yardımcı vəzifələri** tutan qulluqçular məşğul olurlar.

Müasir hüquqi ədəbiyyatda dövlət qulluqçularını hakimiyyətin bölünmə prinsiplərinə görə; orqanların fəaliyyət miqyasına görə (mərkəzi və yerli orqan qulluqçuları), qulluq xüsusiyyətlərinə görə (mülkü və hərbi qulluqçular), vəzifə səlahiyyətinə görə (vəzifəli şəxs və b. qulluqçular), təhsil səviyyəsi və peşə-hazırlığında asılılığa görə (ali, baş, aparıcı, böyük və kiçik dövlət qulluqçuları), qulluq müddətinə görə (qeyri-müəyyən, müəyyən və sınaq müddətlərinə görə), təsnifat dərəcələrinə və b. əlamətlərə görə bölürlər.¹

Əsas kapitalist ölkələrində dövlət qulluqçularının təsnifatında hər bir ölkənin özünə məxsus fərqli yanaşmalar olmasına baxmayaraq, bürokratik aparat iyerarxiik nördivan modelinə uyğun qurulmuş iyerarxiik piramidanı təşkil edir.

Dövlət qulluğunun yüksək pilləsində bürokratik elita olmaqla rəhbər məmurlar, «qapalı təbəqə» təşkil edir və iyerarxiik piramidanın aşağı hissəsində olanlara qarşı münasibətdə real və mahiyyətcə qeyri-məhdud hakimiyyətə malikdirlər.

ABŞ-da dövlət qulluqçularının təsnifatı onların sosial tərkibinə, peşəkarlıq fəaliyyətinin növlərinə, iyerarxiik strukturda vəziyyətinə və başqa əsaslara görə aparılır. Vəzifəli şəxslər iki

¹ Вах: Овсянко Д.М. Государственная служба в Российской Федерации. М., Юрист, 2002, с.62-68.

yerə: baş dövlət məmurlarına və sırası dövlət məmurlarına bölünür. Konstitusiyaya hüquq doktrinasına əsasən vəzifəli şəxslər dövlət aparatında yüksək vəzifə tutmaqla, tabeçiliyində olanların fəaliyyətinə məsuliyyət daşıyırlar.

Baş dövlət məmurları öz növbəsində **siyasi dövlət məmurlarına** və **peşəkar dövlət məmurlarına** ayrılırlar. Son illərdə ABŞ-da **Ali rəhbər qulluğu institutu** yaradılmışdır.¹ Ali rəhbər qulluğu iki növ vəzifələri: **mənsəb** (karyer) və **ümumi vəzifələri** əhatə edir. **Mənsəb vəzifələrə** dövlət aparatının işinin sabitləşdirilməsini təmin etmək üçün yalnız məmur kadrlarından təyin olunur; **Ümumi vəzifələrə** başqa peşəkar qruplardan qoyula bilər. **Ali rəhbər qulluğu** siyasi məmurlarla, dövlət qulluqçularının qalan hissəsi arasında əlaqələndirici kimi çıxış edir.

Vəzifəli şəxslər eyni zamanda **müsabiqə** sistemi ilə təyin olunan və **patronaj** dövlət məmurlarına ayrılırlar.

Müsabiqə sistemi ilə təyin olunanlar 18 sinifə bölünür, 1-8 siniflərə icraçılar; 9-14 siniflərə - orta rəhbər heyəti; 15-18 siniflərə dövlət aparatının yuxarı pilləsində işləyən peşəkar vəzifəli şəxslər daxildir.²

Böyük Britaniyada dövlət qulluqçuları 1920-ci ilin təsnifatına görə inzibati məmurlara, icraçılara və dəftərxana məmurlarına ayrılırdı. 1971-ci ildə icraçılarla dəftərxana məmurları birləşdirilib mütəxəssislər qrupu yaradılır.

Dövlət qulluqçularının hər bir sinifi öz iyerarxiyasını yaradır və qeyri-sənaye və sənaye; daxili, diplomatik, daimi və müvəqqəti; departament, ümumi və xüsusi qrup məmurlarına bölünür.

Dövlət qulluğunun yuxarı eşelonunda **siyasi rəhbərlər** və **inzibati rəhbərlər** qrupu yaradılır. Başqa burjuaziya dövlətlərində olduğu kimi İngiltərədə də «siyasətin idarəetmədən ayrılması» konsepsiyası qəbul olunmuşdur. Bu konsepsiyaya görə dövlət aparatında bütün vəzifəli şəxslər **siyasi** (1-ci kateqoriya) və **qeyri-siyasi** (2-ci kateqoriya), **dəyişilən** və **dəyişilməyən**

¹ Вах: Лобанов В.В. Служба высших руководителей в США, Государство и право, 1966, с.131-139.

² Новиков А.В. Прововые формы организации государственной службы в США.....с.97.

şəxslərə bölünür.

1-ci kateqoriyaya daxil olan siyasi vəzifəli şəxslər – nazirlər və b. hökumətin dəyişilməsi ilə dəyişilirlər; **2-ci kateqoriyalı** vəzifəli şəxslərə daimi yerində qalan dəyişilməz peşəkarlar daxildir.¹

Fransada vəzifəli şəxslər iki hissəyə: daimi vəzifə tutan və daimi vəzifə tutmayan (müvəqqəti və müqavilə ilə işləyən) məmurlara bölünür. Daimi məmurlar üçün 4 kateqoriyaya A,B,C,D - müəyyən olunur.

A - kateqoriyasından olan məmurlara idarəetmə konsepsiyasının hazırlanması həvalə olunur və rəhbərliklə məşğul olur (ümumi məmurların 20% əhatə edir); **B** - kateqoriyası **A** kateqoriyasının hazırladığı konsepsiyanın həyata keçirilməsini təmin edir və məmurların 41% təşkil edir; **C** - kateqoriyası icralarla məşğul olur və məmurların 32%-ni təşkil edir; **D** - kateqoriyası texniki işçilərdən ibarət olub «adi icralarla» məşğul olur və məmurların 7% təşkil edir.²

Bir qayda olaraq məmurun karyerası bir kateqoriya daxilində keçir. Daha yuxarı kateqoriyaya keçmək istisna olunur. Hər kateqoriya bir neçə rütbəyə bölünür. Rütbə karyera təsnifatının əsas bölməsini əhatə edir. Bəzi hallarda rütbə sinif adlandırılır. Hər bir rütbə dərəcələrə bölünür. Məmurun bütün karyerası rütbə və dərəcələrin artırılması ilə müşayiət edilir.

Almaniya Federativ Respublikasında (AFR) dövlət qulluqçuları təsnifatı tutduğu vəzifələrə görə aparılır. Dövlət qulluqçularına dörd növ vəzifələr müəyyən edilir: qulluğun aşağı səviyyəsi (adi qulluq); qulluğun orta səviyyəsi (orta qulluq); qulluğun yüksək səviyyəsi (məsuliyyətli qulluq); qulluğun ali səviyyəsi (ali qulluq).

Hər bir qrup daxilində dövlət qulluqçularına rütbələr verilir (onların sayı 16-dır) A1-A5 - aşağı rütbələr (yardımçı texniki

¹ Государственная служба основных капиталистических стран, М., «Наука», 1977, с.103,118.

² Вах: Оболонский А.В. Государственная служба во Франции. Государство и право 2000, №11, с.62; Государственная служба основных капиталистических стран...с.193,197.

heyət); A6-A9 - orta rütbələr (hökumət katibləri, ober-katiblər, qrup-katiblər); A10-A13 - I dərəcəli ali rütbələr - (hökumət inspektorları); A14-A16 - II dərəcəli ali rütbələr (ali hökumət müşavirləri).¹

AFR-də dövlət qulluqçularını, həmçinin tabeçilik prinsiplərinə uyğun olaraq federal məmurlara və yerli məmurlara; vəzifədə işləmə müddətinin davamiyyətinə görə sınaq müddətinə; qeyri-müəyyən müddətə; əraziçilik və istənilən vaxt azad edilə bilən (müvəqqəti); ömürlük (burqomistirlər) təyin olunan məmurlara bölünür. Məmurlar da siyasi məmurlara və fəxri məmurlara ayrılırlar.

Kapitalist ölkələrinin bəzilərində dövlət qulluqçuları müxtəlif siniflərə (rütbə, dərəcə) bölünür. Siniflərin bölgüsü a) inzibatçılar, b) peşəkarlar, c) icraçılar, ç) ali texniki qulluqçular, d) dəftərxana işçiləri (klerklər), e) subklerklər və xidməti heyət üzrə aparılır.²

Ön yüksək statusu **inzibatçılar** - bəzi nazir müavinləri, departament başçıları, nazirlərin parlamentdə nümayəndələri tutur. Bir pillə aşağı **peşəkarlar** tutur. Bu qulluqçular nazirlik və onun yerli orqanlarında işləyirlər. Onlar orta müşavir rütbəsində olub, təqdim olunan qərarlara elmi və peşəkar mövqe bildirirlər.

İcraçı və ali texniki qulluqçular onlara verilmiş tapşırıqları yerinə yetirirlər. Onların bir hissəsi idarədə yüksək vəzifə tutaraq dəftərxanaya başçılıq edir. Subklerklər və xidmətçi heyət texniki işçi sayılırlar.³

Təsnifatların təhlili göstərir ki, Azərbaycanda «dövlət qulluğu haqqında» qanunda Rusiya Federasiyası, Ukrayna Respublikasının və bəzi qərb ölkələrinin «dövlət qulluğu» modelinin bəzi məqamları tətbiq olunub. Gələcəkdə bu sahənin təkmilləşdirilməsində bu modellərdən daha da geniş istifadə edilməsi məqsədmüvafiq olardı.

§3. Dövlət qulluqçusunun hüquqi statusu

Dövlət qulluğu sisteminin əsasını təşkil edən dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunun (lat.status – hüquqi vəziyyət, işin vəziyyəti, vəziyyət)¹; düzgün müəyyən olunması və dəqiq tərtib edilməsi əsas məsələlərdən olub dövlət orqanlarının işinin təşkilinin ilkin şərtidir.

Məlumdur ki, dövlət qulluqçusunun statusu onun sosial və hüquqi statusundan yaranır. Statusun köməyi ilə dövlət qulluqçularının davranışı qaydaya salınır, rəsmiləşdirilir və rəqlamentləşdirilir. Sosial status – ictimai münasibətlərin subyektləri arasında sosial əlaqələri təmin edən cəmiyyətin sosial təşkilinin struktur elementidir.

Dövlət qulluqçularının statusu şərti olaraq aşağıdakı kimidir: **birinci**, dövlətin icraedici-sərəncamvericilik fəaliyyəti sahəsində qərarların hazırlanması, qəbulu və həyata keçirilməsi işində iştirakı; **ikinci**, dövlət qulluqçusunun dövlət maraqlarını ifadə edərək dövlət orqanı adından (dövlət şəxsində) öz səlahiyyətləri həddində çıxış etmək hüquq və imkanlarının olması; **üçüncü**, formal-prosesual münasibətdə fəaliyyəti normativ rəqlamentləşməsi ilə subyektiv şərh əsasında vəziyyət və onu tənzimləyən qanunvericilik normaları kimi iradi qərarların qəbulunda daha geniş imkanların olması ilə uzlaşması; **dördüncü**, müxtəlif peşə nümayəndələrindən ibarət olmasına baxmayaraq dövlət orqanlarında iş faktına görə birləşmiş xüsusi professional – status qrupuna məxsusluğu. Bu qrupa məxsus olanlarla dövlət-hakimiyyət səlahiyyətlərinin olmasını şərtləndirir.²

Vəzifə dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunun rəsmiləşdirilməsi üçün ilkin şərtidir.

Dövlət qulluqçusunun hüquqi statusu – qulluqçunun öz funksiyalarını yerinə yetirmək üçün verilmiş **hüquq və vəzifələrin** vəhdəti kimi baxılır. Qulluqçu öz funksiyalarını tutduğu vəzifəyə müvafiq olaraq ona verilmiş **vəzifə borclarının** (qul-

¹ Государственная служба (комплексный подход): учебник - М., Дело, 1998, с.237.

² Вах: Чуйкин В.Е. Государствоведение. М., Юрист, 1999, с.263-246.

³ Вах: Чуйкин В.Е. Указ.лит., с.264

¹ Вах: Словарь иностранных слов. М., Рус.язк, 1988, с.482.

² Вах: Государственная служба (комплексный подход).....с.32.

luqçu nə etməlidir) və **hüquqlarının** (qulluqçu nə edə bilər) yerinə yetirilməsi ilə həyata keçirilir. Qeyd etmək lazımdır ki, vəzifə və hüquqlar dövlət qulluqçusu yalnız dövlət qulluğunda olarkən və qulluq fəaliyyəti həyata keçirərkən yaranır. Odur ki, dövlət qulluqçusunun səmərəli fəaliyyəti vəzifə borclarının və hüquqların dəqiq müəyyən olunmasından asılıdır.

Dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunu səciyyələndirən əlamətlər: a) bir qayda olaraq dövlət qulluqçularına işlədiyi orqanın səlahiyyət həddlərində hüquq və vəzifə verilməsi; b) dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin müvafiq orqanın üzərinə qoyulmuş məqsəd və vəzifələrin həyata keçirilməsinə xidmət etməsi və rəsmi xarakter daşması; c) dövlət qulluqçularının hüquq və vəzifələrinin bölünməzliyidir. Onların hüquqları eyni zamanda vəzifələridir, çünki onlar qulluq məqsədi ilə istifadə olunur, vəzifələri isə hüquqlarıdır, çünki əks halda vəzifələrin həyata keçirilməsi mümkünsüzdür.

Dövlət-qulluq münasibətlərində ön planda vəzifə borcları durur və onun yerinə yetirilməsində müvafiq hüquqlar olmalıdır. **Vəzifə hüquqsuz, hüquq vəzifəsiz olduqda fəaliyyət mümkün deyil.**

Dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunda onun hüquq və vəzifələri ilə yanaşı ona qoyulan **məhdudiyətlər də** (qulluqçu nə edə bilməz) öz əksini tapmalıdır.

Normativ aktlarda dövlət qulluqçularına aşağıdakı əsas vəzifələr, hüquqlar və məhdudiyətlər nəzərdə tutulur.

Dövlət qulluqçusunun əsas vəzifələri - ona verilmiş səlahiyyət çərçivəsində funksional vəzifələrini vicdanla yerinə yetirmək və dövlət orqanlarının səmərəli fəaliyyətini təmin etmək; qanunvericiliyi və dövlət orqanlarının qəbul etdikləri başqa normativ-hüquqi aktları həyata keçirmək; rəhbərlərin öz səlahiyyəti həddində verdikləri əmrləri, sərəncamları və göstərişləri yerinə yetirmək; dövlət orqanında müəyyən edilmiş qulluq rəqlamentinə riayət etmək; başqa dövlət qulluqçularının işini çətinləşdirən, yaxud işlədiyi dövlət orqanının nüfuzunu aşağı sala biləcək hərəkətlərə yol verməmək; ona ünvanlanmış müraciətlərə vaxtında baxmaq və öz səlahiyyətləri həddində onları

qərəzsiz həll etmək; dövlət sirrini və qanunla mühafizə edilən digər sirri həmişə, həm vəzifədə olanda, həm də işdən getdikdən sonra da saxlamaq; qulluq etdiyi orqanın rəhbərinə hər il öz gəlirləri və əmlak vəziyyəti haqqında maliyyə hesabatı vermək, orda əlavə gəlirlərin mənbəyini, növünü və məbləğini göstərmək; qulluq etikası normalarına əməl etməkdir və s.

Dövlət qulluqçusunun əsas hüquqları - vəzifə borcunu yerinə yetirmək üçün dövlət orqanlarından, ictimai birliklərdən, müəssisə, idarə və təşkilatlardan müəyyən edilmiş qaydada lazımı informasiya və materiallar tələb etmək və almaq, ixtisasının artması və qulluq vəzifələrinin yerinə yetirilməsinə münasibəti nəzərə alınmaqla qulluqda irəli çəkilmək və ya dövlət məişinin məbləğinin artırılması iddiasında olmaq; elmi və yaradıcılıq fəaliyyəti ilə məşğul olmaq, işlədiyi dövlət orqanı rəhbərinin icazəsi ilə pedaqoji və başqa ödənişli fəaliyyətlə məşğul olmaq; ilk tələbdən öz şəxsi işinin bütün materialları ilə, şəxsi işə tikilməli olan rəylər və digər sənədlərlə tanış olmaq, habelə öz izahatlarının şəxsi işə tikilməsini tələb etmək; şərəf və ləyaqətinə xələl gətirən məlumatları təkzib etmək üçün xidməti təhqiqat aparılmasını tələb etmək; işlədiyi dövlət orqanının rəhbərlərindən aldığı icrası məcburi olan göstəriş və ya əmrin qanuniliyi və ya dürüstlüyü dövlət qulluqçusunda şübhə doğursa, həmin göstərişin və ya əmrin yazılı şəkildə ona verilməsini tələb etmək; müvafiq orqanlarda və məhkəmədə öz qanuni hüquqlarını və mənafeyini müdafiə etmək; qanunvericilikdə müəyyən olunmuş qaydada öz ixtisasını artırmaq; vəzifə səlahiyyətləri dairəsində məsələlərə baxılmasında və onların həlli üçün qərarların hazırlanmasında və qəbulunda iştirak etmək və s.

Dövlət qulluqçusunun hüquqları onun iyerarxik vəzifə piramidasında tutduğu yerdən, dövlət orqanlarının fəaliyyət və səlahiyyət xüsusiyyətlərindən, sosial məqsədlərindən asılıdır.

Foyans N.İ. dövlət qulluqçularının hüquqlarını üç növə ayırır. **Birinci** - qulluqçunun fəaliyyətinin həyata keçirilməsini yaradan və təmin edən hüquqlar; **İkinci** - qulluqçunun özünün xidməti funksiyasını yerinə yetirərkən başqa idarə, müəssisə və təşkilatların qulluqçuları ilə münasibətdə özünü aparmasından

yaranan hüquqlar; **Üçüncü** - qulluqçuya xüsusi vəzifələri həyata keçirməyə real imkanlar verən hüquqlar.¹

Hüquqi ədəbiyyatda dövlət qulluqçularının hüquq və vəzifələrini iki qrupa bölürlər.

Birinci qrupa qulluqçunun ümumi hüquq və vəzifələri aiddir, yəni dövlət qulluqçusu hər bir vətəndaş kimi hüquq və azadlıqlardan istifadə edir, cəmiyyət qarşısında vəzifə borcları və məsuliyyət daşıyır;

İkinci qrup - tutduğu vəzifəyə görə verilən hüquq və vəzifələr. Bu qrup öz növbəsində **iki yarımqrupa** bölünür. **1-ci** bütün qulluqçular üçün **ümumi** və **2-ci** konkret vəzifələr üçün **xüsusi** hüquq və vəzifələr.

Ümumi hüquq və vəzifələr iki yerə bölünür:

1-ci qulluq fəaliyyətinə aid olan hüquq və vəzifələr (məsələn, vəzifənin vicdanla yerinə yetirilməsi);

2-ci dövlət qulluqçusunun statusu ilə əlaqədar hüquq və vəzifələr (məsələn, dövlət qulluqçusunun nüfuzuna xələl gətirməmək, öz şəxsi işi ilə tanış olmaq).

Xüsusi hüquq və vəzifələrin xarakteri və əhatə dairəsi şəxsin qulluqda olduğu orqanın səlahiyyət həddləri daxilində tutduğu dövlət vəzifəsinin növündən asılıdır. Yüksək vəzifəli şəxslərin xüsusən, rəhbərlərin üzərinə bəzən səciyyəvi vəzifələr qoyulur. Məsələn, vaxtında qərarın hazırlanıb qəbul edilməsi, təbəçiliyində olanların normal və səmərəli işinin təşkili.

Dövlət qulluğu ilə əlaqədar məhdudiyətlər. Dövlət qulluqçusu dövlət vəzifəsi tutarkən ona hüquq və vəzifələrlə yanaşı bəzi məhdudiyətlər və qadağalar qoyulur (nöyi eləməyə ixtiyarı yoxdur). Bu məhdudiyətlər dövlət qulluqçusunun yüksək mənəvi simasını saxlamağa, vəzifə səlahiyyətləri çərçivəsində azad fəaliyyətini təmin etməyə və mümkün sui-istifadə və korrupsiya hallarına mane olmağa yönəldilir.

AR dövlət qulluğu haqqında qanunda (20-ci maddə) dövlət qulluqçusuna aşağıdakı məhdudiyətlər qoyulur.

- dövlət orqanlarında əlavə ödənişli vəzifə tutmaq; elmi və

yaradıcılıq fəaliyyəti istisna olmaqla, işlədiyi dövlət orqanı rəhbərinin icazəsi olmadan pedaqoji və başqa ödənişli fəaliyyətlə məşğul olmaq; dövlət orqanının və ya yerli özünüidarə orqanının işləri üzrə üçüncü şəxslərin vəkili olmaq; istefaya getdikdən, işdən və ya pensiyaya çıxdıqdan sonra AR qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş müddət ərzində öz qulluq fəaliyyətinə aid olan və dövlət sirri və ya qanunla mühafizə edilən digər sirt olan məsələlər barədə informasiyadan üçüncü şəxslərin xeyrinə istifadə etmək; işlədiyi dövlət orqanı rəhbərinə bildirmədən xarici ölkənin vəsaiti hesabına oraya getmək; qulluq vəzifələrini icra etdiyi dövrdə siyasi partiyaların fəaliyyətində iştirak etmək; dini təbliğat aparmaq üçün dövlət qulluqçusunun statusundan istifadə etməyə və dövlət orqanlarının tabeliyindəki obyektlərdə dini mərasimlərin keçirilməsinə rəsmi xarakter vermək.

Rusiya Federasiyası və Belarus Respublikalarının məlum qanunlarında AR qanunundan fərqli məhdudiyətlər müəyyən olunub. Onlar: **Rusiya Federasiyası qanununda** (14-cü maddə) - qulluqdan kənar məqsədlərlə dövlətin maddi-texniki, maliyyə, məlumat təminatı və digər dövlət vəsaitlərindən istifadə etmək; dövlət qulluqçusu kimi yazdığı məqalələr və çıxışlarına görə qonorar almaq; vəzifə borclarının yerinə yetirilməsi ilə əlaqədar fiziki və hüquqi şəxslərdən mükafatlar (hədiyyə, pul müavinəti, xidmət, istirahət üçün pul ödənişi, nəqliyyat xərcləri və s.) qəbul etmək; RF Prezidentinin razılığı olmadan xarici dövlət və təşkilatlardan təltiflər, fəxri və xüsusi adlar almaq; öz vəzifə mövqelərindən siyasi partiyaların, ictimai və dini birliklərin xeyrinə təbliğat işləri aparmaq; dövlət orqanlarında həmkarlar təşkilatından başqa siyasi partiya, dini və ictimai təşkilat yaratmaq; **Belarus Respublikası qanununda** (12-ci maddə) maaşlı işdə işləmək; bir minimum əmək haqqı məbləğindən artıq olan xarici hüquqi şəxslərdən qəbul etdiyi hədiyyələr dövlətə təhvil verməmək və ya auksiyonda satılmaqla vəsaiti xeyriyyəçilik məqsədi ilə istifadə etməmək;

Vəzifə piramidasının yüksək pilləsində siyasi vəzifəli şəxslər üçün məhdudiyətlər AR-nın Konstitutsiyasında təsbit olunmuşdur. AR Baş naziri, onun müavinləri, nazirlər və başqa

¹ Вах: Фолянс Н.И. Указ лит.....с.10.

mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərləri heç bir başqa seçkili və ya təminatlı vəzifə tuta bilməzlər, elmi, pedaqoji və yaradıcı fəaliyyətdən başqa heç bir sahibkarlıq, kommersiya və digər ödənişli fəaliyyətlə məşğul ola bilməzlər, vəzifə maaşlarından, habelə elmi, pedaqoji və yaradıcılıq fəaliyyətinə görə aldığı vəsaitdən başqa məvacib ala bilməzlər.

Korrupsiya haqqında qəbul olunmuş qanunvericilik aktlarında: AR Prezidentinin «Korrupsiyaya qarşı mübarizənin gücləndirilməsi haqqında» 8 iyun tarixli fərmanı və «Antikorrupsiya haqqında» AR 13 yanvar 2004-cü il tarixli qanununda dövlət rəsmilərinin bahalı hədiyyələr alması, biznes fəaliyyətinə qatılması və s. qadağan olunur.

Dövlət qulluqçularının öz vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə və b. hallara yol verməmək, rüşvətxorluq və korrupsiya hallarının qarşısını almaq üçün onlara qanunçuluqla **müəyyən təminatlar** nəzərdə tutulur. AR qanununda dövlət qulluqçularına aşağıdakı təminatlar verilir (21-ci maddə). Onlar: dövlət qulluqçusunun layiqli həyat səviyyəsini təmin edən dövlət məvacibi və digər ödənişlər; lazımı qulluq şəraiti; haqqı ödənilən məzuniyyət; dövlət qulluqçularının və onların ailə üzvlərinin icbari tibbi sığortası; təkrar hazırlıq və ixtisasartırma; dövlət orqanları ləğv edilərsə və ya ştatlar ixtisara düşəndə, vəzifə maaşına və ixtisasına uyğun işə düzəlmə və ya başqa dövlət orqanlarında tutduğu vəzifəyə uyğun vəzifə tutmaqda üstünlük; pensiya təminatı və dövlət sosial sığortası; icra edilən vəzifə öhdəliklərinin xarakteri nəzərə alınmaqla xidməti nəqliyyat və ya müvafiq kompensasiya almaq; ona və onun ailə üzvlərinə qarşı törədilən zorakılıqdan, hədələrdən və təhqirlərdən dövlət qulluqçusunun və onun ailə üzvlərinin müdafiəsi sosial sığorta və məşğulluq fondlarına ödənişlərdən azad edilmə və s.-dir.

Dövlət qulluqçusuna qanunla qoyulan məhdudiyot və təminatlar mexanizminin normal işləməməsi hesabına **korrupsiya və rüşvətxorluq** halları daha da genişlənməmişdir. Bu realıq dövrü mətbuatda və hakimiyyətin rəsmi dairələrinin müzakirələrində öz əksini tapır.

Hüquqi ədəbiyyatda **korrupsiya** anlayışı dövlət funksiya-

larının yerinə yetirilməsinə səlahiyyət verilmiş şəxslərin öz statusundan və onunla bağlı imkanlardan istifadə etməklə qanunçuluqda nəzərdə tutulmamış maddi və başqa nemətlər almaq, həmçinin göstərilən şəxsləri (pulla, rüşvət, bəxşiş və s. ilə) ələ alaraq fiziki və hüquqi şəxslərə qeyri qanuni yollarla verə bilmək başa düşülür.¹

Korrupsiyanın qarşısını almaq üçün qanunvericilikdə dövlət qulluqçularının öz gəlirləri və mülkləri haqqında hər il məlumat verməsi tələb olunur.

Dövlət qulluqçularının vəzifə piramidasında tutduğu yerdən asılı olaraq onların hüquqi statusu müxtəlif hüquqi aktlarla tənzimlənir. Yüksək eşelondakı vəzifəli şəxslərin hüquq və vəzifələri «dövlət orqanları haqqında» **Əsasnamələrdə**, qalan qulluqçularınkı daxili nizam qaydalarında, «**vəzifə təlimatlarında**» (nümunəvi və fərdi) tənzimlənir.

Vəzifə təlimatı lokal sənəd kimi 30-cu illərin əvvəllərində elmdən kənar idarəetmənin təşkili təcrübəsindən yaranıb. Bu təlimat hər bir idarə, müəssisə, təşkilat tərəfindən öz qulluqçuları üçün hazırlanıb təsdiq edilir.

Vəzifə təlimatı dövlət qulluqçusunun səlahiyyət dairəsini müəyyən edir, onun fəaliyyətini istiqamətləndirir, hər bir qulluqçunun işini nizamə salır, görülməli işin həcmi və mahiyyətini təsvir edir, işdə təkrarlığın qarşısını alır, əmək və dövlət intizamının möhkəmlənməsinə, tapşırılan iş üçün məsuliyyət hissənin artırılmasına, əməyə görə həvəsləndirməyin düzgün aparılmasına imkan yaradır.

Vəzifə təlimatında qanunlar, dövlət orqanları haqqında əsasnamələr, daxili nizam qaydaları, ştat cədvəli, metodik tövsiyələr əsas götürülür. Metodik tövsiyələrdən keçmiş SSRİ Nazirlər Sovetinin Əmək və Sosial məsələlər üzrə Dövlət Komitəsinin Əmək elmi-tədqiqat İnstitutunun vəzifə təlimatı hazırlamaq üçün metodiki əsasları, keçmiş SSRİ EA-nın Dövlət və hüquq İnstitutu tərəfindən yerli Sovetlərin aparatının şöbə və idarələrinin işçiləri üçün vəzifə təlimatının tərtibi üçün hazırlanmış

¹ Вах: Овсянко Д.И. Указ.соч.....с.86.

tövsiyələri göstərmək olar.

İnzibati və yardımçı vəzifələrin Təsnifat Toplusunda vəzifə təlimatının tərtibi prosedurası (1-3 maddəsi) göstərilmişdir. AR mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanları aparatında bu orqanların ixtisaslaşdırılmış fəaliyyətini, vəzifənin adını, qulluq funksiyalarını və vəzifənin tutulması şərtlərini özündə əks etdirən inzibati və yardımçı vəzifələri tutan dövlət qulluqçularının **vəzifə təlimatları** AR Prezidenti və müvafiq icra hakimiyyət orqanlarının (nazirliklərin, dövlət komitələrinin və digərlərinin) rəhbərləri tərəfindən «Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununa və ona uyğun olaraq qəbul edilmiş dövlət qulluğu sahəsində başqa qanunvericilik aktlarına müvafiq olaraq qəbul edilir.

IV FƏSİL.

DÖVLƏT QULLUĞU İNSTİTUTU: MAHIYYƏTİ, STRUKTURU, YARANMA TARİXİ VƏ TƏKAMÜLÜ

§1. Dövlət qulluğu institutunun mahiyyəti və strukturu

İnstitut (lat.-Institutum - idarə, təşkilat) 1) **hüquqda** - hüquq institutu hər hansı həmcins, xüsusiləşmiş ictimai münasibətləri tənzimləyən hüquqi normaların məcmusu, 2) **sosiologiyada** - sosial institutu - cəmiyyət həyatının iqtisadi, siyasi, hüquqi, mənəvi normaları və həmcinin insanların həyat fəaliyyətinin, onların davranışının sosial qaydalarında təmsil olunan ictimai fəaliyyət və sosial münasibətlər kimi baxılır.¹

Hüquq nəzəriyyəsində institut anlayışına müvafiq sahənin tənzimlənməsinin bütöv zəruri məqamlarını tam əhatə edən, öz aralarında müstəqil xüsusi qrup keyfiyyətində əlaqələnen hər hansı həmcins ictimai münasibətləri tənzimləyən hüquqi normaların məcmusu kimi baxılır.²

Beləliklə, hüquq institutu hər hansı bir hüquq sahəsi daxilində ayrılmış hüquq normaları qrupu olub, burada nizamlanan həmcins ictimai münasibətlər növü ümumi əlamətlərinə görə birləşdirilir. Onu təşkil edən hüquq normalarının vəhdəti həmin hüquq sahəsinin əhatə etdiyi ictimai münasibətlərə xas olan xüsusiyyətlərlə deyil, yalnız onların bir növünə aid xüsusiyyətlərlə müəyyən edilir və bu ictimai münasibətləri müstəqil surətdə nizamlayır.³

Dövlət qulluğu institutu ilkin, ayrı-ayrı əsas hüquqi vəziyyətlərin - dövlət-qulluq münasibətlərinin xarakter və mənasına görə çoxluğunu və müxtəlifliyini müəyyən edən hüquq normalarından təşkil olunur.

Atamançuk Q.V. ictimai institutları, o cümlədən dövlət institutunu seçiyələndirən aşağıdakı əlamətləri göstərir: a) onlar konkret insanlar və ya institutlar (onlarda fəaliyyət göstərən insanlar

¹ Словарь иностранных слов. М., Русский язык, 1988, с.200.

² Вах: Алексеев С.С. Структура Советского права. М., 1975, с.120;

³ Hüquq Ensiklopedik lüğəti. B., 1991, s.505.

vasitəsilə) tərəfindən yaradılır, onlardan törənir və abstrakt xarakter kəsb edir, öz-özündə dəyərlərə malik olur;

b) onlar başqa insanlara istiqamətlənir və öz həyat fəaliyyətinin aktuallığı şəraitlərində onların tələb və maraqlarını ödəyə bilən və onlar üçün **istehlak dəyərləri** kimi çıxış edir;

c) birlikdə onlar müəyyən ictimai münasibətlər sisteminini formalaşdırır, müdafiə edir və təminat verirlər;

ç) özünün praktiki həyata keçməyində onlarda funksiya göstərmələrini təmin edən və ya ona ehtiyacı olan insanların fəaliyyətini (aktiv səylərini) tələb edir;

d) onlarda başqa insanlara təsirdə böyük potensialın olması, onların şüuruna və davranışına, fəaliyyətlərinin təşkili və tənzimlənməsinin qanunauyğunluğu;¹

Manoxin V.M. dövlət qulluğu institutuna «dövlət qulluğunun təşkili prosesində və dövlət qulluqçusunun üzərinə qoyulmuş məsələləri həll edən zaman yaranan münasibətləri tənzimləyən hüquqi normaların məcmusu kimi baxır. O, bu institutun tənzimləndiyi ictimai münasibətləri xarakterizə edərək iki qrupa bölür: **birinciyə** dövlət qulluğunun təşkili gedində yaranan münasibətlər daxildir. Bura a) dövlət qulluğunda hər bir vəzifəyə hüquqi status müəyyən edilərkən yaranan münasibətlər, b) dövlət qulluğunda vəzifələrin tutulması üsulları müəyyən edilərkən və dövlət qulluğuna girməyin müxtəlif şərtləri və qaydaları təyin edilərkən yaranan münasibətlər; c) dövlət qulluğunun hazırlığı, seçilib yerləşdirilməsi və bu və ya başqa vəzifələrə işçilərin təyin olunması ilə əlaqədar yaranan münasibətlər; **İkinciyə** dövlət qulluğunu praktiki həyata keçirmək prosesində yaranan münasibətlər aid edilir. Bura a) dövlət qulluqçusunun vəzifə tutduğu dövlət təşkilatı daxilində fəaliyyəti prosesində yaranan münasibətlər; b) dövlət qulluqçusunun vəzifə tutduğu təşkilatdan kənar fəaliyyəti prosesində yaranan münasibətlər daxildir»²;

Son illərdə inzibati hüquq və dövlət qulluğu dərsləklərində inzibati hüquq sistemi haqqında məsələyə baxılarkən dövlət qul-

luğu institutuna ayrıca və sərbəst bir institut kimi baxılır və bu institutun əhəmiyyəti qeyd edilir.¹

Müasir dövlət qulluğu hüquqi institutu «dövlət qulluğu sisteminin təşkili, dövlət qulluqçularının statusunun, təminatının və onun həyata keçmə prosedurası və dövlət qulluğunu keçmə prosesində yaranan münasibətlərin hüquqi normalar sistemi»², və ya «cəmiyyətin əsas tələblərini təmin etmək üçün insan fəaliyyətlərini istiqamətləndirən və nəzarət edən əlaqələrin təşkilatlanma sistemini ifadə edən dəyərli-normativ kompleks»³ kimi başa düşülür.

Beləliklə dövlət qulluq sistemində üç böyük sahə hüquqi tənzimlənilir: birinci - dövlət qulluğu sisteminin formalaşması (dövlət vəzifələri, onların növləri, dövlət vəzifələri və qulluqçularının reyestrinin yaradılması). İkinci - dövlət qulluqçusunun statusunun, onun həyata keçirilməsinin təminatı; üçüncü - dövlət qulluğunun keçməsi mexanizmi (burada dövlət qulluğu institutunun strukturuna daxil olan müxtəlif yarım-institutlarda işləyən çoxlu prosesual normalar ola bilər).

Dövlət qulluğu institutu dövlət-qulluq hüquq münasibətlərinin formalaşmasını, dövlət adından onun funksiyalarını həyata keçirən qulluqçuların tutduqları dövlət vəzifələrini; qulluğun prinsiplərini; dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunu; qulluğun keçməsi; dövlət qulluq münasibətlərinin ləğvini müəyyən edən hüquqi normaları özünə daxil edir.

Atamançuk Q.V. qeyd edir ki, dövlət, cəmiyyət (hakimiyyət və vətəndaş) qarşılıqlı təsirini xarakterizə edən, «dövlət – dövlət orqanları sistemi – dövlət orqanı – dövlət vəzifəsi – dövlət qulluqçusu – vətəndaş, cəmiyyət» elementlər sistemini və dövlət

¹ Вах: Мәсələләр, Административное право. (Под ред. Алекина А.П., Козлова Ю.М.) М., 1993, с.38-57; Бахрах Д.Л. Административное право. М., 1993, с.16; Государственная служба (Под ред. В.Г.Игнатова) М., Ростов Н/Д 2004, с.109-125.

² Старилов Ю.Н. Институт государственной службы: содержание и структура. Государство и право 1996, №3, с.16;

³ Вах: Государственная служба: учебник (Под ред. В.Г.Игнатова), с.110.

¹ Вах: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы., с.91.

² Вах: Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966, с.25.

qulluğu «dövlət vəzifəsi – dövlət qulluqçusu - vətəndaş» elementlərini əhatə edir və özündə iki növ hüquq münasibətlərini ehtiva edir: **Birinci**, dövlət vəzifəsini icra edən şəxslə dövlət (dövlət orqanı və onların sistemi vasitəsilə) arasında münasibətlər; **İkinci**, dövlət vəzifəsini icra edən şəxslə (dövlət qulluqçusu ilə vətəndaş (bütöv cəmiyyət) arasında münasibətlər¹.

Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu institutunun yaranmasının məntiqi başlanğıcı «Dövlət qulluğu haqqında AR qanunu»nun qəbul olunması ilə əlaqəlidir.

Bu hüquq institutunun əsas elementləri bu Qanunda, həmin Qanuna edilmiş əlavə və dəyişikliklərdə və digər normativ aktlarda öz əksini tapmışdır. Dövlət qulluğu haqqında AR qanunda aşağıdakı yarım-institutlar müəyyən edilmişdir: dövlət qulluğu vəzifələri; dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifatı; inzibati vəzifələrin təsnifatı; dövlət qulluqçusu anlayışı və onun əsas hüquqi vəziyyəti; dövlət qulluğu keçmə.

Dövlət qulluğu institutu inzibati hüququn tərkib hissəsi olduğundan onun tənzimlədiyi dövlət-qulluq münasibətləri mahiyətcə inzibati hüquq normaları ilə tənzimlənən idarəetmə münasibətlərinə aiddir. İdarəetmə münasibətləri iştirakçıların xüsusiyyətindən asılı olaraq aşağıdakı spesifik növlərə ayrılır.

a) İcra hakimiyyətinin subyektləri və vətəndaşlar arasındakı idarəetmə münasibətləri;

b) İcra hakimiyyəti və ictimai birliklərin subyektləri arasında münasibətlər;

c) İcra hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə hakimiyyətinin subyektləri arasında münasibətlər;

d) İcra hakimiyyəti və onun tabeliyində olan dövlət müəssisə, idarə və təşkilat subyektləri arasında münasibətlər;

e) İcra hakimiyyətinin müxtəlif səviyyəli subyektləri arasında münasibətlər.²

Dövlət qulluğu institutunun xüsusiyyətlərindən biri **maddi** və

¹ Вах: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы..., с.114.

² Вах: Административное право (Под ред. Козлова Ю.М., Попова Л.Л.) М.Юрист, 2000, с.22.

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 məhdudiyətləri, imtiyazları, təminatları; dövlət vəzifələrinin reyestri; sınaq müddəti; attestasiya; intizam məsuliyyəti və b. aiddir.

Prosessual normalar göstərilən maddi normaların reallaşması qaydalarını müəyyən edən məsələləri tənzimləyir. Prosesual normalara dövlət qulluğu institutuna daxil olan hər bir konkret yarım-institutda spesifik prosesual müddəalar və proseduralar daxildir. Məsələn, dövlət qulluğuna girmək qaydaları; dövlət qulluqçusunun yerdəyişməsi və qulluğun keçilməsi proseduru; xüsusi ad və dərəcələrin verilməsi, attestasiyanın keçirilməsi qaydaları; intizam məsuliyyətinin tətbiqi; işdən azad edilmə prosedurası və s. «Dövlət qulluğu öz təyinatına görə ictimai proseslərin idarə olunmasında dövlət hakimiyyəti funksiyalarının icra qaydalarını müəyyən edən prosesual normalardan ibarətdir». ¹ Öz konkret məqsədlərinə görə dövlət qulluq münasibətləri **daxili** (təşkilat daxili, sistemdaxili) icra hakimiyyəti orqanlarının daxili fəaliyyət çərçivəsində yaranan qulluq-asılılıq və **xarici** - icra hakimiyyəti orqanı sistemində daxil olmayan idarəetmə obyektlərinə bilavasitə təsiri ilə yaranan münasibətlərə bölünür.

Daxili münasibətlər dövlət qulluqçusunun vəzifəyə təyin olunduğu andan vəzifə təlimatı və ya müvafiq normativ aktlarda müəyyən olunmuş işin təşkili, vəzifələrin verilməsi, mükafatlandırma, məsuliyyət və başqa məsələləri yerinə yetirməsi zamanı yaranır. **Xarici** dövlət – qulluq münasibətləri dövlət qulluqçuların qanunvericilik əsasında öz vəzifə səlahiyyətlərini həyata keçirməklə əlaqədar onlara təbəçilik əlaqəsi olmayan vətəndaşlar, dövlət və qeyri dövlət təşkilatları arasında yaranan münasibətlərdir.

¹ Вах: Атаманчук Г.В. Указ.соч..., с.115.

Dövlət qulluğu institutu üçün yalnız **formal** münasibətlər yox, eyni zamanda **qeyri-formal** münasibətlər - aparatın məmurları arasındakı əlaqələr xarakterikdir. Formal təcəvilik prinsiplərindən fərqli olaraq, qeyri formal - uzlaşdırılmış qulluq əlaqələri idarəetmə subyektlərinin daha çox əməkdaşlığını təmin edən şəxsiyyətlər arasında münasibətdir. 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. İdarəetmənin subyektivi və obyektivi arasında subordinasiya əlaqələrinin dövlət idarəetmə fəaliyyəti üçün səciyyəvidir. Bu münasibətlər həmişə bərabər olmayan tərəflər, təcəvilik tərəfləri arasında yaranır, yəni bir tərəf başqa tərəfdən hüquqi asılılığında **hakimiyyət-təcəvilik** formasında özünü göstərir.

Üfüqi inzibati-hüquqi münasibətlər tərəflər arasında hüquqi bərabərlik çərçivəsində yaranır, yəni bir tərəfin hüquqi-hakimiyyət göstərişi başqa tərəf üçün məcburi deyil. Məsələn, icra hakimiyyəti orqanlarının işində vəzifə səviyyəsi eyni olan, müxtəlif dövlət qulluqçuları - eyni dərəcəli iştirakçılar arasında materiallar, arayışlar, hesabatlar, qərar layihəsi və s. hazırlayanlar arasında üfüqi münasibətlər yaranır. Manaxin V.M. bu münasibətləri «qulluq və ya üfüqi-inzibati-hüquqi münasibətlər» adlandırır. Əlbəttə, bu münasibətlər öz hüquqi təsvirini almır.

Vətəndaş dövlət qulluğunda vəzifəyə təyin olunarkən müvafiq hüquqi münasibətlər yaranır. Hüquqi ədəbiyyatda hüquq münasibətlərinin yaranmasında vətəndaşın vəzifəyə təyin olunması haqda «aktın» və ya «əmək müqaviləsinin» hüquqi əsas olması haqda müxtəlif baxışlar vardır. Bir qisim «bir tərəfdən dövlətlə, digər tərəfdən vəzifəli şəxsin və hakimiyyət nümayəndələrinin arasında münasibətləri təyin olunma haqqında birtərəfli inzibati aktı»¹; başqaları – əmək münasibətlərinin yaranmasında əmək müqaviləsinə əsas sayırlar.²

Bir qayda olaraq vəzifəyə təyin olunma tərəflərin razılığı ilə həyata keçirilir. Vətəndaşın vəzifəyə təyin olunması haqqında razılığı yalnız şərtidir, burada müvafiq orqanın rəhbərliyinin iradəsi əsasdır. Odur ki, dövlət qulluğunda hüquqi münasibətlər vəzifəyə təyin olunma haqda birtərəfli aktla yaranır. Fransa inzibati hüququnda dövlət qulluğuna qəbul təyin olunma haqda birtərəfli aktla həll olunur. Ştatlı işçilər üçün dövlət qulluğunda müqavilə konsepsiyasından tam imtina olunub.³

Dövlət qulluq münasibətlərinin hüquq münasibətlərində olduğu kimi məcburi elementlərdən təşkil olunmuş strukturu var. Bu struktura hüquq münasibətlərinin tərəfləri: idarəetmə **subyektivi** və **obyektivi**, onların subyektiv hüquq və vəzifələri, hüquqi faktlar daxildir.

Inzibati-hüquq elmində və dərsləklərdə ənənəvi olaraq dövlət qulluqçusuna inzibati hüququn **subyektləri** haqqında məsələnin təhlili ilə əlaqədar baxılır. Dövlət qulluqçusu dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsində idarəetmə və başqa dövlət funksiyalarının **subyektivi** keyfiyyətində çıxış edir.

Inzibati-hüquq elmində **fərdi** və **kollektiv** subyektlərə ayrılır. Dövlət qulluqçuları inzibati fərdi subyekt sayılır. Dövlət-qulluq münasibətlərində **fərdi subyekt** (idarəedən tərəf) keyfiyyətində inzibati vəzifələrə təyin etmək səlahiyyəti olan orqan və ya vəzifəli şəxs çıxış edir.

Qulluq funksiyalarını yerinə yetirərkən dövlət qulluqçuları arasında yaranan inzibati-hüquqi münasibətlər zamanı dövlət qulluqçuları ümumi maraqlardan **kollektiv subyekt** kimi çıxış edir.

Bu cür hüquq münasibətlərinin **obyektivi** dövlət qulluğuna qəbul edilən vətəndaş və ya başqa dövlət vəzifəsinə irəli çəkilən

¹ Вах. Студенкин С.С. Указ.соч....., с.81.

² Вах: Пешерстник А.Е. К вопросу о советской государственной службе. – В кн: Вопросы Советского административного права. М., Изд-во АН СССР, 1949, с.112.

³ Вах: Брзбан Г. Французское административное право. М., Прогрес, 1988, с.298.

dövlət qulluqçusu ola bilər.

Hüquq münasibətlərinin başqa iştirakçısı **obyektinə** dövlət qulluğu sahəsində hüquq və vəzifə verilmiş idarə olunan tərəf keyfiyyətində vətəndaşlar, dövlət və qeyri-dövlət orqan və təşkilatları (müəssisə, idarə və administrasiyası) daxildir.

Qeyd etmək lazımdır ki, ictimai münasibətlərin inzibati-hüquqi tənzimlənməsinin təsiri əksər hallarda onun subyektlərinin hüquqi bərabərliyini istisna edir.

Inzibati-hüquqi vasitələr spesifik olub ən əvvəl inzibati hüququn əsas subyektlərinə – dövlət qulluqçularına istiqamətləndirilir. Burada səciyyəvi hal odur ki, **birinci**, dövlət qulluqçuların özləri səciyyəvi inzibati-hüquqi vasitələr həyata keçirir; **ikinci**, onlar özləri inzibati-hüquqi rejimin metod və formalarını müəyyən edirlər¹.

Dövlət qulluğunun funksiya göstərməsi üçün ənənəvi inzibati-hüquqi metodlardan istifadə olunur. Bunlar aşağıdakılardır:

- 1) müxtəlif hüquqi normalarla nəzərdə tutulan müvafiq şəraitdə hərəkətə göstəriş verilmiş konkret fəaliyyət qaydalarının müəyyən edilməsi;
- 2) müəyyən hərəkətlərin qadağan olunması. Əgər dövlət qulluqçuları bu hallara əməl etməsə, o zaman onlara qarşı dövlət məcburi tədbirlər – intizam, inzibati, cinayət cəzası tətbiq edilir;
- 3) hüquqi normalarda nəzərdə tutulan müəyyən edilmiş vəzifə davranışı variantlarından birini seçmək üçün dövlət-qulluq münasibətlərinin subyektinə - dövlət qulluqçusuna imkan verilir;
- 4) nəzərdə tutulmuş inzibati hüquq normasının müəyyən etdiyi şəraitdə özünün hesab etdiyi kimi hərəkət etmək və ya etməmək imkanları verilir².

Dövlət qulluğu institutu spesifikası onun **funksiyalarında** ifadə olunan fəaliyyətin istiqamətlərilə müəyyən edilir. Dövlət qulluğu institutunun fəaliyyəti ikili xarakter daşıyır. **Birinci**, o

dövlətə xidmət etməli, onun orqanlarının səlahiyyətlərinin icrasını təmin etməli, parlamentin qəbul etdiyi qanunları və icra hakimiyyətinin hazırladığı siyasəti həyata keçirməlidir. **İkinci**, cəmiyyətə xidmət etməli, sosial sahədə qayda yaratmağı səmərəli təşkil etməli, insan hüquq və azadlıqlarını təmin etməli, əhalinin həyat şəraitini yüksəltməlidir.

Beləliklə, ümumi-hüquqi əlaqələrdə inzibati sistemə tabeçilik yerinə dövlət və vətəndaş aralarında tərəfdaşlıq münasibətləri gəlir. Bu isə dövlət qulluğunun **ümumi** və **xüsusi** funksiyalarını müəyyən edir. Sosial strukturun elementi kimi dövlət qulluğu institutu dövlət və cəmiyyət arasında əlaqələndirici rolunu yerinə yetirir, ümumi hüquqi münasibətlər yaradır. Dövlət qulluğu institutunun əsas funksiyası olan inzibatçılığın prinsiplərinə əsaslanaraq dövlət qulluqçuların strateji, sosial, maddi-texniki, maliyyə, kommunal, qeydiyyat və s. və həmçinin idarəetmə siklinin tam mərhələsini həyata keçirmək işlərini, yəni proqnozlaşdırma, planlaşdırma, qərarların hazırlanması, nəzarət və s. ümumi funksiyaları yerinə yetirir.

Xarici inzibati funksiyaları uğurla həyata keçirmək üçün dövlət qulluğu institutu dövlət qulluqçularını ilə əlaqədar daxili, yardımçı funksiyalar da yerinə yetirir. Bu funksiyalar vəzifəli şəxslərin fəaliyyətinin hüquqi, maliyyə, təşkilati, məlumat təminatına istiqamətlənir.

Dövlət qulluğu institutu aşağıdakı yardımçı funksiyalar həyata keçirir.

- 1) Təşkilat funksiyası. Dövlət qulluğu institutu bürokratik təşkilatının yaradılması, vəzifə strukturunun balanslaşdırılması, onun bütün bölmələrinin uyğunlaşdırılması, idarəetmə prosedurunun və texnologiyasının optimallaşdırılması, məmurların birgə fəaliyyətinin nizamlanması, səmərəli yanaşma həyata keçirir;
- 2) Tənzimləyici funksiya - Dövlət qulluğu institutu hazırlanmış davranış şablonları əsasında vəzifəli şəxslər arasında qarşılıqlı münasibətlərin tənzimlənməsini təmin edir;
- 3) Birləşmə funksiyası - Dövlət qulluğu institutu hüquqi

¹ Вах: Стариков Ю.Н. Указ лит...., с.16.

² Вах: Манохин В., Махалов. Правовое государство и проблемы управления по усмотрению Сов. Государство и право, 1990, №2, с.23-26.

normalar, qaydalar və sanksiyalar vasitəsilə insanların birliyi, qarşılıqlı asılılığı, qarşılıqlı məsuliyyəti üçün şərait yaradır;

- 4) Translyasiya funksiyası - məmurların dəyişməsi ilə əlaqədar dövlət qulluğu institutunda sosial və professional təcrübəni ötürmək mexanizmi nəzərdə tutulur;
- 5) Kommunikativ funksiya – Dövlət qulluğu institutu həm xidməti istifadə, həm də başqa institutlarla kənar münasibət üçün məlumatlar hazırlayır¹.

Dövlət qulluğu hüquqi institutu mürəkkəb olmaqla inzibati hüququn normaları ilə yanaşı başqa hüquq sahələrinin də normalarını özündə birləşdirir.

Dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik AR Konstitutsiyasından, Dövlət qulluğu haqqında AR qanunundan, AR-nın tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələrdən, AR-nın dövlət qulluğunu hüquqi cəhətdən tənzimləyən və dövlət qulluqçularının hüquqi vəziyyətlərinin xüsusiyyətlərini müəyyən edən digər qanunvericilik aktlarından ibarətdir. Beləliklə, dövlət qulluğu institutu bir tərəfdən başqa hüquq sahələrinin (Konstitutsiya, inzibati əmək və s.) normalarından, digər tərəfdən ayrı-ayrı son dərəcə xüsusiləşmiş yarım-institutlardan, məsələn, dövlət qulluğu prinsipləri, dövlət qulluğunun hüquqi statusu, vəzifəli şəxsin inzibati-hüquqi statusu, işçilərin attestasiyası, qulluq keçmə və s. təşkil olunmuşdur.

Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət qulluğu haqqında AR qanunu qəbul edilənə qədər dövlət qulluğu həyata keçirilən zaman yaranan münasibətlərin əksəriyyəti bir qayda olaraq əmək hüququ normaları ilə tənzimlənirdi.

Əmək qanunvericiliyi üçün xarakterik olan müddəaların çoxu bu gün dövlət qulluğu haqqında qanunvericilikdə öz əksini tapmışdır. Məsələn, intizam cəzası, mükafatlandırma, attestasiya və s.

Beləliklə, dövlət qulluğunun əmək qanunvericiliyi ilə tənzimlənməsi sahəsi əhəmiyyətli dərəcədə azaldılıb və bu önəmə

davam edir. Dövlət qulluğu haqqında qanunda göstərilir ki, bu qanunla (34-cü maddə) tənzimlənməyən məsələlər və yardımçı vəzifələr (əmək müqaviləsi və ya kontrakt bağlamaq yolu ilə komplektləşir) tutan dövlət qulluqçularının əmək münasibətləri (30.6 maddəsi) AR Əmək qanunvericiliyi ilə tənzimlənir.

Hüquqi ədəbiyyatda yaxın gələcəkdə dövlət qulluğu institutunun əmək hüququ normalarının təsir dairəsindən azad edilməsi məqsəduyğun sayılır¹.

Güman edilir ki, əmək qanunvericiliyi normaları tədricən özəl bölmədə qeyri dövlət təşkilatları qulluqçularının, həmçinin dövlət qulluğunda hüquqi əhəmiyyəti az olan bəzi mütəxəssis kateqoriyalarının və texniki işçilərin hüquqi münasibətlərini tənzimləyəcək.

Eyni zamanda təklif olunur ki, dövlət qulluğu münasibətlərini əhatə edən «qulluq hüququ» və dövlət qulluqçularının «davranış kodeksi» yaradılsın.

Siyasi vəzifə tutan dövlət qulluqçularının siyasi-hakimiyyət fəaliyyətində yaranan münasibətlər Azərbaycan Respublikasının Konstitutsiyası, dövlət orqanları haqqında Əsasnamələrlə və digər qanunvericiliklə tənzimlənir. Siyasi vəzifə tutan şəxslərin səlahiyyəti çox genişdir. Məsələn, Azərbaycan Respublikası Konstitutsiyasında (109-cu maddə) AR Prezidenti AR Milli Məclisin razılığı ilə Baş naziri vəzifəyə təyin edir və vəzifədən azad edir; nazirlər kabinetinin üzvlərini vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edir; mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanları yaradır; AR Nazirlər kabinetinin qərar və sərəncamlarını, mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarını ləğv edir; AR Prezidentinin icra aparatını təşkil edir və onun rəhbərini təyin edir; AR Prezidentinin səlahiyyətli nümayəndələrini vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edir və s.

AR Nəqliyyat Nazirliyi haqqında Əsasnamədə (1 iyun 2003-cü il) müəyyən olunur ki, Nəqliyyat naziri: Nazirliyin işini təşkil və ona rəhbərlik edir; Nazirliyin səlahiyyətlərinə daxil olan məsələlər üzrə qanunvericilik aktlarının layihələrini və ya onlara

¹ Государственная служба: Учебник (Под ред В.Г.Игнатова), с.122.

¹ Вах: Стариков Ю.Н....., с.21.

edilən dəyişiklikləri müəyyən edilmiş qaydada baxılmaq üçün AR Nazirlər Kabinetinə təqdim edir: müavinlərinin, nazirliyin mərkəzi aparatının struktur bölmələri rəhbərlərinin səlahiyyətlərini və məsuliyyətlərini müəyyən edir; mərkəzi aparatın və tabeliyində olan büdcədən maliyyələşən təşkilatların strukturunu və ştat cədvəlini təsdiq edir; nazirliyin mərkəzi aparatının struktur bölmələrinin və onun tərəfindən yaradılan hüquqi şəxs statuslu qurumların əsasnamələrini (nizamnamələrini) təsdiq edir; nəqliyyat-yol kompleksinə daxil olan dövlət müəssisələrinin rəhbərlərinin təyinatı barədə rəy verir; nazirliyin mərkəzi aparatı və nəqliyyat-yol kompleksi müəssisələri üçün icrası məcburi olan əmrlər, sərəncamlar və göstərişlər verir; öz səlahiyyəti daxilində normativ aktlar təsdiq edir və onların icrası vəziyyətini yoxlayır və s.

Yerli icra hakimiyyətləri haqqında Əsasnamədə icra hakimiyyəti başçısının (İHB) həll etdiyi məsələlərə: AR Prezidentinin tapşırıqlarını yerinə yetirməsi; AR Prezidenti tərəfindən təsdiq edilmiş dövlət proqramlarının, habelə yerli proqramlarının həyata keçirilməsi üçün tədbirlər görülməsi; Əsasnamədə nəzərdə tutulmuş qaydada öz aparatını təşkil etməsi; qanunvericilikdə müəyyən edilmiş qaydada şöbə, idarə və xidmətləri, müəssisə, idarə və təşkilatları yaratması və ləğv etməsi; tabeliyində olan orqan, idarə, müəssisə və təşkilatların rəhbərlərini qanunvericiliyə əsasən vəzifəyə təyin və vəzifədən azad etməsi; onların aktları qanunvericiliyə zidd olduqda ləğv etməsi və s. daxildir¹.

Ümumi sosial-hüquqi institut keyfiyyətində dövlət qulluğunun yaranması dövlət və cəmiyyət həyatının **institutlaşmasının** üsullarından biri olmaqla, öz növbəsində normal və davamlı iqtisadi inkişafın şərtləri kimi çıxış edir.

İnstitutlaşdırma ümumi hüquqi münasibətlərin nizamlanması prosesi, müvafiq normaların, statusların və rolların müəyyən edilməsi və təsbit olunması, qaydaların və sabitliyin möhkəmləndirilməsində onların cəmiyyətin tələblərini təmin edən sis-

temə gətirilməsidir¹. Dövlət qulluğunun institutlaşması prosesi bir neçə mərhələdən keçir: **Birinci** mərhələdə dövlət funksiyalarını həyata keçirməyə qadir peşəkar dövlət aparatına ictimai tələbat yaranır; **İkinci** mərhələ dövlət qulluğunun institutlaşması prosesi müvafiq norma və dəyərlərin interioritəsiyası və məmurların davranış kodeksinin qəbul edilməsini nəzərdə tutur; **Üçüncüdə** – bu qulluğu tam əhatə edən statusun – sükan strukturunun yaranmasının təşkilati rəsmiləşdirilməsi nəzərdə tutulur².

§ 2. Dövlət qulluğu institutunun yaranma tarixi və təkamülü

AR Dövlət qulluğu institutunun yaranması və inkişafını üç mərhələyə bölmək olar: Birinci mərhələ 1917-ci ilə qədərki dövr; ikinci mərhələ Sovet dövrü – 1917-1991; üçüncü mərhələ müstəqillik qazandıqdan sonrakı dövr.

Azərbaycan Respublikası birinci və ikinci mərhələlərin əhatə etdiyi dövrlərdə Rusiyanın təsiri altında olduğundan, orada dövlət qulluğu institutuna xas olan bütün əlamətlər AR-da təkrar olduğundan tədqiqat işində əsasən Rusiya Federativ Respublikasında dövlət qulluğu institutunun yaranması və inkişafı təhlil olunur.

Birinci mərhələyə Rusiya Federasiyasında dövlət qulluğunun yaranması, islahatlar və təkmilləşdirməyə və ya modernləşməyə istiqamətlənmiş tədbirlər qısa şəkildə təhlil edilir. Dövlət qulluğu anlayışı müəyyən dövrdə, müəyyən şəraitdə yaranmış və möhkəmlənmiş, insanlara öz imkanlarını göstərmişdir.

XVI əsrdə Rusiyada qamaqaşaqlıqdan çıxmağın yolunu dövlət qulluğunun yaranmasında gördülər. 1699-cu ilin Kilsə qanunları külliyyatında dövlət sisteminin hüquqi rəsmiləşdirmə nəticəsində dövlət funksiyasını yerinə yetirməklə məşğul olan insanlar təbəqəsi yaranır.³

Dövlət səviyyəsində həqiqi qulluğun təşəkkül tapması I

¹ Вах: Государственная служба. Учебник (Под ред. В.Г.Игнатова).....с.113

² Вах: Государственная служба. Учебник (Под ред. Игнатова).....с.113-115.

³ Вах: Государственная служба. Учебник (Под ред. Игнатова).....с.113.

¹ Yerli icra hakimiyyəti haqqında Əsasnamə. B., 1999, s.8-11.

Pyotrun «**Dərəcələr haqqında Tabeli**» təsdiq etdiyi 24 yanvar 1722-ci ilə təsadüf edir. Tabel hər biri 14 pillədən ibarət **mülkü, hərbi və saray** qulluğundan ibarət üç paralel iyerarxik nərdivan müəyyən edir. Bütün məmurlar qulluq etdiyi idarəni və rütbəsini göstərən mundir, qışda isə şinel geyirdilər¹.

Tabelə o dövrün kontekstindən baxılarkən məlum olur ki, bu sənəd Rusiya imperiya elan edildikdən sonra Avropa ölkələrinin – İngiltərənin, Fransanın, Hollandiyanın, Danimarkanın, Prussiyanın qanunvericilik təcrübəsi bazasında yaradılmışdır. Bəzi müəlliflər göstərir ki, Tabelə İsveçin, Danimarka, Norveçin və Prussiyanın hüquq normalarının daha böyük təsiri olmuşdur².

Tabel zamanın sınaqlarına dözməklə Rusiya tarixində mühüm rol oynamışdır. Tabel Rusiyada ilk olaraq vahid dövlət qulluğunu formalaşdırdı və dövlətin gələcək mövcudluğu, möhkəmlənməsi və inkişafı üçün əsas oldu.

Tabel müəyyən mənada qəbilə aristokratiya stereotipinin aradan götürülməsinə səy idi. Kübar mənşəyə əsaslanan silk iyerarxiyası, şəxsi xidmətdən, insanın ləyaqətindən, təhsilindən asılı olan iyerarxiya ilə əvəz edildi.

Tabel bütün Rusiya dövlətinin geniş və kompleks islahatları çərçivəsində və kontekstində düşünüldü və təsdiq edilib.

Şəhərdə özünüidarənin yaradılması (1691), Senatın təsis edilməsi (1711), Quberniya idarələrinin islahatı (1721), praktiki yeni ordu və donanmanın, elmi və təhsil idarələrinin və başqa strukturların yaranması Rusiya imperiyasının ilkin əsasını qoymuşdur.

Hüquq nəzəriyyəçiləri Rusiyada təşkilati, hüquqi, mənəvi-ideoloji, siyasi, hətta iqtisadi və sosial institutlaşmanın dövlətdə və cəmiyyətdə aktualıq kəsb etməməsini və özünəməxsus yer tutmamasını qeyd edirlər. I Pyotrdan sonrakı tarixi dövr təsdiq edir ki, hər hansı bir mühüm başlanğıc, institutda mühafizə edilmirsə öz davamlılığını saxlamır. Yəqin ki, I Pyotrun qaydalarından yalnız Tabel uzun müddət Rusiya imperiyasının bütün taleyi boyu yaşamışdır.

¹ Вах: Кукель М. Табел о рангах военной, гражданских и придворных членов Российской империи. М, 1995.

² Вах: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы.....с.19.

I Pyotrdan sonrakı dövlət başçıları «Dərəcələr haqda Tabellər» istifadə olunmasını və dövlət qulluğu məsələlərinə özünəməxsus münasibət göstərmişlər.

III Pyotrun «**Zadəganlara imtiyazlar haqqında manifestinə**» (1726) görə zadəganlar məcburi hərbi və mülkü qulluqdan azad edilirdi və onlara başqa ölkələrə azad getmək hüququ verilir.

II Yekaterinanın təsdiq etdiyi «**Zadəganlara imtiyazlar və rəqəsi**» (1785) zadəganlara müstəsna hüquqlar: yaşayış malikanəsinə sahiblik, qulluq keçməkdən, vergidən, bədən cəzasından azad edilmək və s. hüquqları verirdi. Yerlərdə hakimiyyət tam zadəganların əlinə verilir. Onlar quberniya və diyarlarda Zadəgan məclisləri yaradır, öz sıralarından quberniya və diyarlarda zadəganların nümayəndəsini və quberniya idarələrinə münisflər seçirdilər.

1725-ci ildə eyni zamanda «**şəhərlərə imtiyaz və rəqəsi**» verilir. Şəhər cəmiyyəti təşkil edən şəhər əhalisi altı silk dərəcəsinə bölünür. Ümumi Şəhər Dumasının seçilməsi (3 ildən bir), onun üzvləri arasından altı qlasını təyin edilməsi nəzərdə tutulurdu.

I Nikolayın çarlıq dövründə dövlət qulluğu faktiki olaraq hərbi və mülkü qulluğa bölünürdü. 1832-ci ildə üç kitabdan ibarət dövlət qulluğu haqqında **Nizamnamələr Külliyyatı** təsis edildi: 1) hökumətdən müəyyən edilən qulluq haqqında Nizamnamə külliyyatı; 2) Seçki üzrə Nizamnamə Külliyyatı; 3) Pensiya və birdəfəlik nəqd yardım haqqında Nizamnamə Külliyyatı. 1834-cü ildə «**Mülkü qulluq rütbələrinin aparılması qaydaları haqqında**» Əsasnamə qəbul edilmişdir. Bu sənədlə dövlət qulluğundan fərqləndirilən məmurluq öz hüquqi statusunu, qulluq keçmə qaydaları, professional xasiyyətnamə və s. hüquqlar aldı.

II Aleksandr 1861-ci ildə təhkimçilik hüququnu ləğv etdikdən sonra mülkü qulluğa dəyişiklik və əlavələr edilmişdir. 1896-cı ildə **mülkü qulluq haqqında Nizamnamələr Külliyyatı təsdiq edildi**. Bura hökumətdən müəyyən olunan qulluq haqqında Nizamnamə; pensiya və birdəfəlik nəqd yardım haqqında Nizamnamə; ayrı-ayrı yerlərdə, həmçinin qərb quberniyalarında və Polşa Çarlığında mülkü qulluğun xüsusi üstünlüyü haqqında

Əsasnamə, mülkü idarələrdə sığorta kassalarının nizamnamələri daxil idi'. Bu sənədlərdə əsas diqqət məmurların vətəndaşlara xidmət göstərməsinə yönəldilmişdir. Qulluq yeni yaranan burjuaziyanın tələblərinə uyğunlaşdırılmışdır.

Mülkü və hərbi qulluqdakı dəyişikliklərə birinci rus inqilabının böyük təsiri olmuşdur. II Nikolayın qəbul etdiyi «Dövlət qaydalarının təkmilləşməsi haqqında Manifestdə» (1905) dövlətin, dövlət hakimiyyət orqanlarının, yerli idarəetmə orqanlarının (Şəhər və zemstvo), məhkəmə sisteminin müəyyən həddə demokratikləşməsi nəzərdə tutulurdu.

I Pyotrun dövlət qulluğu modelinin XX əsrin əvvəllərinə transformasiyasında dövlət qulluğunun tədricən dövlətçilik əlamətlərini itirmiş saray qulluğuna keçilməsi ilə səciyyələnir. Sonralar isə praktiki olaraq dövlət qulluğu bazasında mülkü və hərbi qulluq yaradılmışdır.

I Pyotrdan sonrakı dövrdə dövlət qulluğu sahəsində aparılan islahatlar göstərir ki, yüksək və vacib olmasına baxmayaraq hər bir başlanğıc institutda mühafizə olunmasını tələb edir, əks halda uzunmüddətli olmur.

Beləliklə Çar Rusiyasında vəzifə və rütbələrin vahid sistemi olan dərəcələr haqqında Tabel əsasında yaradılmış dövlət qanunvericilik bazası var idi. Tabel Rusiyada mərkəzləşdirilmiş dövlətin məhkəmlənməsinə kömək etmiş, insanın cəmiyyətdə yerini və dövlət qarşısında məsuliyyətini dəqiq müəyyən etmişdir. Sovet hakimiyyətinin ilk aktlarından biri «Silk və mülkü dərəcələrin ləğvi haqqında» Rusiya Federasiyasının MİK-in 1917-ci ildə operativ qəbul etdiyi dekretin mövcudluğuna son qoymuşdur.

İkinci mərhələdə vəzifə və rütbələr 1991-ci ilə qədər qüvvədə olan partiya dövlət nomenklaturası ilə əvəz edildi. Dövlət qulluqçusu anlayışının yerini dövlət aparatının kadri anlayışı tutdu. SSRİ-də kadr siyasəti ilə Kommunist Partiyası məşğul olmağa başladı (bu haqda dövlət kadr siyasəti fəslində hərtərəfli təhlil verilib). Ümumiyyətlə, SSRİ-də dövlət qulluğu qanunve-

¹ Вах: Атаманчук Г.В. Сущность Государственной службы, с.25-26.

ricilikdə təsbit edilməmiş, rəsmi dövlət sənədlərində bu sahənin hüquqi tənzimlənməsi haqda çox az yazılmışdır.

Dövlət qulluqçularının - dövlət aparatının kadrlarının seçilib yerləşdirilməsi və tərbiyə edilməsi məsələləri SSRİ Konstitusiyasında, Nazirlər soveti haqqında, XDS haqqında qanunlarda, hökumətin və ayrı-ayrı nazirliklərin qərarlarında, dövlət idarəetmə orqanları haqqında Əsasnamələrdə və başqa normativ aktlarda müəyyən edilirdi. Bu hüquqi aktlarda dövlət aparatının kadrlarla komplektləşməsi və digər məsələləri həll etmək səlahiyyətləri olan konkret orqan və vəzifəli şəxslər müəyyən olşirdi.

Sovet hakimiyyəti dövründə dövlət qulluğunun müəyyən səbəblərini tənzimləyən normativ aktlar qəbul edilmişdir. Onlardan: Rusiya Federasiyası MİK-nin 21 dekabr 1922-ci il dekreti ilə qəbul etdiyi «Dövlət idarələri və müəssisələrində qulluq haqqında müvəqqəti qaydalar»¹, «Bəzi idarəetmə sahələrində sinif rütbələrinin, dərəcələrinin və xüsusi adların tətbiqi haqqında» fərmanları, RSFSR ÜMİK və XKŞ-nin 20 mart 1932-ci ildə təsdiq etdiyi «Təbəçilik qaydasında intizam məsuliyyəti haqqında» Əsasnaməni;² SSRİ dövlət əmək komitəsinin 9 sentyabr 1967-ci ildə təsdiq etdiyi «Vəzifələrin vahid nomenklaturasını»³ və başqa aktları göstərmək olar. Bu dövrdə kadrlarla işin əsaslarına partiyalılıq, Sov.İKP-yə sadıqlıq və vəzifə nomenklatura prinsipləri qoyulmuşdur.

1980-ci illərin əvvəlində cəmiyyətin və onun əsas strukturlarının həyat fəaliyyətinin bütün tərəflərinin demokratikləşməsinə ifadə edən «yenidənqurma» ideologiyası meydana gəldi. «Yenidənqurma» adı altında 1987-ci ildə başlanmış partiya-sovet idarəetmə mexanizminin demontajı 1991-ci ildə yekunlaşdı. Belə ki, 1989-cu ildə Sovetlərə seçkilərdən sonra Xalq nümayəndələri Konstitusiyasının 6-cı maddəsini ləğv etdilər, partnomenklaturasının aradan qaldırılmasına nail oldular.

¹ СУ РСФСР 1923, №1, с.8.

² СУ РСФСР, 1932, №32, с.122.

³ Вах: Единая номенклатура должностей служащих, М, 1967.

Partiyanın hakimiyyətdən uzaqlaşdırılması hakimiyyətin bütün strukturlarının dağılmasına gətirərək SSRİ-nin mövcudluğunu sual altına qoyurdu. Bu halda ölkəni xilas etmək üçün 1990-cı ildə Prezident institutu tətbiq edildi. Keçmiş Sovet respublikalarının hamısında bu institut tətbiq edildi; Respublika Kommunist Partiyalarının əksər birinci katibləri prezident vəzifəsinə tutdular.

Beləliklə, Sovet dövründə Rusiyada təşkilati, hüquqi, mənəvi, ideoloji, siyasi, hətta iqtisadi və sosial institutlaşma dövlətdə və cəmiyyətdə aktual və lazımi yer tutmamışdı. Bununla yanaşı bu dövrdə formal olan dövlət qulluğunda müəyyən xüsusiyyətlər də özünü göstərirdi:

- dövlət qulluqçusunun hüquq vəziyyəti əsasən əmək qanunvericiliyi ilə müəyyən olunurdu; dövlət qulluğu institutu ümumi hüquqi mahiyyətdə tanınmırdı; SSRİ dağılana qədər dövlət qulluğu haqqında normativ aktlardan faktiki olaraq yalnız RSFSR MİK-in dekreti ilə 21 dekabr 1922-ci ildə təsdiq etdiyi «Dövlət idarələrində və müəssisələrində qulluq haqqında müvəqqəti qaydalar» qüvvədə olmuşdur; Dövlət qulluğu çox halda partiya qulluğuna tabeçilik xarakteri daşımış, çox vaxt sonuncuya qovuşmuşdur¹.

Üçüncü mərhələdə - SSRİ ləğv olunduqdan sonra yalnız Kommunist partiyası dağıldı, Sovet aparatı isə müəyyən müddət fəaliyyətini davam etdirdi.

Sovetlər Kommunist partiyasının hüquqi varisi olduğundan AR-da dövlət aparatında kadrlarla iş sahəsində nə yığılmışdısa irsən ona keçmişdir.

İlk vaxtlarda qüvvədə olan SSRİ qanunvericiliyindən istifadə olunurdu. Praktiki olaraq dövlət qulluğu məsələləri üzrə yeni hüquqi norma yaradıcılığı tədricən formalaşdı. Bu, respublikada baş verən dəyişikliklərlə əlaqədar idi. Azərbaycan Respublikasında mülkiyyət münasibətləri və ictimai sistemin köklü şəkildə dəyişməsi yeni siyasi, iqtisadi, hüquqi və s. islahatların həyata keçirilməsini tələb edirdi.

Əvvəlki illərdə Azərbaycan Respublikasında bir-biri ilə

ziddiyyətli iki idarəetmə forması mövcud idi. Biri, yeni prezident hakimiyyəti; digəri köhnə Sovetlərin ciddi iyerarxik sistemi idi. RF-də Sovetlərin ləğvi MDB ölkələrində, o cümlədən Azərbaycan Respublikasında bu sistemin bütün səviyyələrdə ləğvi ilə nəticələnmişdir.

Yeni dövlətçiliyin qanunçuluqda rəsmiləşdirilməsi qüvvədə olan Konstitusiyaya, qanunlara əlavə və dəyişikliklər etməklə, yeni mülkiyyət münasibətlərini, sahibkarlıq fəaliyyətini, özəlləşdirməni və s. tənzimləyən qanunvericilik aktları qəbul etməklə həyata keçirilirdi.

1995-ci ildə Azərbaycan Respublikasının yeni Konstitusiyasının qəbulu AR dövlətçiliyinin hüquqi əsasını qoydu və respublikada demokratik yeniləşmənin mühüm mərhələsini rəsmiləşdirdi. Konstitusiyada ilk dəfə olaraq «dövlət qulluğu» anlayışı işlədildi (55-ci maddə).

25 dekabr 2000-ci ildə «Dövlət qulluğu haqqında» qanun qəbul edilmiş, dövlət qulluğuna ləqəllik və legitimlik verilmiş, onun təşkilinin hüquqi əsasları, dövlət qulluqçusunun hüquqi vəziyyəti müəyyən olunmuşdur. Qanunda yeni fundamental anlayışlar: dövlət vəzifəsi, dövlət qulluğu, dövlət qulluqçusu, təsnifat dərəcələri öz əksini tapmış, dövlət qulluqçusunun maddi və sosial təminatında çoxlu məsələlər yeni şəkildə həll olunmağa başlamışdır. İlk dəfə olaraq dövlət qulluğuna müsabiqə və sınaq yolu ilə qəbul tətbiq edilmişdir.

İkinci dünya müharibəsindən sonra dağıdılmış Avropa dövlətləri öz problemlərini həll etmək məcburiyyətində idi. Bu problemlər 1991-ci ildən sonra Azərbaycan Respublikası üçün də xarakterik olduğundan onları göstərmək məqsədə müvafiqdir. Bunlar müxtəlif xarakterli aşağıdakı problemlərdir:

- tarixi – öz ərazisində dövlətçiliyin inkişafında varisliyi bərpa və təmin etmək, milli dövləti möhkəmləndirmək və dövlətlərarası inteqrasiyaya keçmək;

- siyasi – dövlətin və cəmiyyətin qarşılıqlı təsirini yaratmaq, çox müxtəlif və dəyişkən vətəndaş cəmiyyəti, siyasi həyatın yüksək dinamikası, hakim partiyanın vaxtaşın dəyişməsi şəraitlərində dövlətə möhkəm-

¹ Государственная служба: учебник (под ред. Игнатова), с.76

lik vermək;

- hüquqi – hüquqi dövlətin formalaşdırılmasına başlamaq, insanların və vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının dövlət təminatını inkişaf etdirmək, qanunçuluğu möhkəmlətmək;

- sosial – müxtəlif siniflərin, sosial təbəqələrin və silklərin ən yaxşı nümayəndələrin dövlət aparatına cəlb etmək; yüksək peşəkar idarəetmə elitası hazırlamaq;

- iqtisadi – dövlət hakimiyyəti və özəl mülkiyyətin qarşılıqlı əlaqələrini (imkan dairəsində) yaxşılaşdırmaq, biznesin, sahibkarlığın, bazarın dövlət aparatında iqtisadi xərclərin sabitləşməsinin dövlət hüquqi şəraitini və amilini yaxşılaşdırmaq;

- informasiya – idarəetmə məlumatları ilə işi təkmilləşdirmək, dövlət idarəetməsinə informasiya sistemini tətbiq etmək və məlumat vasitəsi ilə ictimai prosesləri optimallaşdırmaq;

- praksioloji – dövlət qərarlarının hazırlanması, qəbulu və reallaşması, təşkilati tədbirlərin həyata keçirilməsinin müasir forma, metodları və elmi prosedura və texniki (texnoloji) vasitələrin dövlət aparatında istifadə edilməsinə səbəb olmalıdır. Hər bir ölkədə bu cür problemlərin həlli çoxlu spesifik şərait və amillərin nəzərə alınması əsasında həll edilir.¹

Bütün dünya təcrübəsi göstərir ki, müharibədən sonra Avstriya, İtaliya, Almaniya, Fransa, Finlandiya birinci və operativ olaraq dövlət qulluğu sahəsində islahatlar aparmışdır. Məsələn, 1947-ci ildə Almaniya Federativ Respublikasında, 1946-cı ildə Avropanın qalan ölkələrində dövlət qulluğu haqqında çərçivə qanunları qəbul edilmişdir. İki-üç il müddətində isə bu ölkələrdə qulluq keçmə qaydaları, dövlət qulluqçusunun gəlirləri və təqaüdü haqqında və b. qanunlarla konkretləşdirilmişdir². Yalnız dövlət

qulluğu islahatı aparandan sonra bu ölkələrdə iqtisadi islahatlara başlanmışdır.

MDB dövlətlərində dövlət qulluğu üzrə islahatlar 1993-1995-ci illərdə, Azərbaycanda isə 2000-ci ildə aparılmışdır.

§ 3. ABŞ dövlət qulluğunun yaranma tarixindən

Dövlət qulluğu İnstitutunun yaranmasında ABŞ təcrübəsi maraqlı kəsb edir. ABŞ-da dövlət qulluğu institutunun yaranmasını üç mərhələyə bölmək olar.

Birinci mərhələ ABŞ-ın yaranmasından XIX əsrin ortalarına qədərki dövrü əhatə edir. Bu mərhələdə dövlət qulluğunun qanunvericilik əsasları olmamış, dövlət-qulluq münasibətləri siyasi adətlərlə - patronaj və «qənimət sistemi» ilə tənzimlənmişdir.

İkinci mərhələdə Dövlət qulluğu institutu yaranır, dövlət-qulluq münasibətləri Pendelton qanunu - «ləyaqət sistemi» ilə tənzimlənir.

Üçüncü dövr - Ali rəhbər qulluğunun yarandığı dövrdən (1979) sonra.

Birinci mərhələdə hüquqi nöqtəyi nəzərdən ABŞ-da dövlət qulluğu institutu mövcud olmamışdır. XIX əsrin ortalarındakı ABŞ-da federal idarələrdə qulluq, dövlət orqanlarının kadrlarla komplektləşməsi, qulluq keçmə və s. qaydaları müəyyən edən bir qanun belə yox idi. Hər bir nazirlik özünün qəbul etdiyi normativ aktları rəhbər tuturdu.

ABŞ Konstitusiyasında dövlət qulluğunun yerlərdə qurulması, ştatlarda və yerli orqanların idarəetmə aparatında məmurların qulluq fəaliyyəti məsələlərinə toxunulmadığından bu funksiyalar ştatların və yerli özünü idarəetmə orqanlarının ixtiyarına verilmişdir.

Federal idarələrin şəxsi heyətinin qulluq fəaliyyətinin təşkilinə ABŞ-ın birinci prezidenti Gg-Vaşinqtonun «hüquq yaradıcılığı» fəaliyyəti xüsusi təsir etmiş, ştatlarda və yerli hakimiyyət orqanlarında dövlət qulluğunun yaranmasında böyük rol oynamışdır. O, administrasiyanı özülündən qurmaq imkanından

¹ Вах: Атаманчук Г.В. Указ. лит. с.96-97.

² Вах: Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебник. М, Юрист, 2002, с.24.

istifadə edərək, Amerikada Respublika quruluşunun yarandığı ilk dövrlərdə uzun müddət ərzində köklü dəyişikliyə məruz qalmış, hazırda da təsirini itirməmişdir

Dövlət aparatının fəaliyyətinin metodları, dövlət vəzifələrinə məmurların təyin olunması, həmçinin bürokratiyanın cəmiyyətdə yerinə və mahiyyətinə görə İngiltərə örnək götürülmüşdü. Koloniya dövründə mövcud olmuş dövlət idarəetmə sisteminin təşkilat forması və fəaliyyətinin sinfi yönümlülüyü dəyişilməz qalmışdır.

ABŞ prezidenti dövlət vəzifələrinə namizədlərdən partiya mənsubiyyəti, müvafiq şəxsi və iş keyfiyyətlərinin olmasını tələb edirdi. «Dövlət aparatının yuxarı eşelonuna: ali və yaxşı maaşlı vəzifələrə prezidentə sadıq və yaxın ətrafından təyin edilməsi adətləri yaranırdı»¹. Bu üsulla dövlət vəzifələrinin komplektləşməsi praktikası «patronaj sistemi» adlandırılırdı.

XIX əsrin 20-30-cu illərində dövlət vəzifələrinə namizədlərin siyasi xidmətlərinə görə təyin olunması praktikası tətbiq edilməyə başlanmışdır.

Beləliklə, dövlət qulluğunun formalaşması iki üsulla aparılırdı: dövlət aparatının yuxarı eşelonuna, ali vəzifələrə – **patronaj yolu ilə**; qalan vəzifələrdə isə «siyasi xidmətlər» əsas götürülürdü. Bu isə məmurları hakim partiyanın fəal tərəfdarlarına çevirir, vəzifə almaq üçün seçki kampaniyasında istədiyi namizədin qələbə çalması üçün əlindən gələni etməsinə sövq edirdi. Amerika siyasi leksikonunda bu, «qənimət sistemi» adı almışdır. Bu sistem üç prinsipə əsaslanırdı:

- 1) dövlət vəzifələrinin hamısı yalnız siyasi xidmətlərə görə təyin olunur;
- 2) Məmurların vaxtaşırı dəyişdirilməsi və qulluqda qalması tərəfdar olduğu partiyanın hakimiyyətdə qalma müddətindən asılı olurdu;
- 3) Dövlət aparatının formalaşmasında konqresin rolu güclənirdi.

Bu sistem dövlət idarələrinə kiçik və orta burjuaziyanın daxil

olmasının yolunu açdı. Bu sistem hakim partiyanın dayağı olmaqla onun iradəsini həyata keçirmək üçün səmərəli vasitə rolunu oynayırdı. Dövlət idarələrində məmurların vaxtaşırı dəyişməsi və başqa səbəblər bu sistemin dövlət hakimiyyət orqanlarının xidmət aparatının işinin yüksək səmərəliliyini təmin etmirdi.

İmperializm dövründə dövlət aparatının funksiyalarının genişlənməsi korrupsiya haqqında qanun qəbul edilməklə inhisarçı qurumlara öz funksiyalarının yerinə yetirilməsi üçün tam azadlıq verilməsini, səmərə verməyən «qənimət sisteminin» yerinə «**dövlət qulluğu institutunun**» yaradılmasını və s. islahatlar tələb edirdi.

İkinci mərhələ. Vətəndaş müharibəsindən dərhal sonra mülkü qulluğun islahatları uğrunda hərəkat yarandı.

Əvvəlcə islahatçılar dövlət qulluğunda «mənəvi təmizliyi» - rüşvətخورluqla mübarizə, məmurların məsuliyyət hissəsinin artırılması və s. tələb edirdilər. Tezliklə yeni mərhələdə Böyük Britaniyada dövlət qulluğunda əldə edilmiş «qənaətcilik» və «səmərəlilik» təbliğatına başlandı. Qısa müddətdə islahatçılar mülkü qulluqda islahatların vacibliyini hər iki partiya liderinin öz seçki platformasına daxil etməyə inandırdılar.

1883-cü ildə müəllifin adı ilə «Pendelton Qanunu» adlanan «Mülkü qulluq haqqında Qanun» qəbul olundu. Bu qanun dövlət qulluğunun yalnız «siyasi adətlərlə» təşkilinə son qoyan hüquqi əsas oldu.

Bu gün də qüvvədə olan bu qanun icra hakimiyyətinin federal orqanlarında «şəxsi heyətin komplektləşməsinin və federal bürokratiyanın qulluq fəaliyyətinin təşkilinin yeni prinsiplərini» formalaşdırdı. Bunlar:

- dövlət vəzifələri tutmaq üçün namizədlərin açıq müsabiqəsinin keçirilməsi;
- siyasi səbəblərə görə məmurların azad olunmasına qadağa qoyulması;
- dövlət qulluqçularının siyasi bitərəfliyidir.

Pendelton qanunu ilə dövlət aparatının komplektləşdirilməsi «ləyaqət sistemi» adı almışdır. Bu sistem bütün səviyyələrdə

¹ Вах: Новиков А.В. Указ.лнт.....с.37.

dövlət postlarını əvvəllər qulluqda olmayan insanların tutması adətini formalaşdırdı.

Bu qanunun çox hissəsi Böyük Britaniyada mülkü qulluğun yaradılmasının təşkilat prinsiplərinin oxşarı olmaqla, Amerika şəraitinə uyğunlaşdırılmışdır.

ABŞ-da dövlət-inhisarçı kapitalizm mərhələsində iqtisadiyyatın tənzimlənməsi üçün dövlət idarələrinin sayının kəskin artması, bu sahənin «ümumi hüquqla» tənzimlənməsinin mümkün olmadığını aşkarladı. «İnzibati hüququn» yaradılması gündəliyə gəldi. O dövrdə inzibati hüquq, dövlət idarəetməsinin prinsiplərinin hazırlanmasında ilkin əsaslar rolunu oynamışdır. Əgər Pendelton qanunu dövlət idarələrində vəzifələrin komplektləşmə yolları və bürokratik aparatın qulluq keçmə qaydalarını müəyyən edən hüquqi baza rolunu oynadısa, yeni dövlət idarəetmə orqanlarını yaradan və bu tənzimlənmə sahəsində vəzifəli şəxslərin hakimiyyət səlahiyyətlərinin həddlərini təyin etmək yolu ilə onların fəaliyyətinin ümumi prinsiplərini müəyyənləşdirən normativ aktlar bürokratiyanın fəaliyyətinin hüquqi mənbəyi rolunu oynayır.

Beləliklə, XX əsrin əvvəllərində dövlət qulluğu institutu iki növ münasibətləri: peşəkar dövlət qulluğunun təşkili gedişində yaranan və dövlət hakimiyyət orqanlarının öz səlahiyyətlərini həyata keçirmə prosesində yaranan münasibətləri tənzimləyən hüquqi normalardan ibarət «yekunlaşmış» hüquqi təsvirini tapır.¹

Onu da qeyd etmək lazımdır ki, ABŞ dövlət idarəetməsinin nəzəri əsaslarını 1887-ci ildə sonralar ABŞ prezidenti olmuş hüquq professoru V.Vilsonun «**siyasətin idarəetmədən ayrılması**» haqqında doktrinası təşkil etmişdir. Bu doktrinaya görə siyasi rəhbərlərin dəyişməsi idarəetmə aparatının fəaliyyətinə təsir etməməlidir.

1920-ci ildən sonra «**elmi idarəetmə**» və ya «**menecment**» adlanan özəl biznes prinsiplərinin tətbiqinə qədər siyasətin idarəetmədən ayrılması praktiki olaraq bu sahənin bütün mütəxəssislərinin başlıca prinsipləri olmuşdur.

Kapitalist müəssisələrində əməyin təşkilinin yaxşılaşdırılması və kapitalist səmərəli idarəetməyə təminat verilməsi məsələlərini kompleks həll etməyə ilkin say göstərən «**elmi idarəetmə**» məktəbinin əsasını qoyan F.Teylor və A.Fayol olmuşlar¹.

«**Elmi idarəetmə**» məktəbinin özəl biznesdə möhkəmləndirilməsi dövlət idarələrində əməyin elmi təşkilinin tətbiqinə kömək etmişdir. Nazirlik və baş idarələrin rəhbərliyinə gətirilmiş iri özəl firmanın keçmiş başçıları adət olunmuş metodları dövlət idarələrinə keçirirlər. F.Teylorun, A.Fayolun və b. hazırladığı prinsipləri əsas götürərək Amerika dövlətşünasları imkan daxilində onların dövlət idarələrində tətbiq edilməsinə say göstərirdilər. «**Menecment**» sahəsində nailiyyətlərin dövlət orqanlarına tətbiqində hüquqi və təşkilati mexanizmin olmaması onlardan «**avtomatik**» istifadə olunmasında problemlər yaratmışdır.

1939-cu ildə dövlət qulluqçularının «**siyasi davranışını**» müəyyən edən «**siyasi fəaliyyət haqqında**» qanun (Xetçə qanunu) qəbul edilmişdir. Bu qanuna iki kateqoriya normalar daxildir: a) «**siyasi kampaniyalarda**» dövlət qulluqçusunun iştirakına qadağa qoyan normalar və b) Konstitusiyaya uyğun yaradılmış ABŞ hökumətini devirmək istəyən təşkilatın üzvü olmağa qadağa qoyan normalar².

Bu qanunun qəbulundan sonra on il müddətində Xetçə qanunu dəfələrlə tənqiddə məruz qalmış və qulluqçunun mülkü hüquqlarının məhdudlaşmasına qarşı iki dəfə Ali məhkəmədə baxılmışdır³.

Amerika Dövlət aparatı son 20 ildə demokratikləşməyə doğru dəyişilib. 1958-ci ildə Konqresin qətnaməsi formasında ABŞ tarixində ilk dəfə olaraq «**qulluqçunun etika Kodeksi**» təsdiq edilmişdir.

Hələ C.Karter dövründə başlanmış bürokratiyaya «**bəssaslıq**»,

¹ Вах: Ф.Тейлор. Научная организация труда .М., 1925; А.Файол, Общее промышленное управление, М.-Л., 1924.

² Вах: Государственная служба основных капиталистических стран. М., Наука, 1977, с.39.

³ Вах: Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели Государственной службы., М, «Дело», 2002, с.81.

¹ Вах: Новиков А.В. Указлнт.....с.36-37.

«şəffaflyq» yaratmaq proqramı dövlət aparatı ilə cəmiyyət arasında münasibətlərin dəyişilməsi prosesini stimullaşdırırdı. Vətəndaş passiv vergi ödəyicisindən, təcridən fəal kliyentə – dövlət xidmətinin iştirakçısına çevrildi.

Reyqanın ideyasına görə dövlət sektoru özəl sektora oxşar işləməli, dövlət qulluğu ilə vətəndaş münasibətləri bazar münasibətlərinə uyğunlaşdırılmalı idi. Bu «şəffaflyq» ideyasının, yeni insanların nəzarət altında dövlət qulluğunun həyata keçirilməsi cəmiyyətin xeyrinə oldu. Vətəndaşlara dövlət sənədləri ilə tanış olmaq, idarəetmə orqanlarının iclaslarında iştirak etmək hüququ verildi. Beləliklə, bürokratik sui-istifadə mənbələrindən biri olan «kabinet sirri» sarsıldı.

III mərhələ: 1979-cu ildən ABŞ-da «Aparıcı rəhbər qulluğu» (ARQ) adlanan yeni institut fəaliyyətə başladı. Başqa məsələlərlə yanaşı ARQ həm karyer və həm də siyasi təyinatlar üçün ehtiyat kadr hazırlamalı, inzibati heyətin keyfiyyətini yaxşılaşdırmalı, karyer qulluqçuları və siyasi təyinatlılar arasında gərginliyi azaltmalı və kadr heyətinin başqa funksiyalarının koordinasiyasını həyata keçirməli idi.¹

C.Karter dövründə qəbul edilmiş «Meri sistem»in prinsipləri dövlət qulluğunda islahatları təsdiq etməklə yanaşı onun aydın təsvirini verdi.

«Meri sistem» dövlət qulluqçularının seçilib yerləşdirilməsində peşəkarlıq və iş keyfiyyəti əsasında qurulan sistemdir.

Beləliklə ABŞ dövlət qulluğunda daim dəyişikliklər prosesi gedir. Buna baxmayaraq Amerika federal dövlət qulluğunda islahatlar yekunlaşmayıb və ona son qiymət vermək hələlik mümkün deyil.²

¹ Bu bərdə daha geniş bax: Оболюнский А. В. Указ. соч. с.85-92.

² Вах: Государственная служба. Учебник (Под ред. Игнатова В.)...с.441.

V FƏSİL. DÖVLƏT QULLUĞU KEÇMƏNİN HÜQUQİ MEXANİZMİ

§ 1. Dövlət qulluğu keçmə: anlayışı, mahiyyəti

Dövlət qulluğu keçmə dövlət qulluğu institutunun mühüm elementi olmaqla inzibati vəzifələrin komplektləşdirilməsi üzrə fəaliyyəti, dövlət qulluqçusunun qulluq-hüquqi vəziyyətinin dəyişilməsi başa düşülür. Ümumiyyətlə dövlət qulluqçularının peşəkar fəaliyyəti iki sistem üzrə həyata keçirir. Onlardan biri «karyer sistemi», digəri ABŞ-da və bəzi ölkələrdə tətbiq olunan «qulluq yeri» adlanan sistemdir.

Dövlət qulluqçusunun karyer sistemində fəaliyyəti – iyerarxik qulluq nərdivanı üzrə müəyyən qaydalara uyğun onun təcridən irəliləməsi ilə müşayiət olunur. İnkişaf etmiş kapitalist ölkələrindən Fransa, AFR, Yaponiyada dövlət qulluğu karyer sistemi üzrə həyata keçirilir. Fransa qanunvericiliyində «qulluq karyeri keçmə» anlayışı istifadə olunur.¹

Karyer sistemini səciyyələndirən əsas əlamətlər aşağıdakılardır: **birinci**, boş yerləri tutmaq, vətəndaşların müəyyən yaşı və təhsili nəzərə alınmaqla aşağı vəzifələrdən başlanır, orta və yüksək səviyyəli vəzifələr qulluqçuların yalnız yüksəlməsi ilə tutulur;

İkinci – karyer sistemi ömürlükdür: dövlət qulluqçusu özünün tam peşəkar fəaliyyətini dövlət qulluğu sistemində keçirir və ona fasiləsiz qulluq karyeri təminat verilir;

Üçüncü – bu sistem üçün qulluq nərdivanında güclü iyerarxiya (dəqiq müəyyən edilmiş dərəcələr, rütbələr, adlar, siniflər) xarakterikdir.

Qulluq yeri sistemi – ən yaxşı ABŞ-da tətbiq olunur. Onun mahiyyəti ondadır ki, bu, açıq sistemdir: vəzifə tutmaq üçün müvafiq vəzifə üzrə imtahan verən hər bir şəxs buraxılır. «Ləyaqət sisteminə» əsaslanır, ömürlük qulluqda qalmaq nəzərdə tutul-

¹ Брбан Г. Французское административное право, М. Прогресс, 1988, с.30.

mur, irəliləyiş üçün təminat verilmir.¹

Dövlət qulluğunu keçmə prosesi qanunvericiliklə tənzimlənir. «Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikası qanununda (V fəsil) dövlət qulluğuna girmək hüququ, dövlət qulluğuna qəbul, inzibati vəzifələrin tutulması, dövlət qulluğunun şərtləri, dövlət qulluqçusunun attestasiyası, dövlət qulluqçusunun irəli çəkilmək hüququ və dövlət qulluğuna xitam verilməsi dövlət qulluğu keçmə prosesinə daxil edilmişdir.

Hüquqi ədəbiyyatda dövlət qulluğu keçmək ictimai, təşkilati, hüquqi, şəxsiyyəti, texnoloji aspektlərdə baxılır;²

İctimai aspekt – vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi üzrə dövlət funksiyalarının və Konstitusiyada göstərilən maddələrin dövlət qulluqçuları tərəfindən həyata keçirilməsində dövlət qulluğu keçməyin sosial mənasında və təyinatında özünü göstərir;

Təşkilati aspekt – dövlət qulluğunu keçməyin təşkilati əsasını əks etdirir;

Hüquqi aspekt – dövlət qulluğunun keçilməsinin hüquqi təminatını əks etdirir;

Şəxsiyyət aspekti – dövlət qulluqçusunun öz funksiyalarını həyata keçirmək imkanları və adekvat qiymət almaqda ifadə edilir;

Texnoloji aspekt – dövlət qulluğunun keçilməsini təmin edən prosedura və əməliyyatların yığınının əks etdirir.

Dövlət qulluğu keçmə bir neçə mərhələdə aparılır:

Adaptasiya mərhələsi – qulluqçuların təzə qəbul olduğu qulluğa uyğunlaşma xarakter və xüsusiyyətlərində və ya yeni vəzifənin mənimsəməsində ifadə olunur. Bu mərhələdə onlara dövlət orqanlarının rəhbərləri, kadr xidməti, təcrübəli qulluqçular hərtərəfli kömək göstərməlidir.

Dövlət vəzifəsinin yüksək peşəkarlıqla icrası mərhələsi.

Bu mərhələ üçün qulluqçuların öz vəzifəsinin xüsusiyyətlərini, onun funksiyasını, icra texnologiyasını, öz qulluq borclarını yerinə yetirilməsində peşəkarlıq səviyyəsi xarakterikdir;

Innovasiya mərhələsi – idarəetmə obyektlərində köklü keyfiyyət dəyişikliklərinə imkan yaradan, faydalı iş əmsalını əhəmiyyətli dərəcədə artıran intellektual inkişafın yüksək səviyyəsinə malik, qulluq məsələlərinin həllinə qeyri standart baxışlara, idarəetmə fəaliyyətində qərarların qəbulu və reallaşması prosesində müxtəlif cür yeniliklər tətbiq etməyə malik olan qulluqçulara xasdır; **Dövlət qulluğu keçməyin yekun mərhələsidir.**¹

Beləliklə, dövlət qulluğu keçmə prosesi qanunvericiliklə tənzimlənməklə dövlət qulluqçusuna qulluq fəaliyyətində özünün hüquq və vəzifələrin tam yerinə yetirməsi və irəliləməsi üçün təminat verilir.

§ 2. Dövlət vəzifələrinin komplektləşməsi

Dövlət vəzifələrinin komplektləşməsi mürəkkəb proses olub namizədlərin vəzifə tələblərinə cavab verməli olduğu meyarların müəyyən edilməsi və bu meyarlar üzrə qanunvericiliyə uyğun onların seçilib yerləşdirilməsidir.

Dövlət orqanlarının funksiya və səlahiyyətlərinin dəqiq tənzimlənməsi, hər vəzifə və aparatda iş yerinə görə fəaliyyətin düzgün təyin edilməsi dövlət funksiyalarının həyata keçirilməsi üçün ilkin şərtədir. İşin müvəffəqiyyəti dövlət mexanizmini hərəkətə gətirən dövlət qulluqçularından, onların səmərəli fəaliyyətindən asılıdır. Bu isə öz növbəsində dövlət qulluqçularının düzgün seçilib, yerləşdirilməsini tələb edir.

Sovet dövründə hüquqi ədəbiyyatlarda və bütün rəsmi partiya sənədlərində, normativ aktlarda «kadrların seçilib yerləşdirilməsi» anlayışları geniş istifadə olunmaqla bir qayda olaraq bir yerdə işlədilmişdir.

¹ Nax: Лытов Б.В. Государственная служба.....с.12-13.

¹ Попова И.В. Продвижение на службе по федеральному закону «Об основах государственной службы РФ». Государство и право. 1998, №2, с.9.

² Лытов Б.В. Государственная служба: проблемы прохождения. Власть, 2002, №7, с.6.

Qanunvericilikdə bu anlayışlar keçmiş kommunist partiyasına məxsus olduğu nəzərə alınaraq onlardan yan keçilməsinə baxmayaraq nəzəri cəhətdən onlar öz mahiyyətini bu gün də itirməmiş, dövlət qulluğu məsələlərinin təhlilində geniş istifadə olunur.

Hər iki anlayışın fərqli cəhətləri olmasına baxmayaraq bir yerdə istifadə olunur. Hüquq mütəxəssislərinin bu anlayışlara fərqli baxışları vardır. Bir qrup alim «qulluqçuların seçilməsini» - konkret dövlət orqanlarına işçilərin kənarından cəlb olunması, «qulluqçuların yerləşdirilməsini» isə müvafiq orqan daxilində yerdəyişmə (bərabər vəzifələrə dəyişdirilmə, yüksək vəzifəyə irəli çəkilmə, aşağı vəzifələrə endirilmə),¹ digər müəlliflər isə «qulluqçuların seçilməsinə» müvafiq vəzifələrin yerinə yetirilməsində qulluqçuların yararlı olub-olmamasını təyin etmək məqsədilə onların öyrənilməsi prosesi kimi baxırlar. Bu proses namizədin vəzifəyə təyin edilməsi ilə yekunlaşır, «qulluqçuların yerləşdirilməsi» isə mövcud işçilərin idarəetmə aparatı daxilində baxılıb paylanmasıdır;² «qulluqçuların seçilməsində» idarəetmə aparatında və ya konkret vəzifəyə təyin etmək üçün namizədlərin aşkar edilib irəli çəkilməsi üçün onların siyasi və iş keyfiyyətlərinin öyrənilməsi ilə əlaqədar fəaliyyət kimi, «qulluqçuların yerləşdirilməsinə» - seçilmiş namizədlərin bölüşdürülməsi və onların qanunla nəzərdə tutulmuş qaydalarda idarəetmə aparatında konkret vəzifələrə sənədləşdirilməsi prosesi³ kimi baxılır. Seçilmə prosesi namizədi məsul işə və ya konkret vəzifəyə götürmək üçün onun yararlı və ya yararsız olması məsələsinin həlli ilə yekunlaşır.

Müasir hüquqi ədəbiyyatda bəzi müəlliflər kadrların seçilib yerləşdirilməsi anlayışının əhəmiyyətini inkar etmirlər. D.M.Ovsyanko Rusiya Federasiyasının dövlət qulluğu dərslərinin

də «Kadrların seçilməsi»nə - «konkret vəzifələr üzrə namizədin yararlılığını təyin etmək məqsədilə peşə və şəxsi keyfiyyətlərin aşkarlanması, öyrənilməsi və qiymətləndirilməsi üçün müvafiq dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin fəaliyyəti, «kadrların yerləşdirilməsinə»- vəzifəyə təyin olunma, yüksək vəzifəyə irəli keçilmə və ya bərabər vəzifəyə keçirilməsi kimi baxın». Müəllifə görə «seçilmədə» namizədin konkret vəzifə tutmaq üçün yararlı və ya yararsız olması məsələsi həll olunursa, yerdəyişmədə vəzifəyə təyin olunmaq haqda hüquqi akt qəbul olunması və ya namizədə təyin olunmağa imtina haqda məlumat verməklə yekunlaşır.¹

Dövlət aparatında qulluqçuların «hərəkəti» mürəkkəb, müxtəlif istiqamətli proses olduğundan qulluqçuların «seçilib» və «yerləşdirilməsi» anlayışlarına baxılmasında müəyyən ardıcılığa əməl olunmalıdır.

Bizə belə gəlir ki, kadrların «seçilib» və «yerləşdirilməsi» müəyyən və spesifik mənə kəsb edir. «Seçilmə» - yeni işçinin kənarından, vətəndaşlar arasından dövlət aparatına cəlb olunmasıdır. Seçilmə prosesində şəxslərlə dövlət orqanı arasında ilk dəfə olaraq əmək və ya dövlət qulluq münasibətləri yaranır və bilavasitə əmək haqqı almaqla dövlətin məqsəd və funksiyalarının həyata keçirilməsində peşəkar fəaliyyət göstərir. Yerdəyişmənin obyektinə isə dövlət qulluqçusu hesab olunur və dövlət aparatı daxilində qulluqçunun yerdəyişməsi prosesi kimi təsvir olunur.

Kadrların seçilib və yerləşdirilməsi anlayışlarına dövlət qulluğu haqqında AR qanununda və digər qanunvericilik aktlarında sinonim kimi **dövlət qulluğuna girmək və dövlət qulluğunda irəli çəkilmə anlayışları** istifadə olunur.

Dövlət qulluğuna girmək prosesi bir neçə mərhələdən keçir: **Birinci**, vəzifə iyerarxiyasına uyğun hər bir vəzifənin tutulmasının hüquqi şərtlərinin müəyyən edilməsi; **İkinci**, vəzifə tutmaq iddiası olanların ümumi və xüsusi tələblərə cavab verməsini aşkarlamaq, **Üçüncü**, namizədlərin müəyyən prosedura üzrə

¹ Вах: Лебин Б.Д., Перфильев М.И. Кадры аппарата управления в СССР. Л. Наука, 1970, с.102.

² Управление и проблемы кадров. М. Экономика, 1972, с.81.

³ Вах: Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров (социально-правовые проблемы) М. Наука, 1982, с.49-50.

¹ Овсянко Д.М. Указ.соч.....с.101.

öyrənməsi (söhbət, rəsmi sənədlərin və müxtəlif arayışların təhlili); **Dördüncü**, namizədin vəzifəyə təyin olunmasının qanunvericiliyə uyğun (birbaşa və ya təqdir edilməklə) rəsmiləşdirilməsi və dövlət-qulluq münasibətlərinin yaranması.

Məlumdur ki, tariximizin sovet dövründə kadr hərəkəti partiyanın fəaliyyətinin ənənəvi sahəsi idi. Partiya sənədlərində bütün kadr kateqoriyaları üçün siyasi, iş və şəxsiyyət keyfiyyətlərinə ümumi tələblər müəyyən olunmuşdur.

Siyasi keyfiyyətlərə - namizədlərin nəzəri hazırlığı, prinsipliliyi, partiyaya sadıqlığı, partiya siyasətini və dövlət maraqlarını düzgün başa düşmək qabiliyyəti və s. keyfiyyətlər aid edilirdi. Əslində isə bu keyfiyyətlərdən ən əsası Kommunist partiyasına mənsubiyyəti idi. Partiyanın vəzifə nomenklaturasına daxil olan vəzifə iyerarxiyasının yuxarıdan-aşağı ittifaq-respublika, vilayət və rayon səviyyəsində partiya, sovet və təsərrüfat orqanları rəhbərləri sırasından az adam tapılırdı ki, partiya üzvü olmasın. Odur ki, nomenklatur vəzifə tutmaq üçün partiya sıralarına qəbul olmaq istəyənlərin sayı çox olurdu.

Partiya mənsubiyyətinə görə dövlət vəzifələri almaq prinsipləri Azərbaycan Respublikası müstəqillik qazandıqdan sonra da - AXCP-nin hakimiyyəti dövründə davam etmiş, hazırda da davam edir.

Kapitalist ölkələrinin əksəriyyətində hakimiyyətə gəlmiş, dövlət başçısının təmsil olunduğu partiya öz sıralarından «Patron» üsulu ilə siyasi vəzifələrə kadrlar təyin edir.

İş keyfiyyətlərinə - namizədlərdə müəyyən ixtisas təhsilinin, xüsusi hazırlığın, təşkilat qabiliyyətinin olması, özünə və başqalarına qarşı tələbkərlığın və digər keyfiyyətlərə malik olması aid edilirdi.

İş keyfiyyətlərində V.İ.Leninin göstərişləri əsas götürülürdü. Lenin qeyd edirdi ki, «hər hansı bir idarəetmə işi xüsusi keyfiyyətlər tələb edir»¹, «...İdarəetmək üçün işi bilmək lazımdır... səriştəlilik olmadan ...İdarəetmə elmini bilmədən idarə

etmək olmaz».¹

Şəxsiyyət keyfiyyətləri - bu, mənəvi möhkəmlik, müstəqillik, qətiyyətlik, təşəbbüskarlıq, ziyalılıq (ümumi mədəniyyət), psixoloji durum, davranış səriştəsi (müvazinətlik, təmkinlilik, dözümlülük, nəzakətlik), iradi xüsusiyyətlərdir.

Kadrların seçilib və yerləşdirilməsində siyasi, iş və şəxsiyyət keyfiyyətlərinin vəhdətdə və qarşılıqlı əlaqədə baxılması tələb olunurdu. Qeyd olunurdu ki, ən yaxşı və mənəvi keyfiyyətə malik hazırlıqlı mütəxəssisin siyasi oriyentasiyası olmasa öz fəaliyyətini məqsədyönlü həyata keçirə bilməz.

Onu qeyd etmək lazımdır ki, namizədlərdə bu keyfiyyətlərin olması tələbi formal xarakter daşıyırdı. İstənilən şəxs bu keyfiyyətlər nəzərə alınmadan istənilən vəzifəyə götürülürdü.

Hüquqi ədəbiyyatda dövlət qulluğuna girmək iddiasında olanlara və dövlət qulluqçularına aşağıdakı əlamətlərə görə tələblər qoyulur:

Birinci - tələblərin məzmununa görə: funksional, hüquqi, siyasi, ideoloji, sosial, sosial-psixoloji, əxlaqi;

İkinci - birlik dərəcəsinə görə: ümumi, xüsusi, tək-tək, spesifik;

Üçüncü - öz təzahür xüsusiyyətlərinə görə: formal, qeyri-formal, açıq-qapalı, modelli-real;

Dördüncü - dövlət qulluğunun öz səviyyəsinə görə: mərkəzi, yerli, bələdiyyə;

Beşinci - tələblərin subyektinə görə: bütöv cəmiyyət, sosial qrup, sosial ətraf, ayrı-ayrı şəxsiyyətlər.²

Dövlət qulluqçusuna tələblər hüquq sahəsinin (normativ bazanın) xüsusiyyətlərindən asılıdır.

Vəzifə iddiasında olanlara və dövlət qulluqçularına qoyulan tələblərin anlanılmasında, şərh edilməsində və istifadə edilməsində tez-tez rast gəlinən iki yanaşma mövcuddur. **Birinci** yanaşma - modern adlandırılmaqla hüquqi aktlardan gələn tələblərdir. O isə öz növbəsində ümumi və xüsusi tələblərə bölünür. **İkinci** ya-

¹ Yəni orada, s.222.

² Вах: Государственная служба. Учебник (Под ред. Игнатьева...), с.319.

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч., т.40, с.215.

naşma funksional adlandırılmaqla, ayrı-ayrı vəzifələr üzrə vəzifə borclarının yerinə yetirilməsi üçün qoyulan tələblərdir.

Azərbaycan Respublikası Qanunvericiliyində vəzifəyə iddiaçı şəxslərə qoyulan ümumi və xüsusi tələblər göstərilir. Dövlət qulluğuna girmək üçün bərabər hüquqlar AR Konstitusiyasında hər kəsin əməyə olan qabiliyyəti əsasında sərbəst iş yeri seçmək hüququ (35-ci maddə); dövlət idarə olunmasında bilavasitə və ya nümayəndələr vasitəsilə iştirak etmək hüququ (55-ci maddə); «dövlət qulluğu haqqında» AR-nın qanununda 16 yaşına çatmış, irqindən, milliyyətindən, dilindən, cinsindən, sosial mənşəyindən, əmlak vəzifəsindən, yaşayış yerindən, dinə münasibətindən, əqidəsindən, ictimai və digər birliklərə mənsubiyyətindən asılı olmayaraq müvafiq vəzifənin tələblərinə uyğun peşə hazırlığına malik olan vətəndaşların dövlət qulluğuna girmək hüququnun olması (27-ci maddə) təsbit edilmişdir.

Qanunda dövlət qulluğuna hansı hallarda şəxslərin götürülə bilməməsi halları göstərilmişdir. Onlar: vətəndaşların fəaliyyət qabiliyyətinə malik olmaması və ya məhdud fəaliyyət qabiliyyətinə malik olması məhkəmə prosesi ilə təsdiq edilərsə; məhkəmədə onun müəyyən müddətə dövlət vəzifəsi tutmaq hüququndan məhrum edilməsi; bilavasitə tabeliyində və ya nəzarəti altında işləyəcəyi vəzifəli şəxslə yaxın qohumluq və ya qudalıq (ər-arvadlar, onların valideynləri, qardaşları, bacıları, övladları) ilə əlaqəsi olduqda.

Ali vəzifələr tutmaq üçün ümumi tələblər Azərbaycan Konstitusiyasında təsbit olunmuşdur.

AR Prezidentliyinə yaşı otuz beşdən aşağı olmayan, AR ərazisində 10 ildən artıq daimi yaşayan, seçkilərdə iştirak etmək hüququna malik olan, o cümlədən ağır cinayətə görə məhkum olunmayan, başqa dövlət qarşısında öhdəliyi olmayan, ali təhsilli, ikili vətəndaşlığı olmayan AR vətəndaşı seçilə bilər (AR Konstitusiyası 100-cü maddə). Seçkilərdə iştirak etmək hüququna malik, ali təhsilli, başqa dövlət qarşısında öhdəliyi olmayan, yaşı 30-dan aşağı olmayan AR vətəndaşı baş nazir; yaşı 25-dən aşağı olmayan baş nazirin müavini, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərləri təyin edilə bilməsi (121-ci maddə) təsbit

edilmişdir.

Dövlət orqanlarında rəhbər vəzifələrdə işləyənlərin fəaliyyət dairəsi mürəkkəb, geniş və məsuliyyətli olduğundan onlara yüksək tələblər qoyulur. Rəhbərlərdə geniş dünyagörüşü, mənəvi durum və təşkilatçılıq qabiliyyəti və b. keyfiyyətlərin olması mühüm amildir. Əlbəttə, hər bir dövlət vəzifəsini icra etmək üçün dövlət qulluqçusundan həmişə intellektual, psixi, iradi, emosional və fiziki güc tələb olunur. Hər bir işə dövlət yanaşmasını təmin edən təfəkkürün kompleks inkişafı, insanlarla yaxşı münasibət qurmaq üçün təmas yaratmaq bacarığı, idarəetmə məlumatlarını tez qavramaq, sistemləşdirmək və qiymətləndirmək qabiliyyəti olmalıdır.

Hüquqi ədəbiyyatda siyasi vəzifə tutmaq üçün aşağıdakı keyfiyyətlərin olması tələb olunur: 1) Strateji görmək qabiliyyəti; 2) İnsanlara rəhbərlik bacarığı; 3) Planlaşdırmaq bacarığı; 4) Olan ehtiyatları qiymətləndirmək və ondan istifadə etmək qabiliyyəti; 5) Təşkilati əlaqələrə malik olmaq (siyasi arenada fəaliyyət göstərən başqa təşkilat və şəxslərlə əlaqələri).¹

İnkişaf etmiş Qərbi ölkələrinin hər birində özünə məxsus spesifik tələblər qoyulur. Məsələn, Fransa Respublikasının qanunçuluğunda dövlət qulluğuna hərbi qulluğu başa vurmayan şəxslər qəbul olunmur.

Xüsusi tələblər - vətəndaş dövlət vəzifəsinə təyin edilərkən vəzifə təsnifatına uyğun olaraq xüsusi hazırlıq və ixtisas təhsilinin olması haqqında tələblər qoyulur və s.

«Dövlət qulluğu haqqında» AR Qanununa əlavələr və dəyişikliklərdə (13-cü maddə) inzibati vəzifələrə dair ixtisas tələbləri göstərilmişdir. İnzibati vəzifə iddiasında olan şəxsin müvafiq ali təhsili olmalı, əgər həmin şəxsin başqa ali təhsili varsa o, ixtisasını dəyişdirib iddiasında olduğu inzibati vəzifənin profilini öyrənməlidir.

¹ Атаманчук Г.В. Указ лит.....с.152.

§ 3. Dövlət vəzifələrinin tutulmasının təşkilati-hüquqi üsulları

Qədim dövrdən məlum olan və hazırda da istifadə olunan dörd üsulla vəzifə tutulur. Onlar: işə götürülmə, təyin edilmə, seçilmə və müsabiqədir.

Bu təşkilati-hüquqi¹ üsullar hər biri zaman, məkan daxilində dövlət idarəetmə formasından asılı olaraq tətbiq edilirdi.

Aristotel «Siyasət» əsərində üç əsas suala cavab verməklə vəzifə tutmağın mahiyyətini aşkarlamağın mümkünlüyünü göstərir: Birinci, kim vəzifəyə təyin edir, ikinci, kimlərdən vəzifəyə təyin olunur, üçüncü, nə cür təyin olunma aparılır.²

§ 3.1. Dövlət vəzifələrinə təyin olunma

Dövlət vəzifələrinə təyin olunma qədim dövrlərdən başlayaraq həmişə avtoritar rejimin əsas üsullarından olmuşdur.

Misirdə dövlət müstəbid idarəçilik formasında idi. Qədim çarlıq dövründə məmur-yazarlardan təşkil olunmuş bürokratik aparat yaradılır. Dövlət idarəetməsini çar tərəfindən təyin olunan vəzir və ayanlar həyata keçirirdi.³

E.ə. II minilliyin başlanğıcında Xammurapinin başçılığı ilə Babilistan Şumer şəhər-dövlətlərini zəbt edir, qədim Şorq müstəbidliyinin bir çox əlamətlərini özündə cəmləşdirir. Hökmdar qanunvericilik, icraedici və dini hakimiyyəti olındə cəmləşdirir. Babilistan dövlət quruluşu nisbətən mərkəzləşdirilmiş dövlət, idarəçilik formasına görə isə qədim Şorq müstəbidliyi idi. Dövlət işlərinin idarə olunmasını hökmdar tərəfindən təyin olunan məmurlar həyata keçirirdi;

Hindistanda quldarlıq cəmiyyətinin xarakterik əlamətləri ilə

¹ Təşkilati-hüquqi üsullar ona görə adlanır ki, təyin olunma, seçilmə və müsabiqə müəyyən təşkilati-hüquqi formada həyata keçirilir və nəticədə müəyyən təşkilati dəyişikliklər və hüquqi nəticələr yaradır.

² Aristotel. Политика.....с.521.

³ Вах: История Государства и права зарубежных стран (под.ред. Галанзы П.....) М, Юрид.лит. 1980, с.41.

yanaşı müəyyən seçiyəli cəhətlər də vardır. Bunlar cəmiyyətin kasta strukturu olması və dövlət quruluşunun hərbi demokratiya və idarəçiliyin respublika formasının izlərinin rast gəlməsidir.

Kasta qapalı sosial qrup olmaqla e.ə. II minilliyin ortalarında ari tayfalarının Hindistanı zəbt etməsindən sonra ari tayfasına mənsubluq əlamətlərinə görə yaranmışdır.

Kasta dörd qrupa bölünür. Əvvəlki iki qrupu istehsal prosesi ilə əlaqəsi olmayan ari tayfalarından, son iki qrup isə işğal olunmuş tayfa nümayəndələrindən ibarət idi. Qədim Hindistanın müqəddəs kitablarına görə dörd kastaya: kahin (brahman) kastasına; döyüşçülər kastasına; əkinçilər, sənətkarlar və tacirlər kastasına və muzdur-şodr kastasına bölünür. Cəmiyyətə rəhbərliyi əvvəlki iki kasta həyata keçirirdi.

Çar (Radja və ya maharadja) qeyri-məhdud hakimiyyətə malik olmaqla yüksək və aşağı vəzifəli şəxsləri vəzifəyə təyin edib işdən azad edirdi. Bu dövrdə məmurlar iki qrupa – mərkəzi məmurlara və yerli məmurlara bölünürdü. Yerli idarəetmədə mərkəzdən təyin edilən məmurlarla yanaşı, icma tərəfindən seçilmiş məmurlar fəaliyyət göstərirdi.¹

Qədim Çində monarxiya irsi və tipik Şorq müstəbidliyi idi. Vənin çarlıq dövründən 20 rəsmi titul üç kateqoriyada birləşdirilirdi. Birinci- mülkü vəzifəli şəxslər – inzibati fəaliyyətinin müxtəlif növlərini həyata keçirməklə Vana kömək edirdilər, İkinci kateqoriyaya – hərbi vəzifələr; Üçüncü kateqoriyaya – müxtəlif müşavirlər və s. idi. Onların tabeçiliyində çoxsaylı aşağı vəzifəli şəxslər çalışırdı. Onlar mərkəzləşdirilmiş qaydada təyin edilirdi.²

Qədim Romada (çarlıq dövründə) və sonralar prinsipat və dominat dövründə (qeyri-məhdud monarxiya dövrü) hərbi və mülki vəzifələrə bütün məmurlar təyin edilirdi. Hətta senat üzvlərini belə imperator təyin edirdi.

Səlcuq dövləti (X-XI əsrlər) özündən əvvəl mövcud olmuş sasanilərin, sonralar isə samanilərin mərkəzləşdirilmiş İran-fars

¹ Вах: История государства и права зарубежных стран. М. Юрид.лит. 1980, с.64,68.

² Вах: Там.....с.85.

dövlət sistemi tədqiq etməklə yaradılmış mərkəzləşdirilmiş dövlət idi. Bu dövlətdə uzun müddət vəzir işləmiş Nizamülmülkün «Siyasətnamə» əsərində bütün məmurları mərkəzdən təyin olunduğu göstərilmişdi.¹

Atabəylər dövləti (1136-1225) İraq-Səlcuq sultanlığında olmuş inzibati idarəçilik sistemi tətbiq edilirdi. Atabəylər dövlətində feodal iyerarxiyasında atabəy-hökmüdar birinci şəxs, vəzir - ikinci şəxs, böyük hacib - üçüncü şəxs hesab olunurdu. Dövlət idarəetməsinə Şah tərəfindən təyin olunan vəzir divana başçılıq edir və dövlət başçısının birinci müşaviri sayılırdı. «Böyük hacib» hökmdara aid məsələləri ona məruzə edir, onun tələblərinə qayğı göstərirdi. Bəzi halda ona ikinci vəzifə həvalə edilirdi. Saray məmurları onun göstərişlərini yerinə yetirməli idi və sarayda qoyduğu qayda - qanun gücünə malik idi. Hacib hökmdarın sərəncamını şifahi olaraq icra üçün vəzirə ötürürdü.

Atabəylərin canişinlərinin öz sarayı, hacibi olurdu. Vilayətə rəhbərliyi hökmdar tərəfindən təyin olunan vali yerinə yetirirdi. Vali məmurlara rəhbərlik edir, onları vəzifəyə təyin edir və rütbəsini artırmağa bilərdi. Vilayətdə ikinci vəzifə vəzir idi.

Şəhərlərdə vali adından şəhər rəisi idarə edirdi; ona kənd dairələri təbə idi. Şəhər rəisi yerli əyanlardan təyin olunurdu və irsi olurdu. O, məmurlarla əhali arasında vasitəçi idi;²

Səfəvilər hakimiyyəti dövründə ərazi vilayət, əyalət və mahallara bölünürdü. XVI əsrin ikinci yarısına qədər əyalətləri mərkəzdən təyin edilmiş əmirilər idarə edirdi. Sonralar əyalətlərə şahın fərmanı ilə təyin olunan bəylərbəyi vəzifəsi təsis edilir və onlara xan titulu verilir. Bəylərbəyilər adətən tayfa başçıları arasından təyin olunurdu.

Əyalət daxilindəki mahallara sultanlar hakim təyin olunurdu. Əyalətlərdəki yüksək rütbəli məmurlar bəylərbəyinə təklifi və şahın fərmanı ilə təyin edilirdi. Şah bəylərbəyilərin əyalətlərdəki fəaliyyətinə nəzarət üçün əyalətə şah birbaşa təbə olan vəzir, ticarətə nəzarət üçün kələntər təyin edirdi.

Erkən Səfəvilər dövründə mərkəzi dövlət aparatı strukturuna daxil edilmiş vəzərat divanı və ona başçılıq edən və şah tərəfindən təyin olunan baş vəzir və ona təbə olan 6 vəzir dövlət idarə olunması ilə məşğul olurdular.¹

Fransada Böyük Karlın imperatorluğu dövründə (768-814) ölkə imperator tərəfindən təyin olunan qraf və hersoqların başçılıq etdiyi vilayətlərə bölünmüşdü. Fransa XIII Lüdovikin hakimiyyətində birinci nazir Rişelye (1624-cü ildə) hakimiyyəti möhkəmlətmək üçün yaratdığı sistemə uyğun dövlət məmurlarını dəyişdirir, ona təbə olmaq istəməyən zədəgan aristokratiyanı tutdurur, yerlərə mərkəzdən təyin olunmuş məmurlar - intendantlar göndərirdi.

Napoleon Bonapartın konsulluğu dövründə (1799-cu il) yerli idarəetmə orqanları ləğv edilir, mərkəzdən departamentləri idarə etmək üçün məmur-prefektlər təyin olunmağa başlayır. Şəhərlərdə seçki kommunaları yerinə məmurlar təyin edilir. Bütün nazirlər konsul tərəfindən təyin olunur. 1804-cü ildə Napoleon tərəfindən monarxiya bərpa olunur və o, senatda özünü imperator elan edir. O, əsas dövlət məsələlərinin həllində, o cümlədən məmurların təyin edilməsində Roma imperatorlarını təqlid edirdi.

Tarixdə bəzi ölkələrdə dövlət vəzifələrinin satılması halları mövcud olmuşdur. Məsələn, Fransada mütləq monarxiyanın yarandığı I Karl Fransiskin hakimiyyəti dövründə (1515-1547) məmur vəzifələri satılırdı. İngiltərədə vəzifələr kralın mülkiyyəti kimi baxıldığından satılır, bağışlanır, hətta nəsilənəslə ötürülürdü.

Rusiyada I Pyotr islahatları aparmış, mərkəzləşdirilmiş hakimiyyət yaratmağa nail olmuşdur. O islahatlardan ən mühümünü «Quberniyaların yaradılması və onlara şəhərlərin bölünməsi haqqında» 1708-ci il 18 dekabr tarixli fərmanıdır. I Pyotr hər birinə qubernator təyin etmək və quberniya idarələri yaratmaqla ölkəni yeddi quberniyaya bölür. Qubernatorlar çara və senata təbə olmaqla quberniyalarda administrasiya, məhkəmə, maliyyə

¹ Bax: Nizamülmülk. «Siyasətnamə». B., «Elm», 1987.

² Bax: Буниятов. Государство Атабегов Азербайджана. Б., Элм, 1978, с.172-186.

¹ Bax: Cəfərli N.H. Səfəvilər dövründə yerli hakimiyyət və idarə orqanları. Bakı Universitetinin xəbərləri - sosial-siyasi elmlər seriyası 2000, №1, s.97.

və hərbi hakimiyyəti əlində cəmləşdirirdi. Qubernator ərazidə çarın siyasətini aparmaqla quberniyada məmurların vəzifəyə təyin edilməsi və azad edilməsi səlahiyyətlərinə malik idi.

II Yekaterina Rusiyanın inzibati ərazi quruluşunda islahatlar apararaq quberniya və qəzalarda **canişinlik** institutu yaradır. 1781-ci ildə quberniyaların sayı 40-a çatdırılmışdı. İki-üç quberniya birləşdirilərək ona Canişin - general-qubernator təyin edilirdi. Qubernatorlar isə onların müavinləri olurdu. General-qubernator və qubernatorlar II Yekaterina tərəfindən təyin edilirdi.

I Aleksandrın çarlıq dövründə nazirliklərin yaranması ilə əlaqədar qubernatorlar institutu dəyişikliyə məruz qaldı. I Aleksandrın silahdaşı, tarixə islahatçı kimi düşmüş M.Speranski 1809-cu ildə mərkəzləşdirilmiş idarə sistemi yaratmağa istiqamətləndirilmiş və dövlət quruluşunun hər tərəfini əhatə etməklə köklü islahatlar aparmışdı. Bu islahatların əsasında bütün dövlət məmurları mərkəzdən təyin edilirdi. Bu sistem az dəyişikliklərlə 1917-ci ilə qədər davam etmişdir.¹

Rusiya tarixinin Sovet dövründə dövlət quruluşunda köklü dəyişiklər edilməsinə baxmayaraq qubernatorluq institutu çox qısa müddətdə dirçəldi və Stalin özündən əvvəl rus çarlarının yaratdığı qubernator modelini başqa ad altında bərpa etdi. İmperator tərəfindən təyin olunan qubernatorları Baş katibin təyin etdiyi və ona tabe olan, ərazidə böyük hakimiyyətə malik Vilayət partiya komitələrinin birinci katibləri əvəz etdi. Bütün vilayət ərazisində olan vəzifələrə təyinatlar yalnız birinci katiblərin razılığı ilə həyata keçirilirdi.

Stalin Baş katib vəzifəsinə dövlət aparatında rus imperatoru statusuna bərabər bir status verməyə nail oldu. Lenin Xalq Komissarları Sovetinin sədri olduğu halda Stalin bu vəzifəni tutmadı. Stalin öz hakimiyyəti dövründə idarəetmənin ali eşelonunun kadr tərkibini və dövlət qulluğunun prinsiplərini təkbaşına həll edirdi. Yaratdığı «partiyanın nomenklaturası» əsasında

¹ Бах: Лысенко В.Н., Лысенко Л.М. Институт губернаторства в истории и современной России: Некоторые общие и отличительные черты. Государство и право, 1998, №5, с.13-16.

vəzifələrə təyinatı yalnız partiya orqanları həll edirdi. Dövlət qulluqçularına münasibətdə Kommunist partiyası necə bir «patronaj» təşkilat kimi çıxış edirdi. Buna görə də ədəbiyyatda Sovet dövrü dövlət qulluğunu yuxarıdan aşağıyadək əhatə edən, xüsusi sadıqlıq prinsipləri üzərində qurulan «nomenklatura-patronaj» sistemi adlandırılır.

Beləliklə Rusiyada həm mütləq monarxiya və həm də Sov. İKP dövründə güclü mərkəzi saxlamaq, hakimiyyətin səmərəliliyini mərkəzləşdirilmiş qaydada dövlət aparatına məmurları təyin etməklə həll edilirdi.

Yuxarıda qeyd olunanlar göstərir ki, hər bir ölkədə tarixi dövrlərdə «təyin olunma» üsulu mərkəzləşdirilmiş hakimiyyəti və təkbaşına rəhbərliyi saxlamaq üçün əsas vasitə olmuşdur.

Müasir dövrdə Konstitusiya, qanunlar və normativ aktlara uyğun olaraq təyin olunma geniş tətbiq olunmaqla bir neçə formada aparılır. **Birincisi**, birbaşa təyin olunma; **ikincisi**, təyin olunma haqqında qərar başqa orqanlarla razılaşdırılmaqla həll edilir; **üçüncüsü**, təyin olunma haqqında bir orqanın təqdimatı digər orqan tərəfindən baxılmaqla qərar qəbul edilir; **dördüncüsü**, təyin olunma haqqında qərar təsdiq üçün başqa orqana təqdim edilir; **beşincisi**, təyin olunma haqqında bir orqanın təqdimatı başqa orqan tərəfindən təsdiq olunur, üçüncü orqan təyin olunma haqqında qərar qəbul edir.

Birinci - Birbaşa təyin olunma Dövlət orqanının vəzifəyə təyin olunması haqqında başqa orqanlarla razılaşdırılmadan aparılır. Bu qərar bilavasitə dövlət hüquq münasibətləri yaradır.

Azərbaycan Respublikası Prezidenti AR Konstitusiyasının 109-cu maddəsinin 4,13,14-cü bəndlərində və 124-cü maddənin 2 bəndinə uyğun olaraq Respublika Nazirlər Kabinetinin üzvlərini, Mərkəzi İcra hakimiyyəti orqanları rəhbərlərini, Prezidentin İcra Aparatının rəhbərini, Prezidentin səlahiyyətli nümayəndələrini, Yerli icra hakimiyyəti Başçıları (YİHB) birbaşa təyin edir. YİH Başçısı tabeliyində olan orqan, idarə, müəssisə və təşkilat rəhbərlərini vəzifəyə təyin edir və vəzifədən azad edir (Yerli icra hakimiyyəti haqqında əsasnamənin 7-3 maddəsi).

Birbaşa təyin olunma MDB Respublikalarında və bir sıra kapitalist ölkələrində geniş tətbiq edilir. Məsələn:

Ukrayna Respublikasının «Dövlət qulluğu haqqında» qanununda Ukrayna Prezidentinə, Ali Radanın sədrinə respublika hökuməti üzvlərinə, yerli dövlət administrasiya başçılarına hüquq verilir ki, təkbaşına prinsipi ilə birbaşa özlərinə köməkçiləri, mətbuat xidməti rəhbərlərini, ştat cədvəlinə uyğun müşavir, katiblər və müvafiq vəzifələrə (patronoj qulluğu) kateqoriyalan seçib təyin etsinlər.

Fransa Konstitusiyasına görə Prezident Baş Naziri, mülkü və hərbi vəzifələrə vətəndaşları təyin edir.

İkinci - təyin olunma haqqında qərar başqa orqanlarla razılaşdırılaraq və ya məsləhətləşdirilərək verilir.

Azərbaycan Respublikası Prezidenti Milli Məclisin razılığı ilə Respublikanın Baş Nazirini, baş prokuroru və b. vəzifələrə təyin edir (Konstitusiyanın 109-4.9. bəndləri). İcra hakimiyyəti başçılarının müavinləri Prezidentin icra aparatının rəhbəri ilə razılaşdırılmaqla təyin olunur.

Üçüncü - təyin olunma haqqında bir orqanın təqdimatı digər orqan tərəfindən baxılıb qərar qəbul edilir. Bu qayda ilə Respublika Prezidentinin təqdimatına əsasən Respublika Milli Məclisi Respublika Konstitusiya Məhkəməsini, Respublika Ali Məhkəməsini, Respublika İqtisad məhkəməsi hakimlərini, Milli Bankın idarə heyəti üzvlərini vəzifəyə təyin edir. (Konstitusiyanın 109-9.10 bəndləri).

Naxçıvan Muxtar Respublikası baş nazirini Respublika Prezidentinin təqdimatına əsasən Naxçıvan Ali Məclisi təyin edir. Muxtar Respublika Ali Məclisi sədrinin təqdimatı ilə Respublika Prezidenti Muxtar Respublikasında Yerli icra hakimiyyətlərinin başçılarını təyin edir (Konstitusiyanın 140-2, 141 maddələri).

Bakı və Gəncə rayonları İHB müavinləri müvafiq rayonların İHB-nin təqdimatı əsasında müvafiq şəhər İHB-ları vəzifəyə təyin edir.

Dördüncü - təyin olunmaq haqqında qərar təsdiq üçün başqa orqana təqdim olunur. Tacikistan Respublikasının Konstitusiyasında təsbit olunur ki, Respublika Prezidenti Baş naziri və

başqa hökumət üzvlərini, Milli bankın sədri, onun müavinlərini təyin edir və işdən azad edir, fərmanları Məclisi Aliyə təsdiqə göndərir (Konstitusiya 69.3.4 maddə), Özbəkistan Prezidenti Baş naziri, onun müavinlərini, kabinet üzvlərini, Baş prokuroru və onun müavinlərini təyin edir və Ali Məclisin təsdiqinə göndərir (89-9 maddəsi). Tacikistan Prezidenti Dağlıq-Badaxşan muxtar viyaləti, Vilayətlər, Düşənbə şəhəri, şəhər və rayonların sədrilərini təyin edir və Xalq Deputatları Məclislərinin təsdiqinə göndərir (Konstitusiya 61-6 maddəsi).

Qeyd olunan formada təyin olma hakimiyyətin bölünmə prinsiplərinə ziddir. Belə ki, prezident Ali qanunvericilik orqanına öz iradəsini diktə edir. Praktikada Prezident fərmanlarının geri qayıtması haqda faktlara rast gəlinmir.

Bəşinci - bir orqanın təqdimatı başqa orqan tərəfindən təsdiq olunur, digər orqan tərəfindən təyin edilir.

Qaqauz Muxtar qurumun «**xüsusi hüquqi statusunda**» Qaqauz Milli təhlükəsizlik idarəsinin rəisinin təyin olunması haqda Qaqauzun ali vəzifəli şəxsi - Başkanının təqdimatı Qaqauz Xalq məclisində təsdiq olunduqdan sonra Moldaviya Milli təhlükəsizlik naziri təyin edilir.

ABŞ təcrübəsində təyin olunma aşağıdakı qaydada aparılır.¹

- Senatın razılığı ilə Prezident tərəfindən təyin olunan dövlət qulluqçuları. Bu kateqoriyaya nazirlər, onların köməkçiləri, nazir müavinləri və s. daxildir.
- Senatın razılığı alınmadan Prezident tərəfindən birbaşa təyin edilən ali dövlət qulluqçuları. Bu kateqoriyaya Prezident köməkçisi və müşavirləri daxildir.
- Nazirlik və idarə rəhbərlərinin özlərinin müsabiqə imtahan keçirmədən təyin etdiyi «Ş» reyestrinə daxil olan vəzifələr. Bu kateqoriyaya nazirlərin müşavirləri, şəxsi katibləri, dövlət proqramının hazırlanmasında iştirak edən məmurular, şöbələr rəhbərləri və b. daxildir.

¹ Вах: Лобанов В.В. Служба Высших руководителей в США/ Государство и Право 1996. №6, с.131-134

- «Ş» reyestri vəzifələrinə oxşarlığı ilə səciyyələndirilən peşəkar-müsabiqə qulluğuna ali vəzifələr (16, 17, 18 siniflərə) daxil olduğu NSA kateqoriyalı qulluqçular Nazirlik və baş idarə rəhbərləri formal olaraq Dövlət Qulluğu Komissiyası ilə razılaşdırılıb təyin edilir.

Azərbaycan Respublikasında dövlət vəzifələrinə təyin edilmə iki təşkilati formada - kollegial və təkbaşına formalarında aparılır.

Kollegial formada işə təyin olunma Milli Məclisin, Nazirlər Kabinetinin iclaslarında, Mərkəzi İcra orqanları kollegiyalarında həll edilir.

Təkbaşına formada təyin olunma geniş vəzifələr əhatə etməklə, bazar iqtisadiyyatına keçid şəraitində daha da genişlənilir. Bu formada təyin olunma Mərkəzi və Yerli icra hakimiyyəti orqanlarında, onların idarə və təşkilatlarında aparılır. Məsələn, AR İqtisadi inkişaf Nazirliyi və Nəqliyyat Nazirliyi haqqında əsasnamədə Nazir mərkəzi aparatı və yerli orqanların işçilərini, tabeliyində olan hüquqi şəxs statuslu qurumların rəhbərlərini vəzifəyə təyin edir.

Təkbaşına formada təyin olunmanın mənfi cəhətlərindən biri bu prosesdə kollektivin rolunun və aşkarlığın olmaması və nəticədə vətəndaşların vəzifələrə təyin olunmasında tanışlıq, qohumbazlıq, dostbazlıq, yerliçilik və digər neqativ hallara yol verilməsidir.

MDB respublikalarında, o cümlədən də Azərbaycanda təkbaşına təyin olunma üsullarının genişləndirilməsi ənənəsi gədir. Bu ənənə Respublikalar müstəqillik qazandıqdan sonra Kommunist Partiyasının ləğv olunması, Xalq Deputatları Sovetlərinin təcridən aradan çıxması və nəticədə onların funksiyalarının az hissəsinin Milli Məclisin və əksər hissəsinin Azərbaycan Prezidentinin Səlahiyyət dairəsinə keçməsi ilə əlaqələndirmək lazımdır. Bunu 1991-ci il oktyabrın 18-də «Dövlət müstəqilliyi haqqında» qəbul edilmiş Konstitusiyaya aktı ilə Azərbaycanın Yeni Konstitusiyasının müqayisəsində əyani görmək olar. Konstitusiyaya aktında o zamankı Ali Sovetin səlahiyyətləri 42 bənddən ibarət idisə, yeni Konstitusiyada indiki Milli Məclisin

səlahiyyətləri 19-dür. Prezident səlahiyyətləri isə 21-dən 32-yə qədər artırılmışdır. Respublika Prezidentinə məxsus olan icra hakimiyyətləri əsasən vahid rəhbərlik prinsipləri ilə qurulduğundan təkbaşına idarəçilik meyilləri genişlənməkdədir.

§ 3.2. Dövlət vəzifələrinə seçilmə

Dövlət vəzifələrinə seçilmə dövlət vəzifələrinin tutulmasının ikinci təşkilati hüquqi üsuludur. Vəzifəyə seçilmə demokratiyanın əsas prinsiplərindən olmaqla çox qədim tarixə malikdir.

İbtidai icma dövründə icmanın işlərini idarə etmək üçün icmanın bütün yaşlı kişilərinin iştirakı ilə keçirilən yığıncaqda **ağsaqqallar şurası** və müharibə aparmaq üçün **hərbi-başçı** seçilirdi. İcmada təsərrüfat sahələrinin icma üzvləri arasında bölünməsi və müharibələrdən əldə olunan qənimətlər ağsaqqalların və hərbi başçıların varlanmasına səbəb olur. Onlar icma üzərində aristokratiya hakimiyyətini qururlar.

E.ə. III minillikdə hər biri bir neçə icmanı birləşdirən 40-a yaxın **Şumer şəhər-dövləti** yaradılmışdı. Hər bir şəhər-dövlətin başında silah daşıya biləcək azad insanların yığıncağında və ya ağsaqqallar sırasında **seçilən** və dəyişdirilən hökmüdar dururdu. Şumer hökmüdar hakimiyyətinin fəaliyyətinə xalq yığıncağı və ağsaqqallar Şurası nəzarət edirdi.¹ Şumer şəhər-dövləti e.ə. III minillikdə mövcud olduğu halda Yunanıstanda e.ə. VIII-VII əsrlərdə polis-şəhər dövləti yaranmışdır.

Yunanıstanda – e.ə. I minilliyin əvvəlində ibtidai icma quruluşunu quldarlıq dövləti əvəz etdi. Yunanıstan şəhər-dövlətləri yaradıldı. Onların əksəriyyətində demokratik quruluş yaradılmışdır. Polis-şəhər dövlətin vətəndaşlarının hamısına xalq iclasında iştirak etmək, rəhbər orqanlara seçib, seçilmək hüquqları verildi.

Afina şəhər-polisində daha çox inkişaf etmiş demokratik

¹ Вах: История Государства и права зарубежных стран...с.47-48; Yusifov Y. Qədim Şərqlə tarixi. B., 1993, s.72.

dövlət quruluşu forması yaradıldı. Afina şəhər-dövləti bütün Afinanın əhalisini özünə tabe etdirir. Afina zadəganları aristokrat, qalan əhali isə demos (xalq) adlandırılırdı.

Aristokratlarla demosun uzun müddət mübarizəsi demosun qələbəsi ilə nəticələndi. Solonun islahatları (e.ə. 594-cü il) nəticəsində demos xalq yığıncağında iştirak etmək hüququ qazanır. Demos mühüm məsələlərin həllində və Afina dövlətinin vəzifəli şəxslərinin seçilməsində iştirak edirdi. Afinada hakimiyyətin zəbt olunması nəticəsində qısa müddətdə (e.ə. 560-510-cu illər) tiranlıq yaranırdı. E.ə. 510-cu ildə **tiranlıq** yıxıldı və Kolisfenin islahatları nəticəsində Afinada demokratik dövlətin yaranma prosesi yekunlaşdı. Solonun yaratdığı seçkili idarəetmə orqanı olan dördyüzlər şurası beşyüzlər şurası ilə əvəz edildi və yeni idarəetmə orqanı – on strateq kollegiyası yaradılırdı. Əvvəlcə strateqlər yalnız hərbi-başçılıq edirdilər, sonralar ali vəzifəli şəxs oldular. Onlar xalq yığıncağında **seçilirdilər**.

Xalq yığıncağı – ali hakimiyyət orqanı olmaqla geniş məsələlərə baxırdı. Onlar demosun maraqlarını müdafiə etməklə qanun qəbul edir, vəzifəli şəxsləri **seçib** onların fəaliyyətini yoxlayırdı.

Beşyüzlər şurası – ali idarəetmə orqanı olmaqla ərazi filisi üzrə 50 yaşına çatmış insanlardan **püşkatma yolu ilə seçilirdi**. Şura vəzifəli şəxslərə nəzarət edir, onların hesabatını dinləyirdi və göstəriş verirdi.

Afinada demokratiyanın çiçəkləndiyi dövrdə vəzifələrin tutulması demokratik prinsiplərlə aparılırdı. Onlar: seçilmə, müddətliklik, məvəci almaq (strateqlərdən başqa), hesabat vermək, kollegiallıq, iyerarxiyanın olmaması (hərbi vəzifələrdən başqa) prinsipləri idi. Seçilmə hər yığıncaqda səsvermə və ya püşkatma yolu ilə aparılırdı. Bir vəzifəni iki dəfə tutmağa və ya eyni vaxtda iki vəzifə daşımağa icazə verilmirdi. Bütün vəzifəli şəxslər bir il seçilirdi.¹

Roma dövlətinin yaranma və inkişafı üç dövrə bölünür. Birinci, Romanın əsası qoyulduğu və Roma çarının qovulduğu dövr

(e.ə. 753-509-cu illər), İkinci, Respublika dövrü (e.ə. 509-27-ci illər); üçüncü, monarxiya-prinsipat və dominant dövrü (e.ə. 27-b.e. 476-cı illəri).

Roma şəhər icmasının formalaşması, sosial-siyasi təşkilat kimi Afina polisində oxşayırdı. Roma şəhərinin əsasını qoyan Romul yüz ən yaxşı vətəndaşı özünə müşavir seçirdi, onların iclasları **senat** (lat-ağsaqqallar şurası), senatın üzvlərini isə **senator** adlandırırdılar. Senatorlar latın olmaqla patris adlanırdı. Romul sabin tayfalarını da Romanın tərkibinə qataraq senatın tərkibini iki yüzə (100 nəfər sabinlər idi) çatdırır. Romanı idarə etmək iki çara tapşılır.¹ Roma əhalisi patris və plebeylərdən ibarət idi.

Konsullar bir il müddətinə Romanı idarə edir, müharibə vaxtı isə orduya başçılıq edir; vəzifədən çıxandan sonra senat üzvü olurdular.

Serviya Tullianın islahatları nəticəsində Romada **respublika quruluşu yarandı**. O, xalq məclisindən, senatdan və magistratdan ibarət idi.

Xalq məclisi – magistratın təşəbbüsü ilə çağınırdı və onların təklifləri ya qəbul edilirdi və ya rədd edilirdi. Xalq məclisinin qərarı senat təsdiq edəndən sonra qüvvəyə minirdi. Xalq məclisində ali magistratlar (konsullar, pretorlar, senzorlar) **seçilirdi**.

E.ə. 590-cı ildə çar hakimiyyəti ləğv edildi, xalq məclisində hər il patrilərdən iki hökmüdar – konsul və ona kömək edən vəzifəli şəxslər seçilirdi.

Senat - Roma dövlətində mühüm rol oynamaqla üzvləri Respublika quruluşunun əvvəlində **konsullar**, sonralar isə senzorlar təyin edirdi. Senat magistrat yanında məşvərətçi orqan idi. Xalq məclisinin qəbul etdiyi qərarları təsdiq edir və başqa funksiyalar daşıyırdı. Senat diktaturanı yaradır, konsullardan birinə diktator səlahiyyəti verirdi.

Magistratura - Roma dövlətinin səlahiyyətli vəzifəli şəxsi kimi onun adından dövlət idarəetməsi ilə məşğul olur və bu sahədə dövlət aktları qəbul edirdi. Magistratların seçilməsi xalq

¹ Вах: История государства и права зарубежных стран....с.110.

¹ Вах: Плутарх. Избранные жизнеописания. I том, М., «Правда», 1990, с.74.

məclisində aparılırdı. Magistraturanın təşkili və fəaliyyətinin əsas prinsipləri: seçilmə, kollegiallıq, müddətlilik, xalq qarşısında məsuliyyət, fəaliyyətə görə məvəcib almamaq idi.

Magistratlara məvəcib verilmədiyindən bu vəzifələri varlı və təminatlı təbəqə tuturdu. Magistraturaya seçilmək arzusunda olan iddiaçı əvvəldən magistraturanı xəbərdar edir, namizəd (candidatus - ağ kəmərlə bağlayan) ağ kəmərdə seçkiqabağı yığıncaqda təqdim olunur və sonra işə səsvermə ilə seçilirdi.

Romada e.ə. III-I əsrlər hərbi diktaturanın yaranması ilə səciyyələnir. Bu müddətdə xalq məclisi ciddi dəyişikliklərə məruz qalır və fəaliyyəti məhdudlaşdırılır. Senatın tərkibi artırılır. Sullanın çarlıq dövründə senatın üzvləri 300-dən 600 nəfərə, Sezarın dövründə 900-ə çatdırılmışdır. Bütün bunlar respublikanın böhranlı olduğunun göstəricisi idi.

Aristotel ona qədər mövcud olmuş 158 dövlət quruluşunu təhlil edərək aşağıdakı nəticələrə gəlmişdir. O, dövlət quruluşunun altı formada olduğunu göstərərək, onların üçün «ümumi xeyirə» yönəldilmiş, normal, düzgün, üçün isə bir nəfərin, müəyyən qrupun və çoxluğun xeyrinə olanları qüsurlu, qeyri-düzgün hesab etmişdir. Aristotel ümumi ictimai xeyirə yönəldilmiş bir nəfərin, bir qrupun və çoxluğun idarə etdiyi dövlət formasını müvafiq olaraq monarxiya, aristokratiya və politiya adlandıraraq normal hesab etmişdir. Bir nəfərin, bir qrupun və çoxluğun xeyri - nədirsə monarxiya hakimiyyəti istibdad, aristokratiya - oligarxiyaya, politiya - demokratiyaya keçir və bunları qeyri-normal hesab etmişdir. İstibdad hökmüdarın, oligarxiya imkanlı adamların, demokratiya kasıbların xeyrinə fəaliyyət göstərir. Aristotel ən yaxşı dövlət forması kimi politiyanın demokratik respublika quruluşunu qəbul edirdi.¹

Bu bölgüyə uyğun olaraq demək olar ki, monarxiya üçün təyin olunma, aristokratiya üçün bir hissəsinin təyin olunma və bir hissəsinin seçilmə, demokratiyada işə seçilmə üsulu xarakterikdir.

¹ Вах: Аристотель. «Политика» (сочинения в 4 т.) М, 1983, т.4, с.457.

Aristotel demokratik quruluşda vəzifəli şəxslərin seçilməsinin aşağıdakı qaydada aparıldığını göstərmişdir: Vəzifəli şəxslər vətəndaşlar arasından seçilir; xüsusi təcrübə və təhsil tələb olunmayan vəzifələrdən başqa, qalan vəzifələri püşkatma və səsvermə yolu ilə tutulur; vəzifə tutmaqda heç bir əmlak səzi qoyulmur, heç bir şəxs eyni vəzifəni (hərbi vəzifədən başqa) iki dəfə tuta bilməz; bütün vəzifələr qısa müddətli olur.¹

S.Monteskö «Qanunların ruhu haqqında» əsərində demokratiya üçün püşkatma, aristokratiya üçün isə seçilmə yolunu məqbul sayırdı.² O, idarəçilik formalarından respublika, monarxiya və müstəbid quruluşların üzərində dayanır. Respublika idarəçilik formasında ali hakimiyyətin xalqın və ya onun bir hissəsinin, monarxiyada dəyişilməz qanunlara əməl edən bir nəfərin, müstəbiddə qanunlardan kənar özbaşınalıqla idarə edən bir nəfərin əlində cəmləşdiyini göstərir. Ali hakimiyyət bütün xalqa mənsubdursa onu demokratiya, bir hissəsinin əlindədirsə aristokratiya adlandırır.³

Sonrakı dövrlərdə demokratik yolla vəzifə tutmaq ləğv edilmiş, yalnız birinci şəxslər formal olaraq vəzifəyə seçilmişlər. Məsələn, Çingiz xanın «Ulu yasına» görə xanın ölümündən sonra hər hansı yeni Xan qurultayda seçilirdi. Əmir Teymur Çingizxanın «Ulu yasını» Turan yurdunun fərasət və zəka dövlət əsəri olaraq qəbul edirdi. O 1361-ci il aprelin 8-də qurultayda (Şurayi Kəbirdə) seçilmişdir.⁴

Rusiyada demokratik ənənələrlə vəzifə tutmaq müəyyən dövrlərdə mövcud olmuşdur. Novqorod torpağında Respublika quruluşu (1136-1478-ci illərdə) mövcud olmuşdur. Vəzifəli şəxslər ən nüfuzlu boyarlar arasından seçilirdi. Novqorod Respublikasının bütün tarixi boyu ali vəzifəli şəxslərin seçilməsi elitanın - zadəganların əlində idi.⁵

Çar Rusiyasında seçki üsulu ilə dövlət qulluğunun formalaş-

¹ Вах: Аристотель. Указ лит.....с.571.

² Вах: С.Монтескье. О духе законов: Избранные произведения. М.1955, с.169.

³ Вах: С.Монтескье. Там же.

⁴ German Volbere. Əmir Teymur. Az.kitab Palatası 1991, s.21.

⁵ Вах: Государственная служба. Политология.....с.46.

ması II Aleksandrın islahatları ilə sıx bağlıdır. Bu dövrdə Kəndli haqqında Əsasnamə (1861-ci il), quberniya və qəzalarda Zemski idarələrin Əsasnaməsi (1864, 1890-cı illər), Şəhər Əsasnaməsi (1870-ci il) və qəbul edilmiş başqa əsasnamələrdə seçki üsulunun geniş tətbiq edilməsi üçün hüquqi baza yaradılmışdır.

Kəndli islahatları iki həlqəli sistemi - kənd və nahiyə kəndli özünü idarəetmə yaratdı. Kənd ictimai idarəsi kənd toplantısı (sxodu) və kəndxudadan ibarət idi. Kənd toplantısı kəndin vəzifəli şəxslərini seçirdi.

Quberniya və qəzalarda Zemski idarələri haqqında əsasnamədə iki həlqəli quberniya və qəza seçkili orqanları yaradıldı.

Zemstvo tərkibinə əsasən zadəganlardan ibarət quberniya və Zemski məclisləri (sərəncamverici orqan) və quberniya və qəza Zemski idarələri (icra orqanı) daxil idi. Zemski idarələri seçilmə, formal bərabərlik və açıq dəyişkənlik prinsipləri ilə formalaşdı.

Quberniya rəisi qanuna və ya ümumi maraqlara zidd olan Zemski idarələrinin qərarlarını dayandıрмаq hüquqlarına malik idi. Beləliklə zemski islahatları yerli idarəetmə orqanlarının yaranmasının başlanğıcı olmuşdur.

Şəhər islahatları öz mahiyyət və məqsədlərinə görə zemski islahatları ilə sıx bağlı idi. Şəhər əsasnaməsinə uyğun olaraq şəhər ictimai idarəsinə şəhərin seçki məclisi, şəhər duması və şəhər idarələri daxil idi. Şəhər ictimai idarəsinə şəhər təsərrüfatına və abadlığa baxmaq və idarə etmək səlahiyyətləri verilirdi.

Təhsil sistemində islahatlara (1865-ci il) əsasən Universitet rektorlarını Universitet professorları, dekanları fakültə professorları seçirdi. Universitetin əsas strukturu Universitet şurasından, Universitet idarəsindən, Universitet məhkəməsindən, prorektor və ya inspektordan ibarət idi.¹

1917-ci ilin fevral inqilabına qədər bu institutlar köklü dəyişikliklərə məruz qalmamışdır. Müvəqqəti hökumət Zemstvo əsasnaməsinin tətbiq olunduğu quberniyalarda qubernator vəzi-

¹ Вах: Новицкая Т.Е. Реформы Александра II. Вестник Мос Уни-та, сер.11, Право, 1998, №6, с.42.

fəsini ləğv etmiş, «quberniya komissarı» institutu tətbiq edərək bu vəzifəni müvəqqəti olaraq zemski idarəsinin sədrinə həvalə etmişdir.

Sovet hakimiyyəti qurulduqdan, respublika quruluşu elan edildikdən sonra dövlət aparatına daha məsuliyyətli vəzifələrə, xüsusən dövlət hakimiyyəti səlahiyyətləri həyata keçirməklə, əlaqəli vəzifələr seçilmə yolu ilə həyata keçirilirdi. Vəzifəyə seçilməyin əsasında marksizm və leninizm banilərini fikirləri dayanırdı. K.Marks göstərirdi ki, seçkinin köməyi ilə proletariyatın hökmranlığı şəraitində xalq kütləsi «münasib adamı münasib yerə qoyur, əgər onlar səhv edərsə, tez bir zamanda bu səhvi düzəldir»,¹ V.Lenin qeyd edirdi ki, kütlənin hüququ olmalıdır ki, özünə məsuliyyətli rəhbər seçsin, kütlənin hüququ olmalıdır ki, onları dəyişdirsin, kütlənin hüququ olmalıdır ki, onların fəaliyyətinin hər kiçik addımını bilsin və yoxlasın.²

Sovet dövründə seçki yolu ilə vəzifə tutma formal olaraq Xalq Deputatları sovetlərində aparılırdı. Sovet dövrünün «yeni-dənqurma» mərhələsində elmi ədəbiyyatda, Partiya direktivlərində demokratik yolla vəzifə tutmağın genişlənməsi haqqında tədbirlər görülürdü. Lakin bu tədbirlər elə bir səmərə vermirdi.

Qədim dövrlərdən başlayaraq vəzifəyə seçkilərdə səsvermə **müxtəlif formalarda aparılırdı**. Yunanıstanda vəzifəli şəxslərin seçilməsində səsvermə əlqaldırma yolu ilə, Spartada yerdən qışırmaqla aparılırdı. Qədim Romada (respublika dövründə) xalq məclisində səsvermə bilavasitə cədvəl şəklində aparılırdı. Təkliflər müzakirə olunanda səs verən öz razılığını və ya etirazını cədvələ qeyd edirdi. Romada magistratura seçilməsi bəzi hallarda püşkatma yolu ilə aparılırdı. Afinada vəzifəli şəxslər püşkatma yolu ilə seçilirdi. Perikl qanununa görə açıq səsvermə yolu ilə xüsusi təfəkkür tələb edən vəzifələrə şəxslər - (strateqlər və s.) seçilirdi. Püşkatma yolu ilə seçilənlər məvacib

¹ Вах: Маркс К. Гражданская война во Франции, - Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд., т.17, с.344.

² Вах: Ленин В.И. Первоначальный вариант статьи «Очередные задачи Советской власти» - Поли. Собр.соч., т.36, с.157.

alırdı və fəaliyyəti barədə hesabat verirdi. Sonralar püşkatma sıxışdırılıb aradan çıxarılmışdır. Axır zamanlar «püşkatma» metodu ilə seçilmə tətbiq olunmağa başlayıb. Bu yolla Rusiya Konstitusiyaya məhkəməsi rəhbərliyi seçilir.

Müasir dövrə əsasən ali siyasi vəzifələr, qanunverici orqan səsvərmə yolu ilə formalaşır.

Azərbaycan Respublikasında xalq gizli səsvərmə yolu ilə Respublika Prezidentini, majoritar və proporsional seçki sistemləri ilə Milli Məclisi, gizli səsvərmə yolu ilə Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisini seçir.

Xalq nümayəndələrinin iştirakı ilə Milli Məclisin rəhbərliyi və komissiyaların tərkibi seçilir.

Konstitusiyalarda dövlət hakimiyyəti orqanlarına seçkilər bir neçə formada: vətəndaşların bilavasitə birbaşa seçkiləri və dolayı seçkilər yolu ilə aparılır.

Birbaşa seçkilər yolu ilə MDB dövlətlərinin prezidentləri və qanunvericilik orqanlarının aşağı palatalarına seçkilər aparılır. Bu yolla Azərbaycan bələdiyyələri, (1996-cı ildə istisna hal olaraq İsrail Baş Naziri), Avstriya, Meksika, Fransa, Portuqaliya prezidentləri seçilir.

Dolayı seçkilər - xüsusi kollegiyalar (Almaniya, Hindistan prezidentləri) **çoxpilləli seçki** (Çin Xalq Nümayəndələr məclisi, ABŞ prezidenti) və **parlament** (Türkiyə, Yunanıstan, İtaliya prezidentləri və b.) vasitəsilə aparılır.

Beləliklə dövlət vəzifələrinə seçilmə tarixi baxımdan demokratik quruluşun əsas prinsiplərindən biri olmaqla, bəzi hallarda formal xarakter daşmışdır. Sovet dövründə seçilmə forma-cə demokratik, məzmunca isə siyahı üzrə avtoqrafik təyin olunma idi.

§ 3.3. Dövlət vəzifələrinə müsabiqə yolu ilə təyin olunma

Dövlət qulluğunun formalaşdırılmasının hüquqi-təşkilati üsullardan biri **müsabiqədir**. Müsabiqə dedikdə bir neçə namizəd içərisindən müsabiqə yolu ilə boş vəzifələrin tutulması başa düşülür.

Müsabiqəni səciyyələndirən əsas əlamətlər: dövlət qulluqçusunun qeyri-məhdud sayda namizəd arasından seçilməsi, namizədlərin hamısı üçün eyni şəraitin yaradılması, eyni sınaqdan keçirilməsi, onlar qarşısında müəyyən tələblərin olması və nəticələrin kollegial qaydada həll edilməsi və s.-dir.

Azərbaycan Respublikasında «Dövlət qulluğu haqqında» qanun qəbul edilməklə Azərbaycanda ilk dəfə olaraq dövlət orqanları aparatında vəzifə tutmaq üçün müsabiqə üsulu tətbiq olunur. ABŞ-da **müsabiqə** yolu ilə dövlət vəzifələrinin komplektləşməsinin yüz illik tarixi vardır.

«Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikasının qanununa əlavələr və dəyişikliklər edilməsi barədə 2002-ci il 2 iyul tarixli qanunda əvvəldə göstəriləyi kimi vəzifələr təsnifatında dəyişiklik edilərək onun sayı azaldılmış, 14-dən 9-a endirilmişdir.

Azərbaycan Respublikasında müsabiqə ilə vəzifə tutmaq iki cür aparılır. **Birinci - dövlət qulluğuna qəbul** edilərkən müsabiqə yolu ilə altıncı-doqquzuncu təsnifatlar üzrə inzibati vəzifələrin tutulması (28-2 maddə); **İkinci**, birinci-doqquzuncu (olmalıdır 1-6) təsnifatları üzrə müsabiqə və yüksəliş yolu ilə vəzifələrin tutulması (29 maddə).

Birinci halda dövlət orqanı rəhbəri müsabiqədən keçmiş namizədlərdən birini seçərək öz qərarı ilə bir il müddətinə stajçı kimi qulluğa götürür, əgər o özünü doğruldursa, onun haqqında tövsiyə müsbət olarsa onunla əmək müqaviləsi (kontrakt) ilə iki illik sınaq müddəti ilə işə qəbul edilir. Bu müddətdə müqavilə şərtləri pozulmazsa dövlət orqanı həmin şəxsin daimi dövlət qulluğuna götürülməsi haqqında əmr verir və bu şəxslə müvafiq kontrakt bağlayır.

İkinci halda - müsabiqə keçmiş dövlət qulluqçusunun birinci-altıncı təsnifatlara uyğun olmuş vəzifələrin tutulması dövlət qulluğu idarəetmə orqanının tövsiyəsi (bir yerə ən azı 3-4 namizəd təqdim edir) əsasında dövlət orqanı namizədlərdən birini vəzifəyə təyin edir. Beləliklə, birinci halda dövlət qulluğuna qəbul olunan vətəndaş - dövlət qulluqçusu - dövlət məmuru adlandırılmaqla ilk dəfə olaraq dövlət qulluq münasibətlərinin obyekt-

tinə çevrilir; ikinci halda isə müsabiqədə yalnız dövlət qulluqçuları (başqa hakimiyyət qolunun qulluqçuları da daxil olmaqla) iştirak edir və namizədlərin seçilməsi və təyin olunması haqqında tövsiyəni müvafiq dövlət qulluğu orqanı həyata keçirir. Boşalan vəzifənin müsabiqə yolu ilə tutulması dövlət qulluqçusunun vəzifə karyeri üzrə irəliləməsi kimi başa düşülür.

Qanunda müsabiqənin aşağıdakı qaydalara uyğun aparılması müəyyən edilmişdir. Bunlar: boş yerlərin tutulması üçün müsabiqə elan edilməsi; müsabiqədə iştirak etmək istəyənlərin sənədlərinin müəyyən olunmuş müddətdə dövlət qulluğu idarəetmə orqanına təqdim edilməsidir. Bundan başqa, müsabiqə sənədlərinin qəbulu başa çatdıqdan sonra 10 gün ərzində keçirilir və **test imtahanı** və **söhbətdən** ibarət olur; test imtahanından müvəffəqiyyətlə çıxanlar **söhbətə** buraxılırlar; müsabiqədən keçmiş namizədlər dövlət orqanı rəhbərinə təqdim olunurlar; dövlət orqanının rəhbəri isə göstərildiyi kimi sınaq müddətinə **stajçı** götürür. Sonra isə işə qəbul edir.

Birinci-altıncı təsnifat üzrə boşalmış vəzifələrin tutulması üçün namizəd seçilərkən aşağıdakılar nəzərə alınır: ixtisas dərəcəsi, attestasiyanın nəticələri; boşalmış vəzifənin tələbinə uyğun olaraq təkrar hazırlıq keçilməsi və ixtisasın artırılması.

MDB respublikalarında dövlət qulluğuna dair islahatlardan sonra, dövlət qulluğunun müsabiqə yolu ilə formalaşmasına qanunvericilik aktlarında geniş yer verilmişdir.

Rusiya Federasiyasının müvafiq qanununda müsabiqənin iki formada - Birinci, sənədlərin müsabiqəsi formasında (dövlət qulluğunun 2-ci qrup dövlət vəzifələrində boşalmış yerləri tutmaq üçün); İkinci, - müsabiqə-sınaq formasında (3,4 və 5 qrup dövlət vəzifələrində boşalmış yerləri tutmaq üçün) aparılır.

Müsabiqə komissiyası namizədlərin sənədlərinin müsabiqəsinə təhsil, dövlət qulluğunu keçmək və başqa əmək fəaliyyəti haqqında sənədləri və həmçinin verilmiş təqdimat testinin nəticələrini təhlil etmək əsasında qiymətləndirir. Müsabiqə-sınağı dövlət müsabiqə komissiyası aparır. Bu formada müvafiq dövlət vəzifəsində namizədin sınaq keçməsi və ixtisas imtahanı verməklə yekunlaşır.

İnkişaf etmiş kapitalist ölkələrində dövlət orqanlarına kadr seçilməsində müsabiqə imtahanlarının keçirilməsi bu gün də əsas metodlardan biri kimi qalır.

ABŞ-da 1883-cü ildə qəbul edilmiş «Mülkü qulluq haqqında» qanunda (Pendtanc qanunu) dövlət vəzifələrinə namizədlərin açıq müsabiqə imtahanları aparılmaqla tutulması nəzərdə tutulur. ABŞ-da müsabiqə imtahan prosesinin dəqiq öyrənilməsi müxtəlif ixtisas sahəsi mütəxəssislərinin, o cümlədən psixoloqların məşğul olduğu sahədir, imtahanın özü isə Amerika qulluqçusu üçün gündəlik həyatın adi normalarından biridir.¹ Dövlət orqanlarına işə namizədlərin seçilməsi dövlət qulluğunun təşkilində ayrıca baxılır. İmtahan keçirilməsinin əsas nöqtəsi seçim obyektinin dəqiq müəyyən edilməsi, həmçinin konkret vəzifə tutmağa iddiası olan şəxsin şəxsi və iş keyfiyyətlərinin dəqiq təsvir edilməsidir.

Təşkilat standartında məmura qoyulan tələblər müvafiq imtahan tələblərində öz əksini tapır. Dövlət vəzifəsinə namizədin hansı xarakter elementlərinə malik olmasını müəyyən etmək üçün imtahanlar **yazılı** və **ya şifahi** formalarda aparılır. **Yazılı imtahanlar** namizədin bilik səviyyəsini müəyyən etmək üçün qısa cavab tələb edən müxtəlif testlərlə aparılır. Bu formadan aşağı və orta səviyyəli vəzifələrə vətəndaşları seçmək üçün istifadə olunur. **Şifahi imtahanlar** və ya söhbət adətən yüksək və ali peşəkar vəzifəyə müəyyən etmək üçün aparılır.

İmtahanın keçirilməsinin məqsədi namizədin biliyini yox, onun şəxsi keyfiyyətlərini aydınlaşdırmaqdır. Vəzifədə seçim sistemi aşağıdakı vəzifə qruplarının hər biri üçün vahid imtahan prosesi nəzərdə tutur: 1-3-cü sinif dəftərxana vəzifələri; 4-cü sinif kiçik köməkçilər adlanan bütün vəzifələr; 5-8-ci siniflər başlangıç inzibati-rəhbər vəzifələri; 9-12-ci siniflər orta inzibati-rəhbər vəzifələri daxil edir. 13-15-ci siniflərin ali inzibati vəzifələri əksər hallarda daxili mənbə hesabına doldurulur. 16-18-ci siniflərin ali rütbəli peşəkar məmurları, inzibatçıları təyin etmə sistemi EAC əsasında aparılır. Bu sistemdə peşəkar məmurlar və

¹ Вах: Новиков А.В. Указ соч.....с.142-143.

«S» reyestrinə uyğun vəzifə tutan şəxslər keçir. Bu sinifə daxil olanları dövlət qulluq komissiyası təsdiq etməlidir.¹

ABŞ-da dövlət qulluğunda peşəkar vəzifələrə seçilmə iki əsas formada aparılır. **Açıq** - müsabiqə qulluq vəzifələri üçün; **qapalı** - xarici qulluq üçün. **Açıq formada** - imtahan vermiş şəxsin bütün səviyyələrdə vəzifə tutmasına icazə verilir; **qapalı forma** - vəzifələri qulluq karyeri prinsiplərinə uyğun aşağı vəzifəli şəxslər tuturlar.²

Böyük Britaniyada 1853-54-cü illərdə Nortkotun – Trevelyan parlamentə təqdim etdiyi «Daimi mülkü qulluğun təşkili haqqında» məruzədə patronaj sisteminin ləğvi və açıq müsabiqə imtahan sisteminin tətbiq edilməsi təklif olunurdu. Patronaj sistem tərəfdarlarının müqaviməti bu islahatların uzun müddət həyata keçməsinə mane olmuşdur. Məruzədə göstərilən təkliflər 15 ildən sonra 1870-ci ildə tətbiq edilmişdir. Böyük Britaniyada 100 ildən çox bundan əvvəl əsas qoyulmuş mülkü qulluq XX əsrin 70-ci illərinə qədər konstruktiv dəyişikliklərə məruz qalmamışdır.³

Fransada müsabiqə yolu ilə vəzifə tutma daha əlverişli üsul sayılır. Ən yaxşı işçilər ümumi mədəni inkişaf və peşə biliyi səviyyəsinin aşkarlanması sınaq seriyaları əsasında seçilir.

Müsabiqənin hər bir vətəndaşa dövlət vəzifələrini tutmaq imkanı verməsi insan və vətəndaş hüquqları deklarasiyasında göstərilir.

Dövlət qulluğuna yeni qəbul olunanlar üçün tələb olunan vəzifə xüsusiyyətləri ilə onların hazırlıq səviyyəsi arasında münasibətə uyğun təhsil standartı qoyulur. Əvvəlki fəsildə göstəriləyi kimi bütün vəzifələr iyerarxiya piramidası əsasında dörd sinifə: A,B,C və D bölünür.

A - sinfi üçün müsabiqə imtahanları namizədlərin geniş ümumi və texniki təhsilinin, onların intellektual səviyyəsinin və

¹ Вах: Новиков А.В. Указ. сод.....с.144-145.

² Вах: Государственная служба основных капиталистических стран.....с.67.

³ Вах: Оболонский Н.В. Эволюция государственной службы в Великобритании. Государство и Право, 1996, №6, с.121.

möhkəm xarakterinin olub-olmaması aşkar edilməlidir.

B - sinfinə daxil olan namizəd müsabiqə imtahanı vasitəsi ilə normativ aktların tələblərinə müvafiq olaraq təbəçiliyində olan şəxslərin fəaliyyətini müəyyən etməyi, qiymətləndirmək və həll etmək bacarığını aydınlaşdırmalıdır. B qrupunun müsabiqə imtahanı «A» sinfinə nisbətən texniki xarakter daşıyır. Bununla belə bu sinif üçün də yüksək peşə və ümumi təhsilin olması tələb olunur.

C - sinfi üçün müsabiqə imtahanı namizəddə şəxsi təşəbbüsün, texniki-icra səriştəliyinin olduğunu aydınlaşdırır.

D - sinfinə daxil olan kontingentdən aşağı təhsil səviyyəsi tələb olunduğundan, müsabiqə imtahanları ibtidai sinif həcmində təhsil səviyyəsindən kənara çıxmır.¹

Fransada müsabiqəni tənzimləyən üç qrup hüquqi aktlar mövcuddur. Onlara: qanunvericilik və digər normativ aktlar, kollektiv qərarlar və fərdi aktlar daxildir

¹ Вах: Государственная служба основных капиталистических стран.....с.210-211.

VI FƏSİL

DÖVLƏT QULLUQÇULARININ ATTESTASIYASI

Attestasiya - xarici sözlər lüğətində (lat. Attestation – şəhadətnamə) 1) ixtisasın, işçinin bilik səviyyəsinin müəyyən edilməsi; 2) kiminsə qabiliyyəti, biliyi, iş və başqa keyfiyyətləri, davranışı və s. haqqında rəy; 3) xasiyyətnamə¹ mənalarını verir. Vladimir Dalın izahlı lüğətində **attestasiya** - qulluq haqda qeydiyyat, davranış, qabiliyyət haqqında qiymət vermək və ya qeyd etmək² kimi göstərilmişdir.

Attestasiyanın uzun müddətdən bəri tətbiq olunmasına baxmayaraq attestasiya anlayışına vahid baxış yoxdur, onun hüquqi mexanizmi hələ də dərinlən öyrənilmişdir.

Attestasiya anlayışının xüsusi ədəbiyyatda və qanunvericilikdə əsasən eyni məzmunu müxtəlif səpkili verilir.

«İşçilərin attestasiyası» onların iş ixtisasının və ideya-siyasi səviyyəsinin daimi artırılması, həmçinin kadrların seçilib və yerləşdirilməsinin yaxşılaşdırması məqsədi ilə müəyyən kateqoriya işçilərin iş və siyasi keyfiyyətlərinin vaxtaşırı yoxlanılması üçün xüsusi təşkilati-hüquqi forma³; «işçilərin tutduğu vəzifəyə uyğun olması, yerdəyişməyə (vəzifəsinin artırılması və ya endirilməsi) perspektivliyini müəyyən etmək məqsədi ilə onların vaxtaşırı biliyinin, təcrübə və imkanlarının yoxlanılmasının hüquqla müəyyən edilmiş qaydaları⁴; «işçilərin tutduğu vəzifəyə uyğun olması, daimi iş ixtisasının ideya-siyasi səviyyəsinin artırılması, həmçinin onların seçilib yerləşdirilməsini yaxşılaşdırmaq məqsədi ilə müəyyən kateqoriya işçilərin iş, siyasi və

mənəvi keyfiyyətlərinin vaxtaşırı olaraq yoxlanılması¹ kimi başa düşülür.

Qanunvericilik aktlarında attestasiya anlayışının mahiyyəti onun məqsədlərində göstərilir. «Sənaye, tikinti, kənd təsərrüfatı, nəqliyyat və rabitə müəssisə və təşkilatlarının rəhbər, mühəndis-texnik və başqa mütəxəssislərin attestasiya keçirilməsi qaydaları haqqında» Əsasnamədə attestasiya mütəxəssislərdən daha yaxşı istifadə, onların əməyinin səmərəliliyinin və tapşırılan iş üçün məsuliyyətin artırılması, kadrların seçilib və tərbiyə olunmasının daha da yaxşılaşdırılması, iş ixtisasının və ideya-siyasi səviyyəsinin yüksəlməsinə kömək etmək məqsədi ilə keçirilir.²

Sovet orqanları və ictimai orqanlar aparatı məsul işçilərinin attestasiyasını keçirmək qaydası haqqında Nümunəvi Əsasnamədə attestasiya sovet və ictimai orqanlar aparatının fəaliyyətini təkmilləşdirmək, kadrların seçilib, yerləşdirilməsi və tərbiyəsi işini yaxşılaşdırmaq, onların ixtisasını artırmaq və tapşırılmış iş üçün məsuliyyətini yüksəltmək, təşəbbüskarlığı və yaradıcı fəallığı inkişaf etdirmək məqsədi daşdığı göstərilir.³

Azərbaycan Respublikasının Əmək Məcəlləsində (65-ci maddə) attestasiyanın işçilərin peşəkarlıq səviyyəsinin yoxlanılması, ixtisasına, sənətinə müvafiq olaraq onların tutduğu vəzifəyə uyğun olduğunu aşkara çıxarmaq məqsədi ilə aparıldığı göstərilir.

«Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununa görə (31-3, 31-4 maddələr) attestasiya zamanı dövlət qulluqçusunun peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətləri qiymətləndirilir və onun tutduğu vəzifəyə uyğun gəlib-gəlmədiyini barədə nəticə çıxarılır. Qanunda attestasiyanın əsas məqsədlərindən: dövlət qulluqçusunun tutduğu vəzifəyə uyğun gəlib-gəlmədiyini müəyyənləşdirmək; işçinin potensial imkanlarından istifadə etmək mümkünlüyünün aşkara çıxarılması, onun peşə səriştəliliyini artırmağa

¹ Словарь иностранных слов, М. Русский язык, 1998, с.63.

² Владимир Даль. Толковый словарь. М. 1981 т., с.8.

³ Курилов В.И. Аттестация специалистов народного хозяйства. М. Юрид.лит. 1981, с.8.

⁴ Вах: Основы Советского государственного строительства и права. М.Мысль, 1970, с.366.

¹ Вах: Бакутис А. Аттестация: Трудности и перспективы. Совет Народных Депутатов, 1987, №1, с.66.

² Вах: Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1980, №8.

³ Вах: Ведомости Верховного Совета СССР, М, 1987, №12, 25 март, с.3-8.

stimullaşdırılması; dövlət qulluqçusunun ixtisasının, peşə hazırlığının yüksəldilməsinə və ya təkrar hazırlıq keçməsinin zərurət dərəcəsinin müəyyənləşdirilməsi; kadrların irəli çəkilməsinin uzunmüddətli planını tərtib etmək imkanının təmin edilməsi, habelə dövlət qulluqçusunun vaxtında vəzifədən azad edilməsi və ya daha aşağı ixtisaslı işə keçirilməsi; ümumi kadr potensialının aşkara çıxarılmasının və dövlət orqanının funksiyasının təyinatını optimal sürətdə təmin edilməsinə kömək göstərməli olduğu qeyd olunub.

«Rusiya Federal dövlət qulluqçusunun attestasiyasının aparılması haqqında» RF Prezidentinin 9 mart 1996-cı il 313 №-li fərmanında attestasiya dövlət qulluqçusunun peşə hazırlığının səviyyəsi və onun tutduğu vəzifəyə uyğun gəlməsi, həmçinin federal dövlət qulluqçusuna ixtisas dərəcəsinin verilməsi məsələləri həll edilir.

Belarus «Dövlət aparatında qulluğun əsasları haqqında» qanunda (18-ci maddə) dövlət qulluqçularının attestasiyasının onların praktiki fəaliyyəti, peşə hazırlığının səviyyəsi, hüquqi mədəniyyəti, insanlarla işləmək qabiliyyətini qiymətləndirmək məqsədi ilə aparıldığı göstərilir.

Beləliklə attestasiya anlayışı attestasiya olunanların kontingentindən (mütəxəssis və ya qulluqçu olmasından) və hansı orqanda işləmələrindən asılı olmayaraq eyni mahiyyət daşıyır.

Bizim fikrimizcə dövlət qulluqçularının attestasiyası dövlət qulluğunu daha da dinamik etmək məqsədi ilə dövlət qulluqçularının fərdi keyfiyyətlərini və vəzifə piramidasında tutduğu yerə uyğun dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsində öz hüquq və vəzifələrini necə yerinə yetirilməsini yoxlanılıb qiymətləndirilməsinin təşkilati-hüquqi formasıdır.

Attestasiya dövlət orqanının fəaliyyətinin bütün sahələrinə təsir etdiyindən attestasiya məsələləri iqtisadçı alimlərin, sosioloqların hüquqşünasların tədqiqat obyektii sayılır. Ədəbiyyatda bəzən attestasiyanın məqsədindən asılı olaraq peşə, ixtisas və ya vəzifə attestasiyası ifadələri işlədilir.

Azərbaycanda attestasiya uzun müddətdən bəri tətbiq olunur.

Bunu üç dövrə bölmək olar. Birinci - SSRİ-də «Yenidənqurma» qədərki dövr; ikinci - «yenidənqurma»dan müstəqillik qazanıldığı ilə (1991-ci il) qədərki dövr, üçüncü - müstəqillik qazanıldığı ildən sonrakı dövr. **Birinci dövrdə** attestasiya: təhsil, elmi tədqiqat institutlarında, ümumi təhsil, orta ixtisas və peşə təhsili məktəblərində pedaqoji işçilərə; 1973-cü ildə xalq təsərrüfatında: sənaye, tikinti, kənd təsərrüfatı, nəqliyyat və rabitə müəssisəsi və təşkilat rəhbərlərinə, mühəndis-texniki işçilərə və başqa mütəxəssislərə tətbiq olunurdu.¹ **İkinci dövrdə** Sov. İKP-nın XXVII qurultayında və Sov.İKP MK-nin yanvar 1987-ci il plenumunda Sovet və İctimai orqanların aparatının məsul işçilərinin attestasiya sisteminin tətbiqi haqda irəli sürülmüş ideya əsasında attestasiya aparılırdı. «Sovet orqanlarında və ictimai orqanlar aparatı məsul işçilərinin attestasiyalarının tətbiq edilməsi haqqında» Sov.İKP MK, SSRİ Ali Soveti Rəyasət Heyətinin, SSRİ Nazirlər Sovetinin, ÜHİ Mərkəzi Şurasının və ÜCKGİ Mərkəzi Komitəsinin 25 mart 1987-ci il qərarı ilə əlaqədar olaraq Sovet orqanlarında və ictimai orqanlar aparatı məsul işçilərinin attestasiyasını keçirmək qaydası haqda Nümunəvi Əsasnamə təsdiq edilmişdir.² Bu normativ aktlarda attestasiyanın məqsədləri, funksiyaları, şəraiti, aparılma qaydaları və hüquqi nəticələri göstərilir. Nümunəvi Əsasnamədə attestasiya keçirilərkən aşağıdakı əsas müddələrin təmin olunması tələb olunurdu:

- Sovet orqanları və ictimai orqanlar aparatının bütün məsul işçiləri hər seçkidən sonra attestasiya keçməli; Müvafiq Sovet orqanları və ictimai orqanlar aparatının rəhbər işçilərinin attestasiyası bu orqanların səlahiyyətləri qurtarmazdan əvvəl keçirilməli; İşçilərin sayı az olan təşkilatların və bölmələrin məsul işçilərinin attestasiyası yuxarı orqanlar tərəfindən aparılmalıdır.

Üçüncü dövr - Azərbaycan Respublikası müstəqillik qazandıqdan sonrakı dövrü əhatə edir. Bu dövrdə sovetlərin ləğvi, prezident institutunun yaradılması, icra hakimiyyətinin funksi-

¹ Вак: СП СССР, 1974, №18, с.103.

² Вак: Ведомости Верховного Совета СССР. М. 1987, №12, стр.3-8.

yalarının artması bu orqanlarda attestasiya olunacaq dövlət qulluqçularının dairəsini genişləndirdi. 1991-ci ildə AR Dövlət Katibinin sərəncamı ilə AR Prezident aparatında işçilərin attestasiyası qaydaları haqqında təsdiq olunmuş Əsasnaməyə uyğun dövlət qulluqçularının attestasiyası aparıldı. Azərbaycan Respublikası Baş Nazirinin «AR-da işçilərin attestasiyasının keçirilməsi qaydaları haqda» 23 may 2001-ci il tarixli qərarına uyğun işçilərin attestasiyası keçirildi. Dövlət qulluqçularının attestasiyasının hüquqi bazası «Dövlət qulluğu haqqında» AR-nın 21 iyul 2000-ci il tarixli qanunu ilə yaradılmışdır. Azərbaycanda, o cümlədən MDB Respublikalarında yaradılmış dövlət qulluğu institutu dövlət qulluqçularının attestasiyasının əmək hüququ sahəsindən inzibati hüquq müstəvisinə keçməsinə əsas olmuşdur. Dövlət qulluğu haqqında AR qanununda attestasiyanın əsas məqsədləri, attestasiya komissiyalarının təşkili, attestasiyanın keçirilməsi qaydaları və attestasiyanın nəticələri və s. göstərilmişdir.

Attestasiya haqqında normativ sənədlərin təhlili onun iki hissədən: insani keyfiyyətlərin **yoxlanması** və onların **qiymətləndirilməsindən** ibarət olduğunu göstərir.

Attestasiya dövlət qulluqçularının yoxlanması və qiymətləndirilməsinin təşkilati-hüquqi formalarından biri olmaqla aşağıdakı elementləri özündə birləşdirir: attestasiyanın **obyektləri** (kimlər yoxlanılır və qiymətləndirilir); attestasiyanın **subyektləri** (kimlər yoxlayır və qiymətləndirir), qiymətləndirilmənin **meyarları** (hansı keyfiyyətlər yoxlanılır və qiymətləndirilir), qiymətləndirmənin **metodları** (necə yoxlanılır və qiymətləndirilir), qiymətləndirmənin **prosedurası** (yoxlama və qiymətləndirmə hansı üsullarla aparılır), qiymətləndirmənin **hüquqi nəticələri**.

Attestasiyanın **obyektləri** attestasiyanı tənzimləyən qanunvericilik aktlarında müəyyən olunur.

AR dövlət qulluğu haqqında qanunda inzibati və yardımçı vəzifələri tutan dövlət qulluqçuları, RF-nın məlum qanununda dövlət orqanlarında kiçik, orta, aparıcı, baş və ali dövlət vəzifələri tutan qulluqçular attestasiyanın obyektlərinə daxildir. Attes-

tasiyanı tənzimləyən hüquqi aktlarda, həmçinin növbəti attestasiyaya düşməyən şəxslərin siyahısı göstərilir. Azərbaycan Respublikasının qanununda tutduğu vəzifədə bir ildən az işləmiş dövlət qulluqçuları, stajçılar attestasiyadan keçmirlər. Uşağa qulluq etmək üçün məzuniyyətdə olan qadınlar işə çıxdıqdan sonra bir ildən tez olmayaraq növbəti attestasiyadan keçməlidirlər...

AR Əmək Məcəlləsi bu siyahıya (66-cı maddə) vətənin müdafiəsi, azadlığı və ərəzi bütövlüyü uğrunda hərbi əməliyyatlarda yaralanmış və əlil olmuş işçilər; Azərbaycanın müstəqilliyi və ərəzi bütövlüyünün müdafiəsi zamanı göstərdiyi şücaətlərə görə dövlət təltiflərinə və fəxri adlara layiq görülmüş işçilər; bir vəzifədə beş ildən az müddətdə çalışan məcburi köçkün və qaçqın statusu olan işçilər; hamilə qadınlar, uşağın üç yaşınadək sosial məzuniyyətdə olan və həmin məzuniyyət bitdikdən sonra bir ildən az müddətdə müvafiq vəzifədə çalışan qadınlar; yaşı 18-dən az olan işçilər; bir vəzifədə faktiki olaraq bir ildən az müddətdə çalışan işçilər; eyni vəzifədə azı üç dəfə attestasiya olunaraq tutduğu vəzifəyə uyğun olduğu müəyyən edilmiş işçilər və s. daxildir. Əmək Məcəlləsində attestasiyaya daxil edilməyənlərin siyahısının dövlət qulluğu haqqında qanunda öz əksini tapmaması qanunvericilikdə müəyyən boşluqlar yaradır.

Rusiya Federal dövlət qulluqçularının attestasiyasının aparılması haqqında Əsasnamədə: müəyyən dövlət vəzifələrində bir ildən az işləyənlər, dövlət vəzifəsi tutmaq üçün son yaş həddinə çatmış şəxslər; uşağa baxmaq üçün məzuniyyətdə olanlar attestasiyadan keçmirlər. Bu dövlət qulluqçuları məzuniyyətdən qayıtdıqdan bir il sonra ixtisas dərəcəsi verilən, müsabiqə üzrə dövlət vəzifəsi tutanlar və ya ixtisas imtahanları verilməsindən, təhsilin artırılması və təkrar təhsil qurtardıqdan bir il sonra keçirilə bilər.

Attestasiya **subyektlərinə** bilavasitə işlədiyi struktur bölmənin rəhbəri, yuxarı dövlət qulluğu idarəetmə orqanı, iş yoldaşları, kadr xidməti, başqa funksiyalı xidmət orqanları, ictimai təşkilatlar, xüsusi yaradılmış attestasiya komissiyası və s.

Qanunvericilikdə attestasiya subyektlərinin konkret hüquq və vəzifələri müəyyən olunur.

Attestasiyanın səmərəliliyi **qiymətləndirmə meyarlarının** müəyyən olunmasından çox asılıdır. Dövlət qulluqçularının qiymətləndirilməsi meyarları anlayışı, onların şəxsi keyfiyyətlərinə, fəaliyyət nəticələrinə qoyulmuş tələblərdir. **Keyfiyyət meyarları** qarşıya qoyulmuş məqsədlərin həllində çoxlu insan keyfiyyətlərindən dövlət qulluqçusunun qabiliyyəti və imkanları haqqında obyektiv fikir yürüdülməsinə əsas verən keyfiyyətlərdir. Keyfiyyət meyarlarının düzgün müəyyən edilməsi dövlət qulluqçusunun obyektiv qiymətləndirilməsini təmin edir. Keyfiyyət meyarlarına bir sıra baxışlar mövcuddur.

AR dövlət qulluğu haqqında qanunda keyfiyyət meyarlarına dövlət qulluqçularının peşəkarlığı, işgüzarlığı və mənəvi keyfiyyətləri, Rusiya Federasiyası qanununda bu keyfiyyətlərə dövlət qulluqçusunun peşə və şəxsi keyfiyyətləri, onun tutduğu vəzifəyə uyğunluq keyfiyyətləri daxil edilir. Sovetlər məkanında keyfiyyət meyarlarına: «mənəvi-siyasi keyfiyyətlər, təşkilatçılıq qabiliyyəti, peşə təhsili və bacarığı, intizamlılığı və əməyə münasibəti»¹; istehsalat, təşkilatı, siyasi, mənəvi və şəxsi keyfiyyətləri²; «təhsil səviyyəsi, iş stili, intellektual keyfiyyətləri, səciyyəvi xüsusiyyətləri, rəhbər keyfiyyətləri»³, «partiyalılığı, intizamlılığı, əməyə münasibət, təhsil səviyyəsi, təşkilatçılıq qabiliyyəti, idarəetmə sisteminin səmərəliliyini təmin etmək bacarığı»⁴ daxil edilirdi. Ən əsası isə siyasi, iş və mənəvi keyfiyyətlər Lenin prinsipləri əsasında qiymətləndirilirdi.⁵

Ümumiyyətlə **iş keyfiyyətlərinə**: ümumi və xüsusi təhsil, öz işini bilməsi, ixtisası; iş təcrübəsi, işdə yenilik hissi, iqtisadi və hüquqi təhsil səviyyəsi və s. keyfiyyətlər daxil edilirdi.

Müasir dövrdə dövlət qulluqçusunun iş keyfiyyətlərindən **peşəkarlıq** ön plana çəkilir.

¹ Рекомендация по комплексной оценке служащих аппарата исполкома местных Советов. М. ЦНИИЭИ. 1980, с.31-32.

² Курилов В.И. Указ соч., с.21.

³ Вах: Попов Г. Основные принципы разработки системы периодической комплексной оценки кадров. М.Новое время. 1977, №3, с. 17.

⁴ Вах: Гудинюв А.А. Емдин Л.С. Методика оценки деловых и морально-психологических качеств руководителей и специалистов производства. ЛГУ, 1971, с.32.

⁵ Вах: Советское административное право. М, Юрид. 1990, с.126.

Peşəkarlıq metodoloji qoyuluşdan, onun bu və ya başqa fəlsəfi mövqeyində üstünlüyündən, maraqlar dairəsindən, elmi sahəsindən asılı olaraq müxtəlif cür başa düşülür. Bununla əlaqədar qeyd olunur 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 müqayisəsinə görə peşəkarlığın səviyyəsi və mərhələləri təsvir olunur. Bu səviyyələr aşağıdakı kimidir: 1. Peşəkarlığa qədər. 2. Peşəkarlıq. 3. Super peşəkarlıq və 4. Peşəkarlıqdan sonrakı mərhələ.¹

Mənəvi keyfiyyətlərə - vicdanlılıq, ləyaqət, tapşırılan işə görə şəxsi məsuliyyət, insanlara diqqət, intizamlılıq, ailədə və məişətdə davranış və s. aid edilirdi. Tədqiqatçı alimlər **yüksək vəzifəli şəxslərin** keyfiyyətlərinin zəngin olmasını xüsusi vurğulayırdılar. **Rəhbər işçilərin** keyfiyyətlərinin qiymətləndirilməsində aşağıdakıların nəzərə alınmasını tövsiyə edirdilər:

Birinci, işçinin ixtisas səviyyəsi (peşə hazırlığı, təcrübəsi, səriştəliliyi, ümumi mədəniyyəti, xarici dil bilməsi); **ikinci**, iş stili (təşəbbüskarlığı, fəallığı, risk etməyə hazır olması, həddini bilməsi dəyişikliyi qəbul etməsi, işin planlaşdırılması və təşkili, tələbkarlıq); **üçüncü**, əqli keyfiyyətlər (təhlil qabiliyyəti, hafizəsi, məntiqi, təfəkkür dinamikası, fikrini cəmləşdirmə bacarığı və s.); **dördüncü**, xarakter keyfiyyətləri (nikbinliyi, sakitliyi, inamlılığı, səriştəliliyi, həssaslığı, nəzarətçiliyi, loyallığı, təvazökarlığı və s.); **beşinci**, rəhbər keyfiyyətləri (kollektiv əməyə meyilliliyi, kommunikaabelliyi və ünsiyyətliyi, öz hisslərini cilovlamaq qabiliyyəti, əhval-ruhiyyəliyi, məqsədyönlülüyü və s.).²

Hüquqi ədəbiyyatda rəhbərin idarəçilik fəaliyyətinin istiqamətlərinin məzmunu və bu fəaliyyətlərin həyata keçirilməsində hansı keyfiyyətlərə malik olması göstərilir. Rəhbərin fəaliyyət istiqamətlərini aşağıdakı növlərə ayırırlar: **İnformasiya analitik fəaliyyəti**; **planlaşdırma fəaliyyəti**; **tənzimləyici fəaliyyət**;

¹ Вах: Государственная служба: учебник (Пед.ред. Игнатова В.)...с.351-353.

² Вах: Комплексная оценка номенклатурных кадров // Кадровая политика братских партий соц.стран. М, 1980, с.157-166.

təşkilati-icraedici fəaliyyəti; koordinasiya (uzlaşdırma) fəaliyyəti; nəzarət-hesabat fəaliyyəti; innovasiya-tədqiqat fəaliyyəti; ekspert-məsləhət fəaliyyəti; nümayəndəlik fəaliyyəti; peşəkar özüntəkmilləşdirmə (özünü idarəetmə) fəaliyyəti. Hər bir fəaliyyəti həyata keçirmək üçün professional məsələlər, fəaliyyətin nəticəsi, rəhbərin mühüm professional keyfiyyətləri göstərilir.¹ Məsələn, **təşkilati-icraedici fəaliyyətinə**: professional məsələlər mövcud insan və maddi ehtiyatları nəzərə almaqla idarəetmə qərarlarının həyata keçirilməsi və icrası. Nəticələrə çatmağa bilavasitə gətirən fəaliyyəti həyata keçirmək. Qərarları icra etmək (özünü qəbul etdiyi və ya yuxarı təşkilatlardan icra etmək üçün aldığı qərarlar). Dövlət qulluqçularının isə qanunların icrasını yüksək keyfiyyətlə reallaşdırmaq.

Fəaliyyətin nəticəsi - qəbul olunmuş idarəetmə qərarlarının təyin olunmuş müddətdə yüksək səviyyədə icrası. Müəyyən müddətlərə salınmış idarəetmə qərarlarının proqram və stratejiyasının həyata keçirilməsi.

Rəhbərin mühüm professional keyfiyyətləri - icraedicinin fəal mövqeyi. Nəticələrə çatmağın yüksək əsasları və yönəmliliyi. Qərarların yerinə yetirilməsi zamanı maneələrin aradan qaldırılmasına hazır olmaq iradəsi, əqli və iradi səforlər etmək bacarığı, professional təfəkkürün xarakteri və s.²

Rəhbər işçilərin qiymətləndirilməsində onların seçdikləri rəhbərlik formaları mühüm rol oynayır. Təcrübədə **demokratik, avtokratik və liberal** rəhbərlik formaları mövcuddur.

Demokratik rəhbərlik. Bu tip rəhbər demokratik prinsiplərə əməl etməklə səlahiyyətlərinin bir hissəsini özündə saxlayır, qalan hissəsini aşağıya - tabeçiliyində olanlara ötürür, onlarla həmişə təmasda olur, onların fikir və məlumatlarını, sosial tələblərini dinləyir, idarəetmədə hər bir vəzifəli şəxsin iştirakını təmin edir. Demokratik rəhbərlik formasında inandırma prinsipləri əsas götürülür, kollektivdə qarşılıqlı inam və əlverişli mühit yaradılır, hər bir işçi kollektivdə öz rolunu və əhəmiyyətini hiss

¹ Вайт: Государственная служба: учебник (под ред. Игнатова В.)... с.353-358.

² Там же.....с.355.

edir, işindən razı qalır, əməyinin nəticəsinə görə obyektiv qiymətini alır. Bu tip rəhbərdə operativlik, ədalət, geniş dünyagörüşü, yüksək peşəkarlıq, səriştəlilik, kollektiv üzvləri ilə işləmək bacarığı və s. keyfiyyətlər olmalıdır.

Avtokratik rəhbərlik. Bu rəhbərlik formasını seçən vəzifəli şəxs öz fəaliyyətini vahid rəhbərlik prinsiplərinə uyğun qurur, tabeçiliyində olanlara fəallıq göstərməyə imkan vermir, onların fəaliyyət istiqamətlərini özü həll edir. Avtokrat rəhbər kollektiv üzvləri ilə əlaqəni zəif qurduğundan kollektivdə real vəziyyəti bilmir, bütün məsələləri, o cümlədən məmurlarla işi ətrafındakı yaxın adamların təsiri ilə həll edir. Çox hallarda avtokrat rəhbərlik olan kollektivdə yaltaqlıq və ikiüzlülük adət şəklində alır, mənəviyyətli, qabiliyyətli insanlar ətrafında qeyri-sağlam mühit yaradılaraq vəzifədən uzaqlaşdırılır. Avtokrat rəhbər öz fəaliyyətini «inandırmaq» prinsiplərinə uyğun qura bilmədiyindən, «qorxutmaq», «cəzalandırmaq» yolunu seçir.

Bu tip rəhbərlik birdən-birə, vəzifə piramidasının yuxarı pilləsinə düşmüş, rəhbərlik stajı, təhsil və peşəkarlıq səviyyəsi, dünyagörüşü az olan şəxslərə xasdır.

Liberal rəhbərlik üçün anarxiya, özbaşınalıq, bir-birini eşitməmək səciyyəvidir. Rəhbərlik üçün sərtlik elementi xas deyil, işçilər arasında minimum fəallıq mövcud olur. Liberal rəhbərlik - vəzifəyə təsadüfi düşmüş, zəif xarakterli, təcrübəsiz, bacarıqsız, naşırı və səriştəsiz, idarə etmək qabiliyyəti olmayan insanlara xasdır.

Vəzifəli şəxsin xalq içərisində **avtoriteti** onun keyfiyyət göstəricisi kimi başa düşülür. Məlumdur ki, avtoritet onun daşıyıcısı olan subyektlə obyektin (xalqın, kollektivin) qarşılıqlı münasibəti prosesində yaranır.

Yüksək vəzifəli şəxsin **avtoriteti** biri-birindən ayrılmaz iki mənbədən yaranır. **Birinci**, rəhbərə başqa şəxslərə təsir imkanı və siyasi hakimiyyət verən vəzifə statusu ilə müəyyənləşdirilən **formal avtoritet** (obyektiv faktor), **ikinci** isə ictimaiyyətlə münasibətdə şəxsi keyfiyyətləri ilə yaradılan **qeyri-formal avtoritetdir** (subyektiv faktor). Formal avtoritet vəzifə ilə müəyyən olunur. Vəzifə iyerarxiyasının yuxarı pilləsində duran şəxslərə

normativ aktlarla verilmiş böyük hüquqlar, imtiyazlar, digər üstünlüklər onların formal avtoritetinin yüksək olmasına imkan yaradır. Rəhbərlik tərəfindən aşağı vəzifəli şəxslərə böyük səlahiyyətlər verildikən, onlar da istər-istəməz yüksək formal avtoritet əldə edir.

Qeyri-formal avtoritet rəhbərin şəxsi keyfiyyətlərində, başqa insanlarla münasibətində və birgə fəaliyyətdə formalaşır. Rəhbərin **real avtoriteti vəzifə avtoriteti ilə şəxsi avtoritetin vəhdətindən yaranır**. Qulluq mövqeyi, əlbəttə, avtoritetin mənbəyidir. O, rəhbərə öz şəxsi keyfiyyətlərini göstərməyə imkan verir, lakin vəzifə avtoriteti şəxsi avtoritetin çatışmazlıqlarını uzun müddət heç cür ört-basdır edə bilmir.

Vəzifəli şəxs işə başlayarkən onda yalnız formal avtoritet olur, sonralar o, iradəliliyi, prinsipiallığı, kollektivlə münasibətdə, özünün mənəvi keyfiyyətləri ilə, kollektiv üzvlərinin sosial-məişət qayğılarına qalmaqla, peşəkarlıq və səriştəliliklə işi yaxşı təşkil etməklə qeyri-formal avtoritet qazanır və bu avtoritet tez bir zamanda ictimaiyyətə çatır. Həmin rəhbər qısa bir müddətdə vəzifə piramidasının daha yüksək pilləsinə qalxır. Avtoriteti qazanmaq sadə məsələ deyildir. Çox rəhbərlər elə bilirlər ki, vəzifə kürsüsü onlara avtoritet verir. Demokratik olmayan rəhbərlik forması seçməklə və düzgün olmayan metodlarla işləməklə avtoritet saxlamaq mümkün deyil.

Öz sənəti və peşəsi ilə xalq içərisində nüfuzu olan bəzi şəxslər siyasi vəzifə tutaraq fəaliyyət göstərir, işi bilməyərək siyasətə qarışır və təzə yerdə qeyri-formal avtoritetlərini belə itirirlər. Bu baxımdan antik dövrün filosofu Platonun «hər bir adam nəyə qabildirsə onunla da məşğul olmalı» kəlamı bu gün belə aktualdır.

Vəzifəli şəxsin avtoritetinə onun mənəvi keyfiyyətləri daha çox təsir edir. Məhəmməd peyğəmbər insanda ikiüzlülüüyü ən naqis keyfiyyətlərdən biri hesab edib. O deyirdi: «Bu dünyada ikiüzlü olanlar qiyamət günü atəşdən iki dili olan». O göstərirdi ki, «ikiüzlülüüyün əlaməti üçdür: ikiüzlü adam söz deyəndə yalan

danışar, vəd verəndə sadıq qalmaz, əmanətə xəyanət edər».¹

Rəhbər işçinin avtoriteti onun seçdiyi iş sistemindən çox asılıdır.

Ədəbiyyatda test üsulu ilə müəssisə və təşkilatlarda **rəhbərlik stilinin** aşkarlanması mexanizmi göstərilir. Bu testə rəhbərlik stilinin mahiyyətini 40 müxtəlif elementlə əks etdirən suallar qoyulur. Hər bir sual dörd variantdan (S,T,A,H) birinə cavab verməklə təsdiq olunur. S - sisteməlik müşahidə olunan hallar 80-100%, T - tez-tez müşahidə olunan hallar 60-80%, A - az-az müşahidə olunan hallar 40-60%, H - heç zaman müşahidə olunmayan hallar 0-20% qiymətləndirilir.

Nəticələrdə hansı varianta cavab verilibsə onlar dairəyə alınır, hər variant üzrə cədvələ yazılır. Onlar qrafik üsulu ilə şaquli (cəmi 204) və üfüqi (cəmi 204) oxlarla qeyd olunub. Kəşifdiyi nöqtə tapılır və şərh olunur. Nəticələr qrafikə uyğun **rəhbərlik stilinin** beş növündən biri ayrılır. Onlar: **20-20 stili – bu, ideal demokratik rəhbərlik stildir**. Bu stildə yüksək nəticələr əldə etmək üçün təbəçiliyində olanlarla yaxşı sosial-psixoloji mühit yaradılmasına yüksək dərəcədə səy göstərilir; **20-0 stili – daha çox avtokratik rəhbərə aiddir**. O, insan faktoruna, işçinin şəxsiyyətinə, kollektivin fikirlərinə məhəl qoymadan təsərrüfat məsələlərini yerinə yetirməyə qayğı göstərir; **0 stili liberal rəhbərlik stildir**, bu tip rəhbər məqsədlərə çatmaq, kollektivdə əlverişli sosial-psixoloji şərait yaratmağa çox az qayğı göstərir, faktiki olaraq işlə məşğul olmur, hər şeyi öz başına buraxıb vaxt keçirməklə məşğul olur; **0-20 stili – istehsal haqqında olduqca az fikirləşir**. Burada əsas diqqət öz təbəçiliyində olanlarla yaxşı ünsiyyətdə olmağa istiqamətləndirilib. Bu psixoloji komfort istehsalat-təsərrüfat işlərini arxa plana keçirir; **10-10 stili – yüksək nəticələrə çatmağa, insan tələbatlarına az qayğı göstərir, yalnız orta göstəricilərə nail olur**.²

Keyfiyyətlərin qiymətləndirilməsi **metodlarının** seçilməsi attestasiyanın mühüm amillərindən biridir. Hüquqi ədəbiyyatda

¹ O. Qüdrətov, N. Qüdrətov. Məhəmməd peyğəmbər: həyatı və kəlamları. B. 1990, s. 161, 145.

² Вах: Жуппев А. В. Оценка своего стиля руководства. Эхо. №3/88, с. 211.

dövlət qulluqçusunun qiymətləndirilməsində müxtəlif metodlar tövsiyə olunur. Onlar: **keyfiyyət, kəmiyyət və kombinə** olunmuş metodlardır.

Keyfiyyət metodlarına bioqrafik yazılı və şifahi xasiyyət-namə, işçini etalon keyfiyyətlərə tutuşdurma sistemi, qrup halında diskussiya metodu daxildir.

Bütün bu metodlar dövlət qulluqçularının keyfiyyətlərinin konkret səviyyəsini yox, yalnız bu və ya başqa keyfiyyətlərin olub-olmamasını müəyyən edir.

Dövlət qulluqçusunun keyfiyyətlərinin yoxlanması və qiymətləndirilməsi zamanı əsas istifadə olunan məlumat mənbəyi üç qrupa bölünür: birinci - rəsmi sənədlər (anket vərəqəsi, xasiyyət-namə); ikinci - söhbət və sorğu; üçüncü - sosioloji müşayiət.

Bu məlumat mənbələrinin nisbəti təbii ki, eyni deyil və dinamikdir, onlara çoxlu amillər təsir edir. Bu qruplar içərisində daha geniş yayılmış **yazılı və şifahi xasiyyət-namələr** sistemidir. **Xasiyyət-namə** şəxsiyyətin fərdi xüsusiyyətləri, onun davranışı, insanlara münasibəti, vəzifə borclarını necə yerinə yetirməsinin sistemləşdirilmiş şəkildə yazılı və şifahi ifadəsidir. Xasiyyət-namə attestasiya olunan dövlət qulluqçusunun bilavasitə işlədiyi və tabeliyində olduğu dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən verilir. Dövlət qulluqçusunun xasiyyət-naməsi tərtib edilərkən aşağıdakı prinsiplər əsas götürülməlidir:

Xasiyyət-naməni müvafiq rəhbər tərtib etməlidir; hər bir xasiyyət-namədə işçinin şəxsiyyəti və fərdi xüsusiyyətləri hərtərəfli qiymətləndirilməlidir. Onun güclü və zəif tərəfləri, potensial imkan dairəsi aşkarlanmalıdır. Bu məqsədlə hər bir xasiyyət-namə işçinin siyasi rəhbərliyə və kollektivə münasibəti, yüksək əmək nəticələri və təşəbbüskarlığını aşkarlamalıdır. İşçinin fəaliyyəti üçün həlledici olan rəhbərlik səviyyəsi və işçinin funksiyası, qoyulmuş məsələ və iş planının yerinə yetirilməsi üçün keyfiyyətləri qiymətləndirilməlidir; xasiyyət-namədə yalnız faktlar əks olunmalıdır. Subyektiv fikirlər, fərziyələr, təsəvvürlərin şəxsiyyətin qiymətləndirilməsinə aidiyyəti yoxdur; işçinin şəxsiyyətini səciyyələndirən əlamətlər qiymətləndirilməlidir. Tək-tək faktları ümumiləşdirmək olmaz; xasiyyət-namə tələsik tərtib olunmamalıdır. Bu cür xasiyyət-namə bir qayda olaraq işçinin səthi qiymətləndirilməsinə gətirir. Xasiyyət-namə qısa, dəqiq və başa düşülən olmalıdır; xasiyyət-namə işçini mənən ruhlandırılmalı və onun özünütərbiyyəsinə təsir etməlidir; xasiyyət-namə kollektivdə müzakirə olunmalıdır; xasiyyət-namə kadr işinin tərkib hissəsi kimi başa düşülməlidir.¹

Keyfiyyət metodunun çatışmazlıqlarından biri xasiyyət-namənin vahid tərtib metodikası və texnologiyasının olmaması hesabına işçinin keyfiyyətləri qiymətləndirilərkən onun real keyfiyyətləri və fəaliyyətinin tam əks olunmasıdır. Bəzi hallarda xasiyyət-namə trafaret üzrə açıq-aşkar formal tərtib edilir. Onlardan bəziləri prinsipsizlik və liberalizm nümunəsi olur, işçinin fərdi xüsusiyyətləri haqda düzgün mülahizə yürütmək olmur, həqiqət təhrif edilərək subyektivliyə yol verilməsi, işçiyə xas olmayan müsbət keyfiyyətlərin yazılması dövlət orqanlarına zəif şəxslərin düşməsinə və ya onların vəzifəsinin yüksəldilməsinə şərait yaradır, kadrlarla iş prinsiplərini kobud şəkildə pozur.

Anket vərəqəsindəki bioqrafik məlumatlar dövlət qulluqçusunun yerləşdirilməsi və tutduğu vəzifələr haqqında müəyyən mülahizələr yürütməyə imkan verir. Anket məlumatları işçinin iş yerini dəyişdirmə tezliyi, hər vəzifədə iş davamiyyəti, yerdəyişmə xarakteri, təcrübəsi, iş keyfiyyətləri və s. haqqında təsəvvür yaradır. Məsələn, təhsil haqqında məlumat onun intellektual potensialını əks etdirir.

Kəmiyyət metoduna balla və ya xalla qiymətləndirmə metodu, əmsallar metodu və s. daxildir. İşçilərin keyfiyyətlərinin bal şkalası üzrə qiymətləndirilməsi ən geniş yayılmış metoddur.

Kombinə olunmuş metod əvvəlki iki metodun birləşməsindən əmələ gəlir - yəni işçinin keyfiyyətlərini bal və ya xalla qiymətləndirilmə nəticəsində xasiyyət-namə tərtib edilir. Bu metoda hər bir amilin qiymətləndirilməsi şkalasının müəyyən edilməsi, məhdud sayda qiymətləndirmə amillərinin seçilməsini nəzərdə tutan qruplaşma sistemi; testləşdirmə - əvvəldən hazırlanmış sınaq testlərini həll etmək dərəcəsinə görə işçilərin

¹ Вах: Комплексная оценка номенклатурных кадров.....с.152.

qiymətləndirilməsi və bu keyfiyyətləri balla göstərən kəmiyyət göstəricilərinin müəyyən edilməsi daxildir.

İşçilərin keyfiyyətlərini aşkar etmək üçün tövsiyə olunmuş testlər: Şəxsiyyət testlərinə və İxtisası müəyyən edən testlərə bölünür.

Son illərdə ədəbiyyatda şəxsi xüsusiyyətləri qiymətləndirmək üçün Psixoloji testlər təklif olunur.¹ O testlərdə **qoyulan məqsədlərə çatmaq, hansı temperamentə, hansı iradə gücünə, hansı xarakterə malik olmaq** dövlət qulluqçuları, o cümlədən rəhbər işçilər üçün seçiyyəvi olduğundan maraq kəsb edir. Odur ki, bu testlərlə göstərilən keyfiyyətlərin qiymətləndirmə mexanizmini aydınlaşdırmaq əhəmiyyətlidir (testlərdə qoyulan sualları kitabdan götürmək olar).

İnsanın qoyduğu məqsədlərə çatmaq testi. Bunun üçün 10 sualın hər birinə üç variantda (a - yox, b - heç vaxt, c - hə) cavab vermək lazımdır.

A variantı üstünlük təşkil edərsə bu, qətiyyətlilik, sərbəst, heç kəsin köməyi olmadan məqsədlərə çatmaq iradəsinin olduğu; **b variantı** olarsa insanda məqsədlərə çatmaq qabiliyyətinin olduğu, lakin yüksək dəyərlər naminə və ya ehtiram etdiyi insanların xatirinə müəyyən vaxtlarda məqsədlərin dəyişdiyi müşahidə olunur; **c variantı** isə heç bir məqsədi olmayan, heç nəyə çata bilmək qabiliyyəti olmayan insanlara xasdır.

İnsanın hansı iradə gücünə malik olması testi 15 sualın hər birinə üç variantda (1-hə, 2-bilmirəm, 3-yox) cavab verməklə müvafiq olaraq 2,1,0 bal qazanılır. **0-12 bal toplanarsa** o şəxsin iradə gücü yaxşı deyil. Hər bir tapşırığı, fiziki ağı kimi qəbul edilir. **13-21 bal** - orta iradə gücü olan insanlara xasdır. Onlar öz sözünün üstündə durur, maneə ilə rastlaşdıqda hər şeyi edir və onu oradan qaldırır. **21 baldan yüksək** - iradə gücü normal olan, heç bir tapşırıqdan qorxmayan, prinsipial məsələlər üzrə sərt və bənzərsiz mövqedə duran insanlara xasdır.

Rəhbərlik prosesində ön planda rəhbər işçilərin iradəlilik keyfiyyətləri durur. İradə qoyulmuş məqsədlərə çatmaq üçün

çətinlik və maneələri aradan qaldırmağa yönəldilmiş şüurlu hərəkətdə özünü göstərən insanın psixi fəaliyyətidir. İradə özünü xüsusilə mürəkkəb və çətin vəziyyətdə göstərir. Psixoloqlar qeyd edir ki, **iradə maneə ilə qarşılaşan zaman yaranan qüvvə gərginliyidir.**

Maneə və çətinlikləri aradan qaldırmaq üçün insanın fiziki, intellektual və mənəvi qüvvəsini səfərbər edən psixi gərginliyin xüsusi vəziyyəti olan **iradənin gücü** mühümdür. Hər bir iradə gücü iki mərhələdən keçir. **Birinci** - hazırlıq mərhələsi - burada məqsədlər aydınlaşır, məqsədə çatmaq üçün yollar, imkanlar və vasitələr müəyyən olunur və qərar qəbul edilir. **İkinci** - icra mərhələsində qəbul olunmuş qərarların icrası həyata keçirilir. İradəni həyata keçirərkən «məqsədə uyğunluq qanunu» əsas götürülməli, insanda aydın məqsədlik, qətiyyətlik, inadçılıq, təmkinlik, cəsarət, hünər, intizamlılıq keyfiyyətləri olmalıdır.

İradə - seçilmiş məqsədə gözüyumulu getmək bacarığı deyil, özü və cəmiyyət üçün əhəmiyyətli işi ağıllı və məqsədyönlü müəyyənləşdirmək bacarığı və onu yerinə yetirməyə çalışmaq, tələsmədən maneələri aradan qaldırmaq üçün optimal variantı seçmək və həyata keçirməkdir.

O insanlarda iradə aparatı işə düşür ki, onların emosional-iradi xüsusiyyətləri var, özlərini işləməyə, öz diqqət və fikirlərini müəyyən məsələlərə mərkəzləşdirməyə məcbur edə bilərlər. Böyük şəxsiyyətlərin hamısı fikirlərini əsas məqsədə cəmləşdirmək qabiliyyətinə malik olublar. Təsadüfi deyil ki, əksər məşhur adamların həyatı öz iradələrini dönmədən, böyük mübarizələrdə, fasiləsiz maneələri dəf etməkdə keçir. Əksinə, taleləri enişsiz-yoxuşsuz olan insanlar həyatda yüksələn məqsədlərinə çata bilmir və onların potensial qüvvələri istifadəsiz qalır. Odur ki, hər bir insan öz-özünə münasibəti düzgün dərk etməklə və ətraf mühitə düzgün münasibətdə olmaqla cəmiyyətdə öz yerini dəqiq seçə bilir və psixoloji komforta nail olur.

Hansı temperamentə məxsus olmaq testi - Hippokratın ayırdığı **Sanqvinik, Xolerik, Melanxolik və Fleqmatik** temperamentlərinin hansı birinə məxsus olmaq test üsulu ilə dəqiq

¹ Вах: Келлева З. Психологические тесты для всех. М.Гронд. 2000, с.366.

müəyyən edilir. Qoyulmuş 10 sualın hər birinə «hə» və ya «yox» cavabı verməklə yığılan ballar 70-dən az deyilsə bu, insanın **sanqvinik** temperamentli olduğunu göstərir. Bu tip insan çox hərəkət edən, dinamik olur, ürəksıxıcı fikirlərdən şən əhval-ruhiyyəyə yüngül keçir. Onu depressiya halına salmaq çox çətinidir. Müxtəlif adamlarla asanlıqla ümumi dil tapır, öz təbii gülərüzlülüyü ilə ətrafdakıların əhval-ruhiyyəsini qaldırır, təklikdən çox nadir hallarda qorxur.

Xolerik temperament. 11 sualın hər birinə müsbət cavab verməklə (hər cavab 10 baldır) 70 baldan artıq bal yığan şəxslər üçün xarakterikdir. Bu tip insan hər şeyi sürətlə və emosiya ilə edir, onu ətrafdakıların heyrətinə səbəb olan tez özündən çıxmaq səciyyələndirir. O tez-tez fikrini dəyişir, növbəti dəqiqədə nə edəcəyi məlum olmur. Onun üzünə gülən hər bir insana isti münasibət göstərir.

Fleqmatik və Melanxolik temperamentlər. 10 müxtəlif sualın hər birinə iki variantdan (a,b) birinə cavab verməklə (0 və ya 1 bal olmaqla) 5 baldan az yığılıbsa bu, **Melanxolik**dir. Bu temperamentlə insan hər şeyi ürəyinə salır, hər şeydən şübhələnir, ah-vay etməyi sevir, bunu ən çox xəyalında edir; 5 baldan artıq bal yığılıbsa bu, **fleqmatik**dir. Bu tip insan hər şeyi təmkinlə edir, komfortu, rahatlığı, səliqə-səhmanı, sakitliyi sevir, özündən çox razıdır, neqativ işlərə getmir. Onu tələskənliyə gətirmək mümkün deyil.

Hansı xarakterə malik olmaq testi. İnsan xarakterinin mahiyyətini əhatə edən 20 sualın hər birinə 2-5 variantda cavab verməklə **15 bala** qədər yığılıbsa bu insan **zəif xarakterli**, xasiyyətce müvazinətsiz və məsuliyyətsiz olub, xoşa gəlməz şeylərdə özündən başqa kimi istəsən günahlandırır. **15-20 bal – möhkəm xarakterli**, dönməz prinsiplərə və həyatda realist baxışlara malik olmaqla mütəmadi olaraq bir ifrat həddən başqasına keçir; **26-38 bal** – qətiyyətli, öz hərəkətlərinə məsuliyyət daşımaqla həmişə başqalarının fikirləri ilə hesablaşaraq öz mühakiməsi olan insanlara xasdır, **38 baldan yuxarı** – belə ideal insanlar sadəcə olaraq təbiətdə mövcud olurlar. Bizə belə gəlir ki, dövlət qulluqçularının bu və ya başqa psixoloji testlərdən

keçdirilməsi gələcəkdə onlardan dövlət qulluğunda düzgün istifadə olunmasına kömək edər.

Nəzəriyyəçi alimlərin bəziləri dövlət qulluqçularından tələb olunan keyfiyyətləri öyrənmək üçün **proqnostik** və **praktiki** metodlardan istifadə etməyi məqsədə uyğun sayırlar.¹

Proqnostik metod – vəzifədə işləyəcək namizədin gələcək fəaliyyətinin təxmini modelin qurmaq üçün məlumatlara əsaslanır. İnformasiya mənbəyi anket məlumatları, xasiyyətnamələr, attestasiya materialları, psixoloji test və söhbət, tabeliyində olan rəhbərlərin və statusu eyni olan yoldaşların rəyi olur.

Praktiki metod. Tapşırılmış idarəetmə funksiyası məsələlərini yerinə yetirmək üçün namizədin qabiliyyətini yoxlamaq məqsədi ilə onu müvəqqəti vəzifəyə təsdiq etmək və ya rəhbər vəzifələrə vaxtaşırı stajçılıq formasında həyata keçirilir. Sınaq programının mürəkkəbliyi və davamlılığı idarəetmə iyerarxiyasında bu vəzifənin səviyyəsi və yerindən asılı olur.

Qiymətləndirmənin prosedurası (texnologiyası) – dövlət qulluqçusunun qiymətləndirilməsinin hansı üsullarla aparıldığını göstərir.

Dövlət qulluqçularının attestasiyasının aparılması üç mərhələdən keçir. Onlardan: **1-ci hazırlıq mərhələsi; 2-ci attestasiyanın keçirilməsi və qiymətləndirmə mərhələsi; 3-cü attestasiyanın hüquqi nəticələridir.**

Hazırlıq mərhələsində – Attestasiyanın konkret vaxtını müəyyən etmək, onun aparılma qrafikini tərtib etmək, attestasiya olunacaq dövlət qulluqçularının siyahısını tutmaq, attestasiya komissiyasını formalaşdırmaq, attestasiya komissiyası üçün lazımi məlumatların yığılması (rəy, xasiyyətnamə, attestasiya və rəqibinin hazırlanması) daxildir.

Attestasiyanın keçirilməsinin **qrafiki** lokal normativ akt olub müvafiq dövlət qulluğu idarəetmə orqanı tərəfindən təsdiq edilir və attestasiyanın başlanmasına ən gec bir ay qalmış attestasiya keçən işçilərin nəzərinə çatdırılır.

¹ Вах: Омеров А.М. Руководитель: размышление о стиле управления. М, Политиздат, с.1987.....с.154-155.

Dövlət qulluqçularının fəaliyyətini qiymətləndirmək üçün sədrdən, katibdən və azı beş komissiya üzvündən ibarət tərkibdə **attestasiya komissiyası** təşkil edilir. Tərkibi vaxtaşırı dəyişən attestasiya komissiyalarına yüksək ixtisaslı mütəxəssislər, dövlət edilmiş ekspertlərlə yanaşı, dövlət orqanının kadr və hüquq xidməti nümayəndələri, həmçinin müvafiq həmkarlar orqanı nümayəndələri daxil edilir. Təcrübədə attestasiya komissiyalarının tərkibinə daxil edilən şəxslərin bəzilərinin hazırlıq səviyyəsi və digər keyfiyyətləri attestasiya olunan qulluqçulardan çox aşağı olur. Bu öz növbəsində attestasiyanın obyektivliyinə, səmərəliliyinə və səviyyəsinə xələl gətirir.

Attestasiyadan keçməli olan hər bir dövlət qulluqçusuna attestasiya başlanmasına ən azı iki həftə qalmış onun bilavasitə rəhbəri tərəfindən hazırlanmış xidməti xasiyyətnamə verilir. Sonrakı attestasiyalarda komissiya həmçinin əvvəlki attestasiya vərəqəsini təqdim edir. Dövlət qulluqçusu onun barəsində verilən xasiyyətnamə ilə attestasiyaya ən azı iki həftə qalmış tanış olmalıdır.

Attestasiyanın keçirilməsi və qiymətləndirilməsi mərhələsi. Attestasiya komissiyası attestasiyadan keçən işçinin fəaliyyəti haqqında onun məlumatını dinləyir və təqdim edilmiş materialları nəzərdən keçirir. İşçi attestasiyadan keçirilərkən onun işlədiyi struktur bölməsinin rəhbəri orada iştirak etməlidir. Dövlət qulluqçusu üzürlü səbəb olmadan attestasiya komissiyasının işinə gəlmədikdə komissiya attestasiyanı onsuz keçirə bilər.

Rusiya Federasiyası qanunvericiliyində attestasiya komissiyası attestasiyanın obyektiv keçirilməsini təmin etmək üçün attestasiya olunan onun haqqında rəylə razı olmadıqda onun attestasiyasının növbəti iclasda keçirilməsi göstərilmişdir.

Azərbaycan Əmək Məcəlləsində (65-5 maddə) attestasiya komissiyasının üzvləri tərəfindən işçiyə yalnız tutduğu vəzifəyə, əmək funksiyasına, ixtisasına dair, yerinə yetirdiyi işlər və onların nəticələri barədə, habelə tutduğu vəzifəyə uyğunluğunu müəyyən etmək üçün zəruri olan əmək müqaviləsi ilə müəyyən edilmiş hüquqları, vəzifələri dairəsində aid olan məsələlərlə əla-

qədar suallar verilə bilər. Attestasiya olunan işçinin siyasi baxışlarına, mənəvi, əxlaqi kamilliyinə, şəxsiyyətinə, etiqadına və digər sırf şəxsi dəyərlərinə görə, o cümlədən onun intizamlılıq dərəcəsinə görə peşəkarlıq səviyyəsinin qiymətləndirilməsi yolverilməzdir.

Attestasiya komissiyasının işi aşkarlıq şəraitində, obyektiv, qərəzsiz və qanunvericiliyin tələblərinə əməl edilməklə aparılmalıdır.

Attestasiya komissiyası dövlət qulluqçusunun qulluq fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi, yeni onun tutduğu vəzifə tələblərinə uyğun olması, müvafiq dövlət orqanı qarşısında qoyulan vəzifələrin yerinə yetirilməsində iştirakı, həmçinin dövlət qulluqçusunun peşə təhsilinin, iş təcrübəsinin səviyyəsi, onun ixtisasının artırılması və təkrar hazırlığı vəziyyəti və s. yoxlamaqla nəticə çıxarmalıdır.

Attestasiya zamanı çox vaxt işçinin ixtisası, peşə hazırlığı əsas götürülür, bu işə öz növbəsində işçinin kompleks keyfiyyətlərini aşkar etmir. Bəzi hallarda attestasiya zamanı attestasiya olunanla müsahibə – sual-cavab imtahana çevrilir. Attestasiya zamanı psixoloji mühit yaradılmır, əsəbilik, yersiz iradlar tutmaq, qərəzli şəraitdə attestasiya keçən şəxsin fikirləri xeyirxahlıqla dinlənilib başa düşülmür. Çox hallarda attestasiya olunan şəxs haqqında verilən xasiyyətnamə məxfi xarakter daşıyır, mikro-kollektivdə belə müzakirə olunmur.

Beləliklə attestasiya zamanı dövlət qulluqçusunun peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətləri qiymətləndirilir və tutduğu vəzifəyə uyğun gəlib-gəlmədiyi barədə nəticə çıxarılır.

Attestasiya komissiyası attestasiyanın nəticələri əsasında dövlət qulluqçusuna aşağıdakı qiymətlərdən birini verə bilər, tutduğu vəzifəyə uyğun gəlir; işini yaxşılaşdırsa və komissiya tövsiyələrini yerinə yetirsə, bir ildən sonra təkrar yoxlamadan keçmək şərti ilə tutduğu vəzifəyə uyğun gəlir; tutduğu vəzifəyə uyğun gəlmir.

Attestasiya komissiyası attestasiyanın nəticələri əsasında ayrı-ayrı dövlət qulluqçularının qazandıqları müvəffəqiyyətlərə görə mükafatlandırılması, müvafiq vəzifələr üzrə vəzifə maaşlarının dəyişdirilməsi, vəzifə maaşlarına əlavələr müəyyən edilməsi,

əlavələrin dəyişdirilməsi və ya ləğv edilməsi, irəli çəkilmək üçün ehtiyata daxil edilməsi, vəzifəsinin aşağı salınması və ya tutduğu vəzifədən azad edilməsi haqqında tövsiyələr verə bilər, habelə attestasiya keçən şəxslərin ixtisasının yüksəldilməsi, qulluq fəaliyyətinin, işinin nəticələrinin yaxşılaşdırılması barədə təkliflər irəli sürərkən hansı mülahizələrə əsaslandırıldığı göstərilə bilər. Dövlət qulluqçusunun fəaliyyətinə verilən qiymət və komissiyanın tövsiyələri attestasiyadan keçən şəxsin iştirakı olmadan səsvermə yolu ilə qəbul edilir. Attestasiyanın nəticələri – qiymətləndirmə və tövsiyələr, attestasiyadan keçənə verilən sualların və cavabların qısa məzmunu bir nüsxə tərtib olunub attestasiya vəərəqəsinə (əlavə olunur) yazılır və səsvermədə iştirak edən attestasiya komissiyasının sədri, üzvləri və attestasiya keçən şəxs tərəfindən imzalanır və xasiyyətnamə ilə birlikdə qulluqçunun şəxsi işində saxlanılır, onların bir surəti attestasiya keçən şəxsə verilir.

Attestasiyanın hüquqi nəticələri - Attestasiya komissiyasının verdiyi qiymət və tövsiyələr nəzərə alınmaqla və qüvvədə olan qanunvericiliyə riayət edilməklə ayrı-ayrı dövlət qulluqçularının qazandıqları müvəffəqiyyətlər müqabilində maddi və mənəvi cəhətdən mükafatlandırılması, onların vəzifə maaşına əlavələr müəyyən edilməsi, əlavələrin dəyişdirilməsi və ya ləğv edilməsi, ixtisas artırılmasına göndərilməsi, dövlət qulluqçusunun vəzifəsinin yüksəldilməsi və ya aşağı salınması, attestasiyanın nəticələrinə görə tutduğu vəzifəyə uyğun gəlmədiyi aşkara çıxan dövlət qulluqçusunun vəzifədən azad edilməsi haqqında qərarlar qəbul edilir və ya attestasiyadan keçən şəxsin diqqəti qulluq vəzifələrinin icrasındakı nöqsanlara və ya fəaliyyətinin nəticələrinin zəif olmasına cəlb edilir.

Rusiya Federasiyasının müvafiq Əsasnaməsində (15-ci maddə) federal dövlət qulluqçusu tutduğu vəzifəyə uyğun gəlmədikdə o ixtisasının artırılmasına və ya təkrar təhsil almağa göndərilir və ya öz razılığı ilə başqa dövlət vəzifəsinə keçirilir. Dövlət qulluqçusu bu təkliflərə etiraz edərsə dövlət orqanı rəhbərinin onu işdən azad etmək hüququ vardır.

Dövlət qulluqçusu attestasiyadan keçdiyi gündən sonra ən

geci 2 ay müddətində qərar qəbul edilir. Bu müddət keçdikdən sonra həmin attestasiyanın nəticələri əsasında dövlət qulluqçusunun vəzifə maaşının aşağı salınmasına, ona əlavənin azaldılmasına və ya ləğv edilməsinə, dövlət qulluqçusunun vəzifədən azad edilməsinə icazə verilmir. Dövlət qulluqçusunun xəstə və məzuniyyətdə olması vaxtı həmin iki ay müddətə daxil edilmir.

Attestasiya ilə, o cümlədən attestasiya nəticələrinə görə attestasiya olunanın işdən çıxarılması və ya başqa hallar dövlət qulluğunu idarəetmə orqanında və ya məhkəmələrdə baxılıb həll edilir. Attestasiya olunanın ərizəsinə görə hər hansı bir hüquq pozuntusu attestasiyanın nəticələrinin etibarsız olduğunu göstərir.

Dövlət qulluqçularının attestasiyadan keçirilməsinin hər üç mərhələsini təhlil etdikdə məlum olur ki, müstəqillik dövründə aparılan attestasiya əvvəlki dövrlərdəkindən az fərqlənir. Fərqli cəhətlər - attestasiya komissiyalarında ictimai təşkilatların rolu azaldılmış, attestasiya əvvəllər 3-5 ildən bir və ya sovet orqanları və ictimai orqanlar aparatında hər seçkidən sonra keçirildiyi halda yeni qanunvericilikdə 5 ildən bir nəzərdə tutulur və s.

Dövlət qulluqçusunun qiymətləndirilməsində **səmərəlilik** prinsipi həlledici yer tutur. Qiymətləndirmə sisteminin tətbiqinin səmərəliliyi bir neçə aspektdə başa düşülür.¹ **Birinci – iqtisadi səmərəlilik** - qiymətləndirmə sisteminin tətbiqi qulluqçunun qabiliyyətinin aşkarlanma yolu ilə onun potensial imkanlarının istifadə olunması üçün şərait yaradır, maddi və mənəvi həvəsləndirmə üçün obyektiv əsas olur; **İkinci - təşkilati səmərəlilik** - qiymətləndirmə sistemi qulluqçuların ixtisaslarının planlı artırılması üçün şərait yaradır, onun inkişaf və formasını müəyyən edir. Qiymətləndirmənin nəticələri əsasında bir tərəfdən dövlət qulluqçusunun irəli çəkilməsi üçün real imkan yaradır, digər tərəfdən ayrı-ayrı vəzifələrin təhlili təşkilati strukturun təkmilləşməsinə imkan verir; **Üçüncü - sosial səmərəlilik** -

¹ Вах: Кадровая политика братских партий соц-стран.....с.172.

qiymətləndirmə sistemi kollektivin ictimai təşkilatlarının kadr siyasətində rolunun artırılmasında özünü göstərir. Qiymətləndirmə aparılması kollektivdə əlverişli sosial və psixoloji mühitün yaranmasına və rəhbərliyin tərbiyəçi rolunun artırılmasına, əməyə və kollektivə yeni münasibətlərin formalaşmasına səbəb olur.

ABŞ, Fransa Respublikasında və Çin Xalq Respublikasında dövlət məmurlarının attestasiyasının keçirilməsi praktikası maraqlı olduğundan onların qısa təhlilini veririk.

ABŞ-da dövlət qulluqçularının işdə konkret nəticələrə çatmasına yönəlmək və ümumi vəzifələrin həllində fərdi töhfəsini qiymətləndirmək üçün onların müntəzəm attestasiyası¹ keçirilir. Bununla əlaqədar bütün idarəetmə işçilərinin daimi qiymətləndirmə sistemi fəaliyyət göstərir. Aparılan qiymətləndirmənin məqsədi və göstəricilərini qiymətləndirilən şəxsə onun bilavasitə rəhbəri birgə müəyyən edir. Bütün mənsəb məmurları müntəzəm olaraq attestasiyadan keçməyə borcludur.

Fransa Respublikasında məmurların qiymətləndirilməsi 0-20 şkalası üzrə qiymətləndirmə göstəricilərinə daxil edilir və rəhbərin yazılı qeydləri olur. Hər bir məmurun hesablaşma vərəqəsində nəticələr yazılır və ona elan olunur. Məmur vərəqə ilə tanış olarkən öz qeydiyyatını edir və nəticədən şikayətini əlaqədar inzibati məhkəmələrə müraciətdə bildirə bilər.²

Çin Xalq Respublikasının Dövlət Şurasının Daimi bürosunun 1993-cü ilin 24 aprel ayında ikinci iclasında qəbul edilmiş «Dövlət qulluqçuları haqqında müvəqqəti əsasnamədə» dövlət qulluqçusunun işinin qiymətləndirilməsi ayrıca fəsil kimi verilir.³ Əsasnaməyə görə dövlət qulluqçusunun mükafatlandırılması və ya məsuliyyətə cəlb olunması, təqaüdə getməsi və ya vəzifə dərəcələrini və əmək haqqını qaydaya salmaq hər il dövlət administrasiyasının apardığı yoxlamanın nəticəsində həll edilir. Bu orqan hər il yoxlama aparmaq üçün müvəqqəti attestasiya komissiyası və ya yoxlama üzrə qrup yaradır. Bu orqanlar idarənin məsul əməkdaşlarının rəhbərliyi ilə hər il

¹ Вах: Государственная служба. Политология. М. Дело, 1999, с.281.

² Там же.....с.218-219.

³ Вах: Государственная служба. (Политология.....) с.291,292.

dövlət qulluqçularının yoxlama işlərinə cavab verirlər. Yoxlama nəticələri əvvəl ayrı-ayrı şəxslər tərəfindən cəmləşdirilir, sonra isə müzakirə əsasında səlahiyyətli rəhbər işçi yoxlamanın nəticələrinə görə dərəcəyə cavab verib-verməməsi haqqında rəy yazır. Bu rəy attestasiya komissiyasında və ya yoxlama üzrə qrupda baxıldıqdan sonra idarənin məsul işçisi onun nəticələrinə görə dərəcəni təsdiq edir.

Hər il yoxlamanın nəticələrinə görə qiymətləndirmə üç dərəcəyə: əla, vəzifəyə uyğunluğu, vəzifəyə uyğun gəlməməsinə bölünür. Yoxlamanın nəticələri yazılı formada maraqlı tərəflərin nəzərinə çatdırılır. Yoxlamanın nəticələri ilə razı deyillərsə təkrar yoxlama haqqında ərizə verə bilərlər.

Rəhbər vəzifə tutan dövlət qulluqçularının keyfiyyətlərinin və fəaliyyətlərinin yoxlanılması əsasnaməyə görə xalqın rəyini öyrənməklə və ya demokratik müzakirə yolu ilə aparılır.

Azərbaycan respublikasında **siyasi vəzifə** tutan rəhbər işçilərin yoxlanılıb və qiymətləndirilməsi onlarla söhbət, fəaliyyətlərinin yoxlanılıb hesabatlarının dinlənilməsi, müxtəlif səlahiyyətli orqanların məlumatları əsasında aparılır.

Umumiyyətlə elmi ədəbiyyatda siyasi rəhbərlərin keyfiyyətlərini qiymətləndirmə metodları və maraqları haqqında məsələlər az tədqiq olunan sahə kimi qeyd olunur.

Rəhbər işçilərə onların keyfiyyətləri ilə əlaqədar hansı tələblər qoyulduğu yuxanda göstərilib. Siyasi vəzifə tutan rəhbər işçilərə tələbləri müəyyən etməkdə antik yunan və orta əsr filosofları Platonun, Aristotelin, Əbu-Nəsir əl Fərabinin, İbn Sina'nın, Nəsirəddin Tusinin klassik və orijinal baxışları əhəmiyyətlidir.

Platon «Dövlət» əsərində yalnız filosofların idarə edə biləcəyi ideal, mükəmməl dövlət modelini vermiş və bu dövləti qüsurlu saydığı **timokratiya, oligarxiya, demokratiya və tiraniya** dövlət quruluşlarına qarşı qoymuşdur.¹ Bu dövlət formalarının hər birinin mənfisi, qeyri-mükəmməl və qüsurlu olduğunu və daxili ziddiyyətlər əsasında ardıcılıqla bir-birini əvəz

¹ Вах: Платон. Дövlət. В., 1999, с.357.

etməsinə göstərmişdir. Platon hər bir dövlət quruluşuna uyğun başçı və insanların olduğunu və onların keyfiyyətlərini təhlil etmişdir. O, ideal dövlətdə aparıcı rolu filosoflara verir, onların təbii qabiliyyətlərini, ləyaqətlərini qiymətləndirərək yazılmamış qanunları hamıdan tez başa düşüb cəmiyyətin həyatına tətbiq edə biləcəklərinə inanırdı.

Aristotel insan keyfiyyətlərində ləyaqəti (fəziləti) ön plana çəkərək onu iki qüsurlu tərəfin (əksikliklərin) yəni həddən artıq çatışmazlıqların ortasını seçməkdə görürdü. O, ləyaqəti iki yerə bölürdü. Birinci, təhsillə yaranan **dionoetik** və ya **intellektual ləyaqət**, ikinci tərbiyə ilə əldə olunan **etik** və ya **iradi ləyaqət**. Etik ləyaqət qeyd olunduğu kimi iki ifrat qüsurlu tərəflərin ortasında olur. Məsələn, **düzgünlük** özünü lovğalıq və istehza arasında, **ünsiyyətlik** təlxəkliklə kobudluq arasında, **həyalılıq** utancaqlılıqla sırtıqlılıq arasında, **mehribanlıq** şitliklə yaltaqlılıq arasında, **mərdlik** qorxaqlılıqla ağılsız qoçaqlılıq arasında olur.¹

Əl-Fərabî ləyaqəti şüurlu və dionoetik növlərə bölür. Birinciyə müdriklik, düşüncəlilik və ağıl kəskinliyi aiddir. Bunlar insanlarda rüşeym halında olur. İnsan yaxşı işləri həyata keçirməyə adət etməklə ləyaqətə çatır. Dionoetik ləyaqətə ədalətliliyi, mülayimliyi, səxavətliliyi, igidliyi aid edir.²

Əl-Fərabî irəli sürdüyü «ideal və kamil dövlət» nəzəriyyəsində dövlətin ali vəzifəli şəxslərində aşağıdakı keyfiyyətlərin olmasını vacib sayırdı. Bunlar: 1) fiziki kamillik; 2) ağıl mükəmməlliyi: deyilənləri tədqiq etmək qabiliyyətinin olması; 3) yaxşı hafizənin olması, bildiklərini, gördüklərini, eşitdiklərini, fikirləşdiklərini hafizəsində saxlaması; 4) natiqlik, yaxşı danışmaq və fikirini yaxşı ifadə etmək bacarığı; 5) elmə məhəbbət aşılamaq və biliyindən istifadə etmək, təhsil əldə etməklə əlaqədar məşəqqət və əziyyətdən qorxmamaq və onları məşəqqət və çətinlik hesab etməmək; 6) şərab içməkdən qaçmaq, bol yeməyə meyl etməmək; 7) bilikli insanlara məhəbbət bəsləmək, biliksiz, yalan danışan və pis fikirli, tərbiyəsi aşağı olanlara

nifrətlə yanaşmaq; 8) axmaq, alçaldıcı işlərdən kənar durmaq və yüksəkliyə doğru meyl göstərmək; 9) var-dövlətə (qızıl, gümüş və s.) heç bir dəyər verməmək; 10) ədaləti sevmək və onun daşıyıcılarına hörmət etmək, zülmə, zülmkara, despotlara nifrət etmək, mərhəmətli olmaq, insanları vicdanlılığa və mərhəmətə çağırmaq; təhqirlənmiş və sıxışdırılmışları təhqirdən və məzlumluqdan azad etmək; yaxşı və nəcib işlər görmək; 11) ədalət işlərində və ədalətə sövq etməkdə sadıq, prinsipial və ardıcıl olmaq, zülmü, zülmkarı, pis hərəkətləri mühakimə etməkdə nümunəvi və cəsarətli olmaq, var-dövlət dalınca qaçmamaq, öz var-dövlətini başqa ehtiyacı olanlarla bölmək; 12) öz cəsarətliliyini göstərmək, çətinlikdən qorxmadan ədalətli hesab etdiklərini həyata keçirmək üçün mübarizə aparmaq.

Fərabî hesab edirdi ki, bu keyfiyyətləri olan şəxs özünü kamil hesab edə bilər, hakimiyyətdə yüksək vəzifədə olarkən insan taleyini həll edə bilər.¹

İbn-Sina qeyd edirdi ki, ali vəzifəli şəxs müəyyən tələblərə cavab verməli, rəhbərlik fəaliyyətində səriştəli, sərbəst, ağıllı, yüksək əxlaqi keyfiyyətlərə malik olmalıdır. İnsan nəyisə idarə etməyə başlamazdan əvvəl öz-özünü idarə etməyi öyrənməlidir. Kamil insan özündə dörd əsas ləyaqətə uyğun keyfiyyətləri tərbiyə etməlidir. Bunlar: psixi həvəs qüvvəsi ilə əlaqədar təmkinlilik; nifrət qüvvəsi ilə əlaqədar qorxmazlıq; gücləri ayırd etməməklə əlaqədar kamillik; qeyd olunan qüvvələrlə əlaqədar ədalət. Bu, sonluqlar arasında olan fəzilətlərdir.²

Nəsirəddin Tusi nəzəriyyə ilə təcrübənin, elmlə əməlin vəhdəti olmadan inkişaf və kamilliyin qeyri-mümkün olduğunu qeyd edir. Elmlə əməlin qarşılıqlı əlaqəsi və birgə inkişafı nəticəsində insan kamilləşir, **mütləq insan** səviyyəsinə qədər yüksələ bilər. N. Tusi Aristotelin «ləyaqət» haqqında nəzəriyyəsini inkişaf etdirərək ləyaqətin hikmət, şücaət, iffət və ədalət kimi dörd hissədən ibarət olduğunu qeyd etmişdir. Tusi hər bir ləyaqət qarşısında iki qüsurlu - rəzalət olduğunu göstərir.

¹ Вах: Гонишев А.Н. Аристотель М. Мысль, 1981, с.136-137.

² Вах: Касумжанов А.Х. Абу-Насрал Фараби. М. Мысль, 1982, с.155.

¹ Вах: Захидов В. Три тигана. Ташкент, 1973, с.33-34.

² Вах: Сагадеев А.Б. Ибн-Сина. М. Мысль, 1980, с.205.

Hikmətin rəzalətləri səfehlik və əbləhlik, şücaətinki - dəlisoğluq-ağciyərlük; iffətinki çilğınlıq və süstlük; ədalətinki zalımlıq və məzlumluq kimi rəzalətlərdir.¹

Məşhur «Kəlilə və Dimnə»² əsərində rəhbərlərin hansı keyfiyyətlərə malik olması haqqında çox yazılıb. Bu əsərə görə, istedadsız, iş bacarığı olmayan ünsürlərin yüksək vəzifələrə soxulub böyük adamlarla oturulmasına imkan verilməməlidir. Dövlət işlərində, ölkə dolandırmaqda hər adamın öz yerini düzgün müəyyən edə bilmək ən böyük məharət, ən doğru siyasətdir (s.247). Xoşbəxt başçı odur ki, işin sonunu əvvəldən düşünsün, əməlin nəticəsini əvvəldən görsün, ədalətli və səxavətli olsun, zəmanənin nəfəsinə, rəiyyətin səsində qulaq assın (s.260).

Beləliklə, dövlət qulluqçularının attestasiya məsələlərini təhlil edərkən bu nəticəyə gəlmək olar ki, attestasiya çoxdan keçirilməsinə baxmayaraq dövlət qulluqçularının yoxlanılıb-qiymətləndirilməsində dəqiq, səmərəli və təsirli mexanizm yoxdur. Attestasiya haqqında qanunverici aktlarda əvvəlki dövrdə tətbiq olunan təşkilati-hüquqi mexanizm təkrarlanaraq bu günə gəlib çıxmışdır.

Təcrübədə attestasiyanın keçirilməsi çox hallarda kampaniya xarakteri daşıyır, dövlət orqanları rəhbərləri attestasiyadan onlara sərf etməyən işçiləri uzaqlaşdırmaq üçün istifadə edirlər. Bunu dövrü mətbuatda çıxan çoxsaylı faktlar təsdiq edir.

VII FƏSİL DÖVLƏT QU LLUQÇUSUNUN HÜQUQİ MƏSULİYYƏTİ

§ 1. Hüquqi məsuliyyət: anlayışı, strukturu və prinsipləri

Hüquqi məsuliyyət dövlət vəzifəsinin struktur elementi olmaqla qulluqçularla dövlət orqanları arasında çoxsaylı əlaqələrin səmərəli həyata keçirilməsini təmin edən xüsusi ictimai münasibət olub, dövlət intizamını möhkəmlətmək, cəmiyyət və dövlətin bütün həyat sahələrində qanunçuluğa və hüquqi normalara riayət etmək üçün mühüm zəmindir.

Hüquq məsuliyyəti problemləri ümumi hüquq nəzəriyyəsində və hüquq elmi sahələrində mərkəzi yerlərdən birini tutur. Bu problemlərə aid hüquqi ədəbiyyatda çoxlu məqalələrin olmasına baxmayaraq, hüquqi məsuliyyətin vahid anlayışı, məsuliyyətin strukturu və sosial funksiyaları haqda vahid baxış yoxdur və mübahisəli məsələlər qalmaqdadır.

Hüquqşünas alimlərin çoxu hüquqi məsuliyyəti sosial məsuliyyətin retrospektiv (neqativ) aspektində, yəni keçmiş hərəkətlərinə, hüquq pozuntularına görə məsuliyyətdə görürlər. Onlar hüquq məsuliyyətinə qanuna zidd hərəkətlərə cavab verməyə borcluluq (və ya cavab vermək)¹; yaxud müəyyən mərhumiyyətə məruz qalmaq,² «sanksiya tətbiq etmək»,³ «dövlətin məcburi tədbirləri»⁴ kimi baxırlar.

Duxno N.A., İvakin V.İ. hüquq məsuliyyətini hüquq pozuntularına görə dövlətin müəyyən etdiyi cəza tədbirlərində görür və onu aşağıdakılarla əsaslandırır.

¹ Вах: Сыроватская Л.А. Ответственность по советскому трудовому праву. М., 1974, с.5; Тархов В.А. О понятии юридической ответственности. М., Правоведение, 1973, №2, с.35-40.

² Вах: Шаргородский М.Д. Основы по уголовной ответственности. // Курсы советского уголовного права. Часть общая. 1, изд-во ЛГУ, 1968, с.217.

³ Вах: Сомошенко И.С., Фарушкин М.Н. Ответственность по советскому законодательству. М.Юридическая литература, 1981, с.123, 190.

⁴ Вах: Якуба О.М. Административная ответственность. М., Юридическая литература. 1972, с.69.

¹ N.Tusi. Əxlaqi-Nasiri, B. «Elm» nəşriyyatı, 1989, s.16.

² Kəlilə və Dimnə. B., 1982.

- hüquqi məsuliyyət maddi və prosesual hüquq normalarından ibarətdir. Prosesual hüquq normaları hüquq pozuntularına görə hüquqi məsuliyyətin tətbiqi, qaydaları və şəraitini tənzimləyir;
- hüquqi məsuliyyət sosial məsuliyyətin bir növüdür;
- hüquqi məsuliyyətin əsas əlaməti cəzadır;
- hüquqi məsuliyyətin sosial məsuliyyətdən fərqi yalnız dövlət hakimiyyəti və idarəetmə orqanları, həmçinin vəzifəli şəxslərin qəbul etdiyi hüquqi aktlarla müəyyən olunur;
- hüquqi məsuliyyət dövlət məcburetmişinin bir formasıdır. Odur ki, məsuliyyəti ya dövlət orqanı və ya dövlət orqanının tapşırığı ilə ictimai təşkilatlar qəbul edir.¹

Beləliklə, alimlərin bir qrupu hüquqi məsuliyyəti hüquq pozuntularına yol verənlərə qarşı cəza və sanksiya tətbiq etməkdə görürlər.

Hüquqi məsuliyyəti bu aspektdə qəbul etmək ədalətli olaraq hüquqi ədəbiyyatda tənqid edilir, qeyd olunur ki, hüquqi məsuliyyəti yalnız cəzada görmək, sanksiya tətbiq etmək mahiyyətə bu institutun tərbiyəvi əhəmiyyətini heçə endirir.² Hüquqi məsuliyyətə mexaniki olaraq tənbeh və məcburetmiş aksentində baxmaq bu məsuliyyət növünün yaranma xarakteri, onun mahiyyəti, mexanizmi və həll olunma üsullarının nəzərə alınmamasına gətirir.³ Hüquqi məsuliyyət anlayışına «cəzada» baxmaq bu kateqoriyanı, mahiyyətini tam açmır, faktiki olaraq «məsuliyyət» və «cəza» anlayışları eyniləşdirilir.⁴

¹ Вах: Духно Н.А., Ивакин В.И. Понятие и виды юридической ответственности. Государство и право, 2000, №6, с.12.

² Вах: Молцев Г.В. Вопросы политико-правовой теории в свете постановлений ЦК КПСС., О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы. В.сб: Актуальные проблемы теории советского государства и права, М., АОН, 1980, с.14-15.

³ Вах: Черногор Н.Н. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Круглый стол «Журнала государство и право». Государство и право, 2000, №3, с.33.

⁴ Вах: Бельский К.С. Административная ответственность. Генезис, основные признаки, структура. Государство и право, 1999, №12, с.13-14.

Belski K.S. məsuliyyət və cəzanın eyniləşdirilməsini həm metodoloji, həm də ki, qnoseoloji nöqteyi nəzərdən dəqiq söyləmir. Geniş planda cəza və məsuliyyətin yaranma tarixi və mənbəyi müxtəlifdir. **Metodoloji** cəhətdən düzgün olmamasını məsuliyyətin bir elementdə məhdudlaşmasında, **qnoseoloji** cəhətdən isə - məsuliyyətin cəza ilə eyniləşdirilməsi məsuliyyət kateqoriyasının mövcudluğunun itirilməsinə və bu anlayışın məzmunuzlaşmasına səbəb olur.¹

Cəza hüquqi kateqoriya olub ibtidai icma cəmiyyətində yaranmaqla qanun intiqamından dövlət orqanlarında sanksiyaya tətbiq olunana qədər uzun bir yol keçmişdir. Cəza həm qanunvericiliklə və həm də elmi baxımdan XIX əsrə qədər məsuliyyət institutu ilə əlaqələndirilmədən tətbiq edilmişdir.

Məsuliyyət kateqoriyasının qenezisi - yaranma mənbəyi fəlsəfi-dini olmaqla mənəvi mahiyyət daşıyırdı. Bu kateqoriya uzun tarixi dövr kəsiyində formalaşmışdır. Şerti olaraq Afinada Sokrat üzərində məhkəmədən (e.ə.349-cu il) başlanğıc götürülür, orta əsrlərdə yekunlaşır.

Məsuliyyət Platon-Stoisizm fəlsəfəsi qoynunda yaranmış, xristian kilsəsinin praktiki fəaliyyətində yekunlaşmışdır.

Platona görə hər şeyi yaradan Loqosdur (Allahdır). O bütün insanları görür və qiymət verir, günahlandırır. Loqosun qəbul etdiyi qərarı günahkar şəxs izahat vermədən və özünü müdafiə etmədən qəbul etməyə borcludur.

Roma imperiyası dövründə filosoflar və hüquqçular bu prosesual çatışmazlığı aradan qaldıraraq insanın özünü müdafiə və təmizə çıxarmaq hüququnu (heç kəs dinlənilmədən mühakimə olunmur) bərpa etdi.

Beləliklə, məsuliyyət haqqında əvvəlki konstruksiyaya (hərəkəti qiymətləndirmə, mükafat və ya cəzalandırma) Loqos qarşısında hesabat və ya davranışı haqqında izahat vermək əlavə etdilər.

Qədim Yunan və Roma filosoflarının məsuliyyət haqqında

¹ Вах: Бельский К.С. Указ.соч. с.12.

əsas fikirləri xristian kilsələrində dəqiqliklə təhlil edilərək yalnız ilahi tərəfindən insanlara cəza vermək və mükafatlandırmaq mexanizmi dinə tətbiq edilir. İncildə Loqosun xristianların inam yeri olduğu göstərilərək hər bir xristiandan öz hərəkəti haqda hesabat-cavab-izahat vermək və davranışını müəyyən etmək tələb olunur.¹

İslam dinində də bu prinsiplər əsas götürülür. Qeyd olunur ki, Allah yerdə və kainatda nə varsa bütün gizli və gerçək hadisələri görür. Allah hər bir insana nəzər yetirməklə onlara qarşı uyğun təsir tədbirləri görür, cəzalandırır və ya mükafatlandırır.²

60-cı illərin sonlarında elmi ədəbiyyatda hüquqi məsuliyyətin retrospektiv (neqativ) aspekti ilə yanaşı onun **pozitiv aspekti** meydana gəlmiş və hüquqi məsuliyyəti iki aspektli – **pozitiv** (fəal perspektiv) və **neqativ** (retrospektiv) aspektlərdə göstərilməyə başlanılmışdır.³

Hüquqi məsuliyyətə iki aspektdən baxılmasında sosial məsuliyyətin fəlsəfi anlayışı əsas götürülmüşdür. Ümumi şəkildə **məsuliyyətin fəlsəfi anlayışı** «insanın müəyyən tələbləri şüurlu olaraq (könüllü) yeməsinə yetirməsi və qarşıda duran vəzifələri həyata keçirmək, düzgün mənəvi seçim etmək və müəyyən nəticələrə çatmaq xüsusiyyətlərinin olması, düzgünlüyü və ya

¹ Вах: Бельский К.С. Указ. лит...с.12.

² Климович Л.И. Книга о короне: его прохождение и мифологии, М. Политиздат, 1986, с.158, 167.

³ Вах: Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм. - Правоведение, 1971, №3, с.44; Астемиров З.А. Понятие юридической ответственности. - Советское государство и право, 1979, №6, с.61; Строгович М.С. Сущность юридической ответственности. - Советское государство и право, 1979, №5, с.72; Матыев Г.В. Социалистическое право и свобода личности. М., Юридлит.1968, с.31; Щербак А.И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления, Киев: Наукова думка, 1980, с.20; Черных Е.Б. Проблемы правовой ответственности в условиях развитого социалистического общества. Автореферат канд.дис., Саратов, 1981, с.4; Фелфелов П.А. О понятии ответственности в советском праве. Правоведение 1982, №2, с.52; Тарбагасв А.Н. О понятии позитивности уголовно-правовой ответственности. Вести ЛГУ, серия: Экономика, философия, право, 1981, вып 1, с.87; Лейст О.Э. Понятие ответственности в теории права. Вести. Моск. Ун-та, сер. II, Право 1994, №1, с.31.

günahkarlığı, hərəkətlərinin bəyənilməsi, mükafatlandırılması və ya cəzalandırılması kimi baxılır».¹

Beləliklə, hüquqi məsuliyyət anlayışı hüquq pozuntularına görə sanksiya tətbiq edilməsini göstərən neqativ aspektlə yanaşı, onunla sıx bağlı olan vəzifə borclarını dərk etmək, qanunları lazımı qaydada yerinə yetirmək kimi tətbiq edilən aspektdə baxılır.

Dövlət qulluğu üzrə görkəmli mütəxəssis Manoxin V.M. «Dövlət qulluğu haqqında» qanunun konsepsiyasında təklif edir ki, qanunun dövlət qulluqçusunun məsuliyyəti bölməsində əvvəl pozitiv məsuliyyət, sonra isə itizəm xətasına görə məsuliyyət təsbit olunsun.²

Azərbaycan Konstitusiyasında, qanunvericilik aktlarında, əsasnamələrində, vəzifə təlimatlarında və digər normativ aktlarda hüquq məsuliyyətinin pozitiv aspektinə geniş yer verilir, yəni qulluqçuların vəzifələrin və qanunların şüurlu, yaradıcı yerinə yetirilməsi və s. məsuliyyətə cəlb edilməyə səbəb olan hərəkətlərə yol verməməsi əvvəlcədən xəbərdar edilir.

Ukrayna Respublikasının «Dövlət qulluğu haqqında» qanununun dövlət qulluqçusunun özünü aparması etikası fəslində (5-ci maddə) göstərilir ki, dövlət qulluqçusu vəzifə borclarını vicdanla yerinə yetirmək, vətəndaşlarla, rəhbərlərlə və əməkdaşlarla hörmətlə yanaşmaq, başqaları ilə ünsiyyətdə yüksək mədəniyyətə riayət etmək, dövlət qulluğuna və dövlət qulluqçusunun mövqeyinə ziyan vuran hərəkət və davranışlara yol verməmək, öz marağı üçün tamah məqsədi ilə öz vəzifə mövqeyindən istifadə kimi qiymətləndirilə bilən, həmçinin qanunçuluqda rüşvət-xorluq hesab olunan hərəkətlərə yol vermək qadağan olunur.

Hüquqi məsuliyyətə iki aspektli baxış ideyası ətrafında hüquq nəzəriyyəçiləri arasında mübahisələr davam etməkdədir. Bəzi alimlər hüquqi məsuliyyətin pozitiv aspektinin zəif cəhətlərini onun hüquqi əsaslarının olmamasında görür, vəzifə borclarını

¹ Философский словарь. Под редакцией И.Т.Фролова. М, Политическая литература, 1986, с.346-347.

² Вах: Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе. Государство и право, 1991, №12, с.96.

yerinə yetirməyə, qanunauyğun davranışa məsuliyyət kimi baxılmasını qəbul etməzlər, vicdanlı adamın öz vəzifələrini şüurlu yerinə yetirməsi ilə qanun pozanın hüquqa zidd hərəkətlərini bir anlayışda birləşdirilməsini tənqid edirlər. Hüquqi məsuliyyətin pozitiv aspektini hüquqi xarakterdə qəbul etməyin təbii gerçəkliyə uyğun olmaması hüquq elmində bəzi problemlərin həllini mürəkkəbləşdirir.¹ Məsuliyyət qanunun ana xəttidir, əgər onu könüllülük prinsipləri əvəz edərsə, hüquq öz xüsusiyyətini itirir.²

Bizim fikrimizcə hüquqi məsuliyyətin iki aspektdə baxılması həm siyasi və həm də hüquqi cəhətdən düzgündür. Hüquqi məsuliyyətin pozitiv aspekti hüquq pozuntusuna görə hüquqi məsuliyyətin neqativ aspektinin güzgüdə əksidir, hüquq pozuntularına xəbərdarlıq və qarşısını almaq, hüquqi subyektlərin həyat oriyentasiyasının mühüm vasitəsidir.³

Hüquqi məsuliyyətin pozitiv aspekti aşağıdakı dəlillərlə əsaslandırılır.

Birincisi, hüquq məsuliyyəti sosial məsuliyyətin bir növü olduğundan, sosial məsuliyyətə xas olan bütün cizgilər hüquq məsuliyyətinə də aiddir.

İkincisi, hüquq məsuliyyəti o zaman «fəal» şəkil alır ki, subyekt öz vəzifə borclarını lazımi qaydada yerinə yetirsin.

Üçüncüsü, bütün normativ aktlar, həmçinin hüquqi məsuliyyəti tənzimləyən aktlar vətəndaşları qanunlara və ümumi yaşayış qaydalarına dönmədən əməl etməyə tərbiyələndirmək məqsədi güdür.⁴

¹ Сабуров А.С. Политические и социальные аспекты социальной ответственности личности. Автореф докт. диссерт. Екатеринбург, 1992, с.15-16.

² Колдоева Н.П. Проблемы правовой ответственности государство, его органов и служащих; Круглый стол журнала «Государство и право»; Государство и право, 2000, №3, с.30.

³ Вах: Левченко Е.Б. Социальная ответственность и ее анализ как обща социалистическая категория. Харьков, 1976, с.344; Назаров Б.А. О системе правовой ответственности, М., 1977, с.102.

⁴ Зрожевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. Автореф докт. диссерт. М., 1975, с.28.

Hüquqi məsuliyyətin pozitiv aspekti baxımından ABŞ-da «Qulluqçunun əxlaq kodeksi», İngiltərədə «Nazirin etik kodeksi» nümunə ola bilər.

ABŞ-da birinci dəfə hökumət qulluğunda əxlaq kodeksi 1958-ci ildə Konqresin qətnaməsi formasında təşəkkül tapmışdır. O kodeksə görə hökumət qulluğunda olan hər bir şəxs:

- 1) ali əxlaq prinsiplərinə və dövlətə sədaqətini ayrı-ayrı şəxslərə, partiya və ya dövlət orqanlarına sədaqətdən üstün tutmalı;
- 2) ABŞ konstitusiyasını, qanunlarını və qərarlarını bütün hökumət orqanlarında müdafiə etməli və heç zaman onun icrasından imtina edənləri himayə etməməli;
- 3) muzda görə bütün əmək gününü işləməli, öz vəzifə borclarını yerinə yetirmək üçün lazım olan güc və fikirlərini qoymalı;
- 4) qoyulan məqsədlərin həllinə daha səmərəli və iqtisadi üsullar tapıb tətbiq etməyə səy göstərməli;
- 5) özü və öz ailəsinin rifahı üçün mükafat və hədiyyə almaqla kimlərə xüsusi rifah və ya imtiyaz verməklə heç vaxt diskriminasiyaya yol verməməli;
- 6) dövlət qulluqçusunun dövlət vəzifəsinə aid olan işə öz şəxsi işi kimi baxmamalı, vəzifə borclarına aid olan məsələlərin həlli haqqında heç zaman heç kəsə söz verməməli;
- 7) vəzifə borclarının vicdanla icrası ilə ziddiyyət təşkil edərsə hökumətlə kommərsiya münasibətlərinə nə düz, nə də dolayı yollara girməməli;
- 8) vəzifə borclarının icrası zamanı alınmış məlumatları şəxsi mənfəət üçün heç zaman istifadə etməməli;
- 9) onlar aşkar edildiyi zaman korrupsiya hallarını tədqiq etməli;
- 10) dövlət vəzifəsinin ictimai etimad ifadəsi olduğunu başa düşərək bu prinsiplərə əməl etməlidir.

1990-cı ildə prezident fərmanı ilə «vəzifəli şəxslərin və dövlət aparatı qulluqçularının davranışlarının əxlaq prinsipləri» təsdiq edilmişdir.

O prinsiplər aşağıdakılardır:

- dövlət qulluğu «ictimai etimad qulluğu» olub qulluqçudan konstitusiyaya, qanuna və etika prinsiplərinə loyallıq göstərməyi, bunları şəxsi və özəl məqsədlərindən üstün tutmasını tələb edir;
- dövlət qulluqçusunun qulluq borclarını vicdanla yerinə yetirməsinə ziyan gətirən maliyyə maraqları olmamalıdır;
- aşkarlanması yasaq olunan qulluq məlumatlarından istifadə etməklə maliyyə əməliyyatlarında iştirak etməməli, kiminsə özəl maraqları üçün belə məlumatlardan istifadə etməməlidir;
- qulluqçunun işlədiyi idarə ilə bu və ya başqa məsələlərdə iş münasibəti qurmağa və ya bu idarənin yurisdiksiyasına düşən fəaliyyət aparmağa kömək etməkdə o, hər hansı bir şəxsdən və ya təşkilatdan pul qoparmamalı, pul dəyəri olan hədiyyə və ya başqa mükafat növünü qəbul etməməlidir;
- yerinə yetirilməsinə məsuliyyət daşıyan dövlət idarəsi adından icazəsiz öhdəlik və ya söz verməməlidir;
- qulluq mövqeyindən şəxsi mənafeyi üçün istifadə etməməlidir;
- öz qulluq vəzifəsini yerinə yetirərkən bu və ya başqa özəl təşkilata və ya şəxsə heç bir üstünlük verməməli və qeyri partiyalılıq əsasında hərəkət etməlidir;
- dövlət mülkiyyətini qorumaq və ondan qulluq təlimatında baxılmayan digər fəaliyyətdə istifadə etməməlidir.
- başqa dövlət təşkilatlarında əlavə qazanc almaq və fəaliyyət növü ilə məşğul olmaq və ya əgər bu onun qulluq vəzifələrini yerinə yetirməyə mane olursa yeni iş axtarmaq və ya işə düzəlmək haqqında danışıqlar aparmamalıdır;

- dövlət idarələrində ona məlum olmuş mənimləmə, aldatma, sui-istifadə və korrupsiya faktları haqqında müvafiq strukturları məlumatlandırılmalıdır;
- ölkə vətəndaşı kimi qanunla qoyulmuş vəzifələri yerinə yetirməyə, birinci növbədə federal və yerli vergiləri ödəməyə borcludur.
- ABŞ-ın bütün vətəndaşlarının bərabər hüquqlarının təmin edilməsinə istiqamtləndirilmiş bütün qanun və qaydalara ciddi əməl etməyə borcludur.¹

İngiltərədə dövlət qulluqçusunun davranışı dövlət mülkü qulluq kodeksi ilə tənzimlənir. O, ABŞ dövlət qulluğunun əxlaq kodeksinə çox oxşayır.

İngiltərədə heç bir yerdə analoqu olmayan «Nazirin etika kodeksi» qəbul edilmişdir. Kodeks müəyyən mənada nazirin «Şəxsi öhdəliyidir». Kodeks 1992-ci ildə qəbul edilmiş, 1997-ci ildə bu qanuna müəyyən dəyişikliklər edilmiş və baş nazir T. Blerin qanuna müqəddiməsi əlavə olunmuşdur. Baş nazir müqəddimədə bu kodeksi qəbul etməklə xalqla onun hökuməti arasında etimadı bərpa etməkdə öz möhkəm əzmini təsdiq etmək istədiyini bildirir. «Biz bura gəlmişik ki, başqalarına, bizə etimad göstərən vəzifə verənlərin maraqlarına vicdanla qulluq edək. Mən bütün nazirlərdən bu kodeksin hər bir nöqtəsinə və ruhuna uyğun işləməyi gözləyirəm. Nazirlərə bu kodeksi öz rəsmi vəzifələrini daha yüksək ləyaqət standartlarına uyğun yerinə yetirilməsi üçün faydalı rəhbərlik, məlumat kitabçası, təkliflər mənbəyidir. Mən fikirləşirəm ki, biz aydın başa düşməliyik ki, nazir kimi parlament və vətəndaşlar qarşısında hesabat verməliyik və onların nəzarətində olmalıyıq.»

Kodeks aşağıdakı prinsiplərə əsaslanır: Birinci, **təmənnəsizlik** - dövlət vəzifəsi tutmuş şəxslər yalnız ictimai maraqlardan fəaliyyət göstərməlidir. Onlar öz vəzifə səlahiyyətlərindən istifadə edərək özlərinə, öz ailələrinə, öz dostlarına maliyyə və

¹ Вах: Государственная служба: Политология, право, экономика... М., 1999, с.285-287.

maddi mənfəət əldə etməməlidirlər. **İkinci, prinsiplilik** - dövlət vəzifəsi tutmuş şəxslər özlərinə, başqa şəxslərə və təşkilatlara öz vəzifə borclarını yerinə yetirməsində təsir etmək üçün hər hansı bir maliyyə və ya başqa öhdəliklər götürülməməlidir. **Üçüncü, bitərəflik** - dövlət vəzifələri tutmuş şəxslər qulluq məsələlərini həll edərkən - vəzifəyə təyin olunan, dövlət kontraktlarının bölünməsində, yaxud bu və ya başqa şəxslərə imtiyazlar verəndə namizədlərin xidmət və ləyaqətlərinə əsaslanmalı; **dördüncü, hesabat vermək** - dövlət vəzifələri tutan şəxslər öz qərarları və hərəkətləri haqqında cəmiyyətə hesabat verməli, onun qulluq fəaliyyəti ilə əlaqədar yoxlama aparılarkən maneçilik yaratmamalı, **beşinci, aşkarlıq** - dövlət vəzifələri tutmuş şəxslər öz hərəkətlərində və qərarlarında maksimum aşkarlıq göstərməli; **altıncı, vicdanlıq** - dövlət vəzifələri tutmuş şəxslər rəsmi vəzifə borcları ilə əlaqəli özəl maraqlarını bildirməlidir; **yeddinci, liderlik** - dövlət vəzifəsi tutmuş şəxslər bu prinsiplərin yayılmasında təsdiq etməlidir.

ABŞ-da və İngiltərədə bu kodekslərin dövlət qulluqçuları tərəfindən pozulması hallarına demək olar ki, az yol verilir. Bu isə kodekslərin dövlət qulluqçularının məsuliyyətinin pozitiv aspektdə təsirinin göstəricisidir.¹

Hüquqi məsuliyyəti məcazi mənada «közərmis sobaya» oxşatmaq olar. Ona yaxınlaşmaq istəyəni əvvəlcə öz istisi ilə qarsaraq xəbərdarlıq edir, (pozitiv aspekt) yaxınlaşanda isə yandırır (negativ aspekt). Yanmış hər bir şəxsə yanığın izləri qaldığı kimi, qanun pozuntularına görə məhkum olunmuş şəxslərdə də həyatı boyu o izlər özünü göstərir. Odur ki, hüquqi məsuliyyətin pozitiv aspektinə - qanuna zidd hərəkətlərə yol verməmək prinsiplərinə üstünlük verilməlidir. Cəmiyyətin hər bir üzvü bilməlidir ki, öz hərəkətlərini qanun çərçivəsində aparmalıdır.

Hüquqi məsuliyyətin iki aspektdə başa düşülməsi vətəndaş cəmiyyətinin yaranmasında və hüquqi dövlətin formalaşdığı

şəraitdə çox vacibdir.

Hüquqi məsuliyyətin pozitiv aspektdə əhəmiyyətini qeyd etməklə yanaşı, onun retrospektiv aspektdə əhəmiyyətini azaltmaq və ya inkar etmək olmaz. Hüquq pozuntusuna yol verən hər bir şəxs məsuliyyətdən kənarda qalmamalıdır. Hər hansı bir dövlət qulluqçusu öz vəzifə borclarını yerinə yetirərkən hüquq pozuntularına yol verirsə, onlara qarşı «Cinayət cəzasız qalmaz» prinsipi əsas götürülərək, negativ aspektdə hüquq məsuliyyətinə cəlb olunmalıdır.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 80-ci maddəsində göstərilir ki, konstitusiyanın və qanunların pozulması, o cümlədən konstitusiya və qanunda nəzərdə tutulan hüquqlardan sui-istifadə və vəzifənin yerinə yetirilməməsi qanunla müəyyən edilən məsuliyyətə səbəb olur. Ukrayna Respublikasının məlum qanununda dövlət qulluqçularının xidməti vəzifələrini yerinə yetirməməsi, öz səlahiyyətlərini aşması, dövlət qulluğunda fəaliyyəti ilə əlaqədar qanunla müəyyən olunmuş məhdudiyətləri pozması zamanı dövlət qulluqçusuna xələl gətirən hərəkətlərə görə tənbeh tətbiq edilə bilməsi göstərilir.

Hüquq məsuliyyətinin hər iki aspektdə işlək olması, dövlət-hüquq münasibətlərini tənzimləyən qanunların və digər hüquqi aktların obyektivliyindən, onların ədalət prinsiplərinə əməl olunmasından, cəmiyyətin əsas qanunu olan Konstitusiya aktına uyğun olmasından, insan azadlığı və hüquqlarının məhdudlaşdırılmamasından, məsuliyyətin düzgün bölünməsindən asılıdır.

Konstitusiya aktı qəbul edilərkən «yazılmamış qanunlara» istinad olunmalıdır. Yazılmamış qanunlarda zəiflərin, yoxsulların tutulub saxlanıldığı, güclülərin və varlıların vurub çıxdığı hörümçək toru kimi yox, hamıya eyni nəzərlə baxılır.

«Yazılmamış qanunlar» haqqında qədim dövrün filosofları - Pifaqor, Sokrat, Platon, Siseronun fəlsəfi nəzəriyyə və təlimləri tarixin süzgocindən keçərək bizə gəlib çatmış və bu gün də öz aktuallığını saxlamaqdadır.

Qədim yunan «Pifaqorçular fəlsəfi məktəbinin» nümayəndələri kainatı ciddi harmonik qaydada idarə edən varlığın və siyasi həyatı nizamlayan sarsılmaz ilahi qanunların mövcudlu-

¹ Обоянский А.Б. Бюрократия для XXI века?.....с.58-67.

ğunu bəyan edirdilər. Sokrat özünün ümumi təlimində ali hakimiyyətin mənbəyini ilahi tərəfindən qoyulmuş «yazılmamış qanunlarda» görürdü. Sokratın «yazılmamış qanunlar» haqqında təlimini, tələbəsi Platon, sonralar isə Siseron tərəfindən inkişaf etdirilmişdir. Dövlət hakimiyyəti və cəmiyyətin qanunları yazılmamış bu ilahi «qanunların» inikasıdır. Dövlət hakimiyyətinin mənbəyi olan bu «yazılmamış qanunlara» hamu tabedir, amma bu qanunları yalnız cəmiyyətin seçilmiş ağıllı insanları qavraya bilir. Odur ki, dövlət hakimiyyətinin idarə olunması bu insanlara tapşırılmışdır.¹

İngilis filosofu Uinstenli qanunların ikili xarakter daşdığını qeyd edirdi. Bizi sülhə və idraka çağıran «İlahi qanun» insanın daxilində olur, ölçülüb biçilir və öz hərəkətlərinin nəticəsini əvvəldən görür, onu artıq şeylərdən və nöqsanlardan qoruyur. Bu qanunu «insanda işıq», «ağıl qüvvəsi» və ya «düşüncə qanunu», ikincisini isə insanlar arasında sosial və siyasi münasibətlərdə ədalət qanunu - «xarici qanun» adlandırb.²

Ş.Monteskö «Qanunların ruhu haqqında» əsərində göstərir ki, bütün qanunlardan əvvəl təbiət qanunu gəlir. Allah dünyaya yaradıcı və mühafizəçi münasibətdə olur. O eyni qanunlarla yaradır və həm də mühafizə edir; o bu qanunlarla təsir göstərir, ona görə ki, onları bilir, onları bilir ona görə ki, onları yaradıb, onları yaradıb ona görə ki, onlar onun aqilliyinə və böyüklüyünə uyğundur.³

İslam dini və müqəddəs dini kitab «Quran»da «yazılmamış qanunlar» əsasında yaradılmışdır. Müsəlman tarixçiləri mənsub olduqları təriqət və məzhəbdən asılı olmayaraq, təsdiq edirlər ki, Məhəmməd peyğəmbər hüquq bərabərliyi və azadlıq qanunlarını əks etdirən yeni islam dininin yaradıcısıdır. Əgər biz müqəddəs dini kitablara inanırıqsa, Quran bunların ən qiymətlisidir. Çünki, Quranda yazılanların hamısı peyğəmbər dövründə olduğu

¹ Вах: Лазарев Г.М. Развитие государственной власти в древнем мире. 2-е изд. СПб, 1909, с.50-52.

² Вах: Павлова Г.А. Уинстэнли, ЖЭЛ, М.Молодая гвардия 1987, с.43.

³ Вах: Ш.Монтескье. О духе законов.....с.163.

kimisi, dəyişilmədən gəlib bizə çatmışdır.¹

Peyğəmbər deyirdi: «Sözlərimi Quranla tutuşdurun, onunla müqayisə edin, əgər Qurana uyğun gəlmirsə, deməli, o söz mənim dilimdən çıxmayıb, o sözü mən deməmişəm».²

Hüquqi məsuliyyət mexanizmi o zaman normal işləyir ki, normativ aktlarda dəqiq olaraq məsuliyyətin struktur elementləri, yəni məsuliyyətin əsasları, məsuliyyətin subyektləri, şəraitləri, məsuliyyətin ölçüləri, prosedurası və məsuliyyətin tətbiq olunma qaydaları göstərilir.

Hüquqi ədəbiyyatda məsuliyyətin müxtəlif əsasları göstərilir. Onlardan birincisi - qanunlar hüquqi əsasdır, ikincisi - hüquq pozmalar, yəni intizam və inzibati xətalər, cinayət hərəkəti hüquqi məsuliyyətin mexanizmini hərəkətə gətirən faktiki əsasdır.

Hüquqi məsuliyyətin yaranmasının əsaslarına görə obyektiv və subyektiv əsaslara bölmək olar. Obyektiv əsaslara – törədilən ziyan faktına görə yaranan mülki hüquqi məsuliyyət aiddir. Burada dəymiş ziyan faktı məsuliyyətin obyektiv əsası, qanun normaları isə formal əsasdır. Subyektiv əsaslara - yalnız hüquq pozuntularında günaha görə məsuliyyət aiddir.

Hüquqi məsuliyyətin subyektlərinə görə şəxsi məsuliyyət və kollektiv məsuliyyətə ayrılır:

- hüquqi məsuliyyətin təsir üsullarına görə kompensasiya və repressivə ayrılır. Kompensasiya - dəymiş ziyanı ödəməyə istiqamətləndirilir. Repressiv - cəza tətbiq etməklə həyata keçirilən üsuldur.

Hüquqi məsuliyyətin həyata keçirilməsi üçün əsas prinsipləri qanunçuluq, ədalət, məqsədə uyğunluq və labüdlük prinsipləridir.

Qanunçuluq prinsipi dedikdə - qanunların və müvafiq normativ aktların tələblərinin dövlət qulluqçuları tərəfindən qeyd-şərtsiz yerinə yetirilməsi başa düşülür.

Ədalət prinsipi başqa prinsiplərlə sıx əlaqədar olmaqla müəyyən tələblər qoyur. Bunlardan: cəza tədbirləri və tənbeh

¹ Вах: Талибов М.Ә. Сəməн елçиси, Б. Kitəб пəлатəsi, 1991, с.98.

² Вах: Qüdrətov О, Qüdrətov N. Мəһəммəd пəйғəмбəрин һəяти və кəләмләри, В.1990, с.70.

tətbiq edilərkən insan ləyaqətinin alçaldılmasının yolverilməzliyini, törədilmiş hüquq pozuntularının ağırlığına uyğun cəza tədbirləri tətbiq edilməsini göstərmək olar.

Məqsədəuyğunluq prinsipi - hüquq pozuntusu törətmiş günahkar hesab edilən tamamilə və ya müəyyən qədar sanksiyadan azad ola bilər. Günahkar şəxs vurulan ziyanı könüllü ödəyirsə, vurduğu ziyanı aradan qaldırırsa və günahlarına görə peşmançılıq keçirirsə, ona inzibati cəza və ya başqa cəza vermək məqsədəuyğundur.

Labüdlük prinsipi - hüquq pozan heç bir şəxs məsuliyyətdən kənar qalmamalıdır. Bu və ya başqa hüquq pozuntusuna görə tez və operativ hüquqi məsuliyyət tədbirləri görülməlidir.

Vəzifəli şəxsin məsuliyyəti əsas məsələlərdən biri olduğundan, onun öz funksiyasını müvəffəqiyyətlə yerinə yetirməsi üçün hüquqi məsuliyyətin hüquq və vəzifələrlə nisbətinin dəqiq müəyyən edilməsi mühüm şərtdir. **Yüksək vəzifə, böyük hüquq və az məsuliyyət** inzibati özbaşınalığa, subyektivliyə, əsassız qərarlar qəbul edilməsinə səbəb olur. **Yüksək vəzifə, az hüquq, böyük məsuliyyət qulluqçunun** öz vəzifəsini tam həcmdə yerinə yetirməsinə imkan vermir. **Kiçik vəzifə, böyük hüquq, az məsuliyyət** məmur özbaşınalığına, qanunsuz göstərişlər verilməsinə, onlara aid olmayan məsələlərə müdaxilə edilməsinə səbəb olur, onlar məsuliyyətdən kənar qalırlar.

Dövlət qulluqçusunun hüquq məsuliyyəti onun etdiyi hüquq pozuntularının xarakterinə görə ənənəvi olaraq ona **intizam** (xidmət), **inzibati, maddi** və **cinayət** məsuliyyətləri tətbiq edilir.

§ 2. Dövlət qulluqçusunun intizam məsuliyyəti: hüquqi təbiəti, növləri, problemləri

Dövlət qulluqçusunun hüquqi məsuliyyətinin əsas növlərindən biri intizam məsuliyyətidir.

İntizam məsuliyyəti - qulluqçu dövlət qulluğu qaydalarnı (xidmət intizamını) pozduqda, yəni intizam xətasına yol verdikdə xidməti asılılıq qaydasında intizam təsirli tədbirlərin qəbul edilməsidir.

İntizam məsuliyyətini səciyyələndirən və başqa məsuliyyət növlərindən fərqləndirən müəyyən əlamətlər vardır:

- a) İntizam məsuliyyətinin əsası intizam xətasıdır;
- b) İntizam xətasına görə intizam cəzası nəzərdə tutulur;
- c) İntizam məsuliyyətini səlahiyyətli orqanlar (vəzifəli şəxslər) təcili qaydası ilə tətbiq edirlər;
- ç) Bu orqanların (vəzifəli şəxslərin) səlahiyyət hüquqları qanunvericiliklə müəyyən edilir.

İntizam məsuliyyəti özündə aşağıdakı elementləri birləşdirir: Məsuliyyətin subyektləri (kim cavab verir), məsuliyyətin obyektini (nəyə cavab verir) və nəzarət instansiyası (kim qarşısında cavab verir)

Azərbaycan Respublikasının «Dövlət qulluğu haqqında» qanununun 25-ci maddəsində göstərilir ki, dövlət qulluqçularına həvalə edilmiş vəzifələrin yerinə yetirilməməsi və yaxud lazımı şəkildə yerinə yetirilməməsi, həmçinin bu qanunla müəyyən edilmiş məhdudiyətlərə əməl olunmaması, qanunda başqa qayda nəzərdə tutulmayıbsa, intizam məsuliyyətinə səbəb olur.

AR əmək məcəlləsində (186-cı maddə) işə götürən və işçi Əmək Məcəlləsi və digər normativ hüquqi aktlarla müəyyən edilmiş vəzifələri yerinə yetirmədikdə və ya hüquqlarından sui-istifadə etdikdə, yaxud əmək müqaviləsi üzrə öhdəlikləri icra etmədikdə intizam məsuliyyətinə cəlb edirlər.

SSRİ MİK və SSRİ XKS-in «SSRİ və İttifaq Respublikalarında intizam qanunçuluğunun əsasları haqqında» 1929-cu il 13 oktyabr tarixli qərarında üç növ intizam məsuliyyəti nəzərdə tutulur.¹ Təbii qaydasında,² daxili intizam qaydalarında,³ na-

¹ Вах: Постановление ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1929 г «об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик» (СЗ СССР, 1929, №71, с.670).

² Вах: Положение о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности, утвержденном ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. СУ РСФСР, 1932, №32, с.122.

³ Вах: Типовые правила внутреннего трудового распорядка для рабочих и служащих предприятий, учреждений и организаций. // Бюллетень Государственного Комитета СМ СССР по вопросам труда и заработной платы. М. 1972, №12, с.3-10.

zirlik və idarələrin nizamnamə və əsasnamələrində nəzərdə tutulan məsuliyyət.

Tabəçilik qaydası intizam məsuliyyətinin subyektlərinə a) iş qəbul və işdən azad etmək hüquqları olanlar; b) xüsusi qanunçuluqda siyahısı göstərilən məsul işçilər; c) seçkili vəzifəli şəxslər daxildir.

Hüquqi ədəbiyyatda qeyd olunur ki, intizam məsuliyyəti yenidən baxılmasını tələb edən məsələlərdən biridir. Manoxin V.M. ədalətli olaraq göstərir ki, dövlət qulluğunu tənzimləmə sahəsində heç bir məsələ intizam məsuliyyəti kimi dolaşmış, ziddiyyətli deyil. İntizam məsuliyyətini tarixi baxımdan təhlil etdikdə görürük ki, bu sahə çoxsaylı normativ aktlarla tənzimlənir. Burada: nümunəvi (ümumi, sahə, lokal) daxili nizam qaydaları, intizam nizamnamələri, intizam məsuliyyəti haqqında əsasnamələr və çoxsaylı idarədaxili təlimatlar nəzərə alınmasa, 20-dən çox qanunverici və başqa hüquqi aktlar vardır. Bu hüquqi aktların çoxunu qanunverici orqan yox, hökumət təsdiq edirdi. Bu aktlarda qanuna zidd hallar əsasən özünü sanksiyalarda göstərir: Birincisi, nizamnamələrdəki bir çox sanksiyalar ümumi qanunvericilikdə baxılmayıb və 1929-cu ilin intizam qanunvericiliyinin əsaslarına istinad olunmurdu. İkincisi - çoxsaylı sanksiyalar içərisində elə təhlillər var ki, ağırlıq dərəcəsinə görə başqa məsuliyyət növünü üstələyir.¹ Bu ziddiyyətlərin bəzisi bu gün də aradan qaldırılmamışdır.

Dövlət qulluğu haqqında qanunla inzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçularının intizam məsuliyyəti müəyyən olunur. Vəzifə iyerarxiyasının yüksək pilləsində siyasi vəzifə tutan şəxslərin intizam məsuliyyətini bilavasitə tənzimləyən hüquqi-normativ aktlar qəbul edilməmişdir. Onların məsuliyyəti siyasi normalarla, müəyyən qaydalarla, qanunlarla, prezident fərmanları, müvafiq orqanların səlahiyyətlərini müəyyən edən qanunvericilik aktları və s. ilə tənzimlənir. Aparatda iş yeri tutan yardımçı heyətin intizam məsuliyyəti AR Əmək Məcəlləsi ilə tənzimlənir.

Dövlət qulluqçusu ona həvalə olunmuş vəzifələri yerinə

yetirmədikdə «Dövlət qulluğu haqqında» qanunda (25-ci maddə) aşağıdakı intizam tənbehi tətbiq edilir: töhmət; bir il müddətinə vəzifə maaşının 5 faizindən 30 faizədək azaldılması; həmin dərəcədə olan, lakin vəzifə maaşından aşağı olan işə keçirilməsi; daha aşağı dərəcəli işə keçirilməsi; ixtisas dərəcəsinin aşağı salınması və ya ondan məhrum edilməsi; dövlət qulluğundan azad edilməsi.

Əmək məcəlləsində (186-cı maddə) işçi əmək funksiyasını tam və ya qismən yerinə yetirdikdə əmək müqaviləsi ilə müəyyən edilmiş vəzifələrini, müəssisədaxili intizam qaydalarını pozduqda ona töhmət, sonuncu xəbərdarlıqla şiddətli töhmət, aylıq əmək haqqının 1/4 məbləğindən çox olmamaq şərti ilə cərimə etmə, əmək müqaviləsini ləğv etmə nəzərdə tutulur.

MDB-nin bəzi respublikalarının dövlət qulluğu haqqında müvafiq qanunlarına intizam məsuliyyətinin aşağıdakı növləri tətbiq edilir. Belarus Respublikasının qanununda (17-ci maddə) dövlət qulluqçuları yol verdikləri intizam xətalarnın səviyyəsindən asılı olaraq irad, töhmət, şiddətli töhmət, fərdi əmək müqaviləsinin ləğvi, 6 aya qədər vəzifəsinin aşağı salınması; Rusiya Federasiyasının qanununda (14-cü maddə) bir ilə qədər növbəti rütbə verilməsini, yüksək vəzifəyə təyin olunmasını dayandırmaq, qulluğa tam uyğun gəlməməsi haqqında xəbərdarlıq, müvəqqəti (1 aydan artıq olmamaq şərti ilə) onun intizam məsuliyyəti baxılana qədər əmək haqqı saxlanılmaqla vəzifəsindən kənarlaşdırılması tədbirləri müəyyən edilmişdir.

RF prezidentinin «Dövlət qulluğu sistemində intizamın möhkəmləndirilməsi tədbirləri haqqında» 6 iyun 1996-cı il tarixli fərmanı Azərbaycan Respublikası dövlət qulluğu üçün səciyyəvi xarakter daşıyır. Həmin fərmanda federal qanunları, prezident fərmanlarının və məhkəmə qərarlarının icrasını pozmaq ciddi vəzifə xətası hesab olunur. İcra hakimiyyəti orqanları və onların işçiləri federal qanunları, RF prezidenti fərmanlarını, qüvvəyə minmiş məhkəmə qərarlarının icrasını pozmaq, yerinə yetirməmək və ya lazımi qaydada yerinə yetirməməyə görə işdən azad olmağa qədər intizam məsuliyyətinə cədb oluna

¹ Вах: Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе с.96,97.

bilərlər. Bu fərmanda RF dövlət qulluğunun əsasları haqqında qanunda nəzərdə tutulmayan tənbeh növləri - növbədənkenar attestasiya, vəzifəsindən aşağı salınma və təsnifat dərəcəsindən məhrum etmə müəyyən edilib.

Bu uyğunsuzluqlar hüquq mütəxəssislərini razı salmur və onların aradan qaldırılması təklif olunur. Dövlət qulluqçusunun intizam məsuliyyətində bu ziddiyyətli məqamların və başqa çatışmazlıqların aradan qaldırılması üçün tədqiqatçı alimlər dövlət qulluqçusunun intizam məsuliyyətini müəyyən edən **intizam kodeksinin** yaradılmasını təklif edirlər.

Əsas kapitalist ölkələrindən **ABŞ və İngiltərədə** dövlət qulluqçularına xəbərdarlıq və ya töhmət, vəzifəsini aşağı salma, növbəti xasiyyətnamə veriləndə qulluq fəaliyyətinin aşağı qiymətləndirilməsi, 30 gündən artıq olmayaraq müvəqqəti işdən kənarlaşdırma (əmək haqqını ödəmək və ya ödəməmək şərti ilə), **Fransa** qanunvericiliyində xəbərdarlıq, irad tutmaq, yeni vəzifə dərəcələri verilərkən dərəcə artırma siyahısından çıxarmaq, dərəcənin artırılmasını başqa vaxta keçirmək, sinif üzrə aşağı salmaq, başqa işə məcburi dəyişmə, rütbəni azaltmaq, təqaüd hüquqları saxlanılmaqla ehtiyata göndərmək, altı aya qədər müvəqqəti işdən çıxarımaq üçün sanksiya vermək nəzərdə tutulur.

«**Almaniya Federal Respublikasının** federal qulluq haqqında qanunu»nda aşağıdakı intizam tənbehi növləri müəyyən olunub: töhmət, pul cəriməsi, maaşın azaldılması, öz peşə yönündə aşağı maaşlı başqa işə keçirilməsi, qulluqdan azad olunmaq, təqaüd təminatının aşağı salınması, təqaüd təminatı verilməsindən imtina etmək. Töhməti bilavasitə qulluqçunun öz müdiri verir, pul cəriməsini bilavasitə rəhbəri və ya yüksək vəzifəli şəxs, qalan başqa, daha ciddi intizam tənbehlərini yalnız xüsusi intizam məhkəmələri qəbul edir.¹

Çin Xalq Respublikasında intizam cəzası aşağıdakı növlərdə təsvir olunur: xəbərdarlıq, töhmət, şiddətli töhmət, rəq üzrə aşağı salınma, işdən azad olunma. İntizam cəzasının təsir

dövründə vəzifə rəqinin artırılmasına icazə verilmir, xəbərdarlıq alana növbəti əmək haqqı artırıla bilər.¹

İnzibati məsuliyyətlə əlaqədar qanunvericilik aktlarında intizam tənbehinin verilmə və tətbiqi qaydaları, tənbehi vermək səlahiyyəti, dövlət qulluqçusunun şikayət etmə hüququ göstərilir.

İntizam tənbehi verilən zaman edilmiş xətalərin ağırlığı və mahiyyəti, işçinin şəxsiyyəti, onun kollektivdə nüfuzu, peşəkarlıq səviyyəsi nəzərə alınmalıdır. İntizam tənbehi verilməsi barədə əmrə işçinin şərəf və ləyaqətini alçaldan, onun şəxsiyyətini mənəvi hissələrini gözdən salan, habelə intizamsızlığa görə qisas almaq motivli məlumatların göstərilməsinə yol verilmir (Əmək məəcəlləsinin 86-3 maddəsi).

Hər bir intizam təqsirinə görə yalnız bir intizam tənbehi verilə bilər. Bununla bərabər, intizam tənbehinə cəlb edilmiş qulluqçu dövlət qarşısında maddi məsuliyyətə cəlb edilə bilər. Qanunçuluğa görə intizam tənbehi verilməsi o məsələyə görə cinayət işi qaldırmağa mane ola bilməz.

İntizam məsuliyyəti bir qayda olaraq daxili qulluq qaydasında qəbul edilir, yəni tənbeh edilən şəxsin orqandan və ya vəzifəli şəxsdən birbaşa qulluq asılılığı var. Qeyd olunan qanunda göstərilən tənbeh növlərindən töhmət, bir il müddətində vəzifə maaşının 5 faizindən 30 faizinədək azaldılması, həmin dərəcədə vəzifə maaşı aşağı olan işə keçirilməsi qulluqçunun işlədiyi orqanın rəhbəri tərəfindən həyata keçirilir. Aşağı dərəcəli işə keçirilməsi, ixtisas dərəcəsinin aşağı salınması, ixtisas dərəcəsiindən məhrum edilməsi, dövlət qulluğundan azad edilməsi müvafiq dövlət qulluğu idarəetmə orqanının razılığı ilə dövlət qulluqçusunun işlədiyi dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən tətbiq edilir.

§ 3. Dövlət qulluqçusunun inzibati məsuliyyəti, maddi məsuliyyəti və cinayət məsuliyyəti

İnzibati məsuliyyət - inzibati hüquqpozmağa yol verdiklərinə görə fiziki və hüquqi şəxslərə məhkəmələr, dövlət orqanları və

¹ Вах: Государственная служба. Политология... указ с.248.

¹ Там же... с.297.

vəzifəli şəxslər tərəfindən dövlətin müəyyən etdiyi inzibati tədbirlərin tətbiq edilməsidir.¹

Dövlət qulluqçularına inzibati məsuliyyət onun etdiyi inzibati xəyata görə tətbiq edilir. İnzibati xəta qulluqçunun dövlət və ictimai qaydalara, ictimai mülkiyyətə, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarına qəsd, hüquqa zidd günahlar - hərəkət və hərəkətsizliyi (bilərəkdən və ya ehtiyatsızlıqdan) kimi başa düşülür.

İnzibati məsuliyyətin başqa hüquq məsuliyyəti növləri – cinayət, intizam, maddi məsuliyyət ilə ümumi əlamətləri vardır. Bu özünü hüquq pozanlara məcburi xarakterli təsir tədbirləri və onların davranışını mənfi qiymətləndirilmədə göstərir.

Eyni zamanda inzibati məsuliyyəti səciyyələndirən xüsusi əlamətlər vardır.

1) İnzibati məsuliyyət qanunlarla və ya inzibati hüquqpozanlar haqqında normalarla müəyyən olunur. Odur ki, bu məsuliyyətin normativ hüquqi əsasları var. İnzibati məsuliyyət normaları sərbəst inzibati hüquq institutu yaradır.

2) İnzibati məsuliyyətin əsasını inzibati hüquqpozma təşkil edir. İnzibati məsuliyyətə cəlb etmək üçün cinayət, intizam xətalrı və mülki xarakterli nəticələr yaradan hüquqa zidd hərəkətlərdən fərqləndirən əsas cəhət inzibati xəta tərkibinin olmasıdır.

3) İnzibati məsuliyyət başqa məsuliyyət növlərindən subyektlərinə görə fərqlənir. İnzibati məsuliyyətin subyektlərinə fiziki şəxslər keyfiyyətində vətəndaşlar, vəzifəli şəxslər və b. daxildir. Dövlət qulluqçusu inzibati hüquqpozmalara yol verməsinə görə başqa vətəndaşlar kimi, ümumi əsaslarla hüquqi məsuliyyətə cəlb edilir. İnzibati məsuliyyətin subyektini kimi vəzifəli şəxs vəzifə borclarını yerinə yetirmədikdə və ya lazımı qaydada yerinə yetirmədikdə inzibati məsuliyyətə cəlb edilir, həmçinin düzgün göstəricilər vermədiyinə görə vəzifəli şəxslər inzibati məsuliyyətə cəlb edilə bilər.

4) İnzibati hüquqpozmalara görə inzibati cəza nəzərdə tutulur.

5) İnzibati cəzanı səlahiyyətli orqan və vəzifəli şəxslərin

geniş dairəsi tətbiq edir.

6) İnzibati cəzanı tənəhiçlik olmayan orqan və vəzifəli şəxslər verir. Dövlət qulluqçusu buraxdığı inzibati xəyata görə işlədiyi orqan və vəzifəli şəxs qarşısında yox, idarədən kənar səlahiyyətli orqan qarşısında cavab verir. Qanunvericilikdə belə hüququ olan orqanların adı göstərilir.

7) İnzibati cəza almaq mühakimə olunmaq və işdən azad olma sayılmır.¹

Qeyd olunduğu kimi inzibati cəza - inzibati hüquqpozmalara görə məsuliyyət tədbiridir. İnzibati cəzanın əsas növləri aşağıdakılardır: a) xəbərdarlıq; b) cərimə; c) inzibati hüquqpozmanın törətmiş və ya inzibati hüquqpozmanın bilavasitə obyektini əvəzsiz götürmək və ya müsadirə etmək; ç) vətəndaşa verilmiş xüsusi hüquqdan məhrum etmə (nəqliyyat vasitələrini idarə etməyə icazə verən hüquqdan məhrum etmə); d) islah işlərinə cəlb etmə; e) inzibati həbs etmə və s.

Maddi məsuliyyət - qulluqçu dövlətə, təşkilata və vətəndaşa maddi ziyan vuran xəta etdikdə o, maddi məsuliyyətə cəlb edilir.

«Dövlət qulluğu haqqında» qanunda dövlət qulluqçuları onların təqsiri üzündən dəymiş ziyan üçün qanunvericilikdə müəyyən edilmiş qaydada məsuliyyət daşıyırlar. (25.6 maddə)

Qanunvericiliyə görə dövlət qulluqçusu məhdud və ya tam maddi məsuliyyətə cəlb olunur. Məhdud maddi məsuliyyət vurulmuş ziyanın bir aylıq orta əmək haqqı məbləğində ödənilir. Dövlət qulluqçusunun vurduğu maddi ziyan onun dövlət qulluğunda fəaliyyətini dayandırdıqdan sonra da maddi məsuliyyətdən azad etmir. Maddi məsuliyyət cinayət, inzibati və intizam məsuliyyəti ilə bir yerdə və ya ayrıca irəli sürülə bilər. Çox hallarda dövlət qulluqçusunun cinayət və ya intizam məsuliyyətinə cəlb olunması onun maddi məsuliyyətə cəlb olunması üçün şərait yaradır.

Ziyan vurmaqda təqsirkar olan dövlət qulluqçusu cinayət məsuliyyəti və digər məsuliyyətlərə cəlb edilməsindən asılı

¹ Вах: Овсянко Д.М. Государственная служба, учебник... с.206.

¹ Вах: Алексин А.П. Административное право Российской Федерации. М. «Зеркало», 1997, с.282-283.

olmayaraq müəyyən olunmuş qaydada maddi ziyanı ödəməlidir. Maddi məsuliyyət ziyanın həqiqətən vurulduğu aşkar edildikdə, təqsirkarın əməli, yəni hərəkəti və ya hərəkətsizliyi qanuna zidd olduqda, təqsirkarın qanuna zidd əməli ilə bu əməlin nəticəsi arasında səbəbli əlaqə olduqda yaranır.

Vəzifəli şəxs əmək münasibətləri prosesində əmək müqaviləsinə qanunsuz və əsassız xitam verilməsi nəticəsində məhkəmənin qanuni qüvvəyə minmiş qətnaməsi olduqda, işçinin əmək haqqı ilə digər ödənişlər vəzifəli şəxs tərəfindən düzgün müəyyən edilmədikdə, habelə əsassız və qanunsuz olaraq verilmədikdə və b. hallarda vurulan ziyana görə tam maddi məsuliyyət daşıyır.

Vəzifəli şəxsin şəxsiyyətini ləkələyən, şərəf və ləyaqətini alçaldan, habelə həqiqətə uyğun olmayan böhtanlı və təhqirli iftiralar, yalan məlumatlar yaymaqla onun fəaliyyətinə ciddi xələl gətirmiş mənəvi ziyan vurduqda və b. hallarda tam maddi məsuliyyət daşıyır (ƏM.199-cu maddə). Son illərdə bu maddə ilə yüksək vəzifəli şəxslər onların şərəf və ləyaqətlərinin ayrı-ayrı insanlar tərəfindən alçaldıqlarına görə məhkəmələrə müraciət edərək mənəvi ziyanı ödəmək üçün müəyyən məbləğ (qanunvericilikdə müəyyən olunmamış) tələb edirlər. Bəzi hallarda bu müraciətlər subyektivliyə söykənərək əsassız olur.

Dövlət qulluqçularının qanunauyğun hərəkətləri nəticəsində dəymiş zərərin əvəzi tam həcmdə dövlət büdcəsi hesabına ödənilir.

Cinayət məsuliyyəti - cinayət qanunvericiliyinə uyğun olaraq cinayət törədildiyi halda tətbiq edilir. Azərbaycan cinayət məəcəlləsinin 14.1 maddəsində cəza təhdidi altında qadağan olunmuş ictimai təhlükəli əməlin (hərəkət və ya hərəkətsizliyin) təqsirli olaraq törədilməsi **cinayət sayılır**.

Cinayət qanunda nəzərdə tutulmuş hər hansı əməlin (hərəkət və ya hərəkətsizliyin) əlamətləri formal cəhətdən mövcud olsa da, lakin az əhəmiyyətli olduğuna görə ictimai-təhlükəli sayılmayan, yəni şəxsiyyətə, cəmiyyətə və yaxud dövlətə zərər yetirməyən və ya zərər yetirmək təhlükəsi yaratmayan əməl (hərəkət və ya hərəkətsizlik) cinayət hesab edilmir (ACM - 14-2

maddə).

Cinayət məsuliyyəti şəxsi xarakter daşıyır, yəni yalnız cinayət törətməkdə müqəssir olan, yəni cinayət məəcəlləsində nəzərdə tutulmuş ictimai təhlükəli əməli qəsdən və ya ehtiyatsızlıqdan etmiş olan şəxs, cinayət məsuliyyətinə cəlb edilir və cəzalandırılır.

Cinayətin bəziləri, yalnız vəzifəli şəxs tərəfindən edilə bilən vəzifə cinayətidir, yəni vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə etmək, qulluq səlahiyyətini aşmaq, səhlənkarlıq, rüşvət almaq, vəzifə saxtakarlığı, xidməti sirləri yaymaq və s. görə məsuliyyətə cəlb olunurlar.

Vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə anlayışı altında vəzifəli şəxsin vəzifə səlahiyyətlərindən istifadə edərək tamahkarlıq və başqa şəxsi maraqları məqsədi ilə vətəndaşların və ya təşkilatların hüquq və qanuni maraqlarını və ya cəmiyyət və dövlətin qanunla qorunan maraqlarını pozmaqla nəticələnən hallara yol vermək başa düşülür.¹

Vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə cəmiyyətin sosial-iqtisadi və siyasi sahələrində dövlət siyasəti məsələlərini yüksək səviyyədə həyata keçirməyə borclu olan dövlət orqanlarında, idarə və təşkilatlarda böyük təhlükə yaradır. Vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadəni bəzi hallarda rüşvət almaq, vəzifə səlahiyyətlərini aşmaq, qulluq saxtakarlığı və digər vəzifə cinayətləri təşkil edirlər.

Vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə etmək aktiv davranışda (hərəkətdə) və passiv davranışda (hərəkətsizlikdə) özünü göstərir. Vəzifəli şəxsin qulluq maraqlarının əksinə hərəkət etməyə yol verməsi onun vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə hallarından yaranır.

Vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə ya **tamahkarlıq** və ya **şəxsi maraqlar** zəminində baş verir.

Tamahkarlıq maraqları dedikdə vəzifəli şəxsin öz səlahiyyətlərindən sui-istifadə edərək cinayət hərəkətlərinə yol

¹ Вах: Стрений А.С. Соотношение злоупотребления должностными полномочиями служебного подлога. - Вести. Моск ун-та, сер.11, право, 2002, №3, с.122.

verməklə özünə, öz yaxınlarına müəyyən qazanc və ya mənfəət əldə etmək üçün müəyyən şəxslərə şərait yaratması nəzərdə tutulur.

Qulluq saxtakarlığı vəzifəli şəxsin tamah və ya başqa şəxsi maraqlarına görə rəsmi sənədlərdə qəsdən yalan məlumatlar və ya göstərilən sənədlərin həqiqi mahiyyətini təhrif etməklə dəyişdirmək kimi başa düşülür.

Qulluq saxtakarlığı aktiv formada, yəni cinayət məəcəlləsində nəzərdə tutulan hərəkətlərə yol verməklə həyata keçirilir.

Vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadəyə görə məsuliyyət məsələləri klassik həllini Fransada tapıb. Fransanın Cinayət Məcəlləsində vəzifələrdən sui-istifadə sisteminə üç qrup əməl daxil edilib: **birinci**, idarəçiliyə qəsd edilərkən; **ikinci**, hakimiyyətdən sui-istifadə; **üçüncü**, şəxslərin hüquqlarına qəsd edilən hakimiyyətdən sui-istifadə, ləyaqət borclarını pozmaq.¹

Birinci qrupa - qanunun icrasına mane olan istiqamətdə fəaliyyət, vəzifədən azad olandan sonra səlahiyyətlərini davam etdirmək daxildir;

İkinci qrupa - FCM-si vəzifəli şəxs tərəfindən şəxsiyyətin azadlığına qəsd, vəzifəli şəxs tərəfindən fiziki və hüquqi şəxslərə qarşı ayrıseçkilik; yaşayış sahəsinin toxunulmazlığına qəsd etmək; gizli məlumatla qəsd etmək əməlləri daxildir.

Üçüncü qrupa - qanunsuz pul məbləğini mənimsəmək, rüşvətخورluq, həmçinin ticarət təsiri, dövlət sazişində iştiraka azad buraxılış və namizədlərin bərabərlik prinsipinin pozulması, özgə mülkiyyətini mənimsəmək və ya talan etmək aiddir.

Bu üç qrupa daxil olmayan sərbəst qruplar cinayət prosesi iştirakçılarının, məhkəmələrin rüşvət alması və s. qeyd edilə bilər.

Birinci qrupa daxil olan idarəçiliyə qəsd edilən hakimiyyətdən sui-istifadə əsas qanunun icrasına mane olmağa istiqamətləndirilib. Bu cinayət əməlini subyekt dövlət hakimiyyətinə mane olan və öz səlahiyyətini icra edə vəzifəli

¹ Вах: Крылова Н.Е. Ответственность за должностные злоупотребления во Франции - Вести. Моск-ун-та, сер.11, Право, 1998, №1, с.92-94.

şəxslərdir. Əgər belə qanunsuz fəaliyyətin nəticəsi olarsa, yeni qanun tələbləri yerinə yetirilməzsə daha ciddi məsuliyyət tətbiq edilir: cəzanın yuxarı həddi iki dəfə artırılır (FCM-432-1,2 maddələr).

İdarəçiliyə qəsd edilən hakimiyyətdən sui-istifadəyə, həm də öz səlahiyyətlərini həyata keçirməni davam etdirən, **birinci** - dövlət hakimiyyətinə malik olan; **ikinci** - dövlət qulluğu üzrə vəzifələrini yerinə yetirən; **üçüncü** - seçki mandatı olan şəxslər daxildir.

İkinci qrupa daxil olan fərdi şəxslərin hüquqlarına qəsd edilən hakimiyyətdən sui-istifadənin müxtəlif növləri arasında şəxsiyyət azadlığına qəsd ən ağır hesab olunur.

Üçüncü qrupa - ləyaqət borclarını pozulmasına görə cinayət əməllərinə vəzifəli şəxslərin müxtəlif formalarda rüşvətخورluğu, həmçinin ticarət təsiri və tamahkarlıq məqsədi ilə hakimiyyətdən başqa sui-istifadə halları daxildir.

Fransa dövlət qulluqçularının hüquq və vəzifələri haqqında 1983-cü il 13 iyul tarixli qanununda dövlət məmuru qarşısında «özünü yalnız qulluğa» həsr etmək vəzifəsi qoyulub. Bu qanun dövlət qulluqçusu üçün xüsusiyyət təşkil edən «Vicdan kodeksi» sayılır. Bu qanuna görə məmur tamahkar olmamalıdır.

Hakimiyyətdən sui-istifadənin tamahkarlıq haqqında normalar sisteminə, o cümlədən cinayət məsuliyyəti haqqında normalarda vəzifəli şəxslərin aktiv (rüşvət vermək) və passiv (rüşvət almaq) rüşvətخورluğu mərkəzi yerlərdən tutur.

Azərbaycan Respublikasının Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında 13 yanvar 2004-cü il tarixli qanunu korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmalardan aşkar edilməsi, qarşısının alınması və nəticələrinin aradan qaldırılmasına..., vəzifəli şəxslərin fəaliyyətinin qanuniliyinin və səmərəliliyinin təmin edilməsinə yönəldilib.

Qanunda korrupsiya anlayışı, korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmalardan subyektləri, qanunun tətbiq dairəsi, korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmalar və bu hüquqpozmalara görə məsuliyyət və s. əksini tapmışdır.

Korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmalardan subyektlərinə:
-Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası və qanunlar ilə

müəyyən olunmuş qaydada dövlət orqanlarına seçilmiş və ya təyin olunmuş şəxslər;

- Xüsusi səlahiyyət əsasında dövlət orqanlarını təmsil edən şəxslər;

- İnzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçuları;

- Dövlət orqanlarının müvafiq struktur vahidlərində, dövlət idarə, müəssisə və təşkilatlarda, habelə dövlətin nəzarət sahəsinə sahib olduğu təsərrüfat subyektlərində təşkilati-sərəncamverici və ya inzibati-təsərrüfat funksiyalarını həyata keçirən şəxslər;

- Öz nüfuzundan və ya əlaqələrindən istifadə edərək vəzifəli şəxslərin qərarına təsir göstərmək müqabilində maddi və sair nemətlər, imtiyazlar və güzəştlər əldə edən şəxslər və b. daxildir.

Korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmalar bilavasitə korrupsiya hüquqpozmalarından və korrupsiya şəraiti yaradan hüquqpozmalardan ibarətdir.

Korrupsiya hüquqpozmaları aşağıdakılardır:

- vəzifəli şəxsin xidməti vəzifəsinin (səlahiyyətlərinin) icrası ilə əlaqədar hər hansı hərəkətin edilməsi və ya belə hərəkətin edilməsindən imtina olunması müqabilində özü və yaxud üçüncü şəxslər üçün birbaşa və ya dolay yolla maddi və sair nemətlər, imtiyazlar və ya güzəştlər tələb etməsi, əldə etməsi və ya belə maddi və sair nemətlərin, imtiyazların və ya güzəştlərin verilməsi ilə bağlı təklifi və ya vədi qəbul etməsi;

- xidməti vəzifəsinin (səlahiyyətlərinin) icrası ilə əlaqədar hər hansı hərəkətin edilməsi və ya belə hərəkətin edilməsindən imtina olunması müqabilində vəzifəli şəxsə onun özü və ya üçüncü şəxslər üçün fiziki və ya hüquqi şəxs tərəfindən birbaşa və ya dolay yolla maddi və sair nemətlər, imtiyazlar və ya güzəştlər təklif olunması, vəd edilməsi və ya verilməsi;

- vəzifəli şəxs tərəfindən xidməti vəzifəsinin (səlahiyyətinin) icrası ilə əlaqədar hər hansı hərəkətin edilməsi və ya belə hərəkətin edilməsindən imtina olunması müqabilində qanunsuz olaraq alınmış əmlakdan özü və ya üçüncü şəxslər üçün mənfəət əldə etmək məqsədi ilə istifadə edilməsi;

- vəzifəli şəxs tərəfindən xidməti vəzifəsinin (səlahiyyətinin) icrası ilə əlaqədar maddi və sair nemətlərin, imtiyazların və ya güzəştlərin haqqı ödənilmədən və ya bazar qiymətlərindən və ya dövlət tərəfindən tənzimlənən qiymətlərdən aşağı qiymətə (tarifə) əldə edilməsi;

- vəzifəli şəxs tərəfindən xidməti vəzifəsinin (səlahiyyətinin) icrası ilə əlaqədar əmanətlərdən (depozitlərdən), qiymətli kağızlardan, rentadan, royaltidan və ya icarədən Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə zidd olaraq gəlir götürməsi;

- müəyyən mükafat müqabilində vəzifəli şəxsin qərarına qanunsuz təsir göstərmək imkanına malik olduğunu bildirən hər hansı şəxsə birbaşa və ya dolay yolla maddi və sair nemətlərin, imtiyazların və ya güzəştlərin təklif olunması, vəd edilməsi və ya verilməsi;

- müəyyən mükafat müqabilində vəzifəli şəxsin qərarına qanunsuz təsir göstərmək imkanına malik olduğunu bildirən şəxs tərəfindən maddi və sair nemətlərin, imtiyazların və ya güzəştlərin qəbul edilməsi və ya belə maddi və sair nemətlərin, imtiyazların və ya güzəştlərin verilməsi ilə bağlı təklifin və ya vədin qəbul edilməsi.

Korrupsiyaya şərait yaradan hüquqpozmalar (9.3 maddə):

- xidməti vəzifəsinin (səlahiyyətlərini) icra etdiyi dövrdə elmi, pedaqoji və yaradıcılıq fəaliyyəti istisna olmaqla, digər ödənişli vəzifə tutmaq və ya fəaliyyət növü ilə məşğul olmaq;

- statusundan, təmsil etdiyi orqanın statusundan, vəzifə səlahiyyətlərindən və ya həmin status və səlahiyyətlərdən irəli gələn imkanlardan istifadə etməklə maddi və sair nemətlərin, imtiyazların və ya güzəştlərin əldə edilməsi məqsədi ilə fiziki və hüquqi şəxslərə sahibkarlıq fəaliyyətini həyata keçirməkdə, eləcə də subsidiyalar, subvensiyalar, dotasiyalar, kreditlər və digər güzəştlər alınmasında qanunsuz kömək etmək;

- bilavasitə, başqa və ya uydurma şəxslər vasitəsilə sahibkarlıq fəaliyyəti ilə məşğul olmaq, əvəzçilik üzrə işləmək (elmi, pedaqoji və yaradıcılıq fəaliyyəti istisna olmaqla), habelə sahibkarlıq fəaliyyətini həyata keçirən təsərrüfat subyektlərinin və maliyyə-kredit müəssisələrinin icra orqanlarının tərkibinə

daxil olmaq;

- statusundan, təmsil etdiyi orqanın statusundan, vəzifə səlahiyyətlərindən və ya həmin status və səlahiyyətlərdən irəli gələn imkanlardan istifadə etməklə onun səlahiyyət dairəsinə daxil olmayan məsələlər üzrə digər dövlət orqanlarının fəaliyyətinə qanunsuz müdaxilə etmək;

- statusundan, təmsil etdiyi orqanın statusundan, vəzifə səlahiyyətlərindən və ya həmin status və səlahiyyətlərdən irəli gələn imkanlardan istifadə etməklə şəxsi maraqlarına aid məsələlərin həllinə təsir etmək;

- normativ-hüquqi aktların və digər qərarların qəbul edilməsi zamanı fiziki və ya hüquqi şəxslərə onların təyinatına uyğun olmayan üstünlüklər vermək;

- vəzifə tutduğu və ya ona tabe olan, onun nəzarətində olan, habelə ona hesabat verən orqanların işi üzrə fiziki və ya hüquqi şəxslərin nümayəndəsi qismində iştirak etmək;

- qanunla və ya digər normativ-hüquqi aktlarla verilməsi nəzərdə tutulmuş məlumatların fiziki və ya hüquqi şəxslərə verilməsini gecikdirmək və yaxud natamam və ya təhrif olunmuş məlumatlar vermək;

- qanunla və ya digər normativ-hüquqi aktlarla verilməsi nəzərdə tutulmayan məlumatları və sənədləri fiziki və hüquqi şəxslərdən tələb etmək;

- dövlət orqanları və ya yerli özünüidarəetmə orqanlarının maddi və maliyyə vəsaitlərini qanunsuz olaraq namizədlərin, siyasi partiyaların, siyasi partiya bloklarının, referendum üzrə təşəbbüs qruplarının seçki fonduna vermək;

- qanunvericilikdə başqa hal nəzərdə tutulmamışdırsa, dövlət fondlarına, dövlət orqanlarının və ya yerli özünüidarəetmə orqanlarının təsərrüfat subyektlərinə məxsus olan maddi və maliyyə ehtiyatlarını qeyri-dövlət strukturlarına vermək;

- fiziki və ya hüquqi şəxslərə hüquqlarının və qanuni mənafelərinin həyata keçirilməsində sünə maneələr yaratmaq;

- sahibkarlıq fəaliyyətinin dövlət tərəfindən tənzimlənməsi ilə bağlı səlahiyyətləri belə fəaliyyəti həyata keçirən fiziki və hüquqi şəxslərə qanunsuz olaraq vermək.

Korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmalar qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada intizam, mülki-hüquqi, inzibati və cinayət məsuliyyətinə səbəb olur.

§ 4. Konstitusiya məsuliyyəti: dövlətin vətəndaşlar, vəzifəli şəxslər və təşkilatlar qarşısında məsuliyyəti

Totalitarizmdən azad cəmiyyətə keçid şəraitində hüquqi dövlətin və demokratiyanın formalaşdığı şəraitdə yaranmış yeni münasibətlər dövlət qulluqçusunun hüquqi məsuliyyətinin ənənəvi növlərinə **Konstitusiya məsuliyyəti və dövlətin vətəndaşlar, vəzifəli şəxslər və təşkilatlar qarşısında məsuliyyətinin** əlavə edilməsi təklif olunur.

Bəzi tədqiqatçılar Konstitusiyanın müdafiəsinin səmərəli hüquqi mexanizmini hüquqi məsuliyyətin sərbəst növü kimi **Konstitusiya məsuliyyətinin qəbul etmədən** mümkün olmadığını qeyd edirlər.

Konstitusiya məsuliyyətinin sərbəst növü kimi ayrılmasının obyektiv səbəblərini aşağıdakılarla əsaslandırırlar.¹

Birinci - Konstitusiya normalarının pozulması faktlarının artması;

İkinci - Konstitusiya hüququnun rolunun artması;

Üçüncü - Konstitusiya hüququnun bütün hüquqi münasibətlərin bütün subyektlərinə təsir alətinə çevrilməsi;

Dördüncü - Konstitusiya hüququnun prosessual institutlarının fəal inkişaf etməsi və s.

Qeyd etmək lazımdır ki, Konstitusiya məsuliyyətinin subyektləri olduqca məhduddur. RF Konstitusiyasında nəzərdə tutulan vəzifələrdən belə məsuliyyət yalnız prezident üçün baxılıb. Konstitusiyada Prezidentin işdən uzaqlaşdırılması pro seduru mürəkkəb olduğundan onu Konstitusiya məsuliyyətinə cəlb edərək vəzifəsindən uzaqlaşdırılması qeyri mümkündür.

Bütün demokratik yönlü dövlətlərin konstitusiyalarında dövlət

¹Эрожевская Т.Д. Указ.соч....с.26.

hakimiyyətinin nümayəndəlik və icra orqanlarının, dövlət başçısının və digər vəzifəli şəxslərin səlahiyyətlərinə vaxtından əvvəl xitam verilməsi qaydaları və şəraiti göstərilir. Səlahiyyətli dövlət orqanlarının qərarı ilə Konstitutsiyaya zidd hərəkətlərə görə dövlət orqanları və ya vəzifəli şəxslərin vaxtından əvvəl səlahiyyətlərinin icrası dayandırılır.

Mühüm dövlət vəzifələri tutmuş şəxslərin konstitusiya məsuliyyəti məsələlərinin sistemli və ardıcıl həll edilməsi nümunəsi kimi Avstriya Konstitusiyasını göstərmək olar. Avstriya Konstitusiyasının 142-ci maddəsinə görə Konstitusiya məsuliyyətinə federal prezidentlə yanaşı, federal icra hakimiyyəti orqanlarının üzvləri, həmçinin federal hökumət və onun orqanlarının üzvləri və ona bərabər vəzifə tutan şəxslər cəlb oluna bilərlər.

Yuxarıda göstərilən vəzifəli şəxslərə Avstriya Konstitusiyasını, qanunları və ya digər normativ hüquqi aktları pozmaqla əlaqəli hərəkətlərə görə Konstitusiya məsuliyyəti tətbiq etmək üçün əsas sayılır.

Beləliklə, Konstitusiya məsuliyyəti başqa hüquqi məsuliyyət növlərindən konstitution hüquqpozmalarnın yaranma və tərkibinə görə fərqlənir.

Son vaxtlar hüquqşünas alimlər dövlətin vətəndaşlar, vəzifəli şəxslər və təşkilatlar qarşısında məsuliyyətinə ayrıca bir növ kimi baxmaqla Konstitusiyada təsbit olunması məsələsini qaldırırlar.

Şəxsiyyətin və vəzifəli şəxslərin dövlət qarşısında məsuliyyəti və hüquqi təsviri ən əvvəl Konstitusiyada, sonra isə qanunlar və digər normativ hüquqi aktlarla müəyyən edilmiş vəzifələrin icrasında özünü göstərir. Dövlətin, onun orqanlarının hüquqi məsuliyyət problemləri hazırkı dövrdə kəskin və aktualdır. Vətəndaşların, dövlət qulluğunun aşağı eşelonunda işləyən şəxslərin məsuliyyəti haqqında çox danışılır və yazılır, dövlət orqanlarının, hakimiyyət səlahiyyətli və dövlət adından fəaliyyət göstərən vəzifəli şəxslərin hüquqi məsuliyyətinə praktiki olaraq toxunulmur. Onlar bəzi hallarda dövlətin verdiyi səlahiyyətlərdən və vəzifələrdən sui-istifadə edirlər. Haki-

miyyətin ali eşelonunda hərdən düşünülməmiş islahatlar, cəmiyyət üzərində aparılmış eksperimentlərə görə heç kəs heç bir məsuliyyət daşımır.

Dövlətin ali vəzifəli şəxslərinin məsuliyyəti məsələsi hər bir demokratik dövlətdə aktual olandır.

İnzibati hüquq nəzəriyyəçiləri dövlət və onun orqanları daxil olmaqla hüquqi şəxslərin məsuliyyətinin ümumi rejiminin tədqiq olunmadığı haqqında eyni fikirdə olmaqla, dövlət və onun orqanlarının məsuliyyətini dövlət və hüquq nəzəriyyəsində hüquqi məsuliyyətin ayrıca növü kimi baxmağı təklif edirlər.

Beləliklə, yuxarıda göstərilənləri ümumiləşdirərək qeyd etmək olar ki, hüquqi məsuliyyət özünü iki aspektdə göstərir. Əgər ikinci uzun tarixə malik olmaqla hüquqi tənzimlənsə, birinci isə son illərin təcrübəsindən yaranıb, əhəmiyyəti getdikcə artır və hələlik dəqiq normativ təsviri yoxdur. Hüquqi məsuliyyəti iki aspektli şərh etmək ədalətli olaraq yurisprudensiyanın son nailiyyətləri səviyyəsində durur.

VIII FƏSİL DÖVLƏT QULLUQÇUSU ƏMƏYİNİN ÖDƏNİLMƏSİ: MƏZMUNU, İQTİSADI-HÜQUQİ TƏBİƏTİ

Dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsi anlayışı ədəbiyyatda, iqtisadi və hüquqi aktlarda müxtəlif cür ifadə olunur. Azərbaycan Əmək məcəlləsində (154-cü maddə) əməyin ödənilməsi normaları, «Rusiya Federasiyasının dövlət qulluğunun əsasları haqqında» qanununda (17-ci maddə) dövlət qulluqçusunun pul təminatı, Belarus və Ukrayna Respublikalarının müvafiq qanunlarında əməyin ödənilməsi, Azərbaycan Respublikasının «Dövlət qulluğu haqqında qanununda» (22-ci maddə) dövlət məvacibi anlayışları ifadə olunmuşdur. Almaniya Federativ Respublikasının «Federal qulluqçunun maaşı» haqqında 21 iyul 1957-ci il qanununda (26 fevral yeni redaksiya ilə) momurun əmək haqqını ifadə etmək üçün «Alimentation» - yəni «Saxlama» sözü istifadə edilir.¹

Hüquqi ədəbiyyatda və qanunvericilikdə əməyin ödənilməsi dövlət siyasətini həyata keçirmək üçün müvafiq ixtisas və sənətkarlıq şəxslərinin qulluğa cəlb edilməsi və qulluqda saxlanması məqsədi daşıyır. Ukrayna Respublikasının «Dövlət qulluğu haqqında» qanununda (33-cü maddə) dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsi öz qulluq borclarını yerinə yetirmək üçün lazımı qədər maddi şəraiti təmin etməli, dövlət orqanlarını təcridli və sənətkarlıq kadrlarla kompleksləşdirməli və onların vicdanlı və təşəbbüskar əməyə həvəsləndirilməsinə kömək etməlidir.

Dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsi ya əmək haqqı və ya dövlət məvacibi formasında həyata keçirilir. Ənənəvi olaraq istehsal sahələrində işləyənlərə pul ödənişi **əmək haqqı** və qeyri istehsal sahələrində - dövlət büdcəsindən maliyyələşən dövlət orqanları qulluqçularına isə **dövlət məvacibi** ifadələri altında həyata keçirir.

Hüquqi ədəbiyyatda və normativ aktlarda çox hallarda dövlət qulluqçusunun əmək haqqı ifadəsi də işlədilir.

¹ Вах: Государственная служба: Политологияс.229.

Əməyin ödənilməsinin təşkili üç qarşılıqlı əlaqəli elementdən: tarif sistemi, əmək haqqının forma və sistemi və əməyin nizamına salınmasından¹ ibarətdir. Konkret şəraitdən asılı olaraq bu elementlərin hər biri iqtisadi və hüquqi aspektlərdə dəyişikliyə məruz qalmışdır.

Əməyin ödənilməsi sahəsində aparılan islahatları üç dövrə bölmək olar. **Birinci**, yenidənqurmaya qədərki dövr; **İkinci** - yenidənqurmada respublika müstəqillik qazandığı ilə qədərki dövr; **Üçüncü** - müstəqillik qazandıqdan sonrakı dövr.

Birinci dövrdə - əməyin ödənilməsi sisteminin prinsipləri əlincinci illərin axırında formalaşmışdır. O prinsiplərə görə dövlət vəsaitindən mərkəzləşdirilmiş ayrılmalar hesabına əmək haqqı formalaşır və artırılırdı.

Dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsinin mahiyyəti və problemləri əməyə görə stimullaşdırma (həvəsləndirmə) vasitəsi ilə tətbiq edilirdi. **Stimullaşdırma** (lat. stimulus...hərəkətə gətirmək, təkan vermək)² anlayışı xaricdən oyatma, **motiv** isə daxilədən oyatma kimi başa düşülür. Xaricdən oyatma şəxsiyyətin yaşaması və inkişafı üçün obyektiv **tələbat durarkən** baş verir. Stimul - əmək haqqı, mükafatdan başqa inandırma, tənbəh etmə, ictimai təsir və s. özündə birləşdirən normaların həyata keçirilməsini təmin edən hüquq vasitələrinin cəmidir.³

Əməyə görə stimullaşdırmanın hərəkət mexanizminin mahiyyəti aşağıdakı suallara cavab verməklə aşkarlanır ki, əməyə nə oyaq (maraq və tələbat); əməyə kimlər oyaq (stimullaşdırma obyekt); nəyin vasitəsi ilə oyanma baş verir (stimullaşdırma mexanizmi); oyanma hansı səbəbdən olur (maddi və mənəvi həvəslər).

Əməyə görə stimullaşdırma öz maddi və mənəvi tələblərini

¹ Вах. Задкин А.Д., Ремизов К.С. Экономико-правовая организация оплаты труда при переходе к рынку. Вести. Мос. Ун-та ССР II, Право, 1995, №3, с.12-21.

² Вах: Словарь иностранных слов-16-е изд. М. 1988, с.485.

³ Вах: Гудинов Н.В. Поощрение трудовой активности, - Советское государство и право, 1981, №12, с.65.

təmin etməyə çalışan şəxsiyyətin marağını ifadə edir.

Həvəsləndirmə mexanizmi o halda hərəkətə gəlir ki, şəxsiyyətin aktual tələblərinə toxunur, - onun yaradıcılıq fəallığının və əmək məhsuldarlığının artırılmasına, vəzifə borclarının dəqiq və vicdanla yerinə yetirilməsinə təkan verir.

Qədim yunan filosofu Epikür (e.ə. 341-274) bu gün də əhəmiyyətini itirməyən insan arzu və tələbatlarının ilkin təsnifatını vermişdir. Təbii və lazım olan tələbatlar (yemək, içmək, yuxu və s.); təbii, lazım olmayan tələbatlar (məsələn, cinsi tələbat); qeyri-təbii və lazım olmayan tələbat (şöhrətpərəstlik, şərəf və s.)¹

Polşa psixoloqu K.Obuxovski insan tələbatlarını şərti olaraq aşağıdakılara bölür: **Birinci**, bioloji tələbatlar - fizioloji (aclıq, susuzluq, yuxu), cinsi və s.; **İkinci**, sosial tələbatlar - əmək, estetika, etika, dərkətmə.² Bioloji tələbatları ödəmək üçün insan öz fəaliyyətini əməyə, təbii və sosial aləmə yönəldir. Bioloji tələbatlar insan orqanizmini və nəslini saxlamaq üçün əsas sayılır. Əgər dövlət qulluqçusu az maaş alırsa, öz bioloji tələbatlarını ödəmirsə, o, əlavə pul mənbəyi axtarmağa məcbur olur.

Maslov özünün məşhur «Tələbatlar iyerarxiyası» kitabında (ilk dəfə 1943-cü ildə çap olunub) insan tələbatlarını beş səviyyəyə bölmə tezisi irəli sürmüşdür. Onların aşağısı **fizioloji** – təxirəsalınmaz tələbatlar - (yemək, hava, su, sığınacaq); **təhlükəsizlik** – psixoloji zərərdən təhlükəsizlik tələbatı; **sevmək** (sevmək və sevilməyin gücü arzuları); **hürmət** - yaxşı ad, nüfuz və başqaları tərəfindən etiraf olunmaq tələbləri; **özünüifadə** – özünütedbiqin kəskin arzuları. Eyni adamlar arasında yaxşı olmaq tələbatı.³ Maslova görə aşağı səviyyədə tələbatlar ödəniləndən sonra əhəmiyyətini itirir, növbəti tələbatların isə əksinə olaraq əhəmiyyəti artır.

Beləliklə dövlət qulluqçusunun tələbatları iyerarxiyasında, onların ödənilməsində aşağıdan-yuxarı səviyyəyə keçməkdə əmək haqqı əsas stimula rolunu oynayır.

Əməyə görə stimullaşdırılmanın ayrı-ayrı aspektləri iqtisadçı

¹ Вах: Гримак Л.П. Резерв человеческой психики. М., Политгиз 1984, с. 16.

² Вах: Обуховский К. Психология влечений человека. М., 1972, с.99.

³ Вах: Алан Баркер. Как еще лучше... управлять людьми. М., Гронд, 2002, с.49-53.

və hüquqşünas alimlər tərəfindən öyrənilmişdir.¹

Sovetlər məkəmində dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsi – vəzifə maaşları sxemindən, vəzifə nomenklaturasından və vəzifə xüsusiyyətlərindən asılı olaraq hər bir vəzifə üçün müəyyən edilmiş vəzifə maaşından ibarət idi. Vəzifə maaşları sxemi bütün vəzifələrin adı, aylıq vəzifə maaşları sxemi göstərilən normativ sənəd kimi hər bir qulluqçunu bu və ya başqa vəzifə qrupuna salmaqla tamamlanırdı. Yuxarı qrupa daxil olan vəzifələrə aşağı qrupdakı vəzifələrə nisbətən əmək haqqı artıq verilirdi. Bir qrupa daxil olanların maaşları eyni nəzərdə tutulurdu. Vəzifə maaşları sxemində hər bir vəzifəyə görə aşağı və yuxarı maaş həddi göstərilirdi. Bu isə rəhbərliyə hər bir işçinin əməyinin keyfiyyət və səmərəliliyinə görə maaş təyin etməyə imkan verirdi.

İkinci dövrdə - Əsasən istehsal sahəsində əməyin ödənilməsində islahatlar aparılmışdır. Bu islahatların əsas istiqamətləri Sov.İKP MK, SSRİ Nazirlər Sovetinin və UMHİŞ-nin «Əmək haqqı təşkilinin səmərələşdirilməsi, istehsalat sahəsində işçilərin yeni tarif cədvəllərinin və vəzifə maaşlarının tətbiqi haqqında» 17 sentyabr 1986-cı il qərarı ilə müəyyən edilmişdir. Bu qərarla əmək haqqı fondunda qənaətcilik, tarif cədvəlləri və vəzifə maaşlarının artırılmasının müxtəlif yolları, o cümlədən işçilərin sayının azaldılması, əmək haqqı strukturunun səmərələşdirilməsi, əsaslandırılmamış əlavələrin ləğvi, fəhlələrin mükafatlandırılmasının yeni qaydaların tətbiqi olunması nəzərdə tutulurdu.

Bu qərarla əməyin ödənilməsinə bir neçə istiqamətdə key-

¹ Вах: Карабикова Г.А. Вопросы совершенствования материального стимулирования труда. Автореф. канд. дисс. – М., 1976; Ногорный Б.Г. Анализ взаимодействия материального и морального стимулирования труда. Автореф. канд. дисс. М., 1977; Листоподов П.С. Соотношение материальных и моральных стимулов в трудовой деятельности. Советское государство и право, 1980, №1, с.60-65; Гвоздев Н.И. НТР: Проблемы стимулирования труда, М, Мысль 1980, с.160; Ливинан Р.В. Развитие правового регулирования труда: практика и теория. Советское государство и право 1987, №4, с.13-21. Мортемьянов В.С., Слэчкова Г.С. Заработная и заработанная плата. Советское государство и право 1988, №3, с.64-72; Зойкин А.Д., Ремизов К.С. Экономико-правовая организация оплаты труда при переходе к рынку. Вести. Моск.ун-та, сер II, право, 1995, №3, с.12-21.

fiyyətə yeni yanaşmalar özünü göstərirdi.

Birinci, əməyin ödənilməsinin əsas elementləri təkmilləşdirilirdi: əmək haqqı fondunun formalaşması şərtləri, tarif cədvəlləri və seterləri, vəzifə maaşlarının sistemləri və sxemləri, vəzifə maaşını artırmaq və əlavələr, mükafatlandırma;

İkinci, əmək haqqının yenidən qurulması bütün xalq təsərrüfatının istehsal sahələrini əhatə edirdi. Bu islahatlar eyni zamanda ölkənin bütün regionlarında başlanmışdı və «on ikinci beşillikdə qurtarmalı idi»;

Üçüncü, son illərdə ilk dəfə idi ki, əmək haqqının təşkilinin təkmilləşdirilməsinə təsərrüfat mexanizmi və radikal iqtisadi islahatların tərkib elementi kimi baxılırdı;

Dördüncü, ən əhəmiyyətli isə maaş dərəcəsinin və vəzifə maaşlarının artırılması mənbəyinə prinsipə yeni üsul müəyyən edilmişdir. Bunun üçün vəsait istehsalının artımı, onun səmərəliliyinin yüksəldilməsi, daxili ehtiyatların istifadəsi, əməyin təşkilinin və normalaşmasının yaxşılaşdırılması əsasında əmək kollektivinin özü qazanmalı idi.¹

Üçüncü dövrdə - Azərbaycan Respublikasında bazar iqtisadiyyatına keçid şəraitində əmək və inzibati hüquq münasibətlərinin əsas elementi olan əmək haqqı və ya dövlət məvacibi həm iqtisadi və həm də hüquqi aspektdə köklü dəyişikliklərə məruz qalmışdır.

Əmək haqqı – müvafiq iş vaxtı ərzində əmək funksiyasını yerinə yetirmək üçün əmək müqaviləsi ilə müəyyən edilmiş, işçinin gördüyü işə (göstərdiyi xidmətlərə) görə işə götürən tərəfindən pul və ya natura formasında ödənilən gündəlik və aylıq məbləğ, habelə ona edilən əlavələrin, mükafatların və digər ödəmələrin məcmusudur (ƏM-154-cü maddə).

Əmək-hüquq münasibətlərinin vacib elementi keyfiyyətində hüquqi kateqoriya kimi əmək haqqını səciyyələndirən aşağıdakı əsas əlamətləri vardır:

1) Əmək haqqı – bu, əməyə görə, görülən işə görə haqdır;

2) O, pul şəklində verilir;

3) O, əvvəldən müəyyən edilmiş tarif normalarına əsaslanır;

4) O, əməyin yekun nəticəsinə görə verilir;

5) İstehsal sahələrinin müəssisə və təşkilatlarında əmək kollektivinin qazandığı vəsaitdən ödənilir;

6) Qeyri istehsal sahələrində - dövlət orqanlarında büdcə vəsaitindən ödənilir;

7) Dövlətin təyin etdiyi minimal əmək haqqından az olmamalıdır.

Ümumiyyətlə, əmək haqqı mexanizmi aydın ifadə olunan iyerarxik xarakter daşıyır, yəni əmək haqqı maaşdan, maaş isə vəzifədən asılıdır. Vəzifə üzrə irəli çəkilmə fərdi əmək haqqının artırılması üçün əsas mənbədir.

Azərbaycan Respublikasında 1992-ci ildən ümumi əmək haqqının tənzimlənməsində bir vasitə kimi **minimum əmək haqqı (MƏH)** tətbiq edilir. Yəni minimum əmək haqqı ilə yaşayış minimumu arasındakı nisbət daim tənzimlənilir. Beynəlxalq əmək təşkilatlarının mövcud konvensiyalarına görə MƏH muzzla işləyən şəxslərin əsassız aşağı əmək haqqından müdafiəsi məqsədi ilə tətbiq edilir.

AR Əmək Məcəlləsinə görə minimum əmək haqqı - iqtisadi, sosial şərait nəzərə alınmaqla qanunvericiliklə ixtisasız əməyə və xidmətə görə əmək haqqının ən aşağı səviyyəsini müəyyən edən sosial normativdir (155.2 maddə). Onun məbləği müəyyən edilərkən, ölkədə əmək haqqının ümumi səviyyəsi, yaşayış dəyəri nəzərə alınır. Bu prinsipləri Azərbaycan Respublikası öhdəlik kimi qəbul edib.

1992-ci ildə MƏH 3,17 min manat, sonra dəfələrlə dəyişilərək 5,5 min manat olmuş, 2005-ci ilin büdcəsində isə 12,5 min manat nəzərdə tutulur.

Minimum əmək haqqının tətbiqi və onun əsasında əməyin ödənilməsinin hüquqi tənzimlənməsi AR Prezidentinin «AR-da minimum əmək haqqının həcmnin tətbiqi qaydaları haqqında» 1992-ci il 2 yanvar, «Fəhlə və qulluqçuların əməyinin Vahid tarif cədvəli əsasında ödənilməsi haqqında» 1993-cü il 29 mart

¹ Бах. Мунин Э.В., Шербаков В.И. Заработная плата: вопросы и ответы. М. Проф.издат, 1989, с.21-22.

tarixli fərmanları və «29 mart 1993-cü il fərmanının icrası ilə əlaqədən» AR Nazirlər Kabinetinin 21 aprel 1993-cü il tarixli qərarı və b. normativ aktlarla aparılır. Bu normativ aktlarda MƏH tətbiqi, qulluqçuların aylıq vəzifə maaşının əmək haqqı və tarif əmsalları üzrə 19 dərəcəli sistemə uyğun müəyyənləşməsi, tarif əmsallarının ləğv olunaraq əmək haqqı hesablanmasında yeni metodların tətbiqi və s. öz əksini tapmışdır.

MƏH tətbiq edilməklə əmək haqqının hesablanması mexanizmi çox sadə idi. İşçinin aylıq vəzifə maaşı əmək haqqı və tarif əmsalı üzrə 19 dərəcəli sistemə uyğun müəyyənləşdirilirdi. Hər dərəcə üçün təsdiq edilmiş əmsalı MƏH - 5500 manata vurmaqla müəyyən edilirdi. Odur ki, əmək haqqının hesablanmasında MƏH müəyyənədiçi rol oynayırdı. Müəyyən səbəblərdən əmsal və MƏH əsasında formalaşdırılan əmək haqqı dövləti və bölməni qane etmədiyindən Prezidentin «Əmək haqqı sisteminin təkmilləşdirilməsi və xarici iqtisadi əlaqələrin liberallaşması üçün əlavə tədbirlər barədə» 11 mart 1996-cı il fərmanına uyğun olaraq AR Nazirlər Kabinetinin «AR-da Əmək haqqı qaydaları haqqında» 1996-cı il 26 may qərarına görə əmək haqqı hesablanarkən onun MƏH-na bağlanması və tarif əmsalları ləğv olunur. Bunun əvəzində əmək haqqının hesablanmasının yeni metodları tətbiq edilir. Yeni qaydaya görə əmək haqqı üzrə 19 dərəcəli sistem saxlanılır. Aylıq tariflərə (vəzifəyə uyğun maaşlar) əvvəlcədən hesablanır. Əmək haqqını 1-ci dərəcədən 19-cu dərəcəyə qədər işçilərə 12000 manatdan (1-ci dərəcə) 90000 manatadək (19 dərəcə) aylıq əmək haqqı müəyyənləşdirilir. Əmək haqqının hesablanmasında MƏH-in ləğv olunmasına baxmayaraq müxtəlif təşkilatların fəaliyyətində (məsələn Dövlət Avtomobil Müfəttişliyi, Dövlət Vergi Nazirliyi və s.) bir çox parametrlər ona uyğun müəyyənləşdirilir.

«Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununda ilk dəfə olaraq dövlət qulluqçusunun məvacibi anlayışı tətbiq edilmişdir.

Dövlət məvacibi dövlət qulluqçusunun pul ilə ödənilən haqqıdır. Dövlət məvacibinin məbləği səlahiyyət həcmindən, məsuliyyət dərəcəsindən, tələb olunan peşəkarlıq səviyyəsindən, vəzifədə qulluq stajından asılıdır (Qanunun 22.1 maddəsi).

Əmək haqqının tərkibinə aylıq tarif (vəzifə) maaşı, ona əlavələr və mükafatlar daxildir. Aylıq tarif (vəzifə) maaşı işin mürəkkəbliyi, əməyin gərginliyi və işçinin ixtisas səviyyəsinə görə müəyyən edilən əmək haqqının əsas hissəsidir.

Dövlət məvacibi dövlət qulluqçusunun pul ilə ödənilən haqqı olub vəzifə maaşından, mükafatlardan və vəzifə maaşına əlavələrdən (dövlət qulluqçusunun ixtisas dərəcəsinə, qulluq stajına və s. görə verilən əlavələr) ibarətdir. AR «Dövlət qulluğu haqqında» qanununda inzibati vəzifələrin doqquzuncu təşkilatı üzrə dövlət qulluqçusunun maaşının məbləği AR qanunvericiliyi ilə inzibati vəzifə üçün müəyyən edilən minimum vəzifə maaşına bərabər tutulur. Dövlət qulluqçuları üçün vəzifə maaşlarının məbləğləri dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifatına müvafiq sürətdə müəyyən edilir. Hər sonrakı dərəcənin vəzifə maaşı əvvəlkindən qanunvericiliklə müəyyən edilmiş faiz miqdarından yuxarı olmalıdır. Hər kəs dövlət qulluğu vəzifəsinə təyin edilərkən onun vəzifə maaşının müəyyən edilməsi haqqında qərar qəbul olunur.

AR Prezidentinin 10 avqust 2004-cü il sərəncamı ilə dövlət qulluqçularının aylıq vəzifə maaşının minimum məbləği inzibati vəzifələr üçün 350 min manat, yardımçı vəzifələr üçün – 150 min manat müəyyən edilib. Beləliklə yeni iqtisadi şəraitdə həm istehsal və həm də büdcə təşkilatlarında əməyin ödənilməsində yeni elementlər və prinsiplər özünü göstərir.

Büdcə təşkilatlarında qulluqçuya dövlət məvacibi dövlətin müəyyən etdiyi minimum vəzifə maaşlarından aşağı olmayaraq büdcə vəsaiti hesabına dövlət orqanı tərəfindən ödənilir. Son illərdə dövlət qulluqçularının vəzifə maaşlarının artırılması haqqında sərəncam və qərarlar verilmişdir.

Azərbaycan Respublikasının prezidenti «Dövlət qulluqçularının sosial müdafiəsini gücləndirmək, onların fəaliyyətinin artırmaq məqsədi ilə «Azərbaycan Respublikasının icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanları işçilərinin əmək haqlarının artırılması haqqında» 4 yanvar 2001-ci il tarixli və «Dövlət qulluqçularının əmək haqqının artırılması haqqında» 10 avqust 2004-cü il tarixli sərəncamları ilə dövlət qulluqçularının aylıq vəzifə maaşları

artırılmışdır.

Bu sərəncamlarla siyasi vəzifə tutan rəhbər işçilərin vəzifə maaşları 2001-ci ildə 3,0-1,2 mln manat, 2004-cü ildə isə müvafiq olaraq 7,7-2,4 mln manat olmuşdur. İnzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçularının 2004-cü ildə vəzifə maaşı 2,0-2,5 dəfə artırılaraq 6,1 mln (I təsnifat) - 350 min manat (IX təsnifat) olmuşdur. Birinci təsnifatda vəzifə tutan dövlət qulluqçusunun vəzifə maaşı aylıq vəzifə maaşının minimum məbləğinə nisbəti 17,4:1-dir.

Bazar iqtisadiyyatına keçid dövründə qulluqçu əməyinin normalaşdırılması məsələsi problem olaraq qalır.

İstehsalat sahəsində əməyin normalaşdırılması konkret istehsalat şəraiti nəzərə alınmaqla işi daha səmərəli yerinə yetirmək üçün tədbirlərin layihələşdirilməsi və praktiki həyata keçirilməsi prosesi olub, hər hansı bir iş vahidinə lazım olan vaxt itkisi kimi başa düşülür. Əməyin normalaşdırılması ümumi intensiv əməyin orta səviyyəsinə görə işçinin fərdi əməyinin indikatoru sayılır.

Qulluqçu əməyinin normalaşdırılmasını aşağıdakı səbəblərdən tətbiq etmək çətindir. Onlar: qulluq əməyinin xarakterinə görə hesaba alınmayan çoxlu funksiyaların yerinə yetirilməsi; qulluqçu əməyinin səmərə göstəricilərinin olmamasıdır, yəni qulluqçu əməyi dövlət aparatında ümumi əmək sistemində daxildir.

Dövlət qulluqçusunun yerinə yetirdiyi funksiyalar sosioloji nöqtəyi-nəzərdən qulluq və qeyri-qulluğa bölünür. Təhlil göstərir ki, dövlət aparatının işçiləri üçün çoxsaylı və çoxplanlı qulluq rolları xarakterikdir. Qulluqçu öz funksional vəzifələrini tam yerinə yetirmək üçün özündə müxtəlif keyfiyyət və peşəkar vərdişləri birləşdirməklə yanaşı ehtiyat işlər yerinə yetirir ki, onlar məzmununa və psixoloji təbiətinə görə bir-birindən əhəmiyyətli dərəcədə fərqlənir.¹

Dövlət qulluqçusu əməyinin normalaşdırılmasının mümkün olmaması səbəbindən bəzi işçilərə həddən artıq, digərlərinə isə az iş tapşırılır və bir qisim yüksək ixtisaslı qulluqçular isə onlara

¹ Вах: Оболонский А.В. Человек в государственном управлении. М., 1980, с.190.

aid olmayan işlərlə məşğul olurlar. Qulluqçu əməyinin obyektiv təsvirinin və ya normalaşdırılmasının olmaması, onların əməyinin qiymətləndirmə meyarlarının düzgün tətbiq edilməməsi özünü antistimulda göstərir.

Antistimul - maddi həvəsləndirmənin fəaliyyət göstərilməsinə, əmək məhsuldarlığının artırılmasına, şəxsiyyət və kollektivin ictimai maraqlarının təmin edilməsinə mane olan faktların cəmi kimi başa düşülür. O faktlardan biri bərabərpaylanmadır.

Bütün bunların nəticəsidir ki, dövlət qulluqçusunun işinin keyfiyyət və səmərəliliyini artırılmasında stimulyon oynayan əmək haqqı özəl sektorda işləyən işçinin əmək haqqından kəskin fərqlənir. Nəticədə dövlət qulluğunda fəaliyyət göstərməyə maraq azalır, fərdi əməklə və ya kommərsiya ilə məşğul olurlar. Dövlət qulluqçularının əmək haqqının az olması çox hallarda vəzifədən sui-istifadə hallarına səbəb olur. Buna görə də əmək haqqı mexanizminin təkmilləşməsi, əmək məhsuldarlığının və intensivliyinin artırılmasında, qulluqçu əməyinin keyfiyyətinin yüksəldilməsində əməyin keyfiyyət və kəmiyyət göstəricilərinin əsaslandırılması mühüm məsələdir.

Bu problemlərin həllində Böyük Britaniya¹ (M.Tetçerin baş nazir işlədiyi dövrdə) və Yeni Zelandiya² təcrübəsi tədqiqə layiqdir. M.Tetçer aparatın administrasiya mədəniyyətini dəyişmək və onu bazar münasibətlərinə oxşar etmək qərarına gələrək 80-ci illərdə riskli olsa belə yeniliklər axtarmağa istiqamətləndirilmiş həvəsləndirmə sistemi yaratmaq üçün islahatlar aparır. Bütün bunlar M.Tetçerin «növbəti addımlar» proqramı çərçivəsində həyata keçirilir. Proqram 1988-ci ildə Tetçerin baş nazirliyinin üçüncü müddətində işə buraxıldı. Proqramın əsas məqsədi «yeni menecerizm», yəni dövlət qulluğu təcrübəsində bazar mexanizmini və həvəsləndirməni tətbiq etmək idi. Bu məqsədlə a) hökumət strukturunu iki kateqoriyaya – mərkəzdə siyasəti

¹ Вах: Оболонский А.В. Эволюция Государственной службы в Великобритании. Государство и право, 1996, №6, с.121-130.

² Вах: Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? .. Модели Государственной службы...с.61-65.

formalaşdırmaq və yerlərdə bu qərarları icra etmək funksiyası daşıyan qurumlara bölmək; b) qərarları icra edən qulluğu hətta özəlləşdirilə bilən yarıməsli qurumlarla dəyişdirmək; c) əvvəllər bütün dövlət qulluğunda tətbiq edilən vahid tarif şəbəkəsini, vahid pensiya və imtiyazları yalnız mərkəzdə siyasəti formalaşdıran və bir neçə özəlləşmiş agentlik heyətinə şamil etmək».

Beləliklə dövlət qulluğunun əvvəlki vahid sistemi dağıdır. Az miqdarda bilavasitə nazirlərin və daimi katiblərin, həmçinin yerdə qalan qulluq üçün iş sifarişçisi rolunu oynayan «mondorinlər» təbəqəsi saxlanıldı. Sərəncamverici departament «yarım hökumət təşkilatı və ya ixtisar olunmuş «Kvanqa» (quanqa) statusu aldı. Kontrakt münasibətlərinə girən «Kvanqa»ya öz işçilərinə maaş müəyyən edərkən dövlət qulluğu üçün qəbul edilmiş maaş şkalası ilə yox, «bazar mexanizminə» uyğun aparmaq hüquqları verildi. Bu dəyişikliklər imkan verdi ki, dövlət qulluğuna sərf olunan vəsait ixtisar olunsun. «Kvanqa» hökumət funksiyalarını dövlət orqanlarına nisbətən daha ucuz məsrəflə yerinə yetirir. Nəticədə bazar rəqabəti qanunları hərəkətə başladı və bəzi ictimai xidmətlərin keyfiyyətlərinin artması və ucuzlaşması mənbəyi aşkarlandı.

Beləliklə İngiltərədə faktiki olaraq qulluğun keçirilməsi, istefa vermək, əməyin ödənilməsində vahid dövlət qulluğu mövcudluğunu itirdi. Ona çoxsaylı müxtəlif strukturlar, əmək münasibətləri, təminatları ödəmə şkalası, təqaüd təminatı, özəl bölməyə keçid şəraiti ilə əvəz edildi. Bazar stimulu qulluqçu üçün adi hal aldı, agentliklərin rəhbərləri biznesdə menecerlərə oxşar manevr imkanları əldə etdilər. Konkurs mexanizmi işləməyə başladı. Nəticədə ənənəvi dövlət idarələrinin işinin funksional səmərəliliyi artmağa, bu və ya başqa dövlət funksiyalarının və göstərilən xidmətin dəyəri aşağı düşməyə başladı.

Dövlət qulluğunun əvvəlki strukturu ciddi iyerarxiyalı, vahid prinsipli idi. İslahatdan sonra dövlət qulluğu iki hissəyə ayrılır. Yuxarı hissədə çalışanlar üçün əvvəlki imtiyazlar saxlanılırdı, o biri hissə isə onlardan məhrum olmaqla təhlükə altında qalırdı.

Başqa sözlə, aparat «mondorinlər» və proletarlara bölünür. M.Tetçerin vəzifədən getməsi ilə bu islahatların ideoloqu və ona rəhbərlik edən daimi katibi istefaya göndərilir və bununla «növbəti addımlar» proqramı dayandırılır.

Yeni Zelandiya - Britaniya Birliyinin müstəqil üzvü olan bu ölkə 80-ci illərə qədər dünyada əhalinin həyat səviyyəsinə görə ən yüksəkdə duranlardan biri idi. 80-ci illərin əvvəllərində ölkə dərin depressiya: iqtisadi durğunluq, inflyasiya, işsizlik vəziyyətinə düşmüşdür. Bu vəziyyətdən çıxmaq üçün başlanılan həlledici islahatların əsas yönümü **radikal olaraq hər sahədə dövlətin təsirinin azaltmaqdan ibarət idi.**

Son 20 ildə başqa ölkələrdə aparılan inzibati islahatların ümumi istiqamətlərinə oxşar olmayan bu islahatlar ardıcıl, sərt, vahid düşünülmüş plan və miqyas üzrə həyata keçirilib. Dövlət vəsaitində nə mümkün idisə özəlləşdirildi. İdarəetmədə komanda sistemi tam bazar stimuluna dəyişdirildi, maliyyə sistemində, məxariclərin ənənəvi büdcə planlaşması gəlirlərin hesabata və uçotuna dəyişdirildi. Bu islahatlar mahiyyətə sakit keçdi, lakin hökumətin fəaliyyətinin əsaslarında böyük inqilab etdi.

Əsas idarəetmə ideyası, o cümlədən kadr siyasətində ideyalar özəl sektordan, bazar iqtisadiyyatından götürüldü.

İdarəetmə nəzəriyyəçiləri Yeni Zelandiya islahatlarını dünyada ən aqressiv və tələbbürlü adlandıırırlar və onları dörd mərhələyə ayırırlar.

Birinci mərhələ - (1978-1985-ci illər) - hökumət fəaliyyətinə özəl müəssisələrin menecmentinə xas olan iş stili tətbiq olundu, eyni zamanda bununla yanaşı hökumətin fəaliyyətində «şəffaflyq» artırıldı;

İkinci mərhələ - (1986-1991-ci illər) stildən münasibətlərə keçildi: hökumət qulluğu bazar münasibətləri ilə işləməyə başladı. Bu mərhələdə özəl sektorla iqtisadi rəqabətə girməklə qulluqçuların fəaliyyətinin iqtisadi səmərəsinə görə birbaşa maddi maraqları nəzərə alınır və qoyulmuş məqsədlərə çatmaqda vəsait seçmək üçün onlara daha geniş imkanlar verilirdi. Qulluqçularla əmək münasibətlərində kontrakt sistemi tətbiq edilir. Beləliklə, hökumət qulluqçuları nəzarətində olan

maliyyə və sosial nəticələrə görə məsuliyyət daşımaqla menecerə çevrildilər;

Üçüncü mərhələ - (1992-1997-ci illər) bazarla stimullaşan neqativ səmərənin istismara imkan verən balanslaşmış yolunu tapmaq üçün hökumət «geriyə yarım addım» atdı. Başqa sözlə, hökumət qulluqçuları yalnız öz kontraktları çərçivəsində proqramların iqtisadi səmərəliliyinə görə qiymətləndirilir, o proqramların başqaları ilə uyğunlaşması, bu proqramların ziyan gətirməsi və digər neqativ səmərə onları qayğılandırır;

Dördüncü mərhələ - (1997-ci ildən başlayaraq) başqa ölkələr üçün də ümumi problem olan hökumətin hansı strategiya ilə yeni dövrün tələblərinə uyğunlaşması mərhələsidir.

İslahatların kardinal məsələlərinin əsas ideyası siyasəti inzi-batçılıqdan ayırmaq, ənənəvi hökumət bürokratiyasını, hakimiyyətin bazar stimulu və mexanizmini dəyişmək, bununla administratorların fəaliyyətinin məqsəd və nəticələrini cəmiyyət üçün maksimum şəffaf etmək və bunun əvəzində onlara qoyulmuş məqsədlərə çatmaq üçün maksimum azadlıq vermək idi.¹

Zelandiyaya qonşu olan Avstraliyada da bu sahədə islahatlar aparılmışdır. Yeni Zelandiyada islahatların şüarı, «menecerləri məcbur edin idarə etsinlər» idisə Avstraliyada «icazə verin menecerlər idarə etsinlər» idi.²

Dövlət məvabibinin əsas hissələrindən biri **mükafatlandırma**dır. Mükafatlandırma dövlət qulluqçularının və kollektivin dövlət və ictimai təşkilatlar tərəfindən müsbət qiymətləndirilməsi kimi başa düşülür.

Mükafatlandırma ayrı-ayrı vətəndaşlara və kollektivə işdə müvəffəqiyyətlər əldə etdiyini və davranışını müsbət qiymətləndirmə və bəyənilməyin xüsusi forması kimi dövlət, ictimai orqan və vəzifəli şəxslər tərəfindən tətbiq edilməsidir.

Dövlət qulluqçusunun öz vəzifə borclarının müvəffəqiyyətlə və vicdanla, daimi və qüsursuz yerinə yetirməyə, görülən işin xüsusi vacibliyinə və mürəkkəbliyinə görə ona müxtəlif mükafatlandırma tətbiq edilir.¹

AR Əmək məəcəlləsində (157-6 maddəsi) mükafat – əməyin kömiyyət və keyfiyyətinin yüksəldilməsi, işçinin maddi marağının artırılması məqsədi ilə əmək haqqı sistemində nəzərdə tutulan qayda və formada verilən həvəsləndirici pul vəsaitidir.

AR Dövlət qulluğu haqqında qanunda (24.1 maddəsi) dövlət qulluqçusunun vəzifə borclarını yerinə yetirərkən səylə çalışması hərtərəfli mükafatlandırılır.

Elmi əsaslandırılmış mükafatlandırma sistemi işçinin öz iş fəaliyyətinin göstəricilərini yaxşılaşdırmaq üçün marağına təsirdir.

Dövlət qulluqçularının xidmətdə peşəkarlıq səviyyəsinin artırılması və vəzifə borclarının qiymətləndirilməsi ilə yanaşı qulluq fəaliyyətinin səmərəliliyinin artırılması idarəetmənin bütün sahələrində, dövlət orqanlarında qayda-qanun və dövlət intizamının möhkəmləndirilməsinə həvəsləndirilməlidir.

Mükafatlandırma tədbirləri **maddi və mənəvi mükafatlandırma** ilə həyata keçirilir. Onların hər ikisi öz növbəsində kollektiv və fərdi, ümumi və xüsusi mükafatlandırma tədbirləri ilə həyata keçirilir.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 24 avqust 2002-ci ildə təsdiq etdiyi «Dövlət qulluqçularının mükafatlandırılmasının növləri və qaydaları haqqında» Əsasnamədə dövlət qulluqçularının işin nəticəsinə görə həvəsləndirmə kollektiv və fərdi mükafatlandırma ilə həyata keçirilir.

Kollektiv mükafatlandırma – kollektivin əməyinə verilən qiymətdir. **Fərdi mükafatlandırma** – dövlət qulluqçusunun fərdi əməyinin qiymətləndirilməsidir.

Kollektiv mükafatlandırma aşağıdakı hallarda tətbiq edilir: a) dövlət orqanının fəaliyyətinin əsas istiqamətləri üzrə işlərin vaxtında və keyfiyyətlə yerinə yetirilməsi; b) mühüm dövlət tapşırıqlarının dövlət orqanı tərəfindən vaxtında yerinə yetirilməsinə görə; c) qanunvericiliklə müəyyən edilmiş milli bayram günləri və digər əlamətdar hadisələrlə əlaqədar. Dövlət

¹ Вах: Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? ...с.67-73.

² Вах: Там же, с.67-72.

¹ Вах: Административное право (Под редак. Козлова Ю.М.) М. Юрид.лит. 2000, с.227.

qulluqçusunun fərdi mükafatlandırılması aşağıdakı hallarda tətbiq edilir: a) vəzifə təlimatında nəzərdə tutulan vəzifələri vaxtında və peşəkarlıqla yerinə yetirməsi, səmərələşdirici təkliflər verməsi, təşəbbüskarlıq göstərdiyinə; b) işdə yeni forma və metodların tətbiqi, gənc mütəxəssislərə lazımi kömək göstərdiyinə; c) rəhbərliyin tapşırıqlarını vaxtında və keyfiyyətlə yerinə yetirdiyinə; ç) normativ hüquqi aktların layihələrinin hazırlanması və qəbul edilməsində fərqləndiyinə görə.

Ümumi mükafatlandırma tədbirləri əmək qanunvericiliyi ilə tənzimlənir, xüsusi tədbirlərə isə dövlət qulluqçularının konkret kateqoriyasının hüquqi statusunun xüsusiyyətlərinə uyğun hüquqi aktlarda nəzərdə tutulmuş mükafatlar daxil edilir.

Dövlət qulluqçularının mənəvi mükafatlandırılmaları orden, medal, fəxri adlar verilməklə həyata keçirilir.

Dövlət qulluqçusunun xidmətlərinə görə «Vətəne xidmətə görə» ordeninin üç dərəcəsi, «Dövlət qulluğunda fərqlənməyə görə» medalı ilə, digər orden və medallarla təltif olunmaqla, habelə AR-nın fəxri adlarının verilməsi ilə mükafatlandırılır (24-2 maddəsi).

Mənəvi mükafatlandırmaya eyni zamanda xüsusi adların, rütbə və sinfin vaxtından əvvəl verilməsi, daha yüksək dövlət vəzifəsinə keçirilməsi daxildir.

Dövlət qulluqçusunun mükafatlandırılması qanunvericilikdə göstərilmiş orqanlar və vəzifəli şəxslər tərəfindən onlara verilmiş hakimiyyət səlahiyyətləri çərçivəsində və müəyyən olunmuş qaydalarla həyata keçirilir. Məsələn, mükafat və qiymətli hədiyyəni işə qəbul edən bilavasitə rəhbərin, orden və medallarla mükafatlandırma Konstitusiyaya görə AR Prezidentinin hüquqlarına daxildir. Dövlət mükafatları ilə təltif olunmanın qaydaları, təltif olunmanın əsasları, onun növləri, təltif olunma haqqında ərizə vermək qaydaları, dövlət mükafatının təqdim olunma və s. dövlət təltifi haqqında qaydalar Əsasnamələrlə tənzimlənir.

Dövlət qulluqçularının maddi marağını gücləndirmək məqsədi ilə qanunvericilikdə il ərzində işin yekununa görə mükafat verilməsi nəzərdə tutulur. Bu mükafatlandırma qulluqçunun aldığı əmək haqqına, fasiləsiz iş stajına, qulluq fəaliyyətinin

nəticələrinə və şəxsi əməyinə görə verilir.

AR prezidentinin 4 yanvar 2001-ci il tarixli sərəncamının yerinə yetirilməsi ilə əlaqədar Nazirlər Kabinetinin 29 yanvar 2001-ci il qərarında göstərilir ki:

- İcra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının işçilərinə hər il ən azı bir aylıq vəzifə maaşları həcmində maddi yardım və bir aylıq vəzifə maaşları həcmində mükafat ödənilə bilər;

- İcra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının rəhbərlərinə ixtiyar verilir ki, əməyin ödənilməsi üçün nəzərdə tutulmuş vəsaitlər dairəsində vəzifə maaşlarına qanunvericiliklə müəyyən olunmuş əlavələr istisna edilməklə müvafiq aparatın işçilərinə əməkdə yüksək nəticələrinə, xüsusi lazımi işlərin vaxtında yerinə yetirilməsinə görə onların vəzifə maaşlarının 25 faizindən çox olmamaqla əlavələr təyin edilsin.

Dövlət məvacibinin bir hissəsi vəzifə maaşına əlavələrdən ibarətdir.

ƏM-də (157-5 maddəsi) əmək haqqına əlavə – əmək şəraiti ilə əlaqədar əvəzodəmək və ya həvəsləndirmək məqsədi ilə işçinin vəzifə maaşına, əmək haqqına müəyyən edilən əlavə ödəndir.

AR dövlət qulluğu haqqında qanunda (22.4-22.7 maddə) qulluq şəraiti həyat və sağlamlıq üçün təhlükəli olan, yaxud xüsusilə ağır olan dövlət orqanlarında vəzifə maaşları üçün artıq əmsal müəyyən edilir (22.4 maddə);

- dövlət qulluqçusuna hakimiyyət səlahiyyətləri vermək barədə qərar qəbul edilməsi ilə eyni zamanda müvafiq səlahiyyətlərin icrasına görə onun üçün qanunvericilik və müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən müəyyən edilən məbləğə əlavə haqq müəyyən edilir. (22.6 maddə).

Dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsinin özünə məxsus növlərindən biri **imtiyazlardır**. Dövlət qulluqçularına imtiyazların verilməsinin tarixi kökləri var. Oktyabr inqilabından sonra 1917-ci ildə bolşevik liderləri məmurların məvacibinin orta ixtisaslı fəhlənin əmək haqqından (orta əmək haqqı 45 rubl idi) artıq olmaması haqqında dekret qəbul etmişdilər. Dekretə müvafiq olan Xalq Komissarları Şurasının ali qulluqçularının bütün

üzvülərinin aşağı əmək haqqı ayda 500 man müəyyən edilmişdir. 1918-ci ildə mütəxəssis və ali məmurlar üçün məvacibi artırılaraq, partiya və dövlət rəhbərlərinə ayrı-ayrı imtiyazlar tətbiq edilir. Vətəndaş müharibəsi illərində ölkədə hiperinflyasiyanın nəticəsində pul öz dəyərini itirdiyindən, pul xarakterli olmayan imtiyazların həcmi artırdı. Vətəndaş müharibəsinin sonunda, ölkədə aclıq tüğyan etdiyi halda hakimiyyətin mərkəzi orqanlarında yüksək rütbəli məmurlara ayda 12 kq ət, 1,2 kq yağ, o qədər qənd, 1,3 kq düyü ayrılırdı. Onların sanatoriya xidmətinə 360 mlrd rubl ayrılmışdır. Bundan başqa onların hər biri xaricə öz müalicə həkimi ilə getməklə məzuniyyətlər verilirdi. Onların yerləşdirilməsi və başqa kiçik məsrəflər üçün 100 rubl qızıl verilirdi. Ailəsi üç nəfərdən ibarət məsul partiya işçiləri üçün qulluqdan kənar işlər üçün 50% artırılmaqla əmək haqqı verilirdi.¹

Məsul işçilərin maddi rifahının bu şəkildə artırılması partiya üzvləri arasında, xüsusən «Lenin qvardiyası»nın narazılığı ilə qarşılanır. Bunu nəzərə alaraq RK(b)P-nın Ümumrusiya XVIII-ci konfransında xüsusi və məsul işçi ilə əməkçi kütlə arasında həyat səviyyəsində və əmək haqqında bu cür qeyri bərabərliyin aradan qaldırılması haqqında göstəriş verdi və RK(b)P-nın X qurultayında «bərabərlik kursu» təsdiq olundu, lakin bu praktiki olaraq vəziyyəti az dəyişdi.

1922-ci ildə RK(b)P-nın XX konfransında «Partiya fəallının maddi vəziyyəti haqqında» qətnamə qəbul edilir. Bütün ali dərəcəli qulluqçular üçün pul mükafatı olmaqla, onları «yaşayış mənzilləri ilə (yerli icraiyyə komitələri), tibbi yardımla (Səhiyyə Xalq Komissarlığı), uşaqların tərbiyə və təhsili ilə (Təhsil Xalq Komissarlığı) təmin edilməsi tapşırığı verilmişdir».

Əmək haqqında bərabərlik ənənəsi pulsuz imtiyazların artırılmasına səbəb oldu. 1947-ci ilə qədər Sov.İKP MK siyasi büro üzvləri, ali statusu olan nomenklatura məvacib almırdı, tələbatları dövlət hesabına ödənilirdi.

Nomenklatura üçün dövlət hesabına yaxşı evlər tikilir, xüsusi

tibbi və sanatoriya xidməti təmin edilir, yaxşı ərzaq məhsulları ilə təchiz olunur, bağ evləri verilirdi. Xüsusi təqaüd (respublika və ümumittifaq əhəmiyyətli təqaüd) müəyyən edilir, xüsusi dərəcə üzrə ayrıca qəbiristanlıqda–fəxri xiyabanda dəfn edilirdi.

Sırası dövlət qulluqçularına işə əksinə, çox az imtiyazlar verilirdi. Onlara ərzağı sifariş edirdilər, az tapılan mallar almağa buraxılırdı, növbəsiz ev almaq, yaxşı sanatoriyalara yol vərəqəsi almaq hüquqları verilirdi⁶.

Bu gün Rusiyada dövlət qulluğunda müəyyən kateqoriya qulluqçuları üçün bilavasitə və dolaylı ödənişli imtiyazlar nisbəti müxtəlif qiymətləndirməyə görə 1:4, 1:5 və axırıncının xeyrinə daha çoxdur.¹ Hüquqi ədəbiyyatda kölgə imtiyazlarının azaldılaraq dövlət qulluqçusunun məvacibinin artırılması və dövlət qulluğunun ictimai qulluğa çevrilməsi təklif edilir.

Azərbaycan Respublikasının əvvəlki Əmək qanunları Məcəlləsində (136-cı maddə) göstərilirdi ki, öz əmək vəzifələrini müvəffəqiyyətlə və vicdanla yerinə yetirən fəhlə və qulluqçular üçün imtiyazlar və güzəştlər verilir. Belə işçilərə ictimai mədəni xidmət və mənzil-məişət xidməti sahəsində güzəştlər (sanatoriya və istirahət evlərinə yol vərəqəsi, mənzil şəraitinin yaxşılaşdırılması və s.) birinci növbədə verilirdi. Bu cür işçilər vəzifədə irəli çəkildikən üstünlük verilirdi.

İndiki əmək məcəlləsində bunlar göstərilməyib, ancaq praktiki olaraq dövlət məmurlarının yuxarı cəlonu üçün çoxlu imtiyazlar verilir.

Rusiya Federasiyasında dövlət qulluqçularının bu və ya başqa kateqoriyalara müxtəlif imtiyazlar tətbiq edilir. Federal dövlət qulluqçusunun hər il istirahət yerlərinə və geriyyə nəqliyyat xərcləri və onun ailə üzvlərinin səhiyyə xidməti respublika büdcəsi hesabına aparılır. Müəyyən hallarda vergi ödənişində imtiyazlar, respublika büdcəsi hesabına tikilmiş evlərdə ayrıca mənzil almağa imtiyazları var.²

«Dövlət qulluqçularının vəzifə maaşlarına yerli əmsalların

¹ Вах: Государственная служба (Политология)...с.88,94.

¹ Вах: Государственная служба (Политология)...с.315.

² Вах: Административное право (Под редак. А.Г.)...с.200.

müəyyən edilməsi haqqında» AR 31 may 2002-ci il qanununa görə AR-nın təbii-iqlim şəraiti nəzərə alınmaqla, dövlət qulluqçularının vəzifə maaşlarına aşağıdakı yerli ömsallar qəbul edilir. Dəniz səviyyəsindən 1500 metrden 2000 metrədək yüksəklikdəki yaşayış məntəqələrində fəaliyyət göstərən dövlət orqanlarında çalışan dövlət qulluqçularının aylıq vəzifə maaşlarına 1,2 həcmdə, bu yüksəklik 2000 metrden artıq olduqda isə 1,3 həcmində yerli ömsal müəyyən edilir.

Dövlət qulluqçusu üçün hakimiyyət səlahiyyətlərinin icrasına görə əlavə haqqın təyin edilməsi haqqında AR-nın 31 may 2002-ci il qanununa görə dövlət qulluqçusu üçün hakimiyyət səlahiyyətlərinin icrasına görə əlavə haqq təyin edilməsi qaydası müəyyən edilir. Dövlət qulluqçusuna verilmiş hakimiyyət səlahiyyətlərinin icrasına görə dövlət büdcəsində nəzərdə tutulmuş əmək haqqı fondu əsasında hər vəzifə maaşına qanunvericilik və müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən müəyyən edilmiş məbləğdə əlavə haqq verilir.

«Federal dövlət qulluqçularının pul təminatı haqqında» RF-nin 9 aprel 1997-ci il fərmanı ilə federal dövlət qulluqçusunun vəzifə maaşlarına əlavə ödənişlər göstərilir:

- hər ay ixtisas dərəcəsinə görə vəzifə maaşına 3Nə-li əlavəyə uyğun ölçüdə əlavə olunur.
- dövlət qulluğunun xüsusi şəraitinə görə hər ay vəzifə maaşına 20% əlavə olunur;
- qulluq stajına görə vəzifə maaşına hər ay 1-5 il staja görə 10%; 5-10 - 15%; 10-15-20%; 15 ildən çox - 30% əlavə olunur.

Federal dövlət qulluqçularına federal qanunda nəzərdə tutulan başqa ödəmələr edilir və həmçinin maddi kömək göstərilir.

Federal dövlət orqanları üçün əmək haqqı fondu təsdiq olunarkən dövlət qulluqçusunun vəzifə maaşları verilməsinə yönəldilmiş vəsaitə əlavə olaraq aşağıdakı ödəmələr (il hesabında) baxılır.

- ixtisas dərəcəsinə (sınıf rütbəsi, diplomatik rəqə) görə dörd vəzifə maaşı; dövlət qulluğunun xüsusi şəraiti üçün aylıq əlavə 2,5 vəzifə maaşı; əmək stajına görə üç vəzifə

maaşı; işin nəticəsinə görə mükafat olaraq üç vəzifə maaşı həcmində əlavə oluna bilər.

AR büdcədən maliyyələşən idarə və təşkilatların xərclər smetasının və ştat cədvəlinin maliyyə orqanlarında qeydiyyatdan keçirilməsi haqqında Nazirlər Kabinetinin 4 fevral 2001-ci ildə təsdiq etdiyi qaydalara uyğun olaraq büdcədən maliyyələşən idarə və təşkilatların strukturunun, ştatlarının, işçilərin vəzifə maaşlarının və onlara əlavələrin müvafiq qanunvericiliyə uyğun olaraq düzgün müəyyən edilməsi, həmçinin həmin idarə və təşkilatların saxlanması üçün nəzərdə tutulmuş vəsaitlərin düzgün və qənaətlə xərclənməsi üzərində maliyyə nəzarəti həyata keçirmək məqsədi ilə idarə və təşkilatların xərc smetasını və ştat cədvəllərini qeydiyyatdan keçirir.

Maliyyə orqanları bu sənədləri hər il qeydiyyatdan keçirməklə aşağıdakıları yoxlayır:

- büdcədən maliyyələşən idarə və təşkilatları saxlamaq üçün təsdiq olunmuş smetadakı xərclərin hər bir xərc yarımaddəsi üzrə bu məqsəd üçün müəyyən olmuş təxsisatlara uyğunluğu;
- xərclər smetasının dövlət büdcəsinin mövcud təsnifatında müəyyən edilən xərclərin tərkibinə uyğunluğu, həmçinin ştat cədvəli üzrə təsdiq olunmuş vəzifə adlarının müvafiq normativ hüquqi aktlarda müəyyən edilmiş vəziyyətlərə uyğunluğu və s.

Azərbaycanda əməyin ödənilməsi problemlərinin həllində **Fransa Respublikasının, ABŞ, Almaniya və Çin Xalq Respublikasının** bu sahədə təcrübəsi böyük rol oynaya bilər.

Fransa Respublikasında əməyin ödənilməsi son yüzillikdə əsas məsələ kimi dövlət siyasətini həyata keçirməyə hazır olan ixtisaslı şəxslərin dövlət qulluğuna cəlb edilməsi və qulluqda saxlanması prizmasından baxılmışdır.¹

Bunun üçün dövlət sektoru ilə özəl sektorda işləyənlərin əmək haqqları arasında balans yaratmaq istiqaməti götürül-

¹ Вах: Государственная служба основных капиталистических стран. с.216-221.

müştür. Fransada əmək qanunvericiliyi və məmurların sosial təminatı haqqında qanunvericilik tətbiq olunana qədər dövlət sektorunda qulluqçuların təminatı özəl sektordan yaxşı idi. 1914-cü ilə qədər əməyin ödənilməsi çox az element üzərində qurulurdu. Əksəriyyət qulluqçular heç bir əlavə olmadan məvacib alırdılar. Müxtəlif nazirliklərdə bu məmurların məvacibləri müxtəlif normativ aktlarla müəyyən edildiyindən eyni iş üçün eyni ödəmə mövcud deyildi.

Birinci dünya müharibəsindən əvvəl müxtəlif idarələrdə eyni vəzifə yerinə yetirən məmurların məvacibi qaydaya salınmış və yuxarı və aşağı vəzifəli məmurların ödəmə şkalasında fərqin azalması üçün ilk addımlar atılmışdır.

1919-cu il hakimiyyət qanununda sosial və iqtisadi çətinlik şəraitində əmək haqqı şkalasından başqa ayrı-ayrı məmur kateqoriyasına əlavə mükafatlar və həmçinin həyat şəraitinin aşağı düşməsi ilə əlaqədar məvaciblərin artırılması sistemi müəyyən edildi.

Bu qanun yalnız ştatda olan məmurlara şamil edilirdi.

1919-cu il qanunu və prinsipləri sonrakı qanunvericiliyə təsir göstərdi: «O, birinci növbədə həyat səviyyəsi aşağı düşərkən əmək haqqının artırılması prinsipinə aid idi». 1919-cu il qanununa görə aşağı və yuxarı maaş alan qulluqçular arasında 1:13¹ əmək haqqı nisbətində idi.

İkinci dünya müharibəsindən sonrakı dövrdə 1919-cu il qanunu tətbiq olunmuş, əməyin ödəmə prinsipləri daha da inkişaf etdirilmişdir. 1946-cı il 19 oktyabr qanununda (31-ci maddə) məmurların əməyinin ödənilməsi məvacibdən, həmçinin ailəyə və ev kirayə haqqına görə əlavələrdən ibarət idi. Həmin qanunla birinci dəfə vəzifəyə təyin olunan məmurların məvacibi yaşayış minimumunun 120 faizindən az olmamasına təminat verirdi.

Qulluqçu məvacibinin prinsipləri və ölçüsünü təyin etmək üçün yaradılan hökumət komissiyası məmurların əmək haqqının ödənilməsinə üç əsas mövqedən baxırdı.

Birinci - məmur əməyinin aşağı və yuxarı həddinin bir-birinə

¹ Вак: Там же.....с.217.

nisbəti 100:800 müəyyən edilmişdir. Bu qaydalar dövlət qulluqçularının iki rəhbər qrupuna aid edilmirdi.

İkinci - vəzifə iyerarxiyasında vəzifə ardıcılığı və buna uyğun əmək haqqı müəyyən edilirdi. Bu ardıcılıq dəftərxana işçisi, inzibati katib və məsul məmur vəzifələrində göstərilmişdir. Dəftərxana işçisi öz qulluğunu aşağı məvacibdən başlayır və əmək haqqı şkalasının yuxarı həddində tamamlayır. Bu isə inzibati katibin minimumundan aşağı olur.

1946-cı il qanununda məmurların minimum məvacibi özəl bölmədə işləyənlərin əmək haqqının aşağı səviyyəsindən 20 faiz yuxarı olmalı idi. 1950-ci ilin 11 fevral qanununa görə bütün qulluqçu kateqoriyasına verilən yaşayış minimumu təminatı prinsipi ləğv edilir. 1959-cu il 4 fevral qanununda yaşayış minimumuna istinad olunur. Bu dövrdən başlayaraq dövlət qulluqçusunun məvacibinin aşağı həddi maddəli əməklə işləyənlərin təminatlı əmək haqqı minimumu ilə bərabər müəyyənləşir. 1961-ci il 1 noyabr qanununa görə əməyin ödənilmə sistemi iki əsas elementdən - məvacib və diferensasiya olunmuş regional əlavələrdən ibarət idi. «Dövlət qulluqçusunun statusu haqqında» 1983-cü il 13 iyul tarixli qanunda (20-ci maddə) dövlət qulluqçusunun qulluqda yerinə yetirdiyi işə görə məvacib hüququ göstərilirdi. Əməyin ödənilməsi üç elementdən: məvacibdən (əsas maaşdan), əlavələrdən və sosial imtiyazlardan ibarət idi.

Məvacib sistemi tarif şəbəkəsinə əsaslanaraq həm 1945 və 1946-cı illərdə həm mülkü, həm də hərbi qulluqçular üçün müəyyən edilmiş və 1948-ci il dekreti ilə bəyənilmişdir.

Tarif şəbəkəsi isə vəzifə maaşlarının ölçüsünü müəyyən etməyə imkan verən vəzifə ekvivalentləri sistemindən ibarətdir. Fransa məvacib sistemində, üç əsas problem göstərilir.¹

Birinci - **iyerarxiya problemi** - əsrin əvvəlində aşağı maaş alanla yuxarı maaş alan arasında nisbət 1:20 təşkil edirdisə, hazırda bu nisbət 1:5-ə qədər azaldılıb. 1957-ci ildə maaşlar iyerarxiya diapozonunda ali dövlət qulluqçuları kateqoriyasının vəzifə maaşlarını artırmaq təşəbbüsü göstərilib, nəticədə yüksək

¹ Вак: Брэддон Г. Французское административное право. М., 1988, с.302-303.

çinli məmurlara gizli imkanlardan istifadə etməklə yüksək maaş təyin olunmağa gətirib çıxarıb.

İkinci - daxili bərabərlik (paritet) problemi. Ştatdan kənar əməkdaşlar eyni işə görə ştat məmurlarından az maaş alır. Dövlət qulluqçuları içərisində texniki və maliyyə xarakterli vəzifə tutanlar inzibati vəzifə tutanlardan çox maaş alırlar. Yerli idarəetmə orqanlarının qulluqçuları eyni işə görə dövlət qulluqçularından az maaş alırlar. Tədqiqatçı alimlər bu fərqi aradan qaldırılmasını, dövlət qulluqçuları ilə yerli idarəetmə qulluğunun fəal yaxınlaşmasını təklif edirlər.

Üçüncü - xarici bərabərlik problemi. Dövlət qulluqçuları ilə özəl sektor işçilərinin əmək haqqı arasında kəskin fərqin olması. Qeyd olunur ki, eyni işə görə özəl sektorda işləyən qulluqçular dövlət orqanlarında işləyənlərdən çox əmək haqqı alır. 1955-ci ildə ictimai sektorda işləyənlərin əmək haqqı ölçüsü ilə dövlət orqanları qulluqçularının əmək haqqı arasında uyğunluq prinsipləri müəyyən olunmuşdur. Bu prinsiplər yerinə yetirilmədiyindən əmək haqqında kəskin fərq davam edir. Məsələn, dövlət aparatında işləyən maşinçının əmək haqqı ilə özəl sektorda işləyən, peşəkarlıq cəhətdən birincidən fərqlənməyən maşinçının əmək haqqı arasında kəskin fərq vardır.

Fransa qanunvericiliyində görülən işə görə əsas maaşa əlavələr nəzərdə tutulur. Bu əlavələr aşağıdakı kateqoriyaya bölünür: 1) hökumət məsrəflərinin ödənilməsi, məsələn, öz vəzifə borclarını yerinə yetirərkən qəbul təşkil etməsinə görə xaricdə işləyən diplomata ödəmə vermək olar; 2) əlavə işin yerinə yetirilməsinə görə ödəmə (adi iş vaxtlarından artıq işlədiyinə görə); 3) vəzifə səlahiyyətinə daxil olan xüsusi tapşırıq və ya xüsusi riskli işə görə ödəmə; 4) işin xarakterinə görə mükafat (bu yaxşı işə görə mükafat sayılır). Bəzi hallarda bu mükafat əmək məhsuldarlığı nəzərə alınmadan verilir.

ABŞ-da dövlət məmurlarının maddi həvəsləndirilməsi elmdə və dövlət idarəçilik praktikasında əməyin təşkilinin daha mühüm sahələrindən biri hesab olunur. ABŞ-da idarəçilik fəaliyyətinin səmərəli olması üçün maddi həvəsləndirmədə əsas yeri tutan əmək haqqı məsələlərinə birinci dərəcəli diqqət yetirilir.

Dövlət qulluqçusunun əmək haqqı səviyyəsi və onun hesablama metodları dövlət aparatında kadrlarla işin daha kəskin problemlərindən biridir. Bu problem məmurların qulluq fəaliyyətinə toxunmaqla yanaşı onun cəmiyyətdə sosial-iqtisadi vəziyyətini müəyyən edir.

Nə federal qulluqda, nə də ştatların və yerli idarəetmə orqanlarında əmək haqqının təyin olunmasında vahid əsaslar yoxdur. Dövlət qulluğunu formalaşdırması xüsusiyyətlərinə görə hazırda federal aparatda bir-birindən asılı olmayan iki əmək haqqı şkalası mövcuddur. Müsabiqə mülkü qulluq məmurları üçün bir şkala, xarici qulluq məmurları üçün başqa bir şkala vardır. Bu inzibati sistemə daxil olmayan fəhlə və mütəxəssislər üçün əmək haqqı səviyyəsi bu iki şkaladan birinə uyğunlaşdırılır.

Federal qulluqçuların əmək haqqı haqqında konqres qanun qəbul edərkən bütün şkalalar üçün eyni vaxtda əmək haqqı müəyyən edilir, uyğun vəzifələr üçün kompensasiya səviyyəsi təxminən eyni təyin edilir.

Həm federal qulluqda, həm də ştatların və yerli idarəetmə orqanlarında məmurlar üçün vəzifə təsnifatı əsasında əmək haqqı təyin edilir. Əmək haqqı həcmi qulluqçunun tutduğu vəzifənin ixtisas tələblərinin, vəzifə borclarının və məsuliyyətinin qiymətləndirilməsi ilə həyata keçirilir. Hər bir vəzifə sinfinin öz əmək haqqı səviyyəsi müəyyən edilir. Onun bir-birindən 25-30 faiz fərqlənən aşağı və yuxarı həddi müəyyən edilir. Bu çərçivədə bir neçə ara hədd ayrılır. Onun sayı məmurun bu vəzifədə maksimum məhsuldarlığa çatmaq üçün nəzərdə tutulan vaxtdan asılı olur. Daha mürəkkəb və məsuliyyətli vəzifə üçün bir qayda olaraq əmək haqqında aralıq hədd daha çox qoyulur.

Beləliklə, ABŞ-da dövlət qulluqçusunun əmək haqqı tutduğu vəzifənin səviyyəsi ilə yanaşı, o vəzifədə işləmə vaxtından da asılıdır. Bu təcrübə administrasiyaya imkan verir ki, əmək haqqından qulluqçuların əməyinin stimullaşdırılması vasitəsi kimi daha səmərəli istifadə etsin. «Dövlət qulluqçularının əmək haqqı haqqında» fevral 1962-ci il və «Federal qulluqçuların əmək haqqını özəl sektor işçiləri ilə tarazlaşdırmaq haqqında» 1970-ci il qanunları federal məmurların hər bir əmək haqqının

artırılmasına hüquqi əsas oldu.¹ Özəl sektorla «tutuşdurma» prinsipinin müəyyən edilməsi və federal qulluqçuların maaşlarının hər il artırılması «məmurların yüksək təbəqələrinin keyfiyyət tərkibinin aşınmasının qarşısını almaq üçün təsirli tədbir idi. Bunun nəticəsində orta və ali dövlət məmurlarının maaşları yüksək dərəcədə, aşağı kateqoriyalı məmurlar üçün isə az qaldırıldı». Məsələn, 1962-64-cü ilin qanunvericiliyinə görə ali kateqoriyanın maaşı 33,8 faiz, aşağı kateqoriya isə 7,6 % artırılmış; 1976-cı ildə bu artım müvafiq olaraq 11,8 və 4% olmuşdur.²

«Mülkü qulluqda islahatlar haqqında» 1978-ci il qanununa görə qulluqçuların ali kateqoriyasının maaşları əhəmiyyətli dərəcədə artırılmışdır. ABŞ-da əməyin ödənilməsində əmək haqqı ilə yanaşı əlavə maddi imtiyazların müxtəlif formaları, mükafat və fəxri adlarla təltif olunması mexanizmi vardır.

Amerika terminologiyasında «əlavə imtiyazlar» (fringe benefit) həm pensiya təminatı, sığorta, tibbi yardım və b. Amerika məmurlarının iqtisadi vəziyyətinə və qulluq keçmə prosesinə əhəmiyyətli təsir edir. Amerika iqtisadçılarının hesablamalarına görə «Əlavə imtiyazlar» əmək haqqına təxminən 25-30 faiz əlavə gətirir.³

Beləliklə, ABŞ-da dövlət məmurunun əmək haqqının səviyyəsi «tutuşdurma prinsiplərinə uyğun olaraq özəl sektor işçilərinin əmək haqqının səviyyəsi ilə müəyyən edilir».

ABŞ-da biznes sahəsində əməyin ödənilməsi sisteminin müasir tələblərə cavab verməməsi Amerika ədəbiyyatında ciddi tənqid olunur və bu sistemin təkmilləşməsi tələb olunur.⁴ Qeyd olunur ki, ABŞ-da istehsalın həcmində sürətlə inkişaf etdiyi, rəqabətin aşağı səviyyədə olduğu dövrdə qəbul olunan əmək haqqı sisteminə beş əsas çatışmazlıq özünü göstərir. Onlardan: birinci – əmək haqqının artım tempi əmək məhsuldarlığında

yüksək olması, ikinci – başqa ölkələrdə olan əmək məsrəfləri ABŞ-da olduğundan azdır; üçüncü – əməyin ödənilməsində artımın səmərəlilik artımı ilə əlaqəsi yoxdur; dördüncü – ABŞ-da əməyin ödənilməsi sistemi lazımı qədər çevik deyil; beşinci – qüvvədə olan əməyin ödənilmə sistemi əməkdaşa istiqamətləndirilməyib.

Özəl sektorda idarə işçilərinə iri mükafatlar verilməsi, menecerlərin əmək nailiyyətlərindən asılı olmayaraq xüsusi mükafatlarla təmin olunması kompaniya işçilərini uzaqlaşdırır, sırayı qulluqçuların öz işlərinin səmərəliliyini artırmağa həvəsləndirmir. Kompaniya rəhbərlərinə çoxlu ödənişlər başqa işçilər tərəfindən ədalətsiz hesab edilir.

Məsələn, poladəritmə sənayesində fəhlələrin son 10 ildə əmək haqqının artım sürəti 16%-dirsə, bu rəqəm aparat işçiləri üçün 52% təşkil edir. Əgər Yaponiyada kompaniya prezidentinin əmək haqqı ilə ixtisasız fəhlənin əmək haqqı nisbəti 8:1-dirsə, ABŞ-da 20:1 nisbətində, avtomobil sənayesində isə 36:1 nisbətindədir.¹

ABŞ-da özəl sektorda əmək haqqı sisteminin təkmilləşməsi üçün radikal dəyişikliklər təklif olunur. Birinci - əmək haqqı səviyyəsi, əmək məhsuldarlığı və səmərəlilik arasında sıx bağlılığın təmin edilməsi; ikinci – dəyişən və sabit ödənişlərin əmək məhsuldarlığı və gəlirdən asılı olaraq dəyişməsi, hər bir işçinin öz əmək nəticələrindən asılı olaraq yüksək əmək haqqı almaq imkanları olsun; Üçüncü – əmək haqqı sistemi firma çərçivəsində işçiləri birləşdirməli, əməkdaşları həvəsləndirməli və işçilər arasında konflikt yaratmamalıdır.²

Almaniya Federativ Respublikasında «Federal qulluqçunun maaşı haqqında» 27 iyul 1957-ci il qanununda (6 fevral 1991-ci il yeni redaksiyası ilə) dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsini dövlət əməyə görə yox, onun funksiyasına görə verir.³

AFR-də əməyin ödənilməsi vəzifə maaşından, yerli əmsallardan, müəyyən hallarda vəzifə əlavələri və ya yerli əlavələr,

¹ Вах: Новиков А.В. Правовые формы организации государственной службы в США. М., Юридлит. 1974, с.171.

² Вах: Тарасова Н.И. Государственный работник США. М. Наука, 1982, с.66.

³ Вах: Новиков Н.В. Указ.соч....с.171.

⁴ Вах: Джексон Гремсон - Младший, Корло о Деял. Американский менеджмент на пороге XXI века. М. Экономика, 1991, с.155-166.

¹ Вах: Там же...с.160.

² Вах: Там же...с.165.

³ Вах: Государственная служба (Политология...) с.243-245.

həmçinin başqa ödəmə və mükafatlardan ibarətdir. Ödəməyə görə bütün məsələlər vahid hüquqi əsaslarla tənzimlənir. Bu hüquqi normalar federasiya, torpaq və bələdiyyə, orqan, idarə və fondlar üçün təsirə malikdir.

Dövlət qulluqçusunun məvacibi tutduğu vəzifəyə uyğun verilməklə məmurun öz peşəsinə sıx bağlılığını təmin etməli və o yalnız konstitusiya qoyduğu məsələləri həll etməlidir.

Çin Xalq Respublikasında dövlət qulluqçusunun əmək haqqı sistemi əməyin bölünməsi prinsipləri əsasında aparılır.¹ Dövlət qulluqçusunun əmək haqqı onların vəzifə rəqlərindən asılıdır. Əmək haqqı vəzifə maaşlarından, dərəcəyə görə ödəmədən, baza əmək haqqından və əmək stajına görə ödəmələrdən ibarətdir. Qəbul olunmuş qaydalara uyğun olaraq qulluqçular rayon və başqa dotasiyalardan istifadə edirlər. Onlar üçün vaxtaşırı vəzifə maaşlarının artırılma sistemi tətbiq edilir.

Hər il yoxlama nəticəsində tutduğu vəzifəni yaxşı yerinə yetirməsi müəyyən edilirsə onun maaşı və pul mükafatı artırılır. Dövlət qulluqçusunun əmək haqqının səviyyəsi dövlət müəssisəsində müvafiq işçinin əmək haqqı səviyyəsinə bərabər götürülür.

Dövlət milli iqtisadiyyatının inkişafı və həyat məsrəfinə qiymət indeksasiyasının dəyişilməsinə uyğun olaraq dövlət qulluqçusunun əmək haqqı norması planlı artırılır.

Yeni qəbul olunmuş qulluqçu üçün sınaq müddətində o müddət üçün müəyyən əmək haqqı verilir. Bu müddət qurtarıqdan, vəzifəyə rəsmi təyin olunduqdan sonra ona tutduğu vəzifə və rəngə uyğun əmək haqqı müəyyən edilir.

Dövlət orqanları qanunlar, qanunvericilik aktları və dövlət siyasəti ilə müəyyən olunmuş hallar istisna olmaqla heç bir dövlət qulluqçusunun əmək haqqı artırılma və azaldılma bilməz.

Beləliklə, dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsi bazar iqtisadiyyatına keçid şəraitində yuxarıda qeyd olunduğu kimi həm iqtisadi, həm də hüquqi aspektdə dəyişikliyə məruz qalmışdır. Bu dəyişikliklər özünü hüquq münasibətlərində də göstərir.

¹ Bax: Там же.....с.301-302.

Əməyin ödənilməsinin tənzimlənməsi iki metodla aparılır. Birinci – əməyin ödənilməsinin mərkəzləşdirilmiş dövlət normalaşdırılması metodu, ikinci isə əmək haqqının lokal tənzimlənməsi metodudur.

Əgər bazar iqtisadiyyatına keçidə qədər əmək haqqının mərkəzləşdirilmiş dövlət normalaşdırılması əsas metod idisə, bazar iqtisadiyyatına keçid şəraitində lokal tənzimlənmə metodu üstünlük təşkil edir.

Qeyri istehsal sahəsində əmək haqqının tənzimlənməsində dövlətin rolu qalır, istehsal sahələrində isə lokal tənzimlənmə metodu genişlənir, müəssisə və təşkilatlar əmək haqqı forması, sistemi və ölçüsünü sərbəst həll edir.

Əmək haqqının qeyd olunan məsələləri normativ akt olan kollektiv müqavilədə, ilkin yekununa görə mükafatın verilmə qaydaları və şərtlər haqqında və s. Əsasnamələrlə tənzimlənir və lokal tənzimlənmə aparıcı metod rolunu oynayır.

IX FƏSİL DÖVLƏT QULLUÇULARININ HAZIRLIĞI

Azərbaycan Respublikası müstəqillik əldə etdikdən sonra bazar iqtisadiyyatına keçid dövründə dövlətin sosial, siyasi və iqtisadi inkişafının mürəkkəbliyi və miqyası cəmiyyətin daha da demokratikləşməsi, hüquqi dövlətin və vətəndaş cəmiyyətinin yaradılması üçün inzibati amirlik dövrünün prinsipləri ilə formalaşmış dövlət qulluqçularından idarəetmə sisteminin yeni və müasir elmi metodlarını bilmək, yaranmış problemləri və perspektiv inkişafı səmərəli təhlil etmək və onlara hüquqi qiymət vermək tələbi ön plana çəkilir.

Hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğunda dövlət qulluqçularından, o cümlədən cəmiyyətin hər bir üzvündən düşüncə, təfəkkür, mənəvi dəyərlər, işgüzarlıq keyfiyyətləri baxımından demokratik tələbləri yerinə yetirmək, tamamilə yeni xüsusiyyətlərə malik olmaq tələb olunur.

Bu tələblərin yerinə yetirilməsi isə öz növbəsində dövlət qulluqçusunun siyasi yetkinlik, geniş dünyagörüşü, hərtərəfli hazırlıq, nəzəri və siyasi təhlil səviyyəsinin artırılması ilə həyata keçirilə bilər. Məlumdur ki, dövlət qulluğu əsasən müxtəlif ixtisaslı mütəxəssislər hesabına formalaşır, təhsillərini artırmaqla lazım olan ixtisaslara yiyələnirlər. Odur ki, dövlət qulluğu aparatında vətəndaşlardan istifadə etmək üçün onların təhsilinə (ibtidai, orta və ali) böyük diqqət yetirilməlidir.

Dünyanın, o cümlədən Azərbaycanın böyük şəxsiyyətlərinin istedad və dahiliklərini ortaya çıxması onların aldığı təhsillə bilavasitə əlaqəlidir. Məsələn, Platonun Sokratdan, Aristotelin Platon Akademiyasında aldığı təhsil onların filosof, mütəfəkkir kimi meydana çıxmasına əsas səbəb olmuşdur. Əbu Nəsr əl-Fərabî, Əbu Reyhan Biruni, Nizam-ül-Mülk, İbn Sina, Nəsrəddin Tusi və b. bu səbəbdən dünya klassikləri siyahısındadır. Əl-Fərabî böyük ensiklopedik biliyə malik olmuş, 70-dən çox dil bilməmişdir. İbn Sina kimi bir dahi onu Aristoteldən sonra özünün ikinci müəllimi saymışdır.

Azərbaycan klassiklərindən Abbasqulu Ağa Bakıxanov, Mirzə Fətəli Axundov mükəmməl təhsil almış, fars, ərəb, rus dillərini yaxşı bilməşlər. Üzeyir Hacıbəyli ibtidai təhsilini Şuşa rus-tatar məktəbində almış, sonra isə Qori seminariyasını bitirmişdir. Ümumiyyətlə Qori seminariyasını bitirmişlər arasında C.Məmmədquluzadəni, M.Maqomayevi, F.Köçərli, S.Qənizadəni və b. göstərmək olar.

§1. Təhsil sisteminin yaranma və inkişafı tarixindən

Dünyada mövcud olmuş qüdrətli Şumer, Misir, Yunan, Roma, Bizans, Səlcuq, Atabəylər, Səfəvilər və b. dövlətlərin iqtisadi, mədəni inkişafının bir başı təhsillə əlaqədar olmuşdur.

Şumerlərdə (İkiçayarası) e.ə. III minilliyin ortalarında artıq məktəb təhsili mövcud imiş.¹ Şumer məktəblərində gələcək mirzələr hazırlanırdı. Məktəbdə mixi yazı sistemini və əsas riyazi bilikləri öyrənirdilər. Bundan başqa, şagird şumer və akkad dillərini yaxşı bilməli, ədəbi əsərlərin üzünü köçürməyi bacarmalı idi. Eyni zamanda ilahiyyat, coğrafiya, nəbatat, zoologiya, təbət sahələrində az da olsa şagirdlərə savad verildirdi. Məbəd və dövlət təsərrüfatının genişlənməsi ilə əlaqədar olaraq çoxlu qeyd və hesablama sənədlərinin tərtib edilməsi zəruriyyəti mirzələrə ehtiyacı artırmışdır. Bununla əlaqədar İkiçayarasında ilk məktəblər məbəd və saray yanında yaradılmışdır. Şumer məktəbi, «Kitablar evi» adlanırdı. Məktəbə «Kitablar evinin» atası adlanan şəxs başçılıq edirdi. Eyni zamanda o, müəllim idi. Məktəbin nəzarətçisi «qamçı tutan» adını daşımaqla şagirdlərin məktəbə müntəzəm gəlməsini təmin edirdi. Şumer məktəblərində nizam-intizam sərt idi. Tədris iki formada qurulmuşdu. Burada şagirdlər bir tərəfdən şumer yazı üslubunu öyrənir, digər tərəfdən ədəbi əsərləri əzbərləyir və üzünü köçürürdülər.

¹ Bax: Yusifov J. Şorq tarixi. Bakı Universiteti, 1992, s.137.

Misirdə əsas bilik mənbəyi məktəb idi.¹ Biliklər tətbiqi xüsusiyyəti daşıyırdı. Riyaziyyat sahəsində biliklər praktiki tələbatdan doğurdu, yerölçülərin və inşaatçıların işini yüngülləşdirməli idi. Hesab və həndəsə sahəsində sadə biliklərə malik idilər. Riyazi sahədə ən böyük nailiyyət onluq hesablama sisteminin yaradılması idi. Yazıda 1,10,100, 1000 və s. bildiren işarələr tətbiq olunurdu.

Misirlilər həndəsə sahəsində düzbucaqda yarımbucağın, xüsusi bərabəryanlı (düzbucaqlı) üçbucağın, trapesin və dairənin sahəsini müəyyənləşdirə bilirdilər. Misirdə xüsusi təqvim yaradılmış, su və digər saatlar icad edilmiş, diş, göz və başqa xəstəliklər müalicə olunurdu.

Misir qədim Şərqdə inkişaf etmiş təhsil və mədəniyyət mərkəzlərindən birinə çevrilmişdi. Bu sivilizasiyaya mənsub olan dövlət sistemi, iqtisadiyyat, elm, təhsil, mədəniyyətin müxtəlif sahələri uzun müddət ərzində öz varlığını saxlaya bilməmiş, digər ölkələrə və onların mütəfəkkirlərinə təsir göstərmişdir.

Şumer və Misir təhsili və mədəniyyəti qərbə doğru yayılaraq Kiçik Asiyanın qərb sahillərinə - İoniya ərazisinə, oradan Sparta və Afinaya, sonralar isə Roma və qalan Avropa ölkələrinə yayılmışdır.

Antik elmi təhsilin Yunanıstanda yaranması fikirləri həqiqətə uyğun deyil. Yunan «mücüzəsi» min illərlə Misirdə, Babilistanda və mümkündür ki, başqa regionlarda hazırlanmışdır.² Yunanlar e.ə. VI əsrdə şərq xalqlarının elmi nailiyyətləri ilə tanış olmaq üçün ora səyahət edirdilər. Məsələn, Pifaqor Misirə səyahət etmiş, müqəddəslərin müqəddəsi olan Misir məbədində olmuşdur.

İoniya Egey dənizinin şərq sahillərində iki ada, 12 şəhəri əhatə etməklə üç yunan qəbilələrindən biri məskunlaşmışdı. Burada e.ə. 7-6-cı əsrlərdə iki ticarət yolunun üstündə yerləşməklə çiçəklənmə dövrünü yaşamış sənətkarlıq,

¹ Вах: Orada..... 213.

² Вах: Касымжанов А.Х. Абу- Наср ал-Фараби, М. Мысль, 1982, с.14

ticarət inkişaf etmiş yazı, ədəbiyyat, fəlsəfə, həndəsə, təqvim, ölçü, çəki və s. formalaşmışdır. İoniya şəhərləri Yunanıstanın iqtisadi və mədəni həyatının mərkəzinə çevrilmişdir. Misirə, Orta Asiyaya, Kiçik Asiyaya və b. səyahət edən yeddi yunan müdrik şəxslərindən biri, antik fəlsəfənin təməlini qoyan Fales şərq biliyini Yunanıstana gətirmiş, Avropa elminin başlanğıcını qoymuşdur.¹

Spartada - əfsanəvi qanunverici Likurq Krit, İoniya və Misirə səyahət etmiş, öz ölkəsində böyük islahatlar aparmış, sərbəst təhsil sistemi yaratmışdır.

Spartada uşağın təlim və tərbiyəsi atanın iradəsi xaricində idi. Ata uşağı qəbilənin ağsaqqallarının yanına baxış üçün gətirirdi. Əgər uşaq möhkəm və sağlam olurdusa atasına 1/9 hissə torpaq verməklə uşağı saxlamağa verirdilər, uşaq zəif və qüsurlu olurdusa onu uçuruma atırdılar. Uşaqlara sərbəstlik verməklə yanaşı sərbəst tərbiyə üsulları tətbiq edilirdi.²

Uşaq 7 yaşına çatan kimi, onları bir yere yığır, dəstələrə bölürdülər. Onlar bir yerdə yaşayır, bir yerdə oynayır və vaxt keçirirdilər. Uşaqların təliminə ağsaqqallar kənardan göz yetirib onların nəyə qadir olduğunu aydınlaşdırırdılar. Uşaqlara oxumaq və yazmaq lazım olanda öyrədirdilər. Yaşlaşdıqda uşaqların tərbiyəsi sərtləşdirilirdi. Uşaqlardan mətin döyüşçülər hazırlayırdılar. Bu tərbiyə üsuluna Platon öz «Dövlət» əsərində geniş yer vermişdir.

Afinada e.ə. 403-cü ilədək təhsil hər bir adamın şəxsi işi idi. Həmin il yunan şəhər-polis dövləti İoniya təhsilini bütün uşaqların öyrənməsi haqqında dekret qəbul etmişdir. Şəhər-polis dövləti təhsil xərclərini öz üstünə götürürdü.³ Bu dekretdən sonra Afina şəhərlərində dövlət məktəbləri meydana gəldi.

¹ Вах: Словарь античности. М. Прогрес, 1989, с.230; 100 Великих мыслителей. М. Вече, 2002, с.9-10.

² Вах: Плутарх. Избранные жизнеописания. М. Правда, 1990, ч.1, с.107.

³ Вах: Немидовский А.И. История древнего мира. Античность, ч.1. М. Владос, 2000, с.324-325.

Uşaqları öyrətmək ibtidai məktəblərdə yeddi yaşında başlayırdı. Onlara müəllimlər ədəbiyyat, musiqi, qrammatika, cəbr, rəsm dərsləri deyirdi. 12 yaşda şagirdlərə növbəti dərəcələr verilirdi. 3 il müddətinə əvvəlki predmetlərin genişlənmiş kursu, astronomiya və fəlsəfə dərsləri öyrənilirdi. Məktəblərdə idmanla məşğul olmaq üçün xüsusi qurğular var idi. 15-18 yaşlı yeniyetmələr üçün hesablanmış tədris proqramı bütün bilikləri, yəni savad, dialektika, ritorika, cəbr, həndəsə, astronomiya və musiqi ustalığı öyrədirdi. Bunlardan ən əsası qrammatika və ritorika idi. Qrammatikaya məşhur şair və nətiqlərin yaradıcılığının öyrənilməsi daxil idi. Ritorika dərsi şagirdlərə nətiqlik qabiliyyəti aşılayırdı, yaxşı çıxışlar sistemi ilə tanış olurdular, nümunələri əzbərləyir və praktiki məşqlər yerinə yetirirdilər.

Məktəblərdə konkret peşə öyrənilirdi. Xüsusi peşə üçün gənclər mütəxəssis-praktiklər arasında özlərinə müəllim-mürəbbi axtarmalı idilər.

Dərslər mürəbbinin rəhbərliyi altında keçirilirdi. Mürrəbbi vəzifəsinə vətəndaşlar tərəfindən 30 yaşdan az olmayan, maddi-imkanlı şəxslər azad səsvermə yolu ilə seçilirdi. Məktəbdə ciddi intizam - cismani cəza ilə həyata keçirilirdi.

18 yaşında məktəb elmini mənimsəmiş gənclər hərbi məktəbə - efeblər məktəbinə keçirdilər. Efeblərin siyahısına gənclərin mənşəyi hərtərəfli yoxlanıldıqdan sonra daxil edilirdi. Gənclər and içdikdən sonra iki il dövlət təminatı ilə hərbi hazırlıq keçirdilər. Yunan mədəniyyətinin əldə etdiyi ali nailiyyətlərdən biri olan yunan polisində yarıdılmış təhsil sistemi bütün yer kürəsinə geniş yayılmışdır.

Makedoniyalı İskəndərin yaratdığı imperiya yunan tədris və mədəniyyətinin şərqi yayılmasına təkan vermişdir. Əl-Fərabi öz əsərlərində elmin inkişaf coğrafiyasını çox səlis təhlil etmişdir. Məsələn, o, fəlsəfi biliyin bütün növlərini qədim Babilistan ərazisində yaşamış Xaldeylərdən (qədim Babilistanın gildan xalqına mənsub adamlar) meydana gəl-

miş, sonralar Misirə, yunanlara, siriyalılara, ən sonra isə ərəblərə də gəlib çıxmışdır.¹

Romada e.ə. 5 əsrdə təlim və tərbiyənin əsas mərkəzi ailə idi. Əsasən azad vətəndaşların təhsil aldıkları elementar məktəblər, tarixçi Tit Liviyə görə, e.ə. 5 əsrdə yaranmışdır. 7 yaşından bu məktəblərə qəbul olunan uşaqlar 4-5 il müddətinə təhsili başa çatdırırdılar. Evdə və məktəblərdə uşaqlara latın, yunan dillərini, yazı, oxu və hesab öyrədirdilər.

İtaliyada e.ə. IV əsrdə yunan məktəbləri ilə etrus təhsil sistemi rəqabət aparırdı. Roma patrisləri öz uşaqlarını Etrus şəhərlərinə oxumağa göndərirdilər.

Ümumiyyətcə Etrus tayfaları kiçik Asiyadan gəlmiş, e.ə. VI-IV əsrlərdə İtaliyanın böyük ərazisində məskunlaşmışlar. Etrus Tarkvinilərin çarlıq dövrü Roma onların təsiri altında olmuşdur. Etruslar sonralar yunanlar və qallar tərəfindən şimala sıxışdırılmış və onların ərazisi e.ə.282-ci ildən Roma tərəfindən tədricən zəbt olunmuş və onlar romalılışdırılmışlar. Etruslar şərqdən inteqrasiya edilmiş yüksək mədəniyyətə, təhsilə, elmə malik olmuşlar.²

E.ə. III əsrdə hər yerdə Romalılar öz övladlarını təhsil almaq üçün yunan müəllimlərinə verməyə üstünlük verirdilər.

Romanın güclü dövlətə çevrilməsi məktəb təhsilində də yeni sistemin yaranmasına səbəb olmuşdur. Qrammatika və ritorika məktəbləri meydana gəlmişdir. Qrammatika məktəblərində geniş humanitar təhsil verilirdi, ritorika məktəblərində isə nətiqlik sənəti öyrədilirdi.³ Qrammatika iki hissədən ibarət idi. 1-ci düzgün danışmaq məharəti, 2-ci sairələri şərh etmək, XII cədvəli ucadan öyrənmək idi.

Ritorika məktəblərində təhsil nətiqlik mədəniyyəti nəzəriyyəsinə və nitqin tərtib edilməsinin praktiki tapşırıqlarını əhatə edirdi. Nitqlərin mövzusu yunan tarixindən və əfsanələrindən götürülürdü. Şagirdlərə verilmiş tapşırığa

¹ Вах: Касымжанов А.Х. Указ.соч...с.14.

² Вах: Словарь античности. М.Прогрес, 1929, с.669.

³ Вах: ASE. Баки, 1974, VIII с, с.174.

göre mühakimə və müdafiə nitqi tərtib olmalı idi. Qrammatika və ya ritorika məktəblərində müxtəlif siyasi yönümlü senator və süvari uşaqları oxuyurdu.¹

E.ə. IV əsrdə universal təhsil verən fəlsəfə məktəbləri meydana gəldi. Onlardan birincisi Platon tərəfindən 385-ci ildə yunanların əfsanəvi qəhrəmanı Akademın adı verilən yerdə yerləşən məktəbi - Akademiya yaranmışdır. Bu məktəb antik idealizm nəzəriyyəsinin inkişafında görkəmli rol oynamışdır. Məktəbin soləfi Pifaqorun Kortondakı ilham məktəbi (yatmağı məhdudlaşdırmaq, intim yaxınlıq etməmək, ət yeməkdən imtina etmək, düzlüyə söz vermək, məktəb rəhbərinin hörmətini saxlamaq prinsipləri ilə fəaliyyət göstərirdi) idi. E.ə. 336-cı ildə Aristotel Afina kənarında Likeydə (əvvəllər orada gimnastik təlim keçirilirdi) öz məktəbini açmışdı. Bu məktəbdə Aristotel 20 ildən çox dərs demiş, bu məktəb gimnaziya adlandırılmışdır.

Platonun akademiyasının tarixini üç dövrə bölürlər: qədim «Akademiya», «orta Akademiya» və «yeni Akademiya». 4-5 əsrlərdə Platon akademiyasını neoplatonizm ilə əlaqələndirmişdilər. Neoplatonizm Roma imperiyasında III-IV əsrlərdə daha geniş yayılmışdır. Neoplatonizmin nəzəri inkişafı Roma məktəbində, Suriya məktəbində (IV ə), Perqam məktəbində (IV ə), Afina məktəbində (V-VI ə), İsgəndəriyyə məktəbində (IV-V ə) baş vermişdir.² 524-cü ildə Bizans imperatoru Yustian (527-565) Yunanıstanda başqa fəlsəfi məktəblərlə yanaşı Platon akademiyasını da bağlatdırmışdır.

Bu zaman fars şahı I Xosrov Ənuşirəvan (531-579-cu illər) bu məktəbləri öz ərazisində yaratmışdır və o məktəblərdən qovulmuş alimlər Persiyada sığınacaq tapmışlar. Edey məktəbi Nisivan şəhərində, Afina akademiyası

Qundişapurda fəaliyyətini davam etdirmişdir.¹ Beləliklə, antik irslərin şərqə - geriyyə translyasiyası başlayır. Avropada yunan və latın dilləri fars, sonralar isə ərəb dilləri ilə sintez olunur.

Maraqlı cəhət ondadır ki, intibah dövründə Florensiyada (1459-1521) «Platon» adlanan akademiya olmuşdur. Bu akademiya dərslər 2 cür aparılırdı: biri daha ümumi, geniş dinləyicilər üçün; digəri fəlsəfənin sirlərini öyrənməyə yönəldilmiş dar dərnlər idi.²

Ümumiyyətlə orta əsrlərdə şərq ölkələrində akademiya tipli bir sıra elmi müəssisələr - Bağdadda «Hikmət evi» (97), Xəzəzmdə «Məmun akademiyası» (11 əsr), Marağa (13 əsr) və Səmərqənddə rəsədxanalar (15 əsr) yanında elmi cəmiyyətlər məşhur olmuşdur. 1724-cü ildə Peterburq Akademiyası yaradılmışdır.

Bizans dövlətində təhsil XII əsrdə Avropanın başqa ölkələrinə nisbətən daha yüksək idi. Tədris proqramı VII əsrdə bütpərəst əsatirlərinə, sonralar isə xristian kitablarına əsaslanırdı. VII-VIII əsrlərdə yunan dili dövlət dili idi. Kilsə məktəbləri ilə yanaşı dövlət və özəl məktəblər açılmışdı. Antik dərslilər üzrə tərtib edilən orta təhsil proqramına orfoqrafiya, qrammatika, tələffüz, şeir, qoşma prinsipləri, natiqlik sənəti, sənədləri tərtib etmək bacarığı, fəlsəfə və s. fənlər daxil idi. Bəzi məktəblərdə tarix fənni də tədris edilirdi. 425-ci ildə Konstantinopolda birinci olaraq dövlət idarəsi hesab olunan ali məktəb yaradılmışdır. XI əsrin ortalarında Konstantinopolda dövlət məmurları hazırlayan hüquq və fəlsəfə məktəbləri açılmışdır. XII əsrdə ali məktəblər kilsənin himayəsinə verilmişdir. 1204-cü ildə Bizansda ali məktəblər fəaliyyətini dayandırdı, monastır məktəbləri dövlət məktəblərini daha çox sıxışdırdı.³

¹ Вах: Немидовский А.И. Античность. 11 г. М., Владос, 2000, с.152.

² Вах: Касымжанов А.Х. Указ.соч...1982, с.28.

¹ Вах: Сотировдьяе Р.ИИ. Персидско-Таджикская политико-правовая мысль эпохи средневековья (исследования и интерпретации). Гос-во и право, 2000, №2, с.97-103.

² Вах: 100 Великих Мыслителей. М, Вече, 2002, с.194.

³ Вах: АСЕ 1978, II с, с.160.

Orta əsrlərdə Qərbi Avropada savadlı adamlar olduqca az idi. Kilsə və monastırlarda keşiş hazırlayan məktəblər var idi. Kral hakimiyyətinin genişlənməsi və şəhərlərin çoxalması savadlı adamlara tələbatı artırdı. Şəhərlərdə qeyri kilsə məktəbləri yaradılmağa başlandı.

İnkişaf etmiş qabaqcıl ölkələri başqalarından fərqləndirən xüsusiyyətlərdən biri təhsil sisteminin yüksəlişinə böyük diqqət yetirmək olmuşdur.

Almaniyada təhsilin inkişafına bu ölkənin tarixinin əvvəllərindən xüsusi diqqət yetirilmişdir. Almanyanın bəzi torpaqlarında XVI əsrdən ibtidai təhsil mövcud idi. Prussiya alman dövlətlərindən ilk olaraq 1763-cü ildə II Böyük Fridrix icbari ibtidai təhsil tətbiq etmişdir. Prussiya Konstitusiyasında (1850) ənənəvi olaraq əsas yerlərdən biri məktəb təhsilinin inkişafına ayrılmışdır. Elm və dərs demək azadlığı, pulsuz ümumi ibtidai məktəblərdə oxumaq olan oldu. Dövlət məktəblərinin saxlanması üçün tələb olunan vəsaitin ayrılmasına zəmanət verilirdi. Eyni zamanda özəl məktəblərin yaradılmasına və onlara mənəviyyatlı, elmi və texniki qabiliyyətli şəxslərin rəhbərliyinə icazə verilirdi. Bununla yanaşı Konstitusiyada məktəblərdə hər hansı bir özbaşınalıq hallarının qarşısını almaq üçün ciddi dövlət nəzarəti tətbiq edilirdi. Ümumi məktəblərdə **müəllimlərin statusu dövlət məmurlarına bərabər tutulurdu**. Təhsil sahəsində dövlətin siyasəti səmərəli bürokratik dövlət aparatının və savadlı məmur ordusunun yaradılmasına yönəldilmişdi.¹ Prussiyada 1860-cı ildə məktəb yaşlı uşaqların məktəbə getməsi 97,5 % təşkil edirdi. Almaniyada məktəb təhsili sistemi bütün Avropaya yayılmışdır. Almanlar təhsili mühüm amil qəbul edərək **dinamik texniki** təhsil sistemini yaratmış və peşə texniki və ibtidai təhsili birləşdirmişlər. Alman fəhlələri yaxşı ümumi və texniki hazırlığa malik olduğundan heç bir çətinlik çəkmədən mürəkkəb dəzgah-

¹ Вах: История государства и права зарубежных стран (Под ред. О.Жидкова) М, 2001, ч.11, с.132.

larda işləyir və keyfiyyətə ciddi nəzarət həyata keçirirlər.

Böyük Britaniyada 1870-ci ildə dövlət məktəb sisteminin əsasını qoyan dövlət təhsili haqqında ilk qanun qəbul olunmuşdur. Qanuna müvafiq olaraq ibtidai məktəblərdə 5-12 yaşlı uşaqlar üçün ibtidai təhsil məcburi sayılırdı. Beləliklə Almaniyadan 100 il sonra İngiltərədə ilk ibtidai təhsil sistemi yaradılmışdır. 1860-cı ildə İngiltərədə məktəb yaşlı uşaqların yarısı - 50% -i məktəbə gədirdilər. İngiltərədə təhsil sisteminin inkişafı XX əsrin əvvəllərinə qədər geri qalmaqda davam edirdi. 1902-ci ildə yerli orqanlarda dövlət qrammatika məktəblərinin yaradılması haqqında Qanun qəbul edilmişdi. 1918-ci ildə məcburi ibtidai təhsil almaq üçün yaş həddi 14-ə çatdırıldı. 1944-cü il qanunu ilə bu hədd 15-ə uzadıldı. Bu Qanun müasir dövrdə fəaliyyətdə olan xalq təhsilinin təşkilinin əsasını qoydu. Müasir təhsil sistemi üç pillədən - ibtidai, orta və növbəti təhsildən ibarətdir. Məktəbəqədər tərbiyə məktəbəqədər siniflərdə aparılır. İbtidai təhsil 5 yaşdan 11 yaşa qədər əhatə edir. 5 yaşından balaca uşaqlar 2 illik məktəbə, 7 yaşından ibtidai məktəbə gedirlər. İbtidai məktəbi qurtarıandan sonra şagirdlər test sınağı əsasında orta məktəblərin üç müxtəlif növü arasında bölünürdü. Şagirdlərin 20%-i qrammatika məktəblərinə, 70%-ə yaxını 4 və bəzən 5 illik müasir məktəblərə, 5%-ə yaxını 5 illik texniki məktəblərə düşürlər.¹

50-ci illərin əvvəllərində bütün üç növ orta məktəbin proqramını vahid şəkildə əhatə edən yeni tip orta məktəb yaranır (bu məktəblərdə təhsil müddəti 4,5 və 7 il oldu). Bütün mövcud tip məktəblər bir-birindən plan və proqramlarla yanaşı, buraxılış sinif şagirdlərinin hüquqlarında da fərqlənirdi.

Qrammatika məktəbləri əsas etibarilə şagirdləri ali təhsil məktəblərinə qəbul olunmağa hazırlayır, yuxarı siniflərdə təhsil kurslarının differensiasiyası aparılır. İngiltərədə

¹ Вах: Большая Советская энциклопедия. М., Сов. энцик. 1971, 3-е изд, т.4, с.1202.

müasir məktəblərdə praktiki hazırlığa böyük diqqət yetirilir. Orta məktəblərin təxminən yarısında qızlar və oğlanlar üçün ayrıca təhsil aparılır. Dövlət məktəbləri (90%-dən çox) ilə yanaşı daha imtiyazlı özəl (müstəqil) məktəblər mövcuddur. İngiltərənin təhsil sistemi bugünə qədər elitar və klassik yönülüyünü saxlamışdır.¹

Fransa ərazisində ilk məktəb Roma Qalliyada heqemonluq etdiyi dövrdə Roma nümunəsinə uyğun yaradılmışdır. 6-7. əsrlərdə xristianlığın genişlənməsi ilə əlaqədar monastır və kilsə məktəbləri yaradılır. Sonralar təhsilin inkişafı 8,9. əsrlərdə krallığın dirçəliş mərhələsinə aiddir. 12. əsrdə şəhərlərdə şagirdlərdən yığılan pul hesabına qeyri kilsə məktəbləri meydana gəldi. 1871-ci ildə Paris Kommunası məktəblərdə köklü yenidənqurma məsələsini qoymuş, ümumi icbari təhsil tədbirləri görmüşdür.

19. əsrin sonu 20. əsrin əvvəlləri qəbul olunmuş qanunlara görə 6 yaşından 13 yaşa qədər uşaqlara pulsuz icbari təhsil nəzərdə tutulurdu. 1930-cu ilin əvvəllərində dövlət orta məktəblərində pulsuz təhsil tətbiq edilmiş, 1936-cı ildə icbari təhsilin müddəti 14 yaşa çatdırılmışdır. 50-ci illərin axırlarında 5-ci Respublika hakimiyyəti təhsil sistemində çoxlu islahatlar aparmışdır.

Müasir dövlət təhsil sistemi ciddi mərkəzləşdirilmişdir. Təhsil müəssisələrinin strukturu və funksiyaları, təhsil plan və proqramları Təhsil Nazirliyinin təlimatı ilə müəyyən edilir. Fransa ərazisi hər biri bir neçə departamentdən ibarət olan 23 akademiya (təhsil dairəsi) bölünür. Akademiyanın başında rektor, departamentin başında isə maarif idarəsinin ali məmuru - akademiyanın inspektoru durur.² Onların funksiyaları mərkəzi hakimiyyətin sərəncamlarının yerinə yetirilməsinə nəzarət etməkdir. Dövlət məktəbləri kilsədən ayrılmış, kilsənin nəzarəti altında özəl məktəblər yaradılmışdır.

Məktəbəqədər tərbiyə orta məktəblərin və ibtidai məktəblərin yanında körpələr üçün siniflərdə həyata keçirilir.

İbtidai təhsil (1967-ci ildən) 6 yaşından başlayaraq 10 il davam edir. Birinci 5 il bütün uşaqlar üçün adi təhsil sikli təşkil edir. Sonra isə 4 illik orta təhsilin 1-ci sikli (6-9 təhsil ili), orta təhsilin 2-ci sikli gəlir. 2-ci sikl iki istiqaməti - qısa (tam olmayan) və uzun (tam orta təhsil) var. Qısa istiqamət - 2 illik kolleclərdə (peşə texniki məktəblərdə) orta ixtisaslı fəhlə hazırlayan peşə təhsilini əhatə edir. Uzun istiqamətli ümumi təhsilə liseylərin (10-12 il təhsil) yuxarı sinifləri daxildir. 1802-ci ildən yaradılmış lisey əhalinin imtiyazlı təbəqələri üçün klassik elita məktəbidir. Lisey bitirmişlər müvəffəqiyyətlə imtahan verdikdən sonra bakalavr dərəcəsi alırlar.

ABŞ-da ilk məktəblərin açılışı koloniyaların yaranmasının erkən dövrünə (16-17. əsr) təsadüf edir. 1647-ci ildə Massaçusets ştatında ictimai məktəb sisteminin əsasını qoyan ilk qanun qəbul edilmişdir. Milli maarif sistemi istiqaləliyyət uğrundakı müharibədən (1775-1783) sonra təşəkkül tapmışdır. 1852-ci ildə Massaçusets ştatında, sonra isə 1918-ci ilə qədər bütün ştatlarda ümumi icbari ibtidai təhsil haqqında qanun qəbul olunmuşdur.¹

Ştatların çoxunda təhsil 6 yaşından 16 yaşınadək icbaridir. 5-6 yaşlı uşaqlar üçün ibtidai məktəb nəzdində bir illik hazırlıq şöbələri vardır. Tədrisə dövlət fəaliyyətinin mühüm sahəsi kimi baxılır. Tədrisən amerika təhsil sistemi azad münasib, ictimai, ümumi təhsil modelinə istiqamətdə təkamül olunmuşdur.

Virciniya ştatında 6,5 mln nəfər əhalidən 1,3 mln şagird (hər 5 nəfərdən biri) təhsil alır, onlara 77 min müəllim (hər 6-5 şagirdə bir müəllim düşür) təhsil verir.²

Bu ştatda dövlət məktəbləri 1870-ci ildən fəaliyyət göstərir. 5-17 yaşlarında təhsil məcburidir. Məktəb 5 gün-

¹ Вах: Джексон Грейсон. Младший, Карла о Дель. Американский менеджмент на пороге XXI в. М. Экономность, 1991, с.108.

² Вах: БСЭ, 3-е изд. М, Сов. энц., 1978, т.28, с.101.

¹ Вах: АСЕ. Баки, 1976, I с, s.296.

² Вах: Zamanov A., Abbasov Ə., ABŞ-a səfərdən bəzi qeydlər, təhsil, mədəniyyət, incəsənət, 2001, №4, s.15.

lükdür. Təhsil müddəti ildə 180 gündür. Gündə 5 saat yarım qədər dərs keçilir. Məlumdur ki, təlim prosesi nəyə? kimə? necə? nə vaxt? suallarından doğan dinamik fəaliyyətdə yaranır. Onun nəticələri bacarıq və verdişlərin davamlılığı ilə ölçülür. Şagirdlərin səviyyəsini müəyyənləşdirmək üçün yoxlamalar aparılır. Bu zaman şagirdlərin topladığı ballara deyil, onların bilik, bacarıq və verdişlərinin dərəcəsinə diqqət yetirilir. Nəticə ictimaiyyətə açıqlanan, ilk növbədə valideynlərə çatdırılır.

Beləliklə, Almaniya və ABŞ ümumi təhsil sistemində keçdikləri halda İngiltərə təhsildə özünün elitər, klassik modelini saxlamaqda davam edir.

Yaponiyada uzun müddət təhsil sistemi inkişaf etməmişdir. Müasir Yapon məktəbinin tarixi XIX əsrin 2-ci yarısından başlayır. Onun fəlsəfi əsasları əsrin dərinliklərinə gedir.

Yaponlar təhsilə maraqları ilə həmişə fərqləniblər. Onlar öz təhsilini qurmaq üçün İngiltərə, Fransa, Prussiya (müharibəyə qədər), Amerika (müharibədən sonra) nümunəsini tətbiq etmək istəmişlər. Yaponlar İngiltərənin elitər təhsil sistemini yox, ABŞ-in ümumi təhsil sistemi modelini qəbul etdilər. Yapon orta təhsili struktur planında Amerika məktəblərini xatırlatsa da mahiyyətinə və ruhuna görə Yapon məktəbləri təkrar edilməzdir.

1872-ci ildə ölkədə ilk dəfə özündə ibtidai, orta və ali məktəbləri birləşdirən vahid təhsil sistemi yaradılmışdır. Əvvəl 4 illik icbari təhsil, 1907-ci ildə 6 illik icbari təhsil tətbiq edildi. XX əsrin 1-ci onilliyində uşaqların 99%-i 6 illik məktəblərdə təhsil alırdılar.

Yaponiyada ümumi təhsilin digər strukturu vardır. Şagirdlər 1-ci pillədə, ibtidai məktəbdə 6 illik təhsil alırlar və 2-ci pillədə 3 illik orta məktəbi bitirirlər.

Yaponiyada orta təhsil 6 yaşından başlayaraq 3 məktəbdə aparılır. 18 yaşında məktəbi bitirdikdən sonra Universitetlərə (4 illik təhsil) və ya kolleclərə (2 illik təhsil) daxil olmağa səy göstərirlər. Məktəblilərin bir hissəsi orta mək-

təbin 1-ci pilləsini (15 yaşında) bitirdikdən sonra 5 illik texniki kollecə daxil olur.

Onu da qeyd etmək lazımdır ki, 3 yaşından 6 yaşınadək uşaqlar uşaq bağçasında tərbiyə alırlar. 1970-ci ildə 56,7% yaponiyalı 1-ci pillə orta məktəbi, 34,1%-i 2-ci pillə orta məktəbi bitirmiş, 8,9 %-i ali təhsil almışlar. 1982-ci ildə 94,2% şagird 2-ci pillə ali məktəbə daxil olmuş, 37,4 %-i Universitet və kolleclərə daxil olmuşdur.¹

Yapon məktəblərində, xüsusən ibtidai məktəblərdə valideynlərə və yaşlılara hörmət, dostluğa inam tərbiyə edirlər. Bu cür tərbiyə yaponların psixikasında böyük izlər qoyur. Yaponiyanın keçmiş baş naziri Tanaka yazır ki, «yaşlanmağıma baxmayaraq həmişə fikirləşirəm ki, ibtidai məktəbdə məndə həkk olunmuş əsaslara uyğun necə yaşamalım».²

Türkiyə təhsil sistemi özünəməxsus inkişaf etmişdir. Türkiyədə ilk təhsil **hərbi məktəblərdə** başlamışdır. 1773-cü ildə ilk dəniz, 1793-cü ildə hərbi mühəndis məktəbləri açılmışdır. 1812-ci ildə İstanbulda yunan diasporu tibbi məktəb, 1927-ci ildə ilk dövlət tibb və şəhər cərrahiyyəsi məktəbi açılmışdır. 1834-cü ildə hərbi kollec (hərbi sənət məktəbi) fəaliyyətə başlamışdır. Ən ali zabitlər Avropaya oxumağa göndərilirdi. Kollecə dərs demək üçün Avropadan professorlar dəvət olunurdu. Avropa dilində olan dərsliklər türk dilinə çevrilirdi. Təlim iki pilləli idi. 8 sinifdən ibarət olan **hazırlıq pilləsi** və şagirdlərin hərbi bacarıq və verdişlərə yiyələndiyi **yuxarı pillədə** aparılırdı, hazırlıq pilləsini müvəffəqiyyətlə bitirən şagirdlər yuxarı pilləyə keçirdilər. Türkiyədə hərbi təhsilin yaxşı qoyulmasıdır ki, türk hərbi zabitləri dünya miqyasında özlərinə layiqli yer tuturlar.

1847-ci ilin direktivləri meydana gəldi. Bu fərmana müvafiq olaraq məhəllə məktəblərinin proqramı əsaslı şə-

¹ Вах: Пранников В.А., Ладонов И.Д. Японцы. М., Наука, 1981, с.257.

² Вах: Там же.....с.268-269.

kildə dəyişildi. Məktəbə qəbul 7 yaşdan başlayırdı, təhsil müddəti 4 il idi, sinifdən-sinifə keçilmə imtahanları yox idi, lakin təhsil başa çatanda buraxılış imtahanları verilirdi. İmtahan verə bilməyənlər 13 yaşa çatanadək məktəbdə qala bilərdilər.

Belolikle, XVIII əsrdə əsas qoyulmuş ilk dəniz və hərbi mühəndis məktəbləri inkişaf edərək xüsusi və orta təhsil məktəbləri yaranmışdır.

Bu dövrdə məktəblərin üç yeni tipi yaradılmışdır. Onlar: 1) Rüşdiyyə - 4 illik ibtidai məktəblər; 2) Edadiyyə - orta və peşə təhsilini davam etdirmək üçün hazırlıq pilləsi olan 4 illik məktəblər; 3) Sultaniyyə - 6 illik məktəblər (rüşdiyyədən yuxarı olmaqla edadiyyəni də özündə birləşdirir). Bu, mahiyyət etibarilə ilk osmanlı liseyi idi. 1869-cu ildə xalq təhsili haqqında qanun qəbul edildi. Bu qanunla 7-11 yaşlı oğlan və 5-10 yaşlı qızlar üçün ümumi icbari və pulsuz ibtidai təhsil, orta məktəblər, İstanbul universiteti və s. dövlət hesabına yaradılması nəzərdə tutulurdu.¹

Qərb liseylərinə uyğun Sultaniyyə məktəblərinin yalnız bir neçə əsas iri şəhərlərdə açılması və rüşdiyyədən sonra 6 illik orta təhsil müəssisəsi kimi nəzərdə tutulmuşdu. İlk üç təlim ilində (adi - başlanğıc pillə) tədris edadiyyənin proqramı üzrə aparılırdı. Sonrakı üç ildə (ali - ikinci pillə) şagirdlərin seçə biləcəyi iki ixtisas tətbiq olunurdu: elm və ədəbiyyat.

İlk belə lisey İstanbulda açılan «Sultan liseyi» oldu. Dövlət qulluqçuları 1854-cü ildə açılmış dördillik dövlət inzibatçılığı məktəblərində (Mülkiyyə) təhsil alırdılar.

Belolikle, Türkiyədə təhsildə aparılan islahatlar nəticəsində məhəllə məktəbləri, rüşdiyyə, edadiyyə, sultaniyyə, müxtəlif məktəblər və universitetlərdən ibarət olan müasir təhsil sistemi yaradılmışdır.

Azərbaycanda ilk məktəb - Rus-Azərbaycan (rus-tatar, rus-müsəlman) məktəbi XIX əsrin ikinci yarısında, 1887-ci

¹ Bax: Rüstəmov R., Quliyeva K. XIX əsrdə Türkiyədə məktəb və pedaqogika. Təhsil, mədəniyyət, incəsənət, 2004, №1, s. 73-76.

ildə qabaqcıl rus ictimai pedaqoji fikrinin, mütərəqqi məktəb təcrübəsinin təsiri ilə meydana gəlmişdir.¹

Rus-azərbaycan məktəbində şagirdlər azərbaycanlılardan ibarət olmaqla, tədris planına ana dili, rus və fars dilləri, hesab, coğrafiya, tarix, şəriət daxil idi. Əvvəlcə birsinifli (tədris müddəti - 2 il) olan bu məktəblər sonradan ikisinifli (tədris müddəti 4 il) məktəbə çevrilmişdir. XIX əsrin sonunda təkco Bakıda 10 belə məktəb fəaliyyət göstərirdi. Azərbaycanın digər şəhər və rayonlarında - Şuşada (1886), Naxçıvanda (1894), Şəkidə (1896), Şamaxıda (1897), Gəncə və Bakının Corat kəndində (1898), Göyçay qəzasında Bıgır kəndində (1900), XX əsrin əvvəllərində İrəvan, Gürcüstan, Dağıstan və Şimali Qafqazda bu tip məktəblər yaradılmışdır. Sovet hakimiyyəti qurulduqdan sonra bu məktəblər sovet təhsil sistemi əsasında yeni məktəblərlə əvəz edilmişdir.

Azərbaycanda istedadlı insanların aşkar edilib formalaşmasında Qori seminariyasının böyük rolu olmuşdur. Zaqafqaziya Qori müəllimlər seminariyası 1876-cı ildə Qori şəhərində Uşinskiyin layihəsi əsasında yaradılmışdır. Bu məktəb Zaqafqaziyanın yerli əhalisindən ibtidai məktəb müəllimi hazırlayan orta pedaqoji müəssisə idi. Bu məktəbdə dövlət hesabına oxuyan şagirdlərlə yanaşı Zemstvo, şəhər və kənd təşkilatlarının hesabına və öz xərcləri ilə şagirdlər oxuyurdu.

Qori seminariyasında hesab, həndəsə, tarix, coğrafiya, təbiət, ana dili (rus, azərb, gürcü və erməni milli dili), pedaqogika, psixologiya ilə birlikdə hüsnxət, rəsm, musiqi, nəğmə, səhiyyə və tibb tədris edilirdi. Bu məktəbdə tədris rus dilində aparılırdı. Azərbaycan dili isə yalnız Azərbaycan şöbəsinə fənn kimi tədris edilirdi. Qori seminariyasında üç əsas və bir yuxarı hazırlıq sinifi ilə yanaşı, aşağı hazırlıq sinifi təsis edilmişdi. Buraya yaşı 15-dən yuxarı olmayan, əsasən, az hazırlıqlı kəndli müsəlman uşaqları qəbul edilir-

¹ Bax: ASE. VIII c, 1984, s. 204.

di. Azərbaycan şöbəsinin uşaqları Azərbaycan dili və şəriət dərslərindən başqa bütün fənləri xristian uşaqları ilə bir yerdə keçirdilər.¹

§2. Təhsil və tərbiyə haqqında bəzi mütəfəkkirlərin baxışları

Qədim dövrlərdən başlayaraq böyük mütəfəkkir və filosoflar təhsil, təlim və tərbiyənin şəxsiyyətin formalaşmasında əhəmiyyətini göstərmişlər.

Sokrat göstərirdi ki, hər bir adam istedadlı və ya istedadsız olmasından asılı olmayaraq müvəffəqiyyətə çatmaq üçün biliyə yiyələnməli və təlim keçməlidir. Xüsusən istedadlı insanlar üçün siyasi bacarığın uğuru tərbiyə və bilikdədir.²

Platon özünün «Dövlət» əsərində düzgün tərbiyə və təlimin insanlarda yaxşı təbii başlanğıclar rolunu oynadığını, kim hansı yöndə tərbiyə alırsa, onun gələcək yolunun bütövlükdə o cür olacağını göstərmişdir. O, rühun yaxşı halının bədənin yaxşı durumda olması üçün şərt olduğunu qeyd edərək bədən üçün - gimnastika, ruh üçün - musiqinin əsas olduğunu dəfələrlə təkrarlayır. O qeyd edirdi ki, yaxşı insan odur ki, onun ruhu yaxşı olsun. Yalnız gimnastika ilə məşğul olmaq kobudluğa, təkcə musiqi sənəti ilə məşğul olmaq isə həlimliyə səbəb olur. Kobudluq düzgün tərbiyə olunarsa cəsarətə çevrilə bilməsini əsaslandırır.³ Aristotel insan qəlbinin təhsil və tərbiyə yolu ilə kamilləşməsi məsələsinə «Etika» əsərində geniş yer vermişdir. Bu təlim sonralar İbn Sina, Nəsirəddin Tusî tərəfindən daha da inkişaf etdirilmişdir.

Aristotel «qəlb nərdivanı» ilə «canlı aləm nərdivanı»nın uyğun quruluşa malik olduğunu göstərərək, qəlbi çox geniş: həyat, hərəkət, özünü artırma, hiss etmə, hafizə və ağıl kimi başa düşürdü. O qeyd edir ki, harda həyat var orda qəlb var.

¹ Вах: АСЕ. VIII с. 1984, с.204.

² Вах: Нерсесянц В.С. Сократ. М., Наука, 1984, с.44.

³ Вах: Platon, «Dövlət». В., BDU, 1999, səh 85, 115-118.

Aristotel canlı aləm nərdivanında üç pillə ayırır. Birinci pillə ən ümumi pillə - bitki qəlbi, ikinci pillə - heyvan qəlbi və üçüncü pillə - insan qəlbi.

Bitki qəlbi - qidalanma və özünü artırma, heyvan qəlbi - bitki qəlbinə məxsus olanlar və əlavə duyğu; insan qəlbi - ən mürəkkəb olmaqla bitki və heyvan qəlbində olanlar və əlavə ağıl, təfəkkür və düşüncə funksiyalarına malikdir.⁴ Aristotələ görə bitki və heyvan qəlbi bədənin entelexiyası və ondan ayrılmazdır. Bütün qəlbin durumu bədənle əlaqədardır, bədənsiz hiss etmək mümkün deyil. «Etika» əsərində qəlbin dəqiq strukturu verilir. Aristotel ləyaqətin (fəzilətin) mahiyyətini açaraq onu iki hissəyə ayırır. Bir hissəsi - qəlbin ağıl hissəsi - dionoetik və ya intellektual ləyaqət, digər hissəsi - qəlbin affekt (həyəcanlı) hissəsi - etik və ya iradi ləyaqət və ya xarakter ləyaqəti adlanır. Aristotələ görə ləyaqət təbiətdən verilmir, yalnız imkan daxilində əldə edilir. Onun fikrincə dionoetik ləyaqəti təhsillə, etik ləyaqəti isə tərbiyə ilə əldə etmək olar.² Aristotel Sokratın ləyaqət üçün biliyin əsas şərt olduğu və təhsil alan şəxsin yaxşılığa zidd gedə bilməməsi ifadəsi³ ilə razılaşmır. Aristotel göstərir ki, bilikli insanlar da affekt həyəcanı hesabına ləyaqətsiz iş görə bilərlər. Kim bilikle ləyaqəti eyniləşdirsə, faktiki olaraq o, qəlbin affekt hissəsini yox, yalnız ağıl hissəsini görür, onlar arasında müəyyən nisbəti nəzərə almır. Qüsurlu adamlarda qəlbin (ruhun) bir hissəsi bir tərəfə, digəri başqa tərəfə istiqamətlənir. Onların qəlbi həmişə həyəcanlıdır. Ləyaqətli adamlarda isə bu iki hissə harmoniyadadır. Onların qəlbi həmişə nikbin əhval-ruhiyyədədir.⁴

Əl-Fərabî - bilik əldə etməkdə təfəkkür prosesinin rolunu göstərmişdir. O göstərir ki, təfəkkür prosesi hiss etməklə başlayır. İnsan onu əhatə edən əşyaları hiss edir,

⁴ Вах: Чанышев А.Н. Аристотель. М, Мысль, 1981, с.93-94.

² Вах: Аристотель. Этика. М., Ост, 2002, с.71-73.

³ Вах: Нерсесянц В.С. Сократ. М., Наука, 1984, с.83.

⁴ Вах: Чанышев А.Н. Аристотель, М.Мысль, 1981, с.141.

sonra hafizəsində, təsəvvüründə, idrakında bu məlumatların bir hissəsi saxlanılır, yığılır, təhlil olunur, sintez edilir. Onlar genişlənir və dərinləşir. Bununla yanaşı müəyyən mənada qeyri-iradi uşaqlıq illərini yaşamış həyat ona şüurla, ağıllı fikirləşməklə, yəni yaxşını pisdən, xeyiri-şərdən fərqləndirir. Bu yolla insan sadə, səthi, özəl və həmçinin mürəkkəb, ümumi, hərtərəfli bilik əldə edir.¹

İbn Sina - İnsanda iki həyat ayırır: üzvü həyat və psixi həyat (iradə, arzu, dərk etmə qabiliyyəti). Bunlardan birinin olması başqasının olmasını tələb edir. Psixi həyat qeyri maddi, ümumi qəlbdir. O, üzvü həyatın mövcudluğunu təmin edir və maddi bədənə bilavasitə əlaqəlidir.

İbn Sina qəlbə üç növə bölür: a) həyat qəlb; burada bədənə üzvü həyatı nəzərdə tutulur; b) özəl hadisə və şeyləri dərk edən qəlb, yəni dərk etmə qabiliyyəti; c) insanın ağıl fəaliyyətini idarə edən qəlb.

Əvvəlki ikisi, təbii olub bədənə əlaqədardır, bitkilərə, heyvanlara və insanlara xasdır. Üçüncü yalnız insana xas olan qəlbdir. O qeyri təbii, müstəqil olub mücərrəd, ümumi, qeyri-təbii şeyləri dərk etməkdə insana kömək edir. Dərk etmə isə təhsil və tərbiyə ilə mümkündür.

Nəsirəddin Tusi «Əxlaq-Nasiri» əsərində qəlbə (nəfsin) formalaşmasında təhsil və tərbiyənin rolunu klassik şəkildə göstərmişdir. O nəfsi qüvvələrin kəmiyyət və keyfiyyət tərkibini - yəni bitki (nəbat), heyvan və insan nəfsi qüvvələrini, onun növlərini, fərqli və ümumi cəhətlərini təhlil edir.

Nəsirəddin Tusiyə görə - **nəbatı nəfsi** 3 qüvvəyə malikdir. 1-ci **qidalandırma qüvvəsi**, bu, dörd əməldə bürüzə verir: qəbul, saxlama, həzm və ifraz, 2-ci **böyütmə qüvvəsi** - qidalanma və dəyişmə adlanan başqa bir əməldə göstərir, 3-cü - **tərəmə** - nəslin aramı özünü qidalandırma, çiçəklənmə (mayalanma) adlanan əməldə göstərir, **heyvani nəfs** 2 qüvvəyə malikdir. Biri **qeyri-ixtiyari qüvvəyə** - o da iki

cürdür **duyğu vasitələri** - **zahirədə** olanlar, (görmə, eşitmə, qoxu, dad, toxunmaq), **digəri batində** - olanlar (müştərək duyğu, xəyal, instinkt, hafizə, arzu); **başqası** ixtiyari (iradi) təhrik) qüvvəsi: 1) faydalıları əldə etməyə təhrik edən, bu, «şəhvət» qüvvəsi, 2) zərərliyə dəf etməyə səbəb olan «qəzəb» qüvvəsidir.

Nəsirəddin Tusi bu iradə və bilikle görünən, təcrübədə inkişaf etdirilə bilən qüvvələri qeyri-ixtiyari, fitri qüvvələrdən fərqləndirir. Birincini əqli kateqoriyaların dərk, xeyirli və zərərli işləri fərqləndirə bilmək qüvvəsini - **nitq qüvvəsi**; ikincini faydalıları əldə etməyə, məsələn, yemək, içmək, əylənmək, şadlanmaq və bu kimi bizi təhrik edən qüvvə, buna **şəhvət qüvvəsi**; üçüncünü zərərliyə dəf etmək, maneələri aradan qaldırmaq, qələbə, üstünlük meyillərində özünü bürüzə verən **qəzəb qüvvəsi** adlandırır. İnsanlarda olan birinci iki qüvvə heyvanlardakıqlarla şərikli olsa da onlardan fərqlənir. **Birinci qüvvə nitq qüvvəsi yalnız insanlara xasdır.** Bu qüvvələrin hərəsinin insan bədənində öz yeri olduğu göstərilir.

Nitq qüvvəsinin yeri fikir və bilik xəzinəsi olan **beyin** - qəzəb qüvvəsinin yeri - onun fitri coşğunluq bulağı və həyat çeşməsi olan **ürək**; **şəhvət qüvvəsinin yeri** həll edilmiş qidaları bədən üzvləri arasında paylaşdıran **qara ciyərdə** görülürdü. Bəzən bu üç qüvvəni, yəni «nitq», «qəzəb», «şəhvət»i üç nəfs hesab edirlər: birinci - «**mələk nəfsi**», ikinci «**vəhşi nəfs**», üçüncüsü «**heyvan nəfsi**» adlanır.¹

Nəsirəddin Tusi insanın orta yerdə yaradıldığı fikrinə gəlir. Bu orta yerdən yüksəlib ülvü dərəcəyə çatmaq, ya yuvarlanıb ön aşağı alçaqlığa enmək insanın öz əlində olub bu əmək, səy, fəaliyyət, ağıl və iradədən asılıdır. O, öz nəfsini ağıllı ilə idarə edə bilsə, yüksəkliyə qalxar, nəfsi öz başına buraxsa, nəfsi onu aşağıya - heyvani mərtəbəyə sövq edir. Şəhvəni hissləri cuşa gətirər, günbəgün onları alçaltdar, düşkünlük və naqisliyi artırır, yuxarıdan aşağıya

¹ Bax: Заваров В.Т.п. «История философии», 1973, с.25.

¹ Bax: Nəsirəddin Tusi. «Əxlaq-Nasiri» B., Elm, 1989, s.49.

yuvartlanan daş kimi, az bir müddət ərzində onu rəzalet çirkabının ən dərin yerinə salar və bu onun ən dəhşətli sonu olar. Tusi burada məntiqi nəticə çıxararaq nəfsin tərbiyə edilməsi üçün peyğəmbərlərə, filosoflara, rəhbərlərə, reislərə, tərbiyəçilərə və müəllimlərə ehtiyac olduğunu elmi cəhətdən əsaslandırmağa çalışır.¹

O qeyd edirdi ki, insan öz nəfsini onu korlayan və zəiflədən şeylərdən saxlasa, zəruri olaraq nəfsin daxili qüvvəsi hərəkətə gələr, məhz ona xas olan: elm öyrənmək, həqiqəti dərk etmək, maarifə yiyələnmək kimi fəaliyyətlərə başlayaraq, xoşbəxtlik və səadətə çatar. Elm və bilik əldə etmək, təcrübə toplamaq, qarşıya çıxan çətinlik və maneələri aradan qaldırmaq prosesində bu qüvvə get-gedə güclənər.

N.Tusiyə görə hər bir insana təhsil, təlim, tərbiyə verməklə onu zənginləşdirmək, şəxsiyyət kimi formalaşdırmaq mümkündür. Çünki o ağılın, biliklərin gücü ilə özünüdərk və özünütəhlil vasitəsilə heyvani hissələrdən uzaqlaşmağın mümkünlüyün qəbul edir. O deyir ki, elm insanın nəfsinin kamala yetməsinə, səadətə nail olmasına xidmət edir.

N.Tusunin konsepsiyasında elmə həvəs göstərmək və əxlaq elmini öyrənməklə hər bir kəs öz nəfsini rəzalətdən xilas edib fəzilətə nail ola bilər. Şəxsiyyətin formalaşmasının **ilk təhsil və təlim** prosesləri ilə bağlı olduğunu əsas götürən Tusi hər bir adamın şəxsiyyət kimi yetişməsinə mümkün sayırdı. Bunun üçün insan özünün həm nəzəri, həm də təcrübə cəhətdən hazırlamalı, elmlə əməlin əlaqəsinə nail olmalıdır. Yalnız bu zaman insan kamilləşir, «mütləq insan» səviyyəsinə qədər yüksələ bilər. Tusi təhsil prosesində deduksiyanı - ümumidən xüsusiyyə istiqamətləndirməni məqsəduyğun sayırdı.²

Tusi uşağın anadan olduğu gündən onun necə tərbiyə edilməsi olduğuna çox müfəssəl, ətraflı, dəqiq təsvir və

¹ Bax: Orada, s.16.

² Bax: Abdullayeva N. Nəsirəddin Tusinin pedaqoji görüşləri. Təhsil, mədəniyyət, incəsənət, 2003, №2, s.6-9.

təhlil etmişdir. O qeyd edirdi ki, insanın necə olacağı lap ilk anlardan, ana bətnində südümər çağlarında veriləcək tərbiyədən asılıdır. Tusi uşaqları pis təsirdən qorumağı, çirkin, nalayiq tərbiyə və nəzakət normaları pozulmuş mühitdən uzaqlaşdırmağı, şit zarafatlara, lağlağılığa, yalan danışmağa bir şeyi də gözlətməkdən çəkəndirməyi tövsiyə edirdi.

Uzun müddət müəllimlik edən Tusi illərin təcrübəsindən süzülüb gələn pedaqoji fikirləri ilə orta əsrlər klassik pedaqogikasının əsasını qoymuşdur. Təsədüfi deyil ki, Tusinin təlim, tərbiyə, təhsildən bəhs olunan əsərləri Yaxın və Orta Şərqlə xalqların dillərinə dəfələrlə tərcümə olunmuşdur.

Tusunin «Əxlaqi-Nasiri» əsəri Platon, əl-Fərabi, İbn Sina və bir sıra başqa alimlərin təlimlərindən məhərətlə istifadə etməklə özündən əvvəl Yaxın və Orta Şərqdə hökm sürən əxlaqi-fəlsəfi fikirlərə yekun vurmuş və öz orijinal fikirlərini də buraya əlavə etmişdir.

Əbu Reyhan Biruni orta əsr ensklapedik alimi olmaqla təhsil, təlim və tərbiyə haqqında orijinal fikirləri bu gün də maraqlı kəsb edir. Onun təlimin prinsipləri, onların konkret təsnifatı barədə qənaətləri aşağıdakılardan ibarətdir: 1) Təlimin şüurluluğu, 2) Əyanilik, 3) Sistemlilik və ardıcılıq. 4) Əsasçılıq (inandırmaqla) 5) Nəzəriyyə ilə təcrübənin bağlılığı, 6) Dərsləyə verilən tələblər.¹ O, deduksiyaya əsaslanmağı, faktları, fikirləri müşahidə etməyi və yalnız həqiqi olanı seçməyi, tədqiqatlarda məlumat - məchula, yaxından-uzağa getməyi məsləhət görürdü. Biruni mənəvi tərbiyədə elmin rolunu ön plana çəkir. O, insanları özlərində yüksək mənəvi keyfiyyətlər tərbiyə etməyə çağırır. Onun fikrincə elmi biliklər insanı nəcibləşdirir, onu xeyrxah və düşüncəli edir. O, biliyin insanları düz yola istiqamətləndirdiyinə dərinə inanır. Biruninin fikrincə insanın görkəmli mənəvi simasına, daxili kamilliyinə uyğun olmalıdır. İnsanın sifəti, fiquru hələ ana bətnində formalaşır, onları dəyişmək mümkün deyil. Ruhi aləmə, mənəviyyətə gəldikdə isə, ehti-

¹ Bax: Rüstəmov F., Babayeva R. Əbu Reyhan Biruni. Təlim-tərbiyə haqqında, Təhsil, mədəniyyət, incəsənət, 2002, №1, s.47.

raslarına sahib olan insan onu dəyişdirə bilər. Bunun üçün mənəvi keyfiyyətləri müsbət keyfiyyətlərə çevirmək, öz qəlbini tərbiyə edib çatışmazlıqları aradan qaldırmaq lazımdır.¹

Birininin böyük xidmətlərindən biri, ona qədər olanları ümumiləşdirərək təbiət və cəmiyyətin dərk edilməsində özünün elmi metodunu yaratmasıdır.²

Biruni metodunun əsas prinsipləri:

a) öz aqlını və ürəyini köhnəlmiş, fanatik-xurafatdan, təsadüfdən, tamah məqsədlərindən, qeyri obyektiv fikirlərdən azad etməli. O hesab edir ki, insan öz qəlbini çoxlarını korlayan pis xasiyyətlərdən təmizləməli, adət şəkili alan həvəsdən, rəqabətdən, ehtirasa boyun əyməkdən, hakimiyyət uğrunda mübarizə və ona oxşar olan səbəblərdən çəkinməlidir;

b) təbiət hadisələrini izah edərkən təbiətin özündən başlamalı, onda mövcud olan qanunauyğunluğa, faktlara və təcrübəyə əsaslanmalı;

c) əşya öyrənilərkən bu predmeti təşkil edən elementlərin öyrənilməsindən başlamalı;

ç) ən əsas duyğu məlumatlarına (subutlara, əlamətlərə) əsaslanan deduksiyanı rəhbər tutmalı;

d) əşya və hadisələri öyrənərkən dərinləndirilməli, yeni mühakimə, təhlil və ümumiləşdirmək lazımdır;

e) təbiətdə mövcud olan, qanun və qaydalara zidd olmayanları müşahidə etmək, müxtəlif məlumatları, fikirləri və rəvayətləri başqaları ilə tutuşdurmaqla müqayisə edib həqiqəti müəyyən etmək;

ə) tədqiq edəndə məlumdan-naməlumla, yaxından-uzaqa getmək;

ğ) əgər uzaq keçmişə dərk etməyə aid işdirsə, predmetin, hadisənin tarixini öyrənmək lazımdır.

Bu metodları həyata keçirmək üçün insanda yüksək tefəkkür, elm və təhsil olmalıdır.

¹ Bax: Orada, s.47,49.

² Bax: Захидов В. Три титмана.....с.42-44.

Biruni uşaqların tərbiyə məsələsindən danışarkən göstərir ki, uşaq dünyaya gələrkən aciz olur, lakin gündən-günə dəyişir və bu, dörd yaşına qədər davam edir. Mənəccimlər onun yaşayıb-yaşamamasını müəyyən edərkən kifayət qədər güclü olduğunu bildirirlərsə, o zaman tərbiyə başlanır. Birininin axıncı təklifi hələ antik dövrdə Afinada adət-ənənə şəklində idi. Belə ki, təzə doğulan uşaqı Delf məbədinə gətirir, onun gələcəyi haqqında orakula¹ sorğu edib cavab alırdılar. Bu cür ənənəvi sorğudan Likurq, Pifaqor, Sokrat və başqaları keçmiş, onların gələcək taleyinin necə olacağı bildirilmişdir.

Şah İsmayıl Xətai öz yaradıcılığında insanların antropoloji xüsusiyyətləri içərisində yaş dövrlərinin təhlilinə böyük yer verir. Yaş mərhələlərinin əsrlər boyu təkə bioloji cəhətdən deyil, həm də sosial, psixoloji, pedaqoji baxımdan böyük əhəmiyyət daşıdığı qeyd olunur.

Xətəinin qeyd etdiyi yaş dövrlərini aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq mümkündür. 1) Uşağın ana bətnindəki dövrü; 2) Uşağın doğulduğu andan məktəbəqədərki mərhələyədək olan dövr; 3) məktəb-təlim dövrü; 4) elmə sahib olmaqla, müstəqil kamillik mərhələsinin başlanması dövrü.²

Xətai ibtidai təhsilə qədərki mərhələdə müəllim yanında uşağın pedaqoji və psixoloji yönündə hazırlanmasını vacib sayırdı.

Peyğəmbərlər, təhsil, təlim və tərbiyəni insanlarda uşaq yaşlarından başlamağı, həmişə biliyini artırmağı tövsiyə edirdilər.

Təlim-tərbiyə, biliklə əlaqədar Həzrəti Məhəmməd peyğəmbərin son dərəcə dəyərli fikirləri vardır.

Məhəmməd peyğəmbər deyirdi: elm sənin məsləhətçin, helm sənin dostun, əql sənin bələdçin, səbr sənin başçındır. Əgər bu 4 xüsusiyyət kimdə varsa o zaman hamını özünə

¹ Orakul – Afinada Delf məbədinə İlahidən gələn səs.

² Bax: Сеферова М. Шах Исмаил Хатаи ирсиінде təhsil məsələləri. Тəhsil, mədəniyyət, incəsənət, 2002, №3, s.63.

valeh edə bilər.¹ Bilik mənim mirasımdır, məndən əvvəlki peyğəmbərlərin mirasıdır.²

Məlumdur ki, insanın həyat sikli 4 mərhələyə bölünür.

1-ci mərhələ - məktəbə qədər (6-7 yaşadək), 2-ci mərhələ məktəb (16-17 yaş), 3-cü ali və ya orta ixtisas təhsili (21-22), 4-cü əmək fəaliyyəti (50-60), 5-ci təqaüd.

Göründüyü kimi insan ömrünün təxminən yarısından çoxu təlim, tərbiyə təhsilə gedir. Məlumdur ki, təhsillə iki əsas funksiya həyata keçirilir. Birinci halda bilik və bacarığın ümumilikdə əldə edilməsindən və nəticədə xarakterin formalaşmasından söhbət gədirsə, ikinci halda ayrı-ayrı şəxslərin fərdi keyfiyyətlərinin - qabiliyyət, istedad və dahilik xüsusiyyətlərinin təhsil prosesində aşkarlanmasından gedir.

Bildiyimiz kimi, insan hazır qabiliyyətlərlə dünyaya göz açmır. O, anadan olarkən onun anatomik fizioloji xüsusiyyətləri və zəif inkişaf etmiş sinir sistemi diqqəti cəlb edir. Bu təbii imkanlar onun gələcək inkişafı üçün təməl rolunu oynayır. Hər bir insan orqanizmində çox qiymətli zəka rüşeym şəklində yaşayır. Onun içərisində adətən biri (bəzən ikisi, üçü) ən parlaq, ən güclü olur. Əgər insana bu rüşeymi inkişaf etdirməyə imkan verilsə özünün əsas dayaq nöqtəsini, öz yerini tapır. İnsan öz qabiliyyətini araşdırmaq üçün, öz orqanizminin «mexanikasını», istedadının, arzusunun formalaşmasında iştirak edən bütün komponentləri bilməlidir. M.Dubinın göstərir ki, «hər bir insanın dahiliyi olmasına baxmayaraq, bütün həyatı boyu beyinin verə biləcəyi imkanların milyardda birindən çox istifadə etmir».³ Aydın ki, hər bir normal insanın müxtəlif keyfiyyətlərinin geniş diapozonu olur, bu keyfiyyətlər içərisində biri daha parlaq – zirvə olur. İnsanlar gənc yaşlarında bu zirvəni

¹ Bax: Qüdrətov O, Qüdrətov N. Məhəmməd peyğəmbər – həyatı və kəlamları. Bakı, 1990, s.45.

² Bax: Orada, s.29.

³ Bax: Пекелис В. Твои возможности, человек. М., Знание, 1984, с.21.

- öz qabiliyyətini və istedadının siqnallarını tutanda, yaxşı olur. Bu keyfiyyətlərin aşkarlanmasında uşaqlıq yaşından aldığı təlim və tərbiyəsi əsas rol oynayır. İstedadlı adamlarda yüksək hafizəyə malik olmaqla məntiqi və yaradıcı təfəkkür, nitq, təhlil etmək, müşahidə qabiliyyəti və s. inkişafda olur.

İstedad orijinallığı, yenilikliyi, yüksək təkmil və ictimai əhəmiyyətləri ilə fərqlənən fəaliyyət məhsulunun olunmasına imkan verən qabiliyyət yığımıdır.¹

Dahilik isə bu və ya başqa yaradıcılıq sahələrində «dövr yaratmaq», prinsipial dəyişiklər həyata keçirməyə imkan verən istedadın yüksək pilləsidir. Dahilik haqqında bir neçə nəzəriyyə mövcuddur: **birinci**, irsi nəzəriyyə; **ikinci**, patoloji nəzəriyyə, **üçüncü**, bütün insanların dahilik imkanı olması nəzəriyyəsidir.²

İrsi nəzəriyyəyə görə dahilik nəsildən-nəsilə genlə keçməsidir. Buna nümunə kimi, Sebastyan Baxın geneoloji ağacında 56 musiqçinin olduğu göstərilir;

Patoloji nəzəriyyəyə görə dahilik insan beyninin parametrlərinin normadan kənara çıxması ilə bağlıdır.

XVIII əsrdə fransız filosofu Helvesi özünün məşhur «Ağıl haqqında» traktatında istedad və onun yüksək forması olan dahiliyin irsdən asılı olmadığını göstərir. Bu nəzəriyyəyə görə bütün insanlar eyni ağıla (rüşeymə) və həmçinin inkişaf üçün irsi imkanlara malik olur.

Dahilik iki qütbə ayrılır. Birinci, İlahidən gələn dahilər (Mosart, Rafael, Puşkin), ikinci özündən gələn dahilər.

İlahidən gələn dahilər bir qayda olaraq öz istedad və qabiliyyətini uşaqlıq illərində biruzə verir, tale onları həyat boyu müşayiət edir. Özündən olan dahilərdə inkişaf zəif gedir, bəzən gecikir, tale onlarla çox sərt davranır. Bu qrup dahilərin çoxu uşaqlıq və gənclik çağında öz qabiliyyətlərinə görə küt təsəvvür olunur. Bu dahilərdə həddən çox

¹ Bax: Также...с.17.

² Bax: Там же,с.17.

sarsılmaz iradə və özünün təsdiqinə təşəbbüs üstünlük təşkil edir. Onların həddən çox elmə və fəaliyyətə maraq fenomenində işgüzarlıq olur. Onlar özlərində fiziki və psixi çatışmazlıqları yox edirlər, hərfi mənada öz-özlərini yaradırlar.

Büffon Ş. qeyd edir ki, «dahi başqa şey deyil, o, böyük səbrin mükafatıdır».¹ T.Edison «dahi bir faiz ruhlanma və 90% tərləmədən təşkil olduğunu göstərir.»²

Qədim dövrlərdən başlayaraq bütün xalqları və millətləri yetkin şəxsiyyətlərin formalaşdırılması məsələləri düşündürmüşdür. Şəxsiyyətin psixi xüsusiyyətləri onun təhsil və tərbiyəsi ilə yanaşı sosial təcrübəsindən, onun həyat şəraitindən və fəaliyyətindən yaranır.

Kantın «Antropologiya» əsərində şəxsiyyətin fərdi xüsusiyyətləri, insan xarakterinin təsviri bu gün də öz əhəmiyyətini itirməyib. O qeyd edir ki, tərbiyə və özünütərbiyə məsələləri fonunda insanların xarakteri möhkəmlənir, öz-özünə, öz qərar və hərəkətlərinə inam keyfiyyətləri oyadır, daimi təlimlə hər zaman insan cəmiyyətin xoşbəxt üzvü vəziyyətinə çata bilər.³

§3. Dövlət qulluqçularının hazırlığı, ixtisasının artırılması və yenidən hazırlığı

Dövlət qulluqçularının hazırlığı mürəkkəb və çoxşaxəli məsələdir. O, özündə məmurların elmi nəzəri və siyasi təhsili, iş təcrübəsinin genişləndirilməsini, təhsilin yeniləşməsi və zənginləşməsi üçün müxtəlif forma və istiqamətləri birləşdirir.

Respublikada dövlət qulluqçularının hazırlığı keçmiş Sovet İttifaqı təhsil sisteminin ayrılmaz bir hissəsi olmaqla bir neçə mərhələdə tarixi inkişaf yolu keçmişdir. **1-ci mərhələ**

¹ Вах: Пекелцев В. Твоя возможность, человек.....с.13.

² Вах: Там же, с.13.

³ Вах: Гримок А.П. Резервы человеческой психики. М., Политиздат, 1989, с.65.

hələdə sovet hökumətinin ilk illərini, sosialist iqtisadiyyatının əsası, yeni cəmiyyətin formalaşması dövründə yaranmış təhsil sistemini əhatə edir. Bu sistemə komvuz və sovet partiya məktəbləri daxil idi; **2-ci mərhələ** Xalq təsərrüfatının bərpası dövrünü əhatə edir. Bu mərhələdə mövcud təhsil sistemi təkmilləşdirilir; **3-cü mərhələ** 30-cu illərin ortalarını əhatə edir. Bu mərhələdə kadrlar təhsilini partiya təhsil müəssisələrində, qiyabi, əyani formada və marksizmleninizm məşğələlərində davam etdirir; **4-cü mərhələ** şərti olaraq 30-cu illərin sonu və 60-cı illərin ortalarına qədər olan dövrü əhatə edir. Bu mərhələdə əsas partiya məktəblərində kadr hazırlığı və kütləvi təhsil sistemi əsas yer tuturdu; **5-ci mərhələ** 60-cı illərin ortalarından Sovet İttifaqının ləğv olunana qədərki dövrü əhatə edir. Bu mərhələdə əvvəlki təhsil sistemi qalmaqla, təkmilləşdirilir və yeniləşdirilir, xalq təsərrüfatı idarəetmə orqanları üçün kadr hazırlığı genişləndirilir və yeni təhsil ocaqları yaradılır; **6-cı mərhələ** postsovet məkanında Azərbaycan Respublikası müstəqillik qazandıqdan sonrakı dövrü əhatə edir.

Ümumiyyətlə dövlət qulluqçularının hazırlığı üç istiqamətdə aparılır. **Birinci** - orta təhsil bazası əsasında, ali məktəblərdə dövlət qulluğu üçün mütəxəssislər hazırlığı və ya ilkin təhsil; **İkinci** - ali təhsil bazası əsasında yenidən hazırlıq; **Üçüncü** - dövlət qulluqçularının ixtisasının artırılması istiqamətləridir.

§ 3.1. Dövlət qulluqçularının ali məktəblərdə ilkin təhsili

Respublika dövlət aparatında işləyən məmurların əksəriyyəti müxtəlif ixtisaslı, ali təhsilli mütəxəssislərdir. Məlumdur ki, hər bir dövlət orqanında xüsusi təhsil tələb olunan vəzifələrə nisbətən, təhsil ixtisasına görə məhdudiyət qoyulmayan vəzifələr çoxluq təşkil edir. Bu mütəxəssislər universitet və institutlarda orta təhsil bazası əsasında təhsil alırlar. Respublikada 23 dövlət və 23 özəl (rəsmi sta-

tus almış) ali təhsil ocaqlarında 80 min nəfərə yaxın tələbə təhsil alır.¹

1991-ci ildən bəri Azərbaycan Respublikasında ali məktəblərin sayının ən azı 3 dəfə artırılmasına baxmayaraq təhsildə yaxşılığa doğru elə bir önəmli dəyişiklik baş verməyib. Respublika KİV-ində, Milli Məclisin iclaslarında ölkənin təhsil sisteminin aşınmaya məruz qaldığı bildirilir, bu sahədə mövcud problemlər ciddi şəkildə qabardılır.

Respublika prezidentinin hələ 1998-ci il 30 mart tarixli sərəncamı ilə Azərbaycan Respublikasında təhsil sisteminə islahatlar aparılması, təhsilin inkişafı və onun maddi texniki bazasının möhkəmləndirilməsi məqsədi ilə «Təhsil haqqında» yeni qanun layihəsi hazırlamaq üçün dövlət komissiyası yaradılmasına baxmayaraq o qanun hələ də qəbul olunmamışdır.

AR keçmiş təhsil naziri F.Cəlilov təhsil sahəsində yaranmış acınacaqlı səbəblərdən biri kimi, öncə təhsil ocaqlarından savadlı, milli ruhlu insanların məqsədli şəkildə uzaqlaşdırıldığını göstərir. İkinci problemi instituta qəbul üçün test üsulu ilə qəbul imtahanlarının səviyyəsinin aşağı düşməsində və o prosesdə korrupsiyanın geniş vüsət almasında görür. O, təhsildə yaranmış problemlərin həllini təhsildə idarəçilik üsulunun dəyişdirilməsində və məsələlərin həllinə kompleks yanaşmaqda görür.²

Məlumdur ki, demokratik vətəndaş cəmiyyətinin tələblərindən biri bu qanunun tələblərinə cavab verən təşəbbüskar insanlar formalaşdırmaq olduğundan yeni təlim texnologiyalarının dünya təcrübəsində sınaqdan çıxmış metodlarından, xarici təcrübədən istifadə olunaraq Azərbaycan təhsil sisteminə tətbiqi genişləndirilməsidir. İnkişaf etmiş ölkələrdə təhsilin demokratikləşdirilməsi problemi həmişə ictimaiyyətin və dövlətin diqqət mərkəzində olmuşdur.

Kadr hazırlığının səmərəliliyinin artırılmasında ən əsas şərt - tədrisin keyfiyyətinin yüksəldilməsidir. Bu məqsədlə

Azərbaycan Respublikasında 1993-cü ildən çoxpilləli tədris sistemi tətbiq edilir. Ali təhsilin 1-ci pilləsini 4 illik bakalavr, 2-ci pilləsini isə 2 illik magistr hazırlığı təşkil edir.

Təhsil sistemində mütəxəssis alimlər respublikada tətbiq olunan çoxpilləli təhsil sisteminin bakalavr pilləsində kadr hazırlığında çevikliyin təmin olunması, hazırlığın keyfiyyətinin yüksəldilməsi üçün bakalavr təhsilinin iki pilləli olmasını tövsiyə edirlər.¹ Bu tövsiyəyə görə Bakalavrın 1-ci pilləsində 2 il müddətində əvvəlcədən heç bir ixtisas nəzərdə tutulmadan müvafiq qaydada təsdiq olunmuş təhsil-ixtisas proqramları (tədris planları) əsasında kadr hazırlığı aparılır. İki ildən sonra tələbələr arasında xüsusi seçim aparılır. Zəif bilik səviyyəsinə malik, oxumaq həvəsi, imkanı olmayan tələbələr iki illik təhsilini başa vurur, natamam ali təhsilə dair vəsiqə alır və aldığı konkret ixtisasa uyğun əmək fəaliyyətinə başlayır.

Bakalavr təhsilinin 2-ci pilləsi (2 illik) tələbələrin, təhsilin çoxvariantlı konkret ixtisasının (ixtisaslaşmanın) seçimi əsasında baza ali texniki, iqtisadi, ictimai, hüquqi və s. təhsil proqramları əsasında təhsil alınmasına istiqamətləndirilir. İkinci pillənin proqramını mənimsədikdən sonra tələbəyə bakalavr diplomu verilir.

Bakalavr fundamental, professional biliklərə yiyələndiyi üçün işə başlaya bilər və ya üçüncü pillənin (magistratura) proqramına yiyələnərək konkret ixtisas sahibi ola bilər. Magistratura tələbəni müstəqil pedaqoji, elmi-tədqiqat və təcrübi işə hazırlayır.

Nəzəri və praktiki təhsili başa vurduqdan sonra magistr dissertasiyasının müdafiəsi əsasında ixtisaslaşdırılmış Elmi Şuranın qərarı ilə ona, təhsil istiqaməti və ixtisaslaşma üzrə magistr dərəcəsi verilir və o, əmək fəaliyyətinə başlayır. Magistr birinci elmi dərəcədir.

Dövlət aparatı üçün uzun müddət kadr hazırlayan xüsusi təhsil ocağı olan Bakı Ali Partiya məktəbi bazasında

¹ Bax: «Azərbaycan» qəzeti 6 iyun 1998-ci il

² Bax: «Bakı xəbəri» qəzeti, 25 noyabr 2004.

¹ Bax: Mehrabov A. Çoxpilləli təhsil sistemində kadr hazırlığının bəzi problemləri. Təhsil, mədəniyyət, incəsənət, 2001, №2, s.5.

əvvəlcə Bakı Sosial İdarəetmə və Politologiya İnstitutu yaradılmış, sonra isə 1999-cu ildən o da ləğv olunaraq onun bazasında AR Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası yaradılmışdır.

Bakı Sosial İdarəetmə və Politologiya institutunda 4 illik əyani təhsillə dövlət və bələdiyyə idarəçiliyi üzrə bakalavr kadrları hazırlanırdı.

1992-ci ildə AR Nazirlər Kabineti yanında Xalq təsərrüfatı idarəetmə institutu nəzdində İstanbul Universitetinin modeli əsasında menecer hazırlığı fakültəsi və 1994-cü ildən ali dövlət idarəçilik məktəbi fəaliyyət göstərmişdir.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 yanvar 1994-cü il fərmanı ilə Bakı Sosial İdarəetmə və Politologiya İnstitutu əsasında AR Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası yaradılmışdır. Akademiya dövlət idarəçilik sahəsində və icra hakimiyyəti orqanları üçün dövlət qulluqçularının yenidən hazırlanması və ixtisaslarının artırılması ilə yanaşı dövlət qulluğunda işləmək üçün ehtiyat kadrlar hazırlayır.

Ali təhsil müəssisələrində dövlət təhsil aparatı üçün məmur hazırlığı orta əsrlərdən tətbiq olunmağa başlamışdır. 40 ilə yaxın Səlcuq dövlətində vəzir işləmiş, son dərəcə ağıllı, müdrik, siyasətçi, fars, ərəb, türk və başqa dilləri bilən, təbii-ictimai, dini-fəlsəfi elmləri, yunan təhsil sistemini mənimsəmiş Nizamülmülk dövrünün tələb etdiyi məmurları hazırlamaq üçün öz adı ilə adlanan «Nizamiyyə» mədrəsələri yaratmışdır. Nizamülmülk ona dünya şöhrəti qazandırmış təhsil sistemini icad etmiş və ona ilk dəfə olaraq 1067-ci ildə Alp Arslan dövründə ərəb xilafətinin və islam dininin mərkəzi olan Bağdad şəhərində açdırmışdır. Bundan sonra həmin mədrəsələr başqa mədəniyyət ocaqlarında da yaradılmışdır. Bu mədrəsələrdə dini-şəriət qanunlarını öyrənməklə yanaşı, iqtisadiyyat, fəlsəfə, riyaziyyat, nücum, katiblik, nədimlik, ümumiyyətlə o dövr üçün lazım olan bütün fənlər tədris olunurdu.¹

¹ Вах: Бартольд. Сочинения. М, 1983, т.1, с.377; Нizamülmülк. «Сiyasetnamə», Ы., Elm, 1987, с.8.

§ 3.2. Ali təhsil bazası əsasında yenidən hazırlıq

Bu sistemə keçmiş Sov. İKP MK yanında İctimai Elmlər Akademiyası, SSRİ Nazirlər Soveti yanında Xalq Təsərrüfatı Akademiyası, İttifaq Respublikalarının Ali Partiya məktəblərində kadrların yenidən hazırlığı daxil idi.

Bu sistemin təşkili, təhsilin müddəti, formaları, hüquqi təminatı, dinləyici kontingentinin müəyyən olunması keçmiş Sov. İKP MK və SSRİ Nazirlər Sovetinin qərarları ilə tənzimlənirdi.

Hazırda Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluqçularının yenidən hazırlığını AR Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası həyata keçirir. Akademiyada təhsilin gündüz (əyani), əyani-qiyabi və axşam formaları üzrə ali təhsili olan şəxslərin yenidən hazırlanması, habelə gündüz təhsil forması üzrə ixtisaslarının artırılması üzrə işlər həyata keçirilir. Akademiyada dövlət vəzifələrində olan dövlət qulluqçuları ilə yanaşı onları əvəz edə biləcək ehtiyat kadrlarının hazırlanması, yenidən hazırlanması və ixtisaslarının artırılması ilə də məşğul olur. Akademiyanın fəaliyyətinə ümumi rəhbərlik və təşkilati məsələlərin həlli AR Prezidentinin İcra Aparatına, elmi-metodiki rəhbərlik isə AR Təhsil Nazirliyinə həvalə olunub. Akademiyanın vəzifələrindən biri dövlət qulluqçularının peşəkarlıq səviyyəsinə olan əsaslı tələblərin ekspertizasını keçirmək, habelə peşəkarlıq səviyyəsini qiymətləndirmə tədbirlərinin elmi-metodik müşayiətini təmin edərək AR Prezidentinin İcra Aparatı rəhbərinin tapşırığı ilə dövlət qulluğunda olanların peşəkarlıq səviyyəsinin qiymətləndirilməsini təşkil etmək və həyata keçirməkdir.

§ 3.3. Dövlət qulluqçularının ixtisasının artırılması

Bu sistemdə dövlət qulluqçularının təhsilinin, peşəkarlığının daha da genişlənməsi və zənginləşməsi həyata keçirilir. Bu sistemin fəaliyyəti aşağıdakı obyektiv səbəb-

lərlə bağlıdır.

Birinci - ali təhsil müəssisələrində alınan təhsilin müəyyən müddətdən (3-5 ildən) bir artırılmasının vacibliyi, İkinci - dövlət qulluğuna təyin olunmuş müxtəlif ixtisaslı kadrların dövlət vəzifəsi tələblərinə uyğunlaşdırılmasının zəruriliyi. «Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan qanununa əlavələr və dəyişikliklərdə» (3-2 maddəsi) göstərilir ki, inzibati vəzifə iddiasında olan şəxsin müvafiq ali təhsili olmalıdır. Həmin şəxsin başqa ali təhsili olduqda, o, ixtisasını dəyişdirib iddiasında olduğu inzibati vəzifənin profilini öyrənməlidir; Üçüncü - keçid dövründə yaranmış yeni iqtisadi, hüquqi və digər münasibətlərin formalaşması ilə əlaqədar təhsilin genişləndirilməsinin vacibliyi. Bu təhsil sistemi dövlət qulluqçularının vəzifə iyerarxiyasına uyğun olaraq ali dövlət vəzifəli qulluqçuların ixtisasının artırılması AR Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasında, digər qulluqçular isə Ali təhsil müəssisələri yanında təhsilin artırılması və yenidən hazırlanması üzrə sahələrarası institutlarda, təhsil artırılması institutlarında və onların filiallarında aparılır.

AR-da rəhbər kadrların bu sistemdə hazırlığı ilə AR Ali Partiya məktəbi və 1986-1999-cu illərdə AR Nazirlər Soveti yanında Xalq təsərrüfatının idarəetmə institutu məşğul olurdu.

Dövlət qulluqçularının təhsilinin keyfiyyət məsələsi həmişə problem olaraq qalmaqdadır. Mövcud təhsil sisteminin əsas problemlərindən biri hüquqi təhsilin təkmil olmamasıdır. Mövcud vəziyyətdə vəzifəli şəxslərin korrupsiya və rüşvətxorluğa qurşanması, vəzifə cinayətlərinin artması dövlət qulluqçularından tələb olunan hüquq təhsilinin olmaması və ya hüququn rolunun düzgün qiymətləndirilməməsində görmək lazımdır. Yuxarıda qeyd olunduğu kimi, təhsilli və tərbiyəli adam neqativ hərəkətlərə yol verməz və ləyaqətsiz işlərə getməz.

Hüquqi təhsilli vəzifəli şəxslər öz səlahiyyət dairəsindən kənara çıxmadığı, öz fəaliyyətinə dəqiq əməl etməyə,

başqa şəxslərin fəaliyyətini düzgün istiqamətləndirməyə və qarşıda duran problemlərin həllində daha səmərəli - optimal yollar tapmağa çalışırlar.

Hüquqi təhsilin vacibliyi iqtisadi və siyasi sahədə özünü daha parlaq əks etdirir.

İqtisadi sahədə müstəqillik qazandıqdan sonra - qapalı cəmiyyətdən açıq cəmiyyətə keçid şəraitində vətəndaş cəmiyyətinin və hüquqi dövlətin qurulduğu şəraitdə, insan faktorunun ön plana çəkilməsi dövlət qulluqçularının hüquqi tərbiyəsinin yenidən qurulmasını, onlardan inzibati amirlik metodlarından əl çəkməsini, qanunlara əməl etməsini, öz fəaliyyətlərinə hüquqi qiymət verməsini tələb edir.

Siyasi sahədə hüquqi savadsızlıq çox hallarda ali vəzifəli şəxslərin hüquq normalarının pozulmasına yol vermələrinə və cəmiyyətə böyük ziyanlar dəyməsinə, ciddi maliyyə pozuntularına səbəb olur və dövlət idarəetmə prosesinə əngəllik törədir, dövlət-hüquq münasibətlərində qanunsuzluqlara yol verilir.

Dövlət qulluqçularının hüquqi təhsil məsələləri qədim dövrlərdən başlayaraq həmişə diqqət mərkəzindədir. Qədim Romada hüquqi təhsilə o qədər böyük əhəmiyyət verilirdi ki, dövlətin ali vəzifələrinin əksəriyyətinə hüquqşünaslar qoyulurdu. Məktəblərdə şagirdlərin XII cədvəli əzbər bilməsi məcburi tələb idi.

İnkişaf etmiş kapitalist ölkələrində ali dövlət qulluqçularının çoxunun hüquqi təhsili var. Məsələn, Almaniya Federativ Respublikası qanunçuluğuna uyğun olaraq AFR hesablama palatasının prezidenti, vitse prezidenti, qalan üzvlərin 1/3 hissəsi hüquq təhsilli olmalıdır.¹

AR-da dövlət qulluqçularının hazırlığı və təhsilin artırılmasında milli xüsusiyyətləri nəzərə alınmaqla inkişaf etmiş dövlətlərin təcrübəsindən istifadə edilməsi və onların

¹ Вих: Ионова А.И. Счетных палата ФРГ: правовые основы и принципы деятельности. Государства и право, 1998, с.96.

təhsil sistemində inteqrasiya olunması demokratik vətəndaş cəmiyyətinin tələblərindən biridir.

Rusiya Federasiyasında müstəqillik qazandıqdan sonra dövlət qulluqçularının hazırlığı və təhsilinin artırılması sistemində islahatlar aparılmış və onun hüquqi bazası yaradılmışdır.

Dövlət qulluqçularının hazırlığı, yenidən hazırlığı və təhsilin artırılması haqqında aşağıdakı normativ aktlar qəbul olunmuşdur:

- RF Prezidentinin «Federal dövlət qulluqçularının təhsilinin artırılması və yenidən hazırlıq haqqında» 23 avqust 1994-cü il fərmanı, RF hökumətinin «Federal icra hakimiyyəti orqanlarının dövlət qulluqçularının yenidən hazırlığı və təhsilin təşkili haqqında» 13 sentyabr 1994-cü il qərarı, RF hökumətinin «İcra hökumətinin federal orqanlarının dövlət qulluqçularının hazırlığı və təhsilinin artırılması üzrə idarələr arası komissiyanın yaradılması haqqında» 11 avqust 1995-ci il qərarı, Ali təhsil üzrə, RF dövlət komitəsinin «Federal dövlət qulluqçularının əlavə peşə təhsilinin artırılması və yenidən hazırlığının dövlət standartlarının təsdiqi haqqında» 25 dekabr 1995-ci il əmri və s.¹

Dövlət qulluqçularının hazırlığı və təhsilinin artırılması sahəsində aparılan islahatlardan sonra RF-da keçmiş Sov. İKP yanında İctimai Elmlər Akademiyasının və Ali Partiya məktəblərinin maddi və kadr bazası əsasında RF Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Akademiyası (DQA) və onun filialları: Regional dövlət qulluğu Akademiyası və DQA-nın bölmələri yaradılmışdır. RFDQA-dan başqa dövlət idarəetmə orqanlarının kadrlarının hazırlığı ilə RF Xalq Təsərrüfatı Akademiyası, nazirlik və baş idarələrdə yaradılmış təhsil idarələri və mərkəzləri, ixtisas artırma institutları məşğul olurlar.

Dövlət qulluqçularının hazırlıq və təhsilinin artırılmasının xarakteri və növü onun hansı idarəetmə sistemi üçün

nəzərdə tutulması ilə müəyyən edilir. Bu sistem dövlət qulluqçularında onların səmərəli işləməsi üçün tələb olunan keyfiyyətlərin formalaşması yolunda müəyyən prinsiplərlə fəaliyyət göstərir. Onlardan ümumi vətəndaş prinsipləri, peşə prinsiplərini və kooperativ daxili prinsiplərini göstərmək olar.¹

Ümumi vətəndaş prinsiplərinə: yüksək məsuliyyət hissinin və vətəndaş təfəkkürünün inkişafı; vicdanlılıq, korrupsiya təsirinə düşməmək, spesifik etik keyfiyyətləri, vərdisləri formalaşdırmaq;

Peşə prinsiplərinə politologiya, iqtisadiyyat, sosial psixologiya, tarix, dünya və Rusiya dövlət idarəetmə sahəsində xüsusi təhsil almaq; bu bilikləri istifadə etmək bacarığı; öz peşə səviyyəsini daimi artırmağa səy göstərmək daxildir.

Korporativ daxili prinsiplərə - rəhbər səriştəliliyi, həmçinin liderlik keyfiyyətləri aşlamaq; rəhbərliyi həyata keçirmək üçün məqsəd və üsulları hesablamaq bacarığını formalaşdırmaq daxildir.

Təhsil proqramı 4 model üzrə həyata keçirilir.²

1-ci modelə dövlət idarəciliyi politologiya bölməsi ilə təmasda, hüquq elmləri və başqa humanitar elmlər proqramı daxildir. Bu modeldə hökumət strukturunun fəaliyyətinin siyasi və təşkilati tərəfinə, qanunvericilik prosesinə, hüquqi tədqiqat fəaliyyətinə, dövlət qulluqçusunun davranış etikasına, dövlət aparatının sosiologiyasına və s. əksent olunur. Bu hazırlıq modelində siyasi institutların və demokratik dəyərlərin, bürokratiyanın cəmiyyətdə rolunun, sosial elmlərin və fəlsəfi aspektlərin öyrənilməsi prioritet yer tutur.

2-ci modelə idarəetmə texnologiyası sahəsində peşə təhsili almağa istiqamətləndirilmiş proqramlar daxildir. Bu modeldə ümumiyyətlə dövlət aparatının fəaliyyətini, idarəciliyi öyrənməyə yox, onun tətbiqi aspektlərinə əksent olunur. Proqramlarda biznes məktəblərinin təcrübəsinə əsasla-

¹ Вах: Государственная служба. Сборник нормативных документов. М., Дело, 1999, с.319,322,341.

¹ Вах: Государственная служба: Политология... с.328.

² Вах: Там же, с.336-338.

naraq tədqiqat və təhsilin əsas metodu olan situasiya metodu istifadə olunur. Təhsil modeli idarəçilik fənni, hesabat və nəzarət, təşkilati, insan davranışı, maliyyə menecmenti, marketinq, qərarların qəbulu elmi əsasında qurulur.

3-cü model sosial siyasətə yönəldilmiş proqramlardır. Sosial proqramların dövlət idarəetməsinin yüksək səviyyədə həlli üçün sosial siyasətin formalaşması, təhlili və məqsədin qiymətləndirilməsi üsullarını bilən ixtisaslı peşəkarlar hazırlamaq məqsədi daşıyır. Bu modeldə təhsilin əsas istiqamətini məqsədli proqrama, onun hazırlanma üsullarına, icra olunma yollarına, nəticələrinə nəzarət və onların qiymətləndirilməsi təşkil edir.

4-cü model - İkinci ixtisas kimi dövlət qulluğunun təhsil proqramlarıdır. Bu, dövlət aparatında işləyən mütəxəssislərin müxtəlif sahələrdə peşə hazırlığı almasıdır. Bu modelə görə dövlət qulluqçusunun hazırlığı əvvəllər əldə etdiyi biliyə və bacarığa əlavə olaraq dövlət qulluğunda seçilmiş peşələrə uyğun ixtisaslaşma başa düşülür. Bu modelin üstünlüyü dövlət orqanlarına müxtəlif baza təhsilli mütəxəssislərin cəlb edilməsi və onlara dövlət qulluğu üzrə təhsil verməkdir.

Hüquqi ədəbiyyatda RF-də dövlət qulluqçularının hazırlığı və təhsilinin artırılması sisteminin mövcud vəziyyətində olan çatışmazlıqlar göstərilir.¹ Onlardan təhsil müəssisələrinin idarədən kənar rəqabətin alternativ sisteminin olmaması; sifarişçidən asılılıq, təhsil proqramına müəllim keyfiyyətində bəzən özünü doğrultmayan məmur-praktiklərin cəlb olunması praktikasının tətbiq olunması; bir qayda olaraq ixtisas artırılmasında vaxt limitinin düzgün müəyyən edilməməsi və s. göstərmək olar.

İnkişaf etmiş qərb ölkələrində - ABŞ, İngiltərə, Fransa və başqalarında dövlət qulluqçularının hazırlığı və təhsilinin artırılması məsələləri dövlət qulluğu institutunun

ayrılmaz bir hissəsi kimi baxılır.

İngiltərənin dövlət qulluğunda əsasən özəl qapalı məktəbləri - Oksford və Kembirc universitetlərini qurtarmış şəxslər işləyirlər. 1960-1964-cü illərdə müsabiqədən keçən namizədlər arasında 83% Oksford və Kembirc universitetlərini qurtaranlar, 5,8% başqa universiteti bitirmişlər tuturdu.¹

Məmur aparatının işinin yüksək səmərəliliyini təmin etmək və mülkü qulluqda peşəkarlığı artırmaqda məmurların hazırlığı və təhsilinə xüsusi əhəmiyyət verilir. 60-cı illərdən başlayaraq bu problemə daha çox diqqət yetirilir.

1983-cü ildə inzibati tədqiqatlar mərkəzi (İTM) yaradılır və köməkçilər üçün iqtisadiyyat kursları təşkil edilir. Tədrisən bu kurslara idarəetmənin təşkili və kadrlara rəhbərlik, qərarların qəbulu texnikası və hesablama texnikası, sosial idarəetmə, statistika və informasiya nəzəriyyəsi, beynəlxalq iqtisadiyyat, menecment və nəhayət, dövlət idarəetməsi üzrə kurslar əlavə olunur.

Mülki qulluqçuların təhsilində müəyyən keyfiyyət dəyişikliyi aparıldı. Bu özünü mülki qulluqçuların təhsilinə böyük diqqət verilməsində, inzibati tədqiqatlar mərkəzində təhsil alan qulluqçu kontingentinin artırılmasında; mülkü qulluqlu menecment, konsultantlar və özəl firmalar arasında geniş kontaktın olmasında göstərir.

1970-ci ildə Mülkü qulluq işləri üzrə Nazirliyin rəhbərliyi altında Mülkü qulluqçuların təhsili üzrə kollec (MQK) təsis edilmişdir. Kollecın Londonda, Edinburqda və Sani-deyde 3 mərkəzi var. Onun ştatını alimlərlə yanaşı praktiki iş təcrübəsi olan mülkü qulluqçular təşkil edir. İqtisadiyyat, statistika, sosial siyasət və idarəetmə, dövlət idarəçiliyi, kadrların idarəetməsi sahələrində müvafiq təhsilə rəhbərlik edən 5 direktor fəaliyyət göstərir. Kollecde nazirliklərin qulluqçuları ilə yanaşı dövlət strukturunda və həmçinin özəl sektorda işləyənlər də təhsil alırlar. Dinləyicilər biznesin

¹ Вах: Там же...с.330.

¹ Вах: Государственная служба основных капиталистических стран., с.121.

müxtəlif tərəflərini öyrənmək məqsədi ilə firmalarda olur, onların təşkili və biznes problemlərini müzakirə edirlər. Kollecın rəhbərliyi biznesin təşkilində istifadə olunan əksər konsepsiya və prinsiplərin mülkü qulluq üçün də dəyərli olduğunu əsas götürür. Kollec öz fəaliyyətini Avropanın analogi kollecləri, xüsusən Fransa Milli inzibati məktəbi ilə koordinasiya edir.

İngiltərədə məmurların bir hissəsi ayrı-ayrı nazirliklər səviyyəsində təşkil olunmuş kurslarda və həmçinin biznes məktəblərində təhsilini artırır.

ABŞ-da dövlət qulluqçularının təhsilinin artırılmasına böyük diqqət yetirilir. Dövlət qulluğuna qəbul edilmiş şəxslərin təhsilinin artırılmasına müasir menecerliyin ayrılmaz hissəsi kimi baxılır. Dövlət idarələrinin rəhbər işçilərinin çoxu xüsusi idarəçilik kurslarında özəl kompaniyaların menecerləri ilə birlikdə təhsil alırlar. Adətən belə kurslar universitetlərdə, ayrı-ayrı hallarda özəl firmalarda təşkil edilir.

Dövlət qulluqçularının təhsilinin artırılmasının hüquqi bazasını «Qulluqçuların hazırlığı haqqında» 1958-ci ildə qəbul olunmuş qanun və prezident Consonun 1967-ci ildə verdiyi 11348 sayılı əmri təşkil edir. Qeyd olunan normativ aktlara uyğun olaraq federal idarələrin ali eşelonunda işçilərin hazırlığı üzrə ümumi Milli Mərkəz (ÜMM) yaradılmışdır. Təhsil prosesinin mərkəzləşdirilməsi hər bir vəzifəli şəxslə fərdi işi gücləndirmək və aparatın müxtəlif bölmələrində dövlət qulluqçularının daha planlı istifadəsi üçün rəhbər işçilərin vahid korpusunun formalaşdırılmasına yönəldilir.

Rəhbər kadrların hazırlığı sistemində ehtiyat kadrların hazırlığına xüsusi əhəmiyyət verilir.

Qanunvericilikdə rəhbər qulluqçularla yanaşı şəxsi heyətin təhsilinin müntəzəm artırılmasının vacibliyi vurğulanır. Bu qanuna uyğun olaraq ildə 1 milyondan çox qulluqçunun təhsilinin artırılması və yenidən hazırlanması kurslarında məşğul olurlar. Praktiki olaraq əsas nazirlik və

baş idarələrdə belə kurslar fəaliyyət göstərir. Dövlət qulluqçularının təhsili ilə Milli Qulluq Komissiyası nəzdində 122 axşam kursları, Müdafiə Nazirliyində 20 kurs, Maliyyə Nazirliyində 11 kurs və s. məşğul olur.¹

Rəhbər işçilərin təhsilinin artırılması yönündə ABŞ Prezidenti İcra aparatının tərkibində olan «İnzibati və büdcə idarəsi» nəzdində «Rəhbər işçilərin təhsilinin artırılması və əmək münasibətləri» şöbəsi fəaliyyət göstərir.

ABŞ-da idarə kadrlarının hazırlığı və təhsilinin artırılması sistemi də həmişə diqqət mərkəzində saxlanılır. 80-ci illərin əvvəllərində kapitalist ölkələrində 430 ixtisaslaşmış institutlarda (biznes məktəblərində, idarəçilik məktəblərində və s.) idarəçilik hazırlığı aparılır. Onlardan ildə 50 min nəfər magistr dərəcəsi verən 80% institut ABŞ-ın payına düşür.²

İkiillik təhsil verən ixtisaslaşdırılmış mərkəzlərdən başqa idarəçilik hazırlığı səviyyəsini artırmaq üçün müəyyən müddətli kurslar və seminarlar fəaliyyət göstərir. ABŞ-da 50 aparıcı universitetdə rəhbər kadrların təhsilinin artırılması üçün 2 həftədən 8 həftəyədək müddətli daimi kurslar təşkil olunur.

ABŞ-da və Qərbi Avropa ölkələrində idarə kadrlarının təhsili, təhsil fəaliyyətində təcrübə mübadiləsi və onun inkişafına təsir sahəsində qüvvələrin koordinasiyası üçün müəyyən dövlət və ictimai təşkilatlar yaradılmışdır. ABŞ-da Amerika İdarəçilik assosiasiyası, Amerika biznes universiteti məktəbləri assosiasiyası və b., Qərbi Avropada İdarəçilik kadrları inkişafının (mənzil qərargahı Hollandiyadadır) Avropa fondu, AFR, İdarəetmə sahəsində ingilis fondu, idarə müəssisələrinin hazırlığın köməyinə fransız milli fondu, Belçika Sənaye - Universitet fondunu birləşdirən «Bunertal dairəsi»ni göstərmək olar.

Fransa dövlət qulluqçularının hazırlığını bir neçə uni-

¹ Вах: Там же... с.91.

² Подготовка управленческих кадров: опыт, проблемы, перспективы (по зарубежным материалам). М. АНХ, СМ СССР, 1984, с.53.

versitetlə yanaşı Ali Pedaqoji məktəb, Ali Mühəndis məktəbləri həyata keçirir. Dövlət aparatı üçün ali kadr korpusunun yaradılmasında xüsusi yeri ordonansla 1945-ci ildə yaradılan Administrasiya Milli Məktəbi (AMM) tutur. Bu məktəbə iki dinləyici kateqoriyası 25 yaşa qədər ali təhsilli şəxslər, 30 yaşa qədər 5 ildən az stajı olmayan dövlət qulluqçuları qəbul olunur. 1971-ci ildə bu məktəbdə islahatlar aparıldı. Dinləyicilər kontingenti genişlənmiş sosial bazası və ümumi inkişaf səviyyəsi müxtəlif olan, ayrı-ayrı coğrafi rayonlardan olan şəxslərdən təşkil olunmuşdur. Məktəbdə hüquq və iqtisadi istiqamətlər yaradılmaqla müxtəlif ixtisaslaşma nəzərdə tutulurdu.

Administrasiya Milli Məktəbinin dövlət qulluqçularının hazırlığında rolu və yeri əvəzsizdir. Onu qeyd etmək kifayətdir ki, nazirlər kabinetinin üzvlərinin çoxu bu məktəbi bitirmişdir.¹

X FƏSİL DÖVLƏT QULLUĞUNDA KADR SİYASƏTİ

Azərbaycan Respublikası müstəqilliyə nail olduğu yeni tarixi şəraitdə daxili inkişaf və beynəlxalq aləmdə ölkə qarşısında məsuliyyətli vəzifələr durur.

Tarixi həqiqətdir ki, hər bir ideya, dövlətin vəzifə və funksiyaları kadrlar vasitəsilə həyata keçirilir. Odur ki, dövlət aparatını yaxşı hazırlıqlı, geniş siyasi dünyagörüşlü iş, mənəvi və digər keyfiyyətlərə malik memurlarla təmin etmək üçün dövlət səviyyəsində kadr siyasəti və kadr işinin düzgün təşkili əsas və mühüm məsələlərdən biri kimi qarşıda durur.

Cəmiyyətin bazar iqtisadiyyatına keçid dövründə kadr siyasətinin hazırlanması mürəkkəb, çoxşaxəli və hərtərəfli prosesdir. Qeyd etmək lazımdır ki, uzaq olmayan sovet dövründə və bu gün də kadr siyasəti haqqında çoxsaylı kitablar yazılmış, kadrşünaslıq ən populyar problem olmuşdur

Kadr siyasəti anlayışını - hüquqşünas alimlər müxtəlif izahda verirlər. Onların bir qrupu «kadr siyasətinin formalaşmasını qərarların qəbulu prosesi kimi başa düşür. Kadr - siyasi qərarların qəbulunun siyasi proses çərçivəsində getdiyini əsas götürür. Bu proseslərin daşıyıcıları, icrası məcburi olan kadr - siyasi qərarların qəbuluna səlahiyyətli olan baş qrupları hesab edir»; digərləri kadr siyasətini başqa şərhdə, yəni firma strategiyasına uyğun insan ehtiyatlarını hərəkətə gətirən qaydalar və normalar sistemi (kadrlarla iş üzrə bütün tədbirləri - seçmək, ştat cədvəlinin tərtibi, attestasiya, təhsil, irəli çəkilmə və s. əvvəlcədən təşkilatın məqsəd və vəzifələrinə uyğun planlaşdırılır və uyğunlaşdırılır) kimi verirlər. Bu təriflər kadr siyasətinə dar mənada təşkilat səviyyəsində baxmaqla müəyyən kadr strategiyası, insan ehtiyatlarından istifadə, personalla işin müəyyən ideologiyası kimi şərh edilir.²

Ədəbiyyatda dövlət qulluğunda kadr siyasəti anlayışına

¹ Вах: Хентце И. Теория управления кадрами в рыночной экономике. М. 1997, с.50.

² Вах: Управление персоналом (Под ред. Т.Ю.Базарова...) М., 1998, с.127.

¹ Вах: Государственная служба основных капиталистических стран., с.205.

müxtəlif baxışlar vardır. Bunlardan, dövlət qulluğunda kadr siyasətinə «dövlət aparatının vəziyyəti və inkişaf perspektivləri, dövlət aparatının kadrlarla kəmiyyət və keyfiyyət tələbatlarının proqnozlarının hesabına alınmaqla dövlət qulluqçularına, onların seçilməsi, hazırlığı və səmərəli istifadəsinə tələblərin formalaşması üzrə dövlətin ümumi kursu və ardıcıl fəaliyyəti»¹, «dövlət qulluğuna yüksək ixtisaslı mütəxəssislərin cəlbə, təhkim edilməsi və tam uyğunluqla istifadə olunmasında onların öz vəzifə bəzələrinə müvəffəqiyyətlə yerinə yetirməsi üçün öz peşəkarlıq potensialını reallaşdırmaq məqsədilə şərait yaradılmasında dövlət hakimiyyət orqanlarının səmərəli funksiyaya göstərməsi»², «dövlət aparatında vəzifələrə namizədlərin hazırlığı və seçimi, aparatın kadrlarla komplektləşdirilməsi, irəli çəkilməsi, yenidən hazırlığı, həvəsləndirilməsi, işçilərin təminatı, məsuliyyəti və həmçinin işdən azad olunmağa yönəlmiş prinsiplər və onların əsasında aparılan tədbirlər sistemi»³, «ölkənin əmək ehtiyatlarının formalaşması strategiyasının və səmərəli istifadə olunmasında xalq iradəsinin ifadəsi, kadr proseslərinin və münasibətlərinin tənzimlənməsi üzrə dövlət fəaliyyətinin məqsəd, vəzifə, prioritet və prinsiplərinin rəsmi təsdiqi sistemi»⁴ kimi baxanlar vardır.

Bizə belə gəlir ki, dövlət qulluğunda kadr siyasəti dövlətin ümumi siyasətinin ayrılmaz hissəsi olmaqla, dövlət aparatını sistemli və planlı surətdə, uzun müddətə kadrla təmin etmək və onların işinə nəzarət mexanizmini həyata keçirmək üçün dövlət tərəfindən qəbul edilmiş siyasət kimi başa düşülməlidir.

Beləliklə, dövlət kadr siyasətinin əsas məqsədi dövlət aparatının səmərəli funksiyaya göstərməsi və inkişafının təminatına imkan verən peşə və işgüzar münasibətlərdə kadr potensialını formalaşdırmaqdan ibarət olmalıdır.

¹ Вах: Государственная служба: учебник (Под ред. Игнатова В.Г. и др) М., Ростов Н/Д 2004, с.213.

² Наздрочев А.Ф. Государственная служба: учебник. М., 1999, с.296.

³ Вах: Государственная служба: политология. М., 1999, с.206-207.

⁴ Государственная кадровая политика и механизм ее реализации. М., 1998, с.29.

İctimai və iqtisadi münasibətlərin islahatlar təcrübəsi göstərir ki, mürəkkəb və kompleks təzahür kimi kadr siyasəti normativ-hüquqi, təşkilati, elmi-məlumat mexanizmi vasitəsilə müvəffəqiyyətlə həyata keçirilir.

Dövlətin kadr siyasəti dinamik olmaqla tarixi şəraitin, dövlətin vəzifə və funksiyalarının dəyişilməsi ilə yeni məzmun və mahiyyət kəsb edir. Keçmiş Sovet İttifaqında kadr siyasəti Sov. İKP-nin bilavasitə iştirakı və rəhbərliyi ilə həyata keçirilirdi. Odur ki, kadr siyasətinin formalaşması, onun mahiyyəti, istiqamətləri partiya qərarlarında öz əksini tapırdı. Kadr siyasəti partiyanın cəmiyyətdə rəhbər rolunu həyata keçirmək, cəmiyyətin inkişafına təsir etmək, dövlət və ictimai təşkilatlarda rəhbər kadrları formalaşdırmaq və onların fəaliyyətinə nəzarət etməklə aparılırdı.

Oktyabr (1917-ci il) inqilabından sonra vətəndaş müharibəsinin qurtarması və SSRİ-nin yaranması dövründə sovet hökumətinin ilk illərində formalaşdırılmış dövlət idarəçiliyinin əksər elementləri möhkəmləndirilirdi. Bütün hakimiyyət kommunist partiyasının lideri, dövlət başçısının əlində cəmləşdirilirdi. Sov. İKP fəaliyyət göstərdiyi 70 il dövründə partiya hakimiyyət sisteminin özəyi olmaqla, cəmiyyətdə rəhbər rolunu saxlamış, dövlət idarəçilik funksiyasını yerinə yetirmişdir. Partiya orqanları kolxoz briqadirlərindən tutmuş Ali Sovetin sədrinə kimi kadrların seçilib yerləşdirilməsi və tərbiyə olunmasını öz təsir dairəsində saxlamışdır. Bu təcrübə RK(b)P-nin 1923-cü ildə XII qurultayında qəbul olunmuş qərarla partiya komitələri partiya kadrları ilə yanaşı sovet, təsərrüfat və başqa orqanların rəhbərlərinin və digər işçilərinin hətərəfli uçotu, seçilib və yerləşdirilməsi ilə bilavasitə məşğul olması göstərilmişdir. O dövrdə «kadrlar hər şeyi həll edin» şüarını əsas götürən partiya komitələri kadrların seçilib yerləşdirilməsində onların mənəvi-iradi və digər keyfiyyətlərini yoxlayır və dövlət orqanlarında işləyən məsul işçilər üçün «vəzifə nomenklaturası» kateqoriyası tətbiq edirdilər.

Bonnu sovetoloqu M.Voslenski «Nomenklatura fenomeni» əsərində Rusiyada nomenklaturanın yaranma prosesini üç

mərhələyə bölür. Birinci mərhələdə Leninin rəhbərliyi ilə peşəkar inqilabçılar təşkilatı yaranır, İkinci mərhələdə bu təşkilat çevriliş yolu ilə hakimiyyətə gəlir, hakim qüvvəyə çevrilir. Bu təşkilat iki təbəqədən: Leninin yaratdığı peşəkar inqilabçılar qrupundan ibarət yuxarı təbəqədən və partiyanın baş katibi Stalinin yaratdığı «nomenklaturadan» ibarət idi. Üçüncü mərhələdə nomenklatura professional inqilabçıları məhv edərək, hakim qüvvəyə çevrilir. Stalin öz kəşfi olan nomenklatura vasitəsilə rus imperiyasını idarə etməyə başlayır. Beləliklə Voslenskinin fikrincə Rusiyada nomenklatura adlı yeni sinif meydana çıxır.

Vəzifə nomenklaturası - Məsul vəzifələrin siyahısı olmaqla, bu vəzifələrə kadrların təyin olunması, yerdəyişməsi və azad edilməsi yalnız nomenklaturanın mənsub olduğu orqan tərəfindən həyata keçirilməsi başa düşülür. Hər bir partiya komitəsinin kadrları planlı öyrənmək, onların məsuliyyətini artırmaq, dövlət aparatında rəhbər kadr heyətinin formalaşdırılmasının mərkəzləşdirilmiş təsirini həyata keçirmək üçün öz nomenklaturası olurdu. Rəhbər kadrların nomenklatura institutu partiya komitələrinin kadr işinin təşkilinin spesifik forması kimi anlaşılırdı. Vəzifə nomenklaturası tərtib edilərkən hər bir vəzifənin vacibliyi onun vəzifə iyerarxiyasında yeri və rolu nəzərə alınır.

Partiya komitələri vəzifə nomenklaturasını Mərkəzi Komitələrin Büro və Katibliyin baxıb təsdiq etdiyi əsas nomenklatura və şöbələrin səlahiyyətlərində olanlar isə uçot nəzarət nomenklaturasına ayırırdılar.

Vəzifə nomenklaturasının kəmiyyət və keyfiyyət tərkibi üçün vahid prinsiplər və kriteriyalar olmadığından eyni xarakterli orqanlar üçün bu tərkib müxtəlif olurdu. Nomenklatura vəzifələrə kadrlar seçilib yerləşdirərkən onların siyasi, mənəvi və iş keyfiyyətləri və s. prinsiplər əsas götürülürdü.

Nomenklatura vəzifələrə «ehtiyat kadrların» seçilməsi və onlardan planlı istifadə edilməsi kadr işlərinin ayrılmaz hissəsi kimi baxılır. Ehtiyat kadrları sistemi - nomenklatura vəzifələrinə ehtiyat olaraq qabiliyyətli, səriştəli, yüksək fərdi keyfiyyətə və praktiki təcrübəyə malik şəxslərin seçilib siyahıya salınması,

onların təhsilinin artırılması və onlarla fərdi iş aparılması və s. məsələləri özündə birləşdirir.

Beləliklə, Kommunist partiyasının hakimiyyəti dövründə onun daxilində iki qurum fəaliyyət göstərirdi. Rəhbərlik elitasından ibarət olan «Nomenklatura» adlanan daxili partiya və ona tabe olan sırayı üzvləri birləşdirən xarici partiya. Kommunist partiyası buraxılarkən əsasən sırayı üzvləri olan xarici partiya buraxıldı. Daxili partiya nomenklaturası isə özünə yeni imic yaratmaqla ölkədə dövlət aparatında rəhbər vəzifələr tutmaqla bu gün də fəaliyyət göstərir. Onların əksəriyyəti köhnə adət və təfəkkürlə yeni yaranmaqda olan vətəndaş cəmiyyətini, hüquqi dövləti idarə etməyə başladılar.

Kommunist Partiyası ləğv olunduqdan sonra, vəzifə nomenklaturası ləğv olunmamış, ünvanını, məzmunu və mahiyyətini dəyişdirmişdir. İnzibati və yardımçı vəzifələrin təsnifat toplusunun təsdiq edilməsi haqqında AR Prezidentinin 4 aprel 2001-ci il fərmanında nomenklatura iki səviyyədə - AR Prezidentinin **İcra Aparatının rəhbərinin nomenklaturasına** aid edilən dövlət qulluqçuları, AR Prezidentinin **İcra Aparatının rəhbərinin nomenklaturasına** aid edilən dövlət qulluqçuları olduğu (3-cü maddə) göstərilir.

Dövlətin kadr siyasətinin həyata keçirilməsi üçün təşkilati prosedura müəyyənləşdirilir və onun köməyi ilə kadr işi həyata keçirilir. «Kadr işi» kadr siyasətinə nisbətən dar sahəni əhatə edir. O, dövlət aparatında kadrların formalaşması üçün konkret fəaliyyəti xarakterizə edir. Əgər kadr siyasətinin subyektivi qismində xalq, partiya, dövlət durursa, kadr işinin subyektivi qismində ayrı-ayrı dövlət orqanları və ya vəzifəli şəxslər durur. Bəzən ədəbiyyatda kadr siyasətini - strategiyaya, kadr işini isə taktikaya oxşadırlar. Bununla razılaşmaq olar, çünki kadr işinin köməyi ilə fərdi, xüsusi kadr məsələləri həll olunur.

Nomenklatura vəzifə tutan dövlət qulluqçuları ilə iş kadr işinin təkmilləşmiş spesifik formasıdır. Kadr işinə aşağıdakılar daxildir: a) Kadrlarla bilavasitə və mütəmadi iş aparmaq; b) Kadrların seçilib yerləşdirilməsinə baxmaq; c) Kadrların vaxtaşırı fəaliyyətini qiymətləndirmək, ç) Onların hazırlığı, təhsilinin artırılması və yenidən hazırlığı ilə məşğul olmaq, d) ehtiyat kadrlarla

mütəmadi iş aparmaq və s.

Son illərdə hüquqi ədəbiyyatda kadr işi ifadəsi az rast gəlinir. Əksər hallarda kadr texnologiyası anlayışları istifadə olunur.

Kadr texnologiyaları. (Yunanca - *techne* - məharət, ustalıq+logika) personalın statusuna və ya xüsusiyyətlərinə münasibətdə müəyyən hərəkətlərin, üsulların, əməliyyatların cəmi kimi baxılır.¹ Onların köməyi ilə işçilərin vəzifə borclarının icrasının xarakteri, əməyinin səmərəliliyi, dövlət orqanının tələblərinə uyğun qulluqçuların müvafiq iş, peşə və şəxsi keyfiyyətlərinin səviyyəsi müəyyənləşir, dövlət qulluqçusunun karyerasının planlaşması və idarə olunması, personalların təhsilinin artırılması, yenidən hazırlığı, qiymətləndirilməsi, seçimi və hazırlığı həyata keçirilir.

RF Prezidenti yanında Rusiya Dövlət Qulluğu Akademiyasının verdiyi tərifi görə kadr texnologiyaları dedikdə dövlət qulluğu personalının idarəedilməsinin kompleks vəzifələri başa düşülür.² Bu optimal baxışla başqa mütəxəssislər də razılaşırlar. Onlar kadr texnologiyasının bu yönündə - təşkilatın məqsədlərə çatmasını, onun səmərəli funksiya göstərməsini təmin edən personalın kəmiyyət və keyfiyyət xüsusiyyətlərini idarə edən vasitə hesab edirlər.³

Kadr texnologiyalarını dövlət qulluğu personalının idarə olunmasına uyğunlaşdırmağı üç böyük qrupa ayırırlar.⁴

Birinci qrupa insan haqqında hərtərəfli şəxsi məlumat almağı təmin edən kadr texnologiyaları aiddir. İdarəçilik təcrübəsində bu cür məlumatların alınmasının müxtəlif metodları tətbiq edilir. Onlardan biri kadr texnologiyasının mahiyyətini təşkil edən qiymətləndirmə metodlarının cəmidir. Çoxsaylı

¹ Вах: Тортыгашева Г.В. Механизм регулирования кадровых процессов и отклонений в органах государственной власти в Государственной службе России: проблемы становления и развития. М., 2001, с.217.

² Управление персоналом (Под ред. А.И.Турчинова) М., РАГС, 2002.

³ Государственная служба: учебник (под ред. Игнатова В.Г. и др.), с.220.

⁴ Вах: Orada, s.220-221.

qiymətləndirmə metodlarından praktikada daha çox istifadə olunan və hüquqi əsası və alınmış nəticələrin aparılması və tətbiqi qaydaları işlənmiş olan metodları ayırmaq olar. Dövlət qulluğunda personala iş təcrübəsində attestasiya və ixtisas imtahanlarının aparılması o metodlardandır.

İşçi haqqında şəxsi məlumatlara müntəzəm əlavələr edilməsi personalın şəxsi xüsusiyyətlərini öyrənməyə monitorinqin təmin olunması ilə həyata keçirilir. Bu üsulla alınan məlumatın köməyi ilə insanın təşkilatda müəyyən müddətdə işlədiyi dövrdə xüsusiyyətləri haqda təsəvvür yaradılır.

İkinci qrupa personalın tərkibinin kəmiyyət və keyfiyyət təşkilatı üçün tələb olunanları təmin etməyə imkan verən kadr texnologiyaları daxildir. Bu, ehtiyat kadrların seçimi, formalaşdırılması, kadr planlaşdırılması, peşə inkişafı texnologiyasıdır. Bu kadrların texnologiyasının cəmi kadr xidmətində (personalın idarə olunma xidməti) rəhbər və mütəxəssislərin kadr mədəniyyətinin əsasını yaradır.

Üçüncü qrup - personalın yekdil hərəkətindən hər bir mütəxəssisin fəaliyyətinin yüksək nəticələr və birgə səmərə almağa imkan verən kadrların texnologiyalarıdır.

Bu qrupa personalın seçilməsi, rotasiyası, personalın karyerasının idarə olunması və başqaları daxildir.

Hər bir kadr texnologiyası qrupunun özünün xüsusiyyətləri və fərqləndirici cəhətləri vardır.

Dövlət qulluğunda kadr texnologiyalarının tətbiqi onu qanunlaşdırən normativ-hüquqi əsaslarla həyata keçməlidir. Bu o deməkdir ki: kadr texnologiyalarının nəticələrinin tətbiqi və istifadəsi üzrə kadr xidməti rəhbərinin və mütəxəssislərinin hərəkətləri ciddi rəqlamentləşdirilməli; kadr texnologiyaları tətbiq olunacaq şəxslər üçün onun sadə və başa düşülən olması; kadr texnologiyaları insan hüquqlarını pozmamalı, şəxsi ləyaqəti təhqir etməməli; vəzifənin yerinə yetirilməsinə aid olmayan məlumatların alınmasına və yayılmasına gətirməməlidir; kadr texnologiyaları vəzifə məsuliyyəti daşıma qabiliyyəti və lazımı qədər ixtisası olan şəxslərə tətbiq edilə bilər.

Kadr texnologiyaları rəhbərlərə və kadr xidmətlərinə imkan

verir ki, təşkilatda kadr proseslərinin və kadr münasibətlərinin vəziyyəti haqqında alınan məlumatlar əsasında personala münasibətdə lazımı hərəkət etsin. Bu hərəkətlərin xarakteri, mahiyyəti, istiqaməti təşkilata əlavə işçi götürmək qərarından tutmuş, işçilərin azad olunmasına qədər müxtəlif olur.

Beləliklə, idarəçilik fəaliyyətində kadr texnologiyaları işçinin peşə keyfiyyətlərinə əsas təsir obyektinə malikdir. Onlar təşkilatın məqsədlərinə çatmaq, onun səmərəli funksiya göstərməsinə nail olmaqla personalın kəmiyyət və keyfiyyət xüsusiyyətlərinin idarə olunmasında mühüm vasitədir.

Bazar münasibətlərinə keçid dövründə bir çox müəlliflər dövlət hakimiyyətinin həyata keçirilməsi, dövlət aparatının funksiya göstərməsi, dövlət qulluğu keçmə proseslərinin və başqaları menecmentin metodologiyasında, anlayışlarında və terminlərində təsvir edirlər. Müvafiq olaraq dövlət kadr prosesləri sahibkarlıqda kadr proseslərinin analogiyası kimi təhlil edilir. Bir çox iqtisadçı alimlər dövlət qulluqçusunun kommersiya təşkilatında menecmentə xas olan əlamətlərə malik olduğunu yazırlar. Dövlət qulluğunda menecment anlayışı dövlət qulluğunun təsisatı çərçivəsində idarəetmə prosesi kimi başa düşülür.¹ Nazirlikdə, vilayət təşkilatında, ticarət firmasında, universitetdə, nəqliyyat korporasiyasında menecment eyni qanunauyğunluğa malikdir. Dövlət qulluğunda menecmenti seçiyələndirmək üçün «inzibatçılıq etmə» və «bürokratiya» anlayışları istifadə edilir.

Hər hansı müasir cəmiyyətdə dövlət idarəetmə aparatı praktiki olaraq tam bürokratik prinsiplərlə qurulub. Bürokratik sistemin inkişafı olmadan müasir dövləti təsəvvür etmək çətindir. Rəşional bürokratiyanı ədalətli olaraq sivilizasiyanın daha mühüm sosial kəşflərinə aid edirlər. Bürokratiya müxtəlif dövlətlərdə özünün sosial və hüquqi statusuna, təşkilatı və səmərəlilik səviyyəsinə, dövlət hakimiyyəti strukturunda yerinə görə bir-birindən fərqlənir.

Bürokratiya dörd əsas tipə: Veber, Marks, «İmperiya» (Asiya)

və Realist tiplərə bölünür. Onlardan yalnız Veber və Marks tipləri üzərində dayanacağıq.

Keçən əsrin əvvəllərində görkəmli alman sosioloqu Maks Veber patriarx təşkilatı əvəz edən rəşional bürokratiya konsepsiyasını işləyib hazırlamışdır. Veberə görə bürokratiyanın əsas xüsusiyyətləri aşağıdakı əlamətlərdə görünür:

- 1) Hər bir bürokratik səviyyədə səlahiyyət dəqiq rəqlamentləşdirilir, yeni normativ müəyyən edilir;
- 2) Bürokratik strukturun iyerarxik təşkilatı şərt qoyulmuş vəzifə subordinasiyası prinsiplərinə əsaslanır;
- 3) Təşkilatdaxili fəaliyyətin bütün formaları (məlumatın yayılması, qərarların qəbulu, əmr və direktivlərin hazırlanması və s.) yazılı aparılır;
- 4) Vəzifəli şəxslər inzibatçılıq sahəsində yaxşı mütəxəssis olmalıdır, yeni öz professional vəzifə səlahiyyətləri ilə yanaşı bürokratik təşkilatın fəaliyyətinin norma, qayda və prosedurası sahəsində də səriştəli olmalıdır.¹

1887-ci ildə Amerikanın gələcək prezidenti, hüquq professoru V.Vilsonun «Administrasiyanı öyrənmək» adlı klassik əsərində Veber konsepsiyasını inkişaf etdirmişdir. Vilson nəzəriyyəsinə əsasən hər bir idarəetmə sistemində onun səmərəliliyinin və məsuliyyətinin lazımı şərtləri kimi: vahid idarəetmə mərkəzinin olması; bütün müasir hökumətlərin oxşar strukturda olması; idarəetmənin siyasətdən ayrılması, qulluqçuların peşəkarlığı; maliyyə və inzibati səmərəlilik şərtləri kimi təşkilatı iyerarxiyanın olması; insan sivilizasiyası və səadəti üçün modernləşmənin olması². Göründüyü kimi Veber və Vilsonda analogi konsepsiyalardır. Bu konsepsiyalarda üç əsas «ideoloji» müddəə ayırmaq olar: 1) bürokratiya siyasətə qoşulmadan hər bir siyasi «başçıya» eyni səmərə ilə qulluq edir; 2) mümkün təşkilatı formalarının ən yaxşısıdır; 3) Onun mühüm üstünlüyü qəbul olunacaq qərarlarda subyektiv - insan təsirindən asılı olmamasıdır.

Veber konsepsiyasına prinsipə əks tərəfdə Marksın baxışları durur. Marks bürokratiyanı tam neqativ aspektdə görür. Onun fik-

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М., РАГС, 2003, с.226.

¹ Государственная служба: политологии...с.13-22.

² Вах: Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века?.....с.24.

rinçə, məmurluq «dövləti mənimşöyib»; dövlət idrakı olmadığından bürokratiyanın əsas problemləri həll etməsi mümkünsüzdür; həqiqəti dərkdə təhrif olunma, ondan ayrı düşmək yanlış fikirə əsaslanmaq, özbaşınalıq xasdır. Ədəbiyyatda Marksın bu baxışlarında prinsipial xətalər olduğu bu problemə bir tərəfli baxdığı qeyd olunur.¹

İdarəetmənin təşkilində bürokratik üsuldan fərqli olaraq demək olar ki, bütün ölkələrdə bu və ya başqa dərəcədə yayılmış ümumdünya xəstəliyi sayılan bürokratiyanın təhrif olunması forması olan **bürokratizm** mövcuddur.

Bürokratizm dedikdə bürokratiyanın fəaliyyət göstərməsi üsulu, onun sosial funksiyası, onun həyat tərzi, yəni ictimai sistemin şüurlu surətdə pozulması başa düşülür. Bürokratizmin dəqiq mənası «bura hakimiyyəti, yəni vəzifə mövqeyi - yazı stolu» deməkdir. Bürokratizm özünü aşağıdakı əlamətlərdə göstərir: **Siyasi planda** - icra hakimiyyətinin həddən artıq böyüməsi və məsuliyyətsizlik; **Sosial planda** - bu hakimiyyətin xalqdan ayrı düşməsi; **Təşkiləti planda** - mahiyyətin forma ilə dəftərxana dəyişikliyi; **Mənəvi-psixoloji planda** düşüncənin bürokratik deformasiyası.

Keçmiş Sov. İKP-nin hakimiyyəti dövründə bürokratizm daha geniş yayılmış, ona qarşı mübarizə formal xarakter daşımış, aparılan tədbirlər istənilən səmərə verməmişdir. Bu gün də dövlət qulluğunda bürokratizm dərin kök salmışdır.

Dövlət qulluğunda kadr siyasətinin düzgün qurulması özünü dövlət idarəetməsinin **səmərəliliyində** göstərir.

İdarəetmənin səmərəliliyi olanın gəlir və idarə olunmanın **məsrəfi** ilə qiymətləndirilir. Dövlət idarəetməsinin fəaliyyətini təşkil edən iki ölçülənlə: **texniki səmərəlilik** və **iqtisadi səmərəliliklə** müəyyən edilir. **Texniki səmərəlilik** - «ictimai məqsədlər» nəzərə alınmaqla müəyyən məqsədlərə çatmaq dərəcəsində müəyyən edilir. Dövlət idarəedilməsində **iqtisadi səmərəlilik** verilmiş xidmətin həcmələrinin dəyəri bunun üçün cəlb olunmuş ehtiyatlarını həcmələrinin dəyərinə nisbətə müəyyən

¹ Вах: Там же.....с.25.

edilir.¹

Ədəbiyyatda səmərəliliyin iki məqamın cəmindən yarandığı qeyd olunur: - birinci, müsbət «saldonu» sübut edən nəticə və məsrəf arasında fərq, insan qüvvəsi və ehtiyatların istifadəsindən götürülən xeyir; ikinci, bu fərqi istehlak prosesində cəmiyyətin, insanların real həyat tələblərini təmin etmək qabiliyyətidir.²

Dövlət və cəmiyyət üçün **sosial səmərəlilik** xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Sosial səmərəlilik hər bir şəxsiyyət, kollektiv və cəmiyyətin səylərinin, insanların şüurunun, davranış və fəaliyyətinin real vəziyyətinin göstəricisidir.

Atamançuk Q.V. dövlət idarəetməsində sosial səmərəliliyi üç növə ayırır:

- dövlət idarəetmə sisteminin (dövlət orqanlarının və onların idarə etdiyi obyektlər) funksiya göstərməsini meydana çıxaran **ümumi sosial səmərəlilik**;
- ictimai proseslərin idarəetmə subyektini kimi **dövlətin** təşkili və funksiya göstərməsinin vəziyyətini xarakterizə edən **xüsusi sosial səmərəlilik**;
- hər bir idarəetmə orqanı və vəzifəli şəxsin fəaliyyətini, hər bir fərdi idarəetmə qərarını, hərəkətini, münasibətini əks etdirən **konkret sosial səmərəlilik**³. Ədəbiyyatda ayrı-ayrı dövlət orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin fəaliyyətinin təhlili zamanı tətbiqi mümkün olan **konkret sosial səmərəlilik meyarları** göstərilir;
- orqan və vəzifəli şəxslərin idarəetmə fəaliyyətinin istiqaməti, məzmunu nəticələrini orqan və dövlət vəzifəsinin statusunda göstərilən parametrlərə (səlahiyyətlərinə) **uyğunlaşdırma dərəcəsi**;
- dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanlarının, həmçinin vəzifəli şəxslərin qərar və hərəkətlərinin **qanuniliyi**;

¹ Вах: Государственное управление: основы теории и организация (Под ред. Козбаненко В.А.) М., 2000, с.334-335.

² Вах: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы....с.245.

³ Вах: Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1993, с.308-320.

- idarə olunan obyektin həqiqətən idarə olunmasını təsdiq edən **idarəetmə təsirinin reallığı**;
- insanların rifahı və inkişafına istiqamətlənmiş, onların sorğu və ehtiyaclarını əks etdirmək nöqteyi-nəzərdən idarəetmə aktlarının (qərarların, əməllərin, hərəkətlərin) **məzmunu**;
- dövlət orqanları və onların vəzifəli şəxslərinin vətəndaşlarla qarşılıqlı əlaqəsində demokratizm;
- bütün dövlətin **dövlət nüfuzunun** orqan və vəzifəli şəxslərin qərar və hərəkətlərində təmin olunması həddi;
- orqan və vəzifəli şəxslərin verdikləri idarəetmə məlumatlarının **həqiqiliyi** və **məqsəd-müvafiqliyi**;
- orqanların və vəzifəli şəxslərin qarşılıqlı təsir və idarə olunma obyektləri mühitinə **mənəvi təsiri**¹

Dövlət kadr siyasəti konsepsiyasının hazırlanmasında və dövlət aparatında kadr işinin aparılmasında müəyyən ali vəzifəli şəxslərə və bu məqsədlə yaradılmış **xüsusi orqanlara** səlahiyyətlər verilmişdir.

Dövlət başçısı kimi Azərbaycan Respublikası Prezidentinin dövlət kadr siyasətinin hazırlanmasında müstəsna səlahiyyətləri var. O, kadr siyasətinin məqsəd və istiqamətlərini müəyyən edir, dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifat toplusunu təsdiq edir. AR Prezident nomenklaturasına daxil olan vəzifələrə rəhbər vəzifəli şəxsləri təsdiq və işdən azad edir, Dövlət qulluğunu idarəetmə şurasının yaranmasında iştirak edir (Şuranın 6 üzvünü təyin edir), yerli icra hakimiyyəti başçılarını vəzifəyə təyin və azad edir və s.

Dövlət qulluğu haqqında qanunun 5-1 maddəsinə əsasən AR Dövlət qulluğunun **İdarəetmə Şurası** (bundan sonra Şura) yaradılmışdır. Şuranın 18 nəfərdən ibarət tərkibinin 6 üzvü AR Prezidenti tərəfindən, 6 üzvü AR Milli Məclisin sədri tərəfindən, 6 üzvü isə AR Konstitusiyaya Məhkəməsinin sədri tərəfindən təyin edilir. Şura dövlət orqanı deyil və onun üzvləri öz səlahiyyətlərini ictimai əsaslarla həyata keçirirlər.

yətlərini ictimai əsaslarla həyata keçirirlər.

Şuranın əsas **funksiyaları** aşağıdakılardır:

- vahid dövlət kadr siyasətinin formalaşmasında iştirak edir;
- dövlət hakimiyyət orqanlarında dövlət qulluğunun vəziyyətini və səmərəliliyini təhlil edir;
- dövlət qulluğunun təşkili və həyata keçirilməsi ilə bağlı normativ hüquqi aktların və metodik göstərişlərin layihələrinin hazırlanmasını və həmin sənədlərin hazırlanmasında dövlət hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətini əlaqələndirir;
- dövlət hakimiyyəti orqanlarının dövlət qulluğu və kadr xidmətlərinin metodik işini əlaqələndirir;
- dövlət qulluqçularının şikayətlərinə baxır;
- dövlət qulluqçularının peşə hazırlığı, yenidən hazırlanması və ixtisasının artırılması sahəsində işləri təhlil edir və bununla bağlı təkliflər hazırlayır;
- dövlət qulluqçularına dair məhdudiyətlərin və təminatların yerinə yetirilməsinə nəzarət edir;
- dövlət qulluğunun təşkili və səmərəliliyinin artırılması məsələləri ilə əlaqədar beynəlxalq əməkdaşlığın həyata keçirilməsində iştirak edir.

Şuranın aşağıdakı səlahiyyətləri vardır:

- müvafiq dövlət hakimiyyəti orqanlarından zəruri materialları sorğu edir və alır;
- dövlət qulluğunun təşkili və həyata keçirilməsi ilə bağlı normativ hüquqi aktların və metodik göstərişlərin layihələrini hazırlayır, müvafiq dövlət hakimiyyəti orqanlarının nümayəndələrini, alimləri və mütəxəssisləri bu işə cəlb edir;
- dövlət hakimiyyəti orqanlarında dövlət qulluğunun vəziyyətini və səmərəliliyini təhlil edir;
- əmək qanunvericiliyinin və dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyin tətbiqi, o cümlədən əmək intizamının pozulması və əmək mübahisələri ilə bağlı vəziyyəti

¹ Вах: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы...с.258-259.

öyrənir və ümumiləşdirir;

- dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin səmərəliliyinin artırılması yollarını araşdırır və bununla bağlı tədbirlər (təkliflər) hazırlayır;
- Şuranın fəaliyyətinə rəhbərliyi şura üzvlərinin sadə səs çoxluğu ilə seçilmiş şura sədri həyata keçirir;
- Sonuncunun qəbul etdiyi qərarların məcburiliyi müvafiq dövlət qulluqçuları üçün uyğun olaraq AR Prezidenti, AR Milli Məclisin sədri, AR Konstitusiyası Məhkəməsinin sədri tərəfindən təmin edilir.

«Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun 28-ci və 29-cu maddələrinin həyata keçirilməsinin təmin edilməsi məqsədi ilə AR Prezidentinin 24 avqust 2002-ci il 776 sayılı fərmanı ilə Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında dövlət qulluğu idarəetmə orqanının səlahiyyətləri AR Prezidentinin İcra Aparatının Kadr məsələləri şöbəsinə tapşırılmışdır.

AR Nazirlər Kabinetinin müvafiq mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarının dövlət qulluğu idarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərini müvafiq mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarının kadr qurumları həyata keçirir.

Rusiya Federasiyasında kadr siyasəti və kadr problemləri ilə məşğul olan çoxsaylı orqanlar yaradılmışdır. Onlardan əsas 1995-ci ildə RF Prezidenti yanında dövlət qulluğu məsələləri üzrə şuradır. Bu şura prioritet əsaslarla yaradılıb. Şuraya Prezident Administrasiyasının rəhbəri və hökumət sədrinin birinci müavini həmsədrlik edirlər.

RF Şurası aşağıdakı məsələləri həll edir:

- Dövlət qulluğunun vəziyyətini və səmərəliliyini təhlil edir və müvafiq məsələlər üzrə normativ hüquqi aktların layihəsinin hazırlanmasını əlaqələndirir; müsabiqə (dövlət konkurs müsabiqəsi) komissiyalarının formalaşması üzrə işin attestasiyasının və dövlət ixtisas imtahanlarının keçirilməsini əlaqədar orqanlarla birlikdə təşkil edir; dövlət qulluğunda boş vəzifələrə müsabiqə keçirilməsi haqqında vətəndaşlara məlumat verir; dövlət orqanlarında dövlət qulluğu və kadr xidməti məsələləri üzrə orqanların metodik işini əlaqələndirir; dövlət və

zifələrinin siyahılarının formalaşdırılması üzrə təkliflər hazırlayır, onlarda dəyişikliklər aparır; dövlət qulluqçularının federal toplusunu aparır; dövlət qulluqçularının peşə hazırlığı, yenidən hazırlığı (yeni ixtisas alma) və ixtisasın artırılmasına metodik rəhbərlik, həmçinin yüksək dövlət vəzifələrinə irəli çəkilmək üçün ehtiyatın formalaşmasını həyata keçirir.

RF dövlət qulluğu məsələləri ilə eyni zamanda RF Dövlət Şurası, RF Prezidentinin kadrlar idarəsi, RF Prezidentinin səlahiyyətli nümayəndəsinin kadr xidməti, RF hökumətinin Aparatının dövlət qulluğu və kadrlar departamenti, müvafiq icra hakimiyyətinin federal orqanlarının (nazirlik, dövlət komitələri və b.) kadr xidməti və s. məşğul olurlar. Onlardan bir neçəsi üzərində dayanmaq məqsədə müvafiqdir.

RF Prezidentinin kadr idarəsi - Prezident Administrasiyasının müstəqil bölməsi olub, aşağıdakı məsələləri həll edir:

- kadr siyasəti və dövlət qulluğu üzrə RF Prezidentinə təkliflər hazırlayır;
- Prezidentin təyinatı ilə həyata keçirilən RF dövlət vəzifələrini, federal dövlət qulluğu dövlət vəzifələrini tutmaq üçün kadr ehtiyatının formalaşmasında iştirak edir;
- Prezident tərəfindən təyinatı həyata keçirilən dövlət vəzifələrinə namizədlər üzrə təkliflərin Prezidentə hazırlanmasında iştirak edir;
- rəhbərlik fəaliyyəti Prezident tərəfindən həyata keçirilən icra hakimiyyəti federal orqanlarında kadr vəziyyətini öyrənir;
- kadr siyasəti və kadr xidməti məsələləri üzrə analitik və məlumat materialları hazırlayır;
- Prezident yanında kadr siyasəti və dövlət qulluğu məsələləri üzrə məşvərətçi və məsləhətçi orqanların fəaliyyətini təmin edir;
- dövlət vəzifələri tutacaq şəxslərin dövlət orqanlarının təklifi əsasında illik hazırlıq planının Prezident Administrasiyasına və hökumət aparatına təsdiq üçün layihə hazırlayır və başqa məsələləri həll edir.

Dövlət orqanlarının kadr xidməti. Hər bir dövlət orqanında kadr xidməti vardır. O, boş dövlət vəzifələrinin tutulması üçün konkursun, attestasiyanın aparılmasını, vəzifə tutarkən dövlət qulluqçularının sınaq keçirilməsini təmin edir; dövlət qulluqçularının dövlət qulluğu keçirməsi ilə əlaqədar dövlət orqanlarının qərarlarını rəsmiləşdirir, dövlət qulluqçularının şəxsi işlərini aparır, əmək kitabçalarına lazımi qeydlər edir; dövlət qulluqçularına onların hüquqi statusu, qulluqla əlaqədar məhdudiyətlərlə əlaqədar məsləhətlər verir; dövlət qulluqçularının peşəkarlıq səviyyəsini təhlil edir, yenidən hazırlıq və ixtisasının artırılmasını təşkil edir.

Dövlət qulluğu və kadr xidməti ilə məşğul olan orqanların qeyd olunmuş fəaliyyət növlərindən görüldüyü kimi, bu orqanların kadr məsələlərinə real təsir etmək imkanları məhduddur. Bunlar analitik məlumat, metodiki xarakterli köməkçi işləri yerinə yetirə bilər. Başqa sözlə, kadr prosesində bəzi təzahürlərini qeyd etmək «şeylərin montajı üzrə Prezidentə məruzə etməklə bitir». Nəzərə alınsa ki, 1993-cü ilin Konstitusiyasında RF Prezidentinə həddən artıq funksiya və səlahiyyət verildiyindən şübhəsizdir ki, dövlət aparatında kadrlarla baş verənlərə dərin-dən diqqət yetirə bilməz.

Şərh etməyə ehtiyac yaranır ki, dövlət aparatında kadr proseslərində baş vermişlər, baş verənlər və baş verəcəklər bir səbəbdən olur. Bu, dövlət orqanlarının rəhbər bölməsinə sərfəlidir. Belə vəziyyətdə dövlət orqanlarının səlahiyyətlərini həyata keçirərkən məsuliyyətdən qaçmaq və günahı tabeçilikdə olanların üstünə atmaq imkanı yaranır.¹

Ukrayna Respublikasının «Dövlət qulluğu haqqında» Qanunu ilə dövlət qulluğu sahəsində dövlət siyasətinin əsas istiqamətləri, onun məqsədlərinin, vəzifə və fəaliyyət prinsiplərinin müəyyənləşdirilməsi, səlahiyyətlərinə uyğun olaraq dövlət orqanları və vəzifəli şəxslərin işinin səmərəliliyinin təmin edilməsi sahəsində dövlət siyasətini həyata keçirmək üçün Ukrayna

Nazirlər kabineti yanında dövlət qulluğu baş idarəsi yaradılmışdır (Qanunun 6-cı maddəsi).

Bu idarə dövlət orqanlarının və onların aparatının kadr tələbatını proqnozlaşdırır və planlaşdırır, başqa dövlət orqanları ilə birlikdə dövlət qulluğu sahəsində siyasətin ümumi istiqamətlərini həyata keçirir; dövlət orqanlarında və onların aparatında dövlət qulluğuna dair normativ aktların layihəsini hazırlayır və baxılmaq üçün Nazirlər Kabinetinə təqdim edir, dövlət qulluğunun səmərəliliyini artırmaq üçün tədbirlər işləyir və onların həyata keçməsinə nəzarət edir, dövlət qulluqçularının müsabiqə yolu ilə seçiminin aparılmasına metodiki və peşə hazırlığını təşkil edir, bu qanunla müəyyənləşmiş dövlət qulluğuna getmək hüquqlarının vətəndaşlar tərəfindən həyata keçirilməsinə əməl edilməsinə nəzarət edir; dövlət qulluğu məsələləri üzrə elmi tədqiqat işlərinin genişlənməsinə şərait yaradır.

Dövlət qulluğu sahəsində dövlət siyasətinin əsas istiqamətlərini həyata keçirməyin yollarını, vəsaitini və formalarını təmin etmək, dövlət qulluğunun səmərəliliyini artırmaq üçün dövlət orqanlarının bütün qüvvələrini birləşdirmək məqsədi ilə idarələr-arası məşvərətçi orqan - dövlət orqanlarında dövlət qulluğu məsələləri üzrə Əlaqələndirmə Şurası yaradılır. Onun əsasnaməsi Nazirlər Kabineti tərəfindən təsdiq olunur (8-ci maddə).

İnkişaf etmiş kapitalist ölkələrində kadr siyasətini həyata keçirmək, kadr işləri sahəsində islahatlar aparmaq üçün belə müvafiq orqanlar yaradılmışdır.

ABŞ-da 1883-cü ildə qəbul edilmiş «Mülkü qulluq haqqında» qanunda (Pendelton Qanunu) uyğun olaraq «Mülkü qulluq üzrə komissiya» (MQK), İngiltərədə 1853-cü ildə qəbul edilmiş «Mülkü qulluq haqqında» qanuna uyğun olaraq (Trovelyan və Nortmat qanunu) Mülkü qulluq üzrə Nazirlik, AFR-da kadrlar üzrə Federal komitə, Fransa Respublikasında administrasiya və dövlət qulluğunun Baş idarəsi məşğul olur.

ABŞ-da kadrlarla işin bütün kompleks daxili problemlərinin tənzimlənməsini Milli qulluq üzrə komissiya (MQK) və höku-

¹ Вах: Daha geniş. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы...с.222,223.

met idarələrinin kadr şöbələri həyata keçirirlər.¹

MQK dövlət aparatı kadrlarına ümumi rəhbərlik, federal idarələrin qulluqçularının əməyinin elmi təşkilinə kömək, qulluqçuların seçilməsi, onların imtahanlarının keçirilməsi, əməyinə qiymət verilməsi, peşə hazırlığı, elmi tədqiqatlar aparmaq funksiyalarını həyata keçirir. MQK formal olaraq müstəqildir, heç qətdə isə Prezidentə tabe olan hökumət orqanıdır.

MQK rəhbərliyinə senatın razılığı ilə Prezident tərəfindən üç nəfərdən ibarət 6 il müddətinə kollegiya təyin edilir. Qanuna görə kollegiyanın tərkibinə bir partiyadan 2 nəfərin olması Prezidentə öz partiyası hesabına kollegiyada çoxluq əldə etməyə, onlardan birinin MQK sədri, digərinin müavin olmasına imkan verir.

Kollegiya geniş aparata malik olub, aşağıdakı strukturlardan təşkil olunur: icraçı müavin və kollegiya üzvlərinin dəftərxanası. Bura kollegiya iclaslarını təşkil etmək, kollegiya üzvlərinin senatla, nümayəndələr palatası və komissiyalarla əlaqələrin yaradılması funksiyaları daxildir.

Mülkü qulluğun hüquqi məsələlər üzrə federal idarələrin baş məsləhətçi orqanı - hüquq şöbəsidir. Şöbə öz səlahiyyəti daxilində təqdim olunan qanun layihələrinin, həmçinin Prezidentin icra əmrlərinin, federal idarələrin qəbul etdiyi qaydaların və sərəncamların mövcud qanunvericiliyə uyğun olmasına rəy verir. **Appelyasiya şurası** - idarələrin və ayrı-ayrı vətəndaşların MQK-nın ayrı-ayrı bölmələrinin fəaliyyəti haqqında şikayətlərinə baxır.

Bütün praktiki işləri bir qayda olaraq peşəkar məmur - icraçı direktor istiqamətləndirir. O, kollegiya sədri tərəfindən təyin edilir və peşəkar kadrlarla iş üzrə hökumət proqramının hazırlanması və həyata keçirilməsinə məsuliyyət daşıyır. İcraçı direktor bütün funksional şöbələrə və MQK-nın idarələrinin fəaliyyətinə rəhbərlik edir.

¹ Вах: Государственная служба капиталистических стран, М., Наука, 1977, с.45-50; Новиков А.В. Правовые формы организации государственной службы. М., Юрид. лит. 1974, с.175-181.

MQK Kollegiyasının tərkibinə müəyyən funksional idarələr daxildir. Onlar: kadr siyasətini və standartları hazırlayan idarə; kadrların seçilməsi və imtahanların aparılması üzrə idarə; məlumat idarəsidir.

Kadr siyasətini və standartları hazırlayan idarə dövlət aparatında kadrların iş sisteminin yaxşılaşdırılması yollarını axtırır, müvafiq qanunvericilik təklifləri, təlimatlar və başqa direktiv sənədlər hazırlayır, həmçinin standartların təsnifatını təyin edir və federal peşəkar qulluqçuların qulluğunun keçirilməsi prosesinin təkmilləşməsi məqsədi ilə elmi tədqiqat işləri aparılmasını təşkil edir.

Kadrların seçilməsi və imtahanların aparılması üzrə idarə federal aparatın toplama mərkəzi sayılır və aşağı və orta peşəkar vəzifələrin əsas hissələrini komplektləşdirmək üçün müsabiqə imtahanlarının keçirilməsini təşkil edir. Hökumət idarələrinə kadrların fərdi qaydada seçilməsinə və ali peşəkar vəzifədə işləyənlərə nəzarət edir.

Məlumat idarəsi dövlət aparatında kadr fəaliyyətinin bütün sahələri haqqında statistik məlumatları toplayaraq, təhlil edərək müvafiq məlumatları təqdim edir.

MQK əsas səlahiyyətləri ilə yanaşı, mülkü qulluq haqqında qanunçuluğu, MQK-nın qaydalarını, təlimatları və standartları rəhbər tutaraq nazirlik və idarələrin rəhbərliyi kadrlarla operativ işləri həyata keçirir.

Federal hökumət idarələrinin kadr şöbələri və idarələri şəxsi heyətlə gündəlik iş aparır, idarənin kadr siyasətinin əsaslarını işləyib hazırlayır, bütün vəzifələrə peşəkar kadrları qoyulmasını təşkil edir, siyasi vəzifələrə götürülənlərin şəxsi işlərinin yazılması, müxtəlif kateqoriyalı vəzifələri tutmaq üçün vəzifə təsnifatına uyğun tələblərin hazırlanmasını, kadrların fəaliyyətinin qiymətləndirilməsini, qulluqçuların peşə hazırlığı və yenidən hazırlığı təşkil edir.

Prezidentin icra aparatının tərkibinə daxil olan İnzibati və büdcə məsələləri üzrə idarə (İBİ) MQK-nın və hökumətin kadr idarələrinin əhatə etmədiyi dövlət aparatının kadr fəaliyyətini tənzimlənməsini təmin etməyə yönəldilir. İBİ Prezident üçün

«kadrların seçilməsi» proqramını həyata keçirir. Beləliklə İBİ bütöv dövlət idarələrinin və proqramının təkmilləşdirilməsi sahəsində hökumət proqramının səmərəli həyata keçirilməsinə, ümumiyyətlə federal idarələrin yüksək eşelonuna nəzarət edir. İBİ-nə rəhbərliyi Prezident tərəfindən senatın razılığı alınmadan təyin etdiyi Direktor həyata keçirir.

1979-cu ildən bu idarənin bazasında idarəçilik və büdcə üzrə Komitə yaradılmışdır. Bu komitə prezidentin maliyyə məsələləri üzrə müşaviri rolunu yerinə yetirməklə yanaşı, ayrı-ayrı idarələrdə büdcənin icrasına nəzarət edir və kadr aspekti, bürokratiya mübarizə, idarəetmə strukturunun təkmilləşdirilməsi üzrə təkliflərin hazırlanması və hökumət proqramının yerinə yetirilməsinə nəzarət daxil olmaqla hökumətin işinin səmərəliliyinin təmin edir. Komitə pula nəzarət etdiyindən, idarələrdən çıxan normativ aktların, o cümlədən kadr məsələləri üzrə aktların layihələrinə viza verdiyindən hər bir idarəyə real təsir imkanı var.

İkinci Dünya müharibəsinə kimi MQK federal idarələrin qulluqçuları ilə əlaqədar bütün praktiki işləri öz əlində cəmləşdirirdi. Halda, hazırda o yalnız nazirlik və baş idarələrin kadr şöbələrinin həyata keçirə bilmədiyi sahələri özündə saxlamaqla qalan səlahiyyətləri nazirlik və idarələrin müdiriyyətlərinə vermişdir.

Kartel administrasiyası onun prezidentliyi dövründə dövlət qulluğu sahəsində islahatlar aparmışdır. Dövlət qulluğu işləri üzrə Komissiyanın bölünməsi hesabına və onun bazasında Kadr siyasətini həyata keçirən personalın idarə edilməsinin federal Qulluğu (PIQ) (Office of Personnel Management) və Əmək münaqişələri arbitrajı - xidmət sisteminin müdafiə şurası (Merit System Protection Board)¹ yaradılmışdır. Eyni zamanda Ali rəhbərlərin qulluğu (AKQ), İşçilərin imkanlarının bərabərliyinin müdafiəsi Komissiyası; Hökumət etikası üzrə komitə; Hökumətin yenidənqurulması üzrə Milli Partnyorluq; Prezident administrasiyası tərkibində kadr xidməti fəaliyyət göstərir.

ABŞ kadr sistemində Amerika hökumət qulluqçularının sahə

həmkarlar sistemi mühüm rol oynayır.

ABŞ qanunvericiliyində icra hakimiyyətlərində kadr siyasətinə nəzarəti onun hər bir idarədə oturan nümayəndəsi və kongresdə yardımçı komitə olan Ümumi hesablama palatası (General Accounting Office - GAO) aparır. Nümayəndələr palatasında ictimai təhlükəsizlik Komitəsi çərçivəsində dövlət qulluğu üzrə ayrıca yardımçı komitə fəaliyyət göstərir.

Obolonski A.V. ABŞ-da kadr idarələnmə sistemini üç bloka ayırır: Kadr siyasəti, personalın inzibati hüquqi müdafiəsi və nəzarət.¹

Kadr siyasəti blokuna: ali rəhbərlər qulluğu, personalın idarə edilməsi qulluğu, idarəçilik və büdcə üzrə komitə daxildir.

İngiltərədə aparılan kadr siyasəti həmişə dövlət qulluğunda aparılan islahatlarda müşayiət olunur. İngiltərə üçün XX əsr böyük təşkilati-hüquqi islahatlar dövrü hesab olunur.

İngiltərədə başqa qərb ölkələrində qəbul olunmuş «Kütləvi və ya Dövlət qulluğu» anlayışından fərqli olaraq «Mülkü qulluq» (Civil Service) anlayışı istifadə olunur. Bunun tarixi kökləri var: ingilis hüququnda məmur hərbi xidmətdən fərqli olaraq məmur qulluğuna taxt-taca mülkü xidmətçi kimi baxılır.

İngiltərədə başqa ölkələrdən daha gec peşəkar dövlət qulluğu tətbiq olunub. İngilis idarəetmə sistemi iyerarxik və vahid mərkəzdən idarə olunan, Fransanın «ideal rəşional bürokratiya» nümunəsinin alternatividir. Bu sistemdə qanunçuluq vahid kodekslə, «yuxarıdan aşağı» yox, «aşağıdan», yəni presedentlər əsasında - fərdi, birinci növbədə konkret iddia və işlərə görə məhkəmə qərarları əsasında təmin olunur.

XIX əsrdə İngiltərədə sənaye inqilabı və başqa reallıqlar Britaniya inzibati sistemini də islahatlar və peşəkar mülkü qulluğun yaranmasına təkan verdi. Bütün bunların əsasında 1854-cü ildə Nartkot-Trevelyanın Parlamentə təqdim etdiyi məruzə islahatların başlanğıcı oldu. Məruzədə məşhur Ost-Hind kompaniyasının administrasiyasının təcrübəsinə əsaslanaraq insanların peşəkarlıq keyfiyyətləri əsasında kompleksləşən yüksək ixtisaslı

¹ Вах: Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века?....с.126.

¹ Вах: Daha ətraflı, Там же....с.34-39.

mülkü qulluğun yaranmasının lazımlılığı göstərilirdi. Məruzədə patronaj sisteminin ləğv olunaraq onun mərkəzi imtahan komissiyasının müşayiəti altında keçirilən açıq müsabiqə imtahanları ilə əvəz olunması təklif olunurdu. Nartkot-Trevelyanın məruzəsi əsasında yaranan sistem XX əsrin ortalarına qədər fəaliyyət göstərmişdir.¹ Sonrakı islahatlar məsələsi lord Fultonun rəhbərliyi altında 1966-cı ildə hökumət tərəfindən bu məqsədlə yaradılmış Komitənin «dövlət qulluğu haqda» təqdim etdiyi məruzə ilə davam etmişdir. Məruzədə mülkü qulluğun strukturu, qulluqçuların seçilməsi, təhsili, irəli çəkilməsi və başqa geniş məsələlərə toxunulurdu. Məruzədə aşağıdakı əsas çatışmazlıqlar qeyd olunurdu:

Birinci, iyerarxiyanın yüksək pilləsində lazımı ixtisaslaşma və peşəkarlığın olmaması; ikinci, çox iri siniflər sisteminin mövcudluğu; üçüncü çatışmazlıq - mütəxəssislərin siyasətin formalaşması və qərarların qəbulunda səlahiyyətlərinin və müvafiq məsuliyyətin olmaması; dördüncü, ixtisaslı menecer və inzibati sinifin üzvü olan çox az mülkü qulluqçu özünü işin təşkili, planlaşma, heyətə rəhbərlik, qərarların mümkün variantlarının müəyyən edilməsində qabiliyyətli hesab etməsi; beşinci, kadr idarəetmə problemlərinə çox az diqqət yetirilməsi.

Komitə çatışmazlıqları göstərməklə yanaşı, Mülkü qulluqda köklü dəyişikliklərin mərkəzi ideyası kimi biznes təcrübəsini, yeni «Menecer modelini» qəbul etməyi təklif etmişdir.

Komitənin təklifləri əsasında **Mülkü qulluq üzrə Nazirlik, Kadr təhsilinin milli mərkəzi** və əməyin elmi təşkili sahəsində elmi-tədqiqat işləri aparmaq keyfiyyətində Mülkü qulluq kolleci yaradılmışdır. Komitə bütün böyük nazirliklərdə menecer məsələləri üzrə qulluq strukturu yaratmağı təklif etmişdir.²

Mülkü qulluğu yenidənqurma planının əsasını ABŞ-da qəbul olunmuş, menecer modeli tutur. Məruzədə dövlət qulluğunun komplektləşməsində «Kasta», «Oksbric» xarakterinə əsas diqqət yetirilmişdir.

¹ Вах: Оболонский А.В. Указ соч., с.34-39.

² Государственная служба основных капиталистических стран. с.130.

İngiltərədə mülkü qulluğa dövlət rəhbərliyini həm ümumi səlahiyyətli orqanlar - Baş nazir və kabinet, parlament, həm də xüsusi səlahiyyətli orqanlar - mülkü qulluq üzrə Nazirlik, ayrı-ayrı nazirlik və baş idarələr həyata keçirir.¹

Baş nazir rəsmi olaraq Mülkü qulluq üzrə Nazir vəzifəsini icra edir. Bu keyfiyyətdə Baş nazir dövlət aparatında ali vəzifələrə təyinat məsələlərini həll edir. Nazirliyə gündəlik rəhbərlik baş nazirin kabinet üzvü olan böyük nazirlərdən birinə tapşırılır. Rəsmi olaraq Mülkü qulluq üzrə nazirliyə daxili rəhbərliyi **nazirliyin daimi katibi** aparır.

Mülkü qulluğa rəhbərlik eyni zamanda ayrı-ayrı nazirliklər səviyyəsində də həyata keçirilir. Nazirlikdə kadr idarələri öz idarələri çərçivəsində gündəlik kadr məsələləri ilə məşğul olur.

Fultonun dövlət qulluğunun islahatları gözlənilən səmərəni vermədi. Bütün bunlar M.Tetçerin yeni islahatlar aparmasına səbəb oldu (bu barədə əvvəlki paragrafda geniş yazılıb).

Fransada dövlət qulluğu kökləri mütələqiyyət dövrünə, müəyyən mənada daha da dərinlərə gedən bürokratik sistemin milli əsasları üzərində inkişaf etmiş və möhkəmlənmiş etalonu rolunu oynayır.

Fransa dövlət qulluğunun mahiyyəti - iyerarxik kasta və dövlətə sadiqlik ruhuna xas olan qapalı və hərtərəfli qanuniləşdirilmiş sistemdir.

1958-ci ilin Konstitusiyasında məmurluğun Prezidenti və hökumətin tam nəzarəti altında olmasının təsbit edilməsi Beşinci Respublikanın mühüm əsaslarından biri olmuşdur.

Ölkə Prezidenti əsas vəzifələrə kadrları qoyulmasında qanunla müəyyənləşdirilmiş müstəsna səlahiyyətlərə malikdir. O, nazirlər tərəfindən təyin edilmiş məmurları təsdiq edir, dövlət **qulluğu sahəsində siyasətə** məsuliyyət daşıyır. Təcrübədə isə ictimai qulluq sahəsində islahatlar aparılması üzrə fəaliyyəti əlaqələndirmək üçün xüsusi idarələr yaradılır. Bu idarələrin və onların başında duranların adlarının müxtəlif olmasına baxmayaraq, praktiki olaraq eyni işlərlə məşğul olurlar. Onlar eyni

¹ Оболонский А.В. Указ соч.....с.47-54.

zamanda kütləvi qulluğa və inzibati islahatlara daimi rəhbərlik səlahiyyətləri həyata keçirirlər.

Beşinci Respublikanın beşinci hökumətində bu xüsusi idarənin adı **İctimai qulluq işləri üzrə dövlət Nazirliyi** idi. Yeddinci hökumətdə ikili vəzifə daşıyan - kütləvi qulluğu və inzibati islahatları həyata keçirən Baş nazir yanında dövlət katibliyi yaradılmışdır. 1973-cü il parlament seçkilərindən sonra yeni formalaşdırılmış hökumətdə məmurların səmərəli fəaliyyətinə nəzarət üçün **İnzibati islahatlar üzrə Nazirlik** yaranır. 1977-ci ildə idarəetmənin təşkili problemlərini Baş nazir yanında Dövlət qulluğu işləri üzrə dövlət katibi həyata keçirirdi. Sonralar isə bu məsələlərlə o qədər də böyük ştatı olmayan Administrasiya və dövlət qulluğunun Baş idarəsi məşğul olurdu. Bu idarə **kadr siyasəti** sahəsində əsas vəzifələri: əlaqələndirmə, ümumi və xüsusi statuslara əməl olunmasına nəzarət, mükafatlandırma, ümumi prinsiplərin müəyyən edilməsi, sahələrarası müsabiqənin keçirilməsi, administrasiyanın Milli məktəbinə və administrasiyanın dairə institutlarına hamilik etməklə həyata keçirir. Ümumiyyətlə, dövlət qulluğu Baş nazirin ümumi rəhbərliyi altında aparılır.

Orqanların adlarının tez-tez dəyişilməsinə baxmayaraq Fransada kütləvi qulluğa rəhbərliyin əsas sxemi dəyişilməz qalır. Fransa kütləvi qulluğu qərb ölkələri arasında daha sabit və təşkilatlanmışdır.

Məmurluğun əsasnaməsinin nizama salınması və onların statusuna əməl etmələrinə nəzarət funksiyalarını həyata keçirmək üçün Baş nazirin departamentində xüsusi bölmə - Baş direktorluq mövcuddur. Direktorluq kütləvi qulluğa aid ümumi siyasətin ümumi istiqamətlərini hazırlayır.

Məmurların korporativ maraqlarının müdafiəsi ilə məsləhətçi orqanlar: mərkəzi dövlət qulluğunun Ali Şurası, texniki komitələr və b. məşğul olurlar. Bu kollegial orqanlar bərabər saylı administrasiya nümayəndələrindən və homkarlar təşkilatlarının məmur nümayəndələrindən prioritet əsasda təşkil olunurlar. Bu orqanların qərarları tövsiyə xarakteri daşıyır. Dövlət qulluğunun maliyyə məsələlərinə bilavasitə və ya dolayı toxunan, bütün

aktları məcburi qaydada yoxlayan **İqtisadiyyat və Maliyyə Nazirliyinin dövlət büdcə idarəsi** də faktiki olaraq administrasiya və dövlət qulluğunun baş idarəsi ilə birlikdə idarəetmə funksiyası həyata keçirir. Digər nazirliklərin bu sahədə fəaliyyəti əsasən təyinat, ştatlı işə qəbul, vəzifədə irəli çəkilmə, intizam tədbirləri, təqaüdə göndərmək və s. fərdi məsələlərin həlli ilə məhdudlaşır.¹

İctimai qulluq məsələlərini həyata keçirmək üçün Baş nazirin öz departamentində xüsusi bölmələri vardır. Departament - ictimai qulluq üzrə ümumi siyasətin əsas istiqamətlərini hazırlayır, ictimai qulluq üzrə ümumi statistik materiallar toplayır, ictimai qulluğun təşkilinin yaxşılaşdırılması məsələlərinə baxır, dövlət qulluğu ilə ictimai təşkilatların koordinasiyasını həyata keçirir.²

Almaniya Federativ Respublikası da Fransada olduğu kimi zəngin bürokratik ənənələri olan ölkədir. Alman məmurluğunun vətəni Prussiya hesab olunur. Prussiya məmurluğu I Fridrix-Vilhelmin 1728-ci ildə apardığı islahatlar nəticəsində əsasən formalaşmış. 1873-cü ildə Almaniya imperiyası yaranandan dərhal sonra «prus məmurluğu» ruhunu saxlayan birinci məmurluq haqqında Qanun qəbul olundu.

Alman bürokratiyası üçün seçiyəvi olan **siyasi məmur**lar institutu da tarixin dərinliklərinə gedir. Bu anlayış rəsmi olaraq 1889-cu ildə tətbiq edilmişdir. Siyasi məmurlar hökumətə və ayn-ayn nazirliklərə yaxın öz qulluq mövqeyinə görə siyasi fəaliyyətdən ayrı qala bilmir, əməkdaşlarla əhatə edilən vəzifələr kateqoriyası siyahısına daxil olan məmurlar aid edilir.

Almaniyanın seçiyəvi vəzifələrindən biri fəxri məmurluq institutudur. Bu kateqoriyaya fəxri vəzifəyə təyin olunan, əmək haqqı və hər hansı bir imtiyaz olmayan şəxslər daxildir. Adətən bu gün vəzifələri tutanlar şəxsən alman cəmiyyətində yüksək nüfuzlu adamlar olub, onlara bu yolda mənəvi üstünlük verilir. Onlar ictimai əsaslarla hər hansı bir komitə və komissiyalarda iştirak edirlər.

¹ Вах: Государственная служба: политология.....с.211.

² Вах: Государственная служба основных капиталистических стран...с.202.

AFR qanunvericiliyinə müvafiq olaraq dövlət qulluğuna ümumi rəhbərliyi öz fəaliyyətini qanunlar çərçivəsində müstəqil aparan və buna tam məsuliyyət daşıyan Kadrlar üzrə Federal komitə həyata keçirir.¹

Komitə 7 daimi və 7 dəyişilən üzvlərdən təşkil olunur. Daimi ştatlı üzvlərə Federal hesablama palatasının sədri (komitənin sədri), Federal daxili işlər nazirliyinin hüquq idarəsinin rəhbəri, komitənin qalan 5 daimi üzvünü və onların müavinlərini isə daxili işlər nazirinin təqdimatı əsasında 4 il müddətə Federal prezident təyin edir. Bununla yanaşı üç daimi üzvü və üç müavini aparıcı həmkarlar təşkilatı verir.

Komitənin vəzifələrinə ictimai qulluğa aid olan ümumi əsasnamələr hazırlanmasına kömək etmək, təhsilin, imtahanların dövlət qulluqçularının təhsilinin artırılması səviyyəsi haqqında təlimatlar hazırlanmasına kömək etmək; qulluqçuların prinsipial əhəmiyyətli şikayətlərinə baxmaq; dövlət qulluqçuları haqqında təlimatların tətbiqində çatışmazlıqları aradan qaldırmaq üçün təkliflər vermək; dövlət vəzifələri tutmağa namizədlər haqqında bütün mühüm məsələlərə baxmaq daxildir. Komitə öz fəaliyyəti barəsində hökuməti məlumatlandırmağa borcludur. Komitənin qərarları bütün dövlət qulluqçularına aid prinsipial xarakter daşıyarsa, onlar dərc olunmalıdır.

Çin Xalq Respublikasında dövlət qulluğuna rəhbərliyi Çin XR-nın konstitusiyasına görə Dövlət Şurası aparır. Dövlət Şurası mülkü administrasiya orqanlarının işinə rəhbərlik və idarə edir, inzibati orqanların ştatlarını təsdiq edir, inzibati işçiləri təyin edir və dəyişir, təhsil verir, yoxlayır, mükafatlandırır və cəzalandırır. Dövlət qulluqçularının kompleks idarə edilməsində hakim mövqeni Dövlət Şurasının **Kadrlar Nazirliyi** tutur. Bu administrasiyanın tabeçiliyində olan rayon və ərazisində dövlət qulluqçularının kompleks idarə olunmasının işləri üzrə məsuliyyəti diyar və yuxarı səviyyəli yerli xalq hökumətinin **Kadr şöbələri** daşıyır. Bu idarələrə və onların kadr şöbələrinə nöqsanlar buraxmış kadrlara qarşı cəza tədbirləri tətbiq etmək

hüquqları verilir.

Dövlətin inzibati orqanları sosial-iqtisadi inkişaf tələblərinə uyğun olaraq və təhsilini artırmağın lazımlılığı ilə əlaqədar planlı surətdə dövlət qulluqçularının təhsilinin artırılması və hazırlığını aparır.

Beləliklə, xarici ölkələrdə kadr siyasəti, dövlət qulluğunda islahatların aparılması və dövlət qulluğuna dövlət rəhbərliyi məzmunlu və intensiv və dinamik xarakter daşımaqla müəyyən dövrün tələblərinə uyğun dövlətin iqtisadi, siyasi və sosial məsələlərinin yerinə yetirilməsinə yönəldilir.

Azərbaycan Respublikasında xarici ölkələrin bu təcrübəsi düşünülmüş şəkildə, Azərbaycan cəmiyyətinin xüsusiyyətinə uyğun inteqrasiya olunmasına yollar axtarılmalıdır. Bunun üçün dövlət qulluğu sahəsində kadr siyasətinin həyata keçirilmə mexanizminin yaradılması mühüm şərtədir. Bu mexanizm kadr siyasətində nəzərdə tutulmuş istiqamətdə kadr prosesinin hərəkət sistemini ifadə edir.

Kadr siyasətinin reallaşma mexanizmi isə kadr siyasəti konsepsiyasını, kadr işinin qanunvericilik bazasına, proseslərinə, metodlarına, üsullarına, metodologiyasına, texnologiyasına və formalaşmasına söykənmiş keçid dövründə islahatları kadr təminatına istiqamətləndirilmiş kadr fəaliyyət sistemidir.

¹ Вах: Государственная служба: политологии...с.250.

M Ü N D Ə R İ C A T

Giriş	3
I Fəsil.	Dövlət qulluğu anlayışı: mahiyyəti və prinsipləri ..	7
	§ 1. Dövlət qulluğu anlayışı və mahiyyəti.....	7
	§ 2. Dövlət qulluğunun prinsipləri.....	14
	§ 3. Dövlət qulluğunun növləri.....	16
II Fəsil.	Dövlət vəzifəsi anlayışı, məzmunu, təsnifatı.....	19
	§ 1. Dövlət vəzifəsi anlayışı.....	19
	§ 2. Dövlət vəzifəsinin məzmunu.....	24
	§ 3. Vəzifələrin təsnifatı.....	27
III Fəsil.	Dövlət qulluqçusu: anlayışı, təsnifatı və hüquqi statusu.....	31
	§ 1. Dövlət qulluqçusu anlayışı.....	31
	§ 2. Dövlət qulluqçusunun təsnifatı.....	34
	§ 3. Dövlət qulluqçusunun hüquqi statusu.....	43
IV Fəsil.	Dövlət qulluğu institutu: mahiyyəti, strukturu, yaranma tarixi və təkamülü.....	51
	§ 1. Dövlət qulluğu institutu: mahiyyəti və strukturu.....	51
	§ 2. Dövlət qulluğu institutunun yaranma tarixi və təkamülü.....	63
	§ 3. ABŞ-da dövlət qulluğunun yaranması tarixindən	71
V Fəsil.	Dövlət qulluğunu keçmənin xüsusi mexanizmi.....	77
	§ 1. Dövlət qulluğu keçmə: anlayışı, mahiyyəti.....	77
	§ 2. Dövlət vəzifələrinin komplektləşməsi.....	79
	§ 3. Dövlət vəzifələrinin tutulmasının təşkilati-hüquqi üsulları.....	86
	§ 3.1. Dövlət vəzifələrinə təyin olunma.....	86
	§ 3.2. Vəzifələrə seçilmə.....	95
	§ 3.3. Dövlət vəzifələrinə müsabiqə yolu ilə təyin olunma.....	102
VI Fəsil.	Dövlət qulluqçularının attestasiyası.....	108
VII Fəsil.	Dövlət qulluqçusunun hüquqi məsuliyyəti.....	135
	§ 1. Hüquqi məsuliyyət: anlayışı, strukturu və prinsipləri.....	135

	§ 2. Dövlət qulluqçusunun intizam məsuliyyəti: hüquqi təbiəti, növləri, problemləri.....	148
	§ 3. Dövlət qulluqçusunun inzibati, məsuliyyəti, maddi məsuliyyəti və cinayət məsuliyyəti.....	153
	§ 4. Konstitusiyaya məsuliyyəti dövlətin vətəndaşlar, vəzifəli şəxslər və təşkilatlar qarşısında məsuliyyəti	163
VIII Fəsil.	Dövlət qulluqçusu əməyinin ödənilməsi: məzmunu, iqtisadi-hüquqi təbiəti.....	166
IX Fəsil.	Dövlət qulluqçusunun hazırlığı.....	194
	§ 1. Təhsil sisteminin yaranması və inkişafı tarixindən.....	195
	§ 2. Təhsil və tərbiyə haqqında bəzi mütəfəkkirlərin baxışları.....	210
	§ 3. Dövlət qulluqçusunun hazırlığı, ixtisasının artırılması və yenidən hazırlığı.....	220
	§ 3.1. Dövlət qulluqçusunun ali məktəblərdə ilkin tədrisi.....	221
	§ 3.2. Ali təhsil bazasında yenidən hazırlıq.....	225
	§ 3.3. Dövlət qulluqçularının ixtisasının artırılması.....	225
X Fəsil.	Dövlət qulluğunda kadr siyasəti.....	235

Ə.Rzayev

**Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu:
nəzəriyyə və praktika**

Bakı - «Elm» - 2005

«Elm» Redaksiya-Nəşriyyat və Poliqrafiya Mərkəzi

**Direktor: Ş.Alışanlı
Baş redaktor: T.Kərimli
Mətbəənin direktoru: Ə.Məmmədov
Texniki redaktor: T.Ağayev**

**Formatı 60x84 ¹/₁₆.
Həcmi 16,5 ç.v.
Tirajı 500. Sifariş № 111
Qiyməti müqavilə ilə.**

**«Elm» RNPM-nin mətbəəsində çap edilmişdir.
(Bakı, İstiqlaliyyət, 8).**