

Ə.H.RZAYEV

DÖVLƏT NƏZARƏTİ:
NƏZƏRİYYƏ VƏ PRAKTİKA

B A K I-ELM - 2007

Elmi redaktorlar: **Yusif Rüstəmov**
fəlsəfə elmləri doktoru, professor

Nəzəm Cəfərli
hüquq elmləri doktoru, professor

Rəyçilər: **Mais Əliyev**
hüquq elmləri doktoru, professor

Yaşar Əliyev
fəlsəfə elmləri namizədi

Rzayev Ə.H. Dövlət nəzarəti: nəzəriyyə və praktika
«Elm» nəşriyyatı, 2008, 310 səh.
İSBN 5-8066-1759-9

Təqdim olunan monoqrafiya dövlət nəzarəti haqqında inzibati hüquq elm sahəsi üzrə milli ədəbiyyatda ilk monoqrafiyadır. Kitabda dövlət nəzarətinin nəzəri, təşkilati, hüquqi, tarixi aspektləri, onun səmərəlilik amilləri, bu sahədə aparılan islahatlar, bəzi xarici ölkələrin təcrübəsi təhlil edilir. Nəzarət cəmiyyət və dövlətlə üzvi əlaqədə idarəetmənin funksiyası kimi tədqiq edilir.

Monoqrafiya dövlət aparatı işçiləri, dövlət-hüquq problemləri ilə nəzəri və praktik məşğul olanlar, hüquq fakültəsinin tələbələri üçün maraqlı ola bilər.

1203020200
655(07)–2008 *Grifli nəşr*

GİRİŞ

Nəzarət dövlət siyasətinin həyata keçirilməsi, hüquqi demokratik dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruluculuğu, dövlət idarəetməsi ilə birbaşa bağlıdır. Bu baxımdan nəzarətin səmərəliliyini artırmaq, onun elmi və demokratik əsaslarla möhkəmləndirilməsi, hüquqi bazasının genişləndirilməsi təxirə salınmaz məsələyə çevrilir. Nəzarət cəmiyyətdə baş verən proseslər haqqında lazımi, hərtərəfli məlumatlar almaq üçün kanallardan biridir. O cəmiyyətin bütün bölmələrində normal funksiya göstərməsi, xalqın maraqlarına necə əməl etməsi haqqında obyektiv mühakimə yürütməyə kömək edir.

Sosial nəzarət mexanizmin köməyi ilə sosial sistemi funksiya göstərməsinə ziyan gətirə bilən pozuntulara qarşı müəyyən məhdudiyyətlər qoyulur. Bu məhdudiyyətlər hüquqi və mənəvi normal, adət və ənənələrdə əks olunur.

Cəmiyyətin dinamik inkişafı sosial nəzarətin daim dəyişilməsini, yəni şərait və məqsədlərə uyğunlaşmasını tələb edir. Sosial nəzarətin düzgün qurulmaması insanların davranış normalarının tələblərindən kənara çıxmasına, siyasi sistemi kövrək vəziyyətə gətirir, müxtəlif antisosyal formaların yayılmasına səbəb olur.

Qədim dövrlərdən başlayaraq sosial nəzarətin aşağıdakı təzahürləri mövcuddur:

Birinci, ilahi nəzarət, allah qorxusu. Dövlətin yaranmasının erkən dövrlərində, o teoloji xarakter daşıyırdı; yəni dövlət başçısı ilahiləşdirilir, allahın yerdəki nümayəndəsi hesab edilir və ona itaət olunurdu. Odur ki, insanlar qanun və adətləri pozmağa cürət etmirdilər.

Orta əsrlərdə insanlar inam yerini dində görürdülər. İnsan hərəkətləri barədə o dünyada **hesabat-cavab-izahat** verməli olduğunu qəbul edərək dini qaydalara əməl edirdilər. Müasir dövrdə cəmiyyətin əsas hissəsi üçün ilahi nəzarət üstün mövqə tutur;

İkinci, ailə nəzarəti. Aristotel dövlətin patriarxal nəzəriyyəsi – yəni monarx hakimiyyəti ailə başçısının hakimiyyətinin davamı ideyasını irəli sürmüşdür. Nəsrəddin Tusi dövlətin özəyi olan ailəni bütün bir bədənlə, ailə üzvlərini dolandırmaq sənəti ilə bədəni

sağlam saxlamaq istəyən həkimlik sənəti ilə müqayisə edir. Təbib insan bədəninin sağlamlığına necə fikir verirsə, ailə başçısı bütün ailə, eləcə də ailə üzvləri arasında münasibətlərə o cür diqqət yetirməlidir. Ailə üzvlərinin hər birinin tərbiyəsi və gələcək taleyi ailə başçısının nəzarətindən çox asılıdır. Uşaq bu dünyaya gəldiyi ilk gündən ailənin əhatəsində böyüyür, onun xarakteri ailədə formalaşır, ailə başçısının xasiyyətlərini özü üçün etalon kimi götürür. Bunun üçün ailə başçısının mənəvi keyfiyyətləri əsas rol oynayır. Ailə başçısının övladlarına nəzarət etmək üçün yüksək mənəvi keyfiyyətlərə malik olması əsas şərtidir.

Üçüncü, özünə nəzarət. Bu nəzarət bütün sosial nəzarət sisteminin bünövrəsi olmaqla, insanın öz davranışını, motivlərini və niyyətini tənzimləməsidir. İnsan fərd olmaqla onu başqalarından fərqləndirən psixi xüsusiyyətləri (temperamenti, xarakteri, qabiliyyəti), psixoloji keyfiyyətləri (təsəvvürü, təfəkkürü, iradəsi, diqqəti və s.), psixi vəziyyəti (emosiya, hiss, arzu, fikir, əhval-ruhiyyəsi), sosial-psixoloji cəhətləri (motiv, maraq, tələbat, mənafe və s.) vardır. Nəsrəddin Tusi deyirdi ki, insan öz nəfsini ağıl ilə idarə edə bilsə, yüksəkliyə qalxar, nəfsi öz başına buraxarsa nəfs onu aşağıya, heyvani mərtəbəyə sövq edər. Qədim dövrlərdən Delf məbədində «özünü dərk et» yazısı Sokratın yeni ideya irəli sürməsinə səbəb olmuşdur. O deyirdi: özünü dərk etməyən başqalarını dərk edə bilməz. İnsanın özünü dərk etmə prosesində daxili «mənin» mahiyyəti aşkar olur. Sokratın daxili «mən» - **orakul** ideyası Platonun, Aristotelin, Siseronun, Plutarxın, L.Tolstoyun və b. əsərlərində istifadə olunmuşdur.

İnsanın daxili «məni» dinamik, inkişaf edən, təkmilləşən dialektik prosesdir. Hər bir insanın «məni»ndə davamlı və dəyişən, qüvvətli və zəif, fəal və passiv, xeyirxah və bədxah münasibətləri bildirən xassələri düzgün müəyyən etmək əsas şərtidir. İnsanın daxili məninin düzgün istiqamətdə formalaşmasında, özünü nəzarətin təşkilində irsi və genetik xüsusiyyətlərin, təlim, təhsil və tərbiyənin, ətraf mühitin xüsusi əhəmiyyəti var. A.Bakıxanov yazırdı: «Hər kəs hər hansı bir cəmiyyət içərisində yaşayırsa o cəmiyyətin əxlaqını mənimsəyir».

Məhəmməd peyğəmbər öz kəlamlarında göstərirdi ki, «uşaq atasından çox zəmanəsinə bənzər; hər zəmanənin öz adamları var, insanın təbiəti əmdiyyəti südlə bağlıdır».

Əgər hər bir fərdin özünə nəzarəti düzgün qurulursa, ona kənardan nəzarət olmadan belə heç bir normanı, adət-ənənəni, davranış qaydasını pozmur;

Dördüncü, İctimai nəzarət. İnsan davranışı ayrı-ayrı qrupların, ictimaiyyətin nəzarəti altında olur. Tarixi faktlara görə davranış qaydalarını, adət-ənənələri, mənəvi dəyərlərin pozulması hallarına görə çox ciddi cəzalar tətbiq edilirdi. Onlar: daş-qalaq edilmə, ünsiyyətin qadağan olunması, yaşayış yerindən qovulma, qandal vurulma və s. daxil idi... T.Mor «Utopiya» əsərində göstərirdi ki, günahkarı cəzalandırmaq üçün ağır O, qızıl sep daşımağa məcbur edilirdi. Odur ki, ictimai nəzarəti həmişə hiss edən insan norma və adət-ənənə pozuntularına getmirdilər. Müasir dövrdə ictimai nəzarəti ictimai təşkilatlar həyata keçirir.

Beşinci, dövlət nəzarəti «Dövlət nəzarəti cəmiyyətin, dövlətin və şəxsiyyətin qarşısında duran vəzifələrin yerinə yetirilməsinə yönəlmiş dövlət idarəetməsinin ayrılmaz funksiyalarından biridir.

Cəmiyyətdən dövlət, sosial idarəetmədən dövlət idarəetməsi, sosial nəzarətdən dövlət nəzarəti gəlir. Odur ki, cəmiyyətin, dövlətin məqsəd və funksiyaları dəyişdikcə dövlət nəzarəti dəyişilir və yeni mahiyyət kəsb edir.

Ümummilli lider Heydər Əliyev böyük siyasətə yenidən qayıdışının ilk günlərində demişdir: «Azərbaycan Respublikasının müstəqil dövlət olması tarixi bir hadisədir. Biz Azərbaycanın indiki nəslə bu imkanlardan bütün sahələrdə səmərəli istifadə etməliyik (1.s.134)¹; dövlət müstəqilliyini qorumağı, möhkəmləndirməyi, inkişaf etdirməyi özüm üçün əsas vəzifələrdən biri hesab edirəm, ... çox vacibdir ki, respublikamız müstəqil bir dövlət kimi hansı siyasi, iqtisadi sistem üzrə gedəcəkdir. Bizim yolumuz demokratiya yoludur, biz demokratiya yolundan dönməyəcəyik. Bizim yolumuz siyasi pluralizm yoludur, biz bu yoldan dönməyəcəyik» (2, s.151).

¹ Щейдяр Ялийев. Мцстягилийимиз ябядидир. Биринъи китаб, с.134.

Qarşıda qoyulan məqsədlərin həllində əhəmiyyətli rol oynayan **dövlət nəzarəti** mexanizmin yeniləşdirməsi məsələsinə ciddi diqqət yetirilirdi. Bunun üçün; **birinci**, nəzarətdən kənar hüquqa zidd bütün fəaliyyətləri ləğv etməklə vəzifəli şəxslərin, insanların, dövlət orqanlarının fəaliyyəti hüquqi müstəviyə gətirilir; **ikinci**, hüquqi bazanın yaradılması üçün hüquqi demokratik dövlət, vətəndaş cəmiyyəti quruculuğu, bazar iqtisadiyyatına keçidin tələblərinə uyğun siyasi, iqtisadi, hüquqi və s. sahələrdə islahatlar aparılır; **üçüncü**, yeni Konstitusiya qəbul edilir, Konstitusiyanın aliliyi prinsipi əsasında bütün normativ aktların ona uyğunluğunun təmin edilməsi sistemi formalaşdırılır; **dördüncü**, qanun, Prezidentin fərman, sərəncam və göstərişlərinin yerinə yetirilməsinə nəzarət mexanizmi yaradılır; **beşinci**, ümumi dünyəvi-bəşəri dəyərlərdən istifadə etməklə yeni nəzarət sisteminin: Konstitusiya nəzarəti, Hesablama palatası, Auditor palatası, İnsan hüquqları üzrə müvəkkil (ombudsman), Prezident aparatında nəzarət şöbəsi yaradılır.

Ombudsmanın II Beynəlxalq «dəyirmi masa» iştirakçıları ilə görüşündə Respublika Prezidenti İlham Əliyev demişdir: «...ölkənin demokratik və hərtərəfli inkişafı, iqtisadi nailiyyətlər nə qədər təsiredici olsa da, insan hüquqlarına əməl edilmədən vətəndaş cəmiyyəti yaratmaq və demokratik inkişaf etdirmək mümkün deyildir» (Azərbaycan qəzeti, 19. XI. 2003).

Kitabda dövlət mexanizmi **insan-cəmiyyət-dövlət-dövlət aparatı-dövlət qulluğu-dövlət idarəetməsi** sxemi üzrə hər bir tərkib elementi tədqiq edilir.

Kitabın bu strukturda, geniş aspektdə verilməsi məntiqli cəhətdən əsaslandırılır. Belə ki, insan toplusu olan cəmiyyət onu idarə etmək üçün dövlətdə birləşir, ona hakimiyyət verir. Odur ki, dövlət cəmiyyətdən gəlir və onun tələblərinə, maraqlarına, məqsəd və iradəsinə xidmət edir. Başqa sözlə dövlət cəmiyyətin kütləvi və legitim hakimiyyət gücüdür. Dövlət hakimiyyətin mənbəyi – vətəndaşların birliyi olan xalqdır, odur ki, vətəndaşın statusu hakimiyyətin bütün strukturlarını və qarşılıqlı əlaqə sistemini yaradan faktordur.

Kitabda cəmiyyətin və dövlətin yaranması haqda filosof və mü-

təfəkkirlərin baxışları göstərilir: **İdeal cəmiyyət** konsepsiyası (Əl-Fərabî), ehtiyac və tələbat üzündən icmada birləşmə (Demokrit), zəruri tələbatı ödəmək, bir-birinə peşə xidməti etmək üçün birləşmək (Aristotel), əmək bölgüsü əsasında birləşmə (İbn Sina), qarşılıqlı münasibət və yardım üçün birləşmə (Nəsrəddin Tusi), ideal cəmiyyət ideyası (Nizami Gəncəvi, T.Mor, Kompanella, F.Bekon), kommunizm cəmiyyəti (K.Marks, F.Engels, V.Lenin), vətəndaş cəmiyyəti (İ.Kant), açıq cəmiyyət (Perrer K).

İdeal dövlət konsepsiyası (Platon), könüllülük müqaviləsi (Demokrit), bioloji nəzəriyyə (Pratoqor), patriarxal nəzəriyyə (Aristotel), müqavilə nəzəriyyəsi (T.Hobs, J.Russo, C.Lokk, B.Spinoza), dövlətin yaranmasında teoloji yanaşma, ideal müsəlman dövləti, hüquqi dövlət (İ.Kant) konsepsiyaları.

Dövlət öz hakimiyyətini orqanlar sistemindən ibarət, dövlət mexanizmin tərkib hissəsi olan **dövlət aparatını** yaradır və hakimiyyəti onun orqanları arasında (icra, qanunverici və məhkəmə orqanlara) bölür. Dövlət-dövlət aparatı-dövlət hakimiyyəti dövlət qulluğu yaradıldıqdan, yəni dövlət aparatında bütün vəzifələr peşəkar kadrlarla komplektləşdirdikdən sonra dövlət mexanizmi və dövlət idarəetməsi sistemi fəaliyyətə başlayır, statik vəziyyətdən dinamik vəziyyətə keçir.

İdarəetmə anlayışı idarə olunan obyektə məqsədyönlü təsirdir. Qoyulmuş məqsədə sistemin hərəkətini şüurlu, məqsədyönlü istiqamətləndirilməsidir (V.Afanasev). İdarəetmə latınca administratio sözündən yaranıb. Sovet dövründə administrativ (inzibati) sözü burjuaziyaya məxsus olduğu hesab edilərək, ona neqativ aspektdə (inzibati-amirlik, komanda-bürokratik) baxılaraq imtina edilmişdir. V.Lenin **idarəetməni** ön plana keçirərək deyirdi: «Biz Rusiyanın yoxsullar üçün varlıların, zəhmətkeşlər üçün istismarçıların əlindən almış, indi biz Rusiyanı **idarə etməliyik** (Lenin V.İ., t.36, 172-173).

MDB ölkələrində, o cümlədən Azərbaycanda yeni qəbul edilmiş Konstitusiyalarda hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipi təsbit edilmiş, idarəetmə orqanları – icra hakimiyyəti ilə əvəz edilmiş, administrasiya (icra aparatı termini) tətbiq edilməyə başlanmışdır».

Kitabda idarəetmə və icra hakimiyyətlərinin müqayisəli təhlili verilir. Hüquq mütəxəssislərinə istinad edilərək göstərilir ki, icra hakimiyyəti hakimiyyətlərin bölgüsünün məhsuludur, əmək bölgüsü hakimiyyət bölgüsü ilə əvəz edilmişdir. V.Kozlov əmək bölgüsü ilə hakimiyyət bölgüsü arasında fərq görmür, icra hakimiyyətini siyasi-hüquqi, dövlət idarəetməsi təşkilatı-hüquqi kateqoriya hesab edir.

Qeyd olunduğu kimi **nəzarət idarəetmənin əsas funksiyalarından biridir**. Odur ki, idarəetmə münasibətlərinə xas olan əlamətlər nəzarət münasibətlərinə də şamil edilir. **Nəzarət dar mənada** kiminsə, nəyinsə fəaliyyətini yoxlamaq, **geniş mənada** normativ-hüquqi aktların, qəbul olunmuş qərarların tələblərinə, riayət edilməsi və yerinə yetirilməsinin yoxlanılması kimi baxılır. Ümumiyyətlə nəzarət iki istiqamətdə aparılır. **Birinci**, qanunvericilik aktlarının həyata keçirilməsi və qoyulmuş məhdudiyətlərə əməl edilməsinin yoxlanılması, **ikinci**, nəzarət olunan obyektə nəzərdə tutulan, arzu olunan və ya gözlənilən həqiqi vəziyyətin araşdırılması. Bütün bunlar **hüquqi mexanizm** vasitəsilə həyata keçirilir. Nəzarətin hüquqi mexanizmi nəzarətin təşkil və həyata keçirilməsi qaydalarının və nəzarət üzrə qoyulmuş hüquqi normaların praktiki tətbiqi kimi başa düşülür.

Hüquqi dövlət quruculuğu və hakimiyyətlərin bölgüsü prinsiplərinin tətbiq edilməsi, azad vətəndaş cəmiyyətinin, hüquqi dövlətin yaradılmasında dövlət hakimiyyətinin üzərinə düşən başlıca vəzifələrdən biri əsas qanunun – Konstitusiyanın aliliyinin təmin edilməsidir. Konstitusiyanın aliliyinin təminatı, onun müdafiəsi və ona əməl edilməsi **konstitusiya nəzarətinin** təşkilindən asılıdır.

Konstitusiya nəzarəti geniş mənada normativ aktların Konstitusiyaya uyğunluğunun təmin edilməsi kimi baxılır.

Kitabda bəzi xarici ölkələrin inzibati, yurisdiksiya nəzarəti, inzi-bati ədliyyə, parlament nəzarəti, ombudsman institutu təhlil edilir.

Təhlil göstərir ki, nəzarətin bu və ya başqa növü bir ölkədə təşəkkül tapmış, sonralar başqa ölkələrə yayılmışdır. Ombudsman institutu XVIII əsrdə İsveçdə, İnzibati ədliyyə XVIII əsrin sonlarında Fransada, Konstitusiya nəzarətinin «Avropa modeli» XIX əsrin əvvəllərində Avstriyada, «Amerika modeli» və Prezident nəzarəti XVIII əsrin sonlarında ABŞ-da, Maliyyə nəzarəti XIII

əsrdə Böyük Britaniyada təşəkkül tapmışdır.

Bu nəzarət institutları bəzi ölkələrdə müxtəlif adla ifadə olunur. Məsələn, Ombudsman institutu Böyük Britaniyada – Parlament komissarı, İtaliyada Mülkü müdafiəçi, İspaniyada Xalq müdafiəçisi, Seneqalda – Respublika münşifi, ABŞ-da İctimai vəkil və ya Vətəndaş komissarı, Azərbaycanda İnsan hüquqları üzrə müvəkkil (ombudsman) adlandırılır.

Monoqrafiyada dövlət nəzarətinin səmərəlilik amillərindən hüquqi məsuliyyət və korrupsiyaya qarşı mübarizə təhlil edilir. Nəzarət prosesində hüquqi məsuliyyət tətbiq edilmədən onun təsir mexanizminin fəaliyyətindən danışmaq olmaz. Hər bir nəzarət prosesinin nəticəsi aşkar olmuş çatışmamazlıqları aradan qaldırmaqla, günahkarları cəzalandırmaqla yekunlaşdırılır.

Məlum həqiqətdir ki, hər bir neqativ sosial təzahür müəyyən mühitin məhsuludur. O təzahürlərdən biri olan korrupsiyanın məhdudlaşdırılması nəzarət mexanizminin səmərəlilik göstəricilərindən biridir. Vəzifəli şəxslərin dövlət orqanlarında özəl və qrupp maraqları yerinə yetirmək üçün dövlət mexanizmindən alət kimi istifadə etməyə imkan verən **korrupsiya** dövlət aparatını cəmiyyətdən ayıran təzahürlərdəndir. Korrupsiya, dövlət və ya özəl sektorda müəyyən vəzifələrin icrası tapşırılan şəxslərin hər hansı qanunsuz xeyir əldə etmək məqsədini güdmək, öhdəsinə düşən vəzifələrin pozulmasına gətirən davranış kimi verilir.

Korrupsiyanın təzahür formalarından biri rüşvətxorluqdur. Rüşvətxorluq haqda ulu öndər Heydər.Əliyev demişdir: «Mən bütün həyatım boyu rüşvətxorluğa qarşı mübarizə aparmışam və bundan sonra da aparacağam. Mən rüşvətxorluğa qarşı amansız olmuşam və yenə də olacağam (1.255). Mən tam razıyam ki, indi yox, dünən də, on il, iyirmi il, bundan qabaq da bizim mənəviyyatımızı pozan rüşvətxorluq olub və ilbəl inkişaf edir. Nizam-intizam pozulduğuna görə, hüquq mühafizə orqanlarının özündə rüşvətxorluq geniş yayıldığına görə bu get-gedə artıb və ona qarşı mübarizə aparmaq bizim borcumuzdur» (1.s.255).

Təqdim olunan monoqrafiya milli ədəbiyyatda dövlət nəzarət problemlərini əhatə edən ilk kitabdır. Tədqiqat prosesində dövlət

nəzarəti, o cümlədən inzibati hüququn digər sahələri haqda monoqrafiya və məqalələrdən, qanunvericilik aktlarından geniş istifadə olunmuşdur. Tədqiq edilən problemin anlaşılıqlı olması üçün kitabın sonunda məntiqi-qrafiki sxemlər əlavə olunur.

Kitab geniş oxucu kütləsi, o cümlədən dövlət orqanlarında çalışanlar, hüquq fakültələri tələbələri üçün maraqlı ola bilər.

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

I FƏSİL

CƏMİYYƏT VƏ DÖVLƏT NƏZARƏT MÜNASİBƏTLƏRİNİN SUBYEKTİ KİMİ

§1. Cəmiyyət anlayışı və yaranması konsepsiyası

Dövlət cəmiyyətdən «gəlir» və onun tələblərinə, maraqlarına, məqsəd və iradəsinə xidmət edir. Başqa sözlə dövlət cəmiyyətin kütləvi və legitim hakimiyyət gücüdür.¹

K.Marks göstərirdi ki, dövlət cəmiyyətin bir hissəsi, lakin nisbətən müstəqil hissəsidir, çünki ictimai münasibətlərin nizamlanmasında və hər bir cəmiyyətin təbiətindən irəli gələn ümumi işlərin həllində onun rolu var.²

Cəmiyyət - geniş mənada insanların tarixən təşəkkül tapmış birgə fəaliyyət formalarının məcmusu olub canlı sistemin xüsusi, yüksək mərhələsi kimi meydana gəlmişdir. Bu özünü sosial təşkilatların, institutların, qrupların fəaliyyəti və inkişafında, sinfi və sosial ziddiyyətlərdə təzahür edir.³

Cəmiyyətin yaranması, inkişafı, sosial təyinatı haqqında Şərqi böyük mütəfəkkiri Əl-Fərabî ilk olaraq mükəmməl təlim sistemi yaratmış, şəhər -dövlətlərin dəqiq təsnifatını vermişdir. Fərabî bütün ölkələr üçün qəbul edilə bilən **İdeal cəmiyyət** konsepsiyasını yaratmışdır.

Əl-Fərabinin ləyaqətli şəhərin prototipi keyfiyyətində Platonun antik dövrdə sosial utopiyası olan ideal dövlətdən götürülməsi güman olunur. Əl-Fərabinin siyasi fəlsəfəsinin söykəndiyi ən əhəmiyyətli məsələlər: birləşməyə səbəb və məqsəd; şəhər-dövlətin ləyaqətli və cahil (avam, qüsurlu) şəhərlərə bölünməsi təsnifatı, birləşmənin növləri, ideal dövlətin (ləyaqətli şəhərin) əhalisinin dərəcələrə bölünməsi, sosial təbəqələrin hüquqi vəziyyəti,

¹ Бах: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.Омега-Л.2004, с.69.

² Маркс К., Энгельс Ф. 2-ое изд.т-25, I, с.422.

³ Бах: АСЕ, Б, 1987, X-ь, с.413.

qanunvericiliyin əhəmiyyəti və rolu və b. Şəhərin müxtəlif növlərə bölünməsi fikirlərin əsasını dixotomiya tutur, yəni ardıcıl surətdə ikiyə bölünmə, ləyaqətli (xeyirxah) şəhərə qarşı cahil şəhəri qoyulur.

Əl-Ferabi cəmiyyətin ilkin özəyini ailədə görür və onu qeyri təknil, xalqı isə təknil cəmiyyət sayırdı. Məlumdur ki, siniflər meydana gəlməsindən əvvəlki dövrdə insanların başlıca birlik forması qəbilə və tayfa idi. Qəbilə və tayfanın iqtisadi əsası ibtidai icma mülkiyyəti idi. Bütün tayfanı idarə etmək üçün **ümumi yığıncaqla** yanaşı, **tayfa** şurası kimi idarəetmə orqanı meydana gəlir. İctimai əmək bölgüsü mübadilə münasibətləri və əmlak bərabərsizliyi meydana gəldikdə qəbilə və tayfa əsasında insanların yeni birliyi - xalq yaranır. Burada qan qohumluq əlaqələri istisna olunurdu. Fərabi xalqı üç əsas amilə görə bir-birindən: birinci təbii hüququna (əxlaqı, adət - ənənəsi), ikinci təbii psixoloji xüsusiyyətlərinə, üçüncü dilinə görə fərqləndirirdi.

Xalqların təbii adət və xüsusiyyətlərinin fərqlənməsinin başlıca səbəbini yaşadığı coğrafi mühitlə, istifadə etdikləri hava, su və bitki örtüyü ilə əlaqələndirir. Bu fikirlər ilk olaraq Platonun «Qanunlar» əsərində təsvir olunmuş, sonralar fransız materialistlərinin və Montoskyenin coğrafi determinizm nəzəriyyəsində öz əksini tapmışdır.

Fərabi öz təlimini yaradarkən cəmiyyətin meydana gəlməsi haqda fikirləri antik yunan, qədim Şərq ideyalarından bəhrələnmişdir.

Cəmiyyət və dövlətin yaranması məsələləri qədim dövrlərdən başlayaraq filosofların düşüncə obyektinə olmuşdur.

Demokrit insan cəmiyyətinin yaranması haqqında belə yazır: «vəhşi heyvanlardan qorunmaq üçün, onlar bir-birinə kömək etməyi öyrənirlər. Ümumiyyətlə, **ehtiyac** və təcrübə insan üçün hər şeydə öyrədən idi. Ehtiyacın təsiri ilə insanlar bir-biri ilə təmasda olurlar, icmada birləşirlər».¹

Demokritin ehtiyacın hərəkətverici qüvvəsi olduğu fikirlərini

¹Бах: Лурев С.А. Демокрит М, Наука, 1970, с.351.

Platon «Dövlət» əsərində Sokrotla Adimantonun dialoqunda istifadə etmişdir. Platon ideal dövlətin yaranmasında insan tələbatlarına uyğun əmək bölgüsünü əsas götürür. O Sokratın dilindən yazır: «düşündüyünə görə bizlərdən hər birimiz öz-özünü təmin edə bilmədiyindən və bir çox başqalarına ehtiyac duyduqda cəmiyyət yaranır. Çoxlu ehtiyac içində olan çoxsaylı insanlar bir araya gəlirlər ki, birgə yaşasınlar və bir-birinə yardımçı olsunlar. Belə birgəyaşayış **dövlət** adlanır. Göründüyü kimi dövləti bizim tələbatlarımız yaradır. Dövlət ona görə yaradılır ki, insanlar ünsiyyət qursunlar. Orda yalnız kimsə yox, bütövlükdə hamı xoşbəxt olsun».¹

Aristotel «Siyasət» əsərində göstərir ki, hər bir dövlət ümum-yaşayış forması, münasibətdir. Bu münasibət isə ümumi rifaha xidmət edir. Beləliklə, Aristotel dövlət və cəmiyyətin mahiyyətini bir-birindən fərqləndirmir. Onun fikrincə insanların həyatı üçün lazımı tələbatları ödəmək, bir-birinə peşə xidməti üçün onların birləşməsindən yaranır. O dövlətin bir-birinə oxşamayan çoxlu hissələrdən, ən əvvəl insanlardan, sonra isə bir-birindən fərqlənən ailələrdən təşkil olduğunu göstərir.²

Qeyd etmək lazımdır ki, orta əsrlərdə yaxın və orta Şərqi Avropanın renessans-intibah dövrü ilə müqayisə edirlər. Avropada intibah dövründə (XIV-XVI ə.) iqtisadi-siyasi və mədəni həyat inkişaf etmiş, burjaziya kotolik kilsə dünyabaxışına, orta əsir sxolostikasına qarşı qoyulurdu. Bu dövrdə Avropada burjuaziya baxışlarını əks etdirən ictimai və ədəbi hərəkət inkişaf etmiş, böyük kəşflər olmuş, qədim yunan və roma ədəbiyyat və incəsənətinə maraq artmışdır.

Yaxın və orta Şərqi Avropanın intibah dövrü ilə müqayisəsinə səbəb orta əsrlərdə (IX-XIII əsrlərdə) Əl-Fərabî, Nizami Mülk, Firdovsi, Nizami Gəncəvi, İbn Sina, Nəsrəddin Tusi və digər mütəfəkkirlər elmə böyük yeniliklər gətirmiş, Şərqi elmini bütün dünyada tanıtmışlar. Onların dövlət və cəmiyyət haqqında orijinal

¹Бах: Платон. Дювлят. Б,1999, с.13, 74, 126.

² Бах: Аристотель. Политика. Соч. т-4, 1983, г.380.

baxışları olmuşdur.

Əl-Fərabinin fikrincə insanın mövcudluğu və təkmil olmaq üçün onlara çox sayda şeylər lazım olur və onun yaşaması üçün müəyyən tələbat və ehtiyaclar təkbaşına yerinə yetirilə bilmədiyindən başqalarına kömək üçün müraciət edir. İnsanlar bir-birinə maddi və mənəvi ehtiyaclarının ödənilməsində kömək üçün birlik - cəmiyyət yaradırlar. Cəmiyyət üzvlərinin əmək bölgüsü həmin cəmiyyətin daim mövcudluğuna və təkmilləşməsinə səbəb olur.

Əl-Fərabə hesab edir ki, qarşılıqlı münasibət və əməkdaşlıq iki amilə: **iqtisadi əməkdaşlıq və mədəni qarşılıqlı münasibət və əməkdaşlığa** söykənir. O cəmiyyəti insanların mənəvi birliyi fikrinə gəlir. Fərabə cəmiyyəti keyfiyyət və kəmiyyət əlamətlərinə görə xarakterizə edir. Bu əlamətlərə görə cəmiyyəti - tam cəmiyyət və qeyri tam cəmiyyətə, tam cəmiyyət öz növbəsində böyük, orta və kiçik cəmiyyətlərə bölür. Böyük cəmiyyətə yer üzünün bütün xalqlarının birliyi; orta cəmiyyət - yer üzünün bir hissəsinin xalqlarının birliyi; kiçik cəmiyyət xalqın yerləşdiyi ərazinin bir hissəsi -şəhər əhalisinin birliyi kimi baxır. Qeyri tam cəmiyyət Fərabiyə görə kənddə, məhəllədə, küçədə insanların birliyidir. Ev küçədəki birliyin bir hissəsi, küçə isə öz növbəsində, məhəllə birliyinin üzvüdür.¹

İbn Sina göstərir ki, insanlar həyatlarını saxlamaq və təminatı üçün əmək bölgüsü əsasında cəmiyyətdə birləşirlər. İnsanın mövcudluğunu təmin etmək üçün birgə fəaliyyət lazımdır. Birgə fəaliyyət yalnız əməkdaşlıq vasitəsilə həyata keçirilir.²

Nəsrəddin Tusinin fikrincə, cəmiyyətdən kənarında olan heç bir kəs heç nəyə nail ola bilməz. İnsanın yaşaması və müəyyən inkişaf pilləsinə çatması yalnız cəmiyyətdə mümkündür. Fərdin mövcudluğu üçün zəruri olan bütün maddi nemətlər yalnız cəmiyyətdə, qarşılıqlı münasibətlər və yardım vasitəsilə əldə edilə bilər. İnsanları birləşdirən siyasi təşkilatın, yaxud təsisatın

¹Бах: Касумжанов А.Х. Ал-Насир Фараби. М, Мысль, 1982, с.148; Басма А.И. «Политическое и правовые учение Ал-Фараби». Авт.к.ю.и. Б. 1984, с.9.

² Бах: Сагодаев А.Б. Ибни-Сина. М, Мысль, 1980, с.200-201.

waranması ehtiyacdən irəli gəlmişdir. «... heç kəs təklikdə bir kamala çata bilməz. Beləliklə, bir-birinə kömək edən bütün insanlar vahid bir bədən timsalında birləşdirən bir quruluşun yaranması zərurəti meydana gəlir. Bu quruluş və birliyin təzahür forması maddi və mənəvi nə varsa hamısını özündə etiva edən və canlı bir orqanizm xatırladan **dövlətdir**.¹ Onun fikrincə dövlət siyasi bir təşkilat kimi, insanların qarşılıqlı **sazişini** və bir-birinə köməyi və yardımının məhsuludur».²

Fransız materialistlərinə Qolbax P (1723-1771) fikrincə insan tək halda yaşaya bilməz və cəmiyyət yaradırlar, yəni onların birləşməsindən yeni münasibətlər və yeni vəzifələr yaranır. İnsanın başqalarına kömək ehtiyacı, öz növbəsində başqasına xeyir verməsi və nəticədə ümumi maraq yaranır.³

Fransız filosofu pozitivizm və sosiologiyanın əsasını qoyanlardan biri **O.Kont** (1798-1857) cəmiyyətin inkişafını müəyyən edən bəşəriyyətin intellektual təkamülünün üç mərhələlilik nəzəriyyəsini irəli sürmüşdür. Kont hesab edirdi ki, cəmiyyətin inkişafı idrakın forması ilə müəyyən edilir. Konta görə cəmiyyətin inkişafı **teoloji, metafiziki** və **pozitiv** mərhələlərdən keçir.⁴

İngilis filosofu **Q.Spenser** (1820-1-903) cəmiyyəti canlı bədənə oxşadır. Cəmiyyətə təbii yolla yaranan və inkişaf edən orqanizm kimi baxır. Cəmiyyətin təkamüllüyündə (ümumiyyətcə təkamüldə) üç cəhəti ayırır: birinci sadədən mürəkkəbə keçid (inteqrasiya və ya konsentrasiya); ikinci, həmcins və ya müxtəlif keçid (diferensiasiya); üçüncü, naməlumdan məlumə keçid (nizamla böyümə).⁵

Fransız sosioloji məktəbinin banisi, pozitivizmin görkəmli nümayəndəsi **E.Dürkheim** (1859-1917) cəmiyyətə «...fərdlər vasitəsilə reallaşan hər cür ideyaların, etirafların və hisslərin

¹ Бах: Нясряддин Туси. Яхлаги Нясири. Б, Елм, 1989, с.180.

² Йеня орада, с.38-39.

³ Кроткий очерк истории философии. М, 1960, стр.215.

⁴ Бах: 100 Великих мыслителей...с.410.

⁵ Кроткий очерк истории философии...с.554-555.

kompozisiyası» kimi baxır.¹

Onun fikrincə cəmiyyətin inkişafını müəyyən edən əsas gös-təricilər sosial gerçəkliyin tərkib hissəsi olan **sosial faktlardır**. O, bu faktları iki hissəyə: **metodoloji**, yəni maddi mühit, əhalinin sıxlığı - mənəvi və fiziki göstəriciləri, fərdlər arasında əlaqələrin intensivliyi və davamlılığı və s.; **mənəvi-maddi olmayan faktlara** - şüuru əks etdirən kollektiv tədbirlər (din, əxlaq, hüquq və s.) ayırır. Onun fikrincə həmin sosial faktlar iqtisadi, psixoloji, fiziki amillər deyil, yalnız kollektiv şüurun məhsulu olan siyasi, mənəvi, hüquqi ideya, norma və dəyərlərdir.

E.Dürkheyim N.Spenser tərəfindən əsası qoyulan və bu gün də öz aktuallığını itirməyən **funksionalizm** təlimini inkişaf etdirmişdir. Funksionalizm tərəfdarları cəmiyyəti canlı orqanizmlə müqayisə edirlər. İnsan orqanizmində ürək, beyin, mədə, qan dövrəni və s. müxtəlif funksiyalar yerinə yetirməklə orqanizmin bir sistemi kimi mövcudluğunu təmin edirlər. Cəmiyyət canlı təbiət kimidir. O, müxtəlif hissələrdən - hərbi, iqtisadi, mədəni, siyasi və s. sahələrdən ibarətdir. Qeyd olunan hissələrin (sahələrin) hər biri müəyyən vacib funksiyaları yerinə yetirir və cəmiyyəti bir sistem kimi təşkil edən komponentlər rolunda çıxış edir. E.Dürkheyim bütün bunlardan belə nəticəyə gəlir ki, əgər cəmiyyət ayrı-ayrı hissələrdən ibarətdirsə və onlar bütöv sistemin fəaliyyət göstərməsi üçün təsir göstərsə, onda sosial hadisələrin mahiyyətini məhz həmin hissələrin funksiyalarını təhlil etməklə izah etmək olar. Onun fikrincə «əgər insana zülm edilirsə, insan yalnız məhdud peşə funksioneri vəzifəsini yerinə yetirirsə, o maşın səviyyəsinə endirilirsə cəmiyyət inkişaf edə və çiçəklənə bilməz».²

Orta əsrlərdə Nizami Gəncəvi (1141-1209), yeni dövrdə Tomos Mor (1478-1535), T.Komponella (1568-1639), Frensis Bekon (1561-1629) öz əsərlərində ideal cəmiyyət və dövlət haqda öz utopik ideyalarını vermişlər.

¹ Бах: Гафаров И.Е. Диркшейм сосиолоэийасынын ясас принципляри. Дирчялиш, 2005, ийун-ийул, №88-89, с.157.

² Бах: Гафаров И.Е. Диркшейм сосиолоэийасынын ясас принципляри. Дирчялиш, 2005, ийун-ийул, №88-89, с.157-163.

Nizami Gəncəvi «İsgəndərnamə» əsərində öz qəhrəmanının daha yüksək bir cəmiyyət quruluşu ilə qarşılaşdırır. Makedoniyalı İsgəndər Şimal səfərində firavan həyat sürən bir ölkəyə çatır. Dünya ədəbiyyatında utopik kommunizm cəmiyyətinin ilk nümunəsi olan həmin ölkədə bütün insanlar eyni hüquqludur.

Nizami Gəncəvi bu əsərdə Şərq ədəbiyyatında ilk dəfə ideal dövlət və azad cəmiyyət quruluşunun geniş təsvirini vermişdir. Bu cəmiyyətdə insanlar bir-birinə fayda verir, əməyə şüurlu münasibət bəsləyir və yüksək əxlaqi sifətlərə malikdirlər. Bu cəmiyyətin idarə edilməsi, insanlar arasında olan doğruluğa, səmimiyyətə, cəmiyyət üzvləri arasındakı bərabərliyə, ictimai yaşayış üçün zəruri olan əməyə yüksək münasibət bəslənməsinə arxalanır. Cəmiyyətin bütün üzvləri yaxşı ünsiyyətdə olub bir-birinə kömək edirlər.

Əsərdə həmin cəmiyyət belə təsvir edilir. İsgəndər bir ölkəyə gəlir, ora axar sulu, yaşıl tarlalı, ürəkaçan bir yerdir. Burda sürülər çobansız otlayır. Bu şəhərdəki evlər darvazasız, dükənlər isə qıfılsızdır, o yerin sakinləri qonaqpərvər və gözəl simalıdırlar. O yerin ağsaqqalı İsgəndərə həqiqəti belə söyləyir. Biz bir dəstə olmaqla, dağ və çöldə yaşayırıq. Düzlüyü tük qədər pozmarıq, ayrılıqla işimiz yoxdur, faydasız şeylərlə maraqlanmırıq. Biz acizləri çətinlikdən xilas edərik. Cəmiyyət üzvlərinin birinə dəyən ziyanın ödənilməsində hamımız birlikdə şərik oluruq. Birinin malı başqasından artıq deyildir. Gəlir hamımız arasında bərabər bölünür, heç kəs başqasının ağlmasına gülməz. Aramızda ixtilaf olsa məsləhətlə həll edilir... O adamlar həmin cəmiyyətdə yaşaya bilərlər ki, onların qəlbi təmiz olsun. İsgəndər də bu hadisəni görəndən sonra işğalçılıqdan əl çəkir.¹

İngilis humanisti, utopik sosializmin banisi **Tomas Mor** «Utopiya» əsərində (1546) sosial və siyasi bərabərsizliyi, istismarı ifşa etmiş, xüsusi mülkiyyətin, zehni və fiziki əmək arasındakı ziddiyyətlərin ləğvi ideyasını irəli sürmüşdür. T. Mor öz əsərində əvvəllər mövcud olmuş sosial strukturlardakı qüsurlar və çatışmamazlıqlardan azad ədalət və bərabərlik əsasında yaradılacaq ideal

¹Бах: Я.Аббасов. Низами Эянъяви. «Исэяндырнамя». Б, 1966, с.81-82.

dövlət modelini təsvir edir. Müəllif səyahətçi adından utopislərin (utopiya-mövcud olmayan yer) sirrili adasını aşağıdakı kimi təsvir edir. Ora füsunkar olmaqla, kiçik əraziyə malikdir. Burada qeyri-insani zülm və istismaredici əmək sistemi, varlı və yoxsullar yoxdur, ümumiyyətlə qızıldan müəyyən xətalara görə cəza kimi istifadə edilir, yəni günahkar ağır qızıl sep daşımağa məcbur edilir. Hamı əhəmiyyətli işlərlə məşğul olur, nəticədə hər şeydə bolluq yaranır. Öz aralarında mehriban yaşayırlar, heç bir məmur təkəbbürlük etmir və qorxu yaratmır. Onları «atalar» adlandırırdılar, onlara hörmət və şərəfi öz xoşuna edirlər. Onların öz qanunları vardır, onlar başqa xalqların çoxlu qanunlar qəbul etməsini bəyənirlər. Onların fikrincə haqsızlıq etməyəni düşmən saymaq olmaz, təbiət əlaqəsini müqavilə əvəz edir və insanları yaxşı və güclü qarşılıqlı durumlar birləşdirir.¹

Tomás Morun ideyaları Sen-Simona, Furiyeyə və utopik sosialistlərin nümayəndələrinə böyük təsiri olmuşdur.

Komponella İtaliya filosofu, şairi və siyasi xadimi olub utopik kommunizmin yaradıcısıdır. O «Günəş şəhəri» əsərində (1623) əmlak ümumiliyi əsasında hərtərəfli sosial dəyişikliklər proqramı irəli sürmüşdür. Günəş şəhəri əhalisinin nə şəxsi mülkiyyəti, nə varlı və nə də kasıbı vardır. Bütün kişi və qadınlar eyni işləyirlər. İstehsalat elə təşkil olunub ki, iş günü 4 saatdan artıq olmur. Günəş şəhərində tərbiyyəyə birinci dərəcəli əhəmiyyət verilir. Komponellanın kommunizm utopiyası elmi sosializmin ilk səlflərindən biri sayılır.²

F. Bekonun «Yeni Atlantida» əsərində (1623) iqtisadi cəhətdən inkişaf etmiş ideal bir cəmiyyət təsvir olunur. Həmin cəmiyyət elm və texnikanın rəssional əsasları üzrə qurulmuşdur və burada hakim və məhkum siniflərin əksiliyi qalır.

Sosial münasibətdə Bekonun təsvir etdiyi Bensal adası T. Morun Utopiyasına oxşamır. Burada siniflər saxlanılır, onlar Korol və xristian əhalidən ibarətdir. Praktiki olaraq Bensalda bütün

¹ Бах: Томас Мор. «Утопия» - 100. Великих книг, М, Бере, 2004, с.110-113.

² Бах: АСЕ, Б., 1981, В ь., с.234.

hakimiyyət «müdrək adamların» əllərində cəmləşdirilib. Bu tam hakimiyyətli parlamentə oxşayır. Din siyasətin bəzi məsələlərinin həllində təsir göstərdiyi halda, elm üzərində heç bir gücü yoxdur. Başçı-müdrəklər öz əllərində siyasi hakimiyyətilə yanaşı dini-kilsə hakimiyyətində cəmləşdirir. Bununla belə bizim qarşımızda dövlətin nə teokratik, nə də din variantı yox, elm durur. Bensolda elmin qələbəsi həqiqətən böyükdür. Biz burda yerin altında laboratoriya və universal muzey, havanın kondensasiyası, suyun duzdan təmizlənməsi, sualtı qayıq və uçan aparat və s. görürük. Bekon sosioloji fikir tarixində texnokratik utopiya layihəsinin yaradıcılarından sayılır».¹

Sonrakı dövrlərdə **Kommunizm Cəmiyyəti, vətəndaş cəmiyyəti, açıq cəmiyyət** ideyaları irəli sürülmüşdür.

Kommunizm cəmiyyəti haqda ideyanın banisi K.Marks öz təliminin əsas məqamlarını aşağıdakı kimi xarakterizə edirdi: 1) **Siniflərin mövcudluğu istehsalın inkişafının müəyyən tarixi bazası** ilə əlaqədardır; 2) Sinfi mübarizə **proletar diktaturasına** aparır; 3) Bu diktatura özü yalnız **sinifləri məhv etməklə sinifsiz cəmiyyətə keçməyi** təmin edir.²

K.Marks kommunizmin başqa formalardan fərqli cəhətlərini məhsuldar qüvvələrin yüksək inkişafında, sinfi fərqlərin, şəhərlə-kənd, əqli əməklə fiziki əmək arasında ziddiyyətlərin ləğv edilməsində, insanların hər tərəfli fiziki və mənəvi inkişafını şərtləndirən əmək fəaliyyəti üçün əlverişli şərait yaradılmasında, sinifsiz cəmiyyətin bərqərar olmasında, dövlətliliyin məhvində görürdü.

K.Marks və F.Engels kommunizmi utopiya deyil, reallaşması tamamilə mümkün olan formasiya hesab edirdilər. Onlar inandırmağa çalışırdılar ki, əsl firavan həyat, əsl azadlıq həmin cəmiyyətdə mümkündür.

Vətəndaş cəmiyyəti anlayışı cəmiyyətdə qeyri-siyasi qarşılıqlı münasibətlərin məcmusunu ifadə edir. Vətəndaş cəmiyyəti

¹ Нарский И.С. Западно-европейская философия XVII в. М.1974,с.72-74.

² К.Маркс, Ф.Энгельс. Избранные письма, «Госпитлитздат», 1953, с.63.

şəxsiyyətin, kollektivin və insanların azad, yaradıcı həyat fəaliyyəti sahəsidir.¹

İ.Kant hesab edirdi ki, hər kəsin azadlığı ilə hamının azadlığının nisbətində müəyyənədicə amil **vətəndaş cəmiyyətinin** formalaşmasıdır. Onun fikrincə vətəndaş cəmiyyəti bu cəmiyyətin üzvü olan insanların azadlığına, onun digər təbəqələrlə bərabərliyinə, cəmiyyət üzvünün vətəndaş kimi müstəqilliyinə və başqa prinsiplərə əsaslanır.

Vətəndaş cəmiyyətində baxışların və yanaşmaların, motiv və maraqların müxtəlifliyi, ünsiyyət və davranış formalarının son dərəcə fərdi əlamətlərinə görə ayırma nəinki yol veriləndir, hətta zəruridir, arzu olunandır. Yalnız hər bir insanın tam və ağılla özünü ifadəsi cəmiyyətin dinamik inkişafı üçün təmin edən potensialı yaradır. Odur ki, vətəndaş cəmiyyətində **plüralizm** mövcud olur. Plüralizm vətəndaş cəmiyyəti hüduqlarında insanlar arasında sivil qarşılıqlı əlaqələrə xas olan çərçivədə və üsullarda həyata keçirilir. Burada xüsusi rolu əsas ictimai dəyərlər məsələsində müxtəlif siyasi qüvvələr arasında **konsensus** və **kompromis** tutur.

Vətəndaş cəmiyyəti üçün **liberalizm** prinsipi əsas amildir. Liberalizm - insan hüquqlarını qrupların (təşkilat, cəmiyyət, millət, dövlət) maraqlarından üstün edən siyasi fəlsəfədir. Liberalizm cəmiyyət və insanın işlərinə dövlətin müdaxiləsini hər vəchlə məhdudlaşdırmağın tərəfdarıdır. Burada vətəndaş cəmiyyətinin üzvlərinin qarşılıqlı razılaşması və öz aralarında yazılmamış qanunlar əsasında həyata keçirilən münasibətlər nəzərdə tutulur.

Klassik liberalizmin əsasını aşağıdakı müddəalar təşkil edir: İnsan həyatının mütləq dəyərliliyi; azadlığın insan üçün ən ali dəyər olduğunun qəbul edilməsi; qanun qarşısında bütün insanların bərabərliyi; insanların şüurluluq və cömərdliyi; insanın təbii alınmaz haqlarının mövcudluğu; dövlətlə münasibətlərdə insan haqlarının üstünlüyü; ümumi razılıq əsasında və insanın alınmaz haqlarının müdafiəsi məqsədilə dövlətin yaradılması; insan və

¹Бах: Атаманчук Г.В. Указ соч...с.81.

dövlət arasındakı münasibətlərin saziş xarakteri (başqa sözü qarşılıqlı öhdəlik barəsində sazişə girirlər və dövlət bu sazişi pozarsa xalqın üsyan qaldırıb onu yıxmaq hüququ var); demokratik yolla qəbul edilmiş qanunun aliliyi «qanunda azadlıq»; insanın şəxsi həyatının toxunulmazlığı, o cümlədən dövlət tərəfindən; geniş özünüidarə - cəmiyyətin idarə olunmasında dövlətin rolunun məhdudlaşdırılması;¹

Vətəndaş cəmiyyəti üçün **demokratik dəyərlər** əsas amildir. A.Takvil «Amerika demokratiyası» əsərində yazır: «...Amerikada sizin ətrafınızda hər şey fasiləsiz hərəkətdədir, lakin bu hərəkətin mənbəyi heç yerdə gözə dəymir. İctimai mexanizmi idarə edən əl həmişə diqqətdən kənar qalır. Burada cəmiyyət yetərinə müstəqildir və özünü idarə edir».²

Açıq cəmiyyət. XX əsrin böyük mütəfəkkiri **K.Perrer** fərdlərin kollektivçilikdə çulğalaşmış olduğu **qapalı cəmiyyətdə** çoxlu qərar qəbul etməkdə sərbəst olan və onların nəticələrinə özləri cavab verməli olan açıq cəmiyyətə keçid mərhələsi hələ də inqilabların yekunlaşmadığı göstərilir. O yazır: «bizim təhlükəsizliyimizi və eyni vaxtda bizim azadlığımızı nə qədər mümkünsə planlaşdırmaq üçün bizdəki ağıldan istifadə etməklə naməlum, qeyri-müəyyənliyə və təhlükəyə hərəkəti davam etdirməliyik».³ O, göstərir ki, biz maksimum şəxsi azadlığa nail olmağa ümid edirik. Buna yalnız hər cür zorakılığı rədd edən sivilizasiyalı cəmiyyətdə nail olmaq mümkündür.

Demokratiyanın mahiyyəti, yaranması, inkişafı, onun transformasiya problemləri, hüquqi dövlət, vətəndaş cəmiyyəti, açıq cəmiyyət haqqında təlimlər qədim dövrdən başlayaraq mütəfəkkirlərin, filosofların, politoloqların, sosioloqların və b. baxışlarının müfəssəl göstərildiyi, bu barədə dünya ədəbiyyatının internet vasitəsilə yığılaraq hərtərəfli tədqiq edildiyi R.Mehdiyevin

¹ Бах: Шаьызадя Ш. Демократийа шаггында 150.000 ишаря. Ганун, 1996, №7, с.60.

²Бах: Таквиль А. Демократия в Америке. Пер.с.франц. М, 1992.

³ Бах: Пеппер К. Открытое общество и его враги. М, 1992, т.1, с.248.

«Demokratiyaya doğru: irs haqqında düşünərkən»¹ kitabı oxucular üçün maraqlı, tədqiqatçılar üçün dəyərli mənbədir.

Monoqrafiyada Amerika politoloqu S.Lokofun demokratik quruluşun tarixi modelləri verilmişdir. Onlar: 1) İnqilab yolu ilə; 2) Təkamül yolu ilə; 3) Xarici təsir nəticəsində və ya kənardan zorla qəbul etdirilmiş model; 4) Yuxarıdan həyata keçirilən demokratik transformasiya; 5) Qarışıq model.²

Amerika politoloqu F.Şmitter demokratikləşmənin dörd dövrə bölür: birinci dalğa-başlanğıcını şərti olaraq 1848-ci il inqilabından götürür; ikinci, dalğa - Birinci dünya müharibəsindən sonra; üçüncü dalğa - İkinci dünya müharibəsindən sonra; dördüncü dalğa - öz başlanğıcını 1974-cü ildən Portuqaliyada hərbi çevirilişdən götürür.³

D.Xeld, K.Makferson aşağıdakı demokratik modelləri ayırır: - klassik demokratiya, yəni antik demokratiya; respublikanizm, yəni Qədim Romada respublika idarəçilik forması; pratektiv demokratiya; inkişaf edən demokratiya; dövlətin yox olub getmə nəzəriyyəsi (K.Marks), mübahisəli elitizm; plyuralist demokratiya; partisipator demokratiya nəzəriyyəsi; - leqal demokratiya modeli.⁴

§ 2. Dövlətin mahiyyəti, yaranma nəzəriyyəsi və əsas xüsusiyyətləri

Müasir dövrdə elmi ədəbiyyatda dövlətin təbiəti, mənşəyi, ictimai həyatda rolu çoxəsrli, mübahisəli məsələlərdən olub yeni baxışlarla səciyyələnir. Uzun illər elmdə hökm sürən dövlət haqqında marksizm-leninizm təlimi öz hakimlik mövqeyini itirir, əsassız və qeyri qənaətbəxış olduğu hesab edilir və dövlət anlayışına yeni prizmadan baxılır.

¹ Бах: Мехтиев Р.Е. На пути к демократии: размышляя о наследии. Б. Шярг-Гярб, 2007, с.92-93.

² Там же, с.91.

³ Там же, с.95.

⁴ Там же, с.145.

Q.Atamançuka görə dövlət çoxölçülü təzahür olub insanların, cəmiyyətin şüurunda və həyatında konkret məsələ, münasibət, proses, davranış və hərəkətlə əlaqədar müxtəlif aspektləri əks etdirir:

- dövlət ən əvvəl hər bir insan qarşısında birgəyaşayış keyfiyyətində çıxış edir;

- o məlum ərazidə yaşayan insanları birləşdirir və onlar arasında qarşılıqlı təsiri təmin edir. Qısa desək, dövlət cəmiyyəti strukturlaşdırır, onun bütövlüyünü, qayda və qanununu təmin edir;

- dövlət-konseptual əhəmiyyəti olan insanların ərazi təşkilatıdır: burada birinci olaraq qohum, qəbilə (qan) qarşılıqlı əlaqələri aradan götürülür, onu sırf ictimai əlaqələr əvəz edir; İkinci, müxtəlif insanların milli, dini və sosial əlamətlərinə münasibətlərdə neytral olan struktur yaradır. Tarixi olaraq dövlət başqa ideallar, dəyərlər və məqsədlərin təsirində olan insanların yeni cəmiyyətinə aparır.

- əsas xüsusiyyətləri və mahiyyəti ondadır ki, dövlət **vətəndaş institutu** formasında insanları hüquqi yolla birləşdirir;

- insanların birliyinin, bütün həyat fəaliyyətinin bütün tələbatlarının, maraqlarının və məqsədlərinin ifadəsidir;

- dövlət quruluşuna məcburi xarakter (konstitusiyaya, qanunlar, digər hüquqi aktlarla) verən müxtəlif struktur və mexanizm vasitəsilə ümumi iradənin təsbit üsuludur.

- ümumi tələblərin, maraqların, məqsədlərin və iradənin aşkarlanması, onların ictimai institutlarla əlaqəli sistemli təsbiti və dövlət normalarının həyata keçirilməsi ilə peşəkar məşğul olan insanların birliyidir.

- dövlətin təkmilləşməsi və humanistləşməsi ilə əlaqədar situasiyalara, proseslərə və münasibətlərə cəmiyyətin cəlb olunmasına imkan verən ictimai özünüidarəetmə strukturu və mexanizmdir.

- dünyada başqa ölkələr və xalqlarla qarşılıqlı münasibətlərdə insanların bütöv cəmiyyət halında birləşməsidir. Beləliklə, dövlət - cəmiyyətin ümumi, legitim (normativ ifadə olunmuş) hakimiyyət

gücüdür.¹

B.Çirkin dövləti aşağıdakı kimi xarakterizə edir:

Birinci, dövlətin siyasi xarakterliliyi bir tərəfdən hər bir cəmiyyətin sosial assimetriyalı olmasında, digər tərəfdən cəmiyyət üçün bütün siniflər və sosial təbəqələr üçün ümumi işləri yerinə yetirməsindədir.

İkinci, dövlət cəmiyyətin təşkilatıdır;

Üçüncü, dövlət siyasi tənzimləyici təsisat, cəmiyyətdə nizamlayıcı siyasi institutdur. O cəmiyyətin tələblərini yerinə yetirir. Dövlət insanlar və onların qrupları arasında ictimai münasibətləri tənzimləyir, həmçinin «ümumi işləri» yerinə yetirir;

Dördüncü, dövlətin ən mühüm əlaməti - onun ümumi **dövlət hakimiyyətinin** olmasıdır. Dövlət hakimiyyəti universal olub cəmiyyətin bütün üzvlərinə şamil edilir. Bu hakimiyyətin ölkənin daxilində və xaricində heç bir hakimiyyətdən asılılığı yoxdur: hər bir dövlət dövlət müstəqilliyinə malik olmaqla, xüsusi-dövlət məcburi tədbirlər tətbiq etmək hüquqlarına malikdir.²

Azərbaycan Sovet Ensiklopediyasında dövlətin əsas əlamətlərinə: **birinci**, dövlət mexanizmini təşkil edən xüsusi orqanların və idarə sisteminin mövcudluğu, V.İ. Leninin təbirincə «Dövlət həmişə cəmiyyət içərisindən meydana gələn və... başlıca olaraq idarə etməklə məşğul olan bir qrup adamdan ibarət müəyyən bir aparatın olmasıdır»;³ **ikinci**, hüququn, yəni dövlət tərəfindən müəyyən edilən məcburi davranış qaydalarının olması; **üçüncü**, müəyyən əraziyə malik olması» daxildir.⁴

Ədəbiyyatda dövlətin fəlsəfi mahiyyəti (xüsusi ictimai təzahür kimi) ilə yanaşı **social mahiyyəti** də (cəmiyyətin və dövlət hakimiyyətinin təbiəti ilə əlaqədar) araşdırılır.

A.Butenko Dövləti - tarixən formalaşmış cəmiyyəti idarə edən

¹ Бах: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М, ОМЕГА Л, 2004, с.66-69.

² Бах: Чиркин Б.Е. Государствоведение. М, Юристь, 1999, с.42-46.

³ Ленин В.И. Полн. собр.соч....т.29, с.486.

⁴ АСЕ, 1979, ЫПЫ Ъ, с.513.

şüurlu təşkil olunmuş sosial güc hesab edir.¹

Dövlətin yaranması haqda elmi baxışlar qədim dövrdən başlayaraq filosof və mütəfəkkirlərin təlimlərində əsas yerlərdən birini tutur. Tarixdə ideal dövlətin yaranma ideyası (Platon), dövlətin demokratik yolla inkişafı (Aristotel), onun oligarxlaşması və idarəçilikdə avtoritarizm (Siseron), Məhəmməd Peyğəmbərin xəlifətliyinə uyğun ideal müsəlman dövlətinin yaranması haqda baxışlar mövcuddur.

Dövlətin yaranması müxtəlif səbəblər: «ümumi işlərin» yerinə yetirilməsi, əmək bölgüsü, onun ixtisaslaşdırılması və idarəetmə əməyinin ayrılması, şəxsi mülkiyyətin və siniflərin yaranması, demokratik, psixoloji və antropoloji amillər ilə əlaqələndirilir.²

Qədim dövrlərdə filosoflardan Demokrit, Protoqor, Platon, Aristotel, Siseronun, orta əsrlərdə şərq filosoflarından Əl-Fərabi, İbn-Sina, Nəsrəddin Tusinin, yeni dövrdə T.Hobbs, J.Russo, C.Lokk, B.Spinoza, İ.Kantın və Marksizm-leninizm banilərini əsərlərində dövlət haqqında təlimləri öz əksini tapmışdır. Qədim dövrlərdə və orta əsrlərdə dövləti kosmosa, təbiətə, insan ruhuna, insan vücuduna və s. oxşadırdılar.

Demokrit və Pratoqor dövlətin yaranmasında insanın təbii durumu və **könüllülük müqaviləsini** əsas amil kimi götürərək dövlət quruluşunu daha çox demokratikləşməsini əsaslandırmağa çalışmışlar.

Protoqor (b.e.ə. 480-410) insan vücudu ilə toplum quruluşu arasında bənzətmə aparmış və toplumun **bioloji nəzəriyyəsinin** təməlini qoymuşdur. Bu nəzəriyyəyə görə insan quruluşu üç bölümün: ağıl, ruh və istəklərin, maddi ehtiyacların cəmidir. Toplum da bir canlı orqanizm kimidir, onun da ağılı vardır. Bu toplumda bilikli kişilərdən - insanlardan təşkil olunmuş ağıl, onun ruhu (cəsarəti) var, yəni igid, ürəkli kişiler toplumun müdafiəsini

¹ Бах: Бутенко А.Г. Государство его вчерашние и сегодняшние трактовки, Государство и право, 1993, №7, с.18.

² Бах: Чиркин В.Е. указ.лит. с.24-31.

təşkil edir; toplumda maddi ehtiyacları qarşılayan isə xalqdır.¹

Platon (b.e.ə. 427-347) dövlət əsərində ideal ədalətli dövlətin layihəsini hazırlayarkən kosmosla dövlət və insan ruhu arasında uyğunluğu əsas götürüb. O, ruhun üç başlanğıcının dövlətin üç zümrəsinə uyğun olduğunu göstərir: onlardan biri idrakın başlanğıcıdır, onun vasitəsilə insanlar dərk edir, o birinin vasitəsilə insan coşub həyəcanlanır, üçüncünü ehtiraslı başlanğıc adlandırır. Bu bölgü dövlətdə üç zümrəyə - idarəçilərə (filosoflara), hərbiçilərə və istehsalçılara uyğun gəlir.²

Aristotelə (b.e.ə. 384-322) görə dövlət ümumi yaşayış forması olmaqla ümumi rifaha xidmət etməlidir. Onun fikrincə dövlət bir-birinə oxşamayan çoxlu hissələrdən, ən əvvəl insanlardan, sonra isə bir-birindən fərqlənən ailələrdən təşkil olunur. Ruh bədən üzərində ağıllı dövlət xadimi kimi bizim səylərimiz üzərində hakimlik edir.³ O dövləti ailənin tarixi inkişafının nəticəsi hesab edərək **patriarxal** nəzəriyyə irəli sürmüşdür. Bu nəzəriyyəyə görə monarx hakimiyyəti ailə başçısının hakimiyyətinin davamıdır.

M.T.Siseron (b.e.ə. 106-43) dövlətin mahiyyətini hüquq və mənafe ümumiliyi əsasında yaranan insan birliyi kimi müəyyənləşdirirdi. O yazırdı: «dövlət xalqın malıdır, xalq isə insanların istənilən şəkildə bir yerdə yığıldığı hər hansı birliyi deyil, hüquq və mənafe ümumiliyi nəticəsində öz aralarında razılığa gələn çoxlu insanların birliyidir».⁴

Əl-Fərabî (873-250) cəmiyyətin quruluşunu kainatın quruluşunun analoqu, eyni zamanda cəmiyyəti sosial orqanizmə, insanların bioloji orqanizminə oxşadır; hökmdarlar bədəni yox, ruhu (yəni ictimai əhəmiyyətli olan insan qabiliyyətini) müalicə edir.⁵ Fərabî ləyaqətli şəhəri tam sağlam insan bədəninə oxşadır. Onların arasında fərqli birinci təbii yolla, ikinci təşkil olmaqla

¹ Бах: Проф. Др. Айфери Эозе. Сийасат дщщнъалар вя йонетимлер. Истанбул, 1995, с.8.

² Бах: Платон. Дювлят...Б, 1999, с.288-289.

³ Аристотель. Политика. Соч. в 4-х томах, 1993, с.380, 493.

⁴ Цицерон. Диалог: о государстве, о законах. М, Наука, 1966, с.20.

⁵ Бах: Касумжанов А.Х. Абу Насир ал-Фараби. М, Мысль, 1982, с.142.

fəaliyyət göstərir.

İbni-Sina dövləti sosial orqanizmə oxşadaraq yazır: Sosial orqanizmin həyat fəaliyyəti bilavasitə hökmdar, keşikçi və istehsalçıları arasında əmək bölgüsü ilə mümkündür. Cəmiyyətdə ierorxiləşmiş struktura olmalıdır.¹

Nəsrəddin Tusi (1201-1274) dövlətin özəyi olan ailəni bütün bir bədənə, ailə üzvlərini isə bədən üzvlərinə oxşadır, ailəni dolandırmaq sənətini isə bədəni sağlam saxlamaq istəyən həkimlik sənəti ilə müqayisə edir. Təbib insan bədənini, onun üzvləri arasında münasibətlərin sağlamlığına necə fikir verirsə, ailə başçısı da bütün ailə, eləcə də onun üzvləri arasında olan münasibətlərə o cür diqqət yetirməlidir. Üzvlərin bəzisi zərər gördükdə təbib onu müalicə edərkən bütün üzvlərin, xüsusilə ona yaxın olan baş üzvün mənafeyini nəzərə alır. Ailə üzvlərinin bütün ailəyə olan nisbəti bədən üzvlərinin hər birinin bədənə olan nisbətinə oxşar, bəziləri rəhbər olar, bəziləri tabe, bir qismi isə çox əhəmiyyətli olar.²

Dövlətin təbiətini bəzən animalist (latınca - «heyvanı») ideya ilə əlaqələndirirlər, yəni dövlət təşkilatını arıların, qarışqaların koloniyası ilə müqayisə edirlər.³

Dövlətşünaslıqda dövlətin mənşəyi haqda teoloji, arifmetik (klassik), hüquqi, sosioloji və texniki-kibernetik⁴ yanaşma və ya teoloji, patriarxal, müqavilə və psixoloji⁵ nəzəriyyələr göstərilir.

Teoloji yanaşmaya görə dövlət ilahi tərəfindən yaranır və onun fəaliyyəti müəyyənləşdirilir. Bu cür dövlət qədim Misirdə, Babilstanda, Çində, Hindistanda mövcud olmuşdur. Bu yanaşma orta əsirlərdə daha geniş yayılmışdır.

Arifmetik (klassik) yanaşmaya görə dövlət dünyəvi xarakterli olub uzaq keçmişə gedir. Antik fikir ənənələrinə görə dövlət sivilizasiyasının başlağıcında həyat qurmaq üçün birlik, müəyyən ərazidə insanların münasibətlərini nizamlamaq kimi baxılırdı.

¹ Бах: Сагодаев А.В. Ибн-Сина. М, Мысль, 1980, с.203.

² Бах: Нясиряддин Туси. Яхлаги-Нясири. М, 1989, с.147.

³ Бах: Чиркин В.Е. Указ.соч. с. 36.

⁴ Бах: Чиркин В.Е. Указ.соч. с. 36-40.

⁵ Бах: Мяликова М. Дювлят вя щцгуг нязрийяси. Б., Маариф, 1979, с.23-24.

Müasir şəraitdə qərb politoloqları, hüquq mütəxəssisləri öz işlərində bu yanaşmaya geniş yer verirlər. Onlar dövlətə üç elementin: hakimiyət, ərazi və əhalinin birləşməsi kimi baxırlar.

Hüquqi yanaşma Birinci dünya müharibəsinədək (1914-1918)hüquq elmi də bu yanaşma üstünlük təşkil edirdi və sonralar da müəyyən müddətdə qüvvədə olmuşdur. Bu yanaşmaya görə dövlət və onun orqanlarının hüquqi normalarla əlaqəli olub azadlıq, bərabərlik və qardaşlıq şüarı altında mütləqiyyətin yıxılmasına qarşı mübarizəyə qalxmış inqilabi burjuaziya intellektualları arasında yaranmışdır. Bu yanaşma tərəfdarları dövlətə hüquqi münasibətlərin məcmuu kimi baxırlar.

Sosioloji (Politoloji) aspektlə yanaşma müasir elmdə daha geniş yayılmışdır. Bu yanaşmanı ən müxtəlif məktəblər təmsil edir, bəzən onu marksist və qeyri-marksist baxışlara bölürlər. Sosioloji yanaşma elementləri T. Hobbsun və İ.İ. Russonun, C.Lokkun, B.Spinozanın və b. baxışlarında öz əksini tapmış və şəxsiyyət konsepsiyası formalaşmışdır.

T.Hobbs (1588-1679) «Leviafon» əsərində göstərir ki, cəmiyyət strukturunun ilkin hüceyrələri - **insanlar** olmadan dövlət ola bilməz. İnsan təbiətlə cəmiyyət arasında aralıq bölmədir. Bir tərəfdən o təbiətin mürəkkəb bədən: («İnsan haqqında» əsərində), digər tərəfdən süni sosial bədən quruluşu kimi («Vətəndaş haqqında» əsərində) baxır. O dövləti «süni adam» kimi təsvir edir. Onu təbii insanlardan ölçüsünə - daha iri və daha güclülüyünə görə fərqləndirir. Onun mühafizəsi və müdafiəsi üçün dövlət strukturu yaradılır. Təbiət və cəmiyyətdə hər şey sadəcə mexaniki qanunla hərəkət edir.

Hobbsun fikrincə insan orqanizmi və dövlət purjun və təkərlərin köməyi ilə işləyən saat mexanizminə oxşayır. Ürəyi purjinə, əsəbləri əlaqələndirici saplara, bədəninin bütün üzvlərinin hərəkətini əlaqələndirən oynaqları- təkərlərə oxşadır. Analoji hal dövlətə də xasdır. Dövlətə bütün həyat və hərəkət verən ali hakimiyət süni ruh; vəzifəli şəxslər, məhkəmə və icra hakimiyəti nümayəndələri - süni oynaqlar; mükafat və cəza - əsəblər; firavanlıq və bolluq - güc; dövlət müşavirləri - hafizə; ədalət və qanunlar -idrak və iradə;

vətəndaş aləmi - sağlamlıq; iğtişaş - xəstəlik; vətəndaş müharibəsi - ölümdür.¹

T. Hobbs göstərir ki, insan öz təbiətinə görə kinli məxluqdur. Cəmiyyətdə «hər kəs, hər kəsə qarşı müharibə edir». Cəmiyyətin məhv olmasına imkan verməmək, insan ehtiraslarını cilovlamaq, müəyyən çərçivədə mübarizə aparmaq, ictimai xaosu nizamlamaq üçün dövlət lazımdır. Elə hakimiyyət lazımdır ki, insanları xarici işğalçılardan, bir-birinə qarşı ədalətsizlikdən qorusun, bununla da onların təhlükəsizliyi təmin edilsin. Dövlət vahid şəxs keyfiyyətində özü ilə çoxsaylı insanlar arasında qarşılıqlı müqavilə yolu ilə insanların hərəkətinə məsuliyyət daşıyır, onların gücünü lazım bildiyi kimi istifadə edə bilər. Hobbs dövlətin **ictimai müqavilə yolu ilə meydana** gəldiyini irəli sürmüşdür.²

İ.İ. Russonun (1712-1778) təliminə görə dövlət hüquqi təsdiqini tapana qədər insanlar tarixin «qızıl əsrini» - tam bərabərlik dövrünü yaşamışlar. Şəxsi mülkiyyətin meydana gəlməsi insanlarla dövlətin müqavilə bağlaması ilə qeyri-bərabərlik yaranmasına səbəb olmuşdur. Hobbsdan fərqli olaraq Russo hesab edir ki, insan xeyirxahdır və onlar öz aralarında ümumi xeyir üçün ictimai müqavilə bağlayırlar. İctimai müqavilə nəzəriyyəsinə Russo **inqilabi** əlavə edir: əgər hökumət və qanunverici xalqın razılığı olmadan qərar qəbul edərsə, xalqla müqaviləni pozmağa hüququ olmalıdır.³

C. Lokk (1632-1704) insanın və dövlətin təbiətini təbii hüquq nəzəriyyəsi ilə əlaqələndirir. Dövlətin yaranması və mahiyyəti haqda Hobbsla Russonun, Spinoza və Lokkun baxışlarının fərqli olmasına baxmayaraq, onlar təbii hüquq nəzəriyyəsi tərəfdarları kimi çıxış edirlər. C.Lokk cəmiyyət və dövlət məsələlərinə baxarkən «təbii qanunu» və ya «təbiət qanunu» anlayışlarına «idrak qanunu» və insanların əxlaqı davranışlarının həqiqi əsası kimi səciyyələndirir. İnsanların təbii hüququnu müəyyən edən vahid, sərt

¹ Бах: 100 Великих книг. М, Вече, 2004, с.120-121.

² Бах: Нарский И.С. Западно-европейская философия. XVII в. М, 1974, с.162-164.

³Бах: Кроткий словарь по философии. М, Полит.лит., 1974, с.211.

təbii qanun ideyasına görə bütün insanlar bu qanun qarşısında bərabərdirlər. Lokka görə ictimai müqavilə əsasında təbii vəziyyətdən vətəndaş vəziyyətinə keçid yalnız çoxluğun iradəsi və qərarı ilə baş verə bilər. İctimai müqavilə bağlayaraq hər bir insan dövlətə qanunlar yaratmaq üçün səlahiyyət verir.¹ Lokka görə dövlət o zaman yaranır ki, azad insanlar öz təbii hüququndan imtina edir və bu hüquqları bütövlükdə dövlətə verir. Dövlətin məqsədi azadlıq və mülkiyyətin mühafizəsi olduğundan dövlət hakimiyyəti özbaşına ola bilməz. Onun məqsədi qanunlar qəbul etmək, hüquq pozanları cəzalandırmaq, vətəndaşları kənar hücumlardan qorumaqdır.²

B.Spinoza (1632-1677) Hobbsda olduğu kimi dövlətə ictimai müqavilənin məhsulu kimi baxır. Hobbsdən fərqli olaraq Spinoza iki status arasında kəskin sədd aparmır, təbii vəziyyətdən vətəndaş vəziyyətinə daha üzüvü keçid edir. Hobbsda vətəndaş hüququnun yaranması ilə təbii hüququ ləğv edilərək hüququn mənbəyi dövlət hakimiyyəti olduğu halda Spinozada vətəndaş həyatı şəraitində təbii hüquq qüvvədə qalır.³ Spinozanın fikrincə dövlətin məqsədi insanların üzərində hakimiyyətlə onları qorxu altında saxlamaq deyil, əksinə hər bir nəfəri qorxudan azad olunmasında, nə qədər mümkünse təhlükəsiz yaşamasında, başqasına zərər vermədən mövcudluğunda və fəaliyyəti üçün daha yaxşı şəkildə özünün təbii hüquqlarını saxlamasıdır. Dövlətin məqsədi onda deyil ki, insanları ağıllı məxluqdan heyvanlara və ya avtomata çevirsin, əksinə ondadır ki, onların ruhu və vücudunu təhlükəyə qoymadan öz funksiyalarını yerinə yetirsinlər, öz ağıllarından sərbəst istifadə etsinlər, bir-birilərinə nifrət, qəzəb və ya hiyləgərliklə rəqabət aparmasınlar, bir-birinə düşmən gözü ilə baxmasınlar. Beləliklə, dövlətin məqsədi **həqiqətdə azadlıqdır.**⁴

Alman klassik fəlsəfəsinin banisi **İ.Kant** (1724-1804) dövləti, hüquqi qanunlara tabe olan insan çoxluğu hesab edir. Onun fikrincə dövlətin rifahı mükəmməl hüquqdadır. Bu məqam **İ.Kanta «hüquqi**

¹ Бах: Занченко Г.А. Джон Локк. М., Мысль, 1973, с.206.

² Бах: Кроткий очерк истории философия. М, 1960, с.186-187.

³Бах: Занченко Г.А. указ.соч. с. 164.

⁴ Бах: Мир философии. М, Полит,лит, 1991, ч.II, с.239.

dövlət» ideyasının banilərindən biri hesab etmək üçün əsas vermişdir. Kanta görə hüquq qanunlarına əməl etməyən dövlət öz etimadını itirə bilər. Bu zaman insanlar şüurlu surətdə həmin dövlətdən özgələşməyə başlayırlar.¹

Marksizm-leninizm nəzəriyyəsi dövlətin mənşəyini xüsusi mülkiyyətin yaranması və cəmiyyətin antoqonist siniflərə bölünməsi ilə əlaqələndirirlər. Bu nəzəriyyəyə görə mülkiyyət sahibi olan hakim sinif **məlum** sinfin müqavimətini qırmaq üçün dövlət yaradır. Bu təlimə görə dövlət cəmiyyətdə hakim sinfin «**diktaturasıdır**».

F.Engels «Ailənin, xüsusi mülkiyyətin və dövlətin mənşəyi haqda» əsərində bütün məqamları təhlil edərək belə bir nəticəyə gəlir ki, dövlət həmişə mövcud olmamışdır. Dövlət cəmiyyətin müəyyən inkişaf mərhələsində onun məhsuludur. Cəmiyyətin siniflərə bölünməsi ilə dövlət meydana gəlmişdir. **V.Lenin** Engelsin bu əsərinin əhəmiyyətini göstərərək yazırdı ki, dövlət cəmiyyətin antoqonist siniflərə parçalandığı dövrdə meydana gəlmişdir. O iqtisadi cəhətdən **hakim** sinfin sinfi düşmənlərdən dəf olmaq üçün istifadə edilir.²

Elmi ədəbiyyatda dövlətin mənşəyi haqda Marksizm nəzəriyyəsinin **İ.Stalin** tərəfindən təhrif olunduğu göstərilir.³ A.Бутенко göstərir ki, dövlətin mənşəyi və mahiyyəti haqda marksizm baxışları saxtalaşdırılaraq öz aparatı adından yox, marksizm klassikləri adından verilib. İ.Stalin təsdiq edirdi ki, cəmiyyətin strukturunun diferensiyası üçün ilk səbəb həmişə və hər yerdə xüsusi mülkiyyətdir, yalnız o cəmiyyəti siniflərə parçalayır, istismarın və antoqonizmin əsasını təşkil edir, siyasətin və dövlətin yaranmasına gətirir. Bu marksizm yox, əslində stalinizm idi və onu təmin etmək üçün Marksizmi kəşib qısaltmaqla etmək mümkün idi.

Ən əvvəl **K.Marksın** istehsal üsulu haqda təlimindən sinfi formasiyaya aid olan istehsal üsulu kənara qoyulmuşdur. İkinci

¹ Бах: Кант И. Критика практического разума. Сочинения в 6-и тт томах. т.6. М., 1966, с.287.

² Бах: Краткий очерк. Истории философии...с.405.

³ Бах: Даща ятрафлы.Бутенко А.П. указ лит.с.13.

F.Engelsin siniflərin yaranmasının iki yoldan biri unudurulur, yəni onlardan birinci yol cəmiyyətin həyatı üçün lazım olan ümumi funksiyaları yerinə yetirməyi əmək bölgüsü ilə yox istehsal vasitələrinə xüsusi mülkiyyətlə əlaqələndirir. K.Marksın sinfi formasiyada «sinifsiz cəmiyyətə» çevrilməsi konsepsiyası ümumiyyətlə unudulub. Bunun yerinə İ.Stalin beş formasiya - İbtidai icma, quldarlıq, feodalizm, kapitalizm və kommunizm quruluşları tətbiq edir. Bu o ictimai-siyasi quruluşlardır ki, guya bütün xalqlar onu keçməsi labüd idi. İ.Stalin Engelsin mühüm fikri olan insan istehsalından (qohumlar arasında ailə qurmağı qadağan edilməsi) yan keçərək yalnız maddi istehsalına sadələşdirilmiş şəkildə baxır.¹

Dövlətin yaranma məsələsində Çirkin üç aspekt ayırır. **Birinci**, dövlətin **ilkin yaranması**. Bu uzun və mürəkkəb proses olmaqla, tədricən on min illər ərzində insan cəmiyyətinin ayrılmaz hissəsini təşkil edən xüsusi siyasi institut kimi insan icmasının formalaşması, eyni zamanda ondan ayrılmış, qanunauyğun inkişaf edərək, cəmiyyət üzərində hakimiyyətin və ilkin dövlətin yaranmasını əhatə edir.

İkinci, dövlətin başqasından törəməsi, yəni inqilab nəticəsində ləğv olmuş əvvəlki dövlətin bazasında və ya dövlətin parçalanması nəticəsində əhalinin və dövlətin hissəsindən yeni dövlətlər yaranır. 1787-ci ildə 13 ştatın birləşməsi nəticəsində ABŞ federativ dövlətin, 1922-ci ildə dörd sovet sosialist respublikasının birləşməsindən SSSR, 1991-ci ildə Sovet İttifaqının dağılması ilə Müstəqil dövlətlərin yaranmasını göstərmək olar.

Üçüncü, koloniya ölkələrində yaranan dövlətlər XX əsrin 50-90-cı illərində Asiyada, Afrikada, Latın Amerikasında 100 yeni belə dövlət yaranmışdır.²

Hazırda xarici ədəbiyyatda, xüsusilə Fransada dövlətin yaranmasının **oligarxik** nəzəriyyəsinin müxtəlif variantlarla geniş yayılmışdır. Bu nəzəriyyəyə görə hər bir insan icmasında bu və ya

¹ Бах: Бутенко А.П. Указ.соч.с.14-18.

² Бах: Чиркин В.Е. Государствоведение. М. Юристь, 1994, с.25.

başqa ölkədə (qəbilə, ictimai birlik, cəmiyyət) insanları qruplara bölən müəyyən ierarxiya mövcuddur. İlk olaraq təbii qaydada qeyri-bərabərlik, fiziki gücü, qabiliyyəti eyni olmayan və s. ierarxiya yaradılır. Nəticədə icmanın başında duran elit-oligarxiya ayrılır. Bununla əlaqədar təbii olaraq icmada funksiya və rollar bölünür və idarəçilik funksiyası ayrılır. O vaxt ki, oligarx cəmiyyətin funksiyası öz üzərinə götürür, o zaman siyasi hakimiyyət meydana gəlir və dövlət yaranır.¹

Oliqarxik nəzəriyyəsi mövqeyindən dövlətin yaranması hərbi, aristokratik və plutokratik üsulla həyata keçirilir.

Hərbi üsul müharibə və qənimət əldə etməklə əlaqəli olub, nəticədə ictimai məhsulların yenidən bölüşdürülməsi baş verir, müharibə hesabına varlanan, hərbi qüvvəyə söykənən hərbi başçıların hakimiyyəti yaranır.

Aristokratik (aristokratiya yunan sözü olub - yaxşılar, əsilzadələr) yol hakimiyyətin nəcib tayfaların əlində cəmləşməsini şərtləndirir. Onlar cəmiyyətdə xüsusi statusa malik olmaqla əvvəl rəhbərlik, idarəçilik funksiyalarını qeyri siyasi, sonra isə siyasi yolla əldə edirlər.

Plutokratik yolla dövlətin yaranması əvvəlkilərə nisbətən az yayılmışdır (plutokratiya - varlıların hakimiyyəti). Bu ayrı-ayrı şəxslərin əllərində hakimiyyətin cəmləşməsi ilə əlaqədardır.

Atamançuk Q.V. ədalətli olaraq qeyd edir ki, XX əsrdə müharibələr, inqilablar, başqa global və lokal miqyaslı ictimai dramlar olmasına baxmayaraq dövlətin mahiyyəti, insanın həyat fəaliyyətində onun yeri və rolu lazımı qədər aydınlaşdırılmayıb. Liberallar və etatistlər arasında mübahisələr səngimək bilmir, dövlətə bəzən zor maşını, əzmək aləti kimi birtərəfli baxışlar hələ də saxlanılır. Bəzi hallarda dövlətə hakimiyyətdə olan siyasi qüvvə və şəxslərin mülkiyyəti, bəzi halda isə dövlətə hər bir insana xeyir gətirməyə borclu xoşbəxtlik strukturu kimi baxırlar.²

Çirkin yazır ki, «dövlətin inkişaf tarixi göstərir ki, dövlət nə

¹ Чиркин В.Е. Указ. соч. с.27.

² Бах: Атаманчук Г.В. Указ.соч. с.64.

şərdir, nə də xeyir, ideal dövlət yaratmaq qeyri mümkündür, onu birdəfəlik anarxik «qiyamla» ləğv etmək olmaz, o izsiz aradan çıxır».¹

Ədəbiyyatda obyektiv olaraq göstərilir ki, tarix yer üzünü dövlətlərin xarabalıqları ilə örtüb, **ancaq** tarixin udduğu dövlətin daşları üzərində başqası, yeni dövlət yaranır və ya əvvəl mövcud olan yenidən təsdiq olunur.²

Müasir ədəbiyyatda dövlətin inkişafı müəyyən qanunauyğunluğa söykəndiyi göstərilir. Buna sübut olaraq, **birinci**, onun dalğavarı hərəkəti, dövlətin rolunun güclənməsi liberallaşmasına səbəb olan ifrat nöqtəyə gətirir. Əgər inkişaf həddən artıq olarsa cəmiyyəti lazımı dərəcədə idarə etmək çətinləşir, bu isə əhalinin həyat səviyyəsinin həddən artıq aşağı düşməsinə və diktatura realizminin yaranmasına şərait yarada bilər; **İkinci**, dövlətin uzun müddətli inkişaf ənənəsi demokratikləşmə və sosialistləşmə prosesinə dəlalət edir; **Üçüncü**, demokratikləşmə prosesi ilə yanaşı (həmçinin, idarəetmə qərarlarının qəbulunda ictimai fikirin rolunun artırılması), xüsusilə «irəli çəkilmə» yüksək inkişaf etmiş kapitalist ölkələrində sənayeləşmədən sonrakı informasiya cəmiyyəti şəraitində və inkişaf daha çox texnoloji və texnokratik dövlətin yaranması yolu ilə gedir. Müasir mürəkkəb cəmiyyətdə qərar qəbul etmək və idarəetmək üçün yeni texnologiya real dövlət hakimiyyətinin əhəmiyyətli hissəsi texnokratlara keçir ki, bu da obyektiv olaraq demokratiklik dərəcəsini azaldır; **Dördüncü**, inkişaf əlaqədar dövlət məcburiyyətinin rolu azalır. Dövlət və onun orqanları münaqişələri razılaşma və konseptual həll etməyə say göstərilir; **Beşinci**, bizim dövrdə dövlətçiliyin inkişafında «qalxmalar» və «enmələr» daha kəskin təşəkkül tapır. Qədim dövrlərdə və orta əsrlərdə özünün despotları və nisbi demokratiyası olmasına baxmayaraq XX əsrə qədər dünyada demokratiya ilə diktatura arasında qütbləşmə və qarşıdurma olmamışdır. Əvvəllər özünü yuxarıdan «totalitarizmi» mövcud idi, «başdan-baş» cəmiyyətin totalitarizmi - bu bizim zamanın

¹ Бах: Чиркин В.Е. Указ.соч. с.32.

² Бах: Чиркин В.Е. Указ.соч. с.32-33.

kəşfidir.¹

XVIII-XIX əsrlərdə mütləqiyyətin süqutundan sonra ictimai həyata dövlətin qarışmaması, liberallaşma ideya və praktikasına gətirdi. XX əsrdə isə dövlət hakimiyyətinin müxtəlif ölkələrdə zəifləməsi müşayiət olunur.

Müasir dövrdə «hüquqi dövlət» ideyası tədqiqatçıların ən çox müraciət etdiyi məsələlərdən biridir.

Qeyd olunduğu kimi hüquqi dövlət ideyasının banilərindən biri İ.Kant olmuşdur. Onun fikrincə dövlət hüquqi qanunlara tabe olan insan çoxluğudur. Dövlətin rifahı mükəmməl hüquqdadır.²

Hüquqi dövlətin xarakterik əlamətləri aşağıdakılardır: qanunun aliliyi; hüququn üstünlüyü; vətəndaş hüquqlarının müdafiəsi; hakimiyyət bölgüsü; məhkəmə və qanun qarşısında hamının bərabərliyi; konstitusiyaya nəzarəti; dövlət və qeyri-dövlət təşkilatlarının (partiyaların, ictimai təşkilatların və s.) funksiya və səlahiyyətlərinin məhdudlaşdırılması; dövlətin vətəndaşlar qarşısında məsuliyyəti, vətəndaşların sosial mühafizəsi, onların dövlət qarşısında məsuliyyəti.

§ 3. Dövlət hakimiyyəti anlayışı və məzmunu

Dövlət vəzifə və funksiyalarını yerinə yetirmək üçün cəmiyyət (xalq) tərəfindən ona **hakimiyyət** verilir.

«Hakimiyyət» və «dövlət hakimiyyəti» hüququ və digər ədəbiyyatlarda və normativ aktlarda müxtəlif aspektlərdə geniş istifadə olunan anlayışlardır.

Vladimir Dalin izahı lüğətində «hakimiyyət» anlayışı kiminsə üzərində hüquq, güc və iradə, hərəkət azadlığı, sərəncam, rəislik, idarəetmə kimi təsvir edilir. Onun hər bir vəzifəli şəxsin hakimiyyətin müəyyən edir, ali hakimiyyət isə qanundan üstündür.³ Böyük Sovet Ensiklopediyasında hakimiyyətə - «öz iradəsinə tabe etmək, başqalarının hərəkətlərini idarə etmək, yaxud onlara

¹ Бах: Чиркин В.Е. Указ.соч. с.32-33.

² Бах: Кант И. Критика практического разума. СПб, 1995.

³ Владимир Дал. Толковый словарь, т.1, 1989, с.213.

sərəncam vermək imkanlarına malik olan nüfuz»¹ kimi baxılır.

Hakimiyyət insanlar arasında ümumi institutlar vasitəsilə qarşılıqlı əlaqədə, prosesdə bir şəxsiyyət müxtəlif səbəblərdən - maddi sosial, intellektual, informasiya və s. öz xoşuna (şüurla) və ya məcburi olaraq başqasının, tələblərinə uyğun olaraq bu və ya başqa əməli və hərəkəti edir, öz həyatını qururlar.²

Hakimiyyət hər şeydən əvvəl, ictimai istehsalın təşkili, (istehsalın təşkili bütün iştirakçıları vahid iradəyə tabe etməkdə), insanlar arasındakı digər qarşılıqlı münasibətləri nizamlamaq üçün zəruridir. Dövlətin yaranmasınadək hakimiyyət ictimai xarakterli olmamaqla yanaşı cəmiyyətə rəhbərlik edən aparatın, xüsusi məcburiyyət iradəsi yox idi. İbtidai icma cəmiyyətində hakimiyyət bütün icmaya başçı seçməklə birgə həyata keçirilirdi. Siniflərin və dövlətin yaranması ilə qan və icma əlaqələri pozulur, icma başçısının mənəvi nüfuzu əvəzinə ümumi hakimiyyət yaranır ki, o da cəmiyyətdən ayrılıb və ona hakim olur.

Ədəbiyyatda hakimiyyət ictimai hakimiyyətə və dövlət hakimiyyətinə bölünür. İctimai hakimiyyət politologiyada müxtəlif mövqələrdən: teleoloji mövqedən (məqsədlərə çatmaq nöqtəyindən), psixoloji (motivasiya), bixebioristik - (davranış), subyektiv - obyektiv (münasibətlər), sistemli-kibernetik (müxtəlif təşkilatların xüsusiyyətləri), hüquqi (konstitusiyaya, hüququn müəyyən institutu) və b.³ baxılır.

A.F.Malyy hakimiyyətin normativ sənədlərdə hüququn yaradıcılıq fəaliyyətində formal hüquqi təsvirini tapmasına baxmayaraq onu hüquqi kateqoriyadan çox politoloji kateqoriya olduğunu göstərir.⁴

Hakimiyyət ən əvvəl öz təzahürünü dövlət orqanının fəaliyyətində göstərir. Bu fəaliyyətin hansı istiqamətdə həyata keçirilməsi ilə müəyyən edilən güclə yox, onun qarşısında qoyulmuş vəzifələri yerinə yetirməyə imkan verən səlahiyyətlərlə

¹ Бах: Большая Советская Энциклопедия. 1972, №5, 3 изд, с.151.

² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления, с.544.

³ Бах: Пугачев В.П. Введение в политологию. М, 1995, с.85.

⁴ Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория. Государства и права, 2001, №3, с.94-99.

müəyyən edilir.

N.M Korkunov. dövlət hakimiyyətini ictimai həyatda özünə məxsus **ikili təzahürlü** güc alaraq vətəndaşların dövlətdən şüurlu asılılığını şərtləndirir. **Birinci**, hakimiyyət vətəndaşları asılı olduğu dövlət üçün lazım olunanları yerinə yetirməyə təhrik edir; **İkinci**, ...vətəndaşlar dövlət hakimiyyəti orqanlarının etibar etdiyi ayrı-ayrı şəxslərin idarəsinə tabe olur.¹

Hüquqi ədəbiyyatda dövlət hakimiyyətinin iki elementdən - **hüquq** və onun tələblərini yerinə yetirmək üçün **vasitələrdən** ibarət olduğu göstərilir.² Q.Lazarevə görə «dövlət hakimiyyəti - ali, hüquqi təşkilati, məcburi qüvvə olub, dövlətdən asılı təfəkkürə söykənir».³

Hüquq dövlət hakimiyyətini həyata keçirilməsinin mühüm vasitəsidir. Cəmiyyətin dövlət formasında təşkili bir tərəfdən dövlətin hakim göstərişlərinin həyata keçirilməsinin həlledici vasitəsi kimi hüquqdan məcburi istifadə edilməsinə, digər tərəfdən isə dövlət hakimiyyətinin özünün, onun orqanlarının və idarələrinin hüquqi forma almasını nəzərdə tutur. Dövlət hakimiyyəti hüquq normalarının müəyyən edilməsi, xüsusi məcburiyyət aparatının köməyi ilə onlara əməl olunmasını təmin edir.

M.Veberin (1864-1920) dövlət hakimiyyəti anlayışı müəyyən dəqiqləşmə ilə elmə daxil olmuşdur. Onun fikrincə hakimiyyət hətta belə müqavimətə qarşı da öz iradəsini aparmaq imkanlarıdır.⁴

Müasir ədəbiyyatda dövlət hakimiyyəti anlayışına müxtəlif baxışlar vardır. Dövlət hakimiyyəti «dövlətin həyata keçirdiyi siyasi, ümumi hakimiyyət, dövlətə, cəmiyyətə siyasi rəhbərlik, hakim sinfin, yaxud bütün cəmiyyətin ümumi-məcburi iradəsinin həyata keçirilməsi vasitəsi»,⁵ ictimai münasibətləri tənzimləmək, davranış qaydaları (normaları) müəyyən etmək və onların

¹Коркунов Н.М. Лекция по общей теории права. СПб 1884, с.246.

² Бах: Лазарев Г.М. Развитие государственной власти в древнее мире, 2-е изд. СПб, 1909, с.16.

³ Там же...с.16.

⁴ Вебер М. Экономическая организация общества. №4, вол.1, 1968, п.53..

⁵ Щегуги энциклопедик лъцяти. Б, 1991, с.37.

strukturunu yaratmaqla dövlətin hüquq və imkanları»¹, «müəyyən şəxsin, kollektivin, münasibətlərin başqa subyektiv arzu olunan davranışını təmin etməkdə hansısa təsir yolu ilə iradi və psixoloji halla əlaqədar bacarığı»,² «cəmiyyətin sosial asimmetriyası əsasında yaranmış, sosial iradi münasibətlərin idarəetmə tələblərini şərtləndirir. Onun bir tərəfi xüsusi sosial subyektiv - dövlət orqanı və vəzifəli şəxs sayılır»³ kimi baxılır. Odur ki, hakimiyyət münasibətləri - həmişə asimmetrik olub bir tərəfin üstünlüyünü göstərir.

Hakimiyyət anlayışına funksional baxış müasir ədəbiyyatda geniş yayılmışdır. Manov Q.V. göstərir ki, hər bir hakimiyyət, o cümlədən dövlət hakimiyyəti insanların iradi hərəkətinə rəhbərlik, idarəçilik və koordinasiya üzrə xüsusi funksiyadır.⁴

Dövlət hakimiyyəti anlayışına verilən təriflərdə dörd əlaməti, iradi münasibəti, dövlət orqanı, funksiya, səlahiyyətlərin məcmusun ayırmaq olar. Ümumiyyətlə dövlət hakimiyyəti təşkilati, ümumi sosial hakimiyyət, cəmiyyətə və nadir halda siniflər adından fəaliyyət göstərən siyasi hakimiyyətdir.

Ümumi qaydalara görə siyasi hakimiyyət dövlət hakimiyyəti kimi dövlət formasında təsvir olunur. Bununla belə siyasi hakimiyyət təzahür kimi dövlət hakimiyyətindən fərqləndirilir. **Birinci**, hər bir siyasi hakimiyyət dövlət hakimiyyəti sayılmır. Lakin sosial qrupların münasibətlərini tənzimləyən hər bir dövlət hakimiyyəti siyasi hakimiyyət hesab olunur; **İkinci**, dövlət hakimiyyəti cəmiyyətdə arbitraj rolunu yerinə yetirdiyi halda, siyasi hakimiyyət bu rolu oynaya bilmir və bunun üçün onda lazım olan vəsait və vasitə yoxdur; **üçüncü**, siyasi hakimiyyətin və dövlət hakimiyyətinin həyata keçirilməsi üçün müxtəlif mexanizmləri mövcuddur; Dövlət hakimiyyəti rəsmiləşdirilir, o xüsusi dövlət aparatı ilə həyata keçirilir. Siyasi hakimiyyətdə belə mexanizmi

¹ Атаманчук Г.В. Указ.лит...с.544-545.

² Чиркин В.Е. указ.соч. с.82.

³ Бах: Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственоведения, М, 1994, с.42.

⁴ Манов Г.Н. Признаки государство: новое прочтение: Политические проблемы теории государство. М, 1993, с.42.

yoxdur; **dördüncü**, yalnız dövlət hakimiyyətinə bütün cəmiyyət adından leqallaşmış məcburetmə, zor tətbiq etmək səlahiyyəti verilir, **beşinci**, dövlət hakimiyyətinə görə ali dövlət hakimiyyətinin mənbəyi **daimi sarsılmaz ilahi qanundur**.

Qədim yunan «Pifaqonçular fəlsəfi məktəbinin» nümayəndələri kainatı ciddi harmonik qaydada idarə edən varlığın və siyasi həyatı nizamlayan sarsılmaz ilahi qanunların mövcudluğunu bəyan edirdilər. Sokrat özünün ümumi təlimində ali hakimiyyətin mənbəyini ilahi tərəfindən müəyyən edilmiş, **yazılmamış qanunlarda** görürdü. Sokratın bu təlimi Platon, Siseron, T.Akviant tərəfindən inkişaf etdirilmişdir. Dövlət hakimiyyəti və cəmiyyətin qanunları bu ilahi «yazılmamış qanunların» inikasıdır. Dövlət hakimiyyəti bu qanunu dərk etməkdə və qanunvericilikdə bu iradəni ifadə etməkdə əks olunur. Bununla da **dövlət** hakimiyyəti əlçatmaz səviyyəyə qaldırılır.¹

Dövrünün ən böyük filosofu Tomas Akviant (1225-1274) öz mahiyyətinə görə hakimiyyətin ilahi mənşəli olduğunu göstərir. O hüququn ilk növü kimi daim hüquq anlayışı irəli sürür... Daimi hüquq dedikdə o dünyanın Allah tərəfindən idarə edilmiş üsulların tam toplusunu nəzərdə tutur. Təbii hüququn dəyişmə müddəalarını rəhbər tutaraq daimi ilahi hüquqa cəlb edilir. Təbii hüququn konkretləşdirilmiş formasına **insan hüququ** deyilir. Bu hüququn qanuniliyi təbii hüquqdan fərqli olaraq daim dəyişir, yeniləşir.²

Orta əsrlərdə dövlət hakimiyyətini kilsə hakimiyyəti sıxışdırır. Foma Akvinskinin (1225-1274) təliminə görə dövlət hakimiyyəti ilahidən gəlir, onun təzahür forması isə şəraitlə uyğunlaşır. Hökmdarın hakimiyyəti ali-ilahi hakimiyyətdən asılı olmalıdır. İnsan birgə yaşayışın təyinatı hər bir fərdi kotolik təlim ruhunda öz əxlaqına çatmağa kömək etməlidir.³ Beləliklə, teoloji nəzəriyyəsi kilsədə təşəkkül tapmaqla, orta əsrlərin dünya baxışının ümumi xarakterindən yaranmışdır.

¹ Бах: Лазарев Г.М....с.49-52..

² Бах: Даща ятрафлы. Рцстямов Й. Сосиал-сийаси вя щцгуги тялимляя тарихи. Б., 2007, с.87.

³ Кроткий очерк истории философии...с.117.

2.1.1. Dövlət hakimiyyətinin **inkışafını** qədim yunan və Roma tarixində izləmək olar. **Yunanıstan** tarixini bir neçə dövrə ayırırlar: qəhrəmanlıq dövrü (Homerin təsvir etdiyi dövr e.ə. VII əsrə qədər) müxalifət əsri (e.ə. VII-III əsrlər).¹

Qəhrəmanlıq dövrü üçün **çar hakimiyyəti** xarakterik idi. Çar hakimiyyəti ilahi mahiyyətli olmaqla çara allahla insanlar arasında vasitəçi kimi baxılırdı. Odur ki, qədim çarlarda qanunvericilik funksiyaları yox idi. O kahinlik vəzifəsi ilə yanaşı ali məhkəmə və qoşun başçısı idi. Bütün dövrlərdə çar hakimiyyəti müharibələr ilə əlaqəli idi. Xalq dinc həyata qədəm qoyanda hərbi başçıların hakimiyyəti faktiki ləğv olunur. E.ə. VIII əsrdə aristokratiya ilə çarlar arasında ali hakimiyyət uğrunda mübarizədə birincilər çevrilişdə qalib gəlirlər. Bu çevrilişlər Afinada, Spartada, Kritdə və b. baş verir (aristokratlar cəmiyyətin imtiyazlı kubar hissəsi olmaqla, iqtisadi hegemon sinif idi).

Müxalifət əsirində (e.ə. VII-III ə) aristokratların hakimiyyəti saxlamağın uğursuz səyi, sərt yazılı qanunlarla (Drakon qanunu) müstəmləkəlik yolu bu prosesi dayandırmır, bu hakimiyyəti saxlamaq üçün Solonun **timokratik** (varlıqların hakimiyyəti) qanunu böyük rol oynayır, lakin bu qanun çox ömür sürmür. Aristokratiyanın süqutu üçün xalq aristokratlar içərisindən çıxmış yeni başçı - tıran ətrafında birləşərək onu hakimiyyətə gətirirlər. Tıranlıq vaxtı çatmış dövlət məsələləri həll edə bilmir. İnsanların siyasi şüurunun təkamülü, iqtisadi inkışafın tələbləri və azadlıq müharibələri **demosun** mübarizəyə qalxmasına səbəb olur.

Bu mübarizə nəticəsində V əsrdə dövlət hakimiyyəti xalqın əlinə keçir. Afinada **Klisfenin** islahatları ibtidai icma quruluşunun axırıncı qalıqlarını ləğv edir. Afinada dövlətin yaranması prosesinin son mərhələsi olur. Klisfen ilk olaraq aristokratların başçılıq etdiyi coğrafi qəbilə triblərini siyasi əhəmiyyətini yox edərək hər filini on sərbəst demona bölür, onlara eyni siyasi hüquq verir, əhalinin bütün siniflərini birləşdirir. Bu tədbirlər aristokratların birləşmək

¹ Лазарев Г.М. Развитие государственной власти в древнем мире. 2 с.изд. СПб, 1909. с. 100.

imkanlarını tam məhdudlaşdırır. O zaman dövlət vəzifələrinin demokratikləşməsi həyata keçirilməsi başlayır. Püşkatma yolu ilə vəzifələrə seçilir. Beləliklə, xalqın əlində ali hakimiyyət olan yeni dövlət quruluşu yaranır.

Afinada ali qanunvericilik hakimiyyətini **xalq yığıncağı** həyata keçirir. Xalq yığıncağı ildə on dəfə keçirilməklə demosun maraqlarına uyğun qanunlar qəbul edir, vəzifəli şəxsləri seçir, onların hesabatın dinləyirdi. Xalq yığıncaqları arasındakı müddətdə onun qərarların icra edən və Afinanın siyasi həyatına rəhbərlik edən **Beş yüzlər Şurası**, ilk vaxtlar hərbi başçı, sonralar isə ali vəzifəli şəxslər olan **Stateq kollegiyası**, məhkəmə hakimiyyətini həyata keçirən **Qelieya, Arxant, Aeropaq** yaradılır.¹

Bizim eradan əvvəl 338-ci ildə Yunanıstan makedoniyalı İsgəndərin İmperiyasına daxil olandan sonra demokratiya ləğv olunur və sonralar Yunanıstan Roma imperiyasının əyalətinə çevrilir. Yunanıstanda mövcud olmuş mənəvi və siyasi dəyərlər, yəni Afinanın mədəniyyəti, siyasi-fəlsəfi təlimləri, ali hakimiyyət formaları Roma tərəfindən təqlid olunaraq daha da inkişaf etdirilir.

Roma dövlətinin yaranması və inkişafı üç dövrə bölünür. Birinci, Romanın əsası qoyulduğu və Roma çarının süqutu dövrü (e.ə. 753-509-cu illər); ikinci, Respublika dövrü (e.ə. 509-27-ci illər); üçüncü, monarxiya prinsipat və dominat dövrü (e.ə. 27 - b.e. 476-cı illər).

Romada respublika quruluşu Serviya Tuliyanın islahatları nəticəsində yaranmışdır. O, Xalq Məclisindən, Senatdan və Moqistratdan ibarət idi. Romada e.ə. III-I əsrlərdə hərbi diktaturanın yaranması ilə səciyyələnir. Bu dövrdə xalq məclisi ciddi dəyişikliyə məruz qalır, senatın tərkibi hədsiz dərəcə artırılmaqla səlahiyyəti məhdudlaşdırılır.

Ümumiyyətlə, Yunan-Roma mədəniyyəti, ali hakimiyyətin inkişafı nöqtəyi-nəzərdən orta əsirlərdə və yeni dövrdə dünya dövlətlərinin dövlətçiliyinə silinməz təsiri olmuşdur. Orta əsrlərdə mütləqiyyətin və yeni dövrdə isə demokratiyanın dirçəlişi

¹ Бах: История государства и права зарубежных стран. Под.ред. Галанзы П..., М, Юридическая литература, 1980, №7-113.

xarakterikdir.

§ 4. Dövlətin tipologiyası: dövlət idarəçilik və dövlət quruluşu formaları

Dövlət idarəçilik forması anlayışına «dövlətin ali hakimiyyətinin təşkili, hakimiyyət orqanlarının yaradılması qaydası, digər dövlət orqanları ilə onların qarşılıqlı əlaqəsi» kimi¹; «dövlət orqanlarının idarəetmə məqsədlərini və funksiyalarının formalaşdırılmasında və reallaşmasında onların həyat fəaliyyətini təmin etməkdə xarici, daimi, tipləşdirilmiş praktiki ifadəsində (təzahüründə) təsbit olunmuş fəaliyyəti»² kimi baxılır. Hüquqi ədəbiyyatda idarəçilik forması anlayışına dar mənada dövlət başçısının hüquqi vəziyyəti kimi, geniş mənada dövlət hakimiyyət orqanlarının iqtisadi və siyasi hakimiyyət mərkəzi ilə, hətta belə siyasi mühitlə münasibəti daxil edilməklə baxılır.³

Dövlətin idarəçilik forması haqda müfəssəl təlimi Platon, Aristotel vermişdir. **Platon** özünün ideal, nümunəvi dövlət modelini tarixdə mövcud olmuş dövlət idarəçilik formaları ilə müqayisə etməklə formalaşdırmışdır. Platon öz ideal dövlətin modelini **timokratiya, oliqarxiya, demokratiya və tiranlığa** qarşı qoyur. Onun fikrincə bunların hər biri mənfi, qeyri-mükəmməl quruluşlu dövlətlər olub bir-birindən yaranır. Belə ki, mənfi quruluşdan müsbət quruluş, qeyri-mükəmməldən mükəmməl törənə bilməz. Platon onların bir-birinə keçidin mexanizmini açır. O ilk mənfi quruluş forması kimi **timokratiya** təsvir edilir. **Timokratiya** - şöhrətpərəstlərin hökmranlığına əsaslanan hakimiyyətdir. **Oliqarxiya** - varlı azlıqların çoxluq üzərində hakimiyyətə əsaslanan quruluş formasıdır. Platona görə oliqarxiyadan sonra dövlət quruluşunun daha pis forması **demokratiya** gəlir. Onun fikrincə yoxsullar (çoxluq) qalib gəldikdə varlıların bir hissəsini məhv edir,

¹ Мяликова М. Дювлят в я щцгуг нязяриййяси. Б. Маариф, 1979, с.35.

² Атаманчук Г.В. Указ соч...с.553.

³ Бах: Чиркин В.Е. Указ соч...с.140.

bir hissəsini də ölkədən qovurlar və dövlət vəzifələri toplumun bütün üzvləri arasında bölüşdürülür. İfrat azadlıq nəinki ayrıca bir insanın, həm də bütün dövləti köləliyə aparıb çıxarır. Bu səbəbdən demokratiyada ən böyük azadlıqdan **tiranlıq** yaranır. Bu bir şəxsin toplumda və dövlətdə hamı üzərində hakimiyyətidir.¹

Platon «Siyasət» dialoqunda yeddi idarəçilik forması ayırır: həqiqi idarəçilik və üç başqa idarəçilik növlərinə (monarxiya, azların hakimiyyəti və çoxluğun hakimiyyəti) və onların hər birini qanuna uyğun olub və olmamasından asılı olaraq iki yarım növə ayırır. Qanuni monarxiyanı - çar hakimiyyəti, qanuna ziddi - tironliya; azların qanunu hakimiyyətini - aristokratiya, qanuna zidd - oliqarxiya adlandırır, demokratiyanı qanuni və qanuna zidd formaya bölür.²

Platon «Qanunlar» əsərində siyasi idarəçiliyin və dövlət həyatının əsası kimi qanunçuluq prinsipinə daha çox əhəmiyyət verir. Bu prinsipə görə iki növ dövlət quruluşu forması ayırır: birində hamının üzərində hökmdar durur; digərində qanunlar hakimlik edir, hökmdarlar ona tabedir. Platon yazır: harda ki, qanunun qüvvəsi yoxdur, kiminsə hakimiyyəti altındadır, bu dövlət məhvə yaxındır. Harda ki, qanun hökmdarlar üzərində hakimdir, onlar qanunun quludur, mən dövlətin xilasını görürəm.³ Platon qanunlara təsnifat verərək düzgün və qeri-düzgün qanunlara bölür. **Düzgün qanunlar** - bütün dövlət üçün ümumi rifahı müəyyən edir, əgər qanunlar bir neçə nəfərin maraqlarına görə qəbul olunubsa orda söhbət dövlətdən yox, yalnız daxili çəkişmədən gedir.⁴

Platon «Qanunlar» əsərində dövlət quruluşuna və qanunvericiliyə coğrafi klimatik torpaq və başqa faktların təsirini qəbul edərək göstərirdi ki, yerli şəraitin ziddinə qərar qəbul etmək qeyri-mümkündür. Bu və başqa yerlərdə müxtəlif hava axınları və günəş şüaları insanlarda qəribəlik və uğursuz luğa səbəb olur; başqa tərəfdən rütubətli iqlim və bitki örtüyü bədəni yaxşı etməklə yanaşı,

¹Платон. Дювлят, с.27-28.

² Платон соч. в 3-х томах. М, Мысль, 1972, т.3, с.309.

³ Там же, с.188.

⁴ Платон Указ.соч. с.188.

pis də edə bilir və ruha daha çox təsir edir.¹ Həqiqətən - Yunanıstan polisinin (şəhər, dövlətin) taleyi (e.ə. V-III ə) təbiətin nəhəng faktoru olan torpaq hava şəraiti ilə sıx bağlı idi. Təbii hava şəraitinin yaxşı olması, məhsuldar torpaq insanların maddi təminatını ödəməklə yunanlara yaradıcılıq üçün qiymətli faktor olan boş vaxt verirdi, gözəllik isə estetik ruh yüksəkliyi yaradırdı. Dəniz əhatəsində şairlər, filosoflar, sağlamlıq və fiziki gözəlliyi ilə seçildilər. Odur ki, yunanlar öz ölkələrini mərkəzi, beynəlxalq münasibətlərin mühüm ictimai nöqtəsi hesab edirdilər.

Aristotel dövlət idarəçilik formasını kəmiyyət, keyfiyyət və əmlak əlamətlərinə görə bölür. Kəmiyyət elementlərinə - kütlənin say üstünlüyü, keyfiyyət elementlərinə azadlıq, tərbiyə və nəciblik, əmlak əlamətlərinə - varlı və yoxsullar daxil edilir. Aristotel bu əlamətlərə görə bir şəxs, azlıq və çoxluq, düzgün və qeyri-düzgün **idarəçilik formalarına** ayırır.² O hər bir dövlətin əhalisini üç hissəyə bölürdü. Birinci tam müstəqil - varlı; ikinci, çox kasıb; üçüncü, bunlar arasında - orta mülkiyyəti olanlar. Birincilərdə həddən artıq güc, varidat, dostluq əlaqələri və başqa üstünlükləri vardır. Onlar heç kəsə tabe olmaq istəmirlər. İkincilər heç bir təminatı olmayan, həddən artıq kasıb, alçaldılmışlardır.

Beləliklə, bir hissənin bacarığı və qabiliyyəti olmayan çoxluq, o biriləri heç bir hakimiyyətə tabe olmağı bacarmayan və hakimiyyəti ağaların qulluq üzərində hökmranlığı kimi başa düşən azlıq təşkil edir. Beləliklə, əgər dövlət heç bir mülkiyyəti olmayan birincilərdən və ya həddən artıq mülkiyyəti olan ikincilərdən yaranarsa birində qısqançlıq, o birilərdə isə nifrət hissi baş qaldırır. Bu qruplardan hansı hakimiyyətdə olarsa bərabərlik olmayacaqdır. Əgər azlar hakimiyyətdə olsa, onlar tez bir zamanda daha da böyük mülkiyyət əldə edəcək; əgər çoxluq hakimiyyətə gəlsə ədalət prinsipi pozulacaq, azlıq təşkil edən varlıların mülkiyyətini zorla müsadirə edəcək. Aristotela görə optimal dövlət quruluşunu hakimiyyətdə nə varlı, nə də kasıb olmayan orta mülkiyyətli təbəqədən, demokratiya

¹ Платон. Законы, с.222.

² Аристотель. Политика. 1971, с.165.

elementi artıq olan oliqarxiya ilə demokratiyanın qarışığından təşkil olunmuş quruluşdur.

Aristotel dövlət quruluşunun altı formada olduğunu göstərərək, onların üçünü «ümumi xeyir» əldə etməyə yönəldilən normal, düzgün, üçünü isə «bir nəfərin, müəyyən qrupun və çoxluğun xeyrinə» olanları qeyri-düzgün hesab etmişdir. Bir formanı başqasından dövlət başında duranlara görə fərqləndirirdi. Dövlət başında cəmiyyətin xeyrinə çalışanları «yaxşılar», ikincilər isə öz xeyrini güdənləri «pislər» hesab edirdi.

Aristotelə görə ümumi ictimai xeyrə yönəldilmiş bir nəfərin, bir qrupun və ya çoxluğun idarə etdiyi dövlət formasını **monarxiya, aristokratiya və politiya** adlandıraraq normal hesab etmişdir. Bir nəfəri, bir qrupun və ya çoxluğun xeyrinədirsə **çar hakimiyyəti istibdada, aristokratiyadan oleqarxiyaya, politiyadan demokratiyaya** keçir və bunları qeyri-normal hesab etmişdir. İstibdad hökmdarın, oleqarxiya imkanlı adamların, demokratiya kasıbların xeyrinə fəaliyyət göstərir.

Aristotel ən yaxşı dövlət forması kimi «politianı» - demokratik respublika quruluşunu qəbul edirdi. O politianın əsas mənbəyini insanların xoşbəxtliyini təmin etməyə yönəldilmiş qanunlarda görürdü.

Görkəmli latın xristian ilahiyyətçısı **Avqustin** (354-430) dövlətin düzgün və düzgün olmayan formaları haqqında antik dövrdən gələn ənənəvi fikiri təkrar edir. Ədalətsiz hökmdar tiran olduğu kimi, ədalətsiz xalq da tirandır, ədalətsiz avtokratiya isə egoist qrupun hakimiyyətidir. Düzgün dövlətlər ondadır ki, orada hüquqa əməl edilir. Avqustin dövlət formasının heç birinə üstünlük vermir və forma seçməyi ikinci dərəcəli iş hesab edirdi.¹

T.Akvian demokratiyanı tiraniya ilə eyniləşdirir. Demokratiyada əksəriyyət azlıq təşkil edənlərə, daha zəngin olanlara öz iradəsini zorla qəbul etdirir; deməli demokratiya mahiyyətə tiranlıqla eyniləşir. Dövlət hakimiyyətinin daha təbii idarəçilik forması kimi oliqarxiyanı qəbul edirdi. Bütün kainatda Allah tək olduğu kimi,

¹ Бах: Рцстямов Й. Эюстярилян ядябиййат...с.84.

bədəndə yalnız bir ruh olduğu kimi, dövlətdə də bir idarə edən olmalıdır.¹

İbn Rusd (1126-1198) deyirdi ki, bir adamın və yaxud bir neçə adamın hakimiyyəti çoxluğun hakimiyyətindən yaxşıdır, yəni monarxiya və aristokratiya demokratiyadan yaxşıdır.²

S. Montoskye üç idarəçilik formasını: respublika, monarxiya, despotiyanı göstərir. Respublika idarəçiliyi - ali hakimiyyət bütün xalqın və ya xalqın bir hissəsinin əlindədir; monarxiya bilavasitə dəyişməz qanunlara əsaslanan bir nəfərin əlindədir; despotiya hər hansı qanundan kənar bir nəfərin iradəsi və özbaşınalığıdır.³

Müasir ədəbiyyatda **idarəçilik forması** ənənəvi olaraq ali dövlət orqanlarının struktur və qarşılıqlı münasibətlə müəyyən edilir. Çox hallarda bu orqanlar dövlət başçısı, parlament və hökumətlə məhdudlaşır.

Tarixən idarəçiliyin geniş yayılmış iki əsas - **monarxiya** və **respublika** forması mövcuddur.

Monarxiya (monarchia yunan sözü olub təkhakimiyyətlik, mütləqiyət deməkdir) idarəçilik formasında ali hakimiyyət irsi monarxa məxsus olur. Monarx (şah, sultan, çar, imperator) öz hərəkətlərinə görə yalnız Allah qarşısında məsuliyyət daşıyır. Monarx vəzifəsi ömürlükdür, o toxunulmazdır, öz postundan özü əl çəkməzsə dəyişdirilə bilməz.

Aristotelə görə monarxiya qədim, ilkin və ilahiləşmiş siyasi idarəçilik formasıdır. O çar hakimiyyətini patriarxal və mütləq monarxiyaya ayırır. Monarxiya qədim dövrlərdə və orta əsrlərdə əsas idarəçilik forması olmuşdur. Quldarlıq dövlətlərində əsasən qeyri-məhdud monarxiya (bəzən teokratik formada) Qədim Şərq dövlətlərinin əksəriyyətində - Qədim Babilistanda, Midiyada və b. Şərq istibdad forması mövcud olmuşdur.

Feodal dövlətləri üçün monarxiyanın **silki-nümayəndəlik, mütləq monarxiya** kimi növləri mövcud olmuşdur. Təmiz şəkildə

¹ Йеня орада, с.587.

² Йеня орада, с.113.

³ Монтоскье Ш. О духе законов. М, 1955, с.169.

monarx tarixdə qalmışdır. Hazırda mövcud olan monarxiya keçmiş monarxiyadan hakimiyyətin məhdudlaşdırılması ilə fərqlənir. Müasir dövrdə monarxiyanın üç növü - **mütləq** (yarım mütləq), **dualist** və **parlament** monarxiyası mövcuddur.

Mütləq monarxiya (təmiz şəkildə) konstitusiyaya və parlamenti olmayan monarxın hakimiyyətidir. Hazırda belə monarxiya yoxdur. Mahiyyətcə bu idarəçilik formasında dövlət hakimiyyəti bölünmür. Monarxiyaların əksəriyyətində teokratik əlamətlər xarakterikdir (əsas ərəb monarxlarına xasdır).

Dualist monarxiyada qanunları yalnız parlament qəbul edir, idarəetməni isə monarxın təyin etdiyi hökumət həyata keçirir. Bu cür idarəçilik forması XVIII-XIX əsrlərdə səlahiyyətləri genişlənən burjuaziya ilə zadəganlar arasında kompromislə yaranıb. İdeyaya görə monarx zadəganların, parlament isə əsasən burjuaziyanın maraqlarını təmsil etməli idi. Dualist monarxiyanın Almaniyada, Türkiyədə, Rusiyada (1905-ci ilə qədər) bəzi əlamətləri var idi.

Parlament monarxiyası hökumət parlament ona seçkidə çox yer qazanmış partiya və ya partiyalar tərəfindən formalaşdırılır. Beləliklə, ölkəni parlamenti çox mandatlı olan partiya və partiyalar koalisiya ilə idarə edir. Çox halda monarx millətin simvoludur. O nazirləri təyin etmək və ya parlamentin buraxılması haqda akt qəbul edir. Monarxın parlamentin qəbul etdiyi qanunlara hətta belə veto hüququ yoxdur (Norveç, İsveç, Yaponiya) və ya çox ölkədə monarxın korol prerogativləri var.

Müasir dünyanın inkişaf prosesində monarxiyanın sayının azalması müşayət olunur. İkinci dünya müharibəsindən sonra əvvəlki monarxiyalı idarəçilik forması olan Almaniyada, Yunanıstanda, Macarıstanda, Bolqarıstanda və b. respublika elan edilmişdir.

Monarxiya tərəfdarları bu idarəçilik formasının üstünlüyünün dövlət başçısı postunun siyasi dəyişikliklərindən asılı olmaması və monarxın heç bir siyasi partiyada iştirak etmədən hakimiyyətin sabitliyini təmin edən bir post hesab edirlər. İnkişaf etmiş ölkələrdə (Böyük Britaniyada, İspaniyada, Yaponiyada, Belçikada, Danimarkada və s.) monarx vəzifəsi əhəmiyyətli dərəcədə şərəfli

olmaqla yanaşı, onun ölkə idarəetməsinə heç bir təsiri yoxdur.

Beləliklə, harda monarxiya saxlanılıb, orada konstitusion (qanunla məhdudlaşan) monarxa çevrilməklə özündə müxtəlif variantlarda və nisbətdə o aristokratiya və demokratiya ilə ahəngdarlıq təşkil edir.

Respublika idarəçilik forması - ali hakimiyyət orqanları seçkili olması ilə xarakterizə olunur. Bu formanın tarixi kökləri qədim dövrdən başlayır. Afinada demokratik respublika, Romada aristokratik respublika, orta əsrlərdə şəhər-respublikaları mövcud olmuş, yeni dövrdən başlayaraq respublikanın müasir formaları geniş yayılmışdır. Hazırda dünya dövlətlərinin 5/6-da respublika idarəçilik formasındadır.

Müasir dövrdə bu formanın üç növü: **prezident respublikası**, **parlament respublikası** və **yarımprezident respublikası** mövcuddur.

Dünyanın əksər ölkələrində **prezident respublikası** forması tətbiq edilir. Bu formada qanunverici orqan, icra hakimiyyəti başçısı (o həm də dövlət başçısıdır) əhali tərəfindən seçilir və öz fəaliyyətlərində də müstəqildirlər.

Respublika idarəçilik forması dövlət hakimiyyətinin bölgüsü əsasında formalaşır. Qanunverici hakimiyyət parlamentə, İcra hakimiyyəti respublika prezidentinə məxsusdur. Burada xarakterik cəhət icra hakimiyyəti başçısı - prezident eyni zamanda dövlət başçısıdır.

Prezident institutunun axırncı onilliklərdə xarici ölkələrdə, o cümlədən sovet məkanında coğrafiyası genişlənmiş və bu institut dinamiki olaraq təkamüldədir.

Azərbaycanda və başqa MDB dövlətlərində keçid dövründə prezident institutu tətbiqi həm xarici və həm də daxili amillərdən asılı olmuşdur. Təhlil göstərir ki, keçid dövründə dövlət quruluşunun çox mürəkkəb məsələləri və problemlərinin həllində prezidentlik institutu mühüm rol oynayır. Bəzi ölkələrin konstitusiyalarında hakimiyyətin prezident modelinə üstünlük verildiyi halda, digərlərində parlament modelindən istifadə olunur.

Məlumdur ki, xarici ölkələrdə icra hakimiyyətləri **monist** və

dualist hakimiyyətlərə bölünür. **Monist** hakimiyyətdə dövlət başçısını və icra hakimiyyətini təmsil edən prezident respublikasına, başqa sözlə bir orqan bütün icra səlahiyyətlərini həyata keçirir. Məsələn, ABŞ konstitusiyasında göstərilir ki, icra hakimiyyəti ABŞ prezidenti tərəfindən həyata keçirilir. Analoji normalar Latin Amerikasını ölkələrinin əsas qanunlarında təsbit olunmuşdur; **Dualist** hakimiyyətdə icra hakimiyyətinə yarı prezident və parlament respublikaları üçün xasdır. Burada icra hakimiyyəti **respublika prezidenti** ilə (Fransada, İtaliyada, AFR, Yunanıstanda, Portuqaliyada, İrlandiyada, Finlandiyada, Avstraliyada) və ya Monarxiya (Böyük Britaniyada, Belçikada, Niderlandda, Norveçdə, İsveçdə, Danimarkada, İspaniyada) dövlət başçısı tərəfindən təyin olunan **hökumət** (nazirlər kabineti) arasında bölünür.

Qanunverçilik hakimiyyət orqanları tərəfindən seçilən Prezidentlərin hüquqi statusuna görə, onlar tam dolğun icra hakimiyyətinə malik olurlar və dövlət mənafeyini reallaşdırmağa imkanları son dərəcə məhdud olur. Belə prezidentlər nominal dövlət başçısı statusuna malik olurlar. Belə respublikalarda parlamentin alilik prinsipi elan edilir. Parlament respublikalarında hökumətin formalaşmasında prezidentin alilik prinsipi elan edilir. Parlament respublikalarında hökumətin formalaşmasında prezidentin iştirakı sırf formal xarakter daşıyır.

Azərbaycan Respublikasında Prezident İnstitutunun yaradılması Rusiyada baş verən siyasi hadisələrlə sıx bağlıdır. Rusiyada Prezident sistemi yaradıldıqdan sonra bütün MDB dövlətlərində, o cümlədən Azərbaycanda bu sistem yaradılmışdır. Azərbaycan Ali Soveti Rəyasət heyətinin 18 may 1990-cı il tarixli qərarı ilə Azərbaycan Respublikası prezidenti vəzifəsi təsis edilmişdir.¹ Qərarla bu təsisatın AR Suverenliyi, onun təhlükəsizliyini, ərazi bütövlüyünü təmin etmək, respublikada siyasi və iqtisadi dəyişiklikləri səmərəli surətdə həyata keçirmək, konstitusiya quruluşunu, qanunçuluğu və hüquq qaydalarını möhkəmlətmək, vətəndaşların hüquqlarını, azadlıqlarını və təhlükəsizliyini qoru-

¹ Бах: Азәрб. Республiкасы Али Советин мялуматы. № 10 (815) 31 май 1990, с.90

maq, millətlərarası münasibətləri nizama salmaq, AR ali dövlət hakimiyyəti və idarə orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyətini yaxşılaşdırmaq mənafeyinə əsaslanaraq yaradılmışdır.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına dəyişiklər və əlavələr haqqında 31 may 1990-cı il tarixli Qanununda ayrıca fəsil kimi AR Prezidenti təsisatı (13-1-ci fəsil) daxil edilmişdir.¹ Bu qanunda AR Ali Soveti respublika ali dövlət hakimiyyəti orqanı, AR Prezidenti dövlət başçısı, AR Nazirlər Soveti isə bütün idarəetmə məsələlərini həll etmə səlahiyyət orqanı olduğunu AR Prezidentinin AR Ali Dövlət hakimiyyəti ilə idarə orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyətini təmin etdiyi göstərilir. Dövlətin daxili və xarici siyasətinin əsas istiqamətlərini həyata keçirmək, respublikanın təhlükəsizliyini təmin etmək üçün AR Prezidenti yanında şura yaradılır (121.5 maddəsi). Bu qanunda Konstitusiyasının 6-cı maddəsində təsbit olunmuş Kommunist Partiyasının cəmiyyətin rəhbər və istiqamətverici rolunu, onun siyasi sisteminin, dövlət və ictimai təşkilatların özəyi olması cəmiyyətin inkişafının baş perspektivini, dövlətin daxili və xarici siyasətini müəyyən etmək funksiyaları çıxarılmışdır.

«Dövlət idarəetmə sisteminin təkmilləşdirilməsi ilə əlaqədar AR Konstitusiyasına dəyişikliklər və əlavələr haqqında» 5 mart 1991-ci il AR Qanununda AR Nazirlər Soveti AR Nazirlər Kabineti (92-ci maddə), dövlət komitələri və baş idarələr mərkəzi dövlət idarəetmə orqanları (119, 1-ci maddəsi) ilə əvəz edilmişdir və Qanunda AR Prezidentinin respublika ali İcra hakimiyyətini həyata keçirən Nazirlər Kabinetinə rəhbərlik etdiyi (121-1 maddə), Nazirlər Kabinetinin AR Prezidentinin və AR Ali Soveti qarşısında məsuliyyət daşdığı (124-cü maddə), AR Nazirlər Kabinetinin icra-sərəncam orqanı olduğu (122-ci maddə) və s. göstərilir.

Beləliklə, 1978-ci ildə qəbul olunmuş Konstitusiyaya 1994-cü ilin yanvarına qədər edilmiş dəyişiklik və əlavələrlə Azərbaycan Respublikasında dövlət hakimiyyəti bölgüsü, prezident institutu və başqa dəyişikliklər öz əksini tapmışdır.

1995-ci il 12 noyabrda qəbul olunmuş Azərbaycan Respublikasının

¹ Бах: Йеня орада, с.79..

yeni Konstitusiyasında dövlət hakimiyyəti hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipi əsasında formalaşdığı qanunvericilik hakimiyyətinin AR Milli Məclisinə, həyata keçirildiyi İcra hakimiyyətinin AR Prezidentinə məxsus olduğu, məhkəmə hakimiyyətinin AR məhkəmələrinin həyata keçirdiyi təsbit edilmişdir.

Konstitusiyada hakimiyyətlərin bölünməsi doktrinasının həyata keçirilməsi nəticəsində ilk dəfə olaraq hakimiyyət məsuliyyət birləşdirilir, qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyətləri bölünür və tarazlaşdırılır. Konstitusiyaya uyğun olaraq prezident institutuna hakimiyyət orqanları sistemində xüsusi yer ayrılır.

Dövlət başçısı kimi Prezident dövlət institutları ierarxiyasında mahiyyətə ən yüksək yer tutur və daxili həyatda və beynəlxalq aləmdə ölkənin ali nümayəndəsidir. Dövlət başçısı kimi hüquqi və dövlət hakimiyyətinin bütün orqanlarının bircə qarşılıqlı fəaliyyətini təmin etmək üçün funksiyalar verilir. O dövlətin inkişafının strateji maraqlarını nəzərə almaqla dövlət orqanlarının fəaliyyətini istiqamətləndirir və onların koordinasiya funksiyalarını yerinə yetirir. AR Prezidenti ölkədə hüquqi dövlətin yaranması, dövlət-hüquq institutlarının demokratikləşməsi, hüquqi siyasətin formalaşması sahəsində, dövlət vəzifələrini və radikal islahatların həyata keçirilməsini səfərbər edir.

Yeni konstitusiyada prezidentə geniş səlahiyyətlər verilir. Onlar aşağıdakı kimi qruplaşdırılır: 1) nümayəndəlik; 2) dövlət idarəçiliyi; 3) qanunvericilik; 4) məhkəmə; 5) vətəndaşlıq sahələrində səlahiyyətlər; 6) fəvqəladə səlahiyyətlərdir.¹

Beləliklə, bəzi dövlətlərdə olduğu kimi Azərbaycan Respublikasında da Prezident vəzifəsi dövlət başçısının malik olduğu səlahiyyətlər və icra hakimiyyətinin ona mənsubluğu ilə səciyyələnilir.

Parlament respublikasında prioriteti öz tərkibindən hökuməti formalaşdıran seçkili qanunverici orqan tutur. Bu cür hökumətin formalaşdırılması mexanizmi qanunverici hakimiyyətin icra hakimiyyətinə nisbətdə parlament monarxiyası xarakterikdir (Böyük Britaniya, AFR, Türkiyə,

¹ Бах: Кудряченко А.И. Институт президентство на Украине: реалии конституционного-правого института. Государство и право, 1998, №3, с.103

Yaponiya, İtaliya və s.).

Burada baş nazir postu mövcud olur. Parlament respublikasında prezident öz mandatını parlamentdən alır. Hökuməti isə formal olaraq prezident təyin edir. Lakin hökumət prezident qarşısında yox parlament qarşısında məsuliyyət daşıyır.

Yarı prezident respublikası və ya idarəçiliyin qarışıq forması Yarı prezident respublikası ilk dəfə Fransada tətbiq olunub (1958). Çirkin bu formanı yarı prezident - yarı parlament respublikası adlandıрмаğı təklif edir.¹ Burada Konstitusiyaya görə prezident İcra hakimiyyəti başçısı sayılmaz, o yalnız dövlət başçısı hesab olunur. İcra hakimiyyəti hökumətə məxsusdur. O prezident və məhdud şəkildə parlament qarşısında məsuliyyət daşıyır.

Yarı prezident respublikası ilə prezident idarəçilik forması arasında oxşar əlamətlər vardır. Onlar:

- Prezident bilavasitə seçildiyindən parlamentdən asılı olmur, ona qarşı dayana bilir;

- Baş nazirin müavinləri və nazirləri prezident öz mülahizələri ilə təyin edir. Baş naziri isə parlamentlə razılaşmaqla özü təyin edir (Rusiya, Ukrayna).

- Hökumət prezident qarşısında məsuliyyət daşıyır. Prezident baş naziri, ayrı-ayrı nazirləri azad edə bilər, bütün hökuməti istefaya göndərmək səlahiyyəti var.

Güclü prezident respublikası ilə oxşar elementlər olmaqla yanaşı yarı-prezident respublikasında **parlamentarizm** əlamətləri var. Onlardan ən əsası hökumətin parlament qarşısında məsuliyyətidir. Parlamentarizmin ikinci elementi Prezidentin təklif etdiyi Baş nazir vəzifəsinə namizəd aşağı palatanın razılığının alınmasıdır (Rusiya).

Yarı Prezident respublikası prezident və parlament respublikası əlamətlərini özündə cəmləşdirməklə yanaşı prezident respublikasına xas olmayan əlamətlər vardır. Onlardan ən əsası prezident statusudur. Konstitusiyaya görə prezident hakimiyyət bölgüsü triadasından kənar qalır. O heç bir hakimiyyət qoluna, o cümlədən icra hakimiyyətinə aid edilmir.

¹ Чиркин В.Е. Указ соч..., с.157.

Rusiya konstitusiyasına görə icra hakimiyyəti hökumətə məxsusdur, prezident yalnız dövlət başçısı kimi xarakterizə olunur.

Ümumiyyətcə, dövlət hakimiyyətinin idarəçilik formalarının seçimi əhəmiyyətli dərəcədə dövlət quruluşu formasından asılıdır.

4.2. Dövlət quruluşu forması dedikdə, dövlətin istər inzibati ərazi vahidlərinə, istərsə siyasi təşəkkülünə görə daxili bölgüsü və bütövlükdə dövlətin onun hissələri arasında, mərkəzi orqanlarla yerli orqanlar arasında qarşılıqlı nisbət başa düşülür.¹

Dövlət quruluşunun üç - unitar, federal və konfederasiya formaları vardır. **Unitar dövlət** formasında dövlət yalnız inzibati-ərazi vahidlərinə ayrılır və bütün ölkə üçün ümumi, vahid ali dövlət hakimiyyətinin idarəetmə orqanları mövcuddur.

Federativ – elə bir ittifaq dövlətdir ki, onun üzvləri bu dövlət üçün ümumi olan ali dövlət hakimiyyəti və idarəetmə orqanlarından əlavə, öz mərkəzi hakimiyyət və idarəetmə orqanlarına və inzibati-ərazi bölgüsünə malikdir (ABŞ, RFR, İsveçrə).

Konfederativ – ümumi məqsədlərə nail olmaq üçün birləşmiş və müvafiq ümumi dövlət orqanları yaratmış dövlətlərin müvəqqəti ittifaqıdır. Bu ittifaqa daxil olan dövlətlər qalan sahələrdə öz müstəqilliyini saxlayır.

N.Makiavelli «hökmdar» əsərində göstərir ki, bütün dövrlərdə hakimiyyətin səmərəliliyi, təsirliyi onun forma və strukturundan (monarxiya, respublika, oliqarxiya, dospotiya, parlamentin mövcudluğu və onun olmaması və s.) asılı olmur, o yalnız hakimiyyət əlində olan şəxsin keyfiyyətlərindən asılıdır.² XX əsrdə bu fikri Stalin ən qısa şəkildə «Kadrlar hər şeyi həll edir» şüarı ilə həyata keçirirdi.

¹ Мяликова М. Эюстчярилян ядыбиййатда... с.21

² Макиавелли. Государь. 100 Великих книг. АBere, 2004, с.99.

II FƏSİL DÖVLƏT NƏZARƏTİ - DÖVLƏT APARATININ FƏALİYYƏT İSTİQAMƏTİ VƏ DÖVLƏT İDARƏETMƏ FUNKSİYASI KİMİ

§.1. Dövlət aparatı: anlayışı, mahiyyəti və təkmilləşdirilməsi

Dövlət hakimiyyəti dövlət aparatı¹ vasitəsilə həyata keçirilir. Məlumdur ki, cəmiyyətin idarə olunmasında dövlət öz səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün daxili strukturunu - **dövlət aparatını** yaradır. Dövlət aparatı vasitəsilə dövlət mexanizmini möhkəmlətməyə və təkmilləşməyə yönəlmiş iqtisadi, elmi-texniki, sosial və mədəni tədbirlər həyata keçirilir.

Dövlət aparatı anlayışına hüquqi ədəbiyyatda «Zəhmətkeşlərin tam hakimiyyətinin bilavasitə təşkili, daimi və vahid əsaslarla bütün dövlət orqanları sistemi»,² dövlət hakimiyyətini və dövlət funksiyalarını praktiki həyata keçirən orqanlar sistemi,³ «Ştatlı işçilərdən ibarət dövlət orqanları sistemi»;⁴ «Vahid demokratik prinsiplər əsasında qoyulmuş və fəaliyyət göstərən dövlət orqanları sistemi»⁵; «Dövlət orqanlar sistemi: bu orqanlar dövlət hakimiyyətinin həyata keçirilməsi vasitəsi, dövlət mexanizminin tərkib hissəsi»;⁶ kimi baxılır.

Dövlət aparatı anlayışı Sovet dövrü üçün təsəvvürləri düzgün əks etdirir. Bu anlayışa ştatlı işçilərin daxil edilməsi bizim fikrimizcə, düzgün hesab olunmamalıdır. Belə ki, dövlət aparatının

¹ Апарат - шакийийят вя идаряетмя функсийасыны даими щяята кечирян Институтдур. Бурадан: дювлят аппараты, дювлят идаряетмя аппараты, дювлят органынын аппараты термини йараныр.

² Бах:Власов В.Н. Советский государственный аппарат. Дис. к.ю.н. 1959, с.85.

³Бах:Большая Советская Энциклопедия, М, Советская Энциклопедия, 1972, 3-е изд. 1971, с.166.

⁴ Бах:Лунев Л.Е. Советский государственный аппарат. М., Знание, 1972, с.6.

⁵ Марксистско-ленинская теория. государства и права. М, 1972, гл.6..

⁶ Бах: Щцгуг енциклопедик лцьяти. Б.1991, с.124.

formalaşması dövlət orqanlarının yaradılması ilə, yəni vəzifə və «Aparatla iş yeri» peşəkar kadrlarla kompleksləşdikdən sonra dövlət aparatı dinamik vəziyyətə keçir. Dövlət orqanı - dövlət vəzifəsi - dövlət qulluğu sxemi üzrə hərəkətə başlayır.

Dövlət aparatına dövlətin vəzifə və funksiyalarını dövlət hakimiyyətini həyata keçirmək məqsədilə hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipləri əsasında yaradılmış orqanlar (icra, qanunverici, məhkəmə) sistemi kimi baxmaq olar.

Dövlət aparatı aşağıdakı əlamətlərlə xarakterizə olunur: dövlətin müəyyən etdiyi qaydada yaradılması; dövlət-hakimiyyət səlahiyyətlərinin verilməsi; fəaliyyət qaydasının dövlət tərəfindən müəyyən edilməsi; vahid dövlət sistemində məxsusluğu.

Hüquqi ədəbiyyatda dövlət aparatının formalaşmasının dörd mərhələdən keçməsi qeyd olunur:

Birinci, orqanlar sistemi kimi dövlət aparatının təşkilatı məsələləri, yəni dövlət aparatı bölmələrinin təsis edilməsi, onlar arasında demokratik mərkəziyyət prinsipləri əsasında dövlət fəaliyyət məsələlərinin bölünməsi.

İkinci, hər bir bölmədə orqanlarının təşkili, onlar arasında hər bir bölmənin səlahiyyətlərinin bölünməsi, onların qarşılıqlı münasibət və asılılığı;

Üçüncü, hər bir dövlət orqanının təşkili (formalaşması), orqanın adının verilməsi, onun səlahiyyətlərinin hazırlanıb təsdiq olunması, təşkilatı strukturunu və ştatları, maliyyə mənbələrinin aşkar edilməsi və fəaliyyətinin ərazi miqyasının təyin olunması;

Dördüncü, dövlət orqanlarında vəzifələrə təyin edilməsi və onların şəxsi heyətlə - dövlət qulluqçuları ilə kompleksləşməsi məsələləri.¹

Dövlət aparatını məzmununa görə iki dövrə bölmək olar. **Birinci**, SSRİ Kommunist partiyasının hakimiyyət etdiyi Sovetlər dövründə fəaliyyət göstərən dövlət aparatı, **ikinci**, Azərbaycan Respublikası müstəqillik əldə etdikdən sonra demokratik hüquqi dövlətin, vətəndaş cəmiyyətinin formalaşdığı və bazar iqtisadiyyatına keçid

¹ Бах: Манохин В.М. Советская государственная служба. М. 1966, с.6.

dövründəki dövlət aparatı.

Birinci dövrdə dövlət aparatının təşkili və fəaliyyəti prinsipləri, kadr tərkibi, iş formaları və metodları, ilk növbədə dövlətin sinfi mahiyyəti ilə müəyyən edilirdi. Sovet Dövlət aparatı yarandığı gündən sinfi mübarizədə mühüm alət kimi proletar diktaturasının əsas vasitələrindən biri kimi baxılırdı. Konstitusiyada, qanunvericilik aktlarında, hüquqi ədəbiyyatda sovet dövlət aparatının burjuaziya aparatında fərqlərini, onun sinfi mahiyyəti, məqsəd və vəzifələrində, gələcəkdə sinifsiz kommunist cəmiyyətinin qurulmasında görürdülər. Burjuaziya dövlətində ölkəyə rəhbərlik edən «parlamentarizm» V.L. Lenin belə qiymət vermişdir. «Xüsusi sistem kimi parlamentarizm qanunverici və icra hakimiyyəti əmək bölgüsünü, həmçinin deputatlar üçün imtiyazlı vəziyyəti göstərir. Deputatlar yalnız qanun qəbulunda iştirak edir. Qanunların icrası ilə xalqdan ayrı düşmüş, onun üzərində dayanan bürokratiya məşğul olur».¹

O dövrdə dövlət aparatı dövlət hakimiyyət, idarəetmə, məhkəmə və prokurorluq orqanlarından ibarət idi. Bütün bu orqanlar dövlət hakimiyyətini həyata keçirən vahid sistemi təşkil edirdi.

Sovet dövlət aparatına aşağıdakı orqanlar daxil idi: 1) dövlət hakimiyyət orqanları - bütün səviyyələrdə Xalq deputatlar Sovetləri; 2) dövlət idarəetmə orqanları, o cümlədən SSRİ-nin, müttəfiq respublikaların və muxtar respublikaların ali icra və sərəncam orqanları, yəni Sovetlərin icraiyyə komitələri, onların şöbələri və idarələri; dövlət müəssisələrinin, idarələrin və birliklərinin, digər təşkilatların müdiriyyəti; 3) SSRİ Ali Məhkəməsi və bütün səviyyələrdə məhkəmələr; 4) SSRİ Prokurorluğu orqanları; 5) dövlət və idarə arbitraj orqanları.²

Sovet dövlət aparatının yarandığı ilk gündən dövlət hakimiyyətinin nümayəndəlik orqanlarının - Sovetlərin tam hakimiyyəti təmin edilir. Nümayəndəlik orqanları qanunvericilik fəaliyyəti və qanunların icrası ilə məşğul olmaqla dövlət mexanizmində və

¹ Бах:В.И.Ленин. Полн.собр.соч. т.33, с.48.

² Щцгуг енсиклопедик лцьяти. Б., 1991, с.124.

vahid idarəetmə sistemində mərkəzi yeri tuturdu. Dövlət hakimiyyətin həyata keçirərkən sovetlər başqa orqanlarla hüquqi münasibətlər yaradır, dövlət idarəetmə orqanlarının təşkilati və fəaliyyəti prinsiplərini müəyyən edirdi. Dövlət aparatının bölməsi kimi qeyd olunan orqanların öz strukturu, vəzifələri, funksiyaları və səlahiyyətləri olmaqla müstəqil idilər.

Ümumiyyətlə dövlət aparatının təşkili və fəaliyyəti siyasi-hüquqi prinsiplərə - demokratik mərkəziyyət, xəlqilik, planlılıq, qanunçuluq, milli bərabərlik, aşkarlıq, ictimai fikrinin nəzərə alınması və s. uyğun aparılırdı.

Sovetlər dövründə dövlət aparatında olan çatışmamazlıq haqqında partiya və dövlət qərarlarında, hüquqi ədəbiyyatda mütəmadi göstərilmiş və tədbirlər görülmüşdür. Lakin bunların o qədər də səmərəliliyi olmamışdır.

Əsas çatışmamazlıqlara: dövlət orqanlarında dəftərxana - bürokratik rəhbərlik; konkret rəhbərlik əvəzinə direktiv və çoxsaylı əmirlər qəbul edilməsi; icranın yoxlanması və kadrların seçilməsi və yerləşdirilməsində səhvlər; sovet və təsərrüfat orqanlarında ştatların şişirdilməsi, dəftərxana işlərinə çoxlu diqqət yetirilməsi; aparatın funksional qurulması, onlarla şöbə və sektorların arasında idarəetmə funksiyasının bölünməsində nöqsanlar və nəticədə operativ rəhbərliyin olmaması; («kollektiv rəhbərlik» altında gizlədilərək) vahid rəhbərliyin və şəxsi məsuliyyətin olmaması; dövlət və partiya intizamının pozulması; rəhbər işçilərlə icraçılar arasında nisbətənin pozulması və hər üç-dörd işçisinə bir rəisin düşməsi daxil edilirdi.¹

Dövlət aparatının təkmilləşdirilməsi məsələsi xüsusi diqqətdə olması, çoxsaylı qəbul edilmiş qərarlarda və onların formal xarakterliliyində özünü göstərirdi. Dövlət aparatının sadələşdirilməsi, onun saxlanmasına sərf olunan xərclərin azaldılması, artıq ştatların ləğv edilməsi, bürokratism və formalizm, idarəçilik və yerliçilik təzahürlərinin kökünün kəsilməsi, İşin daha yüksək səviyyəyə qaldırılması, rəhbərliyin yaxşılaşdırılması, qənaətçilik rejiminə

¹ Власов В.А. Советский государственный аппарат. Дис.к.ю.н. 1959, с.325.

ciddi əməl edilməsi haqda tapşırıqlar deklarativ xarakter daşıyırdı. Ümumiyyətcə dövlət aparatının əsas funksiyaları kommunist partiyasının bilavasitə rəhbərliyi və iştirakı ilə aparılmışdır.

İkinci dövr. Azərbaycan Respublikasında müstəqillik əldə etdikdən sonra dövlət aparatında köklü dəyişikliklər olmuşdur.

Müstəqil Azərbaycan Respublikasının yaranması, cəmiyyətin demokratikləşməsi və bazar münasibətlərinin daha da inkişaf etdirilməsi dövlət vəzifələrinin artmasına, iqtisadiyyat, sosial, hüquqi və digər sahələrdə onun funksiyalarının genişlənməsinə səbəb olur. Bu isə öz növbəsində dövlət aparatının bu dəyişikliklərə uyğunlaşmasını şərtləndirirdi. İqtisadi islahatların yeni inkişaf mərhələsinə keçməsi sosial-iqtisadi proseslərin normal tənzimlənməsini, dövlət aparatının bütün həlqələrində - ali və yerli hakimiyyət, sahəvi və funksional idarəetmə orqanlarında təşkilati strukturların yenidən qurulmasını tələb edirdi.

İnzibati amirlik üsullarına və mərkəzləşdirilmiş planlı təsərrüfat sisteminə əsaslanan idarəetmə sistemi artıq yeni iqtisadi şəraitdə özünü ənənəvi funksiyalarını yerinə yetirə bilmirdi. Belə bir şəraitdə iqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsi yeni mexanizmin yaradılması ilə yanaşı, qeyri səmərəli fəaliyyət göstərən və idarə olunan dövlət sektorunun yenidən formalaşdırılması və xüsusi sektorun dinamik bir şəkildə inkişaf etdirilməsi tələb olunurdu.

Odur ki, dövlətin daxili və xarici, obyektiv və subyektiv xarakterli funksiyalarına uyğun olaraq dövlət aparatının təkmilləşdirmə problemini qoyurdu. Dövlət aparatının **təkmilləşdirilməsi** dedikdə daha da optimal struktura, daha da məqsəduyğun fəaliyyəti forma və metodlarına çatmağa yönəldilmiş tam bir kompleks tədbirlərin həyata keçirilməsi, idarə olunan obyektinə ideal təsiri yaxşılaşdırmaq üçün dövlət aparatının bütün potensial imkanlarından praktiki istifadə olunması başa düşülür.¹

Azərbaycan Respublikasında dövlət aparatında islahatlar «Dövlət

¹ Бах:Негру Б.Н. Совершенство государственного аппарата и основные тенденции его развития в условиях развитого социализма. Авт.к.ю.н., 1979, с.17.

idarəetmə sisteminin təkmilləşdirilməsi ilə əlaqədar AR Konstitusiyasına əlavələr haqqında» 5 mart 1991-ci il tarixli qanunu ilə başlanılır. Bu qanunla Prezident İnstitutu təsis edilir, dövlət idarəetmə orqanları dövlət icra haikmiyyətləri orqanlarına dəiyyədirilir, ilk dəfə qanunvericilikdə dövlət hakimiyyəti bölgüsü aparılır.

Dövlət orqanlarını başqa orqanlardan fərqləndirən əlamətlərdən əsası dövlət - hakimiyyət səlahiyyətlərinin olmasındadır. Dövlət hakimiyyət səlahiyyətləri konstitusiyada, qanunlarda, nazirlər kabinetinin qərarlarında, orqanlar haqqında əsasnamələrdə və başqa hüquqi aktlarda təsbit olunurdu.

Səlahiyyət (kompetensiya - latın sözü) hər hansı orqanın və ya vəzifəli şəxsin səlahiyyət dairəsini¹ göstərir. Səlahiyyət (kompetensiya) ictimai həyatın müvafiq sahələrində orqanın funksiyaları və səlahiyyətlərinin (polnomociya) məcmusu kimi hüququ təsviridir.² Hər bir dövlət orqanlarının səlahiyyəti - onlar arasında «əmək bölgüsünə» uyğun hər bir orqanın spesifik rolu nəzərə alınmaqla müəyyən edilir. Dövlət orqanlarının səlahiyyətlərin müəyyən edərkən dövlət bilavasitə hüquqi normalarla üç növ münasibəti tənzimləyir: **birinci**, dövlətlə onun orqanı arasında daim davam edən münasibətlər (orqan dövləti təmsil edir və verilmiş həddə onun iradəsini ifadə edir); **ikinci**, idarəetmə orqanları ilə idarə olunan obyektlər arasında münasibətlər; **üçüncü**, idarəetmə orqanı ilə başqa orqanlar arasında, müxtəlif idarəetmə orqanları arasında münasibətlər.³

Qeyd olunduğu kimi dövlət adından hərəkət edən dövlət aparatı struktur vahidi kimi dövlət orqanına hakimiyyət səlahiyyətləri verilir. Onlar səlahiyyətləri daxilində qanuna müvafiq müəyyən məsələləri həll etməkdə qəbul etdiyi normativ aktların icrası məcburi xarakter daşıyır. Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət

¹ Бах:Словарь иностранных слов 16-е изд-е М., Русский язык, 1988, с.247.

² Бах:Атаманчук Г.В. Государственные управление: проблемы методологии правового исследования. М. Юрид.лит., 1975, с.121.

³ Бах:Лазарев Б.М. Компетенция органов управление. М, Юрид.лит.1972, с.17.

hakimiyyəti bölünməzdir. Hər bir dövlət orqanının müxtəlif elementlərdən təşkil olunmuş hüquqi statusu olur. Orqanın səlahiyyəti - onun hüquqi statusunun mühüm elementidir.

Konstitusiyada və qanunlarda bütün dövlət orqanlarının yox, yalnız əsas orqanların səlahiyyətləri müəyyən edilir. Hər bir orqanda səlahiyyəti operativ həyata keçirmək üçün struktur bölmələr sistemi (idarə, şöbə, bölmə və s.) yaradılır və hər birinə hüquqi formada həmin orqanın səlahiyyətinin bir hissəsi verilir. Dövlət orqanları səlahiyyətlərinə görə üç kateqoriyaya bölünür: **Birinci**, əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikası konstitusiyası ilə müəyyən edilən dövlət orqanları; **İkinci**, əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərman və sərəncamları ilə verilmiş dövlət orqanları; **Üçüncü**, əsas səlahiyyətləri Nazirlər Kabinetinin qərarı ilə verilən dövlət orqanları.

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

Dövlət orqanı özünün daxili strukturu, müəyyən səlahiyyətləri olan, özünəməxsus metodlarla fəaliyyət göstərən qanun əsasında yaradılan dövlət aparatının bir hissəsidir.¹

Ümumiyyətlə dövlət aparatı üç elementdən: struktur, kadrlar və iş metodlarından təşkil olub. Bu elementlər birlikdə aparatın səmərəli fəaliyyətini təmin edir və ona dinamika verir.

Hər bir dövlət orqanı əvvəlcədən öz təyinatı, məqsədyönlüyü, 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 aparatı ilə

¹ Бах: Теория государства и право. М. Юрид.лит.1966, с.301.

şəxsiyyətli əlaqələndirən vasitə olmaqla dövlət funksiyalarının həyata keçirilməsini reallaşdırır. 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.¹

Beləliklə, cəmiyyət-dövlət - dövlət hakimiyyəti - dövlət aparatı - dövlət orqanı dövlət vəzifəsi sxemi üzrə hər bir element sonrakının yaranmasını şərtləndirir və bu sxem dövlət mexanizmin fəaliyyətini təmin edir.

Azərbaycan Respublikasının 1995-ci ildə qəbul olunmuş Konstitusiyasında dövlət aparatının və onun fəaliyyətinin prinsipləri müəyyən edilmişdir. Təkcə 1997-ci ildə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanı və sərəncamları ilə 16 dövlət orqanı (nazirlik, dövlət konsernləri və şirkətləri, baş idarələr) ləğv edilmiş, birləşdirilmiş və ya səhmdar cəmiyyətlərə çevrilmişdir.²

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 29 dekabr 1998-ci il tarixli fərmanında dövlət idarəetməsinin səmərəliliyini artırmaq, iqtisadiyyatın tarazlaşdırılmış tənzimlənməsi məqsədi ilə zəruri təsisatların formalaşdırılmasını, ölkə iqtisadiyyatının dünya iqtisadi sisteminə inteqrasiya olunmasını sürətləndirmək məqsədi ilə iqtisadi fəaliyyət üçün beynəlxalq standartlara cavab verən idarəetmə sistemi və hüquqi baza yaradılmasının təmin edilməsi; bu məqsədlər üçün dövlət xərclərinin şəffaf tənzimlənməsi mexanizminin formalaşdırılması, audit və dövlət idarəetmə (o cümlədən dövlət qulluğu) sisteminin yenidən qurulması, iqtisadiyyatın idarə olunmasının təsisat sisteminin təkmilləşdirilməsi, hüquqi və məhkəmə islahatları aparılması sistemli yanaşma əsasında kompleks şəkildə həyata keçirilməsi məqsədi ilə Dövlət komissiyası yaradılmışdır. Bu komissiya ardıcıl olaraq bu islahatları həyata keçirmişdir.

1999-cu ilin mart ayında Bakıda keçirilən Beynəlxalq konfransda

¹ Рзайев Я. Дювлят гуллубу: нязяриййя вя практика. Б., Елм, 2005, с.23.

² Бах: А.Ямирасланов. Идаряетмя системиндя иктисади ислапатлар. «Азярбайҗан» гязети, 17 апрел 1998-җи ил.

qeyd edilmişdir ki, aparılan islahatlar nəticəsində 20-dən çox nazirlik, dövlət komitəsi, bir çox idarəetmə orqanlarında ayrı-ayrı qrumlar ləğv olunmuş, bəzilərinin fəaliyyəti bazar iqtisadiyyatı prinsiplərinə uyğunlaşdırılmışdır.

§ 2. Hakimiyyət bölgüsü ideyası və onun konstitusiya mexanizmində reallaşması

Hakimiyyətlərin bölgüsü ideyasına ilk olaraq Aristotelin əsərlərində rast gəlinir. Lakin bu ideya tam şəkildə C.Lokkun (1632-1704), L.Montoskyenin (1684-1755) əsərlərində işıqlandırılmışdır.

Aristotel siyasi quruluşu qanunvericilik, inzibati və məhkəmə hakimiyyətlərinə ayırır. Aristotel göstərir ki, hər bir dövlət üç hissədən ibarətdir: birinci - qanun tərtib edən orqan; ikincisi - vəzifələr; üçüncüsü -məhkəmə orqanları.¹

1) Qanun tərtib edən orqan qanunlar, müharibə və sülh, ittifaq bağlamaq və ləğv etmək, ölüm cəzası, vətəndən qovulmaq, mülkiyyətin müsadirəsi, vəzifəli şəxslərin seçilməsi və onların hesabatları haqqında məsələlərə baxır; 2) Vəzifələrin bölüşdürülməsi, onların sayı, səlahiyyət müddəti, vəzifəli şəxsin rəhbərlik etdiyi sahə və b. məsələlər ilə bilavasitə əlaqədardır. Vəzifəli şəxslər müəyyən iş sahələrində qanun tərtibi, həlledici və sərəncamverici hakimiyyət hüquqlarına malikdir. Bunlardan ən əsası isə - sərəncam verməkdir²; 3) Dövlət quruluşunun axırıncı hissəsi olan məhkəmə hakimiyyətinə aşağıdakı məhkəmə növləri daxildir: birincisi - vəzifəli şəxslərdən hesabat qəbul etmək; ikinci - dövlətə ziyan vuranları mühakimə etmək; üçüncü -dövlət cinayətinə dair, dördüncü - vəzifəli və xüsusi şəxslər arasında cərimələməyə dair iddiaları araşdırmaq; beşinci - xüsusi şəxslər arasında iri ticarət sazişlərinə dair; axırıncısı-əcnəbilərin ölüm işləri və məhkəmə işlərinin araşdırması ilə

¹ Чанышев А.М. Аристотель. М, Мысль 1981, с.155.

² Бах:Аристотель. Политика. М.Мысль, 1983, т.4, с.514-515.

məşğul olan məhkəmələr.¹

Hakimiyyətlərin bölgüsü nəzəriyyəsi kapitalizmin bərqərar olduğu dövrdə burjuaziyanın feodal mülkiyyətinə qarşı mübarizə zəminində yaranmışdır. Kral hakimiyyətin məhdudlaşdırmağa səy göstərən gənc burjuva ideoloqları dövlət hakimiyyətini qanunvericilik (parlament), icra (dövlət başçısı) və məhkəmə hakimiyyətlərini bölmək tezisi irəli sürüdürlər.

Məlumdur ki, ümumavropa miqyasında ilk inqilab (1640-1660) İngiltərədə olmuş və o vaxtdan cəmiyyətin tarixində **yeni dövr - yeni tarix** başlanmışdır. 1649-cu ildə İngiltərədə parlament tərəfindən idarə olunan **respublika** elan edilmişdir. 1688-89-cu illərdə baş vermiş «şanlı inqilab» nəticəsində ali hakimiyyətin parlamentə məxsus olduğu konstitutsiyalı monarx elan olunmuşdur.

1689-cu ildə qəbul olunmuş «Hüquqlar haqqında Billdə» aşağıdakılar bəyan edilirdi.²

1. Parlamentin razılığı olmadan kral hakimiyyətinin qanunları və ya onların həyata keçirilməsini dayandırmaq hüququnun mənimsənməsi qanunsuzdur;

2. Parlamentin icazəsi olmadan müstəsna hüquq iddiası ilə taxtacın ehtiyacları və xərcləri üçün pul toplamaq qanunsuzdur;

3. Subyektin krala petisiya (müracət) vermək hüququ var və buna qarşı olan bütün maneələr qanunsuzdur;

4. Sülh şəraitində parlamentdən icazəsiz krallıqda nizami ordu saxlamaq və onu gücləndirmək qanunsuzdur...

5. Parlament üzvlərinin seçkisi azad olmalıdır.

6. Parlamentdə nitq və fikir söyləmək azadlığı məhkəmədə və ya parlamentdənkənar hər hansı bir yerdə təqib oluna və töhmətləndirilə bilməz...

7. Məhkəmənin hökmü yoxdursa, cərimələr qanunsuzdur...

8. Parlament bütün süni - istifadə hallarının qarşısını olmaq, qanunları qorumaq, möhkəmləndirmək və onlara dəyişikliklər et-

¹ Бах. Аристотель. Политика...с.519.

² Бах:Хрестоматия по истории государство и право зарубежных стран. М.Юрид.лит.1984, с.165-166.

mək üçün tez-tez toplanmalıdır.

Hakimiyyətlərin bölgüsü ideyasının yaranması üçün «Hüquqlar haqqında Bill» hüququ əsas sayıla bilər.

C.Lokk, «Dövlət idarəçiliyi haqqında iki traktat» (1690) əsərində o İngiltərədə «şanlı» inqilab dövrü siyasi çevrilişi nəzəri olaraq doğruluğunu təsdiqləyir.

İnqilab dövründə gənclik çağını keçirən C.Lokk atasının (Kromvelin parlament ordusunda eskadron komandiri olmuş) parlament yolu ilə xalqın suverenliyini təmin etmək ideyasının təsiri altında olmuşdur. 1652-58-ci illərdə Oksford universitetində oxumuş, 1675-1679-cu illərdə Fransada yaşamış, 1683-1689-cu illərdə Hollandiyada emiqrasiya həyatı keçirmiş, 1688-ci ildə «Şanlı inqilabdan» sonra 1689-cu ildə vətənə qayıdaraq hökumət qulluğu ilə yanaşı elmi və ədəbi fəaliyyət göstərmişdir. Londonda C.Lokkun anonim müəllifliyi ilə çap olunmuş «İdarəçilik haqda iki traktat» əsərində başqa məsələlərlə yanaşı əsas diqqət dövlət hakimiyyətinin bölgüsü probleminə yetirilir. Birinci traktatda hakimiyyətin ilahi mənşəli feodal-teokratik konsepsiyasını tənqid edir. İkinci traktatda «şərəfli inqilabla» edilmiş siyasi çevrilişini nəzəri olaraq düzgünlüyü əsaslandırılır.

C.Lokk hakimiyyətlərin bölgüsü haqda öz ideyasını onunla əsaslandırır ki, insan öz təbiətinə görə maddi varlıq olduğundan öz arzularını təmin etmək və izzətlərdən qaçmaq üçün öz şəxsi hisslərinin təsiri altında olur. İnsan təbiətinin zəifliyi, nəfsə və «hakimiyyətdən yapışmaq» meyilliliyində özünü göstərir. Hakimiyyətdə olan insanlar isə qanun yaratmaq, həmin qanunların icrasını öz əlində gəncəşdirməklə bu qanunlara tabe olmaqdan kənar qalmaq istəyirlər. C.Lokk dövlət hakimiyyətini, onların həyata keçirdiyi funksiyaların xüsusiyyətinə görə qanunvericilik, icra və ittifaq (federal) hakimiyyətinə bölür.¹

Qanunvericilik hakimiyyəti - parlament qanunlar qəbul edir.

İcra hakimiyyəti - ordu və məhkəmələrə məxsus olub qanunları

¹ Бах: Локк Д. Избранные философские произведения, в 2-х томах. М, 1960, т.2, с.88-89.

həyata keçirir.

İttifaq hakimiyyəti - Krala və nazirlərə məxsus olub xarici siyasəti həyata keçirir.

C.Lokk qeyd edir ki, məhkəmə hakimiyyətini ayrıca yox İcra hakimiyyətinin tərkib hissəsi kimi qanunların icrası ilə məşğul olur.¹ Onun fikrincə hakimiyyətlər bərabər paylanılmır. Qanunvericilik hakimiyyəti başqalarına münasibətdə ali hakimiyyət olub bütün dövlətin başında durur. Lakin İcra və İttifaq hakimiyyətləri isə qanunvericilik hakimiyyətinin əlavəsi kimi yox ona təsir etmək imkanları olması ilə səciyyələndirilir. Lokka görə İcra və İttifaq hakimiyyətlərinin ayrı-ayrı orqanları yox, bir şəxsə - monarxa məxsus olmalıdır. Ancaq monarx bundan sui istifadə etməməlidir.²

C.Lokkun baxışlarının orijinallığı ondadır ki, o İngiltərədə 1688-ci ildəki inqilabdan sonra ictimai şüurda əsas yer tutan parlamentin hakimliyi doktrinası şəraitində hakimiyyətlərin hüquqlarını müəyyən etməyə səy göstərir. C.Lokka görə: birinci, qanunverici orqan öz hakimiyyətini heç kəsə verməz; ikinci, vergilərin artırılması, mülkiyyətdən məhrum etmək məsələləri yalnız bütün xalqın və maraqlı tərəflərin razılığı ilə baş verə bilər; üçüncüsü, ən əsası parlament hakimiyyətini məhdudlaşdırmaq zəruriliyi.

Hakimiyyətlərin bölgüsü nəzəriyyəsi haqda C.Lokkun klassik ideyası Fransa filosofu, hüquqşünası və tarixçisi Ş.L.Montoskye tərəfindən daha da inkişaf etdirilmişdir.

Montoskye üç il müddətində əksər Avropa ölkələrinə səyahət etmiş, İngiltərədə il yarım yaşamış (İngiltərə parlamentində iştirak edərək, onun işini müşayət etmiş, onun mahiyyətini və mexanizmini dərinlən təhlil etmiş) və o ölkələrin siyasi-hüquqi təsisatlarını öyrənmiş və həyatının mənası olan «Qanunların ruhu haqqında»³ traktat üçün material toplamışdır. Bu əsər üzərində o 20 il

¹ Бах:Гасымов З.М., Гасымов Ф.З. Принцип разделения властей и его реализация в конституционном механизме. Б. 1994, с.5

² Локк Д. Там же.

³ Бах:Монтоскье Ш. О духе законов. Избранные произведения. М. Полит.лит.1955, с.159-768.

çalışmışdır. Bu əsərdə o öz fəlsəfi, sosial, hüquqi, iqtisadi və tarixi baxışlarını sistem halına salmışdır.

Montoskye göstərirdi ki, monarxiya və ya demokratik idarəçilik formasından asılı olmayaraq dövlət hakimiyyəti, qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətləri ilə təmsil olunmalıdır. Onun nəzəriyyəsinə görə düzgün qurulmuş dövlətdə vahid hakimiyyət ola bilməz, əksinə bir-birindən asılı olmayan üç hakimiyyət - qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyətləri olmalıdır.

Qanunverici hakimiyyət qanunlar yaratmalı, icra hakimiyyəti ümumidövlət xarakterli qərarların icrasını təmin etməli, məhkəmə hakimiyyəti cinayət və mülki iddialara baxmalıdır. Onun fikrincə qanunverici və icra hakimiyyətlərinin bir əldə cəmləşməsi qanunların aliliyini pozar, əgər hakimlər mühakimə etməklə yanaşı qanunvericiliklə məşğul olsalar məhkəmə özbaşnalığı yaranar. Montoskye belə hesab edirdi ki, hakimiyyət orqanları bir-birindən asılı olmamalı, qarşılıqlı təsirlərini uzlaşdırmalı, bir-birini çəkindirə bilməlidirlər. Bu formada ifadə olunan dövlət quruluşu, heç kəsi qanunun icazə vermədiyi məsələləri yerinə yetirməyə məcbur edilməyin mümkünsüzlüyünü təmin edir.

Montoskyenin fikrincə eyni şəxsdə və idarədə üç hakimiyyət birləşirsə, yəni hakimiyyət həm qanun yaradır, hakimiyyət həm dövlət xarakterli qərarlarını icra edirsə və hakimiyyət həm də cinayətkarlar mühakimə edirsə və mülki iddialara baxırsa hər şey məhv olar.¹ Üç hakimiyyətin bir-birinə qarşılıqlı təsiri - mürəkkəb və məsuliyyətli prosesdir. O öz ifadəsini müxtəlif məsələlərin uzlaşmasında, hakimiyyət qollarının bir-birinə təsirində tapır. Hakimiyyətdən sui-istifadə imkanları olmasın deyə Ş.Montoskye hər bir hakimiyyət qolunun digərini çəkindirə bilmək və tarazlaşdırmaq ideyasını irəli sürür. Onun fikrincə monarx icra hakimiyyətinin başçısı kimi parlamenti çəkindirmək üçün «veto» hüququ olmalı, hökumət isə qanunvericilik prosesinə qatılmamalı, parlament isə, icra hakimiyyətinin fəaliyyətini dayandırmaq hüququ

¹ Бах:Монтоскые III. Указ соч...с.290-291.

olmalıdır.¹

Ş.Montoskye hakimiyyətinin bölgüsü ideyası praktiki tətbiqini ilk olaraq ABŞ Konstitutsiyasında (1787) görmək olar. Odur ki, hüquqi ədəbiyyatda Montoskye ABŞ Konstitutsiyasının «mənəvi atası» sayılır.

ABŞ konstitutsiyasında ilk olaraq tətbiq olunmuş hakimiyyətlərin bölgüsündə prezident modelinin tətbiqindən ikiyüz il keçməsinə baxmayaraq müvəffəqiyyətlə inkişaf etmiş və hazırda dünyanın 130-dan çox ölkəsinin konstitutsiyasında bu model öz əksini tapmışdır.² Paradoksal hal ondadır ki, hakimiyyətlərin bölgüsü nəzəriyyəsinin təşəkkül tapdığı İngiltərədə bu cür «bölgü» aparılmamışdır.³

Qeyd etmək lazımdır ki, ABŞ konstitutsiyası hazırlanma prosesində yaxından iştirakları olmuş Amerika mütəfəkkirləri T.Ceferson, A.Hamilton, B.Franklin, A.Qomilton, D.Medison və D.Adoms Ş.Montoskye ruhunda hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipini məharətlə inteqrasiya etmişlər.

Ş.Monteskyenin «Qanunların ruhu haqqında» əsərinin nəşrindən 34 il sonra T.Ceferson (sonradan Amerika prezidenti olmuş) «Virjina ştatı haqda qeydlər» əsərində fransız mütəfəkkirinin əsas fikirlərini təkrar edir. O yazırdı: «biz o hökumətin tərəfindəyik ki, orda azad prinsiplərə əsaslanmaqla yanaşı hakimiyyətlər elə bölünməlidir ki, onların heç biri digərinin hakimiyyətinə qəsb etməsin və öz hüquq həddini keçməsin».⁴ O hesab edirdi ki, bütün dövlət hakimiyyətinin, qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyətlərinin bir orqanda - qanunverici məclisdə cəmlənməsi, dövlətdə bu üç əsas hakimiyyətin bir yerə qatılması «əslində tiran

¹ Бах:Том же.

² Бах:Кудряченко А.И. Институт президентства на Украине: реалии конституционно-правового института. Государства и права, 1998, №3, с.99.

³ Бах:Д.Горнер. Великобритания: центральное и местное управление. М. Прогресс, 1984, с.40.

⁴ Бах:Джеферсон Т. Заметка о штате Вирджина – В кн: Шелок Т. Политическая философия Т.Джеферсона, с.221-222.

idarəçiliyi» deməkdir.¹

ABŞ-da qanunvericilik hakimiyyəti və prezidentin şəxsində İcra hakimiyyəti bir-birindən asılı olmayaraq müstəqil formalaşdırılır. Məhkəmə hakimiyyəti isə dövlət başçısının və konqresin qarşılıqlı təsiri ilə yaranır. ABŞ Konstitutsiyasında dövlət hakimiyyətinin ayrı-ayrı hakimiyyətlərə bölmək, onların formalaşmasında müstəqillik, hər birinin özünə xas səlahiyyətlərinin olması ilə yanaşı, konstitutsiyanı yaradanlar hakimiyyət qolları arasında bir-birini çəkəndirmək və tarazlaşdırmağı əsas prinsip kimi qoymuşlar. Onlar hər bir hakimiyyət orqanının əlində həddən artıq hakimiyyətin cəmləşməsinin qarşısını almaq üçün dinamik, dəqiq mexanizm yaratmışlar. Onlar hakimiyyətin heç bir qolu başqaları üzərində üstünlüyün olmaması fikrini əsas götürmüşlər.

V.Luzin hakimiyyət bölgüsünü dövlət mexanizmin karkasının bünövrəsi, hakimiyyət qollarının bir-birini çəkəndirmək və tarazlaşdırmaq sistemin dövlət mexanizmin canlı toxuması, damarı, hakimiyyət bölgüsü prinsipinin özəyi sayır.² O hesab edir ki, hakimiyyətlərin bölgüsündə çəkəndirmə və tarazlaşdırma sistemi üçün aşağıdakı əsas elementləri olmalıdır: 1) Senatın məsləhəti və razılığı ilə bəzi ali vəzifəli şəxslərin vəzifəyə təyin olunması; 2) bikameralizmi (iki palatalı parlamentin olması); 3) məhkəmə nəzarəti; 4) prezident «vetosu»; 5) prezidentin xarici, daxili və hərbi sahədə bəzi mühüm hüquqların həyata keçirilməsində konqresin iştirakı; 6) konqresin təhqiqatı və impiçmenti³.

Məlumdur ki, tarixi təcrübədə keçmiş Sovet Respublikalarında, o cümlədən Azərbaycanda nə çarlıq, nə də sovet hakimiyyəti dövründə dövlət hakimiyyət bölgüsü və prezident sistemi tətbiq edilməmişdir.

Hüquqi ədəbiyyatda sovetlər dövründə hakimiyyətlərin

¹ Бах:Ибаков В.В. Принцип разделение властей в конституции США 1787 г и конституции Франции 1791 г. сравнительный анализ. Государство и право, 2000, №12, с.81.

² Бах:Лузин В.В. Президентский модель разделения властей (на примере США): Государство и право, 1999, №3, с.88.

³ Бах там же.

bölgüsünün aparılmaması məsələsini görkəmli fransız mütəfəkkiri J.J.Russonun (1712-1778) ideyaları ilə əlaqələndirilir. J.Russo «İctimai müqavilə haqqında» kitabında qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətlərini ali hakimiyyətin bölünməz, xüsusi təzahürü kimi baxırdı. O sosial-siyasi mənada dövlət hakimiyyətinin bölgüsünü inkar edirdi və göstərirdi ki, hakimiyyət xalqdan gəlməlidir. Qanunvericilik hakimiyyəti xalq məclisində həyata keçirilməli, icra hakimiyyəti isə xalqın qarşısında məsuliyyət daşıyan hökumət həyata keçirməlidir. O hesab edirdi ki, dövlətin idarə olunmasında cəmiyyətin bütün üzvləri iştirak etməlidir.¹

Xalq hakimiyyətinin bölünməzliyi haqda Russonun konsepsiyası marksizm-leninizm baxışlarının əsasını təşkil etmiş və nəticədə «bütün hakimiyyət sovetlərə» tezi meydana gəlmişdir. Bu ideya SSRİ Konstitusiyasında, İttifaq və Muxtar respublikaların Konstitutsiyalarında öz əksini tapırdı. Odur ki, bütün orqanlar sovetlər tərəfindən yaradılır və onların fəaliyyətinə nəzarət həyata keçirilirdi.

Sovetlər dövründə hakimiyyət bölgüsü nəzəriyyəsi ətrafında müxtəlif baxışlar mövcud olmuşdur. Bir qrup alim hakimiyyət bölgüsü hüquqi dövlətin yaranmasında və vətəndaş cəmiyyətinin formalaşmasında mühüm alətlərdən biri olduğundan onun tətbiqini reallığı; digərləri isə bütün hakimiyyət sovetlərə tezisinə uyğun gəlmədiyinə görə qəbul edilməzliyi üzərində dayanırdılar.

Çirkin yazır bu ziddiyyətli baxışlar çox əsirli mübahisə ilə qırmızı xətlə «bölücülərlə» və «vahid hakimiyyətçilər» arasında kəskin mübarizədən keçir.²

1991-ci ildə Rusiyada müstəqillik elan edildikdən sonra Azərbaycan Respublikasında 1991-ci il oktyabr ayının 18-də dövlət müstəqilliyi haqqında qəbul olunmuş Konstitutsiya aktında, Azərbaycan Respublikası yeni Konstitusiyasında hakimiyyət bölgüsü prinsipi təsbit edilmişdi. Qanunvericilik hakimiyyəti

¹ Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре или принципы политического права. М, 1938, с.22.

² Бах:Чиркин В.Е. Контрольная власть. Государства и права. 1993, №4, с.10.

Azərbaycan Respublikasının ali icra hakimiyyəti Azərbaycan dövlətinin başçısı Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi, Prezidentinə, məhkəmə hakimiyyəti müstəqil məhkəmələrə məxsus olduğu göstərilmişdir. Dövlət hakimiyyəti bölgüsü hər bir hakimiyyət qoluna verilmiş səlahiyyət çərçivəsində fəaliyyət göstərir və nəzarət funksiyası həyatı keçirir.

Axırıncı illərdə hüquqi ədəbiyyatda dövlət hakimiyyətinin dördüncü qolu kimi nəzarət hakimiyyəti ayrılması təklifləri irəli sürülür.¹ Ədəbiyyatda ilk dəfə bu ideyanı irəli sürən V.Çirkin yazır: «hakimiyyətin yeni budağı göyərir». O nəzarət hakimiyyətini xarakterizə edərək göstərir ki, nəzarət kompleks, birləşmiş və ümumi məqsədləri eyni profilli orqanlar həyata keçirir. Nəzarət hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətini səciyyələndirən spesifik əlamətlər vardır. O qanunvericilik hakimiyyəti kimi ümumi davranış qaydaları müəyyən etmir, icra hakimiyyətinə xas olan təşkilati işlə məşğul olmur, məhkəmə hakimiyyətinin fəaliyyət dairəsini təşkil edən konkret cinayət işlərinə, mülki, əmək və digər münaqişələrə baxmır. Nəzarət orqanları yalnız işlərin vəziyyətini təhqiq etmək, yoxlamaq və öyrənməklə məşğul olurlar və idarə, müəssisə və təşkilatların əməli fəaliyyətinə qarışmırlar. Adətən onlar yoxlamanın nəticələri haqqında günahkarlara müvafiq tədbirlər tətbiq etmək səlahiyyəti olan başqa dövlət orqanlarına məruzə edirlər. Nəzarət orqanlarının, normativ aktları konkret, fərdi xarakter daşımaqla müəyyən orqanlara, idarələrə, vəzifəli şəxslərə ünvanlanır.

Müstəqil nəzarət hakimiyyətinin yaradılması ideyasının əsasını bir tərəfdən bəzi ölkə konstitutsiyalarında (məsələn, İsveç konstitusiyasında 12-ci fəsil nəzarət hakimiyyəti adlanır) nəzarət hakimiyyətinin dövlət hakimiyyəti triadasından ayrıca baxılması, digər tərəfdən bəzi ölkələrin aksioner qanunvericiliyində nəzarətin təşkilati nümunəsi tətbiq edilmişdir. Söhbət aksioner cəmiyyətlərinin

¹ Бах:Чиркин В.Е. Указ соч...с.10-18; Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничено коорупции. Государство и право, 2002, №3, с.9-16.

yığıncağında seçilən və yığıncaq qarşısında məsuliyyət daşıyan və başqalarından asılı olmayan təftiş komissiyasına (təftişçilər) oxşar bir dövlət nəzarət hakimiyyəti orqanı yaratmaqdan gedir. Əgər aksioner cəmiyyətinin dövlət hakimiyyəti ilə müqayisə etdikdə, direktorlar şurası - parlament, onu idarə edənə prezident və ya hökumət sədri uyğun gəlmiş halda, təftiş komissiyasının analoqu yoxdur.

§ 3. Dövlət idarəetməsi: anlayışı, hüquqi təbiəti və problemləri

İdarəetmə rusca upravlenie, latınca administratio kimi ifadə olunur.

Xarici sözlər lüğətində administrasiya - (lat administratio - idarəetmə, rəhbərlik) 1) dövlət orqanlarının idarəçilik fəaliyyəti; idarəetmə sahəsində təşkilati fəaliyyəti; 2) dövlətin icra hakimiyyət orqanları; hökumət aparatı; 3) hər hansı idarə, müəssisənin vəzifəli şəxsləri, rəhbər heyəti; 4) sərəncam verən...¹ mənasında göstərilir. S.Ojegovun rus dili lüğətində idarəetmə (upravlenie) 1) idarəetmək; 2) dövlət hakimiyyət və idarəetmə orqanlarının fəaliyyəti...4) idarə; **idarəetmək** isə kiminsə, nəyinsə hərəkətinə, fəaliyyətinə rəhbərlik kimi məna daşıyır.² J.Kozlov administrativlə idarəetmənin bir-birinin eyni olduğunu göstərir.³

Məlumdur ki, avtoritar cəmiyyətdə administrasiya deformasiyaya uğrayaraq inzibati komanda sistemi ilə əvəz edilir. Yaxın keçmişdə bunu inzibati-amirlik, komanda-bürokratik, partiya-polis, bürokratik mütləq sistem kimi dövlət və ictimai təşkilatlarda partiya rəhbərliyində özünü göstərirdi;

Sovet dövlətinin ilk dövründə V.Lenin **idarəetməni** ön plana keçirərək deyirdi. «Biz, bolşeviklər partiyası, Rusiyanı **inandırışıq**. Biz Rusiyanı yoxsullar üçün varlıqların, zəh-

¹ Словарь иностранных слов. Изд. 11-е М. 1984, с.17.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка. 20-е изд. М, 1988, с.683.

³ Административное право. Под.ред Козлова Ю. М, Юристь, 2000, с.7.

mətkeşlər üçün istismarçıların əlindən almışıq. İndi biz Rusiyanı **idarə etməliyik**».¹

Sovetlər dövründə dövlət idarəetmə anlayışına dövlət orqanlarının icra və sərəncam fəaliyyətində öz ifadəsini tapan dövlət vəzifə və funksiyalarının həyata keçirilməsinə istiqamətlənmiş dövlət fəaliyyət forması²; qanunlar və digər qanunvericilik aktları əsasında dövlət aparatının həyata keçirdiyi **təşkilati fəaliyyət**, icra və sərəncam fəaliyyəti³, «nəyəsə (və kiməsə) rəhbərlik»⁴ kimi baxılırdı.

Qeyd etmək lazımdır ki, dövrü ədəbiyyatda sosial idarəetmə, idarəetmə, dövlət idarəetmə anlayışlarına müxtəlif aspektlərdə aydınlıq gətirilir.

Ədəbiyyatda və ictimai fikirdə sosial idarəetmə anlayışına V.Afanasyevin verdiyi tərif hamı tərəfindən qəbul edilmişdir. O, «Sosializmə xas olan obyektiv qanunauyğunluqları və prosesləri dərk etmək və istifadə etməklə bütöv ictimai sistemə və ya onun ayrı-ayrı sahələrinə (istehsalata, sosial və mənəvi həyata, iqtisadi sahəyə) insanların şüurlu, məqsədyönlü təsiri kimi xarakterizə edilir».⁵ V.Afanasyevə görə idarəetmə ən əvvəl **təşkilati** fəaliyyətdir. Onun mahiyyəti idarəedən və idarə olunan sistemin - idarəetmə subyekti və obyektinin formalaşmasıdır. İdarəetmə anlayışı idarə olunan obyektə məqsədyönlü təsirdir. Qoyulmuş məqsədə sistemin hərəkətini şüurlu, məqsədyönlü istiqamətləndirilməsidir.⁶ Subyektlə obyektin qarşılıqlı təsir sistemi kimi idarəetmə modeli bütün idarəetmə növlərinə aiddir.

Ədəbiyyatda **idarəetmə** anlayışı kibernetikanın fundamental müddəaları əsasında aşağıdakı kimi xarakterizə olunur:

1. **İdarəetmə** təbiətin (bioloji, texniki, sosial) bütövlüyünü təmin

¹ Ленин В.И. Полн.собр.соч., т.36, с.172-173.

² Бах:Юридический словарь. Под.ред. Кудрявцева... М, Юрид.лит.1956, т.1, с.188.

³ Бах:ШЦгуг энциклопедик лцьят. Б., 1991, с.122.

⁴ Бах:Административное право РФ. Под.ред. АLEXИНА А. и др. М., Зерцало, 1997, с.4.

⁵ Бах:Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М, Политздат, 1977, с.62.

⁶ Бах:Афанасьев В.Г. Управление обществом. М, 1968, с.109-110.

edən təşkilati sistemin funksiyasıdır, yəni onların qarşısında duran məqsədlərə çatmaq, onların strukturunun fəaliyyətinin nəzərdə tutulan rejimini saxlamaqdır;

2. İdarəetmə bu və ya başqa sistemin tərkib elementlərinin qarşılıqlı təsir maraqlarına xidmət edir;

3. İdarəetmə bütöv sistemin daxili keyfiyyətidir. Əsas elementləri - subyekt (idarəetmə elementi) və obyekt (idarə olunan element), özünütəşkil (özünüidarə) əsasında daimi qarşılıqlı təsirdir;

4. İdarəetmə sistemin təşkil elementləri yalnız qarşılıqlı təsiri tələb edir. Müxtəlif **ierarxik** səviyyədə çoxlu qarşılıqlı təsiri həm **daxili sistemli**, həmçinin sistemlər arası idarəetmə xarakterli funksiyaları həyata keçirməyi tələb edən bütöv sistemin mövcudluğudur;

5. İdarəetmə öz mahiyyətinə görə obyektə subyektin təsiri ilə yaranır. Onun məzmunu sistemi nizamlamaq, onun mövcudluğu və inkişafının qanunauyğunluğu ilə tam müvafiq funksiya göstərməsini təmin etməkdir. Bu bilavasitə idarəetmə subyektini tərəfindən həyata keçirilən subyektə və obyektə arasında əlaqəni realizə edən məqsədyönlü nizamlama təsiridir.

6. İdarəetmə o zaman real olur ki, idarəetmə obyektini subyektə, yəni sistemin idarə olunan elementi onun idarəedən elementinə tabe olur. Beləliklə, idarəedici (nizamlayıcı) təsir idarəetmə subyektinin müstəsna hüququdur.¹

Beləliklə, İdarəetmə ən əvvəl insan-texnika, insan-texnologiya, insa - təbiət, insan-texnika (texnologiya) - təbiət sistemində həyata keçirilir. Göründüyü kimi idarəetmənin əsas tərkib hissəsini öz tələbatını təmin etmək məqsədi daşıyan **insan** çıxış edir.

Q.Atamançuk idarəetmə anlayışına, xüsusi yaradılmış struktur (dövlət, ictimai birlik, partiya, firmalar, kooperativlər, müəssisələr, assosiasiyalar, ittifaqlar və s.) vasitəsilə həyata keçirilən xüsusi ictimai, kollektiv və qrupun həyat fəaliyyətinə insanların məqsədyönlü təşkilati və tənzimləyici təsir istiqaməti (şüurlu,

¹Бах:Административное право РФ. Под.ред. Алехина А. и др....с.4-5.

əvvəldən düşünülmüş, ölçülüb-biçilmiş) kimi baxır.¹

Cəmiyyətin normal funksiya göstərməsi və inkişafında **sosial idarəetmə** mühüm əhəmiyyət daşıyır. Hüquqi ədəbiyyatda sosial idarəetmə aşağıdakı kimi səciyyələndirilir:

Birinci, sosial idarəetmə yalnız insanların birgə fəaliyyətindən yaranır;

İkinci, sosial idarəetmə əsas təyinatı insanların qarşılıqlı təsirinə mütəşəkkillik verən birgə fəaliyyət iştirakçılarında təsirini qaydaya salır;

Üçüncü, sosial idarəetmə birgə fəaliyyət iştirakçılarının davranışının (hərəkətinin) təsirinin və onların qarşılıqlı münasibətinin əsas obyektini keyfiyyətində çıxış edir;

Dördüncü, sosial idarəetmə insanların davranışının tənzimləyicisi rolunda çıxış edir. Bu məqsədlərə **idarəetmə münasibətləri** mahiyyəti daşıyan ictimai əlaqələr çərçivəsində nail olunur. Onlar əsasən idarəetmə funksiyalarının praktiki həyata keçməsi ilə əlaqədar subyektlə obyekt arasında yaranır.

Beşinci, sosial idarəetmə insanların - idarəetmə münasibətləri iştirakçılarının iradəsi müəyyən təbəçiliyə əsaslanır, yəni, onların münasibətləri şüurlu-iradi xarakterlidir. İdarəedənin iradəsi idarə olunanın iradəsinə nisbətən prioritet vəziyyətdədir. Sosial idarəetmənin **hakimliyi** ondadır ki, idarəetmə subyektini «hakimlik iradəsini» formalaşdırır və həyata keçirir, obyekt isə ona təbə olur.

Altıncı, sosial idarəetmə idarəetmə subyektində təcəssüm olunan onun **reallaşmasının xüsusi mexanizminə** ehtiyacı yaranır. Bu rolda müvafiq **idarəetmə orqanlarının** keyfiyyətində təşkilati rəsmiləşdirilmiş müəyyən insan qrupları çıxış edir. Spesifik təyinatda və xüsusi formada ifadə olunur.²

Beləliklə, sosial idarəetmə geniş mənada ictimai əlaqələrin təşkili mexanizmi keyfiyyətində başa düşülür. Sosial idarəetmənin bir növü dövlət idarəetməsidir. **Dövlət idarəetməsi** dövlətin (öz strukturu vasitəsilə) hakimiyyət gücündən istifadə edərək cəmiyyətin,

¹ Бах: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М, Омега, 2004, с.50.

² Бах: Административное право РФ... с.5-6.

insanların həyat fəaliyyətini nizamlamaq, saxlamaq, dəyişmək üçün praktiki, təşkilati və tənzimləyici təsirdir.¹

Yuxarıda qeyd olunanlardan belə nəticəyə gəlmək olar ki, idarəetmə (rəhbərlik, təşkilati fəaliyyət) təsir vasitəsilə müəyyən olunur. İnsanların qarşılıqlı təsirinin təşkili iki hissədən ibarətdir: birinci, qarşılıqlı təsirə möhkəmlik, müəyyənlik, ardıcılıq verən statik (struktur), ikinci, birgə əməyə gətirən real, praktik qarşılıqlı təsir verən dinamik (funksional);

İdarəetmə o zaman baş verir ki, onun subyektı nəyəsə təsir edir, nəyisə dəyişdirir, bir vəziyyətdən başqasına keçirir, yəni dəqiq hərəkət və ya inkişaf istiqaməti verir. Məlum mənada təsir fəaliyyətə, qarşılıqlı hərəkətə, münasibətlərə gətirir. O obyektivdir və öz mahiyyətinə görə iki tərəfin olmasını şərtləndirir: bir tərəf təsiri formalaşdırır və həyata keçirir, başqa tərəf bu təsiri qəbul edir, onlara reaksiya verir və buna uyğun öz davranış və fəaliyyətini qurur. İdarəetmənin mahiyyəti ondadır ki, bir tərəf hakimiyyət **subyektı** başqalarını - idarəetmə **obyektini** istiqamətləndirir və beləliklə, hər bir idarəetmə fəaliyyəti yaranır və münasibətə keçir, onun vasitəsilə müvafiq təsir göstərir.

İdarəetmə subyektinə: bu və ya başqa orqanın rəhbəri, rəhbərlik, rəhbər heyət, idarə bölmələri və b. ola bilər. İdarəetmə subyektinin konkret təşkilati forması obyektiv və subyektiv faktorlarda, kollektivin fəaliyyət şəraitindən, icraçıların hazırlığından, rəhbərin öz keyfiyyətindən, onun başqa məsələlərlə məşğulluq dərəcəsindən və s. asılıdır.

Dövlət idarəetmənin müvafiq təşkilati strukturunda təşəkkül tapan ikinci tərəf - **İdarəetmə obyektı** - insanların istehsal dəyərləri olan fəaliyyətdir. Obyekt subyektlə idarəetmə sistemi şəkilində müəyyən tellərlə bağlıdır. Subyekt obyektin hüdudlarını müəyyən edir. Bu o deməkdir ki, idarəetmə göstərilən sistem çərçivəsindən kənara çıxmır və nəticədə kənardan obyektə hər hansı idarəetmə təsiri göstərilir.

İcra hakimiyyətinə uyğun olaraq əsas idarəetmə obyektinə: (icra

¹ Бах: Атаманчук Г.В. Указ.соч, с.49.

hakimiyyəti orqanının aparatı, icra hakimiyyətinin vahid sistemi, icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən yaradılan təşkilatlar, icra hakimiyyət orqanlarının tabeçiliyində olan müəssisə, idarə, təşkilatlar; dövlət müəssisəsi, həmçinin aksiyaları dövlətə məxsus müəssisələr və s. daxildir.

Elmi ədəbiyyatda idarəetmənin müxtəlif əsaslarla **növlərə** ayırırlar. **İctimai həyat fəaliyyəti** sahəsindən asılı olaraq: cəmiyyətin idarəetməsi, iqtisadi idarəetmə, sosial idarəetmə, siyasi idarəetmə, mənəvi ideoloji idarəetmə, idarəetmə; **ictimai münasibətlərin strukturundan** asılı olaraq cəmiyyətin iqtisadi, siyasi, sosial və mənəvi inkişafı; **idarəetmə obyektlərindən asılı olaraq:** iqtisadi (təsərrüfat) idarəetmə, sosial-siyasi idarəetmə, mənəvi həyatı idarəetmə; **ictimai təzahürlərin idarəetməsinin xüsusiyyətinə və ölçüsünə görə:** cəmiyyəti idarəetmə, dövləti idarəetmə, xalq təsərrüfat sahələrinin idarə edilməsi, müəssisə, təşkilat idarə və firmaların və s. idarə edilməsi. **İdarəetmə subyektinə** görə bir-biri ilə çoxsaylı əlaqəsi olan altı idarəetmə növü ayrılır: 1) dövlət idarəetməsi; 2) yerli özünü idarəetmə; 3) menedjment, özəl mülkiyyəti onun sahibi tərəfindən idarə edilməsi; 4) ictimai idarəetmə, sistemləşmiş ictimai birlik subyekt hesab olunur; 5) qrupp (kollektiv) özünü tənzimləmə, insanların qruppu subyekt sayılır; 6) ayrı-ayn insanların məqsədə uyğun davranış və ya hərəkəti, bu başqa idarəetmə növlərinin əsası sayılır.¹

3.1. İdarəetmə və icra hakimiyyəti: müqayisəli təhlili.

70 ildən artıq bir müddətdə dövlət fəaliyyəti kimi konstitusiyada təsbit edilmiş «idarəetmə» anlayışı milli və xarici ədəbiyyatda, bir çox ölkələrin qanunvericilik aktlarında geniş istifadə olunurdu. MDB Respublikalarında olduğu kimi Azərbaycan Respublikasının yeni Konstitusiyasında idarəetmə anlayışından imtina olunmuş yeni «icra hakimiyyəti» termini tətbiq edilmişdir. Beləliklə, dövlət aparatı daxilində «əmək bölgüsü», «hakimiyyət bölgüsü» ilə əvəz

¹ Бах: Атаманчук Г.В....с.57.

edilmişdir.

İnzibati hüquq üçün mühüm olan və prinsipial əhəmiyyət daşıyan və onun metodoloji əsasını təşkil edən bu anlayış qanunvericilikdən çıxarılmış və bu sahədə boşluq yaranmışdır.

Alimlər bu məsələni birmənalı qarşılamır və onların mövqeyi üç müxtəlif istiqamətə yönəlir.

Birinci istiqamət, «İdarəetmə» əvvəlki anlayışda qəbul edirlər. Bu mövqeyə görə dövlət idarəetməsi SSRİ-nin dağıldığı dövrə qədər necə xarakterik idisə, müasir dövrdə eynən o cürdür. Onlar bu dəyişikliyi formal, terminoloji xarakterli olduğu, «dövlət idarəetmə» termini əvəzinə «icra hakimiyyəti» termini istifadə edildiyi, icra hakimiyyəti orqanları mahiyyətə dövlət idarəetmə orqanları olduğunu qeyd edərək **«terminoloji islahat»** adlandırırlar.¹ Analoji mövqe Azərbaycan Respublikasının bəzi qanunvericilik aktlarında öz əksini tapmışdır. Məsələn: AR Prezidenti H.Əliyevin 29 dekabr 1998-ci tarixli il fərmanı ilə **«dövlət idarəetmə sisteminin»** islahatla aparılması üzrə dövlət komissiyasının yaradılması (bu komissiya tərkibində yaradılmış dörd işçi qrupundan ikisi - **dövlət idarəetmə** sisteminin islahatı, dövlət xərclərinin **idarə olunması** sistemində yenidən qurulması və b. idarəetmə termini istifadə olunur),² AR Prezidentinin icra aparatının əsas şöbəsi - «Regional idarəetmə və yerli özünü idarəetmə şöbəsi» adlandırılması, 17 mart 1999-cu ildə **idarəetmə sistemində** islahatlarla həyata keçirilməsi vəziyyəti ilə əlaqədar Beynəlxalq konfransın keçirilməsi və s. beləliklə **idarəetməsi** termininin mənası əvvəlki kimi saxlanılır.

İkinci istiqamətin müəllifləri «dövlət idarəetməsi» terminini sadəcə **«idarəetmə»** və yaxud, **«idarəetmənin təşkili»** termini ilə dəyişdirirlər. Bu bəzi qanunvericilik aktlarında tətbiq edilir.³ «Dövlət qulluğu haqqında» AR Qanununda dövlət qulluğunu

¹ Бах:Алехин А.П. и др. Административное право РФ. М, 1997, с.7, 12, 17; Административ право. Под.ред Козлова и др. М, Юристь, 2000, с.6, 24.

² Бах: Азярбайжан гязети, 29 декабр 1998.

³ Бах: Рыжов В.С. К судьбе Государственных управления. Государство и право, 1999, №2, с.19.

idarəetmə orqanları (5-ci maddə) dövlət qulluğunun idarəetmə şurası (5.1 maddəsi) ifadələri istifadə olunmuşdur.

Üçüncü istiqamətin müəllifləri «dövlət idarəetməsi» anlayışının məzmununu radikal dəyişdirir və ya onun istifadə edilməsindən imtina edirlər. Məsələn, K.Belskiy dövlət idarəetməsini yalnız aparat daxilində baxılması ilə məh- dudlaşdırır. Onun fikrincə bu cür idarəetmə bütün dövlət orqanlarında, o cümlədən qanunverici orqanlarda da yaranır.¹ V.Rıjov göstərir ki, icra hakimiyyətində söhbət dövlət idarəetməsindən yox, hakimiyyət orqanlarında idarəetmədən gedir.²

Sovetlər dövründə dövlət idarəetməsinə icra-sərəncamverici fəaliyyət kimi baxırdı. İcra fəaliyyəti konkret şəraitə uyğun normativ aktların icrasının təşkilində və icranın yoxlanılmasında, ümumi normaların tətbiqində; **sərəncam** fəaliyyəti dövlət hakimiyyəti çərçivəsində normativ aktlarda müəyyənləşdirilmiş norma və prinsiplərin həyata keçirilməsində ifadə olunurdu. İcra - sərəncam fəaliyyəti **şaqululuğu** (subordinasiyalılıq, ierarxiyalılıq); hakimiyyət səlahiyyətlərinin məhkəmədən kənar inzibatçılıqla reallaşması; qüvvədə olan qanunvericilikdə nəzərdə tutulan **inzibati-hüquqi yaradıcılıq** imkanların olması ilə fərqlənirdi. Dövlət idarəetmə mexanizminə icra - sərəncam orqanları ilə yanaşı digər bölmələr də (məsələn, dövlət müəssisələrinin administrasiyası) daxil idi.

Dövlət idarəetməsinin dövlət mexanizmində yeri və rolu «əmək bölgüsündə» aşağıdakı kimi xarakterizə olunurdu.

a) **dövlət idarəetməsi** - dövlət hakimiyyətinin reallaşdırılmasının başqa növlərindən (formalarından) fərqləndirilən funksional və kompensasiya xüsusiyyətləri olan vahid dövlət hakimiyyətinin həyata keçirilməsi üçün konkret fəaliyyət növü idi;

b) **dövlət idarəetməsi** - icra-sərəncam xarakterli fəaliyyət idi. Onun əsas istiqamətləri icraetmə, yəni qanunları və qanuni qüvvəli

¹ Бах:Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права. Государство и права. 1997, №11, с.14-21.

² Бах:Административное право РФ. 1977, с.8.

normativ aktları həyata keçirmək idi. Bu məqsədə çatmaq üçün lazımı hüquqi hakimiyyət (sərəncamverici) səlahiyyətlərdən istifadə edirdi;

v) **dövlət idarəetməsi - dövlət hakimiyyətinin icra-sərəncam fəaliyyəti** və ya **dövlət idarəetməsi orqanları** kimi ifadə olunan xüsusi subyektlərin müstəsna hüququ idi;

q) **dövlət idarəetməsi** - təsərrüfat, sosial-mədəni və inzibati-siyasi quruculuğa rəhbərlik prosesində həyata keçirilən icra fəaliyyəti idi;

d) **dövlət idarəetməsi** - qanun əsasında və onun icrasında həyata keçirilən **qanun qüvvəli** fəaliyyət idi.¹

Burada prinsiplial cəhət dövlət idarəetməsi və onun funksiyaları həyata keçirən dövlət orqanları dövlət hakimiyyətinin vahid mexanizminin tərkib hissəsi idi. Həmin dövrdə bütün hakimiyyət sovetlərə məxsus idi. İdarəetmə orqanları dövlət hakimiyyətinin icra və sərəncam orqanları olmaqla sovetlər tərəfindən təşkil olunur və onun qarşısında məsuliyyət daşıyırdılar. «Dövlət idarəetməsi» dedikdə onun icraedici təyinatına xüsusi diqqət verilir.

Demokratik cəmiyyətdə dövlət hakimiyyətində totalitar, antidemokratik rejimin qarşısını almaq üçün demokratiyanın atributu olan hakimiyyət bölgüsü aparılır və bu bölgü üç müstəqil hakimiyyət qolunda - əks olunur. Hər bir qolun müvafiq subyektləri (dövlət orqanları) vardır.

Atamançuk Q.V. dövlət idarəetməsindən imtina olunmasını liberal baxışlarla əlaqələndirir, yəni dövlət hakimiyyətinin qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətlərinə bölünməsinə azad cəmiyyətdə vətəndaşların tələbatları yaranarsa onların 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 olduğu əsas götürülür.²

Dövlət idarəetməsi mahiyyətcə icra hakimiyyəti (fərq yalnız

¹ Бах:Административное право. РФ...с.8.

² Бах:Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы...с.122-123.

terminologiyadadır) olmaqla sosial idarəetmənin növüdür.

Hüquqi ədəbiyyatda dövlət idarəetməsinin əmək bölgüsünün, icra hakimiyyəti hakimiyyət bölgüsünün məhsulu olduğu qeyd olunur. V.Kozlov «əmək bölgüsü ilə hakimiyyət bölgüsü» arasında fərq görmür.¹ O icra hakimiyyətini aşağıdakı kimi səciyyələndirir.

1. İcra hakimiyyəti vahid dövlət hakimiyyətinin müstəqil qolu (növü, variantı) olub qanunvericilik və məhkəmə qolları ilə sıx qarşılıqlı əlaqəlidir. Onlar qarşılıqlı əlaqəli olmaqla bir-birini əvəz etməməli, biri digərinin fəaliyyət sahəsinə qarışmamalıdır;

2. İcra hakimiyyəti yalnız funksional-səlahiyyət mənasında müstəqildir. Onun funksiyası dövlət hakimiyyət səlahiyyətlərinin müəyyən hissəsini istifadə etməklə ümumi dövlət miqyasında qanunların praktiki icrası ilə əlaqəlidir. Bu səlahiyyətlərin başqa hissəsi qanunvericilik və məhkəmə hakimiyyətlərinin payına düşür.

3. İcra hakimiyyəti - hakimiyyətlərin bölgüsü əsasında qurulmuş dövlət hakimiyyət mexanizmin zəruri atributudur. O həmişə **qanunvericilik və məhkəmə hakimiyyətləri** ilə birlikdə mövcud olur;

4. İcra hakimiyyəti, hüquqi səlahiyyətlərin təzahürü kimi fəaliyyətə, davranışa təsir etmək, başqalarını öz iradəsinə tabe etmək imkanları vardır.

5. İcra hakimiyyəti vahid dövlət hakimiyyətinin qolu olmaqla **dövlət fəaliyyətinin növü ilə eyniləşdirmək olmaz. Bu** fəaliyyətin müvafiq növü dövlət-hakimiyyət yox, yalnız onun praktiki reallaşmasının formasıdır. Odur ki, **icra hakimiyyəti icra fəaliyyəti ilə fərqlidir.**

6. İcra hakimiyyəti, dövlət fəaliyyətinin xüsusi növünü ifadə etməkdə onun tətbiqidir. Hüququn tətbiqində məhkəmə hakimiyyəti **neqativ**, icra hakimiyyətində isə - **pozitiv** xarakterlidir.

7. İcra hakimiyyətinin müəyyən subyektiv təsviri vardır. O icra səlahiyyətləri verilmiş xüsusi subyektlərin fəaliyyəti ilə həyata keçir. Müvafiq olaraq icra hakimiyyəti dövlət - hakimiyyət mexanizmində icra hakimiyyət orqanları kimi təqdim edilir.

¹ Бах:Административное право. Под.ред. Козлова В.М....с.25.

8. **İcra hakimiyyəti** üçün subyektlərin bilavasitə həyata keçirdiyi sərəncam dövlət hakimiyyətinin mühüm atributları olmaqla xarakterikdir.

Beləliklə, icra hakimiyyəti və dövlət idarəetməsinin müqayisəsi onu göstərir ki, əvvəllər dövlət idarəetməsi icra sərəncam fəaliyyəti eyniləşdirildiyi halda indi o termin öz universal əhəmiyyətini itirib. Buna baxmayaraq bu fəaliyyətin kökü olan «**icra**» saxlanılır. Bununla belə nəzərə alınmalıdır ki, **icra hakimiyyəti** müəyyən dərəcədə - **siyasi-hüquqi, dövlət idarəetməsi** isə **təşkilati-hüquqi kateqoriya**dır. Odur ki, dövlət-hüquqi kateqoriya kimi bunların hər ikisinin yaşamaq hüququ vardır.¹

Hüquqi ədəbiyyatda idarəetmə və icra hakimiyyəti anlayışların qarşılıqlı əlaqə məsələsinə aydınlıq gətirilməsinin zəruriliyi fikirləri irəli sürülür. V.Rıjov inzibati hüquq nəzəriyyəsində yaranmış bu problemi **idarəetmə - icra hakimiyyəti - dövlət idarəetməsi** «üç bucağında» hər bir tərəfin müqayisəli təhlili ilə dövlət idarəetməsinin mahiyyəti, dövlət quruluşunda yeri məsələsini araşdırmağa çalışır.² O hüquqi ədəbiyyatda özünə yer almış bir neçə məsələyə öz ehtirazın bildirir: **birinci**, o sosial idarəetmənin birinci halda «əmək bölgüsünün», ikinci halda «hakimiyyət bölgüsü» arasında fərq olmadığı tezisini özünə məxsus təhlil edir, bunları «bölgüdə» yox «birləşmədə» görür. O, K.Marksın orkestri ayrı-ayrı musiqçilər yox diriyor idarə edir» ifadəsinə əsaslanaraq yazır ki, kollektivdə əmək bölgüsü əsasında yaranan idarəetmə birgə işləyən, ayrı-ayrı əməliyyatlar yerinə yetirən insanların **birləşməsinə** yönəldilir, yəni ayrı-ayrı insanların iradəsi ilə yox, birgə əmək prosesi şəraitində yaranır; **ikinci**, idarəetmənin **hakimiyyət səlahiyyətlərinin** olmasını, icra hakimiyyətində idarəetmənin dövlət-hakimiyyət xarakterli olduğunu inkar edir. O, bunu aşağıdakılarla əsaslandırır: **birinci**, yaxın keçmişdə idarəetmənin qeyri-dövlət xarakterli olduğu inkar edilirdi, bu anlayışa hakimiyyət anlayışı ilə eyniləşdirilirdi. **ikinci**, idarəetmə orqanının aparatının

¹ Бах:Административное право. Под.ред. Козлова Ю. М...с.25-27.

² Бах:Рыжов В. Указ соч...с.15-22.

idarəolunması ilə dövlət-hakimiyyət səlahiyyətləri olan rəhbəri məşğul olurdu. Onun səlahiyyəti orqanın hakimiyyət səlahiyyətləri ilə eyniləşdirilirdi.

Bütün bunlar keçmişdə qalmışdır, odur ki, hazırda idarəetmə hakimiyyət xarakterli deyil, xarakterik cəhət ondadır ki, icra hakimiyyəti idarəetmə ilə müəyyən olunur. Y.Kozlovun hakimiyyətə «idarəolunanın iradəsini subyektin iradəsini təmin edən spesifik vasitə, yəni o kateqoriyaların bir sırada eyni və bir-birini əvəz edən kimi baxmasına qarşı V.Rıjov aşağıdakı arqumentləri gətirir. O, icra hakimiyyətin təbiətini iki cəhətlə xarakterizə edir: birinci, **dövlət xarakterli** olub inkişaf etmiş demokratik dövlətdə müstəqil qolu keyfiyyətində yaranır; ikinci icra hakimiyyətinin yaranmasında **subyektiv faktor** müəyyən rol oynayır. Odur ki, hakimiyyəti bir nəfərə vermək və ya bir orqanda cəmləşdirmək olmaz. İnsan naturası ondadır ki, onlar üzərində hakimiyyət olmalıdır.¹ Üçüncü, icra hakimiyyəti dövlət idarəetməsindən yaranır, dövlət idarəetməsi «icra hakimiyyətinin realizə olunması kimi baxılması»³ tezisində qarşı V.Rıjov aşağıdakıları əsaslandırır. Onun fikrincə marksizm-leninizm klassikləri cəmiyyətin təşkil forması kimi «idarəetməni» götürürdülər. Dövlət idarəetməsi bolşeviklərin praktiki fəaliyyətində yaranıb. Sovetlər dövründə idarəetmənin xarakteri bir tərəfli həyata keçirilən fəaliyyət kimi baxılmaqla idarəetmə subyektini keyfiyyətində bolşevik partiyası çıxış edirdi. Partiya hakimiyyət tətbiq etmədən dövləti idarəetməyə başlayır. Lenin idarəetməni dövlətləşdirmək üçün birinci xalqın içərisində başqalarını idarə etmək üçün «xüsusi dərəcəli insanlar» ayırır; İkinci, «İdarəetmənin maraq və məqsədləri üçün ona sistemli, daimi məcbur etmə aparatına malik» hakimiyyət verilir². Leninin ardıcılıları idarəetməni dövlət idarəetməsinə çevirirlər.

Dövlət idarəetməsinin subyektini keyfiyyətində **kommunist partiyası** dururdu. Konstitusiyada partiya statusun sovet cəmiyyətinin rəhbər və istiqamətverici gücü kimi təsbit olu-

¹ Рыжов В. Указ соч...с.18.

² Ленин В.И. Полн.собр.соч. т.30, с.69.

nurdu. Partiya yaratdığı «nomenklatura» vasitəsilə rəhbərlik edirdi. Nomenklaturaya daxil olan kadrlar partiya orqanlarının razılığı və birbaşa iştirakı ilə aparılırdı. Dövlət idarəetməsi subyektə ilə obyektin qarşılıqlı münasibətdə əsas istiqaməti «partiya və xalq vahiddir» tezi ilə həyata keçirilirdi.

Hazırda «dövlət idarəetməsi» termininin əhəmiyyəti dəyişir. Söhbət öz təbiətinə görə dövlət hakimiyyətindən və qeyri-dövlət idarəetməsindən gedir. V.Rıjov belə hesab edir ki, dövlət idarəetməsi tədricən hüquqdan yox olacaq.

Nəzərə almaq lazımdır ki, bu fikirlər XX əsrin sonlarında deyilmişdir. Bu müddətdə dövlət idarəetməsi dirçəlməyə başlamış, öz layiqli yerini tutmağa doğru hərəkət edir. Bəşəriyyət yeni, üçüncü minilliyə daxil olmuşdur, bu dövrdə hər hansı bir problem idarəetmə olmadan, idarəetmədən kənar, idarəetməyin əksinə keçirilməsi mümkünsüzdür. Məlumdur ki, hər bir problem zaman və məkan kəsiyində yaranır və baxılır. Zaman ən ədalətli hakimdir. Real həyat cəmiyyətə hansı institutun zəruriliyini özü həll edir, idarəetmə konstitusiyadan çıxarılsa da ona insan təfəkküründən çıxarmaq mümkün olmur. Bu illərdə qanunvericilikdə, elmi ədəbiyyatda və dərsləklərdə bu anlayışa münasibətlər pozitiv istiqamətdə daha da inkişaf edir.

Haqlı olaraq hüquqi ədəbiyyatda göstərilir ki, dövlətçilik əleyhinə - həm sollar və həm də sağlar hamısı rüsvay oldu və yenə də təsdiq olundu ki, dövlətsiz və onun sırasında formalaşmış təzahürlər - dövlət hakimiyyəti, dövlət aparatı, **dövlət idarəetməsi**, dövlət qulluğu olmadan - vətəndaş cəmiyyətinin bütövlüyünü, suverenliyini, təhlükəsizliyini və inkişafını, insan və vətəndaşların hüquq və azadlıqları təmin etmək mümkün deyildir.¹

§ 4. Dövlət idarəetmə funksiyaları: anlayışı, mahiyyəti və əsas xüsusiyyətləri

¹ Бах: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления...с.4.

Funksiya (latm - funcion - icra sözündən yaranıb) vəzifə, fəaliyyət dairəsi, təyinat, rol mənasını ifadə edir.¹ Funksiya, əlbəttə, bir tərəfdən dövlətin mahiyyətinin (gücün, potensialın), başqa tərəfə - cəmiyyətə keçirilən münasibətləridir.²

Hüquqi ədəbiyyatda dövlətin sosial təyinatı və sinfi mahiyyəti onun funksiyasında dolğun ifadəsini tapır. Dövlət funksiyası anlayışına hüquqi ədəbiyyatda müxtəlif baxışlar vardır.

Dövlət funksiyası dövlətin müəyyən tarixi inkişaf mərhələsində əsas məqsədlərin həyata kesirilməsində başlıca fəaliyyət istiqaməti³ «dövlətin ona xas olan forma və metodlarla cəmiyyətin idarə olunmasında onun mahiyyətini, sosial təyinatını, məqsəd və vəzifələrini ifadə edən fəaliyyətin əsas istiqaməti»⁴, «ictimai həyatın obyektiv təbiəti ilə müəyyən olunan onun zəruri fəaliyyətinin istiqaməti və ya növü olmaqla onun mahiyyətində və sosial təyinatında ifadəsi⁵ kimi baxılır».

Beləliklə, dövlət funksiyası ictimai proseslərin inkişafına dövlət təsiri mexanizmi daxil olmaqla idarəetmə fəaliyyətinin əsas istiqamətləri kimi müəyyən edilir.

Morozov İ.M. dövlət funksiyalarını səciyyələndirən aşağıdakı əsas əlamətləri göstərir:

1. İctimai həyatın bu və ya başqa sahəsində davamlı formalaşmış dövlət fəaliyyəti.

2. Dövlətin mahiyyəti və onun müvafiq funksiyalarını bilavasitə realizə edən sosial təyinatı arasında bilavasitə əlaqə;

3. Cəmiyyətin inkişafının hər bir tarixi mərhələsində yaranan konkret məsələləri həll etmək, bu və ya başqa məqsədlərə çatmaq

¹ Бах:Словарь иностранных слов. М., Русский язык, 16-е изд, 1984, с.543.

² Бах:Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М, Омега, 2004, с.75.

³ Бах:Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государство. М, Юридлит.1970, с.5.

⁴ Бах:Морозов А.М., Функцию российского государство на современного эпохе. Государство и право, 1993, №6, с.98; Мяликова М. Дювлят вя щгуг нязяриййяси, Б. Маариф, 1979, с.34, 144; Теория государства и права ЛГУ, 1982, с.173.

⁵ Бах:Апарат управления социалистического государства. М.Юрид..лит 1976, с.71.

üçün dövlət funksiyalarının istiqamətliyi;

4. Funksiyaların realizasiyası müəyyən formalarda (ən çox hüquqi) dövlət hakimiyyətinə xas olan xüsusi metodlarla həyata keçirilməsi.¹

Dövlət funksiyaları çoxmənəlidir, onların formalaşması dövlətin yaranması, möhkəmlənməsi və inkişafı prosesində baş verir. Funksiyaların yaranma ardıcılığı, cəmiyyətin tarixi inkişaf mərhələsində onun qarşısında duran məqsəd və vəzifələrlə şərtləndirilir.

Hüquqi ədəbiyyatda dövlət funksiyası, dövlət idarəetmə funksiyası və dövlət orqanlarını idarəetmə funksiyası istifadə olunur. İdarəetmə funksiyasını ilk olaraq A.Foyal tərəfindən formalaşdırılmağa səy göstərilmişdir.²

Funksiyanın mahiyyətini dövlət **nə edir**, onun orqanları **nə ilə** məşğul olur, **hansı** məsələləri həll edir suallarına cavab verməklə araşdırmaq olar.³

Dövlət və idarəetmə eyni funksiya anlayışında istifadə edilməyinə baxmayaraq, həqiqətdə söhbət müxtəlif məsələdən gedir. Dövlət funksiyaları qeyd olunduğu kimi əsasən dövlətin fəaliyyət növü yox, fəaliyyət istiqamətidir.

Dövlətin funksiyaları onun inkişafının müxtəlif mərhələlərində dövlətin əsas məqsəd və vəzifələrindən asılıdır. Bu məqsəd və vəzifələr cəmiyyətin iqtisadi inkişafı, əhalinin ayrı-ayrı sosial təbəqə və qruplarının tələbləri və maraqları, cəmiyyətin mədəni və mənəvi səviyyəsi, dövlət strukturunda peşəkariq və b. mühüm amillərdən asılıdır.

Müxtəlif tarixi dövrlərdə hər bir dövlətin bu və ya başqa məqsəd və vəzifələri prioritet əhəmiyyət kəsb edir, nəticədə onun funksiyaları da müxtəlif olur. Dövlətin əsas məqsədlərində hər hansı bir dəyişiklik, onun vəzifələrində, axıncının dəyişməsi isə

¹ Морозов А.М. указ.соч...98.

² Бах:Фойал А. Учебник по управлению. В. сб. Научная организация труда и управления. М. Экономика, 1965, с.36.

³ Бах:Морозов А.М. Указ. соч...с.99.

funksiyaların dəyişməsində öz əksini tapır. Dövlət məqsəd və niyyətləri Konstitutsiyada təsbit olunur. Azərbaycan Respublikasının Konstitutsiyasının (1995) preambulasında aşağıdakı niyyətlər bəyan olunur:

- Azərbaycan dövlətinin müstəqilliyini, suverenliyini və ərazi bütövlüyünü qorumaq;

- Konstitutsiya çərçivəsində demokratik quruluşa təminat vermək;

- Vətəndaş cəmiyyətinin bərqərar edilməsinə nail olmaq;

- Xalqın iradəsinin ifadəsi kimi qanunların aliliyini təmin edən hüquqi, dünyəvi dövlət qurmaq;

- Ədalətli iqtisadi və sosial qaydalara uyğun olaraq hamının layiqli həyat səviyyəsini təmin etmək;

- Ümumbəşəri dəyərlərə sadıq olaraq bütün dünya xalqları ilə dostluq, sülh və əmin-amanlıq şəraitində yaşamaq və bu məqsədlə qarşılıqlı fəaliyyət göstərmək;

Dövlətin idarəetməsinin **məqsəd** və **funksiyalarının** bir-birindən asılılığını aşağıdakı suallarla araşdırmaq olar. Məqsədlər «nə etməli?», funksiyalar «necə etməli»yə? sualına cavab verir.¹

Məqsəd fəaliyyətə sistemli xarakter verir, bütün fəaliyyət istiqaməti məqsədlərə çatmağa yönəldilir. Məqsəd - şüurda əvvəldən düşünülmüş o nəticədir ki, ona çatmağa subyektin fəaliyyəti istiqamətləndirilir.² K.Marks göstərirdi ki, «məqsəd... qanun kimi subyektin fəaliyyət üsul və xarakterin müəyyən edir, onun iradəsini özünə tabe edir».³

Beləliklə, dövlətin funksiyası keyfiyyətində yalnız idarəetmə fəaliyyətinin o istiqaməti hesab olunur ki, o, bilavasitə cəmiyyəti son məqsədlərə çatmağa istiqamətləndirir.

Qeyd etmək lazımdır ki, hər bir fəaliyyət mürəkkəb struktur anlayış olmaqla, o, fəaliyyətin məqsədləri, subyektləri, obyektləri, vasitələr, formalar, metodlar kimi müəyyən elementlərlə

¹ Атаманчук Г.В. Указ.лит...с.179.

² Бах:Теория государство и право...с.173.

³ Маркс К. Энгельс Ф. Соч. 2-е изд, т-23, с.189.

birlikdə çıxış edir. Öz xarakterinə görə vəzifələrə yaxınlaşır və **funksiya vəzifələrdir.**

İdarəetmənin funksiyaları isə idarəetmə prosesində həyata keçirilən fəaliyyətin növləridir. Müəyyən mənada **funksiya metodlardır.**¹

Afanasyev V.Q. İdarəetmə funksiyalarına, konkret idarəetmə obyektinə, subyektin həll etdiyi konkret vəzifələrdən **asılı olmayaraq** idarəetmə üzrə əməliyyat və təsirlə xarakterizə edir. Bu, **hər hansı** obyektə idarə edərkən **hər hansı** subyektin həyata keçirdiyi funksiyalardır.²

Dövlət funksiyası öz məzmununa görə dövlət fəaliyyətinin hər hansı bir sahəsini və ya bütün sahəsini deyil, eyni məzmunlu yekcins sahələri əhatə edir. Dövlət orqanının idarəetmə funksiyası bütövlükdə dövlət idarəetmə funksiyasına tabedir, dövlətin əsas funksiyalarının ictimai həyata dövlət rəhbərliyinin konkretləşməsi üzrə fəaliyyətidir.

Hüquqi ədəbiyyatda **dövlət idarəetmə funksiyası anlayışına** idarəetmə məqsədlərinin və funksiyalarının formalaşdırılması və reallaşdırılması, onların həyat fəaliyyətini təmin etmək üzrə dövlət orqanlarının praktiki fəaliyyətini kənar, daimi və tipləşdirilmiş təsbit edilən ifadəsi (təzahürü); **idarəetmə funksiyası** anlayışına isə «idarə olunan təzahürə, münasibətə, vəziyyətə real, məqsədəyönlü təşkilati və tənzimləyici təsir» kimi baxılır.³

Atamançuk Q.V. dövlət idarəetmə funksiyaları ilə dövlət orqanlarının idarəetmə funksiyaları arasında ümumi və fərqli əlamətlərə ayırır.

1) Ümumi əlamətlər:

- a) hər ikisində dövlətin idarəetmə təsirləri var;
- b) hər ikisinin eyni təyinatı var, yəni ictimai sistemin saxlanması və inkişafına təsir göstərmək, dövlətin göstərişlərini yerinə

¹ Бах:Научные основы управления производством: М. Экономика, 1969, с.117-118.

² Бах:Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М, Политиздат, 1968, с.197.

³ Бах:Атаманчук Г.Б. Теория государственного управления изд. 2-е. допол. М., Омега-Л, 2004, с.553

yetirilməsini təmin edir.

2) Fərqli əlamətlər:

a) təsir subyektinə görə - dövlət idarəetmə funksiyalar dövlət idarə aparatının bütün təşkilati strukturu həyata keçirir, dövlət orqanlarının idarəetmə funksiyası bilavasitə konkret orqanları tərəfindən həyata keçirilir;

b) təsir həcminə (hüdudlarına) görə dövlət idarəetmə funksiyası böyük sahədə, yarım sistemə, çox halda bütün ictimai sistemə təsir göstərir; dövlət orqanlarının idarəetmə funksiyasında bu təsir ictimai sistemin ayrı-ayrı komponentlərinə, bölmələrinə təzahürlərinə istiqamətlənir;

q) xarakterinə görə - dövlət idarəetmə funksiyası dövlətin və idarə-olunan ictimai sistemdə obyektiv qarşılıqlı təsirini əks etdirir, hər bir dövlət orqanı üçün idarəetmə funksiyası onun hüquqi statusuna uyğun müəyyən edilir, bu dövlət idarəetmə təsirinin hüququ konstitusiya mənasında ifadə olunur.¹

Beləliklə, dövlət orqanlarının idarəetmə funksiyaları dövlət funksiyalarının mahiyyətindən yaranır və idarəetmə orqanları hüdudlarından kənara çıxmır, başqa dövlət orqanları ilə təmasda fəaliyyət göstərir.

İdarəetmə funksiyasının predmetinin, məzmununun həyata keçirilməsi üsulları aşağıdakı kimi təsvir olunur:

İdarəetmə funksiyasının predmeti dövlətin (onun orqanlarında) idarəetmə təsirində olan ictimai sistemin təzahürlərini, tərəflərini, aspektlərini göstərir;

İdarəetmə funksiyaların məzmununu idarəetmə təsirinin məna və xarakterində ifadə olunmur. Qeyd olunan funksiyalar zəruri sosial normaların (əmək, davranış və s.) yaradılması və ya tətbiqidir.

İdarəetmə funksiyalarının reallaşma üsulu - Bu funksiyada qoyulmuş idarəetmənin qarşılıqlı əlaqələrinin saxlanılması və ya dəyişdirilməsi vasitəsini (imkanların) aşkarlayır; tənzimləmə funksiyasına - bu insanların şüuruna, davranışına və fəaliyyətinə

¹ Указ соч...с.182.

bilavasitə təsir edən onlar arasında tələb olunan münasibətləri qaydaya salır.¹

4.1. Dövlət funksiyalarının təsnifatı

Hüquqi ədəbiyyatda dövlət funksiyalarına təsnifat verilir. Təsnifatın baş meyarlarına dövlət fəaliyyətinin obyektlərinə və sahələrinə, ərazi miqyasına, ictimai münasibətlərə dövlət təsir üsullarına və s. görə aparılır.

Ümumi qəbul edilmiş təsnifata görə **daxili** və **xarici**, **əsas** və **qeyri** əsas funksiyalarına bölünür. Daxili və xarici funksiyalar bir-biri ilə sıx bağlı olub, bir-birini şərtləndirir və qarşılıqlı təsir göstərir. Əgər **daxili funksiyalar** dövlətin məqsəd və vəzifələrini ölkə daxilində xarakterizə olunursa, **xarici funksiyalar** dövlətlər arasında münasibətlərdə, beynəlxalq aləmdə onun maraqlarının xüsusiyyətlərini açıqlayır.

İdarəetmə funksiyasının məzmununa, xarakterinə və həcminə görə **ümumi** və **spesifik** funksiyalara bölünür. **Ümumi funksiyalara** təşkilati, **nəzarət**, iqtisadi, sosial, ekoloji insan hüquq və azadlıqlarının mühafizəsi, qanunçuluğun və hüquq qaydalarının təminatı və b. funksiyalar daxildir.

Dövlətin əsas funksiyalarından dövlət orqanların funksiyaların fərqləndirmək lazımdır. Hər bir idarəetmə orqanında ümumi təşkilatı, xüsusi və xidməti funksiyalar olur. Bu funksiyaların hər biri - rəhbərlik, texniki, maddi təminat, maliyyə və b. müəyyən silklik mərhələsindən - planlaşdırma, təşkilatı, koordinasiya və **nəzarətdən** keçir.² Ümumi idarəetmə funksiyalarına: proqnozlaşdırma, planlaşdırma, təşkilatı, tənzimləyici, sərəncamverici, koordinasiya və **nəzarət** daxil edilir.³

Funksiyaların məzmunu cəmiyyət və dövlətin bütün inkişaf mərhələsində dinamik vəziyyətdə olur. Xüsusən müxtəlif ictimai-

¹ Бах: Атаманчук Г.В. Указ соч...

² Бах: Бачило И.Л. Функция управления: содержание и правовое оформление – Советское государство и право, 1969, №12, с.79.

³ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М. Юридич.лит. 1972, с.32.

iqtisadi formasiyaya məxsus olan dövlətlərin funksiyalarında əhəmiyyətli fərqlər olar. Radikal sosial dəyişikliklər, cəmiyyətin keçid vəziyyətində, inqilabi sarsıntı dövründə dövlətin funksiyaları özünə məxsusluğu ilə fərqlənir. İdarəetmədə daxili funksiyalar davamlı idarəetmə sistemində özünü göstərir.

Respublika müstəqillik əldə etdikdən sonra dövlət idarəetməsinin daxili funksiyaları əsaslı olaraq dəyişilmişdir. O dəyişikliklərdən biri **hakimiyyətlərin bölgüsü** prinsipinə əsaslanmış dövlət funksiyasını göstərmək olar. Azərbaycan Respublikası Konstitutsiyasında ölkənin konstitusiya quruluşunun əsas prinsiplərindən biri kimi hakimiyyətlərin bölgüsü (7-ci maddə) təsbit olunub. Müvafiq olaraq qanunvericilik, icra (idarəetmə) və məhkəmə hakimiyyətlərinə bölünür. Bu təsnifatın xüsusiyyətləri dövlət hakimiyyətinin realizə mexanizmində əks olunur.

Marksizm-Leninizm doktrinasına görə sovet dövlətinin dövlət hakimiyyəti vahid şəkildə qanunvericilik və idarəetmə funksiyaları bir orqanda - Sovetlərdə birləşdirilirdi və hakimiyyət bölgüsü guya ki, burjuaziyaya xas olduğundan qəbul edilməmişdir. Bu gür baxış imkan verirdi ki, inzibati-amirlik sistemi tətbiq edilsin və hakimiyyətin kimə mənsub olduğu ört-basdır olunsun. Konstitusiyada formal olaraq göstərilirdi ki, hakimiyyət xalqa məxsusdur, həqiqətdə isə o, partiya-dövlət elitasının əlində cəmləşirdi.

Hakimiyyətlərin bölgüsü prinsiplərinə əsaslanmış dövlət funksiyaları bir qayda olaraq bir orqanda yox, müvafiq hakimiyyət qollarına məxsus olmaqla orqanlar tərəfindən həyata keçirilir.

Azərbaycan Respublikasında dövlət funksiyalarının təkamülünü onun sovetlər dövründəki funksiyalarla müqayisədə görmək olar. Yaxın keçmişdə sovet dövlətinin aşağıdakı daxili funksiyaları mövcud idi. Onlar: təsərrüfat təşkilatı, əmək ölçüsü və istehlak ölçüsü üzərində nəzarət; mədəni-tərbiyə; sosialist mülkiyyətini, sosialist hüquq qaydalarını, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını mühafizə funksiyaları idi.

Təsərrüfat-təşkilatı funksiyası əsas məzmunu iqtisadiyyatı ciddi mərkəzləşdirilmiş, bütün ölkə miqyasında istehsalın

planlaşmasına, təşkilinə və tənzimlənməsinə dövlət inhisarı təşkil edirdi

Əmək ölçüsü və istehsal ölçüsü üzərində nəzarət - əsas təyinatı ictimai istehsalda əmək fəaliyyəti və tələbatı (əmək haqqı, ictimai fondlar), həmçinin əhalinin ticarət və məişət xidmətinin tənzimlənməsi ilə əlaqədar yaranmış sosial münasibətlərin təşkili və tənzimlənməsi;

Mədəni-tərbiyə funksiyası dövlətin ideoloji sahədə vəzifələrini həll etməyə yönəldilirdi.

Vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının mühafizə funksiyalarının əsas mahiyyəti sosialist ictimai quruluşunun, sosialist mülkiyyətinin mühafizəsi və dövlətin möhkəmlənməsinə yönəldilirdi. İnsanların hüquq və azadlığı, şəxsi mülkiyyətin mühafizəsi ilə dövlət fəaliyyətindən asılı vəziyyətdə idi.

Müasir dövrdə dövlətin **iqtisadi funksiyası** təsərrüfat-təşkilatı funksiyadan əhəmiyyətli dərəcədə fərqlənir. Bazar münasibətlərinin, azad sahibkarlıq fəaliyyətinin inkişafı, bütün mülkiyyət normalarının müxtəlifliyi şəraitində iqtisadiyyatın ədalətli rəqabəti özünü tənzimləmə əsasında inkişaf edir. Dövlət müəyyən çərçivədə bu məsələlərə qarışır. Dövlət bir qayda olaraq iqtisadi siyasəti hazırlayır, dövlət mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatların idarə olunması; bazar və pul siyasətinin hüquqi əsaslarının müəyyən edilməsi; dövlətin xarici iqtisadi münasibətlərin tənzimləməsi ilə məşğul olur.

Qeyd etmək lazımdır ki, iqtisadi böhran, iqtisadi tənəzzül dövründə, keçid mərhələsində dövlətin iqtisadiyyata müdaxiləsi artır. Bu özünü bu sahəyə aid çoxsaylı qanunvericilik aktlarının qəbul edilməsi, dövlətin apardığı iqtisadi tədbirlərdə göstərir.

Dövlətin **sosial funksiyası** aktual olub öz fəaliyyət ölçüsünə, məzmun və miqyasına görə çox müxtəlifdir. Onun əsas təyinatı ictimai firavanlığı təmin etmək, bütün vətəndaşlara bərabər imkanlar yaratmaq. Bu məqsədlə dövlət əmək qabiliyyətli əhalinin məşğulluğuna və ictimai nemətləri ədalətli bölgüsünə təminat verir. Sosial funksiyanın əsas hissəsini az təminatlı ailələrin müdafiəsi tutur. Azərbaycan Respublikasında ayrı-ayrı kateqoriyaların sosial

müdafiəsi üçün mühüm qanunlar və digər aktlar qəbul olunmuşdur.

Müasir dövrdə ön plana keçən funksiyalardan biri **ekoloji funksiyadır**. Bu funksiya insanların ekoloji əmin-amanlığını, onların ekoloji təhlükəsizliyini təmin etməkdə dövlətin sosial vəzifələri kimi baxılır. Ekoloji vəziyyətin pisləşdiyi, ölkədə bəzi ekoloji faciələrin baş verdiyi şəraitdə bu funksiya dövlət fəaliyyətində müstəsna əhəmiyyət kəsb edir. Təbii ehtiyatların düzgün istismar olunmaması, ekoloji tələblərin yerinə yetirilməməsi, bəzi faciələrin zərərli nəticələrin aradan qaldırılmasında dövlətin qarışması tələb olunur. Dövlət təbiətin istifadəsində hüquqi rejimi müəyyən edir, ekstremal ekoloji şəraitdə tədbirlər görür, xilasetmə işləri aparır, ekoloji faciə qurbanlarına kömək göstərmək və vətəndaşların sağlamlığına və əmlakına vurulmuş ziyanı ödəyir.

Dövlətin əsas funksiyalarından biri - **vergi ödənişi və verginin yığılmasıdır**. Məlumdur ki, dövlət büdcəsinin əhəmiyyətli hissəsi vergi yığımını ilə formalaşır.

Vətəndaş cəmiyyətinə və demokratik hüquqi dövlət quruculuğuna keçiddə **vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi, qanunçuluğun və hüquq qaydalarının təminatı** funksiyası prioritet əhəmiyyət kəsb edir. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında əsas insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının geniş dairəsi təsbit edilmişdir (III fəsil). Dövlət hər bir insana bərabərlik, yaşamaq, mülkiyyət, təhlükəsiz yaşamaq, şəxsi toxunulmazlıq, əmək, təhsil və s. hüquqları təminatı verir.

Hüquqi ədəbiyyatda dövlətin bir neçə ictimai funksiyaları ayrılır. Dövlət təmsil olduğu cəmiyyətin bütövlüyü və mühafizəsini təmin edən ictimai funksiyaları **siyasi** funksiya adlandırılır, belə ki, siyasətin son məqsədi cəmiyyətin sakit və harmonik inkişafı üçün şərait yaratmaqdır.¹

Dövlətin daxili funksiyaları haqda deyilənlər milli, tarixi və başqa ənənələrin xüsusiyyətləri nəzərə alınmaqla bütün MDB ölkələrinə xasdır.

¹ Бах: Атаманчук Г.В. Указ.соч....с.76.

Beləliklə, müəyyən məkan və zaman kəsiyində bir mərhələdə iqtisadi sahə prioritet olur və bu halda dövlət fəaliyyətinin əsasını iqtisadi funksiya tutur, başqa siyasi mərhələdə siyasi funksiyalar prioritet olur. Beləliklə, hər bir funksiya ictimai həyatın konkret tarixi dövründə konkret fəaliyyət göstərən müəyyən məzmun kəsb edir. Bir funksiya itir, digəri yaranır. Cəmiyyətin və dövlətin inkişaf mərhələsində funksiyaların məzmununu mütəmadi dəyişilir. Radikal sosial dəyişiklərdə, cəmiyyətin keçid vəziyyətində, iqtisadi dəyişiklik dövründə dövlətin funksiyaları özünəməxsusluğu ilə fərqlənir.

Azərbaycan Respublikası müstəqillik əldə etdikdən sonra, yuxarıda göstəriləyi kimi, daxili funksiyalarda baş verən dəyişikliklərlə yanaşı **xarici funsiyalarda** da köklü dəyişikliklər olmuşdur.

Sovetlər dövründə xarici funksiyalara: ölkənin müdafiəsi, dünya sosializm sistemi ilə qarşılıqlı kömək və əməkdaşlıq, kapitalist ölkələri ilə sülh və birgə yaşayış üçün mübarizəsi, milli azadlıq hərəkatını müdafiə etmək, inkişaf etmiş ölkələrlə əməkdaşlıq daxil idi.

Müasir dövrdə xarici funksiyalara dünya iqtisadiyyatına inteqrasiya, xarici investisiyaya dövlət köməyi, ölkənin müdafiəsi, dünya hüquq qaydalarının müdafiəsi, enerji, demokratiya və başqa global problemlərin həllində başqa dövlətlərlə əməkdaşlıq daxildir. Əvvəllər insan haqları, korrupsiya dövlətin daxili işi olduğu halda indi beynəlxalq təşkilatların müşayiəti altındadır.

III FƏSİL

DÖVLƏT NƏZARƏTİNİN HÜQUQİ ƏSASLARI

§ 1. Dövlət nəzarəti: anlayışı, mahiyyəti və strukturu

Nəzarət (fransız-Controle) - nəyisə yoxlamaq, yoxlama məqsədilə müşayət etmək;¹ uçot, haqq-hesabı yoxlamaq, hesabat vermək, hakimiyyət idarəsi;² nəyisə yoxlamaq; qanunları, qərarları yerinə yetirmək;³ yoxlama, qanunların, qərarların icrasını yoxlamaq məqsədilə müşayət⁴ kimi ifadə olunur.

Qısa Oksford lüğətində «nəzarət etmək» termini üç mənada işlədilir: 1) yoxlamaq və ya nəzarət etmək, bu səbəbdən tənzimləmək; 2) hesabat tələb etmək; 3) qabağını almaq və azad fəaliyyəti istiqamətləndirmək.

Nəzarət anlayışına müxtəlif elm sahələrinin mütəxəssislərinin baxışları vardır. «İqtisadi sahədə nəzarətə qəbul olunmuş idarəetmə qərarlarının, qəbul olunmuş təşkilatı və tənzimləyici prinsiplərinin tələblərindən kənara çıxmalara yol vermiş, subyektin obyektə təsiri nəticəsini aşkarlamaq üçün qəbul olunmuş idarəetmə qərarlarının qanunlara, planlara, normalara, standartlara, qaydalara, əmərlərə və b. obyektin funksiya göstərməsi prosesinə uyğunluğunun müşayət edilməsi və yoxlanılması üzrə əmək»,⁵ «xüsusiləşmiş hissə kimi nəzarət olunan obyektin fəaliyyətini idarə edən bölmədən (orqandan, vəzifəli şəxsədən) aldığı tapşırıqlara uyğun olub - olmamasını müəyyən etmək»;⁶ «qanunlarda, qanun qüvvəli aktlarda, digər normativ aktlarda müəyyən edilmiş tələbləri həyata

¹ Бах: Словарь Иностранных слов. М. Русский язык 6-е изд. 1988 с.256

² Владимир Доль. Тальковский словарь. Т. II, 1989, с.153

³ Большая советская энциклопедия. М. Советская энциклопедия. 3-е изд, 1973, Т.3, с.70

⁴ Социальное управление. Словарь М. 1984, с.74

⁵ Бах:Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М., 1977, с.125

⁶ Бах:Студенкин М.С. Государственный контроль в сфере управления М, 1974, с.7

keçirmək»;¹ «cəmiyyətdə, dövlətdə, kollektivdə prosesləri müşayət etmə, yoxlama, təhlil etmək və qiymətləndirilmə»² kimi baxılır.

Buradan belə nəticəyə gəlmək olar ki, nəzarət dar mənada kiminsə, nəyinsə fəaliyyətini yoxlamaq, geniş mənada normativ-hüquqi aktların, qəbul olunmuş qərarların, tələblərin riayət edilməsinin və yerinə yetirilməsinin yoxlanılması kimi baxmaq olar.

Müstəqillik qazanmış Azərbaycan Respublikasında böyük miqyaslı məsələlərin həllində nəzarətin aktuallığı və əhəmiyyəti artır, onun problemləri yeni məzmun kəsb edir. Nəzarət dövlət siyasətinin həyata keçirilməsi, hüquqi demokratik dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğu, dövlət idarəetməsi ilə birbaşa bağlıdır. Bu baxımdan nəzarətin səmərəliliyini və keyfiyyətini artırmaq üçün elmi və demokratik əsaslarla möhkəmlətmək və onun hüququ bazasını genişləndirmək təxirəsalınmaz məsələyə çevrilir. Nəzarət cəmiyyətdə baş verən proseslər haqqında lazımi, hərtərəfli məlumatlar almaq üçün mühüm kanallardan biridir. O cəmiyyətin bütün bölmələrinin normal funksiya göstərməsi, xalqın maraqlarının necə əməl etməsi haqqında obyektiv mühakimə yürütməyə kömək edir. Nəzarətin düzgün təşkili hər bir məmurun konstitusiyaya, qanunlar və digər normativ aktlara əməl etməsini təmin edir, qəbul olunmuş qərarların həyata keçməsi üçün təşkilati iş aparılır. Yaranmış problemlərin həlli üçün praktiki addımlar atılır.

Elmi ədəbiyyatda nəzarət problemlərinə az diqqət yetirilir. Nəzarətə sistemli baxış hüquq elminin təhqiqat obyektinə çevrilməmişdir. Hüquqşünas alimlərin nəzarətin ümumi nəzəriyyəsinə zənginləşdirmək üçün hüquq elm sahələrinin və dövlət hüquq nəzəriyyəsinin təhlili ümumiləşdirmə və sintez etməklə prinsipial metodologiyasına, prinsiplərinə, strukturuna, sisteminə və nəzəri anlayışlarına tətbiqi məsələlərinə baxmaları zamanın tələbidir. Nəzarət problemlərinə sistemli baxış müxtəlif elm sahələrinin

¹ Бах: Тарасов А.М. Президентский контроль Санкт-Петербург. Юрид.центр Пресс 2004, с.148

² Дмитров Д. Методологические проблемы контроля в соц. обществе. В кн: Марксистско-Ленинская концепция политической системы социалистического общества М. АОН. 1982, с.168

tədqiqat obyektinə çevrilməlidir.

Məlumdur ki, bütün nəzarət növləri, o cümlədən dövlət nəzarəti **sosial nəzarət**in müxtəlif təzahürləridir. Sosial sözü insanların həyat və münasibətləri ilə əlaqədar olmaqla cəmiyyətə xasdır. Sosial nəzarət sovetlər dövründə sosial sözündən yaranmış **sosialist** nəzarətindən fərqli idi. Bu fərq sosialist nəzarətinin sinfi-sosial xarakterli olmasında, yəni nəzarətin yeni və ali növü olmaqla sosialist cəmiyyətində qulluq etməsində idi. Bu keyfiyyətdə Xalq nəzarəti çıxış edirdi. Sosial nəzarətin xarakteri ictimai münasibətlərin hakimliyi ilə müəyyən olunur və öz növbəsində sosial sistemin funksiya göstərməsinə və inkişafına ciddi təsir göstərir.

Sosial mexanizmin köməyi ilə cəmiyyət və onun bölmələri (qruplar, təşkilatlar) sosial sistemin funksiya göstərməsinə ziyan gətirən pozuntulara müəyyən məhdudiyətlər qoyulur. Bu məhdudiyətlər keyfiyyətində hüquqi və mənəvi normalar, adətlər və ənənələr durur.

Cəmiyyətin dinamik inkişafı sosial nəzarətin daim dəyişdirilməsini, yeni şəraitə və məqsədlərə uyğunlaşmasına şərait yaradır. Sosial nəzarət mexanizmin mahiyyətini cəmiyyətin, sosial idarəetmənin fəaliyyət prinsiplərin, funksiyaların, forma, metod və vasitələrin nəzarətin hüquqi aspektlərini araşdırmaqla nail olmaq olar. Sosial nəzarət sistemi mürəkkəb olmaqla nəzarət subyektlərinə görə cəmiyyət, dövlət, ayrı-ayrı dövlət orqanları, ictimai təşkilatlar, əmək kollektivləri, vətəndaşlar daxildir.

Sosial nəzarət cəmiyyətin idarə olunmasında sosial-siyasi mexanizmin təkmilləşdirilməsində, qarşıda duran sosial və iqtisadi məsələlərin müvəffəqiyyətli həllində mühüm vasitə olur. Sosial nəzarətin düzgün qoyulmaması bir tərəfdən siyasi sistemi kövrək vəziyyətə gətirir, müxtəlif antisosial formaların yayılması ilə insanların davranış normalarının tələblərindən kənara çıxmalarına, digər tərəfdən ictimai həyatın bütün sahələrində durğunluğa səbəb olur.

Ümumiyyətlə sosial nəzarət sosial, hüquqi və idarəetmə aspektlərində baxılır.

Sosial aspektdə nəzarət qoyulmuş çərçivədə norma və meyarların köməyi ilə insan davranışının müəyyən xüsusiyyətlərinin təhlili kimi baxılır. Sosial nəzarət insan davranışının bu çərçivədən kənara çıxmasına qadağa qoyur. Sosial nəzarət cəmiyyətin, dövlətin və onun orqanlarının, ictimai təşkilatların və kollektivlərin və başqa sosial təsisatların mühüm funksiyası, vətəndaşların subyektiv hüquqlarıdır;

Hüquqi aspektdə nəzarət cəmiyyət və idarəetmə fəaliyyətinin tənzimlənməsini təmin edən funksiya kimi baxılır. Sosial nəzarətin inkişafının mühüm istiqaməti onun hüquqla üzvi bağlılığıdır. Hüquq insanların davranışının tənzimləmə vasitəsi kimi çıxış edir. Əgər hüquq dövlətin və xalqın iradəsini qanunla ifadə edərsə, nəzarət insanların davranışının bu iradəyə uyğunluğunu aşkar və təmin etmək rolunu oynayır. Əgər sosial norma davranışın miqyasıdırsa, nəzarət insanların davranışının bu miqyasa uyğunluğunu aşkar etmək üçündür.¹

İdarəetmə aspektində nəzarət cəmiyyətdə, dövlətdə və kollektivdə qiymətləndirmə kimi baxılır. Nəzarət idarəetmə aspektində spesifik əlamətlərə malikdir. Bütün nəzarət orqanlarının həyata keçirdiyi vəzifələrdən, həmçinin fəaliyyət növündən asılı olmayaraq nəzarət funksiyalarına malikdir. Bu aspektdə nəzarətin mahiyyəti: birinci, idarəetmə fəaliyyətinin ayrılmaz hissəsi xüsusi növü; ikinci, idarəetmə qərarlarının qəbulu prosesində idarəetməyə zəruri olan məlumat təminatı mənbəyi; üçüncü, təsərrüfat subyektinin hüquqa müvafiq olmasını təsdiq etmək məqsədilə onun fəaliyyətinin faktiki vəziyyətini yoxlama sistemi; dördüncü, idarəetmə qərarlarının icrası haqqında lazımı məlumat almaq üçün geriyə əlaqə mexanizmi kimi tətbiq olunur.²

İdarəetmə aspektində nəzarət: Birinci, idarə etmə funksiyalarından biri, yəni nəzarət fəaliyyəti kimi idarəetmə orqanlarının, onların rəhbərlərinin sistemli pozitiv fəaliyyəti keyfiyyətində;

¹ Бах: Социальный контрол в СССР. Воронеж, 1981, с.10-11

² Бах: Даниловский Ю.А. Проблемы государственного и финансового контроля и аудит в условиях перехода к рыночной экономика. Авт. док.дис. М, 1993

İkinci, geriyə əlaqə mexanizmi kimi, idarəetmənin yekun mərhələsi; üçüncü, idarəetmə qərarlarının qəbulu və icrası prosesində ayrılmaz hissə kimi baxılır.¹

Bütün bu aspektlərdə əsas olan nəzarətin mahiyyətinə hüquq mütəxəssislərinin vahid baxışları yoxdur. Nəzarətə idarəetmə fəaliyyət forması,² sosial idarəetmə metodu,³ qanunçuluğun təminat forması, dövlət idarəetmə funksiyası kimi baxılır.⁴

İnzibati hüquqda, sosial idarəetmədə nəzarət anlayışına: vasitə, faktor, element, funksiya, forma, fəaliyyət, sistem, geriyə əlaqə, şərt, tənzimləyici təminat, təzahür, institut, metod, səlahiyyət, atribut kimi baxılır. Bu fərqli baxışlar müxtəlif elm sahələrinin – siyasi, hüquqi, fəlsəfi idarəetmə, kibernetika və b. nümayəndələri öz sahə prizmasından baxılması səbəbindəndir. Odur ki, bunların hər birinin nəzarətin məzmununa xas olan elementlər olduğundan o müəlliflərin subyektiv fikirləri başa düşüləndir.

Bəzi tədqiqatçılar nəzarətin mahiyyətinə kompleks şəkildə 1) dövlət idarəetmə prosesinin elementi; 2) idarəetmə funksiyası; 3) bütün idarəetmə sistemində qanunçuluğu təmin edən metodlar kimi baxılır.⁵

Məlumdur ki, heç bir təşkilati xarakterli fəaliyyət nəzarət olmadan mümkün deyil. Nəzarət idarəetmə orqanlarının dövlət hakimiyyət səlahiyyətlərinin mahiyyətini ifadə edir. Bu mənada idarəetmə prosesinin üç əsas elementi – mərhələ, sikl, fazanın tərkib hissəsinə daxil olur.⁶ Nəzarət bu mənada dövlət idarəetmə siklinin tərkib hissəsi olmaqla dövlət idarəetmə orqanlarının fəal təşkilati

¹ Бах: Тарасов А.М. указ. соч....с.151.

² Бах: Стоинов П, Ангелов А. Административное право НРБ. Общая часть, Госюриздат. 1960, с.25

³ Бах: Лунев А.Е. Демократизм советского государственного управления. Юрид.лит.1967, с.100

⁴ Афанасев В.Г. Научное руководство социальными процессами. Коммунизм, 1965, № 12, с.71; Лазарев Б.М. Компетенции органов государственного управления М. Юрид. лит. 1972, с.71; Тарасов А.М. указ.соч., с.7.

⁵Опили Энок Система государственного контроля в управлении. Авт. к.ю.н. М, 1976, с.8

⁶ Козлов Ю.М. Основные черты управленческих отношений в хозяйственном сфере. Государство и право 1969, № 9, с.70

fəaliyyətinin praktiki həyata keçirilməsi üçün alət rolunu oynayır.

İdarəetmə prosesi sikli xarakterli olub bir-birini əvəz edən mərhələlərdən: məqsədlərin müəyyən edilməsi, qərarların qəbulu, qərarların icrasının təşkili, onun yerinə yetirilməsinə nəzarətdən ibarətdir.

Atamançuk Q.V. dövlət idarəetməsinin formalaşması və realizə olunmasında **sosial mexanizmini** aşağıdakı ictimai təzahürlərin qarşılıqlı əlaqə və qanunauyğunluğun dövlət vasitəsilə ifadə edilən **tələblər→maraqlar → məqsədlər→ qərarlar→hərəkətlər→nəticələrin** vahid sxemində baxır. Nəticələrin təmin edilməsi tələblərə doğru geriyə əlaqə prinsipi üzrə qayıtmaqdır. **Tələblər→ maraqlar→məqsədlər** idarəetmənin, onun bölmələrinin subyektə keçidinin obyektiv əsasını xarakterizə edir.

İdarəetmənin subyektiv momenti daha aydın şəkildə **məqsədlər→qərarlar→hərəkətlərdə** verilir. Burada məqsədlər qərarların formalaşmasında düşünülmüş, «hazırlanmış» kimi qarşıda durur. Burada iradi, nəzəri, təşkilati, tənzimləyici, stimullaşdırıcı və başqa qabiliyyəti ilə subyektiv faktor tam fəaliyyətə başlayır.

Hərəkət→nəticə isə subyektiv faktorun fəallağını maddiləşdirir və «geriyə» subyektin obyektə keçidini yekunlaşdırır. Burada «nəticələr» idarəetmənin məqsədyönlülüyün, səmərəliliyin, ictimai tələblərin maraqlara və qoyulmuş idarəetmə məqsədlərinə çatmağın real təmin olunması ölçüsünü göstərir.¹

Bu sxemdə nəzarət subyektiv faktorla əlaqəli olub qərarlarda ifadəsini tapan məqsədlərin hansı nəticələrdə yerinə yetirilməsindən və nəzarət olunan obyektlərin normativ aktların necə əməl edilməsində özünü göstərir. Əgər idarəetmənin məqsədi idarəetmə subyektini vasitəsilə planlaşmış nəticələrə çatmaqdırsa, nəzarət məqsədi qəbul olunmuş qərarların reallaşmasında obyektinin vəziyyəti və davranışı araşdırmaqdır.

Bununla da nəzarətin funksional təyinatı, onun idarəetmə prosesinin müəyyən mərhələsində baş verməsi ön plana keçir.

¹Бах: Атаманчук Г.В. указ. соч... с.127-128

Nəzarət idarəetmə fəaliyyətinin müxtəlif mərhələsində, məsələn, ümumiləşmə, təhlil, planlaşma gedişində, yəni birbaşa idarəetmə fəaliyyətində həyata keçirilir.

Ümumiyyətlə mütəxəssislərin nəzarətə idarəetmə elementi və funksiyası keyfiyyətində baxışları bir qayda olaraq alınan nəticələrin müqayisəsini idarəetmə fəaliyyətinin yekun mərhələsində həyata keçirməsi ilə əlaqələndirilir. Müəllif nəzarət anlayışına idarəetmə funksiyalarından biri kimi baxan hüquq mütəxəssisləri ilə həmrəydir. Tədqiqat işində nəzarət funksiyası nəzarət üzrə fəaliyyət kimi baxılır, yəni faktiki işlərin vəziyyəti, nəzərdə tutulan məqsədlərlə müqayisə edilməsi və təhlili, nəzarət fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi və aşkar olmuş çatışmazlıqları aradan qaldırmaq üçün qəbul olunmuş qərarlarda əks olunması kimi baxılır.

Ümumiyyətlə nəzarət iki istiqamətdə aparılır. Birinci, qanunverici aktların həyata keçməsi və ya qoyulmuş məhdudiyyətlərə əməl olunması yoxlanılır; İkinci, həqiqi vəziyyəti aydınlaşdırmaq və ya nəzarət olunan obyektə nəzərdə tutulan, arzu olunan və ya gözlənilənlərə uyğunlaşdırmaq. Onlardan biri – işin həqiqi vəziyyəti haqqında uçot məlumat, digəri isə – olmalı vəziyyət haqqında məlumatdır. Burada əsas normativ aktların, yəni qərarların, hüquqi normaların tələbləri baxımından araşdırılır. Bu istiqamtlərin hər biri öz aralarında müqayisə olunan iki müxtəlif informasiyaya söykənir.

Nəzarət prosesində məlumatların alınub, təhlil edilib istifadə olunması əsas amillərdən biridir. Nəzarət olunan obyektlərdə işlərin vəziyyətini real əks etdirən operativ məlumatlar almaq, fəaliyyətin dövlət maraqlarına uyğun, qəbul olunmuş qərarların məzmununda, dövlət aparatının təşkili və iş stilində çatışmamazlıqları aşkar etməyə imkan verir. Nəzarət prosesində alınmış məlumatların müqayisəsi aparılır.

Nəzarət obyektlərindən məlumatların alınması və istifadə olunması aşağıdakı ardıcılıqla aparılır: 1) lazımi məlumatları almaq; 2) alınmış məlumatları təhlil etmək və qiymətləndirmək; 3) nəzarət gedişində hüquqi aktlarda müəyyən edilmiş tələblərdən kənara çıxmalara münasibət bildirmək.

Nəzarət müəyyən **prinsiplərlə** həyata keçirilir. Onlar: qanunçuluq, obyektivlik, müstəqillik, aşkarlıq, qənaətcillik, məsuliyyət, məqsədəuyğunluq, sistemlilik, vahid metodologiya, siyasətə qarışmamaq, hüquqi bazanın, maddi və maliyyə vəsaitin olması, nəzarət orqanlarının işində koordinasiya, işində koleqiallıq, geriyyə əlaqənin səmərəliliyi, şəxsiyyətin həyat və ləyaqətinin mühafizəsi və b. daxildir.

Sovetlər dövründə nəzarət prinsiplərinə xəlqilik, əhatəlilik, təsirlilik, obyektivlik, aşkarlıq, nəticəlilik daxil edilirdi.

1.1. Dövlət nəzarətinin təsnifatı

Qeyd olunduğu kimi hər bir nəzarət növü sosial nəzarətin tərkib hissəsi olduğundan ilk növbədə sosial nəzarətin **təsnifatı verilir**. Sosial nəzarət formal və qeyri formal nəzarətə bölünür. **Formal nəzarət** normativ-hüquqi aktlarla rəsmiləşdirilən və tənzimləndirilən nəzarət növləri, yəni dövlət nəzarəti, ictimai təşkilatların nəzarəti və b. daxildir. **Qeyri formal** nəzarət adından görüldüyü kimi heç bir norma ilə rəsmiləşdirilmir. Bura ictimaiyyətin, vətəndaşların nəzarəti və insanların özünə nəzarət (növbəti bölmədə tədqiq olunur) ayırd etmək olar.

Vudit Qrubber nəzarət problemləri haqqında yazdığı kitabda demokratik nəzarətə beş yanaşma göstərir: 1) qərarların qəbulu və həyata keçməsi prosesində bilavasitə iştirakla nəzarət; 2) sifarişçilərlə münasibətlərin formalaşmasına nəzarət; 3) ictimai maraqların bürokratiyanın fəaliyyətinə uyğunluq nöqtəyi nəzərdən onun üzərində nəzarət; 4) hüquq məsuliyyəti formasında nəzarət; 5) özünə nəzarət.¹

Elm və təcrübədə məqsəd, vəzifə və təyinatından asılı olaraq dövlət nəzarətin təsnifatı müxtəlif meyarlarla aparılır. Nəzarət subyektlərinin təbiətinə, məqsəd və vəzifələrinə nəzarət səlahiyyətlərinin xarakterinə, nəzarət fəaliyyətinin mahiyyətinə, nəzarət

¹ Бах: Даща ятрафлы. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? М.Дело, 2002, с.114.

subyekti ilə nəzarət obyektinin qarşılıqlı münasibətlərinin qarşılıqlı xarakterinə, nəzarətin aparıldığı idarəetmə mərhələsinə, nəzarət tədbirlərinin aparılmasının hüquqi və intizam nəticələrinə görə təsnifat verilir.

Hüquqi ədəbiyyatda idarəetmə sistemində nəzarətin təbiəti, rolu və yerinə görə ona təsnifat verməklə sistemləşdirmək daha geniş yayılmışdır. Nəzarət aparmaq hüququ **hakimiyyətlərin bölgüsü əsasında** qanunverici, icra hakimiyyəti, məhkəmə və prokurorluq orqanlarına verilir. Nəzarətin fəaliyyət xarakterinə görə ümumi və xüsusi nəzarətə bölünür.

İdarəetmə prosesində, o cümlədən nəzarət fəaliyyətində əsas subyekt qismində – dövlət, ictimai təşkilat, kollektiv və vətəndaş çıxış edir.

Nəzarətin istiqamətindən - nəzarət subyektinin və nəzarət obyektini ilə qarşılıqlı əlaqəsindən asılı olaraq **daxili** (idarə, idarə daxili) və **xarici** (idarədən kənar, idarələr arası və idarə üzərində) nəzarətə bölünür.

Daxili nəzarət bir sistemdə orqanlar üzərində, xarici – subyektlərinin bir-birinə asılılığı olmayan orqanlarda aparılır. Əgər idarədaxili nəzarət hər bir dövlət orqanı qarşısında qoyulmuş vəzifələrlə qırılmaz bağlıdırsa idarə üzərində nəzarət idarəetmənin bütün və ya bəzi sahələrinə aid məsələlərin eyni cür həllinin təmin edilməsi zərurəti ilə səciyyələnir. Praktikada bu iki nəzarət növü sıx əlaqəlidir. İdarə üzərində nəzarət müxtəlif xarakterli və şaxələnmiş idarəetmə aparatının koordinasiya etməyə, müəyyən olunmuş proqram icraçılarının fəaliyyətində sabitliyi təmin etməyə imkan verir.

Nəzarət həyata keçirmə mərhələlərinə görə **əvvəlcədən, cari** və **sonrakı** nəzarətə bölünür. Nəzarətin əsas formalarına, **təftiş etmə, inspeksiya, nadzor, tematik yoxlama və ya təhqiqat aparmaq** daxildir. Nəzarət tədbirləri planlı və plandan kənar ola bilər.

Nəzarətin **metodları**, yəni nəzarət proseduru, istifadə olunan metodiki yol və üsullar oluqca müxtəlifdir. Bu və ya başqa metodun seçilməsi aparılan nəzarətin növü ilə müəyyən edilir, nəzarət olunan obyektin xarakterindən, istifadə olunan məlumatların mənbəyindən,

nəzərdə tutulan məqsədlərdən və digər faktorlardan asılı olur.

Sənədləri öyrənərkən onların məzmunu formal, arifmetik və məntiqi metodlardan istifadə olunur.

Formal metod sənədlərin düzgün rəsmiləşdirilməsini müəyyən etməyə yönəldilir (nəzərdə tutulan bütün rekvizitlərin olmasına dəyişikliklərin aparılması qaydalarına, düzgün doldurulmasına, imzaların həqiqiliyinə, birinci nüsxə ilə surət arasında eyniliyin olmasına əməl etmək). **Aritmetik metod** hesabatların səhvilik dərəcəsini müəyyən etmək; **Məntiqi metod** sənədlərdə məlumatların bir-birinə düzgün gəlib-gəlməməsini aydınlaşdırmaq, sənədləri rəsmiləşdirərkən qüvvədə olan normalara, hüquqi məhdudiyətlər uyğunluğu araşdırılır. Bir qrup sənədlər **başdan başa**, başqalrı **seçmə** yolu ilə yoxlama aparılır.

İdarə üzərində nəzarət sistemində mühüm yeni qanunların pozulması ilə mübarizə aparan xüsusi dövlət idarəetmə orqanı - **dövlət müfəttişliyi** tutur. Dövlət müfəttişliyinin xarakterinə görə iki növə ayırmaq olar: **birinci** respublikanın Nazirlər Kabinetinə tabe olan təşkilati-müstəqil orqanlar sistemi (məsələn, dövlət dağ mədən texniki nəzarəti), **ikincisi**, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının struktur hissəsi olan bölmələr kimi (məsələn, avtonəqliyyatın hərəkət qaydalarına nəzarət). Dövlət müfəttişliyinin əksəriyyəti idarəetmənin sahə orqanlarının struktur hissəsi olduğundan bəzi müəlliflər onu sahə orqanı hesab edir. Dövlət müfəttişliyi idarəetmənin nəzarət funksiyasını yerinə yetirdiyindən, daha doğru olar ki, ona funksional orqan kimi baxılsın.

Qeyd olunduğu kimi nəzarət yoxlama aparmaqla həyata keçirilir. Yoxlamanın müxtəlif növləri və formaları var. Təcrübədə daha tez-tez aparılan yoxlamalar sırasına kompleks, sahə, operativ, preventiv, həmçinin icranı yoxlamaq, fəaliyyətin nəticələrini yoxlamalar daxildir.

Dövlət nəzarət mexanizmin əlavə elementlərinə (üsullarına, vasitələrinə) həm məlumatların alınma mərhələsində, həm də pozuntuların müəyyən edilməsində **lisensiyalaşma, ekspertiza, sertifikatlaşma, akpeditasiya, icazə (razılıq, buraxılış) verilmə, markirovka, texniki nəzarət vasitəsi** və s. daxildir.

1. **Lisenzialaşdırma** - eyni zamanda idarəetmə və nəzarətin formasıdır. Buraya lisenziyanın verimləsi, onun dayandırılması və ya ləğvi, lisenziya alanların müvafiq tələblərə əməl etməsinə nəzarət daxildir.

2. **Ekspertiza** nəzarət o halda aparılır ki, orada hər hansı bir fəaliyyət üçün xüsusi bilik tələb olunsun. Ekspert tədqiqatını müvafiq profil üzrə mütəxəssislər aparır. Ekspertin nəticəsinə görə rəy tərtib olunur.

3. **Sertifikatlaşdırma** - uyğunluğu, yəni müəyyən edilmiş tələblərə məhsul və xidmətin uyğunluğunu təsdiq edən fəaliyyətdir.

4. **Akkreditasiyanın** nəzarət istiqaməti əsasən nəzarət obyektinin müəyyən fəaliyyətinin səmərəli və keyfiyyətli həyata keçirmək iqtidarının olub olmamasının öyrənilməsi və yoxlanılması.

5. **Müəyyən fəaliyyət (hərəkət) göstərməyə icazə (razılıq)** verilməsi. Bu növ nəzarət müəyyən edilmiş tələblərdə baxılan və məcburi olan icazədir. Burada nəzarət subyektinə nəzarət obyektində hərəkətin qanuniliyini, əsaslılığını, tamlığını və keyfiyyətlə görülməsini yoxlayıb və müəyyən etməyə imkan verir.

6. **Markirovka** ticarət və istehlaka daxil olmuş müəyyən əmtəə və məhsulların müvafiq standartlara uyğunluq işarəsinin verilməsidir. Maarkirovkanın müxtəlif növü **aksız markasıdır**.

7. **Texniki nəzarət vasitəsi** (müxtəlif nəzarət alətləri). Bununla xüsusi və aksız markalarına, əmtəə və məhsulun keyfiyyət tərkibin təyin edən cihazlardır.

8. **Müəyyən hərəkətləri görməyə xüsusi qaydanın və ya formanın müəyyən edilməsi**. Bura bəzi nazirliklərdə müxtəlif xüsusi blankların hazırlanıb tətbiq edilməsidir.

9. Nəzarət obyektlərinin və onların qeydiyyatının eyni şəkildə göstərilməsi. Bu vasitə nəzarəti məqsədyönlülüyə və fərdi əlamətlərə görə ayırmağa imkan verir.

S. Denison müstəqil nəzarət orqanlarının aşağıdakı formada aparılmasını təklif edir:

1. İldə 1-2 dəfə bütün dövlət hakimiyyət orqanlarında planlı yoxlama aparmaq, onların işi haqda ictimaiyyətə hesabat təqdim edilsin. Heç bir dövlət qulluqçusu əvvəlki fəaliyyətini yoxlayan

müstəqil nəzarət orqanının hesabatı olmadan vəzifənin böyüdülməsi və seçkidə iştiraka icazə verilməməlidir;

2. Dövlət orqanlarının fəaliyyətini plandan kənar yoxlama aparmaq;

3. Hüquq normalarının, vətəndaşların və cəmiyyətin qanuni maraqlarının pozulması faktları haqda şikayətin yoxlanılmasını təşkil etmək.

4. Dövlət orqanlarına onların fəaliyyətini yaxşılaşdırmaq, korrupsiya səbəblərinin və şəraitin aradan qaldırılması haqda onlara təkliflər vermək;

5. Hüquqazidd hərəkətlərin qarşısını almaq haqda tələblər qoymaq;

6. Korrupsiya faktlarının təhqiqatında və məhkəmədə cəmiyyət adından iddiaçı kimi çıxış etmək. Dövlət qulluqçusunu hər hansı hüquq pozuntusu və ya qeyri-səmərəli fəaliyyət faktlarının aşkarlanması korrupsiyaya səbəb, işə səhlənkarlığın olması predmeti kimi yoxlamaq;

7. Dövlət orqanları və dövlət qulluqçularının işi haqda məlumatları bir yerə yığmaq.

8. Bütün nəzarət orqanlarının fəaliyyətini koordinasiya etmək;

9. Nəzarətin üsul və metodlarının təkmilləşdirilməsi məqsədilə elmi tədqiqat işləri aparmaq.¹

Adi halda nəzarət və nədzor anlayışları eyni mənada istifadə olunan hansısa qaydalara əməl etməyə, kiməsə və ya nəyəsə müşayət və ya daimi müşayət başa düşülür.²

Müasir vəziyyətdə nəzarətin təsnifatında problem yaradan məsələlərdən biri **nəzarət** və **nəzarət** (nədzor) anlayışlarının oxşar və fərqli cəhətlərinin təhlilidir. Rus ədəbiyyatında və qanunvericilikdə bunlar fərqli terminlərlə (kontrol və nədzor), milli ədəbiyyatımızda isə bunlar bir terminlə (nəzarətlə) göstərilir. Bunları fərqləndirmək üçün nəzarət və nədzoru isə şətri olaraq nəzarət (n) adlandırmaqla

¹ Бах: Денисов С.А. Формирование контрольной ветва государственной власти и ограничении коррупции. Государство и право 2002 №3, с.9-14

² Бах:Ожеговы С.И. Словарь русского языка. М. Русский язык 1983. С.331

araşdırılır. Bu terminlər hüquqi ədəbiyyatda bəzi hallarda eyniləşdirilir, bəzi hallarda isə fərqli göstərilir.

Nəzarət (n) icra hakimiyyətinin fəaliyyətində qanunçuluğu təmin etmək üsulu kimi nəzarətdən fərqlənir. Nəzarət (n) xüsusi dövlət orqanlarının onalrın tabeçiliyində olmayan orqanların fəaliyyətinə və ya şəxslərin qanunçuluğa riayət etməyi araşdırmaq məqsədilə daimi, sistemli müşayət etməkdir. Burada nəzarət (n) altında olan obyektin fəaliyyətini məqsədə uyğunluq və səmərəlilik prinsipindən qiymətləndirmək yox, qanunçuluq prizmasından baxılır. Nəzarəti (n) həyata keçirərkən bir qayda olaraq nəzarət obyektinin təsərrüfat fəaliyyətinə qarışmağa icazə verilmir.

Nəzarət (n) **prokuror nəzarətinə** və **inzibati nəzarətə** (n) bölünür.

İnzibati nəzarətə hüquqi ədəbiyyatda vahid baxış yoxdur. Hətta belə fikir var ki, nəzarət (n) yalnız prokurorluğun preropativi hesab edilir. Həqiqətdə isə onların fəaliyyət sahəsinə, həmçinin metodlarının hüquqi formasının xüsusiyyətlərinə görə nəzarətin (n) nəzarət arasında fərqlər vardır.

Nəzarət orqanı idarəetmə subyektini qanunvericiliyin tələblərinin pozulması ilə yanaşı, ona verilmiş bütün səlahiyyətlərə necə əməl etməsini - düzgünlüyünü, məqsədayönlüyünü və səmərəli istifadəsini yoxlayır. İnzibati nəzarətin (n) xüsusiyyətləri ondadır ki, o səlahiyyətləri çərçivəsində yalnız konkret obyektin hərəkətlərinin qanunauyğunluğunu yoxlaya bilər. Beləliklə, inzibati nəzarət (n) idarə üzərində nəzarətin müxtəlif növü olmaqla, fəal müşayət formasında, zəruri hallarda isə inzibati - hakimiyyət tədbirləri tətbiq edilməklə aparılır. Nəzarət (n) müəyyən mənada nəzarətin bir istiqamətidir.

Prokuror nəzarəti (n) qanunların icrasına nəzarət formasında həyata keçirilir. Hüquqi ədəbiyyatda prokuror nəzarəti (n) ilə dövlət nəzarətinin müqayisəli təhlili aparılır.¹ Ümumiyyətlə prokuror

¹ Бах: Николаева А.А. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля. В сб. Вопросы теории и практики прокурорского надзора г.1 М, 1975; Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный

nəzarəti və dövlət nəzarəti arasında fərqləri hələ Sovet dövründə prokurorluğun yaranması mərhələsində, prokurorluq haqqında normativ aktlar, o cümlədən prokurorluq haqda qanun hazırlanarkən Lenin prinsipləri əsas götürülmüşdür. V. Lenin qeyd edirdi ki, «bilmək lazımdır ki, hər hansı bir inzibati hakimiyyətdən fərqli olaraq prokuror nəzarəti heç bir inzibati hakimiyyətdə yoxdur və o heç bir inzibati məsələlərdə həlledici səsə malik deyil... Prokurorun bir hüquq və vəzifəsi var, o da işi məhkəmə baxışına göndərmək...». Prokurorluğu dövlət nəzarəti ilə müqayisə edərək qeyd edirdi ki, onun məqsədəuyğunluq prizmasında mühakimə etmək lazımdır. Prokurorluq hər bir yerli hakimiyyətin qanundan kənar qərar verməməsinə cavab verir və bu nöqtəyi - nəzərdən prokuror hər bir qeyri-qanuni qərarlara protest verməlidir.¹

Hüquqi ədəbiyyatda bu iki terminin müqayisəsi probleminə çox diqqət yetirilir. Məsələn, Nikolayeva dövlət nəzarəti ilə prokuror nəzarəti arasında fərqi aşağıdakı meyarlarda görür: onlara dövlət qulluğunun müəyyən mərhələsində əsas vəzifələrin həlli üçün bu və ya başqa orqanların yaranmasında, müvafiq nəzarət orqanlarının səlahiyyətlərinin xarakterində, dövlət orqanları sistemində onların hər birinin tutduğu vəziyyət daxil edilir.² Onun fikrincə, prokurorluğun əsas vəzifələri qanunların dəqiq və dönmədən icrasını təmin etməkdir. Buna görə də prokurorluq nəzarət orqanlarının özündə də fəaliyyətini qanunçuluq nöqtəyi nəzərdən qiymətləndirir;

Dövlət nəzarət orqanları isə normativ aktların icrasını, idarəetmə fəaliyyətinin kəmiyyət və keyfiyyət nəticələrini, seçilmiş vasitə və üsulların məqsədəuyğunluğunu yoxlayır. Aşkar edilmiş pozuntuların aradan qaldırılması və günahkar şəxslərin cəzalandırılması üçün orqana inzibati **səlahiyyət verilir.**³

контроль за исполнение законов: разграничение компетации и ответственности. Гос. во и право. 1999 №1, с.79-85

¹ Ленин В.И. О двойной подчиненной и законности. Советская прокуратура. Сборник документов. М., 1981, с.38

²Бах: Николаева А.А. Указ. соч... с.164

³ Том же... с.165-166

Bəzi müəlliflər prokuror nəzarətinin başqa dövlət nəzarət fəaliyyətindən fərqlərin aşağıdakılarda görürlər: prokurorluğun mahiyyətində: **birinci**, onda qanunvericilik, inzibati və məhkəmə funksiyaları yoxdur: **ikinci**, qanunçuluğa nəzarət həyata keçirərkən bilavasitə orqanların əməli-təsərrüfat və təşkilati fəaliyyətinə qarışmır; **üçüncü**, müvafiq dövlət orqanlarının fəaliyyət və aktların praktiki məqsədəuyğunluq nöqtəyi nəzərdən qiymətləndirmir, yalnız dövlət orqanlarının, ictimai təşkilatların, vəzifəli şəxslərin, vətəndaşların qanunun pozmasına qarşı nəzarət həyata keçirir.¹

Digər müəlliflər bu terminlər arasında fərqi: **birinci**, nəzarət (n) həmişə sistemin obyektlərinə kənarından müşayət edir; nəzarət isə sistemin daxilində də həyata keçirilə bilər (özünə nəzarət (n) ola bilməz, özünə nəzarət etmək olur); **ikinci**, nəzarət (n) əvvəlcədən müəyyən olunmuş nəzarət fəaliyyəti parametrlərinin olmasını nəzərdə tutduğu halda nəzərdə bu məhdudiyətlər yoxdur; **üçüncü**, nəzarətin (n) predmetinə nəzarət orqanlarının fəaliyyətə düşdüyü halda, nəzarət orqanlarının prokurorluğa nəzarəti istisna olunur; **dördüncü**, nəzarət orqanları qanunçuluqla yanaşı məqsədəuyğunluğu yoxladığı halda, prokuror nəzarəti yalnız qanunçuluq nöqtəyi-nəzərdən həyata keçirilir.²

Bəzi hallarda «nəzarət» terminin nəzərdən (n) geniş və həcmli göstərilir, belə ki, müvafiq nəzarət orqanları nəzarətlə (n) səlahiyyət çərçivəsinə daxil olan qanunçuluğa əməl etməyə müşayətlə yanaşı, pozuntuları aradan qaldırmaq, cinayətkarları cəzalandırmaq üçün məsələ qaldırmaq hüquqları vardır. Nəzarət orqanlarından fərqli olaraq prokurorluq özü qanun pozuntularını aradan qaldırmır, müvafiq orqanlarla və ya vəzifəli şəxslər vasitəsilə və yaxud məhkəmə qaydası ilə həll etməyə nail olur.

Prokuror nəzarəti (n) siyasi və hüquqi təbiətinə görə hüquq münasibətləri iştirakçılarının bütün orqanlarını qanunların icrasına

¹ Бах: Новиков С.Г., Рогинский М.Ю. Прокуратура в системе государственного аппарата. Проведение, 1974, №3, с.46.

² Бах: Даев В.Г., Маршунов М.И. Основы теории прокурорского надзора. Л, 1990, с.42-43

ali dövlət nəzarəti olub və qalır.¹ Prokurorluğun nəzarət fəaliyyət dairəsinin nəzarət orqanların nəzarətindən fərqli olaraq qanunların riayət edilməsində bütün hüquqi münasibətlərini əhatə etməsidir. V.Klockov prokurorluğu dövlət nəzarəti sisteminin yaradıcı nüvəsi sayır.²

Ədəbiyyatda bəzi hallarda prokuror nəzarətinə (n) nəzarətin spesifik forması keyfiyyətində baxılır. Bu spesifik prokurorluğun bütün dövlət nəzarət sisteminin funksiya göstərməsinə təşkilati təsir etməklə, dövlət adından bütün nəzarət orqanlarına təsirində əks olunur.³

Dövlət nəzarəti prokuror nəzarətindən (n), həmçinin öz predmetlərinə görə fərqləndirilir. Dövlət nəzarət subyektlərinin (dövlət və bələdiyyə orqanları, komersiya və qeyri komersiya təşkilatları, sahibkarlar, vətəndaşlar) qanunların, digər normativ aktların faktiki icrasını, həmçinin bu fəaliyyətin kəmiyyət və keyfiyyətə yerinə yetirilməsində vasitə və üsulların seçilməsinin məqsəduyğunluğuna nəzarət predmetinə daxildir. Prokuror nəzarətinin predmetinə isə hakimiyyət, icra və nəzarət orqanların yalnız qanunların icrasına; komersiya və qeyri komersiya təşkilatlarının qanunla təminat verilmiş insan və vətəndaşların hüquq və azadlıqlarına riayət edilməsinə, onların hüquqi aktlar qəbul edərkən qanunauyğunluğuna nəzarət daxildir. Beləliklə, söhbət qanunların icrasından, hüquqi aktların qanunauyğunluğundan gedirsə bu prokuror nəzarəti predmetinə daxildir.

Şalumov M.Ş. qeyd olunanları əsas götürərək qanunçuluğa prokuror nəzarəti və dövlət nəzarəti institutlarının dövlət-hüquq sistemində müxtəlif vəziyyətlərdə olmaqla müxtəlif dövlət

¹ Бах: Клочков В.В. Методологические вопросы организации и деятельности прокуратуры. В.сб: Проблемы теории законность, методика прокурорского надзора. М., 1994, с.6-7

² Бах: Клочков В.В. Там же.

³ Бах: Измайлова Ф.Ш. Государственный контроль (понятие, принципы, система государственного контроля). В.сб: Конституция. Проблемы управления и прокурорского надзора. М. 1996, с.43;

funksiyaları bəzi müəlliflərin prokuror nəzarətinin dövlət nəzarətinin ali spesifik forması, müxtəlif növü, nəzarət hakimiyyətinin elementi adlandırmağı qəbul etmir.¹

§2. Özünə nəzarət: anlayışı, sosial təyinatı və mütəfəkkirlərin fikirləri

Təbiətin ayrılmaz hissəsi və cəmiyyətin yaradıcısı və özəyi olan insanın fəaliyyəti nəticəsində dövlət, idarəetmə və nəzarət mexanizmləri hərəkətə gətirilir. İnsan - cəmiyyət - dövlət - dövlət aparatı - dövlət orqanı - dövlət vəzifəsi - dövlət qulluğu - dövlət idarəetməsi - dövlət nəzarəti - insan sxemində göründüyü kimi, bu sistem insanla başlayır ,(insanla yaradılır) insanla yekunlaşdırılır (insana xidmət edir). Hər bir fərdin əsl-kökü, təhsili, təlim-tərbiyəsi və ətraf mühitin təsiri onun özünə nəzarətin formalaşmasında göstərir.

Özünə nəzarət bütün dövlət nəzarətinin özəyi olmaqla kənar nəzarətdən daha vacibdir. Belə ki, insan kənardan nəzarətin olmadığını hiss edərək hüquqi qaydaları pozursa, dövlət əmlakını mənimsəmə vəzifəsindən sui-istifadə və korrupsiya hallarına yol verirsə bu özünə nəzarətin olmamasına dəlalət edir. Odur ki, insanın özünə nəzarət problemi aktual olmaqla onun tədqiqi günün tələbidir.

Özünə nəzarət sosial nəzarətin tərkib hissəsi olmaqla İnsanın öz davranışını, motivlərini və niyyətlərinin sərbəst tənzimləməsidir.² Özünə nəzarət mexanizmi, ictimai həyat fəaliyyəti prosesində insanın öz hərəkətlərində, niyyətlərində mənəvi keyfiyyətlərində təcridən yaranan inandırma, hissiyyat, vərdiş, **özünü qiymətləndirmə, özünütərbiyəni** əhatə edir.

İnsanın təbiət və cəmiyyət qanunlarına, davranış qaydalarına əməl etməsi özünə nəzarətin lazımı səviyyədə olduğunu göstərir.

İnsan müxtəlif aspektlərdə ayrı-ayrı elmlərin: fəlsəfənin,

¹ Бах: Шалумов М.С. Указ. соч.....с.85

² Бах: Словарь по этике. М, Политздат 1981, с.291.

psixologiyanın, sosiologiyanın, etikanın, hətta belə fiziologiyanın və biologiyanın mövzudur. İnsan fərd olmaqla onu başqalarından fərqləndirən psixi xüsusiyyətləri (temperament, xarakter, qabiliyyət), psixoloji keyfiyyətləri (təsəvvür, təfəkkür, iradə, diqqət və s.), psixi vəziyyəti (emosiya, hiss, arzu, fikir, əhval-ruhiyyə), sosial psixoloji cəhətləri (motiv, maraq, tələbat, mənafe və s.) vardır.

Canlı aləmdə insanın yeri məsələsində Aristotelin klassik baxışları çox əhəmiyyətlidir. Aristotel «qəlb nərdivanı» ilə «canlı aləm» nərdivanının uyğun quruluşa malik olduğunu göstərərək, qəlbi çox geniş: həyat, hərəkət, özünü artırma, hiss etmə, hafizə və ağıl kimi başa düşür. O qeyd edir ki, harda həyat varsa orda qəlb vardır. 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 (nəbatata xasdır), **heyvan qəlbi** bitki qəlbinə məxsus olanlar və əlavə duyğu, **insan qəlbi** - ən mürəkkəb olmaqla bitki və heyvan qəlbinə xas olanlar və əlavə ağıl, təfəkkür və düşünmə funksiyalarına malikdir.¹

Nəsrəddin Tusi «Əxlaqi-Nasiri» əsərində Aristotelin nəzəriyyəsinə davam etdirərək nəfsin (qəlbin) kəmiyyət və keyfiyyət tərkibini - yəni bitki (nəbati), heyvani və insani nəfs qüvvələri, onun növlərini, fərqli və ümumi cəhətlərini təhlil edir. O, ağıl kateqoriyalarının dərki, xeyirli və zərərli işləri fərqləndirə bilmək qüvvəsini - **nitq qüvvəsi**, faydalını əldə etməyə, məsələn, yemək, içmək, əylənmək, şadlanmaq və bu kimi təhrik edən qüvvə - **şəhvət qüvvəsi**, zərərliyə dəf etmək, maneləri aradan qaldırmaq, qələbə, üstünlük meyllərində özünü göstərən **qəzəb qüvvəsi** adlandırır. Burada nitq qüvvəsi yalnız insanlara xasdır.

Nitq qüvvəsinin yeri fikir və bilik xəzinəsi olan **beyin**, qəzəb qüvvəsinin yeri - onun fitri coşğunluq bulağı və həyat çeşməsi olan **ürəkdə**; şəhvət qüvvəsinin yeri həll edilmiş qidaları bədən üzvləri arasında paylaşdıran **qara ciyərdə** görülürdü. Bəzən bu üç qüvvəni,

¹ Бах: Чанышев А.Н. Аристотель. М, Мысль, 1981, с.93-94.

yəni «nitq», «qəzəb», «şəhvət»i üç nəfsə ayırırlar. Birinci - «**mələk nəfsi**», İkinci «**vəhşi nəfs**», üçüncüsü «**heyvan nəfsi**» adlanır.¹ Nəsrəddin Tusi insanın orta yerdə yaradıldığı fikrinə gəlir. Bu orta yerdən yüksəlib ülvi dərəcəyə çatmaq, ya yuvarlanıb ən aşağı alçaqlığa enmək insanın öz əlində olub bu əməl, səy, fəaliyyət, ağıl və iradədən asılıdır. O öz nəfsinin ağılı ilə idarə edə bilsə, yüksəkliyə qalxar, **nəfsi öz başına buraxsa** nəfsi onu aşağıya – heyvani mərtəbəyə sövq edir.²

Berdyayev N.D. «İnsanın təyinatı haqqında» əsərində yazır ki, «hələ yunanlar başa düşürdü ki, insan filosofluq etməyə başlamaq üçün yalnız özünü dərk etməlidir. İnsan üçün varlığın sirri insanın özündə gizlənir... İnsan təfəkkür predmeti olmaqla yanaşı, həm də dərk edəndir». İnsan özündə ağıl və dəyərlər daşıyan məxluq, inkişaf edən məxluq, sosial məxluq və dərk etmək və dərk etməmək mübahisəsindən xəstələnmiş məxluqdur.³

Sokrat Delf məbədində gördüyü hikmətli yazı, «özünü dərk et» onun fəlsəfi təliminin əsasını təşkil etmişdir. Onun fikrincə özünü dərk etməyən başqalarını da dərk edə bilməz.

Heraklit göstərirdi ki, hər bir adamda özünü dərk etmək qabiliyyəti var, ondan yalnız düzgün istifadə etmək lazımdır.⁴

Bekon insanların hər birinin dərk etmənin üç yolundan: hörümçək, qarışqaların və arıların birini seçir.

Hörümçək yolu - hörümçək özündən tor ayırdığı kimi insan saf ağıldan həqiqəti çıxarmağa səy göstərmir. Bu yolu Bekon reallıqdan uzaq tələsik hesab edir.

Qarışqanın yolu - birincinin tam əksinədir; qarışqalar kimi sürünən empiriklər dağınəqlı faktları yığaraq onları düzgün nəzəri nəticələr etmirlər.

Arıların yolu həqiqətə çatmağın ən düzgün yoludur. Ona birinci iki yolun yaxşı cəhətləri xasdır, bununla belə yuxarıdakı bütün

¹ Бах: Нясиряддин Туси. «Яхлагги-Насири», Б., «Елм», 1989, с.49.

² Йеня дя орада, с.16.

³ Мир философии – М, Полит.лит., 1991, т.2. с.56.

⁴ Бах: Сто великих мыслителей. М., Вере, 2002, с.40.

çatışmamazlıqları aradan qaldırmağa imkan verir və dərk etmədə empirik və nəzəri vəhdətin harmoniyasına səy göstərməkdir.¹

Dj Djems (1842-1910) «Şəxsiyyət» əsərində yazır ki, «...mənim özümü dərk tam olaraq ikilidir - bir hissəsi dərk olunan və bir hissəsi dərk edən, bir hissəsi obyekt və bir hissəsi subyektdir. Bu iki tərəfi fərqləndirmək lazımdır - onlardan biri «Şəxsiyyət» digəri «Məndir», «Şəxsiyyət» anlayışını ən geniş mənada onun üç hissəsinin təhlilində görmək olar. Onlar: a) şəxsiyyətin tərkib elementləri; b) yaratdığı hiss və həyəcan (özünü qiymətləndirmə); v) yaratdığı əməllərdir (özü haqqında qayğı, özünüsaxlamaq).

Djems şəxsiyyəti sosial şəxsiyyətə və mənəvi şəxsiyyətə bölür. Bizim hər birimizin bədən quruluşu **fiziki şəxsiyyətin** hissəsidir. Başqa insanlar tərəfindən ictimai şəxsiyyət kimi etiraf olunması sosial şəxsiyyət; konkret götürülmüş mənəvi qabiliyyət və xüsusiyyətlər, təfəkkürün ayrı-ayrı vəziyyətlərinin tam birləşməsi **mənəvi şəxsiyyət** hesab olunur.²

L.Feerbax göstərirdi ki, kamil insan təfəkkür gücünə, iradi gücünə və hissiyyət gücünə malik olur. Təfəkkür gücü dərk etməkdə işıqdır, iradə gücü - xarakterin enerjisi, hissiyyət gücü - sevməkdir. İradədə, təfəkkürdə və hissiyyətdə insanın ali mütləq mahiyyəti və onun varlığının məqsədidir. Əsl insan düşünən, sevən və iradəsi olanlardır.³

Ədəbiyyatda kamilləşmə hərəkətini şərti olaraq dərk etmənin təbii (fitri, instinktiv) və qeyri təbiiyə ayırırlar.⁴ İnsanın elm və bilik qazanmaqla təcridən əldə etdiyi dərk etmə qeyri-təbii dərk etmə sayılır. İnsanın kamilliyi sahəsində alimlər arasında müxtəlif fikirlər mövcuddur. Bir qrup alim maddi rifahdan maksimum faydalanmağı; ikinci qrup -insanın təbii sərvətlərdən bütün ictimai təbəqələri cəmiyyətin rifahı üçün istifadə etməyi, üçüncü alimlər

¹ Бах: Сто великих книг. Вега, 2004, с.116.

² Бах: Мир философия...с.262-265.

³ Бах: Феербах. Сущность христианства. Избранные произведения. М., 1955, т.2, с.30-32.

⁴ Бах: Даща ятрафлы. Мящяммяд Тяқи... Няфси сафлашдырмагдан габаг юзцнцтаньтма (тярьцмя). Б., 2005.5- 10

nəfs istəkləri və maddi ləzzətlərlə mübarizədə əldə olunanları, dördüncü - elm və hikmət öyrənməklə əldə edilən əqli tərəqqini; beşinci - elm və fəzilət qazanmaqla əqli və əxlaqi inkişafı kamillik hesab edirlər.¹

İnsan özünü dərk etmək prosesində daxili «mənin» mahiyyəti aşkar olur. Daxili «mən» haqda təlim **Sokratın** adı ilə bağlıdır. Sokrat deyirdi «uşaqlıqdan başlayaraq hər dəfə nəyisə etmək istəyəndə birdən hansısa daxili səs eşidilirdi. Mənə belə gəlir ki, o səsə qulaq asmaq xeyirlidir. Mən o səsə qulaq asmayıb dövlət işində məşğul olsaydım» məhv olmuşdum, vəzifəyə getmək nə özünə və nə də sizə xeyir gətirməmişdir. Mənimlə dostlarımdan nə vaxt kimsə məsləhətləşirsə bu səs eşidilir.² Həmin bu instinkti məhz Sokrat ilahidən gələn səs, demos onu bəzi hərəkətlərdən çəkindirən, özünün daxili orakulu sayır və iqrar edirdi ki, hər bir kəs bu ilahi səsə malikdir, amma ona qulaq asmaq lazımdır ki, onun verdiyi məsləhətləri dinləyib düzgün hərəkət edə biləsən.³

Obyektiv həqiqətin şübhəsiz məhdudluğunu qəbul etmək, fəlsəfəni düşüncəni insanın özünü müşahidəsinə yönəltmək, bu düşüncəni elmin yeni sahəsinə, məhz mənəviyyata istiqamətləndirmək, müəyyən məntiqi, dəqiq anlayışların zəruriliyini göstərmək, elmin yeni metodunu kəşf etmək Sokratın ən böyük xidmətidir.⁴

Sokratın daxili səs məsələsini Platon dəfələrlə Sokratın dia-loqlarında təkrar edir, Ksenofont «Xatirələrində», Aristotel «Ritorikasında», Siseron «Fəlsəfi traktatında», Plutarx «Sokratın demosu haqda» kitablarında müraciət olunmuşdur.⁵

Böyük rus yazıçısı L.N.Tolstoy bu məsələni özünəməxsus şəkildə təsvir edirdi. O yazır: İnsanda elə bil ki, iki mən var, elə bil ki, onlar bir-biri ilə yola getmir, bir-biri ilə mübarizə edir və bir-biri

¹ Бах: Йеня орада.5- 12-3

² Платон. Собр.соч в 4-х томах. М. Мысль, т-4, 1990, с.85.

³ Бах: Синовски В.Д. Сократ вя онун дюрци (тарихи очерк). Б, Елм, 1995, с.75.

⁴ Платон. Собр.соч....т.694.

⁵ Платон. Собр.соч....т.694.

ilə ziddiyyətdədir.¹

Daxildən gələn səs məsələsini Azərbaycanın məşhur yazıçısı M.İbrahimov «Böyük dayaq» əsərində kolxoz sədrinin şəxsinə göstərir.

Həyatda bir qism adamlarda zahiri və daxili məni bir-birinə uyğun gəlmir, bəzi adamlarda isə hər ikisi bir-birini tamamlamış halda olur. İnsanın zahiri və batili geniş mənada öz ifadəsini forma və məzmununda tapır. Bəzən zahiri və forması gözəl və cazibədar olanlar batilcə və məzmunca kinli və qəddardır. Və ya daxili məzmunca zəngin, zahiri formaca çirkindir. Zahiri diqqəti cəlb etdiyi halda, daxili dayazdır. Platon «Dövlət» əsərində əməldə pis olub yaxşı insan kimi görünənlər, görkəmdən yaxşı insan olub özünü yaxşı göstərə bilməyənlər məsələsinə toxunmuşdur.

İnsanın daxili məni dinamik daimi dəyişən, inkişaf edən, təkmilləşən, dialektik prosesdir. İnsan uşaqlıq dövründə onun məni irsi və genetik xüsusiyyətlər daşımaqla daha məhdud xarakter daşıyır. O böyüdükcə ətraf mühitin, təlim və tərbiyənin təsiri ilə dünyagörüşü zənginləşir, «mən»də olan bu məhdudluq azalır. İnsan bəzən özünün zahiri mənini - fiziki simasını özünün psixoloji surətinə - daxili aləminə qarşı qoyur. Belə halda insanın özündə ikləşmə yaranır. Onda iki mən formalaşır. Bunlar şərti olaraq hamı üçün olan mən, birdə «örtülü», «gizli», «özü üçün» mən adlandırmaq olar².

Hər bir adamın «mən»ində davamlı və dəyişən, qüvvətli və zəif, fəal və passiv, xeyirxah və bədxah münasibətləri bildirən xassələri düzgün müəyyən etmək əsas şərtidir.

Fransız alimi **Ejen Ledon** (XIX ə) məzmunla forma arasında sıx əlaqə olduğunu, məzmun necədirsə bu və başqa dərəcədə özünün necəliyini formada da göstərməsinə əsaslanan **fizionomika** elmini yaratmışdır. O insan fizionomu, yəni sifəti, üzü haqda 40 ildə əldə etdiyi bilikləri fizionomika elmi adlandırmışdır. Ejen Ledonun fikrincə insanın psixoloji xasiyyəti onun üzündə görünüş tapır. O

¹ Бах: Толстой Л. Пол.собрн.соч. М., 1936, т.26, с.884.

² Даща ятрафлы бах: Байрамов Г. Инсан вя заман. Б., 1992, с.33-36.

deyir ki, hər bir adamın xarakteri Allah tərəfindən onun üzünə yazılıb. Sadəcə olaraq bunu oxumağı bacarmaq lazımdır.¹

İnsanın forma və məzmunu, zahiri ilə batili arasında uyğunluq və ya fərqli, ümumiyyətlə daxili məni irsdən gələn genetik, həm də sosial mühitdə qazanılmış, tərbiyə nəticəsində əldə edilmiş xüsusiyyət və əlamətlərlə şərtləndirilir. Odur ki, bəzi insanlarda daxili mən mələk təbiətli, xeyirxah olur, digərlərində isə şeytan sifətli olmaqla, ikiüzlü, yalançı, ləyaqətsiz, şöhrətpərəst olurlar.

İnsanın formalaşmasında sosial mühitin böyük rolu əvəzənilməzdir. **A.Bakıxanov** «Təzhili əxlaq» əsərində yazırdı: «Hər kəs hər hansı bir cəmiyyət içərisində yaşarsa o cəmiyyətin əxlaqın mənimsəyir».

Fransız materialistləri bildirirdilər ki, insan baxışları və hissləri ətraf mühitlə, yəni birinci təbiətlə, ikinci cəmiyyətlə formalaşır. Onların təliminə görə insanın mənəvi aləmi ətraf mühitin məhsuludur. İnsan vəziyyəti üçün faydalı olan ictimai münasibətlər yaxşı, onun üçün ziyanlı olan ictimai münasibətlər pis hesab olunur.²

Bununla da insan dünyaya gəldikdə ilk növbədə mövcud şəraitlə üzləşir, cəmiyyətin müəyyən bir mərhələsində yaşayıb fəaliyyət göstərir. Cəmiyyətin qanun və qaydalarını, sosial, siyasi, iqtisadi, mədəni norma və sərəvtləri mənimsəyir, ona uyğun hərəkət edir.

A.Bakıxanova görə əxlaq, mənəviyyat müəyyən sosial tarixi şəraitin, konkret dövrün, tərbiyənin və mühitin məhsuludur. Mühit və tərbiyə insanın mənəviyyatının inkişafında həlledici rol oynayır. Onların arasında qarşılıqlı əlaqə vardır. Mühit insanın mənəviyyatına müsbət və ya zərərli təsir göstərdiyi kimi, insanlarda fəaliyyətləri, əxlaqi xüsusiyyətləri ilə sosial mühitə, cəmiyyətin mənəvi əxlaqi vəziyyətinə bu və ya başqa dərəcədə təsir edir.³

Hər bir normal insanın müxtəlif keyfiyyətlərin geniş dia-

¹ Бах: Д.Мещдйева. Ежен Ледонун «Инсан физиониими шаггында трактат». 7 эңн гязети, 20.ВЫЫ.1991.

² Бах: Мир философии.ч. т. 2,м 1991, с.156.

³ Бах: А.Бакыхановун етик эюрщляри. Ганун, 1997, №7, с.30.

pozonuna malik olmaqla yanaşı, şəraitin təsirindən meydana gələn fərdi keyfiyyətlərə malik olur.

İnsan cəmiyyətin qanun və qanunauyğunluqların, davranışın, norma və prinsiplərin nə qədər bilir və dərk edirsə onlara əməl edir, özünə nəzarət güclü olur. Bunun üçün təlim və tərbiyə əsas şərtlərdəndir.

Qədim Çin mütəfəkkiri **Konfusi** deyirdi ki, bütün insanlar öz təbiətinə görə bir-birinə yaxındır, öz aralarında tərbiyələnmə gedişində fərqlənirlər. Yenini dərk etmək üçün, köhnəni öyrənmək lazımdır. Təlim təfəkkürsüz, təfəkkür təlimsiz heç nədir.¹ O Lun-yuy (söhbət və mühakimələr) kitabında insanın formalaşmasında təhsilin əhəmiyyəti haqqında çox dəyərli fikirlər söyləmişdir. Nə vaxt ki, insanlığa can atılır lakin öyrənmək, oxumaq istəməirlər, bu yanlış, ağılsızlığa gətirir. Nə vaxt ki, öz aqlını kamilləşdirmək istəyirlər, lakin öyrənmək istəməirlər bu yanlış intizamsızlığa gətirir. Nə vaxt ki, doğru olmağa can atırlar, lakin öyrənmək istəməirlər, bu yanlış ziyan gətirir. Nə vaxt ki, haqlı olmağa can atırlar, lakin öyrənmək istəməirlər, bu yanlış kobudluğa gətirir. Nə vaxt ki, cəsarətli olmağa can atırlar, lakin öyrənmək istəməirlər, bu yanlış hərc-mərcliyə gətirir. Nə vaxt ki, mətanətli olmaq istəyirlər, lakin öyrənmək istəməirlər, bu düşüncəsizliyə gətirir.²

Tərbiyənin insan təfəkkürünə təsirinin necə əhəmiyyətli olmasını Makedoniyalı İskəndərin cavabında görmək olar. Ondan soruşanda ki, niyə sən Aristotelə öz atandan çox ehtiram edirsən, o cavabında deyir: atam mənim vücudumu tərbiyə edib, məni göydən yerə endirib, amma Aristotel mənim ruhumu tərbiyə edib, məni yerdən göyə qaldırıb.³

Təhsil, təlim və tərbiyənin şəxsiyyətin formalaşmasında rolunu qədim dövrdən başlayaraq mütəfəkkirlərin elmi təlimlərində böyük diqqət yetirilmişdir.

Sokrat göstərirdi ki, hər bir insan müvəffəqiyyətə çatmaq üçün

¹ Бах: Краткий очерк истории философия. М, 1960, с.31.

² Бах: 100 Великих книг...с.49.

³ Бах: Таранов П. Философия сорока пяти поколений. М.1994, с.153.

biliyə yiyələnməli və təlim keçməlidir. Xüsusən istedadlı insanlar üçün siyasi bacarığın uğuru tərbiyə və bilikdədir.¹

Platon «Dövlət» əsərində düzgün tərbiyə və təlimin insanlarda yaxşı təbii başlanğıc rolunu oynadığını, kim hansı yöndə tərbiyə alırsa, onun gələcək yolunun bütövlükdə o cür olacağı göstərilmişdir. O ruhun yaxşı halını bədənin yaxşı durumda olması üçün şərt olduğunu qeyd edərək bədən üçün - gimnastika, ruh üçün - musiqinin əsas olduğunu dəfələrlə təkrarlayır. O qeyd edir ki, yaxşı insan odur ki, onun ruhu yaxşı olsun.

Aristotel insan qəlbinin təhsil və tərbiyə yolu ilə ləyaqətə çatmaq məsələsinə «Etika» əsərində geniş yer vermişdir. O ləyaqəti (fəziləti) iki ifrat qüsurlu tərəfin (əksiliyin) ortasını seçməkdə görürdü. O ləyaqəti iki yerə ayırırdı. Birinci **təhsillə** əldə edilən **dionoetik** və ya **intellektual ləyaqət**, ikinci **tərbiyə** ilə əldə olunan **etik** və ya **iradi ləyaqət**. **O düzgünlüyü** lovğalıqla istehza arasında; **ünsiyyətliyi** təlxəkliklə kobudluq arasında, **həyalıhğı** utancaqlıqla sırtıqlıq arasında, **mehribanlığı** - şitliklə yaltaqlıq arasında, **mərdliyi** - qorxaqlıqla ağılsız qoçaqlıq arasında görürdü.²

Əl-Farabi ləyaqəti şüurlu və dionoetik növlərə bölür: Birinciyə -müdrəklik, düşüncəlilik və ağıl kəskinliyi aiddir. Bunlar insanlarda rüşeym halında olur. İnsan yaxşı işləri həyata keçirməyə adət etməklə ləyaqətə çatır. Dionoetik ləyaqətə ədalətlik, mülayimlik, şəxsiyyətlik, igidlik aid edilir.³

İbn-Sinann fikrincə kamil insan özündə dörd əsas ləyaqətə uyğun keyfiyyətləri tərbiyə etməlidir. Onlar: psixi həvəslə əlaqədar təmkinlilik, nifrətlə əlaqədar qorxmazlıq, gücləri ayırd etməklə əlaqədar kamillik, qeyd olunanlarla əlaqədar ədalətlik. O qeyd edir ki, insan nəyisə idarə etməzdən əvvəl özünü idarə etməyi öyrənməlidir.⁴

Nəsirəddin Tusi hər bir ləyaqətin qarşısında iki qüsür (rəzalət) olduğunu göstərir. Hikmətin rəzaləti səfehlik və əbləhlik,

¹ Бах: Нерсесянц В.С. Сократ. М., Наука, 1984, с.44.

² Бах: Чанышев А.Н. Аристотель. М. Мысль, 1981, с.136-137.

³ Бах: Касумжанов А.Х. Абу-Насир-ал-Фераби. М, Мысль, 1982, с.155.

⁴ Бах: Чанышев А.Н. Аристотель. М., Мысль, 1981, с.136-137.

şücaətinki -dəlisovluq və ağciyərlik, iffətinki cibgirlik və süstlük, ədalətinki - zalımlıq və məzmluluqdur.¹

A.Bakıxanov göstərir ki, təmiz xasiyyətli o adama demək olar ki, o hər işində ifrat tərəfdən yox, (həddən lap az və ya lap çox) çəkinib, orta bir yolu özünə şüar edə və bu vasitə ilə arzusuna nail ola, rahatlıq və sağlamlıq əldə edə. «Hər şeydə orta vəziyyət yaxşıdır», azadlıq ifrat dərəcəsinə çatdıqda özbaşınalığa çevrilir. Rahatlığın yüksək dərəcəsi etidaldır (orta vəziyyətdir). Beləki, maddi çətinlik pərişanhq və kədərə səbəb olduğu kimi, təmtəraq da ehtiyaca və kədərə səbəb olur. Hər bir böyük və kiçik iş üzrə orta bir həddi vardır ki, bütün hallarda bəyənilən və rahatlıq axtaranlar üçün zəruridir. Rahatlığa lazım olan şərtlərin başlıcası qəlbin sakitliyidir ki, dünyada baş verənlər onu iztiraba salmasın.²

Bir həqiqətdir ki, orta xətti tutanlar həyatda xoşbəxt hesab olunmaqla çətinlikləri ağrısız dəf edirlər. Amerikan iqtisadçısı **J.Steyli** insanın «xoşbəxtlik formulası» aşağıdakı kimi vermişdir.³

$$\text{Xoşbəxtlik} = \frac{\text{əmlak}}{\text{arzu}}$$

Bu formuladan aydın olur ki, insanın arzusu nə qədər azdırsa onun orta səviyyədə əmlakı ona xoşbəxtlik gətirir. Əgər arzu çoxdursa əmlak isə artmırsa insan xoşbəxt olmur.

Məlumdur ki, insan psixologiyasında onun var-dövləti artdıqca onun arzuları olunanla kifayətlənmir. Beləki, insan həyat boyu həmişə əl çatana nail olandan sonra onun üçün o qiymətdən düşür və əl çatmaz şeylərə can atır.

Demokritin fikrincə o adam varlıdır ki, onun arzusu kasıbdır. Hər şeydə gözəl ortadır: Həddən artıq olmayan və həddən az olmayanlar mənim ürəyimcədir.⁴

Demokrit cismani xoşbəxtliyi və zövqü valehedici saydığı ruhi səadətdən fərqləndirir, hətta bir-birinə qarşı qoyur. O göstərirdi ki,

¹ Бах: Н.Туси. Яхлагн-Насири. Б., «Елм», 1989, с.16.

² Бах: А.Бакыханов. Сечилмиш ясярляри, Б., 1984, с.25.

³ Гримак Л.П. Резерв человеческой психики. М., Политздат, 1989, с.315.

⁴ Бах: Таранов П. Философия сорока пяти поколений. М, 1999, с.136-137.

«İnsanı nə cismani gücü, nə də pul xoşbəxt etmir. O insanın cismani gözəlliyini - onun altında ağıl gizlənmirsə o heyvana bənzərdir. Demokritə görə xoşbəxtlik – ruhun yaxşı vəziyyətində, onun təmkinliyində, harmoniyasında, simmetriyasında və qəlbin vahiməli olmamasındadır»¹.

Bir filosof demişdir ki, gözlü o adamdır ki, özünü görə bilsin. İnsanın özünə münasibəti onun təbiətə, cəmiyyətə, ailəyə, digər adamlara, əməyə, xalqa və s. olan münasibətlər sistemi ilə əlaqəli şəkildə inkişaf edir. Hər bir adam daxili imkanları, mənəvi keyfiyyətləri əsasında özünün kim olmasını dərk edir, özünü tanıyır və özünü tərbiyə edir.

Özünütanıma - kamilləşmə istedadı və qüvvəsinə malik insanın özünü tanımaq nəzərdə tutulur. İnsan elm öyrəndikcə, öz mənəviyyətini paklandırdıqca özünü daha yaxşı tanıyır. Bu barədə Sokratın dedikləri çox ibrətamizdir. Onu sofistlərlə müqayisə edib deyəndə ki, sən sofistlərdən müdriksən o, bununla razılaşar və söyləyərdi; bəli, mən onlardan müdrikəm, ona görə ki, mən bircə onu bilirəm ki, heç nə bilmirəm, amma onlar heç nə bilmədiyi halda elə bilirlər ki, hər şeyi bilirlər.

Özünütanımada **özünütərbiyə** əsas amildir.

Özünütərbiyə özünə nəzarətin tərkib hissəsi olub insanın mənəvi fəaliyyəti və qabiliyyətinin inkişafı, özündə əxlaqi şüurun formalaşması, müsbət keyfiyyətlərin təkmilləşdirilməsi, mənfi keyfiyyətlərin aradan qaldırılması başa düşülür.² Özünütərbiyənin məqsədi insan öz elmi və əməli fəaliyyətini düzgün tənzimlənməsi və onun həqiqi kamillik yoluna yönəldilməsidir. Özünütərbiyə insan fəaliyyətinin məhdudlaşdırılması yox, bu fəaliyyətə istiqamət verilməsini nəzərdə tutur. Özünütərbiyənin məzmunu və istiqaməti həmişə insanın yaşadığı və inkişaf etdiyi mühitdən asılıdır.

Özünə nəzarətin düzgün qoyuluşu və səmərəliliyi qanunlara və adət-ənənələrə insanın tələb olunan qaydada əməl olunması ilə birbaşa əlaqədardır. Qanunlar isə ilahi (yazılmamış) qanunlardan

¹ Бах: Демокрит. В кн 100 Великих. мыслителей, М, 2002, с.66.

² Бах: Словарь по этике. М, Политздат, 1981, с.287.

yarandır. Din bu ilahi qanunlar əsasında yarandığından özünə nəzarətin həyata keçirilməsində dinin böyük təsiri var.

Din üçün xarakterik funksiyalardan biri tənzimləyici – nəzarətedici funksiyasıdır. İnsanların tərəkürünə və davranışına təsir edən ideya doğması və praktik metodların, struktur forma yaradaraq din mənəvi və əxlaqi dəyərlər sistemini, mərasim, bayram və ayinləri öz tələblərinə uyğunlaşdırır. Din mədəni ənənələrə yüksək ideoloji nəzarət funksiyası həyata keçirməklə onun prinsiplərini və üsullarını tənzimləyir. Bu nəzarətin kəsərliliyi və məcburiliyi cəmiyyətin inkişafına görə zaman etibarı ilə prinsipcə müxtəlif olur. Bir sözlə dinin tənzimləyici - nəzarətedici funksiyası həyat qabiliyyətli olub son dərəcə qiymətlidir.¹

Y.Y.Russo dini təbii və siyasi dinə ayırır. Bunlardan **birinci** insan dini adlandırmaqla Allaha sırf daxili inam və əbədi mənəvi məhdudlaşmış, «əsl teizmi»; **ikincisi** isə vətəndaş dini adlandırmaqla konkret ölkədə etiqad olunan zahiri kulturdur. Onun fikrincə siyasi dini əsasın yalan və aldatma təşkil edir. O vətəndaşları dövlətdən çəkəndirməsə də ona ürəkdən bağlı olmağa səbəb olmur. Russonun fikrincə yeganə müsbət alternativ təbii dindir, amma din xadimləri və kilsə tərəfindən təhrif edilir. Təbii din insanda siyasətə laqeydlilik, etinasızlıq tərbiyə edir və buna görə də o dövlətin quruluşuna xidmət edə bilmir. Russoya görə siyasi din vətəndaşı yalan üzərində tərbiyə edir və onu dövlətdə inteqrasiya edir, birləşdirir, ya da ki, əsl din onu mənəvi cəhətdən tərbiyələndirir, lakin dezinteqrasiyaya, dövlətdən ayırmağa xidmət edir.²

Quranda insan ağıla gələ bilən hər bir suala cavab olmaqla universal bilik cəmləşib. Quran insanların həyatı, əxlaqı, yaşayış tərzini, ədəbi mərifəti, bir-birinə münasibəti və cəmiyyətdəki mövqeyini göstərir. Quran insanların həyat və yaşayış təlimatı

¹ Бах: Васильев Л.С. История религии востока. М., Высш. школа, 1983, с.5-6.

² Бах: Мцслцмзадя Д. Т.Щоббс вь Ж.Руссонун сийаси-дини нязярийьяляринин мцгайисьяли тящдили. Дирчялиш ХХЫ яср, 2005, №88-89, с.149.

olmaqla bərabər həm də misilsiz bir elmi əsərdir. Orda müasir elmlərin bütün sahələrinə aid məsələlərə cavab vardır. Məsələn tarixçiləri mənsub olduqları təriqət və məzhəbindən asılı olmayaraq təsdiq edirlər ki, Məhəmməd peyğəmbər hüquq bərabərliyi və azadlıq qanunlarını əks etdirən islam dininin yaradıcısıdır. Bizcə müqəddəs dini kitablar içərisində Quran bunların ən qiymətlisidir. Çünki, Quranda yazılanlar hamısı peyğəmbər dövründə olduğu kimi on dörd əsrlik bir müddətdə öz kamilliyini nümayiş etdirərək, sınaqlardan uğurla çıxaraq dəyişilmədən gəlib bizə çatmışdır.

Məhəmməd peyğəmbərin kəlamlarında Quranda insan əxlaqına, davranışlarına və s. aid çoxlu tövsiyələr var. Onlardan bir qismini göstərmək məqsədə müvafiqdir:

- Üç şey insanı həlak edər: arzu və həvəsə uymaq, tamahın əsiri olmaq, insanın özünü bəyənməsi, başqalarından yüksəkdə görməsi;
- Çəkinin tamahkarlıqdan, çünki tamahkarlıq, acgözlük daima yoxsulluq əlamətidir;
- Ehtiyaclarınızı ödəməyə çalışarkən özünüzü alçatmayın, şərəfinizi qoruyun;
- Çalışm bir işdən yapışın, kim hansı işə layiqsə o işdən yapışmalıdır;
- Savaş dörd cürdür: (söhbət insanın özünə qarşı mübarizəsindən gedir) özünü həmişə yaxşılıq etməyə məcbur etmək, pislikdən, pis əməldən uzaqlaşmaq, səbr lazım olan yerdə özünü səbr etməyə məcbur etmək, pis adamlardan uzaqlaşmağa, pislik etməməyə çalışmaq;
- İnsanlar bir qismi ya biliklidir, ya da bilik əldə etməyə çalışırlar, bir qismi isə biliksizdir və bilik əldə etməyə çalışmır, belə adamlardan xeyir gözləmə;
- İnsanlar içərisində iki qrup adam var: alimlər və buyruq verənlər, bunlar düzgün olsa, bütün insanlar düzələr, bunlar pozulsa bütün xalq pozular;
- Yazıqdır o adam ki, bir şey bilmir, yazıqdır o adam ki, bildiyinə əməl etmir;

- İnsanın dini onun ağıdır, ağı olmayanın dini də yoxdur;
- Zənginlik, mal-mülkün çoxluğu ilə ölçülə bilməz, əsl zənginlik könül zənginliyidir;
- Ehtiyac duyulan bir şeyin əldə edilməməsi, alçalaraq əldə edilməsindən daha yaxşıdır;
- Böyüklük pisləkdən çəkinməkdir, ucalıq könül xoşluğunda, zənginlik isə düzlükdə, inamdadır;
- Tanrı sənə necə nemət veribsə, sən də nəfsini o nemətə sal;
- İşlərin xeyirliyi orta səviyyədə olandır;
- Bir şey tikəndə bünövrəsinə haram daş qoymayın, çünki o daş tikintinin dağılmasının təməlidir;
- İnsan atalarından çox zəmanəsinə bənzər;
- Hər zəmanənin öz adamları var;
- İnsanın təbiəti əmdiyyəti südlə bağlıdır.¹

Quranın əraf surəsində (55-ci ayə) deyilir: «Allah həddini aşanları dost tutmaz». Kəhf surəsində (46-cı ayə) Peyğəmbərimiz (s) dünya malı barəsində xalqı üç qismə bölür: Birinci, dünya malına meyl göstərmirlər. Onlar üçün qorxu və qəm yoxdur; İkinci, dünya malını dost tuturlar. Onu halal və pakizə yollarla ələ gətirib cəm edir, sonra onu yoxsullara, yetimlərə, imkansızlara sərf edirlər. Bu adamlar behiştlikdir; üçüncü dünyada halal və haram gözləmədən dünya malın ələ gətirib cəm edərlər və onu xeyir işlərə sərf etməzlər. Bunlar bədbəxt adamlardır. Əgər dünya malına məhəbbətin olmasa, malın əldən çıxması üçün qəm yeməzlər.²

Beləliklə özünə nəzarətə sosial nəzarətin bünövrəsi olmaqla insanın özünü dərk etməsi, qanun, adət-ənənə, davranış qaydalarına, mənəvi dəyərlərə kənar təsir olmadan əməl etməsidir. Bunun üçün insan təhsil, tərbiyə almaqla ləyaqətə, kamilliyə çatmalı, daxili «mən»ini saflaşdırmalıdır.

¹ Бах: Гидрятов О, Гидрятов Н. Мяшмямьд пейьямьбярин шьяят вь кьямлары. Б, 1990, с.109-169.

² Я.Яшмядов. Никатул-Гуран вь Әсрарил Гуран. Б. Икинъи няшр, 1986, с.53-54.

§ 3. Nəzarətin hüquqi mexanizmi

Nəzarətin hüquqi mexanizmi nəzarətin təşkili və həyata keçirilməsi qaydaları və nəzarət üzrə qoyulmuş hüquqi normaların praktiki tətbiqi kimi başa düşülür¹. Nəzarət mexanizminin təsirliliyi əsasən onun tərkib hissəsi olan nəzarət münasibətlərinin hüquqi tənzimlənməsindən, nəzarət subyektləri (kim nəzarət edir) və nəzarət obyektlərinin (kimə nəzarət olunur) təbiətindən, vəziyyətindən və fəaliyyətindən asılıdır. Nəzarət mexanizmi ənənəvi olaraq iki qarşılıqlı təsirli nəzarət subyekti və nəzarət obyekti, başqa sözlə nəzarət edən və nəzarət olunan yarım sistem kimi baxılır.

Hüquqi ədəbiyyatda nəzarət **subyektlərinin** təbiətindən, onun rolu və yerindən asılı olaraq dövlət icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət edən subyektlərə, dövlət, ictimai təşkilatlar, əmək kollektivləri; vətəndaşlar; hakimiyyətlərin bölgüsü əsasında nəzarət həyata keçirən subyektlərə görə: dövlət, bələdiyyə, ictimai və xüsusi nəzarət subyektlərinə bölünür.

Ümumiyyətlə, nəzarəti həyata keçirən subyektlərə: dövlət orqanları, təşkilatları, idarələri; nümayəndəlik orqanı - Milli Məclis və onun Komissiyaları, Mərkəzi İcra hakimiyyəti orqanları və yerli icra hakimiyyəti orqanları, ictimai təşkilatlar, əmək kollektivləri, ayrı-ayrı vətəndaşlar, özəl, qeyri hökumət nəzarət strukturları - xüsusi və fiziki şəxslər (məsələn müstəqil audit) daxildir.

Nəzarətin məqsədlərinə uyğun olaraq hər hansı bir qayda, vəzifə və tələblərin yerinə yetirilməsi ilə əlaqədar nəzarət fəaliyyətinin üç əsas spesifik obyektini ayırmaq olar.

1. Normativ hüquqi aktlarla müəyyən edilmiş bu və ya başqa fəaliyyətin həyata keçirilməsinin tələb və qaydalara əməl edilməsi. Bu cür tələblər Azərbaycan Respublikası Qanunlarında, Prezident fərman və sərəncamlarında, Nazirlər kabinetinin

¹ Бах: Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР, М.1981, с.180.

qərarlarında, mərkəzi İcra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarında və digər aktlarda qoyulur.

2. Mal və xidmətin keyfiyyət və xüsusiyyətlərinin müəyyən olunmuş standartlara əməl etmək. Bu halda nəzarət edən orqanlar üçün nəzarət obyektı müvafiq əmtəə sertifikatı və keyfiyyət nişanı, həmçinin sertifikatın həqiqiliyi daxildir;

3. Nəzarət fəaliyyəti obyektinə normativ hüquqi aktlara fiziki və hüquqi şəxslər üzərinə qoyulmuş vəzifələrə riayət etmək «Bu cür vəzifələrə məsələn, sosial sığorta fonduna qanunla müəyyən edilmiş ödəmələri göstərmək olar».¹

Nəzarət mexanizmin köməyi ilə sosial sistemin funksiya göstərməsinə ziyan gətirən pozuntulara yol verməmək üçün müəyyən məhdudiyyətlərə əməl etməyi təmin olunur. Bu cür məhdudiyyətlərin keyfiyyətlərində hüquqi və mənəvi normalar, adətlər çıxış edir. Sosial məhdudiyyətlərdən kənara çıxanlara qarşı sanksiyalar, sosial normalara əməl edənlərə isə stimullaşma tətbiq edilir. Beləliklə, nəzarət mexanizmi iki aspektdə - pozitiv və neqativ aspektdə özünü göstərir.

Pozitiv aspektdə hər bir fərdə imkan verilir ki, öz iş və mənəvi keyfiyyətlərindən, özünə nəzarət mexanizmindən istifadə etməklə hüquqi normalara, davranış qaydalarına əməl etsin. **Neqativ aspekt** hüquqi və mənəvi normalara, adət-ənənələrinə əməl etmədikdə, hüquq pozuntularına yol verdikdə məsuliyyətə cəlb olunmasında özünü göstərir.

Bu cür baxışda nəzarət məsələlərinin hüquqi təsviri onun hüquq pozan şəxslərə sanksiya tətbiq edərkən ilk planda nəzarət subyektinin səlahiyyətinə xüsusi vurğu olunması zərurəti yaranır. Sonrakı planda nəzarət obyektlərinə subyektinin təsirində nəzarətin profilaktiki, tərbiyəvi funksiyası gəlir. Nəzarəti yalnız neqativ aspektdə, məcburetmədə görmək, onun əsas təyinatını təhrif etməkdir, onun çox funksiyalıhğını azaltmaqdır. Əlbəttə nəzarəti məcburetmə ilə eyniləşdirmək olmaz. Məcburetmə nəzarətdə yalnız normativ-hüquqi aktların tələblərin vaxtında və

¹ Бах: Тарасов А.М. Указ соч...с.149-150.

keyfiyyətə təmin etməyə yönəldilmiş xüsusi elementdir. Beləliklə, məcburetə tədbirləri nəzarətin nəticəsində yalnız qanuna zidd hərəkətlərə, əyintilərə yol verməklə əlaqəli tətbiq edilir.

Nəzarətin hüquqi mexanizmi bu mərhələlər üzrə fəaliyyət ardıcılıqla yerinə yetirilir və onların hər biri öz növbəsində yarım mərhələlərə bölünür.

Birinci mərhələyə müvafiq dövlət orqanları tərəfindən nəzarət üzrə normativ aktların qəbul olunmasında ardıcıl hərəkətlər daxildir. Məsələn, qanun layihəsi hazırlanması haqda təklif və ideyadan başlayaraq onun qəbuluna qədər aşağıdakı ardıcılıq göstərilir.

1. Başlanğıc - qanunun hazırlanmasının zəruriliyi haqda ideya, təklif yarandığı və bu təkliflərin müvafiq dövlət orqanında baxılmaq üçün daxil olana və qanun layihəsinin hazırlanmasına qədərki mərhələ;

2. Qanun layihəsinin hazırlanması mərhələsi;

3. Bu qanun layihəsini rəsmi olaraq qanunverici orqanlara çıxarmaq mərhələsi;

4. Qanun layihəsinin qanunverici orqanda, onun komissiyalarında baxılması mərhələsi;

5. Qanunun qəbulu və qüvvəyə minməsi.

Ümumi qaydalara görə qanun layihəsini qanunvericilik təşəbbüs hüququ olan şəxslər hazırlayır.

İkinci mərhələyə nəzarət fəaliyyətinin planlaşdırılması, nəzarət fəaliyyətinə hazırlıq, onun faktiki aparılması, nəzarətin yekunları, müsbət nəticələrin stimullaşması, günahkarların məsuliyyətə cəlb olunması daxildir.

Normayaratma mərhələsində nəzarətə hüquqi mahiyyət verməklə nəzarət prosesinin əsası qoyulur. Nəzarət mexanizmin hüquqi tətbiqi mərhələsində **nəzarət münasibətləri** yaranır, nəzarət funksiyası və onun məqsədləri həyata keçirilir, nəzarət prosesinin fasiləsizliyi təmin edilir. Beləliklə, nəzarətin hüquqi mexanizmi kompleks xarakter alır. Onun hüquqi xüsusiyyətləri onu şərtləndirən normaların hüquqi təbiətindən, onu həyata keçirən subyektlərdən, aparılan nəzarətin növlərindən asılıdır.

Qeyd etmək lazımdır ki, ümumi hüquqi nəzəriyyəsi çərçivəsində

nəzarətin hüquqi mexanizmi, nəzarət sahəsində prinsiplial metodoloji və nəzəri aspektləri lazımi dərəcədə öyrənilməmişdir. Bazar iqtisadiyyatına keçid mərhələsində nəzarətin əhəmiyyətinin artması, nəzarət problemlərinin tədqiqi əsas vəzifə kimi hüquq elminin prioritet istiqamətlərindən biri olmalıdır.

3.1. Nəzarət münasibətləri

Nəzarət mexanizmin tərkib elementlərindən olan **nəzarət münasibətləri** problemi çox əhəmiyyətli olmasına baxmayaraq nəzəri cəhətdən ən az öyrənilmiş sahələrdəndir. Nəzarət münasibətlərin mahiyyəti, onun ictimai, o cümlədən idarəetmə münasibətləri sistemində yeri məsələsinin tədqiqi bu gün də aktuallığını saxlayır. Nəzarət münasibətləri xarakterinə görə mürəkkəbdir. Bir tərəfdən nəzarət cəmiyyətdə dövlət funksiyası, digər tərəfdən idarəetmə funksiyası olduğundan onlara xas olan əlamətlər nəzarət münasibətlərinə şamil olunur. Bizə belə gəlir ki, nəzarət münasibətləri ictimai münasibətlərin bir növü kimi çıxış edir. İctimai münasibətlərə xas olan bütün əlamətlər nəzarət münasibətlərinə də aiddir.

İdarəetmə münasibətləri demokratik cəmiyyət və hüquqi dövlət quruculuğunda islahatların ümumi xarakterinə uyğun dəyişilir, demokratik əsaslı idarəetmə münasibətləri yaranır.

Hüquqi ədəbiyyatda nəzarət münasibətlərinin idarəetmə xarakterli olduğunu,¹ ictimai münasibətlərin müəyyən növü kimi müstəqil olduğunu² göstərilir. Ədəbiyyatda **idarəetmə münasibətlərinə** idarəetmə prosesində insanlar arasında münasibət, **sosial sistemin funksiya göstərməsi** və **inkışafının** obyektiv əməllərinin dərk olunması və istifadəsi əsasında idarəetmə əməyinin həyata keçirilməsində subyektlə obyekt, idarə edənə idarə olunan arasında xüsusi əlaqə forması olduğu kimi baxılır.³

¹ Бах: Шорина Е.В. указ соч...с.181.

² Бах: Туранов В.И. Контрольные отношения как предмет правового регулирования. В кн: Государственный и общественный контроль в системе регионального управления. Саранск М, 1987, с.5.

³ Бах: Словарь справочник менеджера. М, 1996, с.524.

İdarəetmə spesifik münasibət kimi cəmiyyətin sosial strukturunda, ictimai əmək bölgüsündə, idarəetmənin mahiyyətində və sosial funksiyalarında baxılır. İqtisadi elmdə idarəetmə münasibətlərinin iqtisadi məzmununa, hüquq elmində - münasibətlərin hüquqi formasına diqqət yetirilir.

Məlumdur ki, əgər **dövlət** cəmiyyətdə ictimai proseslərin idarə edilməsində subyekt kimi çıxış edirsə, **hüquq** dövlət tərəfindən müəyyən edilmiş məcburi hüquq normalarına uyğun davranış qaydalarını tənzimləyir.

İctimai münasibətləri hüquqi məzmun almasında və onun tənzimlənməsində əsas rol oynayan hüquq və hüquqi normalar, bütün növ münasibətlərə, o cümbdən nəzarət hüququ münasibətlərinə xas olduğundan bu elementlərin qısa təhlili məqsədmüvafiq sayılır.

İdarəetmə münasibətbrinin tənzimlənməsində əsas yeri **hüquq** tutur. Hüquq nəzarət funksiyasını həyata keçirməkdə effektiv vasitə rolunda çıxış edir. Hüququ tətbiq etməklə idarəetmə münasibətləri hüquqi münasibətlərə çevrilir. Bununla da, hüquq ictimai münasibətlərinin tənzimləyicisi rolunu oynayır. Nəzarətin hüquqi tənzimləmə yolu ilə nəzarət hüquq normalarının reallaşmasında zəruri və ayrılmaz faktora, yəni nəzarət hüququn müdafiə alətinə çevrilir. Hüquq müasir demokratik dövlətin və onun orqanlarının idarəetmə prosesinin bütün səviyyələrində funksiya göstərməsinin əsasını təşkil edir və aşağıdakı təbiətə malikdir:

Birincisi, hüquq ictimai həyatın mühüm sahələrində idarəetməni hüquqi tənzimləməkdə maraqlı olan ictimaiyyətin himayəsini alır;

İkincisi, hüquq idarəetmə funksiyalarının icrasını asanlaşdırır və nizamlayır, idarə edənlərlə idarə olunanlara münasibətdə müəyyən hüquqi çərçivəyə salır, təşkilata müxtəlif təzyiqlərə qarşı durmağa imkan verir;

Üçüncüsü, hüquq idarəetmə münasibətlərinin tənzimlənməkdə vasitə kimi çıxış edir. O müxtəlif səviyyədə hüquqi aktlarda müəyyən edilmiş idarəetmə təsirinin hüquqi normalarda və

üsullarda özünü göstərir.¹

Hüququn mahiyyəti ilk olaraq elmi yolla K.Marks, F.Engels «Kommunist partiyasının manifesti» əsərində burjuaziya cəmiyyətində ictimai münasibətlərin təhlili yolu ilə müəyyən etmişlər. Sovet dövründə K.Marksın, F.Engelsin və V.Leninin hüquqa, onun mahiyyətinə baxışları dövlət və hüquq nəzəriyyəsi üçün metodoloji əsas rolunu oynamışdır.

Hüquqi ədəbiyyatda **hüquq** anlayışına - iqtisadi cəhətdən hakim sinfin dövlət iradəsini qanun şəkilinə salınmasını təmin edən və subyektiv hüquq və vəzifələr vasitəsilə fəaliyyət göstərən, dövlətin məcburi gücü ilə müdafiə olunan ümumi- məcburi, formal müəyyənədicisi normalar sistemində ifadə olunan sosial-sinfi, normativ tənzimləyicisi kimi baxılır.²

Hüququn aşağıdakı xarakterik əlamətləri vardır: **Birinci**, hüquq tarixi kateqoriyadır. O müəyyən şəraitdə baş verir və müəyyən şəraitdə mövcudluğunu saxlayır. Sinfi cəmiyyətin yaranmasının erkən dövrlərində dövlət hakimiyyətinin rolu əsasən kortəbii əmələ gələn münasibətlərin və adətlərin hüquqi sanksiyalaşdırılması ilə məhdudlaşır. Tədricən hüquqyaratma fəaliyyəti dövlətin müstəsna hüququna çevrilir və ali hakimiyyət orqanı vasitəsilə (presedent) həyata keçirilir.

Hüququn çoxmənalılığı onun mahiyyətini mürəkkəbləşdirir. O adətən aşağıdakı mənada istifadə olunur: dövlət tərəfindən müəyyən edilən normalar sistemi (obyekti hüquq) kimi; qanunla təminat verilən vətəndaşın subyektiv imkanları kimi; mənəvi kateqoriya kimi; ibtidai icma cəmiyyətində qüvvədə olmuş normalar sistemi kimi.

İkinci, hüquq sinfi kateqoriyadır. Cəmiyyətdə hakim sinfin iradəsini ifadə edir, yəni bu iradə hakim sinfin qanunlarında ifadə olunur;

Üçüncü, hüquq həmişə dövlət tərəfindən onun məcburetmə

¹ Бах: Лытов Б.В. Государственная служба: управленческих отношения. М, РАГС, 2006, с.76.

² Алексеев С.С. Общая теория прав. М, Юрид.лит.1981, с.104.

qüvvəsi ilə təmin olunur;

Dördüncü, hüquq yalnız dövlət tərəfindən müəyyən edilir. O dövlətin hüquqyaratma fəaliyyəti və ya mövcud davranış qaydalarını sanksiyalaşdırılması nəticəsində yaranır.

Beşinci, hüquq rəsmi müəyyənliyi ilə xarakterizə olunur. Dövlət hüququn köməyi ilə adamların davranışının həddini dəqiq müəyyənləşdirir, hüquqi mümkünlüyü, hüquqi qadağanetməni dəqiq formalaşdırır.

Dövlət idarəetməsinin zəruri aləti, dövlət siyasətinin həyata keçirilməsi forması olan hüquq eyni zamanda cəmiyyətdə və dövlətdə şəxsiyyətin vəziyyətini əks etdirir, onun mənfəyinin qorunması vasitəsi kimi çıxış edir.

Hüququn fəal rolu onun **funksiyalarında**, yəni ictimai münasibətlərin təşkilində onun rolunu göstərən hüquqi təsirin istiqamətlərində ifadə olunur.¹ Hüquq cəmiyyətdə üç əsas funksiya: təşkilati-funksional; münaqişə-mühafizə və ideoloji funksiya yerinə yetirir. Hüququn məzmunu bilavasitə **hüquq normalarında**, ümumi xarakterli davranış qaydalarında yaranır.

İdarəetmə münasibətlərin tənzimlənməsində əsas rolu hüquqi normalar tutur. Normalar insanların bu və ya başqa şəraitdə məcburi davranış qaydalarının modeli hesab olunur. O idarəetmə münasibətlərini tənzimləməklə müvafiq hüquq sisteminə daxil edilir. Cəmiyyətdə insanların davranış və fəaliyyətlərini istiqamətləndirən, qiymətləndirən və əsaslandırılan çoxsaylı normalar vardır. Ənənə və adətlər, tarixi dərslər və nəticələr, hüquq və mənəvi dəyərlər, siyasi texniki normalar və digər tənzimləyici elementlər insanlar üçün davranışın istiqamətlərini müəyyən edən zəruri elementlərdir.

Hüquq normaları üç hissədən - hipotez, dispozisiya və sanksiyalardan ibarətdir. **Hipotez** - icra hakimiyyətinin bu və ya başqa subyektinin müəyyən edilmiş səlahiyyətlərinin idarəetmə aparatının fəaliyyətinə uyğunluğu şərtlərində ifadə olunur; **Dispazisiya**, müəyyən çərçivədə insanların fəaliyyətinə göstəriş,

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. т.1...с.191.

qadağa və icazə verən normalardır; **Sanksiya**, dövlət-hüquq məsuliyyəti müəyyən edən tədbirlərdir. Müvafiq dövlət orqanları aparatında intizam və ya inzibati təsir tədbirləri kimi çıxış edir.

İdarəetmə münasibətlərində müxtəlif normalar fəaliyyət göstərir. Normaların təsnifatı aşağıdakı əsaslarla aparılır:

1. **Məqsədinə görə** - tənzimləyici (fəaliyyət qaydaları) və müha-fizə normaları (münasibətlərin hüquqi normalarına uyğun olaraq tənzimlənmənin saxlanması)

2. **Məzmununa görə** - maddi və prosesual normalar

a) maddi normalar - hüquq münasibətlərinin subyektlərinin hüquq və vəzifələrini müəyyən edir;

b) prosesual normalar - hüquqların realizəsi və vəzifə borclarının həyata keçirilməsi qaydaların və proseduraların müəyyən edir.

3. **Subyektin obyektə təsir metoduna görə** məcburedici, qadağanedici, vəkalətverici, mükafatlandırma normaları ilə bölünür.

4. **Fəaliyyətin diapazonuna görə** ümumi məcburetmə və aparat daxili normalara ayrılır. Aparatdaxili öz növbəsində ümumi aparat, idarələr arası, idarə, lokal (bir təşkilat daxilində) növlərə ayrılır.

5. **İerarxiyaya görə** qanunvericilik və qanunqüvvəli normalara bölünür:

a) qanunvericilik normalara Konstitusiyaya normaları, həmçinin, qanunverici orqanın aktlarında göstərilən normalar daxildir.

Hüquqi normalarının tətbiqi faktiki olaraq ictimai münasibətlərdə özünü göstərir. Faktları müəyyən etmək məqsədilə aparılan yoxlama, təftiş, müəyyən subyektin köməyi ilə təhqiqatın (yazılı sənədlər, izahatlar, ifadələr, ekspertizə və s.) gedişində müəyyən edilir.

Ümumiyyətlə, hüquqi-tətbiqetmə iki mənada istifadə olunur: Birinci, hüququ aktın nəticəsində konkret münasibətin yaranıb yaranmamasından asılı olmayaraq onun həyata keçməsi hüququn tətbiqi sayılır; İkinci, hüququn tətbiqi hüquq pozanlara qarşı dövlət məcburetmədən istifadə imkanları ilə müəyyən olunan dövlət-hakimiyyət təsiridir. Hüququn tətbiqi subyektlərinə müvafiq dövlət

orqanı, vəzifəli şəxs və ictimai təşkilat aid ola bilərlər. Hüququn tətbiqi geniş mənada idarəetmə sikli keyfiyyətində baxmaq, yəni hüquqi əhəmiyyətli hərəkət haqda məlumat toplamaq, qərar qəbul etmək və onu konkret şəraitdə həyata keçirilməsini əhatə edir.

Hüquq norması - ayrı-ayrı şəxslərin, orqanların və təşkilatların qarşılıqlı münasibətlərini tənzimləyən qaydadır. Hüquq normasının **tənzimləyici** rolu hüquq subyektinin normanın göstərişlərinə əsasən hərəkət etməsində və yaxud başqa şəxslərdən müvafiq davranış tələb etməsində ifadə olunur. **Tənzimləmə** (sosial həyatda) insanların və onların kollektivlərinin davranışını müəyyən etmək və ona funksiya göstərməyə və inkişafına istiqamət vermək, onu çərçivəyə, müəyyən məqsədyönlü qaydaya salmaqdır.¹ Tənzimləmə prinsipə fərdi və normativ növə bölünür.

Hüquqi ədəbiyyatda idarəetmə münasibətlərinin yaranmasının yerindən asılı olmayaraq inzibati-hüquq normaları ilə tənzimlənməsi konsepsiyası irəli sürülür.² İnzibati-hüquqi normaların ictimai münasibətlərə **tənzimləyici** təsiri nəticəsində inzibati-hüquqi münasibətlər yaranır. Nəticədə ictimai münasibətlər hüquqi forma alır, tənzimlənən ictimai münasibət tərəflərinin hərəkətləri (davranışı) reqlamentləşdirilir.

İnzibati-hüquqi münasibətləri başqa münasibətlərdən fərqləndirən xarakterik əlamətlər vardır. Bu ən əvvəl onun baş verdiyi, dəyişildiyi və dayandırıldığı bu və ya başqa sahəyə görə fərqlənir. Ümumi şəkildə inzibati hüquqi münasibətlər inzibati-hüquqi normalarla müəyyən edilən, təminat verilən qarşılıqlı hüquq və vəzifələrin daşıyıcısı keyfiyyətində çıxış edən tərəflərin idarəetmə münasibətlərinin inzibati-hüquq norması ilə tənzimlənməsidir.³

İnzibati-hüquqi münasibətlərinin xarakterik xüsusiyyətləri aşağıdakılardır:

1. Hakimiyyət münasibətlərinin, yəni tərəflər arasında haki-

¹ Бах: Алексеев С.С. Общая теория права. т.1. Юрид, 1981, т.1. с.47.

² Бах: Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. М, Мос.университет, 1986, с.210.

³ Административное право. Под.ред. Козлова Ю.М. и др. М, Юристь 2000, с.8-9.

miyyət-tabeçiliyin olması;

2. Dövlət-idarəetmə fəaliyyətində hakimiyyətdən praktiki istifadə imkanları verən **xüsusi subyektin** olması;

3. Başqa hüquq münasibətlərində olduğu kimi **öz obyektinin** olması. Bu dövlət idarəetmə fəaliyyətinin mahiyyətindən irəli gəlir, yəni idarəetmə həmişə **iradəyə tabeçiliyi** tələb edir.

4. İnzibati-hüquqi münasibətlər mahiyyətcə idarəetmə olmaqla yaranması, dəyişilməsi və yaxud ləğvi üçün geniş sahənin mövcudluğu. Bu **dövlət idarəetmə sahəsi** olmaqla iqtisadi, sosial-mədəni və inzibati-siyasi işlərin əsas istiqamətlərini əhatə edir...;

5. Dövlət idarəetmə sahəsi - icra hakimiyyət orqanlarının adından çıxış edən vəzifəli şəxslərin praktiki fəaliyyət sahəsidir;

6. İnzibati-hüquq münasibətləri - dövlət idarəetmə sahəsində müxtəlif ictimai münasibətlər baş verə bildiyindən, bu sahənin hüdudları çox genişdir, onların baş verməsi üçün geniş şərait yaradılır. Burada iki əhəmiyyətli məqam diqqəti cəlb edir: a) İcra hakimiyyəti orqanlarının üzərinə qoyulmuş icra-sərəncam funksiyasının həyata keçirilməsində icra hakimiyyəti ilə əlaqədar inzibati-hüquqi münasibətlərlə əlaqədar yaranır; b) İnzibati-hüquqi münasibətlər icra orqanlarının (vəzifəli şəxslərin) həyata keçirdiyi hər funksiya yox, sırf idarəetmə funksiyalarının bilavasitə yerinə yetirilməsi ilə yaranır.

7. İnzibati-hüquqi münasibətlər öz mahiyyətinə görə təşkilatıdır. Bu keyfiyyət ən əvvəl öz təyinatına görə hüquq icraçısı prosesinin təşkilinə istiqamətlənmiş, icra hakimiyyətinin funksiyasının praktiki həyata keçirilməsi ilə birbaşa əlaqədə ifadə olunur. Burada xarakterik cəhət ondadır ki, inzibati hüquqi münasibətlər iki əsas aspektdə: a) «özünü təşkil», yəni icra orqanları sistemində müxtəlif bölmələri arasında inzibati-hüquqi münasibətlər çərçivədə həyata keçirilən bütün icra aparatının işinin təşkilində; b) başqa kollektiv və insanların iştirakı ilə inzibati hüquqi münasibətlərin həyata keçirilməsinin təşkilində göstərir;

8. Ümumiyyətlə, inzibati-hüquqi münasibətlər hər hansı mümkün hüquq münasibətləri iştirakçıları üçün «qapalı olmaması», yəni hər hansı bir tərəfin təşəbbüsü ilə yarana bilər.

9. İnzibati-hüquqi münasibətlərin tərəfləri arasında mübahisələrin mümkünlüyü. Mübahisələrin həlli bir qayda olaraq inzibati yolla səlahiyyətli icra hakimiyyəti baxır və bir tərəfli hüquqi-hakimiyyət qərarı qəbul edir.

10. Əgər mülkü-hüquqi münasibətlər üçün bir tərəfin digər tərəf qarşısında məsuliyyəti xarakterikdirsə, inzibati-hüquq normaların tələblərini pozmaq kütləvi hüquq maraqlarına qarşı istiqamtləndirilmiş hərəkət kimi qiymətləndirilir.¹

Dövlət idarəetmə sahəsində yaranan inzibati-hüquqi münasibətlər öz **xarakterinə, məzmununa** və **istiqamətlərinə** görə müxtəlifdir. Bu meyarlara görə əsas və qeyri əsas, xarici və təşkilatdaxili, subordinasiyalı və koordinasiyalı, şaquli və üfiqi inzibati hüquqi münasibətlərə ayırmaq olar.

1. Əsas və qeyri əsas inzibati-hüquqi münasibətlər:

a) əsas münasibətlərə - dövlət idarəetməsinin fəaliyyətinin hakimiyyətlik təbiətində daha aydın ifadə olunan idarəetmə təsirinin (subyekt-obyekt) əsas formulasında bilavasitə göstərilən inzibati-hüquqi münasibətlər. Burada idarəetmə subyektinin iradəsi aydın ifadə olunur.

b) qeyri-əsas münasibətləri idarəetmə subyektinə təşkilati tərəfdən olmayan hər hansı bir obyektə bilavasitə idarəetmə təsirindən, yəni idarəetmə prosesində təbəçilik əlaqəsi olmayan tərəflər arasında yaranır. Burada subyektlə obyekt arasında hüquq bərabərliyi olduğundan idarəetməyə xas olan hakimiyyətlik istisna olunur.

2. Xarici və təşkilatdaxili inzibati-hüquqi münasibətlər aşağıdakılara bölünür:

a) xarici münasibətlər idarəetmə sahəsi çərçivəsindən kənarında idarəetmə obyektinə tətbiq olunan idarəetmə funksiyasının bilavasitə həyata keçirilmə prosesində yaranır.

b) təşkilatdaxili münasibətlər idarəetmə orqanlarının daxili fəaliyyət çərçivəsində (struktur və kadr məsələlərinin həlli,

¹ Бах: Административное право. Под.ред. Козлова и др. М.Юрист, 2000, с.67-75.

idarəetmə aparatının işçilərinin vəzifələrinin bölgüsü ilə həll edilir, onların məsuliyyəti müəyyən edilir) baş verir.

3. Subordinasiyalı və koordinasiyalı inzibati hüquqi münasibətlər üçün aşağıdakılar xarakterikdir.

a) subordinasiya üçün idarəetmə subyektinin hüquqi iradəsini ifadə edən avtoritar (hakimiyyət) inzibati xarakterlidir.

b) koordinasiyalı münasibət üçün idarəetmə münasibətlərində avtoritarlıq istisna olunur (məsələn, bir-birinə tabe olmayan icra hakimiyyəti orqanları arasında).

4. Şaquli və üfiqi inzibati-hüquqi münasibətlərin əsasını bu münasibətlərin iştirakçılarının qarşılıqlı təsirinin hüquqi xarakteri tutur.

a) şaquli münasibətlər inzibati-hüquqi tənzipləmənin mahiyyətini xarakterizə edir və dövlət idarəetmə fəaliyyəti üçün idarəetmə subyektini ilə obyektini arasında subordinasiya əlaqələri xarakterikdir. Bu münasibətlər də həmişə tərəflər arasında tabeçilik xarakterikdir.

Tabeçilik «hakimiyyət-tabeçilik» formulasında ifadə olunmaqla «**təşkilatı tabeçilik**» (yuxarı və aşağıda duran icra hakimiyyətinin orqanları arasında əlaqə), bu cür tabeçilik olmayan (təbə edilmiş) tərəflər arasında baş verən imkanını istisna etməyən şaquli xarakterli münasibətlərdir.

b) üfiqi inzibati-hüquqi münasibətlərdə tərəflər faktiki və hüquqi bərabərdirlər, yəni bir tərəfin digər tərəfə məcburi hüquqi-hakimiyyət hökmü olmur.

İdarəetmə münasibətləri ikili xarakter daşıyır. **Bir tərəfdən** idarəetmə münasibətlərinin aktiv və passiv tərəfdən çıxış etməsinə baxmayaraq insanlar arasında yaranan bu münasibətlər obyektiv səbəb kimi çıxış edir. Bu mənada idarəetmənin daşıyıcısı kimi idarəetmə fəaliyyətinin iştirakçıları çıxış edir; **digər tərəfdən** idarəetmə münasibətləri düşünülmüş iradə, subyektiv qaydada münasibətlərdir. İdarəetmə funksiyasını həyata keçirməklə insanlar şüurlu olaraq qoyulmuş məqsədləri rəhbər

tuturlar, bu məqsədlərə çatmaq üçün ictimai həyat prosesində öz hərəkət və davranışlarını tənzimləməyə səy göstərirlər.¹ Beləliklə, idarəetmə prosesində insanların münasibətləri məqsədyönlü xarakter daşıyır.

İdarəetmə hüquqi münasibətləri, o cümlədən nəzarət münasibətləri - əsasən inzibati hüququn və qulluq hüququnun tədqiqat predmetidir. Hər bir sahə üzrə hüquq sisteminin diferensiyası üçün iki cəhət əsas sayılır: birinci, tənzimlənən münasibətlərin xarakteri (tənzimləmə predmeti) və ikinci, ictimai münasibətlərə normaların təsir üsulları (tənzimləmə metodu).

İnzibati hüquq çərçivəsində icra hakimiyyəti orqanlarının idarəetmə fəaliyyəti ilə bilavasitə əlaqədar idarəetmə münasibətlərində baxılır. Qeyd etmək lazımdır ki, əgər əvvəllər inzibati hüququn əsas diqqəti dövlət idarəetmə aparatına ünvanlanırdısa, hazırda ünvan dəyişdirilməklə şəxsiyyət və cəmiyyət, dövlət və vətəndaşlar arasında ictimai münasibətlərin tənzimlənməsinə yönəldilir.

Məlumdur ki, hər bir hüquq sisteminin institutları var. Hüquq institutu ayrıca xüsusi qrup yaradan, həmcins və qarşılıqlı əlaqəli ictimai münasibətləri tənzimləyən hüquq normalarının məcmusudur.² Y.M.Kozlovun fikrincə inzibati-hüquq institutu inzibati hüquq sisteminin mühüm hissəsi olmaqla onun tərkibinə ümumi xarakterli idarəetmə münasibətlərini tənzimləyən normalar; vətəndaşların və onların müxtəlif birliklərinin inzibati-hüquqi statusu; icra hakimiyyətinin həyata keçirmə metodları; idarəetmənin hüquqi formaları; dövlət qulluq münasibətləri; inzibati məcburetmə, xüsusi inzibati məsuliyyət; nəzarət daxildir.³

İnzibati hüquq administrasiya (idarəetmə) söziindən götürülməklə ilk dəfə Fransada təşəkkül tapmışdır. Dövlət idarəetmə fəaliyyəti kütləvi hakimiyyətin yaranması ilə meydana gəlmiş,

¹ Бах: Лытов Б.В. Государственная служба: управленческие отношения. М.РАГС, 2006, с.7.

² Бах: Советское государственное право. М, Юрид.лит. 1985, с.17.

³ Бах: Административное право...Под.ред. Козлов Ю.М. с.550.

dövlətin yaranmasının erkən mərhələsində ayrı-ayrı idarəetmə fəaliyyətini tənzimləyən hüquqi normalar qəbul olunurdu. İnzibati hüquq müstəqil hüquq sahəsi kimi meydana gəlməsi Fransada Napolyon dövründə inzibati məhkəmənin, sonra isə inzibati ədliyyənin yaranması ilə birbaşa əlaqəlidir.

İnzibati hüququn yaranması yeni prinsiplial baxışlarla insan və vətəndaşların hüquqlarının üstünlüyü, hüquqi dövlət ideyası ilə əlaqədardır. İnzibati hüquq əvvəllər **administrasiyaya nəzarət** hüququ, vətəndaşı inzibati hakimiyyətin özba-şınalığından qorumaq hüququ kimi yaranmışdır. İnzibati hüquq ideyası Avropanın başqa ölkələrinə təsir etmiş, XIX əsrin sonlarında idarəetmə struktur və proseslərin dəqiq qanunvericiliklə tənzimlənməsi ilə səciyyələnən **kontinental** hüquq sistemi formalaşmışdır.

İdarəetmə münasibətləri həmçinin **menedjmentin** – idarəetmə elminin tədqiqat obyektidir. İdarəetmə münasibətlərinin menedjmentdə təhlili inzibati elmdə təhlilə yaxındır. Hüquq elmində inzibati elm menedjment nəzəriyyəsinin başqa adı olduğu fikiri söylənilir. İnzibati elmi də olduğu kimi menedjment mövcud idarəetmə münasibətlərinin çoxluğunu, onların ictimai həyatının müxtəlif sahələrində təzahürlərinin spesifikasının mahiyyətini əks etdirir.

Bununla belə idarəetmə münasibətlərinin təhlili bu iki elm arasında fərqləri olduğunu göstərir. **Birinci**, inzibati elmdən fərqli olaraq menedjmentin tədqiqat predmetində iqtisadiyyat sahəsində idarəetmə münasibətləri üstünlük təşkil edir. İdarəetmə elm sahəsi kimi dövlət menedjmenti çox ölkədə təşəkkül tapır, lakin komersiya strukturlarında yaranan idarəetmə fəaliyyət metodlarının tətbiqi eksperimental çərçivəsindən kənara çıxmır. **İkinci**, menedjment üçün əmək məhsuldarlığının artırılmasına aparan səmərəli və rəşional idarəetmə modellərinin axtarışı xarakterikdir. Qərbdə bu axtarışlar yeni idarəetmə, elmi idarəetmə, idarəetmənin klassik məktəblərin yaranması ilə müşayət olunur. Şübhəsiz ki, inzibati elmdə əmək məhsuldarlığı xərc və mənfəət problemi menedjmentdəki kimi kəskin qoyulmur. Bununla belə bu məsələlərdə inzibati elmin menedjmentlə yaxınlaşmasına aparan

hallar güclənir.

Axırıncı illərdə **qulluq hüququ** inkişaf edir. Qulluq hüququ və inzibati hüquqda idarəetmə münasibətlərin mahiyyəti və xarakterinin müqayisəli təhlili aşağıdakı kimidir. İnzibati hüquq öz təbiətinə görə eynitipli idarəetmə münasibətləri tənzimləyir. Onlara: a) icra hakimiyyəti orqanlarının bilavasitə vəzifələri həll olunma funksiya və səlahiyyətləri reallaşma çərçivəsində idarəetmə münasibətləri; b) qanunverici, məhkəmə hakimiyyətinin və prokurorluq orqanlarının subyektlərinin fəaliyyəti prosesində yaranan təşkilatdaxili xarakterli idarəetmə münasibətləri; v) ictimai birliklərin və başqa qeyri-dövlət təsisatların «daxili» həyat sahəsində, həmçinin ictimai birliklərinin hakimiyyət funksiyaları və səlahiyyətləri həyata keçirərkən yaranan ayrı-ayrı təşkilatı xarakterli idarəetmə münasibətləri daxildir.

Qulluq hüququnda idarəetmə münasibətlərin təsnifatına ümumi baxış eynidir. Bununla yanaşı dövlət qulluğu predmetini şamil olunan tipologiyaya müəyyən edilir. Bununla əlaqədar ədəbiyyatda aşağıdakı münasibətlər qrupu ayrılır: kadr siyasəti sahəsində; dövlət-qulluq münasibətləri; dövlət qulluğunun praktiki funksiya göstərməsində; dövlət qulluğunun prinsiplərinin realizasiyasında; dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunun formalaşması və realizasiyasında; dövlət qulluğunu keçməkdə; dövlət-qulluq münasibətlərinin ləğvində; dövlət qulluğunun islahatları aparılarkən yaranan münasibətlər.¹ Bu münasibətlərin mahiyyəti dövlət qulluğunun təşkili və funksiya göstərməsi ilə əlaqədardır.

Nəzarət münasibətləri qeyd olunduğu kimi ictimai münasibətlərin bir hissəsi olmaqla idarəetmə xarakterlidir. Nəzarət prosesində yaranan ictimai münasibətləri hüquqi tənzimlənməsinin köməyi ilə nəzarət edənlərlə nəzarət olunanların davranışı istiqamətləndirilir, onların davranış həddi müəyyən olunur.

Nəzarət subyektləri ilə nəzarət obyektləri arasında yaranan nəzarət münasibətlərində idarəetmə münasibətləri üçün aşağıdakı xarakterik əlamətləri vardır. Birinci, onlar sosial xarakterlidir;

¹ Бах: Лытов Б.В. Указ.соч..с.19-20.

ikinci, iradi xarakterlidir; üçüncü, onların hüquqi təbiətinə uyğun inzibati-hüquqi formada ifadə olunmasıdır; dördüncü, hakimiyyət-tabeçilik münasibətlərinin olmasıdır.¹

Məlumdur ki, ictimai münasibətlər insanların fəaliyyət prosesində yaranan əlaqələridir. Bu nöqteyi nəzərdən nəzarət münasibətləri insanlar arasında əlaqə və nəzarət funksiyasını həyata keçirmək formasıdır. Bu əlamətlərə görə onu başqa ictimai münasibətlərdən (idarəetmə, əmək, mülki və s.) ayırmaq olar. Nəzarət münasibətləri nəzarət funksiyaları yerinə yetirərkən yaranır və bu münasibətlərin elə növüdür ki, burda insanlar həm nəzarətin subyektləri - nəzarət edən, həm də obyektləri - nəzarət olunan qismində çıxış edir.

Nəzarət münasibətlərin mühüm xüsusiyyətləri ondadır ki, onlar ictimai əlaqə növlərinə daxildir. Bu münasibətlər həm sosial idarəetmə orqanlarının və onların sisteminin idarəetmə prosesində, həm də bu prosesdən kənarında ümumi əmək sahəsində və insanların birgə yaşayışında yaranır.

Qeyd olunduğu kimi nəzarət hüquq münasibətləri onların iştirakçılarının hüquqi və vəzifələrinin nisbətindən asılı olaraq iki qrupa bölünür. Birinci, iştirakçıların birinin digərinə tabeçilik münasibətlərin (hakimiyyət - tabeçilik münasibətlərinin); ikinci, bir-birindən asılı olmayan tərəflər arasında münasibətlərin (bərabər hüquqlu münasibətlər) olması:

Nəzarət edən orqanların səlahiyyətləri, bir qayda olaraq nümunəvi xarakter daşıyan aşağıdakı elementlərdən təşkil olunur:

- müəyyən nəzarət obyektlərinə predmetlərinə, onlarda təhqiqat aparmağa buraxılışın olması;
- nəzarət üçün lazım olan sənədləri tələb etmək və almaq hüquqları;
- vəzifəli şəxsləri və başqa vətəndaşları dəvət etmək, onlardan məlumat, izahat almaq hüquqları;
- mütəxəssislərin və ekspertlərin köməyindən istifadə etmək;

¹ Бах: Козлов Ю.А. Основные черты управленческих отношений в хозяйственной сфере. Советское государство и право. 1964, №9, с.70.

- nəzarətin gedişində aşkar olmuş pozuntuların qarşısını almaq, onları aradan qaldırmaq üçün adekvat tədbirlər görmək, təqdimat və göstəriş vermək;
- vəzifəli şəxslərin səlahiyyətlərini yaxud normativ hüquqi aktların tələblərini pozmaqla qəbul olmuş qərarları dayandırmaq;
- günahkar şəxsləri qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş məsuliyyətə cəlb etmək tədbirləri görmək;¹

Dövlət nəzarət orqanlarının səlahiyyətləri dövlət orqanları ilə yanaşı, müxtəlif qeyri-dövlət orqanlarına da şamil olunur.

Beləliklə, nəzarətin hakimiyyətliyi nəzarət orqanlarının bəzi səlahiyyətlərinin olmasında öziinü göstərir:

a) nəzarət olunan obyektə aşkar olunmuş pozuntuları aradan qaldırmaq üçün verilmiş göstərişin icrasının məcburiliyi; b) aşkar edilmiş pozuntularda günahkar şəxslərin məsuliyyətə cəlb edilməsi haqda səlahiyyətli orqanlar qarşısında məsələ qaldırmaq; v) müəyyən hallarda məcburi tədbirlər tətbiq etmək:

Nəzarət münasibətlərinin yaranma yerinə görə isə onlar üç qrupa bölünür: 1) İstehsalat fəaliyyətində; 2) İdarəetmə fəaliyyətində; 3) İstehsalat və idarəetmə proseslərindən kənarında insanların davranışı. Bu cür təsnifat, metodoloji mənada çox əhəmiyyətlidir, belə ki, o sosial xarakterli, nəzarət münasibətlərinin həcmi müəyyən etməyə imkan verir.²

Qeyd olunduğu kimi nəzarət münasibətləri hüquq münasibətlərinin bütün əsas əlamətlərini götürür, bununla belə onların fərqli cəhətləri vardır. Onlar aşağıdakılardır:

Birinci, nəzarət münasibətlərinin hüquqi tənzimlənmə predmeti yoxdur. Onlar hüquq sahəsi dərəcəsinə çatmayıb. O bir neçə hüquq sahəsi normaları ilə dövlət, idarəetmə, maliyyə, əmək, təsərrüfat və s. hüquq sahəsi normaları ilə tənzimlənir. Bu onunla şərtlənir ki, nəzarət hər hansı bir hüquq sahəsi ilə məhdudlaşmır, o dövlət və

¹ Бах: Студеникин М.С. Государственной контрол в сфере. управления. М., 1974, с.10; Тарасов А.М. Указ.соч...с.172-173.

² Бах: Туранов В.И. Указ соч...с.6.

ictimai fəaliyyətlərin bütün formalarına daxildir.¹ Bu nəzarət münasibətlərin əhatəlilik xüsusiyyətlərini göstərir.

İkinci, nəzarət münasibətlərinin tənzimlənmə metodu spesifikdir. Bu özünü bir tərəfdə yalnız vəzifələrinin, başqa tərəfdə isə yalnız hüquqların olmasında göstərir. O nəzarət hüquq münasibətlərində dövlət iradəsini təcəssüm etdirən subyekt kimi nəzarət subyektinin prioritetini əks etdirir, yəni bütün hallarda nəzarət olunan - nəzarət obyektinin iradəsi nəzərə alınmadan nəzarət subyektinin səyi ilə aparılır. Onlarda daha dəqiq və tam olaraq imperativ metodu təşkil edən hakimiyyət iradəsi ifadə olunur. Bu onların bir tərəfin səyi ilə yaranan inzibati-hüquqi tənzimlənmə metoduna xas olan idarəetmə münasibətlərindən fərqlənir.²

Üçüncü, nəzarətin subyektləri və obyektləri arasında imperativ əlaqələrin olması, nəzarət münasibətlərinin obyektinin subyektinə tabeçilik prinsipi üzərində qurulması demək deyil. Bu münasibətlər yalnız o halda hüquqi məzmun alır ki, ictimai münasibətlər sərəncam (əmr) qaydasında tənzimlənilir.³ Bu nəzarət hüquq münasibətlərin xarakterik əlaməti ondadır ki, yalnız hakimiyyət səlahiyyətləri verilmiş subyektin verdiyi nəzarət aktı ilə bu münasibətlər yaranır.

Dördüncü, müvafiq nəzarət səlahiyyətləri olan subyektlərin geniş dairəsinin mövcudluğu. Bütün subyektlər üç qrupa bölünür: Birincilər - ümumi dövlət nəzarətini, ikincilər – xüsusiləşmiş nəzarəti, üçüncülər - idarədaxili nəzarəti həyata keçirir.⁴

Nəzarət subyektləri və obyektləri dairəsi, onun həcmi və vəzifələri, onların qarşılıqlı hüquq münasibətlərini müəyyən etməklə hüquq nəzarətin daimi və düzgün aparılması təmin edilir.

Qüvvədə olan qanunvericilikdə hüquq subyektlərinin davranışının və fəaliyyətinin yoxlanılması, təhlili və qiymətləndirilməsi, həmçinin, hüquqi normaların tətbiqi başqa hüquq sub-

¹ Бах: Административное право. Под ред. Лунева А.С. М, 1970, с.14.

² Бах: Советское административное право Государственное управление и административное право. М, 1978, с.115.

³ Бах: Стоинов П., Амгелов А. Административное право НРБ, М, 1960, с.57.

⁴ Бах: Туранов В.И. Указ.соч....с.9.

yektlərinə verilən hüquq, səlahiyyətlə həyata keçirilir.

Nəzarətin hüquqi tənzimlənməsi Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası, Qanunlar, Prezident fərmanları, Nazirlər Kabinetinin qərarları, digər qanunvericilik aktları ilə həyata keçirilir. Nəzarətin fəaliyyətində problemlərdən biri bəzən nəzarət obyektlərinin, məsələn vəzifəli şəxslərin fəaliyyətinə nəzarətin hüquqla müfəssəl tənzimlənməməsidir. Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət və ictimai nəzarətin hüquqi tənzimlənməsinin hüdudları eyni deyil. Dövlət nəzarətinin tənzimlənməsində geniş hüdudlar olduğu halda, ictimai təşkilatların nəzarət səlahiyyətləri geniş deyil.

IV FƏSİL

DÖVLƏT NƏZARƏTİNİN TƏŞKİLATI ASPEKTLƏRİ

§ 1. Konstitusiya nəzarəti: mahiyyəti, yaranması və təkamülü

Hüquqi dövlət quruculuğu və hakimiyyətlərin bölgüsü prinsiplərinin tətbiq edilməsi, azad vətəndaş cəmiyyətinin, hüquqi dövlətin yaradılmasında dövlət hakimiyyətinin üzərinə düşən başlıca vəzifələrdən biri Əsas Qanunun – Konstitusiyanın aliliyini təmin etməkdir.

Konstitusiya qanunvericilik sisteminin əsası olmaqla, ən yüksək və birbaşa hüquqi qüvvəyə malikdir. Konstitusiyanın aliliyinin təminatı, onun müdafiəsi və ona əməl edilməsi **Konstitusiya nəzarətinin** təşkilindən asılıdır. Konstitusiya nəzarəti institutu hüquqi dövlət statusu daşıyan hər bir demokratik ölkənin mühüm atributlarından biridir. Qanunların, qanun qüvvəli aktların konstitusiyaya uyğunluğunu, cəmiyyətdə və dövlətdə konstitusiyanın aliliyi və düzgün qüvvəsinin təmin edilməsi üçün bütün hakimiyyət fəaliyyətinə Konstitusiya nəzarəti institutunun mühüm əhəmiyyəti vardır.

Konstitusiya nəzarəti anlayışı geniş mənada normativ aktların Konstitusiyaya uyğunluğunun təmin olunması kimi baxılır. Konstitusiya nəzarəti orqanlarının rolu və səlahiyyətləri müxtəlif ölkələrdə müxtəlif fərqlərin olmasına baxmayaraq, onlarda eyni fəaliyyət sahəsi - qanunların və digər normativ aktlarının Konstitusiyaya uyğunluğunu təmin etməkdir. Məlumdur ki, Konstitusiyanın həyata keçirilməsi dövlət hakimiyyət orqanlarının hər birinin səlahiyyətləri daxilində qəbul etdikləri normativ aktlarla və dövlət orqanlarının, birliklərin və vətəndaşların fəaliyyəti ilə təmin olunur.

Konstitusiya nəzarəti institutunun təhlili göstərir ki, bu institut «**Amerika modeli**» və «**Avropa modeli**» ilə bir neçə inkişaf yolu keçib.

«**Amerika modeli**» ilk dəfə ABŞ-da tətbiq edilmişdir. Bu model

əsasən İngilis - Sakson ümumi hüquq sisteminin qüvvədə olduğu ölkələr üçün səciyyəvi olub, konstitusiyaya nəzarətini ümumi yurisdiksiyalı məhkəmələr tərəfindən həyata keçirilir.

Konstitusiya nəzarəti ilk dəfə ABŞ-da meydana gəlmişdir. 1803-cü ildə ABŞ Ali Məhkəməsinin qərarında Federal konstitusiyanın ölkənin ali qanunu olduğu və konqres tərəfindən konstitusiyaya zidd qəbul edilmiş istənilən qanununun qüvvədən düşməsi göstərilmişdir. ABŞ-da bu hal presedent halını almış və bu gündə davam edir. Bununla da ABŞ Ali məhkəməsi əsas qanunda göstərilən səlahiyyətlərlə yanaşı, konstitusiyaya nəzarət hüququnu, yəni prezidentin, konqresin, ştatların hakimiyyət orqanlarının normativ aktlarının Konstitusiyaya uyğunluğu məsələsini öz üzərinə götürmüşdür.

ABŞ-da hüquq sistemi iki formada federativ quruluş və ümumi hüquq mənsubiyyəti ilə səciyyələnir. Ştatların hüquq sistemi -statut hüququn və ümumi hüququn təsirində özünü göstərir. Federal məhkəmələrin mənbəyi federal Konstitusiya və Konqres tərəfindən qəbul edilən və statut adlandırılan qanunlarda olan ziddiyyətlərin həll edilməsi üçün təsis edilmişdir. Ştat məhkəmələri ştatların özləri tərəfindən yaradılır. Ştat məhkəmələri öz fəaliyyətini federal konstitusiya və qanunlara uyğun həyata keçirməklə yanaşı bir çox işlərə yerli qanunlar və Konstitusiya əsasında qeyri federal xarakterli məsələlərə baxırlar. Konstitusiya nəzarəti məhkəmə sisteminin hər iki qanunda: Ştatların məhkəmələrində və federal məhkəmələrdə aparılır. Əgər ştat məhkəmələri qanunun Konstitusiyaya zidd olduğunu elan edərsə, həmin məsələ Ali Məhkəmə instansiyasına qədər gedib çıxır. Axırncı sözü Ali Məhkəmə deyir. Amerika məhkəmə sisteminin bir çox xüsusiyyətləri XVII əsr ingilis sisteminin təsiri altında formalaşmışdır.

Parodoksal hal ondadır ki, başqa ölkələr üçün nümunə olan Böyük Britaniyada yazılı Konstitusiya - yəni ölkənin rəsmi olaraq Əsas qanunu kimi elan ediləcək qanun və qanunlar yoxdur. Beləliklə, Böyük Britaniya Konstitusiyası formasına görə sistemləşdirilməmiş, quraşdırılmış xarakter daşıyır, o yazılı və yazılmamış iki hissədən ibarətdir.

Yazılı hissə - statut hüququndan, yəni müxtəlif illərdə parlamentin qəbul etdiyi konstitusiya xarakterli məsələləri tənzimləyən aktlar və Konstitusiya xarakterli məhkəmə qərarlarından (presedent) ibarətdir;

Yazılmamış hissə, parlamentdə qəbul edilməyən, formal rəsmiləşdirilməyən aktlardır (yazılmamış konstitusiya adətləri). Odur ki, Böyük Britaniyada Konstitusiya nəzarəti institutu yoxdur.¹

«**Amerika modeli**» Birinci Dünya Müharibəsinə qədər Amerika qitəsində geniş yayılmış ABŞ-dan sonra Meksikada, Argentinada, Braziliyada və s. ölkələrdə tətbiq edilməyə başlamışdır. «Amerika modeli» «**mərkəzləşdirilməmiş**» sistem olmaqla qanunların və digər normativ hüquqi aktların Konstitusiyaya uyğunluğunu mülki və cinayət işlərinə baxan bütün məhkəmələr həyata keçirir. Ümumi yurisdiksiyalı məhkəmələrin normativ aktların Konstitusiya ilə ziddiyyət təşkil etməsi haqda qərarlarına baxmağın axırıncı instansiyası Ali Məhkəmədir. Ali Məhkəmənin çıxardığı son qərar qəti olub, digər məhkəmələr üçün məcburi xarakter daşıyır. ABŞ-da, Yaponiyada, Norveçdə qanunların Konstitusiyaya uyğunluğunu istənilən məhkəmə yoxladığı halda, bir sıra ölkələrdə (məsələn, Hindistan, Avstraliyada və b.) bu funksiyayı yalnız ali məhkəmə həyata keçirir.

Birinci Dünya Müharibəsindən sonra Avropada Konstitusiya nəzarətinin «Amerika modelindən» fərqli «**Avropa modeli**» tətbiq edilməyə başlayır. «Avropa modelinin» tətbiq olduğu ilk ölkə **Avstriya** olmuşdur. Avropa modeli ideyası Avstriya hüquqşünası H.Kelzinə məxsusdur. O, 1920-ci ildə Avstriya Federal Konstitusiya qanununun hazırlanmasında Konstitusiya Məhkəməsinin yaradılmasında yaxından iştirak etmiş və sonra həmin məhkəmənin üzvü olmuşdur. Odur ki, bu model bəzi hallarda «Avstriya modeli» və ya «Kelzin modeli» adlandırılır.

Avstriya Konstitusiya məhkəməsi 1920-ci ildə bütün məhkəmələr arasında ən yüksək yeri tutmaqla Respublika quruluşunun,

¹Бах:Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран, М., Юристь, 2000, с.376.

Konstitusiya qanunçuluğunun və vətəndaşların hüquqlarının təminatçısı kimi yaradılmışdır. Konstitusiya məhkəməsi haqda qanunda federal Konstitusiya məhkəməsinin səlahiyyətləri, onun tərkibi, onun qərarlarının təsir dairəsi haqda prinsipial müddəalar müəyyən edilmişdir. Konstitusiya məhkəməsinin təşkili, iş qaydası 1925-ci il qanunu ilə reqlamentləşdirilmişdir. Bu qanun 18 mart 1953-cü ildə federal hökumət tərəfindən yenidən dərc olunmuş və bu «1953-cü il Konstitusiya məhkəməsi» adı ilə məlumdur. Bu qanuna 15 dəfə dəyişiklik edilmişdir.¹

İkinci Dünya Müharibəsindən sonra Konstitusiya nəzarətinin «Avropa modeli» daha geniş tətbiq edilməyə başlamışdır. «Amerika modelinin» uzun proseduraya malik olması, ilkin (qanunun qüvvəyə minməsinə qədər) nəzarətin mümkünsüzlüyü, məhkəmə prosesinin mürəkkəbliyi və s. amillər avropa dövlətlərində ondan imtina olunmasına və «avropa modelinə» üstünlük verilməsinə səbəb olmuşdur.

Hazırda konstitusiya nəzarəti sistemində iki ənənə nəzərə çarpır. Birinci - bu institut daha da genişlənir, demək olar ki, hər bir yeni konstitutsiyada bu institut təsbit edilmişdir; İkinci, orqanların səlahiyyətlərinin genişlənməsi prosesi gedir.

Hüquqi ədəbiyyatda konstitutsiya nəzarətini tətbiq edən ölkələri dörd qrupa bölürlər:

1) Konstitusiya nəzarəti aşağıdan-yuxarıya bütün məhkəmə orqanları tərəfindən həyata keçirilən ölkələr (ABŞ, Argentina, Meksika, Norveç, Portuqaliya, Yaponiya və s.).

2) Konstitusiya nəzarəti yalnız ali məhkəmələr tərəfindən həyata keçirilən ölkələr (Avstraliya, Hindistan, İrlandiya, Kanada, İsveçrə və s.).

3) Konstitusiya nəzarəti xüsusi bu məqsədlə yaradılmış məhkəmələr tərəfindən həyata keçirilən ölkələr (Avstriya, İtaliya, Rusiya, AFR, Türkiyə, Azərbaycan və s.).

4) Konstitusiya nəzarəti məhkəməyə oxşar orqanlar

¹ Лазарев Б.В. Конституционный суд Австрии. Государство и право. 1993, №9, с.51.

(Konstitusiyə şuraları) tərəfindən həyata keçirilən ölkələr (Fransa və Fransa modelini qəbul etmiş bir sıra digər ölkələr).¹

Beləliklə, məhkəmə Konstitusiyə nəzarətini həyata keçirən orqanların üç əsas növü mövcuddur: ümumi məhkəmələr, xüsusi nəzarət məhkəmələri və kvazi məhkəmə orqanları (bəzi müsəlman ölkələrində bunun spesifik müxtəlif növü - islam (dini) nəzarət orqanı) mövcuddur. Konstitusiyə məhkəmələri və kvazi məhkəmə orqanlarının həyata keçirdiyi Konstitusiyə nəzarəti kontinental hüquq sisteminə malik olan ölkələr üçün xas olub qanunun aliliyi prinsipi ilə səciyyələnilir. Ümumi məhkəmələr adi qaydalara uyğun olaraq konkret işlərə baxarkən və yaxud ali məhkəmələr və ya onların xüsusi palataları xüsusi qayda ilə nəzarət edirlər.

Çox ölkələrdə hər iki model - ümumi və xüsusi məhkəmələr **birləşdirilir**. Əgər məhkəmə prosesi gedişində qanunun qeyri konstitusion olduğuna şübhə yaranırsa rəy üçün Konstitusiyə məhkəməsinə müraciət edilir (Yunanıstan, İspaniya, İtaliya, Portuqaliya)

Hüquqi ədəbiyyatda konstitusiyə nəzarətini məhkəmə orqanları (Konstitusiyə nəzarətini həyata keçirən ümumi məhkəmələr və Konstitusiyə məhkəmələri) məhkəməyə oxşar orqanları (kvazi məhkəmələr - Konstitusiyə şuraları) ilə yanaşı siyasi orqanlarda (prezident, parlament, hökumət) həyata keçirdiyi göstərilir. Bəzi ölkələrdə Konstitusiyə nəzarəti funksiyasını **prezident** yerinə yetirir. Praktiki olaraq prezidentin qanun qəbul edilənə qədər veto qoymaq və aktın Konstitusiyaya uyğunluğunu yoxlamaq üçün xüsusi orqanlara müraciət etmək hüququ var.

Azərbaycan Respublikasında AR Prezidenti ona imzalamaya təqdim olunan qanuna etirazı yaranarsa, o qanunu öz iradları ilə birlikdə AR Milli Məclisinə qaytarır (110-cu maddə). Konstitusiyə qanunları AR Prezidenti tərəfindən imzalanmırsa qüvvəyə minmir. Konstitusiyaya uyğun olmayan istənilən normativ-hüquqi aktın hüquqi qüvvəsi dayandırılır və respublika ərazisində tətbiq edilə

¹Бах:Нудель М.А. Конституционный контроль в капиталистических государствах М, 1968, с.51-53.

bilməz.

Qanunvericilik orqanları tərəfindən konstitusiyaya nəzarətinin həyata keçirilməsinə ehtiyatla baxılır. Parlament siyasi orqan olduğundan müxtəlif partiya və qrupların maraqları toxunur. Odur ki, qərar siyasi xarakter daşıyır. Həmçinin praktiki olaraq qəbul etdikləri qanunlara nəzarət etmək mexanizmini təsəvvür etmək çətindir. Siyasi orqanların apardığı konstitusiyaya nəzarəti «**siyasi konstitusiyaya nəzarəti**» adlandırılır. Keçmiş SSRİ və sosialist ölkələrində siyasi konstitusiyaya nəzarəti tətbiq edilirdi. Siyasi konstitusiyaya nəzarəti əsasən totalitar rejimli ölkələr üçün xarakterik olduğundan bu nəzarət forması tərəfdarlarının əksəriyyəti həmin ölkələrin alimləri idi. Sosialist ölkələrində qəbul olunmuş qanunların konstitusiyaya uyğunluğuna nəzarəti parlamentin özü, həmçinin onun daimi orqanı (Rəyasət heyəti) həyata keçirirdi.

Hər bir ölkənin xüsusiyyətlərindən, dövlət quruluşundan, qanunvericilik sistemindən və s. amillərdən asılı olaraq Konstitusiyaya məhkəməsinin səlahiyyəti də müxtəlif olur.

Avstriya Konstitusiyaya məhkəməsi haqda qanunda 10 kateqoriya işə tətbiq olunan xüsusi təlimat vardır. Onlar:

A. Hesablama palatası və ya Xalq hüquq müdafiəsi komissiyası ilə federal hökumət, federal nazir və ya torpaq hökuməti arasında ziddiyyətər haqqında;

B. Federasiya, tormopların, icmaların və icma-ittifaqları əmlak, hüquq tələbləri haqqında (əgər bu tələblər adi məhkəmə qaydasında həll edilə bilmirsə, idarəetmə orqanının qərar qəbul etməsi ilə icra edilmirsə);

V. Səlahiyyət məsələləri üzrə qərarlar haqda.

Birinci, məhkəmələr və idarəetmə orqanları arasında, torpaqlar arasında, torpaqla federasiya arasında mübahisələrdə xüsusiyyətlərin olması; İkinci, qanunvericilik aktının və ya icra orqanlarının aktının torpaqların və ya federasiyanın səlahiyyətinə aid olması haqda hökumətin müraciət etdiyi halda bəzi xüsusi təlimatlar müəyyən edilir.

Q. Federasiya və torpaqlar arasında və ya torpaqlar arasında sazişin və icrasını müəyyən etmək məqsədilə müraciətlər haqda.

D. Qərarların qanuniliyinin mübahisə edilməsi haqda.

E. Qanunların konstitusiyaya uyğunluğuna iddia etmək haqda.

J. Dövlət müqaviləsinin qanuna uyğunluğuna iddia etmək haqda.

Z. Xalq təşəbbüsü qaydasında irəli sürülən seçkiyə, xalq səsverməsi etirazlar haqqında.

İ. Federasiya və torpaqların ali orqanlarının məsuliyyətə cəlb edilməsinə səbəb olan ittiham vermək haqda.

K. Konstitusiyaya qanunvericiliyində təminat verilən hüquqların pozulması və ya qanuna zidd qərarın, konstitusiyaya zidd qanunun və ya hüquqa zidd dövlət müqaviləsinin tətbiqindən yaranan hüquq pozmaları haqda şikayətlər haqda.¹

İtaliya Konstitusiyası məhkəməsi səlahiyyətlərinə aşağıdakılar daxildir:

a) qanunların və başqa normativ aktların Konstitusiyaya uyğunluğu;

b) dövlət hakimiyyəti orqanları arasında, respublika və vilayətlər arasında və müxtəlif vilayətlər arasında səlahiyyətlər haqda mübahisələrin həlli məsələləri;

v) prezident və nazirlərin qanunların pozulmasına görə ittiham üzrə işlərə baxmaq. Prezident yalnız dövlətə xəyanətdə və ya Konstitusiyaya qəsbə görə məsuliyyətə cəlb oluna bilər.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası Məhkəməsi aşağıdakı məsələləri həll edir (AR Konstitusiyasının 130-cu maddəsi):

1) Qanunların, Prezidentin fərman və sərəncamlarının, Milli Məclisin qərarlarının, Nazirlər Kabinetinin qərar və sərəncamlarının, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarının Konstitusiyaya uyğunluğu;

2) Prezident fərmanlarının, Nazirlər Kabineti qərarlarının mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarının Qanunlara uyğunluğu;

3) Nazirlər Kabineti qərarlarının, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarının Prezidentin fərmanlarına uyğunluğu;

¹Бах:Лазарев Б.В. указ. соч . с.57-59.

4) Ali Məhkəmənin qərarlarının qanunda nəzərdə tutulmuş hallarda Konstitusiyaya və qanunlara uyğunluğu;

5) Bələdiyyə aktlarının Konstitusiyaya, qanunlara, Prezident fərmanlarına, digər qanunvericilik aktlarına uyğunluğu.

6) Qüvvəyə minməmiş dövlətlərarası müqavilələrin AR Konstitusiyasına uyğunluğu; hökumətlərarası müqavilənin Konstitusiyaya və qanunlara uyğunluğu;

7) Qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətləri arasında səlahiyyətər bölgüsü ilə bağlı mübahisələr.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyaya məhkəməsi fəaliyyətinin ilk dövründə köhnə qanunvericilik aktları qüvvədə olduğundan və mövcud normativ aktlarla ziddiyyət təşkil etdiyindən təmizləyici funksiya yerinə yetiribdir.

Beləliklə, konstitusiyaya nəzarəti ümumiləşdirilmiş şəkildə aşağıdakı vəzifələri yerinə yetirir:

1. Dövlət orqanlarının fəaliyyətində konstitusiyaya dəqiq əməl edilməsi;

2. Konstitusiyaya zidd ayrı-ayrı hüquqi aktların və normaların üzə çıxarılması və bu halların aradan qaldırılması;

3. Yeni qəbul edilmiş aktların konstitusiyaya zidd olması barədə xəbərdarlıq etmək;

4. Federativ dövlətlərdə federal qanunlarla yanaşı subyektlərin normativ aktlarının konstitusiyaya uyğunluğunun təmin edilməsi;

5. Dövlət orqanları arasındakı səlahiyyət haqqında olan mübahisələrin həll edilməsi və s.

Konstitusiyaya məhkəməsi konstitusiyaya nəzarəti ilə yanaşı referendumun düzgün aparılması və nəticələrinin elan edilməsi (Fransa), hakimiyyət orqanları arasında səlahiyyət məsələləri üzrə mübahisələrə baxılması, prezidentə qarşı parlamentin irəli sürdüyü ittihama baxılması, siyasi partiyaların konstitusiyaya uyğun olmasının elan edilməsi, konstitusiyanın və dövlətin ali orqanlarının konstitusiyaya məsələləri üzrə rəyinə şərh vermək, bəzi ölkələrdə ali qanunlara təsvir vermək, deputat mandatından məhrum edilmək haqqında parlamentin qərarına baxılması və s. məsələləri həyata keçirir.

Konstitusiya məhkəməsində fəaliyyət gedişində hüquq pozuntularına yol vermiş **subyektlərin** dairəsi göstərilir. Avstriya Konstitusiyasına görə federal hökumət və orqanları, torpaq hökuməti və orqanları, torpaq qubernatoru, onun müavini, Vena şəhərində yerləşən orqanlar daxil olmaqla onlara qarşı məsuliyyət tətbiq edilə bilər. Öz qərarı ilə məhkəmə seçilən şəxsi vəzifədən uzaqlaşdırıla və müvəqqəti siyasi hüquqlardan məhrum edə bilər.

Konstitusiya məhkəməsi idarəetmə orqanlarının qərarlarının konstitusiyanın pozulması haqda şikayətlərə baxmaq hüququna malikdir. O halda şikayətlər qəbul edilir ki, o qalan instansiyalarda baxılmış olsun.

Konstitusiya nəzarəti orqanına müraciət hüququna malik **subyektlərin** dairəsi hər bir ölkə üçün müxtəlif olmaqla yanaşı Konstitusiya məhkəməsinə müraciət etmənin konkret mexanizmi mövcuddur.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiya məhkəməsi haqda qanuna (4-cü maddə) əsasən vətəndaşların hüquqları pozulduqda onlar məhkəmələr və Ali məhkəmə vasitəsilə bu məsələni Konstitusiya məhkəməsinə baxılması üçün müraciət edə bilər.

AR Konstitusiyasına görə (130-cu maddə) Konstitusiya məhkəməsinə müraciət etmək hüququndan 6 subyekt istifadə edə bilər. Onlara Azərbaycan Respublikası Prezidenti, Milli Məclisi, Nazirlər Kabineti, Ali Məhkəmə, Respublika Prokurorluğu, Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisi daxildir. Konstitusiyaya edilən dəyişikliklərdə (2002-ci il 24 avqust) subyektlərin dairəsi genişlənməmiş və bu sıraya əlavə olaraq Ombusman, ümumi yurisdiksiyalı məhkəmələr və məhkəmələr də daxil edilmişdir. Əvvəl mövcud olan proseduraya görə məhkəmələr və vətəndaşlar yalnız Ali məhkəmənin vasitəsilə müraciət etdiyi halda hazırda birbaşa müraciət hüququ verilir.

Bəzi tədqiqatçılar Konstitusiyanın müdafiəsinin səmərəli hüquqi mexanizmini hüquqi məsuliyyətin sərbəst növü kimi **konstitusiya məsuliyyətinin** qəbul edilib tətbiqində görürlər.

Bəzi ölkələrdə vəzifəli şəxslərin konstitusiyanı pozduğuna görə məsuliyyət nəzərdə tutulur (İmpeçment, ali vəzifəli şəxslərin xüsusi

məhkəməyə verilməsi). Konstitusiyanın pozulmasının qarşısını almaq üçün repressiv tədbirlər (konstitusiya quruluşuna qəsbə görə siyasi partiyaların fəaliyyətinin dayandırılması, fəvqəladə vəziyyətin elan edilməsi) tətbiqi mümkündür.

Qeyd etmək lazımdır ki, Konstitusiya məsuliyyətinin subyektləri olduqca məhduddur. Konstitusiyaların əksəriyyətində yalnız prezidentin konstitusiya məsuliyyəti nəzərdə tutulur. Bəzi demokratik yönlü dövlətlərin konstitusiyalarında dövlət başçısının və digər vəzifəli şəxslərin səlahiyyətlərinə vaxtından əvvəl xitam verilməsi qaydaları və şərtləri göstərilir. Səlahiyyətli dövlət orqanının qərarı ilə Konstitusiyaya zidd hərəkətlərə görə dövlət orqanları və ya vəzifəli şəxslərin vaxtından əvvəl səlahiyyətlərinin icrası dayandırılır.

Mühüm dövlət vəzifələri tutmuş vəzifəli şəxslərin konstitusiya məsuliyyətinin sistemli və ardıcıl həll edilməsi nümunəsi kimi Avstriya Konstitusiyasını göstərmək olar. Avstriya Konstitusiyasına görə (142-ci maddə) Konstitusiya məsuliyyətinə federal prezidenti ilə yanaşı, federal icra hakimiyyəti orqanlarının üzvləri, həmçinin federal hökumət və onun orqanlarının üzvləri və ona bərabər vəzifə tutan şəxslər cəlb oluna bilər. Yuxarıda göstərilən vəzifəli şəxslərin Avstriya Konstitusiyasını pozmaqla əlaqəli hərəkətlərə görə konstitusiya məsuliyyəti tətbiq etmək üçün əsas sayılır.

1.1. Konstitusiya nəzarətinin təsnifatı

Hüquqi ədəbiyyatda Konstitusiya nəzarətinin növlərinin təsnifatı verilir. Bunların arasında rus alimi V.V.Maklanov tərəfindən verilmiş aşağıdakı təsnifat daha geniş və ətraflıdır:

- a) zamana görə növləri: ilkin və sonrakı nəzarət;
- b) həyata keçirilmə yerinə görə: daxili və xarici nəzarət;
- v) hüquqi nəticəsinə görə: məsləhətverici və qəti nəzarət;
- q) həyata keçirilmə məcburiyyətinə görə: məcburi və fakultativ nəzarət;
- d) formasına görə: konkret və mücərrəd nəzarət;
- e) həcminə görə: tam və natamam (qismən) nəzarət;

z) məzmununa görə: maddi və formal nəzarət;

j) geriyə qüvvəsinə görə: extunc və exnunc.¹

İlkin konstitusiyaya nəzarəti bu və ya başqa aktın qüvvəyə minənə qədər onun Konstitusiyaya uyğunluğu haqda səlahiyyətli orqan rəy verir. Bu cür nəzarəti prezidentin və ya deputat qrupunun müraciətinə əsasən Konstitusiyaya şurası qanunun rəsmiləşdirilməsinə, imzalamağa qədər Konstitusiyaya uyğunluğunu yoxlayır.

Konkret və mücərrəd konstitusiyaya nəzarəti. Birinci halda konkret işə görə qərar qəbul edilir, ikinci halda bu cür işlə əlaqəli olmayan (məsələn, məhkəmə müəyyən deputat qrupunun sorğusuna əsasən müəyyən hüquqi normaları təfsir etmək).

Sonrakı konstitusiyaya nəzarəti bu və ya başqa aktın qüvvəyə minəndən sonra onun konstitusiyaya uyğunluğu haqda mübahisəyə baxılır (Almaniya, Hindistan, ABŞ və b.). Bu və ya başqa hüquqi akt konstitusiyaya uyğun gəlmirsə ya dərhal ləğv edilir, ya çap olunmağı qadağan olunur, yaxud da qanunlar külliyyatında qalır, lakin məhkəmələr və başqa dövlət orqanları tətbiq edə bilmir.

Formal nəzarət özündə normativ aktın qəbulu, dərc edilməsi və qüvvəyə minməsi ilə bağlı konstitusiyaya tələblərinə əməl edilməsinin yoxlanılmasını əks etdirir.

Maddi nəzarət - formal nəzarətin əksinə olaraq, normativ aktın məzmununun konstitusiyaya uyğunluğunun yoxlanılmasını əks etdirir.

Yudin J.A. bu təsnifata əsasən inkişaf edən ölkələr üçün şərti olaraq üç əsas model ayırır.

Birinci model, əsasən ümumi hüquq olan ölkələr üçün xarakterikdir. Onun əsas elementləri sonradan gələn və əsas konkret nəzarətdir. İlkin kimi yalnız konsultativ funksiyalı məhkəmələr baxa bilər.

İkinci model - əsasən fransız dilli ölkələrə xas olan hüquq, kontinental hüquq sisteminə yaxın olan ölkələr. Bu modelin əsas

¹Бах:Макланов В.В. Конституционный контроль в буржуазных и развивающихся странах М, 1998.

əlamətləri ilkin və mücərrəd nəzarətdir. Onun obyektı qanun layihəsi və ya parlamentin qəbul etdiyi qanun, hökumətin normativ aktların layihəsinin elan edilənə qədər, həmçinin ratifikasiyaya qədər beynəlxalq müqavilələr daxildir.

Üçüncü model balaca ölkələr qrupunda fəaliyyət göstərən konstitusiyaya nəzarət institutlarıdır (Suriya, Pakistan, Konqo). O birinci və ikinci modellərə xas olan əlamətlərlə uyğundur. Burada ilkin, sonradan gələn, konkret və mücərrəd, fakultativ və məcburi nəzarətdir.¹

1.2. Xarici ölkələrdə konstitusiyaya nəzarəti orqanlarının səciyyəvi xüsusiyyətləri

Konstitusiyaya nəzarəti orqanı kimi **Konstitusiyaya** nəzarət şurası ilk dəfə **Fransada** yaradılmışdır. Fransada konstitusiyaya nəzarəti özünəməxsus xüsusiyyətləri ilə fərqlənir. Bu institutun yaranması mürəkkəb və çətin yol keçmişdir. 1946-cı il Konstitusiyası qanunların konstitusiyaya uyğunluğunun yoxlanılmasını məhdud şəkildə nəzərdə tuturdu. 1958-ci ildə Fransa tarixində ilk olaraq **Konstitusiyaya Şurası** yaradılır. Dördüncü Respublikada Konstitusiyaya Komitəsi mövcud olmuş, lakin fəaliyyət göstərməmişdir (12 il müddətində təkcə bir iclası olub). Konstitusiyaya şurası əvvəlkilərlə müqayisədə daha çox hüquq və real hakimiyyətə malik idi. Bu orqanın səlahiyyətləri bir neçə qrupa bölünür. Onlar: konsultativ hüquqlar, inzibati xarakterli səlahiyyətlər, nəhayət, konstitusiyaya şurası parlamentin qəbul etdiyi qanunların, palataların rəqlamentlərinin və beynəlxalq müqavilələrin Konstitusiyaya uyğunluğuna baxır. Əksər fransız ölkələrində parlamentin rəqlamenti qanun formasında qəbul edilir və Konstitusiyanın nəzarətinin obyektı hesab olunur. Konstitusiyaya nəzarəti obyektinə eyni zamanda qanun və parlament rəqlamenti ilə yanaşı, dövlət başçısının, hökumətin dövlət orqanlarının normativ

¹ Юдин Ю.А. Судебный конституционный контроль в развивающихся странах. Государство и право 1993, №9, с.87.

aktları daxildir.

Almaniya Federativ Respublikasında konstitusiya məhkəməsi yaradılması, səlahiyyətləri və fəaliyyəti fərqli xüsusiyyətləri ilə səciyyələnir. AFR Konstitusiya məhkəməsi dövlət hakimiyyəti orqanları sistemində xüsusi yer tutmaqla Bundestaq, Bundestar, Respublika prezidenti və federal hökumətlə bir sırada durur. 1949-cu ildə qəbul olunmuş Əsas Qanundan sonra **Konstitusiya ədliyyəsi** meydana gəlmişdir. Konstitusiya məhkəməsi 1951-ci ildə həm federal səviyyədə və həm də torpaqlarda yaradılmışdır. AFR Konstitusiya nəzarəti dövlət hakimiyyətinin bütün orqanlarına şamil olunur. O bu orqanların Konstitusiyaya uyğun olmayan aktlarını ləğv etmək səlahiyyətinə malikdir.

Konstitusiya məhkəməsi institutu hakimiyyət strukturunda və hüquq mühafizə orqanları sistemində yeri və rolu mütəmadi dəyişilir. Məsələn, keçmiş **SSRİ-də** Konstitusiyaya nəzarət orqanı Ali Sovetə köməkçi bir orqan olduğu halda, hazırda o Rusiya Federasiyasında müstəqil institutdur.

Məlumdur ki, **Sovetlər dövründə** hakimiyyət bölgüsü aparılmamış və konstitusiya nəzarət məhkəməsi yaradılmamışdır. Marksizm-leninizm baniləri J.Russonun xalq hakimiyyətinin bölünməzliyi ideyasını əsas götürərək, «bütün hakimiyyət sovetlərə» tezisini irəli sürmüşlər. Bu ideya SSRİ Konstitusiyasında, ittifaq və muxtar respublikaların Konstitusiyalarında öz əksini tapmışdır. Odur ki, bütün hakimiyyət orqanları Sovetlər tərəfindən yaradılır və onların fəaliyyətinə nəzarət həyata keçirilirdi. Sovetlər eyni zamanda qanunvericilik və icra funksiyalarını yerinə yetirirdi. Hesab olunurdu ki, ali dövlət hakimiyyət orqanı bütün fəhlə sinfinin və bütün zəhmətkeşlərin iradə və maraqlarını ifadə edir, odur ki, vətəndaşlar onun hüququ aktlarının Konstitusiyaya uyğun olmasına etiraz edə bilməz.

Buna baxmayaraq, Konstitusiya nəzarətinin bəzi elementlərinə 1924-cü il Konstitusiyasında (2-ci maddə) baxılmışdır. Konstitusiyaya görə SSRİ Ali orqanlarının Konstitusiyaya zidd olan qərarların «ləğvi» göstərilirdi. SSRİ Mərkəzi İcraiyyə Komitəsinə hüquq verildirdi ki, yaratdığı Rəyasət heyətinin, həmçinin ittifaq

respublikalarının Sovetlər qurultayının SSRİ ərazisində başqa hakimiyyət orqanlarının qərarlarını saxlaya və ya ləğv edə bilərdi. Öz növbəsində ittifaq respublikalarının MİK-nə və onların rəyasət heyətlərinə SSRİ Xalq Komissarlığının dekret və qərarlarının ittifaq Konstitusiyası, ittifaq respublikalarının qanunvericiliyinə zidd olan dekret və qərarlar haqqında SSRİ MİK-nin Rəyasət heyətinə protest vermək hüququ var idi (59-cu maddə).

Konstitusiyaya nəzarət mexanizminə SSRİ Ali Məhkəməsi də cəlb olunurdu. SSRİ MİK tələbi ilə o, ittifaq respublikalarının qərarlarının Konstitusiyaya uyğunluğuna rəy verirdi. Bununla belə 1926-cı il Konstitusiyasında, konstitusiyaya nəzarəti mexanizmində Ali məhkəmənin səlahiyyətlərinə ümumi ittifaq dövlət hakimiyyət və idarəetmə orqanlarının aktlarına protest vermək halları daxil edilmirdi. 1977-ci il Konstitusiyasında SSRİ Konstitusiyasına əməl olunmasına nəzarət həyata keçirilməsi və ittifaq respublikalarının konstitusiyalarının və qanunlarının SSRİ Konstitusiyaya və qanunların uyğunluğunun təminat hüququ SSRİ Ali Sovetinin Rəyasət heyətinə həvalə edilirdi. Faktiki olaraq bu maddə nominal xarakter daşımaqla həqiqətdə həyata keçirilməmişdir. Yalnız 1988-ci il Konstitusiyaya dəyişiklər edilərək **Konstitusiyaya nəzarət (nəzarət) komitəsi** yaranması nəzərdə tutulurdu (124-cü maddə). Konstitusiyaya nəzarət komitəsi (1990-1991) SSRİ xalq deputatları soveti tərəfindən siyasət və hüquq sahəsində mütəxəssislərdən (sədr, müavin və 25 üzv) ibarət seçilirdi.

Konstitusiyaya nəzarət komitəsinə aşağıdakı məsələlərə baxmaq səlahiyyətləri olmaqla, ona müraciət və sorğu hüququ ittifaq respublikalarının ali hakimiyyət orqanlarına verilmirdi: a) SSRİ xalq deputatları sovetinin qanunlarının və həmçinin ittifaq respublikalarının konstitusiyalarının SSRİ Konstitusiyasına uyğunluğu haqda; b) SSRİ Konstitusiyası və SSRİ qanunlarına SSRİ Ali Sovetinin və onun palatalarının aktlarının uyğunluğu haqda; v) SSRİ Konstitusiyası və qanunlarına ittifaq respublikalarının qanunlarının, beynəlxalq müqavilələrin, digər dövlət orqanlarının və ictimai təşkilatların hüququ aktlarının uyğunluğu haqda. İttifaq respublikalarına SSRİ hökumətinin qərar

və sərəncamlarının konstitusiyaya və qanunçuluğa uyğunluğu haqda məsələ qaldırmaq hüququ verilirdi. Konstitusiya nəzarət komitəsinə ittifaq respublikalarının aktlarının SSRİ Konstitusiya və qanunlarına uyğunluğuna nəzarəti həyata keçirmək hüququ verilmişdir. Komitə öz təşəbbüsü ilə SSRİ ali hakimiyyət və idarəetmə orqanlarının SSRİ Konstitusiyasına uyğunluğu haqda rəy verə bilirdi. Konstitusiya nəzarət komitəsinin Konstitusiya məhkəməsindən əsas fərqlərindən biri hüquqi aktın Konstitusiyaya uyğunluğu haqda məsələni onu qəbul edən orqan qarşısında qaldıra bilərdi. Konstitusiya nəzarət komitəsi yalnız SSRİ Konstitusiyasında və ya beynəlxalq aktlarda təsbit olunmuş insan hüquq və azadlıqlarının pozulması halları baş verən halda qəti qərar qəbul edə bilərdi. Beləliklə, SSRİ-də Konstitusiya nəzarəti institutu praktiki olaraq mövcud olmamışdır.

1991-ci ildə SSRİ ləğv olduğdan sonra keçmiş ittifaq respublikalarında, o cümlədən, **Azərbaycanda** yeni konstitusiyalar qəbul edilmiş və konstitusiya nəzarəti institutu tətbiq edilmişdir. Keçmiş sosialist düşürgəsinə daxil olan dövlətlərin demək olar ki, hamısı siyasi konstitusiya nəzarətindən imtina etmiş və qəbul etdikləri yeni konstitusiyalarında məhkəmə xarakterli konstitusiya nəzarəti tətbiq edilmişdir.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının (1995) 130-cu maddəsinə uyğun 1997-ci ildə Konstitusiya məhkəməsi haqqında qanun qəbul edilmiş, 14 iyul 1998-ci ildən Konstitusiya məhkəməsi fəaliyyətə başlamışdır. Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsi fəaliyyətini tənzimləmək üçün Konstitusiya Məhkəməsi aparatı haqqında **əsasnamə**, Konstitusiya məhkəməsinin **daxili nizamnaməsi**, kargüzarlığının aparılmasına dair **təlimat** təsdiq edilmişdir.

2002-ci ildə konstitusiyaya edilən dəyişiklərdə Konstitusiya Məhkəməsinin səlahiyyətləri ayrılmış, ona birbaşa müraciət etmək hüququ olan subyektlərin sırasına Azərbaycan Respublikası vətəndaşları da əlavə edilmişdir.

Konstitusiya Məhkəməsinin **əsas məqsədi** dövlətin bütün ərazisində ictimai münasibətlərin bütün subyektlərinin fəaliyyətinə

Konstitusiyanın aliliyini, onun birbaşa qüvvəsini təmin etmək və vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını müdafiə etməkdən ibarətdir. Onun **əsas vəzifəsi** konstitusiya əsas ideyalarının və dəyərlərinin müdafiəsi və təmin edilməsidir. Konstitusiya Məhkəməsinin əsas fəaliyyəti azad vətəndaş cəmiyyətinin və demokratiyanın əhəmiyyətli xüsusiyyətlərindən biri olan hüququn üstünlüyünün təmin edilməsinə yönəldilir. Konstitusiyanın aliliyi, ədalət, müstəqillik, kollegiallıq və aşkarlıq prinsiplərinin həyata keçirilməsinə yönəldilir. Konstitusiya məhkəməsi Azərbaycan üçün prinsip etibarilə yeni olan Konstitusiya - hüquq institutudur.

Bəzi **müsəlman ölkələrində** Konstitusiyaya nəzarət üçün **Konstitusiya - şəriət şurası** yaradılır. Burada normativ aktların konstitusiyaya uyğunluğuna nəzarətlə yanaşı islam prinsiplərinə uyğunluğuna da nəzarət olunur.

İranda Konstitusiya nəzarətini **Mühafizə şurası** aparır. Bu şura qanunların Konstitusiyadan çox Qurana uyğunluğuna nəzarət edir. Son söz parlamentə məxsusdur. Parlamentlə Mühafizə şurası arasında ixtilafı (mübahisəni) həll etmək üçün **barışdırıcı orqan** yaradılır.

Pakistanda konstitusiyanı həyata keçirən Ali Məhkəmə ilə yanaşı iki orqan: **İslam şurası** (hüquqi aktların Qurana uyğunluğuna baxır) və **Şəriət məhkəməsi** (vətəndaşlara aid aktların şəriətə uyğun olmaması haqda iddialara baxır)¹ yaradılır.

Konstitusiya məhkəmələrinin **strukturu** müxtəlif ölkələrdə müxtəlifdir. Öklərin əksəriyyətində Konstitusiya məhkəməsinin tərkibində ayrı-ayrı bölmələr fəaliyyət göstərir. Bu bölmələr orqanın adından qərarlar çıxarmaq hüququna malik olduğu üçün, işlərə operativ baxılmasına şərait yaradır. Məsələn, **Almaniya Federativ Respublikasında** Konstitusiya Məhkəməsi eyni say tərkibinə malik olan (hər biri 8 nəfər) **iki senatdan ibarətdir**. 1971-ci il redaksiyasında verilmiş qanuna uyğun olaraq Konstitusiya Məhkəməsi hakimlərinin yarısı Bundersat, digər yarısı isə

¹ Юдин Ю.А. Судебный Конституционный контроль в развивающихся странах. Государство и права. 1993, № 9, с.79.

Bundestaq tərəfindən təşkil edilmiş xüsusi komissiya tərəfindən seçilir. Hər bir palatanın qanunla müəyyən edilmiş ciddi səlahiyyətləri var. Bir palatadan işin digərinə ötürülməsinə, eyni zamanda məhkəmələr arasında hakimlərin qarşılıqlı dəyişdirilməsinə icazə verilmir. Məhkəmələr yalnız seçildiyi palatada fəaliyyət göstərə bilər.

Birinci palatada əsasən vətəndaş hüquqlarına toxunan mübahisə və konfliktlərlə məşğul olduğundan o «**əsas hüquqlar senatı**» adlanır;

İkinci palata əsasən federasiya və dövlət orqanları arasında baş verən mübahisələrə baxdığından «**dövlət hüquq senatı**» adlandırılır. Palataların birinə sədr, digərinə müavin rəhbərlik edir.

İspaniya Konstitusiyası Tribunalı bərabər saylı iki palatadan ibarətdir və onların birinə sədr, digərinə vitse-sədr başçılıq edir. Palataların səlahiyyətləri məhdudlaşdırılmır və plenumun müstəsna səlahiyyətlərinə aid olan məsələlərdən başqa istənilən işə baxa bilər.

Rusiyada Konstitusiyası Məhkəməsi 9 və 10 hakimi özündə birləşdirən iki palatadan ibarətdir. Konstitusiyası məhkəməsinin sədri və onun müavini bir palata tərkibində ola bilməzlər. İclasa sədrliyi hakimlər növbə ilə həyata keçirirlər. Palata iclaslarında plenumun müstəsna səlahiyyətlərinə daxil edilmiş məsələlərdən başqa istənilən məsələyə baxa bilər.

Konstitusiyası məsələsinin **tərkibi və hakimlərin səlahiyyət müddəti** müxtəlif olur. Əksər ölkələrdə Konstitusiyası nəzarəti orqanının formalaşdırılması qarışıq formada aparılır. Bu hakimiyyətin müxtəlif qollarını təmsil edən ali dövlət hakimiyyəti orqanlarının iştirakının bu və ya digər formasını nəzərdə tutur. Bu zaman onlar ya müstəqil, ya da birgə fəaliyyət göstərirlər. Ölkələrin çoxunda konstitusiyası nəzarəti orqanının təşkilində bu üsuldən istifadə edilir.

Avstriyada konstitusiyası məhkəməsinin prezidenti, vitse prezidenti, 6 məhkəmə üzvü və 3 ehtiyat üzvü federal hökumətin təqdimatı ilə, 3 üzvü və 2 ehtiyat üzvü Milli Sovetin və qalan məhkəmələr - Federal Şuranın təklifi ilə federal prezident tərəfindən təyin edilir. Siyasi partiyaların funksionerləri və ya deputat, hökumət

nümayəndəsi üzv ola bilməz. Konstitusiyaya məhkəməsi öz tərkibindən üç il müddətinə daimi məruzəçilər seçir. Hər ilin yekununa görə Konstitusiyaya məhkəməsi öz fəaliyyəti barədə hesabat hazırlayıb federal kanslərə təqdim edir.

İtaliya Konstitusiyaya məhkəməsinin tərkibi 15 nəfərdən ibarət olmaqla 5-ni prezident, hökumət üzvlərinin razılığı ilə təyin edir, 5-ni parlament, 5-ni Ali məhkəmə administrasiyası seçir.

Fransa Konstitusiyaya Şurası 9 nəfərdən ibarət olub prezident, senat və Milli məclisin sədrləri hər biri üç nəfərə təyin edir. Hər üç ildən bir üçdə biri dəyişdirilir. Fransa Konstitusiyaya şurasında sabiq prezidentin üzv olmaq hüququ var.

İran Mühafizə şurasının 12 üzündən 6-sını din xadimlərindən ibarət olmaqla prezident, 6-sı müsəlman hüquqşünaslarından ibarət olmaqla Ali hüquq şurasının məclisi təsdiq edir.

ABŞ Ali Məhkəməsi Prezident tərəfindən Senatın məsləhəti və razılığı ilə ömürlük təyin edilən 9 hakimdən ibarətdir. Hakimlərin peşəkar hazırlığı, siyasi baxışları və tərəcəməyi-halının bütün tərəfləri həmişə diqqətlə yoxlanılır. Bir qayda olaraq, vəkillikdən başlayaraq aşağı federal məhkəmələrin və ya ştatların ali məhkəmələrinin hakimliyinə yol keçmiş, nüfuzlu hüquq kolleçlərinin məzunları olan 50 yaşından yuxarı hüquqşünaslar Ali Məhkəmə hakimləri ola bilirlər. Bəzən ştat məhkəmələrinin hakimləri və ya hüquq professorları federal hakim təyin edilir. Onlar öz hərəkətləri ilə şəxsi maraqlarının prosesdə iştirak edən tərəflərdən birinin marağı ilə toqquşmasna şübhə yaratmamalıdırlar. Hakimlər Konqresin İmpeçment prosesi vasitəsilə onların qanunu pozduqlarını müəyyən etdikdə iradələri əleyhinə vəzifədən uzaqlaşdırıla bilərlər.

Rusiyada Konstitusiyaya Məhkəməsi üzvlərini prezident təqdim edir. Federasiya Şurası təsdiq edir. Çexiyada Prezident Məhkəmə üzvlərini Senatın razılığı ilə təyin edir. Azərbaycanda Konstitusiyaya Məhkəməsi hakimlərin Respublika Prezidentinin təqdimatı ilə Milli Məclis təyin edir.

Təcrübədə Konstitusiyaya Məhkəməsinin formalaşmasının **parlamentdən kənar üsulu** mövcuddur. Adından da göründüyü kimi, bu

üsulla Konstitusiya Məhkəməsinin təşkilində parlament iştirak etmir. Bu üsulla Yaponiya Konstitusiya Məhkəməsi formalaşır. Orda Məhkəmənin 15 üzvünün hamısı Nazirlər kabineti tərəfindən təyin edilir. Məhkəmənin sədrini isə Nazirlər Kabinetinin təqdimatı ilə İmperator təyin edir. İspaniyanın Konstitusiya Məhkəməsi də təxminən bu üsulla formalaşır.

Konstitusiya məhkəmələri haqqında qanunlarda hakimlərin **səlahiyyət müddətləri** göstərilir və üzvlərin təkrar seçilməsinə (təyin edilməsinə) yol verilmir. Bir sıra ölkələrdə (məsələn, Braziliya, Avstriya, Belçikada və s.) isə səlahiyyət müddəti müəyyənləşdirilmir. Yunanıstanda səlahiyyət müddəti 2 il, Portuqaliya, Monqolustanda, Rumıniyada, İspaniyada, Bolqarıstanda, İtaliyada, Macarıstanda, Sloveniyada, Makedoniyada 9 il, Almaniyada, Rusiyada 12 ildir və s. Polşada, Kolumbiyada hər dörd ildən bir tərkibin yarısı, Fransada Rumıniyada, İspaniyada, Bolqarıstanda hər üç ildən bir üçdə biri yeniləşir. Azərbaycanda 10 il müddətinə təyin edilir.

Konstitusiya məhkəmələrinin **say tərkibi** müxtəlif ölkələrdə müxtəlifdir. Məsələn, Fransada, Rumıniyada, Slovakiyada, Makedoniyada onların sayı 9, Slovakiyada, Çexiyada - 10; Braziliya, Xarvatiya, Türkiyədə - 11 (4 ehtiyat üzvü də var); İspaniyada, Bolqarıstanda, Polşada, Belçikada, İranda - 12; AFR- də - 16; Rusiyada - 19; Azərbaycanda - 9 nəfərdir.

Konstitusiya Məhkəməsi dövlət hakimiyyət orqanı kimi parlament və hökumətlə bir sırada durur. O, Konstitusiya nəzarətinin həyata keçirilməsi yolu ilə, hər şeydən əvvəl, mahiyyətinə görə konstitusiyaya zidd olan qanunları, digər normativ aktları ləğv etməklə, hüququn bütün subyektləri üçün məcburi olan Konstitusiyanın rəsmi təfsirini verməklə normayaratma (qanunvericilik) sahəsində onların fəaliyyətinə xeyli təsir göstərə bilir.

Konstitusiya məhkəməsinin hüquqi təbiəti ondadır ki, o, məhkəmə hakimiyyətinin bir hissəsi yüksək konstitusiya orqanlarından biri olmaqla müstəqil, xüsusi məhkəmə orqanı kimi çıxış edir. Konstitusiya məhkəməsi müstəqildir, heç kimə hesabat

vermir və heç kimin nəzarəti altında deyil, dövlət büdcəsindən maliyyələşdirilir. Konstitusiya Məhkəməsinin sədrinin aylıq əmək haqqı Milli Məclis Sədrinin əmək haqqı ilə eyni nəzərdə tutulur.

V.Çirkin «Dövlət Nəzarət hakimiyyəti terminindən istifadə edərək ədəbiyyatda ilk dəfə nəzarət hakimiyyətin dövlət hakimiyyətinin dördüncü qolu kimi baxmağı təklif edir. O yazır: «hakimiyyətin yeni budağı göyərir».¹

Beləliklə, ümumiləşdirərək göstərmək olar ki, istənilən səlahiyyətli orqan tərəfindən qəbul edilmiş normativ hüquqi akt yalnız o zaman hüquqi qüvvə kəsb edir ki, o konstitusiya normaları ilə ziddiyyət təşkil etməsin.

§ 2. Dövlət nəzarət sistemində prezident nəzarəti

Prezident nəzarəti² bu və ya başqa şəkildə dövlətin həyat fəaliyyətində əsas yer tutmaqla aparıcı rola malikdir. Prezident nəzarəti Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında verilmiş səlahiyyətlərə müvafiq aparılır. Prezident nəzarətinin xüsusiyyətləri onun həm dövlət başçısı olması, həm də hakimiyyətlərin bölgüsü üzrə İcra hakimiyyətinin ona məxsusluğudur. Dövlət başçısı kimi dövlət hakimiyyət orqanlarının birgə funksiya göstərməsinə və qarşılıqlı təsirini təmin edir.

Prezident öz nəzarət səlahiyyətlərini iki əsas formada həyata keçirir: Birincisi, Prezidentin birbaşa özünün nəzarəti, ikinci, Prezidentin müvafiq strukturlar vasitəsilə nəzarəti.

Xarici ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, icra hakimiyyəti üzərində prezident nəzarətinin dərəcəsi onun ali vəzifəli şəxslərin seçilib və yerləşdirilməsində verilmiş səlahiyyətlərin həcmindən asılıdır.

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti Konstitusiyaya uyğun olaraq kadrların təyin olunmasını birbaşa və Milli Məclislə razılaşmaqla aparır. Həmçinin Prezident təqdimatı ilə kadrlar Milli

¹ Чиркин В.Е. Контрольная власть. Государство и право, 1993, № 4, с.10.

² А.М.Тарасовун «Президент нязаряти» монографийасында президент нязарятинин бцтцн аспектяри эениш тятдил едилмишдир.

Məclisdə baxılıb vəzifəyə təyin edilir.

Prezident Nazirlər Kabineti üzvlərini, Mərkəzi İcra Aparatının rəhbərini, Yerli İcra hakimiyyəti başçılarını və b. birbaşa, Milli Məclislə razılışla Baş Naziri, Baş prokuroru təyin edir; Prezidentin təqdimatı ilə Milli Məclis Respublika Konstitusiyaya Məhkəməsi, Ali Məhkəmə, İqtisad Məhkəməsi, Apelyasiya Məhkəməsi sədrilərini, Milli Bank İdarə heyətinin üzvlərini, Prezident təqdimatı ilə Naxçıvan Ali Məclisi Naxçıvan Respublikası Baş Nazirini təyin edir.

Prezident nəzarəti subyektlərinin ierarxiyasına görə prezident nəzarət sistemini aşağıdakı səviyyələrə ayırmaq olar: ali nəzarət subyekt -Prezidentinin özü; növbəti subyekt Prezident İcra aparatı; Nazirlər Kabineti, Mərkəzi İcra orqanları sonrakı səviyyə-prezident tərəfindən yaradılan nəzarət strukturları.

Prezidentin siyasi vəzifələrə təyin etdiyi vəzifəli şəxslərə nəzarəti onların fəaliyyətinə prezidentin İcra Aparatının strukturu vasitəsilə nəzarət etməklə, onları yoxlatdırmaqla onlar haqqında müvafiq strukturlardan aldığı məlumatlar əsasında və onların hesabatlarını dinləyib müzakirə etməklə həyata keçirir.

Kadr siyasətinin həyata keçirməkdə və ali vəzifəli şəxslərin fəaliyyətlərinə nəzarətdə Prezident yanında **Təhlükəsizlik Şurası** mühüm rol oynayır. Prezidentin sədrliyi ilə Şurada dövlət əhəmiyyətli məsələlərə mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərlərinin hesabatları dinlənilir və müzakirə olunur.

Prezident nəzarətinin ümumi planda məqsədi icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətini müəyyən etmək, istiqamətləndirmək və kömək etməklə həyata keçirməkdir. Azərbaycan Respublikası Prezidenti Konstitusiyaya uyğun olaraq zəruri hallarda Nazirlər Kabinetinin iclaslarına sədrlik edir (109-5 maddəsi). Bu Prezidentə müxtəlif məsələlərin müzakirəsində öz təkliflərini verməklə yanaşı, dövlət və ictimai həyatın mühüm məsələləri üzrə Nazirlər Kabinetinin qəbul etdiyi müvafiq qərarların düzgünlüyünə, məqsədyönlüyünə və zəruriliyinə nəzarət edir.

Azərbaycan Respublikasının prezidenti Heydər Əliyev Respublika Nazirlər Kabinetinin 3 may 1995-ci il iclasındakı

çıxışında demişdir: «Məlum olduğu kimi, prezident üsuli-idarəsi formasında ali icra orqanı prezidentə məxsusdur və bu orqanın tərkibində Nazirlər Kabineti birinci yer tutur. Bunun üçün də biz çalışmalıyıq ki, konstitusiyaya görə, dünya praktikasına görə ali icra orqanından, prezidentdən, Prezident Aparatından başlayaraq aşağıyadək bizim bu icra orqanları hərə öz səviyyəsində, hərə öz pilləsində yüksək səmərə ilə işləsin». O göstərirdi ki, Nazirlər Kabinetinin yaxşı fəaliyyət göstərməsi üçün hər cür şərait yaradılmış və bundan sonra da yaradılacaq. Sadəcə olaraq gərək hərə öz yerini bilsin, hərə öz səlahiyyəti çərçivəsində işləsin, hərə öz vəzifəsi çərçivəsində çalışsın... Bununla bərabər, öz üzərinə düşən vəzifələri tamamilə yerinə yetirsin. «Nazirlər Kabinetinin çevik, operativ fəaliyyət göstərməsi üçün arı-ayrı sənədlərdə, mənim fərmanlarımda, imzaladığım qanunlarda da öz əksini tapmışdır. Gərək Nazirlər Kabineti bunları vaxtında yerinə yetirsin, bu işlərlə ciddi məşğul olsun, bu qərarların, bu qanunların yerinə yetirilməsinə ciddi nəzarət etsin, onların həyata keçirilməsinə nail olsun. Təəssüf olsun ki, bu son illərdə respublikamızda bütün sahələrdə, o cümlədən də iqtisadi sahədə ayrı-ayrı vəzifəli şəxslər öz vəzifələrindən sui-istifadə edir, cürbəcür çirkin yollara gedir».¹

Nazirlər Kabinetinin qərar və sərəncamları Konstitusiya, Qanunlara, Prezidentin fərman və sərəncamlarına ziddiyyət təşkil edərsə, AR Prezidentinin bunları ləğv etmək hüquqları vardır (109.8 maddə). Azərbaycan Respublikası Prezidentinin respublika ərazisində icrası məcburi olan fərman və sərəncam vermək və qanunvericilik təşəbbüsü ilə çıxış etmək hüquqları vardır.

Prezidentin nəzarət obyektlərinə Azərbaycan respublikasının bütün icra hakimiyyəti orqanları və onların vəzifəli şəxsləri, eyni zamanda icra hakimiyyəti orqanlarının təşkilinə aid prezidentin qəbul etdiyi müvafiq normativ aktların tələblərinə icra hakimiyyətinin fəaliyyətinin uyğunluğunu aşkarlamaq daxildir.

Kadrlara nəzarət sahəsində **Azərbaycan Respublikası Dövlət**

¹ Бах: Щейдяяр Ялийев. Мцстягиллийимиз ябядидир. Цццңц китаб, 1997, с.394-401.

Qulluğunun İdarəetmə Şurası kömək göstərir. Şuranın tərkibi 18 nəfərdən ibarət olmaqla prioritet əsasda, yəni üzvlərin 6 nəfəri Respublika Prezidenti tərəfindən, 6 nəfəri Milli Məclis, 6 nəfəri Konstitusiya Məhkəməsi tərəfindən təyin olunur. Şura öz fəaliyyətini AR Prezidenti, Milli Məclisin sədri, AR Konstitusiya Məhkəməsinin sədri ilə qarşılıqlı əlaqədə qurur və mütəmadi olaraq onlara fəaliyyəti haqqında məlumat verir. Şuranın əsas funksiyalarına: vahid dövlət kadr siyasətinin formalaşmasında iştirak; dövlət hakimiyyət orqanlarında dövlət qulluğunun vəziyyətinin və səmərəliliyini təhlil etmək; qanunçuluqda nəzərdə tutulmuş hallarda dövlət qulluqçularının şikayətinə baxmaq; dövlət qulluqçularına dair məhdudiyətlərin və təminatların yerinə yetirilməsinə **nəzarət** etmək və s. daxildir.

Şura öz funksiyalarını yerinə yetirmək üçün aşağıdakı hüquqlardan istifadə edir: müvafiq dövlət hakimiyyəti orqanlarında zəruri materiallar sorğu etmək və almaq; dövlət hakimiyyəti orqanlarında dövlət qulluğunun vəziyyətini və səmərəliliyini təhlil etmək; əmək qanunvericiliyinin və dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyi tətbiq etmək, o cümlədən əmək intizamının pozulması və əmək mübahisələri ilə bağlı vəziyyəti öyrənmək və ümumiləşdirmək; dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin səmərəliliyinin artırılması yollarını araşdırmaq və bununla bağlı tədbirlər (təkliflər) hazırlamaq; «Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununa uyğun olaraq dövlət qulluqçularının şikayətlərinə baxmaq və s.

Azərbaycan Respublikasının prezidentinin müvafiq strukturları vasitəsi ilə nəzarəti. Prezident idarəçilik formasının tətbiq edildiyi ilk illərdə, keçid dövründə yaradılmış nəzarət orqanları, onların fəaliyyət istiqamətləri nəzəri cəhətdən maraq doğurduğundan onları qısa təsvir etmək məqsədə uyğundur.

Azərbaycan Respublikasının müstəqilliyinin ilk vaxtlarında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 6 may 1991-ci il tarixli fərmanı ilə ləğv olunmuş Xalq nəzarəti Komitəsi bazasında Prezident yanında **Ali Nəzarət İnspeksiyası** yaradılmışdır. Bu İnspeksiyanın yerlərdə zonalar üzrə müstəqil və yerli icra

hakimiyyətlərindən asılı olmayan yerli strukturları yaradılmışdır.

Ali Nəzarət İnspeksiyasının əsas vəzifələri Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərman, sərəncam və göstərişlərinin dövlət idarəetmə orqanları, müəssisə, idarə və təşkilatlarda, ictimai təşkilatlar tərəfindən yerinə yetirilməsinə nəzarəti həyata keçirmək idi. İnspeksiyasının əsas vəzifə, funksiyası və hüquqlarına aşağıdakılar daxil idi:

- Dövlət idarəetmə orqanlarının, müəssisələrin, idarə və təşkilatların, ictimai təşkilatların qəbul etdikləri aktların Prezident fərmanlarına, sərəncamlarına və digər qərarlarına uyğun olub-olmamasına nəzarəti təmin etmək;

- Dövlət idarəetmə orqanlarında, müəssisələrində, idarələrində və ictimai təşkilatlarda onların vəzifəli şəxsləri tərəfindən Prezidentin fərman, sərəncamlarının və digər qərarlarının icrasını yoxlamaq;

- Yoxlamanın nəticələri ümumiləşdirilir və Prezidentin fərmlarının, sərəncamlarının və digər qərarlarının pozulmasına imkan verən səbəblərin və şəraitin aradan qaldırılması barədə təklifləri Prezidentin müzakirəsinə vermək;

- Dövlət idarəetmə orqanları, müəssisələr, idarələr və təşkilatlar, ictimai təşkilatlar tərəfindən qəbul edilmiş qərarların Prezident fərmanlarına, sərəncamlarına və digər qərarlarına uyğun olmamasına aid məsələləri Prezidentə təqdim edir;

- Prezidentin tapşırığı ilə dövlət idarəetmə orqanlarına, müəssisələrə, idarələrə və təşkilatlara, ictimai təşkilatlara onların Prezident fərmanlarına, sərəncamlarına və digər aktlarına, respublika qanunlarına zidd olaraq qəbul etdikləri qərarların ləğv edilməsini təklif etmək;

- Zəruri hallarda dövlət idarəetmə orqanlarından, müəssisələrindən, idarələrdən və təşkilatlardan, ictimai təşkilatlardan yoxlama üçün lazım olan sənədləri tələb etmək, onların istənilən obyektlərinə, binalarına və qurğularına maneəsiz daxil olmaq və müvafiq vəzifəli şəxslərin yazılı və şifahi izahatlarını almaq;

- Yoxlamalar aparılması üçün müvafiq orqanların və

təşkilatların nümayəndələrindən ibarət komissiyalar yaratmaq;
müəyyən edilmiş qaydada ekspertizalar təyin etmək;

- Dövlət idarəetmə orqanlarının, müəssisələrinin, idarələrin və təşkilatların, ictimai təşkilatların vəzifəli şəxsləri tərəfindən Prezident qərarlarının və tapşırıqlarının necə icra edildiyi barədə onların məlumatlarını dinləmək;

- Prezident fərmanlarını, sərəncamlarını və digər qərarlarını pozan və ya icra etməyən vəzifəli şəxslərin qanunla müəyyən edilmiş məsuliyyətə cəlb olunması haqqında təklifləri Prezidentə təqdim etmək;

- Yoxlamaların gedişində cinayət əlamətləri olan pozuntular aşkar edildikdə bu yoxlamaların materiallarını hüquq mühafizə orqanlarına vermək;

Ali Nəzarət İnspeksiyaının Sədri Dövlət Şurası tərkibində olmaqla böyük səlahiyyətə malik idi (təxminən keçmiş Azərbaycan Respublikası Xalq Nəzarəti Komitəsi Sədrinin Səlahiyyətlərinə uyğun). Onun səlahiyyətlərinə: Ali Nəzarət İnspeksiyaısına ümumi rəhbərliyi həyata keçirmək, öz səlahiyyəti hüdudlarında nəzarətin təşkili, yoxlamaların planlaşdırılması və keçirilməsi ilə bağlı məsələləri həll etmək; yoxlamaların nəticələri haqqında Ali Nəzarət İnspeksiyaısı işçilərinin məlumatını dinləmək və öz səlahiyyəti hüdudlarında qərarlar qəbul etmək; İnspeksiyanın fəaliyyəti haqqında Respublika Prezidentinə vaxtaşırı hesabatlar təqdim etmək; İnspeksiyanın işçilərini təyin edir və işdən azad edir, qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada onların həvəsləndirilməsi haqqında və ya onlara intizam tənbehi verilməsi haqqında qərar qəbul etmək və s. daxil idi. İnspeksiyanın qəbul etdiyi qərarlar dövlət idarəetmə orqanları, müəssisələr, idarələr və təşkilatlar, ictimai təşkilatlar tərəfindən mütləq icra edilməli idi.

1992-ci ildə hakimiyyət dəyişikliyindən sonra AXC hakimiyyətinin ilk dövründə Prezident səlahiyyətlərini həyata keçirən Ali Sovetin Sədri İ. Qəmbər «Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Ali Nəzarət İnspeksiyaısının ləğv edilməsi haqqında» 2 iyun 1992-ci il

tarixli fərmanı ilə bu orqanın fəaliyyətini, səmərəsizliyini əsas götürərək ləğv edir.¹

Prezident fərmanlarının icrasına nəzarət etmək Azərbaycan Respublikası Dövlət Katibinə və Dövlət müşavirlərinə həvalə edilirdi.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 25 oktyabr 1991-ci il tarixli fərmanı ilə Prezident yanında **Dövlət Şurası** yaradılır, AR dövlət katibi, dövlət müşavirləri vəzifələri təsis edilir. Dövlət Şurasının səlahiyyətlərinə ümummillə inkişaf strategiyasının hazırlanması və respublika dövlət idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin koordinasiyası daxil edilir. Dövlət Şurasının əsas vəzifələrinə:

- Respublikanın ümummillə inkişaf strategiyasını səmərəli həyata keçirmək mexanizmlərini müəyyən etmək, Prezidentə baxıb və təsdiq etmək üçün proqram və layihə hazırlamaq;

- Respublika və yerli idarəetmə orqanlarının sisteminin və onların fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi barədə təkliflər hazırlamaq;

- Yerli icra hakimiyyəti orqanlarına Prezidentin rəhbərliyini və onların fəaliyyətinin koordinasiyasını təmin etmək;

- AR Prezidentinin Respublika Ali Soveti, yerlərdə, nümayəndəlik hakimiyyət orqanları qarşılıqlı təsirin təmin etmək sahəsində təkliflər hazırlamaq;

- Qanunçuluğu möhkəmlətmək, şəxsiyyətin hüquqlarını, azadlıqlarını, qanuni maraqlarını, bütün subyektiv hüquqlarını, azadlıqlarını, qanuni maraqlarını, bütün subyektiv hüquqların təmin olunmasını, hüquq-mühafizə orqanlarının fəaliyyətinin səmərəliliyini artırmaq;

- İqtisadi islahat prinsipial istiqamətlərini hazırlamaq Respublikanın aqrar, büdcə siyasətinin perspektivliyini müəyyən etmək və onu həyata keçirməyin gedişini təhlil etmək;

- Prezidentin hüquq siyasəti sahəsində əsas istiqamətləri müəyyən etmək, Prezidentin qanunvericilik təşəbbüsü qaydası ilə qanun layihəsinə, dövlətin daxili və xarici siyasətinin əsas məsələləri barədə fərmanların baxılması;

¹ AP Али Советинин мялуматлары. Б. №11 (864), 15 ийун 1992-ъи ил.

- Prezidentin hüquq mühafizə orqanlarının fəaliyyətinə rəhbərliyi təmin etmək və s. daxil idi.

Dövlət Şurası Prezidentin rəhbərliyi ilə aşağıdakı tərkiblə fəaliyyət göstərirdi: Dövlət katibi, Dövlət müşavirləri, Baş nazir, Ali Nəzarət İnspeksiyaının sədri, Daxili İşlər Naziri, Xarici İşlər Naziri, Müdfiə Naziri, Milli Təhlükəsizlik naziri və b.

Dövlət müşavirləri və onların xidmət strukturunun funksiya və səlahiyyətləri Prezidentin təsdiq etdiyi əsasnamələrlə tənzimlənirdi. Məsələn, Ərazi hakimiyyəti və idarəetmə orqanları ilə iş üzrə Dövlət müşaviri haqda Əsasnamədən, onun funksiyalarından Prezidentin fərman və sərəncamlarının, Dövlət şurasının qərarlarının yerinə yetirilməsinə sistemli nəzarətin həyata keçirilməsi yerli icra hakimiyyət başçılarının, ərazi idarəetmə orqanlarının kabinetlərinin və aparatlarının fəaliyyətini yoxlamaq və müzakirə etmək daxil idi. Bu Əsasnamələr əsasında hazırlanmış daxili rəqlamentlərdə funksiya, səlahiyyətlər dəqiqləşdirilirdi.

Dünya şöhrətli siyasətçi Heydər Əliyevin böyük siyasətə yenidən qayıdışından sonrakı dövrdə unudulmuş dövlət nəzarəti yeni mahiyyət alır.

H.Əliyevin gəlişi illərlə davam edən anarxiya, başıpozuqluğa, iddiaçı siyasətçilərin naşı eksperimentlərlə, bəzi birləşmiş cinayətkar dəstələrin qətl və qarətlərin, özbaşnalıq və dərəbəylik əlamətlərinə son qoydu, dövlət müstəqilliyimiz, milli azadlığımız qorunub saxlanılır.¹

H.Əliyev öz çıxışlarında, görüşlərində, mətbuat müsahibələrində müs-təqilliyimiz və dövlətçiliyimizi möhkəmlətmək üçün kadr siyasətində, dövlət orqanlarında, vəzifəli şəxslərin fəaliyyətində ciddi nöqsanları, qanunsuz fəaliyyətləri, qanunçuluğa əməl edilməməsini, qanun, fərman, sərəncamların yerinə yetirilməməsini dəfələrlə göstərir və onların aradan qaldırılmasını müvafiq orqanlardan və vəzifəli şəxslərdən tələb edirdi.

H.Əliyev deyirdi: «Azərbaycan Respublikasının müstəqil dövlət olması tarixi bir hadisədir... Təəssüf ki, Azərbaycan öz

¹ Щ.Ялийев. Мцстягиллийимиз ябядидир. Икинъи китаб. Б,1967, с.6-7.

müstəqilliyini əldə edəndən sonra, əslində bu az vaxt deyil, müstəqilliyi möhkəmləndirməyi daimi etmək, müstəqillik əsasında respublikada həm siyasi-iqtisadi sistemi, həm cəmiyyəti tənzimləmə məsələləri çox axşayır, hətta demək olar ki, həyata keçirilməyib və bu dövr Azərbaycan xalqı üçün daha da ağır, əziyyətli dövr olmuşdur» (I, s.139).¹ Təəssüf ki, hazırda keçid dövründə uzun illər ərzində yaranmış, mövcud olmuş forma və sistemlər tədricən dağıdılmış, ancaq bunun yerində onlardan yaxşısı, səmərəlisi, üstünü qurulmamışdır (I, s.167). Əgər Azərbaycan əvvəllər Sovetlər İttifaqı tərkibində dünya təcrübəsindən demək olar ki, tamamilə təcrid olunmuşdursa, biz ancaq özümüz icad etdiyimiz formalardan istifadə ediriksə, indi dünya təcrübəsindən istifadə etməliyik. Ancaq dünya təcrübəsindən götürüb kor-koranə tətbiq etmək, inanın ki, istənilən nəticə verməz (I, s. 168). Azərbaycan müstəqil dövlətdir və indən belə heç vaxt hər hansı bir başqa dövlətin tərkibinə daxil olmamalı, kiminsə vassal, yaxud müstəmləkəsi olmamalıdır (I, s.29-30). İndi başqa zamandı, mən Azərbaycanın gələcəyini azad, müstəqil dövlət kimi görürəm (I, s.30).

H.Əliyevin aşağıdakı məsələlərə baxışları çox qiymətlidir. O deyirdi: a) Kadr məsələləri, başlıca səbəblərdən biri budur ki, bütün səviyyələrdə rəhbər vəzifələrdə peşəkarlar naşılrla ucdantutma əvəz edilmişdir... dünənki bazar alverçisi isə bütün bir sahənin başında dururdu, buna nə ad verəsən, nədən danışasan (I, s.48). Hakimiyyətə gələnlərin nə təsərrüfat, nə idarəetmə işlərindən, nə də siyasətdən başları çıxmırdı. Kiçik elmi işçi, yazıçı olan bu adamlar dövlətin nə olduğunu başa düşmürdülər. Halbuki, özləri azadlıqdan, hüriyyətdən və haqq-ədalətdən dəm vurur, bunlardan ağızdolusu danışır, axırda nə oldu, hamılıqla oğurluğa qurşandırlar (I, s.58). Əgər biz xalqımızın mənəvi dəyərlərini inkişaf etdirmək istəyiriksə, birinci növbədə ziyalılarımızın mənəviyyəti yüksək olmalıdır və onlar xalqın başqa təbəqələrinə nümunə göstərməlidir (I, s.162). «Mən insana... ağına, elminə, ziyalılığına görə hörmət edirəm» (I,

¹ Щ.Ялийев. Мцстягиллийимиз ябядидир кцллийаты. (ЫI китабын нюмряси, с.139 сящифяни эюстярир).

s.54). Bilirsinizmi, həyatda şəərəflə şəərəfsizliyi, şəxsi rifahla ictimai borcu, tamahkarlıqla vicdanlılığı hər kəs özü seçir (I, s.47).

H.Əliyevin Daxili işlər nazirliyinin kollektivi ilə görüşündə dedikləri bütün dövlət orqanları üçün xarakterik idi. O deyirdi: «...polis işçisi, Daxili İşlər Nazirliyinin hər bir nümayəndəsi, nazirliyi təmsil edən şəxs birinci, qanuna riayət etsin; İkinci, qanunçuluğun nümunəsi olsun; üçüncü, yüksək mənəviyyat nümunəsi olsun; dördüncü, hər bir vətəndaş hiss etsin ki, polis işçilərinin simasında, onun şəxsiyyətində dövlət qanunçuluğunu, dövlətin yüksəkliyini görür. Çünki polis işçisi, Daxili İşlər Nazirliyinin işçisi dövləti təmsil edən bir şəxsdir. Rüşvətxorluq, vəzifədən sui-istifadə etmək, insanlara qanunsuz təzyiqlə göstərmək, zor işlətmək və yaxud başqa hallar polis orqanlarının praktikasından, yəni əməli fəaliyyətindən tamamilə kənar olmalıdır. Əlbəttə, bu mənfi halların mövcud olması, sirayət etməsi və necə deyərlər, bir xəstəlik kimi yayılmasının obyektiv və subyektiv səbəbləri var. Obyektiv səbəblərə şübhəsiz ki, son dövrlərdə Azərbaycanda gedən ictimai-siyasi proseslər, iqtisadiyyatın dağılması, qanunçuluğun pozulması və yüksək dövlət orqanlarının özünün qanuna zidd hərəkətləri, vəzifədən sui-istifadə etmə halları olur; subyektiv səbəbə görə isə ayrı-arı polis orqanları, daxili işlər orqanları işçilərinin xalqa, öz dövlətinə, vətənə, torpağına xidmət etmək üçün yox, ancaq şəxsi məqsədlərini, şəxsi mənafeyini təmsil etmək üçün bu peşəyə və vəzifələrə gəlməsindən ibarətdir» (I, s.144).

Qərarların, göstəriş və tapşırıqların yerinə yetirilməsi məsələsinə toxunaraq göstərirdi ki, «...bir fikir də tam həqiqətdir ki, bu tədbirləri hazırlayarkən, verərkən demək onların həyata keçirilməsinin təminatı qabaqcadan müəyyən olunmalıydı. Ancaq belə olmayıb və mən də bu fikirdəyəm ki, Nazirlər Kabineti bu təklifləri hazırlayarkən və bir neçə dəfə mənim qarşımda bunların zəruriliyi barədə məsələ qaldırarkən, ...şübhəsiz ki, bunların həyata keçirilməsi mexanizmini gərək hazırlayıb mənə təqdim eləyərdilər» (I, s.269).

H.Əliyev demokratiyaya və inkişafa öz münasibətlərini belə

göstərir: «demokratiya hərc-mərclik deyildir, özbaşnalıq deyildir, xaos deyildir. Demokratiya yüksək mədəniyyət, yüksək nizam-intizam, vətəndaş həmrəyliyi, vətəndaşların bir-birinə hörməti, dövlət orqanlarına hörməti, dövlətin vətəndaşlara hörməti, sayğısı və qayğısıdır» (I, s.146). Mən sıçrayışın və sürətli irəliləyişin əleyhinəyəm, böhranın kor düyününü yavaş-yavaş açmaq, inkişafın inqilabi yolla deyil, təkamül yoluna, transformasiya metodikasına keçmək lazımdır (I, s.122). Mənasını, məzmununu bilmədən moda dalınca qaçmaqla bir çox böyük səhvlər buraxa bilərik, çox təəssüf ki, Azərbaycan artıq belə səhvləri buraxmışdır. İndi dünya mədəniyyət dünyasıdır, inteqrasiya dünyasıdır, elmi-texniki tərəqqi dünyasıdır (I, s.172).

Beləliklə, qısa müddətdə bu tədbirlərin həyata keçirilməsi nəticəsində respublikada nəzarətdən çıxmış bütün məsələlər nəzarət mexanizminə daxil edilir, hüquqi müstəviyə keçirilir, daxili sabitlik təmin olunur, qanunsuz dəstələr ləğv edilir, dövlət orqanlarında icra intizamı möhkəmləndirilir, kadrların təyin olunmasında dəqiq sistem yaradılır. Bütün sahələrdə hüquqi baza yaradılır. Yeni Konstitusiyə qəbul olunur.

Dövlət Şurası, Dövlət katibi və bəzi Dövlət müşavirləri vəzifəsi ləğv olunur. Prezident yanında Təhlükəsizlik Şurası və Prezidentin İcra Aparatı yaradılır, Prezident **İcra Aparatının rəhbəri** vəzifəsi təsis edilir. Prezidentin icra aparatında nəzarət şöbəsi yaradılır.

Müasir dövrdə Prezident nəzarətinin həyata keçirilməsində AR Prezidentinin **İcra Aparatı** əhəmiyyətli rol oynayır. İcra aparatı və onun struktur bölmələri funksional fəaliyyət istiqamətlərindən asılı olaraq müvafiq nəzarət funksiyaları həyata keçirirlər.

A.Tarasov Prezident nəzarətinin texnologiyasına aşağıdakıları daxil edir:

- 1) Nəzarət obyektində faktiki vəziyyəti və ya hərəkəti (hərəkətsizliyi) müəyyən etmək;
- 2) Nəzarət gedişində alınan faktiki məlumatların müvafiq normativ hüquqi aktlarla müəyyən olunmuş tələblərlə müqayisəsi;
- 3) Ehtimal olunan çərçivədən kənara çıxmaların aşkar olunması

və qiymətləndirilməsi;

4) Kənar çıxmaların səbəblərinin aşkarlanması;

5) Onların aradan qaldırılması, gələcəkdə yol verilməməsi üçün adekvat tədbirlər görülməsi;

6) Yoxlamanın nəticəsinə dair qəbul olunmuş qərara nəzarət edilməsi.¹

Beləliklə, normativ hüquqi aktların tələblərinin vaxtında və tam həcmdə reallaşdırılmasına və aşkar olunmuş pozuntuların aradan qaldırılmasına və gələcəkdə onlara yol verilməməsinə yönəlmiş nəzarət tədbirlərinin nəticəsinə görə qərar qəbul edilir.

Rusiya Federasiyasında Prezident nəzarətinin təşkili Azərbaycan Respublikası üçün əhəmiyyətli olduğundan onun təhlili faydalıdır. Prezident nəzarətinin həyata keçirilməsində Prezident Administrasiyası, Prezidentin Baş nəzarət idarəsi,² Prezidentin Səlahiyyətli nümayəndəsi³ əhəmiyyətli rol oynayır.

Prezident Administrasiyası federal qanunların, Prezident fərman və sərəncamlarının yerinə yetirilməsinə nəzarəti və onların icrasını həyata keçirir. Prezident administrasiyasının səlahiyyətləri «RF Prezident administrasiyasının əsasları haqda» 20 oktyabr 1996-cı il tarixli fərmanı ilə müəyyən edilmişdir.

Baş nəzarət idarəsi Rusiya Prezidentinin Konstitusiyada təsbit olunmuş əsas səlahiyyətlərinin təmin olunmasında RF Prezidentinin Baş nəzarət idarəsi böyük rol oynayır. Baş nəzarət idarəsi əsasnaməyə (16 mart 1996-cı ildə təsdiq olunub) uyğun olaraq icra hakimiyyəti federal orqanların, subyektlərin, vəzifəli şəxslərin federal qanunların, Prezident fərman və sərəncamlarının icrasına nəzarəti və onun yoxlanmasını həyata keçirir. RF Prezidenti Baş nəzarət idarəsi haqqında fərmanda prezident nəzarətinin obyektləri müəyyən edilmişdir. Bu obyektlərə icra hakimiyyəti federal orqanları, RF subyektləri icra hakimiyyətləri, onların vəzifəli

¹ Бах:Тарасов А.М. указ соч.с.200.

² Бах:Указ Президента РФ О главной контрольной управлении Президента РФ от 16 марта 1996 г. Сбор. Зак..РФ, 1996, №12, Ст 1066

³ Бах:Русская газета, 16 май 2000 г.

şəxsləri daxildir. Baş nəzarət idarəsi öz vəzifə və funksiyalarını yerinə yetirmək üçün hüquq mühafizə orqanlarının, nəzarət orqanlarının nümayəndələrinin, icra hakimiyyəti orqanlarının mütəxəssislərinin cəlb olunması ilə yoxlama komissiyaları yarada bilər.

Baş idarənin nəzarət formalarından biri onun üzvlərinin hökumətin iclaslarında, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının kollegiyasında, həmçinin respublika səviyyəsində keçirilən müşavirələrdə iştirak etmək hüquqlarının olmasıdır. Baş nəzarət idarəsi tərəfindən yoxlama aparılması prosesində Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarına, federasiya subyektlərinə lazımi sənədlər, izahatlar və başqa məlumat tələb etmək hüquqları verilir. Ona qanunların, Prezident fərman və sərəncamlarının pozulması və ya yerinə yetirilməməsinə görə vəzifəli şəxslərdən şifahi və yazılı izahat almaq hüquqları verilir. Pozuntular aşkar olunduqda Baş nəzarət idarəsi müvafiq icra hakimiyyəti rəhbəri qarşısında öz qulluq vəzifəsini lazımi qaydada yerinə yetirmədiyinə görə dövlət qulluqçularının məsuliyyət məsələsini qoyur. Baş nəzarət idarəsi yoxlamanın nəticəsinə görə aşkar olunmuş pozuntuların aradan qaldırılması haqqında mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarına tapşırıqlar verir.

Zəruri hallarda baş idarə yoxlama materiallarını tədbirlər görmək üçün prokurorluq, daxili işlər, təhlükəsizlik orqanlarına göndərir. Yoxlama nəticələrinə görə Baş İdarə Prezidentə məlumat və təkliflər hazırlayır.

Prezident nəzarəti **prezidentin səlahiyyətli nümayəndələri institutu** vasitəsilə həyata keçirilir. Onların hüquqi statusu «RF prezidentinin RF regionlarında səlahiyyətli nümayəndələri haqda» əsasnamədə (RF prezidentinin 1997-ci il 9 iyul fərmanı ilə təsdiq olunub) öz əksini tapıb. Səlahiyyətli nümayəndə vəzifəsi prezident administrasiyası rəhbərinin təqdimatı ilə təyin olunur. O Rusiya Federasiyasının bir və ya bir neçə subyektlərinin maraqlarını ifadə edir. Səlahiyyətli nümayəndə federal qanunları, prezident fərman və sərəncamları, hökumət qərar və sərəncamlarının müvafiq ərazidə yerinə yetirilməsinə kömək edir. Ona öz fəaliyyəti prosesində müvafiq ərazi icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət həyata

keçirmək hüququ verilir. Nəzarətin nəticələrinə görə müvafiq ərazidə iqtisadi, sosial və siyasi proseslər haqqında analitik və başqa materiallar hazırlayır və Prezidentə öz təkliflərini təqdim edir.

Yoxlama nəticəsi və alınan məlumatlar əsasında səlahiyyətli nümayəndə müvafiq federal icra orqanlarının ərazi bölmə rəhbərlərinin vəzifəyə təyin olunması və azad olunmasında öz təkliflərini verir. Səlahiyyətli nümayəndənin Konstitusiya, qanun və Prerzident fərman və sərəncamlarına uyğun olmamaq haqqında məlumatı əsasında RF Prezidenti icra hakimiyyəti orqanlarının hüquqi aktlarını saxlayır.

Nəzarət funksiyalarını həyata keçirən orqanların fəaliyyətinin səmərəliliyini artırmaq məqsədi ilə «RF Prezidentinin **tapşırıqlarının** icrasına nəzarətin təşkilinin və yoxlanılmasının təkmilləşdirilməsi tədbirləri haqda» RF Prezidentinin 1996-cı il 6 noyabr tarixli fərmanı səciyyəvi xarakter daşıyır. Bu fərmanda qanunların, fərman və sərəncamların icrası ilə yanaşı Prezident tapşırıqlarının yerinə yetirilməsinin zəruriliyi hüquqi təsvirini tapır.¹

Prezident nəzarəti dövlətin normal funksiya göstərməsi, şəxsiyyətin, cəmiyyətin milli təhlükəsizliyinin təmin olunmasında fundamental əhəmiyyət daşıyır. Hüquqi ədəbiyyatda prezident nəzarətinin **səmərəliliyinin** qiymətləndirilməsinin aktuallığı qeyd olunur və onun tədqiqinin zəruriliyi göstərilir.² Prezident nəzarətinin səmərəliliyinin artırılması qanunların, Prezident fərman və sərəncamlarının və digər normativ aktların tələblərinin ciddi riayət edilməklə kənara çıxma hallarının qarşısının alınması təmin olunması ilə müşayiət olunur.

Prezident nəzarətinin səmərəliliyi nəzarətin məqsəd və vəzifələrə vaxtında və keyfiyyətlə necə çatmağı, ümumi sistemdə icra hakimiyyət orqanları fəaliyyətinin əhəmiyyətini müəyyən etməyə imkan verir.

Tarasov A.M. Prezident nəzarətinin səmərəliliyinin mühüm

¹ Бах:Свода законодательство РФ, 1996, №46, Ст 5241.

² Бах: Тарасов А.М. Президентский контроль: теоретические и практические аспекты и его эффективности Государство и право. 2002, №11, с.54-64.

elementi kimi nəzarətin prosedurunun müəyyən edilməsində görünür. Prosedurayı aşağıdakı mərhələlərə bölür: əyintiləri aşkar etmək, onların baş verməsi amillərinin təhlili və gələcəkdə onların qarşısını almaq, əyintiləri aradan qaldırmaq və s. Prezident nəzarətinin səmərəliliyinin həlledici amili bu növ nəzarəti həyata keçirən nəzarət bölməsinin imkanları hesab olunur. O nəzarətin hazırlanıb və həyata keçirilməsi gedişində, həmçinin onun yekunlaşmasında istifadə olunan müxtəlif elementlərlə müəyyən olunan bir neçə komponentlərdən ibarətdir. Həlledici rolu aşağıdakı cəhət və şərait oynayır:

1) İnsan faktoru: İcra hakimiyyəti orqanlarında yoxlamalarda iştirak edən nəzarətçilər; onların qanunçuluq, obyektivlik, prinsiplilik və b. nəzarət prinsiplərinin tam istifadəsi; iştirakçıların peşəkarlığı, onların təhsili (xüsusi təhsilin olması, nəzarət, vergi, hüquq mühafizə orqanlarında və s. iş təcrübəsi).

2) Müasir texnikanın, elektron sisteminin istifadəsi sahəsində kəmiyyət və keyfiyyət göstəricilərinin olması, məsələn, icra hakimiyyəti orqanlarının informasiya mərkəzlərində lazımi məlumatların yığılmasında aprabasiyalı forma və vasitələrin olması, həmçinin müəyyən olunmuş dövr üçün nəzarət obyektlərinin müəyyən normativ hüquqi aktların tələblərinin icrasının vəziyyəti haqda məlumatlar əsasında ümumiləşdirmələr, təhlillər və müvafiq təkliflərin hazırlanması;

3) Nəzarətin hazırlanması, aparılması və aşkar olunmuş əyintilərin yekunlaşdırılmasında normativ-hüquqi təminatın vəziyyəti.

4) Elmi-metodik təminatın vəziyyəti, yəni nəzarət işinin aparılmasında elmi əsaslandırılmış nümunəvi və diferensiya olunmuş metodikaların olması və düzgün istifadəsi.¹

Hüquqi ədəbiyyatda nəzarətin fəaliyyətinin səmərəliliyini xarici və daxili aspektlərə bölürlər. **Xarici aspekt** – prezident nəzarətinin məqsəd və vəzifələrinin necə yerinə yetirilməsi göstərilir; **daxili aspekt** – prezident nəzarətinin təşkilinin keyfiyyətini aşağıdakı

¹ Бах: Тарасов А.М. Указ соч...с.63.

göstəricilərə ayırır: birinci, nəzarət obyektlərinin fəaliyyətinin yekun nəticələri, ikinci, yekun nəticələrin dinamikası, üçüncü, nəzarət subyektlərinin sərəncamında olan ehtiyatların miqdarı və onun istifadə səviyyəsi (keyfiyyəti); dördüncü, nəzarət obyektlərində olan ehtiyatların istifadəsini yaxşılaşdırmaq hesabına yekun nəticələrin yaxşılaşdırılması.¹

§ 3. Maliyyə nəzarəti: mahiyyəti və aparılan struktur islahatlar

Dövlət büdcəsindən maliyyələşən dövlət orqanlarında dövlət vəsaitinin düzgün, səmərəli və məqsədyönlü istifadəsinə nəzarət üçün maliyyə nəzarəti sayılan Hesablama palatası yaradılır. Bu bölümdə parlament nəzarətin bir növü olan maliyyə nəzarəti tədqiq edilir.

Azərbaycan Respublikasının demokratik inkişaf prosesində və milli iqtisadiyyatın bazar prinsipləri əsasında qurulması gedişində **Maliyyə nəzarətinin** əhəmiyyətini artırır.

Keçən əsrin 90-cı illərinin ortalarında Azərbaycanda həyata keçirilən radikal iqtisadi islahatlar və idarəetmə sisteminin təkmilləşdirilməsi, nazirlik, komitə və başqa mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarında mövcud olan nəzarət-təftiş qurumlarının ləğv olunması, iqtisadi sahədə hüquq-mühafizə orqanlarının fəaliyyətinin məhdudlaşdırılması və yoxlamalarla məşğul olan müvafiq qurumların ləğv edilməsi, dövlət orqanlarına, onların öz səlahiyyətlərinə aid olmayan yoxlamalar aparılmasının qadağan edilməsi və bu istiqamətdə ardıcıl şəkildə həyata keçirilən digər məqsədyönlü tədbirlər maliyyə nəzarəti sisteminin qurulması və inkişafı üçün mühüm şərait yaradırdı.

Bununla əlaqədar dövlət resurslarının cəmiyyət üçün mühüm əhəmiyyət kəsb edən prioritet istiqamətlərə yönəldilməsi; dövlət xərclərinin idarə edilməsi və ona nəzarətin təkmilləşdirilməsi;

¹ Бах: Игнатов Ю. Основы взаимодействия. Президентский контроль. Информационный бюллетен. 1999, №9, с.4.

beynəlxalq standartlara və prosedurlara əsaslanan müxtəlif səviyyəli maliyyə nəzarəti qurumları arasında qarşılıqlı əlaqə və tənzimlənməni təmin etməyə imkan verən sistemin formalaşmasını zəruri edirdi.

Ölkəmiz bazar iqtisadiyyatına keçdiyi müasir şəraitdə beynəlxalq tələblərə cavab verən və eyni zamanda dövlətin, mülkiyyətçilərin və vətəndaşların mənafələrinin müdafiəsini təmin edən idarəetmə sisteminin bütün **qollarında** vəzifədən sui-istifadə hallarını məhdudlaşdıran maliyyə nəzarəti sisteminin yaradılmasını şərtləndirir. Odur ki, dövlət yaratdığı bütün dövlət orqanlarının fəaliyyətinə məcburi qaydada maliyyə nəzarəti qoyur. Təsadüf deyil ki, bütün nəzarət metodları içərisində ən başlıcası **maliyyə nəzarətidir**.

Məlumdur ki, hər bir dövlətin əsaslanmış və səmərəli büdcə fəaliyyətini, daha dəqiq büdcə-maliyyə siyasətinin həyata keçirilməsində, dövlət vəsaitinin məqsədli və səmərəli istifadəsində kənar maliyyə nəzarətinin - **hesablama palatasının** rolu çox böyükdür. Dövlət büdcəsinin icrası ilə əlaqədar Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi Hesablama palatası yaradır. Hesablama palatası öz işini «Hesablama palatası haqda» Qanuna¹ (1999, 2 iyul) uyğun quran xüsusi, daimi fəaliyyət göstərən, təşkilati və funksional müstəqil olan xüsusi dövlət büdcə-maliyyə nəzarət orqanıdır. Hesablama palatasının konstitusion - hüquqi statusu konstitusiya və başqa qanunvericilik aktlarında göstərilən hüquqi normaların məcmusu olub, dövlət orqanları arasında onun hüquqi vəziyyətlərini müəyyən edir. Onun hüquqi normalarından **birinci**, Hesablama palatasının məqsəd, fəaliyyət prinsiplərini və vəzifələrini əhatə edən sosial təzminat haqda normalardır; **ikinci**, onun əsas fəaliyyət istiqamətlərini (funksiyalarını) konkret səlahiyyətlərini göstərən normalardır. Palatanın formalaşdırılması haqqında hüquqi normalar xüsusi əhəmiyyət daşıyır. Onun statusunun sərbəst elementi kimi daxili quruluşuna aid olan qaydalar təşkil edir. **Üçüncü**, Hesablama palatasının fəaliyyətinin prosedur məsələlərini göstərən nor-

¹ Бах: Ганун журналына ялавя, 1999, №8, с.26-28.

malardır.

«Hesablama Palatası haqqında» Qanunla (1999) hesablama palatasının aşağıdakı fəaliyyət istiqamətləri müəyyən edilir: dövlət büdcəsinin layihəsinə, dövlət büdcəsinin icrası barədə illik hesabatə və müvafiq qanun layihəsinə rəy vermək; büdcədən maliyyələşdirmələrin təsdiq edilmiş dövlət büdcəsində müəyyən edildiyi kimi aparılmasını təhlil etmək; rübdə bir dəfə dövlət büdcəsinin gəlirlərinin və xərclərinin icrası haqqında Milli Məclisə məlumat vermək.

«Hesablama Palatası haqqında» Qanuna edilmiş dəyişiklik və əlavələrdə¹ (2001-ci il, 7 dekabr AR Qanunu) Palatanın funksiyalarında aşağıdakı köklü dəyişikliklər və əlavələr edilmişdir. (2-ci maddə)

- dövlət büdcəsinin və büdcədən kənar dövlət fondlarının (təsisatlarının) büdcələrinin layihələrinə rəy vermək;
- dövlət büdcəsi və büdcədən kənar dövlət fondlarının təsisatlarının büdcələrinin gəlir və xərc maddələrinin həcmi, strukturu və təyinatı üzrə vaxtında icrasına nəzarəti həyata keçirmək;
- dövlət büdcəsinin icrası barədə illik hesabatə və müvafiq qanun layihəsinə rəy vermək;
- dövlət büdcəsində maliyyələşdirilmələrin təsdiq olunmuş dövlət büdcəsində müəyyən edildiyi kimi aparılmasını təhlil edir, aşkar edilmiş kənarlaşdırmaların aradan qaldırılması, habelə bütövlükdə büdcə prosesinin təkmilləşdirilməsi haqqında təkliflər hazırlamaq və Milli Məclisə təqdim etmək;
- rübdə bir dəfə dövlət büdcəsinin gəlir və xərclərinin icrası haqqında Milli Məclisə məlumat vermək;
- dövlət əmlakının idarə edilməsi, onun barəsində sərəncam verilməsi və dövlət əmlakının özəlləşdirilməsindən əldə edilən vəsaitlərini dövlət büdcəsinə daxil olunmasına nəzarəti həyata keçirmək;

¹ Игтисадийят вя Аудит. Б.2002, №2, с.10-11.

-
- Milli Məclisin və onun daimi komissiyalarının tapşırığı ilə dövlət büdcəsi və büdcədən kənar dövlət fondları (təsisatları) ilə bağlı qanun layihələrinin, Milli Məclisdə təsdiq edilən Azərbaycan Respublikasının tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələrin maliyyə ekspertizasını keçirmək;
 - dövlət büdcəsi vəsaitlərinin xəzinə hesabına daxil olmasının və istifadəsinin təsdiq olunmuş dövlət büdcəsində müəyyən edilmiş göstəricilərlə uyğunluğunu təhlil etmək və Milli Məclisə məlumat vermək;
 - dövlət büdcəsinin vəsaitinin və büdcədən kənar dövlət fondlarının (təsisatlarının) vəsaitlərinin bank hesabatlarında hərəkəti barədə AR Milli Bankından və müvəkkil banklardan, kredit təşkilatlarından məlumatlar almaq, təhlil etmək və Milli Məclisə təkliflər vermək;
 - aparılmış nəzarət tədbirləri nəticəsində aşkar edilmiş hüquq pozuntuları barədə məlumatları Milli Məclisə təqdim etmək;
 - digər dövlət nəzarət orqanları ilə qarşılıqlı əlaqə şəraitində fəaliyyət göstərmək;

Qanunda Hesablama Palatasının fəaliyyət dairəsinə – dövlət büdcəsinin təsdiq edilməsinə və icrasına, dövlət əmlakının idarə edilməsinə, onun barəsində sərəncam verilməsinə, dövlət əmlakının özəlləşdirilməsindən əldə edilən vəsaitlərin dövlət büdcəsinə daxil olmasına, hüquqi şəxslərə və bələdiyyələrə dövlət büdcəsindən vəsaitlər ayrıldıqda həmin vəsaitlərin təyinatı üzrə istifadə edilməsinə nəzarəti həyata keçirmək daxil edilir.

Hesablama palatası nəzarət (təftiş) və İnformasiya fəaliyyəti ilə yanaşı öz səlahiyyətləri çərçivəsində ekspert-analitik və dövlət büdcəsinin icrasına, büdcədən kənar fondların vəsaitinin istifadəsinə vahid nəzarət sistemi təmin edən başqa fəaliyyət növü həyata keçirir.

«Hesablama Palatası haqqında» qanunda həmçinin palatanın statusu, təşkilati strukturu, səlahiyyətləri və prinsipləri müəyyən edilir.

Hesablama Palatası sədrdən, sədr müavinlərindən və 7 auditorndan

ibarət olub səlahiyyət müddəti 7 ildir. Yuxarıda göstərilən vəzifəli şəxslər dövlət idarəçiliyi dövlət nəzarəti, iqtisadiyyat və maliyyə sahələrində 5 ildən az olmayaraq iş təcrübəsinə malik olan ali təhsilli AR vətəndaşları ola bilərlər.

AR Hesablama Palatası işi haqqında ildə iki dəfə Milli Məclisə hesabat verir. Dövlət büdcəsinin gəlirlərini xərclərini təhlil edərək zərurət yarandıqda müəssisə və təşkilatlarda audit apara bilər.

AR prezidentinin və ya AR Milli Məclisinin tapşırığı olmadan hesablama palatasının iş planında əlavə maliyyə büdcə ekspertizası aparması qadağan olunur. Hesablama Palatasının fəaliyyətinə qanuna zidd müdaxilə etmək yolverilməzdir.

Hesablama Palatasının yüksək statusunun olmasını palata sədrinin aylıq vəzifə maaşının AR Milli Məclisin sədrinin birinci müavininin aylıq vəzifə maaşına və təminatlarına bərabər olması, palata sədr müavinlərinin Milli Məclisin Sədr müaviniyə, Palatanın auditorunun aylıq vəzifə maaşının isə - Milli Məclisin daimi komissiya sədrinin vəzifə maaşına, palata aparatının əməkdaşları isə Milli məclisin aparatının əməkdaşlarına bərabərliyində görmək olar.

Hesablama Palatasının sədri, onun müavini və auditorları səlahiyyət müddəti ərzində Milli Məclisin razılığı olmadan tutula, həbsə alına, cinayət məsuliyyətinə cəlb edilə bilməz, onlar barəsində məhkəmə qaydasında inzibati tənbeh tədbirləri tətbiq edilə bilməz, axtarısa məruz qala bilməz, şəxsi müayinə edilə bilməz. Hesablama Palatasının sədri, onun müavini və auditorlarına qarşı cinayət işi yalnız Respublika baş prokurorunun təqdimatına əsasən qaldırıla bilər.

Qanunda bütün qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanları, mülkiyyət, təşkilati-hüquqi formasından asılı olmayaraq bütün müəssisələr, təşkilatlar, idarələr və onların vəzifəli şəxsləri Hesablama Palatasının müraciətləri əsasında səlahiyyətlərini yerinə yetirməsi üçün ona zəruri olan məlumatları bir ay müddətindən gec olmayaraq verməsi göstərilir. Bu tələbləri pozan orqan, müəssisə, təşkilat və idarələrin vəzifəli şəxsləri məsuliyyət daşıyır. Dövrü mətbuatda göstərilir ki, bəzi orqan, müəssisə, təşkilat və idarələrin rəhbərləri bəzən Hesablama Palatasının iş planı üzrə yoxlamalarına

icazə vermir. Baxmayaraq ki, qanunda Hesablama Palatasının rəhbərliyinin, auditorların xidməti vəzifələrini yerinə yetirilməsi ilə əlaqədar onlara mane olmaq, təzyiq göstərmək məsuliyyətə səbəb olduğu göstərilir.

Azərbaycan Respublikasının milli iqtisadiyyatının bazar prinsipləri əsasında qurulması, müxtəlif mülkiyyət formalarının bərqərar olunması, azad sahibkarlığın genişləndirilməsi maliyyə nəzarətinin **müstəqil** növü olan **audit** xidmətinin yaranmasının zəruriliyini ortaya qoydu. Bu zərurət həm iqtisadiyyatın liberallaşdırılması, həm də mülkiyyət münasibətlərinin köklü surətdə dəyişdiyi bir şəraitdə yeni idarəetmə sisteminin və metodlarının tətbiq edilməsi tələbindən irəli gəlirdi.

Ölkəmizdə həyata keçirilən islahatlar, özəlləşdirmə, sahibkarlıq mühitinin formalaşdırılması, yeni növ təsərrüfat subyektlərinin yaranması və inkişafı, qiymətlərin sərbəstləşməsi və təbii inhisarçı iqtisadi subyektlərin mövcudluğu, bir sıra nazirlik və idarələrdə sahə nəzarət-təftiş sisteminin ləğv edilməsi respublika maliyyə nəzarəti sisteminin islahatını dövlət quruculuğu sahəsində mühüm zümrəsi kimi şərtləndirir. Bu mənada dövlət xərclərinin idarə edilməsi sisteminin yenidən qurulması, dövlət xərclərinin şəffaf tənzimlənməsi mexanizminin formalaşdırılması və audit sisteminin islahatı mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Beləliklə, maliyyə nəzarətinin müstəqil forması olan **audit** (auditor xidməti) tətbiq edilir. İlk olaraq hökumətin 1991-ci il 31 iyul tarixli qərarı ilə Maliyyə Nazirliyi yanında yaradılmış **təsərrüfat hesablı Auditor Mərkəzi** 1996-cı ilin yanvarınadək fəaliyyət göstərir. Azərbaycanda milli audit sisteminin təşəkkülü və formalaşması tarixi «Audit xidməti haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun qəbul olduğu 16 sentyabr 1994-cü ildən hesablanır.

«Auditor xidməti haqqında» Qanunda, digər qanunvericilik aktlarından irəli gələn tələblərə auditorlar tərəfindən riayət edilməsinə nəzarət etmək məqsədilə Azərbaycan Respublikasının Auditorlar Palatası yaradılmış, 19 sentyabr 1995-ci ildə onun Əsasnaməsi təsdiq edilmişdir.

Əsasnamənin birinci bəndində deyilir: «Auditorlar Palatası» auditor xidmətinin dövlət tənzimlənməsini və inkişafını təşkil edən, mülkiyyətçilərin əmlak hüquqlarını, dövlətin, təsərrüfat subyektlərinin və auditorların mənafelərini müdafiə edən, öz fəaliyyətində respublikanın qanunvericilik aktlarından irəli gələn tələblərə sərbəst auditorlar və auditor təşkilatları tərəfindən riayət olunmasına nəzarət edən müstəqil maliyyə orqanıdır.

Auditor Palatasının əsas vəzifəsi mülkiyyət formasından asılı olmayaraq bütün təsərrüfat subyektlərində maliyyə və mühasibat uçotunun dəqiq və dürüst aparılmasını təmin etmək məqsədilə respublikada auditor xidmətinin işini təşkil etməkdən və mövcud qanunvericiliyə uyğun olaraq onun inkişafı və fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi üçün tədbirlər həyata keçirməkdən ibarətdir.

Palatanın əsas funksiyaları respublika ərazisində sərbəst auditorlara və audit təşkilatlarına lisenziya verir, onların işlərinə və audit təşkilatlarının nizamnamələrinin qanunauyğunluğunu yoxlayır - sərbəst auditorları və audit təşkilatlarını qeydiyyatdan keçirir, uçotun aparır və onlara qeydiyyat haqqında şəhadətnamə verir və s.

Palatanın rəhbərliyi AR Milli Məclisi tərəfindən təyin edilir. Onun səlahiyyətləri mərkəzi dövlət İcra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərliyi səlahiyyətlərinə bərabər tutulur.

Azərbaycan Respublikası Auditorlar Palatasının sədri V.Novruzov göstərir ki, «...ölkədə qanun yaradıcılığı işi təkmilləşdikcə, cəmiyyət həyatının bütün sahələrində demokratiya dərinləşdikcə bu sahələri əhatə edən qanunvericilik aktlarının müntəzəm olaraq təkmilləşdirilməsi və yeniləndirilməsi üzrə aparılan məqsədyönlü işlər, mülkiyyət münasibətlərinin, iqtisadi-maliyyə fəaliyyətinin normativ hüquqi bazasında baş verən dəyişiklər audit qanunvericiliyindən də yan keçməmişdir. Elə bunun nəticəsidir ki, təkcə «Auditor xidməti haqqında» Qanunda 1996-2004-cü illər ərzində 6 dəfə müxtəlif dəyişiklik və əlavələr edilmiş, bu proses həmçinin auditin təsbit olunduğu digər qanun və məsələləri də əhatə

etmişdir.¹

O həllini gözləyən aşağıdakı problemlərin olduğunu göstərir:

- auditin hüquqi normativ bazasının təkmilləşdirilməsi və iqtisadi subyektlər tərəfindən audit qanunvericiliyinə əməl olunmasının təmin edilməsi, auditor məsuliyyətinin sığortalanması;
- auditor kadrlarının hazırlanması və ixtisasartırma sisteminin yenidən qurulması; bu prosesdə müvafiq ali təhsil müəssisələri ilə Auditor Palatasının əlbir fəaliyyətinin vəhdətinə nail olunması;
- auditin təşkilinin forma və metodlarının beynəlxalq təcrübə, ilk növbədə, keçid iqtisadiyyatı ölkələrinin audit təcrübəsi əsasında islahatı;
- audit xidmətinin keyfiyyətinin yüksəldilməsi və ona nəzarətin təkmilləşdirilməsi;
- audit sistemində tənzimlənmənin, habelə maliyyə intizamının gücləndirilməsi, büdcə vəsaitlərindən səmərəli və təyinatı üzrə istifadə edilməsi, korrupsiyaya qarşı mübarizə sahəsində səlahiyyətli dövlət orqanları ilə əlaqələrin yenidən qurulması.

Ölkədə elə bir audit sistemi qurulmalıdır ki, onun fəaliyyətinin mühüm istiqamətlərindən biri iqtisadiyyatın maliyyə sahəsində təkcə mövcud durumu göstərmək yox, daha çox bu sahədə inkişafın perspektiv istiqamətlərini aşkara çıxarmaq olmalıdır.²

Audit sisteminin təşkilində əsas məsələlərdən biri müxtəlif səviyyəli auditlərin (dövlət audit, kənar audit və daxili audit) funksiya və səlahiyyətlərinin dəqiqləşdirilməsi və onlar arasında əlaqələrin tənzimlənməsidir.

Hesablama Palatası ilə Auditorlar Palatası arasında əməkdaşlığın və qarşılıqlı əlaqənin qurulması xüsusi əhəmiyyət daşıyır. Hesablama Palatası ilə Auditorlar Palatası arasında əməkdaşlığın mühüm bir istiqaməti aparılan auditlərin qayda, plan və

¹ Бах: Новрузов В. Азербайџанда аудит: тяшяккџлц, инкншафы вя перспективляри. Игтисадийяг вя аудит. №9, 2004, с.5.

² Йеня орада, с.9-10.

proqramlarının birgə işlənməsini, habelə beynəlxalq standartlar və audit prosedurları əsasında milli audit standartlarının hazırlanmasını təmin etməkdir.

Ədəbiyyatda göstərilir ki, mövcud qanunvericiliyə görə, məcburi audiddən keçməli olan təsərrüfat subyektlərinin müəyyən hissəsi audiddən keçmir, maliyyə hesabatlarını dərc etdirmir, yaxud bu hesabatları dərc etdirərkən onun dürüstlüyü auditor rəyi ilə təsdiqlənir.

Məlumdur ki, dünyanın qabaqcıl ölkələrində daxili və kənar **audit** xidmətindən istifadə edilir. **Daxili audit** mühasibat uçotunun yoxlanması, qiymətləndirilməsi və hesabat təqdim edilməsi üçün müdiriyyətin yaratdığı daxili nəzarət sisteminin ayrılmaz və zəruri elementidir. Daxili **audit** rəhbərlikdən asılı olduğundan və onun qəbul edilmiş standartlar əsasında fəaliyyət göstərməsi olmadığından, o kənar istifadəçilər üçün təminatçı kimi çıxış edə bilməz. **Kənar audit** müəssisəsinin təqdim etdiyi hesabat kənar obyektiv baxışı təmin edən **müstəqil audiddir**. «Audit» anlayışının 2000 ildən artıq tarixi vardır. Bu söz latınca «dinləyən», «qulaqasan» mənasında ifadə edir. Qədim Roma imperiyasında yerlərdə fəaliyyət göstərən mühasiblərin işlərinə nəzarət edənlərin hesabatlarını imperiyanın paytaxtı Romada dinləyən və qiymət verən vəzifəli şəxslərə «auditor» deyirdilər.

Bütün dünyada auditin vətəni Böyük Britaniya sayılır. Audit haqqında qanun Böyük Britaniyada 1862-ci ildə, Fransada 1867-ci ildə, ABŞ-da 1937-ci ildə qəbul edilmişdir.

«Audit»in mahiyyəti və məzmunu yalnız idarəetmə ilə qarşılıqlı əlaqədə, xüsusilə də iqtisadiyyatın idarə edilməsi prosesində açıla bilər. İdarəetmə funksiyası idarəetmə sisteminin iki elementi - obyekt və subyekt üzrə müəyyən edilir. Auditin idarəetmə funksiyasının böyük bir hissəsi onun nəzarət və yoxlama ilə bağlı fəaliyyətində əks olunur. «Auditor xidməti haqqında Qanun»un (1994) qəbul olunması ilə Azərbaycan milli audit sisteminin təşəkkülü və formalaşması tarixi başlanmışdır.

Müstəqil Azərbaycan Respublikasının dövlət quruculuğunun mühüm mərhələsini təşkil edən maliyyə nəzarəti sahəsində

islahatlar «Azərbaycan Respublikasının dövlət idarəetmə sistemində islahatlar aparılması üzrə Dövlət Komis-siyasının yaradılması haqqında» Heydər Əliyevin Azərbaycan Respublikası prezidentinin 1998-ci il 29 dekabr tarixli fərmanı ilə başlamışdır. İslahatların əsas istiqamətlərindən biri iqtisadiyyatın bazar münasibətlərinə keçdiyi şərtdə beynəlxalq tələblərə cavab verən və eyni zamanda dövlətin, mülkiyyətçilərin və vətəndaşların mənafelərinin müdafiəsini təmin edən idarəetmə sisteminin bütün qollarında vəzifədən sui-istifadə hallarını məhdudlaşdıran maliyyə nəzarəti sisteminin yaradılması idi.

Paralel və lüzumsuz yoxlamaların azaldılması bazar iqtisadiyyatının inkişafına mənfi təsir göstərən halların qarşısının alınmasında, iqtisadi subyektlərin qanuni mənafelərinin qorunması, istehsal, xidmət, maliyyə-kredit fəaliyyətinə dövlət nəzarətinin qaydaya salınması və əsassız yoxlamaların qadağan edilməsi barədə AR Prezidentinin 1996-cı il 17 iyun tarixli fərmanı mühüm rol oynayır.

Müasir tələblərə cavab verən və beynəlxalq təcrübəyə uyğun nəzarət mexanizmini tətbiq etmək, bazar münasibətlərinin inkişafına mənfi təsir göstərən halların qarşısını almaq, sahibkarlıq fəaliyyətinə bəzi dövlət orqanları tərəfindən əsassız müdaxilə edilməsinə və bu zaman yol verilmiş və vəzifədən sui-istifadə etmə və rüşvətخورluq hallarının qarşısını almaq, bütövlükdə sahibkarlığın inkişafını ləngidən halları aradan qaldırmaq məqsədi ilə «Dövlət nəzarəti sisteminin təkmilləşdirilməsi və sahibkarlığın inkişafı sahəsində süni maneələri aradan qaldırılması haqqında» 1999-cu il yanvarın 7-də verilmiş AR prezidentinin fərmanı korrupsiyaya qarşı mübarizədə müstəsna əhəmiyyət daşıyır.

Həmin fərmanda iş adamlarının iqtisadi fəaliyyətinə əsassız müdaxilə hallarına son qoyulması və sahibkarlığın fəaliyyətini genişləndirmək üçün əlverişli mühit yaradılması, dövlət nəzarət sisteminin bazar iqtisadiyyatının tələblərinə uyğun təşkil edilməsi və sahibkarlıq inkişafı sahəsində mövcud olan süni maneələrin aradan qaldırılması haqqında müvafiq orqanlar qarşısında konkret vəzifələr qoyulmuşdur. Eyni zamanda bu fərmanla respublikanın

nazirlik, komitə və başqa mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarında mövcud olan nəzarət-təftiş qurumları ləğv edilmiş, iqtisadi sahədə hüquq mühafizə orqanlarının fəaliyyətini yalnız cinayət işlərinin istintaqı ilə məhdudlaşdırmaqla, həmin orqanlarda yoxlamalarla məşğul olan müvafiq qurumların fəaliyyəti dayandırılmış, ölkədə nəzarət sisteminin beynəlxalq tələblərə uyğunlaşdırılması sahəsində mühüm addım olmuşdur.

Göstərilən fərman iqtisadi islahatların strateji əsası büdcə gəlirləri və xərclərinin daha da səmərəli idarə olunmasına mühüm dövlət nəzarət sistemi yaradılması və dövlət xərclərinin mövcud qanunvericiliyə uyğun olaraq maliyyə nəzarəti və audit təşkilatlarının fəaliyyəti üçün əsas olmuşdur. Həmin Fərman (1999, 7 yanvar) qəbul edildikdən sonra əksər nazirlik və güc strukturlarında ləğv edilmiş maliyyə-təsərrüfat fəaliyyətinə nəzarət edən orqanların səlahiyyətləri Maliyyə Nazirliyinə və Vergilər nazirliyinə həvalə olunmuşdur.

Büdcə təşkilatlarında nəzarət işlərini əsasən Maliyyə nazirliyinin Nəzarət-təftiş idarəsi (NTİ) yerinə yetirir. NTİ nazirliklərdə, baş idarələrdə, dövlət müəssisə, idarə və təşkilatlarında büdcə qanunvericiliyinə əməl olunmasına nəzarət edir. Bu məqsədlə sənədli təftiş və maliyyə fəaliyyətinin yoxlanması həyata keçirilir, maliyyə əməliyyatları yoxlanılır. Maliyyə intizamında pozuntular aşkar edilərsə müvafiq cəza tədbirləri görür, inzibati orqanlara vermək məsələsini qoyur.

3.1. Xarici ölkələrdə maliyyə nəzarəti təcrübəsindən

Ümumiyyətlə Maliyyə nəzarətinin ali orqanları (MNAO) müxtəlif ölkələrdə müxtəlif cür adlanır. Avstriya, Macarıstan, Rusiya, Rumıniya, Fransada -Hesablama palatası, Almaniyada - Dövlət nəzarət xidməti, Böyük Britaniyada -Milli nəzarət-təftiş idarəsi, Braziliya və İspaniyada - Hesablama tribunası, İtaliyada - Hesablama məhkəməsi, Çində - Hesabatların təftişinin Ali idarəsi, Malaziyada - Baş audit, ABŞ-da Baş hesablama idarəsi, Flippində Audit komissiyası, Çexoslovakiyada Ali Nəzarət qulluğu fəaliyyət

göstərir.¹

Böyük Britaniyada dövlət bölməsində maliyyə təsərrüfat fəaliyyətinin təftişinin tarixi kökləri var. 1314-cü ildə ilk olaraq dövlət xəzinəsinə Baş nəzarətçi vəzifəsi təsis edilir. 1866-cı ildə bu xidmət formal olaraq Böyük Britaniya xəzinədarlıq və təftiş Departamentinin Baş nəzarətçi-təftişçisi ilə əvəz edilir. 1883-cü ildə bu maliyyə nəzarəti bazasında hazırda fəaliyyət göstərən Milli nəzarət-təftiş idarəsi (MNTİ) yaradılır.

MNTİ-nin əsas vəzifələrinə: nazirliklərdə, idarələrdə və digər dövlət orqanlarında maliyyə nəzarəti prosesinin həyata keçirilməsi və yaxşılaşdırılması; parlamentin bilavasitə qərarlarına görə sərf olunan maliyyə və digər maddi ehtiyatların səmərəli istifadəsinin yüksəldilməsinə kömək etmək; dövlət sektorunda aparılan yoxlama və təftişin texnikası və keyfiyyətinin yaxşılaşdırılması; parlamentin müəyyən etdiyi məqsədlərə sərf olunan dövlət maliyyə və digər ehtiyatların təsdiqi haqda təqdimat vermək;

(MNTİ) dövlət vəsaitindən istifadə olunmasında nazirliklərin, idarələrin və icra hakimiyyətlərinin digər strukturlarında qənaətlə, səmərəli və məqsədyönlü istifadəni müəyyən etmək məqsədi ilə yoxlamalar aparmaq hüquqları vardır. MNTİ ildə dövlət vəsaitinin səmərəli istifadəsi üzrə apardığı yoxlama və təftiş nəticələri haqqında məruzələr çap etdirilir. Bu məruzədə çoxlu aktual məsələlər baxılıb təhlil olunur. MNTİ yoxlama, təftiş və tövsiyələrinin müvafiq nazirlik, baş idarə və başqa təşkilatlar tərəfindən yerinə yetirilməsini daimi nəzarətdə saxlayır.

Fransa Respublikasında - maliyyə nəzarətinin ali orqan Hesablama palatasıdır. Bu orqan hələ 1319-cu ildə Korol Filipp tərəfindən təsis edilmişdir. Hazırkı dövrdə fəaliyyətini davam etdirir (Fransa inqilabi dövründə fəaliyyəti dayandırılmış, 1807-ci ildə Napalyon yenidən onu canlandırmışdır). Hesablama Palatası onun parlament və hökmündən asılı olmayıb prezidentin rəhbərliyi

¹ Бах: Погосян Н.Д. Правовой статус высших органов финансового контроля (ВОФК) Великобритании, Франции, Германии и Польши. Государство и право. 1998, №2, с.104.

altında fəaliyyət göstərir. Palata prezidentindən, 7 müavindən, palata və şuraların sədrlərindən, müşavir və müfəttişlərdən təşkil olunur. Hesablama palatası statusuna görə Dövlət Şurası məhkəmə ilə birlikdə hakimiyyətin ali orqanı sırasına daxil olmaqla mülki qulluq piramidasının yüksək pilləsində durur.

Hesablama palatasının vəzifələrinə aşağıdakılar daxildir: Qanunlarının icrası üçün parlament və hökumətə kömək etmək; dövlət müəssisələrində təsərrüfatçılığın səmərəliliyini müəyyən etmək üçün hesabatları yoxlamaq və təftiş etmək; sosial sığorta sahəsində idarələr maliyyə fəahyyətini təftiş edir; təşkilatı-hüquqi formalarından asılı olmayaraq dövlət xəzinəsindən vəsait almış bütün təşkilatların fəaliyyətini yoxlamaq; bütün ölkə üzrə müraciət nəticəsində təşkilat, ittifaq və birliklərin topladığı ianə vəsaitin öz məqsədləri üzrə xərclənməsini yoxlamaq; dövlət müəssisələrinin, təşkilatların, idarələrin, nazirlik və baş idarələrin ayrı-ayrı orqanlarının hesabatlarının yoxlanmasını həyata keçirmək.

Hesablama palatası qanunların layihələri üzrə dövlət vəsaitnin düzgün sərf olunmasının və dövlət büdcəsinin icra olunmasının düzgün və tamlıq dərəcəsi haqqında məlumat hazırlayır.

Maliyyə ilinin yekununa görə dövlətin ümumi hesabatını icra hakimiyyəti -Respublika Maliyyə Nazirliyi yoxlayır və yoxlama nəticələri hər il hesablama palatasına verilir. Hesablama palatası maliyyə ilinin nəticələrinə irad və yekun materiallar tərtib edir və formal təsdiq olunmuş hesabatı parlamentə göndərir. Daha böyük iradlar, təkliflər və nəticələr haqqında Hesablama palatasının apardığı illik yoxlama və təftiş daxil olmaqla hesabat Fransa Prezidentinə və hər iki palatanın sədrlərinə təqdim olunur. Hesablama palatasının hesabatı dövlət məlumat bülletenində çap olunur. Bu hesabatlara müvafiq nazirlik və ərazi vahidlərinə, həmçinin yoxlama və təftiş aparılan idarə, təşkilat və idarələrin rəyləri əlavə olunur.

Fransada Hesablama palatasından başqa maliyyə nəzarəti Büdcə və maliyyə intizamı məhkəməsində həyata keçirir. Bu orqan Hesablama palatasından asılı olmaqla onun maddi və prosesual hüququnu tamamlayır. Məhkəməyə birbaşa rəhbərliyi hesablama

palatasının prezidenti həyata keçirir. Məhkəməyə müraciətlər Hesablama palatasından daxil olur.

Almaniyada ali maliyyə nəzarəti orqanı 1714-cü ildə Prussiya kralı Fridrix Vilhelmin fərmanı ilə dövlət administrasiyasından asılı olmayan müstəqil Baş hesablama palatası (sonralar isə Ali hesablama palatası) yaradılır və 1871-ci ildə bütün Avstriyaya yayılır.

İkinci dünya müharibəsindən sonra Almaniyada Hesablama palatası, 1950-ci ildən isə Federal hesablama palatası yaradılır. Palata dövlət büdcəsi hesabatlarının təftişi ilə məşğul olur, dövlətin gəlir və çıxarına nəzarət edir.

Federal hesablama palatası haqqında 1980-cı il qanununda onun əsas fəaliyyət prinsipləri, səlahiyyətləri, vəzifələri, nəzarət obyektləri göstərilir.

Federal hesablama palatasının nəzarətinə aşağıdakı məsələlər daxildir: federasiyaya məxsus olan mülkiyyət və müəssisələr daxil olmaqla onun büdcə maliyyələşmə və təsərrüfat fəaliyyəti; kütləvi hüquq çərçivəsində federal səviyyədə hüquqi şəxslər; dövlət yardımını alan və ya Federasiya təminatı olan federal və torpaq sosial sığorta təşkilatları; dövlətin pay iştirakı olan özəl hüquqi statusu olan müəssisələrində Federasiyanın fəaliyyəti; özəl hüquqi statusu olan digər hüquqi şəxslərin müəyyən şəraitdə fəaliyyəti daxildir.

Federal hesablama palatası büdcə təşkilatlarında, dövlət vəsaitində maliyyələşən və ya məsrəfləri ödəmək üçün vəsaiti alan federal administrasiyaya daxil olmayan instansiyalarda təftiş aparmaq hüququ var. Hesablama palatası konstitusiya təminatı, müstəqillik, qanunauyğunluq, dövlətin maraqlarının müdafiəsi, siyasi məsələlərin həllinə qarışmamaq, inzibati təfəkkürü stimullaşdırmaq və aşkarlıq prinsipləri ilə fəaliyyət göstərir.

Almaniyada Federal hesablama palatası ilə yanaşı Torpaq hesablama palataları da (THP) fəaliyyət göstərir. Federal hesablama palatası kimi THP torpaqları bütün inzibati strukturları, həmçinin torpaq büdcəsindən, torpaq vəsaitindən və ya mülkiyyətindən istifadə edən strukturlarda təftiş aparır.

Federal hesablama palatasının prezidenti və vitse prezidenti

Bundestaq və Bunderstat hökumət tərəfindən verilən namizədlərin arasından seçir. Almaniya Federal Respublikası prezidenti onları vəzifəyə təyin edir. FHP-nın prezidenti və vitse prezidentinin 12 il vəzifədə qalmaq hüququ var; palata üzvləri isə ömürlükdür. Onlar dövlət qulluğu üzrə qanunda nəzərdə tutulan təqaüd yaşa çatdıqda azad oluna bilirlər.

Hazırda FHP 9 təftiş şöbəsindən, 55 təftiş bölməsindən. 67 palata üzvündən, 415 təftişçidən ibarətdir. Palatanın prezidenti, vitse prezidenti və üzvlərinin 1/3 hissəsi hüquqi təhsillidir. Təftişçilərin əksəriyyətini hüquqşünaslar, qalanlarını isə iqtisadçılar, müxtəlif ixtisaslı mühəndislər təşkil edir.

Federal Hesablama palatasının strukturlarının şöbələr üzrə bölgüsü maraqlıdır və təcrübə üçün əhəmiyyət kəsb etdiyindən onları göstərmək maraqlıdır.

Birinci şöbə, siyasi cəhətdən xüsusi əhəmiyyətli planları həyata keçirməklə hesablama palatasının parlamentlə əlaqələrinə cavab verir; **İkinci şöbə**, Xarici işlər nazirliyi, Daxili işlər nazirliyi, elm və təhsil, tədqiqat və texnologiya sahəsində iqtisadi əməkdaşlığın inkişafına məsuliyyət daşıyan dövlət səviyyəsində büdcə maliyyələşməsi və təsərrüfat idarəçiliyi təftişini həyata keçirir; **Üçüncü şöbənin** nəzarətinə dəmiryolu, rabitə idarələri, federal nəqliyyat nazirliyinin əsas bölmələri daxildir; **Dördüncü şöbə**, müdafiə büdcəsinə nəzarət edir, qiymət yardımı atmasının və qiymət tənzimlənməsinin hüquqi aspektləri üzərində işləyir; **Beşinci şöbə**, mülkü və hərbi quruculuğu təftiş edir, ətraf mühitin mühafizəsi şəhərsalmanın inkişafına, torpaq istifadəsi ilə məşğul olan idarələrin işini yoxlayır; **Altıncı şöbə**, federal əmək nazirliyinin, yeyinti sənayesi, kənd təsərrüfatı və meşə təsərrüfatı nazirliklərinin, həmçinin ictimai qaydalar nazirliyinin fəaliyyətini təftiş edir; **Yeddinci şöbə**, ilk idarəetmədə iqtisadi səmərəli məsələlər üzrə federal müvəkkilə kömək edir; **Səkkizinci şöbə**, vergi və gömrük xidmətinin vəziyyəti, federal maliyyə, iqtisadiyyat nazirliyinin büdcəsinin icrasını, həmçinin hüquqi şəxs statuslu müəssisələrin maliyyə fəaliyyətini, dövlətin iştirakı olan təxminən 500 özəl kampaniyanın iqtisadi səmərəliliyini yoxlayır;

Doqquzuncu şöbə, AFR-nm yeni ərazisinin (keçmiş ADR) büdcəsinin təftişi ilə məşğul olur.¹

Polşa Respublikasında həyata keçirilən dövlət maliyyə nəzarətinin tarixi ənənələri vardır. 1815-ci ildə Polşada maliyyə nəzarəti üzrə dövlət strukturu yaranır. Maliyyə nəzarətinin ali orqanı (MNAO) əvvəlcə Varşava hersoqluğunun hesabatlarının Baş Palatası, 15 ildən sonra dəyişdirilərək Polşa krallığının hesabatların Ali Palatası adlandırılır. Qeyd etmək lazımdır ki, bu orqan krallığın verdiyi böyük səlahiyyət hesabına çox ciddi və mürəkkəb məsələləri həll edirdi. O. krallığın hesabatlarını yoxlamaq və təftiş etməklə yanaşı, qarşıdakı il üçün dövlət büdcəsinin formalaşmasının düzgünlüyü və əsaslandırılması ilə əlaqədar öz mövqeyini bildirmək hüququna malik idi. O hər il üçün bütün ölkənin maliyyə vəziyyəti haqqında hesabat təqdim edirdi. Polşada dövlət maliyyə nəzarətinin fəaliyyətində yeni tarixi dövr dövlət müstəqilliyinin elan edilməsi ilə əlaqədar 1918-ci ildən başladı. Bundan sonra 1921-ci ildə əvvəlki maliyyə nəzarət orqanını əvəz edən və hazırda fəaliyyət göstərən Ali Nəzarət Palatası (ANP) yaradılır.

Polşa konstitusiyasına (1921) Ali nəzarət palatası haqqında Qanuna (1921) uyğun olaraq bu palata dövlət orqanlarının onların strukturlarının maliyyə - təsərrüfat fəaliyyətini yoxlamaq və təftişi həyata keçirmək səlahiyyətləri verilməklə, hökumətdən asılı olmayan və parlamentlə əlaqəli müstəqil qurum kimi fəaliyyət göstərir. 1980-ci ilin oktyabrında «Polşa Ali Nəzarət Palatası» haqqında qanunda bu orqanın məqsədləri, fəaliyyət sahələri, yoxlama və nəzarət səlahiyyətinə daxil olan obyektlərin dairəsi göstərilir.

«Konstitusiyada dəyişiklik haqqında» Qanunda (1989-cu il 7 avqust) Ali Nəzarət Palatasına dövlət administrasiyası orqanlarına və onların tabeçiliyində olan müəssisə və təşkilatlarda qanunçuluq, qənaətcilik, məqsədyönlülük və vicdanlılıq baxımından təsərrüfat,

¹ Ионова А.И. Счетные палаты ФРГ: правовые основы и принципы деятельности. Государство и право. М.1998, №3, с.96.

maliyyə və təşkilat-intizam fəaliyyətini həyata keçirmək səlahiyyətləri verilir.

Polşa Ali Nəzarət Palatasının prezidenti Seymin qərarı ilə təyin edilir, vitse-prezidentləri (üçdür) palata prezidentinin təqdimatı əsasında Seymin Spikeri təyin edir.

Maliyyə nəzarəti ali orqanını statusu konstitusiyaya görə Hökumətlə, Konstitusiya tribunası, Ali məhkəmə, Dövlət tribunası və Polşa Ombudsmanı ilə bir sırada durur.

V FƏSİL

DÖVLƏT NƏZARƏTİNİN YARANMASI VƏ İNKİŞAFI TARİXİNDƏN

§ 1. Qədim dövrlərdə və orta əsrlərdə nəzarət

Dövlətin mühüm funksiyalarından biri kimi nəzarət dövlətin yaranması və funksiyası ilə bilavasitə əlaqəsi olmaqla zəngin tarixə malikdir. Nəzarət qədim dövrlərdən başlayaraq dövlət aparatının, vəzifəli şəxslərin qanun çərçivəsində normal işləməsinə təsir edən əsas amillərdən biri idi.

Qədim Şumer dövlətlərində idarəçilik forması aristokratik respublika¹ olmaqla hər bir şəhər – dövlət başçısının fəaliyyətinə Xalq məclisi və Ağsaqqallar şurası tərəfindən nəzarət olunurdu.²

Qədim Babilistan dövlətində dövlət işlərini mürəkkəb mərkəzləşmiş məmur-bürokratik aparatı həyata keçirirdi. İnzibati idarəçiliyin mərkəzi çar sarayı və dövlətin saray təsərrüfatını idarə edən ali vəzifəli şəxsləri sayılan məmurlardan ibarət idi. Çar sarayını idarə edən ali çar məmuru ədəbiyyatda **nübonda** adlandırılır. Onun rəhbərliyi altında çoxsaylı məmur heyətindən, o cümlədən nadziratellər, müşaiyətçilər və nəzarətçilərdən təşkil olunmuşdu. Yerli başçıların fəaliyyəti üzərində nəzarət və çarın iradəsini həyata keçirmək üçün çar tərəfindən böyük səlahiyyətlər verilən «xüssui qasid» və ya «çar nümayəndələri» göndərilirdi.

Misirin inkişafının bütün mərhələlərində dövlətin idarə olunmasında çar sarayının xüsusi rolu olmuşdur. Dövlət aparatının funksiyalarının artmasını firoonun birinci köməkçisi vəzirin (djatı) səlahiyyətlərində görmək olardı. Vəzir ən əvvəl hökmdar iqamətgahında baş xadim idi, bununla yanaşı çar sarayının rəisi, saray mərasimlərini, firoon dəftərxanasını idarə edirdi. Vəzir səlahiyyətləri müəyyən dövrlərdə çar sarayının, çar təsərrüfatının

¹ Бах: Дьяконов И.М. Основные черты древнего общества – В сб. Проблемы до капиталистических обществ в странах Востока. М., Наука 1971, с.130.

² Бах: История государство и право зарубежных стран Под.ред. П.Н.Галазны... М, Юрид.лит., 1980, с.49.

hüdüdlərindən kənara çıxırdı. Yeni çarlıq dövründə vəzir ölkənin həm mərkəzində, həm də əyalətlərində bütün idarəçiliyə **nəzarət** həyata keçirirdi, torpaq fondunu, bütün su təchizatı sistemini idarə edirdi. Onun əlində hərbi hakimiyyət cəmləşirdi, o ali məhkəmə hakimiyyətini həyata keçirilirdi. O firoona ünvanlanan şikayətlərə baxır, dövlətdə daha mühüm hadisələr haqqında hər gün ona məruzə edir, alınan göstərişlərin yerinə yetirilməsinə bilavasitə nəzarət edirdi¹

Çində bütün dövrlərdə nəzarət məsələsinə çox böyük əhəmiyyət verilmiş və klassik nəzarət mexanizm yaradılmışdır.

Qədim Çində (e.ə. VII-IV ə.) – daha imtiyazlı, ali məmurların kateqoriyasının – «üçgünün» tərkibinə dövlətin birinci naziri, hərbi idarənin başçısı ilə yanaşı ali nəzarət orqanının rəhbəri - Baş sensor da daxil edilirdi.

Baş sensor, idarənin məmurları, imperatorun müvəkkili və şəxsi nümayəndəsi həm mərkəzdə, həm də yerlərdə mövcud qayda-qanunların yerinə yetirilməsinə nəzarət edirdilər. Onlar hər bir ərazi dairəsində imperatorun «gözləri və qulaqları» olmaqla bütün vəzifəli şəxslərin işinə nəzarət edir, onların imperatora sədaqət-liliyinə göz yetirir, imperatorun tapşırığı ilə sui-qəsd və başqa dövlət cinayətlərini təhqiq edirdilər. Nəzarət yerli özünüidarə orqanlarını da əhatə edirdi. Qarşılıqlı casusluq sistemi bütün səviyyələrdə: kənd icmasından başlamış ali məmurlara qədər əhatə olunurdu.

Orta əsrlərdə həm mərkəzdə, həm də əyalətlərdə əsas administrativ ierarxiyadan asılı olmayaraq müxtəlif kateqoriyalı sensor və nəzarət orqanları müstəqil idilər. Sensorata iki Baş sensor başçılıq edirdi. Sensoratın aparatına 100 inspektor-sensor daxil idi. Sensoratın malik olduğu səlahiyyətlər heç bir dövlət orqanlarında yox idi. Sensorat bütün məmurlara və onların fəaliyyətini öz müşaiyətində saxlayır, onların vəzifədən sui-istifadəsini və səhvlərini aşkarlamaqla yanaşı, onları aradan qaldırmaq və cəza

¹ Бах: История государство и право зарубежных стран, Под. ред.. Жидкова О.А. М.Норма, 2004, г.1.с.74-75.

sanksiyaları tətbiq etmək hüquqları var idi. Beləliklə senzorat imperatora bilavasitə tabe olmaqla saray əyanlarının, əyalət hakimyyətlərinin və mərkəzi idarələrin fəaliyyətinə nəzarət edirdi.¹

Əyalətlərdə inzibati, hərbi və nəzarət orqanları fəaliyyət göstərirdi. Bu üç əyalət qulluğu arasında bütün yerli idarəetmə aparatına nəzarət, məmurların korrupsiya və sui-istifadəsi ilə mübarizə aparan və müstəqil məhkəmə funksiyası daşıyan **nəzarət idarəsi** xüsusi səlahiyyətə malik idi. Yerlərdə imperiya orqanlarını təmsil edən çoxsaylı məmurlar fəaliyyət göstərirdi. İmperiya senzoratından əyalətlərin hər birinə bir il müddətinə bütün yerli idarələrə nəzarət etmək, əhəlinin şikayətlərini qəbul etmək, yerli idarəetmə orqanlarının hüquqa zidd hərəkətlərini dayandırmaq və ya qaydaya salmaq, yerli məmurların fəaliyyəti haqda imperatora məruzə etmək, yerli hakimyyətdə məsləhət vermək hüquqları olan **xüsusi nümayəndə** göndərilirdi.

Çində 1382-ci ildə senzorat müxtəlif şöbələri olan **İmperiya müfəttişliyi** ilə əvəz edilir. Onun tərkibinə çoxlu məmurlar, senzorlar, müfəttişlər daxil idi. Yerli administrasiyanın fəaliyyətinə mərkəzdən təyin edilmiş xüsusi vəzifəli şəxslər nəzarət edir və nəticələr haqqında mərkəzə məlumat verirdi. Onların sanksiyası olmadan yerli məmurların sərəncamları icraya götürülmürdü.²

Ədəbiyyatda bürokratiyanın imperiya (Asiya) modeli kimi adlandırılan Çin bürokratiyasının əsas elementlərindən biri məmurlara nəzarət hesab edilir.

Yunanıstanda antik dövrdə dövlətçiliyin yaranması prosesində təbii-coğrafi amilin böyük rolu olmuşdur. Yunanıstanın dağlıq ölkə olması kənd təsərrüfatı üçün əlverişsiz olduğundan sənətkarlıq inkişaf etmiş ərazicə böyük olmayan, bir-birindən təcrid olunmuş şəhər və dövlət-polislərin yaranmasına səbəb olmuşdur. Polis sistemində müxtəlif respublika formasında aristokratiya, demokratiya, oliqarxiya, plutokratiya mövcud idi.

¹ Бах: Том же... с.514.

² Бах: История Государство и право зарубежных стран. Под.ред.П.Н. Галазны и др... М.Юрид.лит. 1989, с.519, 520.

Afina polisi cəmiyyətin siyasi təşkilati olmaqla ərazi üzrə formalaşmışdır. Şəhər – polisdə azad insanlar arasında sosial və siyasi bərabərsizlik olmaqla əhali evropidlərə – əsilzadələrə, qemorlara – əkinçilərə və demoqurlara – sənətkarlara bölünürdü. Birinci qrup var-dövlətli olmaqla ictimai vəzifə tutmaq hüquqlarından istifadə edərək **bozilevs** vəzifəsini əvəz edən öz aralarında bir il müddətinə arxantlar seçirdilər. Arxantlar kollegiyası hərbi, kahin və **məhkəmə funksiyalarını**, həmçinin **nəzarət funksiyasını** həyata keçirirdi.

Afina demokratiyasının çiçəklənməsi Periklin adı ilə bağlıdır. Bu dövrdə Afina dövlətinin əsas orqanı Xalq Məclisi, Beşyüzlər şurası və Qelil yaradılmışdır. Onlar vəzifəli şəxslərin fəaliyyətini istiqamətləndirir və **nəzarət** edir, vəzifəli şəxslərin fəaliyyətini yoxlayırdı. Beşyüzlər şurası vəzifəli şəxslərə nəzarət edirdi. Qulluq müddəti qurtardıqdan sonra beşyüzlər şurasının **hər bir üzvü keçmiş fəaliyyəti haqqında** hesabat verir, işində nöqsan və çatışmazlıqlar olduqda məsuliyyətə cəlb olunurdular. Vəzifəli şəxslər strateqlər və arxantlar qulluq müddəti bitdikdən sonra öz fəaliyyəti haqqında Beşyüzlər şurasına və Qeliya hesabat verirdilər.¹

Roma dövlətində mühüm rolu Respublika quruluşunun başlanğıcında konsullar, e.ə. IV əsrdə senzorlar tərəfindən təyin olunan **Senat** oynayırdı. Senat formal olaraq Magistral yanında məşvərətçi orqan olmaqla Xalq məclisinin qəbul etdiyi qanunları təsdiq edir, maliyyə məsələlərinə baxır, magistratlar arasında büdcəni bölür və ona **nəzarət** edirdi.²

Ərəb xilafəti zəbt etdiyi ərazilərdə öz hakimiyyətlərini qurduqdan sonra, sayca çox olan bu ölkələri (vilayətləri) idarə etmək üçün **canişinlik** sistemini yaradırdı. Hər vilayətin başında xəlifənin canişini olan Əmir dururdu. O, öz vilayətində hərbi başçı olmaqla yanaşı vilayətin bütün inzibati idarələrinə başçılıq edirdi. Vilayətdə xüsusi tapşırıqları icra etmək üçün əmirin başçılığı altında xüsusi **məmur**lar və məhkəmə idarəsinin rəisi – qazi fəaliyyət

¹ Бах: История Государство и право зарубежных стран. Под.ред. Жидкова О.А....ч.1., с.140-150.

² Бах: История Государство и право зарубежных стран. Под.ред П.Н.Голозны.....с.129-139.

göstərirdi. Qazi vəqf işlərinə nəzarət edir və məmurların hərəkətlərindən narazı olan şəxslərin şikayətlərinə baxırdı.

Vilayət paytaxtlarında valilərin yanında fəaliyyət göstərən **poçt rəisləri** canişinlərin, əmirlərin, qazilərin, hərbi rəislərin və başqalarının hərəkətlərinə **göz qoyur** və onlar haqqında məlumat toplayıb Xilafətin paytaxtına siyasi məlumatlar göndərirdilər. Bunun üçün poçt rəisləri cari məlumat almaq üçün geniş casus şəbəkəsinə, fəal işləyən gizli polisə malik idi. Beləliklə, poçt rəisləri və bunlara tabe olan port məntəqələrinin rəisləri vilayətlərdə siyasi polis (şurta) vəzifəsini icra edirdilər.¹ Vilayətlərdə məmurlar tərəfindən baş vermiş cinayətlərin qarşısını almaq üçün Müaviyənin xəlifəlik dövründə (661-680) xüsusi nəzarət orqanı – dar əl-istixrac yaradılmışdı. Bu orqanın vəzifəsi hər hansı bir əyalətdə məmurlar arasında rüsvətxorluq hallarını aşkara çıxarmaqdı.²

XI əsrdə Orta və Yaxın Şərqdə böyük **səlcuqlar** (oğuz türkləri) imperiyası yaranır. Orta Asiya, İran, İraq, Suriya, Misir, Kiçik Asiya, Ön Qafqaz xalqları, o cümlədən Azərbaycan Səlcuqların hakimiyyəti altına keçir. Səlcuqlar İslam dininin bütün türklər arasında yayılması uğrunda mübarizə aparmışlar. Azərbaycana gəlmiş səlcuqlar yerli azərbaycanlılar ilə eyni dil yaxınlığına malik olmuşlar. 119 il fəaliyyət göstərən Səlcuqlar dövləti türkdilli xalqların hərbi-siyasi, sosial-iqtisadi və mədəni inkişafına güclü təsir göstərmişdir.³ Azərbaycanda səlcuqların hakimiyyəti dövründə görkəmli şairlər, alimlər, memarlar, sənətkarlar himayə edilmiş, gözəl binalar, mədəniyyət abidələri tikilmişdir. Ümumiyyətlə Azərbaycanda mədəni həyatın yüksəlməsi ilə səciyyələnən XII əsr Azərbaycan üçün intibah dövrü hesab edilir. Bu dövrdə paytaxt şəhərləri olan Təbrizdə, Şamaxıda, Naxçıvanda, Gəncədə elmi

¹ Бах: Зийа Бцнйадов. Азярбайъан ВЪІЫ-ЫХ ясрлярдя. Б., Елм, 1989, сящ.139.

² Йеня орада, сящ.117.

³ Бах: Азярбайъан тарихи: дярсликредаксийасы иля. Бакы, 1994, Ы ъ, с.289.

mərkəzlər yaradılmışdır.¹

Səlcuqlar dövlətində 40 ildən çox vəzir vəzifəsində çalışmış son dərəcə ağıllı, müdrik siyasətçi, fars, ərəb, türk, ehtimal ki, digər xarici dillərə də yaxşı bələd olan, təbiət-ictimai, dini-fəlsəfi elmləri, yunan təhsil sistemini öyrənmiş Nizamül-Mülk səlcuq dövlət sisteminə sasanilərin mərkəzləşdirilmiş dövlət idarəetmə sistemini tətbiq etməyə nail olmuşdur.

1067-ci ildə **Nizamül-Mülk** özünə dünya şöhrəti qazandırmış təhsil sistemi yaratmış və onu ilk dəfə olaraq ərəb xilafətinin və İslam dininin mərkəzi olan Bağdad şəhərində açdırmışdır. Qısa müddətdə bu tipli mədrəsələr mərkəzdən uzaq şəhərlərdə də yaranmışdır. Bu mədrəsələrdə dövr üçün nə lazım idisə, bütün fənlər o cümlədən katiblik, nadimlik və s. tədris olunurdu.²

Nizamül-Mülk öz «Siyasətnamə» əsərində dövlət idarəçiliyində **nəzarət** məsələlərinə xüsusi yer ayırır. O yazır ki, şah hər vaxt məmurların vəziyyətindən xəbərdar olmalı, həmişə onların nələrə məşğul olduqları nəzarət altında saxlanılmalıdır. Əyrilik və xəyanət gördükdə dərhal onları başqaları ilə əvəz etməli, günahlarına müvafiq cəza verilməlidir ki, başqaları ondan ibrət götürsün, heç kəs cəzanın qorxusundan pis fikrə düşməsin. Birinə böyük bir iş tapşırıqda bir nəfəri də gizlincə onun üzərində nəzarətçi qoyulmalıdır ki, həmişə onun nələr etdiyini, özünü necə apardığını xəbər versin.³ Həmişə hər tərəfə sövdəgər, səyyah, sufi, əttar, dərviş libasında casuslar göndərilməlidir; bunlar eşitdiklərini xəbər verməlidirlər, beləliklə, heç bir şey gizli qalmamalıdır; bir iş baş versə, yenidən baş qaldırsa, vaxtında tədbir görülsün.⁴ Hər şəhərdə baxmalı, orada mömin allahdan qorxan, qərəzsiz kimdirsə, onu tapıb deməlidirlər: «Bu şəhəri, qəsəbəni əmanət olaraq sənə boynuna qoyuruq, Allah bizdən nə soruşacaqsız, biz də səndən onu soruşacağıq. Burada amil, qazi, möhtəsib, rəiyyət, böyük, kiçik kim

¹ Бах: Азярбайҗан тарихи Иҗраг Ялийевин Бунһатов З.М.редаксийасы иля. Б., Елм, 1993, с.147.

² Бах: Низамцл-мцлк. Сийасятнамя, Б., 1987, с.8.

³ Бах: Низамцл-мцлк. Сийасятнамя, Б., 1987, с.48.

⁴ Йеня орада, с.79.

varsa, hamısının vəziyyətini kiçikdən-böyüyə öyrənib həqiqəti bizə bildirməlisən, gizli, açıq nə varsa hamısını göstərməlisən ki, bəzi lazımı ölçülər üçün əmr verək»¹. Şahın müqəddəs vəzifələrinin biri amilləri yoxlamaq, işlərinə göz qoymaq, gəlirini, çıxarını nəzarət altında saxlamaqdan... ibarətdir.²

Səlcuqlar dövləti 1118-1157-ci illərdə tənəzzül etdi, onun ərazisi bir neçə yerə – sultanlığa və əmirliyə bölündü. Azərbaycan İraq sultanlığına daxil idi. Səlcuq sultanları formal şəkildə hökmdar sayılırdılar. Əslində dövləti onların **atabəyləri** idarə edirdi. Azərbaycan Atabəylər dövlətində inzibati idarələr İraq səlcuq sultanlığında olduğu kimi qalırdı. Atabəylər dövlət administrasiyasında ikinci şəxs dövlət başçısının birinci müşaviri və bütün bürokratik aparatın başçısı hesab olunan vəzifəli şəxs dururdu. Atabəylərin dövlət vəzifələrinə səlcuq sultanlarında olduğu kimi türklərdən yox, ərəb-fars qulluq məmurlarından təyin olunurdu. İnzibati-maliyyə aparatında qalan vəzifələri qeyri-türklər tuturdu. **Vəzir** divanın baş məmuru olmaqla qalan məmurları vəzifəyə təyin etmək və azad etmək, vergi idarələrinə və xəzinə saxlanmasına nəzarət etmək hüquqları var idi.

Dövlətdə üçüncü mühüm vəzifə «**baş hadjib**» idi. O hökmdara vacib işlər haqqında məlumat verirdi. Atabəylərin hər bir canişinin öz sarayı, vəzir və hadjibi var idi. Atabəylər dövləti müxtəlif vaxtlarda iri əyalətlərə (vilayətlərə) bölünmüşdü. Hər əyalətdə **vali (qubernator)** ölkə hökmdarının müavini olmaqla öz əyalətində sahələrin idarəçiliyinə məsuliyyət daşıyırdı. Valilərin qulluq vəzifələrinə məmurları vəzifəyə təyin etmək, yüksəltmək, rütbəni aşağı salmaq, onların fəaliyyətinə daim nəzarət etmək, cinayətkarları cəzalandırmaq daxil idi.³

Monqol basqınları nəticəsində Azərbaycanın iqtisadi və mədəni yüksəliş prosesi dayandırıldı. Monqollar beş yüz ildən artıq hökm sürən Abbasilər xilafətini süquta uğratdı. Azərbaycanda beşinci

¹ Йеня орада, с.60.

² Йеня орада, с.188.

³ Бах: Даща ятрафлы. Бунятов З.М. Государство Атабеков Азербайджана (1136-1225). Б.Елм, 1978, с.177-184.

monqol ulusu hülakilər (Elxanilər) dövləti yaranması ölkənin ictimai-iqtisadi və siyasi həyatına, onun idarəçilik sisteminə və dövlət quruluşuna da təsir göstərdi. Azərbaycanda iri dövlət quruluşunun yerlilərə və köçərilərə məxsus dövlət quruluşlarına çulğlaşması və qarşılıqlı təsirindən yeni, nisbətən inkişaf etmiş, təkmilləşmiş dövlət quruluşu və idarə sistemi yarandı.

Monqol dövləti Çingiz xanın ulu yarası ilə tənzimlənirdi. Ulu yasa qanunlar və nizamnamələr toplusu olub Monqol imperiyasının banisi olan Çingiz xanın tapşırığı ilə tərtib olunmuşdu. İmperiya bütün əhalinin dövlət xidmətinə cəlb olunması ilə səciyyələnir, yəni hər kəsin orduda və ya vergidə yeri var idi və bu yerdən heç yərə gedə bilməzdi. Hər bir insanın dövlətə təhkim olunması prinsipi sonralar XVI-XVII əsrlərdə Moskva çarlığının əsası olmuşdur. Təhkimlilik nizamnaməsinə görə «heç kim daxil olduğu minlikdən, yüzlükdən, onluqdan getməsin. Əks halda onun özü və onun başçısı öldürüləcək».¹ Özbaşınalığı yox etmək üçün Çingiz xan bütün təbəələrinə əmr etmişdi ki, bu və ya başqa şəkildə cəmiyyətə işləsinlər. Yüksək vəzifəli olsa belə hər bir başçı xanın hər hansı bir buyruğu – çapar tərəfindən çatdırılan tapşırığı sözsüz yerinə yetirməlidir.² Beləliklə, Ulu Yasada göstəriləndiyi kimi imperiya ərazisində heç kəs nəzarətdən kənar qalmırdı.

Əmir Teymur Çingizxanın «Ulu yarasını» Turan yurdunun fəsarət və zəka dövlət əsəri adlandırır³ Əmir Teymur öz vəsiyyətlərində səltənəti qurmağın, onun saxlanmasının qaydalarını müəyyənləşdirmiş və səltənətin idarə olunması haqqında təlimatlar (dəstür ül-əməl) vermişdir. O vəsiyyətlərində göstərir ki, «mən on iki şərti özümə şüar edərək səltənət mərtəbəsinə yüksəlmişəm, onların köməyi ilə məmləkətləri ələ keçirmişəm, səltənəti idarə etmişəm».⁴

Rəiyyətin vəziyyətini öyrəndim, hər yerin təbiətindən, hər elin **uruf-adətindən, yol-yosunlarından** xəbərdar oldum... hər bir

¹ Бах: Улу йасасынын гурулушу шаггында. Б., 2001, с.21.

² Бах: Йеня орада...с.21.

³ Бах: Эрман Волбере. Ямир Теймур. Б., 1991, с.21.

⁴ Бах: Даща эениш. Ямир Теймурун вясиййяглары. Б., 1991, с.46-50.

diyarın əhalisinin əhvalından xəbər tutdum...hər bir məmləkətin əhvalını, rəiyyətin vəziyyətinin, dolanışığının çatışmazlığını, iş-gücünü, bir-birinə münasibətini yazıb mənə bildirmələri üçün vəqəənəvislər (salnaməçilər) müəyyənləşdirdim. Düzgün olmayan şeyi yazan vəqəənəvislərə cəza verdim.

Hakimlərdən, hərçilərdən və rəiyyətdən hansı birinin xalqa cəza və zülm elədiyini eşidəndə dərhal insaf və ədalət ilə həmin işə əncam çəkirdim.¹

«Hər bir məmləkətdəki, diyardakı səyyahların və müsafirlərin başlarını sığallayırdım ki, müxtəlif məmləkətlərdən mənə xəbər gətirsinlər. Hər məmləkətə, hər diyara sövdəkarlıq və karvanbaşılar təyin elədim ki, onlar həmin məmləkətlərdə yaşayan adamların əhvalı, dolanışıqları haqqında mənə xəbər versinlər. Hər bir məmləkətdə hökmdarın rəiyyətlə necə davrandığını mənə dəqiq söyləsinlər».² «Hər bir sərhəddə, vilayətdə, şəhərdə və qoşunda olayları qələmə alan **katiblər** təyin edilməlidir ki, həmin katiblər, hakimlər haqqında, rəiyyətdən, hərçilərdən xəbər çatdırsınlar. Əgər yazılanlar olub-keçən vəqəələri düzgün əks etdirməsə katibin yazan barmağı kəsilməli idi».

Əmir Teymurun vəsiyyətlərində göründüyü kimi, dövlətin elə bir sahəsi, xalqın elə bir təbəqəsi yox idi ki, nəzarətdən kənar qalsın.

Səfəvilər dövləti öz idarəçilik formasına görə tipik feodal monarxiya kimi səciyyələndirmişdir. Başqa müstəqil dövlətlər kimi özündən əvvəlki dövlətlərin dövlət quruluşu təcrübəsinə əsaslanmışdır. Səfəvilər sülaləsinin hakimiyyətə gəlməsi Azərbaycanda idarəçilik sisteminin inkişafı və təkmilləşməsi tarixində yeni mərhələ idi. Səfəvilər dövlətinin ilk illərində əyalətləri **əmirilər** idarə edirdi. Sonralar **bəylərbəyi** vəzifəsi təsis edilir. Bəylərbəyi əmirilər arasından təyin olunurdu. Əmirilər təyin olunduğu vəzifədən asılı olaraq status baxımından dörd yerə **valilərə, bəylərbəyinə, xanlara, soltanlara** bölünür. Valilər digər inzibati ərazi vahidlərinin hakimlərinə nisbətən daha geniş

¹ Ямир Теймурун вясийятляри.....с.59.

² Ямир Теймурун вясийятляри с.93.

səlahiyyət və nüfuza malik idilər. Bu qayda ilə bəylərbəyi xanlara, xanlar isə sultanlara nisbətən daha geniş səlahiyyətlərə və nüfuza malik idilər.

Şah sarayında olduğu kimi əyalətlərdə də bəylərbəyilərinin zəngin sarayları, geniş idarəçilik aparatları var idi. Şah tərəfindən bəylərbəyinin rəyi nəzərə alınmadan **maliyyə məmurları, vəzir və başqa məmurlar** təyin edilirdi. Həmin məmurlar bəylərbəyinin fəaliyyətinə **nəzarət** edirdilər. Sonralar bəylərbəyinin səlahiyyətlərini məhdudlaşdırır. Şah bəylərbəyinin əyalətdəki fəaliyyətinə **nəzarət etmək** üçün əyalətə şəxsən şaha tabe olan **vəzir** təyin edirdi. Vəzir bəylərbəyinin fəaliyyətinə **nəzarət edir** və onun fəaliyyəti barədə şaha ardıcıl məlumat verirdi;¹

§ 2. Çar Rusiyasında dövlət nəzarətinin təşəkkülü və inkişafı

Rusiyada dövlət nəzarətinin təşkili Azərbaycan üçün çox əhəmiyyətlidir. Ümummillə lider H.Əliyev demişdir: Azərbaycan 200 il Rusiyanın tərkibində olmuşdur. Bu 200 il ərzində Azərbaycan-Rusiya arasında hərtərəfli münasibətlər: inzibati, elmi, texniki, iqtisadi münasibətlər yaranıb. Ona görə də biz ilk növbədə Rusiya ilə münasibətləri normal vəziyyətdə saxlayırıq.²

Rusiyada dövlət nəzarətinin yaranması və inkişafını üç mərhələyə bölmək olar: Birinci mərhələ çar Rusiyası dövründə; ikinci mərhələ Oktyabr (1917) inqilabından – 1991-ci ilə qədərki dövr; üçüncü – müstəqillik qazanıldıqdan (1991-ci il) hal-hazırda qədərki dövr. A.Tarasov dövlət nəzarətinin formalaşması və inkişafını dinamikada ifadə edərək doqquz mərhələyə bölür.³

Birinci dövr – Rusiya dövlət idarəçiliyində müəyyən tarixi dövrlərdə nəzarət ciddi şəkildə qoyulmuşdur. Dövlət məmurlarına

¹ Бах: Бяфярли Н.Щ. Сяфявиляр дюрврдндя йерли щакимийят вя идаря органлары. Бақы Университет хябярлярди. Сосиал-сийаси елмляр сериясы, 2000, №1, с.95.

² Бах:Н.Ялиев. Мцстягиллиймиз ябядидир. 1-ъи китаб, Б., 1997,с.582.

³Бах: Тарасов А.М. Указ лит...с.14-15.

nəzarət və onların vəzifəsindən sui-istifadə halları ilə mübarizə məqsədi ilə XVI əsrdə geniş səlahiyyətlərə malik «**məxfi işlər prikazı**» təsis edilir. Onun əsas vəzifələri hakimiyyət mexanizmin birgə işini təmin etmək, çarın göstərişlərini dəqiq yerinə yetirmək, dövlət malının mənimsənilməsi ilə mübarizə və hakimiyyətdən sui-istifadə hallarının qarşısını almaq idi. «Məxfi işlər prikazı» çara bilavasitə tabe olmaqla onun göstərişlərinin dövlət məmurları tərəfindən dəqiq yerinə yetirilməsinə nəzarət edirdi. Mütləqiyyət bu qurum vasitəsilə aşağıdan yuxarı dövlət məmurlarının fəaliyyətinə nəzarəti əlində cəmləşdirirdi.¹

1711-ci ildə **I Pyotr** Senat təsis edir. Senatın nəzdində yaradılan **Razryad stolu** zadəganların uçotunu aparır, onların qulluq keçməsi, dövlət vəzifələrinə təyinatı ilə məşğul olur; **divan** (raspravnex) **palatası** qulluq cinayətini və sui istifadə hallarını təhqiq edib, senata məruzə edirdi.

Senat yanında mühüm vəzifələrdən biri **fiskallar** idi. Fiskallar həm ali və həm də aşağı vəzifəli şəxslərin bütün sui-istifadə hallarından «gizli xəbər tutmaq, xəbərçilik etmək və ifşa etmək, qanunların icrasına nəzarət işlərini həyata keçirir, vəzifəli şəxslər tərəfindən xəzinə oğurluğunu, rüşvətxorluğu və oğurluğu təhqiq etmək vəzifələrini yerinə yetirirdi».

Fiskalların başında çar tərəfindən təyin olunmuş **general-fiskal** və senat tərəfindən təyin olunan köməkçi **oberfiskal** dururdu. Onlara kolleqiyaların fişkalları, quberniyalardakı əyalət fiskalları və şəhərlərdə şəhər fiskalları tabe idi. Senatda müstəqil vəziyyəti **general-prokuror** və onun köməkçisi **ober-prokurorluq** tuturdu. General-prokuror yalnız çar qarşısında məsuliyyət daşıyırdı. O «dövlətin gözü» və «dövlət işləri» haqqında məhkəmə nəzarətçisi olmaqla, senat konselyariyasına başçılıq edirdi. Senata daxil olmuş bütün işlərin general-prokuror tərəfindən baxılması və senata çıxarılması məcburi idi. O senatı icraçıları çağırır, ona sədirlilik edir, senatın düzgün olmayan hərəkətləri haqda çara məlumat verir

¹ Бах: История государство и право зарубежных стран Под.ред Голозны П.Н.....с.519.

və qanunvericilik təşəbbüsünə malik idi.

Senat mütləqiyyətin möhkəmlənməsində böyük rol oynayır. Senatın səlahiyyətləri geniş idi. Ali hökumət administrasiyası olmaqla, mərkəzi və yerli idarələrin idarə olunmasını öz əlində genişləndirməklə, daxili və xarici siyasətin cari məsələlərini həll edirdi. Senat dövlət idarələrinə **nəzarət** həyata keçirirdi. O ali məhkəmə-appelyasiya instansiyası, həmçinin birinci instansiya məhkəməsi idi. Onun qərarına qarşı şikayət etmək olmazdı. Senat fiskallar, prokurorlar və reketmeysterlər vasitəsi ilə **nəzarət** həyata keçirirdi. 1722-ci ildən sonra senata hər il quberniyalara bir təftişçi senator göndərmək hüququ verildi.

I Pyotr-un ölümündən sonra senatın mərkəzi idarələrinə rəhbərlik fəaliyyəti azalmağa başladı. 1775-ci ildə islahatlardan sonra general-qubernator və qubernatorlar imperatora bilavasitə mürüzə etmək haqda hüquqlar aldıqdan sonra yerli idarələrə **nəzarət** orqanı kimi Senatın səlahiyyətləri tam azaldı. Senatda yalnız ölkədə ali məhkəmə orqanı hüquqları qalırdı.

1726-cı ildə dövlətin daxili və xarici siyasəti məsələlərinin həlli üçün **Ali Məxfi Şura** yaradılır. Senat və Kollegiyalar faktiki olaraq bu Şuraya tabe idi. O senat və kollegiyalar haqda şikayətlərə baxır, onun təklifi ilə nəzərdə tutulan şəxslər senator təyin olunurdu. Sonralar fərmanla (4 avqust 1726-cı il) Ali Məxfi Şuraya qanunvericilik səlahiyyətləri verilir. 1730-cu ildə bu Şura ləğv edilir.

1718-1720-ci illərdə prikaz sisteminin köklü şəkildə yenidən qurulması ilə onların yerinə kollegiyalar yaradıldı. Onlardan biri - **təftiş-kollegiya idi**. Onun funksiyalarına maliyyə nəzarəti daxil idi. O mərkəzi və yerli idarələrdə mədaxil və məxaric kitablarını, yoxlama yolu ilə pul vəsaitinin xərclənməsini yoxlayırdı.¹

Rusiyada dövlət idarəçiliyi tərkibində ayrıca müstəqil idarə kimi dövlət nəzarəti Ali Manifest qəbul olunan dövrə (28 yanvar 1811) təsadüf edir. Buna baxmayaraq ədəbiyyatda ümumi qəbul olunmuş

¹ Бах: История Государство и право России. Под.ред. Титова Ю.П. М.2000, с.128-129, 132.

nöqtəyi-nəzərə görə I Pyotrın erası ilə əlaqələndirilir. I Pyotrın islahatları əsasında Qərb nümunəsinə uyğun nəzarət konsepsiyasının əsasları qoyulmuş və dövlət idarəçiliyində möhkəm mərkəzləşdirilmiş bürokratik sistemin elementi kimi yaranmış ümumi şəkildə XIX əsrin 80-ci illərinə qədər mövcud olmuşdur.

Dövlət nəzarətində maliyyə nəzarəti əsas yer tutmuşdur. Maliyyə nəzarətinin yaranması, funksiya göstərməsi və inkişafı tarixi bir neçə mühüm mərhələdən keçmişdir. 1718-ci ildə **Təftiş kollegiyası** təsis edilir, 1811-ci ildə **dövlət hesabatlarının təftişinin Baş idarəsi** (1836-cı ildə Dövlət nəzarətinə dəyişdirilib) yaranır; 1828-ci ildə hesabatın əsas qaydaları tərtib edilir; 1846-cı ildə hesabat nizamnamələrinin hazırlanmasına başlanılır və 1848-ci ildə isə qanun qüvvəsi alır.

XIX əsrin ortalarında dövlət nəzarətində islahatlar aparılmışdır. Bu dövrdə böyük dövlət nəzarəti islahatlarının aparılması V.Tatarinovun adı ilə bağlıdır. O Rusiyada nəzarət sistemini təkmilləşdirmək üçün Avstriya, Belçika, Fransa, Prussiya dövlətlərinin təcrübələrini öyrənmişdir.¹ Xarici ölkələrin faydalı təcrübəsi Rusiyada tam tətbiq olunmur. Buna dövlət quruluşunun tarixi xüsusiyyətləri, geniş ərazisinin olması, ölkədə təsərrüfatın idarəedilmə xüsusiyyətləri, əhəlinin çoxmillətliyi, xalqların tarixi və mədəniyyətində fərqlər və b. səbəblər imkan vermirdi.

Nəzarətin gücləndirilməsi tərəfdarları nəzarətə tam müstəqillik və məhkəmə səlahiyyətləri verilməsi təklifi ilə çıxış edirdilər. Onlar ABŞ və bəzi Qərbi Avropa ölkələrinin təcrübəsini tətbiq etməyə çağırırdılar.

Dövlət nəzarətinin yeni təsisatı 1892-ci il 28 aprel qanunu ilə reallaşır. Bu qanuna görə dövlət nəzarəti icra hakimiyyəti tərkibində tam, müstəqil nazirlik hüququ olan dövlət idarəetmə strukturuna dəyişdirilir.² Lakin bu nəzarətin məzmununa əhəmiyyətli dəyişiklik etmir. Mərkəzi nəzarət orqanlarının əsas funksiyalarına büdcə

¹ Бах: Татаринов В.А. Государственный отчетность в Австрии; Пруссии, во Франции: СПб, 1858.

² Бах: Свод Законов. М.1892, Т.1, ч.2., с.943-947.

layihəsini yoxlamaq; smetanın mədaxil və məxaric üzrə hesabatını hazırlamaq; həmçinin mətbuatda bu sənədlərin çap edilməsi daxil idi. Nəzarət sisteminin tətbiqində yeniliklər büdcənin hazırlanması və təsdiqi ilə yanaşı onun icrasına nəzarətin həyata keçirilməsində özünü göstərirdi.

1905-ci il inqilabı ərəfəsində dövlət nəzarətini Dövlət nəzarətçisi, onun müavini və kollegial orqan olan Dövlət nəzarəti Şurası həyata keçirirdi. Rusiyanın 60 quberniyasının hər birində Nəzarət palatası var idi. Mərkəzi nəzarət idarələrində 1911-ci ildə 817 işçi, nəzarət palatalarında isə 4476 nəfər fəaliyyət göstərirdi.¹

1906-cı ilin 20 fevralında Dövlət Dumasının təsisatına uyğun olaraq onun nəzarət funksiyalarına dövlət büdcəsinin (mədaxil və məxaricinə nazirlik və baş idarələrinin maliyyə smetaları ilə birlikdə) dövlət cədvəlinin icrası; həmçinin «yüksək səviyyədə icazə tələb edən başqa işlərə dövlət xəzinəsindən xərclər» haqda Dövlət nəzarəti hesabatına baxılması daxil idi. Bütün maliyyə qanun layihələrinə ilk olaraq Dövlət Duması və Dövlət Şurası tərəfindən yaradılmış komissiyalarda baxılırdı.

Birinci dünya müharibəsi dövründə Dövlət nəzarətinin səlahiyyətləri artırılır. Bank və kredit idarələrinin Dövlət nəzarətinə böyük əhəmiyyət verilirdi. O zamankı qanuna görə dövlət nəzarəti mərkəzi bank idarələrinin (Dövlət, Zadəgan və Kəndli bankları), həmçinin kiçik kredit işləri üzrə idarənin illik hesabatını yoxlamalı və yekun nəticələri haqqında Dövlət Şurasına məlumat verməli idi. Bu, dövlət nəzarətində mühüm istiqamət idi. Belə ki, onun hesabatı Dövlət Şurasının kredit idarələrinin fəaliyyətinə ali nəzarət üçün əsas mənbə idi.² Rusiyada dövlət nəzarətinin göstərilən dövründə müsbət əlamətləri onun «daimi qanuni əsaslarının olması», «nəzarət olunan strukturlardan asılılığının olmaması», «onun işçilərinin əksəriyyətinin səriştəsizliyi» idi. XX əsrin əvvəllərində Dövlət nəzarətində kadr məsələlərinə əhəmiyyətli diqqət yetirilirdi.

¹ Бах: Ефимов А.И. Финансовой контроль в дореволюционной России (1811-1911). Финансовый контроль в государствах Западной Европы. М., 1928, с.99.

² Бах: Золотарев Н.А. Из истории государственного контроля в России 1842-1917 г. Контроллинг 1994, №2, с.30.

Nəzarətçilərin vəzifəyə seçilib təyin olunmasında diplomlu şəxslərə üstünlük verilir, qulluq keçmə gedişində səriştəlilik, vicdanlılıq və b. keyfiyyətlər nəzərə alınır.¹

§1. Sovet nəzarət sistemi

Sovet hakimiyyətinin ilk illərində köhnə dövlət aparatının dağıdılması və yenisinin yaranması yeni vəzifələr, səlahiyyətlər, struktur, yeni münasibətlər, xalqın ümumi marağını əks etdirən dövlət mövqeyindən **nəzarəti** təmin edən xüsusi orqanlar sisteminin yaranması kəskin formada tələb olunurdu.

Ədəbiyyatda sovet dövlətində nəzarət sistemi **sosialist nəzarəti** adlandırılmışdır. Sosialist nəzarətinin birinci forması hələ fevral burjua demokratik inqilabının tərkibində rüşeym halında yaranan **fəhlə nəzarəti** idi. Mütləqiyyət yıxıldıqdan sonra ilk günlər fəhlələr Petroqradda istehsalat üzərində və ərzaq bölgüsünə nəzarət qoymuşdular.

Ümumrusiya Mərkəzi İcraiyyə Komitəsinin (ÜMİK) və Xalq Komissarlar Şurasının (XKŞ) Leninin göstərişləri ilə (1917-ci il 14 noyabr tarixdə) hazırlanmış «fəhlə nəzarəti haqqında» əsasnaməyə uyğun olaraq Xalq təsərrüfatının plana uyğun tənzimlənməsi üçün bütün sənaye, ticarət, bank, kənd təsərrüfatı, nəqliyyat, kooperativ və s. müəssisələrdə fəhlə nəzarəti yaradılır. Bu qanunvericilik aktı fəhlə nəzarət orqanları sisteminin təşkilini, onların hüquq və vəzifələrini ətraflı tənzimləyirdi. Bu dekreti rəhbər tutan yerli Sovetlər fəhlə nəzarətinin səlahiyyətlərini və məsuliyyəti konkretləşdirən normativ aktlar qəbul edirdilər.

Fəhlə nəzarəti müəssisələrin fəhlələri tərəfindən seçilən zavod, fabrikanın komitələri və aqsaqqallar şurası tərəfindən həyata keçirilirdi. Böyük şəhərlərdə, quberniyalarda, sənayenin inkişaf etdiyi rayonlarda fəhlə nəzarətinin yerli şuraları yaradılırdı. Onlar müəssisələrin fəhlə şuralarını istiqamətləndirirdi. Fəhlə nəzarətinin ali orqanı Petroqradda təsis olunmuş «**Ümumrusiya fəhlə nəzarəti**

¹ Бак: Там же, с.29.

şurası (ÜFNŞ)» idi. Fəhlə nəzarəti orqanlarının qərarları müəssisə rəhbərləri üçün məcburi idi. Fəhlə nəzarəti kapitalistlər ilə sinfi mübarizəsində fəhlələr tərəfindən tapılmış nəzarətin yeni forması idi.¹ Fəhlə nəzarətinin güclü rıcaqlarından istifadə edərək proletariat burjuaziyanı iqtisadiyyatda hakim yüksəklikdən təcridən sıxışdırdı. Sənayenin milliləşməsinə nail oldu. Bundan sonra fəhlə nəzarəti öz funksiyalarını sovet dövlət aparatının bölmələrinə verir.

Oktyabr inqilabından sonra K.Marks və V.Lenin ideyaları əsasında Dövlət nəzarətində köklü dəyişikliklər edilmişdir. V.İ.Lenin Sovet hakimiyyətinin ilk günlərində sosializmin taleyi üçün nəzarətin rolunu yüksək qiymətləndirir və onun prinsiplərinə və praktiki yaradılmasına böyük diqqət yetirirdi. O, «Dövlət və inqilab», «Sovet hakimiyyətinin növbəti vəzifələri» və b. əsərlərində kommunizm cəmiyyətinin birinci fazasında «uçot və nəzarətin» düzgün qoyulmasını ən əsas məsələ kimi qoyurdu. Onun fikrincə nəzarət əhatəli və çox şaxəli xarakter daşmalı idi.

Sovet dövlət nəzarəti orqanlarının yaranma tarixi haqda məsələlər ədəbiyyatda açıq qalmışdır. Batorix ilk əvvəl ÜMİK və XKŞ tərəfindən «dövlət nəzarəti haqqında» birinci dekretin qəbul olunduğu 1919-cu il 9 aprel tarixi hesab olunurdu. Sonralar bu tarix «Mərkəzi nəzarət kollegiyası, yerli Uçot-nəzarət kollegiyası və Nəzarət komissiyalarının yaranması haqqında» Xalq Komissarlar Şurasının qəbul etdiyi 1918-ci il 18 yanvar tarixi ilə əvəzləndi. Həmin il **Dövlət nəzarəti xalq komissarlığı** (DNXK), Xalq təsərrüfatı ali şurasının (XTŞ) **nəzarət şöbəsi** və **maliyyə-hesabat idarələri**, Xalq Komissarlıqlarında və yerlərdə **fəhlə müfəttişliyi** yaradılır.

Mərkəzi nəzarət kollegiyası haqqında dekretlə köhnə dövlət nəzarət orqanları nəzarət fəaliyyətindən uzaqlaşdırılır. Kollegiyanın əsas vəzifələrinə fəaliyyətdə eynilik, yerli nəzarət orqanlarını təlimatlandırmaq, idarələrin hesabatlarını və balansların təftiş etmək, Nəzarət orqanlarının vəzifələrinin müəyyən edilməsi daxil

¹ Бах: Морозов Л.Ф., Портнов В.П. Социалистический контроль в СССР: Исторический очерк. М, 1984, с.8.

idi.

Dekretdə göstərilirdi ki, nəzarətin vəzifələrinə bürokratizm və süründürməçiliyin aradan qaldırılması, dövlət idarəçiliyinə mane olan halların aşkar edilməsi və qarşısının alınması daxil idi. Prinsipcə bütün bunlar yeni dövlət nəzarət orqanı deyildi. Dövlət nəzarətində köhnə məmurlar və köhnə iş metodları üstünlük təşkil edirdi. Mərkəzi nəzarət kollegiyasında keçmiş baş nəzarətçilər və məmurlar işləməyi davam etdirirdilər. Dövlət nəzarətinin mərkəzi və yerli orqanlarında çalışanların 90%-ni köhnə məmurlar təşkil edirdi. Əvvəldə olduğu kimi dövlət idarələrinin fəaliyyətinə məzmunca yox, formaca nəzarət edirdilər. Nəzarət obyektləri dəqiq müəyyənləşdirilmirdi.

Dövlət nəzarəti aparatı mərkəzi və yerli orqanlardan ibarət idi. Mərkəzi orqan təşkilati kollegiya, ümumi, hərbi, dəniz, üç mülkü, üç dəmiryolu, kredit və hesabat şöbələrindən ibarət idi. Mərkəzi aparatın vəzifələrinə təftiş orqanlarının qurulması və onların fəaliyyətinə nəzarət, təftiş qaydaları və təlimatların hazırlanması, hesabatların təkmilləşməsi, müəyyən maliyyə layihələrinə rəy verilməsi, mərkəzləşdirilmiş hesabatın yoxlanılması daxil idi. Quberniyalarda ümumi və ya xüsusi təyinatlı nəzarət orqanları yaradılırdı. Onların başında dövlət hakimiyyəti yerli orqanlarının seçdiyi üç nəfərdən ibarət **kollegiya** dururdu.

Dövlət nəzarəti Xalq Komissarlığının (DNXK) yaranması haqqında məsələ ədəbiyyatda hələ dəqiq işıqlandırılmamışdır. Bunu DNXK yaranması haqqında aktın fəhlə-kəndli hökumətinin qanunlar və sərəncamlar külliyyatında çap olunması ilə əsaslandırırlar. Tarixi sənəddə onun yaradılmasını DNXK ilk komissarı K.İ.Londerin 11 may 1918-ci il tarixli 1 №-li əmri ilə əsaslandırırlar.

Dövlət nəzarəti Xalq Komissarlığı yaranandan sonra müəyyən müddət paralel olaraq Mərkəzi nəzarət kollegiyası fəaliyyətini davam etdirir. Onlar bir-birini təkrar etdiklərindən aralarında funksiya və vəzifələrə görə fikir ayrılığı yaranırdı. Bununla əlaqədar SXX-ğ 3 iyun 1918-ci ildə bu mübahisənin mahiyyətini öyrənmək üçün yaratdığı komissiya Mərkəzi kollegiyanın ləğv olunmasının

məqsədəuyğunluğu haqda rəyini verdi. SXX-ğın nəzarətin köhnə metodları (sənədli yoxlamalar əsas götürülürdü) ilə fəaliyyət göstərən Mərkəzi kollegiyanın ləğvi haqqında 1918-ci il iyul ayının 12-də qərar qəbul edir.

Dövlət nəzarəti Xalq Komissarlığı dövlət nəzarəti strukturunda köklü dəyişikliklər aparmağa nail olmur. Əvvəllərdə olduğu kimi nəzarətin sahə prinsipləri saxlanılır. Təsərrüfatın və ya idarələrin konkret sahələrində müvafiq nəzarətçilər qrupu yoxlamalar aparırdı. DMXX-ın əsas vəzifələrindən biri dövlət nəzarəti haqda əsasnamə hazırlamaq idi. Bu layihəni hazırlamaq üçün yaradılmış komissiyanın nəzarət orqanlarının ümumi idarəetmə orqanları sistemində yeri (həmçinin hüquqi statusu) barədə fikirləri prinsipial fikir ayrılığına səbəb olur. Komissiya Komissarlığın idarəetmə sisteminin müstəqil qolu olmaqla yalnız qanunverici orqana - Sovetlər qurultayına və ÜMİK-na birbaşa təbə edilməsini, yerlərdə isə dövlət nəzarəti idarələri müstəqil olmaqla yerli icra hakimiyyətinə yox, mərkəzə təbə olmasını istəyirdi.¹

Bu təkliflər dövlət idarəetmə orqanlarının qurulmasında Leninin demokratik mərkəziyyət prinsipini pozduğuna, partiya və sovet idarələrində yerli nəzarət instansiyalarının fəaliyyətində rəhbəredici və istiqamətləndirici rolunu şübhə altına qoyduğuna görə qəbul olunmur.

DNXX-na ölkədə bütün nəzarət fəaliyyətinə rəhbərliyi həyata keçirməklə, qanunçuluqla xalq təsərrüfatı sahəsində Sovet təşkilatlarının fəaliyyətinin qanunauyğunluğu məsələsini müşaiyət etmək, istehsal məhsullarının bölgüsünü və istehsalını yoxlamaq, pul və materialların istifadə olunmasına, hökumət qərarlarının dəqiq və vaxtında icrasına nəzarət etmək hüquqları verilmişdir.

1918-ci ildə çətin şəraitdə nəzarətin daha çox idarələr üzrə sərəpələnməsini, pərakəndə fəaliyyətini nəzərə alaraq ölkədə vahid nəzarət orqanının yaradılması məsələsi qoyuldu. ÜMİK-nin Rəyasət Heyətinin yaratdığı komissiya maddi dəyərlərlə yanaşı idarələrin bütün fəaliyyətini hərtərəfli yoxlamaq üçün nəzarətin yeni

¹ Бах: Известия государственного контроля, 1919, №6.

formasının yaradılmasının lazımlılığı qərarına gəldilər. Qərara alındı ki, yeni nəzarət orqanı yaradılsın.

Partiyanın VIII qurultayında (1919-cu ilin mart ayı) Dövlət nəzarət işi kəskin tənqid olunur. Qurultayın qətnaməsində sovet respublikalarında siyasi xarakterli həqiqi, faktiki nəzarət yaradılması üçün radikal dəyişiklər aparılması tələb olunur.¹ Qurultayın tələbləri və Lenin ideyaları öz praktik həllini «dövlət nəzarətinin yenidən təşkili haqda qəbul olunmuş dekretə tapdı».²

Dekretə uyğun olaraq dövlət nəzarəti orqanlarına Xalq Komissarlıqlarında və yerlərdə bütün dövlət idarələrində sovet qanunlarının dönmədən və məqsədəuyğun həyata keçirilməsinə faktiki nəzarətin təmin edilməsi vəzifəsi tapşırıldı. Cinayət və xətalara yol verən günahkar şəxsləri məsuliyyətə cəlb etmək və aşkar edilmiş sui-istifadə və çatışmamazlıqların aradan qaldırılması üçün təkliflər hazırlamalı olduqları göstərilirdi. Dekretə dövlət idarəetmə orqanları üzərində nəzarətə geniş fəhlə və kəndli nümayəndələrinin cəlb olunmasının vacibliyi qeyd olunurdu. Dekret qəbul edildikdən sonra DNXK dövlət nəzarətinin Moskva və Petroqrاد bölmələri işçilərinin keçirdiyi müşavirədə nəzarətin təkmilləşməsi üçün müxtəlif tədbirlər müzakirə olunurdu.

Dövlət nəzarətinin fəaliyyətinin səmərəli forması Sovet dövlət aparatının yoxlanması idi.

Dövlət Nəzarət Xalq Komissarlığı tərkibində **hüquq şöbəsi** yaradılmışdı. Bu şöbə əməkdaşlarına qüvvədə olan normativ aktları sistemləşdirmək, qanun layihələrinə rəy vermək, hüquqi xarakterli müxtəlif məsələlərin müzakirəsi zamanı komissiyalarda və iclaslarda iştirak etmək səlahiyyətləri verilmişdi. Bundan başqa şöbə hüquqi məsələlərin həlli ilə əlaqəli aşağıdakı funksiyaları yerinə yetirirdi. 1) nəzarət orqanlarının praktikasında baş verən bütün hüquqi məsələlərə rəy vermək; 2) məhkəmələrdə nəzarəti təmsil etmək, 3) tədqiqat materialları üzrə sui-istifadə faktlarını

¹ Бах: КПСС в резальюциях... 1917-1923, 9-е изд, доп и изм. М. Политздат, 1983, с.107.

² ЦЦ РСФСР, 1919, №12, с.122.

aşkar etmək, dövlət nəzarəti təftişi üzrə cinayət işlərinin tədqiqatında iştirak etmək.¹

Komissarlığın 1919-cu il 30 aprel qərarı ilə komissarlıqda və yerlərdə ərizə və şikayət Mərkəzi bürosu yaradılır. Bu büronun əsas vəzifələri cinayət, süründürməçilik, əməkdaşlarla və şikayətçilər ilə kobud rəftar, həmçinin vəzifəli şəxslərin başqa qanunsuz hərəkətləri haqqında daxil olan məlumatlara baxılmaqdan ibarət idi. Şikayətlərə baxılarkən onun məzmunundan və başqa vəziyyətlərdən asılı olaraq təcili təftiş təyin etmək və ya dövlət nəzarətinin yerli orqanlarına faktları yoxlamaq göstərişi vermək hüquqları var idi.

Məlum dekretdən sonra yenidən qurulmuş dövlət nəzarəti sovet dövlətinin möhkəmləndirilməsində əhəmiyyətli rol oynayırdı. Dövlət nəzarətində çoxlu çatışmazlıqları 1919-1920-ci ilin əvvəllərində aradan qaldırmaq mümkün olmur. Yenə də dövlət nəzarətinin əsas diqqəti maliyyə vəsaitinin və maddi nemətlərin istifadəsinə yönəldilir, sovet dövlət aparatının təkmilləşməsi üzrə iş məsələsi diqqətdən kənar qalır, geniş xalq kütləsinin nəzarət-təftiş fəaliyyətinə cəlb olunması lazımi səviyyədə olmur. Ölkədə nəzarətin koordinasiyasının, yəni vahid mərkəzin olmaması onun kadr və vəsaitinin səpələnməsinə səbəb olur.

Bu illərdə V.İ.Lenin dövlət nəzarətinin yeni forma və üsulların axtarırdı. 1919-cu ilin aprel ayında Leninin təşəbbüsü ilə «Dövlət nəzarəti haqqında» təsdiq olunmuş dekretlə² dövlət nəzarətinə dövlət aparatının iş təcrübəsinin ümumiləşdirməsi, təsərrüfat və sosial-mədəni quruculuğun müxtəlif sahələrində idarəetmə sisteminin özünün sadələşməsi, təkmilləşməsi, yenidən qurulması üçün konkret tədbirlər hazırlamaq vəzifələri hüquqi təsdiqini tapır. Bu dekretə dövlət nəzarətinin demokratikləşməsinin Lenin prinsipləri, yəni nəzarət funksiyasının həyata keçirilməsində zəhmətkeşlərin iştirakının müxtəlif təşkilati-hüquqi formaları nəzərdə tutulurdu.

1920-ci ilin yanvar ayında KP Mərkəzi Komitəsinin Siyasi

¹ ЦГАОП СССР, Ф.4390, оп 2, д.275, л-14-15.

² Бах: СУ РСФСР 1919, №12, с.122.

Bürosu V.Leninin təklifi ilə dövlət nəzarətinin yenidən təşkili haqqında qətnamə qəbul edir. Fevral ayında ÜMİK **Fəhlə-kəndli müfəttişliyi** (FKM) haqqında dekret qəbul edir. Bu dekretlə mərkəzdə və yerlərdə dövlət nəzarətini yenidən qurmaq və fəhlə-kəndli müfəttişliyi (FKM) adlanan vahid sosialist nəzarətinin yaranmasını elan edir. Fəhlə Kəndli Müfəttişliyi Xalq Komissarlığı yeni tipli olmaqla ictimai əsasların işləmək prinsiplərinin tətbiqi ilə səciyyələnirdi. Komissarlığın vəzifələrinə aşağıdakılar daxil idi: keçmiş dövlət nəzarətinin bütün orqanlarının yenidən qurulmasına və nəzarət işinə geniş kütlənin cəlb olunmasına təcili başlamaq; Sovet idarələrində bürokratizm və süründürməçiliklə mübarizəni genişləndirmək; Mərkəzi və yerli hakimiyyətlərə sovet hakimiyyəti aparatının sadələşməsi, işdə paralelliyin ləğvi, təsərrüfatsızlıq, dəftərxana süründürməçiliyi, həmçinin bütün idarəetmə sistemində yeniləşmələr haqda konkret təkliflər vermək.¹

Fəhlə-Kəndli Müfəttişliyi Komissarlığında nəzarət fəaliyyətinə zəhmətkeşlərin cəlb edilməsi nəticəsində 1921-ci ilin sonunda onun əməkdaşlarının ümumi sayının 1/3 hissəsini fəhlə və kəndlilər təşkil edirdi.² Komissarlığın əsas vəzifələrində bürokratizm ilə mübarizə və dövlət aparatında iş metodlarını təkmilləşdirmək, pozuntuları aradan qaldırmaq, sosialist qanunçuluğunun müdafiəsi, dövlət əmlakının mühafizəsi əsas yer tuturdu. FKMXK-na əlavə olaraq bütün orqanların, vəzifəli şəxslərin qanunlara, əsasnamələrə və sovet hakimiyyətinin sərəncamlarına dəqiq icra etməsinə ciddi nəzarət tapşırılır. O, cinayətkarlığa qarşı mübarizə aparır və onun qarşısını almaq üçün təxirəsalınmaz tədbirlər görürdü. Sovet respublikalarında da FKM Xalq Komissarlığı fəaliyyət göstərirdi. Komissarlığın apardığı təhqiqatların və başqa tədbirlərin məzmunu və istiqamətləri bu və ya başqa tarixi mərhələdə Kommunist partiyası və Sovet dövlətinin həll etdiyi vəzifələrdən asılı idi.

V.Lenin göstərirdi ki, Kommunist partiyası və Sovet dövlətinin əsas vəzifəsi **dövlət aparatı üzərində** uzun və yorulmadan iş

¹ Бах: Морозов Л.Ф., Портнов В.П. Указ соч... с.34.

² Там же.....с.39.

aparmaqdır. V.Lenin deyirdi: «biz köhnə dövlət aparatını qəbul etdik və bu bizim bədbəxtliyimiz idi. Dövlət aparatı çox hallarda bizim əleyhimizə işləyir».¹ Bu şəraitdə dövlət aparatının yenidən qurulması ciddi məsələ kimi gündəmə gəlir. Onun fikrincə bu məsələnin həllində, «bizim aparatı yaxşılaşdırmaq» aləti rolunu FKM Xalq Komissarlığı şəxsində nəzarət orqanları oynamalıdır.² Təhlil göstərirdi ki, bu orqanın strukturu və iş metodları dövlətin vəzifələrinə uyğun gəlmirdi.

V.Leninin «Biz Fəhlə-Kəndli Müfəttişliyini necə yenidən quraq» və «Az olsun, yaxşı olsun» məşhur məqalələrində nəzarət orqanlarının, son nəticədə dövlət aparatının yenidən qurulması proqramını verir. Nəzarətin inkişafının yeni mərhələsi KP Mərkəzi Komitəsinin (MNK) Fəhlə-Kəndli Müfəttişliyi Xalq Komissarlığı vəhdətində partiya-dövlət nəzarətinin vahid sisteminin yaranması ilə başlayır. O dövlət aparatının yaxşılaşdırılması vəzifələrini yerinə yetirmək üçün bu işlə məşğul olan FKM Xalq Komissarlığına təcrübəli partiya qüvvələrinin gətirilməsini məsləhət görürdü. Bunun çıxış yolunu **FKM fəaliyyətini** Kommunist Partiyası MNK-nin fəaliyyəti ilə birləşdirilməsində görürdü».³ Bu iki orqanın birləşdirilməsi və onlar arasında qarşılıqlı münasibət məsələsi XII qurultayda (1923 aprel) müəyyən edilir. Partiya fəaliyyətinin dövlət nəzarəti ilə birləşdirilməsi partiyanın dövlət mexanizmində aparıcı qüvvə olduğunu ön plana çəkir. Partiya bununla da dövlət orqanlarında dövlət siyasətinin əsas istiqamətlərini müəyyən etməklə və dövlət aparatına kadrlar seçməkdə öz rəhbər rolunu həyata keçirirdi.

Qurultayda qeyd olundu ki, MNK dövlət aparatının inzibati, sərəncamverici funksiyalarına qarışmır, dövlət aparatında işləmək üçün ezam etdiyi MNK üzvləri FKM-nin əməkdaşı və səlahiyyətli kimi hərəkət etməlidir. XII qurultayın qətnaməsində göstərilirdi ki, yaradılmış MNK FKM dövlət aparatının yeni

¹ Ленин В.И. Полн.соб-соч. т.45, с.290.

² Там же....с.391.

³ Бах: Ленин В.И. Полн.соб.соч. Т.45, 383-384.

əsaslarla yenidən qurulması məsələsinin həlli ilə xüsusi məşğul olmalıdır. Praktikada MNK tərkibi və funksiyaları genişlənilir, FKM köklü şəkildə yenidən qurulur. Qurultay qərarına uyğun olaraq MNK və FKM birləşməsi aşağıdakı kimi aparılır: MNK sədri FKM-in naziri təyin olunur, FKMXX kollegiyası əsasən MNK rəyasət heyətinin üzvləindən formalaşır. XK-ın struktur bölmələrinə, idarələrinə, şöbələrinə, müfəttişliyinə rəhbərliyi bir qayda olaraq MNK üzvləri edirdilər.¹ Partiyanın Mərkəzi Komitəsinin katibi V.Kuybişev eyni zamanda MNK Rəyasət heyətinin sədri seçilir və FKM Xalq Komissarı təyin edilir. Sonralar bu vəzifədə Q.K.Ordcenikidze, A.A.Andreev, Y.E.Rudzutak işləmişlər.

FKM müstəqilliyi saxlandı; FKM XK-nın və MNK-nin üzvlərinin göndərilməsi xalq komissarlığının işinin canlandırılmasına və sosializm quruculuğunun əsas vəzifələrinin həllinə onun yönəldilməsini nəzərdə tuturdu. 1923-cü ilə qədər FKM səlahiyyətləri daha da genişləndirildi. Ona bütün dövlət idarələrinin, müəssisə və ictimai təşkilatların fəaliyyəti barədə hesabat, material, sənədlər və digər məlumatlar almaq hüquqları verildi.

Partiyanın İyun (1923-cü il) plenumunun qərarlarına uyğun olaraq MİK və XKŞ «İttifaq respublikalarında «FKM XK yenidən qurulması və FKM-ə məxsus bəzi funksiyalardan azad olması haqda» dekret qəbul edilir.² Həmin ilin noyabr ayında MİK yenidən qurulmuş FKM Xalq Komissarlığı haqda əsasnaməni təsdiq edir.

FKM Xalq Komissarlığının tərkibində **dörd mərkəzi idarə**: əməliyyat, dövlət aparatının yaxşılaşdırılması üzrə, hesabdarlıq və hesabat üzrə, ümumi idarə; həmçinin üç şöbə: informasiya, nəqliyyat, hüquq, ərizə və şikayətlərə nəzarət bürosu yaradılır.³

XIII partiya qurultayında (1924-cü il may) FKM islahatların Lenin planının həyata keçirilməsinin birinci ilinin yekunları müzakirə olunur və nəzarət orqanlarının gələcək fəaliyyətinin əsas istiqamətləri müəyyənləşdirilir, yerli nəzarət orqanlarına xüsusi

¹ Бах: Морозов Л.Ф. Указ.соч....с.68.

² Бах: Морозов Л.Ф. Указ.соч....с.70.

³ Бах: Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР (1917-1975), с.163-169.

diqqət yetirilir. Qurultay MNK-nin tərkibini genişləndirərək üzvlərini 150 nəfərə çatdırır, onlardan 70 nəfəri MNK və FKM Xalq Komissarlığının mərkəzi aparatına işə göndərilir. FKM Xalq Komissarlığının 1925 iyun kollegiyasında FKM və FKM XK-nın Təşkilati-instruktur şöbəsi haqda Əsasnamə təsdiq edilir. Tərkibi yalnız kommunistlərdən təşkil olunmuş şöbə qarşısında MNK və FKM-nin birgə işini təmin etmək vəzifələri qoyulurdu. Şöbə əməkdaşlarının əmək haqqı artırılaraq başqa sovet idarələrindəki səviyyədən iki dəfə artıq idi.

Nəzarət orqanlarının hüquq və səlahiyyətləri də genişləndirilmişdi. FKM XK haqqında Əsasnamədə FKM bütün mərkəzi və yerli dövlət və ictimai orqanların, həmçinin səhmdar cəmiyyətlərində və başqa dövlət vəsaiti ilə fəaliyyət göstərən təşkilatlarda tam və qismən təftiş-müfəttiş təhqiqatı aparmaq, dövlət aparatında əməyin təşkili hüquqları verilirdi.

Sonralar nəzarət orqanlarının hüquqları daha da genişləndirilir. SSRİ MİK və SSRİ SXX qərarı ilə (1927-ci il 4 may) bütün dövlət orqanlarında vəzifə ştatlarının ixtisarı, artıq bölmələrin ləğvi, təşkilati strukturun dəyişdirilməsi, vəzifəli şəxslərin bürokratism, süründürməçilik və təsərrüfatsızlığa görə intizam məsuliyyətinə cəlb edilməsi haqda FKMXXK-nın qərarı qəti olmaqla yerinə yetirilməsi məcburi idi.¹

Beləliklə, 1924-25-ci illərdə nəzarət orqanlarının yenidən qurulması yekunlaşır. Yenidən qurulmuş nəzarət orqanlarının əsas vəzifəsi dövlət aparatının səmərəliliyinin artırılması və yenidən qurulması idi. Bu məqsədlə FKM XK-nın tərkibinə idarəetmənin təşkili ilə məşğul olan elmi-tədqiqat institutları daxil edilir. Birinci planda dövlət aparatının təkmilləşməsində onun işinə əməyin elmi təşkilinin tətbiqi məsələsi irəli sürülür.

MNK - FKM XK ilk olaraq ştatlarında olan vəzifələrin qaydaya salınması haqqında partiya və hökumətin direktivlərinin yerinə yetirilməsinə nəzarət etməkdə özünü göstərirdi. Bütün idarələr

¹ Бах: Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР (1917-1975), с.165-168.

qarşıdakı il üçün ştat cədvəli layihəsini nəzarət orqanına təqdim etməyə və israfçılığı aradan qaldırmağa borclu idilər. Dövlət aparatının təkmilləşməsində nəzarət orqanlarının fəaliyyətinin əsas istiqamətlərindən biri **icraya nəzarəti** qaydaya salmaq idi. MNK rəyasət heyəti və FKM XK idarələrdə öz əməkdaşları və şöbələri ilə yanaşı onların əsas hissəsini ayrı-ayrı mərhələlərə bölməklə icrasının təmin edilməsinin lazımlılığını göstərirdi.¹

1930-ci ildə hökumət qərarlarının icrasını yoxlamaq üçün müstəqil, xüsusi operativ orqan - **XKŞ yanında İcra komissiyası** (İK) yaradılır. Bu komissiya mahiyyətə fəaliyyətdə olan dövlət nəzarət sisteminin yenidən qurulmasının başlanğıcı idi. 1934-cü ilə qədər İcra komissiyası MNK-FKM-lə yanaşı mövcud olmuşdur. Çoxşaxəli, məhsuldar, bununla yanaşı müəyyən səhvlərlə işləyən MNK-FKM birləşmiş orqanı 10 ildən yuxarı fəaliyyət göstərmişdir. Lakin 1934-cü ildə partiyanın XVII qurultayının qərarı ilə² MNK-FKM ləğv olunur. Dövlət nəzarətinin «parçalanması» başlayır. Vahid nəzarət orqanı yerinə **KP MK-sı yanında partiya nəzarət komissiyası** (PNK) və **Xalq Komissarları Şurası yanında Sovet nəzarət komissiyası** (SNK) yaradılır.

Sovet nəzarət komissiyasının əsas vəzifələrindən biri sovet və təsərrüfat aparatının yuxarıdan aşağı bütün bölmələrindən partiya və hökumətin mühüm qərarlarının sistemli, konkret və operativ olaraq faktiki icrasını yoxlamaq idi. Bu orqanın strukturu, funksiyaları və əsas vəzifələri SSRİ MİK və XKŞ-nin 27 fevral 1934-cü ildə təsdiq etdiyi «XKŞ yanında Sovet nəzarət komissiyası haqda Əsasnamədə» əks olunmuşdur. SNK sədri vəzifəsinə SSRİ MİK və XKŞ qərarı ilə təsdiq olunan Xalq Komissarları Şurasının sədr müavinlərindən biri təyin olunurdu. Komissiyanın ali orqanı üç aydan bir keçirilən plenum idi. Plenumlar arasında sovet nəzarət sisteminin işinə plenum tərəfindən seçilən icra orqanı - **büro** dururdu. SNK üzvləri XKŞ, Əmək və Müdafiə Şurasının, SNK yanında komitə və komissiyaların, həmçinin başqa mərkəzi və yerli

¹ Бах: Морозов Л.М., с.83.

² Бах: КПСС. Справочник. 1978, с.224.

sovet və təsərrüfat orqanlarının iclaslarında iştirak etmək hüquqlarına malik idi.

SNK üzərinə qoyulan vəzifələri yerinə yetirmək üçün ona aşağıdakı hüquqlar verilmişdir: Mərkəzi və yerli sovet və təsərrüfat orqanlarının işini yoxlamaq, lazımı tədbirlərin keçirilməsini tələb etmək, müvafiq orqanlara məcburi göstərişlər vermək. Komissiya mərkəzi və yerli Sovet və təsərrüfat orqanlarının (xalq komissarlıqlarının, baş idarələrin, Sovetlərin icra komitələrinin, trestlərin, sənaye müəssisələrinin, sovxozların və s.) rəhbərləri dəyişdirilərkən təhvil-təslim prosesinə daimi nəzarət edirdi. Dövlət intizamının pozulması, sovet hakimiyyətinin siyasətini təhrif etmək və başqa çatışmazlıqlar aşkar edildikdə bu barədə XKŞ məlumat verməyə borclu idi. SNK-ya intizam cəzası vermək, həmçinin aşağı vəzifəyə keçirmək və ya işdən azad etmək, prokurorluq vasitəsilə günahkarları cinayət məsuliyyətinə cəlb etmək hüquqları verilmişdi.

SNK-nın İttifaq və muxtar respublikalarda, diyar və vilayətlərdə yerli orqanlardan asılı olmayan, **özünün daimi nümayəndələri** (müvəkilləri) var idi. Onlar Komissiya tərəfindən təyin olunur və geri çağırılır, sonra isə XKŞ tərəfindən təsdiq edilirdi. Öz fəaliyyəti haqda onlar yalnız SNK və XKŞ qarşısında hesabat verirdilər. MNK-FKM mövcudluğu dövründə olduğu kimi SNK əsas bölməsi nəzarət-təftiş işi aparan nəzarətçilər qrupundan ibarət idi. Onun mərkəzi aparatı **katiblik, şikayətlər bürosu və inzibati idarələr qrupu** və digər qruplardan təşkil olunmuşdu. İnzibati idarələr qrupu İcraiyə komitələrinə, Ədliyyə Xalq Komissarlığı, Daxili İşlər xalq Komissarlığı və başqa inzibati-siyasi xalq komissarlıqlarında və baş idarələrdə nəzarət həyata keçirirdi.

SNK partiya və hökumətin daha mühüm qərarlarının icrasına operativ nəzarəti təmin etməklə dövlət quruculuğunun müəyyən mərhələsində müsbət rol oynayırdı, lakin xalq təsərrüfatının böyük inkişafı ilə nəzarətin bu forması ayaqlaşma bilmirdi. SSRİ Ali Soveti Rəyasət heyətinin fərmanı ilə 1940-cı il sentyabrın 6-da SNK orqanlarının yerinə onun bazasında yeni şaxələnmiş nəzarət aparatı - SSRİ və İttifaq respublikalarında **Dövlət Nəzarət Xalq Komissarlığı** (DNXX) yaradılır.

İkinci hökumət qərarlarının icrasını yoxlamaq¹ SSRİ XKŞ Fərmanına əsas ideyalarını inkişaf etdirərək 1940-cı ildə DNXX haqda Əsasnamə təsdiq edilir. DNXX qarşısında aşağıdakı vəzifələr qoyulurdu. 1) dövlət vəsaiti və maddi dəyərlərin uçotuna, saxlanmasına və istifadə olunmasına nəzarət; 2) planlı və gözlənilmədən dövlət təftişi aparmaq; 3) dövlət büdcəsinin icrası barədə hökumətə rəy vermək; 4) SSRİ hökumətinin qərar və sərəncamlarının icrasını yoxlamaq.

Əsasnamədə göstərilməsinə baxmayaraq DNXX qanunların, partiyanın sosialist quruculuğu məsələlərinə dair qərarlarının yerinə yetirilməsinə nəzarəti həyata keçirirdi.

50-ci illərin ortalarında dövlət nəzarətinin fəaliyyətinin forma və metodlarının dəyişdirilməsinin zəruriliyi yaranır. 1955-ci ilin 19 mayında DNXX-da keçirilən müşavirədə bu orqanın mövcud praktikanın dövlət idarələrinin, xalq təsərrüfatının, mədəniyyətin çoxsaylı obyektlərinin hamısında lazımı nəzarətin təmin edilmədiyi göstərilirdi. Cari işlərlə məşğul olan dövlət nəzarət orqanları böyük problemlərə qüvvələrini cəmləşdirə bilmirdi. Nəzarət işinə fəalları zəif cəlb olunması, aşkarlıq prinsipinə əməl olunmaması, dövlət nəzarət orqanlarının fəaliyyətində paralelizm müşahidə olunurdu.

SSRİ hökumətinin 1957-ci il 15 avqust tarixli qərarı və SSRİ Ali Sovetinin Rəyasət heyətinin 23 avqust fərmanı ilə SSRİ Nazirlər Sovetinin və İttifaq Respublikaları Nazirlər Sovetlərinin **Sovet Nəzarəti Komissiyaları** (SNK) yaradılır. Bununla əlaqədar SSRİ və respublika dövlət nəzarət nazirlikləri ləğv edildi.

1957-ci il 18 dekabrında SSRİ hökuməti SNK haqda təsdiq edilmiş Əsasnamədə² onun səlahiyyətlərinə aşağıdakı məsələləri daxil edilmişdi: xalq təsərrüfatının mühüm məsələlərinin həlli haqqında hökumət qərarlarının faktiki yerinə yetirməsini yoxlamaq, dövlət aparatının strukturu və iş məsələlərini öyrənmək, ciddi qənaət rejiminin aparılmasına, həmçinin pul vəsaitinin və maddi

¹ Бах: Образования и развитие органов социалистического контроля в СССР (1917-1975), с.424.

² Бах: ЦП СССР, 1957, №16, с.163.

dəyərlərin düzgün və məqsədəuyğun istifadəsinə nəzarət. SNK-na həmçinin öz fəaliyyətində idarəçilik və yerliçilik ənənəsini aradan qaldırmaq, bürokratizm və süründürməçiliklə fəal mübarizə aparmaq tapşırılırdı.

1961-ci ilin iyul ayından SSRİ Nazirlər Sovetinin Sovet nəzarət Komissiyası - Dövlət Nəzarət Komissiyasına (DNK) çevrilir. Analoji dəyişiklər İttifaq respublikalarında da aparıldı.¹ 1961-ci il oktyabrın 16-da SSRİ Nazirlər Soveti DNK haqqında Əsasnamə təsdiq edir.² Yeni nəzarət orqanı qısa müddət fəaliyyət göstərir. 1950-ci illərin əvvəllərində hər yerdə özfəaliyyət nəzarət orqanları, o cümlədən ictimai müfəttişliklər təşkil edilməyə başlayır. Nəzarətin həyata keçirilməsində məqsəd kütlələrin iştirakını qanunvericilik yolu ilə rəsmiləşdirilmək, mərkəzdə və yerlərdə dövlət nəzarəti ilə ictimai nəzarətin əlaqələndirilməsini təmin etmək idi. Məhz bunun əsasında 1962-ci ildə partiya dövlət nəzarəti sistemi yaradılır. Kommunist Partiyasının noyabr (1962) plenumunun qərarına uyğun olaraq Sov.İKP MK və SSRİ Nazirlər Sovetinin **Partiya-Dövlət Nəzarəti Komitəsi** və onun yerli orqanları (nəzarət-dövlət nəzarəti komitələri və yardım qrupları) təşkil edilir.

«Partiya-dövlət» nəzarəti adı onun mahiyyətini kifayət qədər tam və dürüst əks etdirmirdi. Çünki bu cür nəzarət əslində xalq nəzarəti olub, özünün təşkili və fəaliyyətində ictimai və dövlət prinsiplərini əlaqələndirirdi. Bununla əlaqədar olaraq, partiya-dövlət nəzarəti orqanlarını **Xalq nəzarəti orqanlarına** çevirmək məqsədamüvafiq hesab edilir.

Xalq nəzarəti orqanlarının sistemi və onların səlahiyyəti «SSRİ-də xalq nəzarəti orqanları haqqında» 1965-ci il 9 dekabr tarixli SSRİ qanunu və Sov.İKP MK və SSRİ Nazirlər Soveti tərəfindən 1968-ci il dekabrın 19 təsdiq olunmuş SSRİ-də Xalq Nəzarəti Orqanları haqqında Əsasnamə ilə müəyyən edilmişdir. Xalq nəzarəti orqanlarının strukturuna - SSRİ Xalq Nəzarəti Komitəsi, müttəfiq və muxtar respublikalarının xalq nəzarəti komitələri, ölkə,

¹ Бак: ЦП СССР, 1961, №12, с.94.

² Бак: ЦП СССР, 1961, №16, с.178.

vilayət, mahal, şəhər və rayon xalq nəzarəti komitələri, habelə ictimai əsaslarla yerlərdə xalq nəzarəti qrupları və postları daxil idi.

V.İ.Lenin Sovet hakimiyyətinin hələ ilk illərində deyirdi: «İnsanları yoxlayın və işin faktiki icrasını yoxlayın – bundadır, yenədə bundadır, indi bütün işlərin və bütün siyasətin məgzi yalnız bundadır.¹ Lenin ideyaları və konkret tarixi şəraiti nəzərə alaraq müvafiq forma və metodlarla **Xalq Nəzarəti orqanlarının** təşkili və fəaliyyəti həyata keçirilmişdir. Xalq nəzarəti orqanlarının işinin əsas istiqamətlərinə: partiya və hökumət direktivlərinin faktiki icrasını yoxlamaq, sosialist iqtisadiyyatının hərtərəfli inkişafı uğrunda mübarizə aparmaq, dövlət intizamına və sosialist qanunçuluğuna riayət etmək, yeniliyi, qabaqcıl təcrübəni müdafiə etmək, stimullaşdırmaq və inkişaf etdirmək, işlərin ümumi vəziyyətini yaxşılaşdırmağa nail olmaq, bürokratizm və süründürməçilik, gözdən pərdə asmaq və təsərrüfatsızlıqla barışmaz mübarizə aparmaq və s. daxil idi.

Xalq nəzarəti orqanları nazirliklər və baş idarələrdə, müəssisə, idarə və təşkilatlarda partiya direktivlərinin və hökumət qərarlarının əməli icrasına nəzarəti həyata keçirirdi. Xalq nəzarəti orqanlarından dövlət intizamının və sosialist qanunçuluğunun hər vasitə ilə möhkəmləndirilməsi vətəndaşların hüquqlarının müdafiəsi, idarəetmə aparatı fəaliyyətinin yaxşılaşdırılması uğrunda məsələlərilə yaxından məşğul olmaq tələb olunurdu.

Dövlət orqanı kimi Xalq nəzarəti komitəsi böyük səlahiyyətlərə malik idi. Xalq nəzarəti komitəsi vəzifəli şəxslərin qanunsuz sərəncam və hərəkətlərini saxlamaq; günahkar vəzifəli şəxsləri intizam məsuliyyətinə cəlb etmək hüquqları var idi.

1991-ci ildə SSRİ-nin ləğvi ilə əlaqədar bütün keçmiş Sovet respublikaları müstəqillik əldə etdikdən sonra Xalq Nəzarət Komitələri ləğv edilmişdir.

Qeyd etmək lazımdır ki, nəzarət fəaliyyətində xüsusi nəzarət orqanları ilə yanaşı nümayəndəlik orqanlarının – Sovetlərin

¹ Бах: Ленин В.И. Полн. собр.соч., Т.45 с.16.

xüsusi yeri var idi.

Dövlət hakimiyyətinin ali orqanları - Sovetlər SSRİ Konstitusiyasına, İttifaq və muxtar respublikaların konstitusiyalarına, qüvvədə olan qanunvericiliyə əməl etməyə nəzarət edirdi. Hökumətin, nazirliklərin, mərkəzi idarələrin daxil olduğu bütün icra aparatları Sovetlərin nəzarəti altında idi. Nəzarət müxtəlif formalarda aparılırdı. İcraya nəzarət, təhqiqat və təftiş, nəzarət, müşahidə və b. İcraya nəzarət – nəzarət fəaliyyətinin əsas forması olub bütün nəzarət orqanları tərəfindən geniş istifadə edilirdi. Sovetlər iki istiqamətdə Mərkəzi idarəetmə orqanlarına və yerli sovetlərə və onların icra aparatlarına nəzarəti həyata keçirirdi.

Nümayəndəlik orqanlarının nəzarətin mühüm əlamətləri müvafiq icraedici - sərəncamverici orqanlarının nəzarət səlahiyyətlərindən üstünlüyündə, prioritetində özünü göstərirdi. Sovetlər yaratdığı icraedici-sərəncamverici orqanlarının öz səlahiyyətlərini necə həyata keçirməsinə nəzarət edirdi.

Sovetlərin dövlət idarəetmə aparatına nəzarətin əsas istiqamətləri:

1) Dövlət idarəetmə orqanlarının formalaşmasına onların rəhbər kadrlarının seçilib və yerləşdirilməsinə;

2) İdarəetmənin bütün bölmələrində təsərrüfat-təşkilati, sosial-mədəni və inzibati-siyasi fəaliyyətin mahiyyətinə nəzarət;

3) İdarəetmə aparatının işinin forma və metodlarına, onun fəaliyyətinin mahiyyətinə, faktiki nəticələrinə, rəhbərliyin keyfiyyətinə nəzarət;

4) Nəzarət idarəetmə aparatının iş keyfiyyətinin yaxşılaşdırılması süründürməçilik və bürokratizmin aradan qaldırılması, dövlət idarəetmə orqanlarının sisteminin, səlahiyyətlərinin, strukturunun daimi təkmilləşdirilməsi, dövlət idarəetmə aparatının bütün bölmələrinin fəaliyyətində dövlət intizamının və qanunçuluğun dürüst və dönmədən əməl edilməsində, idarə əməyinin elmi təşkilində, ayrı-ayrı bölmələrin işində paralelizm və təkrarçılığın ləğvində özünü göstərirdi.

Sovetlər nəzarətinin əsas forması - icra orqanlarının hesabatı

və bu hesabat üzrə daimi komisiyaların, deputatların və deputat qrupunun fikir və təklifləri müzakirə olunub, qərar qəbul edilirdi.

Keçən əsrin 20-30-cu illərində dövlət nəzarətinin spesifik növü olan **maliyyə nəzarəti formalaşır**. Onun həyata keçirilməsi üçün 1923-cü ilin oktyabr ayında SSRİ maliyyə nazirliyi tərkibində **maliyyə-nəzarət idarəsi**, sonralar isə 1937-ci ildən Nəzarət-təftiş idarəsi (NTİ) təşkil olunur.

VI FƏSİL

BƏZİ XARİCİ ÖLKƏLƏRDƏ DÖVLƏT NƏZARƏTİ

§ 1. İnzibati nəzarət

Dövlət nəzarətinin təşkilati nəzəri və metodoloji aspektlərini öyrənməkdə və respublikamızın xüsusiyyətlərinə uyğun tətbiq etməkdə bəzi xarici ölkələrin bu sahədə təcrübəsini nəzərə almaq zəruridir. Dövlət nəzarətinin bu və ya başqa növü bir ölkədə təşəkkül tapmış, sonralar başqa ölkələrə yayılmışdır. Məsələn, ən geniş yayılmış Ombudsman İnstitutunun rüşeymləri Skandinaviya ölkələrində XVIII əsrdə, Konstitusiya nəzarəti ilk olaraq ABŞ-da XIX əsrdə, İnzibati Ədliyyə Fransada XVIII əsrin axırlarında və s. yaranmışdır. Bəzi dövlətlərdə büdcə - maliyyə nəzarəti çoxdan yaranmış və hazırda həmin institutun təkmilləşmiş və yeni növləri meydana gəlmişdir.

Hər bir dövlətdə dövlət nəzarəti orqanlarının təşkili və funksiyası öz milli xüsusiyyətləri nəzərə alınmaqla beynəlxalq təcrübə əsasında ümumi prinsiplərə uyğun formalaşır.

Xarici ölkələrdə dövlət nəzarətinin **subyektinə** aşağıdakılar daxildir: Prezident, parlament, məhkəmə nəzarəti; **obyektinə** görə idarəetmə fəaliyyətinə, o cümlədən dövlət qulluqçularına, dövlət büdcəsinin xərclənməsinə nəzarət, qanunçuluğa və hüquq qaydalarına riayət edilməsinə yurisdiksiya nəzarət daxildir. Ümumiyyətlə nəzarətin məqsədi qəbul olunmuş standartlardan uzaqlaşma, qanunçuluq, səmərəlilik, qənaətçilik prinsiplərinin pozulması hallarının qarşısını almaq, gələcəkdə belə halların yol verilməməsi üçün tədbirlər görməkdir.

Hər bir ölkədə nəzarət konsepsiyası, onun rolu, bu və ya digər formaların istifadəsi, nəzarətin məqsədləri, subyektləri və həyata keçirmə üsulları əhəmiyyətli dərəcədə dövlət və ictimai quruluşdan və ona uyğun hüquq sistemindən, ənənələrdən, demokratiyanın inkişaf səviyyəsindən, insan hüquqlarının müdafiəsindən asılıdır.

Xarici ölkələrdə nəzarət sistemində inzibati nəzarət xüsusi yer tutur. İnzibati nəzarətə dövlət orqanları və vəzifəli şəxslərinin

bütün icra hakimiyyəti daxilində apardığı nəzarət kimi baxılır.

Xarici dövlətlərdə administrasiyanın fəaliyyətinin mühüm sahələrindən biri olan inzibati nəzarət idarəetmədə qanunçuluğu, səmərəliliyi və müvafiq olaraq ictimai əhəmiyyətli məqsədləri təmin edir. İnzibati nəzarət idarəetmə fəaliyyətinin faktiki parametrlərinin normalardan kənara çıxmalarını aşkarlayan idarəetmə funksiyasıdır. Bu nəzarətin müxtəlif formaları idarəetmə fəaliyyətində bütöv mövcud və vaxtı çatmış problemləri zamanında nəzərə almağa kömək edir, «hakimiyyət-tabelilik» münasibətlərində pozuntuların adekvat həllinə və onların aradan qaldırılmasına şərait yaradır.

İnzibati nəzarətin ümumi istiqamətləri aşağıdakılardır: **birinci**, idarəetmə prosesində baş verənləri müşahidə etmək, aşkarlamaq və məlumatları təhlil etmək; **ikinci**, sosial, o cümlədən hüquqi normaların, məqsəd və dəyərlərə uyğunsuzluğun, pozuntuların və kənara çıxmaların müəyyən edilməsi; **üçüncü**, çatışmamazlıqları aradan qaldırmaq və ya norma və məqsədlərin qaydaya salınması haqqında tələb və təkliflər vermək;

Xarici ölkələrdə idarəetmə sahəsində **qanunçuluğa nəzarət** - yəni idarəetmə fəaliyyətinin qanunauyğunluğunu aşkarlamağa xüsusi fikir verilir. Qanunçuluq rejimi idarəetmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərin kütləvi maraqlarını təmin etməkdə, öz funksiyalarını yerinə yetirərkən qanun çərçivəsində fəaliyyət göstərməyi tələb edir. Qanunlarla yanaşı digər normativ-hüquqi aktlara, müqavilələrə, hüququn ümumi prinsiplərinə əməl etmək nəzərdə tutulur.¹

Xarici ölkələrdə administrasiyaya şamil olunan qanunçuluq prinsipləri aşağıdakı kimi formalaşdırılır:

- idarəetmə fəaliyyəti və konstitusiyanın aliliyini qəbul etməklə;
- konkret idarəetmə aktları qəbul edərkən əvvəl qəbul olunmuş

¹ Инзибати нязарят милли ядыбийятда эюстярилян иъра щакимиййяти системиндя идаряетмя фяалиийятиндя нязарятя уйъун эялир.

-
- ümumi xarakterli aktlarla əlaqəliliyi təmin etmək;
 - yalnız hüququn müəyyən etdiyi səlahiyyət çərçivəsində və qaydada idarəetmə aktlarını qəbul etmək;
 - yalnız prosessual normalara ciddi əmək etməklə idarəetmə - hakimiyyət hərəkətlərini həyata keçirmək;
 - vətəndaşların hüquqlarına riayət etmək, onlara administrasiyanın hüquqa zidd aktlarına etirazını bildirmək imkanları yaratmaq və inzibati özbaşnalıqdan müdafiəsini təmin etmək.¹

Beləliklə, administrasiyanın qəbul etdiyi və icra etdiyi qərarlar inzibati nəzarətin obyektı sayılır.

Nəzarəti həyata keçirən orqanların hüquqi vəziyyətindən asılı olaraq **daxili** və **kənar** nəzarətə bölünür.

Daxili nəzarət - administrasiya daxilində öz gücü ilə ayrı-ayrı orqanlara, bölmələrə, kadr heyətinə nəzarətdir. Burada ilk növbədə söhbət təbəçilik üzrə nəzarətdən, yəni, yuxarı hakimiyyət orqanının aşağı instansiyada orqanın səlahiyyətlərinin icrasını yoxlamaq hüquqlarından gedir.

Kənar nəzarət administrasiyanın təşkilatı strukturundan kənar fəaliyyət göstərən orqanların, təşkilat və idarələrin apardığı nəzarətdir. Bu nəzarət formaları çox müxtəlifdir. Onu qanunvericilik hakimiyyəti, məhkəmə və kvaziməhkəmə orqanları və ombudsman və s. apara bilər. Kənar nəzarəti bəzi sosialist və postsosialist ölkələrində prokurorluq aparır. Bu halda o icra hakimiyyəti orqanları sisteminə daxil olmur, ona dövlət idarəetməsində qanunçuluğa ümumi nəzarət hüququ verilir.

Xarici ölkələrin hüquq elmində inzibati nəzarəti müxtəlif növlərə ayırırlar. Onlardan **ierarxik nəzarəti**, **xidməti nəzarəti**, **idarə üzərində xüsusi nəzarəti** və s. göstərmək olar.

İerarxik nəzarət yuxarı instansiyanın aşağıdakı orqan üzərində apardığı nəzarətdir. Burada idarəetmə fəaliyyətinin qanunilik və məqsədəuyğunluq, zərurilik, səmərəlilik prinsipləri əsas götürülür.

¹ Административное право зарубежных стран... «Учебник», Под.ред Козырына А.Н....М, Спарк, 2003, с.162.

İerarxik nəzarətin bir neçə növü var. İerarxik nəzarətdə yüksək vəzifəli şəxslərə tabeçiliyində olanların hərəkətliyinə - yəni vəzifə borclarının keyfiyyətlə yerinə yetirilməsinə, qulluqçunun statusunda göstərilən məhdudiyətlərə, qərarların icra vəziyyətinə nəzarət hüququ verilir. Bura həmçinin yuxarı orqanın, aşağı orqana nəzarəti də daxildir. Bu nəzarət **idarə** və **idarə üzərində** nəzarət xarakterində olur.

İdarə nəzarəti İcra hakimiyyətinin sahə orqanlarının səlahiyyətlərinə daxil olan məsələlərin ona tabe olan obyektlərdə həyata keçirilən nəzarəti daxildir. Bura İcra hakimiyyəti sisteminə daxil olan yuxarı orqanın nəzarəti, inspeksiya fəaliyyəti və ixtisaslaşmış orqanların nəzarəti, administrasiyanın şəxsi təşəbbüsü ilə özündə həyata keçirilən nəzarət daxildir. Bu nəzarətin əsas üsul və vasitələrinə: a) hüququ normaların tələblərinin yerinə yetirilməsini, idarəetmə aktlarının və hərəkətlərinin məqsədəuyğunluğunu, dövlət qulluqçularının hüquqauyğun və ya etik davranışını xarakterizə edən faktiki məlumatların yoxlanılması; b) hesabatlar və məlumatlar almaq; v) aşağı orqanlarla vəzifəli şəxslər arasında münasibətlərin həlli daxildir.

İdarə üzərində nəzarəti nazirlik və baş idarələrə münasibətdə yüksəkdə duran orqan həyata keçir. Bu nəzarət **ümumi** və **xüsusi** nəzarətə bölünür. **Ümumi nəzarət** səlahiyyətinə icra hakimiyyətinin başçısı kimi, (prezident, hökumət, qubernator) malikdir. Ümumi nəzarət bütün nazirlik və baş idarələrinin idarəetmə fəaliyyətinə şamil edilir, onların səlahiyyətlərinə daxil olan bütün məsələlər həyata keçirilir.

Prezident respublikalarında (ABŞ, Venesiya, Meksika) prezident böyük nəzarət səlahiyyətlərinə malikdir. **ABŞ-da** prezidentə dövlət və hakimiyyət başçısı kimi səlahiyyətlər verilib və ölkədə qanunçuluq və hüquq qaydalarının təminatçısı kimi məsuliyyət daşıyır. ABŞ-da icra hakimiyyəti sistemi üç tərkib hissədən ibarətdir. Bura Kabinet və departamentlər; prezidentin İcra aparatı və müstəqil agentliklər daxildir.

ABŞ prezidenti yalnız **ümumi nəzarət** funksiyasını yerinə yetirir, bu sahədə öz səlahiyyətlərini prezidentin icra aparatına, öz

Kabinetinin müxtəlif idarələrinə verir. **Xüsusi nəzarət** müəyyən fəaliyyət növlərinə aid olmaqla, bir qayda olaraq Prezident yanında olan strukturlar və Şuralar vasitəsilə həyata keçirilir. ABŞ-da belə orqanlara aşağıdakılar daxildir.

Birinci, ABŞ-da icra hakimiyyətinin federal orqanlarında maliyyə və administrativ fəaliyyətə nəzarəti prezidentin administrasiyasında **İnzibati büdcə idarəsi (İBİ)**, **Baş inspektor qulluğu** aparır.

Beləliklə, ABŞ-da maliyyə və inzibati fəaliyyətə nəzarət dövlət nəzarətində birləşdirilib. İnzibati büdcə idarəsi maliyyə nəzarəti ilə yanaşı icra hakimiyyəti orqanlarına nəzarət edir, icra hakimiyyətinin təşkilatı və idarəetmə strukturunun səmərəliliyini qiymətləndirir, nazirlik və baş idarələri koordinasiya edir, dövlət idarələri haqda prezidentə məlumat verir. İBİ direktorunu prezidentin təqdimatı ilə senat təsdiq edir. O Nazirlər Kabinetinin tərkibində olmaqla, ABŞ prezidentinin müşaviri vəzifəsini daşıyır.

İkinci, ABŞ-da nəzarət sahəsində **federal nazirliklərdə yaradılmış müstəqil, «inspektorlar qulluğu»** xüsusi əhəmiyyət daşıyır. Nazirlik və baş idarələrdə bu qulluğa başçılığı prezidentin təyin etdiyi və senatda təsdiq olunan **Baş inspektorlar** həyata keçirir. Baş inspektorlar müstəqil olmaqla, demək olar ki, icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətinə prezident nəzarətini həyata keçirir. Baş İnspektor baş idarə rəhbərinin ümumi müşahidəsi altında işləyir, idarənin başqa məmurlarının Baş inspektora münasibətdə heç bir səlahiyyətləri yoxdur. İdarə rəhbəri, vəzifəcə ondan sonra gələnlər Baş inspektorun səlahiyyəti çərçivəsində hər hansı bir yoxlamasına, təftişinə və istənilən tədqiqatı aparmasına qadağa qoya bilməz.

Üçüncü, ABŞ-da prezidentin nəzarətini həyata keçirən nəzarət orqanları sisteminə dövlət qulluqçularının işə götürülməsi və onların hüquqlarının təmin olunmasına nəzarət edən, kadrların seçilib və yerləşdirilməsi idarəsi. **Dördüncü**, dövlət qulluqçularının etik normalara əməl etməsi, maliyyədən sui-istifadə halları ilə mübarizə məsələlərini koordinasiya etmək funksiyası daşıyan, 1981-ci ildə yaradılmış «vicdan və səmərəlilik üzrə prezident

şurası» daxildir.

Qeyd olunduğu kimi, «Vicdan və səmərəlilik üzrə» Prezident şurasının əsas funksiyası icra hakimiyyəti sistemində müxtəlif istifadə ilə mübarizədə bütün nəzarət-təftiş orqanlarının fəaliyyətlərini koordinasiya edir. Şuraya inzibati büdcə idarəsinin müavini başçılıq edir. Onun tərkibinə Ədliyyə nazirinin müavini, Mərkəzi kəşfiyyat idarəsinin direktor müavini, Kadrlar idarəsinin direktoru, həmçinin 19 aparıcı federal nazirlik və idarələrin Baş inspektorları daxildir.

İcra hakimiyyətinin ali vəzifəli şəxsi kimi ABŞ Prezidenti rəsmi olaraq əksər dövlət qulluqçularına nəzarət edir. O prezident qarşısında məsuliyyət daşıyan icra idarələrinin rəhbərlərini və onların müavinlərini vəzifəyə təyin edir. Onlar öz növbəsində öz idarələrində qulluqçulara nəzarət edir.

ABŞ Konstitusiyası və qanunlarına müvafiq olaraq Prezident öz səlahiyyətlərini daxili və xarici siyasətin müxtəlif istiqamətləri üzrə fərmanlar verməklə həyata keçirir. Odur ki, prezident nəzarətinin mühüm istiqamətini prezident fərmanlarının icrasına nəzarət təşkil edir.

Yaponiyada dövlət nəzarəti funksiyasını həyata keçirən orqanlara: Baş nazir və onun dəftərxanası, İdarəetmə və koordinasiya agentliyi, Personal üzrə dövlət şurası İnzibati inspeksiya bürosu və onun ərazi büroları və rayon idarələri daxildir. İcra hakimiyyətinin fəaliyyətinə nəzarəti Baş nazirin dəftərxanası nəzdində «İnzibati nəzarət idarəsi» (İNİ) həyata keçirir. Bu idarədə dövlət məmurlarının qulluq intizamının vəziyyətinə nəzarət üçün xüsusi bölmələr yaradılmışdır. İNİ həmçinin koordinasiya funksiyası həyata keçirir. Yaponiyada qeyri hökumət nəzarət idarələrinə Maliyyə-təftiş palatası, Təftişçilər Şurası, Baş katiblik (ştat cədvəlində 1229 vəzifə var), onun beş departamenti, həmçinin prokurorluq orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət komissiyası daxildir.

Nazirlər Kabinetinin nəzarət strukturlarına Personal işləri üzrə dövlət şurası, İcra Komitəsi, İnzibati qulluq bürosu, Muzd

məsələləri üzrə büro, Ədalət məsələləri üzrə büro, Qulluq münasibətləri məsələləri üzrə büro və 8 regional büro daxildir.¹ Nəzarət sistemində əsas yeri məmurlara nəzarət tutur.

Fransa Respublikasında Prezident institutu dövlət mexanizminin əsas bölməsidir. Hakimiyyət orqanlarının koordinasiyası və qarşılıqlı təsiri funksiyasını prezident tərəfindən yaradılan və onun rəhbərliyi altında işləyən «**nazirlik arası şura**» həyata keçirir. Prezident öz müşavirləri və bu Şura vasitəsilə icra hakimiyyəti, respublika orqanlarının rəhbərliyi ilə birbaşa işləyir və onlara nəzarət edir. Fransada hökuməti Baş nazir təmsil edir. O prezident tərəfindən təyin edilir və qanunların icrasını təmin edir.

Fransada ali nəzarət orqanı Milli hesablama palatası hesab olunur. 1958-ci il Konstitusiyasına görə Hesablama palatası milli büdcənin lazımı qaydada icrasını yoxlamaqla parlament və hökumətə kömək edir.

Yerlərdə icra hakimiyyəti ierarxiyasını, mərkəzin nümayəndəsi olan **prefektlər** təmsil edir. Onların funksiyalarına ərazidə işlərin vəziyyəti haqda hökumətə məlumat vermək, polisə, ərazinin abadlığına, sosial-sanitar qulluğuna rəhbərlik etmək daxildir. Onlara normativ fərdi aktlar qəbul etmək səlahiyyəti verilib. Yerli özünüidarəetmə orqanlarına nəzarəti prefektlər həyata keçirir.

Böyük Britaniyada qraflıq və mahal administrasiyası ərazi vahidləri kimi real rol oynayır. O ərazilərdə hakimiyyət «yerli özünüidarəetmə haqda» qanunla tənzimlənir. Mərkəzi hakimiyyət yerli hakimiyyət orqanlarının fəaliyyətinə nəzarəti həyata keçirir. Bu, özünü mərkəzdən ayrılmış büdcənin xərclənməsinə, qəbul olunmuş yerli normativ aktların qanunla uyğunluğuna nəzarətdə göstərir.

İngiltərədə məmurlar üzərində nazir məsuliyyəti doktrinası hökm sürür. Nazir məsuliyyəti doktrinası İngiltərədə XIX əsrin ortalarında parlamentarizm prinsiplərinin çiçəkləndiyi və hökumətin parlament qarşısında məsuliyyəti təsdiq olunduğu dövrdə yaranmışdır. Onun mənası ondadır ki, nazir rəhbərlik etdiyi nazirliyin fəaliyyətinə məsuliyyəti öz üzərinə götürür, əgər nazirlikdə çətişməzlik və səhv

¹ Тарасов А.М. Указ.соч... с.119.

aşkar olunarsa o istefaya gedir. Siyasi həyatın kəskin dəyişilməsi ilə nazir məsuliyyəti doktrinası işləməyən konsepsiyaya çevrilir. Hazırda ön planda nazir məsuliyyəti mülkü qulluqla əlaqəlidir.

Qeyd etmək lazımdır ki, İngiltərədə nazir məsuliyyəti prinsipi təsdiq olunanda müasir mənada mülkü qulluq institutu mövcud olmamışdır. Mülkü qulluqlar nazirliklərdə az sayda kontor xidmətçiləri (klerklər) hesab olunurdu. Dövlət idarəolunmasında və siyasi proseslərdə professional məmurların rolunun güclənməsi ilə müşayiət olunan siyasi mexanizmin daha da inkişafı məmurluq üzərində nəzarəti daha kəskin qoyur. Hazırda mülki qulluğa parlament nəzarəti yalnız ideoloji xarakter daşıyır. Nazir məsuliyyəti prinsipinə görə mülki qulluq kütləvi tənqid oluna bilməz. Nazirliyin fəaliyyəti haqda məsələlərə yalnız onun naziri cavab verir.

Almaniya Federativ Respublikasında başqa xarici ölkələrdən fərqli olaraq nəzarət anlayışı dar və məhdud xarakterlidir. Almaniyaada ənənəvi olaraq administrativ fəaliyyətə nəzarət məhkəmə, maliyyə və parlament nəzarəti kimi başa düşülür.

AFR-də hökumətin səlahiyyətləri əsas qanunla yanaşı ayrı-ayrı federal qanunlarla tənzimlənir. Federal hökumət Federal Kanslərdən və federal nazirlərdən ibarətdir. Hökumət (16 federal nazirdən ibarətdir) öz işini federal prezidentin təqdiri ilə qəbul olunmuş Reqlamentlə qurur. Hökumətin əsas vəzifələrindən biri federal qanunları icra etmək və onları reallaşdırmaq üçün Konstitusiya çərçivəsində normativ-hüquqi aktlar qəbul etməkdir.

Çin Xalq Respublikasında yaranmış dövlət nəzarəti sistemi çox halda sovet nəzarət sistemini xatırladır. Ölkədə inzibati nəzarəti 1987-ci ildə yaradılmış böyük səlahiyyətlərə malik Nəzarət nazirliyi (NN) aparır.

Nəzarət nazirini Dövlət şurasının sədri (baş nazir) təyin edir və bilavasitə ona tabedir. Nəzarət nazirliyi ölkədə inzibati nəzarət üzrə bütün tədbirlərə rəhbərliyi həyata keçirir, bütün səviyyələrdə dövlət orqanlarını və onların aparatlarının fəaliyyətini, dövlət müəssisələrinin vəzifəli şəxslərinin və işçilərinin dövlət siyasətini və qanunvericiliyin necə realizə olunmasını yoxlayır, qanun və

dövlət intizamını pozanlara qarşı sanksiya müəyyən edir; dövlət aparatında korrupsiya ilə mübarizə aparır.

Nəzarət nazirliyinə bütün səviyyələrdə dövlət idarəetməsi işinə nəzarət və yoxlamadan tutmuş dövlət hakimiyyət orqanlarının əməkdaşlarının və vəzifəli şəxslərinin qanunvericiliyə necə əməl etməsinə, həmçinin qanun və qulluq intizamını pozmaqla əlaqədar buraxılmış nöqsanları təhqiq etmək və qərar qəbul etməyə qədər geniş funksiyaya verilmişdir. Bununla da bu nazirliyə nəzarətlə yanaşı kadr və hüquq-mühafizə fəaliyyəti həyata keçirmək hüquqları verilir.

Yerlərdə nəzarət orqanları ikili və ya üçlü təbəçilikdə olurlar. Bir tərəfdən Nəzarət nazirliyinə, digər tərəfdən profil nazirliyinin və ya baş idarənin, nəzarət idarəsinə və üçüncü tərəfdən yerli administrasiyaya tabedir. Qeyd etmək lazımdır ki, Nəzarət nazirliyi partiya, həmçinin nümayəndəlik orqanlarında nəzarəti həyata keçirmək səlahiyyətləri yoxdur.

Nəzarət nazirliyinin əsas bölmələrinə elmə, təhsilə, mədəniyyətə, səhiyyəyə, hüquq-mühafizə orqanlarına nəzarət idarələri daxildir.

§ 2. Yuridiksion nəzarət, İnzibati ədliyyə

Yurisdiksiya (lat. *yurisdicō* məhkəmə icraatı, məhkəmə aparılması) 1) məhkəməyə aid; məhkəmə aparma hüququ, hüquqi məsələləri həll etmək; 2) həmin dövlət orqanının səlahiyyətinə şamil edilən hüquqi sahə.¹

Yurisdiksion nəzarət «hakimiyyət-təbəçilik» inzibati münasibətlərdən yaranan münaqişələri qanuni yolla həll etmək hüququ verilmiş **məhkəmə orqanları** və **kvaziməhkəmə təsisatları** fəaliyyət prosesində həyata keçirilən nəzarətdir. **Beləliklə, yurisdiksiya məhkəmələrinin əsas funksiyasıdır.** Bununla belə administrasiyaya nəzarət sahəsində yurisdiksion funksiyası xüsusi qanun əsasında kvaziməhkəmə orqanlarına və müəyyən idarəetmə orqana əlavə olaraq verilə bilər. Bunu Fransada yurisdiksion

¹ Словарь иностранных слов, 11-е издание, М, Русский язык, 1984, с.597.

nəzarəti təmsalında görmək olar.

Yurisdiksiyon nəzarət idarəetmə orqanlarına nəzarətin zəruriliyindən yaranıb. Fransada ümumi yurisdiksiyalı məhkəmələr prinsipinə administrasiyaya nəzarət etmir, bu inzibati ədliyyənin üzərinə qoyulur. Odur ki, «məhkəmə» yox, «yurisdiksiyon» anlayışı istifadə edilir. Bu zərurət bir tərəfdən idarəolunanların maraqlarından gəlir, yəni söhbət vətəndaşları hakimiyyət özbaşnalığından, hər hansı bir ədalətsizlikdən qorumaq, digər tərəfdən ictimai vəsaitdən sui-istifadə və israfçılığın qarşısını almaqdan gedir. Hər bir dövlətdə qanunçuluğun möhkəmləndirilməsi, vətəndaşların hüquq və qanuna maraqlarının müdafiəsi yurisdiksiyon nəzarətin əsas fəaliyyət istiqamətidir.

Yurisdiksiyon nəzarəti inzibati və siyasi nəzarətdən fərqləndirən aşağıdakı əlamətləri vardır: **birinci**, yurisdiksiyon nəzarəti mübahisəli tərəflərdən asılı olmayan xüsusi orqan həyata keçirir; Bu orqan rolunda ümumi məhkəmə, məhkəmə hakimiyyəti çərçivəsində inzibati məhkəmə, administrativ tubunal, administrasiya çərçivəsində fəaliyyət göstərən kvaziməhkəmə orqanlar çıxış edir; **ikinci**, yalnız qanunsuz idarəetmə aktı ilə hüquq və maraqlarına toxunulan şəxslərin ərizəsi əsasında yurisdiksiyon nəzarət aparıla bilər; **üçüncü**, şikayətlər hüquqi əsaslı olmalıdır; **dördüncü**, yurisdiksiyon nəzarət daha dərin və keyfiyyət xarakteri daşıyır və işlərin daha dəqiq işlənmiş prosedurası və işə baxılması ilə fərqlənir; **beşinci**, administrativ və parlament nəzarətindən fərqli olaraq yurisdiksiyon nəzarətin proseduru daha yaxşı işlənilib hazırlanmış və formalaşdırılmışdır; **altıncı**, yurisdiksiyon nəzarət çəkişmə prosesində həyata keçir, nəticədə məhkəmənin işin mahiyyətinə görə qərar verməsi ilə yeniləşir;

Yurisdiksiyon nəzarəti anlayışı məhkəmə nəzarəti anlayışından daha genişdir. O həm məhkəmə hakimiyyət sisteminə daxil olan orqanla (yurisdiksiyon nəzarətin məhkəmə forması), həm də ümumi məhkəmə sisteminə aid olmayan inzibati məhkəmələr və kvaziməhkəmələr həyata keçirilə bilər.

Yurisdiksiyon nəzarəti ümumi məhkəmələr və ya xüsusi inzibati məhkəmələrin aparılmasından asılı olaraq **iki sistemə** ayırmaq olar.

1. Vahid yurisdiksiya sistemi aşağıdakı əlamətlərlə xarakterizə olunur: a) idarəetmə orqanlarının aktlarına nəzarəti ümumi məhkəmələr həyata keçirir; b) ali inzibati məhkəmənin başçılığı altında hər hansı bir mükəmməl inzibati məhkəmələr sistemi yoxdur. Bu sistem Böyük Britaniyada, ABŞ-da, Avstaliyada, Yeni Zelandiyada, Danimarkada, Norveçdə fəaliyyət göstərir.

2. Çoxsaylı yurisdiksiyon sistemi fərqləndirən xüsusiyyətlər: a) ümumi və xüsusi yurisdiksiyalı inzibati məhkəmələr sisteminin mövcudluğu; b) az əhəmiyyətli administrativ mübahisələrə ümumi məhkəmələrin baxması (Fransada, Almaniyada, İtaliyada, İsveçrədə, Yunanıstanda, Türkiyədə və b.). Bu təsnifat hüquqi ədəbiyyatda yurisdiksiyon nəzarətin **Anqlo-saks** və **kontinental sisteminə** uyğun gəlidiyi qeyd olunur. İngilis-sokson sistemində administrativ aktları ümumi yurisdiksiyalı məhkəmələr, kontinental sistemdə yurisdiksiyon nəzarəti inzibati məhkəmələr həyata keçirir.

Əgər hər iki təsnifatı müqayisə etsək görərik ki, **ingilis-sakson** modelinə **vahid yurisdiksiya** sistemi, kontinental modelə isə çoxsaylı yurisdiksiya sistemi uyğun gəlir.

Hüquqi ədəbiyyatda **vahid yurisdiksiya** sistemi çərçivəsində yurisdiksiya nəzarətin dörd əsas modelini ayırırlar: birinci, **ümumi məhkəmələrin eksklyuziv yurisdiksiya modeli**; ikinci, **ingilis sakson modeli**; üçüncü, **ümumi məhkəmələrdə ixtisaslaşdırılmış administrativ məhkəmə icraatı modeli**; dördüncü, **ümumi məhkəmələr daxilində təşkilati-ixtisaslaşmış məhkəmə modeli**.

a) **Ümumi məhkəmələrdə eksklyuziv yurisdiksiya modeli** - inzibati yurisdiksiyanın heç bir kvaziməhkəmə orqanlarının iştirakı olmadan, yalnız ümumi məhkəmələrin həyata keçirdiyi məhkəmə nəzarət sistemidir. Ümumi yurisdiksiyalı məhkəmələr eyni vaxtda xüsusi şəxslər arasında, həmçinin ayrı-ayrı şəxslərlə administrasiya arasında mübahisələrə baxır. Burada ümumi məhkəmələr daxilində mübahisələrə baxmaq üçün hər hansı bir ixtisaslaşma aparılmır.

b) İngilis-sakson modeli - ümumi məhkəmələrlə yanaşı icra hakimiyyəti çərçivəsində fəaliyyət göstərən administrativ tribunal formasında inzibati yurisdiksiya orqanı yaradılır. Bu tribunallar öz yurisdiksiyasına görə məhduddur və vahid sistem yaratmır. Odur ki,

İngilis-sakson ölkələrində «**tribunal**» termini bir qayda olaraq məhdud səlahiyyətli məhkəmə orqanlarını ifadə etmək üçün istifadə edilir. İnzibati tribunal - sözün əsil mənasında məhkəmə yox kvaziməhkəmə orqanıdır. Onu məhkəmə adlandırmaq olmaz, ona görə ki, icra hakimiyyətinin ayrılmaz hissəsi olub yalnız mübahisəli məsələlərə məhkəmə qaydasında baxılır. Orqanın səlahiyyətləri isə kvaziməhkəmə səlahiyyətləri adlandırılır.

İcra hakimiyyəti sistemində yerinə, fəaliyyətin məhkəmə formalarının istifadə olunma dərəcəsinə və məhkəmə heyətinə görə administrativ tribunalın **dörd növünü** ayırmaq olar:

Birinci, qanunvericilik hakimiyyəti tərəfindən yaradılan nazirlik və baş idarədən kənar daimi fəaliyyət göstərən tribunallar. Bu cür tribunallar inzibati funksiya daşımır. İnzibati mübahisələrə baxılması ümumi məhkəmələr prosedurasına əməl etməklə aparılır.

İkinci növ - bu tribunallar qanun əsasında yaradılır və səlahiyyətlərini məhkəmə məmurlarının - müxtəlif səviyyəli məhkəmələrin hakimləri əvəzçiliklə həyata keçirirlər.

Üçüncü növ - tribunallar qanuna uyğun təsis edilir və onun səlahiyyətlərini administrasiyanın vəzifəli şəxsləri aparır. Bunlar **icra və ya inzibati tribunallar adlanır.**

Dördüncü növ - qanuna uyğun yaradılır və əvvəlki üç növün heç birinə düşməyən tribunallardır. Bunlar qarışıq tribunallar adlanır.

v) **Ümumi məhkəmələrdə ixtisaslaşdırılmış inzibati məhkəmə icraatı modeli.** Bu model **Yaponiyada** fəaliyyət göstərir. Burada nəzarət ümumi yurisdiksiyalı məhkəmələrdə inzibati məhkəmə icraatı ilə həyata keçirilir. Yaponiyada «məhkəmə hakimiyyəti haqqında» Qanuna uyğun olaraq Ali Məhkəmə, ümumi yurisdiksiyalı məhkəmələr bütün hüquqi mübahisələri həll edir. Beləliklə, Yaponiya 1947-ci ilə qədər mövcud olan inzibati və ümumi yurisdiksiyalı məhkəmələrin daxil olduğu dualist məhkəmə sistemindən imtina edir.

q) **Ümumi məhkəmələr daxilində təşkilati ixtisaslaşmış modelində** Ali administrativ məhkəmə əvəzinə ümumi yurisdiksiyalı Ali məhkəmədə inzibati şöbə ayrılması ilə xarakterizə olunur (İspaniya, Meksika, Hollandiya, Liviya və s.). Bu model məhkəmə

hakimiyyətinin üstün olduğu hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipinə əsaslanır. Bu model ümumi inzibati yurisdiksiyalı məhkəmələrlə yanaşı xüsusi inzibati yurisdiksiyalı məhkəmələr yaradılmasına imkan verir. İspaniyada belə məhkəmələrə inzibati-iqtisadi məhkəmələr daxildir.

II. Çoxsaylı yurisdiksiya sistemi çərçivəsində bir neçə yurisdiksiyalı nəzarət modeli ayırmaq olar. a) **Yurisdiksiyon nəzarətin dualistik modeli** onunla xarakterizə olunur ki, qanunvericilikdə ayrı-ayrı şəxslər arasında mübahisələri ayırmaqla onları ümumi məhkəmələrin, ayrı-ayrı şəxslərlə inzibati orqanlar arasında mübahisələrə baxılması administrativ məhkəmələrin və ya tribunnalların səlahiyyətlərinə daxil edilir.

İki paralel məhkəmə sisteminin mövcudluğunu əks etdirən bu model Fransada klassik təsdiqini tapdığından **Fransız modeli** adlandırılır. Bu model İtaliyada, Yunanıstanda, Lüksemburqda və b. tətbiq olunur.

e) **Məhkəmə hakimiyyətinin müxtəlif qollara ayrılması modeli və ya alman modeli** inzibati mübahisələrə baxılması ümumi məhkəmələrdən ayrılmış ümumi və xüsusi yurisdiksiyalı inzibati məhkəmələrin müstəsna səlahiyyətlərinə aid edilməsi ilə səciyyələnir. Bu məhkəmələr Ali inzibati məhkəmənin, həmçinin xüsusi inzibati yurisdiksiyalı Ali məhkəmənin (maliyyə, əmək və sosial məsələlər üzrə) başçılığı ilə mükəmməl sistem yaradır. Bu model Almaniya ilə yanaşı İsveç, Finlandiya, İndoneziya, Mozambik üçün də xarakterikdir.

d) **Müxtəlif yurisdiksiyalı model** - müxtəlif orqanlara məxsus olmaqla bilavasitə bir neçə yurisdiksiya növü ilə aparılan nəzarətdir. Bu model onunla xarakterizə olunur ki, dövlətdə yurisdiksiyon nəzarət üç növlə: yurisdiksiyon orqanların kombinasiyasında həyata keçirilir. Onlara ümumi məhkəmələr, inzibati məhkəmələr və inzibati tribunallar (kvaziməhkəmələr) daxildir. Yurisdiksiyon nəzarətin bu sistemi çox halda «qarışıq» sistem adlandırılır. Bu sistem İsveçrədə, Finlandiyada və b. ölkələrdə təşəkkül tapıb.

Administrasiyanın qanuna uyğun olmayan fəaliyyətindən müdafiə mexanizmində **inzibati ədliyyə** institutu mühüm yer tutur. Administrasiyaya yurisdiksiya nəzarəti və onun müxtəlif modifikasiyasını bəzi halda **inzibati ədliyyə** ilə eyniləşdirirlər. Bu hüquqi ədəbiyyatda etirazla qarşılır, çünki **administrativ ədliyyə yurisdiksiya nəzarətinin ixtisaslaşmış bir formasıdır**. Bununla belə hər bir inzibati ədliyyənin yaranmasının əsasını vətəndaşların subyektiv hüquqlarının müdafiəsi ideyası tutur.

İnzibati ədliyyə problematikası hüquqşünasların, hüquq nəzəriyyəçilərinin, inzibati hüquq mütəxəssislərinin və dövlətşünasların diqqətini cəlb edir. Bu məsələyə birbaşa və ya dolayısı ilə toxunulmuş və ya tədqiq edilmişdir.

İnzibati ədliyyə termininə uzun müddət müxtəlif baxışlar olmuşdur. Azərbaycan hüquq ensiklopedik lüğətində inzibati ədliyyəyə dövlət idarəetmə sahəsində qanunçuluğa əməl olunmasına nəzarət edən **xüsusi orqanlar** sistemi; dar mənada vətəndaş və yaxud təşkilat və dövlət idarəetmə orqanları arasında inzibati hüquq mübahisələrini həll etmək üçün **xüsusi prosessual qayda**¹ kimi şərh edilir.

İnzibati ədliyyə konkret sosial şəraitdən və ənənələrdən asılı olaraq ayrı-ayrı dövlətlərdə müxtəlif şəkildə meydana gəlmiş və fəaliyyət göstərir. Qeyd etmək lazımdır ki, keçmiş SSRİ-də inzibati ədliyyə olmamış, bu ənənə sovsövet ölkələrində davam etməkdədir. Keçmiş SSRİ Konstitusiyasında (58-ci maddə) vəzifəli şəxslərin vətəndaşların hüquqlarına toxunan hərəkətlərdən məhkəməyə şikayət vermək hüququ təsbit olunmuşdur. Odur ki, qanunla forma olaraq məhkəmələrin inzibati hüquq münasibətlərindən əmələ gələn işlərə baxılması üzrə funksiyaları müəyyən edilmişdir. Lakin buna məhəl qoyulmadan vətəndaşların idarəetmə orqanları ilə münasibətlərində hüquqların və maraqların qorunması problemi başqa əsaslarla və başqa hüquqi formada həll edilirdi.

İnzibati ədliyyə anlayışı hüquqi ədəbiyyatda müxtəlif mənada baxılıb və baxılır. Rusiyanın hüquq ədəbiyyatında bu problem

¹ Щцгуги енсиклопедик лцьят. Б, 1991, с.183.

ölkədə inzibati ədliyyə institutunun olmamasına baxmayaraq keçən əsrin əvvəllərində daha geniş tədqiq olunub, lakin bu anlayışa universal tərif verilməmişdir.

İnzibati ədliyyə anlayışını müəyyən edərkən onun **inzibati-hüquqi işləri həll etmək forması - inzibati yurisdiksiya ilə əlaqəsi aşkarlanır**. O adətən iki istiqamətdə fəaliyyətin xarakterizə edir: idarəetmə orqanlarının və ictimai təşkilatların, onların vəzifəli şəxslərinin hərəkətinə vətəndaşların şikayəti əsasında inzibati qaydada baxılması; inzibati pozuntular haqda işlərə baxılması və onlar üzrə qərar qəbul edilməsi.

İnzibati yurisdiksiyanı inzibati hüquqpozmalar haqda işlərə **baxılması** və onlar üçün **qərarlar qəbul edilməsinə** dövlət idarəetmə orqanlarının və başqa səlahiyyətli orqanların hüquq mühafizə fəaliyyət növü kimi baxılır.¹ Başqa sözlə administrativ yurisdiksiya dar mənada onu həyata keçirən çoxsaylı subyektlərlə xarakterizə olunur.

Azərbaycan hüquqi ensiklopedik lüğətində **inzibati yurisdiksiya** anlayışına dövlət idarəetmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərin fərdi inzibati işlərin həll edilməsi və müvafiq hüquq sanksiyalarının inzibati qaydada (məhkəməyə müraciət etmədən) tətbiq edilməsi üzrə fəaliyyət kimi baxılır.

İnzibati yurisdiksiya dövlət tərəfindən konkret hallar üçün müəyyən edilmiş normativ göstərişlərin tətbiqi, hüquq sahəsində mübahisə yarandıqda və ya qanunvericilikdə müəyyən edilmiş qaydalar pozulduqda mübahisəli vəziyyətin həlli üzrə fəaliyyətidir. İnzibati yurisdiksiyanın əsas **xarakterik** əlaməti - onun icra hakimiyyətinin yox, məhkəmə hakimiyyətinə aid xüsusi hüquq mühakiməsi olmasıdır.

İnzibati yurisdiksiya inzibati ədliyyədən yalnız subyektlərə görə yox, eyni zamanda məzmununa görə də fərqlənir. Dövlət və ictimai orqanların və ya vəzifəli şəxslərin hərəkəti ilə bağlı vətəndaşların şikayətlərinin baxılmasında inzibati yurisdiksiya ilə inzibati ədliyyə arasında oxşarlıq var. Lakin inzibati yurisdiksiyanın subyekt

¹ Шергин А.Ш. Административная юрисдикция. М, 1975, с.29.

ümumi səlahiyyətli dövlət idarəetmə orqanı və ya inzibati ierarxiyaya daxil olan xüsusi orqan hesab olunur. İnzibati ədliyyə sisteminə subyekti isə yalnız inzibati **tribunallar** təşkil edir.

Tarixən qərb ölkələrində administrativ ədliyyənin: kontinental və ingilis-amerikan növü, bəzi ölkələrdə isə bu institutun modifikasiyaları mövcuddur. Bu institutun çoxmüxtəlifliliyi kompleks tarixi və sosial-iqtisadi səbəblərlə müəyyənənmişdir. Məsələn, Fransada inzibati-ədliyyə dövlətin icra fəaliyyətinin ümumi məhkəmə nəzarətindən təcrid olunması üçün yaradılmışdır. Göstərilən növlər arasında çox göstəricilər üzrə oxşarlıq (dəqiq rəqləmə, strukturda nizamlanma, vahid şəkildə salınma) olmasına baxmayaraq, onlar arasında əhəmiyyətli fərqlər mövcuddur.

Fransanın müasir inzibati hüquq mütəxəssisi İ. Vedol öz ölkəsində inzibati ədliyyəni ədliyyə orqanının səlahiyyətlərinə aid olan təşkilati və prosesual normaların məcmusu kimi baxır.¹ Fransada ədliyyə orqanı Napoleon erasında yaradılan prefektur şuralarını əvəz edən, inzibati dairələrdən birinci instansiya keyfiyyətində fəaliyyət göstərən inzibati tribunallar və apelyasiya və kassasiya instansiyası kimi respublikanın Dövlət şurasının təşkilinə daxildir.

Xarici ölkələrin hüquqi ədəbiyyatında inzibati ədliyyə anlayışına üç baxış vardır. **Birinci** baxış - daha geniş yayılmış İtalya hüquq doktrinası üçün xarakterik olan anlayışdır. Bu halda administrativ ədliyyə kütləvi administrasiyanın müəyyən edilmiş çərçivədə fəaliyyətini təmin edən və ya administrasiya tərəfindən yol veriləcək pozitiv hüquq pozuntularından qorunmaq üçün istifadə olunan kompleks təminatlar və onlara müvafiq vasitələr kimi müxtəlif təbiəti olan institutların məcmusu kimi baxılır. **İkinci** baxış, inzibati ədliyyə anlayışı hüquqi mübahisələri həll etmək üçün xüsusi yaradılmış yurisdiksiyalı orqanların fəaliyyətində həyata keçirilən, idarəetmə sahəsində şəxslərlə və administrasiya arasında baş verən mübahisələrin məhkəmə-prosesual formada həllinin müəyyən qaydaları başa düşülür. **Üçüncü** baxış inzibati ədliyyə

¹ Бах: Ведаль Ж. Административное право Франции. М., 1973, с.59.

kütləvi hakimiyyətin iştirakı ilə hüquqi mübahisələrin həlli üzrə səlahiyyət verilmiş xüsusi inzibati məhkəmə, kvaziməhkəmələrlə əlaqələndirilir¹.

Inzibati ədliyyə inzibati-hüquqi institut olub; aşağıdakılarla səciyyələnir.

1) Xüsusi şəxslərin məhkəmə qaydası ilə kütləvi administrasiyanın hüquqa zidd aktlarına məhkəmə qaydasında etirazı və onların subyektiv hüquq və qanuni maraqlarının müdafiəsinə imkan verən hüquqi vasitələr, prinsiplər və mexanizmlər sistemini yaradır;

2) hakimiyyət - təcəllik münasibəti ilə əlaqəli tərəflərin mübahisələrinin həlli üçün təsis edilir;

3) İnzibati-hüquqi mübahisələrin həlli üçün çox və ya az inkişaf etmiş, xüsusi yaradılmış və ya uyğunsuzlaşdırılmış məhkəmə orqanları və ya kvaziməhkəmə təsisatları sistemini özündə birləşdirir; müvafiq olaraq bu orqanlara; a) administrasiyada və ümumi məhkəmələrdən asılı olmayan administrativ mübahisələr üzrə ümumi yurisdiksiyaya malik olan inzibati məhkəmələr; b) müəyyən növ işlər (vergi, sosial sığorta) həll üçün yaradılmış inzibati tribunallar və ixtisaslaşmış inzibati məhkəmələr; v) yalnız idarə çərçivəsində mübahisələri həll edən «kvazi-məhkəmələr» daxildir.

4) ümumi məhkəmə prosesinin modelinə və müəyyən xüsusiyyətlərinə baxmayaraq prosesual formada funksiya göstərir;

5) şübhəli inzibati aktın qeyri-həqiqiliyi (həqiqiliyi) və ya ləğvi ilə əlaqədar mübahisələri həll edir.²

Beləliklə, inzibati ədliyyə bəzi hallarda yurisdiksiyon nəzarətlə üst-üstə düşürlər, o halda bir-birini əvəz edən kimi istifadə olunur.

Beləliklə, xüsusi inzibati məhkəmələrdə, yaxud icra hakimiyyəti orqanlarının struktur bölmələrində yə ya qanunla inzibati işlər üzrə yurisdiksiya verilmiş ümumi məhkəmələrdə xüsusi şəxslərlə kütləvi administrasiya arasında hüquqi mübahisələrin

¹ Административное право зарубежных стран, с.189.

² Бах: Административное право зарубежных стран...с.191.

araşdırmasının xüsusi prosessual qaydaları kimi baxmaq olar¹.

Fransa inzibati ədliyyənin tətbiq olunduğu ilk ölkədir. Hələ konsulluq zamanında nazirlərdən başqa hökumət nümayəndələri yalnız Dövlət Şurasının qərarı əsasında məhkəmə qaydası ilə izlənə bilərdi. Administrasiyanın nümayəndəsi öz qulluq vəzifələrini həyata keçirərkən fəaliyyətini ümumi məhkəmənin baxa bilməməsi prinsipi XIX əsrin sonunda tam təsbit olunmuşdur. Bu prinsipi məhkəmə hakimiyyətinin icra hakimiyyəti fəaliyyətinə qarışmasını qadağan edən hakimiyyətlərin bölgüsü nəzəriyyəsiindən irəli gəlməsi ilə əlaqələndirirlər. Praktiki olaraq Fransada vəzifəli şəxsin günahı müəyyən olunmayıbsa hökumətin tərkib hissəsi olan inzibati ədliyyə orqanlarında baxılırdı. İnzibati ədliyyə idarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərində və fəaliyyətlərində pozuntular haqda işlərə, vəzifəli şəxslərin hakimiyyətdən sui-istifadə etmək hallarına, həmçinin hər hansı bir normativ aktlarla bağlı məmurların pozitiv hüquqlarının pozulması haqda şikayətlərinə baxır.

Fransada hazırkı inzibati ədliyyə sistemi 1953 və 1963-cü illərin islahatları əsasında formalaşmışdır. İnzibati ədliyyənin əsas bölməsi Baş nazirin və ya onu əvəz edən Ədliyyə nazirinin sədirliyi ilə keçirilən Dövlət şurasıdır. Dövlət şurası - bu həm inzibati, həm də məhkəmə xarakteri daşıyan orqandır. Dövlət Şurasının inzibati səlahiyyəti administrasiya üçün müəyyən edilmiş məsələlərə rəy verməkdir.

Dövlət Şurasının məhkəmə səlahiyyətləri birinci instansiyada işə baxmaq, həmçinin inzibati ədliyyənin aşağı orqanına münasibətdə apellyasiya və ya kassasiya məhkəməsi kimi özünü göstərir. Məhkəmə instansiyası qismində fəaliyyət göstərən Dövlət Şurası dövlət qulluqçularının səlahiyyət, hüquq və vəzifə problemlərini həll edir.

Almaniyada idarəetmə aparatına, o cümlədən məmurluğa nəzarətin əsas forması inzibati ədliyyədir. Almaniyada inzibati ədliyyə xüsusi inzibati məhkəmə sistemi kimi yaradılmış və fəaliyyət göstərir. İlk olaraq 1863-cü ildə inzibati məhkəmələr

¹ Том же.

Bavariya və Badendə, 1872-ci ildə Prussiyada yaradılmışdır. İnzibati ədliyyə nəzarətinin xüsusi forması kimi vətəndaşların hüquq və maraqlarına toxunan pozuntulara yol verilmiş hakimiyyət orqanlarının aktlarına, fəaliyyətinə və fəaliyyətsizliyi ilə əlaqədar vətəndaşlara şikayət etmək imkanı verir. XIX əsrin sonunda yaradılan inzibati məhkəmələr Almaniyanın bütün Torpaqlarında yaradılmış Veymar dövrünə qədər davam etmişdir. Nasional-sosialistlər administrativ məhkəmələri dövlətin yox, şəxsiyyətin maraqlarını qoruduğuna görə lazımsız hesab edərək dərhal ləğv edirlər. 1936-cı ildə bu məhkəmələrin səlahiyyətləri, dövlət aparatı üzərində nəzarət həyata keçirən **gestapoya** verilir. 1945-ci ildən sonra administrativ məhkəmələr əvvəl Torpaqlarda, 1942-ci ildən federal səviyyədə bərpa olunur.

1960-cı ildə qəbul olunan «inzibati məhkəmələr haqda» qanunlar külliyyatında üç instansiyalı struktur müəyyən olunur. **Birinci instansiya** məhkəmələr böyük şəhərlərdə yaranır. Bu məhkəmələrdə işləri sədr, direktor və hakimlər daxil olmaqla üç peşəkar hakim və iki iclasçıdan ibarət tərkibdə məhkəmə kollegiyası müzakirə edir. **İkinci instansiya** - sədr, iki məhkəmə və iki icraçı tərkibində iclas aparan müəyyən sayda palatalardan ibarət olub Torpağın ali inzibati məhkəməli hesab edilir. **Üçüncü**, ali instansiya bir neçə senatdan təşkil olunmuş Federal inzibati məhkəmədir. Bu məhkəmə bütün hakimləri Federal daxili işlər nazirinin sədrliyi ilə peşəkar hakimlər arasından xüsusi komissiya seçir.

İnzibati ədliyyə ümumi yurisdiksiyalı (inzibati məhkəmələr) və xüsusi inzibati yurisdiksiyalı (maliyyə, sosial, intizam məhkəmələri) məhkəmə orqanlarının fəaliyyəti ilə əlaqəli olub məhkəmə hakimiyyəti çərçivəsində fəaliyyət göstərir və ədalət məhkəməsinə həyata keçirir.

Federal qanunlar külliyyatında şikayətlərin bir neçə növü göstərilir: 1) vətəndaşın qanuni hüquqları və maraqlarını pozan aktların ləğvi tələbi; 2) orqanın müəyyən akt qəbul etmək borcluluğu haqda; 3) hüquqi faktın, münasibətlərin olması və ya olmamasının etirafı; 4) sosial xidmətə görə vergi tutulması üzrə

ümumi məhkəmələr. Bu şikayətlərə baxarkən məhkəmələrin səlahiyyətləri dövlət orqanlarının hüquqa uyğun fəaliyyət məsələləri araşdırılmaqla məhdudlaşdırılır.

Vətəndaşlarla dövlət idarəetmə orqanları arasında mübahisələri ixtisaslaşmış məhkəmələrin baxdığı Fransadan fərqli olaraq **İngiltərədə** analogi işlər ümumi məhkəmələrin yurisdiksiyasına daxildir.

İngiltərədə dövlət idarəetmə orqanlarının hərəkəti və hərəkətsizliyi üzərində məhkəmə nəzarəti məhdud və formal xarakter daşıyır. Birinci, məhkəmələr ayrıca işlərə baxmaqla fəaliyyətini məhdudlaşdırır. Müstəqil sahə kimi inzibati hüquq olmaması dövlət idarəetmə orqanlarının məsuliyyətinin ümumi prinsiplərinin formalaşmasına maneçilik törədir; İkinci, idarəetmə orqanlarının məhkəmələrin yurisdiksiyasından çıxarılması praktikası geniş yayılmışdır; Üçüncü, məhkəmə nəzarəti sahəsinə dövlət idarəetmə orqanlarının yalnız o hərəkətləri və aktları daxil olur ki, onlar konkret qanunun tətbiqindən irəli gəlir.¹

Məhkəmələrin icra aparatının fəaliyyətinə qarışa bilməməsi səbəbindən əlavə nəzarət formaları haqda məsələ meydana gəlmişdir. Bu məsələ keçən əsrin 30-cu illərində məmurlar üzərində və vətəndaşlarla dövlət idarəetmə orqanları arasında mübahisələrin baxılmasında əlavə nəzarət forması olan **inzibati tribunalların** yaranması ilə həll edilmişdir. Bu kvaziməhkəmə orqanı - inzibati ədliyyə adını almışdır. İkinci dünya müharibəsindən sonra dövlət idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin genişlənməsi inzibati tribunalların daha sürətlə artmasına səbəb olmuşdur. İnzibati tribunalların təşkili və fəaliyyəti tribunallar və təhqiqatlar haqqında 1958-ci il qanunu (1966 və 1971-ci il əlavələrlə) ilə tənzimlənir.

Tribunalların nəzarət funksiyalarını tribunal işləri üzrə şura həyata keçirir.

İnzibati tribunanın müasir Böyük Britaniyada necə əhəmiyyət

¹ Государственная служба основных капиталистических стран. М, «Наука», 1977, с.171-172.

daşdığı aşağıdakı rəqəmlərdə görmək olar. Ölkə üzrə 67 administrativ tribunallar sistemi, 50-yə yaxın tribunal növü (torpaqdan istifadə, sosial təminat, səhiyyə, nəqliyyat işləri və s. üzrə) mövcuddur. «Tribunal» termini öz adlarına görə fərqləndirilən (tribunal, komitə, komissiya, məhkəmələr), fəaliyyət sahəsinə görə (sənaye, nəqliyyat, sosial təminat, səhiyyə), tərkibinə görə (prezident başda olmaqla tək sayda tərkibi olan tribunallar) fərqləndirilir. Tribunalların ümumi sayı 200-ə yaxındır¹.

ABŞ-da inzibati ədliyyəni ifadə etmək üçün qanunda «adjudication» termini - inzibati kvaziməhkəmə fəaliyyəti tətbiq olunur. Kvaziməhkəmə fəaliyyətini həyata keçirən orqanlar iki böyük kateqoriyaya bölünür: Birinci kateqoriyaya o orqanlar aid edilir ki, onların inzibati mübahisələrə baxmaq funksiyası əsas səlahiyyətlərinə əlavə kimi çıxış edir. İkinciyə - o orqanlar daxildir ki, onların funksiyası yalnız mübahisələrə baxmaqdır. Bura ixtisaslaşmış kvaziməhkəmə orqanları daxildir.

ABŞ hüququnda reqlament olunan daha mühüm səciyyəvi proseduru inzibati mübahisələrin kvaziməhkəmələrdə açıq, ümumi dinləmələrlə aparılmasıdır. ABŞ konstitusiyasında ümumi məhkəmələrin üzərinə inzibati, hüquqi mübahisələri həll etmək vəzifəsi qoyulub. Bu hal məhkəmələrin administrasiya üzərində nəzarətinə əsas sayılır.

ABŞ-da inzibati hüquqda proseduranın reqlamentləşdirilməsinə müstəsna diqqət yetirilir və «inzibati prosedura haqda» xüsusi qanun (1946) qəbul edilmişdir. Bu qanun inzibati idarəetmə fəaliyyətinin qaydalarını hərtərəfli tənzimləyir. Bu qanun əsasında hər bir ştat öz qanununu qəbul edir. Göstərilən qanun inzibati ədliyyənin norma-yaradıcılıq fəaliyyətini, administrasiyanın qərarlarının məhkəmə yolu ilə yoxlanmasını, onun funksiya göstərmə qaydalarını tənzimləyir.²

§ 3. Parlament nəzarəti, Ombudsman

¹ Бах. Сожина В.В. Административная юстиция: к теории и истории вопроса. Государство и право, 1989, №9, с.41.

² Бах: Хаманева Н.Ю. Административная юстиция США. Государство и право, 1993, №3, с.142-143.

Parlament nəzarətinin əsas vəzifələrindən biri, ən mühümü dövlət büdcəsinin vəsaitinin düzgün, məqsədli və səmərəli istifadəsinə nəzarəti həyata keçirməkdir. Maliyyə-iqtisadi nəzarət çox ölkələrdə parlament himayəsi altında fəaliyyət göstərir. Məsələn, ABŞ-da Baş təftiş idarəsi, Yaponiyada Nəzarət təftiş idarəsi, AFR-da, Avstriyada, Fransada, Polşada - hesablama palatası fəaliyyət göstərir (Bu haqda başqa fəsildə müfəssəl yazılıb).

İngiltərədə parlament (siyasi) nəzarəti inkişaf etmişdir. Dövlət siyasətinə siyasi nəzarəti parlament aparır. Hakimiyyət vertikalının bütün səviyyələrində fəaliyyətə nəzarəti qanunverici orqanlar (parlament, hakimiyyətin yerli seçkili orqanlar, məhkəmə orqanları və ictimai təşkilatlar) həyata keçirir.

İcra hakimiyyətinə nəzarəti parlamentə tabe olan Milli Təftiş Şurası (MTŞ) həyata keçirir. MTŞ-nin əsas istiqamətlərindən biri dövlət vəsaitlərinin nazirliklər tərəfindən səmərəli və qənaətlə istifadəsinə nəzarətdir. Hökumətin fəaliyyətinə nəzarəti gücləndirmək məqsədi ilə parlamentə aparıcı nazirliklərin məsələlərinə baxmaqla məşğul olan 14 xüsusi komitələr yaradılmışdır. Baş təftişçini dövlət xərcləri üzrə parlament komitəsinin təklifi ilə Baş nazir təyin edir. Məmurluq üzərində parlament nəzarəti nazir məsuliyyəti haqqında konstitusion razılığına əsaslanır.

İsveçdə parlament nəzarətinin klassik forması mövcuddur. Məlumdur ki, İsveçin tarixi, iqtisadi, sosial, siyasi inkişafı demokratik siyasi institutların və burjuaziya demokratik metodların düşünülmüş istifadəsi ona hakimiyyəti inkişaf etdirmək və başqa ölkələrə nümunə olmaq imkanları vermişdir.

İsveçin ilk konstitusiyası 1804-cü ildə qəbul edilmiş və 165 il qüvvədə olmuşdur. «İdarəçilik forması haqda» aktda (1809), «Risdaq (parlament) haqda» Aktda (1810) Parlamentə qanunvericilik sahəsində məhdud hüquqlar verilirdi, hökumətin formalaşmasında, inzibati və məhkəmə aparatının fəaliyyətinə təsiri yox idi. Maliyyə sahəsində isə ona daha çox səlahiyyətlər verilmiş, inzibati və məhkəmə orqanlarının fəaliyyətində qanunçuluğa necə

əməl etməsinə xüsusi parlament nəzarətçisi «**ombudsion**» yaratmaq hüququ verilmişdir. 1866-cı ildə qəbul edilmiş «Risdaq haqda Aktda» Risdaq silki nümayəndəlik əvəzinə iki palatalı formada yaradılır. Birinci dünya müharibəsindən sonra parlamentarizm möhkəmlənir: parlamentin qanunvericilik sahəsində hüquqları genişlənir, hökumət üzərində nəzarəti artırılır.

Sonralar İsveçdə demokratik institutların genişlənməsi və möhkəmlənməsi, parlamentin rolunun daha da artırılması, onun qarşısında hökumətin məsuliyyət daşması, monarxiyanın ləğv edilməsi məqsədilə konstitusiyada islahatlar aparılmasına səy göstərilir.

Konstitusiya islahatçıları mərhələli aparılırdı. Konstitusiyaya birinci dəyişiklik 1969-cu ildə aparılır. Bu sənədlə Risdaq bir palatalı strukturu təsbit ohmmaqla, onun **nəzarət** səlahiyyətləri genişləndirilir, qanunvericilik fəaliyyətini yaxşılaşdırmaq üçün ona hökumətə və ayrı-ayrı nazirlərə etimad rəyi göstərmək hüquqları verilir, parlamentdə daimi komissiyaların sayı artırılır.

1974-cü ildə bütün Konstitusiya qanunları: 27 fevralda «İdarəçilik forması haqda» və «vəliəhdə haqda» aktlar 28 fevralda Risdaq haqda Akt və s. qəbul olunur. Bu qanunlarda kral hakimiyyəti səlahiyyətləri saxlanılmaqla məhdudlaşdırılır. İcra hakimiyyəti başçısı funksiyaları hökumətə keçir.

Risdaqın funksiyaları daha da genişləndirilərək qanunvericilik səlahiyyətlərinin yalnız ona məxsusluğu təsdiq edilir. Kralın veto hüququ ləğv edilir. «İdarəçilik forması haqda» Aktda xüsusi fəsil - «Nəzarət hakimiyyəti» fəslə əlavə edilir.¹ Burada parlamentin, hökumətin, inzibati aparatın, məhkəmə və özünüidarə aparatının fəaliyyətinə parlament nəzarət formaları birləşdirilir və xüsusi nəzarət orqanlarının və şəxslərinin - Konstitusiya komissiyasının, maliyyə təftişçilərinin, **ombudsmanın** səlahiyyətləri müəyyən edilir.

Risdaq tərəfindən yaradılan Konstitusiya komissiyası nazirlər tərəfindən öz qulluq vəzifələrinin icrasını, hökumət işlərinin

¹ Бах: Швеция. Конституция и законодательные акты. М, Прогресс, 1983, с.17.

aparılmasını yoxlayır. Komissiyaya bu məqsədlə hökumət fəaliyyətinə aid protokollar, sənədlər tələb etmək hüquqları verilir. Risdaqın hər komissiyası və üzvü konstitusiya komissiyası qarşısında nazirlərin qulluq borclarının icrası, hökumət işlərinin aparılması məsələləri haqda yazılı formada məsələ qaldıra bilər. Risdaqın üzvü nazirə sorğu və sualla müraciət edə bilər. Risdaqın təlimatına görə qanunların və digər qanunvericilik aktlarının tətbiqinə nəzarət üçün bir və ya bir neçə **ombudsman** seçə bilər.

Ombudsman

Qeyd etmək lazımdır ki, ombudsman institutu ilk dəfə İsveçdə yaranmışdır. Ombudsman qədim isveç sözü olub müvəkkil, işi idarə edən, etimad doğuran şəxs, mütərcim mənasını ifadə edir.

1713-cü ildə İsveçdə özbaşınalığın qarşısını almaq üçün Türkiyədə mühacirət həyatı keçirən isveç kralı Karl vəziyyəti tarazlaşdırmaq üçün «İsveç dövlətində ombudsman haqqında» qanun bəyan edir. Bu qanuna görə ombudsmanın səlahiyyətlərinə ölkədə qanunların düzgün həyata keçirilməsinə və məmurların vəzifələrinin yerinə yetirilməsinə nəzarət etmək daxil idi. Sonralar ombudsman vəzifəsi «ədliyyə kansleri» adlandırılır. 1766-72-ci illərdə kralın səlahiyyətlərini parlament əlinə aldı və ədliyyə kanslərini parlament təyin etməyə başladı. Sonralar kral hakimiyyəti yenidən bərpa olundu. 1804-cü ildə kralın və parlamentin səlahiyyətlərini tarazlaşdırmaq məqsədilə xüsusi parlament komissarı hesab edilən ombudsman yaradılmışdır. Ombudsman ilk vaxtlarda məhkəmələrin, icra hakimiyyəti orqanlarının işinə konstitusiya nəzarəti və inzibati özbaşınalıqdan vətəndaşların hüquqlarının qorunması həvalə olunurdu.

Müasir hüquqi ədəbiyyatda **ombudsman** anlayışına vətəndaş və dövlət orqanları, onların vəzifəli şəxsləri arasında mübahisələri münsif kimi çıxış edən, dövlət və özünüidarətmə orqanlarında insan hüquqlarına riayət etməyə nəzarət edən xüsusi təyin olunan və ya seçilən müstəqil şəxs kimi baxılır. Ombudsmandan ümumi termin kimi hər bir ölkədə öz adı olmaqla təşkilati-hüquqi institutu

göstərmək üçün istifadə olunur. Böyük Britaniyada **parlament komissarı**, İtaliyada **mülkü müdafiəçi**, İspaniyada - **xalq müdafiəçisi**, Seneqalda - **respublika münşifi**, ABŞ-da - **ictimai vəkil** və ya **vətəndaşların köməkçisi**; Azərbaycanda **insan hüquqları üzrə müvəkkil** (ombudsman) adlandırılır.

Demokratiyanın, hüquqi dövlətin və vətəndaş cəmiyyətinin atributu kimi ombudsman institutunun coğrafiyası genişlənilir. Hazırda 90-dan çox ölkədə ombudsman funksiyasını yerinə yetirən 150 müxtəlif orqan və struktur mövcuddur.¹

Dünya təcrübəsində ombudsmanın iki əsas tipi mövcuddur: a) nümayəndəlik orqanı çərçivəsində, onun müstəqil institutu kimi fəaliyyət göstərən **İqislatür** ombudsman; b) İcra hakimiyyəti çərçivəsində, müəyyən müstəqilliyi olan **hökumət** ombudsmanı.

İqislatür ombudsman dünyanın əksər ölkələri üçün xarakterik olub daha geniş yayılmış formadır. Bu ombudsman milli parlament və ya federasiya subyektinin nümayəndəlik orqanı tərəfindən öz **nümayəndəsi** və ya idarəetmə fəaliyyəti prosesində insan hüquqlarının qorunmasına nəzarət üzrə **müvəkkil** keyfiyyətində seçilir və ya təyin edilir.

Məsələn, İsveçdə Risdaq ombudsman vəzifəsinə gizli səsvermə yolu ilə bir və ya bir neçə şəxsi 4 il müddətinə seçir. Ombudsmana inzibati və ya məhkəmə orqanlarının iclaslarında iştirak etmək, bu orqanlardan məlumat və rəy tələb etmək, protokol və sənədlərlə tanış olmaq hüquqları verilir. Ombudsmanın fəaliyyətini yoxlayan komissiya Risdaqın etimadını itirdiyi halda səlahiyyət müddətinin bitməsindən əvvəl onun azad olması haqda xahişini Risdaq həll edir.

Bəzi ölkələrdə ona bütün xalqın nümayəndəsi kimi baxılır. Belə ombudsman öz hərəkətində icra hakimiyyətindən və müəyyən qədər nümayəndəlik hakimiyyətindən asılı deyil. O öz funksiyasını müstəqil olaraq, parlamentlə razılaşmadan öz mülahizəsi ilə həyata keçirir (məsələn, Norveçdə administrasiya işləri üzrə parlament

¹ Бах: Байцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М.1996.

ombudsmanı haqda qanunun 2-ci maddəsində).

İcra hakimiyyəti çərçivəsində fəaliyyət göstərən **hökumət** ombudsmanı klassik ombudsman modelindən fərqli əlamətinə görə **kvazi ombudsman** hesab olunur. Kvaziombudsman icra hakimiyyətinə tabe olmaqla onun mərkəzi və ərazi səviyyəsində orqanlarının fəal iştirakı ilə təyin olunur (Fransa, İtaliya). Fransada kvaziombudsman Nazirlər Soveti tərkibinə daxil olmaqla inzibati hakimiyyət xarakterlidir. **İtaliyada** milli ombudsman institutunun olmamasına baxmayaraq hər 20 vilayət və bir neçə kommunada – kvaziombudsmanlar - mülki müdafiəçilər vəzifələri mövcuddur.

Bəzi ölkələrdə **ombudsman institutunun qarışıq sistemi** fəaliyyət göstərir. Məsələn, ABŞ-də ştatlar səviyyəsində həm Leqistatur ombudsman və həm də kvaziombudsman fəaliyyət göstərir. Leqistatur ombudsman ştatların qanunverici orqanları tərəfindən seçilir və vətəndaşların müraciətinə və inzibati prosedurların yaxşılaşmasına baxır. Kvaziombudsmanı ştatların qubernatoru özü və ya qanunverici məclisin iştirakı ilə təyin edir və fəaliyyətində ştatın qubernatoruna tabe olur.

Hakimiyyətlərin bölgüsü sistemində yerinə görə ombudsmanlar arasında fərqlər olmasına baxmayaraq, bu institutun mahiyyətini xarakterizə edən ümumi əlamətlər var. Ombudsman ən əvvəl qulluq vəzifələrinin lazımı qaydada yerinə yetirmədiyinə - «pis idarəetmə» nəticəsində baş verən icra fəaliyyəti sahəsinə şamil edilir. Məsələn, İspaniyanın «Xalq müdafiəçisi haqda» qanununda (1981) bu qurum administrasiya tərəfindən yol verilən «pis idarəetmə» - fəaliyyətsizlik, saymamazlıq, qanuni səlahiyyətlərinin icrasından sui-istifadə, özbaşınalıq hallarına nəzarət hakimiyyəti həyata keçirir.¹

Niderlandda vəzifəli şəxslərin davranışının düzgünlüyünün qiymətləndirilməsində ombudsman formal-hüquqi tələblərlə yanaşı, qərəzsizlik, insan ləyaqətinə hörmət, insanlara ədalətli münasibət meyarlarından baxır.

Hollandiyada dövlət idarələrindən hərəkətlərinə şikayətlər üzrə munsif haqqında 1981-ci ildə qəbul olunmuş Qanun və İnzibati

¹ Бах: Административное право зарубежных стран...с.176-177.

hüquq haqda ümumi qanunvericilik (1992) dövlət məmurlarının fəaliyyətinin düzgün, səmərəli və ehtiyatlı aparılmasına səbəb olmuşdur. Bu aktlar ombudsmana milli nazirlərin, müstəqil orqanların, əyalətlərin su təsərrüfatı şuralarının və bəzi bələdiyyələrin (yəni böyük şəhərlərdə) davranışı üzrə təhqiqat aparmaq səlahiyyətləri verir. Təcrübədə dövlət idarəetmə fəaliyyəti barədə şikayətlər üzrə münsif nazirliklərə və polisə əsas diqqət verir, hər dörd əsas şəhərdən birində ombudsman fəaliyyət göstərir. 1996-cı ildə ombudsman 800-dən çox məsələyə baxmışdır.¹

Danimarkada ombudsman vəzifəli şəxslərdə qabaqcadan yaranmış yanlış fikir, kobud və yersiz davranış, etinasızlıq; şikayətçiyə ziyan gətirən yanlış və tam olmayan məlumatlardan istifadə etmək; öz qərarlarını, yaxud əsassız və düşünülməmiş proseduradan istifadə etmək haqda şikayətlərə baxır.

b) Ombudsman institutu İnzibati-hüquq mübahisələrinin həllində və vətəndaş hüquqlarının müdafiəsində **əlavə** (subsidiar) təşkilati-hüquqi vasitə olur.

v) Ombudsman vətəndaşlarla administrativ orqanlar arasında mübahisələrin həllində **müstəqil kütləvi-hüquqi münsif** kimi çıxış edir.

q) İstənilən dövlətdə ombudsman siyasi mübarizə metodlarından istifadəni, yaranmış məsələlərin həlli üçün siyasi partiyaları himayə etməyi istisna edən **siyasətdən kənar və ideoloji neytral** institutudur.

d) Ombudsmanın hüquqi akt gücünə malik **imperativ qərarlar qəbul etmək hüququ yoxdur**. Bir qayda olaraq, o çəkirdirmə, təklif vermək, bildiriş, qanuni vəzifələri xatırlatmaqla xəbərdarlıq haqda qərar çıxara bilər.

e) Ombudsmanın fəaliyyəti cəmiyyətə geniş açıqdır. Yalnız bəzi ölkələrdə (Danimarka, Norveç, Yeni Zelandiya) qanun təhqiqatın məxfiliyini göstərməyi tələb edir, yəni administrativ sənədləri cəmiyyətə və mətbuata açmağa icazə vermir.

¹ Бах: Ник Меннинг и Нил Парисон. Реформ Государственного управления: международный опыт. М.Весь Мир, 2003, с.350.

İngiltərədə parlament vəkaləti 1967-ci ildə «parlament vəkaləti haqda» qanunla tətbiq olunmağa başlanılmışdır. Bürokratiya tərəfindən artan özbaşmalığı və hüquqi müdafiə vasitələrinin lazımı səviyyədə olmamasına qarşı əhalinin artan narahatlığı əsas olmuşdur; məhkəmə nəzarəti məhdud və formal idi; bu vəzifənin təsis edilməsinə dövlət idarəetmə aparatının fəaliyyət sahəsində administrativ tribunam mövcud olmaması, ümumiyyətcə dövlət qulluqçusunun hər hansı bir müdafiəsinin olmaması, bu vəzifənin təsis edilməsinə əsas olmuşdur.

İngiltərədə parlament vəkaləti vəzifəsi üçün nümunə skandinav ölkələrində ombudsman institutu olmuşdur. Bu vəzifə İngiltərədə qanunverici hakimiyyətin icra hakimiyyəti üzərində parlament nəzarət mexanizminin bir hissəsidir. Başqa ölkələrdə ombudsmanın parlamentlə əlaqəsi vəzifəyə təyin olunma və işdən azad olma və fəaliyyəti sahəsində parlamentə hesabat vermək məsələləri ilə məhdudlaşır. İngiltərədə parlamentlə əlaqə daha uzağa gedir; **parlament vəkaləti** yalnız idarəetmə orqanlarında təhqiqat aparır ki, orada nazirlər bilavasitə parlament qarşısında cavab verir; onlar vətəndaşların yox, parlament üzvlərinin verdiyi şikayətləri təhqiq edir; öz təhqiqatının nəticələri haqda yalnız parlament üzvünə məlumat verir. Bu institutun parlament xarakteri Britaniya sistemini bütün qalanlardan fərqləndirir, lakin çox halda skandinav ölkələrindəki ombudsmandan əhəmiyyətli dərəcədə zəifdir.

Fransada İnzibati ədliyyə orqanlarının əhali arasında nüfuzunun aşağı olması ilə bağlı parlamentin tələbi ilə hökumətin administrasiyanın düzgün funksiya göstərməsinə nəzarət sistemine əlavə kimi 3 yanvar 1973-cü il tarixli qanunu ilə **münsif** institutu təsis edilmişdir. Münsif institutu bəzi skandinav ölkələrindəki ombudsmanı xatırladır, lakin **icra hakimiyyətinin prioritet** konsepsiyası ruhunda müasirləşib.

Münsif institutu Parlament tərəfindən təyin olunan klassik ombudsmandan fərqli olaraq, Fransa münsifi Respublika prezidenti dekreti ilə 6 il müddətinə təyin edilir. Münsifin vəzifələrinə administrasiyanın fəaliyyəti ilə əlaqədar yaranan və parlament tərəfindən verilən şikayətləri öyrənmək daxildir. Qanunda münsifin

inzibati ədliyyənin fəaliyyətinə hər hansı bir müdaxiləsinə icazə verilmir. Münsif təklif, tövsiyyə vermək və illik çap olunan məruzə hazırlamaq yolu ilə hərəkət edən təhqiqat orqanıdır. Təhqiqat nəticəsində administrasiyanın fəaliyyətində çatışmazlıqlar aşkar edilibsə bu haqda prezidentə və baş nazirə məlumat verilir.

İnsan hüquqları üzrə müvəkkili (ombudsman) haqqında Azərbaycan Respublikası Qanununda (2001) Azərbaycanda ilk ombudsman institutu təsis edilmişdir. Bu modeli dünya ombudsman təsisatının milli modellərindən müəyyən qədər hökumət ombudsmanına uyğun gəlir. Müvəkkili Prezidentin verdiyi üç namizəd arasından Milli Məclis seçir.

Müvəkkil dövlət və yerli özünüidarə orqanları, vəzifəli şəxsləri tərəfindən pozulan insan hüquqları və azadlıqlarının bərpa edilməsi üçün təsis edilmişdir. Müvəkkilə məhkəmələrdə süründürməçilik, sənədlərin itirilməsi və vaxtında verilməməsi, habelə məhkəmə qərarlarının icrasının gecikdirilməsi ilə əlaqədar insan hüquqlarının pozulmasına dair şikayətlərə baxmaq hüquqları verilir. Onun fəaliyyəti aşkarlıq, şəffaflıq, qanunçuluq, ədalət, qərəzsizlik prinsipləri əsasında qurulur.

Müvəkkil yaşı 30-dan aşağı olmayan, ali təhsilli, insan hüquqlarının müdafiəsi sahəsində təcrübəyə və yüksək əxlaqi keyfiyyətlərə malik olan AR vətəndaşı 7 il müddətinə yalnız bir dəfə seçilə bilər. Müvəkkil müstəqil olmaqla ona dəyişməzlik, toxunulmazlıq təminatları verilir. Onun fəaliyyətinə dövlət və ya yerli özünüidarə orqanı, vəzifəli şəxs tərəfindən müdaxiləyə yol verilmir. Müvəkkil hər ilin yekununda insan hüquqlarının qorunması haqda Azərbaycan Respublikası prezidentinə illik məruzə təqdim edir, həmin məruzə ilə Milli Məclisdə çıxış edir. Məruzədə insan hüquqlarını pozan, müvəkkilin tələbləri ilə hesablaşmayan dövlət və yerli özünüidarə orqanlarının, vəzifəli şəxslərin adları çəkilir və bununla əlaqədar görülmüş tədbirlər haqqında məlumat verilir. Məruzədə insan hüquqlarının təmin edilməsi ilə əlaqədar fikir, rəy və tövsiyələr öz əksini tapır.

Qanunvericilikdə Ombudsmana verilmiş səlahiyyətlər müxtəlifdir: **birinci**, təhqiqatla əlaqəli imperativ elementləri ilə

xarakterizə edilən səlahiyyətlər (lazımi sənədlərin tələb olunması, məlumat almaq üçün lazımi şəxsləri çağırmaq); **ikinci**, dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin Ombudsmanın tələb və təkliflərini yerinə yetirməyə borcluluğu; **üçüncü**, ombudsmana vətəndaşların müraciəti və onun fəaliyyətinin əsas formaları; **dördüncü**, hesabatların qaydaları, formaları və məsuliyyət.

Ombudsman səlahiyyətləri müxtəlif dövlətlərdə əhəmiyyətli dərəcədə bir-birindən fərqlənir. Bir çox ölkədə icra hakimiyyəti başçısı, hakimləri Ombudsman nəzarət səlahiyyətlərindən kənar qalır. Bəzi ölkələrdə ombudsmanın nəzarət sahəsinə nazir və məhkəmələr, bütün dövlət idarələri və qulluqçuları daxildir (İspaniya). Başqalarında o siyahıdan bəzi vəzifəli şəxslər və məhkəmələr (Danimarka Norveç, Yeni Zelandiya), nazirlər və bəzi dövlət müəssisələrinin rəhbərləri (İsveçdə) çıxarılır.

Böyük Britaniyada parlament müvəkkilinə yalnız nazirin parlament qarşısında bilavasitə cavab verdiyi hərəkətlərin təhqiqat aparmaq hüququ verilir. Onun yurisdiksiyasından yerli hakimiyyət orqanları, korporasiyalar, polis və hərbi qüvvələr çıxarılır. O yalnız mərkəzi hökuməti və onun idarələrinin fəaliyyətinə nəzarət edir.

Azərbaycan Respublikasında Prezidentin, Milli Məclisin deputatlarının və hakimlərin fəaliyyətinin yoxlanılması müvəkkilin səlahiyyətinə aid edilmir.

Ombudsman səlahiyyətlərini bəzi ölkələrdə kollegial orqan həyata keçirir. Məsələn, Türkiyədə Baş nəzarət şurası, Avstriyada üç üzvdən ibarət xalq hüquq müdafiəçiləri kollegiyası bu səlahiyyətləri həyata keçirir.

Ombudsman və prokurorluq arasında həm siyasi planda, həm də fəaliyyətin xarakterik xüsusiyyətlərində çox fərqlər vardır.

Hər iki qurum vətəndaşların şikayətini gözləmədən bəzi işləri qaldıra bilər. Onların idarəetmə qərarları ləğv etmək və dəyişdirmək, idarəetmə aparatını və vəzifəli şəxsləri cəzalandırmaq hüququ yoxdur. Lakin onlar vəzifəli şəxslərə qarşı intizam və cinayət təhqiqatı apara bilər, ombudsman par-lamentə, prokuror icra hakimiyyətinə məlumat verə bilər.

VII FƏSİL

DÖVLƏT NƏZARƏTİNİN SƏMƏRƏLƏLİYİNİN ƏSAS AMİLLƏRİ

§ 1. Hüquqi məsuliyyətin problemləri

1.1. Məsuliyyət anlayışı və onun iki aspektli şərh

Məsuliyyət nəzarət mexanizminin təsirliliyini artıran ümumi sosial ictimai təzahür olub, özündə iqtisadi, mənəvi, mədəni, psixoloji və başqa aspektləri birləşdirir. Məsuliyyət ictimai münasibət kimi daha mürəkkəb struktura malik olub insanlar arasında şəxsiyyətlə kollektiv və cəmiyyət arasında qarşılıqlı əlaqədə və təsirdə özünü göstərir. Məsuliyyətin obyektiv tərəfi siyasi, iqtisadi və hüquqi islahatlar, dövlətçiliyin, dövlət intizamının möhkəmləndirilməsi; dövlət qulluqçuları ilə dövlət orqanları arasında əlaqələrin səmərəli həyata keçirilməsi ilə bilavasitə əlaqəlidir.

Məsuliyyət ən ümumi şəkildə cəmiyyətin və dövlətin köməyi ilə qarşılıqlı əlaqəli tərəflərin maraq və azadlıqlarını təmin edən münasibətdir. O üç tərkib hissənin ardıcıl qarşılıqlı təsiri əsasında formalaşır: a) vəzifənin dərk edilməsi; b) davranışın qiymətləndirilməsi; v) sanksiya tətbiq edilməsi.

Məsuliyyət mürəkkəb, çoxaspektli təzahür olub vəzifə borclarını, qulluq intizamını, qanunçuluq və hüquq qaydalarının möhkəmləndirilməsi, insan və vətəndaşların hüquq və azadlıqların müdafiəsində əsas amildir. Məsuliyyətdə aparıcı element keyfiyyətində qərarların, vətəndaş hərəkətinin, kollektivin, orqanın və ya ictimai sistemin başqa komponentlərinin ictimai inkişaf üçün əhəmiyyətli olan idealların, dəyərlərin, prinsiplərin, normaların qiymətləndirməsidir.¹

Fəlsəfə lüğətində məsuliyyətə «İnsanın müəyyən tələbləri şüurlu (kəonüllü) olaraq yerinə yetirilməsi və qarşıda duran vəzifələri həyata keçirmək, düzgün mənəvi seçim etmək və müəyyən

¹ Бах: Атаманчук Г.В. Указ соч...с.415.

nəticələrə çatmaq xüsusiyyətlərinin olması, düzgünlüyü və ya günahkarlığı, hərəkətlərin bəyənilməsi, mükafatlandırılması və ya cəzalandırılması kimi baxılır».¹

Keçən əsrin 60-cı illərinin sonundan başlayaraq elmi ədəbiyyatda məsuliyyət **neqativ** (retrospektiv) aspektlə yanaşı pozitiv aspektdə baxılmağa başlanılmışdır.

Bir qrup alim məsuliyyətə yalnız **neqativ** aspektdə, yəni keçmiş hərəkətlərə və hüquq pozuntularına görə məsuliyyət prizmasından yəni «qanuna zidd hərəkətlərə cavab vermək; müəyyən məhrumiyyətlərə məruz qalmaq; sanksiya tətbiq etmək; dövlətin məcburi tədbiri kimi baxır».

Məsuliyyətə bu aspektdə baxılması ədalətli olaraq hüquqi ədəbiyyatda tənqid edilir və qeyd olunur ki, məsuliyyəti yalnız cəzada görmək, sanksiya tətbiq etmək mahiyyətcə bu institutun tərbiyəvi əhəmiyyətini yox edir. Məsuliyyətə «cəzada» baxmaq bu kateqoriyanın mahiyyətini tam açmır, faktiki olaraq «məsuliyyət» və «cəza» anlayışları eyniləşdirilir. K.C. Belskiy bu anlayışları eyniləşdirməyin metodoloji, həm də qnesoloji nöqteyi nəzərdən dəqiq hesab etmir. **Metodoloji** cəhətdən məsuliyyəti cəza ilə eyniləşdirmək məsuliyyət kateqoriyasının mövcudluğunun və bu anlayışın məzmununun itirilməsinə səbəb olur.²

Cəza hüquqi kateqoriya olub ibtidai icma cəmiyyətində yaranmış qana-qan intiqamından dövlət orqanlarında sanksiya tətbiq olunana qədər uzun bir yol keçmişdir. Cəza həm qanunvericilik 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-cü il) başlanğıc götürülür, orta əsrlərdə yekunlaşır.

¹ Бах: Философский словарь. Под.ред. Фролова И.М. Политическая литература, 1986, с.346-347.

² Бах: Бельский К.С. Административное отвественность. Генезис, основные признаки, структуры. Государство и право, 1999, №12, с.13-14.

Orta əsrlərdə məsuliyyət xristian kilsələrində dəqiqliklə təhlil edilərək dinə tətbiq edilir. İncildə loqosu xristianların real həyatının bir hissəsi, xalqın inam yeri olduğunu göstərərək hər bir xristiandan öz hərəkəti barədə hesabat-cavab-izahat vermək və davranışını müəyyən etmək tələb olunur.¹

Dövlət mexanizmi öz-özlüyündə hərəkət edə bilməz, yalnız insan vasitəsilə, onun gücü ilə həyata keçirilir. Məsuliyyət insan təfəkkürünə təsir edir, ona öz fikirlərini, motiv, məqsəd, davranış və fəaliyyətini təhlil etməyə və qiymətləndirməyə vadar edir. Məsuliyyət daşımaq həmişə ciddi psixoloji gərginlik yaradır. Məsuliyyət bir qayda olaraq insanların müəyyən maraqlarına toxunur; bir tərəfdən maraqların reallaşması üçün böyük imkan verir, pozitiv sosial qarşılıqlı əlaqələrin formalaşmasına kömək edir; başqa halda əksinə, onların həyata keçirilməsi imkanlarını azaldır, məcburi olaraq onları məhdudlaşdırır.

Məsuliyyətə iki aspektli baxış ideyası ətrafında hüquq nəzəriyyəçiləri arasında mübahisələr davam etməkdədir. Bəzi alimlər məsuliyyətə pozitiv aspektinin hüquqi əsaslarının olmasında, vəzifə borclarını yerinə yetirməyi, qanunauyğun davranışa məsuliyyət kimi baxılmasını, öz vəzifələrini şüurla yerinə yetirənlə hüquqpozanın əməllərinin bir anlayışda birləşdirilməsini qəbul etmirlər. Hüquqi məsuliyyətin pozitiv aspektdə baxılması hüquq elmində bəzi problemlərin yaranmasına məsuliyyət qanunun ana xətti olduğundan onu könüllülük prinsipləri ilə əvəz edilməsi, hüququn xüsusiyyətinin itirilməsinə səbəb olduğu göstərilir.

Bizim fikrimizcə məsuliyyətə iki aspektli baxış həm siyasi, həm də hüquqi cəhətdən doğrudur.

Hüquqi məsuliyyətin pozitiv aspekti aşağıdakılarla əsaslandırılır.

Birinci, 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 lazımı qaydada yerinə yetirir;

¹ Бак: Там же...с.12.

Üçüncüsü, bütün normativ aktlar, həmçinin hüquqi məsuliyyəti tənzimləyən aktlar vətəndaşların qanunçuluğa dönmədən əməl etməsini tərbiyələndirmək məqsədi daşıyır.

Dövlət qulluğu üzrə görkəmli mütəxəssis V.M.Manoxin dövlət qulluğu haqqında qanunun konsepsiyasında təklif edir ki, qanunun məsuliyyət bölməsində əvvəl pozitiv məsuliyyət, sonra isə intizam xətasına görə məsuliyyət təsbit olunsun¹, Q.V.Atamançuk göstərir ki, məsuliyyət müvafiq nəticələrə hərəkət və ya komponentlərin təsirinin müsbət və mükafatlandırılma ilə müşayiət olunan **pozitiv** qiymətləndirilir, yəni (pozitiv, aktiv, perspektiv, prospektiv) gələcəyə yönəldilmiş, şəxsiyyətin düşüncəsində inkişaf etməkdə; və ya bu hərəkətlərdə nöqsanlara, xətalara yol verən günahkarlar pis aqibətə (sanksiyaya) məruz qalır, neqativ qiymətləndirilir, və özünü **neqativ (retrospektiv)** yəni yol verilmiş və məlum əmələ görə sanksiyanın tətbiq etməkdə göstərir.²

Bəzi qərb ölkələrində, o cümlədən ABŞ və İngiltərədə «Vicdan kodeksi», «Qulluqçunun əxlaq kodeksi» (ABŞ), «Nazirin etika kodeksi» (İngiltərə) məsuliyyətin pozitiv aspektindən baxılır. Bu kodekslərin pozulması məsuliyyətin neqativ aspektinin tətbiq olunmasına səbəb olur. Məsələn, İngiltərədə bu kodeks çərçivəsindən kənara çıxmağa görə intizam məsuliyyəti (neqativ aspekt) tətbiq edilir.³

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 prinsiplərini 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;

¹ Бах: Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе. Государство и право, 1991, №12, с.96.

² Атаманчук Г.В. Указ лит...с.415, 417.

³ Административное право зарубежных стран...с.354.

3) muzda görə bütün əmək gününü işləməli, öz vəzifə borclarını yerinə yetirmək üçün lazım olan güc və fikirlərini qoymalı;

4) qoyulan məqsədlərin həlli üçün daha səmərəli və iqtisadi üsullar tapıb tətbiq etməyə səy göstərməli;

5) özü və öz ailəsinin rifahı üçün mükafat və hədiyyə almaqla kimlərəsə xüsusi rifah və ya imtiyaz verməklə heç vaxt diskriminasiya həyata keçirməməli;

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 vicdanlı icrası ilə ziddiyyət təşkil edirsə hökumətlə kommersiya münasibətlərinə nə birbaşa, nə də dolayı yollarla girməməli;

8) vəzifə borclarının icrası zamanı məxfi alınmış məlumatlardan şəxsi mənfəət üçün heç zaman istifadə etməməli;

9) korrupsiya halları müəyyən edildiyi zaman onları ifşa etməli;

10) dövlət vəzifəsinin ictimai etimad ifadəsi olduğunu başa düşərək bu prinsiplərə əməl etməli.¹

İngiltərədə dövlət qulluqçusunun davranışı ABŞ dövlət qulluğunun əxlaq kodeksinə oxşar dövlət mülkü qulluq kodeksi ilə tənzimlənir. İngiltərədə heç yerdə analoqu olmayan «**Nazirin etika kodeksi**» qəbul edilməsidir. 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 hökumət arasında etimad hissini bərpa etməkdə öz iradəsini təsdiq etmək istədiyini bildirir. Biz bura gəlmişik ki, başqalarına, bizə etimad göstərüb vəzifə verənlərin maraqlarına vicdanla qulluq edək. Mən bütün nazirlərdən bu kodeksin hər bir nöqtəsinə və ruhuna uyğun işləməyi gözləyirəm. Nazirlər bu kodeksi öz rəsmi vəzifələrinin daha yüksək ləyaqət standartlarına uyğun yerinə yetirilməsi üçün əldə rəhbər tutmaq

¹ Бах: Государственная служба. Политология, права, экономика...М, 1999, с.285-286.

üçün məlumat kitabçası, tövsiyyə mənbəyi hesab etməlidir. 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, **təmənnasızlıq** - dövlət vəzifəsi tutmuş şəxslər yalnız ictimai maraqlar prizmasından fəaliyyət göstərməlidir. Onlar öz vəzifə səlahiyyətlərindən istifadə edərək özünə, öz ailəsinə, öz dostlarına maliyyə və maddi mənfəət əldə etməməlidir. **İkinci, prinsiplilik** - dövlət vəzifəsi tutmuş şəxslər başqa şəxslərə və təşkilatlara öz vəzifə borclarının yerinə yetirməsində təsir etmək üçün hər hansı bir maliyyə və ya başqa öhdəliklər götürməməlidir. **Üçüncü ədalətlik** - dövlət vəzifələri tutmuş şəxslər qulluq məsələlərini həll edərkən - vəzifəyə təyin olunma, dövlət kontraktlarının bölüşdürülməsi, yaxud bu və ya başqa şəxslərin təltif edilməsi, imtiyazlar verilməsi zamanı 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, vicdanlılıq** - dövlət vəzifələri tutmuş şəxslər rəsmi vəzifə borcları ilə əlaqəli öz özəl maraqlarını bildirməli; **yeddinci, liderlik** - dövlət vəzifəsi tutmuş şəxslər bu prinsiplərin yayılmasında təşəbbüskar olmalı, öz şəxsi nümunəsində təsdiq etməli.

ABŞ-da və İngiltərədə bu kodekslərin dövlət qulluqçuları tərəfindən pozulması hallarına demək olar ki, yol verilmir. Bu isə kodekslərin dövlət qulluqçularının məsuliyyətinin pozitiv aspektdə təsirinin göstəricisidir.¹

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 kənar qalmamalıdır. Hər hansı bir şəxs öz

¹ Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? М. Дело, 2002, с.52-60.

vəzifə borclarını yerinə yetirmirsə, hüquq pozuntularına yol verirsə, onlara qarşı «Cinayət cəzasız qalmaz» prinsipi əsas götürülərək, 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.

Məsuliyyət **maddi** və **mənəvi**, **siyasi** və **hüquqi**, **konstitusiya** məsuliyyətinə bölünür.

Məsuliyyət münasibətlərinin tam mükəmməlliyi, mövcudluğu üçün bəzi **şərtlərin** yaradılması və məntiqlə istifadəsi lazımdır: Birinci, dövlət idarəetmə sisteminin təşkilinin və funksiyasının, xüsusən demokratiyanın forma və metodlarının başqa elementlərin daim və fəal yaxşılaşdırması; İkinci, müxtəlif idarəetmə əlaqələrinin normativ tənzimlənməsinin yaxşılaşdırılması. Bu müəyyən mənada məsuliyyətin həm şərti və həm də səbəbidir. Üçüncü, ictimai münasibətlərdə əxlaqi normalar, ənənələr və adətlər, ictimai fikirlər, kütləvi məlumat vasitələri kimi insanların şüuruna, davranışına və fəaliyyətinə təsir edən ictimai institutların istifadəsi. Dördüncü, məsuliyyətin münasibətlərinin formalaşma şəraitinin ənənəvi olaraq qiymətləndirilməyə stimullaşdırma sisteminin əhəmiyyət və imkanlarını xüsusi ilə vurğulamaq gərəkdir. Əgər məcburetmə, sanksiya, cəzavermə məsuliyyət münasibətlərini qorumaq üçün mühüm amildirsə burada stimullaşdırma heç də ondan az rol oynamır.¹

Məsuliyyətin tərkibinə: məsuliyyətin ilkin şərti, onun predmeti, məzmunu və ölçüsü daxildir».

Məsuliyyətin ilk şərti cəmiyyət (dövlət), vətəndaşların (insanların ictimai münasibətləri, davranış və fəaliyyəti) müəyyən səviyyəsi və keyfiyyətinin müdafiə olunmasını şərtləndirir. Bu tələblər öz əksini cəmiyyətin normativ sistemində və qanunvericilikdə tapır.

Məsuliyyətin vacib elementlərindən biri onun həmişə nəyəsə

¹ Бах: Атаманчук Г.В. Указ.соч...с.418.

cavab verməsini əks etdirən məsuliyyətin **predmetidir**. Bu baxımdan **hüquqi məsuliyyət** - hüquq pozuntularına yol verdiyinə görə; siyasi məsuliyyət - müəyyən olunmuş **siyasi** məqsəddən, proqramdan və başqa sənədlərdən kənara çıxmağa görə; **mənəvi**-əxlaqa zidd əmələ görə cəlb olunur.

Məsuliyyət məzmunu sosial əlaqələrin lazımi qaydada və daha məqsədmüvafiq təmin olunmasına yönəldilmiş hərəkətdə aşkarlanır. Buradan məsuliyyətin kompleks xarakter daşdığı müəyyən olunur. Belə ki, vətəndaş, cəmiyyət, dövlətin məsuliyyətin başqa aspektlərini qiymətləndirmədən yalnız bir aspektdə baxılması kifayətləndirici olmur.

Məsuliyyətin ölçüsü şəxsiyyətin öz hərəkət və qərarlarının yekunlarını başa düşməsidir. Ümumilikdə məsuliyyət bir-biri ilə qarşılıqlı əlaqəli, bir-birindən asılı elementlərin və tərəflərin sosial təşkili sistemi kimi özünü göstərir.¹

Məsuliyyətin əsas növlərindən olan siyasi və mənəvi məsuliyyət müasir dövrdə olduqca böyük əhəmiyyət kəsb edir.

Siyasi məsuliyyət keçmiş sovet ittifaqında tək partiyalı sistem olduğundan partiya üzvlərinin məsuliyyəti onların tutduğu vəzifəyə uyğun olaraq partiya nizamnaməsi ilə tənzimlənirdi. Partiya və dövlət intizamını pozanlara qarşı nomeklaturaya daxil olan rəhbər işçilərə qarşı ciddi tədbir görülür, bəzən isə ona siyasi etimadsızlıq göstərilirdi. Çox partiyalı sistemdə siyasi vəzifə tutan rəhbər işçilərin əksəriyyəti heç bir partiyaya mənsub olmadığından onları partiya məsuliyyətinə cəlb etmək mümkün olmur.

Dövlət qulluğu haqqında qanunla inzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçularının intizam məsuliyyəti müəyyən olunur. Vəzifə ierarxiyasının yüksək pilləsində siyasi vəzifə tutan şəxslərin intizam məsuliyyətini bilavasitə tənzimləyən hüquqi-normativ aktlar qəbul olunmamışdır. Onların məsuliyyəti siyasi normalarla, müəyyən qaydalarla müvafiq orqanların səlahiyyətlərini müəyyən edən qanunvericilik aktları ilə tənzimlənir.

Yüksək vəzifəli şəxsin məsuliyyəti əsas məsələlərdən biri

¹ Бах: Атаманчук Г.В. Указ.соч...с.416-417..

olduğundan, onun öz funksiyasını tam yerinə yetirməsi üçün hüquqi məsuliyyətin hüquq və vəzifələrdə nisbətinin dəqiq müəyyən edilməsi mühüm şərtidir. 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. Müəyyən bir sahəyə rəhbərlik edən vəzifəli şəxs qanunvericilikdə olan bu boşluqdan istifadə edərək dövlətə ziyan vurmaqdan, dövlət vəsaiti mənimsəməkdən ehtiyat etmirlər.

Mənəvi məsuliyyət nəzarət prosesində daha kəskin dayanır. Mənəvi məsuliyyət qulluq vəzifəsini və ya dövlət qulluğunda etika tələblərini, əxlaq qaydalarını pozduğuna görə dövlət qulluqçusuna ictimai təsir kimi başa düşülür.

Bəzən dövlət hakimiyyət orqanlarının vəzifəli şəxsləri özləri əxlaq normalarını sayə salmırlar, hər bir məsuliyyətdən kənar qala bilirlər, bununla belə başqalarından əxlaq normalarına əməl etməyi tələb edirlər. Hazırda mənəvi məsuliyyət məsələsinə diqqətin artırılması zəruridir.

1.2. Hüquqi məsuliyyətin əsasları, prinsipləri və növləri

Hüquqi məsuliyyət siyasi və mənəvi məsuliyyətə nisbətən nəzəri və normativ nöqtəyi nəzərdən daha yaxşı işlənilmiş və təcrübədə geniş istifadə olunur. Hüquqi məsuliyyət səlahiyyətli dövlət hakimiyyət orqanlarının müəyyən prosesual formalarda tətbiq etdiyi qanunların konkret normalarını pozmağa görə məsuliyyətdir. Hüquqi məsuliyyət insanların hüquqa zidd əməlləri və hərəkətləri ilə, yəni hüquq pozuntusu ilə bilavasitə əlaqədardır.

Hüquq pozuntusu qanunda və digər normativ aktlarda müəyyən edilmiş davranış qaydalarından kənara çıxmaqdır. Hüquq norması yoxdursa, hüquq pozuntusu da yoxdur. Hüquq məsuliyyəti

prizmasından baxılarda insanların əməllərinə (hərəkət və hərəkətsizliyi) görə məsuliyyət xəta və cinayətə bölünür.

Hüquqi məsuliyyət mexanizmi o zaman normal işləyir ki, normativ aktlarda dəqiq olaraq məsuliyyətin struktur elementləri, yəni **məsuliyyətin əsasları, subyektləri, şərtləri, ölçüləri, proseduru və 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 sayılır.

Hüquqi məsuliyyət **subyektlərinə** görə şəxsi məsuliyyət və kollektiv məsuliyyətə ayrılır: hüquqi məsuliyyətin **təsir üsullarına** görə bərpa edilmə və repressivə ayrılır. Bərpa edilmə - dəymiş ziyanı ödəməyə istiqamətləndirilir. Repressiv - cəza tətbiq etməklə həyata keçirilən üsuldur.

Hüquqi məsuliyyətin həyata keçirilməsinin **əsas prinsiplərinə** - qanunçuluq, ədalət, məqsədə uyğunluq və labüdlük prinsipləri daxildir.

Qanunçuluq prinsipi - qanunların və müvafiq normativ aktların tələbləri dövlət qulluqçuları tərəfindən qeyd-şərtsiz yerinə yetirilməsində başa düşülür;

Ədalət prinsipi başqa prinsiplərlə sıx əlaqədar olmaqla müəyyən tələblər qoyur. Onlar: cəza tədbirləri və tənbeh tətbiq edilərkən insan ləyaqətinin alçaldılması yol verilməzliyi, törədilmiş hüquq pozuntularının ağırlığına uyğun cəza tədbirləri tətbiq edilməlidir;

Məqsədəuyğunluq prinsipi - hüquq pozuntusu törətmiş günahkar hesab edilən tam və ya müəyyən qədər 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 məqsəduyğundur;

Labüdlük prinsipi - hüquq pozan heç bir şəxs məsuliyyətdən kənar qalmamalıdır. Bu və ya başqa hüquq pozuntusuna görə tez və operativ hüquqi məsuliyyət tədbirləri qəbul edilməlidir;

Dövlət qulluqçusunun hüquqi məsuliyyəti onun etdiyi hüquq pozuntularının xarakterinə görə ənənəvi olaraq ona **intizam** (xidmət), **inzibati, maddi və cinayət** məsuliyyətləri tətbiq edilir.

İntizam məsuliyyəti - qulluqçu dövlət qulluğu qaydalarını (xidmət intizamını) pozduqda, yəni intizam xətasına yol verdikdə xidməti asılılıq qaydasında intizam təsirli tədbirlərinin qəbul edilməsidir.

İntizam məsuliyyətini səciyyələndirən və başqa məsuliyyət növlərindən fərqləndirən müəyyən əlamətlər vardır. Onlar:

- a) İntizam məsuliyyətinin əsası intizam xətasıdır;
- b) İntizam xətasına görə intizam cəzası nəzərdə tutulur;
- v) İntizam məsuliyyətini səlahiyyətli orqanlar (vəzifəli şəxslər) təcəvilik qaydası ilə tətbiq edirlər;
- q) Bu orqanların (vəzifəli şəxslərin) səlahiyyət hüquqları qanunvericiliyi müəyyən edilir.

Azərbaycan Respublikasının «Dövlət qulluğu haqqında» qanununun 25-ci maddəsində göstərilir ki, dövlət qulluqçularına həvalə edilmiş vəzifələrin yerinə yetirilməməsi və yaxud lazımi şəkildə yerinə yetirilməməsi, həmçinin bu qanunla müəyyən edilmiş məhdudiyətlərə əməl olunması, qanunda başqa qayda nəzərdə tutulmayıbsa, intizam məsuliyyətinə səbəb olur.

AR-nın əmək məcəlləsində (186-cı maddə) işə götürən və işçi Əmək Məcəlləsi və digər normativ hüquqi aktlarda müəyyən edilmiş vəzifələri yerinə yetirmədikdə və ya hüquqlarından sui-istifadə etdikdə, yaxud əmək müqaviləsi üzrə öhdəlikləri icra etmədikdə intizam məsuliyyətinə cəlb 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 çıxarılmmaq üçün sanksiya vermək nəzərdə tutulur. «**Almaniyanın** «federal qulluq haqqında» qanununda aşağıdakı intizam tənbehi növləri müəyyən olunub: töhmət, pul cəriməsi, maaşın azaldılması, öz peşə yönümündə aşağı maaşla 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 tənbehini yalnız xüsusi intizam məhkəmələri qəbul edir.¹ **Çin xalq respublikasında** intizam cəzası aşağıdakı növlərdə tətbiq edilir: xəbərdarlıq, töhmət, şiddətli töhmət, dərəcə üzrə aşağı salınma, işdən azad olunma. intizam cəzasının təsir dövründə vəzifənin dərəcəsinin artırılmasına icazə verilmir və s.

Dövlət qulluğu haqda Azərbaycan Respublikası qanununda göstərilən tənbeh növlərindən töhmət, bir il müddətində vəzifə maaşının 5 faizindən 30 faizində azaldılması, həmin dərəcədə vəzifə maaşı aşağı olan işə keçirilməsi qulluqçunun işlədiyi orqanın rəhbəri müəyyənləşdirir. Aşağı dərəcəli işə keçirilməsi, ixtisas dərəcəsinin aşağı salınması, ixtisas dərəcəsinə məhrum edilməsi, dövlət qulluğundan azad edilməsi müvafiq dövlət qulluğu idarəetmə orqanının razılığı ilə dövlət qulluqçusunun işlədiyi dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən tətbiq edilir.

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 xətalara ağırlığı və mahiyyəti, işçinin şəxsiyyəti, onun kollektivdə nüfuzu, peşəkarlıq səviyyəsi nəzərə alınmalıdır. İntizam tənbehi verilməsi barədə əmrə işçinin

¹ Бах: Государственная служба. Политология... указ.с.248.

şərəf və ləyaqətini alçaldan, onun şəxsiyyətinə mənəvi hisslərini gözdən salan, habelə intizamsızlığa görə qisas almaq motivli məlumatların göstərilməsinə yol verilmir (AR Əmək məcəlləsinin 86-3 maddəsi). Hər bir intizam təqsirinə görə yalnız bir intizam tənbehi verilə bilər. Bununla bərabər, intizam tənbehinə cəlb edilmiş qulluqçu maddi məsuliyyətə cəlb edilə bilər. Qanunçuluğa görə intizam tənbehi verilməsi o məsələyə görə cinayət işi qaldırmağa mane ola bilməz.

Axırıncı illərdə intizam məsuliyyəti sahəsində qanunvericiliyin nailiyyətlərindən biri dövlət qulluqçusunun bu və ya başqa əməlləri ilə əlaqədar **xidməti yoxlamann** tətbiq edilməsidir. Xidməti yoxlama **işəgötürənin** təqdimatı və ya qulluqçusunun yazılı ərizəsi üzrə aparılır. Xidməti yoxlama aparılan zaman qulluqçunun intizam xətasına yol verdiyi faktlar, səbəblər və şərait, bu xəta nəticəsində qulluqçunun buraxdığı ziyanın xarakteri və ölçüsü, xidməti yoxlamanın aparılması haqda qulluqçunun ərizəsinin yazılmasına səbəb olan vəziyyət tam, obyektiv və hərtərəfli araşdırılmalıdır. Xidməti yoxlamayı təyin edən işəgötürənin nümayəndəsi onun vaxtında və düzgün aparılmasına nəzarət etməlidir.

Qərbdə, dövlət qulluqçularının vicdan və ləyaqətlərinin müdafiəsi proseduru daha əsaslı surətdə işlənmişdir. Bu cəhətdən Nyu-York ştatının «dövlət mülki qulluq» haqda qanunvericiliyi nümunə kimi göstərilə bilər.

Burada qulluqçuya tətbiq olunan intizam təsiri tədbirlərinin proseduru müəyyən elementlərdən təşkil olunur:

Birinci, bu və ya başqa vəzifə xətası üzrə ittihamı qulluqçunu işdən azad etmə hüququ olan rəhbər tərəfindən bu iş üzrə xüsusi dinləmə aparılır. Dövlət qulluqçusuna ona qarşı irəli sürülən ittiham yazılı formada arqumentli cavab hazırlamaq üçün dinləməyə 8 gün qalmış yazılı bildiriş vərəqəsi verilir. Qulluqçunun maraqlarını bu prosedə vəkil, şahid və onun müdafiəsində çıxış etmək istəyən başqa şəxslər təmsil edə bilər.

İkinci, qulluq xətasına yol vermiş günahkar hesab edilən vəzifəli şəxsə və ya qulluqçuya aşağıdakı sanksiyalar qəbul edilə bilər: yüz dollardan artıq olmamaqla cərimə, iki ay müddətinə pul ödəmədən

vəzifədən azad etmək, kateqoriya və vəzifə üzrə aşağı salmaq və ya işdən azad etmək.

Üçüncü, əgər vəzifəli şəxs və ya qulluqçu ona verilmiş intizam tənbehindən razı deyilsə, o ştatın və bələdiyyənin dövlət qulluğu komissiyasına və ya məhkəməyə müraciət edə bilər...

Dördüncü, ştatın qanunvericiliyində apellyasiyaya baxmaq və qərar qəbul etmək qaydasına baxılır. Apellyasiyaya baxılmağa qəbul edilən ərizədən sonra şikayətçi onun komissiyada maraqlarını müdafiə etmək üçün vəkil tutmaq hüququ var.

İşə hərtərəfli baxıldıqdan sonra komissiyada apellyasiya üzrə qərar qəbul edilir. Qanuna müvafiq olaraq komissiya intizam tənbehi haqqında əvvəl qəbul olunmuş qərarı təsdiq etmək, yenidən baxılması və ya ləğvi haqda qərar qəbul edir...

Bəşinci, əgər apellyasiya üzrə müsbət qərar qəbul edilərsə komissiya vəzifəyə təyin etmək, qulluqçunu əvvəlki işinə bərpa etmək, şöbə, departamentdə aşağı işə keçirmək və ya vakant vəzifəni tutmaq üçün siyahıya salmaq hüququ olan ştatın dövlət qulluğu üzrə departamentinə və dövlət orqanına təkliflər verə bilər. İşə bərpa olanın işləmədiyi müddətə kompensasiya almaq hüququ var. Apellyasiya komissiyasının qərarı qətidir, məhkəmə qaydası ilə baxıla bilməz.¹

İnzibati məsuliyyət - inzibati hüquqpozmaya yol verdiklərinə görə fiziki və hüquqi şəxslərə məhkəmələr, dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər tərəfindən dövlətin müəyyən etdiyi inzibati tədbirlərin tətbiq edilməsidir.²

Dövlət qulluqçularına inzibati məsuliyyət onun etdiyi inzibati xəətəyə görə tətbiq edilir. İnzibati xəətə qulluğunun dövlət və ictimai qaydalara, ictimai mülkiyyətə, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarına qəsb, hüquqa zidd xəətələr- hərəkət və hərəkətsizlik (bilərəkdən və ya ehtiyatsızlıqdan) kimi başa düşülür.

İnzibati məsuliyyət başqa hüquq məsuliyyəti növləri - cinayət, intizam, maddi məsuliyyət ilə ümumi əlamətləri vardır. Bu, özünü

¹ Бах: Лытов Б.В. Указ.соч...

² Бах: Овсянко Д.М. Государственная служба, учебник. М, Юристь, 2002, с.206.

hüquq pozanlara məcburi xarakterli təsir tədbirləri və onların davranışının mənfi qiymətləndirilməsində 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 əsası inzibati hüquqpozmadır. İnzibati məsuliyyətə cəlb etmək üçün cinayət, intizam xətaları 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 qismində vətəndaşlar, vəzifəli şəxslər və s. daxildir. Dövlət qulluqçusu inzibati hüquq pozmalarına yol verməsinə görə başqa vətəndaşlar kimi, ümumi əsaslarla hüquqi məsuliyyətə cəlb edilir. İnzibati məsuliyyətin subyektini kimi vəzifəli şəxs vəzifə borclarını yerinə yetirmədikdə və ya lazımi 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 səlahiyyətli cəzanı orqan və vəzifəli şəxslərin geniş dairəsi tətbiq edir.

6) İnzibati cəzanı tabe asılılığı olmayan orqan və vəzifəli şəxslər verir. Dövlət qulluqçusu buraxdığı inzibati xətaya 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

¹ Бах: Административное право Российской Федерации. Под.ред. Алехина А.П. М., «Зеркало», 1997, с.282-283.

Qeyd olunduğu kimi, inzibati cəza - inzibati hüquq pozmalara görə məsuliyyət tədbiridir. İnzibati cəzanın əsas növləri aşağıdakılardır: a) xəbərdarlıq; b) cərimə; v) inzibati hüquq pozmaları törətmiş və ya inzibati hüquqpozmanın bilavasitə obyektini əvəzsiz götürmək və ya müsadirə etmək; q) vətəndaşa verilmiş xüsusi hüquqdan məhrum etmə (nəqliyyat vasitələrini idarəetməyə icazə verən hüquqdan məhrum etmə); d) islah işlərinə cəlb; e) inzibati həbs etmə və s.

Qeyd etmək lazımdır ki, yeni qəbul edilmiş İnzibati xətalər məcəlləsinə çoxlu yeniliklər daxil edilmişdir. Onlar: inzibati hüquqpozmaların subyektləri həm fiziki, həm də hüquqi şəxs hesab edilir; inzibati məsuliyyət 16 yaşına çatan andan şəxsin inzibati hüquqpozmalara yol verməsilə tətbiq edilir; vəzifəli şəxslərin və başqa şəxslərin inzibati məsuliyyət xüsusiyyətləri müəyyən edilir; inzibati tənbeh əvəzinə inzibati cəza tətbiq edilir; inzibati hüquqpozmalar haqda işlərə baxan subyektlərin siyahısı verilir; inzibati hüquqpozmalar haqda işlərin icraatı əsaslı göstərilir; inzibati hüquqpozmalar üzrə qərarların icrası qaydası göstərilir.

Ümumiyyətlə, inzibati məsuliyyətin bütün aspektlərində təkmilləşmə yolunda böyük addımlar atılmışdır.

İnzibati məsuliyyət müəyyən prinsiplərə uyğun fəaliyyət göstərir. Onlar: qanunçuluq, günaha görə məsuliyyət; humanizm, məqsədyönlülük, labüdlük, aşkarlıq prinsipləridir.

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 olunurlar. Məhdud maddi məsuliyyət vurulmuş ziyan bir aylıq orta əmək haqqı məbləğində ödənilir. Dövlət qulluqçusunun vurduğu maddi ziyan onu dövlət qulluğunda fəaliyyətini dayandırdıqdan sonra da maddi məsuliyyətdən azad etmir. Maddi məsuliyyət cinayət, inzibati və intizam məsuliyyəti ilə bir yerdə və ya ayrıca verilə 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 olmayaraq müəyyən olunmuş qaydada maddi ziyanı ödəməlidir. Maddi məsuliyyət ziyanın həqiqətən vurulduğu aşkar edildikdə, təqsirkarın əməli, yəni hərəkəti və ya hərəkətsizliyi qanuna zidd olduqda təqsirkarı 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 ödənişli vəzifəli şəxs tərəfindən düzgün müəyyən edilmədikdə, habelə əsassız və qanunsuz olaraq verilmədikdə və b. hallarda vurulan ziyana görə tam maddi məsuliyyət daşıyır.

İdarəetmə sistemində bazar iqtisadiyyatı və azad vətəndaş cəmiyyəti şəraitində vətəndaşlar (fiziki şəxslər) və dövlət orqanları hüquqi şəxslər arasında mülki-hüquqi münasibətlə fəal inkişafını tapır.

Bu hüquq münasibətlərinin həyata keçirilməsi zamanı bəzi hallarda mülkiyyət, öhdəçilik, müqavilə və başqa mülki-hüquqi aspektlərin pozulması hallarına rast gəlinir. Bura torpaq, su, meşə, əmək, ailə və hüququn başqa sahələri də aiddir. Bu hüquq pozuntusu çox halda sanksiya yox, bərpa xarakteri daşıyan **mülki-hüquqi məsuliyyətinə** səbəb olur. Onun məqsədi - mülki və ya hüquqi şəxsə məxsus olan pozulmuş hüquqların bərpasını təmin etməkdir.

Cinayət məsuliyyəti - cinayət qanunvericiliyinə uyğun olaraq cinayət edildiyi halda tətbiq edilir. Azərbaycan cinayət məəcəlləsinin 14.1 maddəsində cəza tənqidi 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 kimi 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.

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. kimi etməyə görə məsuliyyətə cəlb olunurlar.

Vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə anlayışı 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.

Vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə ya **tamahkarlıq** və ya **şəxsi maraqlar** zəminində baş verir.

Tamahkarlıq maraqları vəzifəli şəxsin öz səlahiyyətlərindən sui-istifadə edərək cinayət hərəkətlərinə yol verməklə özünə, öz yaxınlarına müəyyən qazanc və ya mənfəət əldə etmək üçün müəyyən şəxslərə şərait yaratması nəzərdə tutulur.

Qulluq saxtakarlığı vəzifəli şəxsin tamahı bu və ya başqa şəxsi maraqlarına görə rəsmi sənədlərdə qəsdən yalan məlumatlar və ya göstərilən sənədlərin həqiqi mahiyyətini təhrif etməklə dəyişdirmək başa düşülür. Qulluq saxtakarlığı aktiv formada, yəni cinayət məəcəlləsində nəzərdə tutulan hərəkətlərə yol verməklə həyata keçirilir.

Konstitusiyə məsuliyyəti - müəyyən tədqiqatçılar Konstitusiyanın müdafiəsinin səmərəli hüquqi mexanizmini hüquqi məsuliyyətin sərbəst növü kimi **Konstitusiyə məsuliyyətini** qəbul etmədən mümkün olmadığını qeyd edirlər. Konstitusiyə məsuliyyətinin sərbəst növü kimi ayrılmasının obyektiv səbəbləri bu cür əsaslandırılır: Birinci – Konstitusiyə normalarının pozulması

faktlarının çoxalması; İkinci - Konstitusiyaya hüququnun rolunun artması; Üçüncü – Konstitusiyaya hüququnun bütün hüquqi münasibətlərin subyektlərinə təsir alətinə çevrilməsi; Dördüncü - Konstitusiyaya hüququnun prosessual institutlarının fəal inkişaf etməsi və s.¹

Qeyd etmək lazımdır ki, Konstitusiyaya məsuliyyətinin subyektləri olduqca məhduddur. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında məsuliyyət yalnız Prezident üçün baxılıb.

Bütün demokratik yönlü dövlətlərin Konstitusiyalarında dövlət hakimiyyətinin nümayəndəlik və icra orqanlarının, dövlət başçısının və digər vəzifəli şəxslərin səlahiyyətlərinə vaxtından əvvəl xitam verilməsi qaydaları və şərtləri göstərilir. Səlahiyyətli dövlət orqanlarının qərarı ilə Konstitusiyaya zidd hərəkətlərə görə dövlət orqanları və ya vəzifəli şəxslərin vaxtından əvvəl səlahiyyətlərinin icrası dayandırılır. Mühüm dövlət vəzifələri tutmuş şəxslərin Konstitusiyaya məsuliyyəti məsələlərinin sistemli və ardıcıl həll edilməsi nümunəsi kimi Avstriya Konstitusiyasını göstərmək olar. Avstriya Konstitusiyasının 142ci maddəsinə görə Konstitusiyaya məsuliyyətinə federal prezidentlə yanaşı, federal hökumət və onun orqanlarının üzvləri və ona bərabər vəzifə tutan şəxslər cəlb oluna bilərlər.

§ 2. Korrupsiya: anlayışı, mahiyyəti və problemləri

Vəzifəli şəxslərin dövlət orqanlarında özəl və qrup maraqlarını yerinə yetirmək üçün dövlət mexanizmindən alət kimi istifadə etməyə imkan verən korrupsiya dövlət aparatını cəmiyyətdən ayıran təzahürlərdən biridir.

Korrupsiya (latın - corruption) satın almaq, ictimai və siyasi xadimlərin, vəzifəli şəxslərin satın alınması kimi baxılır.²

Hüquqi ədəbiyyatda və qanunvericilikdə korrupsiya anlayışına

¹ Зрожевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву Автореф. докт. диссерт. М.1975, с.26.

² Бах: Словарь иностранных слов М.Русский язык, 1984, с.257.

«vəzifəli şəxsin varlanmaq məqsədilə vəzifəsi ilə əlaqədar hüquqlarından birbaşa istifadə etməsi»; «vəzifəli şəxsin, siyasi və dövlət xadimlərini satın almaqla (pulla, rüşvətlə, bəxşişlə və s.) ələ alınması»;¹ «ələ almaq (rüşvət vermək və ya onu almaq), həmçinin öz statusundan qanunsuz istifadə edərək, həm özü, həm də öz yaxınları üçün cəmiyyətin və dövlətin qanuni maraqlarına zidd olaraq mənfəət əldə etmək (əmlak, xidmət və imtiyaz, həmçinin qeyri əmlak xarakterli) və ya bu xeyiri göstərilən şəxsə vermək»² kimi baxılır. BMT-nin «Korrupsiyaya qarşı beynəlxalq mübarizə haqqında» məlumat sənədində korrupsiya şəxsi məqsədlərlə xeyir əldə etmək üçün dövlət hakimiyyətindən sui-istifadə kimi. Avropa Şurası Korrupsiya üzrə Qrup isə - dövlət və ya özəl sektorda müəyyən vəzifələrin icrası tapşırılan şəxslərin hər hansı qanunsuz xeyir əldə etmək məqsədini güdmək, öhdəsinə düşən vəzifələrin pozulmasına gətirən davranış kimi şərh olunur.

Korrupsiya anlayışlarında aşağıdakı ümumiləşmiş əlamətləri görmək olar: birinci - korrupsiyanın subyekti vəzifəli şəxslərdir (əsas siyasi vəzifə tutanlardır); ikinci – korrupsiyanın səbəbi vəzifəli şəxsin özəl maraq və tamah zəminində ələ alınması və satılmasıdır; üçüncüsü - korrupsiya vəzifəli şəxs öz vəzifə statusundan sui-istifadə etməklə hüquq pozuntularına yol verərkən yararır; dördüncü - korrupsiya cəmiyyətin və dövlətin ümumi maraqlarına zidd olan hərəkətdir.

Bəzi müəlliflər korrupsiyaya dövlət funksiyalarının və ona bərabər funksiyaların yerinə yetirilməsi səlahiyyəti verilmiş şəxslərin öz statusundan və imkanlardan istifadə etməklə qanunda baxılmayan maddi nemətləri və üstünlükləri əldə etməsi, həmçinin fiziki və hüquqi şəxslər tərəfindən bu nemətləri və üstünlükləri almaq üçün vəzifəli şəxslərin qanuna zidd yolla ələ alınması kimi baxırlar.³

«Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanununda korrupsiya anlayışı vəzifəli şəxslərin öz

¹ Бах: Государственная служба: Под.ред.Игнатова В.Г. ...М-Ростов на Дону, 2004, с.502.

² Бах: Лапатин В.И. О системном подходе в антикоррупционной политики. Государство и право 2001, №7, с.26

³ Бах: Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. М, Юристь, 2002, с.86.

statusundan, təmsil etdiyi orqanın statusundan, vəzifə səlahiyyətlərindən və ya həmin status və səlahiyyətlərdən irəli gələn imkanlardan istifadə etməklə qanunsuz olaraq maddi və sair nemətlərin imtiyazların və ya güzəştlərin qanunsuz olaraq vəzifəli şəxslər təklif və vəd olunması yaxud verilməsi yolu ilə həmin vəzifəli şəxslərə ələ alınması kimi təsbit olunmuşdur.

Bu qanunda göstərilən korrupsiya anlayışı hüquqi ədəbiyyatda göstərilən anlayışın dəyişdirilmiş, mürəkkəbləşdirilmiş, müəyyən mənada təhrif olunmuş ifadəsidir. Korrupsiya anlayışında əsas ziddiyyətli və sual doğuran məqam vəzifəli şəxsdən öz statusundan, orqanın statusundan və vəzifə səlahiyyətlərindən istifadə etməklə korrupsiya halına yol verilməsi ifadəsinin işlədilməsidir.

Ümumiyyətcə dövlət öz məqsəd və vəzifələrini yerinə yetirmək üçün dövlət orqanları yaradır və onlara səlahiyyətlər verir. Dövlət vəzifəsi dövlət orqanının səlahiyyətlərini həyata keçirmək məqsədi ilə qanunvericilikdə konkret vəzifələr (vəzifə borcları) və müvafiq hüquqlar verilən, ştat cədvəli ilə müəyyən olunan, dövlət orqanının struktur vahididir. Vəzifəli şəxsin hüquqi statusu onun öz funksiyalarını yerinə yetirmək üçün tutduğu vəzifəyə uyğun verilmiş hüquq və vəzifələrin məcmusu kimi baxılır.

Müəllifin fikrincə vəzifə səlahiyyətlərinə qanunvericiliklə konkret vəzifə üzərinə qoyulmuş hüquq və vəzifələr, (qulluqçunun hüquqi statusu burdan yararır) həmçinin səlahiyyətli orqan tərəfindən bu vəzifəni daşıyan şəxsə verilən konkret tapşırıqların cəmi kimi baxmaq olar. Beləliklə, korrupsiya anlayışında orqanın statusu, vəzifəli şəxsin statusu ifadələrinin işlədilməsi yerinə düşür. Korrupsiya anlayışında onun hansı səbəbdən baş verməsi (motivi) göstərilir. Bizim fikrimizcə anlayışda vəzifəli şəxsin fərdi maraqları və tamahı zəminində mənfəət əldə etmək məqsədilə vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadəyə yol verməsi göstərilməlidir.

«Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında» qanunda korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmaların subyektlərinə aşağıdakı şəxslər daxil edilir:

Konstitusiyaya və qanunlarla müəyyən olunmuş qaydada dövlət orqanlarına seçilmiş və ya təyin olunmuş şəxslər; xüsusi səlahiyyət

əsasında dövlət orqanlarında təmsil olunan şəxslər; inzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçuları; dövlət orqanlarının müvafiq struktur vahidlərində, dövlət idarə, müəssisə və təşkilatlarda, habelə dövlətin nəzarət səhminə sahib olduğu təsərrüfat subyektlərində təşkilati-sərəncamverici və ya inzibati-təsərrüfat funksiyalarını həyata keçirən şəxslər; dövlət orqanlarında seçkili vəzifələrə namizədliyi qeydə alınmış şəxslər; yerli özünüidarəetmə orqanlarına seçilmiş şəxslər; yerli özünüidarəetmə orqanlarında təşkilati-sərəncamverici və ya inzibati-təsərrüfat funksiyalarını həyata keçirən şəxslər; dövlət orqanlarının səlahiyyətlərini yerinə yetirən qeyri-dövlət orqanlarında 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; vəzifəli şəxsə qanunsuz olaraq maddi və sair nemətlər, imtiyazlar və ya güzəştlər təklif edən və ya vəd edən, yaxud verən fiziki və hüquqi şəxslər və ya hərəkətlərdə vasitəçilik etmiş şəxslər daxildir.

Hüquqpozmaların subyektlərin tərkibini təhlil etmək üçün **vəzifəli şəxs** anlayışına aydınlıq gətirilməsi zəruridir. Vəzifəli şəxs anlayışına vahid baxış yoxdur. Bu anlayış hər bir hüquq sahəsinə öz prizmasında baxır. Vəzifəli şəxslərin tərkibinə **Cinayət hüququnda**, 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;

Əmək qanunvericiliyində işçilərlə əmək müqaviləsi (kontrakt) bağlamaq, ona xitam vermək, işçini müvafiq vəzifələrə (peşələrə) irəli çəkmək, işçini intizam məsuliyyətinə cəlb etmək və s. səlahiyyətləri olan şəxs - işə götürən; **İnzibati hüquqda** isə hüquqi əhəmiyyətli fəaliyyət göstərmək səlahiyyəti olan şəxslər daxil edilir.

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

Bizim fikrimizcə **vəzifəli şəxs** dövlət orqanlarında xüsusi qrup olmaqla müvafiq orqanların səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsində bilavasitə, daimi və fəal iştirak edir. Vəzifə ierarxiyasına uyğun vəzifəli şəxs qərarların hazırlanması, qəbulu və icrasının təşkilini həyata keçirir və tabeçiliyində olan işçilərinin 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.²

Rəhbər işçi - başlıq 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 səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsində öz vəzifə statusuna uyğun müəyyən təşkilati-hüquqi funksiyaları yerinə yetirir, dövlət orqanında icraedici - əməli işlə məşğul olur, rəhbərlərin funksiyasının yerinə yetirilməsini təmin edir.

Xüsusi səlahiyyətli hakimiyyət nümayəndəsi - müvafiq dövlət orqanı və həmçinin vətəndaşlara münasibətdə hakimiyyət səlahiyyətlərinə malikdir və dövlət adından dövlət-hakimiyyət tələbləri (təlimat və göstəriş) vermək hüquqları var.

Korrupsiyanın baş vermə mexanizminə baxdıqda korrupsiya hüquqpozmalara yol verən vəzifəli şəxslərə bilavasitə orqanı təmsil edən, onun adından hərəkət edən, qərarlar qəbul etmək səlahiyyəti olan rəhbər işçilərin aid edildiyini görmək olar. Bu kateqoriyaya: siyasi vəzifə tutan şəxsləri, birinci kateqoriya dövlət orqanları aparatının rəhbərini, inzibati vəzifə tutanları aid etmək olar.

Korrupsiyanın yaranma səbəblərindən biri qərarların hazır-

¹ Бах: Крылова Н.Е. Ответственность за должностные злоупотребления во Франции. Вестник Мос. Гос. Ун-та. серия 11, Права, 1998, №1, с.90.

² Бах: Рзайев Я.И. Дювлят гуллуу: Нязрийийя вя практика. Б, Елм, с.36.

lanması, həyata keçirilməsi işində bilavasitə iştirak edən funksional işçilərin korrupsiya ilə əlaqədar hüquq pozuntularında dolayısı ilə iştirakıdır. Odur ki, qanunda hüquqpozanlar subyektı siyahısına bütün inzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçularının və b. daxil edilməsi sual doğurur.

2.1. Sovet dövründə korrupsiya amili

Korrupsiya bütün dövrlərdə və əksər ölkələrdə mövcud olmuşdur, hazırda isə bu sosial xəstəlik daha geniş yayılır. Sovetlər dövründə korrupsiyanın olduğu qəbul edilmirdi, onun kapitalist ölkələrinə xas olduğu göstərilirdi. Məsələn, S.L.Ojeqovun rus dili lüğətində **burjuaziya ölkələrində** vəzifəli şəxslərin, siyasi xadimlərin rüşvətlə satın alınması və satılması göstərilir.¹ Azərbaycan hüquqi ensiklopedik lüğətində ümumiyyətcə bu anlayış haqda heç bir məlumat yoxdur.

Yenidənqurma dövründən Sovet cəmiyyətində ən geniş yayılmış ifadə «**zəhmətsiz gəlir**» idi. O dövrün mətbuatında və hüquqi ədəbiyyatında bu neqativ halları yaradan səbəblər və onların aradan qaldırılması haqqında çoxlu araşdırmalar aparılmışdı. Zəhmətsiz gəlirin sosial və hüquqi mahiyyəti müxtəlif olmaqla onu **qanuni (leqallaşmış)** və **qanunsuz (qeyri leqal)** gəlirlərə bölürdülər.

Əməyin kəmiyyət və keyfiyyətinə uyğun gəlməyən fərdi əmək əsasında, qeyri qanuni mənbə və üsullarla alınan hüquqa zidd hərəkət xüsusi yer tuturdu. Zəhmətsiz gəlirin tərkibinə ictimai və şəxsi mülkiyyətin tamah məqsədi ilə (rüşvətخورluq, töycü, alver və s.) qəsb daxil edilirdi.

Zəhmətsiz gəlirin «gizli» forması qanunsuz qazanılmış əmək haqqı, mükafat, ictimai fonddan əmək haqqı, yaşayış sahəsinin, sanatoriya və istirahət evlərinə göndərişlərin imtiyazlı yolla verilməsində özünü göstərirdi. O dövrdə zəhmətsiz gəlirə qanuni don geydirmək (lotoreya uduşu, miras, kimdənsə bəxşiş almaq) ən

¹ Бах: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М. Русский язык, 1983, с.264.

yayılmış hal idi.

Hüquqa zidd gəlirlər ictimai təhlükənin xarakter və dərəcəsinə görə kiçik hüquqpozmalardan başlamış ağır cinayətə qədər genişləndirdi. Prinsipcə hər bir qəsdən edilmiş cinayət (həmçinin təhlükəli dövlət, şəxsiyyətə qarşı cinayət) zəhmətsiz gəlirin mənbəyi ola bilərdi.

Zəhmətsiz gəlir mənbələrindən biri olan dövlət mülkiyyətinin talan edilməsinə qarşı deklarativ tələblər qoyulurdu. Onlara: dövlət əmlakına sistemli olaraq **nəzarətin** təmin edilməsi və müəyyən olunmuş qaydalardan kənara çıxma faktlarının aşkarlanması; dövlət aparatının fəaliyyətinə nəzarətin həyata keçirilməsi; dövlət əmlakının qəsb olunmasının qarşısını almaq üçün təsirli tədbirlər görülməsi; milli sərvətlərin mühafizəsində geniş əhali kütləsinin cəlb edilməsi şamil edilirdi.¹

Əhalinin bu sahədə hüquqi fəallığı ön plana çəkirdi. Sosialist mülkiyyətini talan edənlərə qarşı mübarizədə bu fəallığın aşağıdakı formada yerinə yetirildiyi göstərilirdi. Xalq əmlakını oğurlayanlara, qəsb edənlərə kollektivin barışmaz mövqeyini bildirmək; xalq malından zəhmətsiz gəlir əldə etmək və b. hüquqa zidd hərəkətlərin qarşısını almağa səy göstərmək; hüquqpozanlarla həmrəy olmamaq; zəhmətsiz gəlir əldə edənlərə qarşı xalqın, mətbuat orqanlarının dözümsüzlük şəraitini yaratmaq və onlara qarşı mübarizə aparmaq.

Vətəndaşların zəhmətsiz gəlirlə mübarizədə real iştirakı səviyyəsinin, müvafiq orqanların və vəzifəli şəxslərin bu faktları aşkarlamağa marağın aşağı olması qanunvericilikdə boşluqlarla əlaqəli idi. Bu səbəbdən ictimaiyyətin verdiyi faktlara və siqnallara lazımı reaksiya verilmirdi.

Məlumdur ki, təsərrüfat subyektlərinin bütün fəaliyyət sahələrinin nizamlanıb qaydaya salınmasına qanunlar, əsasnamələr, qaydalar, normalar, idarəetmə qərarları çərçivəsində baxılırdı.

Zəhmətsiz gəlirlə mübarizədə kompleks tədbirlər sırasında xüsusi

¹ Бах: Гойман В.И. Правовая активность в системе социального контроля В кн: Социальный контроль и правовая ответственность в борьбе с посягательствами на экономической системе СССР. Горкии, 1988, с.26.

yer **sosial nəzarətə** verilirdi. Sosial nəzarətdə sosial subyektlərdən - vətəndaşların, ictimai təşkilatların və dövlət orqanlarının hüquqi vasitələrindən düzgün istifadə tələb edilirdi. Konkret subyektin hüquqi hazırlığı səviyyəsi, hüquqi baxışları və mövqeyi, peşəkarlıq və bacarığına xalq malının mühafizəsində əsas yer verilirdi. Bu sahədə ictimai təşkilatların (xalq nəzarəti qrup və postları, sosialist mülkiyyətinin mühafizəsi və b.) fəaliyyəti mühüm rol oynayırdı.

Onların ictimai-hüquqi fəallığı aşağıdakılarda özünü göstərirdi: xalq mülkiyyətinə qəsbın qarşısını almaq üçün dövlət orqanları ilə birlikdə tədbirlər aparmaq; obyektiv, mal-material dəyərlərinin bilavasitə mühafizəsi; xalq malının mühafizəsində ictimaiyyətin hüquqi tərbiyəsi, hüquqa zidd təzahürlərə qarşı mübarizədə onların sərəştəliyini artırmaq; dövlətin və ictimai təşkilatların hüquqi təcrübəsində, hüquqi fəaliyyətində zəhmətkeşlərin iştirakı; zəhmətsiz gəlirə qarşı mübarizə faktorlarına yaşayış yerində, təşkilat və idarələrdə, əmək kollektivlərində baxmaq.¹

O dövrdə zəhmətsiz gəlirlərin qarşısının alınması üçün nəzarətin təsirliliyinin və düzgün istiqamətlərin dövlət üçün əsas amil olduğu, cəmiyyətin normal funksiya göstərməsi və inkişaf üçün onun hər bir üzvünün qazandığı əmək haqqının real olması, ayrı-ayrı işçilər və cəmiyyət, kollektiv-cəmiyyət arasında əmək bölgüsündə məlum ekvivalentliyə əməl olunmasının ən mühüm şərt olduğu göstərilirdi.

Hüquqi ədəbiyyatda əmək mübadiləsində ekvivalentliliyin cəmiyyətin iqtisadi nəzarət forması rolunu oynadığı göstərilirdi. İqtisadi nəzarət fərdi çıxarla ictimai tələblər arasında bərabərliyi təmin edən amil sayılırdı.² İqtisadi nəzarət məzmununa görə əmək mübadiləsində ekvivalentliyin pozulmasının qarşısını alan alət kimi çıxış edirdi.

Sovet hakimiyyətinin «**yenidən qurma**» dövründə korrupsiya ifadəsi istifadə olunmağa başlanır. Müasir dövrdə hələ öz aktuallığını itirməyən və mahiyyətini saxlayan zəhmətsiz gəlirin

¹ Бах: Гойман В.И. Указ... соч.. с.30.

² Бах: Разживин Ю.В. Совершенствование контроля в борьбе с нетрудовыми доходами. В кн Социальный контроль и правовая ответственность в борьбе с посягательствами на экономической систему СССР. Горкий, 1988, с.56

mənbəyi bu gün korrupsiya, rüşvətxorluq, əmək haqqına əlavələr və s. ifadəsində əksini tapır.

2.2. Korrupsiyanın məhdudlaşdırma siyasəti

Korrupsiya hər bir ölkənin milli, siyasi, iqtisadi və sair şəraitinə uyğun olaraq müxtəlif formalarda təzahür edir. Statistik məlumatlar, beynəlxalq təcrübə göstərir ki, korrupsiya ilk növbədə rüşvətxorluğun, vəzifədən sui-istifadə hallarının, iqtisadi sahədə törədilən cinayətlərin və eləcə də dövlət əmlakının müxtəlif sahələrində talanların artırılması ilə bağlıdır. Korrupsiya mütəşəkkil cinayətkarlığın ayrılmaz hissəsi olmaqla, xüsusi təhlükəli cinayət kimi qanunun aliliyi prinsipini nüfuzdan salır, ölkənin iqtisadiyyatını inkişafdan saxlayır, vəzifəli şəxslərin inamını sarsıdır, onları vəzifə xəyanətkarlığına sürükləyir.

Korrupsiyaya qarşı mübarizə sahəsində qəbul olunmuş normativ aktların təsirliliyi mühüm amillərdən biridir. Bu baxımdan «İstehsal, xidmət, maliyyə-kredit fəaliyyətinə dövlət nəzarətinin qaydaya salınması və əsassız yoxlamaların qadağan edilməsi barədə» (1996) «Dövlət nəzarəti sisteminin təkmilləşdirilməsi və sahibkarlığın inkişafı sahəsində süni maneələrin aradan qaldırılması haqqında» (1999), «Azərbaycan Respublikasında korrupsiyaya qarşı mübarizənin gücləndirilməsi haqqında» (2000) Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanlarının və «Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında» Azərbaycan Respublikasının qanununun (2004) əhəmiyyəti böyükdür».

Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmaların aşkar edilməsi, qarşısının alınması və nəticələrinin aradan qaldırılmasına, vəzifəli şəxslərin fəaliyyətinin qanuniliyinin, səmərəliliyinin təmin edilməsinə yönəldilir. Qanunda korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmaların subyektləri, qanunun tətbiq dairəsi, korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmalar və bu hüquqpozmalara görə məsuliyyət, qohumların birgə işləməsinə yol verilməməsi (7-ci maddə), hədiyyə alma ilə əlaqədar məhdudiyətlər (8-ci maddə) və s. əksini

tapmışdır.

Vəzifəli şəxslərin yaxın qohumları, seçkili vəzifələr və qanunvericilikdə nəzərdə tutulan digər hallar istisna olmaqla bilavasitə onun tabeliyində olan hər hansı bir vəzifə tuta bilməməsi göstərilir. Praktikada ən geniş yayılmış hal kimi vəzifəli şəxs öz yaxın qohumuna tabeliyində yüksək vəzifə vermir, lakin faktiki olaraq ona yüksək səlahiyyətlər verir və onun vasitəsilə mühüm kadr məsələlərini həll edir.

Qanunda korrupsiya ilə əlaqədar, hüquqpozmalar korrupsiya hüquqpozmalarına və korrupsiyaya şərait yaradan hüquqpozmalara bölünür və bu hüquqpozmalara görə məsuliyyət nəzərdə tutulur. Korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmaları iki hissəyə - korrupsiya hüquqpozmalara (2-ci maddə) və korrupsiyaya şərait yaradan hüquqpozmalara (9, 3-cü maddə) bölünür və bu hüquqpozmalara görə məsuliyyət nəzərdə tutulur.

«Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında» qanunun tətbiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 mart 2004-cü il tarixli sərəncamına tələblərin uyğun olaraq «Dövlət Qulluğunun İdarəetmə Şurası yanında korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə komissiya» (3 may 2005-ci il)¹ AR Baş Prokuroru yanında Korrupsiyaya qarşı Mübarizə idarəsi yaradılmış, korrupsiyaya qarşı dövlət proqramı (2004) təsdiq edilmişdir.²

Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası yanında Korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Komissiya haqqında Əsasnamədə Komissiyanın 15 nəfərlik tərkibinin 5 üzvünün AR Prezidenti, 5 üzvünün AR Milli Məclisi, 5 üzvünü isə AR Konstitusiyaya Məhkəməsi tərəfindən təyin olunduğu göstərilir.

Əsasnamədə Komissiyanın **əsas vəsifələrinə**: korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Dövlət Proqramının icrasına nəzarəti həyata keçirmək; korrupsiyaya qarşı mübarizə sahəsində dövlət siyasətinin formalaşdırılmasında iştirak etmək, bu sahədə dövlət orqanlarının və digər qurumların fəaliyyətini əlaqələndirmək; korrupsiyaya qarşı

¹ Бах: Ганунчулуг 2005, №6, с.49-51.

² Бах: Ганунчулуг 2004, №9, с.54.

mübarizənin vəziyyətini və səmərəliliyini təhlil etmək; qanunda maliyyə xarakterli məlumatların təqdim edilməsinə (s.1 maddəsi) nəzarəti həyata keçirmək; korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmalarla bağlı məlumatları toplamaq, təhlil etmək, ümumiləşdirmək və müvafiq dövlət orqanlarına təkliflər vermək və s. göstərmək olar.

Komissiyanın əsas hüquqlarına: korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında qanunvericiliyin icra vəziyyətini öyrənmək və ümumiləşdirmək, bu barədə hüquq-mühafizə və digər dövlət orqanlarının rəhbərlərinin məlumatlarını və hesabatlarını dinləmək; korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə dövlət proqramında nəzərdə tutulan tədbirlərin yerinə yetirilməsi barədə müvafiq dövlət orqanlarından məlumatlar almaq və görülən işlərin vəziyyətini təhlil etmək və s. daxildir.

Korrupsiyaya qarşı Dövlət proqramı kifayət qədər ümumiləşdirilmiş, müəyyən mənada abstrakt xarakter daşıyır.

Korrupsiyaya qarşı mübarizə problemi çoxplanlı, kompleks xarakter daşıyır. Korrupsiya və rüşvətxorluq hallarını ləğv etmək üçün sosial, iqtisadi, təşkilati və hüquqi tədbirlər hazırlayıb həyata keçirmək tələb olunur. Korrupsiya sərhəd tanımır. Tamah olan yerdə həmişə korrupsiya var və bir tamahı boğmaqla korrupsiyanı da aradan qaldırmaq olar. Bütün ölkələrdə korrupsiya ierarxik strukturaya malikdir. Vəzifə piramidasında tutduğu vəzifəyə uyğun olaraq yuxarıda siyasi vəzifəli şəxslər, aşağıda isə sırayı məmurlar əhatə olunur. Aşağı səviyyəli və az səlahiyyətli məmurlar vətəndaşlarla daimi münasibətlərdə süründürməçilik, süni maneələr yaratmaqla korrupsiyanı genişləndirirlər.

Korrupsiya və rüşvətxorluq hər bir dövlətdə mövcud olduğundan beynəlxalq xarakterli problemə çevrilmişdir. Odur ki, bu sosial bəla ilə mübarizə daim beynəlxalq ictimaiyyətin, nüfuzlu beynəlxalq təşkilatların diqqət mərkəzində durur, bu problemlə bağlı beynəlxalq konfranslar keçirilir. Məsələn, 1990-cı ildə Vaşinqtonda 90 dövlətin nümayəndələri, BMT, ATƏT, Avropa Şurası, Dünya Bankı, Ümumdünya Gömrük Təşkilatı, İnterpol və digər nüfuzlu beynəlxalq təşkilatların təmsil olunduğu Ümumdünya forumunda hüquq-mühafizə orqanlarında korrupsiya ilə mübarizə məsələləri

müzakirə edilmişdir.

2001-ci ildə Hollandiyanın Haaqa şəhərində 144 dövlətin ədliyyə, maliyyə, xarici işlər nazirlərinin, prokurorluq və gömrük orqanları rəhbərlərinin, BMT, Avropa Şurası, Dünya Bankı, Beynəlxalq Valyuta Fondu, Ümumdünya Gömrük Təşkilatı, İnterpol və digər beynəlxalq təşkilatların nümayəndələrinin iştirakı ilə «Korrupsiya ilə mübarizə və düzgünlüyün təmin edilməsi» mövzusunda 2-ci qlobal forum keçirilmişdir.¹ Forumda korrupsiyanın qarşısının alınması sahəsində əldə edilmiş nailiyyətlər və yeni mübarizə yolları araşdırılmış, Forumun qəbul etdiyi Bəyannamədə korrupsiyaya qarşı mübarizənin bütün dövlətlər tərəfindən aparılması zəruriliyi bəyan ediləcək, milli hökumətlərdə vəzifəli şəxslərin davranış kodeksinin qəbul olunması, korrupsiya ilə mübarizə üzrə xüsusi strukturların yaradılması və s. məqsədə uyğun hesab edilmişdir.²

Korrupsiya ilə mübarizə ilk növbədə, onu yaradan səbəblərin aradan qaldırılmasına yönəlməlidir. Korrupsiyanın yayılmasının əsas səbəbləri kimi dövlət qulluqçularının maaşının aşağı olması, iqtisadi sahədə boşluqların olması, cəmiyyətdə sosial-ədalət prinsipinin pozulması, məmurların müəyyən qismində (xüsusən də qərarları qəbul etməkdə iştirakı olan dövlət məmurlarında) cəzasızlığa əminlik hissənin formalaşması, mənəvi-əxlaq dəyərlərinin aşağı düşməsi, istənilən yolla varlanmaq istəyən təbəqənin mövcudluğu misal ola bilər.

Bazar iqtisadiyyatına keçid dövründə nəzarətdə boşluq halları korrupsiyanın genişlənməsinə şərait yaratmışdır. İqtisadi sahədə cinayətkarlığa: mülkiyyətə qarşı cinayət, iqtisadi fəaliyyət sahəsində, kommərsiya və digər təşkilatlarda qulluq maraqlarına qarşı cinayətkarlıq, korrupsiya cinayəti, vəzifə cinayəti rüşvətخورluqla əlaqədar cinayət, iqtisadi xarakterli digər cinayətlər: Narkobiznes və parnobiznes, qanunsuz video-audio biznesi,

¹ Бах: «Коррупсия в онунла мцбаризя» Ганунчулуг, 2003, №2.

² Бах: Ганунчулуг, 2001, №5.

qanunsuz silah biznesi daxildir.¹

Müasir demokratik idarəetmə sistemində siyasi qərar verilmə prosesində müxtəlif korrupsiya hallarına yol verilir. Korrupsiyanın rüşvət, dövlət malını mənimsəmək, qohumbazlıq, yerlilik, seçkilərdə qeyri-qanunu yolla səs toplamaq, qanun və qanunsuz işlərin görülməsi üçün pul almaq növləri mövcuddur.

Beləliklə, korrupsiyanın təzahür formalarından biri **rüşvət** və **rüşvətخورluqdur**. Rüşvət vəzifəli şəxsləri korrupsiyaya bağlamaq vasitəsidir. Korrupsiya dövlət mexanizmini qismən mütəşəkkil qurumlara bağlayan sosial-siyasi hadisə olduğu halda, rüşvət konkret davranış aktıdır.²

Rüşvətخورluq vəzifə cinayətinin təhlükəli növüdür. O dövlət aparatının işini pozur, nüfuzuna xələl gətirir, vəzifəli şəxsin rüşvətə, hər bir sui-istifadəyə, vəzifə səlahiyyətlərini aşmaya və rüşvətخورluq halına yol verə bilməsi haqda cəmiyyətdə fikir formalaşır. V.Lenin göstərir ki, «əgər rüşvət varsa, əgər bu mümkünsə, siyasətdən söhbət gedə bilməz».³

Rüşvətخورluğa cinayət hüququnda üç növ cinayəti əhatə edən anlayış kimi baxılır: rüşvətalma, rüşvətvermə, rüşvətخورluqda vasitəçilik etmək.⁴ Rüşvət bir işin görülməsində vəzifəli şəxsə qanunsuz şəkildə kömək etməsi üçün bir başqası tərəfindən verilən pul və ya başqa mənfəətlər kimi baxılır.

Rüşvət dövlət idarəetmə prosesində dövlət qulluqçusunun fiziki və ya hüquqi şəxsin mənfəət əldə etməsinə kömək məqsədi ilə öz səlahiyyətlərindən bilərəkdən qanuna zidd şəkildə istifadə etməklə qanunsuz olaraq maddi və s. nemətlər, imtiyazlar əldə etməsi, dövlət qulluqçusu ilə hər hansı bir şəxs arasında həyata keçirilən, yəni qarşılıqlı anlaşmaya verilən qanuna zidd bir hadisədir.⁵

¹ Бах: Состояние и проблемы борьбы с коррупцией и преступностью в сфере экономики. Государство и право, 2000, №10, с.110-114.

² Сямьяндров Т.В. Мцтяжяккил ынайткарлыг вя онунла мцбаризянин проблемляри. Ганунчулуг, 1997, №10, с.1.

³ Ленин В.И. Полн. собр. соч., т-44, с.174.

⁴ Бах: Щцгуг енциклопедик лцьяти. Б., 1991, с.167.

⁵ Бах: Ряцимли К. Идаряетмядя рщшвят. Дирчялиш, 2005, №88-89, с.263.

AR Cinayət məəcəlləsinin 311-ci maddəsinin 1-ci bəndində rüşvət alma ilə əlaqədar tərifi verilir: rüşvət verənin və ya onun təmsil etdiyi şəxsin xeyrinə hərəkətlərə (hərəkətsizliyə) görə, bu hərəkətlərin (hərəkətsizliyin) edilməsi, vəzifəli şəxsin vəzifə səlahiyyətlərinə daxil olduqda və ya o, öz qulluq mövqeyinə görə belə hərəkətlərə (hərəkətsizliyə) yardım edə bildikdə, eləcə də xidmət üzrə ümumi himayədarlığa və ya laqeydliyinə görə vəzifəli şəxs tərəfindən şəxsən və ya vasitəçidən istifadə etməklə pul, qiymətli kağızlar, digər əmlak və ya əmlak xarakterli mənfəət şəkilində əldə etmə rüşvət almadır.

Azərbaycan Respublikası CM-in 312-ci maddəsində qeyd olunur ki, rüşvət verən şəxs tərəfindən tətbiq edilən hədə-qorxu nəticəsində rüşvət verdikdə və ya rüşvət vermə haqqında müvafiq dövlət orqanına könüllü məlumat verdikdə cinayət məsuliyyətindən azad edilir.

Rüşvətdə **vasitəçilik** rüşvətin verilməsinə yönəldilmiş hərəkətlərdir (rüşvət predmetinin bilavasitə verilməsi, bunun üçün şərait yaradılması və s.). Bu zaman vasitəçinin məsuliyyəti rüşvət verəndən, yaxud rüşvət alandan haqq alıb-almamasından asılı olmayaraq əmələ gəlir.¹ Ədəbiyyatda rüşvəti iki növə ayırırlar. Onlardan birincisi dövlət idarə etməsində qanuna uyğun bir işin tezləşdirilməsi məqsədilə verilən və adi növ rüşvətdir. Buna **yüngül** və ya **sürətləndirici rüşvət** deyilir. İkincisi isə dövlət idarələrində qanuna uyğun olmayan bir işin görülməsi üçün verilən və alınan rüşvətdir. Buna **ağır rüşvət** deyilir. Ağır cinayətin qiyməti yüngül rüşvətə nisbətən daha yüksəkdir.²

Rüşvətin qərar qəbul etmə səlahiyyəti olan şəxsin qərarını müəyyənləşdirmədə məmurun vəzifəsindən sui-istifadə etməsi və saxtakarlıq kimi iki əsas mərhələdə baş verir.

Məlumdur ki, rüşvətخورluq vəzifəli şəxsin şəxsi tamah zəminində baş verir. Şəxsi maraqla bir tərəfdən tamahla, digər tərəfdən isə tamahla bağlı olmayan başqa bir maraq - yəni digər vəzifəli şəxsdən qohumunun bu və ya başqa məqsədlərini yerinə yetirməsini, qanunsuz alınan mükafat ola bilər. Vəzifəli şəxsin xəbəri olmadan başqası rüşvət alırsa və ona verirsə o birincinin şəxsi tamahı ilə bağlı olmayan əlamətdir.

¹ Бах: Щцгуг енциклопедик лцьяти. Б, 1991, с.368.

² Бах: Ряцимли Р. Эюстярилмиш ядыбийят, с.266.

Bütün bunları aşağıdakı formalarda göstərmək olar: vəzifəli şəxs səlahiyyətləri çərçivəsində vəzifəyə təyin edərəkən, müəyyən kontraktı bağlayarkən və s. digər hərəkətləri həyata keçirərəkən, heç bir gəlir və ya hədiyyə almadan ailəsinə, dostlarına və əhatəsində olanların maraqlarından çıxış edir; vəzifəli şəxs müvafiq qaydalardan qismən kənara çəkilməklə, heç bir bəxşiş almadan ailəsinin, doğmalarının və dostlarının maraqlarından hərəkət edir; vəzifəli şəxs boynuna götürdüyü öhdəlikləri yerinə yetirməklə puldan və bəxşişlərdən imtina edir; vəzifəli qanunvericiliyin tələblərinə zidd olaraq «həvalə» olunan işi görməklə «mükafatını» alır (məsələn, komissiyanın həll etməli olduğu məsələni təkbaşına həll edir); vəzifəli şəxs öz marağı üçün məqbul sayılan səsvermənin nəticəsinin öz xeyrinə dəyişdirilməsinə şərait yaradır; vəzifəli şəxs dövlət maraqlarının ziddinə olaraq, şəxsi mənfəət əldə etmək məqsədilə qulluq mövqeyindən istifadə edir.¹

Korrupsiyanı yaradan səbəblərdən biri dövlət qulluğuna qəbul zamanı baş verən əyintilərdir. Ən çox yayılmış faktlardan biri vəzifəli şəxslərin öz vəzifə səlahiyyətlərindən istifadə edərək dövlət qulluğuna mənəvi kəfiyyətlərini, iş qabiliyyətini və ixtisasını nəzərə almadan subyektiv əsaslarla ona sadıq olanları, yaxınlarını işə qəbul etməsidir. Dövlət orqanına qəbul prosesində baş verən neqativ hallar yeni qəbul olunmuş məmurların psixologiyasında neqativ izlər buraxır. Rüşvətlə işə düzələn vəzifəli şəxs korrupsiya yolu ilə verdiyi məbləğdən qat-qat artığını tez bir zamanda başqalarından (kadrları dəyişdirmək və başqa yollarla) yığır.

Korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmaların qarşısını almaqda əsas məsələlərdən biri vəzifəli şəxslərin gəlirləri haqda düzgün və dürüst məlumatların yığılması, saxlanması və istifadə olunmasıdır. Hüquqi ədəbiyyatda vətəndaşların gəlirləri haqda məlumatların yığılmasında müəyyən qaydalara əməl olunmasının zəruriliyi göstərilir: Birincisi, məlumatlar yalnız vətəndaşın gəlirlərinin qanuniliyinə nəzarət üçün yığılmalı və istifadə olunmalıdır; ikincisi, yığılmış məlumatlar, onların məqsədlərinə uyğun olmalıdır; üçüncüsü, vətəndaşlara onların gəlirləri haqda hansı məlumatlar yığıldığı bildirilməlidir; dördüncüsü,

¹ Бах: Коррупсия ядир. Бақы Хяяр гыз. 30 декабр 2004, с.6.

vətəndaşların onların gəliri haqda saxlanan məlumatlarla tanış olmağa və düzgün olmayan məlumatlara etiraz etmək hüquqları olmalıdır; beşinci, vətəndaşların gəlirləri haqda məlumat banklarından istifadə edənlər yalnız vətəndaşların yerinə yetirdikləri vəzifə və ictimai funksiyaların çərçivəsində məlumat ala bilirlər; altıncı, məlumatın saxlanma dövrü onun istifadəsi bəzi hallarda əvvəldən müəyyən edilmiş müddətlə məhdudlaşdırılır; yeddinci, məlumat banklarında eyni əlamətləri başqa məlumatlardan ayırmağı texniki imkan olmalı, məlumatları icazəsiz girişdən, bilərəkdən və ya bilmədən dəyişdirməkdən müdafiə vasitələri istifadə edilməli.¹

Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında qanunda vəzifəli şəxslərə maliyyə xarakterli tələblər qoyulur və bu tələblərin pozulmasına görə məsuliyyət nəzərdə tutulur. Qanunda vəzifəli şəxslərin gəlirləri və əmlakı barədə verilən məlumatlar tam qapalı olduğundan, şəffaflıq prinsipi pozulur və ictimaiyyət onlardan gəlirləri haqda hesabat tələb edə bilmir. Praktikada isə vəzifəli şəxsin yaşadığı mülklər, mindiyi məşinlər formal olaraq onun adına olmur.

Korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozuntularının əksəriyyətini vəzifəli şəxslər törətdiyindən bunlar vəzifə cinayətinə, yəni vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə etməyə, qulluq səlahiyyətlərini aşmağa, səhlənkarlığa, vəzifə saxtakarlığına görə cinayət hüququnda məsuliyyətə səbəb olur.

Vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə anlayışı vəzifəli şəxsin tamah və ya sair şəxsi marağı üzündən öz qulluq səlahiyyətlərindən qulluq mənafeyinə zidd olaraq bilərəkdən istifadə etməsi vətəndaşların və ya təşkilatların hüquqlarına və qanuni mənafeələrinə, yaxud cəmiyyətin və ya dövlətin qanunla qorunan mənafeələrinə ciddi zərbə vurmaq kimi başa düşülür.

Vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə cəmiyyətin sosial iqtisadi və siyasi sahələrində dövlət siyasətini yüksək səviyyədə həyata keçirməyə borclu olan dövlət orqanlarında, idarə və təşkilatlarda böyük təhlükə yaradır. Vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə bəzi hallarda rüşvət almaq, vəzifə səlahiyyətlərini aşmaq, qulluq saxtakarlığı və digər vəzifə

¹ Бах: Разживин Ю.В. Указ соч. с.63.

cinayətləri ilə müşayət olunurdu. Vəzifə səlahiyyətlərindən istifadə etmək aktiv davranışında (hərəkətdə) və passiv davranışında (hərəkətsizlikdə) özünü göstərir. Vəzifəli şəxsin qulluq maraqlarının əksinə hərəkət hallarına yol verməsi onun vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə hallarında yaranır.¹ Vəzifə ədəbiyyatlarından sui-istifadə ya **tamahkarlıq** və ya **şəxsi qərarları zəminində** baş verir.

Tamahkarlıq maraqları vəzifəli şəxsin öz səlahiyyətlərindən sui-istifadə edərək cinayət hərəkətlərinə yol verməklə özünə, öz yaxınlarına müəyyən qazanc və ya mənfəət əldə etmək üçün müəyyən şəxslərə şərait yaratmasını nəzərdə tutur.

Vəzifə səlahiyyətlərini aşma vəzifəli şəxs tərəfindən xidmət səlahiyyətlərinin hüdudlarından açıq-aşkar surətdə kənara çıxan hərəkətlər etməsi vətəndaşların və ya təşkilatların hüquqlarına və qanunu mənafeələrinə, yaxud cəmiyyət və ya dövlətin qanunla qorunan mənafeələrinə mühüm zərər vurmaqla əks olunur.

Qulluq saxtakarlığı vəzifəli şəxsin tamah bu 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 məcəlləsində nəzərdə tutulan hərəkətlərə yol verməklə həyata keçirilir. Vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadəyə görə məsuliyyət məsələləri klassik həllini Fransa qanunçuluğundan almışdır.

Fransanın Cinayət Məcəlləsində vəzifələrdən sui-istifadə sisteminə üç qrup əməl daxil edilib. Birinci qrupa, **idarəçiliyə qəsd edərəkən**, ikincisi, **hakimiyyətdən sui-istifadə**; üçüncü, **şəxslərin hüquqlarına qəsd edilən hakimiyyətdən sui-istifadə, ləyaqət borclarını pozmaq**.²

Birinci qrupa - qanunun icrasına mane olan istiqamətdə fəaliyyəti, **ikinci qrupa** - vəzifəli şəxs tərəfindən şəxsiyyətin azadlığına qəsd, vəzifəli şəxs tərəfindən fiziki və hüquqi şəxslərə qeyri-adi seçkilik, yaşayış sahəsinin toxunulmazlığına qəsd etmək:

¹ Стренин А.С. Соотношение злоупотребления должностными полномочиями служебного подлога. Вести, Москва ун-та сер.11, право. 2002, №3, с.122.

² Крылов Н.Е. Ответственность за должностные злоупотребления во Франции. Вести Москва-ун-то соч.11 Право, 1998 № 1, с.92-94.

gizli məlumatla qəsd etmək daxildir, **üçüncü qrupa** qanunsuz pul məbləğini mənimsəmək, rüşvətxorluq, həmçinin ticarət təsiri, dövlət sazişində iştiraka azad buraxılışı və namizədlərə bərabərlik prinsiplərinin pozulması, özgə əmlakını götürmək və ya talan etmək formaları. Bu üç qrupa daxil olmayan sərbəst qrup cinayət prosesi iştirakçılarının məhkəmələrin rüşvət alması və s. aid edilir.

Birinci qrupa daxil olan idarəçiliyə qəsd edilən hakimiyyətdən sui-istifadə əsas qanunun icrasına mane olmağa istiqamətləndirilib. Bu cinayət əməlinin subyektinə dövlət hakimiyyətinə mane olan və öz səlahiyyətini icra edən vəzifəli şəxslər daxildir. Əgər belə qanunsuz fəaliyyətin nəticəsi olarsa, yəni qanun tələbləri yerinə yetirilməzsə daha ciddi məsuliyyət tətbiq edilir: cəzanın yuxarı həddi iki dəfə artırılır. 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 fərdi şəxslərin hüquqlarına qəsd edilən hakimiyyətdən sui-istifadənin müxtəlif növləri arasında şəxsiyyət azadlığına qəsbən ən ağır hesab olunur.

Üçüncü qrupa ləyaqət borclarının pozulmasına görə cinayət əməllərinə vəzifəli tamahkarlıq məqsədi ilə hakimiyyətdən başqa sui-istifadə halları daxildir.

Hakimiyyətdən sui-istifadənin tamahkarlıq haqqında normalar sistemində, o cümlədən cinayət məsuliyyəti haqqında normalarda vəzifəli şəxslərin aktiv (rüşvət vermək) və passiv (rüşvət almaq) rüşvətxorluq mərkəzi yerlərdə durur. Korrupsiyanı yaradan səbəblərdən bir dövlət qulluqçusunun hüquq, vəzifə və məsuliyyətinin düzgün bölüşdürülməməsidir. Məlumdur ki, dövlət qulluğu sisteminin əsasını təşkil edən dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunun düzgün müəyyən olunması və dəqiq tərtib edilməsi əsas məsələlərdən biridir.

Dövlət qulluqçusunun hüquqi statusuna ona öz funksiyalarını yerinə yetirmək üçün verilmiş **hüquq** və **vəzifələrin** vəhdəti kimi baxılır. Qulluqçu öz funksiyalarını tutduğu vəzifəyə müvafiq olaraq

ona verilmiş vəzifə borclarının (qulluqçu nə etməlidir) və hüquqlarının (qulluqçu nə edə bilər) yerinə yetirilməsi ilə həyata keçirir.

Dövlət qulluqçusunun əsas vəzifələri və hüquqları «Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikası qanununda, orqanlar haqqında əsasnamələrdə, vəzifə təlimatlarında göstərilir.

Qanunda dövlət qulluqçusunun **əsas vəzifələri** arasında dövlət orqanlarında müəyyən edilmiş qulluq rəqlamentinə riayət etmək; dövlət orqanının nüfuzunu aşağı sala biləcək hərəkətlərə yol verməmək, ona ünvanlanmış müraciətlərə vaxtında baxmaq və öz səlahiyyətləri hüdudunda onları qərəzsiz həll etmək, qulluq etdiyi orqanın rəhbərinə hər il öz gəlirləri və əmlak vəziyyəti haqqında maliyyə hesabatı vermək, ora əlavə gəlirlərin mənbəyini, növünü və məbləğini göstərmək, dövlət sirrini və qanunla mühafizə olunan digər sirri həmişə saxlamaq, rəhbərləri öz səlahiyyəti hüdudunda verdikləri əmrləri, sərəncamları və göstərişləri yerinə yetirmək və s.; **Əsas hüquqları** – işlədiyi dövlət orqanının rəhbərlərindən aldığı icrası məcbur olan göstəriş və ya əmrin qanuniliyi və ya dürüslüyü dövlət qulluqçusunda şübhə doğursa həmin göstərişin və ya əmrin yazılı şəkildə ona verilməsini tələb etmək və s. Qanunda həmçinin dövlət qulluqçusuna bəzi məhdudiyyət və qadağalar da qoyulur. Dövlət qulluqçusunun yüksək mənəvi simasını saxlamağa, vəzifə səlahiyyətləri çərçivəsində azad fəaliyyəti təmin etməyə və mümkün sui-istifadə və korrupsiya hallarına mane olmaq; Dövlət orqanlarında əlavə ödənişli vəzifə tutmaq, dövlət orqanının və ya yerli özünüidarə orqanının işləri üzrə üçüncü şəxsın vəkili olmaq, kommersiya fəaliyyəti ilə bilavasitə özü və ya vasitəçi ilə məşğul olmaq onların vəzifə borcudur.

Qanunda dövlət qulluqçusu üçün nəzərdə tutulan əsas vəzifələrə, hüquqlara və məhdudiyyətlərə əməl olunmaması səbəbindən korrupsiya, rüşvətخورluq halları baş verir.

Dövlət qulluqçusuna öz vəzifə səlahiyyətlərində sui-istifadə və b. hallara yol verməmək, korrupsiya və rüşvətخورluq hallarının qarşısını almaq üçün qanunçuluqda müəyyən olunmuş təminatlar nəzərdə tutulur. Onlar: dövlət qulluqçusunun layiqli həyat

səviyyəsini təmin edən dövlət məvacibi və digər ödənişlər, lazımı qulluq şəraiti, haqqı ödənilən məzuniyyət, sosial və məşğulluq fondlarına ödənişlərdən azad edilmə hüquqlarından istifadə edirlər.

Korrupsiya və rüşvətxorluğun qarşısının alınmasında dövlət qulluqçusunun hüquq, vəzifə və məsuliyyətinin nisbətinin düzgün müəyyən olunması əsas şərtidir.

Beləliklə, korrupsiya və rüşvətxorluğun qarşısını almaq üçün qanunçuluğa əməl edilməsi zəruri şərtlərdən biridir. Korrupsiya və rüşvətxorluq hər bir dövlətdə mövcud olduğundan beynəlxalq xarakterli problemə çevrilmişdir. O siyasi quruluşdan və iqtisadi inkişaf səviyyəsindən asılı olmayaraq bütün ölkələrdə mövcuddur və yalnız miqyasına görə fərqlənir. İnkişaf etmiş kapitalist ölkələrində dövlət məmurları korrupsiya və rüşvətxorluğa bulaşmasın deyə onların qarşısında qanunvericilikdə sərt tələblər qoyulur və onların yerinə yetirilməsinə mütəmadi nəzarət olunur. Məsələn, 1990-cı ildə «vəzifəli şəxslərin və dövlət aparatı qulluqçularının davranışlarının əxlaq prinsipləri» haqda ABŞ prezidentinin fərmanında aşağıdakı prinsiplər göstərilir: dövlət qulluqçusunun qulluq borclarının vicdanla yerinə yetirilməsinə ziyan gətirən maliyyə maraqları olmamalıdır; aşkarlanması yasaq olunan qulluq məlumatlarından istifadə etməklə maliyyə əməliyyatlarında iştirak etməməli, kiminsə özəl maraqları üçün belə məlumatlardan istifadə etməməlidir; qulluqçunu işlədiyi idarə ilə bu və ya başqa məsələlərdə iş münasibətləri 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 etməməli; qulluq mövqeyindən şəxsi mənafeyi üçün istifadə etməməlidir; öz qulluq vəzifəsini yerinə yetirərkən bu və ya başqa özəl təşkilatlara və ya şəxsə heç bir üstünlük verməməlidir, dövlət mülkiyyətini qorumaq və ondan qulluq təlimatında nəzərdə tutulmayan digər fəaliyyətdə istifadə etməməlidir; başqa dövlət təşkilatlarında əlavə qazanc almaq və ya əgər bu onun qulluq vəzifələrini yerinə yetirməsinə mane olursa yeni iş axtarmaq və ya işə düzəlmək haqqında danışıqlar aparmamalıdır; dövlət idarələrində ona məlum olmuş

mənimsəmə, aldatma, sui-istifadə və korrupsiya faktları haqqında müvafiq strukturları məlumatlandırılmalıdır və s.¹

Bütün bu görülən tədbirlərə baxmayaraq Benəlxalq Təşkilatın hesabatlarında MDB ölkələrində, o cümlədən Azərbaycanda korrupsiyanın səviyyəsinin yüksək olduğu göstərilir.

2.3 Korrupsiyaya qarşı mübarizədə nəzarətin rolu

Korrupsiyaya qarşı mübarizədə boşluqlar ona nəzarətin təsirlilik metodoloji aspektlərində baxılması zərurəti yaranır. Müasir şəraitdə nəzarətin əsas istiqamətlərindən biri korrupsiyanın aradan qaldırılmasıdır.

Hüquqi ədəbiyyatda korrupsiyanı məhdudlaşdırmaq üçün aşağıdakı təkliflər verilir.² Birinci, dövlət hakimiyyət bölgüsündə müstəqil nəzarət hakimiyyət qolunun ayrılması. Müstəqil nəzarət qolunun ayrılmasında aşağıdakı səbəblər nəzərə alınır.

1. Xalqın real suverenliyi - xalq öz nümayəndələri vasitəsilə qanunlar qəbul etməklə yanaşı, onun icrasını təmin edir, mübahisələri həll edir və eyni zamanda bütün bu proseslərə nəzarət həyata keçirir.

Qəbul olunmuş qanunların səmərəliliyini və onların icrasının keyfiyyətini qiymətləndirmək üçün xalqın dövlət mexanizminin bütün bölmələrinin işi haqda düzgün və tam məlumat almaq zəruriliyi.

2. Bütün dövlət hakimiyyəti qollarına kənardan, onlardan asılı olmayan nəzarət sayəsində cəmiyyətdə dövlət mexanizminin fəaliyyətini dərin və hərtərəfli öyrənməklə onun işi haqda obyektiv məlumat verilir.

Məlumdur ki, özünə nəzarət və idarədaxili nəzarət bu cür obyektivliyi təmin etmir; Daxili nəzarətlə korrupsiyaya qarşı mübarizədə icra orqanlarının işində səmərəliliyin artırılması

¹ Бах: Государственная служба. Политология, с.285-287.

² Денисов С.А.Формирование контрольной ветва государственной власти и органичение коррупции. Государство и право. 2002, №3, с.9-16.

mümkün deyil. Siyasi korrupsiya ilə mübarizədə hakimiyyət orqanlarından radikal tədbirlər gözləmək olmaz. Qanunvericilik və icra hakimiyyətləri korrupsiya faktlarını təhqiq etmək məsələlərinə öz siyasi maraqlarından baxırlar. Rəhbər ondan asılı nəzarət orqanlarına müəyyən məsələlərə diqqət yetirilməsi haqqında qanunsuz və lüzumsuz göstəriş verə bilər. Bir qayda olaraq nəzarət subyekti öz xidmətlərini şişirdir, çatışmazlıqlara göz yumur. Müxtəlif strukturların öz fəaliyyəti haqqında hesabatı özünü reklam xarakteri daşıyır.

Hamıya məlumdur ki, dövlət orqanlarında münasibətlər əksər hallarda ellik zəmanət (hamının bir nəfər üçün, birinin hamı üçün zəmanət) əsasında qurulur. Tabeçilikdə olanlar rəhbərlərə sadıqlığını göstərir, axırıncılar isə onların toxunulmazlığını təmin edir.

İdarəetmə nəzarətdə dövlət məmurları normativ hüquqi aktları yox, rəhbərin təbəçilik göstərişlərini gözləyirlər. İdarə rəhbəri çox hallarda ona təbə olan strukturlarda qanun pozuntularına reaksiya vermir. Yalnız müstəqil nəzarət vəzifədən, keçmiş xidmətlərdən, partiya mənsubiyətindən asılı olmayaraq hüquqpozumların tədqiqatında heç bir güzəştə getməz.

Korrupsiya faktlarını tədqiq edən orqanların müxtəlif hakimiyyət strukturlarında asılılığı hüquqpozumların ifşa edilməsi üçün keçilməz maneələr yaradır. Hakimiyyətin bu və ya başqa qollarına daxil olan nəzarət orqanları bu hakimiyyət strukturlarının rəhbəri tərəfindən şəxsi və qrup maraqları üçün istifadə edilə bilər; siyasi opponentlərinə qarşı kompomaterial kimi istifadə edilə bilər. Bu məlumatlar qeyri-obyektiv olacaq.

3. Dövlət orqanları arasında əmək bölgüsünün artdığı bizim dövrdə hakimiyyətin xüsusi nəzarət qolunun ayrılması prosesində təbii addımdır.

Nəzarət orqanlarının əsas vəzifəsi dövlət mexanizmində işçilərin real vəziyyətini aydınlaşdırmaqdır. Hər hansı bir fəaliyyəti (qanunvericilik, icra və ya məhkəmə) həyata keçirən nəzarətdən fərqli olaraq hakimiyyət orqanlarının vahid nəzarət funksiyası olub hərtərəfli, əhatəli olmasına böyük şans yaradır və təmin edir.

Demokratik ölkələrdə dövlət aparatının nəzarəti həyata keçirmək işlərinin əhəmiyyətli hissəsini kütləvi məlumat vasitələri daxil olmaqla **vətəndaş cəmiyyəti** öz institutları ilə öz üzərinə götürür. Odur ki, orada müstəqil dövlət nəzarət qolunun ayrılması kəskin dayanmır. Məlum məsələdir ki, bizim şəraitdə hər bir ictimai təşkilatın mövcudluğu dövlətin maddi köməyi və ya böyük kapitaldan asılı olduğundan onlar müstəqil ola bilmir. Dövlət aparatının fəaliyyətinin müəyyən hissəsi məxfidir. Bu halda nəzarət funksiyasını yalnız ixtisaslaşmış dövlət orqanları həyata keçirə bilər.

4. Başqa hakimiyyət qolları ilə eyni hüquqlu olan hakimiyyətin müstəqil nəzarət qolu dövlət aparatının yuxarisına qədər **bütün orqanlara və vəzifəli şəxslərə** xalq adından nəzarət həyata keçirməyə imkan verir.

Mətbuatda dünyanın əksər ölkələrində siyasi korrupsiyanın olduğu göstərilir.¹ Deputatlığa namizədlər və bəzi partiya kommertiya strukturunun və cinayətqar qruplaşmanın maliyyə dəstəyi ilə seçki prosesində qanunsuz istifadə edilir. Dövlət aparatında seçkili vəzifə tutandan sonra, onlar cəmiyyətə yox, onları maliyyələşdirən struktura işləməyə başlayırlar. Ölkədə ictimai nəzarətdən kənar heç kəs qalmamalıdır. Hakimiyyətin yuxarı eşalonunda korrupsiyanın məhdudlaşdırılması əhəmiyyətli təsir etməyə imkan verir.

5. Müxtəlif dövlət orqanlarının fəaliyyətində qanunsuzluqların aradan qaldırılmasında **məhkəmə nəzarətinin** böyük əhəmiyyəti var. Ancaq məhkəmə orqanları bir qayda olaraq ləng fəaliyyət göstərir, öz təşəbbüsü ilə hərəkət edə bilmir, hüquqpozuntuları faktlarını aşkar etməkdə aktivlik göstərmək imkanı yoxdur.

Nəzarət hakimiyyətinin təşkili və fəaliyyətində **əsas prinsipləri**. Onlar aşağıdakılardır:

1) Nəzarət hakimiyyətinin **müstəqilliyi**. Dövlət orqanının müstəqilliyi ən əvvəl onun **formalaşdırılması qaydalarında** müəyyən olunur.

Nəzarət orqanının müstəqilliyi nəzarətçilərin (öz funksiyalarını həyata keçirərkən) yoxlanılandan, üçüncü şəxslərdən, orqanın rəhbərindən asılı olmaması. Nəzarətçilər öz fəaliyyətində yalnız qanunu rəhbər tutmalıdır.

¹ Бах: Денисов С.А. Указ.соч...с.11.

Nəzarətçilərin yerli hakimiyyətlərdən və müxtəlif idarələrin rəhbərlərindən asılı olmaması təmin olunmalıdır. Nəzarətçilərin nəzarət olunanlarla korrupsiya əlaqələrinin qarşısını almaq üçün **kadrların rotasiyası** təklif olunur.

2) Hakimiyyətin nəzarət qolu birtərəfli olması üçün maksimum **siyasətsizləşməlidir**. Hüquqi dövlətin formalaşması üçün **siyasi tərəfkarlıqdan və siyasi məqsədyönlülükdən asılı olmayaraq** qanunun mühafizəsini təmin edən fəal nəzarət hakimiyyəti lazımdır. Yalnız belə hakimiyyət dövlət qulluqçularını və siyasətçiləri qanuna hörmət etməyə və onun çərçivəsində ciddi fəaliyyət göstərməyə məcbur edə bilər.

3) Nəzarət hakimiyyəti **aşkarlıq** prinsipi əsasında fəaliyyət göstərməlidir. Onun yoxlamalarının bütün nəticələri xüsusi məcmuədə nəşr olunmalıdır.

4) Dövlət həyatı sahəsində **yoxlama** apararkən dövlət və bələdiyyə orqanlarının vəzifəli şəxslərinin yol verdiyi qanunpozuntuları faktlarını aşkar etməkdə və tədqiqatında nəzarət hakimiyyət orqanlarının dar ixtisaslaşmasının olması.

5) Nəzarət orqanlarının idarə olunmasında **kollegiallığı** nəzərə almaq lazımdır. Kollegial orqana lazımi qədər ixtisasa və yüksək mənəvi keyfiyyətlərə malik nəzarətçilərin seçilməsi.

6) Qoyulmuş vəzifələrin: İxtisaslı əməkdaşların ştatı; hakimiyyət orqanlarının nəzarətin həyata keçirməyə imkan verən hüquqi baza; maliyyə və maddi vəsaitin olması üçün **kifayət qədər qüvvə** və **vəsaitin** olması.

7) **Məsuliyyət**. Nəzarət və nəzarət orqanları təqdim etdiyi məlumatların düzgünlüyünə təminat verməli və doğru olmayan məlumata görə məsuliyyət daşımalı.

8) **Qanunçuluq**. Nəzarət orqanları nəzarət və nəzarət orqanları haqqında xüsusi qanun əsasında hərəkət etməlidir. Nəzarətdə öz fəaliyyəti minimuma endirilməlidir. Nəzarəti həyata keçirmək nəzarətçilərin hüquqları yox, vəzifələridir. Onlar rəisə yox qanuna tabedir.

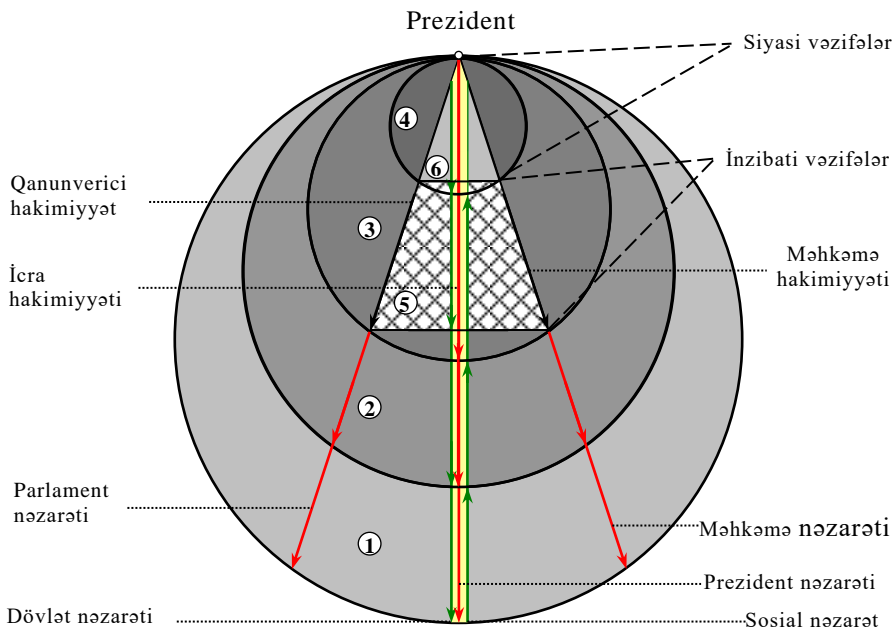
9) **Nəzarət orqanlarının çoxsaylı olması**. Nəzarət hakimiyyəti bu orqana yox, müxtəlif nəzarət funksiyaları yerinə yetirən **orqanlar sistemindən** ibarət olmalıdır. Vətəndaşlara, özəl və ictimai təşkilatlara qanun çərçivəsində aparılan nəzarət dövlət aparatına nəzarətdən

fərqləndirilməlidir.¹

¹ Бах: Денисов С.А. Указ.соч...с.13, 14.

Məntiqi-qrafiki sxemlər

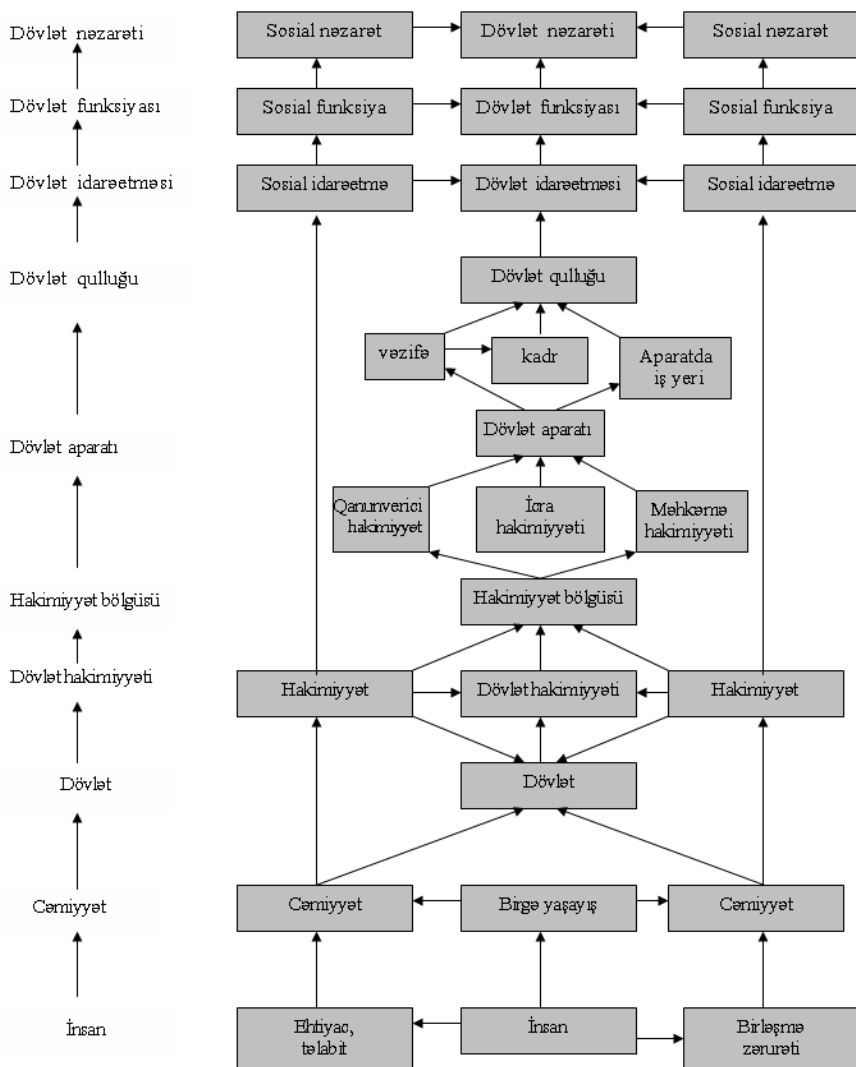
Cəmiyyət və dövlət nəzarət münasibətlərinin subyekt kimi



1. Cəmiyyət
2. Dövlət
3. Dövlət aparatı
4. Siyasi elita
5. Dövlət qulluğu
6. Ali rəhbər heyəti

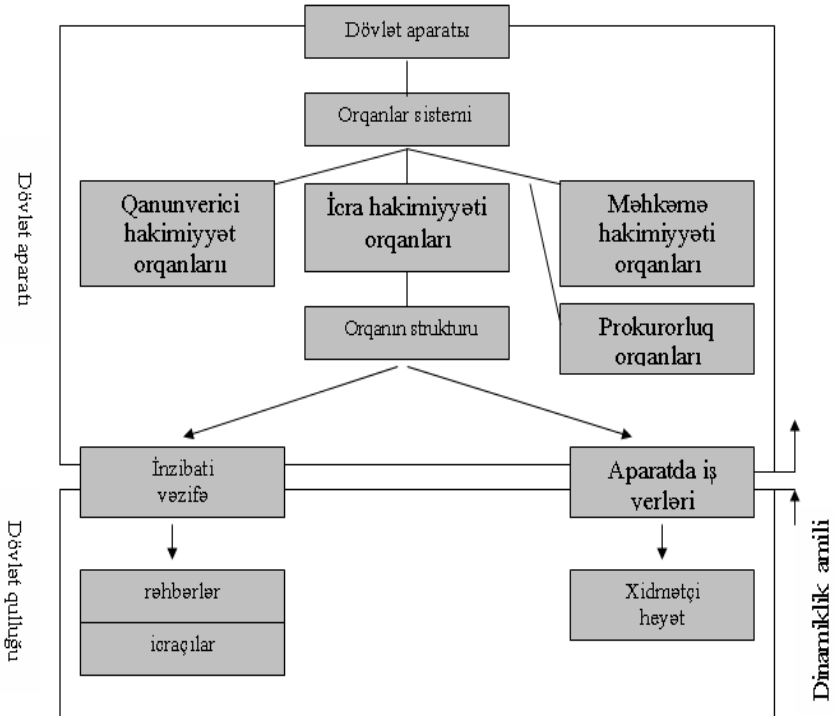
Sxem 1.

Dövlət nəzarətinin cəmiyyət, dövlət, dövlət aparatı – dövlət qulluğu və dövlət idarəetmə sistemində yeri

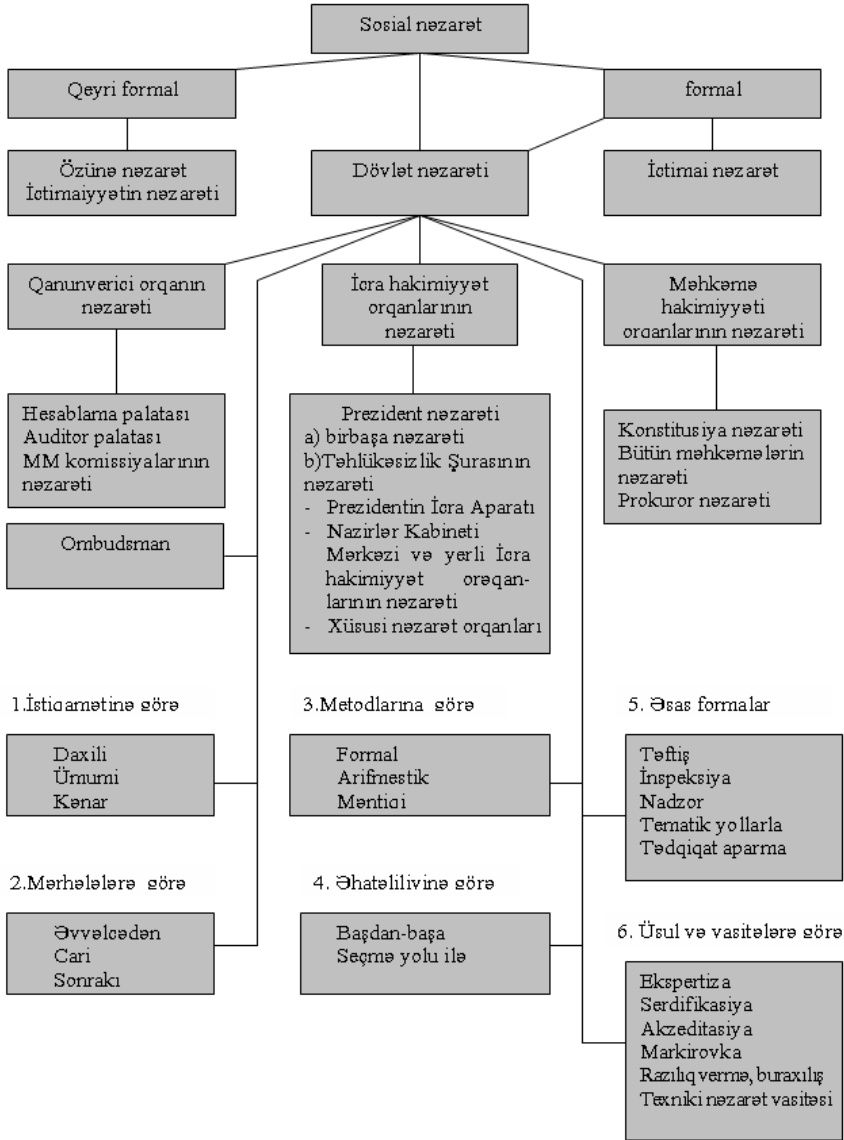


Sxem 2

Dövlət aparatı və dövlət qulluğu

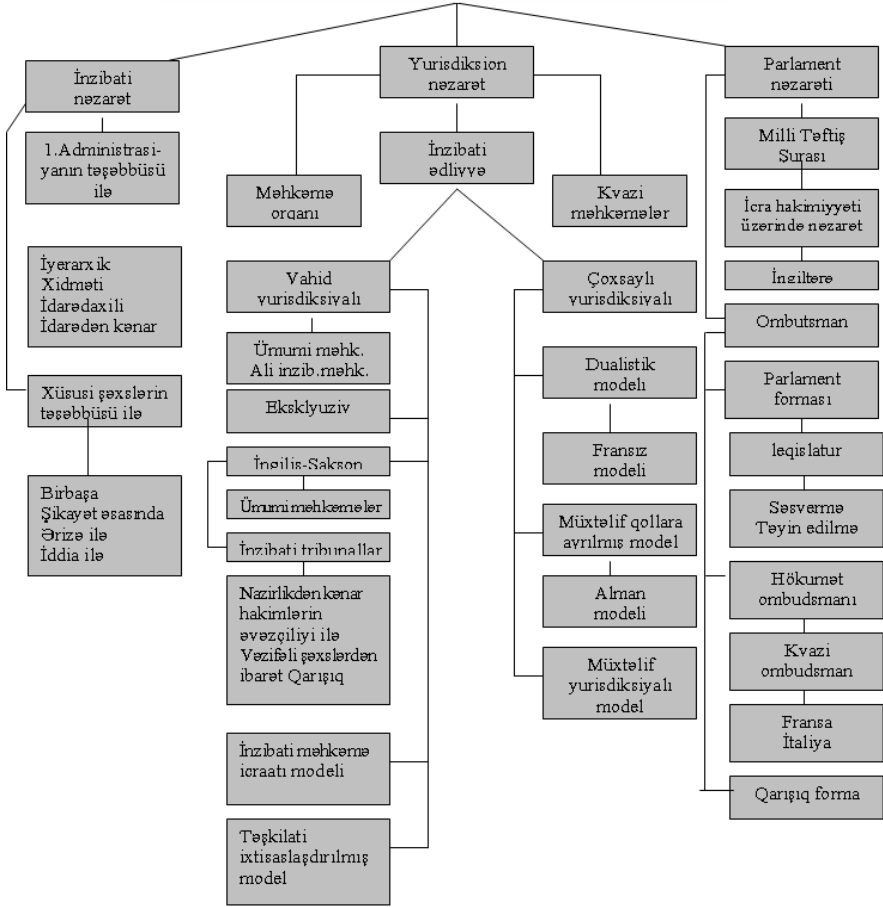


Nəzarətin təsnifatı



Sxem 4

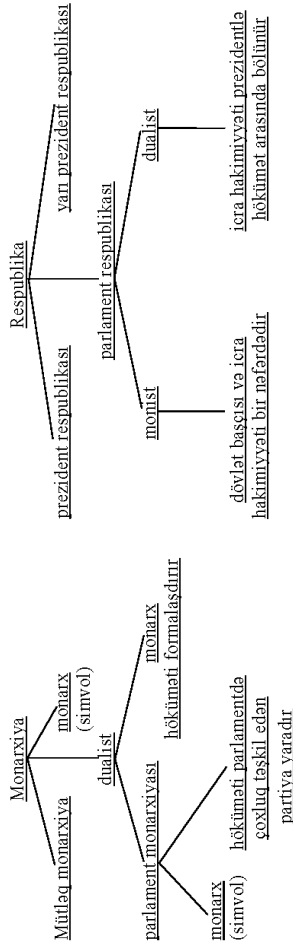
Xarici ölkələrdə adminstrasiya üzərində nəzarət



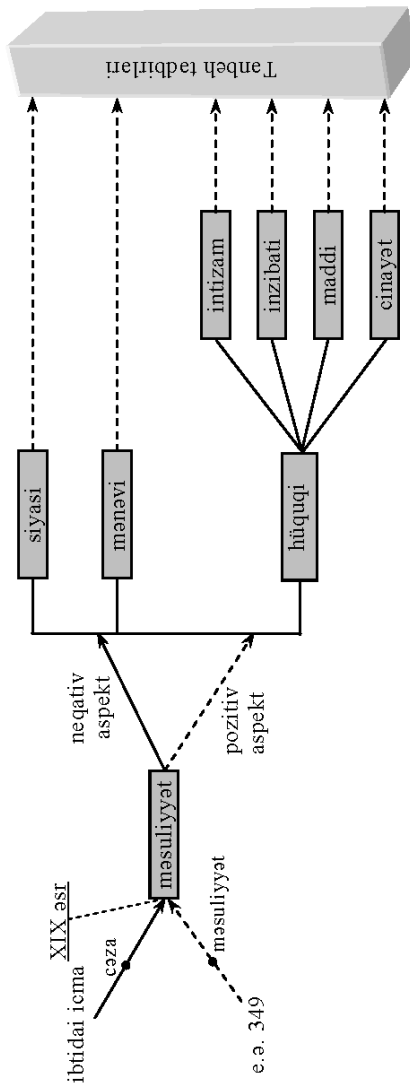
Sxem 5

Dövlətin tipologiyası

Platon	Montoskye	Aristotel
Qənni	respublika	monarxiya
Qənni-qənni	despotiya	istibdad demokratiya
monarxiya	monarxiya	politiva
aristokratiya		aristokratiya
demokratiya		oligarxiya
tımokra-tiraniva demokratiya		
tira		
oligarxiya (qanundan kənar)		
Qənni-qənni		Ümumi xəyri - düzgün
Qənni-qənni		Qənni-qənni - düzgün



Hüquqi məsuliyyət



Sxem 7

Sovet dövründə dövlət nəzarəti

Mərkəzi nəzarət
kollegiyası

I.1918 – VII.1918

Dövlət nəzarət
idarəsi

Dövlət nəzarəti
Xalq komissarlığı

1836 – 1917

XII.1917 – IV.1919

Fəhlə
nəzarəti

Fəhlə
müfəttişliyi

Fəhlə-kəndli müfəttişliyi
Xalq komissarlığı

SSRİ Dövlət nəzarəti
Xalq komissarlığı

Ç.1917 – XII.1918

1918–20

XI.1920 – 1934

II.1934 – IX.1940

IX.1940 – 1957

SSRİ Nazirlər Sovetinin
Sovet nəzarət komissiyası

Partiya-Dövlət
nəzarət komissiyası

Xalq nəzarəti
komitəsi

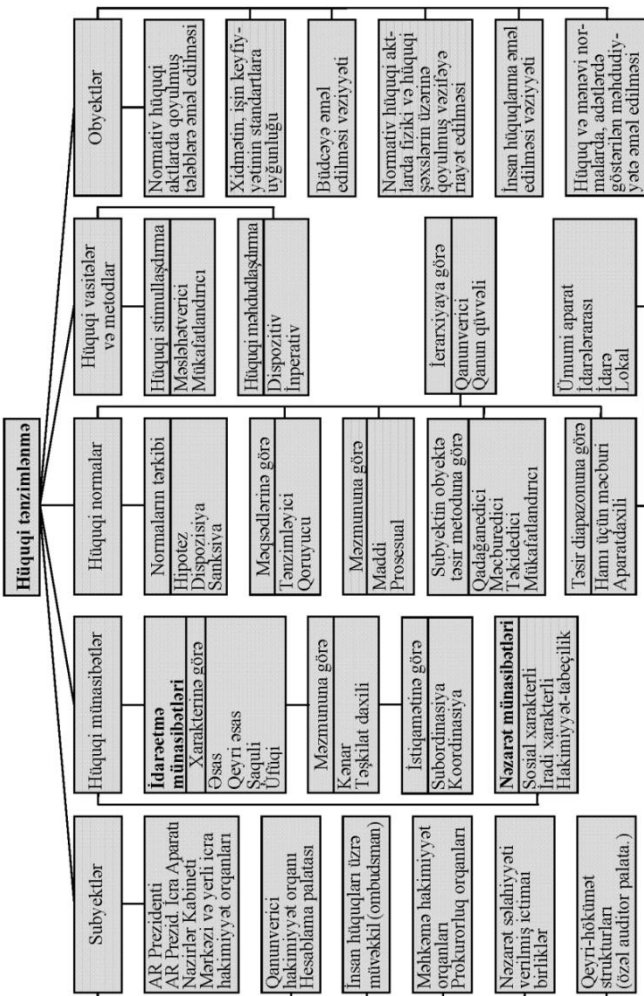
23.VII.1957 – 1962

1962 – 1965

XII.1965 – 1991

Cxem 8

Nəzərat münasibətlərinin tənzimlənməsi



Cəxem 9

Mündəricat

GİRİŞ.....	3
I FƏSİL	CƏMIYYƏT VƏ DÖVLƏT NƏZARƏT
	MÜNASİBƏTLƏRİNİN SUBYEKTİ KİMİ 11
	§ 1. Cəmiyyət anlayışı və yaranması konsepsiyası 11
	§ 2. Dövlətin mahiyyəti, yaranma nəzəriyyəsi və əsas xüsusiyyətləri 22
	§ 3. Dövlət hakimiyyəti anlayışı və məzmunu..... 35
	§ 4. Dövlətin tipologiyası: dövlət idarəçilik və dövlət quruluşu formaları..... 42
II FƏSİL	DÖVLƏT NƏZARƏTİ - DÖVLƏT APARATININ FƏALİYYƏT İSTİQAMƏTİ VƏ DÖVLƏT İDARƏETMƏ FUNKSİYASI KİMİ 54
	§.1. Dövlət aparatı: anlayışı, mahiyyəti və təkmilləşdirilməsi..... 54
	§ 2. Hakimiyyət bölgüsü ideyası və onun konstitusiyə mexanizmində reallaşması 62
	§ 3. Dövlət idarəetməsi: anlayışı, hüquqi təbiəti və problemləri..... 71
	3.1. İdarəetmə və icra hakimiyyəti: müqayisəli təhlili.... 76
	§ 4. Dövlət idarəetmə funksiyaları: anlayışı, mahiyyəti və əsas xüsusiyyətləri..... 83
	4.1. Dövlət funksiyalarının təsnifatı..... 89
III FƏSİL	DÖVLƏT NƏZARƏTİNİN HÜQUQİ ƏSASLARI..... 94
	§ 1. Dövlət nəzarəti: anlayışı, mahiyyəti və strukturu 94
	1.1.Dövlət nəzarətinin təsnifatı 101
	§ 2. Özünə nəzarət: anlayışı, sosial təyinatı və mütəfəkkirlərin fikirləri 110
	§ 3. Nəzarətin hüquqi mexanizmi 124
	3.1.Nəzarət münasibətləri 127
IV FƏSİL	DÖVLƏT NƏZARƏTİNİN TƏŞKİLATI ASPEKTLƏRİ..... 143
	§ 1. Konstitusiyə nəzarəti: mahiyyəti, yaranması və təkamülü..... 143
	1.1.Konstitusiyə nəzarətinin təsnifatı..... 152
	1.2. Xarici ölkələrdə konstitusiyə nəzarəti orqanlarının səciyyəvi xüsusiyyətləri..... 154

	§ 2. Dövlət nəzarət sistemində prezident nəzarəti.....	162
	§ 3. Maliyyə nəzarəti: mahiyyəti və aparılan struktur islahatlar	177
	3.1. Xarici ölkələrdə maliyyə nəzarəti təcrübəsindən ...	187
V FƏSİL	DÖVLƏT NƏZARƏTİNİN YARANMASI VƏ İNKİŞAFI TARİXİNDƏN	194
	§ 1. Qədim dövrlərdə və orta əsrlərdə nəzarət	194
	§ 2. Çar Rusiyasında dövlət nəzarətinin təşəkkülü və inkişafı	203
	§ 1. Sovet nəzarət sistemi.....	208
VI FƏSİL	BƏZİ XARİCİ ÖLKƏLƏRDƏ DÖVLƏT NƏZARƏTİ	225
	§ 1. İnzibati nəzarət.....	225
	§ 2. Yuridiksion nəzarət,İnzibati ədliyyə	233
	§ 3. Parlament nəzarəti,Ombudsman	245
	Ombudsman.....	248
VII FƏSİL	DÖVLƏT NƏZARƏTİNİN ƏMƏRƏLƏLİYİNİN ƏSAS AMİLLƏRİ	255
	§ 1. Hüquqi məsuliyyətin problemləri	255
	1.1 Məsuliyyət anlayışı və onu iki aspektli şərh.....	264
	1.2. Hüquqi məsuliyyətin əsasları, prinsipləri və növləri	263
	§ 2. Korrupsiya: anlayışı, mahiyyəti və problemləri.....	273
	2.1. Sovet dövründə korrupsiya amili	278
	2.2.Korrupsiyanın məhdudlaşdırma siyasəti	281
	2.3 Korupsiyaya qarşı mübarizədə hərəarətin rolu	294
	MƏNTİQİ-QRAFİKİ SXEMLƏR	298

Rzayev Əli Heydər oğlu
Dövlət nəzarəti: nəzəriyyə və praktika



Yığılmağa verilmişdir 20.12.2007

Çapa imzananmışdır 14.01.2008

Kağız formatı 60x84 1/6

H/h həcmi 20

Tiraj 500

Təknur MMC-nin mətbəəsində çap edilmişdir

Ünvan: H.Cavid 31

