

NAZƏNİN HÜSEYNOVA

# DÖVLƏT QULLUĞU VƏ KADR SİYASƏTİ

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında  
Dövlət İdarəçilik Akademiyasının Tədris-Metodik Şurasının  
27.06.2013-cü il tarixli qərarı ilə çapa tövsiyə edilmişdir.

- 12915 -

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin  
İşlər İdarəsi

PREZİDENT KİTAPXANASI



ADİLOĞLU

Baki-2013

**Elmi redaktor: Ə. Abdullayev**  
fəlsəfə elmləri doktoru, professor

**Rəyçilər:**  
**M. Əliyev**  
hüquq elmləri doktoru, professor

**E. Nəsirov**  
siyasət elmləri doktoru, professor

**N.Ş. Hüseynova. Dövlət qulluğu və kadr siyasəti. Monoqrafiya.**  
**Bakı, ADİLOĞLU 2013. 476 səh.**

Kitabda dövlət qulluğunun ümumi səciyyəsi verilir, onun mahiyyəti, məşəyi, vəzifə və prinsipləri, beynəlxalq təcrübədə mövcud olan əsas modelləri nəzərdən keçirilir. Həmçinin, dövlət qulluğu ilə kadr siyasətinin qarşılıqlı əlaqəsindən, kadr siyasətinin məzmunundan, strukturundan, kadr texnologiyalarından və kadr siyasətinin əsas icra mexanizmlərindən də bəhs olunur.

Monoqrafiya idarəetmə və hüquq fakültələrinin tələbələri, ümumilikdə, dövlət qulluğu və bu sahədə həyata keçirilən kadr siyasəti ilə maraqlanan geniş oxucu kütləsi üçün nəzərdə tutulmuşdur.

4722110018

qrifl nəşr

121 – 2013

© N. Hüseynova, 2013

## **Mündəricat:**

GİRİŞ..... 5

I FƏSİL. DÖVLƏT QULLUĞUNUN ÜMUMİ SƏCİYYƏSİ ..... 10

1. Dövlət qulluğunun mahiyyəti, vəzifələri və funksiyaları..... 10
2. İdarəetmə və dövlət qulluğu: nəzəriyyələr, modellər, tendensiyalar .. 29
3. Dövlət qulluğunun və ona dair nəzəri fikrin inkişaf prosesi..... 61
4. Dövlət qulluğunun prinsipləri..... 81
5. Dövlət qulluğunun normativ-hüquqi əsasları ..... 96
6. Dövlət qulluğu sahəsində idarəetmənin mahiyyəti və sistemi ..... 110

II FƏSİL. DÖVLƏT QULLUĞU VƏZİFƏSİ VƏ DÖVLƏT  
QULLUQÇULARININ HÜQUQİ STATUSU ..... 119

1. Dövlət qulluğu vəzifəsinin mahiyyəti və xüsusiyyətləri..... 119
2. Dövlət qulluğu vəzifəsinin təsnifat növləri..... 128
3. Dövlət orqanlarının anlayışı və kateqoriyaları..... 135
4. Dövlət qulluqçusunun hüquqi statusu və onun tərkib elementləri.... 139
5. Dövlət qulluqçusunun hüquqları və vəzifələri..... 142
6. Dövlət qulluqçusunun məhdudiyətləri və hüquqi məsuliyyəti ..... 175
7. Dövlət qulluqçusunun təminatları..... 187

III FƏSİL. KADR SİYASƏTİNİN MAHIYYƏTİ, NÖVLƏRİ VƏ ƏSAS  
İCRA MEXANİZMLƏRİ ..... 205

1. Dövlət kadr siyasətinin mahiyyəti, növləri və əsas istiqamətləri..... 205
2. Dövlətin kadr siyasətinin məzmunu, prinsipləri və strukturu..... 217
3. Dövlət qulluğunda kadr siyasətinin hüquqi əsasları və əsas istiqamətləri ..... 251

|   |            |
|---|------------|
| 4. Heyətin idarə olunmasının mahiyyəti və əsas texnologiyaları .....                | 268        |
| 5. Heyətin qiymətləndirilməsi metodları .....                                       | 273        |
| 6. Dövlətin kadr siyasətinin icra mexanizmlərinin mahiyyəti və sistemi .....        | 278        |
| 6.1. Müsahibənin mahiyyəti və keçirilməsi qaydası .....                             | 283        |
| 6.2. Müsahibənin mahiyyəti, formaları və prinsipləri .....                          | 293        |
| 6.3. Müsahibənin meyarları və keçirilməsi qaydası .....                             | 300        |
| 6.4. Dövlət qulluqçularının attestasiyası və onun keçirilməsi qaydası .....         | 316        |
| 6.5. Dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi qaydası .....    | 326        |
| 6.6. Sınaq və staj müddəti. Qulluqda yüksəliş .....                                 | 330        |
| 6.7. Ehtiyat kadrların formalaşdırılmasının mahiyyəti, məqsədi və prinsipləri ..... | 333        |
| <b>IV FƏSİL XARİCİ ÖLKƏLƏRDƏ DÖVLƏT QULLUĞU</b> .....                               | <b>343</b> |
| 1. Beynəlxalq təcrübədə dövlət qulluğunun təşkilinin əsas xüsusiyyətləri .....      | 343        |
| 2. Yaponiyada dövlət qulluğu .....  | 367        |
| 3. ABŞ-da dövlət qulluğu .....  | 376        |
| 4. Kanadada dövlət qulluğu .....  | 396        |
| 5. Fransada dövlət qulluğu .....  | 404        |
| 6. Türkiyədə dövlət qulluğu .....   | 426        |
| 7. Rusiyada dövlət qulluğu .....  | 437        |
| 8. Qazaxıstanda dövlət qulluğu .....  | 449        |
| 9. Çində dövlət qulluğu .....   | 457        |
| Nəticə .....  | 466        |

## **GİRİŞ**

Məlumdur ki, cəmiyyətin və dövlətin transformasiyası hakimiyyət və idarəetmə ilə bağlı olan sosial strukturlara institusional yanaşmanı tələb edir. Bu cür strukturlardan biri də dövlət mexanizminin fəaliyyətində və idarəetmədə xüsusi əhəmiyyət kəsb edən, ictimai tələbatların ödənilməsinə və dövlətin məqsəd və funksiyalarının yerinə yetirilməsinə xidmət edən dövlət qulluğu mexanizmidir. Təsadüfi deyildir ki, dövlət müstəqilliyinin bərpaşından sonra ölkədə islahatların keçirilməsinin zəruri olduğu sahələrdən biri də məhz dövlət qulluğu oldu. Dövlət aparatının, idarəetmə sisteminin və dövlət qulluğunun yenidən qurulması üçün əsaslı islahatlara başlandı.

Ulu Öndər Heydər Əliyevin rəhbərlik etdiyi 1993-2003-cü illər ərzində respublikamızda aparılan siyasi, hüquqi, sosial, iqtisadi islahatlar nəticəsində dövlətin gələcək inkişaf strategiyası müəyyən olundu, hüquqi və demokratik dövlət quruculuğunun mükəmməl əsasları formalaşdırıldı, Azərbaycan dünya birliyində özünün layiqli yerini tutdu. Aparılan islahatlar ölkədə siyasi sistemi, dövlətçiliyin əsaslarını möhkəmləndirməklə yanaşı, onun daxili və xarici siyasətində uğurlu inkişafı üçün real təminat mexanizmi də formalaşdırdı.

1995-ci ildə ümumxalq səsverməsi ilə qəbul olunan Əsas Qanunda dövlət qulluğunun konstitusiyon əsasları təsbit olundu, milli qanunvericilik tarixində ilk dəfə olaraq dövlət qulluğunun anlayışı müəyyənləşdirildi, dövlət qulluğuna qəbul olunmaq hüququ vətəndaşların dövlətin idarə olunmasında iştirak formalarından biri kimi təsbit olundu.

2000-ci il iyulun 21-də “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun qəbul olunması ilə milli dövlət qulluğunun qanunvericilik bazasının təməli qoyuldu, dövlət qulluğunun anlayışı, vəzifələri, şərtləri və rəhbər prinsipləri müəyyənləşdirildi, dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifat növləri və bir sıra digər mühüm əhəmiyyətli məsələlər öz hüquqi təsbitini tapdı. Qanunda dövlət qulluğuna Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına və digər qanunvericilik aktlarına uyğun olaraq dövlətin məqsədlərinin və funksiyalarının həyata keçirilməsi sahəsində dövlət qulluqçularının öz vəzifə səlahiyyətlərini yerinə yetirməsi kimi anlayış verildi.

Dövlətimizin beynəlxalq və regional təşkilatlarda təmsil olunması, müxtəlif konvensiyalara qoşulması ölkədə yeni idarəetmə sisteminin, dövlət qulluğu modelinin formalaşdırılması ilə bağlı ciddi tədbirlərin görülməsinə də təkan verdi. Müasir beynəlxalq tələblərə cavab verən, çevik və səmərəli, vətəndaşa yönümlü və şəffaf dövlət idarəçiliyinin formalaşdırılması aktual əhəmiyyət kəsb etdi.

“Dövlət qulluğu haqqında” qanunun dolğun icra mexanizminin formalaşdırılması üçün aparılan islahatların mərkəzində səmərəli və şəffaf mexanizmin yaradılması ilə yanaşı, dövlət qulluğuna ictimai etimadın artırılması, dövlət qulluqçularının etik davranış qaydalarının, korrupsiyaya qarşı səmərəli mübarizə sisteminin, vətənpərvər, peşəkar və intellektual kadr korpusunun formalaşdırılması kimi mühüm məsələlər də öz yerini tapdı.

Dövlət qulluğu sahəsində həyata keçirilən siyasətin əsas qayəsini səmərəli və demokratik idarəçiliyin, peşəkar dövlət qulluğunun, dövlət qulluğunda və dövlət orqanlarının fəaliyyətində şəffaflığın,

operativliyin, çevikliyin və nəticə etibarilə ölkə vətəndaşlarının rifah və məmnunluq səviyyəsinin təmin olunması, dövlət qulluqçusu ilə vətəndaş arasındakı münasibətlərdə yeni düşüncə tərzinin, məsuliyyətli, vətənpərvər, milli dəyərlərə hörmət edən, təcrübəli və peşəkar dövlət qulluqçusu korpusunun formalaşdırılması təşkil etdi. Dövlət qulluğuna şəffaf qəbul mexanizminin, peşəkar kadr potensialının - yaradılması və inkişaf etdirilməsi, kadrların qabiliyyətlərinə və biliklərinə uyğun yerləşdirilməsi, vətəndaşa yönümlü, səmərəli idarəetmənin yaradılması dövlətçiliyin inkişafının mühüm şərti kimi islahatların əsas istiqamətini müəyyənləşdirdi.

Prezident İlham Əliyev müstəqil Azərbaycan dövlətinin qarşısında geniş inkişaf perspektivləri ilə bağlı mühüm vəzifələrin durduğunu və bu vəzifələrin öhdəsindən gəlməyə qadir olan vətənpərvər, yüksək savadlı gənclərin hazırlanmasını ölkəmizin tərəqqisinin, xalqımızın firavan həyata qovuşmasının mühüm şərtlərindən biri kimi qiymətləndirdi. Ölkədə dövlət qulluğunun peşəkar və səriştəli, müasir şəraitdə işləməyə, mürəkkəb funksiyaların öhdəsindən gəlməyə, çevik reaksiyaya və analitik təhlilə, yaradıcı təfəkkürə və yüksək intellektə malik olan dövlət qulluqçuları ilə təmin etməyə yönələn kadr siyasətinin yürüdülməsi üçün ardıcıl islahatlar həyata keçirilməyə başlandı.

Akademik Ramiz Mehdiyevin “Milli məfkurə, dövlətçilik, müstəqillik yolu ilə” adlı əsərində qeyd etdiyi kimi: “Dövlət qulluğu Azərbaycanın müstəqil dövlətçiliyinin möhkəmləndirilməsində, sosial-iqtisadi proqramların həyata keçirilməsində, mədəni inkişafında və bütövlükdə cəmiyyət həyatının müxtəlif sahələrinin tənzimlən-



məsində böyük əhəmiyyət kəsb edən fəaliyyət sahəsidir.” Bu cür əhəmiyyətli fəaliyyət sahəsində demokratik mexanizmlərin, səmərəli dövlət qulluğuna dair qanunvericilik bazasının formalaşdırılması, şəffaf və obyektiv qəbul mexanizminin yaradılması, dövlət qulluğuna ictimai etimadın formalaşdırılması, vətəndaş – dövlət qulluqçusu münasibətlərinə dair yeni düşüncə tərzinin formalaşdırılması üçün ölkədə silsilə tədbirlər davam etdirilir. Qlobal inkişafın müasir meylləri, habelə, milli-tarixi dövlətçilik ənənələrinə əsasən aparılan islahatlar nəticəsində səmərəli idarəetmənin vacib atributu olan dövlət qulluğu müntəzəm olaraq təkmilləşdirilir, peşəkar kadr korpusundan ibarət olan mühüm sosial-hüquqi mexanizm kimi çıxış edir.

Ümumilli Liderin layiqli davamçısı Prezident İlham Əliyevin düşünülmüş və müstəqil siyasəti sayəsində respublikamızın dünya ölkələri sırasındakı nüfuzunun daha da artırılmasına, ictimai-siyasi həyatın bütün sahələrində dinamik inkişafın təmininə, səmərəli idarəetmənin, vətəndaşların dövlət xidmətlərindən məmnunluq səviyyəsinin təmin olunmasına yönəlmiş institusional islahatlar bu gün də uğurla davam etməkdədir.

Vətəndaşlara yönümlü, şəffaf və səmərəli dövlət qulluğunun və milli dəyərlərə sadıq, vətənpərvər və peşəkar kadr potensialının formalaşdırılması üçün ardıcıl islahatların aparıldığı bir dövrdə dövlət qulluğu və kadr siyasəti məsələlərinin elmi cəhətdən tədqiqi də aktual əhəmiyyət kəsb edir.

Oxucuya təqdim olunan bu kitabda dövlət qulluğunun mahiyyəti, məzmunu və təşkili qaydası, modelləri, bu sahədə həyata keçirilən siyasətin əsas istiqamətləri və təşkili qaydaları nəzərdən keçirilir,

kadr siyasətinin mahiyyəti, məzmunu və əsas icra mexanizmləri tədqiq olunur. Kitabda dövlət qulluğu ilə idarəetmənin, kadr siyasətinin qarşılıqlı əlaqəsindən, həmçinin, müxtəlif dövlətlərdə dövlət qulluğunun təşkili və fəaliyyət xüsusiyyətlərindən, əsas idarəetmə nəzəriyyələrindən, dövlət qulluqçularının hüquqi statusundan bəhs olunur.

## I FƏSİL.

### DÖVLƏT QULLUĞUNUN ÜMUMİ SƏCİYYƏSİ

#### 1. Dövlət qulluğunun mahiyyəti, vəzifələri və funksiyaları

Sosial-iqtisadi və siyasi islahatların getdiyi bir dövrdə əhalinin həyat səviyyəsinin, insan və vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının təminat səviyyəsinin yüksəldilməsinə xidmət edən sosial institutların fəaliyyətinin tədqiqi mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Sosial institutlardan biri kimi dövlət qulluğu dövlətin sosial siyasətinin yerinə yetirilməsində, sosial sabitliyin, daxili və xarici təhlükəsizliyin, bütövlükdə cəmiyyətin inkişafı üçün zəruri infrostrukturun səmərəli fəaliyyətinin təmin olunmasında, dövlətin vəzifə və məqsədlərinin, siyasi iradəsinin həyata keçirilməsində mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Müasir ədəbiyyatlarda dövlət qulluğuna müxtəlif cür anlayış verilsə də, onun dövlətçiliyin möhkəmləndirilməsindəki mühüm rolu, dövlət mexanizminin hərəkətverici qüvvəsi, dövlətin mühüm sosial-hüquqi təsisatlarından biri olması barədə ümumən qəbul olunmuş fikir formalaşmışdır.

Akademik R.Mehdiyev dövlət qulluğunu Azərbaycanın müstəqil dövlətçiliyinin möhkəmləndirilməsində, sosial-iqtisadi proqramların həyata keçirilməsində, mədəni inkişafında və bütövlükdə cəmiyyət

həyatının müxtəlif sahələrinin tənzimlənməsində böyük əhəmiyyət kəsb edən fəaliyyət sahəsi kimi qiymətləndirir.<sup>1</sup>

Dövlət qulluğu bütövlükdə cəmiyyətin dövlət barədə təəssüratı ilə sıx əlaqədar olub, dövlət hakimiyyətinin mövcud sistemi ilə müəyyən olunur və dövlətin inzibati fəaliyyətinin mahiyyətindən və rolundan asılı olur. Dövlət qulluğuna siyasi strukturun elementi, hakimiyyət institutu kimi yanaşsaq, onu dövlət orqanlarının hakimiyyət səlahiyyətlərinin icra mexanizmi kimi də səciyyələndirmək olar.

S.İsmayılov yazır ki, dövlət qulluğu dövlət mexanizmi olaraq, bütün dövlət orqanlarında və təşkilatlarında fəaliyyət və münasibətlərin məcmusu kimi dövlətin funksiyalarını həyata keçirir.<sup>2</sup>

Dövlətçiliyin qurulması sistemində ilkin hüquqi vasitə olan dövlət qulluğu dövlətin fəaliyyətini təmin edir, onun vəzifə və funksiyalarının həyata keçməsinə xidmət edir. Hüquqi dövlətdə dövlət qulluğu dövlətin əsas sosial təsisatlarından biridir və dövlət qulluğunun sosial rolu, sosial statusu mövcud sosial-iqtisadi quruluşun xarakterindən, dövlətin tipindən, idarəetmə rejimindən, qulluqçuların kəmiyyət və keyfiyyət tərkibindən, bu qulluğun fəaliyyətinin xarakterindən, onun hüquqi tənzimlənməsindən asılıdır.

E.Azadov və R.Yang isə dövlət qulluğunu dövlətin konstitusiyaya ilə müəyyən edilmiş məqsədlərini və funksiyalarını reallaşdırmaq üçün vətəndaşların xüsusi təşkil olunmuş fəaliyyəti, onların bu pro-

<sup>1</sup> R.Ə.Mehdiyev. Milli məskunə, dövlətçilik, müstəqillik yolu ilə. "Şərq-Qərb"-2007. s. 575

<sup>2</sup> S.A.İsmayılov. Azərbaycanda dövlət qulluğunun və idarəetmə sisteminin keçmişi, bu günü və perspektivləri. Bakı-"Oğuz Eli"- 2013. s.7.

sesdə praktiki və peşəkar iştirakı kimi qiymətləndirirlər. <sup>3</sup> F.Mehdiyev isə hesab edir ki, dövlət və bələdiyyə qulluğunu birlikdə “ictimai qulluq” adı altında ümumiləşdirmək olar.<sup>4</sup>

Q. Atamançuk dövlət qulluğunu vətəndaşların dövlət orqanlarında mövcud olan dövlət vəzifələrinin yerinə yetirilməsi vasitəsilə dövlətin məqsəd və funksiyalarının həyata keçirilməsində praktiki və peşəkar fəaliyyət kimi qiymətləndirir.<sup>5</sup>

Əmək hüququ üzrə mütəxəssislər təşkilati-idarəçilik münasibətlərini əmək hüququnun predmeti hesab edirlər. Professor A. Qasimov dövlət qulluğu münasibətlərini əməyin idarəçiliyi üzrə münasibətlər kimi qiymətləndirir və onları əmək hüququnun predmetinə aid edir<sup>6</sup>. O. Məmmədov da bu fikri dəstəkləyərək yazır ki, dövlət qulluğuna daxil olma, qulluğun həyata keçirilməsi və xitamı ilə əlaqədar yaranan münasibətlər inzibati hüquqi xarakterli münasibətlər sferasına daxil deyildir, xarakterinə görə bu münasibətlər əmək münasibətləridir.<sup>7</sup>

Inzibati hüquq dərslində göstərilir ki, dövlət qulluğu sahəsində dövlətlə dövlət qulluqçuları arasında yaranan münasibətləri və dövlət

<sup>3</sup> E.Azadov, R.Yanq. Dövlət idarəetməsində islahatlar: nailiyyətlər, problemlər, perspektivlər. Bakı-2005.s.191

<sup>4</sup> F. Mehdiyev. İnzibati idarəetmə hüququ. Dərs vəsaiti. 2008. s.387

<sup>5</sup> Г.В.Атаманчук. Сущность государственной службы. М. Рәс. 2008. s.137

<sup>6</sup> A.M.Qasimov. Əmək hüququ. Ümumi hissə. Dərs vəsaiti. Bakı, Qanun. 2005. s.27

<sup>7</sup> O.C.Məmmədov. Dövlət qulluğunda əmək münasibətlərinin bəzi hüquqi məsələləri. Dövlət idarəçiliyi: nəzəriyyə və təcrübə. №3 (35), 2011. s.152

qulluqçularının hüquqi vəziyyətini nizamlayan normalar dövlət qulluğu institutunu yaradır.<sup>8</sup>

Dövlət qulluğunun məqsədlərinə onun qarşısındakı vəzifələrin yerinə yetirilməsilə nail olunur. Bu vəzifələr demək olar ki, ictimai və dövlət həyatının bütün sahələrini əhatə edir. Belə ki, ictimai təhlükəsizliyin və asayişin təmin edilməsi, cəmiyyət üçün əlverişli həyat şəraitini təmin edən xüsusi müəssisə və təşkilatların təsis edilməsi, sosial-iqtisadi və mədəni sahələrdə idarəetmənin həyata keçirilməsi, iqtisadiyyatın sahələrinin və struktur bölmələrinin maliyyə və təşkilatı cəhətdən dəstəklənməsi, mədəniyyət təsisatlarının yaradılması və maliyyələşdirilməsi də dövlət qulluğunun qarşısında duran vəzifələrdəndir. Ədəbiyyatda haqlı olaraq göstərilir ki, dövlət qulluğu institutunun formalaşdırılmasının başlıca məqsədi dövlətin möhkəmləndirilməsindən və vətəndaş cəmiyyətinin inkişafında əhəmiyyətli keyfiyyət dəyişikliklərinə nail olmaqdan, iqtisadi tərəqqiyə yardım etməkdən, göstərilən dövlət xidmətlərinin keyfiyyətini yüksəltməkdən, dövlət resurslarından istifadəni rasionallaşdırmaqdan ibarətdir.<sup>9</sup>

Dövlət qulluğunun nüfuzunun və əhalinin dövlət qulluğuna inamının artırılması, dövlət orqanlarının fəaliyyətində səmərənin və çevikliyin artırılması, vətəndaş məmnunluğunun təmin olunması, dövlətin konstitusiyaya quruluşunun qorunması, iqtisadiyyatın inkişafı üçün şəraitin yaradılması, dövlət orqanlarının dövlət qulluğuna yarar-

<sup>8</sup> V.G.Abişov, A.V.İsmayılov, N.Q.Eyvazov. İnzibati hüquq. I hissə. Dərs vəsaiti. Bakı-2004. s.153

<sup>9</sup> E.Azadov, R.Yanq. Dövlət idarəetməsində islahatlar: nailiyyətlər, problemlər, perspektivlər. Bakı-2005.s.125

lı, öz vəzifələrini yerinə yetirməyə qabil olan, yüksək ixtisaslı kadrlarla təmin edilməsi, dövlət orqanlarının kadr potensialının formalaşdırılması da dövlət qulluğunun vəzifələrindəndir.

Dövlət qulluğu üçün kadr potensialının hazırlanması işi özündə dövlət qulluqçularının peşə hazırlığının, qabiliyyətlərinin sistemativ olaraq hərtərəfli təkmilləşdirilməsini, onlar üçün müvafiq əlavə təhsil formasının seçilməsini, təlim tələbatının öyrənilməsi və ödənilməsi üçün müvafiq tədbirlərin həyata keçirilməsini tələb edir. O.C. Məmmədov yazır ki, dövlət qulluqçularının əlavə təhsili qanunla müəyyən olunmuş və bir-biri ilə sıx bağlı olan mərhələlər üzrə dəqiq reqlamentləşdirilmiş bir prosesdən: proqnozlaşdırmadan, planlaşdırmadan, qərarın qəbul edilməsindən, yerinə yetirilməsinin təşkilindən və nəzarətdən ibarət olmalıdır.<sup>10</sup> Yaxşı idarəetmənin yoxsulluğun azaldılması vasitəsi kimi daha çox əhəmiyyət kəsb etdiyi bir dövrdə yüksək ixtisaslı, fəal və vicdanlı dövlət qulluqçularının olması əsas tələblərdəndir.<sup>11</sup>

Vətəndaş məmnunluğunun təmin olunması, onların hüquq, azadlıq və qanuni maraqlarının müdafiəsi, vətəndaşlara münasibətdə etik qaydalara, nəzakətli davranışa əməl edilməsi, korrupsiyaya və süründürməçiliyə qarşı mübarizə, dövlət qulluğuna ictimai etimadın formalaşdırılması da dövlət qulluğu mexanizminin qarşısında duran vəzifələrdəndir.

Dövlət qulluğu üçün kadr ehtiyatının planlaşdırılması da dövlət qulluğunun vəzifələrindən biridir. Məqsəd vaxta qənaət etməklə dövlət orqanının gələcəkdə heyətə ola biləcək tələbatını qabaqcadan nəzərə almaqdan ibarətdir.

Yeri gəlmişkən qeyd edək ki, *dövlət qulluğunun heyəti* dedikdə, dövlət qulluqçuları, dövlət orqanlarının kadrları nəzərdə tutulur. Ədəbiyyatda dövlət qulluğunun heyətinə dövlət orqanının aparatında daimi və müvəqqəti əsaslarla çalışan bütün şəxsi heyət, dövlət qulluqçularının sistemi kimi anlayış verilir.<sup>12</sup>

Dövlət orqanı gələcəkdə yarana bilən kadr çatışmamazlığı ehtimalını əvvəlcədən görə bildiyi təqdirdə rəhbər vəzifələr üçün ehtiyat kadrların formalaşdırılması üçün səmərəli metodlar işləyib hazırlaya, qulluğa yeni qəbul olunmuş şəxslərin yenidən hazırlanması və ya təhsili üçün uzunmüddətli proqramlar tərtib edə, həmçinin, sərəncamda olan kadrların potensialının inkişaf etdirilməsini vaxtında planlaşdırma bilər.

Dövlət qulluğunun səmərəli fəaliyyətinə nail olmaq üçün dövlət qulluğunda kadrlara olan tələbat vaxtında planlaşdırılmalı, heyətin kəmiyyət və keyfiyyət xüsusiyyətlərinin dəyişilməsi ilə əlaqədar hərtərəfli planlaşdırma işləri aparılmalıdır.

Dövlət qulluğunun əsas təyinatını aydınlaşdırmaq üçün onun funksiyalarını nəzərdən keçirmək lazımdır. Dövlət qulluğunun funksiyaları dövlətin daxili xassələri və prinsipial cəhətləri ilə şərtləndiyindən demək olar ki, eyni dövlətin öz funksiyaları ilə üst-üstə düşür.

***Dövlət qulluğunun funksiyaları*** dedikdə, dövlət qulluğunun təş-

<sup>10</sup> O.C.Məmmədov. Dövlət qulluqçularının əlavə təhsilinin hüquqi əsasları.// Səmərəli dövlət idarəçiliyi: zamanın çağırışları. Bakı-2011. s.487.

<sup>11</sup> R.Şabanov, R.Yanq. Azərbaycanın müasir dövlət qulluğu modeli axtarışı. Dünya təcrübəsi kontekstində. Bakı-2004. s.146

<sup>12</sup> А.И.Турчинов. Управление персоналом: Учебник М.Изд-во РАГС, 2002.

kilini və fəaliyyətini, qulluq münasibətlərini tənzimləyən və dövlət qulluğunun müvafiq məqsədlərinə nail olmağa imkan yaradan hüquq normalarının tətbiq olunduğu əsas istiqamətlər başa düşülür. Funksiyalar dövlət qulluğunun təşkili və dövlət qulluqçularının bilavasitə fəaliyyəti prosesində meydana çıxan qulluq münasibətlərinə göstərilən təsirin konkret fəaliyyət istiqamətləri kimi çıxış edərək onun məqsəd və vəzifələri ilə şərtlənir.

Dövlət qulluğunun məqsəd və funksiyalarının həyata keçirilməsi qulluqçuların öz qulluq vəzifələrini və dövlət orqanlarının səlahiyyətlərini əməli olaraq icra etməsi ilə birbaşa əlaqədardır. Azərbaycan Respublikasının bütün dövlət hakimiyyət orqanları dövlətin funksiyalarını vahid şəkildə, lakin müxtəlif forma və metodlarda həyata keçirirlər. Dövlətin və dövlət qulluğunun funksiyaları ölkədə sosial rifahı təmin edən, insanın və vətəndaşın hüquq və azadlıqlarının qorunmasına, dövlətin və cəmiyyətin sabit və səmərəli şəkildə idarə edilməsinə təminat yaradan başlıca cəhətlər kimi çıxış edirlər.

Dövlət qulluğu təsisatı geniş mənada dövlətin idarəetmə funksiyalarının icrası kimi, yəni nümayəndəli, icra və məhkəmə hakimiyyəti sistemində bütün dövlət orqanlarının idarəetmə fəaliyyəti kimi başa düşülür. Dövlət idarəetməsi məhz dövlət qulluğunun funksiyaları çərçivəsində həyata keçirilir. Buna görə də dövlətin idarəetmə sistemi müvafiq funksiyaları səmərəli şəkildə həyata keçirməyə qabil olan peşəkar dövlət qulluqçularından ibarət şəkildə təşkil olunmalıdır.

Dövlət qulluğu dövlət idarəetməsi ilə sıx qarşılıqlı əlaqədədir. Dövlət qulluğunun necə təşkil edildiyinə və tənzimləndiyinə, idarə

olunduğuna və s. dair suallara məhz dövlət idarəetməsi vasitəsilə cavab tapmaq olar. Q.V. Atamançuk hesab edir ki, dövlət qulluğunun istənilən praktiki məsələsi yalnız dövlət idarəetməsi ilə qarşılıqlı münasibətdə öz həqiqi mənasını ifadə edir<sup>13</sup>.

Dövlət qulluğunun funksiyaları idarəetmə xarakterinə malik olduğundan idarəetməyə xas olan aşağıdakı cəhətlər onlar üçün də səciyyəvidir:

– idarəetmə prosesində həm dövlətin vəzifə və məqsədləri, həm də vətəndaşların konstitusiyon hüquqları və qanuni mənafələri təmin olunur;

– idarəetmə funksiyalarını əsasən dövlətin müvafiq tapşırığına əsasən fəaliyyət göstərən xüsusi subyektlər yerinə yetirir;

– idarəetmə funksiyalarını həyata keçirən xüsusi subyektlərə dövlət hakimiyyət xarakterli səlahiyyət verilir və onlar müvafiq səlahiyyət çərçivəsində fəaliyyət göstərilirlər və s.

Dövlət qulluğunun həyata keçirdiyi funksiyaları müxtəlif meyarlar üzrə təsnifləndirmək olar. Məzmun meyarına görə bu funksiyaları iki əsas növə bölmək olar: əsas (ümumi) funksiyalar və xüsusi (spesifik) funksiyalar.

Y.N. Starilovun fikrincə, dövlət qulluğunun funksiyaları dedikdə, dövlət orqanlarının xidmət aparatının həyata keçirdiyi dövləti fəaliyyətin konkret növü, inzibati idarəetmə strukturlarının fəaliyyəti

<sup>13</sup> Г.В.Атаманчук. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М. РАГС, 2003. с.199-200



nəzərdə tutulmalıdır<sup>14</sup>.

Bəzi hüquq ədəbiyyatlarında dövlət qulluğunun funksiyalarını ümumi, xüsusi və yardımçı (fakultativ) funksiyalara bölürlər<sup>15</sup>.

Müəlliflərdən V.D. Qrajdan dövlət qulluğunun funksiyalarını 3 qrupa ayırır: informasiyon, təşkilati və texnoloji funksiyalar. Müəllif informasiyon funksiyalara analitik idrak, ekspert qiymətləndirməsi, məqsədli-proqnoz, sənədləşmə və s. funksiyaları, təşkilati funksiyalara korporativ-texnoloji təminat və kommunikativ – kompüter təminatı funksiyalarını, texnoloji funksiyalara isə dövlət qərarlarının hazırlanması və onların yerinə yetirilməsi, inzibati qərarların qəbulu və yerinə yetirilməsi funksiyalarını aid edir.<sup>16</sup>

Dövlət qulluğunun sosial-faydalı peşə fəaliyyəti kimi malik olduğu funksiyalarla yanaşı, hüquq institutu kimi də spesifik funksiyaları vardır. Müəlliflərdən D.N.Baxrax bu funksiyalara təminat, integrativ, tənzimləyici, kommunikativ, mühafizəedici funksiyaları aid edir.<sup>17</sup> D.K.Abakarov isə yazır ki, dövlət qulluğunun əsas funksiyası sosial məsuliyyətli dövlətin konstitusiyon prinsiplərinin icra-

<sup>14</sup> Ю.Н.Старилов. Курс общего административного права.Т.1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма, 2002 с. 621

<sup>15</sup> В.В.Волошина. Правовые проблемы регулирования государственной службы в Российской Федерации. М.: Прогресс, 1993 с. 12-13

<sup>16</sup> В.Д.Граждан. Государственная служба: Учебник. М.КНОРУС, 2007. с.56-60

<sup>17</sup> Д. Н. Бахрах. Государственная служба России. М.Изд-во «Проспект», 2008. – 152 с.91-95

sından, dövlətlə cəmiyyət və vətəndaşlar arasındakı sabit əlaqələri təmin etməkdən ibarətdir.<sup>18</sup>

**Dövlət qulluğunun əsas (ümumi) funksiyaları** dedikdə, dövlət qulluğunun idarəetmə subyektləri ilə obyektləri arasında yaranan qarşılıqlı münasibətlərdə təzahür edən, dövlət qulluğunun bütün növləri üçün səciyyəvi olan, dövlət idarəetməsi sahəsində ahəngdarlığı təmin edən, bütün dövlət qulluğu vəzifələrinin həyata keçirilməsində ümumi olan istiqamətlər nəzərdə tutulur. Bu funksiyalara aşağıdakıları aid etmək olar:

- *Sosial funksiya.*

Dövlət qulluğunun funksiyalarından biri dövlətin sosial siyasətinin həyata keçirilməsidir. Bu funksiyanın həyata keçirilməsi mərkəzində vətəndaş dayanan dövlət siyasətinin yürüdülməsində, sosial rifahın, vətəndaşların hüquq, azadlıq və maraqlarının təmin olunmasında, dövlət tərəfindən sosial xidmətlərin göstərilməsində, sosial münaqişələrin həllində və s. təzahür edir. Bu istiqamətlər dövlət qulluğunun müasir modelinin sosial yönümlülüyünə dəlalət edən göstəricilərdəndir.

Dövlətin sosial siyasətinin həyata keçirilməsi – dövlət qulluğunun məqsədlərinin bir hissəsini özündə ehtiva edən mühüm funksiya. Belə ki, hər bir sosial institut kimi dövlət qulluğunun da əsas məqsədlərindən biri sosial sistemin xüsusi növü olan cəmiyyətin sosial tələbatlarının ödənilməsidir. Bu funksiyanın həyata keçirilməsi

<sup>18</sup> Д.К.Абакаров. Государственная служба в контексте проблем Профессионализации государственных служащих. Образования и общество. № 5 (76) 2012. с. 5

vətəndaşların hüquq, azadlıq və maraqlarının təmin olunmasında, dövlət tərəfindən sosial xidmətlərin göstərilməsində, sosial münaqişələrin həllində və s. təzahür edir.

Qeyd edək ki, dövlət qulluğunun sosial xarakteri ilk növbədə ölkə əhalisinin layiqli həyat səviyyəsini və azad inkişafını təmin etməyə yönələn sosial siyasəti həyata keçirən dövlətin özünün sosial təyinatından irəli gəlir. Dövlət qulluğu sosial institut kimi birbaşa sosial tələbatların ödənilməsini təmin etmək üçün bir sıra digər funksiyaları da yerinə yetirir. Hər bir sosial institut kimi, dövlət qulluğuna da tənzimedic, təminedic, ötürücü, əlaqələndirici və s. kimi funksiyalar xasdır.

– *Dövlət orqanlarının fəaliyyətinin informasiya təminatı funksiyası.* Bu funksiya vasitəsilə dövlət qulluğunun həyata keçirilməsi üçün zəruri olan informasiya toplanır, işlənir və təhlil olunur.

Bildiyimiz kimi, son illərdə ictimai inkişafın bütün sahələrində dinamik inkişafa nail olan Azərbaycan Respublikasında informasiya cəmiyyətinin bərqərar olması və İKT-nin geniş tətbiq edilməsi istiqamətində də mühüm islahatlar həyata keçirilmişdir.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2003-cü il 17 fevral tarixli 1146 nömrəli Sərəncamı ilə təsdiq edilmiş “Azərbaycan Respublikasının inkişafı naminə informasiya və kommunikasiya texnologiyaları üzrə Milli Strategiya (2003-2012-ci illər)”, bu Strategiyanın icrasının ilkin mərhələsini nəzərdə tutan Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2005-ci il 21 oktyabr tarixli 1055 nömrəli Sərəncamı ilə təsdiq edilmiş “Azərbaycan Respublikasında rabitə və informasiya texnologiyalarının inkişafı üzrə 2005-2008-ci illər üçün

Dövlət Proqramı” (Elektron Azərbaycan)” və Azərbaycan Respublikasında rabitə və informasiya texnologiyalarının inkişafı üzrə 2010 – 2012-ci illər üçün Dövlət Proqramı (Elektron Azərbaycan) qəbul edilməsi, bu sahədə ciddi tədbirlər həyata keçirilmişdir.

Artıq dövlət orqanlarının informasiyalaşdırılması sahəsində müəyyən işlər görülmüş, əksər dövlət orqanlarının internet saytları yaradılmışdır. Bundan başqa dövlət orqanlarının öz aralarında etibarlı və təhlükəsiz informasiya mübadiləsini təmin etmək məqsədi ilə vahid konfidensial multiservis şəbəkəsi yaradılmışdır. Təsədüfi deyil ki, Dünya İqtisadi Forumu tərəfindən 2008-2009-cu illər üçün hazırlanmış İnformasiya texnologiyalarının global inkişafı haqqında hesabatda Azərbaycan 134 ölkə sırasında 60-cı yeri tutmaqla, bir çox nüfuzlu ölkələri qabaqlamış və MDB-nin iştirakçısı olan dövlətlər arasında lider olmuşdur.<sup>19</sup>

Dövlət Proqramının həyata keçirilməsi üzrə müəyyənləşdirilən tədbirlər planında dövlət qulluğu sahəsində informasiya təminatının təkmilləşdirilməsi məqsədilə Dövlət Qulluqçuları Reyestrinin inkişaf etdirilməsinin həyata keçirilməsi nəzərdə tutulmuş və icraçı təşkilat kimi Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Administrasiyası və Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya müəyyən olunmuşdur.

Müsabiqə və müsahibələrdə vətəndaşlardan ərizə qəbulu prosesinin sadələşdirilməsi, test imtahanı mərhələsində interaktivliyin təmin olunması, müsahibə, vəzifəyə təyinat və ehtiyat kadrların idarə edilməsinin həyata keçirilməsi məqsədilə “Dövlət qulluğuna qəbul”

<sup>19</sup>Azərbaycan Respublikasında rabitə və informasiya texnologiyalarının inkişafı üzrə 2010-2012-ci illər üçün Dövlət Proqramı (Elektron Azərbaycan)



informasiya sisteminin yaradılması və təkmilləşdirilməsi də Dövlət Proqramında nəzərdə tutulmuş və Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya tərəfindən icra olunmuşdur.

Dövlət orqanlarının informasiya bazalarının qarşılıqlı inteqrasiyasını, elektron xidmətlərin təşkili prosesinin sürətləndirilməsini, bu sahədə idarəetmə sisteminin təkmilləşdirilməsini təmin etmək məqsədilə Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Vətəndaşlara Xidmət və Sosial İnnovasiyalar üzrə Dövlət Agentliyi yaradılmışdır.

Dövlət orqanları arasında effektiv sənəd mübadiləsi üçün infrastrukturun yaradılması məqsədilə dövlət orqanlarının vahid elektron sənəd dövriyyəsi sisteminin yaradılması və tətbiqinin də mühüm əhəmiyyətli tədbirlərdən biri kimi Dövlət Proqramında yer alması dövlət idarəçiliyinin səmərəli və optimal təşkil edilməsinə yönəldilmiş "E-hökumət" in formalaşdırılması istiqamətində atılan mühüm addımlardan biri olmuşdur. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2012-ci il 4 sentyabr tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş "İdarələrarası elektron sənəd dövriyyəsi sistemi haqqında" Əsasnamə ilə sistemin yaradılması, idarə olunması və bundan istifadə qaydaları tənzimlənir.

Dövlət Proqramının həyata keçirilməsindən gözlənilən nəticələr sırasında şəffaf və nəzarət oluna bilən dövlət idarəetməsinin bərqərar olması, əhəlinin geniş təbəqələrinin idarəetmə prosesində iştirakı, dövlət orqanlarından informasiyanın elektron formada əldə edilməsinin genişləndirilməsi, vətəndaşların dövlət orqanları ilə əlaqəsinin daha da səmərəli təşkili və s. kimi məsələlər mühüm yer tutur.

– *Planlaşdırma funksiyası.*

Dövlət qulluğu sistemində həyata keçirilən bu və ya digər tədbirlərin istiqamətlərinin müəyyənləşdirilməsində, dövlət qulluğunun məqsəd və vəzifələrinin yerinə yetirilməsində, onun inkişaf və islahat istiqamətlərinin işlənilib hazırlanmasında bu funksiyanın əhəmiyyəti böyükdür.

Planlaşdırma funksiyası vasitəsilə konkret məqsədlərə nail olmağın ən səmərəli metodları müəyyən olunur. Bu funksiyanın mühüm tərkib elementlərindən birini də proqnozlar təşkil edir.

– *Dövlət qulluğu, dövlət orqanı və dövlət idarəetmə standartları sisteminin inkişafının proqnozlaşdırılması və modelləşdirilməsi funksiyası.*

Bu funksiya vasitəsilə dövlət orqanlarının, dövlətin idarəetmə sisteminin inkişafı proqnozlaşdırılır və modelləşdirilir. Proqnozlaşdırma inkişafın qanunauyğunluqlarını, meyillərini dərinədən başa düşməyə əsaslanır, cəmiyyəti daha səmərəli metodlarla idarə etməyin müqəddəm şərti kimi çıxış edir.<sup>20</sup> Proqnozlaşdırma peşə təcrübəsində əldə edilmiş məlumatların elmi-nəzəri təhlili əsasında dövlətin fəaliyyətində və dövlət qulluğunda hər hansı bir halın və ya prosesin inkişafındakı dəyişiklikləri qabaqcadan görmək deməkdir.

Proqnozlaşdırma funksiyası olmadan dövlət həyatında baş verən müxtəlif sosial proseslərin nəticələrini və bütövlükdə cəmiyyətin gələcək inkişafını, dövlət orqanlarının fəaliyyətindəki səmərəni qabaqcadan müəyyən etmək mümkün olmaz. İnformasiya təminatı kimi proqnozlaşdırma da dövlət qulluğunun bir çox funksiyalarının, o,

<sup>20</sup> F.Q.Vahidov, T.B.Ağayev. Sosiologiya. Ali məktəblər üçün dərs vəsaiti. Bakı: «Təknur» nəşriyyatı, 2008.s.13



cümlədən planlaşdırmanın müvafəqiyyətlə yerinə yetirilməsi üçün mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Qeyd edək ki, proqnozlaşdırmada və planlaşdırmada ölkənin uzunmüddətli və orta müddətli perspektivləri üçün hazırlanan sosial və iqtisadi inkişaf proqramları mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Proqnozlaşdırmanın və planlaşdırmanın tərkib elementləri kimi çıxış edən milli, sahəvi və regional proqramlar dövlət siyasətinin əsas realizə vasitələrindən hesab olunurlar.

*– Təşkilati funksiya.*

Dövlət qulluğunun qanunvericilikdə müəyyənləşdirilmiş rəhbər prinsiplər əsasında formalaşdırılması, dövlət qulluğunda idarədən və idarəolunan sistemlərin strukturunun, onların səlahiyyətlərinin və qarşılıqlı münasibətlərinin müəyyənləşdirilməsi məhz bu funksiya vasitəsilə həyata keçirilir. Bu funksiya vasitəsilə, respublikanın dövlət orqanlarının strukturu, ştat sayı, kadr heyətinin tərkibi və s. kimi məsələlər də müəyyənləşdirilir. Bu funksiya vasitəsilə dövlət qulluğu mexanizminin fəaliyyəti, dövlət orqanlarının işi təşkil olunur, dövlət orqanlarında daxili intizam qaydaları, qulluq funksiyalarının bölüşdürülməsi və icrası təşkil edilir, kadr siyasətinin əsas istiqamətləri üzrə işlər, kadrlarla iş prosesləri, heyətin idarə olunması üzrə işin sistemi, ehtiyat kadrların formalaşdırılması, kadrların peşəkarlığının artırılması və s. üzrə işlər təşkil olunur.

*– Sərəncam funksiyası.*

Bu funksiya vasitəsilə dövlət orqanlarının öz səlahiyyət və funksiyalarını həyata keçirmələri ilə əlaqədar yaranan qulluq münasibətləri operativ sürətdə tənzimləyir, dövlətin səmərəli fəaliyyəti üçün

zəruri olan rejim təmin edilir və dövlət qulluğunun vəzifəli şəxsləri tərəfindən cari göstərişlər verilir.

*– Nəzarət funksiyası.*

İdarəetmənin universal funksiyası hesab olunan nəzarət bütün idarəetmə proseslərinin mühüm atributu kimi çıxış edir.

Bu funksiya vasitəsilə dövlət qulluğunun vəzifə və prinsiplərinə əməl olunması və dövlət qulluqçularının fəaliyyəti üzərində dövlət nəzarəti həyata keçirilir. Nəzarət funksiyası vasitəsilə bütün dövlət qulluqçuları tərəfindən qanunçuluq prinsipinə, etik davranış qaydalarına riayət olunması, məhdudiyətlərə əməl olunması, səmərəli xidməti fəaliyyətin həyata keçirilməsi, qulluq funksiyalarının yerinə yetirilməsi və s. təmin olunur. Nəzarət prosesində fəaliyyətin nəticələri təhlil olunur, işdəki müsbət və mənfi cəhətlər üzə çıxarılır, nöqsanları doğuran səbəblər müəyyənləşdirilir və onları aradan qaldırmaq üçün zəruri tədbirlər müəyyənləşdirilir. Ədəbiyyatda qeyd olunduğu kimi, nəzarət işdə təkcə nöqsanları qeyd etməyə xidmət etmir, həm də əldə olunmuş nailiyyətləri qiymətləndirməklə işçiləri məhsuldar fəaliyyətə sövq edir, motivləşdirici təsir göstərir.<sup>21</sup>

Hazırda dövlət qulluğunda əvvəlki ümumi bürokratik nəzarətdən imtina edilməsi və nəzarətin dövlət xidmətlərindən istifadə edən istehlakçıya keçməsi tendensiyası müşahidə olunur. Bu işə yuxarı idarəetmə orqanlarının malik olduğu nəzarət səlahiyyətlərinin müəyyən hissəsinin vətəndaşa, ictimaiyyətə keçməsinə, mühafizəkar cari nəzarətin idarəetmənin aşağı səviyyələrində dayanan sub yektlərinə, nəza-

<sup>21</sup>B.Haqverdiyev. İdarəetmə psixologiyası. Dərs vəsaiti. E:lm-2008. s.43

rətin açar meyarlarının istehlakçılara keçməsinə, strateji aspektlərinin isə yuxarı orqanlarda saxlanmasına səbəb olur.

İdarəetmə prosesini və nəzarəti müəyyən aspektlərdə avtomatlaşdırmağa imkan verən yeni informasiya sistemləri inkişaf edir. Hesablama texnikasının və telekommunikasiya texnologiyalarının müasir imkanlarından istifadə edən iri informasiya sistemlərinin inkişafı ilə eyni zamanda nəzarət prosesində iştirak edən informasiya selinin də məzmunu dəyişir. Cari nəzarət funksiyasının yuxarıdan aşağıya ötürülməsi nəticəsində dövlət xidmətlərindən istifadə edən istehlakçının məmnunluq səviyyəsi barədə informasiya həmin xidmətlərin istehsalçısına daha tez və birbaşa yolla çatır və bu informasiyadan dövlət orqanları rəqabət qabiliyyətlərini artırmaq, daha asan və çevik fəaliyyəti quraraq müştəri (istehlakçı) məmnunluğunu təmin etmək üçün istifadə edirlər. Bu cür nəzarət prosesində yuxarı nəzarət orqanlarının müdaxiləsi deyil, istehlakçının, ictimaiyyətin məmnuniyyəti əsas meyar rolunda çıxış edir. Prinsipcə, dövlət qulluğunun sosial institut kimi əsas məqsədi də məhz sosial tələbatların ödənilməsidir.

Qeyd edək ki, beynəlxalq təcrübədə əhalinin siyasi nəzarətin həyata keçirilməsində iştirakı vasitəsilə dövlət orqanlarının şəffaf fəaliyyət göstərməsinə, dövlət qulluqçularının səmərəli və çevik fəaliyyətinə, korrupsiyanın qarşısının alınmasına nail olunur.

– *Əlaqələndirmə funksiyası.*

Dövlət qulluğunun ümumi məqsəd və vəzifələrinin yerinə yetirilməsi üçün respublikanın müxtəlif dövlət orqanlarının fəaliyyəti bu

funksiya vasitəsilə biri-birilə əlaqələndirilir və onların ahəngdar fəaliyyəti təmin edilir.

– *Tənzimləmə funksiyası.*

Bu funksiya dövlət qulluğu sisteminin təşkili və fəaliyyəti prosesində yaranan münasibətlərdə idarəetmə metodlarından və üsullarından istifadə etməklə tənzimləməni təmin edir.

Bu funksiya vasitəsilə Azərbaycan Respublikasında dövlət həyatının müxtəlif sahələrində konkret proqramların yaradılmasına yönəldilmiş siyasət işlənilir və hazırlanır və həyata keçirilir, ölkənin iqtisadiyyatı, dövlət orqanlarının, idarə və müəssisələrinin fəaliyyəti tənzimlənir, onlar tərəfindən göstərilən xidmətlər təkmilləşdirilir, dövlət qulluğuna qəbul və dövlət qulluğu keçmə qaydaları, qulluqda yüksəliş və qulluğa xitam qaydaları və s. tənzimlənir.

Tənzimləyici funksiya sosial instituta xas funksiya kimi müvafiq sosial institut daxilində birləşmiş insan fərdlərinin həyata keçirdikləri fəaliyyətin tənzimlənməsinə yönəlir. Ədəbiyyatda göstəriləyi kimi, insanların maddi və mədəni həyatı bu funksiya vasitəsilə nizama salınır.<sup>22</sup>

– *Uçot funksiyası.*

Bu funksiya dövlət qulluğu üçün zəruri olan maddi vəsaitlərin hərəkəti, dövlət qulluğu münasibətlərinin, dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin, dövlət idarəetmə qərarlarının həyata keçirilməsinin nəticələrinin və bütövlükdə dövlət qulluğu və ayrılıqda hər bir dövlət qulluqçusu üçün mühüm əhəmiyyət kəsb edən sənədlərin möv-

<sup>22</sup> F.Q.Vahidov, T.B.Ağayev. Sosiologiya. Ali məktəblər üçün dərs vəsaiti. Bakı: «Təknur» nəşriyyatı, 2008. s. 71

çudluğu və hərəkəti haqqında informasiyanın kəmiyyət göstəricilərində qeydə alınması üçün mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Uçot dövlət qulluğunun təşkili və fəaliyyətinə təsir göstərən bütün amillərin kəmiyyət göstəricisində qeydə alınması məqsədlə həyata keçirilən funksiyadır.

– *Siyasi funksiya.*

Bu funksiya vasitəsilə vahid dövlət siyasəti həyata keçirilir, dövlət idarəetməsində sabitlik təmin edilir və ölkədə mövcud olan siyasi qüvvələrin fəaliyyəti tarazlaşdırılır.

Dövlətin məqsəd və vəzifələrini yerinə yetirmək, onun yeritdiyi siyasəti dəstəkləmək dövlət qulluğunun əsas vəzifəsidir. Bu ideyanın təcrübədə həyata keçirilməsi bir sıra çətinliklərlə qarşılaşa bilər. Çünki, dövlətə qulluq edən və dövlət qulluğunun strukturu daxilində işləyən dövlət qulluqçularının dövlətin siyasətinə münasibətdə şəxsi və fərqli baxışları da ola bilər. Bununla əlaqədar olaraq respublika qanunvericiliyi dövlət qulluqçularının dövlət qulluğunda olduqları bütün müddət ərzində yalnız dövlətin qərarlarını icra etmək, öz siyasi əqidələrini dövlət vəzifəsi çərçivəsinə daxil etməmək kimi vəzifələrini müəyyənləşdirmişdir.

Dövlət qulluğunun xüsusi funksiyalarının dəqiq siyahısını müəyyənləşdirmək olduqca çətinidir. Hər bir dövlət orqanı əsas vəzifələrinin yerinə yetirilməsini təmin edən çoxsaylı fəaliyyət istiqamətlərinə malikdir. Bu istiqamətlərdən irəli gələn xüsusi funksiyaların dairəsi çox genişdir.

Məsələn, kommunikativ funksiya, dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin səmərəliliyini qiymətləndirmə meyarlarının işlənilib hazırlan-

ması, rentabelli kənd təsərrüfatı məhsullarının istehsalının və kənd təsərrüfatı məhsullarının tullantısız emalı ilə məşğul olan müəssisələrin inkişafı üçün şəraitin yaradılması; ixrac və istehsalın dövlət tərəfindən tənzimlənməsi, gömrük tariflərinin müəyyənləşdirilməsi və s. kimi xüsusi funksiyaları göstərmək olar.

Dövlət qulluğunun funksiyaları idarəetmə obyektinin xüsusiyyətlərini özündə əks etdirir. Lazım gəldikdə xüsusi funksiyalar da ümumi funksiyaları tamamlaya bilər. Məsələn, ictimai rəyin öyrənilməsi funksiyası informasiya təminatı, proqnozlaşdırma, planlaşdırma, təşkilat kimi ümumi funksiyaları tamamlayır.

Dövlət qulluğunun *yardımcı funksiyaları* əsas (ümumi) funksiyaları tamamlayaraq dövlət orqanlarının fəaliyyətinə yardımcı xidmətin göstərilməsini təmin edir. Məsələn, kargüzərləq, maddi-texniki təchizat və s. belə funksiyalardandır.

## **2. İdarəetmə və dövlət qulluğu: nəzəriyyələr, modellər, tendensiyalar**

“İdarəetmə” anlayışı ilə müvafiq subyektlərin bütövlükdə cəmiyyətə, və ya onun müəyyən sahələrinə göstərilən məqsədyönlü təsiri nəzərdə tutulur. Real idarəetmə münasibətləri cəmiyyətdə mövcud olan sosial-iqtisadi şərtlərdən və idarəetməni həyata keçirən müəyyən qrup insanların fəaliyyətinin məzmunundan və formasından asılı olur.

İdarəetmə insanların intellektual və praktiki fəaliyyətinin mü-  
rəkkəb və məsuliyyətli sahələrindən biri olub, onların maraqlarının  
və tələbatlarının realizəsi ilə əlaqədar olur. Onu idarəetmə subyektii  
ilə obyektinin sosial əhəmiyyətli nəticələrin əldə olunması üçün  
həyata keçirdikləri məqsədyönlü qarşılıqlı fəaliyyət prosesi kimi də  
qiymətləndirmək olar.

Cəmiyyətdə idarəetmə hakimiyyətdən istifadə ilə əlaqədar olub,  
ona sosial tələbat yarandığı təqdirdə meydana çıxır. Akademik  
R.Mehdiyev qeyd etdiyi kimi, tarixin bütün dövrlərində dövlətin  
idarə olunmasına, cəmiyyətdə insanlar arasında nizamın təmin edil-  
məsinə, həm də bu proseslərin inkişaf və yüksəliş məramına xidmət  
etməsinə obyektiv zərurət mövcud olmuşdur.<sup>23</sup>

Obyektiv reallıq kimi idarəetmə – universal təzahür olub, bütün  
cəmiyyətlərdə, ölkələrdə, ictimai həyatın bütün sferalarında mövcud  
olur. İdarəetmənin genezisi onu insanların qrup halında olan ictimai  
fəaliyyətindən tarixən ayrılmış spesifik, müxtəlif formalarda təzahür  
edən fəaliyyət növü kimi müəyyənləşdirməyə imkan verir. Onun  
obyektii kimi həm təbii və fiziki proseslər, həm texniki sistemlər,  
siyasi, iqtisadi, sosial proseslər, həm də cəmiyyətdə baş verən istə-  
nilən sosial proseslər çıxış edə bilər.

Mürəkkəb kompleks xarakterə, dinamik xüsusiyyətə malik olan  
idarəetmə münasibətlərinin təbiəti hər bir tarixi inkişaf dövrünün  
obyektiv tələbatı ilə müəyyən olunur. İdarəetmə münasibətləri əsrlər  
boyu mövcud olsa da, alimlər nə onun adı və strukturu, nə də  
təbiətinə dair vahid fikrə gələ bilməmişlər. Bu sahəyə dair nəzəriyyə

<sup>23</sup>R.Ə.Mehdiyev. Milli məfkurə, dövlətçilik, müstəqillik yolu ilə. Bakı-2007. s. 652

yələr ədəbiyyatda “idarəetmə nəzəriyyələri” və ya “bürokratiya nəzə-  
riyyələri” adlandırılır.

“Bürokratiya” fransız dilindəki “byuro” – dəftərxana və yunan  
dilindəki “kratos” hakimiyyət sözlərindən yaranıb, dəftərxananın ha-  
kimiyəti, formanın məzmun üzərindəki hakimiyyəti mənasını ifadə  
edir. Qeyd edək ki, ilk dəfə olaraq “bürokratiya” termini 1745-ci ildə  
fransız iqtisadçısı Vinsent de Qurne tərəfindən işlənilib hazırlanmışdır.  
O, bürokratiyanı dövlət idarəetməsinin yeni forması kimi qiymətlən-  
dirərək onun mahiyyətini hökumət işlərinin peşəkarlar tərəfindən idarə  
olunmasında görürdü.

Ədəbiyyatda bürokratiyaya məmurların hakimiyyəti kimi anlayış  
verilir<sup>24</sup>. Müasir dövləti inkişaf etmiş bürokratiya sistemi olmadan  
təsəvvür etmək mümkün deyildir. Yaxşı fəaliyyət göstərən peşəkar  
bürokratiya müasir dövlətin mühüm tərkib elementidir.<sup>25</sup>

Bürokratiyanın mühüm xüsusiyyətlərini elmi cəhətdən təhlil  
edən ilk müəlliflərdən biri H. Hegel olmuşdur. Filosof öz əsərlərində  
“bürokratiya” terminindən istifadə etməsə də, bürokratiya onun  
dövlət və hüquq nəzəriyyəsində təşkilatın, idarəetmənin və hakimiyyə-  
tin müəyyən tipi ilə qırılmaz əlaqədə təzahür edirdi.

H. Hegel dövləti mənəvi ideyaların gerçəkliyi, məmurlardan  
ibarət olan dövləti isə orta təbəqənin əsası hesab edirdi. O, bürokratik  
idarəetmə modelinin dövlətlə vətəndaş cəmiyyətinin qarşılıqlı əlaqə-

<sup>24</sup> M.Mahmudov, Z.Şabanov, F.Ələkbərov. İdarəetmə nəzəriyyəsi. “Elm və Təhsil”.  
Dərslik. Bakı-2012. S.33

<sup>25</sup> Ф. Кардон. Сфера гражданской службы в европейских странах. Тенденции и  
процессы. Sigma/OЭСР: Семинар в Европейском институте государственного  
управления Маастрихт, 13-14 ноябр 2000. s.8.

sinə əsaslandığını və bu cür qarşılıqlı asılılığın formalaşdırılması üçün orta təbəqənin zəruriliyini qeyd edirdi. H. Hegel bürokratiyanı monarxiya ilə bərabər vətəndaş cəmiyyətini təşkil edən, xüsusi maraqları olan münaqişəli insan qrupları üzərində dayanan neytral qüvvə hesab edərək, müasir dövlət üçün zəruri olan biliklərə malik olduqlarından məmurların cəmiyyətin universal maraqlarını həyata keçirtmək üçün çalışdıqlarını qeyd edirdi.

İdarəetmə nəzəriyyəsi bir elm kimi XIX əsrin sonu, XX əsrin əvvəllərində yaransa da, idarəetməyə dair fikirlər qədim Azərbaycanda və Şərqi yazılı abidələrində, qədim dövrün mütəfəkkirlərin fikirlərində də əks olunmuşdu.

Qədim Azərbaycan, Misir, Hind, Çin mənbələrində idarəetməyə dair əks olunmuş fikirlər bu sahəyə dair nəzəri fikrin rüşeymlərindən sayıla bilər. M.Fərabî, İ.Rüşd, İ.Sina, İ.Həldun və digər orta əsr Şərqi mütəfəkkirlərinin dövlət idarəçiliyinə dair fikirləri hələ məşhur bürokratiya nəzəriyyələrindən xeyli əvvəl Şərqi cəmiyyətin idarə olunmasına, ədalətli idarəetmə meyarlarına aid müəyyən fikirlərin formalaşdığına dəlalət edir.

Türk filosofu M. Fərabî (870-950) orta əsrlərdə Şərqi idarəetmə təfəkkürünün inkişafında mühüm rol oynamışdır. Mütəfəkkir dövlətin dörd növ (monarxiya, aristokratiya, diktatura və demokratiya) idarəetmə formasını, idarə edən şəxslərə vacib olan xüsusi idarəetmə qabiliyyətlərini müəyyənləşdirir və bir nəfərdə bu qabiliyyətlərin hamısının mövcud olmasının mümkün məsələ olduğuna əsaslanaraq kollegial idarəetməyə üstünlük verirdi. Ədəbiyyatda haqlı olaraq

qeyd olunur ki, M.Fərabinin fikirlərində hələ orta əsrlər dövründə Şərqi hakimiyyətin bölünməsi prinsipinin müxtəlif ifadələrlə irəli sürülməsi qənaətinə gəlmək olar.<sup>26</sup>

İ.Həldun (1332-1406) üç cür idarəetmə formasını müəyyənləşdirir (təbii monarxiya, siyasi monarxiya və xilafət) və idarəetmədə rəsi-onal meyarlara məhz siyasi monarxiyada üstünlük verildiyini göstərirdi.

Hələ X-XII əsrdə yaşamış Azərbaycan hüquqşünasları (Ə.Təbrizi, Ə. Zəncani, Ə. Nizamülmülk və s.) dövlət qulluqçularının idarəçiliyi barəsində mühüm nəzəri fikirlərlə çıxış edirdilər.

Nizamülmülkün "Siyasətnamə", N.Tusininin "Əxlaqi-Nasiri", M.Naxçıvaninin "Dəstur əl-katib fi təyin əl-məratib", F.Rəşidəddinin "Dəstur əl-məmləkət" əsərlərində dövlətin və dövlət məmurlarının idarə olunmasına dair mühüm müddəalar yer alırdı.

S.İsmayılov haqlı qeyd edir ki, "Siyasətnamə" və "Əxlaqi-Nasiri" əsərləri Şərqi qədim dövlətçilik ənənələri əsasında yazılmış dərin fəlsəfi tədqiqatlar olaraq bu gün də öz tarixi əhəmiyyətini itirməmişdir və dövlətin idarə olunması, o cümlədən dövlət qulluqçularının səciyyəvi xüsusiyyətləri barədə tövsiyələrdən və mükəmməl məlumatlardan ibarətdir.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> M.Mahmudov, Z.Şabanov, F.Ələkbərov. İdarəetmə nəzəriyyəsi. "Elm və Təhsil". Dərslik. Bakı-2012. S.33

<sup>27</sup> S.İsmayılov. Azərbaycanda dövlət qulluğu ənənələri və onun müasir durumu. Bakı-2004. s. 7.

Tusi dövləti idarə edən orqanları onun dayaqları kimi qiymətləndirirdi.<sup>28</sup> Dövlət haqqında təlim, dövlətin mənşəyinin təhlili Tusinin əsərlərinin əsas qollarından biri idi. Dövlətin anlayışına elmi münasibət mütəəkkirin siyasi konsepsiyasının mərkəzi xəttini təşkil edirdi.<sup>29</sup> Onun “Əxlaqi-Nasiri” əsərinin üçüncü məqaləsi olan “Ölkənin idarəetmə qaydaları” adlı məqaləsində dövlətin funksiyalarının təhlili verilirdi. Dövlətin yalnız ədalət əsasında uzun zaman mövcud ola biləcəyini yazan Tusi ədalətin şərtlərinə xalqın müxtəlif təbəqələrinin arasında tarazlığın yaradılmasını, hər kəsin ləyaqətinə və istedadına görə vəzifəyə təyin edilməsini, ümumi gəlirin mühafizəsini və hər kəsə öz payının verilməsini aid edirdi.

İ. Münşinin (XVI ə.) “Tarix-i aləm arayı Abbasi” əsərində dövlət vəzifələrinin təsnifatı, ali dövlət vəzifələrinə təyinetmə qaydalarının ümumi səciyyəsinə dair fikirlər qədim Azərbaycanda dövlət qulluğunun nəzəri fikirlərin mühüm predmeti kimi çıxış etməsinin sübutudur. Bunlar Azərbaycanda idarəetməyə dair nəzəri fikir tarixinin də qədim olduğuna dəlalət edir.

İdarəetmədən fərqli olaraq, dövlət idarəetməsi cəmiyyətin inkişafının müəyyən mərhələsində meydana çıxmışdır. Onun yaranması dövlətin yaranması ilə əlaqədar olmuşdur. Sosial fenomen və dövlət

<sup>28</sup> M.N.Seyidov. XII-XIV əsrlərdə Azərbaycanda idarəçilik münasibətləri və dünyəvi qanunvericiliyin inkişafında N.Tusinin dövlət və hüquq haqqında konsepsiyasının rolu. Bakı Universitetinin xəbərləri. Sosial-siyasi elmlər seriyası. 2010. №2.s. 28

<sup>29</sup> A.İ.Quliyev. XIII əsrin sonu, XIV əsrin əvvəllərində Azərbaycanda siyasi-hüquqi təlimlər. Bakı: Qanun, 1993. s.29.

tin ayrılmaz funksiyası kimi çıxış edən dövlət idarəetməsi dövlətin bütün inkişaf tarixi boyunca insan, cəmiyyət və dövlət arasındakı əksqarşılıqlı əlaqələr sistemi vasitəsilə inkişaf etmişdir.

Dövlət idarəetməsinin təbiətinin özü onun cəmiyyətin maraqlarına uyğun qaydada müxtəlif tələbatların, fəaliyyət formalarının uzlaşdırılması vasitəsilə inkişaf proseslərinin tənziminə yönələn xüsusi sosial funksiyası ilə şərtlənir.

Dövlət idarəetməsi sosial idarəetmənin növlərindən biri və dövlətin sosial-siyasi funksiyası kimi çıxış edir. Dövlət idarəetməsi ictimai həyatın sosial, iqtisadi, siyasi, mənəvi və digər sferalarında cərəyan edən proseslərin və təzahürlərin tənzimlənməsini təmin edir, bu və ya digər dərəcədə bütün cəmiyyətin, ayrı-ayrı sosial qrupların, təbəqələrin, təşkilatların və birliklərin, ictimai-siyasi hərəkətlərin və hər bir vətəndaşın maraqlarına təsir göstərir.

Qərb ölkələrində dövlət idarəetməsi nəzəriyyəsinə “ümumi inzibətçilik” (“public administration”) sahəsi də fərqləndirilir. “Public administration” əsasən, inzibati idarəçilik xarakteri daşıyır və bəzən də “inzibati dövlət idarəetməsi” adlandırılır. Termin kimi “public administration” həm elm sahəsini, həm də dövlət idarəetməsinin bütün məsələləri ilə məşğul olan geniş praktiki fəaliyyət sahəsini ifadə edir. Geniş mənada yanaşdıqda bu termin biri-birinə tabe olan və hər birinin dəqiq müəyyənləşdirilmiş funksiyaları olan inzibati institutların bütün sistemini əhatə edir. Dar mənada yanaşdıqda isə “public administration” dövlət qulluqçularının peşə fəaliyyəti mənasını ifadə edə bilər.

Nəzəri baxımdan yanaşdıqda ümumi idarəetmə ("public administration") elmi idarəetmənin ümumi konsepsiyalarına və bu sahə üçün spesifik olan biliklərə əsaslanır. İdarəetmənin bu sahəsi idarəetmənin təşkilini, nəzəriyyələrini və metodologiyasını (elmi yanaşmaları, dövlət idarəetməsinin prinsiplərini, məqsədini, vəzifə və funksiyalarını, metodlarını və s.), idarəetmə qərarlarının qəbulu prosesini və idarəetmənin texnologiyalarını öyrənir.

Bürokratiyaya (idarəetməyə) dair nəzəriyyələr müasir dövlət qulluğuna dair konseptual elmi fikirlərin mənşəyini təşkil edir. Ədəbiyyatda bürokratiya nəzəriyyələrinin tətbiqi dövlət qulluğunun müasir idarəetmə sisteminin qurulmasının əsası kimi qiymətləndirilir.<sup>30</sup>

Cəmiyyətin demokratik inkişafının və səmərəli dövlət idarəetməsinin prinsiplərinə cavab verən konseptual modellərin əsaslandırılmasına dair elmi fikirlərin təkamülü prosesində bürokratiyaya dair bir neçə əsas tendensiya müşahidə olunmuşdur. Bürokratiyaya dair nəzəriyyələrin inkişafının birinci mərhələsi V.Vilsonun, F.Qudnaunun və M.Veberin adı ilə bağlıdır.

ABŞ-ın gələcək prezidenti, professor Vudro Vilson dövlət idarəetməsinin peşə fəaliyyətinin müstəqil sferası kimi fərqləndirilməsi, siyasətçilərlə idarə edənlərin ayrılmasını, inzibati dövlət idarəetməsinin müəyyənləşdirilməsi zərurətini sisteməlik şəkildə ilk dəfə elmi cəhətdən əsaslandırdı. O, 1887-ci ildə "Dövlət idarəetməsi elmi" adlı

<sup>30</sup> Д.В.Баснак. Создание системы управления государственной службой в современных условиях. Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 4 с. 4-25

məqaləsində yazırdı ki, əgər əvvəllər ictimai müzakirələrin mərkəzində müstəsna olaraq siyasi məsələlər (hökumətin strukturu, qanunların məzmunu və s.) olurdusa və idarəetmə fəaliyyətinin elementləri sırasıyla məmurlar tərəfindən tənzimləmə bilən "detal" məsələ hesab olunurdusa, XIX əsrin sonlarından etibarən həmin məsələlər ön plana çıxdı və konstitusiya qanunlarını işləməyə məcbur etmək onları hazırlamaqdan daha çətin iş oldu. V.Vilson bu kimi hallara əsaslanaraq dövlət idarəetməsinin peşəkar fəaliyyətə çevrilməsinə, siyasətdən ayrılmasına və müstəqil fəaliyyət göstərən struktur-funksional sahəyə çevrilməsinə israr edirdi. Vilson nəzəriyyəsinin əsas müddəalarını istənilən idarəetmə sistemində onun səmərəliliyinin və məsuliyyətinin zəruri elementi kimi vahid idarəetmə mərkəzinin mövcudluğu, bütün müasir hökumətlərin struktur baxımından bənzərliyi, idarəetmənin siyasətdən ayrılması, məmurların peşəkarlığı, təşkilati ierarxiyanın maliyyə və inzibati baxımdan səmərəliliyin şərti olması və s. təşkil edirdi.<sup>31</sup> Qeyd edək ki, Vudro Vilsonun ideyalarını Franko C. Qudnau da dəstəkləyərək siyasətçilərlə idarə edənlər arasında dəqiq bölgü aparırdı.

Yarandığı zaman "bürokratiya" termini neqativ mənə daşıyaraq bürokratların monarxdan və ya xalqdan real hakimiyyəti ələ keçirməsini nəzərdə tuturdu. İlk dəfə bürokratiyanın idarəetmə sistemi kimi üstünlüklərini əsaslandıran alman sosioloqu Maks Veber (1864 – 1920) olmuşdur. Veber də Vilsonun və Qundaunun fikirlərini dəstəkləyərək hesab edirdi ki, əsl məmurun vəzifəsi siyasət yox, idarəçilik olmalıdır.

<sup>31</sup> V.A.Baalen. Hidden Masculinity Max Weber's Historical Sociology of Bureaucracy.

M. Veberin patriarxal təşkilatın əvəzində müasir tipli təşkilatın əsası kimi işləyib hazırladığı rəşional bürokratiya konsepsiyası peşəkar bürokratiyanın yaradılması zərurətinin konseptual həllini nəzərdə tuturdu. O, qanuni hakimiyyətin ənənəvi, rəşional və xarizmatik tiplərini fərqləndirir, əsas diqqəti liderlik və hakimiyyətin strukturunun öyrənilməsi məsələlərinə yönəldirdi.

M. Veber qədim Yunanıstanın, Romanın, Çin İmperiyasının bürokratik quruluşlarının tarixi xüsusiyyətlərini də təhlil edərək vəziyyəyə təyinatın namizədin ixtisasına, imtahan nəticələrinə əsasən aparıldığı, hakimiyyət münasibətlərinin sistemətik şəkildə tənzim olunduğu Çin İmperiyasını bürokratiyanın mahiyyətinə daha çox yaxınlaşmış hesab edirdi. Qeyd edək ki, M. Veberin adları qeyd olunan ölkələrin idarəetmə quruluşlarını təhlil etməsi heç də təsadüfi deyildi. Belə ki, məlum olduğu kimi, qədim dövrdə idarəetmə ilə əlaqədar olan mükəmməl nəzəriyyələr məhz bu ölkələrdə meydana çıxmışdı. İdarəetmə ilə bağlı olan ilk fikirlər yeddi yunan müdriki (Fales, Solon, Pittak, Biant, Periandr, Kleobul və Hilon) tərəfindən səsləndirilmişdi.<sup>32</sup>

Qeyd edək ki, M. Veberin əsərlərində bürokratiya anlayışı bir neçə mənə kəsb edirdi. Müəllif bu anlayışdan inzibati fəaliyyətin realizə metodunu, siyasi fəallığın xarakterini, idarəetmə tipini və ya hakimiyyət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsini, həm də insanların xüsusi qrupunu və ya sosial təbəqəni ifadə etmək üçün istifadə edirdi.

<sup>32</sup>M. Mahmudov, Z. Şabanov, F. Ələkbərov. İdarəetmə nəzəriyyəsi. "Elm və Təhsil". Dərslik. Bakı-2012. S.27

M. Veber ilk dəfə inzibati idarəetmənin ideal tipi nəzəriyyəsini irəli sürmüş, idarəetmənin sinfi xarakterini nəzərə almamışdı. Bürokratin ideal tipi, onun fərqləndirici xüsusiyyətləri ən yaxşı şəkildə onun tərəfindən işlənilib hazırlanmışdı.

Yeni, peşə yönümlü, siyasətdən ayrılmış dövlət idarəetməsi modelinin prinsipləri daha konkret ifadəsini M. Veberin əsərlərində tapdı. Qeyd edək ki, ədəbiyyatda da dövlət qulluğunun rəşional modelinin mühüm siyasi-inzibati xüsusiyyətinə məhz siyasətlə idarəetmənin ayrılması aid edilir.<sup>33</sup> Veber təşkilatın peşə yönümlü, siyasətdən ayrılmış tipini siyasi hakimiyyətin leqal forması çərçivəsində fəaliyyət göstərən "*rəşional bürokratiya*" adlandırır. O, hesab edirdi ki, bu cür təşkilatda tabeçilik xarizmatik şəxsiyyətə, peyğəmbərlərə, qəhrəmanlara olan sədaqətə və inamə deyil, şəxsi xarakter kəsb etməyən obyektiv "vəzifə borcuna" əsaslanır. Bu borc isə hakimiyyət hüququ, səlahiyyət kimi rəşional qaydada müəyyən olunmuş normalar əsasında təsbit olunur. Formal yanaşmanı bürokratik davranışın əsası hesab edən Veber yazırdı ki, məmurun davranışı müəyyənləşdirilmiş çərçivəyə deyil, özünün şəxsi rəyində, o cümlədən, problemi emosional dərk etmə səviyyəsinə əsaslanırsa irrəşional və əsassızdır.<sup>34</sup> O, hesab edirdi ki, hakimiyyətin legitimliyi ümumi, məqsədyönlü şəkildə düşünölmüş, düzgün formalaşdırılmış və elan edilmiş qaydaların leqallığında ifadə olunur.

<sup>33</sup>Г.Л.Купряшин. Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизациигосударственного управления. Государственное управление. Электронный вестник. № 26. 2011 .s. 2.

<sup>34</sup> V.Ostrom. The Intellectual Crisis in American Public Administration. Tuscaloosa, 1989



M. Veberin idarəetmə modeli bu xüsusiyyətlərə malik idi<sup>35</sup>:

✓ qulluq vəzifələri daimi əsasda icra olunur və dəqiq qaydalarla tənzimlənir;

✓ qulluq vəzifələri müxtəlif funksional təyinatlı, zəruri hakimiyyət və sanksiya səlahiyyətlərinə malik olan sferalar arasında bölüşdürülür;

✓ vəzifələr ierarxiya yaradır və bu ierarxiyada əmrlərin icrası üzərində nəzarət və onlardan şikayət imkanları müəyyən olunur;

✓ hər bir bürokratik səviyyənin səlahiyyətləri normativ qaydada dəqiq müəyyən olunur;

✓ bürokratik strukturun ierarxik təşkili dəqiq müəyyən olunmuş prinsiplərə əsaslanır;

✓ təşkilatın fəaliyyətini tənzimləyən qaydalar texniki təlimatlara və hüquq normalarına ayrılır. Bunların icrası üçün xüsusi hazırlıq keçmiş heyətə zərurət olur;

✓ təşkilatın resursları onun üzvlərinin əmlaklarından ayrı olur;

✓ vəzifəli şəxsin öz vəzifəsini mənimsəməsinə yol verilmir;

✓ idarəetmə yazılı sənədlərə əsaslanır, təşkilat daxili bütün formal fəaliyyət yazılı şəkildə rəsmiləşdirilir və saxlanılır, büro müasir təşkilatın mərkəzi elementinə çevrilir;

✓ bütün vəzifəli şəxslər yalnız öz peşələrinə aid qaydalara deyil, həm də bütövlükdə bürokratiyanın fəaliyyətini tənzimləyən norma və qaydalara yaxşı bələd olur, yəni, administrasiya sahəsində əsl mütəxəssis olurlar və s.

<sup>35</sup> M. Weber. (1922) 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, CA: U. California Press. s. 218–219

Beləliklə M. Veberin “Rasional bürokratiya” modeli faktiki olaraq vəzifələrin tutulması üçün yüksək dərəcəli peşəkarlığı tələb edən meritokratik sistemin zəruriliyini əsaslandırır. O, bürokratik təşkilatın yaranmasını bəşər tarixinin inkişafında feodal münasibətlərdən kapitalist münasibətlərinə keçid kimi mühüm qiymətləndirirdi. Onun modelinə əsasən, dövlət aparatı elitanın siyasi iradəsini inzibati fəaliyyətin və idarəetmə texnologiyalarının dili ilə ifadə edir. Məhz M. Veberin “rasional bürokratiya” konsepsiyasında bürokratiya pozitiv anlam qazandı.

Bürokratik quruluşun uzun zaman mövcud olması “*ierarxiya modeli*” (Veber – Vilson modeli) sərt idarəetməyə əsaslanır, dövlət qulluqçularının hərəkət azadlığını məhdudlaşdırır, onlardan öz qulluq vəzifələrinin qərəzsiz icrasını, bütün əmr və göstərişlərin sözsüz icra olunmasını və sərt tabeçilik qaydalarını nəzərdə tuturdu. İerarxiya modelinin əsas xüsusiyyətlərinə bunlar aid idi:

- bürokratik ierarxiyada səlahiyyətlərin dəqiq tənzimlənməsi;
- vəzifə subordinasiyasının prinsiplərinin müəyyənləşdirilməsi;
- bütün təşkilatdaxili fəaliyyətin sərt qaydada tənzimlənməsi;
- aparatın fəaliyyət göstərməsi üçün iqtisadi-maliyyə məhdudiyyətlərinin mövcud olmaması;
- bütün vəzifəli şəxslərin yüksək dərəcədə peşəkar olması və s.

Qeyd edək ki, bu modelin elmi əsaslandırılması XX əsrin əvvəllərində M. Veber tərəfindən verilmişdi.

Məlumdur ki, ictimai inkişafın hər mərhələsi dövlət idarəetməsinin müəyyən səviyyəsini tələb edir. XIX əsrin sonu XX əsrin əvvəllərində dövlət idarəetməsinin köklü surətdə yenidən qurulmasına

yaranan obyektiv tələbat ictimai quruluşdakı evolyusiyon dəyişikliklərlə şərtlənirdi. Belə ki, industrial və sosial modernləşmə prosesləri idarəçilikdə yeni, daha mürəkkəb vəzifələrin meydana çıxmasına səbəb oldu və milli idarəetmə sistemlərinin transformasiyasının mühüm elementlərini müəyyənləşdirdi. Bu cür transformasiyanın ilkin elementini isə dövlətin siyasi funksiyaları ilə idarəetmə funksiyalarının biri-birindən fərqləndirilməsi və siyasi hakimiyyət orqanlarından təcrid olunmuş peşəkar inzibati aparatın formalaşdırılması təşkil etdi.<sup>36</sup>

*Peşəkar bürokratiyanın* yaradılmasının zəruriliyinin dərk olunması ilə əlaqədar bürokratiyaya dair yeni konsepsiyalar meydana çıxdı. D. Mill, A. Tokvil bürokratiyanı vəzifəyə təyin olunmuş peşəkar məmurlar tərəfindən idarəetmənin həyata keçirildiyi yeni tipli sistem kimi qiymətləndirdilər.

İtaliyan hüquqşünası, sosioloq və politoloq Qaetano Moska (1854 – 1941) bütün cəmiyyətlərdəki insanları siyasi idarə edənlərə və idarə olunanlara bölür, siyasi sinfə daxil olmağın əsas əlamətini isə idarəetmə qabiliyyəti hesab edirdi. Mütəfəkkir idarəetmə qabiliyyətinə milli xüsusiyyətləri bilməyi və idarəetmə təcrübəsini də aid edirdi.<sup>37</sup>

Qeyd edək ki, müxtəlif dövrlərdə bürokratiyanı *“yeni sinif kimi”* müəyyənləşdirən M.Bakunin, C.Bernxem, M.Djilas, M.Voslenskiy, D.Ledonn və başqaları tərəfindən hazırlanan nəzəriyyələrin də əsa-

<sup>36</sup> Ф.Дж.Гуднау. Политика и государственное управление. Классики теории государственного управления: американская школа. М.: Изд-во МГУ, 2003. s.45

<sup>37</sup> M.İsgəndərzadə. Siyasət nəzəriyyəsi. Dərs vəsaiti. Bakı-2013. s. 64.

sında peşəkar məmurların hökmranlığı barədə fikirlər yer alırdı. Lakin, bu fikirlər istehsal vasitələri üzərində mülkiyyət nəzəriyyəsi ilə birgə təqdim olunurdu. Bu nəzəriyyələrə görə bürokratiya hakim sinfin bir hissəsi olub, cəmiyyətin həyat fəaliyyətini təmin edən iki əsas faktora – idarəetmə səlahiyyətinə və mülkiyyətə sahib idi və bürokrat vəzifə ierarxiyasındakı yerini özünün xüsusi mülkiyyəti hesab edirdi.

İdarəetmə nəzəriyyələrinin sonrakı inkişaf mərhələsində artıq idarəetmənin prinsipləri, funksiyaları müəyyən olundu, sosiologiyanın və psixologiyanın nailiyyətlərindən istifadəyə başlandı, kollektivlər, təşkilatlar və müəssisələr ayrıca sosial sistemlər kimi nəzərdən keçirildi. İnsan münasibətləri, insanların davranışları, şəxsiyyətlər-arası münasibətlər və s. tədqiqatların obyektinə çevrildi. Bu mərhələdə dövlət idarəetməsinə dair nəzəriyyələr idarəetmə elminin müxtəlif məktəblərinin nümayəndələrinin (A.Fayol, L. Uayt, L.Urvik, D.Muni, T.Vulsi, M.Follet, A.Maslou, U.Merfi və s) əsərlərində inkişaf etdi.

Qeyd edək ki, bürokratiyanın müxtəlif dövrlərdə yaşamış digər tədqiqatçıları da (R.Merton, R.Bendiks və digərləri) əsas diqqəti idarəetmənin problemlərinin, bürokratik təşkilatın funksiyalarının və daxili strukturunun öyrənilməsinə yönəldərək bürokratlaşma prosesini rasionallıqla xarakterizə olunan təzahür kimi təqdim etməyə cəhd edirdilər.

R.Bendiks öz müşahidələrinə əsasən yazırdı ki, hansı rəhbər öz işçiləri ilə şəxsi əlaqə qurur, onların adını və soyadını bilir və öz təşkilatında intizamı və məhsuldarlığı təmin etmək üçün məhz bu əlaqələrə əsas-

lanırsa həm şəxsi nəzarəti, həm də səmərəli idarəetməni həyata keçirə bilər.<sup>38</sup>

İdarəetmə nəzəriyyələri sahəsində növbəti tendensiya *formal təşkilat nəzəriyyələrinin* (P.Merton, F.Selznik, P.Blau, E.Meyo və s.) meydana çıxması oldu. Bu nəzəriyyələrdə bürokratiya təşkilati-struktur baxımından təhlil olunurdu. Bu nəzəriyyələrin nümayəndələri əsas etibarilə inzibati strukturların səmərəliliyi, hakimiyyətin fəaliyyət mexanizmi, bürokratiyanın formal texniki tərkib elementləri, təşkilatdaxili qaydalar və maraqlar, sosial mühitlə əlaqə, bürokratiyanın məhdudlaşdırılmasının forma və üsulları və s. məsələləri tədqiq edirdilər.

İdarəetməyə dair nəzəriyyələrin əsas tiplərindən biri də *“Mark-sist nəzəriyyə”* hesab olunur. K. Marksın adı ilə bağlı olan bu nəzəriyyədə bürokratiya neqativ təzahür kimi qiymətləndirilir və məmur dövləti ilə vətəndaş cəmiyyəti arasındakı qarşılıqlı münasibətlərin əks təhlilinə yönəlirdi.

K. Marks (1818-1883) hesab edirdi ki, dövlət vətəndaşların maraqlarını ifadə etmir, sadəcə bu maraqları yaradır. O, hesab edirdi ki, məmurların cəmiyyətdəki vəzifəsi yalnız formal olaraq ümumi maraqları müdafiə etməkdən ibarətdir. Həqiqətdə isə, onlar yalnız cəmiyyətdə dövlətin ümumi maraqları mühafizə etdiyinə dair təəssürat yaratmaqla məşğuldurlar. Onun fikrincə, bürokratiyanın fəaliyyətinin məzmununu dövlətin formal ruhu təşkil edir. K. Marks “bürokratiya” termini ilə hakimiyyət sistemi, idarəetmə, idarəetmə sisteminə daxil

olan insanlar, icra hakimiyyətinin bütün elementləri, kollegial məşvərətçi qurumlar və s. kimi elementləri birləşdirirdi.

K. Marks Hegelin ümumi və xüsusi maraqlara dair dialektikasını da illüziya hesab edirdi. O, hesab edirdi ki, məmurlar bu maraqlardan yalnız özlərinin xüsusi maraqlarına bəraət qazandırmaq üçün istifadə edirlər. K. Marks bürokratiyanın rolunu dövlət mexanizminin fəaliyyəti baxımından nəzərdən keçirərək belə bir paradoks müəyyənləşdirirdi: “məhiyyətə dövlət institutlarından olan bürokratiya dövlətə yiyələnir, dövləti özünün xüsusi mülkiyyətinə çevirir və fəaliyyəti ətrafında sirlə pərdə yaratmağa çalışır ki, cəmiyyətdə özünün peşəkarlığı barədə təəssürat yaratsın.”

Ədəbiyyatda qeyd olunur ki, K. Marks modelinin spesifik xüsusiyyəti ondadır ki, o, bürokratiyanın təhlilinin siyasi variantına sosioloji dönüş qazandırmış, bürokratik təbəqənin cəmiyyətdən təcrid olunduğunu nəzərə çatdırmağa çalışmışdır.<sup>39</sup>

*“Realist konsepsiya”* bürokratizmin hər bir real təşkilatın əsas komponenti olduğunu və onunla mübarizə aparılmasının deyil, onun məhiyyətinin dərk olunmasının zəruriliyini təsdiq edir. “Bürokratiyanın müasir konsepsiyası” da adlandırılan bu konsepsiya Veber modelinin tədricən təkmilləşdirilməsini və modernləşməsinə nəzərdə tutur.

Təxminən 1960-cı illərin sonlarından etibarən “hierarxiya modeli”-nin zamanın tələblərinə cavab vermədiyi müşahidə olunmağa başladı. 1960-1970-ci illərdə Veberin konsepsiyası R.Merton, M.Krozze, K.Klok, C.Qoldsmit tərəfindən tənqid olundu. K.Klokla C.Qold-

<sup>38</sup> R.Bendix. Work and Authority in Industry. California: University of California Press, 1974. s. 57.

<sup>39</sup> Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни. Рос. Акад.Наук. Инст-т Философии. Отв. Ред. В.Н.Шевченко. М, ИНФРАН 2008. s.10

smit bürokratik modelin səmərəsini aşağı salan bir sıra xüsusiyyətləri müəyyənləşdirdilər.<sup>40</sup>

Dövlət idarəetməsi sahəsinin tədqiqi ilə məşğul olan alimlər və praktiki işçilər belə qənaətə gəldilər ki, bazar mexanizmlərinin bürokratik quruluşa tətbiqi bu modelin səmərəsini yüksəldə bilər. İslahatların aparılması, dövlət idarəetməsi sistemlərinin təşkilinin optimal formalarına dair görüşlərdə həddindən artıq transformasiyanın baş verməsi, bürokratiyanın fəaliyyətinin iqtisadi təhlili dövlət idarəetməsinin bazara yönümlü modelinin işlənilməsi və tətbiqi üçün zəminlər yaratdı. Bu model təşkilati idarəetmənin bazar prinsiplərinə əsaslanaraq, idarəetmənin sinfi ierarxiya strukturundan üfqi əməkdaşlıq münasibətlərinə, idarəetmədə “müəssisə məntiqindən” “xidmət məntiqinə” keçid naminə imtina edərək bürokratik aparatın sosial səmərəliliyinin yüksəldilməsinə yönəlməli idi.

Beləliklə, dövlət idarəetməsinin modellərinin formalaşması istiqamətində növbəti tendensiya müşahidə olundu. 1980-1990-cı illərdə yeni elmi istiqamət kimi “**New Public Management**” (“Yeni dövlət idarəetməsi”) formalaşdı.

“Yeni dövlət idarəetməsi” modelinə aid konsepsiyanın nümayəndələri bürokratik aparatla cəmiyyətin qarşılıqlı əlaqəsinə yeni məzmun gətirdilər və artıq vətəndaşa dövlət xidmətlərinin göstərilməsini xahiş edən kimi deyil, istehlak edən kimi yanaşmağa başladı. Qeyd edək ki, 1980-1990-cı illərdə formalaşan “NPM” modelinə zərurətin

<sup>40</sup>К.Клок, Дж.Голдсмит. Конеч менеджмента.СПб.: Питер, 2004. с.128–129.

meydana çıxmasını ictimai şüurda hakimiyyət strukturlarına qarşı formalaşan neqativizm, inamsızlıq ilə də əlaqələndirirlər.<sup>41</sup>

Hazırda dünyada gedən əksər inzibati islahatların əsas məntiqi dövlətin bürokratik aparatının təşkilinə iqtisadi yanaşma üzərində qurulmuşdur. Bürokratik təşkilatların işində səmərənin yüksəldilməsi və ümumi sektora xərclənən vəsaitə uyğun daha yaxşı göstəricilərin əldə olunması məqsədilə sərt qaydaların tətbiqi deyil, maksimum dolğun bazar mühitinin formalaşdırılması aktual məsələyə çevrilmişdir.<sup>42</sup> M.Həsənov qeyd edir ki, yeni dövlət idarəçiliyi dövlət sektorunda özəl sektordan qaynaqlanan idarəetmə metodlarının tətbiqini nəzərdə tutduğu üçün dövlət idarəçilik sistemində “bazar prinsiplərinin” tətbiqi vacibdir.<sup>43</sup>

Beləliklə, “New public management” modeli dövlət qulluğunun səmərəsinin artırılması problemini ön plana çəkdi, dövlətin bürokratiya maşınının daha səmərəli fəaliyyətinə nail olmağın üsullarını müəyyənləşdirmək cəhdlərini ifadə etdi. Qeyd edək ki, “New Public Management”-in əsas ideyaları 1970-ci illərin əvvəllərində V.A. Niskanenin apardığı tədqiqatlarda<sup>44</sup>, D. Osborn və T. Heblərin 1992-ci ildə yazdıqları əsərdə öz əksini tapmışdı. Bürokratiyanı tənqidi cəhətdən təhlil edən V.A.Niskanen dövlət idarəetməsini bazar yönümlü

<sup>41</sup>М.Ю.Павлотенкова. Аналитика по отрасли. Российская Академия Государственной Службы при Президенте РФ. Москва 2010

<sup>42</sup>А.В.Павроз. Бюрократия: экономический анализ деятельности и логика современных административных реформ. Журнал ПОЛИТЭКС, ©, 2005-2009

<sup>43</sup>М.Хəsəнов. Yeni dövlət idarəçiliyi. (New Public Management) və onun tətbiqi mexanizmləri. Səmərəli dövlət idarəçiliyi: zamanın çağırışları. Beynəlxalq elmi konfransın materialları. Bakı-2012. s. 104

<sup>44</sup>W.Niskanen. Bureaucracy and Representative Government. Chicago. 1971.

etmək üçün hər bir büronun rəqabət mühitində və yüksək elastikliyə malik olan tələbatları nəzərə almaqla işləməli olduğunu, bir məhsulu və xidməti istehsal etmək imkanının eyni zamanda bir neçə büroya verilməsini, bürokratların stimullarının dəyişdirilməsini və s. təklif edirdi.<sup>45</sup>

D.Osborn və T.Heblerin birgə müəllifi olduğu “Hökumətin yenilənməsi” («Reinventing Government»)<sup>46</sup> adlı kitabda göstərirdi ki, sivil cəmiyyət səmərəli dövlət olmadan mövcud ola bilməz. Müəlliflər yazırdılar ki, problemi dövlət təşkilatlarında çalışan insanlar deyil, onların fəaliyyət göstərdiyi sistemin özü yaradır. Onlar dövlət idarəetməsinin müasir sistemlərinin aşağıdakı “yenilənmə prinsiplərini” müəyyənləşdirirdilər:

- vətəndaşlara dövlət xidmətlərini təqdim edən qurumlar arasında rəqabətin yaradılması;
- dövlət qurumlarının fəaliyyətinə nəzarətin məmur-bürokratlardan alınıb birbaşa cəmiyyətə verilməsilə vətəndaş hüquqlarının genişləndirilməsi;
- dövlət orqanlarının fəaliyyətinin sərf olunan məsrəflərə görə deyil, əldə olunan nəticələrə görə qiymətləndirilməsi;
- vətəndaşların dövlət xidmətlərini təqdim edən qurumu seçmək hüququna malik olan azad istehlakçıya çevrilməsi;

<sup>45</sup>В.Нисканен. Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. СПб. 2004.с. 492-493

<sup>46</sup>D.Osborne, T. Gaebler. 1992. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. NY; Осборн Д. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства.Общ. ред. Л.Н. Лопатикова – М.: Прогресс, 2001.

- cəmiyyətdə yaranmış problemlərin qarşısının alınması;
- sərf olunan vəsaitdən çox gəlirin əldə olunması;
- idarəetmənin əks mərkəzləşdirilməsi, dövlət orqanlarının fəaliyyətində əməkdaşlıq və qarşılıqlı yardım ruhunun formalaşdırılması;
- bürokratik mexanizmlərdən daha çox bazar mexanizmlərinə üstünlük verilməsi;
- cəmiyyətdə yaranmış problemlərin həm dövlət, həm də özəl sektor tərəfindən həllinin stimulyasiyasına diqqətin yönəldilməsi.

Beləliklə, “New Public Management” modelinin təşkilinin ümumi prinsipləri bu islahatların görkəmli ideoloqlarından olan D.-Osborn və T. Hebler tərəfindən müəyyən olundu. O, yeni dövlət idarəetmə modeli kimi özünün kifayət qədər geniş əsaslandırılmasını isə Piter Okoynun<sup>47</sup> və Kristofer Hudun<sup>48</sup> nəşrlərində tapdı.

Bu model dövlət hakimiyyət orqanlarının fəaliyyətində subyektiv faktorun mümkün qədər aradan qaldırılmasının zəruriliyinə əsaslanır. Subyektivliyin aradan qaldırılması üçün sərt reqlamentlərə əsaslanan iyerarxiya modelindən fərqli olaraq “New Public Management” modeli bürokratik aparatın fəaliyyətində şəffaflığın artırılması vasitəsilə bu məqsədə nail olmağı nəzərdə tutur. Beləliklə, “New Public Management” modelinin əsas xüsusiyyətlərinə bunlar aiddir:

<sup>47</sup>P. Aucoin. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. Governance. 1990. Vol. 3. s. 115-137.

<sup>48</sup>C.A Hood. Public Management for All Seasons? Public Administration. 1991. 69 (1). s. 3-19.

✓ dövlət qulluqçuları kateqoriyası idarəetmə sahəsində peşokarlardan ibarət olur və fəaliyyətdən əldə olunan nəticəyə görə mükafatlandırılırlar. Bu cəhət isə onları iş yerində təşəbbüskar fəaliyyət üçün ruhlandırır;

✓ dövlət xidmətlərindən istifadə edən vətəndaşlara “müşəri” qismində baxılır;

✓ dövlət qulluqçuları öz fəaliyyətlərini müştəriyə yönümlü şəkildə qurur, dövlət xidmətlərinin göstərilməsində rahatlığın və keyfiyyətin yüksəldilməsi üçün çalışırlar;

✓ dövlət qulluqçularının işində səmərənin yüksəldilməsi üçün əlavə təminatların müəyyənləşdirilməsi ilə motivasiya gücləndirilir;

✓ vətəndaşlara eyni xidmətləri bir neçə qurumun paralel şəkildə göstərməsinə imkan verilməsi ilə dövlət qurumları, institutları, dövlət qulluqçuları, struktur bölmələr arasında rəqabət mühiti yaradılır;

✓ xidmətlərin göstərilməsində, qulluq funksiyalarının yerinə yetirilməsində çeviklik təmin olunur;

✓ yalnız resursların istifadə olunmasına deyil, fəaliyyətdə konkret nəticəyə yönümlülük müşahidə olunur;

✓ dövlət orqanının səlahiyyəti hüdudlarında innovasiyon potensial formalaşdırılır;

✓ dövlət qulluqçularının fəaliyyətində məhsuldarlıq qiymətləndirilir və s.

Qeyd edək ki, “New Public Management” modelində səmərənin əsas meyarı kimi ictimai rəy və dövlət xidmətlərindən istifadə edən vətəndaşın məmnunluğu çıxış edir. Dövlət idarəetməsinin nə dərəcədə səmərəli həyata keçirildiyi barədə obyektiv məlumat ictimai rəydə

və vətəndaş məmnunluğunun səviyyəsində əks olunur. İctimai rəydə xalqın və ayrı-ayrı sosial qrupların ictimai marağına səbəb olan hadisələrə münasibət öz əksini tapır.

İctimai şüurun təzahürlərindən biri olan ictimai rəy əhalinin müxtəlif təbəqələrinin məmnunluğunun sosial-psixoloji ifadə formasıdır. Kütləvi şüurun təzahür üsullarından biri olan ictimai rəy sosial tənzimlənmənin formalarından biri kimi nəzarət potensialına malikdir ki, bu da idarəetmənin səmərəli fəaliyyətində mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Ədəbiyyatda haqlı olaraq ictimai nəzarətin cəmiyyətdə bir çox proseslərin normal getməsində, burada özünü göstərən neqativ halların – əliyərtilyin, oğurluğun, vəzifədən sui-istifadə etmənin, xalqın sərvətini müxtəlif yollarla mənimsəməyin aradan qaldırılmasında əhəmiyyətli rol oynadığı qeyd olunur.<sup>49</sup>

Yeni dövlət menecmentinin mahiyyətində müşahidə olunan tendensiyalardan biri də təşkilati əks-bürokratizmdir. Əks-bürokratizm bütövlükdə dövlət sektorunun səmərəliliyinə yönəlmiş iqtisadi imperativlərin təşkilati təminatı kimi çıxış edir. Əks-bürokratizmin əsas məzmununu aşağıdakı xüsusiyyətlər təşkil edir:

✓ dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunun formalaşdırılması prinsiplərinin dəyişdirilməsi (məsələn, mərkəzləşmə əvəzinə əks mərkəzləşmənin, ixtisaslaşmanın əvəzinə inteqrasiyanın tətbiqi və s.)

✓ dövlət idarəetməsinin funksiyalarının tərkibinin və məzmununun dəyişdirilməsi, əvvəlki funksiyalara əlavə olaraq proqnozlaşdırma, strateji təhlil, qiymətləndirmə və planlaşdırma, resursların,

<sup>49</sup> F.Q.Vahidov, T. B.Ağayev. Sosiologiya. Ali məktəblər üçün dərs vəsaiti. Bakı: Təknur-2008. s.100

ərzaqların, istehlakçıların marketinqi, insan resurslarının idarə olunması, maliyyə menecmenti və s. kimi yeni funksiyaların meydana çıxması;

✓ heyətin işinin qiymətləndirilməsi, stimullandırma və nəzarət sisteminin dəyişdirilməsi;

✓ mükafatlandırma sisteminin əməyin nəticələrindən asılılığının müəyyən olunması;

✓ heyətin seçilməsi və qulluqda irəliləyişi üçün ixtisas meyarlarının nəzərə alınması;

✓ heyətin çevikliyinin artırılması;

✓ işlərin görülməsi və xidmətlərin göstərilməsi zamanı məhsuldarlığa və keyfiyyətə önəm verilməsi;

✓ dövlət orqanlarının fəaliyyətində şəffaflığın artırılması;

✓ bürokratik rəhbərlik stilindən daha çevik rəhbərlik formasına keçid və yeni elektron texnologiyaların tətbiqi;

✓ eyni xidmətləri göstərən dövlət orqanlarının arasında rəqabət mühitinin yaradılması, yəni, idarəetmədə rəqabət prinsipinin tətbiqi;

✓ dövlət xidmətlərinin keyfiyyətli, rahat, çevik şəkildə təqdim olunması, vətəndaşa ona xidmət göstərəcək qurumu azad seçmək imkanının verilməsi;

✓ büdcə vəsaitlərinə və resurslara qənaət olunması;

✓ tender prosedurlarından fəal istifadə;

✓ praktiki və peşəkar menecmentin yaradılması;

✓ struktur bölmələrinin fəaliyyətinin dəqiq standartlarının, səmərəliliyin, məqsəd və nəticələrin ölçü meyarlarının, müvəffəqiyyət göstəricilərinin dəqiq müəyyənləşdirilməsi;

✓ qulluqda irəliləyişin, resursların və mükafatların bölüşdürülməsinin məqsədlərə nail olma və səmərənin artırılması üzrə əldə olunan nəticələrdən asılı olması;

✓ vətəndaşlara fərdi xidmətlərin göstərilməsi, intizamın yüksəldilməsi, insan resurslarının idarə olunmasının təkmilləşdirilməsi və s.

Ədəbiyyatda haqlı olaraq qeyd olunur ki, bəhs olunan modelin ən mühüm konseptual innovasiyası dövlətin bütün vətəndaşlarının onun xidmətlərindən istifadə edən müştəri hesab olunmasının, dövlət təşkilatlarının onların marağına uyğun fəaliyyət göstərməli olmasının və xidmət yönümlü olmasının təsdiqindən ibarət oldu.<sup>50</sup>

Bildiyimiz kimi, bürokratiyanın ilk modellərindən biri olan Veber-Vilson modeli dövlət aparatının siyasi rəhbərliyin məqsədlərinə uyğun olmasını nəzərdə tutur və bürokratik institutun fəaliyyətinin iqtisadi tərkibinin təhlilinin aparılmaması üzündən dövlət aparatının öz məqsədlərinə nail olmasında resursların səmərəli istifadəsi aspektinə əhəmiyyət vermirdi. “Yeni dövlət idarəetməsi” modeli isə dövlət aparatında şəffaflığın artırılması vasitəsilə əsas diqqəti cəmiyyətin maraqlarına və onun tələbatlarının ödənilməsinə yönəldir. Bu model dövlət aparatına özəl sektordakı menecmentin qanunlarının tətbiq olunmalı olduğu təşkilat kimi yanaşır və dövlətin büdcə xərclərinin ixtisarı üçün resurslardan istifadənin optimallaşdırılması baxımından səmərəlilik və məhsuldarlıq məsələlərini təhlil edir.

Beləliklə, idarəetmə nəzəriyyələri idarəetmənin dinamik mahiyyətindən, ictimai inkişaf ilə şərtlənən obyektiv tələbatdan asılı olaraq

<sup>50</sup> Д.К.Абакаров. Государственная служба в контексте проблем профессионализации государственных служащих. № 5 (76) 2012. с. 10

daim inkişaf edir, təkmilləşir. İlk başda mükəmməl görünən konsepsiyanın tətbiqi prosesində müvafiq çatışmamazlıqlar üzə çıxır və ya inkişaf tempinə uyğun olaraq tədricən zamanla uzlaşmadığı aydın olur.

Bu konsepsiyalardakı inkişaf tendensiyalarına baxmayaraq onlar biri-birilə əlaqəli şəkildə inkişaf edir. Hazırda mütəxəssislər “Yeni dövlət idarəetməsi” modelinin əsas elementlərinə M. Veberin rəsiyal bürokratiya modelini də daxil edirlər.

Məsələn, V.V. Lobanov informasiya və mobil texnologiyalar, idarəetmədə yeni etika və mədəniyyət, idarəetmənin müasir metod və vasitələri, sosial əməkdaşlıqla yanaşı rəsiyal bürokratiyanı da “Yeni dövlət menecmenti” modelinin əsas elementlərinə aid edir.<sup>51</sup>

İnkişaf etmiş ölkələrdə dövlət qulluğu sisteminə idarəetmənin bazar mexanizmlərinin tətbiqi ilə əlaqədar olaraq tədricən dövlət qulluğu üçün sosial ədalət prinsipinin realizəsi, ümumilikdə cəmiyyətin maraqlarına uyğun nəticələrin əldə olunması, dövlətin sosial məsuliyyətinin artırılması kimi əsas dəyərlərin ikinci plana keçmək ehtimalı üzə çıxdı. Bununla əlaqədar olaraq artıq növbəti tendensiyanın əlamətləri meydana çıxdı. Keçirilən yeni inzibati islahatların ümumi istiqaməti «governance» anlayışı ilə ifadə olunmağa başladı.

1997-ci ildə BMT-nin İnkişaf Proqramı çərçivəsində dövlət idarəetməsi anlayışının yeni konsepsiyası – “Good Governance” təklif

olundu<sup>52</sup>. Beləliklə, dövlət idarəetməsinin yeni modeli – “**Good Governance**” (səmərəli, yaxşı rəhbərlik, idarəetmə, hökumət) meydana çıxdı.

“Governance” anlayışını dövlət işlərinin idarə olunması üzrə bütün səviyyələrdə həyata keçirilən iqtisadi, siyasi və inzibati hakimiyyət praktikası kimi başa düşmək olar. Bu anlayış vətəndaşların və onların qruplarının öz maraqlarını ifadə etməsi, hüquqlarını həyata keçirtməsi, vəzifələrini yerinə yetirməsi üçün vasitə olan mexanizmləri, prosesləri və institutları əhatə edir.

Hazırda “NPM” konsepsiyasından idarəetmə siyasətinin “governance” kateqoriyasında ifadə olunmasına keçid inzibati islahatların metodoloji əsaslarının dəyişdiyinə dəlalət edir. “Governance” konsepsiyasının mahiyyəti dövlət idarəetməsində sərt metodların nisbətən yumşaldılmasını, reqlamentləşdirilməsini və şaquli münasibətlərdən daha çox dövlət orqanları, onlarla vətəndaş cəmiyyəti arasındakı üfiqi münasibətlərə əsaslanmanı nəzərdə tutur.

“Yaxşı, səmərəli idarəetmə” (“Good Governance”) modelinin əsas xüsusiyyətləri bunlardır:

- dövlət idarəetməsinin və hakimiyyət sisteminin vahidliyi;
- dövlətin sosial səmərəliliyinə yönümlülük;
- vətəndaş cəmiyyəti institutları və biznes sahəsi ilə əməkdaşlıq;
- dövlət hakimiyyətinin açıqlığı və şəffaflığı;
- innovasiyalardan və müasir texnologiyalardan fəal istifadə və s.

<sup>51</sup> В.В.Лобанов. Модернизация государственного управления: проблемы и решения. Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2.с. 137

<sup>52</sup>Governance for sustainable human development. AUNDP policy document. United Nations Development Programme, January 1997, <http://mir-ror.undp.org/magnet/policy>



Beləliklə, yaxşı və ya səmərəli idarəetmə mənasını verən “*Good Governance*” modelinin xarakterik xüsusiyyətləri bunlardır:

- Vətəndaşlarla hakimiyyətin əməkdaşlığı və birgə işi (Participatory);
- Hüququn üstün rolu (Rule of Law);
- Hakimiyyətin və onun qəbul etdiyi qərarların şəffaflığı (Transparency);
- Çevik reaksiya və operativlik (Responsiveness);
- Konsensusa yönümlülük (Consensus Oriented);
- Bərabərlik və ayrı-seçkiliyə yol verilməməsi (Equity and Inclusiveness);
- Nəticə, səmərə və qənaət (Effectiveness and Efficiency);
- Hakimiyyətin vətəndaşlar qarşısında hesabatlılığı (Accountability).

Məlum olduğu kimi, 2000-ci ilin sentyabr ayında qəbul olunan BMT-nin Minillik Deklorasiyasında əsas qoyulan yeni əməkdaşlığın əsas xüsusiyyəti 2015-ci ilə kimi yoxsulluğun səviyyəsini azaltmaqdan ibarət olmuşdur. Yaxşı, səmərəli idarəetmə yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişafın təmin olunmasında da mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

“*Good Governance*” konsepsiyası çərçivəsində dövlət qulluğunun əsas prinsiplərinin yenidən dəyərləndirilməsi dövlət qulluğunun “açıq” və ya “həssas” modelinin meydana çıxmasına səbəb oldu.

Gördüyümüz kimi, dövlət idarəetməsinin hər bir yeni konseptual modeli əvvəlki modelin optimal potensialının tükənməsi ilə əlaqədar meydana çıxmışdır. İnkişaf etmiş dövlətlər yeni idarəetmə sistemində

olan tələbat ilə mövcud olan modelin inkişaf perspektivini, yeni modelə olan tələbatı müəyyən edirlər. Bu modellər isə biri-birini istisna etməyib, əksinə tamamlayır. Məsələn, menecer modeli idarəetmənin səmərəsinin daha da yüksəldilməsinə yönəlsə də, peşəkar dövlət qulluğunun zəruriliyini də qəbul edir.

Beləliklə, müasir dünyada hər bir cəmiyyətin inkişafının vacib şərtlərindən biri olan modernləşmə dövlətin idarəetmə sistemində də təzahür edir. Dövlətin idarəetmə sisteminin modernləşməsinə həm ekzogen, həm də endogen faktorlar təsir göstərir. Müasir, çevik, şəffaf, ictimaiyyət qarşısında hesabat verən idarəetmə sisteminin, müasir infrastrukturun və müasir tələblərə cavab verən insan kapitalının yaradılmasına yönələn bu proses dövlətin kadr siyasətinə də yeni çalarlar qazandırır.

Hazırda dövlət qulluğunda kadr siyasətinin icrasına məsul olan institutların gücləndirilməsinə və müvafiq qanunvericilik bazasının təkmilləşdirilməsinə, kadr siyasətinin icra mexanizmlərinin ilk növbədə insan potensialının üzə çıxarılmasına yönəldilməsinə mühüm önəm verilir. Kadr siyasətində gənclərə üstünlük verilir, gənclərin potensialının yüksəldilməsi üçün zəruri tədbirlər görülür, kadrların demokratik və şəffaf seçim və qiymətləndirmə mexanizmləri yaradılır. Yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişafın təmin olunması, korrupsiyanı yaranan səbəblərin aradan qaldırılması üçün islahatlar aparılır. İdarəetmə və dövlət qulluğu sistemində aparılan islahatlar “vətəndaş-dövlət qulluqçusu” münasibətlərinin məzmununun dəyişməsi və vətəndaşa yönümlü, rahat, şəffaf və çevik xidmətlərin göstə-

rikməsi üçün dövlət orqanları arasında rəqabətin meydana çıxması ilə müşayiət olunur.

Hazırda beynəlxalq təcrübədə dövlət qulluğunun vahid modeli mövcud deyil. Hər bir dövlət özünün milli-mənəvi xüsusiyyətlərinə, tarixi inkişaf cəhətlərinə, dövlətçilik ənənələrinə, idarəetmə konsepsiyasına uyğun model formalaşdırır. Ədəbiyyatda dövlət qulluğunun müxtəlif modellərini fərqləndirirlər.

Məsələn, E.A.Litvintseva dövlət qulluğunun 4 modelini fərqləndirir: 1) kontinental və ya roman-german modeli; 2) anqlosakson modeli; 3) islam modeli; 4) əmək (sovet) modeli.<sup>53</sup>

A.V.Obolonckiy isə dövlət qulluğuna verilən çoxsaylı şərhləri 4 əsas tipdə ümumiləşdirməyi təklif edir: 1) veber; 2) marks; 3) imperiya (asiya); 4) müasir (realist)<sup>54</sup>.

D.K.Abakarov isə dövlət qulluğunun tarixi inkişaf prosesində bu modelləri fərqləndirir: veber, menecer, sosial innovasiyon.<sup>55</sup>

Gördüyümüz kimi, bəzi mütəxəssislər idarəetmənin (bürokratiyanın) əsas modellərini dövlət qulluğunun tarixi inkişaf modelləri kimi də qiymətləndirirlər. Dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsi və

<sup>53</sup>E.A.Литвинцева. Анализ зарубежного опыта правового регулирования государственной гражданской службы. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: Периодическое издание (открытая серия.) № 2/2008.) - М.: Изд-во РАГС, 2008. с. 3.

<sup>54</sup>A.V.Оболонский. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. - М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. с. 32.

<sup>55</sup>Д.К.Абакаров. Государственная служба в контексте проблем профессионализации государственных служащих. Образования и общество. № 5 (76) 2012. с. 12

islahatı dövlət idarəetməsinin modernizasiyası prosesi ilə qarşılıqlı əlaqədə aparılır. İdarəetmə ilə dövlət qulluğunun bu cür qarşılıqlı əlaqədə olduğunu, dövlət qulluğunun funksiyalarının idarəetmə xarakteri daşdığını nəzərə alsaq, idarəetmə konsepsiyalarının dövlət qulluğunun müxtəlif dövrlərdəki inkişaf xüsusiyyətlərini, hər bir modelə uyğun cəhətlərini müəyyənləşdirdiyini söyləyə bilərik.

Beynəlxalq təcrübədə təşkilati-hüquqi əsaslarından, fəaliyyət xüsusiyyətlərindən asılı olaraq dövlət qulluğunun bir neçə əsas modelini fərqləndirmək olar: karyeraya əsaslanan model (roman-german), vəzifəyə əsaslanan model (anglosakson), qarışıq model, sovet (əmək) modeli, islam modeli.

Avstriyada, Fransada, Almaniyada, Yaponiyada, İspaniyada, Rumıniyada, Bolqarıstanda dövlət qulluğunun “karyera” modeli, Hollandiyada, Avstraliyada, Yeni Zelandiyada, Kanadada, ABŞ-da, Böyük Britaniyada, Skandinaviyada isə “vəzifəyə əsaslanan” modeli fəaliyyət göstərir.

Bəzi ölkələr milli-tarixi xüsusiyyətləri nəzərə alan “qarışıq” modelə uyğun dövlət qulluğunun qurulmasına üstünlük verirlər. Respublikamızda da dövlət qulluğunun qarışıq modeli fəaliyyət göstərir. Albaniyada, Qazaxıstanda da dövlət qulluğu “qarışıq model”-ə uyğundur. Maraqlıdır ki, Albaniyada qanun dövlət qulluğunun “karyeraya əsaslanan” modelini müəyyənləşdirsə də, təcrübədə daha çox “vəzifəyə əsaslanan” model fəaliyyət göstərir.

Dövlət qulluğunun sovet modeli də özünəməxsus cəhətlərlə xarakterizə olunurdu. Bu model dövlət qulluğunun partiya, nomenklatura, inzibati ierarxiya və mərkəzləşmə kimi prinsiplərə əsaslan-

masını, dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin partiyanın qərarları ilə tənzimlənməsini nəzərdə tuturdu, partiya qulluğu dövlət qulluğundan daha əhəmiyyətli hesab olunurdu.

Dövlət qulluğunun islam modeli müsəlman hüququnun idarəetməyə tətbiqinin parlaq təzahürü kimi çıxış edir. İslam modelində dövlət qulluğu dinin ayrılmaz hissəsi hesab olunur, din dövlətdən ayrılmır. Tədqiqatçılar bu halı müsəlman aləmində tarixən dövlət orqanlarının həm dünyəvi, həm də dini vəzifələrinin bir şəxsin – xəlifənin əlində cəmlənməsi ilə izah edirlər<sup>56</sup>. Ədəbiyyatda bu model dövlət qulluğunun “dini” (konfessional) sistemə aid edilir.<sup>57</sup>

Hazırda beynəlxalq təcrübədə dövlət qulluğunun müxtəlif modelləri formalaşsa da, əksər ölkələrdə dövlət qulluğuna qəbulun şəffaf aparılmasına, bütün vətəndaşların dövlət qulluğuna qəbulda bərabər imkanlara malik olmasına mühüm önəm verilir, dövlət qulluğuna qəbul müsabiqə əsasında həyata keçirilir. Müsabiqənin ümumi sxemi namizədin biliklərinin, səriştəsinin, eləcə də şəxsi xüsusiyyətlərinin iddia etdiyi vəzifəyə uyğunluğunu qiymətləndirmək üçün təqdim olunan sənədlərin yoxlanılmasını, test imtahanının, müsahibənin, şifahi və yazılı imtahanların keçirilməsini nəzərdə tutur. Dövlət qulluğunun səmərəli modellərində dövlət qulluğuna qəbul və müsabiqə

<sup>56</sup>Е.М.Савичева. Арабский халифат. Возникновение и распространение ислама: Уч.пособие. М., 1996.

<sup>57</sup>Е.А.Литвинцева. Анализ зарубежного опыта правового регулирования государственной гражданской службы. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: Периодическое издание (открытая серия.) № 2/2008.) – М.: Изд-во РАГС, 2008. s.7

kadr ehtiyatının formalaşdırılması ilə birbaşa əlaqəli şəkildə həyata keçirilir.

### **3. Dövlət qulluğunun və ona dair nəzəri fikrin inkişaf prosesi**

Dövlət qulluğu dövlətlə, onun ictimai həyatdakı yeri və rolu ilə daxili vəhdətdədir. Onun meydana çıxması və inkişafı da müvafiq olaraq dövlətin yaranması, tərəqqisi və mövcudluğu ilə şərtlənir. Dövlət qulluğu mexanizmi dövlətçiliyin qurulması sistemində ilkin hüquqi vasitə olub, dövlətin fəaliyyətini təmin edir. onun vəzifə və funksiyalarının həyata keçirilməsinə xidmət edir.

Dövlət qulluğu kompleks xarakterə malik institutlardan biridir. Sosial institut olmaqla yanaşı, o, həm də hüququn mühüm institutlarından biridir.

Hüquq elmində eynicinsli ictimai münasibətlərin bu və ya digər sahəsini nizamlayan hüquq normalarının məcmusu ‘hüquq institutu’ adlanır. Professor A.Qasımov qeyd edir ki, hüquq institutu özündə müəyyən növ ictimai münasibətlərin yalnız bir hissəsini tənzim edən normaları birləşdirir<sup>58</sup>. Bu baxımdan yanaşdıqda dövlət qulluğunu hüquq institutu kimi də xarakterizə etmək olar. Belə ki, dövlət qulluqçularının, onlarla dövlətin, vətəndaşların arasında meydana çıxan münasibətlər eynicinsli olduğundan bir sahədə “dövlət qulluğu institutu” çərçivəsində qruplaşdırıla bilər.

<sup>58</sup> А.М.Қасимов. Әмәк һүқуқу. Үмуми һиссә. Дәрс вәсәити. Баки, Қанун. 2005. S. 31

Dövlət qulluğu hüquq institutu dedikdə, dövlət qulluğunun təşkili, fəaliyyəti və dövlət qulluqçularının öz vəzifələrini yerinə yetirməsi prosesində meydana çıxan münasibətləri tənzimləyən hüquq normalarının məcmusu nəzərdə tutulur.

Dövlət qulluğu hüququn mürəkkəb xarakterli institutlarından olub, onun müxtəlif sahələrinə aid olan normaları özündə birləşdirir. Bu normaların içində isə inzibati hüququn normaları daha çox yer tutur.

Dövlət qulluğu hüquq institutu öz xarakteri və əhəmiyyəti etibarilə müxtəlif münasibətləri tənzimləyən hüquq normalarının məcmusundan ibarətdir. Dövlət qulluğu institutu özündə bu sahədə müvafiq hüquq münasibətlərinin formalaşdırılması qaydasını, dövlət qulluqçularının funksiya və vəzifələrini, dövlət qulluğunun prinsiplərini, dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunu, dövlət qulluğu keçmə qaydalarını və dövlət qulluğu münasibətlərinin xitam edilməsi qaydasını müəyyənləşdirən hüquq normalarını əhatə edir.

Ölkədə demokratik sabitliyin qorunub saxlanması və hüquqi dövlətin prinsiplərinə əməl edilməsi, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının təmin olunması istiqamətində əsas iş məhz dövlət qulluğunun üzərinə düşür. Səmərəli dövlət qulluğu şəffaf, səmərəli və çevik idarəetmənin, onun yüksək dinamizminin və ölkədə demokratiyanın, vətəndaş cəmiyyətinin təşəkkülünün əsas meyarıdır.

Dövlət qulluğunun mənşəyinin və ona dair nəzəri fikrin inkişaf prosesinin nəzərdən keçirilməsi cəmiyyətin tam orqanizm kimi fəaliyyətində mühüm əhəmiyyət kəsb edən bu institutun mahiyyəti, cəmiyyətdə rolu, əsas qanunauyğunluqları və gələcək inkişafı barədə müəyyən təəssürat yarada bilər.

Dövlət qulluğu hələ qədim dövrlərdən alimləri maraqlandıran aktual məsələlərdən biri olmuşdur. E.ə. IV əsrdə yaşamış görkəmli yunan alimi Aristotel dövlətin yaranma səbəblərini aydınlaşdırmış, dövlət hakimiyyətinin və dövlət quruluşunun xarakterik əlamətlərini müəyyən etmişdir. O, dövlətin mövcudluq və inkişaf şərtlərini, həmçinin, dövlət vəzifələrini təhlil etmiş, onların təsnifat növlərini müəyyənləşdirməyə və məmur üçün mühüm keyfiyyət cəhətlərini göstərməyə cəhd etmişdir.

Dövlət qulluğunun mənşəyi çox qədimdir. Hər bir dövrdə mövcud olmuş dövlətlər öz funksiyalarını həyata keçirtmək üçün dövlət aparatı, dövlət qulluğu mexanizmi yaradır, dövlət vəzifələrini və onların tutulması qaydalarını, vəzifəli şəxslərin qulluq funksiyalarını müəyyənləşdirirdilər.

E.ə.V-IV əsrlərdə Afina demokratik respublikasında hakimiyyət orqanlarının strukturu dəqiq müəyyənləşdirilmiş, səmərəli fəaliyyət göstərən dövlət aparatı qurulmuşdu. Dövlət aparatı Xalq Yığıncağından, Beşyüzlər Şurasından, seçkili vəzifəli şəxslərdən, andlılar məhkəməsindən və Aeropaqdan ibarət idi. Xalq Yığıncağı ali dövlət hakimiyyəti orqanı olub, əsasən qanunların qəbulu funksiyasını həyata keçirsə də, müxtəlif xarakterli inzibati və məhkəmə fəaliyyəti ilə də məşğul olurdu. Ali icra hakimiyyəti orqanı olan Beşyüzlər Şurası Afinanın ərazi bölmələrindən püşkatma yolu ilə seçilən nümayəndələrdən təşkil olunurdu. Bir illik səlahiyyət müddətinə seçilən bu nümayəndələr öz vəzifələrinin icrasına görə müəyyən məbləğdə məaş alırdılar. Xalq Yığıncağının, Beşyüzlər Şurasının fəaliyyətinə nəzarət edən Aeropaq nüfuzlu məhkəmə orqanı kimi çıxış edirdi.

Göründüyü kimi, Afında idarəçilik bir çox cəhətdən müasir dövlətçilik əlamətlərini özündə əks etdirən demokratik prinsiplər (seçkililik, səlahiyyətlərin müddətliliyi, dövlət funksiyalarının yerinə yetirilməsinin əvəzliliyi və s.) əsasında qurulmuşdu. Bütün vəzifəli şəxslər dokimasiya mərhələsindən keçirdilər. Dokimasiya mərhələsində müvafiq vəzifəni tutmaq istəyən namizədin keyfiyyət göstəriciləri yoxlanılırdı. Dokimasiya səsvermə ilə yekunlaşırdı.

Tarixi qaynaqlardan aydın olur ki, hələ qədim Azərbaycanda dövlət qulluğu mexanizmi mövcud idi və o sovet dövründə olduğu kimi diqqətdən kənar qalmamış, mühüm əhəmiyyət kəsb etmişdi.

B. Xəlilov haqlı qeyd edir ki, dövlət qulluğunun tarixi ölkəmizdə ilk dövlətlərin yarandığı dövrdən başlayır. Müəllif yazır ki, millətimizin zaman-zaman bu torpaqlarda yaratdığı hər bir dövlətin özünəməxsus dövlət idarəçilik sistemi qurulmuş və dövlət qulluğunda çalışan kadr potensialı formalaşmışdır<sup>59</sup>.

Hələ qədim dövrlərdə görkəmli mütəfəkkirlərimizin, ictimai-siyasi xadimlərimizin əsərlərində, nəzəri fikirlərində dövlət məmurlarının fəaliyyəti dövlətin səmərəli fəaliyyətinin, mövcudluğunun mütləq şərti kimi qymətləndirilirdi. Dövlətçiliyimizin müxtəlif inkişaf dövrlərində dövlət məmurlarına irəli sürülən tələbləri düzgün müəyyənləşdirmək üçün edilən cəhdlər, dövlət qulluğu təsisatının müəyyən elementləri müxtəlif tarixi qaynaqlarda əks olunmuşdur.

Qədim Azərbaycanda dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifat sistemi, vəzifələrin tutulması üsulları, məmurların hüquqi statusu tənzim olunurdu.

<sup>59</sup> B.B.Xəlilov. Azərbaycanda dövlət qulluğunun inkişafı. Azərbaycan qəzeti 22.06.2008

Erkən orta əsrlər dövründə Azərbaycanın dövlət aparatı, inzibati idarəetmə strukturları, vəzifəli şəxslərin hüquqi statusu və təsnifat bölgüsü artıq müəyyən olunmuşdu. VI əsrdə Xosrov I Anuşirəvanın keçirdiyi inzibati islahat və onun hüquqi nəticələri də bu baxımdan xüsusi əhəmiyyət kəsb edirdi.

Orta əsrlər dövründə Azərbaycanın mərkəzi dövlət aparatının struktur quruluşu, məmurlar aparatı, nazirliklərin sistemi və onların yaradılma əsasları artıq xeyli təkmilləşmişdi. Mərkəzi inzibati aparat və onun yerli şöbələri, məmurların fəaliyyətinə nəzarət sistemi formalaşdırılmış, Əl-istixrac adlı xüsusi nəzarət orqanı təsis olunmuşdu.

X-XII əsrlərdə Azərbaycanda məmurların təsnifat sistemi müəyyən olunmuşdu. Artıq ali və yerli idarəetmə orqanlarında məmurların vəzifəyə təyin olunması, qulluqda yüksəldilməsi və qulluqdan azad edilməsi qaydaları mövcud idi.

Şirvanşahlar dövlətində vəzifələrin kateqoriyalar üzrə funksiyaları dəqiq müəyyən olunmuşdu. Dövlətdə inzibati və maliyyə xarakterli məsələlər vəzirin, saraydakı işlərin tənzimlənməsi isə hacibin səlahiyyətinə aid idi. Azərbaycan Atabəylər dövlətində vəzirin başçılıq etdiyi dövlət məmurları kateqoriyasının mövcud olduğu, həmçinin, vəzirin dövlət başçısının birinci müşaviri vəzifəsini daşdığı da tarixi mənbələrdən məlumdur<sup>60</sup>. Ölkədə divan məmurlarını vəzifəyə təyin etmək, maliyyə və vergi məsələlərini tənzimləmək də vəzirin səlahiyyətinə aid idi.

<sup>60</sup>R.A.Əkbərov, S.M.Səlimov. Azərbaycanın dövlət və hüquq tarixi (ən qədim dövrlərdən XXI əsrin əvvəllərinə qədər). Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2003 s. 100

Ağqoyunlu və Qaraqoyunlu dövlətlərində hökmdar padşah titulu malik olur, sədrəzəm dövlət aparatında ikinci vəzifə hesab olunurdu. Sədrəzəm müsəlman ruhanilərə rəhbərlik edirdi. Sahibi divan adlanan baş vəzir isə ölkənin ali divanına rəhbərlik edir, maliyyə və xəzinə məsələlərini, dövlətin xarici əlaqələrini tənzimləyirdi.

Səfəvilər dövlətində mərkəzi bürokratik idarəetmə aparatı mürəkkəb struktura malik idi. Şahın yanında 12 nəfər yüksək vəzifəli şəxslərdən və nüfuzlu əmirlərdən ibarət olan Dövlət Şurası fəaliyyət göstərirdi. Dövlət idarəetməsi sistemində vəzirin funksiyası yalnız mülki idarəçilik və maliyyə məsələlərini tənzimləməkdən ibarət idi. Vəkil və əmirül-üməra isə dövlət idarəetmə sistemində daha geniş funksiyaları həyata keçirirdilər. Vəkil şahın bütün işlərində onun tamhüquqlu müavini hesab olunurdu. Sarayda aparılan təsərrüfat işlərinə naziri buyutat rəhbərlik edirdi.

İlk dəfə olaraq dövlət qulluqçularının hazırlaşdırılmasını, ixtisasının artırılmasını təmin edən təhsil ocağı Azərbaycanda "Nizamiyyə" mədrəsələri adı altında yaradılmış və dünya şöhrəti qazanmışdı. 1067-ci ildə görkəmli dövlət xadimi, Səlcuqilər dövlətinin vəziri Nizamülmülk tərəfindən açılan "Nizamiyyə" mədrəsələrində dövlət qulluqçuları idarəçilik, iqtisadi və ictimai şəraitin təhlili, maliyyə və vergi sisteminin tənzimlənməsi və s. kimi sahələrdə zəruri biliklərə yiyələnirdilər. Bu mədrəsələr Nizamülmülkə dünya şöhrəti qazandıran təhsil sisteminin özülünü qoymuşdu.

Nizamülmülk «Siyasətnamə» əsərində dövlət idarəçiliyində səmərəyə nail olmaq və onu möhkəmləndirmək üçün həyata keçirilməli olan tədbirləri göstərirdi. O, dövlətin mövcudluğunun və cəmiyyətin

rifahının bilavasitə dövlət qulluqçularının işindən asılı olduğunu xüsusi olaraq vurğulayır, dövlət idarəçiliyi üçün mütəxəssislərin hazırlanmasına mühüm əhəmiyyət verirdi<sup>61</sup>.

XIII əsrdə yaşamış görkəmli Azərbaycan mütəfəkkiri N.Tusi dövlət haqqında təlimində<sup>62</sup> dövlətin anlayışını, mənşəyini, funksiyalarını, idarəetmə formalarını təhlil edir, dövlət qulluğunun mühüm məsələlərinə toxunur və dövlət qulluğunun vəzifəli şəxslərini "qanuni adamlar" adlandırır. O, məmurların fəaliyyətinin keyfiyyət cəhətlərini tədqiq edərkən onların hüquqi məsuliyyəti probleminə də ciddi əhəmiyyət verirdi. Dövlət qulluqçularının səmərəli fəaliyyətinə nail olmaq üçün onlara qarşı irəli sürülməli əsas tələbləri, dövlət qulluğunda rəhbər tutulmalı prinsipləri müəyyənləşdirən mütəfəkkir dövlətin uzunmüddətli mövcudluğunun məhz onların işindən asılı olduğunu qeyd edirdi.

XIII-XVI əsrlərdə Azərbaycanda dövlət məmurlarının rütbə dərəcələri, mərkəzi dövlət aparatının struktur quruluşu, dövlət orqanlarının kateqoriyaları, dövlət məmurlarının hüquq və vəzifələri, ali dövlət vəzifələrinə təyinetmə qaydası müəyyən olunmuşdu.

XIX əsrin əvvəllərində isə Azərbaycanda dövlət qulluğunun bəzi cəhətləri artıq qanunvericilik qaydasında öz həllini tapmışdı. 1818-ci il tarixli "Ağalar haqqında Əsasnamə" ilə Azərbaycan feodalları dövlət xidmət məmurları hesab olundu. 1846-cı il 6 dekabr tarixli fər-

<sup>61</sup> Siyasətnamə. Əbu Əli Həsən İbn Əli Xacə Nizamülmülk. Bakı: Elm, 1987. s. 50

<sup>62</sup> A.İ.Quliyev. Nasirəddin Tusi, dövlət, siyasət və qanun haqqında. Qanun, 2001

manla dövlət məmurlarının imtiyaz və hüquqları rəsmi şəkildə təsbit olundu.<sup>63</sup>

Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti dövründə dövlət qulluğu mexanizminin normativ əsaslarının formalaşdırılmasına cəhdlər olundu. Lakin, Cümhuriyyətin süqutu bu cəhdləri yarımçıq qoydu. Akademik R. Mehdiyev yazır ki, müasir dünyagörüşlü, yüksək təhsilli və demokratik ruhlu dövlət qulluqçularının öz imkanlarını gerçəkləşdirməsi üçün ilk real şərait Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin yaradılması ilə mümkün olmuşdur.<sup>64</sup> İlk dəfə olaraq həmin dövrdə şəxsin dövlət idarəetmə sistemində qəbulunda onun sosial statusu deyil, dünyagörüşü, təhsili və şəxsi keyfiyyətləri mühüm əhəmiyyət daşıdı.

Sovet dövründə mövcud olmuş dövlət qulluğu modeli isə spesifikasiyə cəhətlər kəsb etdi. Bu model dövlət qulluğunun partiya, nomenklatura, inzibati ierarxiya və mərkəzləşmə kimi prinsiplərə əsaslanmasını, dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin partiyanın qərarları ilə tənzimlənməsini nəzərdə tutdu.

Sovet dövlət qulluğu modelində partiya qulluğu dövlət qulluğundan daha əhəmiyyətli hesab olunurdu. Dövlət qulluğu partiya qulluğunun kölgəsi kimi çıxış edirdi. Nə dövlət qulluğunun, nə də dövlət qulluqçusunun anlayışları qanunvericilikdə təsbit olunmamışdı. Dövlət qulluğunu idarə edən, onu elmi-metodik baza ilə təmin edən vahid dövlət orqanı mövcud deyildi. Dövlətin bütün sahələrində “baş

<sup>63</sup>R.A.Əkbərov, S.M.Səlimov. Azərbaycanın dövlət və hüquq tarixi (ən qədim dövrlərdən XXI əsrin əvvəllərinə qədər). “Hüquq ədəbiyyatı” nəşriyyatı, Bakı, 2003, s.100, 190

<sup>64</sup>R.Ə.Mehdiyev. Milli məfkurə, dövlətçilik, müstəqillik yolu ilə. “Şərq-Qərb”-2007. s. 573

hakim” rolunda Sov. İKP çıxış edirdi. Azərbaycan SSR-in 1978-ci il tarixli Konstitusiyasının 6-cı maddəsində qeyd olunurdu ki, Kommunist Partiyası sovet cəmiyyətinin rəhbər və istiqamətverici qüvvəsi, onun siyasi sisteminin, dövlət və ictimai təşkilatlarının özəyidir.

Yeganə partiya kimi formalaşan Sov.İKP siyasi sistemin özəyi olmaqla dövlət aparatının təkmilləşdirilməsi işinə də rəhbərlik edirdi. Dövlət orqanları onun direktivləri əsasında fəaliyyət göstərirdi, dövlət qulluğu partiya qulluğunun işini təkrarlayırdı.

Azərbaycanda dövlət qulluğuna dair nəzəri fikirlərin inkişaf prosesindən bəhs edərkən respublikamızın Sovet İttifaqının tərkibində olduğu uzun zaman ərzində aparılan tədqiqatlardan da bəhs etməyi məqsəda uyğun hesab edirik.

Həmin dövrdə Azərbaycanda hər bir elm vahid sovet elminin bir hissəsi kimi inkişaf etdiyindən dövlət qulluğu institutu da sovet inzibati hüququnun tərkibində tədqiq olunurdu. İyirminci illərdən etibarən tədqiq olunmağa başlasa da alimlər onun anlayışı, məzmunu və strukturu barəsində vahid fikrə gələ bilmirdilər.

İttifaqda nəşr olunmuş “Sovet inzibati hüququnun məsələləri” adlı kitabda dövlət qulluğu təsisatına aid iki məqalə yer alırdı: “Sosialist dövlətinin idarəetmə sistemi” və “Sovet inzibati hüququnun predmeti”.

Müəllif S.S.Studenikin haqlı olaraq hesab edirdi ki, bütün təşkilatı-idarəçilik münasibətləri inzibati hüququn predmetidir və dövlət qulluğu münasibətləri məxsusi əmək münasibətləri kimi şəxslə ona dövlətin adından fəaliyyət göstərmək və zəruri hallarda dövlət məcburiyyət tədbirləri tətbiq etmək hüququ verən dövlətin arasında

yarandır. Lakin, əmək hüququnun bəzi nümayəndələri müəllifin fikrini qəbul etmirdilər və təşkilati-idarəçilik münasibətlərinin əmək hüququ ilə nizamlanmalı olduğunu israr edirdilər.

S.S.Studenikin dövlət qulluğu münasibətlərinin spesifik xüsusiyyətlərinin kadrların vəzifəyə seçilməsinin və təyin edilməsinin xüsusi, adi əmək münasibətlərindən fərqli qaydada həyata keçirilməsi ilə şərtləndiyini yazır, dövlət qulluqçularının attestasiyadan keçirilməsinin zəruri olduğunu qeyd edirdi. Müəllif dövlət qulluğunda olan şəxslərin qulluq keçməsi, ixtisas dərəcəsi və adlar alması, təltif edilməsi və həvəsləndirilməsi, məsuliyyəti və s. kimi məsələlərə də mühüm əhəmiyyət verirdi. Bütün bunları araşdıraraq o, belə qənaətə gəlirdi ki, dövlət qulluğunun bu cəhətləri kompleks şəkildə inzibati hüququn ən mühüm bölmələrindən birinə, yəni dövlət qulluğu institutuna aid edilməli və dövlət qulluğunu nəzəri cəhətdən araşdıran kursun vəsiqə ilə öyrənilməlidir.

Kitabdakı ikinci məqalənin müəllifi A.Y.Tamerstnik isə dövlət qulluğunu əmək hüququna aid təsisat hesab edirdi. O, yazırdı ki, bəzi hallarda dövlət qulluğu sahəsində əmək münasibətlərinin yaranması üçün mürəkkəbləşdirilmiş faktiki tərkib tələb olunur. Bu, bir sıra vəzifələri tutmaq üçün bütün fəhlə və qulluqçulara qarşı irəli sürülən ümumi tələblərlə yanaşı, əmək münasibətinin yaranmasından, yaxud, rəsmiləşdirilməsindən əvvəl xüsusi şərtlərin də müəyyən edilməsində öz ifadəsini tapır.

A.Y.Tamerstnik dövlət qulluğu vəzifəsini tutmaq istəyən şəxsə qarşı irəli sürülməli olan əlavə şərtlərə işə qəbul zamanı xüsusi attestasiya komissiyalarından, imtahan və ya sınaqlardan, müsabi-

qələrdən keçməni və s. aid edirdi. Lakin, o, əmək hüququ ilə inzibati hüququ fərqləndirməyin də zəruriliyindən bəhs edərək qeyd edirdi ki, bu iki sahədə yaranan hüquq münasibətlərinin əsas fərqli əlaməti dövlət qulluqçularının əmək prosesindəki hüquqi statusu, həmçinin, onların xarici mühitlə (vətəndaşlarla, idarə, müəssisə və təşkilatlarla) əlaqələrinin xüsusiyyətlərində ifadə olunur.

Sovet əmək hüququ elminin nümayəndələri attestasiya təsisatını da əmək hüququ təsisatının struktur elementi kimi qiymətləndirirdilər. V.İ.Kurilov yazırdı ki, əmək müqaviləsi hüquq təsisatının çərçivəsində işçilərin attestasiyasını tənzimləyən normaların daxili vəhdəti, həmin normaların məqsəd və məzmun ümumiliyi ilə şərtlənən qrupu təşkil edir.<sup>65</sup>

Sovet İttifaqının hüquqşünas alimləri arasında sonralar da dövlət qulluğu təsisatının ikitərəfli (inzibati hüquq və əmək hüququ) xarakteri barəsində elmi mübahisələr davam edirdi. Bu, dövlət qulluğunun leqal anlayışının müəyyənləşdirilməməsi, dövlət qulluqçularının əməyinin adi işçilərin əməyi kimi tənzimlənməsi və geniş mənada götürüldükdə bütün dövlət orqanlarında işləyənlərin dövlət qulluqçusu hesab edilməsi ilə izah oluna bilər.

SSRİ-nin inzibati hüquq elmində dövlət qulluğu təsisatı ilə inzibati-hüquqi normaların və hüququn digər sahələrinin normalarının nisbəti məsələsi 40-çı illərin sonlarında kifayət qədər ciddi müzakirə edilirdi. Əvvəllər həmin problem elmi mətbuat səhifələrində təhlil edilə bilməzdi. Demək olar ki, iki onillik ərzində keçmiş

<sup>65</sup> В.И.Курилов Аттестация и личность работника в советском трудовом праве. Владивосток, 1983. с.101-102.



SSRİ-də (20-ci illərin sonlarından 40-cı illərin sonlarınaqədək) inzibati hüququn məsələlərinə dair nə monoqrafik tədqiqat, nə də kifayət sayda məqalə işlənməmişdi.

50-ci illərin əvvəllərindən isə dövlət qulluğuna diqqət artırmağa başladı. 1952-ci ildə N.P.Poborçayanın namizədlik dissertasiyasında “sovet dövlət qulluğu” dedikdə, dövlət hakimiyyət orqanlarında, idarə və müəssisələrində xalqın mənafeyi naminə yerinə yetirilən və təyinatı hakimiyyət orqanlarının, müəssisə və idarələrin fəaliyyətini təşkil etməkdən, həmin fəaliyyətə qulluq etməkdən ibarət olan, seçki və ya təyinat əsasında həyata keçirilən, müvəqqəti, yaxud, daimi maaşlı iş nəzərdə tutulurdu. Müəlif ilk növbədə dövlət qulluğu təsisatının inzibati-hüquqi xarakterinə toxunur və onun prinsiplərini, dövlət qulluqçularının hüquqi vəziyyətinin əsaslarını, onlar üçün nəzərdə tutulan həvəsləndirmə və məsuliyyət tədbirlərini təhlil edirdi.

50-ci illərin əvvəllərində N.İ.Fayansın “Sovet dövlət qulluğu müasir mərhələdə” adlı dissertasiyası da dövlət qulluğu təsisatına həsr edilmişdi<sup>66</sup>. Əsərdə dövlət qulluğu hüquq təsisatı dedikdə, dövlət orqanlarının fəaliyyətində kadr işinin təşkili və həyata keçirilməsi qaydalarını tənzimləyən hüquq normalarının sistemi nəzərdə tutulurdu.

Müəlif “Dövlət qulluğu haqqında” ümumittifaq əsasnaməsinin qəbul edilməsinin zəruri olduğunu göstərirdi. O, inzibati hüququn predmeti olan dövlət qulluğu münasibətlərini tənzimləyən normaların

<sup>66</sup> Н.И.Фаянс. Сов. государственная служба на современном этапе. М.1955. с. 223.

spesifik xüsusiyyətə malik olduğunu göstərməklə yanaşı, dövlət qulluğu təsisatında əmək hüququna aid çoxsaylı hüquqi normaların da mövcudluğunu təsdiqləyirdi.

Ümumiyyətlə, SSRİ dövrünün 20-50-ci illərində dövlət qulluğuna dair qüvvədə olmuş normativ aktları təhlil etdikdə belə nəticəyə gəlmək olur ki, o vaxt dövlət qulluğu münasibətlərinin əksər hissəsi əmək hüququna dair normativ aktlarla tənzimləniydi. Belə aktlara aşağıdakıları misal çəkmək olar:

1. “Təbəçilik qaydasında intizam məsuliyyəti haqqında” ÜR-MİK-nin və RSFSR XKS-nin 20 mart 1932-ci il tarixli qərarı;

2. “Gənc mütəxəssislərdən daha səmərəli istifadə olunması haqqında” SSRİ MİK-nin və XKS-nin 15 sentyabr 1939-cu il tarixli qərarı;

3. “Əvəzçiliyin qaydaya salınması haqqında” SSRİ XKS-nin 11 mart 1933-cü il tarixli qərarı;

4. “Daş kömür sənayesi və daş kömür şaxtaları tikintisinin rəhbər və mühəndis-texnik işçiləri üçün fərdi adlar tətbiq edilməsi haqqında” SSRİ Ali Soveti Rəyasət Heyətinin 10 sentyabr 1947-ci il tarixli Fərmanı;

5. “Prokurorluq orqanlarında prokuror və müstəntiqlər üçün vəzifə dərəcələri müəyyən edilməsi haqqında” SSRİ Ali Soveti Rəyasət Heyətinin 16 sentyabr 1943-cü il tarixli Fərmanı;

6. “Maliyyə və bank orqanlarının rəhbər və məsul işçilərinin xidməti haqqında” Əsasnamə və s.

A.İ.Yelistratov xarici (“burjua”) dövlətlərdəki peşəkar dövlət qulluğu mexanizmini mövcud mexanizim ilə müqayisə edərək yazırdı

ki, dövlət qulluqçularının hüquqi vəziyyəti səciyyəvi cəhətlərə malik olduğu üçün onların daxil olduğu qulluq münasibətlərini tənzimləyən xüsusi qaydaların da yaradılması zəruridir. Onun fikrincə, yeni yaradılacaq qaydalar da Əmək Qanunları Məcəlləsinin müddəalarını inkişaf etdirəcək və ya onlara müəyyən əlavələrin edilməsini nəzərdə tutacaq, müstəsna hallarda onlardan kənara çıxma biləcəkdə.

S.M.Yevtixiyev isə haqlı olaraq dövlət qulluğu təsisatının yalnız inzibati hüquqi təbiətə malik olduğunu göstərirdi. "Sosialist dövlətinin idarəetmə aparatı" adlı kitabda qeyd edilirdi ki, dövlət qulluğunun icrası qulluq əmək münasibətlərinin yarandığı məqamdan, yəni, şəxsin dövlət qulluğuna qəbul edildiyi andan etibarən başlanır və qulluq fəaliyyətinə xitam verilməsi ilə sona çatır. Müəlliflər dövlət qulluğunda qulluqçuların attestasiyası, dövlət qulluğunun başa çatması və s. kimi təşkilati-hüquqi məsələlərə xüsusi diqqətlə yanaşır və onları təhlil edirdilər<sup>67</sup>.

1922-1923-cü illərdə sovet dövlət qulluğunun əsas prinsipləri və dövlət qulluqçularının intizam məsuliyyəti müəyyənləşdirildi. Sonrakı illərdə dövlət qulluğu təsisatının ayrı-ayrı məsələləri daha da inkişaf etdirildi. Bununla belə dövlət qulluğu təsisatının istər inzibati hüquq nəzəriyyəsində, istərsə də inzibati qanunvericilik praktikasındakı vəziyyəti heç də qənaətbəxş deyildi. "SSRİ-də Elmi Texniki İnkilab şəraitində dövlət idarəetməsi" adlı kollektiv monoqrafiyada dövlət qulluğu təsisatı ayrıca paraqrafda nəzərdən keçirilirdi<sup>68</sup>. Hə-

<sup>67</sup> Аппарат управления социалистического государства. У. 2. М., 1977. с. 204.

<sup>68</sup> Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции. М.1978. с. 212-226

min təsisat çərçivəsində idarəetmə aparatının kadrlarının həyata keçirdiyi əməli fəaliyyətin inzibati-hüquqi xarakterə malik olduğu qeyd edilirdi.

SSRİ dövründə dövlət qulluğu təsisatı ilə əlaqədar mövcud olmuş baxışları və rəyləri qruplaşdırmağa cəhd etsək, bu hüquq təsisatının mahiyyəti barəsində müəlliflərin fikirlərinin üst-üstə düşmədiyinin şahidi olarıq.

Bir qrup müəlliflər bu təsisata dövlət qulluğunun təşkili, bəziləri isə dövlət qulluqçularının vəzifələrini yerinə yetirmələri prosesində meydana çıxan münasibətləri tənzimləyən hüquq normalarının məcmusu kimi yanaşırdılar<sup>69</sup>. Digər qrup alimlərsə dövlət qulluğu təsisatını təşkilatdaxili münasibətlər mövqeyindən təhlil edir və belə nəticəyə gəlirdilər ki, o, dövlət qulluqçularının dövlət qulluğuna qəbulu, attestasiyası, qulluq üzrə yerdəyişmələri və qulluqdan azad edilmələri qaydalarını, qulluq vəzifələrini və hüquqlarını, maddi və sosial təminat tədbirlərini, həvəsləndirilməsini və məsuliyyətini müəyyən edən hüquq normalarının məcmusudur.

1970-ci ildə nəşr olunmuş "İnzibati hüquq" dərsliyində qeyd edilirdi ki, dövlət qulluğu inzibati-hüquqi təsisat kimi aparatın kadrlarla komplektləşdirilməsi qaydasını və şərtlərini tənzimləyən, dövlət qulluqçularının hüquqi vəziyyətini, onların dövlət qulluğu keçmə qaydasını, həvəsləndirilməsi tədbirlərini və məsuliyyətini müəyyən edən hüquq normalarının məcmusudur<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Административное право. М., 1970. с. 178.

<sup>70</sup> В.М.Манохин. Советская государственная служба. М., 1966. с.25; В.А.Воробьев. Советская государственная служба. Ростов Д., 1986. с. 19-23.

Y.M.Kozlovun redaktəsi ilə 1973-cü ildə nəşr olunmuş “İnzibati hüquq” dərsliyində dövlət qulluğu təsisatına dair başqa fikir də öz əksini tapmışdı<sup>71</sup>. Müəllif qeyd edirdi ki, dövlət orqanlarının xidmət aparatının fəaliyyəti məhz dövlət hakimiyyətinin həyata keçirilməsi prosesində yaranan münasibətlərdə ifadə olunur. Həmin münasibətləri tənzimləyən hüquq normalarının məcmusu isə dövlət qulluğu təsisatını təşkil edir. Kitabda yazılırdı ki, bu hüquq təsisatının spesifik xüsusiyyəti onun əsasən inzibati-hüquq normalarından təşkil olunmasında ifadə olunur. Dərslikdə o da qeyd olunurdu ki, dövlət qulluğunun ayrı-ayrı tərəfləri digər hüquq sahələrinin – əmək hüququnun, maliyyə hüququnun və s. normaları ilə də tənzimlənir.

Müəllifə görə, inzibati hüquq normaları qulluq münasibətlərinin bütün növlərinə şamil olunur. O, haqlı qeyd edirdi ki, həm müəssisə və idarələrin qulluqçularının, həm də dövlət hakimiyyəti, dövlət idarəetmə orqanları, məhkəmə və prokurorluq orqanları aparatının işçilərinin həyata keçirdikləri qulluğa inzibati hüquq normaları tətbiq olunur. Müəllif bu cür ictimai münasibətləri dövlət qulluğu münasibətləri adlandıraraq yazırdı ki, belə münasibətlərdə iştirak edərək dövlət qulluqçuları dövlətin adından çıxış edərək ictimai həyatın bütün sahələrində onun vəzifə və funksiyalarını həyata keçirirlər<sup>72</sup>.

Bütün qeyd etdiklərimizlə yanaşı, onu da vurğulamalıyıq ki, hazırda araşdırdığımız “dövlət qulluğu” anlayışının həmin dövrdə mövcudluğu inkar edilməz faktır. Sadəcə, həmin dövrdə qanunverici

<sup>71</sup> Советское административное право. М., 1973. с. 139.

<sup>72</sup> Совершенствование аппарата государственного управления. Киев. 1982. с.314.

dövlət qulluğunu təsbit etmir, bütövlükdə dövlət aparatına və dövlət qulluğuna hakim marksizm-leninizm ideologiyasını şamil edirdi.

Qeyd edək ki, keçmiş sovet dövründə mövcud olmuş dövlət qulluğundan danışarkən məhz aşağıdakı səbəblərə görə “dövlət qulluğu təsisatı” terminini işlətmək mümkün deyil:

➤ birincisi, həmin dövrdə dövlətin kadr siyasəti və onun həyata keçirilməsi rejimi qanunla müəyyən edilmirdi. Kadr siyasəti “kadrların siyasi, iş və mənəvi keyfiyyətlərə görə seçilməsi və yerləşdirilməsi” prinsipinə əsaslanırdı.

➤ ikincisi, həmin dövrdə dövlət qulluğunun, dövlət qulluğu vəzifələrinin anlayışı qanunvericilikdə müəyyən olunmurdu və dövlət qulluğuna dair qanunvericilik bazası formalaşdırılmamışdı.

➤ üçüncüsü, həmin dövrdə ölkədə dövlət qulluğunu səmərəli şəkildə idarə edə bilən, onun inkişafının elmi-metodik bazasını təmin edən orqan mövcud deyildi. Bu sahədə Sov.İKP “baş hakim” kimi çıxış edirdi.

➤ dördüncüsü, həmin dövrdə dövlət qulluqçusunun anlayışı, hüquqi statusu, qulluqkeçmə və qulluq üzrə irəli çəkilmə təsisatı qanunvericilikdə müəyyən olunmamışdı. Dövlət qulluğunun hüquqi tənzimlənməsindəki boşluğu partiya məmurlarının dövlət qulluğu sahəsində öz mülahizələrinə əsasən etdiyi hərəkətlər doldururdu və s.

Alimlərdən V.A.Varabyov dövlət qulluğunu dövlətin təşkilati fəaliyyətinə aid olan institutlardan biri hesab edirdi. Onun fikrincə, dövlət qulluğu institutu özünün bütün strukturu, funksiyaları və texnologiyaları ilə birgə idarəetmənin təşkilati faktoru qismində çıxış edir.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> В.А.Воробьев. Советская государственная служба (административно-правовые аспекты). Отв.ред. д.ю.н. В.И.Новоселов. Изд. Ростовского университета, 1986, с.4.

Sovet dövründə dövlət qulluğunun elmi tədqiqat tarixinə nəzər saldıqda məlum olur ki, bu institutun bütün əlamətlərinin məcmusu deyil, yalnız ayrı-ayrı cəhətləri tədqiqat obyektinə qismində çıxış etmişdir. Belə ki, idarəetmə kadrlarının formalaşdırılması<sup>74</sup>, xarici ölkələrdə dövlət qulluğunun demokratik prinsipləri<sup>75</sup>, idarəetmə əməyinin, etika və mədəniyyətinin təşkil olunması, dövlət qulluqçularının inzibati-hüquqi statusu, dövlət fəaliyyətinin ayrı-ayrı sahələrində dövlət qulluğunun həyata keçirilməsi, dövlət qulluğuna dair qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi və s. kimi mühüm məsələlər elmi tədqiqatların predmeti olmuşlar.

İlkin tədqiqat mərhələsində mütəxəssislər əsasən onun siyasi məzmununu müəyyənləşdirməyə çalışırdılar<sup>76</sup>. Sonralar isə dövlət qulluğuna artıq onun vəzifələrindən irəli gələn öhdəliklərin həyata keçirilməsi kimi anlayış verilirdi. Məhz bununla əlaqədar olaraq peşəkarlıq dövlət qulluğunu xarakterizə edən cəhətlərdən biri kimi ədəbiyyatlarda öz təsbitini tapdı<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> Ю.А.Розенбаум. Подготовка управленческих кадров. Организационно-правовые вопросы. М.: Юридическая литература, 1984 с. 65; Л.А. Сергиенко. Правовое регулирование организации труда государственных служащих. М.Наука, 1981 с. 71 və s.

<sup>75</sup> И.Н.Пахомов. Развитие демократических принципов государственной службы в современный период // Советская государственная служба и право, 1969, №7 с. 39-44, В.М.Манохин. Конституционные основы законодательства о государственной службе. //Правовед. 1983, №4 с. 11-18

<sup>76</sup> С.С.Студеникин. Советская государственная служба. / Сборник «Вопросы советского административного права». 1949 с. 71-76, А.А.Жданов. О понятии советской государственной службы // Правоведение, 1962 с. 27

<sup>77</sup> В.А.Власов, С.С.Студеникин. Советское административное право, М.: Госториздат, 1959 с.106-107, Г.И. Петров Советское административное право

İ.N. Paxomovun, V.M.Manoxinin əsərlərində dövlət qulluğu xarakterizə olunarkən onun təşkili qaydası, qulluqçuların hüquqi statusu və fəaliyyət prosesi təhlil olunurdu<sup>78</sup>.

Lakin, sovet dövründə dövlət qulluğunun elmi cəhətdən müəyyən dərəcədə tədqiq olunması onun bir mexanizm kimi mövcudluğundan danışmağa imkan vermir. Çünki, həmin dövrdə dövlət qulluğu, dövlət qulluqçusu kimi anlayışlar qanunvericilikdə təsbit olunmamışdı və dövlət qulluğunu idarə edən, onu elmi-metodik baza ilə təmin edən vahid dövlət orqanı mövcud deyildi.

Bəhs etdiyimiz dövrdə dövlət qulluğunu tənzimləyən vahid qanunvericilik aktının mövcud olmaması və dövlət qulluğunun anlayışının müəyyənləşdirilməməsi faktı ona müxtəlif cür anlayışların verilməsinə səbəb olurdu. Geniş mənada o, dövlət təşkilatlarında, idarə və müəssisələrdə həyata keçirilən və adi işçi əməyindən fərqlənən istənilən fəaliyyət növü, dar mənada isə, yalnız dövlət orqanlarının xidmət aparatının fəaliyyəti kimi müəyyən olunurdu.

Sovet dövlət qulluğuna qulluqçuların dövlət aparatının tərkibində, həmçinin onun tabeçiliyində olan təşkilatlarda, idarə və müəssisələrdə cəmiyyətin fəaliyyəti və tərəqqisi üçün zəruri əhəmiyyət kəsb edən istehsal-təsərrüfat, sosial-mədəni və inzibati-siyasi xarakterli başlanğıc müddələrin yaradılması məqsədilə peşəkarcasına həyata

(Часть общая). Л.: Изд-во ЛГУ, 1970 с. 143. Г. И. Петров. Основы советского социального управления. М.Наука-1974 с. 159.

<sup>78</sup> И.Н. Пахомов. Советская государственная служба. Киев.: Изд-во КГУ, 1964 с.78, В.М.Манохин, Ю.С.Адушкин, З.А.Багишасв. Российское административное право. М.: Юристъ, 1996 с. 7-11, В.М. Манохин. Советское административное право. Курс лекций. Саратов: Элемент. 1968 с. 92-94

keçirtdikləri sosial fəaliyyət kimi də anlayış verilir<sup>79</sup>. Həmin dövrdə dövlət qulluğuna ölkədəki sosial və iqtisadi proseslərə dövlət rəhbərliyi funksiyasının yerinə yetirilməsi üçün dövlət aparatında xalq deputatları sovetinin nəzarəti altında həyata keçirilən haqqı ödənilən fəaliyyət kimi də yanaşılırdı<sup>80</sup>.

Artıq qeyd etdiyimiz kimi, dövlət qulluğuna anlayış verən müəlliflərin fikirlərinin üst-üstə düşməsinə həmin dövrdə bu sahəni tənzimləyən vahid qanunvericilik aktının mövcud olmaması səbəb olurdu.

Dövlətimizin müstəqilliyinin bərpasından sonra ölkədə aparılan geniş islahatlar nəticəsində dövlət qulluğu dövlət mexanizminin mühüm institutu kimi qəbul olundu. Ulu Öndərin fərmanı ilə 1998-ci ilin dekabrında dövlət idarəetməsi sahəsində islahatların aparılması məqsədilə yaradılan komissiyanın tövsiyyəsinə əsasən, ölkədə əsaslı islahatların həyata keçirilməsi zəruri olan sahələrdən biri də məhz dövlət qulluğu oldu.

21 iyul 2000-ci il tarixdə "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun qəbul olunması ilə dövlət qulluğuna dair hüquqi bazanın əsası qoyuldu, onun hüquqi məzmunu, vəzifə və prinsipləri müəyyənləşdirildi.

#### **4.Dövlət qulluğunun prinsipləri**

"Prinsip" əsas ideyalar, rəhbər başlanğıclar mənasında işlədilir. İdeoloji kateqoriya kimi hüququn prinsipləri hüquq düşüncəsinə aiddir.<sup>81</sup> Hüquq nəzəriyyəsinə görə, hüquqi prinsiplər dedikdə, hüququn bütün sistemi daxilində hüquq normalarının mahiyyətini, əsas məzmununu və ümumi inkişaf istiqamətlərini ifadə edən əsas ideyalar və ilkin başlanğıclar başa düşülür.

Dövlət qulluğunun prinsipləri cəmiyyətin və dövlətin inkişafının obyektiv qanunauyğunluqlarını özündə əks etdirən əsas nəzəri ideyalardır. Bunlar ölkədə mövcud olan idarəçilik təcrübəsi, hüquq sistemi və hüquq təfəkkürü əsasında formalaşır, fəaliyyət göstərən dövlət qulluğu modelindən asılı olur.

Dövlət qulluğunun prinsiplərinin mahiyyəti onların dövlət qulluğunun hüquqi məzmununu, vəzifələrini, təşkili və fəaliyyət istiqamətlərini müəyyənləşdirməsində ifadə olunur. Dövlət qulluğunun prinsipləri obyektiv qanunauyğunluqları ifadə edən və dövlət qulluğunun təşkili və fəaliyyət qaydasını, vəzifə və funksiyalarını müəyyənləşdirən rəhbər ideya və başlanğıclardır.

Dövlət qulluğu prinsiplərinin normativ qaydada təsbit olunması dövlət orqanlarının və dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin, dövlətlə dövlət qulluqçusu arasındakı dövlət qulluğu münasibətlərinin tənzimlənməsində əsas istiqamətləri müəyyənləşdirməklə bu sahəyə dair qanunvericiliyin inkişaf istiqamətlərini də müəyyənləşdirir.

<sup>79</sup> В.А. Воробьев. Советская государственная служба. Учебное пособие по административному праву. Ростов-на-Дону, Институт народного хозяйства, Ростов н/Д, РИНХ, 1975 с.15

<sup>80</sup> И.Н.Пахомов. Основные вопросы государственной службы в советском административном праве. Автореф. дисс... докт. юрид. наук М.: 1964 с. 7

<sup>81</sup> А.М.Қасимов. Әмәк һүқуқу. Үмүми һиссә. Дәрс вәсәити. Баки, Қанун. 2005. с.61

*Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğunun əsas prinsipləri.*

“Dövlət qulluğu haqqında” qanunun 4-cü maddəsində təsbit olunmuş bu prinsiplərə aiddir:

- qanunçuluq;
- Azərbaycan Respublikasında qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyət həddlərinin müəyyən edilməsi;
- dövlət orqanlarına və dövlət qulluqçularına nəzarət və onların hesabat verməsi;
- yuxarı dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin öz səlahiyyətləri həddlərində qəbul etdikləri qərarların aşağı dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər tərəfindən mütləq yerinə yetirilməsi;
- bütün vətəndaşların və vəzifəli şəxslərin dövlət qulluqçularının qanuni tələblərini icra etməyə və qanuni hərəkətlərini müdafiə etməyə borclu olması;
- dövlət qulluğuna qəbulun şəffaflığı;
- vətəndaşların dövlət qulluğuna müsabiqə və müsahibə əsasında qəbul edilməsi;
- vətəndaşların öz qabiliyyətlərinə, xidməti nailiyyətlərinə və peşə hazırlığına uyğun olaraq dövlət qulluğunun hər hansı vəzifəsinə tutmaqda hüquq bərabərliyi;
- irqindən, milliyyətindən, dinindən, dilindən, cinsindən, sosial mənsəbindən, ailə, əmlak və qulluq vəziyyətindən, yaşayış yerindən, əqidəsindən, ictimai birliklərə mənsubiyyətindən, habelə qulluqçuların işgüzarlıq keyfiyyətlərinə dəxli olmayan başqa səbəblərdən asılı olmayaraq dövlət qulluqçularının hüquq bərabərliyi;

- dövlət qulluqçularının potensialının səmərəli istifadəsi, xidməti və peşəkarlıq səviyyəsinin artırılması məqsədi ilə onların rotasiyası;
- dövlət qulluqçularının sosial və hüquqi müdafiəsi, onların özləri və ailələri üçün ləyaqətli yaşayış səviyyəsinin təmin edilməsi.
- qulluq borcunun yerinə yetirilməsi üçün dövlət qulluqçusunun cavabdehlik daşması, eləcə də dövlət qulluqçusunun hərəkətlərinə görə dövlət orqanının cavabdehlik daşması.

Dövlət qulluğunun bu prinsiplərinin hər biri qarşılıqlı əlaqədə fəaliyyət göstərir. Respublikada dövlət qulluğunun səmərəli və məqsədyönlü fəaliyyətinin təşkilinə yönəlmiş bu prinsiplərdən birinin pozulması ümumilikdə dövlət qulluğunun səmərəsinin azalmasına səbəb ola bilər.

Qeyd edək ki, ədəbiyyatlarda bu prinsiplər müxtəlif cür təsnifləndirilir. Məsələn, D.N.Baxrax bu sistemə demokratiya, peşəkarlıq və dövlət qulluqçularının sosial-hüquqi müdafiəsi kimi əsas prinsipləri aid edir<sup>82</sup>, V.M.Manoxin isə bu sistemdə həm dövlətin təşkilinə və fəaliyyətinə xas olan ümumi prinsipləri, həm də yalnız dövlət qulluğuna aid olan xüsusi prinsipləri (məsələn, qanunçuluq, intizam və s.) fərqləndirir.

V.M.Manoxin dövlət qulluğunun prinsiplərini tədqiq edərkən onların dövlət qulluğu ilə əlaqədar olan bütün şəxslər və təşkilatlar üçün məcburi əhəmiyyət daşıyan, dövlət qulluğunun bütün növlərinə aid olan, həmçinin dövlət qulluğunun məzmununu formalaşdıran bü-

<sup>82</sup> Д.Н.Бахрах. Административное право. Учебник. Часть общая. М.: 1993.с. 102-108

tün təşkilati, hüquqi və s. cəhətləri əhatə edən tələblərə cavab verməli olduğunu qeyd edirdi<sup>83</sup>.

*Qanunçuluq prinsipi* hüququn bütün subyektlərinin qanunlara riayət etməsini, qanunların göstərişinin hamı üçün eyni dərəcədə məcburi əhəmiyyət kəsb etməsini, dövlətlə vətəndaş arasında qarşılıqlı məsuliyyət sisteminin mövcudluğunu, qanun və məhkəmə qarşısında hər kəsin bərabərliyini nəzərdə tutur. Qanunçuluq qanunların həyata keçirilməsi prosesidir<sup>84</sup>.

Sivilizasiyalı cəmiyyətin siyasi sisteminin bütün mexanizmlərinin normal həyat səviyyəsini, insan cəmiyyətinin ahəngdar fəaliyyətini təmin etməyə yönələn qanunçuluq prinsipi müvafiq olaraq dövlət qulluğunun da əsas prinsiplərindən biri olub, onun təşkili və fəaliyyəti zamanı meydana çıxan bütün münasibətlərin yalnız qanunauyğun şəkildə həyata keçirilməsini nəzərdə tutur. Dövlət qulluğuna qəbul, qulluqda yüksəliş, qiymətləndirmə, nəzarət və s. proseslərdə qanunçuluq prinsipinə əməl olunması ümumilikdə dövlət qulluğu mexanizminin səmərəli və obyektiv fəaliyyətinin mühüm təminatlarından biridir.

*Qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyət həddlərinin müəyyən edilməsi prinsipi* dövlət hakimiyyəti sistemində nizamlı strukturun formalaşdırılmasını, hər bir dövlət orqanının yalnız öz səlahiyyət çərçivəsində fəaliyyət göstərməsini

<sup>83</sup> В.М.Манохин Государственная служба //Советское административное право. Государственное управление и административное право. М.: 1978.с. 293-294

<sup>84</sup> V.N.Xrapanyuk. Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi. V.Q. Strekozovun red. II. Bakı-2007. s. 241.

nəzərdə tutur. Bir mexanizmin ünsürləri olan, dövlət hakimiyyəti sistemində hər birinin öz yeri və rolu olan, müxtəlif statusa malik olan dövlət orqanları yalnız qanunvericilikdə onlar üçün müəyyənləşdirilmiş səlahiyyət çərçivəsində fəaliyyət göstərməlidirlər. Bu, onların fəaliyyətində sistemliliyin zəruri şərtidir. Professor Z.Əsgərov dövlət orqanlarının sistemliliyinin onların mexaniki deyil, müəyyən nizama, daxili qaydaya tabe olan bir struktur kimi təşkil olunmasını tələb etdiyini yazaraq, bu cür dəqiq təşkilatlanma olmadan dövlət orqanlarının birgə qarşılıqlı fəaliyyət göstərməsini qeyri-mümkün hesab edir.<sup>85</sup> Bu baxımdan yanaşdıqda, bəhs etdiyimiz prinsip həm də dövlət qulluğunda sistemli, qarşılıqlı səmərəli fəaliyyətin təmin olunmasına xidmət edir.

Dövlət orqanlarına və dövlət qulluqçularına nəzarət və onların hesabat verməsi prinsipi dövlət qulluğunun mühüm prinsiplərindən biridir. Nəzarət vasitəsilə sistemin mövcud vəziyyəti təhlil olunur, inkişaf perspektivləri, müsbət və mənfi cəhətləri üzə çıxarılır və təhlil olunur. Hesabatlılıq və nəzarət dövlət qulluğunda idarəetmə prosesinin mühüm atributlarından biri olmaqla yanaşı, həmçinin, məsuliyyət mexanizminin də hərəkətverici qüvvələrindən biridir.

*Dövlət qulluqçularının sosial-hüquqi müdafiəsi, onların özləri və ailələri üçün ləyaqətli yaşayış səviyyəsinin təmin edilməsi prinsipi* dövlət qulluqçularının əməyinin nüfuzunun qaldırılmasını, məbləği onların ixtisas dərəcəsi, staj müddətindən asılı olan, layiqli həyat səviyyəsini təmin edən, vaxtında ödənilən dövlət məvacibi ilə təmin

<sup>85</sup> Z.A.Əsgərov. Konstitusiya hüququ. Dərslük. Bakı – 2006. S.353

olunmasını, normal qulluq şəraitinə malik olmasını, sığortasını nəzərdə tutur.

Akademik R. Mehdiyev yazır ki, dövlət qulluqçularının sosial və hüquqi müdafiəsi, onların özləri və ailələri üçün ləyaqətli yaşayış səviyyəsinin təmin edilməsi müddəasının dövlət qulluğunun prinsipləri sırasında əksini tapması respublikada dövlət qulluqçularının öz vəzifələrini daha səmərəli şəkildə yerinə yetirməsinə və məsuliyyət hissəsinin artmasına ciddi təsir göstərməlidir.<sup>86</sup>

*Qulluq borcunun yerinə yetirilməsi üçün dövlət qulluqçusunun cavabdehlik daşması, eləcə də, dövlət qulluqçusunun hərəkətlərinə görə dövlət orqanının cavabdehlik daşması* prinsipi dövlət qulluğunun səmərəli fəaliyyətində mühüm əhəmiyyət daşıyır. Qulluq borcunu yerinə yetirməklə dövlət qulluqçusu üzərinə düşən vəzifələri, qulluq funksiyalarını yerinə yetirir. Bunların lazımı qaydada, peşəkarlıqla və vaxtında yerinə yetirilməsi ümumilikdə dövlət qulluğunun və dövlət orqanının fəaliyyətində səmərənin mühüm göstəricisidir. Bu göstəricinin əldə olunmasının məsuliyyət mexanizmi ilə təmin olunması bilavasitə səmərəli və peşəkar dövlət qulluğu mexanizminin formalaşdırılmasının mühüm təminatlarından biri kimi çıxış edir. Bildiyimiz kimi, dövlət qulluqçusu öz funksiyalarını həyata keçirərkən məhz dövlət orqanının adından fəaliyyət göstərir. Dövlət orqanının dövlət qulluqçusunun hərəkətlərinə görə cavabdehlik daşması müvafiq olaraq onun məsuliyyət mexanizminin təsir qüvvəsini daha da artırır, fərdi məsuliyyət kollektiv məsuliyyət ilə əhatə olunur.

<sup>86</sup> R.Ə.Mehdiyev. Milli məfkurə, dövlətçilik, müstəqillik yolu ilə. II cild. Bakı – 2007. s.576

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında müəyyən olunmuşdur ki, insanın və vətəndaşın hüquqlarını və azadlıqlarını gözləmək və qorumaq qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının borcudur (71-ci maddə). Müvafiq olaraq, dövlət qulluqçuları da bu prinsipə əməl etməli, öz fəaliyyətləri ilə insanın və vətəndaşın hüquq və azadlıqlarının qorunmasına və həyata keçirilməsinə xidmət etməlidirlər.

Dövlət qulluğu həyata keçirilərkən insanın və vətəndaşın hüquq və azadlıqları qorunmalı, onların həyata keçirilməsi təmin edilməli, heç kimin şərəf və ləyaqətinin heç bir əsasla alçaldılmasına yol verilməməli, sosial, irqi, milli, dini, dil mənsubiyyət əlamətlərinə görə heç kimin hüquq və azadlıqları məhdudlaşdırılmamaıdır.

*Vətəndaşların öz qabiliyyətlərinə, xidməti nailiyyətlərinə və peşə hazırlığına uyğun olaraq dövlət qulluğunun hər hansı vəzifəsini tutmaqda hüquq bərabərliyi prinsipi* – Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 55-ci maddəsinə əsaslanan bu prinsip respublika vətəndaşlarının öz qabiliyyətlərinə və peşə-ixtisas hazırlığına uyğun olaraq heç bir ayrı-seçkiliyə yol verilmədən istənilən dövlət qulluğu vəzifəsini tutmaqda bərabər imkana malik olmasını nəzərdə tutur. Bu, hər bir insanın öz yaşadığı ölkədə ümumi bərabərlik əsasında dövlət qulluğuna buraxılmaq imkanına malik olduğunu nəzərdə tutan Mülki və Siyasi Hüquqlar haqqında Beynəlxalq Sazişin 25-ci maddəsinə də uyğundur.

*Vətəndaşların dövlət qulluğuna müsabiqə və müsahibə əsasında qəbul edilməsi prinsipi* dövlət qulluğu vəzifələrinin tutulması qaydasını tənzimləyir. İnzibati vəzifələrin ali-dördüncü təsnifatlarına uy-



ğun olan vəzifələrin tutulması müsahibə və ya qulluqda yüksəliş yolu ilə həyata keçirilir. İnzibati vəzifələrin beşinci-yeddinci təsnifatlarına uyğun olan vəzifələrin tutulması həmin dövlət orqanı rəhbərinin qərarı əsasında müsabiqə və ya müsahibə yolu ilə həyata keçirilir.

*Dövlət qulluğuna qəbulun şəffaflığı* prinsipinin tələblərinə əsasən, dövlət orqanının rəhbəri inzibati vəzifələrin beşinci-yeddinci təsnifatlarına uyğun olan vakant vəzifə yarandığı gündən bir ay ərzində müsabiqənin, ümumi müsahibənin və ya daxili müsahibənin keçirilməsi barədə qərar qəbul etməlidir. DQMK və müsabiqə (müsahibə) barədə qərar qəbul edən müvafiq dövlət orqanı həmin müsabiqə və müsahibələrin ədalətli, şəffaf və operativ keçirilməsini təmin etməlidirlər. Bu prinsipə əsasən, dövlət qulluğuna qəbul şəffaflıq əsasında həyata keçirilir, namizədlər öncədən test və müsahibə proqramları, boş vəzifənin qulluq funksiyaları, vəzifə maaşı, vəzifənin tutulması şərtləri ilə tanış olur, test imtahanını kompüterlər vasitəsilə verir, müsahibə prosesində müşahidəçilər, müstəqil ekspertlər iştirak edir.

Dövlət qulluğuna qəbulda şəffaflığın təmin olunması üçün müsahibə komissiyasının tərkibinə vətəndaş cəmiyyətini təmsil edən müstəqil ekspertlər daxil edilir, namizədin razılığı ilə video çəkiliş aparılır. Ekspertlər müvafiq sahə üzrə xüsusi biliyə malik olan şəxslər arasından seçilir. Ekspertlərin müsahibə ediləcək şəxslə, onun şəxsi işi ilə əvvəlcədən tanış olmasına yol verilmir. Ekspertlər və müsahibə komissiyasının digər üzvləri müsahibəyə başlamazdan öncə namizədlərlə heç bir qohumluq və şəxsi yaxınlıq münasibətlərinin olmadığını dair iltizam imzalayırlar.

Müsahibə prosesinin əvvəldən axıra qədər video çəkilişi aparılır. Çəkiliş şəffaflığın və qiymətləndirmədə obyektivliyin təmin olunması üçündür. Video çəkiliş yalnız namizəd imtina etdiyi halda aparılır. Çəkilişin aparılması müsahibə gedişində yarana biləcək hər hansı bir neqativ halın, həmçinin, namizədin qiymətləndirilməsinin ədalətli olub-olmadığını müəyyən etməyin ən səmərəli yoludur.

İlk növbədə namizədin mənafeyinin təmininə yönələn video çəkilişin aparılması metodu apelyasiya prosesində də əvəzolunmaz dəlil kimi çıxış edir. Belə ki, müsahibənin nəticəsindən narazı qalan namizəd apelyasiya şikayəti verdiyi təqdirdə yaradılan apelyasiya komissiyası həmin çəkiliş yenidən izləməklə bu və ya digər neqativ məqamların mövcud olub-olmamasını əyani şəkildə müşahidə edir. Namizədə verilən sualların məzmunu, quruluşu, namizədin cavabı tam təfəssilatı ilə çəkilişin nəticələri izləyərkən zaman üzə çıxır. Nəticədə apelyasiya komissiyası şəxsi mülahizəyə deyil, dəlillərə, namizədin həmin məqamlara verdiyi izahatlara, apelyasiya komissiyası üzvlərinin fikirlərinə əsasən nəticə çıxarır.

Şəffaflıq prinsipinin tələblərinə əsasən görülən tədbirlərdən biri də müsahibənin nəticələrinin həmin iş gününün sonunda internetdə yerləşdirilməsidir. Namizəd aydın şəkildə neçə bal yığdığını və müvafiq olaraq müsabiqədən keçib- keçmədiyini Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyanın rəsmi internet saytından öyrənir.

Qeyd edək ki, şəffaflıq NPM modelinin və dövlət qulluğunun əsas prinsiplərindən olmaqla yanaşı, həm də dövlət qulluğunun vəzifələrinə nail olma vasitələrindən biri kimi çıxış edir.

Dövlət orqanlarının fəaliyyətində şəffaflığın artırılması, vətəndaşlara göstərilən xidmətlərin daha keyfiyyətli, rahat, yeni üslubda və müasir innovasiyaları tətbiq etməklə həyata keçirilməsi dövlət qulluğunun qarşısında duran vəzifələrdən biridir. Bu səbəbdən də idarəetmədə aparılan islahatlar prosesində dövlət orqanlarının fəaliyyətində şəffaflığın artırılması daim diqqət mərkəzindədir.

Dövlət orqanlarının fəaliyyətində vətəndaşlara göstərilən xidmətlərin keyfiyyət səviyyəsinin aşağı olması, dövlət xidmətlərinin göstərilməsi zamanı standartların pozulması halları fiziki və hüquqi şəxslərin dövlət orqanları və onların vəzifəli şəxsləri tərəfindən göstərilən xidmətlərdən narazı qalmasına, vətəndaş məmnunluğunun təmin olunmamasına və nəticədə dövlət qulluğunun nüfuzunun zədələnməsinə səbəb ola bilən mühüm təzahürlərdəndir.

Vətəndaşlara xidmətlərin göstərilməsi prosesində bürokratik süründürməçilik, süni inzibati maneələrin yaradılması dövlət qulluğunun nüfuzunu zədələməklə yanaşı, “vətəndaş-dövlət qulluqçusu” münasibətlərində inzibati mübahisələrə də yol açır.

Əhalinin dövlət aparatına olan münasibəti dövlət orqanlarının vətəndaşlara göstərdikləri xidmətin keyfiyyətindən, rahatlığından və müəssərliyindən birbaşa asılıdır. Buna görə də cəmiyyətdə mövcud olan sosial strukturların mürəkkəbləşməsi, vətəndaş cəmiyyətinin təşəkkülü dövlət qulluğu, idarəetmə orqanları ilə vətəndaşlar arasındakı münasibətlərin mütərəqqi inkişafı, əhalinin dövlətə və dövlət qulluğuna inamının artırılması, dövlət orqanlarının fəaliyyətində səmərənin və çevikliyin artırılması üçün yeni mexanizmləri müəyyənləşdirmək islahatlar prosesində mühüm məqamlardan biridir.

Dövlət idarəetməsində aparılan ardıcıl islahatlar nəticəsində ölkədə “vətəndaşa, insan faktoruna yönümlü” dövlət qulluğu modeli formalaşdırılır. Qurulan yeni modeldə “dövlət qulluğu” anlayışı “cəmiyyətə, xalqa qulluq” mənasını ifadə edir. Bu səbəbdən də islahatlar prosesində əhaliyə dövlət xidmətlərinin istehlakçısı kimi, onun məmnunluq səviyyəsinə isə dövlət tərəfindən göstərilən xidmətlərin, eləcə də dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi meyarı kimi yanaşılır.

Hazırda dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsi və islahatı dövlət idarəetməsinin modernizasiyası prosesi ilə qarşılıqlı əlaqədə aparılır. Respublikamızda bu yönümdə həyata keçirilən mühüm tədbirlərdən biri Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 13 iyul 2012-ci il tarixli Fərmanı ilə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Vətəndaşlara Xidmət və Sosial İnnovasiyalar üzrə Dövlət Agentliyinin yaradılmasıdır. Agentlik dövlət orqanlarının fəaliyyətində şəffaflığın artırılmasının, vətəndaşlara göstərilən xidmətlərin daha keyfiyyətli, rahat, yeni üslubda və müasir innovasiyaları tətbiq etməklə həyata keçirilməsinin, vətəndaşlara münasibətdə etik qaydalara, nəzakətli davranışa əməl edilməsinin, vətəndaş məmnunluğunun təmin olunmasının zəruriliyi nəzərə alınaraq yaradılmışdır.

Agentliyin yaradılması “vətəndaş - dövlət qulluqçusu” münasibətlərinin səmərəli inkişafı, vətəndaşlara dövlət xidmətlərinin asan şəkildə müəssər olması, dövlət qulluğunun müsbət imicinin artırılması üçün tədricən dövlət orqanlarında, vəzifəli şəxslərdə yeni etik xüsusiyyətlərin, təşkilati mədəniyyətin və fəaliyyət üslubunun formalaşdırılması yönündə həyata keçirilən mühüm tədbirdir. Bir neçə

dövlət orqanının səlahiyyətinə aid olan xidmətləri bir orqanda vətəndaşlara təqdim edən “Asan xidmət”-in yaradılması ilə dövlət idarəetmə sistemində yeni prinsipin – “rəqabət” prinsipinin tətbiqinə başlanılmışdır. İdarəetmədə rəqabət prinsipi vətəndaş məmnunluğunun təmin olunması, korrupsiyanın qarşısının alınması, dövlət orqanlarının fəaliyyətində səmərənin və çevikliyin artırılması üçün dövlət orqanları arasında sağlam rəqabətin yaradılmasını nəzərdə tutur.

Harvard Universitetinin professoru Andrey Şleyfer və Robert Vişni haqlı olaraq yazırlar ki, korrupsiya ilə mübarizədə rəqabətdən istifadə edilməsi müsbət nəticələrə, korrupsiya hallarının azalmasına gətirib çıxara bilər<sup>87</sup>. Həqiqətən də əgər eyni xidmətləri göstərmək hüququna bir-neçə dövlət orqanı eyni zamanda malik olarsa dövlət orqanları arasında sağlam rəqabət mühiti yaranar ki, bu da korrupsiya hallarının qarşısını almaqla yanaşı, dövlət orqanlarının fəaliyyətində çevikliyin, şəffaflığın təmin olunmasının təzahürü kimi vətəndaş məmnunluğunun səviyyəsinin yüksəldilməsinə və büdcə vəsaitlərinə qənaət olunmasına real zəmin ola bilər. İdarəetmədə rəqabət resurslardan da daha rəşional istifadəyə kömək edə bilər. Belə ki, eyni xidmətləri göstərən qurumlardan hansı daha yaxşı göstəricilərə nail olarsa, vətəndaş məmnunluğunu daha yüksək səviyyədə təmin edərsə büdcə vəsaitlərinin də həmin quruma yönəldilməsinə, həmçinin, bürokratik aparata daha real nəzarətin təmin olunmasına nail olmaq olar.

<sup>87</sup>A. Shleifer, R. Vishny. Corruption // Quarterly Journal of Economics. 1993. Vol. 108. No. 3. s. 599-617.

Beynəlxalq təcrübəyə nəzər saldıqda bir sıra xarici dövlətlərdə də analoji qurumların fəaliyyət göstərdiyini müşahidə edə bilərik. Gürcüstan, Kanada, Qazaxıstan, Qırğızıstan, Brazilya, Almaniya, Böyük Britaniya, Yunanıstan və s. ölkələrdə analoji qurumlar tərəfindən vətəndaşlara “vahid pəncərə” modeli əsasında dövlət və bələdiyyə xidmətləri göstərilir<sup>88</sup>.

Gürcüstanda analoji qurum – Vətəndaşlara Xidmət İdarəsi adlanır. 2011-ci ildə yaradılmış bu idarədə Ədliyyə Nazirliyinin və Təhsil Nazirliyinin həyata keçirdiyi təxminən 300 sayda xidmət cəmlənmişdir. Bunlara aiddir: mülkiyyətin qeydiyyatı, pasportun verilməsi, şəxsiyyət vəsiqəsinin verilməsi, nigahın qeydə alınması, sahibkarlığın qeydə alınması, vətəndaşlığın verilməsi, viza, soyadın, adın dəyişdirilməsinin qeydə alınması, apostelin verilməsi, arxiv xidmətləri, atahığın müəyyən edilməsi, doğum, nigah və boşanma haqqında şəhadətnamələrin dublikatının verilməsi və s. Mərkəzləşdirilmiş qaydada fəaliyyət göstərən, Ədliyyə Nazirliyinə tabe olan qurumun Tiflis, Batumi, Rustavi, Taisi, Mestiya, Ozurgeti, Axalsix, Marneoli, Kvareli, Telavi və Qoridə regional idarələri fəaliyyət göstərir.

Kanadada analoji qurum 2005-ci ildə yaradılmış Kanada Xidmət Agentliyidir. Agentlikdə 14 idarə və agentliyin funksiyaları həyata keçirilir. Göstərilən xidmətlərə aiddir: pasportun verilməsi, imiqraşiya, təqaüd, vergi, gömrük, veteranların işləri, gənc işçilər üçün stra-

<sup>88</sup> “Konstitusiya” Araşdırmalar Fondu tərəfindən hazırlanmış “Vahid pəncərə” modeli əsasında dövlət və bələdiyyə xidmətlərinin göstərilməsi ilə bağlı qabaqcıl xarici təcrübənin təhlili. s. 1 [www.kafondu.com](http://www.kafondu.com)

tegiyanın hazırlanması, sosial sığorta, sağlamlıq haqqında məlumat, təhsil qrantları, işçilər üçün sığorta və s.

Ədəbiyyatda göstərilir ki, Kanadanın bütün ərazisində dövlət qurumlarının binasında fəaliyyət göstərən xidmət mərkəzləri yeni başlayan sahibkarlara lazımi məsləhət xidməti göstərməklə yanaşı, çoxlu sayda dövlət xidmətlərini də təqdim edir və “bir pəncərə” prinsipi əsasında işləyirlər.<sup>89</sup> Mərkəzləşdirilmiş qaydada fəaliyyət göstərən Agentliyin Alberta, Manitoba, Ontariyo, Novaskotiya, Kvibek, Saskatçevan, Şahzadə Edvart adası, Nunavud, Nyu Foundled və Labrador, Yeni Brunsvik, Şimal Qərb torpaqlarında və s. yerləşən regional idarələri fəaliyyət göstərir. Kanadada fəaliyyət göstərən “1-800 Kanada” adlı çağrı mərkəzi əhaliyə bu və ya digər xidmətin harda, necə və nə vaxt göstərildiyi barədə zəruri məlumat təqdim edir.

Poşada 2002-ci ildə yaradılmış Dövlət Qulluğunun İnformasiya Mərkəzi adlı qurum təqdim olunan dövlət xidmətlərinin növləri, ayrı-ayrı dövlət orqanlarının fəaliyyət istiqamətləri və s. barədə sırasıyla vətəndaşların daha geniş və çevik məlumat almaq imkanını təmin edir.

Avstraliyada 1997-ci ildə yaradılmış “Centrelink” adlanan dövlət qurumu 25 dövlət orqanının adından dövlət xidmətlərini həyata keçirir. Maraqlıdır ki, qurumun saytında müvafiq məlumatlar 56 dildə yerləşdirilir.

Qazaxıstanda «vahid pəncərə» prinsipi əsasında əhaliyə xidmət mərkəzləri 2005-ci ilin noyabr ayından Astana və Almata şəhərlərində eksperiment əsasında yaradılmışdır. Əhaliyə xidmət mərkəzləri

hazır sənədlərin qəbulu və təhvilini həyata keçirir. Sənədlərini təqdim etmək üçün müştəri çek götürür, öz növbəsini gözləyir, əməliyyat zalında operatora təqdim etdikdən sonra hazır sənədlərini alacağı tarix qeyd olunmuş qəbz alır. Həftə içi hər gün və şənbə günləri də vətəndaşlara xidmət göstərilir.

“Konstitusiya” Araşdırmaları Fondunun təhlilində göstəriləndiyi kimi, vətəndaşlara bu cür xidmətlərin göstərilməsi dünya təcrübəsində dövlət idarəçiliyində bir innovasiya kimi qəbul edilir. Dövlət idarəçiliyində bütün innovasiyalar isə, birbaşa və ya dolayısı ilə, ümumilikdə dövlət idarəetməsinin keyfiyyəti ilə bağlı olan məsələdir<sup>90</sup>.

*İrqiindən, milliyyətiindən, dinindən, dilindən, cinsindən, sosial mənsəyindən, ailə, əmlak və qulluq vəziyyətiindən, yaşayış yerindən, əqidəsindən, ictimai birliklərə mənsubiyyətiindən, habelə qulluqçuların işgüzarlıq keyfiyyətlərinə dəxli olmayan başqa səbəblərdən asılı olmayaraq dövlət qulluqçularının hüquq bərabərliyi prinsipi* dövlət qulluqçularının bərabər hüquqi statusa malik olduğunu nəzərdə tutur. Bütün dövlət qulluqçuları qanunla nəzərdə tutulmuş əsas hüquqlara, təminatlara malik olur, eyni məhdudiyətlərə və vəzifələrə əməl etməli olurlar. İşgüzarlıq keyfiyyətlərinə dəxli olmayan səbəblərdən asılı olmayaraq bütün dövlət qulluqçuları eyni qaydada həvəsləndirilir, eyni məsuliyyət tədbirləri ilə üzləşirlər.

<sup>89</sup> R.Şabanov. Azərbaycanca müasir dövlət qulluğu modeli axtarışı. Dünya təcrübəsi kontekstində. Bakı-2004. s. 233.

<sup>90</sup> “Konstitusiya” Araşdırmalar Fondu tərəfindən hazırlanmış “Vahid pəncərə” modeli əsasında dövlət və bələdiyyə xidmətlərinin göstərilməsi ilə bağlı qabaqcıl xarici təcrübənin təhlili. s. 1 [www.kafondu.com](http://www.kafondu.com).

## 5. Dövlət qulluğunun normativ-hüquqi əsasları

Dövlət qulluğunun hüquqi tənzimləmə mexanizmi dövlət qulluğu münasibətlərinin yaranmasına və inkişafına, dövlət qulluğu keçmə prosesinə və dövlət qulluqçularının hüquqi statusunun müəyyənləşdirilməsinə dövlətin təsirini təmin edən hüquqi əsasların sistemini nəzərdə tutur. Bu mexanizmin əsas elementləri hüquq normalarından, hüquq münasibətlərindən, hüquq məsuliyyətindən, hüquq düşüncəsindən, hüquqi faktlardan, hüququ tətbiqetmə aktlarından, eləcə də dövlət qulluqçularının hüquq və vəzifələrinin realizəsi aktlarından ibarətdir.

***Dövlət qulluğunun hüquqi tənzimi*** – dövlət qulluğunun təşkilinin və fəaliyyətinin əsas qaydalarının, prinsiplərinin, şərtlərinin, həmçinin, dövlət qulluqçularının və dövlət qulluğu vəzifələrinin statusunun və s. məsələlərin qanunvericiliklə tənzimlənməsidir.

Dövlət qulluğunun hüquqi tənzimləmə mexanizmi dövlətlə dövlət qulluqçusu arasında qulluq münasibətlərinin formalaşmasını və inkişafını təmin edən hüquqi vasitələrdən ibarətdir. Dövlət qulluğunun hüquqi tənzimlənməsindəki xüsusiyyətlər onun qarşısında duran vəzifələrlə, rəhbər tutduğu prinsiplərlə və dövlət qulluğunu yerinə yetirən şəxslərin peşə fəaliyyətinin spesifik xarakteri ilə şərtlənir. Bu xüsusiyyətlər dövlət qulluğunun demək olar ki, bütün məsələlərinə aiddir.

Dövlət qulluğunun hüquqi tənzimi qulluq münasibətlərinin mühafizəsi, tənzimlənməsi, dövlətin və cəmiyyətin tələbatına uyğun surətdə inkişaf etdirilməsi məqsədilə onların təşəkkülü prosesinə gös-

tərilən normativ hüquqi təsirdir. Dövlət qulluğunun hüquqi tənzimləmə mexanizmi dövlət qulluğu münasibətlərinin yaranmasına və inkişafına dövlətin təsirini təmin edən hüquqi vasitələrin sistemini nəzərdə tutur.

Dolğun qanunvericilik bazasına malik olan dövlət qulluğu dövlət hakimiyyətinin bütün qollarında səmərəli idarəetmə üçün real zəminin yaradılmasına kömək edə bilər. Müəlliflərdən V.P. Melnikov və V.S. Neçiporenko haqlı olaraq göstərirlər ki, dövlət qulluğu adekvat qanunvericilik bazasına, dəqiq və şəffaf təşkilati sistemə əsaslandığı təqdirdə səmərəli fəaliyyət göstərə bilər<sup>91</sup>.

Dövlət qulluğunun hüquqi tənzimləmə mexanizminin əsas ünsürü kimi çıxış edən hüquq normaları dövlət tərəfindən müəyyənləşdirilmiş ümumi xarakterli davranış qaydalarını nəzərdə tutur. Onlar məcburi qüvvəyə malik olub subyektlərə müvafiq hüquq və vəzifələr təqdim edir, ictimai münasibətləri tənzimləyir və hüquqi məsuliyyəti müəyyənləşdirir.

Milli qanunvericilikdə “dövlət qulluğu” termini ilk dəfə olaraq 1995-ci il tarixdə ümumxalq səsverməsi ilə qəbul olunmuş Konstitusiyada hüquqi cəhətdən təsbit olundu. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası ölkədə hüquqi tənzimləmənin başlıca prinsiplərini formalaşdırır və təsbit edən, bütün respublika qanunvericiliyinin əsası olan, ali hüquqi qüvvəyə malik aktdır. Hər bir dövlətin qanunvericilik sistemi ilk növbədə onun konstitusiyasına əsaslanır. Konstitusiya ümumən məcburi əhəmiyyətə malik olub, başqa normativ aktlar

<sup>91</sup> В.П.Мельников., В.С.Нечипоренко. Государственная служба в РФ. Парг, 2003. s. 353

üzərində üstün hüquqi qüvvəyə və müstəqil təsir qüvvəsinə malikdir. Konstitusiyaya bir növ vətəndaşla dövlət arasında bağlanan və onun fəaliyyətini nizamlayan ictimai müqavilənin mətni kimi çıxış edir.<sup>92</sup> Onun normaları heç bir qanunla dəyişdirilə bilməz. Ədəbiyyatda göstəriləyi kimi, Konstitusiyaya ictimai münasibətlərin geniş dairəsini, bunlardan bütün cəmiyyət üzvlərinin, bütün vətəndaşların köklü maraqlarını əhatə edən daha vaciblərini tənzimləyir<sup>93</sup>.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 55-ci maddəsində vətəndaşların dövlətin idarə olunmasında iştirak etmək hüququ və onun həyata keçirilməsi formalarından biri kimi dövlət qulluğuna girmək hüququ təsbit olundu. 1996-cı ildə Prezidentin sərəncamı ilə ölkədə yaradılmış hüquqi islahat komissiyasının işində məqsəd respublikanın milli qanunvericilik bazasını yaratmaqdan ibarət oldu. Daha sonra isə Prezidentin 29 dekabr 1998-ci il fərmanı ilə dövlət idarəçilik sistemində islahatlar aparılması üzrə Dövlət Komissiyası yaradıldı və ölkədə dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin artırılması məqsədilə müvafiq hüquqi baza yaradılmasına xüsusi diqqət yetirildi.

21 iyul 2000-ci il tarixdə milli qanunvericilik tarixində dövlətlə dövlət qulluqçuları arasındakı münasibətləri, dövlət qulluğu sisteminin əsas və mühüm atributlarını ilk dəfə müəyyənləşdirən "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun qəbul olunması ilə dövlət qulluğuna dair hüquqi bazanın əsası qoyuldu. Sonradan bu baza mütəmadi olaraq inkişaf etdirildi. Qanu-

<sup>92</sup>M.İsgəndərzadə. Siyasət nəzəriyyəsi. Dərs vəsaiti. Bakı-2013. s. 103

<sup>93</sup>Z.A.Əsgərov, E.H.Nəsirov və b. Azərbaycan dövlətinin və hüququnun əsasları. Dərs vəsaiti. B-2003. s. 28.

nun başlıca məqsədi Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sahəsində dövlətlə dövlət qulluqçuları arasında yaranan münasibətləri və dövlət qulluqçularının hüquqi vəziyyəti ilə bağlı məsələləri tənzimləməkdən ibarət oldu. Həmin qanunla ilk dəfə olaraq dövlət qulluğuna bu cür anlayış verildi:

«**Dövlət qulluğu** Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına və digər qanunvericilik aktlarına uyğun olaraq dövlətin məqsədlərinin və funksiyalarının həyata keçirilməsi sahəsində dövlət qulluqçularının öz vəzifə səlahiyyətlərini yerinə yetirməsidir».

"Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu dövlət qulluğu sahəsini tənzimləyən mühüm qanunvericilik aktı olmaqla yanaşı, dövlətimizin yeni demokratik və hüquqi inkişaf yoluna qədəm qoyması üçün də mühüm əhəmiyyət kəsb etdi. Siyasi və ictimai prosesin demokratikləşməsi və bu prosesin hər bir iştirakçısının hüquq və azadlıqlarının təmin olunması qanunla dəqiq müəyyənləşdirilmiş hüquq, vəzifə və məsuliyyət daşıyan dövlət qulluqçuları sisteminin qanunauyğun surətdə yaradılmasını və onun səmərəli fəaliyyətinin təmin olunmasını tələb edir. Bu isə öz növbəsində dövlət qulluğu funksiyalarının paylaşdırılmasını, dövlət qulluğunun əsas vəzifələrinin, dövlət qulluğu vəzifəsinin anlayışının və növlərinin dəqiq şəkildə qanunvericilikdə müəyyənləşdirilməsini tələb edir.

Qanun bu tələbatı ödəyərək dövlət qulluğu sisteminin pozitiv islahatının əsasını qoydu. Bu qanunla milli qanunvericilikdə ilk dəfə olaraq dövlət qulluğunun, dövlət qulluğu vəzifəsinin anlayışı verildi, həmçinin, dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifatı, dövlət qulluğu sisteminin əsas vəzifələri müəyyənləşdirildi. Qanun dövlət qulluğuna

şəffaf qəbul qaydasını və dövlət qulluğu keçmənin şərtlərini, dövlət qulluqçularının hüquqi statusunu təsbit etdi.

"Dövlət qulluğu haqqında" qanunda kadrlarla iş prosesinin mühüm məsələləri də öz əksini tapdı, kadr siyasətinin əsas istiqamətləri, kadrların komplektləşdirilməsinin prinsipləri və üsulları təsbit olundu. Qanun qəbul edildikdən sonra 2001-2005-ci illər ərzində onun icra mexanizmi yaradıldı, dövlət qulluğunun bir çox məsələlərinin hüquqi cəhətdən tənzimlənməsi üçün müvafiq normativ hüquqi aktlar qəbul olundu.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2001-ci il 3 sentyabr tarixli 569 nömrəli Fərmanı ilə təsdiqlənmiş "Dövlət orqanlarında dövlət qulluqçularına ixtisas dərəcələrinin verilməsi Qaydaları" dövlət orqanlarında dövlət qulluqçularına ixtisas dərəcələrinin verilməsi, artırılması, saxlanması, rəsmiləşdirilməsi qaydalarını və ixtisas dərəcələrinə görə ödənilən əlavə haqqların məbləğlərini müəyyən etdi.

"Dövlət qulluqçularının ayrı-ayrı kateqoriyaları üçün qısaldılmış iş vaxtı haqqında" 22 iyun 2001-ci il tarixli qanun dövlət qulluqçularının ayrı-ayrı kateqoriyaları üçün, onların səhhətini və fizioloji vəziyyətini nəzərə alaraq qısaldılmış iş vaxtını müəyyən etdi.

2002-ci il 29 mart tarixli Qanunla Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası haqqında Əsasnamə təsdiq olundu. Vahid dövlət kadr siyasətinin formalaşmasında iştirak, dövlət hakimiyyəti orqanlarında dövlət qulluğunun vəziyyətinin və səmərəliliyinin təhlil edilməsi, dövlət qulluğunun kadr təminatının proqnozlaşdırılması və palnlaşdırılması işinin həyata keçirilməsi və s. Şuranın funksiyalarına aid edildi.

2002-ci ilin sonunda ölkəmizdə fəaliyyətə başlayan Tacis layihəsinin əsas məqsədlərindən biri qanunun icrası üzrə strategiyanın və dövlət idarəetməsi sahəsindəki islahatlar üzrə strategiyanın işlənilib hazırlanmasına yardım göstərmək oldu. 2003-cü ilin avqustunda İnzibati və yardımçı vəzifələrin Təsnifat Toplusu təsdiq olunduqdan sonra qanunun icrasına dair intensiv müzakirələr başlandı. Layihənin köməkliyi ilə strategiyalar proqramı hazırlandı və Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurasının birinci iclasında müzakirəyə çıxarıldı. Proqramda dövlət qulluğu sahəsindəki problemlə məsələlər, islahatların əsas məzmunu barədə faydalı xülasə əks olunurdu.

Qanunun icra strategiyası ilk növbədə qanunun və müvafiq normativ aktların bilavasitə icrası zamanı üzə çıxan qeyri müəyyənliklərin aşkar olunmasını, müvafiq tövsiyələr və dəyişikliklər barədə təkliflərin 2004-cü ilin sentyabr ayınadək MM-ə təqdim olunmasını nəzərdə tuturdu. 2003-cü ilin sentyabrından etibarən dövlət qulluğuna dair problemlə məsələlər Prezident Administrasiyasının layihə tərəfindən yaradılmış şəbəkə ilə keçirdiyi müntəzəm seminarlarda tədqiq olundu.

2004-cü ilin yanvarında dövlət qulluğu məsələləri ilə bağlı iki işçi qrupu təsis olundu. Birinci işçi qrup qanundakı ziddiyyətləri və boşluqları, mübahisəli məsələləri nəzərdən keçirərək qanunu işlək vəziyyətə gətirmək üçün ətraflı hesabat tərtib edərək Prezidentin Administrasiyasına təqdim etdi. İkinci işçi qrup dövlət qulluğuna qəbul sistemindəki boşluqları, sistemin məntiqi ardıcılığı məsələlərini təhlil etdi və qanuna müvafiq dəyişikliklərin edilməsinə və dövlət qulluğuna qəbul prosesini tənzimləyən üç fərmanın vahid

dalar 2010-cu il yanvarın 1-dən qüvvəyə mindi. Qaydaların tətbiqini təşkil etmək məqsədi ilə 220-dən artıq dövlət orqanında qulluq keçən dövlət qulluqçularının ixtisasartırma kurslarına və yenidən hazırlanmaya olan tələbatı öyrənilmişdi. Həm mərkəzi, həm yerli icra hakimiyyəti orqanlarını, həm də məhkəmə orqanlarını əhatə edən sorğuların nəticələri təhlil edildi, dövlət qulluqçularının ixtisasartırma kurslarına və yenidən hazırlanmaya olan tələbatı ümumiləşdirilərək Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinə təqdim edildi.

2009-cu il 24 iyun tarixli Fərmanla "Dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna müsabiqə vasitəsilə qəbul Qaydaları" təsdiq olundu. Yeni qaydalara əsasən, dövlət qulluğuna qəbulla bağlı test nümunələrinin hazırlanması, ekspertizası, təsdiqi, test imtahanının təşkili, keçirilməsi, qiymətləndirilmənin aparılması qaydalarının və inzibati vəzifələrin təsnifatı nəzərə alınmaqla keçid ballarının müəyyən edilməsi Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyaya həvalə edildi.

Artıq test imtanında namizədlərin dünyagörüşü, yəni dünyanın, əsasən də, Azərbaycanın tarixi, coğrafiyası, mədəniyyəti, müasir beynəlxalq münasibətləri üzrə biliklərinin yoxlanılması nəzərdə tutuldu. B. Xəlilovun qeyd etdiyi kimi, bu yenilikdə əsas məqsəd ondan ibarətdir ki, dövlət qulluğuna dövlətini sevən, onun tarixini, coğrafiyasını bilən, bu gün baş verən prosesləri izləyən və onları təhlil edə bilənlər gəlsin.<sup>94</sup>

Qaydalar qəbul olunduqdan sonra müsabiqədən keçid balları inzibati vəzifələrin təsnifatı nəzərə alınmaqla fərqləndirildi. Belə ki,

<sup>94</sup> B.B.Xəlilov. Dövlət siyasəti uğurla həyata keçirilir. "Respublika"-23.06.2009

əvvəllər test imtahanında bütün inzibati vəzifələr üçün eyni keçid balı müəyyən edilmişdi. Qaydalara əsasən, inzibati vəzifələrin təsnifatları üzrə keçid balları fərqləndirildi.

Komissiya sədrinin 2009-cu il 1 oktyabr tarixli əmri ilə təsdiq edilən "Dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna qəbul ilə bağlı keçirilən test imtahanları üçün test nümunələrinin hazırlanması və ekspertizası Qaydaları"-na uyğun olaraq Komissiya tərəfindən test imtahanı zamanı namizədlərin dünyanın, əsasən də Azərbaycanın tarixi, coğrafiyası, mədəniyyəti, müasir beynəlxalq münasibətləri, qanunvericilik biliklərinin yoxlanılması məqsədi ilə ümumiləşdirilmiş proqramlar və metodiki vəsaitlər hazırlandı.

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya sədrinin 2009-cu il 29 iyun tarixli əmri ilə "Müsahibənin nəticəsindən narazı qalan şəxslərin apellyasiya şikayətinə baxılması Qaydaları" təsdiq edildi. Qaydalar dövlət qulluğuna qəbul və inzibati vəzifələrin tutulması məqsədi ilə keçirilən müsahibənin nəticəsindən narazı qalan şəxslərin (namizədlərin və ya müsahibə komissiyasının üzvlərinin) apellyasiya komissiyasına şikayət verməsi, apellyasiya şikayətinə baxılması və qərar qəbul edilməsi qaydalarını müəyyən etdi. Müəyyən olundu ki, namizəd müsahibənin nəticəsi Komissiyanın rəsmi internet saytında yerləşdirildiyi gündən və ya daxili müsahibənin nəticəsi barədə arayış ona verildiyi gündən 5 iş günü müddətində apellyasiya komissiyasına şikayət verə bilər.

"Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununda dəyişikliklər edilməsi barədə 20 aprel 2012-ci il tarixli qanunla dövlət orqanlarının kateqoriyalarında, dövlət qulluğu vəzifələrinin



təsnifatında, ixtisas dərəcələrində dəyişiklik edildi. Bu isə öz növbəsində kadr işində müvafiq dəyişikliklərin edilməsi zərurətini doğurdu.

Belə ki, qanuna əsasən, dövlət orqanlarının kateqoriyaları dəyişdirildi. Əvvəllər 7 kateqoriya olan dövlət orqanları 5 kateqoriya üzrə təsnifləndirildi. Dövlət orqanlarının kateqoriyasına yeni bir kateqoriya əlavə olundu – “Ali kateqoriya dövlət orqanları”. Bu kateqoriyaya əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 7-ci maddəsinin III hissəsinə əsasən müəyyən edilən Azərbaycan Respublikasının qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətinin ən yüksək dövlət orqanları, habelə yuxarı icra orqanı – Azərbaycan dövlətinin başçısının fəaliyyətini bilavasitə təmin edən və icra səlahiyyətlərini həyata keçirən orqanlar, Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi, Ali konstitusiya ədalət mühakiməsi səlahiyyətlərini həyata keçirən Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Məhkəməsi aid edildi.

Əvvəllər 9 təsnifatdan ibarət olan inzibati vəzifələrin 7 təsnifatı müəyyən olundu.<sup>95</sup> İnzibati vəzifələrin təsnifatına yeni bir təsnifat daxil edildi – İnzibati vəzifələrin ali təsnifatı. Ali təsnifat inzibati vəzifələrə Azərbaycan dövlətinin başçısının fəaliyyətini bilavasitə təmin edən Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Administrasiyasında Administrasiya rəhbərinin vəzifəsi, Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin Aparat rəhbərinin vəzifəsi, Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin Aparat rəhbərinin vəzifəsi, Azərbaycan dövlətinin başçısının icra səlahiyyətlərini həyata keçirən

orqanın Aparat rəhbərinin vəzifəsi, Azərbaycan Respublikası Dövlət müşavirlərinin vəzifəsi aid edildi.

Müvafiq olaraq yardımçı vəzifələrin də təsnifatında dəyişiklik edildi. Onların təsnifatına da yeni bir təsnifat – Ali kateqoriya dövlət orqanlarında texniki vəzifələri tutan şəxslərin vəzifələri (yardımçı vəzifələrin birinci təsnifatı) daxil edildi.<sup>96</sup> Yardımçı vəzifələrin 4 təsnifatı müəyyən olundu.

Qanunda edilən dəyişikliklər müvafiq olaraq kadr işində (heyətin qəbul qaydalarında, ixtisas dərəcələrinin verilməsində və s.) edilən dəyişikliklərdə öz əksini tapdı. Belə ki, əvvəllər VI-IX təsnifat inzibati vəzifələr müsabiqə yolu ilə tutulurdusa indi müvafiq olaraq, V-VII təsnifatlara uyğun olan vakant vəzifələr üzrə dövlət qulluğuna qəbul müsabiqə yolu ilə aparılır. İnzibati vəzifələrin ali-dördüncü təsnifatlarına uyğun olan vəzifələrin tutulması isə müsahibə keçirilməklə və ya qulluqda yüksəliş yolu ilə həyata keçirilir.

Gördüyümüz kimi, milli qanunvericilikdə kadr siyasətinin hüquqi bazasına mühüm önəm verilir, bu baza gündən-günə təkmilləşir və inkişaf edir. Hazırda **dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik** Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasından, “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanunundan, Əmək Məcəlləsindən, dövlət qulluğunu hüquqi cəhətdən tənzim edən və dövlət qulluqçularının hüquqi vəziyyətinin xüsusiyyətlərini müəyyən edən digər qanunvericilik aktlarından, Azərbaycan Respublikasının tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələrdən ibarətdir.

<sup>95</sup> Qanunun 3. 11.1-ci maddəsi

<sup>96</sup> Qanunun 11.2.mad.

“Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikası Qanununun tətbiq edilməsi barədə” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 29 dekabr 2000-ci il tarixli fərmanı, “Dövlət orqanlarında daimi dövlət qulluğuna qəbula dair Azərbaycan Respublikası adından verilən şəhadətnamənin nümunəsinin təsdiq edilməsi barədə” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 9 avqust 2001-ci il tarixli fərmanı, “3-cü dərəcə dövlət müşaviri və ondan yuxarı ixtisas dərəcələri almış dövlət qulluqçusuna verilən vəsiqənin təsvirinin və nümunəsinin təsdiq edilməsi barədə” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 sentyabr 2001-ci il tarixli fərmanı, 23 oktyabr 2003-cü il tarixli Qulluq üçün zəruri olan hallarda aylıq iş vaxtı norması 5 saatdan çox artırılanda işlədiyi hər saata görə dövlət qulluqçusuna ödənilən əlavə haqqın məbləğlərinin müəyyənləşdirilməsi Qaydalarının təsdiq edilməsi barədə fərmanı, 24 iyun 2009-cu il tarixli “Dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna müsabiqə vasitəsilə qəbul Qaydaları”nın təsdiq edilməsi barədə fərmanı, 01 iyul 2011-ci il tarixli “Dövlət orqanları ləğv edilərsə və ya ştatlar ixtisara düşərsə, vəzifə maaşına və ixtisasa uyğun işə düzəlməkdə və ya dövlət orqanlarında tutduğu vəzifəyə uyğun vəzifə tutmaqda dövlət qulluqçusunun “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 21.1.6-cı maddəsində nəzərdə tutulmuş üstünlüyünün həyata keçirilməsi Qaydası”nın təsdiq edilməsi barədə fərmanı, “Dövlət qulluqçularının ayrı-ayrı kateqoriyaları üçün qısaldılmış iş vaxtı haqqında” 22 iyun 2001-ci il tarixli Azərbaycan Respublikasının Qanunu, “Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası haqqında” Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə 29 mart 2002-ci il tarixli Azərbaycan Respub-

likası Qanunu, “Dövlət qulluqçularının icbari sığortası haqqında” 30 aprel 2002-ci il tarixli Azərbaycan Respublikasının Qanunu, “Dövlət qulluqçusu üçün hakimiyyət səlahiyyətinin icrasına görə əlavə haqqın təyin edilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikasının 31 may 2002-ci il tarixli Qanunu, “Dövlət qulluqçularının vəzifə maaşlarına yerli əmsalların müəyyən edilməsi haqqında” 31 may 2002-ci il tarixli Azərbaycan Respublikasının Qanunu və “Dövlət qulluqçularının pensiya təminatı haqqında” 1 iyul 2004-cü il tarixli Azərbaycan Respublikası Qanunu və s. kimi aktlar müasir dövlət qulluğunun normativ hüquqi bazasını təşkil edir.

Hazırda dövlət qulluğunun hüquqi tənzimlənməsi üçün əmək hüququ normalarından da istifadə olunur. Respublikanın bir çox qanunvericilik və s. normativ aktlarında nəzərdə tutulan əmək qanunvericiliyinə aid çoxsaylı müddəalar dövlət qulluğuna dair bir sıra məsələlərin həlli qaydasını müəyyənləşdirir. Bu normaların dövlət qulluğunun hüquqi tənzimlənməsinə tətbiq olunması dövlət qulluğuna dair qanunvericiliyin natamamlığı ilə əlaqədardır. Dövlət qulluğu sırf inzibati hüquqi təsisatdır. Əmək qanunvericiliyinin normalarından istifadə etməklə bu sahədə meydana çıxan problemlərin həlli öz növbəsində dövlət qulluğunun bir sıra mühüm institutlarının ümumi hüquqi xarakterinin itirilməsinə gətirib çıxara bilər.

Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğunun hüquqi tənzimlənməsinin mövcud mexanizmi çox geniş və mürəkkəb quruluşa malikdir. Hazırda Dövlət Qulluğu Məcəlləsinin hazırlanması üzrə işlər gedir. Dövlət qulluğuna dair normativ-hüquqi bazanın bir yerdə cəmləşdi-

rilməsi və *Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğu Məcəlləsinin yaradılması aktual əhəmiyyətli məsələdir!*

Məcəllələşdirmə dövlət qulluğuna dair qanunvericiliyin normalarının daxili vəhdətdə fəaliyyət göstərməsini, təkrarçılığa və ziddiyyətə yol verilməməsini təmin edə bilər. Ədəbiyyatda haqlı qeyd edilir ki, məcəllələşdirmə təkrarçılığın, ziddiyyətlərin aradan qaldırılması, boşluqların doldurulması, onun xarakterinin və istiqamətinin müasirləşdirilməsi yolu ilə qanunvericilik materiallarının qaydaya salınmasıdır<sup>97</sup>. Dövlət Qulluğu Məcəlləsi müxtəlif hüquq sahələrinə aid olan normaları özündə əhatə edən kompleks xarakterli kodifikasiya aktı olmaqla yanaşı, ancaq ümumi hüquqi akt deyil, həm də sahəvi xarakterli inzibati-hüquqi akt olmalıdır.

## **6. Dövlət qulluğu sahəsində idarəetmənin mahiyyəti və sistemi**

Hər bir cəmiyyətə və dövlətə xas olan idarəetmə dövlətin məqsəd və vəzifələrinin həyata keçirilməsi vasitəsidir. İdarəetmənin mahiyyəti onun funksiyaları ilə xarakterizə olunur. İdarəetmənin ümumi funksiyalarının ilk təsnifatı Anri Fayol tərəfindən (1916) verilib. O, bu funksiyalara planlaşdırma, təşkilətmə, rəhbərlik, koordinasiya, nəzarət və tənzimləməni aid edirdi. Sonradan L.Qulik və L.Urvik (1937) bu funksiyalara uçot, büdcələşdirmə, kadrların idarə edilməsi

funksiyalarını, V.Xil (1968) isə siyasət və məqsədlərin formalaşdırılmasını da aid etmişdir.

A.Fayol (1841-1925) bütün idarəetmə prosesini beş mərhələdən ibarət şəkildə təsəvvür edirdi: planlaşdırma, təşkilətmə, seçmə, kadrların yerləşdirilməsi və nəzarət. Gördüyümüz kimi, bu mərhələlər müasir dövrdə də öz aktuallığını saxlamışdır. Dövlət idarəetməsi elə bir reallıqdır ki, onsuz dövlət hakimiyyət mexanizmi işləyə bilməz.<sup>98</sup> Dövlət idarəetməsinin hərəkətverici qüvvəsi isə dövlət qulluğu mexanizmidir. Məhz dövlət qulluqçularının fəaliyyəti vasitəsilə idarəetmənin funksiyaları (planlaşdırma, proqnozlaşdırma, nəzarət, təşkilətmə, uçot və s.) həyata keçirilir. Məhz səmərəli fəaliyyət göstərən dövlət qulluğu mexanizmi mövcud olduğu halda səmərəli idarəetməyə nail olmaq olar.

Dövlət qulluğu bir növ hakimiyyətin reallaşdırılması mexanizmi kimi özünü biruzə verir, bütün dövlət orqanlarında və təşkilatlarında fəaliyyət və münasibətlərin məcmusu kimi dövlətin funksiyalarını həyata keçirir.<sup>99</sup>

Hər bir müasir dövlətdə dövlət qulluğu dövlət idarəetməsinin vəzifələrinin reallaşdırılması vasitəsi kimi çıxış edərək dövlətin məqsədlərinin və funksiyalarının həyata keçirilməsi üçün fəaliyyət göstərən mexanizm kimi çıxış edir. İdarəetmə funksiyaları idarəetmə

<sup>98</sup>E.Azadov, R.Yanq. Dövlət idarəetməsində islahatlar: nailiyyətlər, problemlər, perspektivlər. Bakı-2005. s. 11

<sup>99</sup>R.Şabanov, R.Yanq. Azərbaycanda müasir dövlət qulluğu modeli axtarışı. Dünya təcrübəsi kontekstində. s.141

<sup>97</sup> Д.А.Керимов. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие. М. Норма, 2000. s.84.

fəaliyyətinin xüsusi növüdür, idarəetmə sahəsində əmək bölgüsünün təzahür formasıdır<sup>100</sup>.

İdarəetmənin ayrı-ayrı funksiyaları idarəçilik əməyinin bölünməsi və ixtisaslaşdırılması prosesində ayrılmışlar. İdarəetmə prosesinin məzmunu, görülən işlər baxımından idarəetmə funksiyalarını ədəbiyyatlarda üçüxtəlif cür təsnifləndirirlər. Onlardan əsasları planlaşdırma, proqnozlaşdırma, uçot, tənzimləmə, nəzarətdir. İdarəetmədə onun tərkib elementlərinin hər biri və onların qarşılıqlı əlaqələrinin xüsusiyyətləri mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Məhz bu elementlərin arasında mövcud olan dinamik qarşılıqlı təsir vasitəsilə idarəetmə sistemi yaranır. Dövlət idarəetmənin əsas subyekti olmaqla ona sistemlilik xüsusiyyəti verir. Onun bu sistemdəki əsas məqsədi idarəetmə obyektinin fəaliyyətinə səmərəli və məqsədyönlü təsir göstərməklə onun inkişafına və təkmilləşdirilməsinə nail olmaqdan ibarətdir.

İdarəetmənin hüquqi məzmununu, mahiyyətini məhz obyekt və subyektin funksiyaları və onlar arasındakı qarşılıqlı münasibətlər təşkil edir. İdarəetmədə rəhbər mühüm faktordur. Rəhbərin təşkilati mədəniyyəti, idarəetmə təcrübəsi və potensialı, sosial-psixoloji xüsusiyyətləri, yaradıcı potensialı təşkilat daxilində səmərəli idarəetmənin qurulmasında mühüm faktordur.

Subyektin idarəetmə potensialı, təcrübəsi və kadr potensialı səmərəli idarəetmənin təşkilində mühüm əhəmiyyət daşıyır. Ədəbiyyatda haqlı olaraq göstərilir ki, müasir dövrdə demokratik prinsiplərə əsaslanan idarəetmənin səmərəliliyi təşkilatların özünün idarəetmə

<sup>100</sup> T.Quliyev. Menecmentin (idarəetmənin) əsasları. Bakı-2006. s.106

potensialına malik olmasından və bu potensialdan nə dərəcədə səmərəli istifadə olunmasından da çox asılı olur.<sup>101</sup>

Dövlət qulluğu dövlətin vəzifə və funksiyalarını peşəkar səviyyədə yerinə yetirən və dövlət orqanlarının təşkilati strukturuna daxil olan bütün dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin təşkili prosesini tənzimləyir. Dövlət qulluğu dövlət aparatı ilə qırılmaz əlaqədə fəaliyyət göstərir. Ona görə ki, ölkənin dövlət aparatının qarşısında duran vəzifələr praktiki olaraq dövlət qulluqçuları vasitəsilə həyata keçirilir. Dövlət qulluqçusu faktiki olaraq müvafiq dövlət orqanının səlahiyyətini və bütövlükdə dövlətin siyasətini həyata keçirir.

Səmərəli fəaliyyət göstərən dövlət qulluğu mexanizminin formalaşdırılması və inkişafı üçün dövlət qulluğunu idarəetmə sisteminin düzgün təşkil olunması mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Hüquq ədəbiyyatında dövlət qulluğunun idarəçiliyi iki mənada qiymətləndirilir:

1) müəyyən inzibati məzmunu və xüsusi predmetə malik olan, inzibati formalarda həyata keçirilən təşkilati fəaliyyət kimi;

2) xüsusilə bunun üçün yaradılmış müvafiq dövlət orqanlarının fəaliyyəti kimi<sup>102</sup>.

Dövlət qulluğunda idarəetmə aşağıdakı əsas funksiyalar vasitəsilə həyata keçirilir:

- planlaşdırma;
- təşkilətmə;
- koordinasiya;
- motivasiya;

<sup>101</sup> B. Haqverdiyev. İdarəetmə psixologiyası. Dərs vəsaiti. Bakı-2008.s.26.

<sup>102</sup> Ю.Н.Старилов. Службное право. Учебник. М.: БЕК, 1996 s. 33

- nəzarət və s.

Dövlət qulluğunun idarə olunmasında məqsəd ölkədə vahid kadr siyasətinin həyata keçirilməsindən, dövlət qulluğunun peşəkar və səriştəli kadr heyəti ilə təmin olunmasından, peşəkar dövlət qulluğu mexanizminin formalaşdırılmasından, kadr təminatının proqnozlaşdırılması və planlaşdırılması işinin həyata keçirilməsindən, dövlət orqanlarının qanunvericiliklə müəyyənləşdirilmiş rəhbər prinsiplərə əsasən fəaliyyət göstərməsinin, dövlət qulluqçularının səmərəli fəaliyyətinin təmin olunmasından və s. ibarətdir.

#### **Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası.**

“Dövlət qulluğu” haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 5-ci maddəsinə əsasən, respublikada dövlət qulluğunun idarəetməsi Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurasına həvalə olunmuşdur. Şura öz reqlamentini təsdiqləyir və fəaliyyətində Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasını, qanunlarını və digər normativ hüquqi aktlarını, habelə Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası haqqında Əsasnaməni rəhbər tutur.

Şura “Dövlət qulluğu” haqqında” qanunun tətbiqinə nəzarət edir, dövlət qulluğunun normativ-metodiki təminatını həyata keçirir, respublikada dövlət qulluqçuları kateqoriyasına aid edilən şəxslərin siyahısını müəyyən edir. O, öz fəaliyyətini Azərbaycan Respublikasının Prezidenti, Milli Məclisin sədri və Konstitusiya Məhkəməsinin sədri ilə qarşılıq əlaqədə qurur və öz fəaliyyəti barədə onlara müntəzəm surətdə məlumat verir.

Şuranın həyata keçirdiyi əsas funksiyalar bunlardır:

– vahid dövlət kadr siyasətinin formalaşmasında iştirak;

– dövlət hakimiyyəti orqanlarında dövlət qulluğunun vəziyyətinin və səmərəliliyinin təhlil edilməsi;

– dövlət qulluğunun kadr təminatının proqnozlaşdırılması və planlaşdırılması işinin həyata keçirilməsi;

– dövlət qulluğunun təşkili və həyata keçirilməsi ilə bağlı normativ hüquqi aktların və metodiki göstərişlərin layihələrinin hazırlanması və həmin sənədlərin hazırlanmasında dövlət hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətinin əlaqələndirilməsi;

– dövlət hakimiyyəti orqanlarının dövlət qulluğu və kadr xidmətlərinin metodiki işinin əlaqələndirilməsi;

– qanunda nəzərdə tutulmuş hallarda dövlət qulluqçularının şikayətinə baxılması;

– dövlət qulluqçularının peşə hazırlığı, yenidən hazırlanması və ixtisasının artırılması sahəsində işlərin təhlili və bununla bağlı təkliflərin hazırlanması;

– dövlət qulluqçularına dair məhdudiyətlərin və təminatların yerinə yetirilməsinə nəzarət edilməsi;

– dövlət qulluğunun təşkili və səmərəliliyinin artırılması məsələləri ilə əlaqədar beynəlxalq əməkdaşlıqda iştirak.

Şuranın fəaliyyətinə onun tərkibindən üzvlərinin sadə səs çoxluğu ilə seçilən sədr rəhbərlik edir. O, Şuranın işini təşkil edir.

Əsasnamənin 3.6 maddəsinə görə Şuranın qərarının məcburiliyi dövlət qulluqçuları üçün müvafiq olaraq Azərbaycan Respublikasının Prezidenti, Milli Məclisin sədri və Konstitusiya Məhkəməsinin sədri tərəfindən təmin olunur.

*Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya*. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2005-ci il 19 yanvar tarixli 180 nömrəli Fərmanı ilə Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya yaradılmışdır. Komissiya dövlət qulluğu sahəsində qəbul edilmiş normativ hüquqi aktların tətbiqini təşkil edən, dövlət qulluğu üçün kadrların müsabiqə əsasında seçilməsi, yerləşdirilməsi, dövlət qulluqçularının ixtisas hazırlığının artırılması, attestasiyası və sosial müdafiəsi sahəsində və bu sahədə yaranan digər məsələlər barəsində respublika qanunvericiliyi ilə nəzərdə tutulmuş siyasətin həyata keçirilməsini təmin edən mərkəzi icra hakimiyyəti orqanıdır.

*Komissiyanın funksiyaları* aşağıdakılardan ibarətdir:

- dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsinə dair proqramların və digər sənədlərin hazırlanmasının və həyata keçirilməsinin təşkili;
- dövlət qulluğuna dair qanunvericiliyin dövlət orqanlarında tətbiqinə nəzarət;
- dövlət qulluğu vəzifələrini tutmaq üçün müsabiqələrin keçirilməsi qaydalarının hazırlanması və təsdiqlənməsi, müsabiqələrin düzgün və şəffaf keçirilməsinə nəzarət etmək;
- təlim tələbatlarını müəyyənləşdirmək və dövlət qulluqçuları üçün təlim strategiyasını hazırlamaq;
- dövlət qulluqçularının hazırlanması, yenidən hazırlanması və ixtisaslarının artırılması məsələləri üzrə dövlət orqanlarının fəaliyyətini əlaqələndirmək;

– dövlət qulluğu sahəsində qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsinə dair təkliflər vermək və müvafiq normativ hüquqi aktların layihəsini hazırlamaq;

– Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasını cəlb etməklə dövlət qulluğu sahəsində olan problemlərə dair tədqiqatlar aparmaq;

– müsahibənin keçirilməsi qaydasını müəyyənləşdirmək, dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyin pozulması ilə qəbul edilmiş dövlət orqanlarının qərarlarının ləğvinə dair təklif vermək və s.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinə tabe olan Komissiya öz vəzifə və funksiyalarını həyata keçirərkən digər dövlət orqanları, ictimai, beynəlxalq və digər təşkilatlarla yanaşı, Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası ilə də qarşılıqlı fəaliyyət göstərir.

Dövlət qulluğu sahəsində kadrların seçilməsi və yerləşdirilməsi xüsusi yanaşma və diqqət tələb edir. Peşəkar, müasir dünyagörüşlü və yüksək təhsilli kadrların dövlət qulluğuna cəlb edilməsinin səmərəli yolu vakant dövlət qulluğu vəzifələri barədə ictimaiyyətə dolğun məlumat verilməsi, həmin vəzifələrə qəbulun müsabiqə və şəffaflyq əsasında mərkəzləşdirilmiş qaydada keçirilməsi və ən əsası isə bu sahədə aparılan dövlət siyasətinə ictimai etimadın artırılmasıdır.

Dövlət qulluğu üçün kadrların müsabiqə əsasında seçilməsi və yerləşdirilməsi sahəsində Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə nəzərdə tutulmuş siyasətin həyata keçirilməsinin təmin edilməsi Komissiyanın əsas fəaliyyət istiqamətlərindən birini təşkil edir.

Komissiya öz fəaliyyətində qabaqcıl ölkələrin dövlət qulluğu və kadrların idarə edilməsi sahəsində təcrübəsinin öyrənilməsi və bu təcrübənin Azərbaycanın dövlət idarəçiliyi sistemində tətbiqi məsələlərinə xüsusi yer ayırır. Bu məqsədlə Avropa Şurası, BMT-nin İnkişaf Proqramı, Avropa Birliyinin TACIS proqramı, Almaniya Beynəlxalq Əməkdaşlıq Cəmiyyətinin ölkəmizdəki nümayəndəlikləri ilə işgüzar əlaqələr qurulmuşdur. BMT-nin İnkişaf Proqramı ilə birgə “Dövlət qulluğunda islahatlar vasitəsilə yaxşı idarəçiliyin təşkili layihəsi” həyata keçirilməkdədir. Qara Dəniz İqtisadi Əməkdaşlıq Təşkilatı çərçivəsində “İnstitusional islahatlar və yaxşı idarəçilik” üzrə işçi qrupunda Komissiya Azərbaycanı təmsil edir.

Komissiya fəaliyyət göstərərək Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasını, qanunlarını, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərman və sərəncamlarını və öz əsasnaməsini rəhbər tutur.

## II FƏSİL.

### DÖVLƏT QULLUĞU VƏZİFƏSİ VƏ DÖVLƏT QULLUQÇULARININ HÜQUQİ STATUSU

#### 1. Dövlət qulluğu vəzifəsinin mahiyyəti və xüsusiyyətləri

Dövlət qulluğu vəzifəsi kompleks hüquqi təsisatdır. Vəzifələrin vasitəsi ilə dövlət qulluğunun funksiyaları həyata keçirilir, həmçinin, dövlət qulluqçularının hüquqi statusu müəyyənləşdirilir. Dövlət qulluğu vəzifələrinin sistemi dövlət aparatının peşəkarlaşmasına və qulluq funksiyalarının bölünməsinə, dövlət qulluqçularının sərəştəsinin yüksəlməsinə kömək edir. Dövlət qulluğunun hər bir vəzifəsindən irəli gələn konkret qulluq funksiyaları vardır.

Şəxsin tutduğu vəzifəyə uyğun həyata keçirdiyi dövlət qulluğunun keyfiyyəti və bütünlükdə dövlət qulluğunun səmərəliliyi dövlət qulluğu vəzifələrinin qulluq funksiyalarının hərtərəfli və dəqiq müəyyənləşdirilməsindən asılıdır. Bu işdə vəzifə təlimatlarının rolu əvəzsizdir.

O. Məmmədov yazır ki, dövlət qulluqçusu tutduğu vəzifəyə uyğun olaraq, qulluq münasibətlərinin müəyyən dairəsinə malik olur.<sup>103</sup>

<sup>103</sup> O. Məmmədov. Dövlət qulluğunda əmək münasibətlərinin bəzi hüquqi məsələləri. Dövlət idarəçiliyi: nəzəriyyə və təcrübə. №3 (35), 2011. s.15-4

Ə. Rzayev yazır ki, dövlət vəzifəsi dövlət orqanının və dövlət qulluğunun əsas struktur elementi keyfiyyətində şəxsiyyəti dövlət orqanı ilə birləşdirən vasitə olub, dövlət aparatının fəaliyyət mexanizmini şərtləndirir və özündə iki növ münasibəti (dövlət vəzifəsini icra edən şəxslə dövlət arasında və dövlət vəzifəsini icra edən şəxslə vətəndaş arasında yaranan münasibətləri) əks etdirir.<sup>104</sup>

Q.V. Atamançuk vəzifənin dövlət orqanının ilkin struktur hissəsi kimi qiymətləndirilməsi ilə razılaşıdır. Onun fikrincə, vəzifə dövlət orqanının səlahiyyətlərinin reallaşması üçün həyata keçirilən fəaliyyəti məzmun və həcm cəhətdən xarakterizə edən hüquqi təzahürdür. Müəllifin fikrincə, dövlət vəzifəsinin mahiyyəti onun yerləşdiyi və tabe olduğu orqanın səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi prosesində digər vəzifələr və struktur hissələrlə birgə iştirak etməsində ifadə olunur.<sup>105</sup>

V.A. Varabyov vəzifəni idarəetmə aparatının strukturunda nəzərdə tutulan, dövlət qulluqçularının funksional fəaliyyətini və inzibati-hüquqi statusunu müəyyənləşdirən təzahür kimi qiymətləndirir. Onun fikrincə, tutulan konkret dövlət qulluğu vəzifəsi ilə müəyyənləşdirilən hüquqi status qulluqçunun bütün qulluq şərtlərini, yəni qulluq vəzifələrini və funksiyalarını, hüquq və məsuliyyətini, onun üçün irəli sürülən peşə-ixtisas tələblərini, əsas xidməti tabeçilik və koordinasiya əlaqələrini müəyyən edir.<sup>106</sup>

<sup>104</sup> Ə.П.Рзayev. Дövlät qulluğunun hüquqi əsasları. Bakı -- Elm 2011. s. 264

<sup>105</sup> Г.В.Атамaнчук Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М.РАГС, 2003 s.118

<sup>106</sup> А.А.Демин. Государственная служба. Уч. пособие. М.Зерцало-М. 2002. s.38

A.A.Dyomin isə vəzifəni dövlət hakimiyyətinin ən kiçik hissəciyi adlandırır<sup>107</sup>.

Məşhur dövlətşünas V.M.Qessen dövlət qulluğu vəzifəsini xarakterizə edən mühüm cəhətlərə ilk növbədə onun inzibati orqanın daimi tapşırığı ilə əlaqədar olmasını və müəyyən idarəetmə vəzifələrinin fəsiləsiz şəkildə yerinə yetirilməsinə istiqamətlənmiş praktiki fəaliyyəti nəzərdə tutmasını, özündə müəssisənin idarəetmə profilindən və səlahiyyət həddindən asılı olaraq qulluqçunun vəzifələrinin müəyyən dairəsini ehtiva etməsini və s. aid edirdi.

SSRİ dövründə bütün dövlət təşkilatlarında işləyən qulluqçular istər qanunvericilikdə, istərsə də praktikada və elmdə dövlət qulluqçuları adlandırılırdılar.

SSRİ Nazirlər Sovetinin Əmək və Əmək Haqqı Məsələləri üzrə Dövlət Komitəsinin 1967-ci il 9 sentyabr 443 №-li qərarı ilə təsdiqlənmiş «Qulluqçu vəzifələrinin vahid nomenklaturası» ticarət və rabitə işçilərindən, üzgüçülük və uçuş heyətindən başqa bütün qulluqçu kateqoriyalarını əhatə edirdi<sup>108</sup>. Sənəddə qulluqçular öz fəaliyyətlərinin xarakterindən asılı olaraq rəhbər işçilərə, mütəxəssislərə və texniki icraçılara bölünürdülər. Bu kateqoriyaların hər biri də öz növbəsində müvafiq qruplara bölünürdü.

Sovet dövrünün hüquq ədəbiyyatlarında vəzifə dövlət qulluğunu səciyyələndirən mühüm əlamət kimi müəyyən olunurdu. Halbuki,

<sup>107</sup> В.А.Воробьев.Советская государственная служба.Учебное пособие по административному праву. Ростов -- на-Дону, 1975. s.28.

<sup>108</sup> Бюллетень Государственного Комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы. 1967, № 11.s.17



dövlət qulluğu vəzifəsi dövlət orqanının struktur quruluşu kimi çıxış etsə də, dövlət qulluğunu səciyyələndirmək üçün kifayət etmir.

Dövlət qulluğu vəzifəsinin leqal anlayışının verilməməsi sovet dövründə həm təcrübədə, həm də elmdə müəyyən anlaşılmazlıqlara səbəb olurdu. “Vəzifəli şəxs” anlayışından müxtəlif qanunvericilik aktlarında istifadə olunsa da onun dəqiq anlayışı və əlamətləri müəyyən olunmurdu. Sovet inzibati hüququna dair ədəbiyyatda (1946) göstərilirdi ki, qüvvədəki qanunvericilik dövlət qulluqçusunun, dövlət qulluğunun vəzifəli şəxsinin anlayışını müəyyənləşdirmək üçün meyarlar müəyyən etdiyi halda, inzibati qanunvericilik vəzifəli şəxsin anlayışını müəyyənləşdirməyib cinayət hüququnda verilmiş anlayışdan istifadəyə davam edir.

Azərbaycan SSR-in 1960-cı il tarixli Cinayət Məcəlləsində istər dövlət, istərsə də ictimai təsisat, təşkilat və ya müəssisələrdə hakimiyyət, təşkilati-sərəncamverici və ya inzibati təsərrüfat funksiyalarının yerinə yetirilməsi ilə bağlı vəzifə tutan şəxslər vəzifəli şəxs hesab olunurdular. Mahiyyətə uğursuz olan bu anlayış vəzifəli şəxsin funksiyalarını, hüquq və vəzifələrini, məhdudiyət və məsuliyyətini müəyyənləşdirməyə imkan verməsə də, 1960-cı ildən etibarən bütün müttəfiq respublikalar kimi, Azərbaycan Respublikasında da istər təcrübədə, istərsə də hüquq nəzəriyyəsində bu anlayışdan istifadə olunurdu. Dövlət qulluğunun mahiyyətinə uyğun gəlməyən bu anlayışın müəyyənləşdirdiyi əlamətlərə SSRİ Ali Məhkəməsi Plenumunun 30 mart 1990-cı il tarixli qərarında verilən izahlar bu uyğunsuzluğa bir daha sübut edirdi. Belə ki, qərar da məhkəmələrə verilən izahda deputatlar, milis əməkdaşları hakimiyyət nümayəndələrinə,

sex rəisləri, laboratoriya və kafedra müdirləri təşkilati-sərəncamverici funksiyaları, mağaza direktorları, anbar və atelye müdirləri və s. şəxslər isə inzibati-təsərrüfat funksiyalarını yerinə yetirən şəxslərə aid olunurdular.

Hüquq ədəbiyyatlarında dövlət qulluğu vəzifələrinə verilən anlayışlar üst-üstə düşməsə də öz məzmununa görə biri-birindən çox fərqlənirdilər. İnzibati hüquqda dövlət qulluğunun elmi cəhətdən tədqiqinin başlanğıcını qoyan S.S.Studenikinə görə vəzifə dövlətin funksiyalarını həyata keçirtmək üçün bu və ya digər işləri fasiləsiz yerinə yetirmək üçün onu tutan şəxsin hüquq və vəzifələrini dəqiqliklə müəyyən edən və daimi fəaliyyət göstərən təzahürdür<sup>109</sup>. 1962-ci ildə nəşr olunan “İnzibati hüquq” dərsliyində də vəzifəyə təxminən bu məzmununda, lakin, bir az qısa formada anlayış verilmişdi<sup>110</sup>.

Ümumiyyətlə, “dövlət qulluğunun vəzifəli şəxsi” anlayışının formalaşmasının inkişaf tarixinə nəzər saldıqda bir-birinə zidd iki tendensiyanı müşahidə etmək mümkündür. Belə ki, bəzi hüquqşünaslar dövlət orqanlarındakı hər bir qulluqçunun vəzifəli şəxs hesab edilməsini təklif edirdilər. Müəlliflərdən L.A.Klyuçinskaya yazırdı ki, vəzifə tutan istənilən şəxs dövlət qulluqçusu, vəzifə isə qulluqçunun səlahiyyətinin həddlərini müəyyənləşdirən hüquqi statusdur<sup>111</sup>. Müəllifin fikrincə, makinaçı, kuryer, stenoqrafçı və s. kimi yardımçı işləri icra edən qulluqçular da vəzifəli şəxs hesab olunmalı idi. Digər qrup

<sup>109</sup> В. А. Власов, С. С. Студеникин. Советское административное право, М. 1959 с. 107

<sup>110</sup> Советское административное право. Учеб. М.: Госюриздат, 1962 с. 138

<sup>111</sup> Л. А. Ключинская. Советское административное право-право управления. // Советская государственная служба. Рига. 1975 с. 11

müəlliflər isə yalnız tabeçiliyində digər dövlət qulluqçuları olan rəhbər işçiləri vəzifəli şəxs hesab etməyi təklif edirdilər.

Qeyd edək ki, hər iki tendensiyanın tərəfdarları ictimai təşkilatların da nümayəndələrinin vəzifəli şəxs kimi qiymətləndirilməsini mümkün hesab edirdilər<sup>112</sup>. Əmək hüququnun nümayəndələri isə vəzifəli şəxslərə işçiləri, rəhbər vəzifəli işçiləri, mütəxəssisləri və hüquqi əhəmiyyətli hərəkətlər etmək hüququna malik olan digər qulluqçuları aid edirdilər<sup>113</sup>.

Dövlət qulluğu vəzifəsinə iki aspektdən yanaşmaq olar. Bir tərəfdən onu dövlət aparatının ilkin, müəyyən dərəcədə xüsusiləşmiş, tərkib hissələrinə ayrılı bilməyən komponenti və dövlət qulluqçusunun əməli fəaliyyətinin formalaşdırılması vasitəsi kimi, digər tərəfdən isə, müvafiq dövlət orqanının müəyyən işlərini yerinə yetirməli olan şəxs üçün nəzərdə tutulmuş vəzifə və hüquqların məcmusu kimi qiymətləndirmək olar. Dövlət qulluğu vəzifəsi bir tərəfdən, dövlət orqanlarının strukturu ilə səlahiyyət həcmi arasında, digər tərəfdən isə qulluqçu heyətinin öz arasında əlaqələndirici həlqə kimi çıxış edir və müvafiq orqanın hüquqi statusunu özündə daşıyan ilkin hüceyrə təəssüratı yaradır. Məhz konkret vəzifədən asılı olaraq onun iddiasında olan və ya onu tutan şəxsə qarşı müəyyən tələblər irəli sürülür və həmin şəxs müvafiq hüquq və vəzifələrə malik olur<sup>114</sup>.

<sup>112</sup> Ю.Н.Старилов. Служебное право. Учебник. М.: БЕК, 1996 с.167

<sup>113</sup> С.П.Маврин, И.П.Плиев. Понятие должностного лица в советском трудовом праве // Правоведение, 1983, № 4 с. 22

<sup>114</sup> Б.М.Лазарев. Государственная служба. М.: Прогресс, 1993 с. 6

Vəzifənin təşkilati-hüquqi vəziyyətini sintez etməklə onun statusunun iki hissədən ibarət olduğunu müəyyən etmək olar: xidməti hissə və şəxsi hissə. Şəxsi hissə qulluqçunun vəzifə maaşını və hüquqlarını, xidməti hissə isə onun funksiyalarını müəyyənləşdirir.

Hər hansı bir dövlət qulluğu vəzifəsi özünün sosial dəyərini, rolunu, məzmununu və s. şərtləndirən əsaslara və atributlara malikdir. Vəzifənin *fəaliyyət əsasını* konkret vəzifə üçün nəzərdə tutulmuş məqsəd və funksiyaların, o cümlədən konkret vəzifəni tutan şəxsin səlahiyyətlərinin və məsuliyyətinin məcmusu, hüquqi əsasını isə zəruri normativ baza və hüquqi imkan təşkil edir.

Vəzifənin *maddi əsasını* konkret vəzifə ilə əlaqədar olan bütün maddi məsrəflər təşkil edir. Bu maddi məsrəflər dövlət qulluqçusunun yalnız pul təminatını deyil, həm də sosial güzəştlərini və təminatlarını, tibbi xidmət və pensiya təminatını, iş yerinin təchiz olunması və konkret vəzifə üzrə fəaliyyətinin təmin olunması (məsələn, xidməti nəqliyyat vasitəsindən, xidməti mənzildən və s. istifadə) ilə əlaqədar meydana çıxan xərclərini də əhatə edir.

Dövlət qulluğu vəzifəsinə tutan hər bir qulluqçu öz vəzifəsinin hüquqi statusunu dəqiq bilməlidir. Dövlət qulluğu vəzifəsinin hüquqi statusu öz əhəmiyyəti baxımından dövlət qulluğunun hüquqi tənzimlənməsinin ayrılmaz tərkib hissəsi və həmçinin vəzifə təlimatlarının işlənilməsi üçün əsas meyardır.

Dövlət qulluğu vəzifəsinin köməyi ilə idarəetmənin funksiyaları, hüquq və vəzifələri fərdiləşdirilir, dəqiq əmək bölgüsü aparılır və hər bir qulluqçunun daşdığı məsuliyyət müəyyənləşdirilir. Dövlət qulluğu vəzifəsi dövlət hakimiyyət orqanının rəsmi sənədlərdə təsbit olun-

an və sərəncam qaydasında yaradılan təşkilati struktur hissəsidir. Onun məzmununu dövlətin funksiyalarının həyata keçirilməsi ilə əlaqədar olaraq müəyyən olunan hüquq, vəzifə və funksiyaların sabit məcmusu təşkil edir.

«Dövlət qulluğu haqqında» qanuna müvafiq olaraq, Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu vəzifəsi dedikdə, dövlət orqanının normativ aktlarla müəyyən edilən struktur quruluşu və ştat cədvəlinə uyğun olan struktur vahidi başa düşülür.

Dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifatları və adları, ixtisas dərəcələri və vəzifələrin tutulması şərtləri haqqında məlumatlar İnzibati və Yardımçı Vəzifələrin Təsnifat Toplusuna daxil edilir.

Beləliklə, dövlət qulluğu vəzifəsinin *səciyyəvi əlamətləri* bunlardır:

1. Dövlət qulluğu vəzifəsi dövlət orqanının ştat cədvəlinə uyğun olan ştat vahididir;

2. Dövlət qulluğu vəzifəsi dövlət orqanının normativ aktlar ilə müəyyən edilən struktur quruluşuna uyğun olur;

3. Dövlət qulluğu vəzifəsini tutan şəxsin səlahiyyət və funksiyalarının hüdudları həmin orqanın səlahiyyətindən asılı olaraq müəyyən edilir;

4. Dövlət qulluğunda vəzifələr öz funksiyalarının məzmunundan, səlahiyyətlərinin mənbəyindən və tutulması üsullarından asılı olaraq inzibati və yardımçı vəzifələrə bölünür;

5. Dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifat dərəcələri qanunla müəyyən olunur;

6. Dövlət qulluğu vəzifəsini tutan şəxsin hüquqi statusu müvafiq orqanın səlahiyyətlərini müəyyən edən qanunvericilik aktları ilə, habelə vəzifə təlimatları ilə müəyyən edilir;

7. Dövlət qulluğu vəzifəsi müvafiq dövlət orqanının səlahiyyətlərinin bir hissəsini özündə ehtiva edir;

8. Dövlət qulluğu vəzifəsi üçün dövlət məvacibi müəyyən olunur;

9. Dövlət qulluqçuları üçün vəzifə maaşlarının məbləği dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifatına uyğun müəyyən edilir;

10. Dövlət qulluğu vəzifəsindən irəli gələn spesifik qulluq funksiyaları olur;

11. Dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifatları və adları, ixtisas dərəcələri və vəzifələrin tutulması şərtləri haqqında məlumatlar “İnzibati və yardımçı vəzifələrin təsnifat toplusu”na daxil edilir və s.

Vəzifənin hüquqi statusu aşağıdakı əsas elementləri əhatə edir:

1. vəzifənin növü və təsnifat dərəcəsi;
2. vəzifənin qulluq funksiyaları;
3. vəzifənin tutulması qaydası;
4. vəzifəni tutmaq üçün irəli sürülən ixtisas tələbləri;
5. vəzifəli şəxsin öz funksiyalarını yerinə yetirərkən malik olduğu hüquq və vəzifələr;
6. vəzifənin səlahiyyət dairəsi;
7. vəzifəni tutan şəxsin məsuliyyəti və s.

## 2. Dövlət qulluğu vəzifəsinin təsnifat növləri

Dövlət qulluğu vəzifəsi yalnız “dövlət qulluğu” anlayışını deyil, həm də dövlət qulluqçusunun hüquqi vəziyyətini, dövlət qulluğunun həyata keçirilməsi qaydasını (vəzifənin tutulması, ixtisas dərəcəsinin verilməsi, dövlət qulluğuna xitam verilməsi qaydası və s.) müəyyən-ləşdirən mühüm əhəmiyyətli elementdir.

Dövlət orqanlarında vəzifələr həmin vəzifələrin funksiyalarının məzmunundan, səlahiyyətlərinin mənbəyindən və tutulması üsullarından asılı olaraq 2 növə bölünür:

1. *İnzibati vəzifələr;*

2. *Yardımcı vəzifələr.*

Bu vəzifələrin ixtisas dərəcələri, adları, dərəcələr üzrə bölgüsü və tutulması şərtləri haqqında məlumatlar Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2003-cü il 4 avqust tarixli Fərmanı ilə təsdiqlənmiş “İnzibati və Yardımcı Vəzifələrin Təsnifatı Toplusu” ilə müəyyən olunmuşdur.

Təsnifat Toplusuna “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 12.1-ci maddəsinə uyğun olaraq dövlət qulluqçularının inzibati və yardımçı vəzifələrinin ixtisas dərəcələri, adları, dərəcələr üzrə bölgü və vəzifələrin tutulması şərtləri haqqında məlumatlar daxildir.

Təsnifat Toplusu “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 12.2-ci maddəsinə müvafiq olaraq dövlət orqanlarının ştat cədvəllərinin və dövlət qulluqçularının vəzifə təlimatlarının hazırlanması üçün əsasdır.

*İnzibati vəzifələr* Ali-5-ci kateqoriya dövlət orqanları aparatları və bölmələri rəhbərlərinin, onların müavinlərinin, habelə dövlət qulluğunda çalışan mütəxəssislərin vəzifələridir. İnzibati vəzifə tutan şəxsin hüquqi statusu müvafiq orqanın səlahiyyətlərini müəyyən edən qanunvericilik aktları ilə, habelə vəzifə təlimatları ilə müəyyən edilir. İnzibati vəzifələrin aşağıdakı təsnifatları var:

*İnzibati vəzifələrin ali təsnifatı:*

Azərbaycan dövlətinin başçısının fəaliyyətini bilavasitə təmin edən Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Administrasiyasında Administrasiya rəhbərinin vəzifəsi, Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin Aparat rəhbərinin vəzifəsi, Azərbaycan Respublikası Konstitusiyaya Məhkəməsinin Aparat rəhbərinin vəzifəsi, Azərbaycan dövlətinin başçısının icra səlahiyyətlərini həyata keçirən orqanın Aparat rəhbərinin vəzifəsi, Azərbaycan Respublikası Dövlət müşavirlərinin vəzifəsi.

*İnzibati vəzifələrin birinci təsnifatı:*

- Azərbaycan dövlətinin başçısının fəaliyyətini bilavasitə təmin edən Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Administrasiyasında Administrasiya rəhbərinin müavini, Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin və Azərbaycan Respublikası Konstitusiyaya Məhkəməsinin aparat rəhbərlərinin müavinlərinin vəzifələri, Azərbaycan dövlətinin başçısının icra səlahiyyətlərini həyata keçirən orqanın Aparat rəhbərinin müavini vəzifəsi, habelə həmin dövlət orqanlarında bölmə rəhbərlərinin vəzifələri;
- Azərbaycan dövlətinin başçısının fəaliyyətini bilavasitə təmin edən digər orqanların rəhbərlərinin və onların birinci müavinlərinin vəzifələri;

- 1-ci kateqoriya dövlət orqanları aparat rəhbərlərinin vəzifələri.

*İnzibati vəzifələrin ikinci təsnifatı:*

- Azərbaycan dövlətinin başçısının fəaliyyətini bilavasitə təmin edən Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Administrasiyasında bölmə rəhbərinin müavini vəzifəsi, Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin və Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin aparatlarında bölmə rəhbərinin müavini vəzifəsi;

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

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

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

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

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

- müvafiq icra hakimiyyəti orqanı rəhbərinin müavinlərinin vəzifələri.

*İnzibati vəzifələrin üçüncü təsnifatı:*

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

- Azərbaycan dövlətinin başçısının fəaliyyətini bilavasitə təmin edən digər orqanların bölmə rəhbərlərinin, onların müavinlərinin və mütəxəssislərinin vəzifələri;

- Azərbaycan dövlətinin başçısının icra səlahiyyətlərini həyata keçirən orqanın Aparatında mütəxəssislərin vəzifələri.

- 1-ci kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin müavinlərinin vəzifələri;

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

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

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

*İnzibati vəzifələrin dördüncü təsnifatı:*

- 1-ci kateqoriya dövlət orqanlarının aparatlarında mütəxəssislərin vəzifələri;

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

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

- müvafiq icra hakimiyyəti orqanı rəhbərinin müavinlərinin vəzifələri.

*İnzibati vəzifələrin beşinci təsnifatı:*

- 2-ci kateqoriya dövlət orqanlarının mütəxəssislərinin vəzifələri;
- Naxçıvan Muxtar Respublikasında 3-cü kateqoriya müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının aparat rəhbərlərinin vəzifələri;
- 3-cü kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin və onların müavinlərinin vəzifələri;
- 4-cü kateqoriya dövlət orqanları – müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yerli bölmələrinin, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında, tabeliyində olan orqanların, müvafiq icra hakimiyyəti orqanının tabeliyində olan orqanların rəhbərlərinin vəzifələri.

*İnzibati vəzifələrin altıncı təsnifatı:*

- 3-cü kateqoriya dövlət orqanlarının mütəxəssislərinin vəzifələri;
- 4-cü kateqoriya müvafiq icra hakimiyyəti orqanının bölmə rəhbərinin və onun müavininin vəzifələri;
- 4-cü kateqoriya dövlət orqanları – müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yerli bölmələrinin, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında, tabeliyində olan orqanların, müvafiq icra hakimiyyəti orqanının tabeliyində olan orqanların rəhbərlərinin müavinlərinin vəzifələri;
- 5-ci kateqoriya dövlət orqanları – müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında yaradılan dövlət agentliklərinin və dövlət xidmətlərinin, onların yanında, tabeliyində olan orqanların yerli bölmələrinin rəhbərləri və onların müavinlərinin vəzifələri.

*İnzibati vəzifələrin yeddinci təsnifatı:*

- 4-cü və 5-ci kateqoriya dövlət orqanları – müvafiq icra hakimiyyəti orqanının, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yerli bölmələrinin, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında, tabeliyində olan orqanların, rayon (şəhər) məhkəmələrinin, müvafiq icra hakimiyyəti orqanının tabeliyində olan orqanların, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında yaradılan dövlət agentliklərinin və dövlət xidmətlərinin, onların yanında, tabeliyində olan orqanların yerli bölmələrinin mütəxəssislərinin vəzifələri;
- müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının inzibati ərazi dairələri üzrə nümayəndələrinin, onların müavinlərinin və mütəxəssislərin vəzifələri.

Azərbaycan Respublikası qanunvericiliyində müvafiq olaraq inzibati vəzifə tutan və hakimiyyət səlahiyyətləri alan dövlət qulluqçusu *dövlət vəzifəli şəxs* hesab olunur. Dövlət qulluqçusuna hakimiyyət səlahiyyətinin verilməsi barədə qərar qəbul olunan andan etibarən hər ay onun vəzifə maaşına qanunvericilik və müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən müəyyən edilmiş məbləğdə əlavə haqq verilir. Bu cür əlavə haqq “hakimiyyət səlahiyyətinin icrasına görə əlavə haqq” adlanır və dövlət qulluqçusunun işlədiyi müvafiq dövlət orqanı üçün dövlət büdcəsində nəzərdə tutulmuş əmək haqqı fondunun həddində ödənilir.

İnzibati vəzifələrin tutulması üçün Topluda müəyyən olunmuş müvafiq ixtisas tələbləri respublikanın qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının funksiyalarının təmin edilməsi və inzibati vəzifənin icra olunması üçün inzibati vəzifəni tutmaq iddiasında olan şəxsə münasibətdə zəruri təhsilin və hazırlığın olmasını əks etdi-

rir, habelə, həmin şəxsin sərəştəsinin müəyyən edilmiş funksiyalara uyğunluğunu təmin edir. Bu tələblər respublikanın qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının funksiyalarının təmin edilməsi və inzibati vəzifənin icra olunması üçün inzibati vəzifəni tutmaq iddiasında olan şəxsə münasibətdə zəruri təhsilin və hazırlığın olmasını əks etdirir, habelə, həmin şəxsin sərəştəsinin müəyyən edilmiş funksiyalara uyğunluğunu təmin edir.

Topluda müəyyən olunmuşdur ki, inzibati vəzifənin iddiasında olan şəxsin müvafiq (profil) ali təhsili olmalıdır. Həmin şəxsin başqa ali təhsili olduqda, o, ixtisasını dəyişdirib iddiasında olduğu inzibati vəzifənin profilini öyrənməlidir. İnzibati vəzifə iddiasında olan şəxs Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasını, “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununu, müvafiq inzibati vəzifələr sahəsində münasibətləri tənzimləyən normativ hüquqi aktları bilməli və eləcə də öz funksional vəzifələrinin icrası ilə əlaqədar olaraq öz ixtisasına müvafiq digər zəruri biliklərə malik olmalıdır.

**Yardımcı vəzifələr** Ali – 5-ci kateqoriya dövlət orqanlarında texniki işləri həyata keçirən dövlət qulluqçularının (kargüzar, makinaçı, kuryer, arxiv qeydiyyatçısı, liftçi, sürücü və sair işçilərin) vəzifələridir. Yardımcı vəzifə tutan şəxsin hüquqi statusu müvafiq orqanın səlahiyyətlərini müəyyən edən qanunvericilik aktları ilə, habelə vəzifə təlimatları ilə müəyyən edilir.

Qeyd edək ki, yardımcı dövlət qulluğu vəzifəsini tutan şəxslər qəribə inzibati hüquq nəzəriyyəsində *dövlət qulluğunda olan fəhlələr* hesab olunur.

*Yardımcı vəzifələrin təsnifatları* bunlardır:

1. yardımcı vəzifələrin birinci təsnifatı – Ali kateqoriya dövlət orqanlarında texniki vəzifələr;
2. yardımcı vəzifələrin ikinci təsnifatı – 1-ci kateqoriya dövlət orqanlarında texniki vəzifələr;
3. yardımcı vəzifələrin üçüncü təsnifatı – 2-ci və 3-cü kateqoriya dövlət orqanlarında texniki vəzifələr;
4. yardımcı vəzifələrin dördüncü təsnifatı – 4-cü və 5-ci kateqoriya dövlət orqanlarında texniki vəzifələr.

Yardımcı vəzifələrin iddiasında olan şəxsin müvafiq orta təhsili olmalıdır. Həmin şəxsin başqa orta təhsili və ya ümumi orta təhsili olduqda, o, hazırlığını dəyişdirib iddiasında olduğu yardımcı vəzifənin profilini öyrənməlidir. Yardımcı vəzifənin iddiasında olan şəxs müvafiq yardımcı vəzifələr sahəsində münasibətləri tənzimləyən normativ hüquqi aktları bilməli və eləcə də öz funksional vəzifələrinin icrası ilə əlaqədar olaraq öz ixtisasına müvafiq digər zəruri biliklərə malik olmalıdır.

### **3. Dövlət orqanlarının anlayışı və kateqoriyaları**

“Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununda dövlət orqanlarının anlayışı verilmiş, onların səlahiyyət baxımından təsnifatı aparılmışdır. Qanuna uyğun olaraq, **dövlət orqanı** dedikdə, Azərbaycan Respublikasının qanunvericilik aktları ilə müəyyən edilmiş hüdudlarda respublikanın məqsəd və funksiyalarını

həyata keçirən, qanunvericiliyə uyğun olaraq yaradılan dövlət qulluqçularının qurumu nəzərdə tutulur.

Dövlət orqanlarının aparatları (və ya onların fəaliyyətini təmin edən qurumlar) və onların bölmələri Ali – 5-ci kateqoriya dövlət orqanlarının Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qanunları ilə müəyyən edilmiş funksiya və səlahiyyətləri, habelə onların həyata keçirilməsi xüsusiyyətləri nəzərə alınaraq, *təminedicisi və yardımçı* kimi təsnifləndirilir.

Dövlət orqanlarının aparatının (və ya onların fəaliyyətini təmin edən qurumların) və onun bölmələrinin adları müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən müəyyən edilir.

**Dövlət orqanlarının aparatı** (və ya “onların fəaliyyətini təmin edən qurumlar”) dedikdə, dövlət orqanının vəzifə, funksiya və səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsini təmin edən dövlət qulluqçularından ibarət ixtisaslaşdırılmış bölmələri özündə birləşdirən dövlət orqanının struktur vahidi nəzərdə tutulur.

**Dövlət orqanlarının kateqoriyaları** dedikdə, onların qanunvericiliklə müəyyən edilmiş ierarxiya sistemi nəzərdə tutulur.

Dövlət orqanları onların statusu, ierarxiyası və yurisdiksiyası (ölkə, regional və yerli səviyyədə) nəzərə alınmaqla aşağıdakı kateqoriyalar üzrə təsnifləndirilir:

**Ali kateqoriya dövlət orqanları** – Bunlara aiddir: əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 7-ci maddəsinin III hissəsinə əsasən müəyyən edilən Azərbaycan Respublikasının qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətinin ən yüksək dövlət orqanları, habelə yuxarı icra orqanı – Azərbaycan dövlətinin başçı-

sının fəaliyyətini bilavasitə təmin edən və icra səlahiyyətlərini həyata keçirən orqanlar, Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi, Ali konstitusiya ədalət mühakiməsi səlahiyyətlərini həyata keçirən Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Məhkəməsi.

**1-ci kateqoriya dövlət orqanları** – Bunlara aiddir: əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya qanunları və Azərbaycan Respublikasının qanunları ilə müəyyən edilən dövlət orqanları – Azərbaycan Respublikasının Ali Məhkəməsi, Naxçıvan Muxtar Respublikasının Ali Məclisi, Azərbaycan Respublikasının Hesablama Palatası, Məhkəmə-Hüquq Şurasının Aparatı, Azərbaycan Respublikasının İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkilinin (ombudsmanın) Aparatı.

**2-ci kateqoriya dövlət orqanları** – Bunlara aiddir: əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya qanunları, Azərbaycan Respublikasının qanunları ilə və Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 113-cü maddəsi ilə müəyyən edilən dövlət orqanları – Naxçıvan Muxtar Respublikasının Ali Məhkəməsi, Naxçıvan Muxtar Respublikasının müvafiq icra hakimiyyəti orqanı, Naxçıvan Muxtar Respublikasının İnsan hüquqları üzrə müvəkkilinin (ombudsmanın) Aparatı, Azərbaycan Respublikasının apelyasiya məhkəmələri, Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Seçki Komissiyasının Aparatı, Azərbaycan Respublikasının Korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Komissiyasının Katibliyi, müvafiq icra hakimiyyəti orqanları, Milli Televiziya və Radio Şurasının Aparatı.



**3-cü kategoriya dövlət orqanları** – Bunlara aiddir: əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 113-cü və 124-cü maddələri ilə və qanunla müəyyən edilən dövlət orqanları – müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında yaradılan dövlət agentlikləri və dövlət xidmətləri, Azərbaycan Respublikasının İnsan hüquqları üzrə müvəkkilinin (ombudsmanın) regional mərkəzləri, Naxçıvan Muxtar Respublikasının Mərkəzi Seçki Komissiyasının Aparatı, Naxçıvan Muxtar Respublikasının müvafiq icra hakimiyyəti orqanları, Naxçıvan Muxtar Respublikası Televiziya və Radio Şurasının Aparatı, ağır cinayətlər məhkəmələri, inzibati-iqtisadi məhkəmələr, hərbi məhkəmələr.

**4-cü kategoriya dövlət orqanları** – Bunlara aiddir: əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 113-cü, 120-ci və 124-cü maddələri ilə və qanunla müəyyən edilən dövlət orqanları – müvafiq icra hakimiyyəti orqanları, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yerli bölmələri, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında, tabeliyində olan orqanlar, rayon (şəhər) məhkəmələri

**5-ci kategoriya dövlət orqanları** – Bunlara aiddir: əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 113-cü və 124-cü maddələri ilə müəyyən edilən dövlət orqanları – müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında yaradılan dövlət agentliklərinin və dövlət xidmətlərinin, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında, tabeliyində olan orqanların yerli bölmələri, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının inzibati ərazi dairələri üzrə nümayəndəlikləri.

#### **4. Dövlət qulluqçusunun hüquqi statusu və onun tərkib elementləri**

Hüquqi status dövlət və şəxsiyyət arasındakı əlaqələrin əsasını müəyyənləşdirir, insanın hüquq, vəzifə və azadlıqlarının məcmusunu nəzərdə tutur. Şəxsin konstitusiyada təsbit olunmuş konstitusiyon hüquqi statusu onun xüsusi hüquqi statusunun özəyidir. Bütün digər hüquq və vəzifələr düzünə, yaxud dolayısı yolla məhz konstitusiyon statusdan törəmədir.

Dövlət qulluğuna qəbul olanadək ümumi vətəndaş statusuna malik olan şəxs dövlət qulluğuna daxil olduğu andan etibarən dövlət qulluqçusu statusu əldə edir. Bu statusla əlaqədar olaraq o, yeni hüquqlar, vəzifələr, səlahiyyətlər əldə etdiyi kimi, bir sıra məhdudiyətlərlə də üzləşir. Daimi dövlət qulluğuna daxil olmaqla əldə olunan hüquqi status dövlət qulluğuna xitam verilənə qədər qüvvədə olur. Dövlət qulluqçusu qulluqda irəliləyərkən, ixtisas dərəcəsinə yüksələrkən, məsuliyyət tədbirləri ilə üzləşən zaman bu hüquqi statusun məzmunu da dəyişir.

Dövlət qulluqçusunun hüquqi statusu – dövlət qulluğu ilə əlaqədar meydana çıxan hüquq münasibətlərinin məzmununu müəyyənləşdirən önəmli meyardır. Məhz bu münasibətlərin dəyişməsi ilə əlaqədar olaraq hüquqi status da dəyişir.

Məsələn, attestasiya komissiyasının verdiyi qiymətə, tövsiyələrə əsasən qazandığı müvəffəqiyyətlər müqabilində dövlət qulluqçusunun irəli çəkilmək üçün ehtiyat kadrlar siyahısına daxil edilməsi, yuxarı vəzifəyə keçirilməsi, və yaxud, əksinə, attestasiyanın nəticə-

lərinə görə tutduğu vəzifəyə uyğun gəlmədiyi aşkara çıxarsa aşağı vəzifəyə keçirilməsi və ya tutduğu vəzifədən azad edilməsi haqqında dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən qərar qəbul edilir. Həmin qərarla müvafiq olaraq status dəyişərək ya genişlənir, ya da əksinə xitam olunur.

Dövlət qulluqçusunun *hüquqi statusuna təsir edən əsas meyarlar* bunlardır:

1. dövlət qulluğunun növü.
2. tutulan vəzifənin yerləşdiyi dövlət orqanının hakimiyyətin hansı qoluna aid olması.
3. tutulan vəzifənin yerləşdiyi dövlət orqanının hansı kateqoriyaya malik olması (Ali, I-V kateqoriya).
4. tutulan dövlət qulluğu vəzifəsinin növü (inzibati və ya yarıdımçı) və təsnifatı.
5. dövlət qulluqçusunun malik olduğu ixtisas dərəcəsi.
6. xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsinin nəticəsi.
7. attestasiyanın nəticəsi.
8. dövlət qulluğunun xitamı.

Aşağıdakı əsaslarla dövlət qulluğuna xitam verilir:(Qanunun 33.1-ci mad.) :

- dövlət qulluqçusunun öz arzusu ilə;
- dövlət orqanı ləğv edildikdə;
- dövlət qulluqçularının sayı və ya ştatları ixtisar edildikdə;
- qanunvericiliyin tələbləri pozularaq işə qəbul edildikdə;
- qanuna uyğun olaraq yaradılmış attestasiya komissiyası tərəfindən peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətlərinin səviyyəsinin

kifayət dərəcədə olmadığına görə dövlət qulluqçusunun tutduğu vəzifəyə uyğun gəlmədiyi barədə verilmiş qiymət və tövsiyələr əsasında dövlət qulluqçusunun qulluq keçdiyi dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən müvafiq qərar qəbul edildikdə;

- qanunun 25.2.6-cı maddəsinə uyğun olaraq dövlət qulluğundan azad edildikdə;

- Azərbaycan Respublikası vətəndaşlığından çıxdıqda;

- qanunvericilik və ya yerli özünüidarə orqanlarına seçildikdə, habelə hakim təyin edildikdə, əgər həmin vəzifədən imtina etməzsə;

- qanunvericilikdə daha uzun müddət müəyyən edilməyibsə, əmək qabiliyyətinin fasiləsiz olaraq altı aydan çox müddətə tam itirilməsi ilə əlaqədar dövlət qulluqçusu əmək funksiyasını yerinə yetirə bilmədikdə;

- məhkəmənin qanuni qüvvəyə minmiş ittiham hökmü və ya tibbi xarakterli məcburi tədbirlərin tətbiqinə dair qanuni qüvvəyə minmiş qərarı olduqda;

- dövlət qulluqçusu vəfat etdikdə, habelə məhkəmə tərəfindən xəbərsiz itkin düşmüş hesab edildikdə və ya ölmüş elan edildikdə;

- dövlət qulluğunda olmanın yaş həddinə çatdıqda.

Ədəbiyyatda dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunu səciyyələndirən əlamətlərə bunlar aid edilir:

- bir qayda olaraq dövlət qulluqçularına işlədəyi orqanın səlahiyyət həddlərində hüquq və vəzifə verilməsi;

- dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin müvafiq orqanın üzərinə qoyulmuş məqsəd və vəzifələrin həyata keçirilməsinə xidmət etməsi və rəsmi xarakter daşması;

- dövlət qulluqçularının hüquq və vəzifələrinin bölünməzliyi.<sup>115</sup>

Dövlət qulluqçularının müxtəlif kateqoriyaları biri-birindən öz hüquqi statuslarının xüsusiyyətlərinə görə fərqlənilir. Bu xüsusiyyətlər onların tutduğu vəzifənin növü, təsnifatı, qulluq funksiyaları, vəzifə və səlahiyyətlərin xarakteri, işlədikləri dövlət orqanının spesifik xüsusiyyətləri ilə şərtlənir. Dövlət qulluğuna daxil olmaqdan qabaq adi vətəndaş statusuna malik olan şəxs dövlət qulluğuna başladığı andan etibarən həm də xüsusi hüquqi status əldə edərək dövlət qulluğu münasibətlərinin subyekti kimi hüquq və vəzifələrə malik olur və müvafiq hüquqi məsuliyyət daşıyır.

Beləliklə, *dövlət qulluqçusunun hüquqi statusu* dövlət qulluğu təsisatının əsas elementi olub, dövlət qulluqçusunun dövlət qulluğuna qəbul, qulluq keçmə qaydasını və şərtlərini, onun hüquq və vəzifələrini, funksiyalarını, məhdudluqlarını, təminatlarını, məsuliyyət dərəcəsini, ixtisas dərəcəsi alma qaydasını və s. müəyyənləşdirir.

## 5. Dövlət qulluqçusunun hüquqları və vəzifələri

Malik olduğu hüquqi statusla əlaqədar olaraq dövlət qulluqçusu qulluğa daxil olduğu vaxtdan etibarən qulluq hüquq münasibətlərinin subyekti kimi xüsusi hüquq və vəzifələrə malik olur. Azərbaycan Respublikasının milli qanunvericilik tarixində ilk dəfə olaraq dövlət qulluqçularının malik olduğu əsas (ümumi) hüquqlar «Dövlət qulluğu haqqında» qanunun 19-cu maddəsi ilə müəyyən edilmişdir.

*Əsas (ümumi) hüquq və vəzifələr* dedikdə, konkret dövlət qulluğu vəzifəsini tutan şəxsin deyil, hər bir dövlət qulluqçusunun malik olduğu hüquq və vəzifələr nəzərdə tutulur. Lakin, dövlət qulluqçusunun malik olduğu hüquq və vəzifələrin dairəsi yalnız bunlarla məhdudlaşmayaraq ayrı-ayrı sahəvi qanunlarla daha da genişlənir və inkişaf etdirilir.

Müəyyən kateqoriya qulluqçuların hüquqi statusunu müəyyənləşdirən, onların fəaliyyətini nizamlayan sahəvi qanunvericilik aktlarında nəzərdə tutulmuş sahəvi, yəni funksional hüquq və vəzifələri isə dövlət qulluqçularının *xüsusi (sahəvi) hüquq və vəzifələri* adlandırmaq olar. Çünki, bunlar bütün dövlət qulluqçularına yox, dövlət qulluğunun konkret növü üzrə qulluqda olan şəxslərə aid olur.

Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluqçularının əsas (ümumi) hüquqları bunlardır:

– *dövlət qulluqçusunun onu işə götürmək və işdən azad etmək hüququna malik olan vəzifəli şəxsdən öz qulluq vəzifələrinin yazılı surətdə təsbit edilməsini və onların icrasına şərait yaradılmasını tələb etmək hüququ.*

Bu hüququ nəzərdə tutan normadan aydın olur ki, dövlət qulluqçusu müvafiq vəzifəli şəxsdən özünün hüquqi sənədlərdə müəyyənləşdirilmiş qulluq vəzifələrinin və funksiyalarının yazılı surətdə təsbit olunmasını tələb edə bilər. Belə sənədlərə ilk növbədə daxili əmək intizamı qaydaları, vəzifə təlimatları, nizamnamələr, əsasnamələr və s. aiddir.

Qanunvericilik dövlət qulluqçusunu haqqında bəhs etdiyimiz hüquqla təmin etməklə ona qulluq funksiyalarına aid olmayan və yuxarı

<sup>115</sup> Ə.Rzayev. Dövlət qulluğu: nəzəriyyə və praktika. Bakı-Elm-2005. s.44

rıda sadalanan sənədlərdə nəzərdə tutulmayan işin həvalə olunmasına yol vermir. Bu hüquqla dövlət qulluqçusu həm də öz işinin keyfiyyət meyarlarına bələd olmaqla qulluqda yüksək nəticələrə nail olmaq imkanı qazanmış olur. Çünki, dövlət qulluqçusunun öz qulluq vəzifələrini dəqiq yerinə yetirməsi, yüksək təşkilatçılıq və əmək intizamı nümayiş etdirməsi, xüsusilə mühüm tapşırıqları vaxtında icra etməsi, təşəbbüskarlıq və yaradıcılıq kimi qabiliyyətlərlə çıxış etməsi onun yüksək nəticələr əldə etməsinə zəmindir.

– *Öz qulluq vəzifələrinin icrası üçün şərait yaradılmasını tələb etmək hüququ.* Bu hüquqa əsasən, dövlət qulluqçusu onu işə götürmək və işdən azad etmək hüququna malik olan vəzifəli şəxsdən qulluq vəzifələrinin icrası üçün zəruri olan təşkilati-texniki şəraitin, təhlükəsiz və sağlamlıq qulluq mühitinin, idarəetmə əməyinin spesifik xüsusiyyətlərinə cavab verən normal sosial-psixoloji şəraitin yaradılmasını tələb edə bilər.

– *ilk tələbdən öz şəxsi işinin bütün materialları ilə, şəxsi işə tikilməli olan rəylər və digər sənədlərlə tanış olmaq, habelə öz izahatlarının şəxsi işə tikilməsini tələb etmək hüququ.*

Dövlət qulluqçusunun dövlət qulluğu keçdiyi dövr ərzində yalnız bir şəxsi işi tərtib edilir. Şəxsi işə qulluqçuya aid fərdi məlumatlar və onun dövlət qulluğuna qəbul edilməsi, qulluq keçməsi və dövlət qulluğuna xitam verilməsi ilə əlaqədar olan məlumatlar daxil edilir. Dövlət qulluqçusunun şəxsi işi dövlət orqanının kadr qurumu tərəfindən aparılır. Kadr qurumu dövlət qulluqçusunun şəxsi işində olan məlumatların mühafizəsini, o cümlədən qeyri-qanuni istifadəyə yol verilməməsini təmin edir.

Dövlət qulluqçusunun fərdi məlumatları onun şəxsi və xidməti keyfiyyətlərinə aid olan, şəxsi və ailə həyatının sirrini təşkil etməyən məlumatlardan ibarət olmaqla, onun şəxsiyyətini identifikasiya etməyə imkan verən, şəxsi işindəki, yaxud həyatında baş vermiş və “Dövlət qulluqçusunun şəxsi işinin aparılması Qaydaları”na əsasən onun şəxsi işinə daxil edilməli olan hadisələr haqqında informasiyanı əhatə edir.

Dövlət qulluqçusunun fərdi məlumatlarının işlənməsi, şəxsi işinin tərtib olunması və aparılması işi dövlət qulluğu sahəsində Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinin tələblərinə əməl edilməsi, dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyətinin obyektiv qiymətləndirilməsi, onun potensial imkanlarının səmərəli istifadəsi və vəzifə borclarını yerinə yetirməsi zamanı qazandığı nəticələrin uçotunun aparılması məqsədilə həyata keçirilir.

Dövlət qulluqçusunun öz şəxsi işində saxlanılan fərdi məlumatların mühafizəsi ilə əlaqədar aşağıdakı hüquqları vardır:

– öz fərdi məlumatları və bu məlumatların işlənməsi barədə informasiya almaq;

– qanunvericiliklə nəzərdə tutulan hallar istisna edilməklə, öz fərdi məlumatları ilə tanış olmaq və onların surətini əldə etmək;

– dürüst və tam olmayan fərdi məlumatların, habelə qanunvericiliyin pozulması yolu ilə işlənməmiş məlumatların şəxsi işindən çıxarılmasını və ya onlara müvafiq düzəlişin edilməsini və qiymətləndirmə xarakterli fərdi məlumatlara dair mövqeyini əks etdirən qeydinin şəxsi işinə əlavə edilməsini tələb etmək;

– əvvəllər dövlət qulluqçusu barəsində dürüst və tam olmayan fərdi məlumatlar verilmiş bütün şəxslərə onun şəxsi işində dəyişdirilmiş və ya düzəliş edilmiş məlumatlar barədə bildiriş göndərilməsini tələb etmək;

– fərdi məlumatların işlənməsi və mühafizəsi ilə bağlı qeyri-qanuni hərəkətdən və ya hərəkətsizlikdən qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada şikayət etmək hüququ.

Dövlət qulluqçusunun şəxsi işinə daxil edilmiş fərdi məlumatlar və şəxsi işdə olan digər məlumatlar (qanunvericiliklə müəyyən edilmiş hallarda kütləvi informasiya vasitələrində dərc edilə biləcək məlumatlar istisna olmaqla) istifadəsi məhdudlaşdırılan məlumatlar hesab edilir.

Dövlət qulluqçusunun şəxsi işi bir qayda olaraq üç hissədə tərtib edilir və sənədlər aidiyyəti hissələrə ardıcıl tikilir.

*Şəxsi işin birinci hissəsinə aşağıdakı sənədlər tikilir:*

1. Kadrlar uçotunun şəxsi vərəqəsi;
2. Dövlət orqanı zəruri hesab etdikdə kadr qurumu tərəfindən tərtib edilmiş bioqrafik arayış;
3. Dövlət qulluğuna qəbul haqqında ərizə, müsabiqə vasitəsilə dövlət qulluğuna qəbul edilmiş şəxslər üçün müsabiqənin nəticəsinə dair sənədlər;
4. Təhsil haqqında rəsmi sənədlərin surəti, ixtisasartırma və s. proqramlarda iştirakı, elmi dərəcə və elmi adların verilməsi haqqında rəsmi sənədlərin surəti (bela sənədlər mövcuddursa);

5. Dövlət təltiflərinin (orden və medalların), fəxri adların, dövlət mükafatlarının, hərbi və xüsusi rütbələrin verilməsini təsdiq edən rəsmi sənədlərin surəti;

6. Seçkili orqanların işində iştirakı haqqında məlumatlar;

7. Dövlət qulluqçusu tərəfindən imzalanmış dövlət qulluqçusunun andı.

*Şəxsi işin ikinci hissəsinə aşağıdakı sənədlər tikilir:*

1. Dövlət orqanı zəruri hesab etdikdə kadr qurumu tərəfindən tərtib edilmiş dövlət qulluqçusunun şəxsi vərəqəsi;

2. Dövlət qulluğu vəzifəsinə təyin edilməsi, dövlət qulluqçusunun başqa dövlət qulluğu vəzifəsinə keçirilməsi, rüvəqqəti olaraq başqa dövlət qulluğu vəzifəsinə təyin edilməsi haqqında sənədlərin surəti;

3. Əmək müqaviləsinin (kontraktın) əsli, habelə əmək müqaviləsinə (kontrakta) əlavələr və dəyişikliklər edilməsi haqqında sənədlərin əsli;

4. Dövlət qulluğuna xitam verilməsi (dövlət qulluğu vəzifəsindən azad edilməsi) haqqında sənədlərin surəti;

5. Attestasiyadan keçmiş dövlət qulluqçusunun attestasiya vərəqəsi və xidməti xasiyyətnaməsi;

6. İxtisas dərəcələrinin verilməsi haqqında sənədlərin surəti;

7. Ehtiyat kadrların siyahısına daxil edilməsi, habelə onun ehtiyat kadrların siyahısından çıxarılması haqqında sənədlərin surəti;

8. İntizam tənbehi tədbirlərinin tətbiq edilməsi ilə bağlı sənədlərin surəti;

9. Xidməti təhqiqatın başlanması, onun nəticəsi barədə sənədlər;

10. Dövlət sirri təşkil edən məlumatlarla tanış olmağa icazə verilməsi (əgər tutduğu vəzifənin yerinə yetirilməsi belə məlumatardan istifadə edilməsi ilə bağlıdırsa) barədə sənədlər.

*Şəxsi işin üçüncü hissəsinə aşağıdakı sənədlər tikilir:*

1. Şəxsiyyət vəsiqəsinin və xidməti pasportun (malikdirsə) surəti;

2. Əmək kitabçasının və hərbi xidmət keçməsinə təsdiq edən sənədlərin surəti;

3. Hərbi qeydiyyat haqqında sənədlərin surətləri (hərbi vəzifəlilər və çağırışçılar üçün);

4. İcbari sosial sığortalanma haqqında şəhadətnamənin surəti;

5. Sağlamlıq haqqında arayış;

6. Maliyyə xarakterli məlumatlar haqqında bəyannamə;

7. Dövlət qulluqçusunun şəxsi işi ilə tanış olduqdan sonra yazılı izahatları olduqda, həmin sənədlər;

8. Dövlət orqanı rəhbərinin göstərişinə əsasən kadr uçotu sahəsinə aid vacib sənədlərin və qanunvericiliklə nəzərdə tutulan digər sənədlərin surətləri. Şəxsi işin istifadəsini tənzimləmə məqsədilə onun tərkibinə nəzarət vərəqəsi əlavə edilir.

*– şərəf və ləyaqətinə xələl gətirən məlumatları təkzib etmək üçün xidməti təhqiqat aparılmasını tələb etmək hüququ.*

Respublika qanunvericiliyi dövlət qulluqçusunu şərəf və ləyaqətinə xələl gətirən məlumatları təkzib etmək üçün xidməti təhqiqat aparılmasını tələb etmək hüququ ilə təmin etməklə onun zorakılıqlar-

dan və hədələrdən, yalançı ittihamlardan və təhqirlərdən «idarədaxili» müdafiəsini, yəni, onun işlədiyi dövlət orqanında aparılan xidməti təhqiqat vasitəsilə müdafiəsini nəzərdə tutur. Dövlət qulluğunun vəzifəli şəxsi aparılan xidməti təhqiqatın materiallarını qiymətləndirərək iş üzrə əhəmiyyəti olan halların mövcud olub-olmadığını müəyyənləşdirdikdən sonra mahiyyəti üzrə qərar qəbul edir.

Dövlət qulluqçusu xidməti təhqiqatın hər bir mərhələsində məlumatların məzmunu və onların mənbəyi haqqında informasiya əldə etmək, xidməti təhqiqatın bütün materialları ilə tanış olmaq və hazırlıq üçün kifayət qədər vaxta malik olmaqla izahat vermək hüququna malikdir. Aparılan xidməti təhqiqatın nəticələrinə əsasən qəbul olunmuş qərar barəsində qulluqçuya yazılı surətdə məlumat verilməli və o, müəyyən səlahiyyətli instansiyalara appelyasiya qaydasında şikayətlə müraciət etmək hüququ ilə təmin olunmalıdır.

*– müvafiq orqanlarda və məhkəmədə öz qanuni hüquqlarını və mənafeyini müdafiə etmək hüququ.*

Hər bir vətəndaş kimi dövlət qulluqçusu da doğulduğu andan toxunulmaz, pozulmaz və ayrılmaz hüquq və azadlıqlara malikdir. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 25-ci maddəsi vətəndaş hüquqlarını və azadlıqlarını hər hansı bir meyara görə məhdudlaşdırmağı qadağan etməklə bərabər, hər bir fərdin hüquq və azadlıqlarının bərabərliyinə də təminat verir.

Hər hansı bir vətəndaş kimi dövlət qulluqçusu da öz qanuni hüquqlarının və ya mənafelərinin pozulduğunu zənn etdiyi təqdirdə məhkəmə hakimiyyəti orqanlarına və ya digər müvafiq orqanlara müraciət edərək özünü müdafiə etmək hüququna malikdir. Bu hüquq-

qu təsbit etməklə qanunverici dövlət qulluqçusunun ictimai həyatın digər sahələri kimi, öz hüquq və azadlıqlarının qorunması sahəsində də fəal mövqedən çıxış etməsini təmin edir.

*– həmkarlar ittifaqlarında birləşmək hüququ, qanunvericilikdə başqa hal nəzərdə tutulmayıbsa və bu, dövlət qulluqçusunun funksiyalarının icrasına ilə bir araya sığarsa, ictimai birliklərdə üzv olmaq hüququ.*

Həmkarlar ittifaqları istehsal və ya qeyri-istehsal sahələrində çalışan işçilərin, habelə pensiyaçıların və təhsil alan şəxslərin əmək, sosial, iqtisadi hüquqlarının və qanuni mənafələrinin müdafiəsi üçün iş yeri, peşələr, sahələr üzrə və respublika səviyyəsində fərdi üzvlük prinsipi əsasında könüllü birləşdiyi, nizamnamələri və qanun əsasında fəaliyyət göstərən müstəqil ictimai, qeyri-siyasi təşkilatdır.<sup>116</sup> Dövlət qulluqçuları öz hüquqlarını, sosial-iqtisadi və peşə maraqlarını müdafiə etmək üçün həmkarlar ittifaqlarında birləşmək imkanına malik olmaqla istənilən həmkarlar ittifaqına daxil olmaqda sərbəstdirlər. Bu hüquq həmkarlar ittifaqları yaratmaq, onlara daxil olmaq və bu ittifaqlarda fəaliyyət göstərmək imkanını əhatə edir. Dövlət qulluqçularının bu hüququ bilavasitə Konstitusiyanın 58-ci maddəsinə əsaslanır.

*– vəzifə borcunu yerinə yetirmək üçün dövlət orqanlarından, ictimai birliklərdən, müəssisə, idarə və təşkilatlardan müəyyən edilmiş qaydada lazımi informasiya və materiallar tələb etmək və almaq hüququ.*

<sup>116</sup> “Həmkarlar ittifaqları haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununun 1-ci maddəsi.

“İnformasiya əldə etmək” haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən, informasiya yaranma tarixindən, təqdimat formasından və təsnifatından asılı olmayaraq istənilən fəaliyyət nəticəsində yaradılan, yaxud əldə olunan faktlar, rəylər, bilgilər, xəbərlər və ya digər xarakterli məlumatlardır. (Qanunun 3.0.1. maddəsi) Qanunun məqsədi Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 50-ci maddəsi ilə təsbit olunmuş məlumat əldə etmək hüququnun sərbəst, maneəsiz və hamı üçün bərabər şərtlərlə, açıq cəmiyyətin və de nökratik hüquqi dövlətin prinsipləri əsasında təmin edilməsinin hüquqi əsaslarını müəyyənləşdirməkdən, həmçinin ictimai vəzifələrin yerinə yetirilməsinə vətəndaşlar tərəfindən nəzarət olunmasına şərait yaratmaqdan ibarətdir.

Hər kəs özü birbaşa və ya nümayəndəsi vasitəsilə informasiya sahibinə müraciət etmək, informasiyanın növünü və əldə etmə formasını seçmək hüququna malikdir. İnformasiya sahibinə müraciət edən hər kəs aşağıdakı hüquqlara malikdir:

- sorğu edilən informasiyanın informasiya sahibində olub-olmadığını öyrənmək, bu informasiya olmadıqda onu əldə etmək üçün yardımçı məlumatlar almaq;
- informasiya sahibi sorğu edilən informasiyaya malik olduqda onu sərbəst, maneəsiz və hamı üçün bərabər şərtlərlə əldə etmək.

Fiziki şəxslərin özləri barəsindəki sənədləşdirilmiş informasiya ilə maneəsiz tanış olmaq, onu əldə etmək, bu informasiyada dəqiqləşdirmələr aparılmasını tələb etmək, informasiyadan kimlərin və hansı məqsədlə istifadə etdiyini öyrənmək hüququ vardır.

İnformasiyanın əldə edilməsinə o şərtlə icazə verilir ki, bu, Azərbaycan Respublikasının siyasi, iqtisadi, hərbi, maliyyə-kredit və valyuta siyasəti sahələrində maraqlarının qorunması, ictimai qaydanın, sağlamlığın və mənəviyyatın mühafizəsi, digər şəxslərin hüquq və azadlıqlarının, kommertiya və digər iqtisadi maraqlarının qorunması, məhkəmənin nüfuzunun və qərəzsizliyinin təmin edilməsi məqsədlərinə zidd olmasın.

Dövlət qulluqçusu öz vəzifə borcunu yerinə yetirmək üçün ona lazım olan informasiyanı dövlət orqanlarından, ictimai birliklərdən, müəssisə və idarələrdən əldə edə, onun tədqiq olunması və saxlanması üçün müvafiq elmi və təşkilati-texniki vasitələrdən istifadə edə bilər. Xüsusilə qeyd etmək lazımdır ki, qulluqçunun bu hüququna qarşı yalnız dövlət orqanları deyil, həm də yerli idarəetmə orqanları, ictimai birliklər, təşkilati-hüquqi fəaliyyət və mülkiyyət formasından asılı olmayaraq bütün müəssisə, idarə və təşkilatlar müvafiq vəzifə daşıyrlar.

Yazılı informasiya sorğusunda aşağıdakılar göstərilməlidir:

- sorğuşunun adı və soyadı;
- sorğu hüquqi şəxs tərəfindən təqdim edildikdə – həmçinin hüquqi şəxsin adı;
- informasiya sahibinin sorğunu təmin edə bilməsi üçün sorğuşuya aid əlaqə məlumatları (poçt və ya elektron poçt ünvanı, telefon və ya telefaks nömrəsi);
- sorğu edilən informasiyanın məzmunu, yaxud sənədin növü və ya adı, sənədin sorğuşuya bəlli olan rekvizitləri;
- informasiyanın təqdim edilmə forması.

Əldə olunma növünə görə informasiya 2 növə bölünür:

1. ümumi istifadə üçün açıq informasiya – Azərbaycan Respublikasının qanunu ilə əldə olunması məhdudlaşdırılmayan informasiyalar açıq informasiyalar sayılır.

2. alınması məhdudlaşdırılan informasiya – Əldə edilməsi qanunla məhdudlaşdırılan informasiyalar hüquqi rejiminə görə məxfi və gizli (konfidensial) olur. Dövlət sirri məxfi, vətəndaşların, mülkiyyət növündən asılı olmayaraq yaradılmış idarə, müəssisə və təşkilatların, digər hüquqi şəxslərin qanuni maraqlarının qorunması məqsədi ilə əldə olunmasına məhdudiyət qoyulan peşə (həkim, vəkil, notariat), kommertiya, istintaq və məhkəmə sirləri, habelə fərdi məlumatlar konfidensial xarakter daşıyır.

*– işlədiyi dövlət orqanının rəhbərindən aldığı icrası məcburi olan göstəriş və ya əmrin qanuniliyi və ya dürüstlüyü onda şübhə doğurduqda həmin göstəriş və ya əmrin yazılı şəkildə ona verilməsini tələb etmək hüququ.*

Bu hüquq dövlət qulluğunun ümumi mahiyyətindən irəli gəlir. Belə ki, dövlət qulluğunda olmaqla xalqının, dövlətinin qulluğunda olan şəxs ilk növbədə cəmiyyətin və dövlətin mənafeyinə xidmət etməlidir. Bunun üçün dövlət qulluqçusu öz üzərinə düşən vəzifələri, qulluq funksiyalarını icra etməklə yanaşı, həm də qanuniliyi və ya dürüstlüyü onda şübhə doğuran göstərişə də biganə qalmamalıdır. O, həmin göstərişi və ya əmri ona verən rəhbər şəxsədən bunu yazılı formada verməyi tələb edə bilər. Dövlət qulluqçusunun bu hüququ onun cəmiyyətin və dövlətin mənafeyinə, milli maraqlara, dövlətin



siyasətinə biganə qalmaması, qanunçuluğun təmininə çalışması üçün real zəmin formalaşdırır.

– *öz şəxsi işinin bütün materialları ilə tam və konfidensial şəkildə tanış olmaq, sənədlərdən çıxarışlar etmək və surət çıxartmaq, öz izahatlarının iş materiallarına əlavə edilməsini tələb etmək hüququ.*

Qanunvericilik dövlət qulluqçusunu vəzifəli şəxslərin mümkün özbaşnalıqlarından qorumaq məqsədilə ona öz şəxsi işinin bütün materialları ilə tam və konfidensial şəkildə tanış olmaq, sənədlərdən çıxarışlar etmək və surət çıxartmaq, öz izahatlarının iş materiallarına əlavə edilməsini tələb etmək imkanı verir. Şəxsi işlə tanış olmaq hüququ dövlət qulluqçusunun vəzifəli şəxslərin mümkün özbaşnalığından müdafiə vasitəsi kimi çıxış edir.<sup>117</sup>

Qulluqçu bu hüququnu şəxsən özünə aid olan tənzimləyici və ya fərdi xarakterli qərarlardan (sərəncamlardan) yuxarı dövlət orqanına və ya məhkəməyə şikayət etmək yolu ilə də reallaşdırma bilər. Bu hüquq qulluqçunun şəxsi hüququ olduğundan onun şəxsi işinin materialları ilə özündən başqa heç kim, nə yaxın, nə də uzaq qohumları tanış ola bilməz. Qulluqçunun öz razılığı olmadan onun şəxsi işi heç bir idarəyə tanışlıq üçün göndərilə bilməz. Yalnız o özü lazım bildiyi halda müvafiq şəxslərə (məsələn, vəkilə, həmkarlar ittifaqının nümayəndəsinə, digər dövlət qulluqçusuna və s.) bu materiallarla tanış olmaq imkanı verə bilər.

Dövlət qulluqçusu onun fəaliyyətinin bilavasitə qiymətləndirilməsinə dair tərtib olunmuş rəylə tanış olmaq, düzgün hesab etmədiyi təqdirdə isə ondan şikayət etmək hüququna malikdir. Bütün dövlət

orqanlarının rəhbər vəzifəli şəxsləri dövlət qulluqçusunun bəhs etdiyimiz hüququnun həyata keçirilməsi üçün zəruri olan şəraiti yaratmağa bəslədirlər. Bunun üçün dövlət qulluqçusunun qulluq etdiyi dövr onun şəxsi işində bütün təfəsilatı ilə əks olunmalı, onun qulluq fəaliyyəti qiymətləndirilərkən aşkarlıq və obyektivlik təmin olunmalı, tətbiq olunacaq həvəsləndirmə və intizam tədbirləri ona şəxsən, əmr vasitəsilə elan olunmalıdır.

– *dövlət məvacibi almaq hüququ.*

Dövlət məvacibi dövlət qulluqçusuna pul ilə ödənilən haqdır. Dövlət məvacibinin məbləği bunlardan asılıdır:

- vəzifənin növündən, təsnifatından,
- səlahiyyət həcmindən, məsuliyyət dərəcəsi
- qulluq stajından, ixtisas dərəcəsi
- tələb olunan peşəkarlıq səviyyəsindən və s.

Dövlət məvacibi 3 hissədən ibarətdir:

1. **vəzifə maaşı** – vəzifə maaşının məbləği dövlət qulluğu vəzifəsinin təsnifatına uyğun müəyyən edilir.

İnzibati vəzifələrin yeddinci təsnifatı üzrə dövlət qulluqçusunun maaşının məbləği Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə inzibati vəzifələr üçün müəyyən edilən minimum vəzifə maaşına bərabərdir.

Yardımcı vəzifələrin dördüncü təsnifatı üzrə dövlət qulluqçusunun maaşının məbləği Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə yardımcı vəzifələr üçün müəyyən edilən minimum vəzifə maaşına bərabər tutulur.

<sup>117</sup> Б.Н.Габричидзе, А.Г.Чернявский. Службное право. Учебник. М., 2003. с.175

Qulluq şəraiti həyat və sağlamlıq üçün təhlükəli, yaxud, xüsusilə ağır olan dövlət orqanlarında vəzifə maaşları üçün *artıq əmsal* müəyyən edilir. Dövlət qulluqçularının vəzifə maaşlarına *yerli əmsallar* da müəyyən edilir.

Dövlət qulluqçusuna hakimiyyət səlahiyyəti vermək barədə qərar qəbul edilməsi ilə eyni zamanda müvafiq səlahiyyətin icrasına görə onun üçün qanunvericiliklə müəyyən edilən məbləğdə *əlavə haqq* müəyyən edilir.

Dövlət qulluqçusunun vəzifə maaşı müəyyənləşdirilərkən sosial ədalət prinsipinə mühüm əhəmiyyət verilməlidir. Sosial ədalət prinsipinin gözlənilməsi mühüm əhəmiyyət kəsb edir. S. Adams özünün ədalət nəzəriyyəsində haqlı olaraq işçinin verdiyi töhfə ilə əməyinin ödənilməsi, yəni qazancı arasında tarazlı əlaqənin olmasının zəruriliyini vurğulayır.

Nizamülmülk dövlət məmurunun maddi təminatı məsələsinə mühüm əhəmiyyət verərək yazırdı ki, onlara büdcədən lazımı məbləğdə maaş verilməlidir ki, öz vəzifələrinə xəyanət edib rüşvət almağa məcbur olmasınlar<sup>118</sup>. N.Tusi də rəhbərliklə təbəçilikdə olan qulluqçular arasındakı münasibətlərdə sosial ədalət prinsipinə əməl olunmasına ciddi qiymət verirdi. Mütəfəkkirin fikrincə, əməklə haqq arasındakı ədalət bərpa edilməyənədək rəhbərliklə qulluqçular arasındakı münasibətləri nizama salmaq olmaz<sup>119</sup>.

<sup>118</sup> Siyasətnamə. Əbu ƏliHəsən İbn ƏliXacə Nizamülmülk. Bakı: Elm, 1987.s. 40

<sup>119</sup> A.İ.Quliyev Nəsirəddin Tusi, dövlət, siyasət və qanun haqqında. Bakı.Qanun, 2001 s. 59

**2. mükafatlar** – Dövlət qulluqçusunun vəzifə borclarını yerinə yetirərkən səylə çalışması hərtərəfli mükafatlandırılır. Dövlət qulluqçularının mükafatlandırılmasının növləri və qaydaları qanunvericiliklə müəyyənləşdirilir. Gələcək paraqraflarda mükafatlandırmanın növləri barədə bəhs olunacaq.

Dövlət qulluqçularının xidmətdə peşəkarlıq səviyyəsinin artması və vəzifə borcuna və andına sədaqəti dövlət tərəfindən qiymətləndirilir. Dövlət qulluqçusunun xidmətlərinin dövlət tərəfindən təsdiq edilməsi «Vətənxidmətə görə» ordeninin üç dərəcəsi, «Dövlət qulluğunda fərqlənməyə görə» medalı ilə, digər orden və medallarla təltif olunmasından, habelə Azərbaycan Respublikasının fəxri adlarını almasından ibarətdir. Dövlət qulluqçularının orden və medallarla təltif olunması və onlara fəxri adların verilməsi haqqında əsasnamələr və qaydalar qanunvericiliklə müəyyən edilir.

**3. vəzifə maaşına əlavələr** – Dövlət qulluqçusunun vəzifə maaşına ixtisas dərəcəsinə, qulluq stajına və s. görə əlavələr edilir.

*Dövlət qulluqçusunun ixtisas dərəcəsi* – dövlət qulluğunun fundamental xarakterli əsaslarından biri olub, dövlət qulluqçusunun ixtisas səviyyəsini göstərir, dövlət qulluqçusuna inzibati vəzifə tutmaq, vəzifə maaşına əlavə haqq almaq və sosial təminatlardan istifadə etmək hüququ verir.

Respublika qanunvericiliyinə görə, ixtisas dərəcəsi tutulan inzibati vəzifənin təsnifatına uyğun müəyyən olunur. «Dövlət qulluğu haqqında» qanunun 16-cı maddəsində qanunverici ixtisas dərəcəli qulluqçunu vəzifə maaşına əlavə haqq almaq və sosial təminatlardan istifadə etmək hüququ ilə təmin edir.

Qulluqçunun ixtisas dərəcələri üzrə irəliləyişi zamanı o digər dövlət qulluğu vəzifəsinə keçirilmir, sadəcə aldığı dövlət maaşının məbləği artırılır. Belə irəliləyiş zamanı qulluqçunun ixtisası, tutduğu vəzifə, qulluq stajı, həmçinin, əvvəllər aldığı dərəcə mütləq şərt kimi nəzərə alınır.

“Dövlət qulluğu haqqında” qanunun 16.2-ci maddəsinə əsasən, *inzibati vəzifələrin təsnifatına uyğun olaraq aşağıdakı ixtisas dərəcələri verilir:*

- inzibati vəzifələrin ali təsnifatı üzrə – həqiqi dövlət müşaviri, 1-ci dərəcə dövlət müşaviri və 2-ci dərəcə dövlət müşaviri;
- inzibati vəzifələrin birinci təsnifatı üzrə – 1-ci dərəcə dövlət müşaviri, 2-ci dərəcə dövlət müşaviri və 3-cü dərəcə dövlət müşaviri;
- inzibati vəzifələrin ikinci təsnifatı üzrə – 2-ci dərəcə dövlət müşaviri, 3-cü dərəcə dövlət müşaviri və dövlət qulluğunun baş müşaviri;
- inzibati vəzifələrin üçüncü təsnifatı üzrə – dövlət qulluğunun baş müşaviri, dövlət qulluğunun müşaviri və dövlət qulluğunun kiçik müşaviri;
- inzibati vəzifələrin dördüncü təsnifatı üzrə – dövlət qulluğunun müşaviri, dövlət qulluğunun kiçik müşaviri və 1-ci dərəcə dövlət qulluqçusu;
- inzibati vəzifələrin beşinci təsnifatı üzrə – dövlət qulluğunun kiçik müşaviri, 1-ci dərəcə dövlət qulluqçusu və 2-ci dərəcə dövlət qulluqçusu;

• inzibati vəzifələrin altıncı təsnifatı üzrə – 1-ci dərəcə dövlət qulluqçusu, 2-ci dərəcə dövlət qulluqçusu və 3-cü dərəcə dövlət qulluqçusu;

• inzibati vəzifələrin yeddinci təsnifatı üzrə – 2-ci dərəcə dövlət qulluqçusu, 3-cü dərəcə dövlət qulluqçusu və kiçik dövlət qulluqçusu.

*Yardımcı vəzifələrin təsnifatına uyğun olaraq aşağıdakı ixtisas dərəcələri verilir:*

• yardımçı vəzifələrin birinci təsnifatı üzrə – dövlət qulluğunun baş referenti, dövlət qulluğunun böyük referenti və dövlət qulluğunun 1-ci dərəcə referenti;

• yardımçı vəzifələrin ikinci təsnifatı üzrə – dövlət qulluğunun böyük referenti, dövlət qulluğunun 1-ci dərəcə referenti və dövlət qulluğunun 2-ci dərəcə referenti;

• yardımçı vəzifələrin üçüncü təsnifatı üzrə – dövlət qulluğunun 1-ci dərəcə referenti, dövlət qulluğunun 2-ci dərəcə referenti və dövlət qulluğunun 3-cü dərəcə referenti;

• yardımçı vəzifələrin dördüncü təsnifatı üzrə – dövlət qulluğunun 2-ci dərəcə referenti, dövlət qulluğunun 3-cü dərəcə referenti və dövlət qulluğunun kiçik referenti.

*İxtisas dərəcələri aşağıdakılara uyğun olaraq verilir:*

- dövlət qulluqçusunun tutduğu vəzifə;
- qulluq stajı;
- ixtisas dərəcəsinə qulluq müddəti.

İxtisas dərəcəsi əvvəllər verilmiş ixtisas dərəcəsi nəzərə alınmaqla ardıcıl verilir. İlk dəfə daimi dövlət qulluğuna qəbul olunmuş

şəxsə tutduğu vəzifənin inzibati təsnifatı üçün müəyyən edilmiş ən kiçik ixtisas dərəcəsi verilir. 3-cü dərəcə dövlət müşaviri və ondan yuxarı olan ixtisas dərəcələri Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 109-cu maddəsinin 24-cü və 32-ci bəndlərində nəzərdə tutulmuş qaydada verilir. Bu ixtisas dərəcələri alan dövlət qulluqçusuna müvafiq hüquqi akt və vəsiqə verilir.

Dövlət qulluğunun baş müşaviri və ondan aşağı olan ixtisas dərəcələri müvafiq dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən verilir.

İnzibati vəzifələrin ali təsnifatı istisna olmaqla, birinci-ikinci təsnifat inzibati vəzifələri tutan dövlət qulluqçusunun həmin təsnifat üzrə ixtisas dərəcəsi alması üçün dövlət qulluğunda azı 10 il qulluq stajı, həmin təsnifatlara daxil olan vəzifələrdə azı 3 il qulluq stajı olmalıdır.

İnzibati vəzifələrin üçüncü-altıncı təsnifat vəzifələrini tutan dövlət qulluqçusunun həmin təsnifat üzrə daha yüksək (növbəti) ixtisas dərəcəsi alması üçün müvafiq vəzifə də daxil olmaqla, həmin təsnifata daxil olan vəzifələrdə azı 4 il qulluq stajı olmalıdır.

Qanunda müəyyən edilmiş hər hansı tələbə cavab verməyən dövlət qulluqçusuna tutduğu vəzifənin inzibati təsnifatı üçün müəyyən edilmiş ən kiçik ixtisas dərəcəsi verilir. İxtisas dərəcəsi verilməyən dövlət qulluqçusunun peşəkarlığı və idarəçilik təcrübəsi nəzərə alınır. Müvafiq inzibati vəzifələr üçün müəyyən edilmiş ixtisas dərəcələri çərçivəsində növbəti ixtisas dərəcəsi almaq üçün aşağıdakılar vacibdir:

- üçüncü-beşinci təsnifat vəzifələr üçün – ixtisas dərəcəsinə qulluq müddəti 3 il təşkil etməlidir;

- altıncı-yeddinci təsnifat vəzifələr üçün – ixtisas dərəcəsinə qulluq müddəti 2 il təşkil etməlidir.

Müvafiq yardımçı vəzifələr üçün müəyyən edilmiş ixtisas dərəcələri çərçivəsində növbəti ixtisas dərəcəsi almaq üçün aşağıdakılar vacibdir:

- birinci-ikinci təsnifat vəzifələr üçün – ixtisas dərəcəsinə qulluq müddəti ardıcıl olaraq 2 il təşkil etməlidir;

- üçüncü-dördüncü təsnifat vəzifələr üçün – ixtisas dərəcəsinə qulluq müddəti ardıcıl olaraq 1 il təşkil etməlidir.

Dövlət qulluqçusu Azərbaycan Respublikası vətəndaşlığından çıxdıqda ona verilmiş ixtisas dərəcəsinə məhrum edilir və bu barədə onun əmək kitabçasında müvafiq qeyd aparılır.

Qeyd etdiyimiz kimi, dövlət qulluqçusuna qulluq stajına görə də əlavə verilir. Dövlət qulluqçusunun qulluq stajına 1991-ci il oktyabrın 18-dək dövlət, sovet və partiya orqanlarında iş müddəti də daxil edilir. Qulluq stajına görə əlavə xidmətin ikinci ilindən başlayaraq verilir və həmin haqq qanunvericilikdə müəyyən edilmiş qaydada artırılır. Haqqın məbləği qanunvericiliklə müəyyən edilir. Bu, Azərbaycan Respublikasının Baş Naziri və onun müavinləri, Naxçıvan Muxtar Respublikasının Baş Naziri və onun müavinləri, Azərbaycan Respublikası mərkəzi icra hakimiyyəti orqanının rəhbəri və onun müavinləri, Naxçıvan Muxtar Respublikasının mərkəzi icra hakimiyyəti orqanının rəhbəri və onun müavinləri, yerli icra hakimiyyəti orqanının rəhbəri (başçısı) vəzifələrini tutan şəxslərə də şamil olunur.

Qeyd edək ki, dünyanın əksər ölkələrində dövlət qulluqçularının vəzifə maaşına əlavələr nəzərdə tutulur. İnkişaf etmiş ölkələrdə vəzi-

fə məaşına edilən bu cür əlavələrin siyahısı kifayət qədər genişdir. Bura mənzil xərclərinə görə əlavə, çətin iş şəraitinə görə, nümayəndəlik xərclərinin ödənilməsinə, məzuniyyət zamanı çəkilən səyahət xərclərinin ödənilməsinə və s. görə verilən əlavələri aid etmək olar.

*– ixtisasını artırmaq və qulluq vəzifələrinin yerinə yetirilməsinə münasibəti nəzərə alınmaqla qulluqda irəli çəkilmək və ya dövlət məaşının məbləğinin artırılması iddiasında olmaq hüququ.*

Dövlət qulluqçusu qanunla müəyyən edilmiş qaydada qulluqda yüksəliş yolu ilə habelə müsahibə və ya müsabiqə nəticəsində dövlət qulluğunda irəli çəkilə bilər. Dövlət qulluğunda irəli çəkilmək hüququ dövlət qulluqçularının öz vəzifələrini müvəffəqiyyətlə və vicdanla yerinə yetirməsi, vakant vəzifə olması, habelə boşalmış vəzifənin tələblərinə uyğun olaraq əlavə təhsiləlmənin nəticələri nəzərə alınmaqla həyata keçirilir.

*– elmi və yaradıcılıq fəaliyyəti ilə, işlədiyi dövlət orqanının rəhbərinin icazəsi ilə pedaqoji və başqa ödənişli fəaliyyətlə məşğul olmaq hüququ.*

Bu hüquqa əsasən, hər bir dövlət qulluqçusu işlədiyi orqanın rəhbərindən icazə almadan istər elmi, istərsə də yaradıcılıq fəaliyyəti ilə məşğul ola bilər. Lakin, pedaqoji və başqa ödənişli fəaliyyətlə məşğul olmaq üçün dövlət orqanının rəhbərinin icazəsi vacibdir. Əks təqdirdə dövlət qulluqçusu bu cür fəaliyyətlə məşğul ola bilməz.

Qeyd edək ki, qanunvericilik də təhsil müəssisələrində pedaqoji fəaliyyəti həyata keçirən, lakin, əsas iş yeri başqa olan şəxslərin pedaqoji fəaliyyətlə məşğul ola bilməsi üçün əsas iş yerindən rəsmi razılıq məktubunun tələb olunmasını nəzərdə tutur.

*– qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş qaydada dövlət vəsaiti hesabına təhsil almaq və müvafiq təlim keçmək, habelə təhsil məqsədilə məzuniyyət almaq hüququ.*

Dövlət qulluqçusunun əlavə təhsili fasiləsiz təhsilin və peşə hazırlığının tərkib hissəsi olmaqla, peşə-ixtisas təhsilinin hər hansı pilləsini bitirmək haqqında dövlət sənədi olan hər bir dövlət qulluqçusunun (o cümlədən stajçı kimi və sınaq müddətinə qəbul edilmiş şəxslərin) fasiləsiz təhsil almaq imkanını təmin edir. Əlavə təhsilin müddəti dövlət qulluqçusunun qulluq stajına daxildir. Dövlət qulluqçusunun əlavə təhsili ixtisasartırma və yenidən hazırlanma qurumlarında, peşə-ixtisas təhsili müəssisələrində yaradılmış müvafiq strukturlarda, stajkeçmə və peşə hazırlığı kurslarında və bu sahə üzrə fəaliyyətinə xüsusi razılıq verilmiş digər müəssisələrdə qanunvericiliklə müəyyən olunmuş istiqamətlərdə həyata keçirilir.

İşləməklə yanaşı təhsil alan işçilərə aşağıdakı ödənişli təhsil məzuniyyətləri verilir:

a) müvafiq tədris mövsümü sessiyalarında tədris-təlimdə iştirak etmək, laboratoriya işlərini yerinə yetirmək, yoxlamaları və imtahanları vermək üçün;

b) dövlət imtahanlarını vermək üçün;

c) diplom layihəsini (işini) hazırlamaq və müdafiə etmək üçün.<sup>120</sup>

Ali məktəblərin axşam şöbələrində oxuyan işçilərə laboratoriya işlərini yerinə yetirdikləri, yoxlama və imtahan verdikləri dövrdə hər tədris ilində birinci və ikinci kurslarda 20 təqvim günü, qalan kurslarda 30 təqvim günü müddətində məzuniyyət verilir. Orta ixtisas

<sup>120</sup> Azərbaycan Respublikası Əmək Məcəlləsinin 123-cü maddəsi

məktəblərinin axşam şöbələrində oxuyan işçilərə laboratoriya işlərini yerinə yetirdikləri, yoxlama və imtahan verdikləri dövrdə hər tədris ilində birinci və ikinci kurslarda 10 təqvim günü, qalan kurslarda 20 təqvim günü müddətində məzuniyyət verilir.

Ali təhsil müəssisələrinin qiyabi şöbələrində oxuyan işçilərə laboratoriya işlərini yerinə yetirdikləri, yoxlama və imtahan verdikləri dövrdə hər tədris ilində birinci və ikinci kurslarda 30 təqvim günü, qalan kurslarda 40 təqvim günü, orta ixtisas təhsili müəssisələrinin qiyabi şöbələrində oxuyan işçilərə isə birinci və ikinci kurslarda 20 təqvim günü, digər kurslarda 30 təqvim günü müddətində məzuniyyət verilir.

Ali və orta ixtisas təhsili müəssisələrinin qiyabi şöbələrində təhsil alan işçilərə dövlət imtahanları dövründə 30 təqvim günü müddətində məzuniyyət verilir. Diplom işinin hazırlandığı və müdafiə edildiyi dövrdə ali təhsil müəssisələrinin qiyabi şöbələrində təhsil alan işçilərə 4 təqvim ayınadək, orta ixtisas təhsili müəssisələrinin qiyabi şöbələrində təhsil alan işçilərə isə 2 təqvim ayınadək məzuniyyət verilir.

*– qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş hallarda və qaydada məzuniyyətlər almaq hüququ.*

İnzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçusuna ildə bir dəfə 30 təqvim günü müddətində haqqı ödənilən əsas məzuniyyət verilir.

Uzun illər işləməyə görə haqqı ödənilən əlavə məzuniyyət aşağıdakı qaydada verilir:

- 5 ildən 10 ilədək əmək stajına görə– 2 təqvim günü;
- 10 ildən 15 ilədək əmək stajına görə– 4 təqvim günü;
- 15 ildən çox əmək stajına görə– 6 təqvim günü.

Dövlət qulluqçusu öz arzusu ilə və dövlət orqanı rəhbərinin razılığı ilə *ödənişsiz məzuniyyətə* göndərilə bilər.

*– qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş hallarda və qaydada məzuniyyətlər (sosial məzuniyyətlər, özünün və ya ailə üzvlərinin müalicəsi ilə əlaqədar və elmi məzuniyyətlər), özünün və ya ailə üzvlərinin əliliyi, sağlamlıq imkanlarının məhdudluğu ilə əlaqədar pensiyalar və müavinətlər almaq hüququ.*

Əmək Məcəlləsinin 122-ci maddəsinə əsasən, aspiranturada, doktoranturada müvafiq elmi dərəcə almaq üçün təhsilini davam etdirən işçilərə dissertasiya işlərini tamamlamaq, həmçinin müəlliflərə dərsləklər və ya dərs vəsaiti yazmaq üçün ödənişli yaradıcılıq məzuniyyətləri verilə bilər. Fəlsəfə doktoru elmi dərəcəsi almaq üçün dissertasiya işini tamamlamaqdan ötrü iki təqvim ayınadək, elmlər doktoru elmi dərəcəsi almaq üçün dissertasiya işini tamamlamaqdan ötrü isə üç təqvim ayınadək ödənişli yaradıcılıq məzuniyyəti verilir. Bu yaradıcılıq məzuniyyətlərindən işçi müvafiq elmi şuranın qərarına uyğun olaraq ona verilən arayış əsasında istifadə edir. İşləməklə yanaşı doktoranturada təhsil alan (o cümlədən doktoranturaya daxil olmaq üçün) işçilərə hər tədris ilində 30 təqvim günü ödənişli məzuniyyət verilir.

Müvafiq elmi şura və ya müvafiq icra hakimiyyəti orqanı yaradıcılıq məzuniyyətlərinin müddətini və onlardan istifadə olunması məsələlərini qabaqcadan kadrın işlədiyi orqanla məsləhətləşməklə müəyyən etməlidir.

Özü və ya ailə üzvlərindən hər hansı biri əlil olan dövlət qulluqçusu qanunla müəyyənləşdirilmiş qaydada pensiya alır. Əliliyinə və

ya sağlamlıq imkanlarının məhdudluğuna görə könüllü işdən çıxmış, dövlət qulluğunda xidmət illərinin minimum həddinə və əmək pensiyası almaq hüququna malik olmayan dövlət qulluqçusuna qanunvericiliklə müəyyən edilmiş miqdarda ömürlük müavinət təyin edilir.

**Dövlət qulluqçusunun vəzifələri** onun qulluq fəaliyyətinin mahiyyətini səciyyələndirir. Sovet dövründə bütün qulluqçuların ümumi vəzifəsinə əmək intizamına riayət edilməsi, xalq malına qayğı ilə yanaşmaq, həmkarlar ittifaqlarının iştirakı ilə dövlətin müəyyənləşdirdiyi əmək normalarını yerinə yetirmək aid edilirdi. (Azərbaycan SSR. Əmək Qanunları Məcəlləsinin 2-ci maddəsi.)

Hazırda isə “Dövlət qulluğu haqqında” qanunun 18-ci maddəsində dövlət qulluqçularının **əsas (ümumi) vəzifələri** müəyyənləşdirilmişdir. Bu vəzifələrə aiddir:

1. *Qanunvericiliyi və dövlət orqanlarının qəbul etdikləri başqa normativ hüquqi aktları həyata keçirmək;*
2. *Rəhbərlərin öz səlahiyyəti hüddudunda verdikləri əmrləri, sərəncamları və göstərişləri yerinə yetirmək;*
3. *Dövlət orqanında müəyyən edilmiş qulluq rəqlamentinə riayət etmək;*
4. *Başqa dövlət qulluqçularının isini çətinləşdirən, yaxud işlədiyi dövlət orqanının nüfuzunu aşağı sala biləcək hərəkətlərə yol verməmək;*
5. *Vətəndaşların, müəssisə, idarə və təşkilatların müraciətlərinə vaxtında baxmaq və öz səlahiyyətləri hüddudunda onları qarəzsiz həll etmək;*

6. *Lazım gəldikdə öz ixtisası hüddudunda rəhbərin göstərişi ilə əlavə iş görmək;*

7. *Dövlət sirrini və qanunla mühafizə edilən digər sirri həmişə, o cümlədən işdən çıxıdıqdan, istefaya və ya pensiyaya getdikdən sonra da saxlamaq;*

8. *Vəzifə bərcunun yerinə yetirilməsi vaxtı daxil olan və vətəndaşların şəxsi həyatı, şərfi və ləyaqəti ilə bağlı məlumatları gizli saxlamaq və qanunla nəzərdə tutulmuş hallar istisna edilməklə, belə məlumatların verilməsini tələb etməmək;*

9. *Qulluq etdiyi orqanın rəhbərinə hər il öz gəlirləri və əmlak vəziyyəti haqqında maliyyə hesabatı vermək, orada əlavə gəlirlərin mənbəyini, növünü və məbləğini göstərmək;*

10. *Qanunvericilikdə müəyyən edilmiş hallarda və qaydada müvəqqəti olaraq başqa yaşayış yerinə keçmək, başqa yerdə işləmək və ya başqa vəzifələri icra etmək;*

11. *Qanunvericilikdə müəyyən edilmiş hallarda və qaydada öz fiziki və əqli qabiliyyətinin və ya tapşırılan funksiyaların icrasına yararlı olmasının müəyyən edilməsi üçün tibbi komissiyalarda müayinə keçmək;*

12. *Qulluq etikası normalarına əməl etmək.*

Azərbaycan Respublikası qanunvericiliyi yuxarı vəzifəli rəhbər işçiyə təcəlliyindəki dövlət qulluqçusuna münasibətdə zəruri səlahiyyətlər verməklə yanaşı, sonunculara qarşı onların hər hansı bir özbaşınalığını, amirənə bürokrat münasibətlərini istisna edən etibarlı təminat sistemi də formalaşdırmışdır. Belə ki, dövlət qulluqçusu yuxarı vəzifəli rəhbər işçinin sərəncamının qanuniliyinə cüzi də olsa

şübhə edərsə, dərhal bu barədə yazılı formada özünün bilavasitə rəhbərinə məlumat verməlidir. Sərəncam öz qüvvəsində saxlanıldığı təqdirdə isə qulluqçu onu icra etməlidir və bunun üçün onun heç bir məsuliyyəti nəzərdə tutulmur.

Dövlət qulluqçusu dövlətlə üzvi surətdə bağlı olduğuna görə dövlət qulluğunu nüfuzdan salan, habelə dövlət orqanlarının fəaliyyətini poza bilən başqa əməllərə yol verməməlidir. Dövlət qulluqçusunun vəzifə xüsusiyyətlərindən biri də onun nəinki, dövlət qulluğuna və yaxud dövlət orqanına zərər yetirən və ya dövlət və ictimai mənafehlərə zidd fəaliyyət göstərməsi təsəvvürü yarada bilən əməllərdən, həm də müvafiq fikirlər söyləməkdən də çəkinməli olmasında təzahür edir.

Dövlət qulluqçuları vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını, qanuni mənafehlərini təmin etməyə və qorumağa borcludurlar. Vətəndaşların, ictimai birliklərin, müəssisə, idarə və təşkilatların, dövlət orqanlarının və yerli özünüidarə orqanlarının müraciətlərinə öz qulluq vəzifəsi çərçivəsində vaxtında baxmaq və qanunvericiliklə müəyyən olunmuş müvafiq qaydada həll etmək onların vəzifə borclarından birini təşkil edir. Bu vəzifəni həyata keçirməklə dövlət qulluqçuları ölkədəki ictimai münasibətlərin sabitliyini və qanunçuluq rejimini də təmin edirlər. Çünki, məhz vətəndaşların hüquqlarının və qanuni mənafehlərinin təmin olunması dövlətin mühüm vəzifələrindən birini təşkil edir.

Dövlət qulluğunun vəzifəli şəxsləri öz vəzifələrinin icrasına başladıkları gündən 30 gün ərzində Korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Komissiyaya bəyannamə təqdim etməlidirlər. Əgər digər vəzifənin icrası ilə əlaqədar il ərzində bəyannamə təqdim etmişlərsə yeni bəyannamə

təqdim etmirlər. “Vəzifəli şəxslər tərəfindən maliyyə xarakterli məlumatların təqdim edilməsi Qaydaları” Azərbaycan Respublikasının 2005-ci il 24 iyun tarixli 945-IIQ nömrəli Qanunu ilə təsdiq edilmişdir. Həmin qaydalar “Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 5.1-ci maddəsində nəzərdə tutulmuş maliyyə xarakterli məlumatların təqdim edilmə formasını, maliyyə xarakterli məlumatları təqdim edən vəzifəli şəxsləri, bu məlumatları qəbul edən orqanları və həmin məlumatların yoxlanılması qaydalarını təsbit edir.

Bəyannamənin forması və təqdim edilmə qaydaları Komissiyanın təklifləri nəzərə alınmaqla müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən müəyyən edilir.

Qaydalara əsasən, vəzifəli şəxslər bəyannaməni üzrə təsəvvürə vaxtında təqdim etmədikdə və ya qəsdən natamam, yaxud təhrif edilmiş formada təqdim etdikdə Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə uyğun olaraq məsuliyyətə cəlb olunmalıdırlar.

Dövlət qulluğunun səmərəli fəaliyyəti üçün dövlət qulluqçusunun dövlət sirrini və qanunla mühafizə edilən digər sirri qorumaq vəzifəsi mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Sırr açıqlanmalı olmayan məlumatdır. Bu məlumatın daşıyıcıları maddi obyektlərdir. «Dövlət sirri haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun 1-ci maddəsinə əsasən, dövlət sirri, dövlətin hərbi, xarici siyasi, iqtisadi, kəşfiyyat, əks-kəşfiyyat və əməliyyat-axtarış fəaliyyəti ilə bağlı olub dövlət tərəfindən mühafizə edilən və yayılması Azərbaycan Respublikasının təhlükəsizliyinə ziyan vura bilən məlumatlardır. Respublikanın dövlət hakimiyyət orqanları dövlət sirrinin mühafizəsi sahəsində müvafiq səlahiyyətlərə malikdirlər. Dövlət qulluqçusu inzibati hüququn hər hansı bir digər subyekti kimi, dövlət sirrinə aid



olan məlumatı əldə etdiyi təqdirdə müəyyən hüquqi məhdudiyətlərlə üz-  
laşır və xüsusi məsuliyyət tədbirlərinin subyektinə çevrilir.

Dövlətin müxtəlif sahələrinə aid olan, mühüm əhəmiyyət kəsb edən məlumatlardan ibarət olan dövlət sirri ilə işləyən dövlət qulluqçularının bu cür sirlə işləməyə buraxılmamışdan qabaq Azərbaycan Respublikasının müvafiq dövlət hakimiyyəti orqanları qarşısında götürdükləri öhdəlik nəinki dövlət qulluğunda olduqları, hətta dövlət qulluğundan çıxdıqları dövrdə də öz qüvvəsini itirmir. Qulluqçu bu cür sirri təşkil edən məlumatı yalnız cinayət işi qaldırıldıqda və ya prosessual qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş digər hallarda verə bilər. Azərbaycan Respublikasının Cinayət-Prosessual Məcəlləsinə əsasən, bu cür sirri açıqlayan sübutlar qapalı məhkəmə iclasında tədqiq olunmalıdır.

Qeyd edək ki, dövlət qulluğunun səmərəli fəaliyyətində aktual əhəmiyyət kəsb edən dövlət sirrinin qorunması bir sıra digər inkişaf etmiş xarici dövlətlərin də dövlət qulluğuna dair qanunvericiliyində qulluqçuların əsas vəzifələrindən biri elan olunmuşdur. Məsələn, Almaniya qanunvericiliyi dövlət qulluqçusunun vəzifələrini təsbit edərək, belə sirri təşkil edən məlumatlar barədə istər məhkəmədə, istərsə də məhkəmədən kənar qaydada icazəsiz ifadə verməyi qadağan etmişdir<sup>121</sup>.

Qeyd edək ki, ölkənin təhlükəsizliyinin təmin olunmasında dövlət sirrinin və qanunla qorunan digər sirin məxvilik rejimi mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Daimi və ümumdövlət xarakterli məxvilik rejiminin tələbləri respublika ərazisində və ondan kənar təşkilati-hüquqi və mülkiyyət formasından asılı olmayaraq bütün hakimiyyət or-

qanları, idarə, müəssisə və təşkilatlar, yerli özünüidarəetmə orqanları və öhdəsinə dövlət sirrini saxlamaq barəsində öhdəlik götürmüş, yaxud statusuna görə belə sirr barədə qanunvericiliyin tələblərini icra etməli olan vəzifəli şəxslər və respublika vətəndaşları üçün məcburi əhəmiyyət daşıyır.

Dövlət sirrinin mühafizəsi üçün daimi şəkildə və peşəkarlıqla bu işlə məşğul olan idarələr, struktur vahidləri və orqanlar yaradılır, dövlət sirri ilə işləməyə buraxılan şəxslər əvvəlcədən respublika qanunvericiliyi ilə müəyyənləşdirilmiş qaydada yoxlamadan keçirilir. Bu yoxlama şəxsin dövlət sirrini pozmasına görə məsuliyyət nəzərdə tutan respublika qanunvericiliyi ilə tanışlıq və məlumatları yaymamaq haqda dövlət hakimiyyət orqanları qarşısında öhdəlik götürməsinə, qismən və müvəqqəti məhdudiyətlərə razılıq verməsinə, onun barəsində səlahiyyətli orqanlar tərəfindən yoxlama tədbirlərinin aparılmasına yazılı razılıq verilməsinə, qanunda nəzərdə tutulmuş güzəştlərin növlərinin, miqdarının və verilməsi qaydasının müəyyənləşdirilməsinə və dövlət hakimiyyəti orqanının, müəssisə, idarə və təşkilatın rəhbəri tərəfindən şəxsin dövlət sirri ilə işləməyə buraxılması haqqında qərar qəbul edilməsinə nəzərdə tutur.

Qeyd edək ki, dövlət qulluğu vəzifəsindən irəli gələn bütün bu vəzifə öhdəliklərinin keyfiyyətlə yerinə yetirilməsi dövlət qulluqçularından yüksək səviyyəli təhsil, əhatəli peşə biliyi, dolğun xüsusi bilik, praktiki iş təcrübəsi, eləcə də müəyyən mənəvi-əxlaqi norma-  
lara və psixofizioloji xüsusiyyətlərə riayət olunmasını tələb edir. Onların səmərəli fəaliyyəti üçün peşəkarlıq və səriştəlilik çox zəruri əhəmiyyət kəsb edir. S.A.İsmayılov haqlı qeyd edir ki, dövlətdə

<sup>121</sup> А.Б.Оболонский. Государственная служба. М.: Дело, 1999 с. 240

yüksək intellektual səviyyəli peşəkar qulluqçuların olması ölkənin təhlükəsizliyi üçün heç də güclü ordunun olmasından az əhəmiyyətli deyildir.<sup>122</sup>

Qeyd edək ki, nəinki müasir dövrdə, hətta qədim dövrlərdə də dövlət qulluqçusunun peşə-ixtisas keyfiyyətləri mühüm əhəmiyyət kəsb edirdi. Məsələn, Atabəylər dövlətinin daxili və xarici yazışma işlərini aparan divan əl-inşaya rəhbərlik edən münşi və ya tuğrayi vəzifələrinə savadlı, bilikli, dövlət sənədlərini yüksək səviyyədə tərtib edə bilən şəxslər təyin olunurdu<sup>123</sup>.

Dövlət qulluqçuları öz qulluq funksiyalarını və vəzifələrini peşəkarlıqla icra etməli, tutduqları vəzifənin təyinat və mahiyyəti ilə şərtlənən tələblərə cavab verməlidirlər. Nəzəri və praktiki əlavə təhsil almaq bütün dövlət qulluqçularının qulluq vəzifəsi hesab olunmalıdır. Belə ki, dövlət qulluqçuları əhəmiyyət və peşə-ixtisas tələbləri baxımından müxtəlif funksiyaları icra edirlər və vəzifələri yüksəldikcə bu funksiyalar daha da mürəkkəbləşir, bəzi funksiyalar yeniləri ilə əvəz olunur və ya onların məzmununda dəyişikliklər baş verir. Buna görə də onlar peşə biliklərini daima təkmilləşdirməlidirlər. Qanunvericilikdə müvafiq istiqamət üzrə əlavə təhsil alma dövlət qulluqçusunun təminatlarından biri kimi nəzərdə tutulmuşdur.

<sup>122</sup> S.A.İsmayılov. Peşəkar kadrlar dövlət qulluğunun hərəkətverici qüvvəsidir.// Azərbaycanca dövlət qulluğunun və idarəetmə sisteminin keçmişi, bu günü və perspektivləri. Bakı-"Oğuz Eli" 2013. s. 130

<sup>123</sup> R.A.Əkbərov, S.M.Səlimov. Azərbaycanın dövlət və hüquq tarixi. Bakı: Digesta, 2001 s. 102

Dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin məzmunu barədə düzgün təsəvvürə malik olmaq üçün onların işini həm daxili, həm də xarici cəhətdən təhlil etmək lazımdır. Dövlət qulluğunun məzmunu dövlət qulluqçularının həyata keçirdikləri funksiyaların məcmusu ilə müəyyən olunur.

Dövlət qulluqçularının əsas funksiyaları iki qrupa ayrılabilir:

1. hazırlıq funksiyaları.
2. idarəetmə funksiyaları.

Analitik xarakterli *hazırlıq funksiyalarına* informasiya, təhlil, diaqnostika, proqnozlaşdırma və müəyyənləşdirmə funksiyalarını aid etmək olar. İnformasiya funksiyası vasitəsilə qulluqçular müvafiq monitoring səviyyəsində gedən sosial-iqtisadi proseslərin dinamikası haqqında cari statistik məlumatlar alır, həmçinin, bu sahədəki yeni təcrübələr və inkişaf tendensiyaları ilə tanış olurlar. Təhlil funksiyasını həyata keçirməklə onlar sosial-iqtisadi proseslərin dinamikası barədə əldə etdikləri informasiyanı müvafiq məqsəd göstəriciləri ilə müqayisədə öyrənir və ümumiləşdirirlər.

Ölkədəki sosial-iqtisadi tərəqqinin mövcud səviyyəsi, ona təsir göstərən neqativ və pozitiv faktorlara əsasən, ümumi rəy və nəticələrin hazırlanmasını dövlət qulluqçuları məhz diaqnostika funksiyası vasitəsilə reallaşdırırlar. Daxili və xarici faktorların təsiri ilə sosial-iqtisadi proseslərin dinamikasında gözlənilən dəyişikliklərin müxtəlif variantlarının müəyyənləşdirilməsinə isə proqnozlaşdırma funksiyasının yerinə yetirilməsi ilə nail olunur.

Dövlət qulluğunda proqnozlaşdırma inkişaf istiqamətləri barədə elmi cəhətdən əsaslandırılmış görüşlər sistemi olub, demografik, eko-

loji, elmi-texniki, sosial və digər göstəricilərə əsaslanır.<sup>124</sup> Proqnozlar inkişaf parametrlərini kifayət qədər dəqiqliklə müəyyən etməyib, sadəcə, ehtimal olunan və mümkün nəticələri və şərtləri, müsbət və mənfi tendensiyaları, həmçinin, alternativləri üzə çıxarır. Ədəbiyyatda göstəriləni kimi, dövlət orqanlarında planlaşdırma və proqnoz adətən, onların qarşısında qoyulmuş məqsədlərlə bağlı olur.<sup>125</sup>

Sosial-iqtisadi indikatorlar sisteminin və onların kəmiyyətə qiymətləndirilməsi metodlarının formalaşdırılması və təkmilləşdirilməsi ölçmə funksiyası vasitəsi ilə həyata keçirilir.

*İdarəetmə funksiyalarını* həyata keçirtməklə dövlət qulluqçuları sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarının hazırlanmasına, onlarda nəzərdə tutulmuş tədbirlərin məzmununun və həyata keçirilməsi müddətlərinin müəyyənəndirilməsinə, onların iştirakçılarının fəaliyyətinin əməli cəhətdən uzlaşdırılmasına və maraqlarının təmin edilməsinə, həmçinin proqramın yerinə yetirilməsinin gedişatına nəzarətə və ona operativ dəyişikliklərin edilməsinə nail olurlar. Dövlət qulluqçularının idarəetmə xarakterli funksiyalarına proqramlaşdırma, planlaşdırma, koordinasiya, motivasiya, nəzarət, tənzimləmə və s. aiddir.

Dövlət qulluqçularının qulluq vəzifələrinin yerinə yetirilməsinə istiqamətlənmiş, onunla bağlanan əmək müqaviləsində nəzərdə tutulmuş və konkret vəzifədən irəli gələn funksiyalar *qulluq funksiyaları* hesab olunur.

Dövlət qulluqçusu daimi dövlət qulluğuna başlayarkən onunla bağlanan əmək müqaviləsinə əsasən, konkret dövlət orqanının fəaliyyəti

yət istiqamətlərinin həyata keçirilməsi üçün vəzifədən irəli gələn qulluq funksiyalarını yerinə yetirməyi öhdəsinə götürür. Bu funksiyalar barəsində o, hələ dövlət qulluğuna gəlməzdən öncə xəbərdar olur. Belə ki, dövlət qulluğuna qəbul üçün verilən müsabiqə elanında vakant vəzifənin qulluq funksiyaları da yerləşdirilir. Şəxs hansı vəzifəni tutmaq üçün müsabiqəyə qatılmasına dair qərar verdikdə ilk növbədə bu funksiyalar barəsində, onları icra etmək qabiliyyəti və istəyi barədə düşünür. Qulluq funksiyaları vəzifə öhdəliklərinin yerinə yetirilməsinə istiqamətlənir və son nəticədə dövlət orqanının qarşısındakı vəzifələrin həyata keçirilməsinə yönəlir.

Qulluq funksiyaları dövlət orqanının ümumi fəaliyyət istiqamətləri və rolu ilə daxili əlaqədə olur. Bu funksiyaları icra etməklə dövlət qulluqçusu xidməti fəaliyyətdə üzərinə düşən vəzifələri yerinə yetirmiş olur.

## **6. Dövlət qulluqçusunun məhdudiyyətləri və hüquqi məsuliyyəti**

Dövlət qulluqçuları dövlət qulluğuna başlayarkən müvafiq hüquq və vəzifələrdən başqa bir sıra məhdudiyyətləri də könüllü olaraq qəbul edirlər. Bu məhdudiyyətlər onların yerinə yetirdikləri funksiyaların və qulluq səlahiyyətlərinin spesifik xüsusiyyətləri ilə şərtlənir. Məhdudiyyətlər mütləq xarakterli olub qulluqçunun bütün qulluq dövründə qüvvədə olur. Onlar ləğv edilə və ya digər müddəalarla əvəz oluna bilməzlər.

Dövlət qulluqçusunun hüquqi məhdudiyyətləri – dövlətin qanunvericilik sistemində əsaslanan və dövlət qulluğuna daxil olan şəxsin

<sup>124</sup> А.В.Пиккулькин. Система государственного управления. Москва-2000. с. 98

<sup>125</sup> А.Л.Гапоненко. Теория управления. М-2003. с. 71.

könüllü qəbul etdiyi elə qadağanlardır ki, onlar qulluqçunu qulluq etdiyi dövr ərzində müəyyən hüquqi çərçivə daxilində fəaliyyət göstərməyə sövq edir.

«Dövlət qulluğu haqqında» qanunda ümumi şəkildə müəyyən edilmiş məhdudiyətlər dövlət qulluqçusuna aşağıdakı hərəkətləri etməyi qadağan edir:

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

Bu məhdudiyətlər dövlət qulluğu mexanizmində səmərəliliyin əldə olunmasını, qulluqçunun özünü bütövlükdə dövlət qulluğuna həsr etməsini, onun öz vəzifə səlahiyyətlərindən üçüncü şəxslərin xeyrinə istifadə edə bilməməsini təmin edir.

Dövlət qulluqçusunun siyasi partiyaların fəaliyyətində iştirak etmək hüququnun məhdudlaşdırılması mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Belə ki, dövlət qulluğu peşədirsə, qulluqçu siyasətlə deyil, əməli fəaliyyətlə məşğul olmalıdır. O, tutduğu vəzifədən irəli gələn funksiyaları qərəzsiz, vicdanla və peşəkarlıqla həyata keçirməli, öz siyasi meyllərini nümayiş etdirməməlidir. Hüquqi dövlət quruculuğunun ən mühüm, ilkin şərtlərindən biri də dövlət qulluqçularının öz funksiyalarını siyasi neytrallıq prinsipi əsasında həyata keçirmələrindən ibarətdir.

Dövlət qulluqçuları onlar üçün nəzərdə tutulmuş məhdudiyətlərə əməl etməlidirlər. Əgər onlar bu məhdudiyətlərə zidd hərəkət edərlərsə, qanunvericilikdə ayrı qayda nəzərdə tutulmayıbsa, xəbərdarlıq aldıqdan sonra otuz gün ərzində dövlət qulluğuna, yoxsa başqa fəaliyyətə üstünlük verdiklərini müəyyən edərək gəldiyi qərar barəsində qulluq keçdiyi dövlət orqanının rəhbərinə məlumat verməlidirlər. Dövlət qulluqçusuna həvalə olunmuş vəzifələrin yerinə yetirilməməsi və ya lazımi şəkildə yerinə yetirilməməsi, habelə qanunla müəyyən edilmiş məhdudiyətlərə əməl olunmaması, qanunda başqa qayda nəzərdə tutulmayıbsa, intizam məsuliyyətinə səbəb olur.

Qeyd edək ki, hələ XI əsrdə dövlət qulluqçusunun vəzifəsini lazımi qaydada yerinə yetirməsi, səlahiyyətlərini aşmaması barədə məsələ mühüm önəm daşıyırdı. Nizamülmülk özünün «Siyasətnamə»

əsərində yazırdı ki, məmurların əhali üzərindəki hüquqları yalnız öz vəzifələrindən irəli gələn funksiyaları həyata keçirməklə məhdudlaşır. Məmur öz vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə etməməli, əhali ilə xoş rəftar etməlidir. Onun fikrinə, əgər məmur əhalinin şəxsi və mülkiyyət toxunulmazlığı hüququnu pozur, öz vəzifə səlahiyyətlərini aşırırsa onu vəzifəsindən azad etmək, həmçinin, digərlərinə də ibrət olsun deyə tənbeh etmək lazımdır<sup>126</sup>.

Aşağıdakı hüquqpozmaların törədilməsi inzibati və ya cinayət məsuliyyəti yaratmadıqda, qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qayda-da *intizam məsuliyyəti yaradır*:

– vəzifəli şəxsin xidməti vəzifəsinin (səlahiyyətlərinin) icrası ilə əlaqədar hər hansı hərəkətin edilməsi və ya belə hərəkətin edilməsindən imtina olunması müqabilində özü və yaxud üçüncü şəxslər üçün birbaşa və ya dolay yolla maddi və sair nemətlər, imtiyazlar və ya güzəştlər tələb etməsi, əldə etməsi və ya belə maddi və sair nemətlərin, imtiyazların və ya güzəştlərin verilməsi ilə bağlı təklifi və ya vədi qəbul etməsi;

– xidməti vəzifəsinin (səlahiyyətlərinin) icrası ilə əlaqədar hər hansı hərəkətin edilməsi və ya belə hərəkətin edilməsindən imtina olunması müqabilində vəzifəli şəxsə onun özü və ya üçüncü şəxslər üçün fiziki və ya hüquqi şəxs tərəfindən birbaşa və ya dolay yolla maddi və sair nemətlər, imtiyazlar və ya güzəştlər təklif olunması, vəd edilməsi və ya verilməsi;

– vəzifəli şəxs tərəfindən xidməti vəzifəsinin (səlahiyyətlərinin) icrası ilə əlaqədar hər hansı hərəkətin edilməsi və ya belə hərəkətin

edilməsindən imtina olunması müqabilində qanunsuz olaraq alınmış əmlakdan özü və ya üçüncü şəxslər üçün mənfəət əldə etmək məqsədi ilə istifadə edilməsi;

– vəzifəli şəxs tərəfindən xidməti vəzifəsinin (səlahiyyətlərinin) icrası ilə əlaqədar maddi və sair nemətləri, imtiyazları və ya güzəştləri haqqı ödənilmədən və ya bazar qiymətlərindən və ya dövlət tərəfindən tənzimlənən qiymətlərdən aşağı qiymətə (tarifə) əldə edilməsi;

– vəzifəli şəxsin xidməti vəzifəsinin (səlahiyyətlərinin) icrası ilə əlaqədar əmanətlərdən (depozitlərdən), qiymətli kağızlardan, rentadan, royaltidən və ya icarədən Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə zidd olaraq gəlir götürməsi;

– müəyyən mükafat müqabilində vəzifəli şəxsin qərarına qanunsuz təsir göstərmək imkanına malik olduğunu bildirən hər hansı şəxsə birbaşa və ya dolay yolla maddi və sair nemətlərin, imtiyazların və ya güzəştlərin təklif olunması, vəd edilməsi və ya verilməsi;

– müəyyən mükafat müqabilində vəzifəli şəxsin qərarına qanunsuz təsir göstərmək imkanına malik olduğunu bildirən şəxs tərəfindən maddi və sair nemətlərin, imtiyazların və ya güzəştlərin qəbul edilməsi və ya belə maddi və sair nemətlərin, imtiyazların və ya güzəştlərin verilməsi ilə bağlı təklifin və ya vədin qəbul edilməsi.

Vəzifəli şəxslər mənbəyini, növünü və məbləğini göstərməklə hər il öz gəlirləri barədə, vergitutma obyektini olan əmlakları, kredit təşkilatlarındakı əmanətləri, qiymətli kağızları və digər maliyyə vəsaitləri, şirkətlərin, fondların və sair təsərrüfat subyektlərinin fəaliyyətində səhmdar və ya təsisçi kimi iştirakı, bu müəssisələrdə öz

<sup>126</sup> Siyasətnamə. Əbu Əli Həsən ibn Əli Xacə Nizamülmülk. Bakı: Elm. s. 55

mülkiyyət payı, şərti maliyyə vahidinin beş min misli miqdarından yuxarı olan borcu, şərti maliyyə vahidinin min mislindən yuxarı maliyyə və əmlak xarakterli digər öhdəlikləri barədə məlumatları üzürsüz səbəbdən vaxtında təqdim etməzlərsə və ya qəsdən natamam, yaxud təhrif edilmiş məlumatları təqdim edərlərsə bu hal da onların *intizam məsuliyyətinə cəlb olunmasına səbəb ola bilər*. Dövlət qulluqçusunun intizam məsuliyyətinə cəlb edilməsi qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş qaydada və müddətdə həyata keçirilir. Bu zaman onun barəsində aşağıdakı *intizam tənbeh tədbirlərindən biri tətbiq edilə bilər*:

- töhmət;
- bir il müddətində vəzifə maaşının 5 faizindən 30 faizindəkə azaldılması;
- həmin təsnifatdan olan, lakin vəzifə maaşı aşağı olan vəzifəyə keçirilməsi;
- daha aşağı təsnifatdan olan vəzifəyə keçirilməsi;
- ixtisas dərəcəsinin bir pillə aşağı salınması;
- dövlət qulluğundan azad edilməsi.

Göstərilən intizam tənbehlərinin tətbiqinə əsaslar olduqda, müvafiq dövlət orqanı rəhbərinin əmri ilə araşdırma aparılır, dövlət qulluqçusundan yazılı izahat alınır. Zərurət olduqda, müvafiq dövlət orqanının rəhbəri xidməti yoxlama təyin edir. Dövlət qulluqçusunun yazılı izahat verməkdən imtina etməsi rəsmiləşdirilir və bu, intizam tənbehinin tətbiqinə mane olmur. Dövlət qulluqçularına intizam tənbehini qanunda nəzərdə tutulmuş əsaslar aşkar edildiyi gündən bir ay keçənədək verilə bilər. Dövlət qulluqçusunun məzuniyyətdə, ezamiy-

yətdə olduğu, əmək qabiliyyətini müvəqqəti itirdiyi, habelə barəsində xidməti yoxlama və ya cinayət işinin istintaqı aparıldığı vaxt həmin müddətə daxil edilmir.

Dövlət qulluğundan azad edilmə intizam tənbeh tədbiri kimi dövlət qulluqçusu vəzifələrinin icrası zamanı kobud və ya mütəmadi olaraq pozuntulara yol verdikdə və ya məhdudiyətlərə əməl etmədikdə tətbiq oluna bilər. Bütün intizam tənbeh tədbirləri dövlət qulluqçusunun qulluq keçdiyi dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən, töhmət isə, habelə dövlət qulluqçusunun qulluq keçdiyi dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən səlahiyyət verilmiş vəzifəli şəxs (şəxslər) tərəfindən də tətbiq oluna bilər.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2001-ci il 3 sentyabr tarixli 571 nömrəli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Dövlət orqanlarında dövlət qulluqçuları barəsində tətbiq olunmuş intizam tənbeh tədbirlərindən şikayət verilməsi qaydası haqqında” Əsasnamə dövlət qulluqçuları barəsində tətbiq olunmuş intizam tənbeh tədbirlərindən şikayət verilməsi ilə əlaqədar yaranmış məsələləri tənzimləyir. Hər bir dövlət qulluqçusunun ona həvalə olunmuş vəzifələrin yerinə yetirilməməsinə və yaxud lazımi şəkildə yerinə yetirilməməsinə, həmçinin «Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu və digər normativ hüquqi aktlarla müəyyən edilmiş məhdudiyətlərə əməl olunmamasına görə barəsində tətbiq olunmuş intizam tənbeh tədbirindən şikayət vermək hüququ vardır. Tətbiq olunmuş intizam tənbeh tədbirinin ləğv edilməsi üçün dövlət qulluqçusu 7 gün ərzində Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyaya şikayət verə bilər. Dövlət

qulluqçusunun xəstə olduğu, yaxud məzuniyyətdə, ezamiyyətdə olduğu vaxt həmin müddətə daxil edilmir.

Şikayətlər Komissiyanın rəhbərinə yazılı şəkildə təqdim edilir. Ərizəyə aşağıdakı sənədlər əlavə edilir:

- əmək kitabçasından çıxarış;
- intizam tənbehinin verilməsi haqqında əmrin surəti;
- intizam tənbehi verilməzdən əvvəl dövlət qulluqçusundan alınmış izahat.

Komissiyanın rəhbəri şikayətə rəsmi daxil olduğu gündən sonra 10 gün ərzində baxır. Komissiya tətbiq edilmiş intizam tənbehi tədbirinin ləğvi, yaxud qüvvədə qalması barədə müvafiq qərar qəbul edir. Dövlət qulluqçusu və ya intizam tənbehi tədbirini tətbiq etmiş dövlət orqanının rəhbəri Komissiyanın qərarı ilə razılaşmadıqda bu qərardan 7 gün müddətində Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurasına yazılı şəkildə şikayət verə bilər. Şikayətə yuxarı dövlət qulluğunu idarəetmə orqanının qərarı və müvafiq sənədlər əlavə olunur.

Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası şikayət rəsmi daxil olduğu gündən sonra 15 gün müddətində şikayətə baxır. Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası tətbiq edilmiş intizam tənbehi tədbirinin, habelə bu məsələyə dair Komissiyanın qərarının ləğvi, yaxud qüvvədə saxlanması barədə müvafiq qərar qəbul edir. Bu qərarın icrası intizam tənbehi tədbirini tətbiq etmiş dövlət orqanı və Komissiya üçün məcburidir.

Şikayət təqdim edilən Komissiyanın və ya Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurasının tələbi ilə şikayətə

əlaqədar müvafiq dövlət orqanından əlavə sənədlər tələb oluna bilər. Dövlət qulluqçusu Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurasının qərarı ilə razılaşmadıqda, Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə uyğun olaraq məhkəməyə müraciət edə bilər. Dövlət qulluqçusu intizam tənbehi verilmədən qanunvericiliyin tələblərinin və onun hüquqlarının pozulduğunu iddia edərsə, Komissiyaya müraciət etmədən birbaşa məhkəməyə müraciət edə bilər.

Qanuna əsasən, dövlət qulluqçusu onun təqsiri üzündən dəymiş zərər üçün qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada *maddi məsuliyyət daşıyır*. Dövlət qulluqçusunun qanuna uyğun hərəkətləri nəticəsində dəymiş zərərin əvəzi tam həcmdə dövlət büdcəsinin vəsaiti hesabına ödənilir.

Dövlət qulluqçusu qanunvericiliklə müəyyən edilmiş hallarda və qaydada *inzibati və cinayət məsuliyyətinə də cəlb oluna bilər*.

Dövlət qulluqçularının vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını pozan hərəkətlərinə və ya hərəkətsizliklərinə görə yaranan məsuliyyətləri *konstitusiyaya hüquq məsuliyyəti* ilə sıx əlaqədardır. Dövlət qulluqçuları hüquqi məsuliyyətin müstəqil növü kimi çıxış edən konstitusiyaya-hüquq məsuliyyətini də daşıyırlar.<sup>127</sup> Əgər dövlət qulluqçularının əməli ölkə konstitusiyasının normalarını pozarsa, onlar öz konstitusiyon vəzifələrini yerinə yetirməzlərsə və ya onlardan sui-istifadə edərlərsə konstitusion hüquqi məsuliyyətin subyektinə çevrilirlər.

<sup>127</sup> A.M.Qasimov. Azərbaycan Respublikasının əmək hüququnda qarşılıqlı maddi məsuliyyət. Bakı: Bakı Universiteti nəşriyyatı, 20020; N.Ş.Hüseynova. Dövlət qulluğu: müasir vəziyyəti və inkişaf perspektivləri. Dərs vəsaiti. Bakı - Maarif-2008; Государственная служба. Учебник. Под ред. В.Г.Иванова. М.: ИКЦ. «МарТ» 2004 с. 338; И.Л. Бачило, Е.В. Шорина. Ответственность в управлении. М.: Знание, 1983 с. 23

Korrupsiya-vəzifəli şəxslərin öz statusundan, təmsil etdiyi orqanın statusundan, vəzifə səlahiyyətlərindən və ya həmin status və səlahiyyətlərdən irəli gələn imkanlardan istifadə etməklə qanunsuz olaraq maddi və sair nemətlər, imtiyazlar və ya güzəştlər əldə etməsi, habelə fiziki və hüquqi şəxslər tərəfindən qeyd edilən maddi və sair nemətlərin, imtiyazların və ya güzəştlərin qanunsuz olaraq vəzifəli şəxslərə təklif və ya vəd olunması və yaxud verilməsi yolu ilə həmin vəzifəli şəxslərin ələ alınmasıdır. ("Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında" Azərbaycan Respublikası qanununun 1-ci maddəsi) Qanuna görə, bütün dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər səlahiyyətləri çərçivəsində korrupsiyaya qarşı mübarizəni həyata keçirirlər. Korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmalarmın törədilməsi inzibati və ya cinayət məsuliyyəti yaratdıqda, korrupsiyaya qarşı mübarizəni qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada hüquq-mühafizə orqanları həyata keçirirlər.

Korrupsiyanın qarşısının alınması sahəsində ixtisaslaşmış orqan funksiyalarını *Azərbaycan Respublikasının Korrupsiyaya qarşı Mübarizə üzrə Komissiyası* həyata keçirir. Komissiyanın tərkibi icra, qanunvericilik və məhkəmə hakimiyyəti orqanları tərəfindən təyin edilən üzvlərdən ibarətdir. Komissiyanın səlahiyyətləri qanunla təsdiq edilən Əsasnamə ilə müəyyən olunur.

Vəzifəli şəxsin aşağıdakı hərəkətləri *korrupsiyaya şərait yaradan hüquqpozmalar* kimi qiymətləndirilir:

1. Xidməti vəzifəsini (səlahiyyətlərini) icra etdiyi dövrdə elmi, pedaqoji və yaradıcılıq fəaliyyəti istisna olmaqla, digər ödənişli vəzifə tutmaq və ya fəaliyyət növü ilə məşğul olmaq;

2. Statusundan, təmsil etdiyi orqanın statusundan, vəzifə səlahiyyətlərindən və ya həmin status və səlahiyyətlərdən irəli gələn imkanlardan istifadə etməklə maddi və sair nemətlərin, irətiyazların və ya güzəştlərin əldə edilməsi məqsədi ilə fiziki və hüquqi şəxslərə sahibkarlıq fəaliyyətini həyata keçirməkdə, eləcə də subsidiyalar, subvensiyalar, dotasiyalar, kreditlər və digər güzəştlər alınmasında qanunsuz kömək etmək;

3. Bilavasitə, başqa və ya uydurma şəxslər vasitəsilə sahibkarlıq fəaliyyəti ilə məşğul olmaq, əvəzçilik üzrə işləmək (elmi, pedaqoji və yaradıcılıq fəaliyyəti istisna olmaqla), habelə sahibkarlıq fəaliyyətini həyata keçirən təsərrüfat subyektlərinin və maliyyə kredit müəssisələrinin icra orqanlarının tərkibinə daxil olmaq;

4. Statusundan, təmsil etdiyi orqanın statusundan, vəzifə səlahiyyətlərindən və ya həmin status və səlahiyyətlərdən irəli gələn imkanlardan istifadə etməklə onun səlahiyyət dairəsinə daxil olmayan məsələlər üzrə digər dövlət orqanlarının fəaliyyətinə qanunsuz müdaxilə etmək;

5. Statusundan, təmsil etdiyi orqanın statusundan, vəzifə səlahiyyətlərindən və ya həmin status və səlahiyyətlərdən irəli gələn imkanlardan istifadə etməklə, şəxsi maraqlarına aid məsələlərin həllinə təsir etmək;

6. Normativ hüquqi aktların və digər qərarların qəbul edilməsi zamanı fiziki və ya hüquqi şəxslərə onların təyinatına uyğun olmayan üstünlüklər vermək;



7. Vəzifə tutduğu və ya ona tabe olan, onun nəzarətində olan, habelə ona hesabat verən orqanların işi üzrə fiziki və ya hüquqi şəxslərin nümayəndəsi qismində iştirak etmək;

8. Qanunla və ya digər normativ hüquqi aktlarla verilməsi nəzərdə tutulmuş məlumatların fiziki və ya hüquqi şəxslərə verilməsindən əsassız imtina etmək, belə məlumatların verilməsini gecikdirmək və yaxud natamam və ya təhrif olunmuş məlumatlar vermək;

9. Qanunla və ya digər normativ hüquqi aktlarla verilməsi nəzərdə tutulmayan məlumatları və sənədləri fiziki və hüquqi şəxslərdən tələb etmək;

10. Dövlət orqanları və ya yerli özünüidarəetmə orqanlarının maddi və maliyyə vəsaitlərini qanunsuz olaraq namizədlərin, qeydə alınmış namizədlərin, siyasi partiyaların, siyasi partiya bloklarının, referendum üzrə təşəbbüs qruplarının seçki fonduna vermək;

11. Qanunvericiliklə başqa hal nəzərdə tutulmamışdırsa, dövlət fondlarına, dövlət orqanlarının və ya yerli özünüidarəetmə orqanlarının təsərrüfat subyektlərinə məxsus olan maddi və maliyyə ehtiyatlarını qeyri-dövlət strukturlarına vermək;

12. Fiziki və ya hüquqi şəxslərə hüquqlarının və qanuni mənafelərinin həyata keçirilməsində süni maneələr yaratmaq;

13. Sahibkarlıq fəaliyyətinin dövlət tərəfindən tənzimlənməsi ilə bağlı səlahiyyətləri belə fəaliyyəti həyata keçirən fiziki və hüquqi şəxslərə qanunsuz olaraq vermək.

## 7. Dövlət qulluqçusunun təminatları

Dövlət qulluqçularının öz qulluq vəzifələrini keyfiyyətlə icra etməsini və hüquqlarını reallaşdırmasını təmin etmək üçün əsas təminatlar mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bu təminatları dövlət qulluqçusunun statusunun sosial-hüquqi tərəfini səciyyələndirən əsas müddəalar kimi də qiymətləndirmək olar.

Dövlət qulluqçusunun müvafiq ehtiyac və tələbatlarını ödəmək imkanı onu daha yaxşı işləməyə, daha keyfiyyətlə və səmərəli şəkildə qulluq etməyə sövq edir. Bu tələbatların təsvirini verən A.Maslou öz konsepsiyasında göstərir ki, insan özünün getdikcə artan tələbatlarını ödəmək üçün daha yaxşı işləməyə çalışır. Qeyd edək ki, müəllifin haqqında bəhs etdiyimiz konsepsiyası<sup>128</sup> tələbatlar nəzəriyyəsini tədqiq edən ən məşhur konsepsiyadır.

Konsepsiyada insanın bütün tələbatları tələbatlar icrarxıyasını təşkil edən 5 kateqoriyaya ayrılır: fizioloji tələbat, təhlükəsizlik tələbatı, sosial tələbat, özünə hörmət və özünü realizə tələbatı. İnsanın ən birinci, ümdə ehtiyaclarını təşkil edən fizioloji tələbatlar (qida, mənzil, istilik, yuxu) ödəndiyi təqdirdə onun təhlükəsizliyə olan tələbatı ön plana çıxır. Daha sonra isə tələbatların digər səviyyələri üzə çıxır.

“Dövlət qulluğu haqqında” qanunun 21-ci maddəsi ilə dövlət qulluqçuları üçün müəyyənləşdirilmiş **təminatlar** aşağıdakılardır:

1. dövlət qulluqçusunun layiqli həyat səviyyəsini təmin edən dövlət məvacibi və digər ödənişlər;

2. lazımi qulluq şəraiti;
3. haqqı ödənilən məzuniyyət;
4. dövlət qulluqçularının və onların ailə üzvlərinin icbari tibbi sığortası;
5. müvafiq istiqamət üzrə əlavə təhsil alma;
6. dövlət orqanları ləğv edilərsə və ya ştatlar ixtisara düşərsə, vəzifə maaşına və ixtisasa uyğun işə düzəlmə və ya dövlət orqanlarında tutduğu vəzifəyə uyğun vəzifə tutmaqda üstünlük;
7. pensiya təminatı və dövlət sosial sığortası;
8. qulluq vəzifələrinin icrası ilə əlaqədar olaraq qanunla müəyyən edilmiş qaydada sığorta;
9. icra edilən vəzifə öhdəliklərinin xarakteri nəzərə alınmaqla xidməti nəqliyyat və ya müvafiq kompensasiya almaq;
10. dövlət qulluqçusunun vəzifə öhdəliklərinin icrası ilə əlaqədar olaraq ona və onun ailə üzvlərinə qarşı törədilən zorakılıqdan, hədələrdən və təhqirlərdən dövlət qulluqçusunun və onun ailə üzvlərinin müdafiəsi.

Yardımcı vəzifəli dövlət qulluqçularının təminatları isə Azərbaycan Respublikasının Əmək Məcəlləsi ilə müəyyən olunur.

*Dövlət məvəcibi* dedikdə, dövlət qulluqçusuna pul ilə ödənilən, məbləği qulluqçunun səlahiyyət həcmindən, məsuliyyət dərəcəsindən, tələb olunan peşəkarlıq səviyyəsindən, vəzifədə qulluq stajından asılı olan haqq nəzərdə tutulur. Dövlət məvəcibinin strukturu 3 hissədən ibarətdir:

- vəzifə maaşı

- mükafatlar
- vəzifə maaşına əlavələr

Dövlət qulluqçularının əməyi spesifik cəhətlərlə xarakterizə olunsada onlara da əmək haqqı ödənilərkən digər fəaliyyət sahələrində ödənişlər zamanı rəhbər tutulan prinsiplər əsas götürülür. Lakin, digər sahələrdən fərqli olaraq dövlət qulluğu sahəsində “əmək haqqı” terminindən deyil, “dövlət məvəcibi” anlayışından istifadə olunur.

Dövlət qulluqçusunun vəzifə maaşına onun ixtisas dərəcəsinə və qulluq stajına görə əlavələr edilir. Daimi dövlət qulluğuna daxil olduqda dövlət qulluqçusuna həmin təsnifat üçün ən aşağı ixtisas dərəcəsi verilir. İxtisas dərəcəsi onun ixtisas səviyyəsini göstərir, inzibati vəzifə tutmaq, vəzifə maaşına əlavə haqq almaq və sosial təminatlardan istifadə etmək hüququ verir.

Dövlət qulluqçusuna xidmətin ikinci ilindən başlayaraq qulluq stajına görə əlavə verilir.

*Qulluq stajına görə əlavə haqq* aylıq vəzifə maaşına nisbətən faizlə müəyyən edilir və hər ay ödənilir. Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə siyahısı müəyyən olunan hakimiyyət səlahiyyətli dövlət qulluqçuları müvafiq səlahiyyəti yerinə yetirdiklərinə görə hər ay vəzifə maaşına əlavə haqq alırlar. Bu haqqın təyin edilməsi qaydası “Dövlət qulluqçusu üçün hakimiyyət səlahiyyətinin icrasına görə əlavə haqqın təyin edilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanunu<sup>129</sup> ilə müəyyənləşdirilir.

<sup>129</sup> Dövlət qulluğu məsələlərinə dair normativ-hüquqi aktlar. Bakı. 2003. s.59

Dövlət qulluqçusunun dövlət məvacibinin struktur hissələrindən biri də **mükafatlandırma**. “Dövlət qulluqçularının mükafatlandırılmasının növləri və qaydaları haqqında” Əsasnamə dövlət qulluqçularının mükafatlandırılmasının növlərini və qaydalarını müəyyən edir. Əsasnaməyə<sup>130</sup> görə dövlət qulluqçuları işin nəticələrinə görə mükafatlandırılmanın aşağıdakı növləri üzrə həvəsləndirilir:

- kollektiv mükafatlandırılma;
- fərdi mükafatlandırılma.

**Kollektiv mükafatlandırılma** aşağıdakı hallarda həyata keçirilir:

- dövlət orqanının fəaliyyətinin əsas istiqamətləri üzrə işlərin vaxtında və keyfiyyətlə yerinə yetirilməsi;
- mühüm dövlət tapşırıqlarının dövlət orqanı tərəfindən vaxtında yerinə yetirilməsi;
- qanunvericiliklə müəyyən edilmiş milli bayram günləri və digər əlamətdar hadisələrlə əlaqədar.

İşin nəticələrinə görə kollektiv mükafatlandırma zamanı mükafatın müəyyən edilməsi üçün götürülən dövrdə (hesablaşma dövrü) hamiləliyə və doğuşa görə məzuniyyətdə olma, ştatların ixtisarı ilə əlaqədar işdən azad olma, hərbi xidmətə çağırılma, ixtisasartırma kursunda olma və digər üzürlü səbəblərdən tam işləməmiş dövlət qulluqçuları üçün onların faktiki qulluq keçdiyi dövrə görə mükafat hesablanır. Xəstəliklə əlaqədar işdə olmayan dövlət qulluqçusuna mükafat verilməsi məsələsi hər bir konkret halda onun qulluq keçdiyi

<sup>130</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2002-ci il 24 avqust tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Dövlət qulluqçularının mükafatlandırılmasının növləri və qaydaları haqqında” Əsasnamə

dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən müəyyən edilir. Kollektiv mükafatlandırılma staj müddəti (1 il) başa çatmamış olan qulluqçuya (stajçıya) şamil olunmur.

Əsasnaməyə müvafiq olaraq, hesablaşma dövründə işdən azad edilmiş dövlət qulluqçusuna həmin dövr üçün müəyyən edilən mükafat ödənilmir. Dövlət qulluqçusunun növbəti məzuniyyətdə olduğu dövr mükafat hesablanarkən götürülən hesablaşma dövründə nəzərə alınır.

**Fərdi mükafatlandırılma** aşağıdakı hallarda həyata keçirilir:

- vəzifə təlimatında nəzərdə tutulan vəzifələrin vaxtında və peşəkarlıqla yerinə yetirilməsi, səmərələşdirici təkliflər verilməsi, təşəbbüskarlıq göstərilməsi, işdə yeni forma və metodların tətbiqi, gənc mütəxəssislərə lazımı kömək göstərilməsi;
- rəhbərliyin tapşırıqlarının vaxtında və keyfiyyətlə yerinə yetirilməsi;
- normativ hüquqi aktların layihələrinin hazırlanması və qəbul edilməsində fərqlənməsi.

Dövlət orqanının rəhbəri dövlət qulluqçusunu xüsusi əhəmiyyətli vəzifə tapşırıqlarını, mürəkkəb işlərin yerinə yetirilməsi ilə əlaqədar, həmçinin, layiqli işinə görə bayramlar və yubileylər zamanı birbaşa olaraq fərdi qaydada (birdəfəlik) mükafatlandırma bilər. Əsasnamədə göstərilir ki, dövlət qulluqçusuna işin nəticələrinə görə verilən mükafatların məbləği onun fəaliyyətinin nəticələrindən asılı olaraq qulluq keçdiyi orqanın rəhbəri tərəfindən müəyyən edilir və onun yuxarı həddi məhdudlaşdırılmır.

Dövlət qulluqçusuna pul mükafatı yaxud da, onun əvəzinə qiymətli hədiyyələr verilə bilər. Fərdi mükafatlandırılma struktur bölmə rəhbərinin və ya yuxarı dövlət orqanının təqdimatı, habelə, attestasiya komissiyasının tövsiyəsi əsasında şəxsin qulluq keçdiyi dövlət orqanı rəhbərinin əmri (sərəncamı, qərarı) ilə rəsmiləşdirilir.

Dövlət qulluqçusunun *lazımı qulluq şəraiti* ilə təmin edilməsi onun öz vəzifələrini lazımcə yerinə yetirməsi üçün zəruri vasitələrlə təchiz edilmiş iş şəraitinə malik olmasını nəzərdə tutur. Qulluqçunun qulluq şəraitinin rəşional qaydada təşkil olunması ona operativ fəaliyyət göstərmək, zəruri informasiyanı vaxtında əldə etmək və müvafiq struktur vahidləri ilə müntəzəm əlaqə saxlamaq imkanı verir. Deməli, dövlət qulluğunun səmərəliliyi müəyyən dərəcədə həm də, qulluqçunun qulluq şəraitinin düzgün təşkilindən asılıdır.

*Haqqı ödənilən məzuniyyət* – inzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçusuna ildə bir dəfə 30 təqvim günü müddətində haqqı ödənilən əsas məzuniyyət verilir. Uzun illər işləməyə görə isə haqqı ödənilən əlavə məzuniyyət verilir.

*Dövlət qulluqçularının və onların ailə üzvlərinin icbari tibbi sığortası* – “Dövlət qulluqçularının icbari sığortası haqqında” qanun “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən dövlət qulluqçularının sosial müdafiəsini təmin etmək məqsədi ilə onların icbari sığortası qaydalarını və şərtlərini müəyyən edir.

Dövlət qulluqçularının icbari sığortası sığortalılar (yəni, dövlət hakimiyyəti orqanları) üçün bu məqsədlə hər il dövlət büdcəsində nəzərdə tutulmuş vəsait hesabına aparılır. Sığortalılar növbəti ildə sığorta olunması nəzərdə tutulan dövlət qulluqçularının siyahısını

tərtib edir və cari ilin sonunadək sığortaçıya təqdim edirlər. Sığortalılar dövlət qulluqçularının icbari sığortasını təmin etmək üçün onlara bu məqsədlə dövlət büdcəsindən ayrılan vəsaitdən tələb olunan sığorta haqlarının məbləğini hər il rüblər üzrə sığortaçıya ödəyirlər.

Sığorta haqlarının məbləği hər ilin əvvəlində dövlət qulluqçularının müəyyən olunmuş sayına, vəzifələrin təsnifatına uyğun olaraq hesablanır. Sığorta ödənişi verilmiş bir sığorta hadisəsinin nəticəsi olan əlillik qrupu, yaxud daha ağır əlillik qrupu təyin olunduqda, 18 yaşınadək sağlamlıq imkanlarının məhdudluğu müəyyən olunduqda və ya ölüm baş verdikdə, sığorta ödənişi verilərkən əvvəl ödənilmiş məbləğ çıxılır. İcbari sığorta haqqında müqavilə sığortaçı və sığortalı arasında bağlanır.

Sığortaçı qanunda nəzərdə tutulmuş şərtlərlə və məbləğdə sığorta olunana və ya onun vərəşələrinə sığorta ödənişini müvafiq sənədləri aldığı gündən 7 təqvim günü ərzində verir.

*Müvafiq istiqamət üzrə əlavə təhsil alma* dövlət qulluqçusunun təminatı olmaqla yanaşı həm də dövlət qulluğunda səmərəli və peşəkar fəaliyyətin də mühüm təminatlarından biridir. Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 2009-cu il 19 mart tarixli 44 nömrəli qərarı ilə təsdiq edilmiş “Dövlət qulluqçusunun əlavə peşə təhsilinin növü, forması, müddəti və maliyyə təminatı” Qaydaları dövlət qulluqçusunun əlavə peşə təhsilinin növü, forması, müddəti və maliyyə təminatı qaydalarını müəyyən edir. Dövlət qulluqçularının *əlavə peşə təhsilinin məqsədi* dövlət qulluqçularının fəaliyyətində səmərəliliyin artırılması, onlar tərəfindən nəzəri və praktiki biliklərinin əldə edil-

məsi və artırılması, qulluq funksiyalarının icrası ilə əlaqədar qabiliyyət və peşəkar vərdişlərin inkişaf etdirilməsi, dövlət qulluqçularının ümumi intellektual səviyyəsinin artırılmasıdır.

Qaydalara əsasən, dövlət qulluqçusunun *əlavə peşə təhsilinin 3 növü var:*

**1. Təcrübə keçmə .**

Dövlət qulluqçusunun müvafiq sahə üzrə bilik və bacarıqların tətbiqi üzrə vərdişlərin əldə edilməsi və genişləndirilməsi məqsədi ilə həyata keçirilən əlavə peşə təhsilidir.

Dövlət qulluqçusunun təcrübə keçməsi onun qulluq keçdiyi dövlət orqanında, digər dövlət orqanlarında, xarici ölkələrin müvafiq sahə üzrə ixtisaslaşmış orqanlarında, təşkilati-hüquqi və mülkiyyət formasından asılı olmayaraq digər təşkilatlarda həyata keçirilə bilər. Dövlət orqanlarının yerli bölmələrinə, onların yanında, tabeliyində olan orqanlara ilk dəfə dövlət qulluğuna qəbul edilən şəxslər həmin dövlət orqanının mərkəzi aparatının aidiyyəti struktur bölmələrində təcrübə keçir. Dövlət orqanlarına ilk dəfə dövlət qulluğuna qəbul edilən şəxslər qəbul edildikləri dövlət orqanında təcrübə keçirlər. Dövlət qulluqçusunun təcrübə keçməsi dövlət orqanının rəhbərinin təcrübəni keçirən orqana müraciəti əsasında həyata keçirilir. Müraciətdə təcrübənin məqsədi, əldə edilməsi və gözlənilən nəticələr göstərilməlidir.

Azərbaycan Respublikasının dövlət orqanlarında təşkil edilən təcrübə zamanı həmin dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən təcrübə rəhbəri təyin edilir. Təcrübə rəhbəri təcrübəyə metodiki və praktiki rəhbərliyi həyata keçirir, təcrübənin keçirilməsinə nəzarət edir və təcrübə müddəti başa çatdıqdan sonra təcrübə keçən şəxs barəsində

rəyini bildirir. Təcrübənin yekununda təcrübə keçmiş şəxsə müvafiq arayış verilir.

**2. Dövlət qulluqçusunun yenidən hazırlanması .**

Dövlət qulluqçusunun yeni (fərqli) ixtisasa yiyələnməsi məqsədi ilə həyata keçirilən uzunmüddətli əlavə peşə təhsilidir.

Yenidən hazırlanma daimi dövlət qulluğuna qəbul edilmiş şəxslərə şamil olunur.

**3. Dövlət qulluqçusunun ixtisasartırma keçməsi.**

Dövlət qulluqçusunun peşə və ixtisas üzrə biliklərinin artırılması məqsədi ilə həyata keçirilən qısamüddətli təlimlər (tədris, seminar və s.) və ya ixtisasartırma kursları şəklində təşkil edilən əlavə peşə təhsilidir.

Daimi dövlət qulluğuna qəbul edilmiş dövlət qulluqçuları və ya dövlət qulluğuna qəbul edilmə (müsahibə yolu ilə) vaxtından 1 il keçdikdən sonra dövlət qulluqçuları ixtisasartırma kurslarına göndərilə bilər.

Dövlət qulluqçularının əlavə peşə təhsilinin forması və müddəti müvafiq dövlət orqanlarının səlahiyyətləri və xüsusiyyətləri nəzərə alınmaqla, Qaydalara uyğun olaraq dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən müəyyən edilir. Dövlət qulluqçularının əlavə peşə təhsili keçməsi qulluq keçmədən ayrılmaqla, qismən ayrılmaqla və ya ayrılmaqla əlavə peşə təhsili formasında həyata keçirilir.

Dövlət qulluqçusunun əlavə peşə təhsili aşağıdakı müddətləri əhatə edir:

- təcrübə keçmə üzrə: 15 gündən çox müddətdə;

- ixtisasartırma keçmə üzrə: 4 ayadək müddətdə;
- yenidənhazırlanma keçmə üzrə: təhsil başa çatanaqəd.

Dövlət qulluğunun ehtiyat kadrlarının siyahısına daxil edilmiş şəxslərin əlavə peşə təhsili Komissiyanın və aidiyyəti dövlət orqanının birgə razılığı ilə bu dövlət orqanının vəsaiti və ya həmin şəxsin öz vəsaiti hesabına maliyyələşdirilə bilər.

Dövlət qulluqçusu qulluqkeçmədən ayrılmaqla təcrübə keçməyə göndərildikdə və müvafiq yataqxana ilə təmin edilmədikdə, ona qulluq keçdiyi dövlət orqanı tərəfindən qanunvericiliyə uyğun olaraq ezamiyyə xərcləri ödənilir. Dövlət qulluqçusu qulluqkeçmədən ayrılmaqla təcrübə keçmə zamanı yataqxana ilə təmin edildikdə, dövlət qulluqçusuna qulluq keçdiyi dövlət orqanı tərəfindən qanunvericiliklə müəyyən edilmiş ezamiyyə xərclərinin gündəlik yemək xərci məbləğində vəsait ödənilir.

Dövlət qulluqçusu qulluqkeçmədən ayrılmaqla respublika daxilində ixtisasartırma kursuna göndərildikdə, müvafiq yataqxana ilə təmin edilmədikdə, ona birinci ay üçün qulluq keçdiyi dövlət orqanı tərəfindən qanunvericiliyə uyğun olaraq ezamiyyə xərcləri, ixtisasartırma keçdiyi dövrün ikinci ayından etibarən isə dövlət qulluqçusuna qulluq keçdiyi dövlət orqanı tərəfindən onun aylıq vəzifə maaşının 70 faizi məbləğində aylıq təqaüd ödənilir. Dövlət qulluqçusu qulluqkeçmədən ayrılmaqla respublika daxilində ixtisasartırma keçmə zamanı yataqxana ilə təmin edildikdə, ona qulluq keçdiyi dövlət orqanı tərəfindən qanunvericiliklə müəyyən edilmiş ezamiyyə xərclərinin gündəlik yemək xərci məbləğində vəsait ödənilir.

Dövlət qulluqçusu qulluqkeçmədən ayrılmaqla Qaydalarla müəyyən edilmiş müddətlərə əməl olunmaqla, xarici ölkəyə ixtisasartırmağa göndərildikdə, ona qanunvericiliyə uyğun olaraq ezamiyyə xərcləri ödənilir.

Dövlət qulluqçularının təhsilinin, ixtisasının artırılmasının, yenidən hazırlanmasının planlaşdırılması onların fəaliyyətində mobillik, motivasiya, özünüinkışaf üçün şərait yaradır, onların dəyişən şəraitə və dövlət qulluğunun tələblərinə adaptasiya prosesini sürətləndirir.

Ümumiyyətlə, beynəlxalq təcrübədə dövlət qulluqçularının qulluqdan ayrılmadan təhsil forması daha operativ hesab olunur və gündəlik işlə daha sıx əlaqədar olması ilə xarakterizə olunur. Dövlət qulluğundan ayrılmadan həyata keçirilən təlimin mühüm metodlarına çətinləşdirilmiş tapşırıqlardan istifadə, stajların təşkili və keçirilməsi, təlimatlandırma, əməkdaşların qısamüddətli təlimlərə cəlb olunmasını və s. aid etmək olar.

Dövlət qulluğundan ayrılmaqla həyata keçirilən ixtisasartırmada təlimin aktiv forma və metodlarından (problemə dair mühazirələrin oxunması, işgüzar oyunların, konfrans, seminar və s. təşkili) istifadə olunması onu daha səmərəli edir.

Qeyd etmək ki, qədimdə də dövlət idarəetməsi üçün mütəxəssislərin hazırlanması işinə ciddi əhəmiyyət verilirdi. Hələ 1067-ci ildə belə mütəxəssislərin hazırlanması üçün Nizamülmülk tərəfindən açılan «Nizamiyyə» mədrəsələrində qulluqçular idarəçilik, iqtisadi və ictimai şəraitin təhlili, maliyyə və vergi sisteminin tənzimlənməsi və s. kimi sahələrdə zəruri biliklərə yiyələnirdilər. Bu mədrəsələr Niza-

mülmülkə dünya şöhrəti qazandıran təhsil sisteminin özülünü qoymuşdu<sup>131</sup>.

Hazırda Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası respublikanın dövlət idarəçilik sahəsi üçün mütəxəssislər hazırlanmasını və onların peşəkarlıq səviyyələrinin artırılmasını həyata keçirir<sup>132</sup>. Dövlət İdarəçilik Akademiyası öz nizamnaməsinə uyğun olaraq dövlət idarəçiliyi və dövlətin kadr siyasəti sahəsində elmi-tədqiqatlar aparır, dövlət vəzifələrində çalışan dövlət qulluqçularını, habelə onların əvəz edilməsi üçün ehtiyatı hazırlayır, yenidən hazırlayır, yaxud ixtisaslarını artırır, dövlət idarəçiliyi məsələləri üzrə dövlət hakimiyyət orqanlarının analitik informasiya təminatını həyata keçirir, dövlət qulluqçularının peşəkarlıq səviyyəsinə olan əsaslı tələblərin ekspertizasını keçirir.

Dövlət qulluqçularının hazırlığında Akademiyanın “Rəhbər kadrların ixtisasının artırılması” fakültəsinin xüsusi rolu vardır. 1999-cü ildən fəaliyyət göstərən fakültə həm qiyabi şöbə üzrə dövlət qulluqçularının yenidən hazırlanması, həm də qısa müddətli ixtisasartırma kursları istiqamətləri üzrə fəaliyyət göstərir.

Beynəlxalq təcrübəyə nəzər saldıqda bir çox ölkələrdə dövlət hakimiyyəti orqanlarında işləmək üçün kadrlar hazırlayan, dövlət qulluqçularının peşə hazırlığını həyata keçirən xüsusi tədris mərkəzlərinin olduğu müşahidə edilir. Həmin tədris müəssisələrinin məzunları ən mühüm dövlət vəzifələrini tutmağa qabil olan elitanı təmsil edir.

<sup>132</sup> Daha ətraflı bax: A.Abdullayev. The Academy of Public Administration under the President of the Republic of Azerbaijan. *Turkish Public Administration Annual*. Vol. 36-37/2010-2011

Məsələn, Türkiyə və Orta Doğu Amme İdarəsi İnstitutu (TODAİE), Almaniyada Ali İnzibati Elmlər Məktəbi, Fransada Milli İnzibati Məktəb, İngiltərədə Mülki Xidmət Kolleci, Çexiyada Ümumi İdarəçilik İnstitutu, Rusiya Federasiyasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Akademiyası belə təhsil müəssisələrindəndir. ABŞ-da da bir çox idarəetmə məktəbi vardır. Bunlardan biri də Harvard Universitetinin yanında fəaliyyət göstərən Kennedi adına məktəbdir. Bunlar öz xərclərini özləri ödəyir və yüksək səviyyəli dövlət qulluqçuları hazırlayırlar.

Dövlət qulluqçularının *əlavə peşə təhsili keçməsi üçün aşağıdakılar əsasdır*:

- dövlət qulluğunda daha yüksək vəzifəyə təyir edilməsi;
- dövlət qulluğunun ehtiyat kadrlarının siyahısına daxil edilməsi;
- attestasiya və ya xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsinin nəticəsi;
- dövlət qulluqçusunun şəxsi təşəbbüsü.

Qaydalara əsasən, dövlət qulluqçularının *əlavə peşə təhsilinin məqsədi* bunlardan ibarətdir:

- dövlət qulluqçularının fəaliyyətində səmərəliliyin artırılması,
- dövlət qulluqçuları tərəfindən nəzəri və praktiki biliklərin əldə edilməsi və artırılması,
- dövlət qulluqçularının öz qulluq funksiyalarının icrası ilə əlaqədar qabiliyyətlərinin və peşəkar vərdişlərinin inkişaf etdirilməsi,
- dövlət qulluqçularının ümumi intellektual səviyyəsinin artırılması.

*Dövlət orqanları ləğv edilərsə və ya ştatlar ixtisara düşərsə, vəzifə maaşına və ixtisasa uyğun işə düzəlmə və ya dövlət orqanlarında tutduğu vəzifəyə uyğun vəzifə tutmaqda üstünlük*<sup>133</sup> – “Dövlət orqanları ləğv edilərsə və ya ştatlar ixtisara düşərsə, vəzifə maaşına və ixtisasa uyğun işə düzəlməkdə və ya dövlət orqanlarında tutduğu vəzifəyə uyğun vəzifə tutmaqda dövlət qulluqçusunun “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 21.1.6-cı maddəsində nəzərdə tutulmuş üstünlüyünün həyata keçirilməsi Qaydası”nın təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikası Prezidenti 1 iyul 2011-ci il tarixli Fərman vermişdir.

Qayda dövlət qulluqçusunun (o cümlədən staj və ya sınaq müddətində olan şəxsin) dövlət orqanının ləğvi, yaxud dövlət qulluqçularının sayının və ya ştatların ixtisarı ilə əlaqədar dövlət qulluğuna xitam verilmiş şəxslərin ehtiyat kadr kimi saxlanması və vakant vəzifəyə təyin edilməsi məsələlərini tənzimləyir. Dövlət orqanının ləğvi ilə əlaqədar dövlət qulluğuna xitam verilmiş şəxslər, öz razılığı əsasında, ləğv edilən dövlət orqanının bazasında yaradılmış yeni dövlət orqanında analoji vakant vəzifəyə (şəxsin əvvəllər qulluq keçdiyi vəzifənin tutulması şərtlərinə uyğun olan vəzifəyə) təyin edilə bilərlər.

Dövlət orqanının rəhbəri yeni dövlət orqanının əsasnaməsinin və ştat cədvəlinin təsdiq edildiyi gündən 10 iş günü müddətində həmin şəxsləri analoji vakant vəzifəyə təyin etməli və bu barədə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyaya məlumat verməlidir. Ləğv edilən dövlət orqanının

<sup>133</sup>Qanunun 21.1.6-cı maddəsi

bazasında yaradılmış yeni dövlət orqanında ştatların sayı həmin şəxslərin müvafiq vəzifələrə təyin edilməsinə imkan vermədiyi halda, ilk növbədə, peşəkarlığı və idarəçilik təcrübəsi daha yüksək olan şəxslər analoji vakant vəzifəyə təyin edilirlər.

Dövlət orqanının ləğvi ilə əlaqədar dövlət qulluğuna xitam verilmiş şəxslərin peşəkarlığı və idarəçilik təcrübəsi eyni səviyyədə olduqda *aşağıdakı şəxslərə üstünlük verilir:*

- şəhid ailəsinin üzvlərinə;
- müharibə iştirakçılarına;
- 10 il və daha çox dövlət qulluğu stajı olanlara;
- əsgər və zabıtlərin arvadlarına (ərlərinə);
- öhdəsində iki və daha çox 16 yaşınadək uşağı olanlara.

Analoji vakant vəzifələrə təyin edilməmiş şəxslər ləğv edilən dövlət orqanının bazasında yaradılmış yeni dövlət orqanında 2 il müddətində ehtiyat kadr kimi saxlanılır və bu barədə Komissiyaya məlumat verilir. Müvafiq dövlət orqanında analoji vakant vəzifə yarandıqda həmin şəxslər 10 iş günü müddətində, Qaydanın 2-ci hissəsinə əsasən, analoji vakant vəzifəyə təyin edilə bilərlər və bu barədə Komissiyaya məlumat verməlidir.

Ləğv edilmiş dövlət orqanının bazasında yeni dövlət orqanı yaradılmadıqda, dövlət orqanının ləğvi ilə əlaqədar dövlət qulluğuna xitam verilmiş şəxslər 2 il müddətində Komissiyada ehtiyat kadr kimi saxlanılır. Dövlət orqanlarında analoji vakant vəzifə yarandıqda Komissiya həmin şəxsləri, onların öz razılığı əsasında, vəzifəyə təyin edilmək üçün 5 iş günü müddətində müvafiq dövlət orqanının rəhbərinə təqdim edir. Müvafiq dövlət orqanının rəhbərinə təqdim



edilmiş şəxslər 10 iş günü müddətində, analoji vakant vəzifəyə təyin edilməli və bu barədə Komissiyaya məlumat verilməlidir.

Dövlət orqanı və ya onun bölmələri ləğv edilərək digər dövlət orqanlarının tərkibində yenidən təşkil qaydasında yaradıldıqda, əvvəllər həmin orqanda və ya onun bölmələrində qulluq keçmiş şəxslər müvafiq dövlət orqanlarında ayrılmış yeni ştat sayı həddində analoji vakant vəzifəyə təyin edilməlidirlər. Dövlət orqanının və ya onun bölmələrinin digər dövlət orqanlarının tərkibində yenidən təşkili ilə əlaqədar dövlət qulluğuna xitam verilmiş şəxslərin analoji vakant vəzifəyə təyinatı aparılır və bu barədə Komissiyaya məlumat verilir.

Dövlət orqanının ləğvi, dövlət qulluqçularının sayının və ya ştatların ixtisarı ilə əlaqədar ehtiyat kadrlar siyahısına daxil edilən stajçı kimi və ya sınaq müddəti ilə dövlət qulluğuna qəbul edilmiş şəxs analoji vəzifəyə təyin olunduqda əvvəlki staj və sınaq müddəti nəzərə alınır. Ehtiyat kadrlar siyahısında olduğu müddət dövlət qulluqçusunun dövlət qulluğunda qulluq stajı hesablanarkən nəzərə alınmır. Dövlət orqanının ləğvi, dövlət qulluqçularının sayının və ya ştatların ixtisarı ilə əlaqədar ehtiyat kadrlar siyahısına daxil edilən şəxslər (staj və ya sınaq müddəti ilə dövlət qulluğuna qəbul edilmiş şəxslər istisna olunmaqla) əvvəllər tutduqları vəzifədən daha yüksək vəzifəyə (analoji vəzifə istisna olunmaqla) iddia etdikdə, onlarla qanunvericilikdə müəyyən edilmiş hallarda və qaydada müsahibə keçirilir.

Dövlət orqanının ləğvi, dövlət qulluqçularının sayının və ya ştatların ixtisarı ilə əlaqədar ehtiyat kadrlar siyahısına daxil edilən şəxslər aşağıdakı əsaslarla ehtiyat kadrlar siyahısından çıxarırlar:

- öz arzusu ilə;
- ehtiyat kadr siyahısında olma müddəti (2 il) bitdikdə;
- dövlət qulluğu vəzifəsinə təyin edildikdə;
- seçkili və ya təyinatlı vəzifə tutduqda;
- Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlığından çıxdıqda;
- məhkəmənin qanuni qüvvəyə minmiş qərarı ilə fəaliyyət qabiliyyəti olmayan və ya məhdud fəaliyyət qabiliyyətli hesab edildikdə;

• məhkəmənin qanuni qüvvəyə minmiş ittiham hökmü və ya tibbi xarakterli məcburi tədbirlərin tətbiqinə dair qanuni qüvvəyə minmiş qərarı olduqda;

• dövlət qulluqçusu vəfat etdikdə, habelə məhkəmə tərəfindən xəbərsiz itkin düşmüş hesab edildikdə və ya ölmüş elan edildikdə.

Dövlət qulluqçuları *pensiya təminatı* almaq hüququna malikdirlər. Bu təminat dövlət pensiyalarının verilməsi şərtlərini və normalarını (məsələn, yaş həddi, iş stajının müddəti, pensiyaların məbləğinin müəyyənləşdirilməsi metodları və s.) müəyyənləşdirən normativ aktlarla tənzimlənir.

“Dövlət qulluğu haqqında” qanunun 23-cü maddəsi dövlət qulluqçularının pensiya təminatını nəzərdə tutur. Qanuna əsasən, dövlət qulluqçusunun pensiyasının məbləği dövlət qulluğunda xidmət illərindən və dövlət məvacibinin məbləğindən asılıdır. Dövlət pensiyası verilməsi üçün lazım olan xidmət illərinin minimum həddi 5 ildir. Pensiya yaşına çatmasına, əlilliyinə və ya sağlamlıq imkanlarının məhdudluğuna görə könüllü işdən çıxmış, dövlət qulluğunda xidmət illərinin minimum həddinə və əmək pensiyası almaq hüqu-

quna malik olmayan dövlət qulluqçusuna qanunvericiliklə müəyyən edilmiş miqdarda *ömürlük müavinət* təyin edilir. Dövlət qulluqçusunun pensiyasının və müavinətinin məbləği fəaliyyətdə olan dövlət qulluqçusunun dövlət məvacibinin məbləğində olan sonrakı artımlara uyğun olaraq, müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən müəyyən edilən qaydada yenidən hesablanır.

**III FƏSİL.  
KADR SİYASƏTİNİN MAHIYYƏTİ,  
NÖVLƏRİ VƏ ƏSAS İCRA MƏXANİZMLƏRİ**

**1. Dövlət kadr siyasətinin mahiyyəti, növləri və əsas istiqamətləri**

Ümumdövlət siyasətinin əsasında formalaşan, çoxsaylı subyektdə, mürəkkəb struktura malik olan kadr siyasəti ictimai münasibətlərin əsas tərəflərini əks etdirir, obyektiv xarakterə malik olur və hər bir sivil cəmiyyətin və təşkilatın inkişafında mühüm rol oynayır.

Kadr siyasəti dövlətin fəaliyyət istiqamətlərindən biri olub, insanlarla işləmək üçün təşkilati xarakterli prinsiplərin işlənilib hazırlanmasını, kadr ehtiyatının formalaşdırılmasını və ondan rəşional qaydada istifadə olunmasını, kadr potensialının səmərəli inkişafının təmin olunmasını nəzərdə tutur. Səmərəli kadr siyasətinin yürüdülməsi vasitəsilə potensiallı və peşəkar kadrları dövlət qulluğuna cəlb etmək, onların bilik və bacarıqlarından səmərəli şəkildə istifadə etmək və səriştəli kadr potensialının formalaşdırılmasını təmin etmək olar.

*Kadr siyasətinin məzmununu* demoqrafik proseslərin, təhsilin və peşə yönümünün, məşğulluğun idarəçiliyi sahəsində həyata keçirilən dövlət və ictimai tədbirlərin məcmusu təşkil edir.

Dövlətin kadr siyasətinin həyata keçirilməsi üçün müvafiq subyektlərin gördüyü işlər kadr işi (kadrlarla iş) adlanır. Bu işin sistemə kadrların seçilməsi, vəzifəyə təyin olunması, sınaq və staj

müddətini keçməsi, dövlət qulluğunda irəliləməsi, peşəkarlığının artırılması, dövlət qulluqçularının əmək kitabçalarının tərtibi, şəxsi işlərinin aparılması, reyestrin hazırlanması, xidməti vəsiqələrin verilməsi, attestasiyanın keçirilməsi, xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsi, kadr ehtiyatının formalaşdırılması və s. kimi məsələlərlə əlaqədar həyata keçirilən tədbirlər daxildir.

Kadr siyasətinin əsas istiqamətləri və vəzifələri kadrlarla aparılan iş prosesində həyata keçirilir. Kadr işi sanki kadr siyasətinin icra mexanizmi funksiyasını yerinə yetirir. Ədəbiyyatda haqlı olaraq kadrlarla iş zamanı idarəetmənin strukturunun, məqsədinin, metodunun, prinsiplərinin, funksiyalarının və s. nəzərə alınmalı olduğu qeyd edilir.<sup>134</sup> Kadrlarla işin *əsas istiqamətləri* bunlardır:

- kollektivin kadr potensialının inkişafının, kəmiyyət və keyfiyyət parametrlərinin proqnozlaşdırılması;
- kadrların peşə karyerasının planlaşdırılması və realizəsi;
- dövlət qulluğuna yüksək ixtisaslı və hazırlıqlı, xüsusən gənc kadrların cəlb olunması;
- kadrların qulluqda irəliləyişinin stimullandırılması;
- kadrların peşə hazırlığı və əlavə təhsil sisteminin inkişafı və əlavə təhsilin təşkilində səmərənin yüksəldilməsi;
- kadrların peşə hazırlığının elmi-metodiki cəhətdən təminatı;
- kadrların hüquqi və sosial müdafiə sisteminin yaradılması;
- dövlət qulluqçularının fəaliyyətində səmərənin və peşəkarlığın yüksəldilməsinin stimullandırılması və s.

Kadrlarla iş kadr təminatı sahəsində hüquqi münasibətləri nizamlayan idarədaxili normativ hüquqi bazanın daim təkmilləşdirilməsini tələb edir. Bu məqsədlə dövlət orqanı kadrlarla işin hüquqi tənziminə dair normativ aktların hazırlanmasında fəal iştirak edir, bu aktların tələblərinə əməl edilməsinə nəzarət edir, kadrlara münasibətdə qanunsuz hərəkətlərə yol verilməməsi üçün təsirli nəzarət sistemi yaradır, onların müraciətlərini operativ həll edir və s. Gündəlik fəaliyyətdə kadr siyasətinin vəzifələrinin yerinə yetirilməsi kadrlarla işin mahiyyətini təşkil edir.

Kadr siyasətinin vacib amillərindən biri də işçilərin sosial tələbatlarının təmin edilməsidir. Bunun üçün də səmərəli sosial təminat sisteminin yaradılması mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Kadrlarla iş prosesində sosial tələbatların ödənilməsi üçün aşağıdakı işlər görülür:

- səmərəli sosial təminat sistemi formalaşdırılır;
- asudə vaxtın təşkili üzrə tədbirləri nəzərdə tutan sosial inkişaf planları işlənib hazırlanır;
- kollektivdəki sosial proseslər mütəmadi öyrənilir və təhlil edilir, onların inkişafının proqnozlaşdırılması aparılır;
- kadrların sosial-məişət məsələlərinin həllində yardım göstərilməsi üçün zəruri tədbirlər görülür və s.

Kadrlarla işin optimallaşdırılmasına yönələn metodların, təşkilati prosedurların, üsul və vasitələrin məcmusu **kadr texnologiyaları** (heyət texnologiyaları) adlanır. Növbəti paraqraflarda bu texnologiyalardan bəhs ediləcəkdir.

<sup>134</sup> T.Quliyev. Menecmentin (idarəetmənin) əsasları. Dərslük. Bakı-2001.s.362

Ümumilikdə yanaşdıqda, kadr siyasətinin əsas vəzifələrinə bunları aid etmək olar:

- kadr tələbatının müəyyənləşdirilməsi;
- bilikli və bacarıqlı, yüksək şəxsi keyfiyyətlərə malik olan kadrları dövlət qulluğuna cəlb etmək;
- kadrların seçilməsi və düzgün yerləşdirilməsi;
- kadr potensialının aşkar edilməsi;
- kadr potensialının inkişaf etdirilməsi;
- kadr potensialından səmərəli və məqsədəuyğun şəkildə istifadə olunması;
- kadr heyətinin optimal şəkildə yenilənməsi;
- təşkilati-ştat strukturunun optimallaşdırılması;
- rəhbər vəzifələrə kadr ehtiyatının formalaşdırılması;
- kadr heyətinin səmərəli qulluq fəaliyyətinə istiqamətləndirilməsi;
- kadrların xidməti fəaliyyətinin səmərəli qiymətləndirmə mexanizminin yaradılması;
- səmərəli motivasiya mexanizminin formalaşdırılması və s.

Dövlətin kadr siyasətinin formalaşması və icrası mexanizmi iki aspektdən təhlil oluna bilər:

1. metodoloji (elmi-nəzəri) aspekt.
2. təşkilati-hüquqi (praktiki) aspekt.

Metodoloji (elmi-nəzəri) aspekt dövlətin kadr siyasətinin nəzəri əsaslarını, eləcə də dövlət qulluğuna heyətin seçilməsi, qəbulu, yerləşdirilməsi, qiymətləndirilməsi və s. üçün elmi biliklərin əsasında hazırlanan meyarları nəzərdə tutur. Təşkilati-hüquqi (praktiki) aspek-

tə isə dövlətin kadr resursları, dövlət qulluğu və kadr siyasətinin normativ-hüquqi bazası, maliyyə resursları, informasiya-analitik baza və s. daxildir. Qeyd edək ki, ədəbiyyatlarda bu aspektə hətta, dövlət qulluğunda çalışmanın nüfuzlu olmasının təbliğ edilməsi, texniki-istehsal infrastrukturu da aid edilir.<sup>135</sup>

Ədəbiyyatlarda konkret təşkilatda həyata keçirilən kadr siyasətinin müxtəlif növləri fərqləndirilir. Məsələn, kadr işi sahəsində həyata keçirilən tədbirlərin əsaslandığı qaydaların və normaların dərk olunma səviyyəsindən və məhz bu səviyyə ilə əlaqədar olaraq idarəetmə aparatının təşkilatdakı kadr işinin vəziyyətinə birbaşa təsirindən asılı olaraq kadr siyasətinin 4 tipi müəyyən olunur:<sup>136</sup>

1. *passiv kadr siyasəti.*
2. *reaktiv kadr siyasəti.*
3. *önləyici kadr siyasəti.*
4. *fəal kadr siyasəti.*

Təşkilatın rəhbərliyi heyətlə əlaqədar heç bir fəaliyyət proqramına malik olmazsa və kadrlarla iş yalnız neqativ nəticələrin aradan qaldırılması üçün həyata keçirilərsə bu cür kadr siyasəti *passiv siyasət* hesab olunur. Passiv siyasət yürüdülmən təşkilatda kadr tələbatının proqnozu, əməyin və heyətin qiymətləndirilməsi vasitələri, ümumilikdə kadr vəziyyətinin diaqnostikası mövcud olmur. Meydana çıxan münaqişəli halların hər vasitə ilə aradan qaldırılmasına çalışan rəh-

<sup>135</sup> В.М. Анисимов. Кадровая служба и управление персоналом организации. М.: ЗАО. Изд. «Экономика», 2003. с.9

<sup>136</sup> Управление персоналом. Под ред. Базарова Т.Ю., Еремена Б.Л. Учебник. 1999. "Центр Кадровых Технологий-XXI век"

bərlək çox vaxt onların səbəblərini və mümkün nəticələrini müəyyən-ləşdirməyə heç səy də göstərmir.

*Reaktiv* kadr siyasəti yürüdüln təşkilatda rəhbərlik heyətlə apa-rılan işdə meydana çıxan neqativ vəziyyətin simptomlarına, münə-qişəli halların səbəblərinə və inkişaf xüsusiyyətlərinə nəzarət edərək lazımi tədbirlər planını hazırlayır.

Rəhbərlik münəqişənin yalnız həll olunmasına deyil, həm də onların yaranması səbəblərini müəyyən-ləşdirməyə çalışır. Bu cür siyasət yürüdüln təşkilatların kadr xidmətləri bir qayda olaraq mövcud şəraitin diaqnostikası və adekvat təcili yardım üçün müvafiq vasitə-lərə malik olurlar.

*Önləyici kadr siyasəti* yürüdüln təşkilatlar təşkilatdaxili vəzi-yyətin inkişaf prosesinə təsir vasitələrinə malik olurlar. Onlar heyətin diaqnostikası üçün müvafiq vasitələrlə yanaşı həm də təşkilatdakı kadrlarla işin orta müddətli vəziyyətinə dair proqnozlara malik olurlar.

Təşkilatın inkişaf proqramlarında kadrların kəmiyyətinə və key-fiyyətinə olan tələbatın qısamüddətli və orta müddətli proqnozları da yer alır. Bu cür təşkilatlar kadrlarla işdə əsas diqqəti məqsədli kadr proqramlarının işlənilməsinə yönəldirlər.

Əgər təşkilatın rəhbərliyi yalnız proqnozlara deyil, həm də şə-raitə təsiretmə vasitələrinə malikdirsə, kadr xidməti işə böhran əley-hinə kadr proqramlarını, vəziyyətin müntəzəm monitorinqini keçirt-məyə və daxili və xarici şəraitin parametrlərinə uyğun olaraq proq-ramların icra vəziyyətini korrekt etməyə qabildirsə təşkilatda yürü-dülən siyasət *fəal kadr siyasəti* hesab olunur.

Yönəldiyi subyektlərdən, kadr tərkibinin formalaşdırılması zamanı xarici mühitə münasibətdə açıqlıq dərəcəsiindən asılı olaraq kadr siyasətinin iki növünü ayırmaq olar:

**1. açıq kadr siyasəti.**

Kadr siyasətinin bu növü vəzifəyə qəbulun potensial əməkdaşlar üçün şəffaf olmasını nəzərdə tutur. Bu cür kadr siyasəti yürüdüln təşkilatda işə ən aşağı vəzifədən də başlamaq olar, rəhbərlik səviyyə-sində olan vəzifələrdən də. Açıq kadr siyasətinə üstünlük verən təş-kiilat müvafiq ixtisasa malik olan istənilən mütəxəssisi iş təcrübəsini nəzərə almadan işə qəbul edir.

Qeyd edək ki, beynəlxalq təcrübədə müasir telekommunikasiya şirkətləri, avtomobil müəssisələri bu cür kadr siyasəti yürüdüln istənilən səviyyədən olan vəzifələrə ixtisaslı mütəxəssisləri cəlb et-mək üçün çalışırlar və bu zaman onların əvvəllər analogi təşkilatlarda iş təcrübəsinin olub-olmamasını nəzərə almırlar. Bu cür kadr siyasəti bazarda özünə qısa müddət ərzində yer tutmaq istəyən, sürətli inki-şafa və öz sahəsində qabaqcıl nəticələrə nail olmaq istəyən yeni yaradılmış təşkilatlar üçün adekvat ola bilər.

**2. qapalı kadr siyasəti.**

Kadr siyasətinin bu növünə üstünlük verən təşkilatlarda heyətin yenilənməsi yalnız təşkilat daxilindəki aşağı vəzifələri tutan şəxslərin qulluqda irəliləyişi hesabına aparılır.

Açıq və qapalı kadr siyasətinin müqayisəli təhlilindən aşağıdakı fərqli xüsusiyyətləri müşahidə etmək olar:

| Kadr prosesi                           | Açıq kadr siyasəti   | Qapalı kadr siyasəti  |
|--|--|---|
| Heyətin seçilməsi                      | təşkilatdakı bütün vəzifələrin kənarından gələn namizədlər üçün açıq olması, əmək bazarında yüksək rəqabətin mövcudluğu  | işçi qüvvəsinin çatışmamazlığı, təşkilata kənar mənbələrdən yeni işçi qüvvəsinin gəlməməsi  |
| Heyətin adaptasiyası                   | yeni əməkdaşın təşkilatda xili rəqabət münasibətlərinə tez daxil olmaq imkanının mövcudluğu, heyətə yeni daxil olan əməkdaşların təklif etdiyi yeni yanaşmaların təşkilatda tətbiqi    | yeni əməkdaşın "qəyyum" institutunun köməyi ilə səmərəli adaptasiyası, yüksək dərəcəli yekdilliklə, həmrəyliklə xarakterizə olunan kollektivin, ənənəvi yanaşmaların mövcudluğu |
| Heyətin inkişaf etdirilməsi və təhsili | əməkdaşların əlavə peşə təhsilinin əsasən təşkilatdan kənarında fəaliyyət göstərən mərkəzlərdə, müvafiq sahələrdə mütərəqqi təcrübəyə malik olan xarici dövlətlərdə həyata keçirilməsi | əməkdaşların əlavə peşə təhsilinin əsasən daxili təlim mərkəzlərində həyata keçirilməsi   |
| Heyətin irəliləyişi                    | heyətin seçilməsi tendensiyasına görə əməkdaşların vəzifədə yüksəliş imkanının mürəkkəb olması   | yuxarı vəzifələrə təyinat zamanı həmişə təşkilatın öz əməkdaşlarına üstünlük verməsi, əməkdaşların karyerasının planlaşdırılması üçün tədbirlərin həyata keçirilməsi            |

| Kadr prosesi                  | Açıq kadr siyasəti   | Qapalı kadr siyasəti   |
|-------------------------------|--|--|
| Motivasiya və stimullaandırma | stimullaandırma məsələlərinə (xarici motivasiyaya) üstünlük verilməsi  | motivasiya məsələlərinə (təhlükəsizliyin, sabilliyin və s. tələbatların ödənilməsi) üstünlük verilməsi   |
| İnnovasiyaların tətbiqi       | yeni əməkdaşlar tərəfindən daima innovasiya xarakterli təsirin mövcudluğu, əsas innovasiya mexanizminin müqavilə və əməkdaşın və təşkilatın məsuliyyətinin müəyyənləşdirilməsindən ibarət olması | innovasiyaların işlənilib hazırlanması prosesinə dair xüsusi təşəbbüs göstərilməsinin zəruriliyi, dəyişikliklərə görə aidiyyət və məsuliyyət hissəsinin yüksək dərəcədə olması |

Gördüyümüz kimi kadr siyasətinin tipləri müxtəlifdir. Hər bir tip müəyyən özünəməxsus cəhətlərinə görə digərindən fərqlənir. Bütün təşkilatlar üçün ümumi ola biləcək ideal kadr siyasətinin modelinin işlənilib hazırlanması mümkün deyil. Lakin, hər bir təşkilatda müəyyən həddə açıq, fəal kadr siyasətinin yürüdülməsi fikrimizcə, səmərəli nəticəyə zəmin ola bilər. Heyətin səmərəli idarə olunması sayəsində yüksək təşkilatçılığa, funksiyaların dəqiq müəyyənləşdirilməsinə, işdə təkrarçılığın aradan qaldırılmasına, intizamın möhkəm-

ləndirilməsinə və qulluq münasibətlərinin dolğun tənzimlənməsinə nail olmaq olar.

Geniş anlamda yanaşdıqda dövlətin kadr siyasətinin əsas məqsədi əmək qabiliyyətli əhalini sosial-iqtisadi və siyasi islahatlarda iştiraka cəlb etməkdən, insan ehtiyatlarını yüksək səmərəli və keyfiyyətli əməkdə aktiv iştirak üçün mobilləşdirməkdən, dövlət işlərini, ictimai və təsərrüfat işlərinin bütün növlərini təşəbbüskar və bacarıqlı kadrlarla təmin etməkdən, dövlət orqanlarının səmərəli fəaliyyət göstərməsinə və inkişafına təminat verən kadr potensialını formalaşdırmaqdan və onu inkişaf etdirməkdən ibarətdir. Dövlət qulluğunda kadr potensialının formalaşdırılması və ondan optimal surətdə istifadə olunması ilk öncə heyətin səmərəli idarə olunmasından asılıdır. Dövlət qulluğunda heyətin idarə olunması məqsəd deyil, dövlət orqanının fəaliyyətində səmərənin yüksəldilməsi üçün vasitədir.

Dövlət qulluğunda səmərəli kadr siyasətinə nail olmaq üçün müsabiqə və müsahibə, attestasiya, xidməti fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi kimi üsullardan istifadə olunur. Bu vasitələrdən düzgün və yerində istifadə olunması ilə dövlət qulluğunun peşəkar və səriştəli, yüksək ixtisaslı potensial kadrlarla təmin olunmasına, kadrların düzgün seçilməsinə və yerləşdirilməsinə, dövlət qulluqçularının hazırlığa və yenidən hazırlığa, ixtisas artırmaya olan tələbatının düzgün müəyyənləşdirilməsinə və təmin olunmasına, həmçinin, onların öz qulluq vəzifələrini daha məsuliyyətlə və peşəkarlıqla yerinə yetirməsinə, onlar barəsində obyektiv qərarların qəbul olunmasına nail olmaq olar.

Resurs-bütün o vasitələrdir ki, onlar subyektdə üstünlük əldə etməyə kömək edir.<sup>137</sup> Təşkilatda insan resursları ilə məşğul olan qurum kadr siyasətinin formalaşdırılmasını və təkmilləşdirilməsini təmin edir, bu sahədə mövcud qanunvericiliyin icrasına nəzarət edir, kadrlarla işin illik və perspektiv planlarını hazırlayır, onların inkişaf etdirilməsi, yenidən hazırlığı, rəşional istifadəsi, bö.üşdürülməsi, ixtisasının artırılması, həvəsləndirilməsi, fərdi qeydiyyatı və peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətlərinin qiymətləndirilməsi, tutduqları vəzifələrə uyğun gəlib-gəlmədiklərinin müəyyən edilməsi məqsədilə attestasiyanın keçirilməsi ilə əlaqədar müvafiq tədbirləri həyata keçirir. Kadrların şəxsi işlərini aparmaq, əmək kitabçalarına qeydlər etmək, insan resursları ilə bağlı sənədlərin müəyyən olunmuş qaydada uçotunu, qeydiyyatını həyata keçirmək, saxlanmasını və onlarda olan konfidensial məlumatların yayılmamasını təmin etmək, habelə, kadrların daxili nizam-intizam və etik davranış qaydalarına əməl etməsinə nəzarət etmək də insan resurslarının idarə olunması ilə məşğul olan qurumun vəzifələrinə aiddir. Dövlət orqanlarında kadr qurumları müxtəlif cür adlandırılır (insan resursları şöbəsi, kadrların seçilməsi şöbəsi, kadr şöbəsi və s.). Fikrimizcə, dövlət orqanında fəaliyyət göstərən bütün dövlət qulluqçularının işgüzar və şəxsi keyfiyyətlərini kompleks şəkildə qiymətləndirə bilmək üçün kadr qurumlarının heyəti hüquqşünas, pedaqoq, psixoloq, sosioloq və ya iqtisadçı ixtisasına malik şəxslərdən ibarət olmalıdır.

<sup>137</sup> M.İsgəndərzadə. Siyasət nəzəriyyəsi. Dərs vəsaiti. Bakı-"Apostroff" MMC, 2013. S. 56

Hesab edirik ki, dövlət orqanlarında insan resursları ilə məşğul olan strukturlara dövlət qulluğu vəzifəsinə qarşı irəli sürülən tələblərə uyğun gələn istənilən şəxs deyil, məhz kadr işi sahəsində təcürübəli, planlaşdırmaq, təşəbbüskarlıq, analitik təhlil qabiliyyətli şəxslər cəlb olunmalıdır.

Fikrimizcə, bu strukturlara vəzifəli şəxsin kadrlarla işin nəzəri və təcürübəli problemləri barədə müvafiq kurslar keçmiş, müvafiq sahədə ixtisasını artırmış, təcürübəli şəxslərdən ibarət ehtiyat kadrların tərkibindən təyin olunması daha məqsədəuyğun olar. Kadr qurumlarının müvafiq vəzifəli şəxsləri kadr siyasətinin mahiyyətinə bələd olmalı və onun həyata keçirilməsi üçün formal deyil, praktiki yönümlü tədbirlər həyata keçirməyi bacarmalıdır. İnsan resurslarının, kadrların idarə olunması ilə məşğul olan vəzifəli şəxslər dövlət orqanının strateji məqsədlərinə uyğun olaraq kadr tələbatını vaxtında və düzgün müəyyənləşdirməli, beynəlxalq təcrübədə tətbiq olunan müasir texnologiyalara bələd olmalı, özlərinin bu sahədəki biliklərini artırmağa çalışmalıdırlar. Ədəbiyyatda haqlı olaraq vurğulanır ki, kadrların idarə edilməsi sahəsində bilik və bacarıqların artması Azərbaycanın dövlət qulluğuna və ola bilsin, ümumiyyətlə ölkənin inkişafına əhəmiyyətli dərəcədə fayda verəcəkdir.<sup>138</sup> Belə ki, kadrların düzgün idarə olunması dövlət orqanlarının kadr potensialından yalnız onların vəzifə tutduqları dövlət orqanının daxilində deyil, bütövlükdə dövlət qulluğunda məqsədəuyğun və səmərəli şəkildə istifadə olunmasına imkan yarada bilər. Fikrimizcə, kadrların idarə olunması ixtisasının

<sup>138</sup> R.Yanq, A.Gilmor, G.Quliyeva. Azərbaycanca kadrların idarə edilməsinə müasir yanaşma: İnsan inkişafı. Bakı-2005. S.51.

yaradılması onların səmərəli idarəçiliyinə dair dolğun nəzəri biliklərə, insanlarla işləmək və onları ruhlandırmaq qabiliyyətinə, kadrların idarə olunması üçün beynəlxalq təcrübədə mövcud olan sosial-psixoloji metodlara ətraflı bələd olan ixtisaslı mütəxəssislərin hazırlanmasına zəmin olar.

## **2.Dövlətin kadr siyasətinin məzmunu, prinsipləri və strukturu**

Dövlətin kadr siyasəti – dövlət orqanlarının insan resursları ilə apardıqları işin məqsəd və vəzifələrinin, forma və metodlarının müəyyənləşdirilməsinə istiqamətlənmiş biliklər, baxışlar, prinsiplər, metodlar və praktiki tədbirlər sistemidir. Dövlət qulluğunda kadr siyasəti kadr tələbatının düzgün müəyyənləşdirilməsi və ödənilməsi, kadr potensialının inkişaf etdirilməsi və ondan düzgün istifadə olunması, kadrların fəaliyyətinə səmərəli nəzarət və qiymətləndirmə mexanizminin formalaşdırılması vasitəsilə dövlət orqanlarının qarşısındakı məqsəd və vəzifələrin peşəkərliqlə, yüksək səviyyədə həyata keçirilməsinə xidmət edir.

Kadr siyasətinin obyektiv məntiqi vardır. O, dövlətin daxili və xarici siyasətinin tərkib hissəsi olub, dövlət siyasətinin əsasında və hüdudları çərçivəsində həyata keçirilir. Müasir dövlətin kadr siyasəti subyektiv (rəhbər şəxslər) və obyektiv (kadr potensialı, kadrlar) tərəfləri olan mürəkkəb proses kimi çıxış edir.

Dövlətin kadr siyasəti ölkənin əmək resurslarının formalaşdırılmasına, inkişafına və rəşional istifadəsinə dair strategiya olub, dövlətin kadr proseslərini və münasibətlərini tənzimləyən fəaliyyətinin



məqsəd, vəzifə, prioritet və prinsiplərinin sistemidir. Bunlar öz növbəsində kadrların seçim, qiymətləndirmə və rotasiyasının meyarlarını, peşə hazırlığının təkmilləşdirilməsi yollarını, kadr potensialından rəşional istifadə qaydalarını müəyyənləşdirir.

Dövlətin ümumi siyasətinin ayrılmaz hissəsi olan kadr siyasəti ümumdövlət səviyyəsində kadrlarla aparılan işin siyasi kursu olub, dövlətin əmək resurslarının formalaşdırılmasına, inkişafına və rəşional istifadəsinə, dövlət orqanlarının peşəkar kadrlarla təmin olunmasına və onların qulluq fəaliyyəti üzərində nəzarət mexanizminin formalaşdırılmasına yönələn strategiya kimi çıxış edir.

Dövlətin kadr siyasəti dövlət idarəetməsinin mühüm istiqaməti olub, cəmiyyətin kadrlara olan tələbatının ödənilməsinə yönəlir.<sup>139</sup> Dövlətin kadr siyasətinin məqsədləri, prioritet və prinsipləri dövlətin cəmiyyətdəki rolundan, dövlətin idarə olunması formasından, dövlət mexanizmlərinin demokratikliyindən, dövlət qulluğunun modelindən, üstünlük verilən idarəetmə konsepsiyasından, hakimiyyət qollarının səmərəli qarşılıqlı əlaqəsindən və s. əhəmiyyətli dərəcədə asılıdır. Akademik R.Mehdiyevin yazdığı kimi: “Vətəndaşların öz peşə qabiliyyətlərini sərbəst surətdə inkişaf etdirmək və bundan istifadə sahəsində, insanın imkanlarını üzə çıxarmaq üçün optimal şərait yaradılması sahəsində konstitusiya təminatlarının reallaşdırılmasında

<sup>139</sup> Ю.П.Сурмин. Концептуально – методологические аспекты современной кадровой политики в Украине. // Право и управление. XXII век. 2008. № 1 (2)

dövlətin rolunu gücləndirmək Azərbaycanda kadr siyasətinin strateji istiqamətidir.”<sup>140</sup>

Kadr siyasəti ölkənin sosial-iqtisadi inkişafını təmin edən intellektual və peşəkar kadr potensialının yaradılmasına və bu potensialdan səmərəli istifadə olunmasına xidmət edir. O, dövlət aparatında kadrlarla iş proseslərinin və kadrlarla münasibətlərin təşkili və tənzimlənməsi məqsədilə təsbit olunmuş məqsəd, vəzifə və prinsiplərin və cəmiyyətin peşəkar potensialının formalaşdırılmasına, inkişaf etdirilməsinə və rəşional istifadəsinə yönəlmiş ümummilli strategiyadır. Ədəbiyyatda qeyd olunduğu kimi, dövlətin kadr siyasəti dövlət fəaliyyətinin prioritet istiqamətlərindən biri olub, ölkənin bütün əmək potensialının inkişaf etdirilməsi və təkmilləşdirilməsi üçün həyata keçirilən tədbirlərin koordinasiyasına yönəlir.<sup>141</sup>

Beləliklə, dövlətin kadr siyasətinin mahiyyəti şəxsiyyətin və dövlətin mənafelərinin əhəngdar şəkildə uzlaşdırılmasını təmin etməklə fərdin potensialının tam üzə çıxması üçün şəraitin yaradılmasında, bu potensialdan məqsəduyğun və səmərəli şəkildə istifadə olunmasında ifadə olunur. Kadr siyasəti dövlət hakimiyyəti orqanlarının kadr potensialını zənginləşdirməyə və qoruyub saxlamağa, habelə, ölkənin təhlükəsizliyi üçün təhlükə törədə bilən, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını pozan neqativ təzahür və prosesləri əsaslı surətdə aradan qaldırmağa yönəlir. Bunun üçün dövlət hakimiyyət orqanlarının, onların struktur hissələrinin komplektləşdirilməsi zamanı vakant vəzifəyə iddia edən namizədin xüsusiyyətlərinin uzlaşması prinsipinə ciddi əhəmiyyət verilməlidir. Na-

<sup>140</sup> R.Ə.Mehdiyev. XXI əsrdə milli dövlətçilik. Bakı-2003. s.157

<sup>141</sup> Н.И.Глазунова. Система государственного управления. Юнити-Дана – 2002.s.64

mizədin siyasi, işgüzar və şəxsi cəhətləri ayrı-ayrılıqda deyil, məcmu halında qiymətləndirilməlidir. Xüsusilə nəzərə almaq lazımdır ki, dövlət qulluqçusunun şəxsi keyfiyyətləri də peşəkarlığı qədər mühüm əhəmiyyət kəsb edir. S.İsmayılov haqlı olaraq, dövlət qulluqçusunun peşəkarlığının qiymətini onun mənəvi istiqaməti ilə müəyyənləşdirərək, yalnız cəmiyyətin və dövlətin mənafeyinə xidmətə tabe olan peşəkarlıq keyfiyyətlərinə malik olan şəxsin dövlət qulluğuna yararlı ola biləcəyini yazır.<sup>142</sup>

Mənəvi keyfiyyətləri, əxlaq səviyyəsi, hüquq mədəniyyəti aşağı səviyyədə olan, etik davranış qaydalarına əməl etməyən şəxs nə qədər peşəkar olsa da, onun fəaliyyəti dövlət qulluğu mexanizminin işini çətinləşdirəcəkdir. Çünki, dövlət qulluğu mexanizmi ilk növbədə cəmiyyətin inam və etimadına əsaslanır və ondan güc alır. Müasir dövlətin kadr siyasətinin mahiyyəti vətəndaşın intellektual və peşə-əmək sferasında özünürealizə prosesində dövlətlə sosial tərəfdaş kimi çıxış etməsində də ifadə olunur.

Ümumilikdə yanaşdıqda, dövlət qulluğunda kadr siyasətinin mahiyyətini aşağıdakı müddələrdən ibarət şəkildə təsvir etmək olar:

1. dövlət orqanlarının kadr tələbatının müəyyənləşdirilməsi və ödənilməsi;
2. kadrların səmərəli və şəffaf seçim mexanizminin formalaşdırılması;

<sup>142</sup> S.A.İsmayılov. Azərbaycanca dövlət qulluğunun və idarəetmə sisteminin keçmişi, bu günü və perspektivləri. Bakı- "Oğuz Eli"- 2013.s.12.

3. hər bir kadrların öz qabiliyyət və bilik səviyyəsini nümayiş etdirə bilməsi üçün bərabər və səmərəli sosial şərtlərin, hüquqi təminatların yaradılması;

4. dövlət orqanlarının yüksək mənəvi və etik dəyərlərə, bilik və bacarıqlara malik olan kadrlarla təmin olunması;

5. kadr potensialının, kadrların peşəkarlığının inkişaf mexanizminin formalaşdırılması;

6. kadr potensialından səmərəli və məqsəduyğun şəkildə istifadə olunması;

7. kadrların təlim tələbatının və bu tələbatın ödənilməsi formalarının, təlim metodlarının düzgün müəyyənləşdirilməsi;

8. kadrların səmərəli qiymətləndirmə mexanizminin, obyektiv və şəffaf qiymətləndirmə qaydalarının formalaşdırılması;

9. kadrların qulluqda irəliləyiş mexanizminin formalaşdırılması;

10. idarəçilik proseslərində və texnoloji proseslərdə yüksək peşəkarlığın təmin olunması və s.

Dövlət siyasətinin əsas sahələrindən olan kadr siyasəti iqtisadi, siyasi və sosial proqramların həyata keçirilməsi və insan faktorunun aktivləşməsi ilə birbaşa əlaqədardır. O, bütün ölkə ərazisində iqtisadi, texniki və sosial siyasətin həyata keçirilməsi prosesində müxtəlif tipli idarəetmə hərəkətlərini əlaqələndirmək və uzlaşdırmaq imkanını təmin edir. Dövlətin kadr siyasətini müxtəlif sosial funksiyaların məcmusu kimi də başa düşmək olar.

*Sosial təzahür kimi dövlətin kadr siyasəti subyektlərin, obyektlərin, icra mexanizmlərinin və vasitələrinin məcmusundan ibarət olan mürəkkəb struktura malikdir. Qeyd edək ki, müasir dövrdə kadr*

siyasətinin sosial roluna yeni paradigma formalaşır və o, ictimai inkişafın mühüm şərtlərindən biri, həmçinin, sosial idarəetmənin əsas resurslarından biri kimi çıxış edir.

Dövlətin kadr siyasəti dövlət aparatında kadrlarla iş proseslərinin və kadrlarla münasibətlərin təşkili və tənzimlənməsi məqsədilə təsbit olunmuş məqsəd, vəzifə və prinsiplərin sistemidir. Bu siyasətin məzmunu və əsas istiqamətləri müəyyən tarixi dövrdə dövlətin qarşısında duran məqsəd və vəzifələrlə şərtlənir.<sup>143</sup> Onun hazırlanması mürəkkəb proses olub, bir sıra təşkilati-hüquqi tədbirlərin həyata keçirilməsini nəzərdə tutur. Formalaşdırılması və realizəsi mürəkkəb proses olan bu siyasətin dövlət qulluğu mexanizminin işində və ümumilikdə dövlətin öz fəaliyyətində rolu böyükdür. Dövlət qulluğunun vəzifələri dövlətin səmərəli kadr siyasəti olmadan reallaşa bilməz. Məhz kadrlar dövlət qulluğu mexanizminin funksiya və vəzifələrini yerinə yetirmək üçün zəruri meyar hesab olunurlar.

Beləliklə, ümumdövlət siyasətinin əsasında formalaşan, çoxsaylı subyektə, mürəkkəb struktura malik olan kadr siyasəti ictimai münasibətlərin əsas tərəflərini əks etdirir, obyektiv xarakterə malik olur və hər bir sivil cəmiyyətin dövlət qulluğu mexanizminin inkişafında mühüm rol oynayır. Dövlət qulluğunda kadr siyasəti dövlət siyasətinin tərkib hissəsi olmaqla, dövlət orqanlarını sistemli, planlı və məqsəduyğun şəkildə peşəkar kadrlarla təmin etmək, kadrları inkişaf etdirmək və onların fəaliyyətini qiymətləndirmək mexanizmini formalaşdırmaq üçün dövlət tərəfindən qəbul edilmiş siyasətdir. Dövlət qulluğunun hər bir funksiyasının yerinə yetirilməsi üçün səmərəli.

<sup>143</sup> Г.В.Шекин. Теория кадровой политики. Монография. Киев. 1997. с. 157

məqsədyönlü kadr siyasətinin yürüdülməsi zəruri əhəmiyyət kəsb edir.

*Dövlət qulluğunda kadr siyasəti* dedikdə, dövlət qulluqçularının, seçilməsi, yerləşdirilməsi, qiymətləndirilməsi və hazırlaşdırılması sahəsində həyata keçirilən siyasi-hüquqi və təşkilati-əməli tədbirlər sistemi başa düşülür. Dövlət qulluğunda kadr siyasəti dövlətin vahid kadr siyasətinin tərkib hissəsi olub, son nəticədə onun vəzifələrinin yerinə yetirilməsinə istiqamətlənir.

Dövlət orqanlarının peşəkar kadrlarla komplektləşdirilməsi, kadrların potensialının yüksəldilməsi, onların məqsədyönlü hazırlığı və onlardan səmərəli surətdə istifadə olunması kimi məsələlərin kompleks həlli məqsədilə dövlət orqanlarında kadrlarla müvafiq işlər aparılmalıdır. Məsələn, dövlət orqanının kadr qurumu hər hansı bir dövlət qulluqçusunun elmi araşdırmaya marağını müşahidə edərsə onun bu potensialından səmərəli istifadə edilməsi, onun dövlət qulluğuna dair yeni elmi biliklər əldə edə bilməsi və bu mexanizmin səmərəli işinə elmi töhfələr verə bilməsi üçün müvafiq elmi tədqiqat müəssisələrində araşdırmaya, təhsilə cəlb etmək barədə, lazım olduqda onun rotasiyası, yenidən hazırlığı, müvafiq təlimlərə, kurslara cəlb olunması və s. barədə təklif verməlidir. Kadr qurumları dövlət qulluqçularının sənədlərini və fəaliyyətlərini müntəzəm surətdə nəzarətdən keçirməli, onların qulluq fəaliyyətlərini obyektiv qiymətləndirməyə imkan verən meyarları üzə çıxarmağı bacarmalı, insan resurslarının səmərəli idarəetmə metodlarına bələd olmalıdırlar.

Kadr siyasəti dar pragmatik olmayıb, yalnız dövlət orqanlarını kadrlarla təmin etməyə deyil, həm də onun gələcəkdə yarana biləcək

kadr tələbatlarını nəzərə almağa, planlaşdırmağa, kadr potensialını möhkəmləndirməyə, kadrlarla işi səmərəli qurmağa qadir olmalıdır.

Hər bir fəaliyyət kimi, dövlətin kadr siyasəti də müəyyən struktura və məzmun elementlərinə malikdir. Dinamik təzahür olan kadr siyasətinin elementləri onun məzmununu ifadə edir və mütəmadi olaraq inkişaf edərək dəyişikliyə uğrayır. Qeyd edək ki, kadr siyasətinin strukturu elmdə birmənalı qiymətləndirilmir. Onun tərkib elementləri barədə ədəbiyyatlarda müxtəlif fikirlər irəli sürülür. Məsələn, Y.P.Surmin kadr siyasətinin tərkibinə aşağıdakıları aid edir<sup>144</sup>:

- kadr siyasətinin dəyərləri və prinsipləri;
- kadr siyasətinin strateji məqsədləri və vəzifələri;
- strateji məqsədlərin və vəzifələrin realizəsinin əsas mərhələləri;
- kadr siyasətinin subyektləri;
- kadr siyasətinin məqsədlərinə nail olmaq üçün sosial qüvvələrin təşkilinin səmərəli üsul və vasitələri;
- kadr siyasətinin subyektlərinin fəaliyyətinin təmin olunduğu resurslar;
- kadr siyasətinin resurslarından istifadə olunması üzrə həyata keçirilən siyasi fəaliyyət və onun əsas istiqamətləri;
- siyasi mədəniyyət.

A.İ.Turçinov isə kadr siyasətinin əsas elementlərinə peşə fəaliyyətinin psixologiyasını, əməyin iqtisadiyyatını, iqtisadi sosiologiyanı,

<sup>144</sup>Ю.П.Сурмин. Концептуально – методологические аспекты современной кадровой политики в Украине. // Право и управление. XXХ вст. 2008. № 1 (2)

idarəetmə nəzəriyyəsinə, dövlət və hüquq nəzəriyyəsinə, dövlət qulluğu nəzəriyyəsinə aid edir.<sup>145</sup>

O.Y.Xomutova isə dövlət qulluğunda kadr siyasətinin məzmununa kadrların motivasiya və sosial müdafiə mexanizmini aid edir.<sup>146</sup>

İdarəetmə elmində isə kadr siyasətinin məzmununa onun subyekt və obyektləri, əsas prinsipləri, məqsəd və vəzifələri və s. aid edilir.<sup>147</sup>

Gördüyümüz kimi, mürəkkəb məzmunu və struktur quruluşuna malik olan kadr siyasətinin elementləri barədə yuxarıda qeyd olunan fikirlər müəyyən dərəcədə bu siyasətin strukturunu açmağa yönəlir. Onların hər biri kadr siyasətinin mahiyyətinin, məzmun istiqamətinin formalaşmasında müəyyən dərəcədə əhəmiyyət daşıyır. Lakin, hesab edirik ki, dövlətin kadr siyasəti çoxsaylı tərkib elementlərinə malik olsa da, onun əsas elementlərini bunlar təşkil edir: prinsiplər, subyektlər və obyektlər.

Prinsip – latınca “principium” sözündən olub, hansısa təzahürün əsası, rəhbər ideyası və ya ilkin başlanğıcı mənasını ifadə edir. Hələ qədim dövrlərdən prinsip “hər bir təzahürün mühüm hissəsi” (principium est potissima pars cujuque rei) kimi qəbul olunurdu.<sup>148</sup> Bū və

<sup>145</sup>А.И.Турчинов. Социальное измерение государственной кадровой политики. // Человек и труд. 2001. № 7

<sup>146</sup>О.Ю.Хомутова. Региональная кадровая политика в условиях административной реформы. 2006. № 18. с. 34

<sup>147</sup>А.А.Кибанов. разработка кадровой политики организации.// Кадровик. Кадровое делопроизводство. 2009. № 1

<sup>148</sup>В.Н.Протасов. Принцип действия права. Вестник Российской Правовой Академии. 2008. № 1. с.6

ya digər obyektin fəaliyyətinin və ya quruluşunun prinsiplərinin dərk olunması onun mahiyyətinin dərk olunması deməkdir.

**Dövlətin kadr siyasətinin prinsipləri** – dövlətin kadrlarla aparıldığı işin formalaşdırılması və realizəsi prosesində rəhbər tutulan əsas müddəalar, qaydalar və normalardır. Bu prinsiplərdə dövlətin kadr siyasətinin əsas məzmunu, xarakterik xüsusiyyətləri, onun dövlətin və cəmiyyətin həyatındakı yeri və rolu ifadə olunur. Kadr siyasətinin prinsipləri onun mahiyyətini və məzmununu konkret formada ifadə edən, əsaslı real və mexanizmi olan rəhbər müddəalardır. Professor Z.A.Əsgərov istənilən hüquqi müddəanın prinsiplər vasitəsilə əsaslandırıldığını qeyd edir.<sup>149</sup> Müvafiq olaraq, kadr siyasətinin mahiyyətinə, həyata keçirilməsi üsuluna, icra mexanizmlərinə və s. dair müddəalar da onun prinsiplərində əsaslandırılır.

Elmi ədəbiyyatlarda hələ ki, dövlət kadr siyasətinin prinsiplərinin sistemə dair vahid fikir mövcud deyildir. Məsələn, A.E. İllarionov yazır ki, dövlətin kadr siyasətinin prinsipləri onun qaydalarını tənzimləyən, obyektiv əsasa malik olan, kadr fəaliyyətinin təbiətinə və qanunauyğunluqlarına əsaslanan və onu daimi inkişafda əks etdirən əsas müddəalardır.<sup>150</sup>

Müəlliflərdən T.Şukina isə kadr siyasətinin prinsiplərini ümumi, xüsusi və peşəkarlıq prinsiplərinə ayırır.<sup>151</sup> O, dövlət qulluğunda kadr

<sup>149</sup> Z.A.Əsgərov. Konstitusiya hüququ. Dərslik. Bakı – 2006. s. 121

<sup>150</sup> А.Е.Илларионов. Основы теории государственной кадровой политики. 2002. s.70

<sup>151</sup> Т.В. Щукина. К/политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административное регулирование. Воронеж: «Научная книга», 2001. s.138

siyasətinin bütün sahələrində tətbiq olunan prinsipləri ümumi (qanunçuluq, obyektivlik, normativlik, sistemlilik, demokratiya və s.), kadr siyasətinin konkret müəyyənləşdirilmiş vəzifələrinə nail olmaq üçün tətbiq olunan prinsipləri isə xüsusi prinsiplər (kadr siyasətinin açıqlığı, program-məqsədli və struktur-funksional icrası) adlandırır. Müəllif peşəkarlıq prinsiplərinə isə kadr siyasətinin subyektlərinin müstəsna olaraq dövlət qulluğu sahəsində tətbiq olunan xüsusi nəzəri biliklərini və praktiki bacarıqlarını tələb edən vəzifələrinin həyata keçirilməsi üçün tətbiq olunan prinsipləri aid edir. Bu prinsiplərə fasiləsiz peşə təhsili, xidməti fəaliyyətin obyektiv qiymətləndirilməsi, qulluqda irəliləyişin planlaşdırılması, dövlət qulluqçusunun öz qulluq funksiyalarını və təqdim etdiyi dövlət xidmətlərini keyfiyyətlə icra etməsi, peşə karyerasının stabilliyi və mərhələliyi və s. aid olunur.

**Dövlət kadr siyasətinin prinsipləri** dedikdə, onun obyektiv qanunauyğunluqlarını əks etdirən, inkişaf istiqamətlərini müəyyənləşdirən, həyata keçirilməsi qaydalarını tənzimləyən əsas müddəalar və ideyalar nəzərdə tutulur. Bu prinsipləri 2 əsas qrupa ayırmaq olar:

1. Ümumi prinsiplər.
2. Xüsusi prinsiplər.

**Ümumi prinsiplər** – Ədəbiyyatda göstərilir ki, ümumi prinsiplər elmiliyə, konkret-tarixi yanaşmaya, mənaəviyyətə, qanunçuluğa, demokratizmə, əməkərlərə və kadr dəyişikliklərinə əsaslanır.<sup>152</sup>

<sup>152</sup> Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsi. Dərslik. S.Qəndilovun baş red. ilə. Bakı-2010. s.279

Ümumi prinsiplər bütövlükdə kadr siyasətinin əsas müddələri, kadrlarla iş zamanı rəhbər tutulan prinsiplərdir. Bu prinsiplərə aiddir:

- elmilik;
- tarixi yanaşma;
- qanunçuluq;
- kadrların hüquq və vəzifələrini tənzimləyən norma və qaydalara ciddi əməl edilməsi, xidməti və peşə borcunun yerinə yetirilməsinə görə fərdi məsuliyyətin təmin olunması;
- kadrlara etimad və hörmətlə yanaşılması, onların fərdi qulluq keyfiyyətlərinin və qulluq fəaliyyətinin nəticələrinin obyektiv qiymətləndirilməsi;
- perspektivlik yəni, sosial inkişafın, əməyin və idarəçilik proseslərinin xarakterindəki dəyişikliklərin nəzərə alınması;
- məqsədlərinə, sosial bazasına və kadr problemlərinin həlli mexanizmlərinə görə demokratiklik;
- kadrların peşəkarlığının artırılması, onların öz qulluq vəzifələrini yaradıcı şəkildə icra etməsi üçün şəraitin yaradılması;
- təcrübəli və gənc işçilərin fəaliyyətinin optimal əlaqələndirilməsi, kadrların planlı hərəkəti;
- kadrların işinə dair məsələlərdə aşkarlıq, mütəmadi olaraq işçilərin məlumatlandırılması;
- mənəvi-əxlaqi dəyərlərə əsaslanma, yüksək məsuliyyət, tapşırılmış işə görə fərdi məsuliyyət, loyallıq, vətənpərvərlik, etik davranış qaydalarının formalaşdırılması və s.

**Xüsusi prinsiplər** – konkret sahə üzrə kadr prosesini tənzimləyən prinsiplərdir. Bu prinsiplərə peşəkarlıq, işgüzarlıq, aşkarlıq və şəffaflıq, vətəndaşların dövlət qulluğuna girməkdə hüquq bərabərliyi və s. aid etmək olar.

Dövlət qulluğunda həyata keçirilən kadr siyasətinin *təşkilati-siyasi prinsiplərinə* isə aşağıdakıları aid etmək olar:

- planlılıq;
- dövlət qulluqçularının şəxsi-əxlaqi və işgüzar xüsusiyyətlərinin, peşəkarlıq səviyyəsinin, fəaliyyət nəticələrinin seçim, yerləşdirmə və qulluqda irəliləyiş zamanı kompleks və obyektiv şəkildə qiymətləndirilməsi;
- bütün vətəndaşların dövlət qulluğuna qəbulda bərabər imkanlara malik olması;
- kadr məsələlərinin kollegial həlli;
- bütün yaş kateqoriyalarından olan kadrların imkan və qabiliyyətlərindən istifadə, kadrların varisliyini qorumaqla heyətin yeni, xüsusən də gənc qüvvələrin hesabına sistemativ olaraq rəşadətə yenilənməsi;
- dövlət qulluqçularının öz fəaliyyətlərində rəhbərləri, yuxarı orqanlar, həmçinin cəmiyyət və xalq qarşısında məsuliyyət daşıması, tapşırılmış işə görə fərdi məsuliyyət hissəsinin formalaşması;
- kadr məsələlərinin həllində normativ-hüquqi tələblərə və qaydalara riayət olunması, qanunçuluğun təmini və s.

Bu prinsiplər dövlətin kadr siyasətinin realizəsinin əsasında duran kadr təminatının konkret forma, vasitə, metodlarının seçilməsini müəyyənləşdirir, kadrların seçilməsində və qiymətləndirilməsində

də subyektivlikdən və formal-nomenklatur yanaşmadan uzaqlaşmanı təmin edir, texnologiyaların demokratikləşdirilməsi, dövlət qulluqçularının obyektiv qiymətləndirmə meyarlarının tətbiqi, kadr işinin bütün subyektlərinin üfiqi və şaquli istiqamətdə əməkdaşlığının genişləndirilməsi üçün imkanlar yaradır.

Bildiyimiz kimi, istənilən cəmiyyətin mövcud və perspektiv vəzifələrinin həlli ilk növbədə insan faktorunun müəyyənləşdirici rolu ilə əlaqədardır. Çünki, insan həmişə ictimai inkişafın həlledici faktoru olub və olacaqdır. Ədəbiyyatda haqlı qeyd olunur ki, insanlar hər bir təşkilatın başlıca və ən əhəmiyyətli ehtiyat mənbəyi olmaqla onun fəaliyyətinə təkan verən əsas qüvvədir.<sup>153</sup>

*Dövlət kadr siyasətinin subyektləri* dedikdə, dövlətin kadr siyasətinin işlənilib hazırlanmasında və realizəşində müvafiq səlahiyyətlərə, hüquq və vəzifələrə malik olan və kadr proseslərində fəal iştirak edən subyektlər nəzərdə tutulur. Bu subyektlərə ilk növbədə xalq və dövlət daxildir.

Belə ki, konstitusiyada xalq hakimiyyətin yeganə mənbəyi kimi müəyyən olunduğundan o, həm də dövlətin yürütdüyü kadr siyasətinin əsas subyektini hesab olunur. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 96.1. maddəsinə əsasən, Milli Məclisdə qanunvericilik təşəbbüsü hüququ (qanun layihələrini və başqa məsələləri Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin müzakirəsinə təqdim etmək hüququ) digər subyektlərlə yanaşı, seçki hüququ olan 40 min Azərbaycan Respublikası vətəndaşına da mənsubdur. Xalqı təmsil etmək.

<sup>153</sup> G.Quliyeva, R.Yanq, A.Gilmor. Azərbaycanca kadrların idarə edilməsinə müasir yanaşma. İnsan inkişafı. Bakı-2005.s.11.

xalqın adından danışmaq və xalqın adından müraciət etmək hüququ yalnız xalqın özünün seçdiyi səlahiyyətli nümayəndələrdə vardır. Bu səlahiyyətli nümayəndələr vasitəsilə xalq müvafiq olaraq qanunvericilik prosesində, kadr proseslərinin idarə olunmasında iştirak etmək imkanı qazanır. Beləliklə, kadrlarla iş proseslərini tənzimləyən hər hansı bir qanunvericilik aktının qəbul olunmasında xalqın iradəsi ifadə olunmuş olur.

Dövlət hakimiyyətinin hər bir qolu kadr siyasətində subyekt kimi öz funksiyasını həyata keçirir. Belə ki, qanunvericilik hakimiyyətinə həyata keçirən Milli Məclis dövlət qulluğunda kadrlarla aparılan siyasətin əsaslarını və prinsiplərini qanunvericilikdə təsbit edərək ona legitim xarakter verir. Konstitusiyanın 94.1. maddəsinə əsasən, Milli Məclisin barəsində ümumi qaydalar müəyyənləşdirdiyi məsələlərdən biri də məhz dövlət qulluğudur.

İcra hakimiyyəti dövlətin kadr siyasətinin işlənilib hazırlanmasında və realizəşində iştirak edir. Prezident Azərbaycan Respublikasının mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarını yaradır, dövlət qulluğunun normativ hüquqi bazasının formalaşmasında, dövlət qulluğu sahəsində vahid dövlət siyasətinin müəyyənləşdirilməsində mərkəzi subyekt kimi dövlət qulluğu sahəsində qəbul edilmiş normativ hüquqi aktların tətbiqinə və ümumilikdə bu sahədəki vəziyyətə nəzarəti həyata keçirir.

Prezidentin 19 yanvar 2005-ci il tarixli fərmanı ilə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya yaradılmışdır. Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sahəsində qəbul edilmiş normativ hüquqi aktların tətbiqini təşkil

edən, dövlət qulluğu üçün kadrların müsabiqə əsasında seçilməsi, yerləşdirilməsi, dövlət qulluqçularının etik davranış qaydalarına əməl olunmasına nəzarət edilməsi, dövlət qulluqçularının attestasiyası və sosial müdafiəsi sahəsində, həmçinin dövlət qulluğu ilə bağlı digər məsələlər barədə qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş siyasətin həyata keçirilməsini təmin edən mərkəzi icra hakimiyyəti orqanı Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyadır. Komissiya öz fəaliyyətində Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasını, qanunlarını, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərman və sərəncamlarını və öz Əsasnaməsini rəhbər tutur. O, Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası, dövlət orqanları, ictimai, beynəlxalq və digər təşkilatlarla qarşılıqlı fəaliyyət göstərir. Komissiya bilavasitə Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə tabedir və onun qarşısında hesabat verir.<sup>154</sup>

Əvvəldə də qeyd etdiyimiz kimi, dövlətin kadr siyasətinin subyektlərindən biri də məhkəmə hakimiyyəti orqanlarıdır. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 60-cı maddəsində müəyyən olunmuşdur ki, hər kəsin hüquq və azadlıqlarının məhkəmədə müdafiəsinə təminat verilir. Hər kəs dövlət orqanlarının, siyasi partiyaların, həmkarlar ittifaqlarının və digər ictimai birliklərin, vəzifəli şəxslərin qərar və hərəkətlərindən (yaxud hərəkətsizliyindən) məhkəməyə şikayət edə bilər. Məhkəmə orqanları kadr siyasətinin subyektlərindən biri kimi kadrlarla iş prosesində qanunçuluğa riayət olunmasına

<sup>154</sup> Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyanın Əsasnaməsi

nəzarət edir, kadrların hüquqi müdafiəsini həyata keçirir, kadrlarla iş prosesində meydana çıxan mübahisəli məsələləri mahiyyəti üzrə həll edir.

Həmkarlar ittifaqları da dövlətin kadr siyasətinin subyektlərindən biridir. Həmkarlar ittifaqlarında birləşmək dövlət qulluqçularının əsas hüquqlarındandır. Qeyd edək ki, həmkarlar ittifaqları əmək, sosial, iqtisadi məsələlər barəsində qanunvericilik aktlarının hazırlanmasında da iştirak edə bilər. Həmkarlar ittifaqlarının respublika birlikləri kadrların mənafələrini və həmkarlar ittifaqlarının hüquqlarını pozan qanunvericilik aktları, dövlət orqanlarının qərarları, sərəncamları barədə müvafiq qanunvericilik, icra və məhkəmə orqanlarına müraciət edə və şikayət də verə bilərlər. Bu ittifaqlar öz üzvlərinin əmək hüquqlarını müdafiə edir, dövlət məşğulluq siyasətinin hazırlanmasında da iştirak edirlər. Həmkarlar ittifaqları öz üzvlərinin hüquqlarını müdafiə etmək üçün məhkəməyə iddia ərizəsi ilə müraciət edə bilər, məhkəmədə nümayəndəlik vəzifəsini yerinə yetirə bilər, öz üzvlərinə hüquqi yardım xidmətlərini müstəqil surətdə təşkil edə bilər və bu məqsədlə həmkarlar ittifaqları vəkiliyi, hüquq müfəttişliyi, hüquqi ekspert qrupları, hüquq məsləhətxanaları, firmaları və başqa orqanlar yarada bilər.

Beləliklə, gördüyümüz kimi, dövlətin kadr siyasəti çoxsaylı subyektlərə malikdir. Hər bir subyektin də öz fəaliyyət hədəfləri ilə şərtlənən təsir sahəsi vardır. Onlar məhz bu sahə daxilindəki obyektlərə təsir göstərirlər. DKS-in əsas subyekti kimi yalnız dövlət cəmiyyətin bütün kadrlarına, bütün əmək resurslarına və əksər kadr proseslərinə və münasibətlərinə təsir göstərə bilər.

**Dövlətin kadr siyasətinin obyektı** – bu siyasətin subyektlərinin fəaliyyətlərinin yönəldiyi obyektlərdir.



Kadr siyasətində idarəetmənin obyektini ifadə etmək üçün bir sıra anlayışlardan (“insan faktoru”, “insan kapitalı”, “insan resursları”, “əmək resursları”, “işçi qüvvə”, “işçi”, “heyət”, “kadr” və s.) istifadə olunur. Bəzi ədəbiyyatlarda “insan resursları”, “kadr potensialı” terminləri “əmək potensialı” anlayışının növləri kimi də qiymətləndirilir.<sup>155</sup> Fikrimizcə, kadr siyasətinin obyektinin dəqiq müəyyənləşdirilməsi üçün bu anlayışların məzmununun aydınlaşdırılması zəruridir.

Bildiyimiz kimi, istənilən cəmiyyətin mövcud və perspektiv vəzifələrinin həlli ilk növbədə insan faktorunun müəyyənləşdirici rolu ilə əlaqədardır. Çünki, insan həmişə ictimai inkişafın həlledici faktoru olub və olacaqdır. Yeni idarəetmə nəzəriyyələri də təsdiqləyir ki, müasir cəmiyyətin və ictimai istehsalın inkişafına yalnız texniki aspektdən yanaşmaq olmaz. Çünki, ictimai əməyin texniki, iqtisadi və sosial faktorları arasında daima sabit əlaqə və qarşılıqlı asılılıq vardır. Sosial faktorlar insan faktorunun getdikcə artan rolu vasitəsilə müasir istehsalın inkişaf proseslərinə mühüm təsir göstərir.

Hər bir dövlətin mövcudluğu və gələcək taleyi onun resursları, istehsal gücləri ilə yanaşı, həm də intellektual potensialı, mənəvi-əxlaqi sərvətləri və insan kapitalı ilə müəyyənləşdirilir. Məhz insan kapitalı xalqların inkişaf və yaşayış səviyyəsinin, qazandığı uğurların əsas zəmini kimi çıxış edir. Müstəqil dövlətimizin inkişafı üçün aparılan islahatların gündəmində də müvafiq olaraq, prioriteti məhz insan faktoru təşkil edir.

<sup>155</sup> Г.В.Шекин. Теория кадровой политики. Монография. Киев. 1997. s. 16

Kadr siyasətinin obyektini kimi *insan kapitalı* dedikdə, insanın təhsil prosesində və praktiki fəaliyyət dövründə əldə etdiyi intellektual qabiliyyətlər, praktiki bilik və vərdislər formasında təzahür edən kapital nəzərdə tutulur. İnsan kapitalına dar mənada yanaşanlar isə, onu mütəxəssisin yalnız təhsil müəssisəsində və ya peşə hazırlığı sistemində əldə etdiyi və əmək bazarında bazar qiyməti ilə (əmək haqqı formasında) ölçülən xüsusiyyətlərinin məcmusu kimi qiymətləndirirlər.<sup>156</sup>

Qeyd edək ki, insan kapitalı nəzəriyyəsi XX əsrin 50-60-cı illərində T. Şultsun, Q.Bekerin əsərlərində öz təsdiqini tapmışdır. Lakin, onun əsas ideyaları hələ XVIII əsrdə Adam Smit (1723-1790) tərəfindən formalaşdırılmışdı. Əməyin mühüm elmi nəzəriyyələrini hazırlamış ilk iqtisadçılardan biri olan Adam Smit özünün “xalqların sərvətinin səbəbləri və təbiəti barədə tədqiqat” adlı traktatında (1776) yazırdı ki, təhsil həmişə əsas kapital kimi çıxış edən əsl xərelər tələb edir və bu kapital insanın şəxsiyyətində realizə olunur, insanın yiyələndiyi qabiliyyətlər onun şəxsi xüsusiyyətlərinin tərkib hissəsi olmaqla yanaşı, həm də onun məxsus olduğu cəmiyyətin sərvətinin bir hissəsinə çevrilir.

XIX əsrin 70-ci illərində ingilis iqtisadçısı A.Marşall (1842-1924) əməyin nəzəriyyəsinə öz mühüm töhvəsini verdi və ən dəyərli kapitalın insana yönəldilən kapital olduğunu müəyyənləşdirdi. O,

<sup>156</sup> В.Г.Вольвач. Структура человеческого капитала: социологический аспект/ Актуальные методологические и теоретические проблемы в российской науке.Сборник научных трудов, ч.1. -- Омск: Изд-во омского экономического института, 2006г.s. 123-128

insan kapitalının investisiyalaşdırılması ilə əlaqədar olaraq diqqəti məhz təhsil xidmətləri bazarına yönəltdi.

İnsan kapitalına dair nəzəriyyə özünün sonrakı inkişafını Amerika iqtisadçısı İ. Fişerin (1867-1947) əsərlərində tapdı. Kapitala ehtiyat kimi anlayış verən müəllif müəyyən zamandan sonra müvafiq şərtlər daxilində bu ehtiyatın da töhvə verəcəyini yazır və əmək haqqını insan kapitalına yönəldilən və sırf fiziki kapital qismində yığıla bilən faiz kimi qiymətləndirirdi. Ədəbiyyatda haqlı olaraq təşkilatın insan kapitalı onun əməkdaşların malik olduğu insan kapitalının məcmusu kimi qiymətləndirilir.<sup>157</sup>

İnsan kapitalı müxtəlif formalarda təzahür edə bilər. Ümumilikdə yanaşdıqda, istənilən bilik, bacarıq və hətta, fəaliyyətdə səmərəni, məhsuldarlığı artırmağa və bununla da daha çox gəlir əldə etməyə kömək edən informasiya da insan kapitalının formalarından biri hesab olunur. İnsan kapitalının investisiyalaşdırılması üzrə fəaliyyətin tipik formaları isə bunlardır:

1. təhsil;
2. təlim;
3. səhiyyə və qidalanma;
4. iş axtarışı və s.

Bu istiqamətlər üzrə həyata keçirilən tədbirlər insan kapitalına qoyulan investisiyanın növləri kimi çıxış edir.

**Əmək potensialı** – “işçi qüvvə”, “əmək resursları”, “personal”, “kadr” kimi anlayışlardan daha dərin və geniş anlayışdır. O, ictimai

<sup>157</sup> А.К.Кумратов. Управление человеческим капиталом муниципальных организаций. дис.на соиск. уч. ст. к.с.п. Москва 2010.

inkışafın insan faktorunun yekun, ümumiləşdirilmiş göstəricisidir.<sup>158</sup> Əmək potensialı insanların və müxtəlif işçi qrupların, ümumilikdə, cəmiyyətin bütün əmək imkanlarını nəzərdə tutur. Əmək potensialının əsas elementlərinə sağlamlıq, yaradıcılıq potensialı, fəallıq, təhsil, peşəkarlıq, kollektivdə işləmək bacarığı və s. daxildir. Bunlar həm ayrılıqda götürülmüş hər bir işçinin, həm də, bütövlükdə əmək kollektivinin və cəmiyyətin əmək potensialını xarakterizə edir.

Qeyd edək ki, kadrın əmək potensialı dinamik təzahür olub, qazanılan təcrübənin, bacarıqların, təhsil səviyyəsinin və ixtisasın artmasından asılı olaraq yüksəlir. Ədəbiyyatda haqlı qeyd olunur ki, işçinin əmək potensialının formalaşdırılması onun işləmək bacarığından və arzusundan, təşəbbüskarlıq, fəallıq, işgüzarlıq dərəcəsi, yaradıcılıq qabiliyyətlərindən asılı olur.<sup>159</sup> Bu potensialın aşağı düşməsinə həm obyektiv, həm də subyektiv səbəblər təsir göstərir. Obyektiv olaraq sağlamlıq, yaş parametrləri, yəni, insan orqanizminin yaşlanması da bu potensialın aşağı düşməsinə təsir göstərir. Qeyd edək ki, “insan resursları” və “kadr potensialı” əmək potensialının növlərindən hesab olunur.

**İnsan resursları** – insanların maddi və mənəvi dəyərlərin istehsalına olan əmək qabiliyyətini müəyyənləşdirən müxtəlif xüsusiyyətlərinin məcmusu olub, ictimai istehsalın inkişafında insan faktorunun ümumiləşdirici göstəricisi kimi çıxış edir. İnsan resursları –

<sup>158</sup> Управление трудовыми ресурсами за рубежом// Труд и социальные вопросы: зарубежный опыт. – М.: ВЦП. 1991. вып. 13(181)

<sup>159</sup> Н.А.Иванова. Экономика и социология труда. Учебн. Институт экономики и права Ивана Кушнира-2010

insanın fəaliyyətinin nəticəsinə təsir göstərən xüsusiyyətlərin məcmusunu nəzərdə tutur. İnsan resurslarının tədqiq olunmasının əsas aspektləri bunlardır:

- fərdi-psixoloji (şəxsiyyət səviyyəsi);
- sosial-psixoloji (kollektiv səviyyə);
- sosioloji və ya sosial-iqtisadi (cəmiyyət səviyyəsi).

**İşçi qüvvə** – sosial-iqtisadi kateqoriyadır. Cəmiyyətin bütün əmək qabiliyyətli üzvləri, istehsal və qeyri istehsal sahələrində çalışan faktiki və ya potensial işçilər işçi qüvvəsinə aiddir. İşçi qüvvə əmək qabiliyyətini, istehsal fəaliyyətində istifadə olunan fiziki və mənəvi qabiliyyətin məcmusunu ifadə edir. Bir çox ölkələrin təcrübəsində “işçi qüvvə” anlayışı ilə bütün işləyənlər (iqtisadi fəal əhali) və işləmək arzusunda olanlar ( işsiz kimi qeydiyyatda alınanlar) nəzərdə tutulur. İşçi qüvvənin bilavasitə əsasını əmək qabiliyyəti, başqa sözlə sağlamlıq vəziyyəti, eləcə də insana müəyyən keyfiyyətdə və həcmdə işi yerinə yetirməyə imkan verən vərdiş və bacarıqlar təşkil edir. Əmək qabiliyyətinin 2 növünü fərqləndirmək olar:

➤ ümumi əmək qabiliyyəti – yəni, işçinin xüsusi hazırlıq tələb etməyən əməyə olan qabiliyyəti.

➤ peşə üzrə əmək qabiliyyəti – işçinin peşə fəaliyyətinin xüsusi hazırlıq tələb edən müəyyən sahələrində konkret əməyə olan qabiliyyəti.

Qeyd edək ki, respublikamızda əmək üzrə göstəricilər rəsmi statistikanın təkmilləşdirilməsinə dair Dövlət Proqramına müvafiq olaraq Dövlət Statistika Komitəsinin rəsmi saytında əks etdirilir. Proqramın icrası müasir tələblərə cavab verən statistik məlumatlarla ölkədaxili tələbatı ödəmək, həm də respublikanın üzv olduğu beynəlxalq təşkilatları

ölkənin sosial-iqtisadi inkişafı barədə beynəlxalq standartlara uyğun hesablanmış göstəricilərlə təmin etmək üçün şərait yaradır.

Azərbaycan Respublikasının Məşğulluq Strategiyasının həyata keçirilməsi üzrə 2011-2015-ci illər üçün Dövlət Proqramı işçi qüvvəsinə tələbatın stimullaşdırılmasını, səmərəli işgüzarlıq mühitinin formalaşmasını, struktur islahatlarının dərinləşdirilməsini, investisiya fəallığının daha da artırılmasını və insan kapitalının yüksək inkişaf səviyyəsinin təmin edilməsini nəzərdə tutur. Dövlət Proqramının həyata keçirilməsi üzrə Tədbirlər Planında işçi qüvvəsinə olan tələbatın stimullaşdırılması və insan kapitalının inkişaf etdirilməsi üçün nəzərdə tutulan tədbirlərə bunlar aid edilmişdir:

- Əmək bazarında yaranmış vəziyyətin təhlili və proqnozlaşdırılması, müxtəlif ixtisaslı kadrlara olan tələbatın müəyyənləşdirilməsi məqsədi ilə tədqiqatın aparılması.

- Əmək bazarının tələblərini nəzərə alaraq, rəqabət qabiliyyətli ixtisaslar üzrə kadrların hazırlanması istiqamətində peşə təhsili sisteminin təkmilləşdirilməsi üzrə tədbirlərin həyata keçirilməsi.

- İş yerində təhsilin davam etdirilməsi, fasiləsiz təhsilin və distant təhsilə alma formasının tətbiqi üzrə müvafiq tədbirlərin həyata keçirilməsi.

- Peşə hazırlığı və əlavə təhsil sahəsində qabaqcıl və mütərəqqi təcrübənin öyrənilməsi və tətbiqi üzrə müvafiq tədbirlərin həyata keçirilməsi.

- Beynəlxalq məşğulluq təsnifatına əsaslanan təkmilləşdirilmiş peşə və təlim standartlarının hazırlanması və tətbiqi.

- Əmək bazarında tələb olunan peşələr üzrə modul təlim programlarının hazırlanması və tətbiq edilməsi.

- Dövlət qulluqçularının əlavə təhsilinin təşkili sahəsində müvafiq tədbirlərin həyata keçirilməsi.

- İnsan potensialının inkişafına yönəldilmiş investisiyaların qiymətləndirilməsi ilə bağlı müvafiq araşdırmaların aparılması və s.

**Əmək ehtiyatları (resursları)** – Əmək ehtiyatları dedikdə, əhəlinin işləmək qabiliyyəti olan, iqtisadi cəhətdən fəal və həm də hazırda işləməyən və iş axtarmayan əmək qabiliyyətli şəxslərin digər kateqoriyaları, o cümlədən istehsalatdan ayrılmaqla təhsil alanlar da nəzərdə tutulur. Qeyd edək ki, ədəbiyyatlarda “əmək resursları” anlayışından geniş istifadə olunsa da beynəlxalq statistikada “ümumi əmək ehtiyatları” terminindən istifadə edilir.

Əhalinin ümumi sayından əmək resurslarının ayrılması üçün meyar rolunda əmək qabiliyyəti yaşı çıxış edir. Əmək qabiliyyəti yaşı ölkələr və illər üzrə müxtəlif olub, qanunvericilik qaydasında tənzimlənilir. Məsələn, ABŞ-da, Rusiyada, Ukraynada bu hədd 16-60 yaş, Kanadada 15-66, Meksika və Portuqaliyada isə 12-65 yaş təşkil edir. Əmək qabiliyyəti yaşı insanların ömür həddindən, digər sosial-iqtisadi amillər və bunlarla əlaqəli qəbul edilmiş hüquqi aktlardan asılıdır.

Sosial-iqtisadi proseslərin kəmiyyət və keyfiyyət tərəflərini tədqiq edən beynəlxalq statistikaya əsasən, bir qayda olaraq əmək qabiliyyətli əhali dedikdə, 15 yaşdan 65 yaşadək olan əhali nəzərdə tutulur. Lakin, bu göstəricidə milli qanunvericilikdən irəli gələn fərqlər də vardır. Bir qayda olaraq, ölkənin inkişaf səviyyəsi ilə əmək qabi-

liyyəti yaşının həddi əlaqədardır. Ölkənin inkişaf səviyyəsi nə qədər yüksək olarsa əmək qabiliyyəti yaşının başlanğıc həddi də bir o qədər yüksək olur. Məsələn, Fransada, İngiltərədə, Yaponiyada, Azərbaycanda əmək qabiliyyəti yaşının başlanğıc həddi 15 yaş, Qazaxıstanda 14 yaş, Pakistanda 12 yaş, Yunanıstanda isə 6 yaşıdır.

Əvvəldə də qeyd etdiyimiz kimi, əmək qabiliyyəti yaşı illər üzrə də fərqlənə bilər. Məsələn, Azərbaycan Respublikasında əmək qabiliyyəti yaşının illər üzrə göstəricisi belə olmuşdur<sup>160</sup>:

- 1999-2000-ci illərdə kişilər 15-60, qadınlar 15-55 yaş;
- 2001-ci ildən kişilər 15-61, qadınlar 15-56 yaş;
- 2010-cu ildən kişilər 15-61,5, qadınlar 15-56,5 yaş;
- 2011-ci ildən kişilər 15-62, qadınlar 15-57 yaş.

Bilavasitə ictimai istehsala cəlb olunan əmək resursları iqtisadi cəhətdən fəal əhali hesab olunur. Dövlət Statistika Komitəsinin verdiyi metodoloji izahata əsasən, *iqtisadi fəal əhali*– məşğul və işsiz əhalinin ümumi sayını əhatə edir. 15 və yuxarı yaşda məşğul olmayan və müəyyən dövr ərzində iş axtarmayan şəxslər *iqtisadi qeyri-fəal* əhaliyə aid edilir. Bunlar yuxarı sinif şagirdləri, yəni təhsil alan tələbələr, yaşa, staja görə və güzəştli şərtlərlə pensiya alanlar, mülkiyyətdən gəlir alanlar, ev təsərrüfatında məşğul olanlar, xəstəyə qulluq edənlər, işləməyə ehtiyacı olmayan və s. şəxslərdir.

Əmək resursları müxtəlif elementlərdən ibarət olan mürəkkəb struktura malikdir. Bu elementlər onun bu və ya digər tərəflərini xarakterizə edir. Bunlara aşağıdakıları aid etmək olar:

<sup>160</sup> Metodoloji izahlar. Əhalinin sayı və iqtisadi fəal əhali. <http://www.azstat.org/statinfo/labour/az>

- yaş;
- təhsil;
- cins;
- yaşayış yeri;
- peşə;
- milliyət;
- din;
- sahələr üzrə məşğulluq və s.

Əmək resurslarını kəmiyyət və keyfiyyət cəhətlərinə görə xarakterizə etmək olar. Kəmiyyət cəhətlərinə resursların sayı və tərkibi (yaş, cins, ictimai qruplar və s. görə), keyfiyyət cəhətlərinə isə onların təhsil səviyyəsi, peşə-ixtisas strukturu və s. aid edilə bilər.

**Kadr** – sosial-iqtisadi kateqoriya olub, insan resurslarını xarakterizə edir. Ölkənin bütün əmək qabiliyyətli əhalisini ifadə edən əmək resurslarından fərqli olaraq “kadr” anlayışı təşkilatlarla əmək münasibətlərində olan, ştat heyətinə daxil olan işçiləri nəzərdə tutur. Bu baxımdan o, “işçi qüvvəsi” kateqoriyasına oxşardır. Necə adlandırılmasından asılı olmayaraq kadrlar hər bir dövrdə dövlət aparatının əsas hərəkətverici qüvvəsi, dövlətin siyasətini icra etmək üçün özlərinə həvalə olunmuş funksiyaları yerinə yetirən və xüsusi statusa malik olan şəxslər olmuşlar. Dövlətin yarandığı vaxtdan etibarən formalaşmağa başlayan bu kateqoriya ilə aparılan iş prosesi müxtəlif formalarda nizamlanmışdır. Vəzifələr sistemi, vəzifəyə seçim proseduru, hər vəzifədən irəli gələn qulluq funksiyaları, qulluqda irəliləyiş, yaxşı qulluq üçün həvəsləndirmə, xidmətin qiymətləndirilməsi və s.

məsələlər hər dövrdə müvafiq mexanizmlər vasitəsilə tənzim olunmuşdur.

Yuxarıda nəzərdən keçirdiyimiz anlayışlar ümumi şəkildə kadr siyasətinin obyektini ifadə etsələr də, dövlətin kadr siyasətinin bilavasitə obyektini məhz dövlət qulluqçuları təşkil edir. Ədəbiyyatda haqlı qeyd olunur ki, digər kadrlara dövlətin kadr siyasəti yalnız müvafiq demokratik və qanunvericilik mexanizmləri vasitəsilə dolay yolla təsir edir.<sup>161</sup>

Ümumilikdə yanaşdıqda, dövlətin kadr siyasətinin obyektlərini belə təsnifləndirmək olar:

- idarə edənlər və idarə olunanlar;
- ali dövlət orqanlarında çalışan dövlət qulluqçuları və daha aşağı kateqoriya dövlət orqanlarında çalışan dövlət qulluqçuları;
- mərkəzi və yerli orqanlarda çalışan dövlət qulluqçuları;
- rəhbərlər, mütəxəssislər və texniki işçilər;
- inzibati vəzifəli dövlət qulluqçuları və yardımçı vəzifəli dövlət qulluqçuları və s.

Məlumdur ki, davamlı inkişafın mühüm şərtlərindən birini insan potensialının inkişaf etdirilməsi və ondan rəşional şəkildə istifadə olunması təşkil edir. Hər bir mütəxəssis şəxsiyyət kimi yalnız özünə xas olan peşə qabiliyyətlərinə malikdir. Hər bir insanın potensialı onun gələcəkdə hansısa işləri görmək, öz maraqlarını rəşalizə etmək və qarşısındakı məqsədlərə çatmaq imkanı kimi çıxış edir.

<sup>161</sup> А.Е.Илларионов. Основы теории государственной кадровой политики. М-2002

Kadrın potensialı onun öz bilik və bacarıqlarını təşkilatın səmərəli fəaliyyətinə və inkişafına yönəltmək məqsədilə maddiləşdirmək qabiliyyətində və imkanında təzahür edir və kadrın şəxsi keyfiyyət cəhətlərinin, ümumi iş qabiliyyətinin, peşə-ixtisas biliklərinin, bacarıq və təcrübəsinin, yaradıcılıq qabiliyyətlərinin və s. dinamikasının və inteqrasiyasının təsiri altında formalaşır. Kadr potensialının inkişaf etdirilməsi növündən və xüsusiyyətlərindən asılı olmayaraq hər bir müasir təşkilatın kadr siyasətinin ayrılmaz hissəsidir.

***Kadr potensialı*** peşə fəaliyyətinin müxtəlif sahələrində əmək fəaliyyəti üçün hazırlanmış peşəkarlardan ibarət olan insan resurslarının sistemidir. Onun strukturunu aşağıdakı elementlər təşkil edir:

➤ *fiziki elementlər* – müəyyən hüdudlarla məhdudlaşan və əksər hissəsi istifadə olunan qabiliyyətlər;

➤ *intellektual elementlər* – dəqiq hüdudları olmayan və yalnız müəyyən bir hissəsi istifadə olunan qabiliyyətlər;

➤ *inteqrativ potensial* – kadrın malik olmadığı və ya kifayət dərəcədə inkişaf etməmiş qabiliyyətlərini kompensasiya edən qabiliyyətlər və s.

Kadr potensialı bir təşkilatı digərindən fərqləndirən mühüm özəllik hesab olunur. Ondən maksimum səmərəli şəkildə istifadə olunması üçün prinsipial vəzifə və prinsiplər müəyyən olunmalıdır ki, buna da dəqiq işlənilib hazırlanmış səmərəli kadr siyasəti vasitəsilə nail olmaq olar. Təşkilatın kadr potensialına ölkənin sosial-iqtisadi inkişaf səviyyəsi, əmək bazarının vəziyyəti, qanunvericilik bazası, ölkənin demoqrafik inkişaf səviyyəsi, innovasiyon inkişaf, təşkilati mədəniyyət, heyətin idarə olunmasının səmərəliliyi, motivasiya və

seçim mexanizmi, hazırlıq və ixtisəşərtirəma sistemi, əmək şəraiti, iş yerlərinin texniki təchizatı və s. kimi müxtəlif meyarlar təsir edir.

Dövlət orqanlarının kadr potensialının formalaşdırılması öz təbiətinə görə mürəkkəb prosesdir. Onun elementləri bəşəriyyətin bütün inkişaf prosesi boyu formalaşmışdır. Keçən əsrin ortalarında insan resursları, cəmiyyətin kadr potensialı barədə elmin inkişafına kibernetika, sistemlər nəzəriyyəsi, hesablama texnikası sahələrində aparılan tədqiqatlar mühüm təsir göstərmişdir. Hazırda kadr potensialının tədqiq olunmasında etik aspektlərin, humanitar faktorun rolu çox artmışdır ki, bu da hər bir kadrın şəxsiyyət kimi rolunu, yaradıcılıq qabiliyyətlərini nümayiş etdirmək imkanlarının yüksəldiyinə dəlalət edir.

Təşkilatın kadr potensialını 3 tərkib hissəsindən ibarət sistem kimi təsəvvür etmək olar:

1. Rəhbərliyin potensialı. Məhz rəhbərlik heyətin strategiyasını, təşkilatın tələbatlarını və inkişaf perspektivlərini müəyyənləşdirir. Bunlar isə kadr potensialının inkişaf proqramlarının işlənilib hazırlanması zamanı nəzərə alınır.

2. Kadr xidmətinin potensialı. Heyətin innovasiyon inkişafı üçün hazırlanan strategiyayı insan resursları ilə işləyən qurum həyata keçirir. O, həm də təşkilatın kadr potensialının praktiki istifadəsi üçün zəruri olan şəraiti təmin edir.

3. Heyətin potensialı. Müəyyən dövrdən bir heyətin potensialına nəzarət etməklə idarəetməni həyata keçirən subyektlərin işində səmərəni, təşkilatın kadr potensialında isə artımı qiymətləndirmək olar.

Kadr potensialı həm keyfiyyət, həm də kəmiyyət tərəflərinə malikdir. Kəmiyyət əlamətlərinə dövlət qulluğunda ümumi heyətin miqdarı, dövlət hakimiyyətinin qolları üzrə dövlət qulluqçularının sayı, dövlət qulluqçuları sırasında gənclərin və qadınların faiz səviyyəsi, dövlət orqanında vakant yerlərin sayı, dövlət orqanının kadrlarla təmin olunma dərəcəsi və s. kimi meyarlar daxildir.

Keyfiyyət xüsusiyyətləri peşə təcrübəsi, təhsil səviyyəsi, ixtisas, səriştə, qulluq stajı və s. kimi meyarları əhatə edir. Müasir dövrdə insan resurslarının kəmiyyət xüsusiyyətlərindən daha çox keyfiyyət xüsusiyyətləri ilə müəyyən olunması ilə əlaqədar olaraq kadr potensialının formalaşdırılması problemləri aktual əhəmiyyət kəsb edir. Kadr potensialının inkişafı dövlət qulluğunun səmərəli fəaliyyətinin təminat meyarlarından biridir. O, kadrların peşə biliklərindən, intellekt-dən, davranış motivlərindən, ünsiyyət üsullarından və müvafiq inzibati bacarıqlardan istifadə edərək qulluq funksiyalarını peşəkarlıqla yerinə yetirmək və qarşıya qoyulmuş məqsədlərə nail olmaq bacarığında təzahür edir. Kadr potensialının optimallaşdırılması, dövlət qulluğuna yüksək ixtisaslı peşəkarların cəlb olunması və saxlanması bir sıra hüquqi, təşkilati, idarəçilik, maliyyə-iqtisadi, təhsil, əxlaqi-mənəvi və s. mexanizmlər kompleksindən istifadə vasitəsilə mümkündür. Kadr potensialının formalaşdırılmasına və optimal istifadəsinə peşə-ixtisas tələbləri, müsahibə, müsabiqə, sınaq və staj müddəti, attestasiya, kadr ehtiyatından səmərəli istifadə və s. kimi texnologiya və mexanizmlərdən səmərəli istifadə olunması kömək edə bilər.

Hazırda ölkəmizin kadr siyasətində gənclərin idarəetməyə cəlb olunması ilə yanaşı, onların kadr potensialının inkişaf etdirilməsi də mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2011-ci il 7 iyul tarixli 1621 nömrəli Sərəncamı ilə təsdiq edilmiş "Azərbaycan gəncliyi 2011-2015-ci illərdə Dövlət Proqramı"nın 6.5.2-ci yarımbəndinin icrasını təmin etmək məqsədi ilə Nazirlər Kabinetinin 20.06.2012-ci il tarixli qərarı ilə "Gənclərin kadr potensialı barəsində məlumat bankı haqqında Əsasnamə" təsdiq edilmişdir.

Əsasnamə gənclərin kadr potensialı barəsində məlumat bankının yaradılması və formalaşdırılması mexanizmini, zənginləşdirilməsi, idarə olunması və ondan istifadə qaydalarını müəyyən edir. Məlumat Bankından dövlət qurumlarında daha yüksək vəzifələrə ehtiyat kadr siyahısının hazırlanmasında istifadə edilir. Məlumat Bankı öz ixtisas bilikləri və işgüzar bacarıqları, inkişaf potensialı və işlədikləri sahədə əldə etdikləri nəticələrə görə qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada daha yüksək vəzifəyə təyin edilə biləcək peşəkar və perspektivli mütəxəssislər barəsində dolğun məlumat toplusudur. Məlumat Bankına daxil edilmək üçün namizədlər barəsində məlumatlar dövlət orqanları tərəfindən təqdim edilir.

Rezident haqqında məlumatların aktiv siyahıda saxlanılma müddəti onun 35 yaş dövrünə qədər müəyyənləşdirilir. O, qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada vakant vəzifəyə təyin edildikdən sonra, onun haqqında məlumatlar yeni vəzifəsi daxil edilməklə təzələnilir və aktiv siyahıda saxlanılır. Ehtiyat kadrların formalaşdırılması işində fərdi yanaşmaya üstünlük verilməlidir, hər bir namizədin öz xidməti və şəxsi keyfiyyət-

lərini inkişaf etdirmək, aşkar edilmiş nöqsanları aradan qaldırmaq bacarığı nəzərə alınmalıdır.

Kadr potensialının formalaşdırılmasında əmək fəaliyyəti dövründə əldə edilmiş peşə təcrübəsi mühüm meyar hesab olunur. Məhz peşə təcrübəsi kadrın peşə biliklərinin genişlənməsinə, peşə səriş-təsinin artmasına mühüm təsir göstərir.

Qeyd edək ki, ümumilikdə insan potensialının inkişafında olduğu kimi, kadrların intellektual və peşə hazırlığı səviyyəsinin yüksəldilməsində və təkmilləşdirilməsində də əlavə təhsilin rolu əvəzolunmazdır. Hər bir kadrın fasiləsiz təhsil almaq imkanını təmin edən əlavə təhsil onların daim dəyişən və yeniləşən əmək şəraitinə uyğunlaşdırılmasına, ölkənin sosial, iqtisadi, siyasi və mədəni həyatında fəal və səmərəli iştirakının təmin edilməsinə yönəlir.

Dövlət qulluqçusunun əlavə peşə təhsilinin növü, forması, müddəti və maliyyə təminatı Qaydaları Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 2009-cu il 19 mart tarixli 44 nömrəli qərarı ilə təsdiq edilmişdir. Qaydalara əsasən, dövlət qulluqçularının əlavə peşə təhsilinin məqsədi aşağıdakılardan ibarətdir:

- dövlət qulluqçularının fəaliyyətində səmərəliliyin artırılması;
- dövlət qulluqçuları tərəfindən nəzəri və praktiki biliklərinin əldə edilməsi və artırılması;
- dövlət qulluqçuları tərəfindən qulluq funksiyalarının icrası ilə əlaqədar qabiliyyət və peşəkar vərdişlərin inkişaf etdirilməsi;
- dövlət qulluqçularının ümumi intellektual səviyyəsinin artırılması.

Hazırda dövlət qulluqçularının əlavə təhsil keçməsi qanunçuluq, obyektivlik, bərabərlik, şəffafliq və aşkarliq prinsipləri əsasında həyata keçirilir. Fikrimizcə, dövlət qulluğunda kadr potensialının inkişaf etdirilməsi üçün əlavə peşə təhsilinin prinsipləri sırasına “dövrilik” də əlavə olunmalıdır. “Dövrilik” kadr potensialının inkişaf etdirilməsinin mühüm və zəruri prinsipi hesab olunarsa, qulluq fəaliyyəti dövründə bir dəfə əlavə peşə təhsili keçmiş dövlət qulluqçusu bununla kifayətlənməyib, mütəmadi olaraq öz bilik səviyyəsini, ixtisasını artırmalı olar. Belə ki, məlum olduğu kimi müasir cəmiyyətdə gecən sürətli dəyişikliklər yeni şəraitdə yüksək peşəkarlıqla, mürəkkəb vəzifələrin öhdəsindən çevikliklə gələn, analitik təhlilə, çevik düşünmə tərzinə, təşəbbüsəkarlığa malik kadr korpusunun yetişdirilməsini tələb edir. Peşə biliklərinin mütəmadi surətdə artırılması və inkişaf etdirilməsi, müasir dövün tendensiyalarına uyğun qabiliyyətlərin inkişaf etdirilməsi üçün dövlət qulluqçularının əlavə peşə təhsilinin “dövriliyi” prinsipinin qanunvericilikdə təsbiti məqsədəuyğun olardı.

Fikrimizcə, kadr potensialının keyfiyyətinin yüksəldilməsi üçün dövlət qulluqçularının hazırlanması, yenidən hazırlanması, ixtisasının artırılması ilə yanaşı, dövlət qulluğunun müvafiq vəzifəsindən irəli gələn qulluq funksiyalarının səmərəli yerinə yetirilməsinə zərərli ola bilən elmi biliklərin, dil və kompüter biliklərinin artırılması da mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Hazırda respublika qanunvericiliyində dövlət qulluqçusunun əlavə peşə təhsili alması, əlavə dil biliklərinə, elmi dərəcəyə yiyələnməsi müvafiq motivasiya tədbirləri, maddi və mənəvi stimullar ilə kifayət dərəcədə təmin olunmamışdır. Dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsi zamanı onun əlavə təhsil keçməsi, bir neçə xarici dil, kompüter



proqramları bilməsi, elmi dərəcəyə malik olması və s. kimi hallar nəzərə alınarsa motivasiya mexanizminin səmərəsi arta bilər. Öz peşəkarlıq və intellektual səviyyəsini, dünyagörüşünü, dil qabiliyyətlərini artıran kadrlar qulluqda ilk növbədə irəliləyərsə, onların məvəcibinin səviyyəsi digərlərindən fərqlənərsə, çevik və fəaliyyətin nəticələrinə əsaslanan məvəcib sistemi təbiiq olunarsa motivasiya mexanizminin səmərəsi yüksəlir.

Dövlət qulluğunda kadr potensialının keyfiyyət cəhətdən yaxşılaşdırılması üçün kadrların əməyinin layiqli ödənilməsi, statuslarının yüksəlməsi, sosial təminatları, hüquqi-sosial müdafiə tədbirləri, kadr siyasətinin əsas prinsiplərinin təminat mexanizminin yaradılması mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Kadrların düzgün qiymətləndirilməsi də kadr potensialının möhkəmləndirilməsində mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bu zaman onların yalnız işgüzarlıq – peşəkarlıq keyfiyyətləri deyil, həm də əxlaqi, mənəvi-etik keyfiyyətlərinin obyektiv qiymətləndirilməsi zəruridir. Bunların düzgün qiymətləndirilməməsi dövlət qulluğunda kadr potensialının keyfiyyətinə neqativ təsir göstərə bilər. Belə ki, məhz etik keyfiyyətlərin aşağı olması korrupsiya, rüşvətxorluq, bürokratiya və digər neqativ təzahürlərə yol açar bilər. Bu da son nəticədə dövlət orqanlarının nüfuzunun zədələnməsinə, əhalinin dövlət qulluğuna inamının azalmasına gətirib çıxara bilər.

Dövlətin kadr siyasəti dövlət aparatında kadrlarla iş proseslərinin və münasibətlərin təşkili və tənzimlənməsi məqsədilə təsbit olunmuş məqsəd, vəzifə və prinsiplərin sistemidir. Dövlətin funksiya və məqsədlərinin həyata keçirilməsi, əhalinin rifah səviyyəsinin yüksəldilməsi, demokratik sabitliyin qorunub saxlanması, hüquqi dövlətin

prinsiplərinə əməl edilməsi, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının təmin olunması istiqamətində əsas iş məhz səmərəli dövlət qulluğunun, peşəkar kadrların üzərinə düşür. Dövlət orqanlarının strukturunun və vəzifələrinin əhəmiyyətli dərəcədə dəyişikliyə uğradığı müasir dövrdə kadrların peşə hazırlığına, potensialına olan tələblər yüksəlir.

Kadr potensialının inkişafı bir çox prinsiplərə əsaslanır. Bunlara ədəbiyyatda ənənəvi olaraq öz təsdiqini tapmış elmilik, demokratik mərkəzləşmə, planlılıq, mərkəzləşmə və əks mərkəzləşmənin, təkbəşinə rəhbərliklə kollegiallıq, xətti, funksional və məqsədli idarəetmənin uzaşdırılması, qərarların icrasına nəzarət və s. aid olunur.<sup>162</sup> Fikrimizcə, dövlət qulluğunda heyətin inkişaf etdirilməsi prosesində ədalətlik, perspektivlik, stimullandırma, komplekslik, dövrilik, heyətin saxlanması və səmərəli inkişafı üçün əlverişli şəraitin formalaşdırılması, heyətin innovasiyon inkişafı kimi prinsiplər də mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

### **3. Dövlət qulluğunda kadr siyasətinin hüquqi əsasları və əsas istiqamətləri**

Səmərəli kadr siyasətinin həyata keçirilməsinin ilk şərti onun normativ-hüquqi əsaslarının müəyyənləşdirilməsidir. Hər bir hüquqi dövlətdə kadrların seçilməsi, qulluq keçməsi, qulluqda irəliləməsi,

<sup>162</sup> Л.Д.Гармидер. Принципы развития кадрового потенциала предприятия // Экономическая наука и практика: материалы междунар. заоч. науч. конф. Чита-Издательство Молодой ученый, 2012. с. 133-136.

fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi və s. məsələlər qanunvericiliklə vahid qaydada tənzimlənir.

Dövlət müstəqilliyinin bərpasından sonra respublikamızda sosial-siyasi vəziyyətin dəyişməsi dövlət qulluğu sahəsində də islahatların aparılması zəruriliyini üzə çıxartdı.

1995-ci ilin ortalarında Azərbaycan keyfiyyətə yeni mərhələyə daxil oldu. Dövlət quruculuğu, iqtisadiyyat, sosial və mədəni tərəqqi, demokratiyanın, qanunçuluğun, hüquq mədəniyyətinin inkişafı üçün geniş imkanlar açıldı. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası qəbul olundu. Konstitusiyada vətəndaşların dövlətin idarə olunmasında iştirak etmək formalarından biri kimi dövlət qulluğuna qəbul hüququ təsbit edildi. Beləliklə, "dövlət qulluğu" anlayışı milli qanunvericilikdə ilk dəfə olaraq təsbit olundu.

1996-cı ildə Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Hüquqi İslahatlar Komissiyası yaradıldı, yüzlərlə qanun qəbul edildi, dövlətin idarəetmə sistemində islahatlar həyata keçirilməyə başladı. 1998-ci ilin dekabrında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı ilə dövlət idarəetməsi sahəsində islahatların aparılması məqsədilə yaradılan komissiyanın tövsiyyəsinə əsasən, ölkədə əsaslı islahatların həyata keçirilməsi zəruri olan sahələrdən biri də dövlət qulluğu oldu.

1999-cu ildə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanı ilə ölkənin və dövlətçiliyin inkişafı və möhkəmlənməsi üçün zəruri sayılan yeni elmi və təhsil ocağı - Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası yaradıldı. Respublikada dövlət idarəçiliyi sahəsində yeganə təhsil ocağı olan Akademiyanın vəzifəsi demokratik, müstəqil Azərbaycan dövləti üçün

dövlət strukturlarını dövrün, zamanın tələbləri səviyyəsində idarə edə biləcək mütəxəssis kadrlar hazırlamaq, həmçinin iri övcüdü kadrların, dövlət məmurlarının ixtisasının artırılmasından ibarət oldu.

Məlum olduğu kimi, 1999-cu ilə qədər kadr proseslərində əmək münasibətlərinin tənzimlənməsi sahəvi qanunlarla, sonra isə Əmək Məcəlləsi ilə tənzimləniirdi. Dövlət qulluğuna qəbulu əsasən, dövlət orqanlarının rəhbərləri, məsul vəzifəli şəxslərin özləri həyata keçirirdilər. Ədəbiyyatda qeyd olunduğu kimi, dövlət qulluğuna qəbul, vəzifədə irəli çəkilmə, işdən azad edilmə və s. məsələlər tamamilə dövlət orqanlarının rəhbərlərinin səlahiyyətində idi.<sup>163</sup>

Dövlət qulluğuna və dövlət qulluğunda çalışanlara xalqın inamının bərpa edilməsi, habelə milli və müasir dövlət qulluğu sisteminin qurulması məqsədilə ulu öndər Heydər Əliyevin siyasəti ölkəmizdə səmərəli, məsuliyyətli və demokratik idarəçiliyin yaradılmasına, dövlət orqanlarının fəaliyyətində çevikliyin və şəffaflığın gücləndirilməsinə, vətəndaşların qayğı və ehtiyaclarının daha dolğun təmin edilməsinə və dövlət orqanlarının üzərinə düşən funksiyaların səmərəli şəkildə yerinə yetirilməsinə xidmət edən təcrübəli və peşəkar dövlət qulluqçusu korpusunun formalaşdırılmasına yönəldi. Akademik R.Mehdiyevin qeyd etdiyi kimi, ümummilli liderimiz müasir idarəçiliyin "menecer" təsnifatını komanda daxilində təkamil şəkildə tətbiq edib, məmurlarının sivil, modern təfəkkürə və rəhbərlik xüsusiyyətlərinə yiyələnmələrinə nail olmuşdu.<sup>164</sup>

<sup>163</sup> G.Quliyeva, R.Yanq, A.Gilmor. Azərbaycanca kadrların idarə edilməsinə müasir yanaşma. İnsan inkişafı. Bakı-2005.s.21

<sup>164</sup> R.Ə.Mehdiyev. Milli məfkurə, dövlətçilik, müstəqillik yolu ilə. Bakı-2007. s. 642

Beləliklə, ulu öndərin zəngin dövlətçilik təcrübəsinə əsasən aparılan islahatlar nəticəsində dövlət qulluğunun qanunvericilik bazası formalaşdırıldı. “Dövlət qulluğu haqqında” 21 iyul 2000-ci il tarixli Azərbaycan Respublikası Qanununun qəbul olunması ilə milli dövlətçilik tariximizdə ilk dəfə olaraq dövlət qulluğunun anlayışı, prinsipləri, vəzifə və şərtləri ilə yanaşı, bu təsisatın işini bilavasitə reallaşdıran dövlət qulluqçularının da hüquqi statusu müəyyənləşdirildi. Dövlət qulluğuna Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına və digər qanunvericilik aktlarına uyğun olaraq dövlətin məqsədlərinin və funksiyalarının həyata keçirilməsi sahəsində dövlət qulluqçularının öz vəzifə səlahiyyətlərini yerinə yetirməsi kimi anlayış verildi. Hazırda dövlət qulluğunun və kadrlarla iş prosesinin müasir qanunvericilik bazasının yaradılması ilə səmərəli və çevik kadr siyasətinin həyata keçirilməsi üçün real zəmin formalaşdırılmışdır.

Dövlət kadr siyasətinin ***hüquqi əsasını*** Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, “Dövlət qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, Azərbaycan Respublikasının Əmək Məcəlləsi, “İnzibati və yardımçı vəzifələrin Təsnifat Topluğu”, dövlət qulluğunu, kadrlarla iş prosesini hüquqi cəhətdən tənzim edən, kadrların hüquqi vəziyyətinin xüsusiyyətlərini müəyyən edən digər qanunvericilik aktları təşkil edir.

Dövlət qulluğunda yürüdülmən kadr siyasətinin ***əsas istiqamətləri*** bunlardır:

*1. Namizədlərin seçilməsi.*

Namizədlərin seçilməsi üzrə iş – dövlət qulluğu vəzifələrinin öz bilik səviyyəsinə, peşəkarlığına, işgüzarlıq və şəxsi keyfiyyətlərinə,

təhsilinə və sağlamlıq vəziyyətinə görə dövlət orqanına həvalə edilmiş vəzifələrdən irəli gələn qulluq funksiyalarını yerinə yetirməyə qabil olan kadrlarla təchiz edilməsinə yönəlir. Bu məqsədlə namizədlərin səmərəli və şəffaf seçim mexanizmi formalaşdırılır, onların potensial imkanlarının üzə çıxarılması üçün müasir və elmi cəhətdən əsaslandırılmış metodlar tətbiq edilir.

*2. Təşkilatı – ştat işi, kadrların yerləşdirilməsi və hərəkəti.*

Kadr siyasətinin bu istiqaməti kadrların vəzifəyə təyin olunmasını, səmərəli adaptasiyasını, obyektiv qiymətləndirilməsini, mövcud ştat imkanlarından və kadr potensialından optimal istifadəni, kadrların qulluqda irəliləyişini, gündəlik işdə hər bir kadrların təcrübə və biliyindən səmərəli istifadəni, orqanın təşkilatı-struktur fəaliyyətində təkrarçılığın aradan qaldırılmasını və dövlət resurslarına qənaət edilməsini təmin etməyə yönəlir. Bu məqsədlə:

➤ dövlət orqanının struktur bölmələrinin funksiyaları müntəzəm şəkildə təhlil edilir, onların optimallaşdırılması üçün vaxtında tədbirlər görülür;

➤ işin nəticələrinə görə fərdi məsuliyyət daşımaları ilə əlaqədar kadrların fəaliyyətində təşəbbüskarlığın inkişaf etdirilməsi üçün tədbirlər həyata keçirilir;

➤ rəhbər vəzifələr üçün ehtiyat kadr institutu yaradılır;

➤ kadrların rotasiyası üzrə təkliflər hazırlanır;

➤ kadrların şəxsi keyfiyyətlərini qiymətləndirmək üçün müasir metodlar tətbiq edilir və s.

*3. Rəhbər heyətlə iş.*

Bu istiqamət rəhbər vəzifələrin müasir dövrün tələblərinə uyğun, kollektivin səmərəli fəaliyyətini təşkil etməyə qabil olan səriştəli və peşəkar, rəhbər üçün lazım olan cəhətlərə malik olan kadrlarla təchiz olunmasına yönəlir.

Bu məqsədlə rəhbər kadrların peşəkarlığının artırılması, kollektivin səmərəli fəaliyyətinə, mənəvi-psixoloji vəziyyətinə görə rəhbərin fərdi məsuliyyətinin yüksəldilməsi üçün məqsədyönlü və planlı iş aparılır. Qeyd edək ki, rəhbər heyətlə işə həm də rəhbər vəzifələr üçün hazırlanan ehtiyat kadrların fəaliyyətinin mütəmadi təhlili əsasında dövlət orqanının tələbatından asılı olaraq, onların yerləşdirilməsi üzrə işlərin görülməsi də aiddir.

Kadr siyasətində rəhbərin peşəkarlığı mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Rəhbərin peşəkarlığını xarakterizə edən cəhətləri 5 kateqoriyaya ayırmaq olar:

➤ *Analitik qabiliyyət.*

Analitik qabiliyyətlər dedikdə, informasiyanın elementləri arasındakı mühüm əlaqələri müəyyənləşdirə bilmək, problemlə məsələni bütöv və ayrı-ayrı, biri-birilə qarşılıqlı əlaqədə olan elementlərdən ibarət şəkildə təsvir edə bilmək, mürəkkəb tapşırıqları sadə tərkib hissələrinə bölərək detal şəkildə təhlil etmək bacarığı nəzərdə tutulur. Ədəbiyyatda analitik funksiya dedikdə, yaranmış vəziyyətin (şəraitin) səbəblərinin hərtərəfli təhlili, obyektiv və subyektiv faktorların və reallıqların mahiyyətinin öyrənilməsi nəzərdə tutulur.<sup>165</sup>

<sup>165</sup> M.İsgəndərzadə. Siyasət nəzəriyyəsi. Dərs vəsaiti. Bakı-2013. S. 79

➤ *Ünsiyyət qurmaq bacarığı.*

İdeya və təlimatların digərlərinə ötürülməsi ünsiyyət qabiliyyətini və ondan bacarıqla istifadəni tələb edir. Təşkilat daxilindəki ünsiyyət əsasən iki formada həyata keçirir: yazılı və şifahi.

Ən səmərəli və geniş yayılmış ünsiyyət forması şifahi ünsiyyət hesab olunur. Bu cür ünsiyyət dərhal cəvab edir və qarşı tərəfə sual vermək, təklif və rəy söyləmək, təsdiqləyici və ya təkzibedici münasibət bildirmək və dərhal cavab almaq imkanları verir. Şifahi ünsiyyətə həmkarlarla və əməkdaşlarla təkbətək söhbətlər, həmçinin, toplantılar, seminarlar və təlim sessiyaları zamanı kiçik və böyük qruplar arasında baş verən söhbət və müzakirələr də daxildir.

Hər bir ünsiyyəti səmərəli hesab etmək olmaz. Ünsiyyətin səmərəliliyi alınmış informasiyanın adekvat qəbulundan asılıdır. İnformasiya yalnız düzgün ötürülməli deyil, həm də dinləyicidə mövzuya maraq hissi oyatmalıdır. Ünsiyyət prosesində dinləyicidə bəhs olunan mövzuya marağın yaranması üçün aşağıdakılar vacib hesab edilir<sup>166</sup>:

- məhz lazımı məlumatın çatdırılmasına əminlik hissi;
- informasiyanın ötürülməsi vasitəsinin (telefon, kağız, elektron əlaqə və s.) adekvat seçilməsi;
- məlumatın dinləyici üçün anlaşılın formada tərtib olunması;
- auditoriyanın informasiyanı düzgün anlaması üçün bəzən məlumatın müxtəlif formalarda dəfələrlə təkrarlanması və s.

Təşkilatda daxili ünsiyyətin idarə edilməsi məsələsinə xüsusi diqqətlə yanaşmaq lazımdır. Rəhbər öz təbəçiliyində olan əmək-

<sup>166</sup> K.Keenan. The management guide to managing. M-2006

daşlarla tez-tez ünsiyyətdə olmalı, onlarla səmimi ünsiyyət mühiti yaratmalı, onları maraqlandıran suallara dürüst cavab verməyə çalışmalı, fikirlərini səliqəli, anlaşılın formada, sadə dillə çatdırmalıdır. Üzbəüz ünsiyyət zamanı vücut dilinə xüsusi önəm verilməlidir. Belə ki, çatdırmaq istədiyimiz informasiyanın daha çox hissəsini deyilən sözlər deyil, məhz vücut dili çatdırır.

➤ *Rəhbərin açıq çıxış etikası.*

Rəhbərin açıq çıxış etikası ona öz məqsədlərini aydın göstərmək imkanı verir, həm də digərlərini bu məqsədin əldə olunması üçün fəaliyyətə həvəsləndirir. Rəhbərin nüfuzunun formalaşmasında və qorunub saxlanması bu qabiliyyət mühüm əhəmiyyət daşıyır. Kütlə qarşısında açıq şəkildə çıxış etməyi bacarmaq üçün ilk növbədə haqqında çıxış ediləcək mövzu barədə ətraflı və dəqiq informasiyaya malik olmaq, nəzakətli və inamlı danışmaq üslubu seçmək, fikirləri aydın və qısa şəkildə ifadə etmək lazımdır. Bunlar açıq çıxışın effektivə təsir göstərən mühüm məqamlardandır.

➤ *Nüfuz etmə qabiliyyəti.*

Bu, insanları istiqamətləndirmək, onlara müxtəlif tapşırıqların yerinə yetirilməsi üçün təsir göstərə bilmək, danışmalar aparmaq qabiliyyətidir.

Rəhbərin kollektivə təsir göstərə bilməsi üçün nüfuz mühüm vasitə hesab olunur. Ədəbiyyatda haqlı qeyd olunur ki, rəhbərin nüfuzu onun şəxsiyyətinin bütövlüyü, siyasi yetkinliyi, mənəvi-əxlaqi keyfiyyətləri, xalqın ona inamı, etimadı əsasında formalaşır.<sup>167</sup> Nüfuz kollektivdə rəhbərə inam hissi formalaşdırır. Gündəlik həyat

tərzində, işgüzar fəaliyyətdə təzahür edən mənəvi-əxlaqi, işgüzarlıq xüsusiyyətləri, düşüncə tərz, dünyagörüşü, mədəniyyət səviyyəsi, hadisələri qiymətləndirmək qabiliyyəti və s. nüfuzun formalaşmasına səbəb olan amillərdən hesab olunur. Ədəbiyyatda düzgün qeyd olunur ki, ən yaxşı nüfuz qorxuya, nedantizmə (xırdaçılığa) əsaslanan nüfuz deyil, biliyə, bacarığa və xeyirxahlığa əsaslanan nüfuzdur.<sup>168</sup>

Qeyd edək ki, nüfuz heç də rəhbərin statusundan asılı olaraq yaranan bir təzahür deyil. Rəhbər statusuna malik olsa da kollektiv içində nüfuzu olmayan insanlar olduğu kimi, rəhbər statusuna malik olmayan, amma, kollektivdə böyük nüfuz qazanan insanlar da vardır. Rəhbərin nüfuzu onun kollektivlə olan qarşılıqlı münasibətləri prosesində formalaşır. Yüksək şəxsi keyfiyyətlərə, səmərəli ünsiyyət qurmaq bacarığına malik olan, peşəkar, kollektivlə münasibətlərində humanist, nəzakətli və xeyirxah olan rəhbər kollektivdə nüfuzu tədricən qazanır. Nüfuz kollektivdə rəhbərin barəsində formalaşmış ictimai rəyin təzahür formasıdır. Bu cür ictimai rəy rəhbərin şəxsi, işgüzar və mənəvi-əxlaqi xüsusiyyətlərinin məcmusuna münasibətdə yaranır.

Nüfuz qazanmaq üçün rəhbərin yalnız humanist və nəzakətli olmağa çalışması kifayət deyil. Lazım olduqda rəhbər zəruri qətiyyətə malik olmalı, qərar verməyi, öz qəti fikrini bildirməyi də bacarmalıdır. Düzgün və əsaslı qərar qəbul etmək, yalnız mötəbər informasiyaya əsaslanmaq, kollektivin təkliflərini qiymətləndirməyi bacarmaq yaxşı rəhbərin mühüm xüsusiyyətlərindən hesab olunur. Qərar qəbul edərkən rəhbər öz mülahizələrində sərbəst olmalı, huma-

<sup>167</sup> M.İsgəndərzadə. Siyasət nəzəriyyəsi. Dərs vəsaiti. Bakı-2013. s.120

<sup>168</sup> T.Ə.Quliyev. Menecmentin (idarəetmənin) əsasları. Dərslük. Bakı-2001. s. 366

nist prinsiplərə və analitik təhlilə əsaslanmalıdır. Səhv qərar qəbul etdiyini anladığı təqdirdə rəhbərin dərhal öz qərarından dönməsi, rəhbərlik etdiyi şəxslərin fəaliyyətini qiymətləndirərkən obyektiv olması, hər zaman prinsipial davranış nümayiş etdirməsi, potensialını daha da inkişaf etdirmək üçün çalışması da rəhbərə nüfuz qazandıran hallardandır.

Ədəbiyyatda nüfuzun möhkəmləndirilməsinə təsir göstərən amillərə rəhbərin kollektivə məhəbbətlə yanaşması, təmiz fikirli olması, öz biliklərini daima artırması, humanistlik, nəzakət, dözümlü, qətiyyət nümayiş etdirməsi və s. də aid edilir.<sup>169</sup> Qeyd edək ki, rəhbər üçün kollektivdə nüfuz qazanmağı bacarmaq kimi, onu saxlaya bilmək də önəmlidir.

➤ *Komanda qurmaq bacarığı.*

Dövlət orqanının qarşısındakı ümumi məqsədlərə nail olmaq üçün orada çalışanların komandaya çevrilməsində rəhbərin bu bacarığı mühüm rola malikdir. Belə ki, hər bir rəhbər vəzifəli şəxsin fəaliyyətinin əsas xüsusiyyəti öz işçilərini daha intensiv və məhsuldar əməyə həvəsləndirməkdən ibarətdir. Yaxşı rəhbər öz işçilərinə təşkilatın qarşısında duran problemlərin həlli üçün əmr vermir, əksinə onları yönəldir, cəhdləri istiqamətləndirir, təcəlliyində onların potensial qabiliyyətlərinin üzə çıxarılmasına kömək edir, onları ən mühüm məsələdə konsentrasiya etməyi bacarır və ətrafında özü ilə eyni fikirdə olan insanlardan ibarət işçi qrup formalaşdırma bilir.

<sup>169</sup> K.A.Şahbazov, M.H.Məmmədov, H.S.Həsənov. Məcəmment. Dərslük. Bakı-2005. s. 618

Təbii ki, rəhbər vəzifəyə təyin olunmuş şəxs yeni iş yerinə gəldikdə ilk növbədə real münasibətlərlə birləşmiş işçi qrup ilə üzləşir. Mürəkkəb sosial və peşəkar orqanizmə, özünütənzimləmə qabiliyyətinə, əks və üfqi əlaqələrə malik olan "işçi qrup" birgə fəaliyyətlə, birgə maraq və məqsədlərlə birləşən, qarşılıqlı məsuliyyət daşıyan, yoldaşlıq və qarşılıqlı yardım münasibətlərinə malik olan insanlar birliyi və ya sosial qrupdur.

Digər sosial qruplarla işçi qrupu yaxınlaşdıran cəhət onun üzvlərinin biri-birilə daimi ünsiyyətdə və qarşılıqlı əlaqədə olması, özlərini bu qrupa aid hiss etməsi, ümumi tələblərin, maraq və motivlərin olmasıdır. Bunlarla yanaşı işçi qrupa digər sosial qruplarda olmayan bir sıra xüsusiyyətlər də (fəaliyyətin ictimai faydalı məqsədə malik olması, idarəetmə orqanlarının və rəhbərlərinin mövcud olması) məxsusdur.

"Kollektiv" – qrupun inkişafının ehtə bir təkmil səviyyəsidir ki, onun üzvləri öz maraqlarını qrupun maraqları naminə qurban verə və özünün şəxsi maraqlarını qrupun maraqları vasitəsilə reallaşdırma bilirlər. Qrupu kollektivə çevirmək rəhbərin komanda qurmaq üçün atacağı ilk addımdır. Kollektiv daha az məsrəflə və birgə cəhdlərlə fəaliyyətdə müəyyən məqsədlərə nail olmağa cəhd edir. Kollektivin planlaşdırılması və proqnozlaşdırılması üçün bu metodlardan istifadə etmək olar:

➤ "Delfi" metodu – bu metod müstəqil ekspertlər tərəfindən tərtib olunan müxtəlif rəylərin ümumiləşdirilməsi nəticəsində proqnozların hazırlanmasını nəzərdə tutur. 1950-ci illərdə ABŞ-ın RAND şirkətində çalışan O.Helmer və N. Dalkey adlı iki tədqiqatçı tərəfin-

dən hazırlanan bu metodun məqsədi gələcək elmi tədqiqatların müharibənin aparılması metodlarına təsirini proqnozlaşdırmaqdan ibarət idi. Ekspert qiymətləndirməsi metodu kimi çıxış edən bu metodun adı Qədim Yunanıstanda gələcəyə aid xəbərlər verən məşhur Yunanlı kahinin yaşadığı Delphi adlı yerdən götürülüb.<sup>170</sup> Uzun müddətdir ki, idarəetmə, tibb, təhsil kimi sahələrdə geniş tətbiq olunan bu metodun əsas özəlliyi ekspertlərin anonim qalması və bu səbəbdən də məsələlərin həllində maraqlı olan şəxslərin onlara təsir göstərə bilməməsində ifadə olunur. Xüsusilə, siyasi və ya həssas məsələlərə aid qərar qəbul etmək lazım olduqda və ya qəbul olunan qərarın güclü qrupların təsirinə məruz qala biləcəyi hallarda bu metoddan istifadə olunur. Gizlilik bu metodun səmərəsini şərtləndirən əsas amildir. Biri-birilə birbaşa əlaqədə olmayan ekspertlər nə öz aralarında razılığa gəlmirlər, nə də məsələnin həllində maraqlı olan şəxslərin təsiri altına düşümlər. Problemlə məsələnin müzakirəsi cəlb olunmuş ekspertlər arasında yekdil fikir əldə olunana qədər anonim şəkildə davam etdirilir.

➤ “*Beyin hücumu*” metodu.

Bu metod rəhbər vəzifəli şəxsin kollektiv qarşısında müəyyən problemlə məsələni müzakirəyə çıxarmasını və onun həlli yollarına dair təkliflər, ideyalar irəli sürmək üçün kollektivə imkan verməsini nəzərdə tutur. Hazırda ədəbiyyatlarda bu metod “*beyin hücumu*”,

“ideyalar konfransı”, “ağılların hücumu” kimi müxtəlif cür adlandırılır.<sup>171</sup>

Yaradıcılıq qabiliyyətini stimullaşdırmaq üçün istifadə olunan bu metod 1930-cu illərin sonunda ABŞ-da meydana çıxmış, öz yekun təsdiqini isə A.Osbornun 1953-cü ildə nəşr olunan “İdarə olunan təfəkkür” adlı kitabında tapmışdır. Kitab yaradıcı təfəkkürün prinsiplərindən və prosedurlarından bəhs edirdi. Kitabda müəllifin təklif etdiyi yeni metod “*brain-storming*” (“*beyin fırtınası*”) adlanırdı. Metodun strukturu iki mərhələdən ibarət şəkildə müəyyən olunurdu: birinci mərhələdə ideyanın irəli sürülməsi, ikinci mərhələdə isə ideyanın konkretləşdirilərək inkişaf etdirilməsi nəzərdə tutulurdu.

Bu metodun mahiyyəti ondadır ki, yaradıcılıq təşəbbüsünün oyanması üçün insan qeyri-adi, adət etmədiyi şəraitdə keçirilən müzakirəyə və ya işgüzar oyuna iştirakçı kimi cəlb edilir. Xüsusilə, nəzərə almaq lazımdır ki, bu cür müzakirələr şəxsi əhval-ruhiyyəli şəraitdə aparılmalı və qətiyyətlə işgüzar iclasa bənzəməməlidir.

➤ “*Məqsədli müzakirə*” – bu metod kollektiv üzvlərinin fəal iştirak edəcəyi açıq müzakirələrin, dəyirmi masaların təşkil olunmasını nəzərdə tutur. Məqsədli müzakirədən yeni ideyaların işlənilməsi üçün 1950-ci ilin əvvəlindən etibarən istifadə olunmağa başlanmışdır. Bu metod yığıncağın bütün iştirakçılarının açıq və maraqlı müzakirəyə cəlb olunmasını, aparıcının iştirakçıları yeni ideyaların axtardığı müəyyən sahəyə aid məsələlərin müzakirəsinə

<sup>170</sup> A.E.Şahin. Eğitimi araşdırmalarında Delphi tekniği və kullanımı. Hacettepe Üniversitesi. Eğitim fakultesi dergisi. 20 : 215 – 220 (2001) s.215

<sup>171</sup> A.B.Кудрявцев. Методы интуитивного поиска технических решений. М-2009

cəlb etməsini nəzərdə tutur. Ondan yalnız yeni ideyaların formalaşdırılması üçün deyil, həm də bu ideyaların perspektivinin qiymətləndirilməsi üçün də istifadə etmək olar.

**“Komanda”** – konkret nəticələrin əldə olunması üçün öz aralarında işgüzar əməliyyatları və məsuliyyəti bölüşdürən qarşılıqlı əlaqəli fərdlər qrupudur. Komanda dəqiqliklə formalaşdırılmış, yaxşı idarə olunan, özünütəşkil edən, kollektivdəki istənilən dəyişikliklərə tez və səmərəli reaksiya verən, bütün vəzifələri vahid tam kimi həll edən kollektivdir.

1960-cı illərə qədər inkişaf etmiş ölkələrdə işin böyük hissəsi ayrı-ayrı sahələr üzrə ixtisaslaşdırılmış insanlar tərəfindən fərdi şəkildə yerinə yetirilirdi və onların işi əsasən digərlərinin işindən asılı olurdu. 1970-ci illərdə isə işçi qruplar qrup kooperasiyası və informasiya mübadiləsi zərurəti ilə üzləşdilər. 1980-ci ildə istehsalın inkişafı özünü idarə edən və muxtar komandaların inkişafına səbəb oldu. 1990-cı illərdə baş verən informasiya canlanması təşkilatlarda bölüşdürülmüş komanda konsepsiyasının qəbulunu zəruri etdi.

Bu konsepsiya yalnız komanda üzvləri arasında deyil, həm də təşkilatın digər komandaları və bölmələri ilə işin inteqrasiyasını nəzərdə tuturdu. Müasir dövrdə komanda işindən geniş istifadə olunur.

Komanda üçün xarakterik xüsusiyyətlər bunlardır:

✓ qarşılıqlı asılılıq – komandanın hər bir üzvü ümumi işə öz fərdi töhvəsini verən üzvlərin, biri-birinin işindən, iş keyfiyyətindən asılı olur. Hər kəs ümumi işə dair informasiyanı digəri ilə bölüşür. Komandanın üzvləri birgə fəaliyyət prosesinin bərabər hüquqlu

iştirakçıları kimi qəbul olunur və biri-birinə təsir etmək imkanına malik olurlar.

✓ məsuliyyətin bölüşdürülməsi – komandanın bütün üzvləri ümumi məqsədə görə bərabər qaydada məsuliyyət daşıyırlar;

✓ nəticə – komandanın işinin nəticələrinə görə məsuliyyət qrupun bütün üzvləri arasında bölünür və qrupun fəaliyyətini şərtləndirir.

Komandanın yaradılması və inkişaf etdirilməsi rəhbər vəzifəli şəxsdən əlavə səylər tələb edir. Rəhbər komanda qurarkən kadrların funksional rollarının və şəxsi xüsusiyyətlərinin üzlaşmasını, onların qrup effektini, qarşılıqlı münasibətlərini və qarşılıqlı fəaliyyətlərini nəzərə almalıdır. Onu da qeyd etmək ki, komanda yaratmaq mütləq şərt deyildir. Yalnız fərdi qaydada səmərəli yerinə yetirilməsi mümkün olmayan fəaliyyət tələb olunan təqdirdə komandanın yaradılması məqsədəuyğundur. Komanda yaratmaq zəruri olduğu halda isə ilk növbədə onun təyinatı, məqsəd və vəzifələri, daha sonra isə rolu müəyyənləşdirilməli və qrup normaları işlənib hazırlanmalıdır.

Komandanın yaradılması üçün zəruri olan şərtlərə aşağıdakıları aid etmək olar:

✓ bütün iştirakçıların ümumi məqsədi tam həcmdə anlaması və ona nail olmaq üçün çalışması;

✓ bütün nöqsanlı halların və çatışmamazlıqların vaxtında üzə çıxarılması və aradan qaldırılması;

✓ əməyin məhsuldarlığının hərtərəfli motivasiya edilməsi;

✓ buraxılmış səhvlərin gələcəkdə təkrarlanmaması üçün nəticə çıxarılması;



✓ kənardan daxil olan təşəbbüs və yardımın, ideya və enerjinin qrup daxilində optimal şəkildə inteqrasiyası;

✓ qrup üzvlərindən hər hansı biri özünə inamsızlıq və ya hansısa işdə çətinlik hiss etdiyi təqdirdə bu halın tez qeydə olunması və kompensasiya olunması;

✓ qrupun bütün üzvlərinin bu və ya digər işin yerinə yetirilməsi üçün zəruri bilik və bacarıqlara malik olması;

✓ yeni şəraitin optimal şəkildə mənimsənilməsi;

✓ həvalə olunmuş funksiyaları yerinə yetirən insanların konkret sahə üzrə mütəxəssis olması;

✓ komanda daxilində çalışan insanların təcrübə və qabiliyyətlərinin məcmusunun təkliddə çalışan istənilən şəxsin təcrübə və qabiliyyətlərini üstələməsi;

✓ komandanın əksər üzvlərinin icra etməli olduqları qərarın qəbuluna müəyyən dərəcədə təsir göstərmək imkanına malik olması;

✓ hər bir üzvün bacarığının digərinə məlum olması və funksiyaların bu bacarıqlara əsasən komanda üzvləri arasında bölüşdürülməsi;

✓ komandanın təşkilati quruluşunun yerinə yetirilən işə uyğun olması;

✓ intizam hissini yüksək olması, vaxt və digər resursların səmərəli istifadəsinə səy göstərilməsi və s.

#### *4. Kadrların inkişaf etdirilməsi, peşəkarlığın artırılması*

Bu iş kadr siyasətinin ayrılmaz tərkib hissəsi hesab edilir və kadrların potensialının mütəmadi artırılmasını nəzərdə tutur.

Bu məqsədlə:

➤ kadrların ixtisasının mütəmadi artırılması təmin edilir;

➤ kadrların fəaliyyətində səmərəliliyin artırılması, onlar tərəfindən nəzəri və praktiki biliklərinin əldə edilməsi və artırılması, qulluq funksiyalarının icrası ilə əlaqədar qabiliyyət və peşəkar vərdişlərin inkişaf etdirilməsi, ümumi intellektual səviyyəsinin artırılması üçün mükəmməl təlim-tədris proqramları hazırlanır;

➤ kadrların əlavə peşə təhsilinin proqramlarının onların çalışdıqları sahə üzrə yenilikləri, texnologiyanın, hüququn, siyasətin, iqtisadiyyatın və elmin digər sahələrinin mövcud və perspektiv sahələrini əhatə etməsinə, qabaqcıl dünya və milli təcrübədən istifadəyə xüsusi önəm verilir.

Hesab edirik ki, dövlət qulluğunda səmərənin, peşəkarlığın yüksəldilməsi üçün əlavə peşə təhsili almaq qanunvericilikdə dövlət qulluqçusunun hüququ deyil, vəzifəsi kimi müəyyən olunmalı və onun dövriliyi prinsipi də qanunda öz təsbitini tapmalıdır.

#### *2. Kadrların şəxsi keyfiyyət xüsusiyyətləri ilə iş.*

Kadr siyasətinin bu istiqaməti kadrlarda yüksək vətənpərvərlik, əxlaqi-mənəvi, etik xüsusiyyətlərin, məsuliyyət hissini formalaşdırılmasına yönəlir, şəxsiyyətin inkişafını istiqamətləndirir, zəruri hallarda onların davranış tərzinə də təsir edir.

Bu məqsədlə:

➤ şərəf və ləyaqətlə, yüksək mənəvi-işgüzar keyfiyyətlə qulluq etməyin dövlət qulluğunun nüfuzunun artırılması üçün mühüm əhəmiyyət daşıdığı aşılır;

➤ kadrların etik davranış qaydaları hazırlanır;

- etik davranış qaydalarına əməl olunmasına nəzarət mexanizmi formalaşdırılır;
- kadr işi prosesindəki bütün iştirakçıların (bölmə rəhbərlərinin, kadr xidmətlərinin, həmkarlar ittifaqı təşkilatlarının) qarşılıqlı şəkildə fəaliyyəti təmin edilir;
- rəhbərlə tabelikdə olanlar arasında sağlam mühitin yaradılması təmin edilir;
- kadrlarla rəftar prosesində sosial-psixoloji metodlar tətbiq edilir;
- mənəviyyata kadrın xidməti yararlığının mühüm göstəricisi kimi yanaşılır;
- mütəmadi olaraq təşkilat daxilindəki ictimai rəy, işçilərin əhvali-ruhiyyəsi, vərdisləri və tələbatları öyrənilir, qulluq intizamının vəziyyəti, kollektivdə mübahisəli şəraitlərin yaranma səbəbləri təhlil edilir və təhlilin nəticələri üzrə operativ zəruri tədbirlər görülür;
- əməyin ödənilməsi, stimullaşdırma praktikası təkmilləşdirilir və s.

#### **4. Heyətin idarə olunmasının mahiyyəti və əsas texnologiyaları**

Heyətin idarə olunması mürəkkəb prosesdir. Keçən əsrin ortalarında heyət haqqında elmin inkişafına kibernetika, sistemlər nəzəriyyəsi, hesablama texnikası, hazırda isə, etik aspektlər, humanitar faktorlar mühüm təsir göstərir.

Heyətin idarə olunması nəzəriyyəsi istehsal qüvvələrinin və sosial-ictimai münasibətlərin inkişafı ilə əlaqədar olaraq qabaqcıl ölkə-

lərdə, ilk növbədə isə ABŞ, Fransa və Yaponiyada yaranmışdır. Heyətin idarə olunması ayrılıqda götürüldükdə maksimum müsbət nəticələrə nail olmaq məqsədilə hər bir işçinin, qrupun və ya təşkilatın fəaliyyətinə təsiretmə prosesidir. Heyətin idarə olunması prosesində təşkilatın gələcək strateji və taktiki planları işlənilib hazırlanaraq heyət üzvləri tərəfindən həyata keçirilir.<sup>172</sup>

Bu prosesdə peşə hazırlığının həyata keçirilməsi, heyətin inkişaf istiqamətlərinin düzgün müəyyənləşdirilməsi, müvafiq hazırlıq sisteminin seçilməsi mühüm əhəmiyyət daşıyır.

Heyətlə işin optimallaşdırılmasına, onun seçilməsinə, idarə olunmasına, qiymətləndirilməsinə, inkişafına və s. yönələn metodların, təşkilati prosedurların, üsul və vasitələrin məcmusu “heyət texnologiyaları” və ya “kadr texnologiyaları” adlanır.<sup>173</sup>

Texnologiyalar kadr siyasətinin mühüm elementi olub, kadr konsepsiyasından kadr proseslərinin və münasibətlərinin bilavasitə idarə etməsinə keçid üçün zəruri həlqə rolunda çıxış edir. Onlar biri-birilə qarşılıqlı əlaqədə olub, biri-digərini tamamlayır və normativ-hüquqi əsaslarla tətbiq olunur. Heyətin idarə olunması texnologiyalarından kadrların seçilməsi, qiymətləndirilməsi, inkişafı, karyeranın idarə olunması, adaptasiyası, motivasiya, əməyin təşkili və s. üçün istifadə olunur. Ədəbiyyatda qeyd olunur ki, konkret təşkilatda müasir heyət – texnologiyaların işlənilib hazırlanması heyətlə işin üsul və metodlarından daha səmərəli istifadə etməyə, işçi qüvvəsinin peşə-ixtisas

<sup>172</sup> R.Ə.İskəndərov. Heyətin idarə edilməsi. Dərslük. B-2009. S.7.

<sup>173</sup> Г.В.Тортыгашева. Механизм регулирования кадровых процессов и отклонений в органах государственной власти в государственной службе России: проблемы становления и развития. М, 2001.с. 217.

tərkibinin və əmək potensialının inkişaf səviyyəsini maksimum dolğun və səmərəli nəzərə almağa imkan yaradır.<sup>174</sup>

Heyətin idarə olunması üçün tətbiq olunan heyət texnologiyalarının bir sıra növləri fərqləndirilir: çoxhəlqəli, kommunikasiyon, fərdi və s. Texnologiyalar həm bilavasitə kadrə, həm də ümumi vəzifə ilə birləşmiş işçilər qrupuna idarəetmə təsiri göstərə bilər.

Heyətin seçilməsi üçün müsabiqə, müsahibə və bir sıra başqa texnologiyalardan istifadə olunur. Hazırda beynəlxalq təcrübədə fəaliyyət göstərən kadr agentlikləri vakant vəzifəyə namizədin seçilməsi üçün yalnız ənənəvi üsullardan (müsabiqə, imtahan, müsahibə və s.) istifadə etmirlər. Müasir dövrdə bu üsulların məzmunu əhəmiyyətli dərəcədə genişlənmiş, kadrın potensialının, yararlığının daha düzgün müəyənəşdirilməsi, təşkilatın vəsaitlərinə qənaət etməklə, konkret funksiyaları peşəkarlıqla həyata keçirən kadrın əməyindən məhz lazım olan vaxtda istifadə olunmasının təmini və s. üçün yeni-yeni texnologiya və metodlardan istifadə dövrün zəruri tələbinə çevrilmişdir. İşə götürən təşkilatlar arasında kifayət qədər populyarlıq qazanan personal – texnologiyalara isə bunları misal göstərmək olar: outsorsinq, autstaffinq və heyətin lizinqi.

Öz mahiyyətinə görə heyətin seçilməsinin alternativ metodları olan bu texnologiyaların hər üçünü “heyətin icarəsi” prinsipi birləşdirir. Hər üç metod qeyri-standart şəraitlərdə, ştatda olan əməkdaşların təcili surətdə əvəzlənməsi və ya müvəqqəti layihənin həyata keçirilməsi üçün dar sahədə ixtisaslaşmış mütəxəssislərin işə cəlb olunması üçün əvəzolunmaz hesab olunur.

***Outsorsinq*** – təşkilat tərəfindən əvvəllər onunla heç bir əmək münasibətlərində olmamış, lazımı ixtisasa malik olan şəxsin konkret qısamüddətli layihələrin həyata keçirilməsi üçün cəlb olunmasını nəzərdə tutur. Təşkilat öz heyətinin üzvlərini müvəqqəti istifadə olunması üçün müqavilə əsasında digər təşkilata vermək üçün müqavilə bağlayır. Elə dar sahədə ixtisaslaşmış təşkilatlar var ki, özlərinin heyətlərini outsorsinq üçün təklif edirlər. Təcrübədə hüquq xidməti, audit və kompüter xidmətləri üzrə outsorsinq daha geniş yayılmışdır.

***Heyətin lizinqi*** – elə hüquq münasibətlərinin yaranmasını nəzərdə tutur ki, bunlarda rəsmi olaraq işə götürən qismində seçimi aparən agentlik çıxış edir və o, öz adından işçi ilə əmək müqaviləsi bağlayır, onun üçün vergiləri ödəyir. Bu cür agentliyin əmək müqaviləsi bağlayaraq işə götürdüyü şəxslər onun üçün deyil, ona sifariş verən sifarişçi təşkilat üçün işləyirlər. Yəni, sifarişçi təşkilat icarə üçün heyəti sifariş edir, agentlik isə ona bu heyəti təqdim edir. Təqdim olunan bu cür heyət “lizinq heyəti” adlanır və öz əməyinə görə ödənişi gördüyü işə görə sifarişçi təşkilatdan alır.

***Autstaffinq*** (outstaffing – heyətin ştatdan kənarlaşdırılması) – təşkilatdan müəyyən sayda əməkdaşın formal olaraq kənarlaşdırılmasını və onlardan lazım olan vaxt istifadə olunmasını nəzərdə tutur. Bu metodun tətbiqi heyətin faktiki iş yerinə toxunmasa da, onun hüquqi vəziyyətində müvafiq dəyişikliklərə səbəb olur. Belə ki, “autstaffinq” nəticəsində təşkilatın işindən kənarlaşdırılan heyət üzvü faktiki olaraq yenə də əvvəlki vəzifəsindən irəli gələn işləri görür, amma daimi deyil, müvəqqəti zəmində. Təşkilat onun işinə ehtiyac

<sup>174</sup>М.И.Бухалков. Управление персоналом. М.ИНФРА-М, 2005.с.67

duyduğu təqdirdə onunla lizinq müqaviləsi bağlayaraq müəyyən müddət üçün onu işə cəlb edir. Adətən, bu metoddan təşkilat o halda istifadə edir ki, mövcud ştatdakı mütəxəssisin əməyinə tələbatın səviyyəsi aşağı düşür. Belə olan halda “autstaffinq” sayəsində təşkilat həmin əməkdaşın işinə zərurət olmadığı dövr üçün ödəyəcəyi məvacibə və vergilərə qənaət etmiş olur. Zərurət yarandıqda isə, onunla əmək müqaviləsindən kənar münasibətlər qurur.

Beləliklə, beynəlxalq təcrübədə heyətin işə qəbul olunmasının müxtəlif üsulları, metodları tətbiq olunur. Hər təşkilat özünün fəaliyyət istiqamətlərinə, funksiyalarına, təşkilati dəyərlərinə, strukturuna, miqyasına və s. cəhətlərinə görə uyğun seçim üsulunu tətbiq edir. Dövlət qulluğuna qəbul üçün tətbiq olunan üsul və metodlar isə, dövlət orqanının quruluşundan və səlahiyyətlərinin həmindən, nüfuzundan, onun rəhbər vəzifəli şəxsinin mülahizəsindən deyil, qanunvericinin tələblərindən asılı olaraq müəyyən olunur. Bu üsullar qanunvericilikdə dəqiq müəyyənləşdirilir və onların həyata keçirilməsi qaydası və meyarları təsbit olunur.

Dövlət qulluğunda heyətin idarə olunması dövlətin kadr siyasətinin əsasında onun məqsəd və vəzifələrinin realizəsi məqsədilə həyata keçirilir. Dövlət orqanının heyətinin idarə olunması müstəqil fəaliyyət göstərən sistem olub, dövlət idarəetməsinin mühüm mexanizmi olan dövlət qulluğunun idarə olunması sisteminin tərkib hissəsi kimi çıxış edir.<sup>175</sup> Dövlət qulluğunda heyətin idarə olunması məqsəd deyil, dövlət orqanının fəaliyyətində səmərənin yüksəldilməsi üçün vasitədir.

<sup>175</sup> Управление персоналом: Учебник. Общ. ред. А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2002. с. 46

Beynəlxalq təcrübədə heyətin idarə olunmasının üç əsas modeli fərqləndirilir:

1. Amerika.
2. Yaponiya.
3. Qərbi Avropa.

### **5. Heyətin qiymətləndirilməsi metodları**

Dövlət qulluğunda kadr siyasəti dövlət siyasətinin tərkib hissəsi olmaqla, dövlət orqanlarını nəinki, sistemli, planlı və məqsəduyğun şəkildə kadrlarla təmin etmək, həm də onların fəaliyyətini düzgün qiymətləndirmək mexanizmini formalaşdırmaq üçün dövlət tərəfindən qəbul edilmiş siyasətdir. Buna görə də, kadrların obyektiv və səmərəli qiymətləndirmə mexanizminin formalaşdırılması dövlətin kadr siyasətinin əsas istiqamətlərindən birini təşkil edir. Onun prinsiplərindən birini də məhz kadrların fərdi qulluq keyfiyyətlərinin və qulluq fəaliyyətinin nəticələrinin obyektiv qiymətləndirilməsi təşkil edir

Heyətin yalnız işgüzarlıq deyil, həm də şəxsi keyfiyyətləri kompleks şəkildə qiymətləndirilməlidir. Qiymətləndirmə obyektiv, etibarlı, real və kompleks aparılmalıdır. Qeyd edək ki, beynəlxalq təcrübədə heyətin qiymətləndirilməsi üçün bir çox metodlardan istifadə olunur. Bunlara aşağıdakıları misal göstərmək olar:

➤ *Test metodu* – bu metod xüsusi hazırlanmış testlərlə heyətin öz qulluq fəaliyyətinə və konkret sahəyə dair biliklərinin və sərəfəsinin qiymətləndirilməsini nəzərdə tutur;

➤ *Müsahibə metodu* – bu metod heyət üzvləri ilə fərdi qaydada müsahibə aparmaqla onların öz qulluq funksiyalarına münasibətini, vəzifə öhdəliklərini yerinə yetirmə səviyyəsini, işdə təşəbbüs-karlığını, maraq dairəsini, konkret olaraq hansı motivasiya meyarının onları stimullandıra biləcəyini, təminatlardan məmnunluq səviyyəsini, hansı sahədə özlərini inkişaf etdirmək istədiklərini və s. müəyyən etməyə imkan verir;

➤ *“360” dərəcə metodu* – bu metod dövlət qulluqçusunun barəsində rəyin dörd istiqamətdə (rəhbəri, təbəçiliyində olanlar, həmkarları və xidmət göstərdiyi şəxslər) verilən rəylərin əsasında formalaşdırılmasını nəzərdə tutur. Bu metodla qiymətləndirilən əsas meyarlara liderlik, komandada işləmək, insanları idarə etmək, ünsiyyət qurmaq, qərar qəbul etmək, peşəkarlıq, təşəbbüs-karlıq, adaptasiya, təşkilatçılıq, qabiliyyətləri və s. daxildir.

➤ *Bioqrafik metod* – bu metod fəaliyyətin, davranışının müşahidə olunmasına, işin nəticələrinə görə deyil, məhz tərcümeyi hala görə heyətin qiymətləndirilməsini nəzərdə tutur;

➤ *Əməyin nəticələrinə görə qiymətləndirmə* – bu metod kadrın gündəlik fəaliyyətini, kollektivlə münasibətini, şəxsi keyfiyyətlərini deyil, gördükləri işlərin nəticəsini qiymətləndirməyi nəzərdə tutur;

➤ *Matrisa metodu* – bu metod rəhbər işçiyə lazım olan xüsusiyyətləri əks etdirən cədvəlin tərtib olunmasını nəzərdə tutur. Cədvəldə müxtəlif vəzifələr üçün tələb olunan şəxsi və işgüzarlıq keyfiyyətləri göstərilir. Bu xüsusiyyətlərin hər biri balla qiymətləndirilir;

➤ *Etalon metodu* – bu metod heyətin üzvlərinin nümunəvi qulluq fəaliyyəti, fəaliyyətində səmərəli nəticə nümayiş etdirən, yüksək şəxsi və işgüzar keyfiyyətlərə malik olan kadrla müqayisə olunaraq qiymətləndirilməsini nəzərdə tutur;

➤ *İşgüzar oyun* – bu metod problem həlletmə, analitik təhlil, qiymətləndirmə qabiliyyətlərinin müəyyənləşdirilməsi üçün tətbiq olunur;

➤ *Kritik hallar metodu* – bu metod heyət üzvlərinin baş verə biləcək kritik hallarda çevik reaksiya, yaranmış problemi həll etmək, vəziyyətdən çıxış yolunu tapmaq, təhlil, emosional sabillik və s. qabiliyyətlərinin qiymətləndirilməsi üçün tətbiq edilir;

➤ *Özünü qiymətləndirmə metodu* – bu metod kadra özünü qiymətləndirmək üçün şəraitin yaradılmasını nəzərdə tutur. Çox zaman müsahibədə də tətbiq olunan bu metod kadrların öz güclü və zəif cəhətlərini qiymətləndirməsini nəzərdə tutur.

Bəzən təvazökarlıq naminə öz güclü tərəflərini deməyə çətinlik çəkən kadr anlamalıdır ki, bu metodu tətbiq edən şəxs onu məhz özünün dilindən tanımaq istəyir. İnsan özünü inkişaf etdirmək, öz zəif cəhətlərini təkmilləşdirmək, davranışındakı qüsurları aradan qaldırmaq istəyirsə ilk növbədə özünü yaxşı tanımalıdır. Özünü qiymətləndirmə səmimi olmalı, qarşıdakı insanda real təəssürat oyatmalıdır. Bu metod məhz kadrların özünü necə tanıdığını müəyyənləşdirmək üçün tətbiq olunur;

➤ *Xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsi* – respublikamızın qanunvericiliyində də nəzərdə tutulan bu metod cədvəl qulluqçusunun bilavasitə rəhbəri tərəfindən hər təqvim ilinin sonunda qiymət-

ləndirilməsini nəzərdə tutur. Yalnız inzibati vəzifəli qulluqçulara tətbiq olunan bu metod peşə bilikləri, xidməti vəzifələrə münasibət, təhlil aparmaq, problem həll etmək və qərar vermək bacarığı, yaradıcılıq və təşəbbüskarlıq və s. meyarların qiymətləndirilməsini nəzərdə tutur;

➤ *Attestasiya* – beynəlxalq təcrübədə istifadə olunan bu metod respublika qanunvericiliyində də öz əksini tapmışdır. Qanuna görə həm inzibati, həm də yardımçı vəzifəli dövlət qulluqçuları beş ildən bir attestasiyadan keçirilməlidirlər.

Heyətin qiymətləndirilməsi üçün tətbiq olunan metodları istiqamətinə görə üç əsas qrupa ayırmaq olar:

1. ***Keyfiyyət metodları*** – bunlar heyətin keyfiyyət xüsusiyyətlərini kəmiyyət göstəricilərini tətbiq etmədən müəyyənləşdirməyə yönələn metodlardır. Bunlara “*təsvir metodları*” da deyilir. Bu metodlara aiddir:

- matrisa metodu;
- sərbəst xasiyyətnamə metodu;
- tapşırıqların yerinə yetirilməsinin qiymətləndirilməsi metodu;
- “360 dərəcə” metodu;
- qrup müzakirəsi metodu.

2. ***Kombinə olunmuş metodlar*** – bu metodlar təsviri metodların kəmiyyət aspektləri ilə birlikdə tətbiqini nəzərdə tutur. Bunlara aiddir:

- test metodu;
- qiymətlərin cəmi metodu;
- qruplaşma sistemi metodu və s.

3. ***Kəmiyyət metodları*** – bunlar obyektiv qiymətləndirmə metodları olub, qiymətləndirmənin bütün nəticələrinin rəqəmlərdə ifadə olunmasını nəzərdə tutur. Bunlara aiddir:

➤ ranq metodu – əməkdaşların reyting cədvəli tərtib olunur, bütün reytinglər nəzərdən keçirilir və adətən, ən aşağı reytingdə olanlar ixtisar olunur;

➤ bal qiymətləndirməsi metodu – hər bir nailiyyətə görə heyət üzvü əvvəlcədən müəyyənləşdirilmiş bal qazanır və dövrü nəticələrə əsasən bu ballar toplanır;

➤ azad bal qiymətləndirməsi metodu. Bu metod heyət üzvlərinin hər bir xüsusiyyətinin ekspertlər tərəfindən müəyyən balla qiymətləndirilməsini və sonradan bunların toplanması ilə ümumi reytingin müəyyənləşdirilməsini nəzərdə tutur.

Qeyd edək ki, bu metodların hər biri ayrılıqda heyətin fəaliyyətinin və ya sosial-psixoloji xüsusiyyətlərinin yalnız müəyyən aspektlərini üzə çıxarmağa imkan verir. Buna görə də təcrübədə *universal kompleks* metodundan istifadəyə daha çox üstünlük verilir. Bu metod heyətin maksimal obyektiv qiymətləndirilməsinə nail olmaq üçün bir çox metodların elementlərini özündə birləşdirir. Bu metodun 25 qiymətləndirmə meyarı var ki, bunlara təhsilə münasibət, şifahi və yazılı ümumiləşdirmə aparmaq, ünsiyyət qurmaq, ətrafdakıların rəyini qəbul etmək, davranışda çeviklik, daxili normativlər, yaradıcılıq qabiliyyətləri, özünüqiymətləndirmə, karyera motivləri, real düşünmə tərz, etibarlılıq, maraq dairəsi, təşkilatçılıq, idarəetmə qabiliyyətləri və s. aiddir.

Beləliklə, heyətin qiymətləndirilməsi sistemi kifayət qədər mürəkkəb olub, bir çox vacib aspektlərə malikdir. Bu aspektlərin hər birinə diqqət yetirilməli, tətbiq olunan metod düzgün seçilməlidir ki, qiymətləndirmə prosesi son nəticədə arzu olunan nəticənin əldə olunmasına imkan versin.

#### **6. Dövlətin kadr siyasətinin icra mexanizmlərinin mahiyyəti və sistemi**

Sosial təzahür kimi dövlətin kadr siyasəti subyektlərin, obyektlərin, icra mexanizmlərinin və vasitələrinin məcmusundan ibarət olan mürəkkəb struktura malikdir. Müasir dövrdə kadr siyasətinin sosial roluna yeni paradigma formalaşır və o, ictimai inkişafın mühüm şərtlərindən biri, həmçinin, sosial idarəetmənin əsas resursu kimi çıxış edir.

Dövlətin kadr siyasətinin özü kimi, icra mexanizmləri də mürəkkəb nəzəri problemdir. İndiyədək dövlətin kadr siyasətinin icra mexanizmləri barədə bütöv və sistemli təsəvvür, elmi cəhətdən əsaslandırılmış model formalaşmamışdır.

*Dövlətin kadr siyasətinin icra mexanizmləri* dedikdə, elə kadrlarla iş (kadr işi) prosesinin özü nəzərdə tutulur. Bu mexanizmlər kadr siyasətinin necə, hansı üsullarla və kimlər tərəfindən həyata keçirildiyini ifadə edir. Mürəkkəb kompleks təzahür olan dövlətin kadr siyasəti yalnız müasir səmərəli mexanizmlər vasitəsilə uğurla həyata keçirilə bilər.

Kadr siyasətinin demokratik və səmərəli icra mexanizmləri kadr prosesində və dövlət qulluğunda şəffaflığın təminatına yönəlir, avtoritarlıq, qohumçuluq, tanışlıq və s. kimi neqativ halların qarşısını alır. Ədəbiyyatda haqlı qeyd olunur ki, kadr siyasətinin icra mexanizmləri dövlət qulluqçularının qabiliyyətlərinə və peşə ixtisas biliklərinə əsasən karyerada irəliləyişini təmin edən və təsadüfi insanların, peşəkarlığı zəif olanların qulluqda irəliləməsini obyektiv şəkildə məhdudlaşdıran səmərəli təminat vasitəsidir.<sup>176</sup>

Cəmiyyətin modernləşdiyi bir şəraitdə dövlətin kadr siyasətinin icra mexanizmləri ilk növbədə insan potensialının üzə çıxarılmasına yönəlməlidir. Kadrların qabiliyyətinin, potensial imkanlarının düzgün qiymətləndirilməsi, onlardan düzgün istifadə olunması, adaptasiya prosesinin, qulluqda yüksəlişin, inkişaf və motivasiya sisteminin düzgün tənzimlənməsi kadr siyasətinin qarşısında duran vəzifələrə nail olmağın zəruri şərtlərindəndir.

İcra mexanizmlərinin əsasını kadr siyasətinin nəzəri metodoloji tərəfi (onun konsepsiyası) təşkil edir. Kadr siyasətinin fəlsəfəsi olan konsepsiya kadr proseslərində səmərənin təmin edilməsi istiqamətində əsaslandırılmış elmi ideyalardan ibarət olur. Bu ideyalar ali dövlət orqanları tərəfindən qəbul edildikləri təqdirdə dövlətin təsir mexanizmləri ilə təmin olunur və müvafiq olaraq kadr siyasətinin özəyini təşkil edir. Ədəbiyyatda haqlı olaraq göstərilir ki, konsepsiya və onun əsasında həyata keçirilən siyasət cəmiyyət üçün o zaman səmərəli və faydalı ola bilər ki, onun hazırlanmasında tanınmış

<sup>176</sup> Управление персоналом государственной службы. Под ред. Е.В.Охотского. М-РАГС, 1997.с.32

alimlər, inzibati-siyasi elita və yüksək təcrübəyə malik məmurlar iştirak etsin, onların birgə söyləri və təşəbbüsləri qəbul edilsin.<sup>177</sup> Fikrimizcə, dövlət qulluğunda kadr siyasətinin elmi konsepsiyasının işlənilib hazırlanması hazırda aktual əhəmiyyət kəsb edən məsələlərdən biridir. Elmi konsepsiyanın hazırlanması dövlətin kadr siyasətinin səmərəli icra mexanizmlərinin formalaşmasına və fəaliyyətinə müsbət təsir göstərə, kadrların qiymətləndirilməsinə, inkişafına və ondan rəşional istifadəyə dair mühüm elmi müddəaların bu sahənin nəzəri əsasları kimi çıxış etməsinə səbəb ola bilər. Dövlətin kadr siyasətinin elmi konsepsiyası – dövlətin kadr problemlərinin həlli, kadr potensialının inkişafı və ondan səmərəli istifadə olunması məqsədilə hazırlanmış, müasir dövrə və perspektivə yönəlmiş fundamental elmi ideyalar toplusu kimi başa düşülə bilər.

Kadr siyasətinin icra mexanizmləri barədə tarixə dair mənbələrdə də müəyyən məlumatlara rast gəlinir. Azərbaycan tarixinə dair qaynaqlarda dövlətimizin zəngin tarixi dövlətçilik təcrübəsi, dövlət quruluşu, təşəkkülü, inkişaf təcrübəsi, dövlət aparatında heyətin idarə olunması təcrübəsi də əks olunur. Kadr siyasətinin icra mexanizmlərinə dair fikirlərə erkən və orta əsrlərə dair hüquqi mənbələrdə – Avesta, Tənsar məktubu, Sasani Qanunnaməsi (Matikan) kimi hüquqi abidələrdə rast gəlinir.

X-XII əsr Azərbaycan hüquqşünaslarının ( Ə.Təbrizi, Ə. Zəncani, Ə.Nizaməlmülk və s.) dövlət qulluğu, dövlət qulluqçularının idarəçiliyi barəsində elmi fikirləri, görkəmli dövlət xadimi N.Tusinin

<sup>177</sup> Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsi. Dərslik. S.Qəndilovun baş red. ilə. Bakı-2010. s.278.

“Əxlaqi-Nasiri”, M.Naxçıvaninin “Dəstur əl-katib fi təyin əl-məratib”, F.Rəşidəddinin “Dəstur-əl məmləkət” əsərlərində dövlətin və dövlət məmurlarının idarə olunması barədə, Ə.Tehranninin “Kitabi-Diyarbəkriyyə” əsərində dövlət qulluqçularının hüquqi statusu barədə, İ. Münşinin (XVI ə) “Tarix-i ələm arayı Abbasi” əsərində dövlət vəzifələrinin təsnifatı, ali dövlət vəzifələrinə təyinemə qaydalarının ümumi səciyyəsi barədəki əks olunan məlumatlardan Azərbaycanda dövlət qulluğu, inzibati idarəçilik sistemi və vəzifəli şəxslərin hüquqi statusu, kadr siyasətinin icra üsullarına dair geniş elmi biliklər əldə etmək olar.

Hazırda kadr siyasətinin icrası üçün normativ-hüquqi tənzimlənmə, təşkilati, elmi təminat və s. mexanizmlər tətbiq olunur.

*Normativ-hüquqi tənzimlənmə mexanizmi* dövlətin kadr siyasətinin qanunvericilik əsaslarının formalaşdırılmasını nəzərdə tutur. Ədəbiyyatda haqlı qeyd olunur ki, yalnız qanun vəzifəli şəxslərin subyektivizm meyillərinin qarşısını ala bilər və yalnız mükəmməl qanunvericilik bazası üzərində qurulmuş hüquqi mexanizmlər və məmur münasibətləri dövlətin kadr siyasətinin sivil olmasına zəmanət verə bilər.<sup>178</sup>

*Təşkilati mexanizm* vasitəsilə kadrların seçilməsi, tutduqları vəzifəyə uyğun gəlib-gəlmədiyinin müəyyənəşdirilməsi, onların xidməti fəaliyyətinin səmərəlilik dərəcəsinin müəyyən edilməsi və s. həyata keçirilir. Bu mexanizmlər vasitəsilə kadrların qulluğa yararlılığı, yenidən hazırlıq keçməli olduğu, qulluqda irəliləməsinin məqsəd-

<sup>178</sup> Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsi. Dərslik. S.Qəndilovun baş red. ilə. Bakı-2010s. 278



dəyüğünlüğü, yaxud, qulluğa xitam verilməsinin labüdlüyü barədə dolğun məlumatlar əldə edilir.

Dövlətin kadr siyasətinin *elmi təminat mexanizmi* bu siyasətin metodoloji əsaslarının, elmi konsepsiyasının yaradılmasını və kadrlarla iş prosesində proqnozlaşdırılma metodundan istifadəni nəzərdə tutur.

Dövlətin kadr siyasəti insan fəaliyyətinin inkişafının ümumi qanunauyğunluqlarına əsaslanmalı, həmçinin, sosial idarəetmənin dövlət idarəetməsi, dövlət qulluğu kimi sferalarının spesifik xüsusiyyətlərini də nəzərə almalıdır. Müvafiq olaraq elə icra mexanizmləri işlənilib hazırlanmalıdır ki, şəxsin yaradıcı inkişafı üçün səmərəli şəraiti təmin edə bilsin. Kadrların imkanları düzgün qiymətləndirilməli, ondan məqsəddəyüğun istifadə olunmalı, çevik adaptasiya sistemi yaradılmalıdır. Bu problemlərin həllində icra mexanizmlərinin rolu danılmazdır.

*Kadr siyasətinin əsas təşkilati – hüquqi icra mexanizmləri* bunlardır:

- müsabiqə;
- müsahibə;
- staj və sınaq müddəti;
- attestasiya və xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsi;
- ehtiyat kadr institutu;
- qulluqda yüksəliş;
- təyinetmə və s.

### **6.1. Müsabiqənin mahiyyəti və keçirilməsi qaydası**

Dövlət qulluğu mexanizminin səmərəli fəaliyyətində kadrların seçim mexanizmi mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Təsadüfi deyildir ki, dövlət orqanlarının dövlət qulluğuna yararlı, öz vəzifələrini yerinə yetirmək qabiliyyətinə malik olan, yüksək ixtisaslı şəxslərlə komplektləşdirilməsi nəzəri baxımdan geniş mövqedən yanaşdıqda dövlət qulluğunun əsas vəzifələrindən biri hesab olunur. Ədəbiyyatda da haqlı olaraq, kadrların seçilməsi və yerləşdirilməsi dövlət orqanlarının formalaşdırılmasının mühüm və səmərəli vasitələrindən biri kimi qiymətləndirilir.<sup>179</sup>

Bildiyimiz kimi, kadr siyasətinin də əsas vəzifələrindən birini peşəkar kadrların seçilməsi və düzgün yerləşdirilməsi təşkil edir. Bunun üçün isə müvafiq icra mexanizmlərindən istifadə olunmalıdır. Bu mexanizmlərdən biri də müsabiqədir.

İlk dəfə olaraq Çində tətbiq olunmuş müsabiqə mexanizmi 1870-ci ildən B.Britaniyada, 1883-cü ildən isə ABŞ-da tətbiq olunmağa başlanmışdır.

Hazırda müsabiqənin zəruri elementlərinə bunlar aiddir:

- vakant vəzifənin mövcud olması;
- vəzifənin müsabiqə yolu ilə tutula bilən olması;
- müsabiqəyə öz namizədliklərini irəli sürən namizədlərin mövcud olması;

<sup>179</sup> Т.В.Зайцева. Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров.// Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. №1. с. 180

➤ müsabiqə komissiyasının yaradılması, müsabiqə meyarlarının və şərtlərinin formalaşdırılması;

➤ müsabiqə barədə elan verilən vaxtdan onun gedişatı barədə iştirakçıların və maraqlı şəxslərin məlumatlandırılması;

➤ namizədlərin qiymətləndirilməsi üçün səmərəli mexanizmlərin mövcud olması;

➤ müsabiqə nəticələrinə əsasən qərarın qəbul olunması.

Dövlət qulluğuna qəbul üçün qaydalar və meyarlar hər ölkədə mövcud olan dövlət qulluğu modelindən asılı olaraq müəyyənləşdirilir. Müasir dövrdə beynəlxalq təcrübədə dövlət qulluğuna qəbulun şəffaf aparılmasına, bütün vətəndaşların dövlət qulluğuna qəbulda bərabər irkanlara malik olmasına mühüm önəm verildiyindən dövlət qulluğuna qəbul da əsasən, müsabiqə əsasında həyata keçirilir. Müxtəlif ölkələrdə müsabiqənin strukturu namizədin bilik səviyyəsinin, peşə hazırlığının, dünyagörüşünün, eləcə də şəxsi keyfiyyət xüsusiyyətlərinin, iddia etdiyi vəzifəyə uyğunluğunun qiymətləndirilməsinə yönələn sənədlərin yoxlanılması, test imtahanı, müsahibə, şifahi və yazılı imtahan mərhələlərindən ibarət olur.

Dövlət qulluğunda müsabiqə dedikdə, vakant vəzifənin tutulması üçün bir-neçə şəxsin arasında gedən rəqabət prosesi başa düşülür. Dövlət qulluğu vəzifəsinin müsabiqə yolu ilə tutulması onun nüfuzunun yüksəlməsinə, dövlət qulluğuna yeni kadrların cəlb olunmasına, dövlət qulluğuna qəbul barədə obyektiv qərarın qəbul edilməsinə, həmçinin, heyətin idarə olunması sahəsində şəffaflığın və demokratiyanın təmin olunmasına xidmət edir. Dövlət qulluğu vəzifələrinin tutulması üçün respublikamızda da tətbiq olunan əsas icra mexaniz-

mlərindən biri müsabiqədir. Müsabiqə iki mərhələdən ibarət olur: test imtahanı və müsahibə.

Qanunvericiliyə əsasən, 16 yaşına çatmış, irqindən, milliyyətindən, dinindən, dilindən, cinsindən, sosial mənşəyindən, əmlak vəziyyətindən, yaşayış yerindən, əqidəsindən, ictimai və digər birliklərlə mənsubiyyətindən asılı olmayaraq müvafiq vəzifənin tələblərinə uyğun peşə hazırlığına malik olan və dövlət dilini sərbəst bilən Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının dövlət qulluğuna qəbul edilmək hüququ vardır. Vətəndaşlar müsabiqə elan edilən gündən etibarən 30 gün ərzində Komissiyaya elektron və ya kağız daşıyıcılar vasitəsilə müraciət edə bilərlər.

İnzibati vəzifələrin beşinci-yeddinci təsnifatlarına uyğun olan vakant vəzifələr üzrə dövlət qulluğuna qəbul üçün müsabiqə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya tərəfindən elan edilir. Elanda bunlar göstərilir:

- vakant vəzifənin adı;
- bu vəzifəni tutmaq istəyən vətəndaşlar qarşısında qoyulan tələblər;
- dövlət qulluğunda işləmək üçün lazım olan şərtlər.

Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 2009-cu il 17 sentyabr tarixli 143 nömrəli qərarı ilə müsabiqədə vakant vəzifələrin tutulmasının ümumi şərtləri təsdiq edilmişdir. Ümumi Şərtlər "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununa, "İnzibati və yardımçı vəzifələrin Təsnifat Toplusu"na və "Dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna müsabiqə vasitəsi ilə qəbul Qaydaları"nın 4-cü bəndinə uyğun olaraq hazırlanmışdır. Vəzifə təlimatları Ümumi

Şərtlərə uyğun olaraq müvafiq dövlət orqanlarının rəhbərləri tərəfindən qəbul edilir.

**Ümumi Şərtlər** 3 hissədən ibarətdir:

1. "Təhsilə dair tələblər"
2. "İş stajına dair tələblər"
3. "Bilməlidir"

"*Təhsilə dair tələblər*" hissəsində vəzifənin tutulması üçün zəruri olan ali təhsil müəyyən edilir. Vəzifənin qulluq funksiyaları nəzərə alınaraq, vəzifə təlimatlarında təhsilə dair aşağıdakı tələblərdən biri müəyyən edilir:

- ixtisas (ixtisaslar);
- ixtisas istiqaməti (ixtisas istiqamətləri) və ya ixtisaslar qrupu (ixtisaslar qrupları);
- ixtisas istiqaməti (ixtisas istiqamətləri) və ya ixtisaslar qrupu (ixtisaslar qrupları) və ixtisas (ixtisaslar).

Vəzifənin qulluq funksiyaları nəzərə alınaraq vəzifə təlimatlarında ixtisas, ixtisas istiqaməti və ya ixtisaslar qrupu göstərilmədən ali təhsil müəyyən edilə bilər.

"*İş stajına dair tələblər*" hissəsində vəzifənin tutulması üçün zəruri olan iş stajı göstərilir. Ümumi Şərtlərdə iş stajına dair tələb nəzərdə tutulduğu halda vəzifənin qulluq funksiyaları nəzərə alınaraq, vəzifə təlimatlarında aşağıdakı sahələrdən biri üzrə iş stajı müəyyən edilir:

- struktur bölmənin və ya vəzifənin fəaliyyət istiqamətləri;
- vəzifə təlimatlarında vəzifə üzrə müəyyən edilmiş müvafiq ali təhsil.

"*Bilməlidir*" hissəsində vəzifənin tutulması üçün zəruri olan minimal biliklər müəyyən edilir. Vəzifənin qulluq funksiyaları nəzərə alınaraq, vəzifə təlimatlarında digər zəruri biliklər müəyyən edilir, habelə xarici dil və kompyuter biliklərinə dair tələblər nəzərdə tutula bilər.

Dövlət orqanında dövlət qulluğuna qəbul edilmək üçün müraciət etmiş şəxsin dövlət qulluğuna qəbul edilməsinin mümkün olub-olmamasının qabaqcadan yoxlanılması Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya tərəfindən həyata keçirilir. Müsabiqədə iştirak etmək istəyən şəxsin sənədləri qəbul edildikdən sonra üç iş günü müddətində Komissiya aşağıdakı orqanlara sorğular göndərir:

- şəxsin fəaliyyət qabiliyyətinə malik olmaması, məhdud fəaliyyət qabiliyyətinə malik olması və ya tibbi xarakterli məcburi tədbirlərin tətbiqi barədə məhkəmənin qanuni qüvvəyə minmiş qərarının olub-olmamasını yoxlamaq üçün müvafiq məhkəməyə və Azərbaycan Respublikasının Səhiyyə Nazirliyinə;
- şəxsin ödənilməmiş və ya götürülməmiş məhkumluğunun olub-olmamasını yoxlamaq üçün Azərbaycan Respublikasının Daxili İşlər Nazirliyinə;
- şəxsin bilavasitə tabeliyində və ya nəzarəti altında qulluq keçəcəyi vəzifəli şəxslə yaxın qohumluq və ya qudalıq (ər-arvadlar, onların valideynləri, qardaşları, bacıları, övladları) əlaqəsi olduğunu yoxlamaq üçün müvafiq dövlət orqanlarına;
- qanunla nəzərdə tutulmuş hallarda şəxsin əvvəllər məhkum olunduğunu, habelə bəraətverici əsaslar olmadan bəzində cinayət

işinin icraatına xitam verilib-verilməməsini yoxlamaq üçün Azərbaycan Respublikasının Daxili İşlər Nazirliyinə;

- şəxsin din xadimi olub-olmamasını yoxlamaq üçün Qafqaz Müsəlmanları Ruhani İdarəsinə və Azərbaycan Respublikasının Dini Qurumlarla İş üzrə Dövlət Komitəsinə;

- qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş digər məlumatları yoxlamaq məqsədi ilə müvafiq orqanlara.

Komissiyanın sorğularına dövlət qulluğuna qəbul edilmək istəyən şəxs tərəfindən əl ilə doldurulmuş və imzalanmış kadrlar uçotunun şəxsi vərəqəsi əlavə edilir. Göndərilmiş sorğularla əlaqədar müvafiq orqanlar tərəfindən beş iş günü müddətində yoxlama aparılır və sorğunu göndərən Komissiyaya müvafiq qaydada rəsmi cavab verilir. Kadrlar uçotunun şəxsi vərəqəsində şəxsin soyadı, adı, atasının adı, doğulduğu tarix, yaxın qohumlarının siyahısı, məsuliyyətə cəlb olunub-olunmaması və s. barədə məlumatlar əks etdirilməlidir. Yoxlamanın qaydası qanunvericiliklə müəyyən edilir. Şəxsi (ailə) həyatın təfəsilatı yoxlanılır. Yoxlama nəticəsində dövlət qulluğuna qəbul edilməsi mümkün hesab edilən namizədlər müsabiqəyə buraxılırlar.

Dövlət qulluğuna qəbul edilmək üçün qanunvericiliklə müəyyən edilmiş şərtlərə cavab verməyən, habelə bilərəkdən yanlış məlumatlar vermiş namizədlər müsabiqədən kənarlaşdırılır.

Müsabiqənin birinci mərhələsini test imtahanı təşkil edir. Qeyd edək ki, ilk vaxtlar test imtahanında yalnız bilik səviyyəsi, məntiqi düşüncə yoxlanırdı. 2009-cu il 1 oktyabr tarixdə "Dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna qəbul ilə bağlı keçirilən test imtahanları üçün test nümunələrinin hazırlanması və ekspertizası Qaydaları" qəbul

edildikdən sonra artıq test imtahanında namizədlərin dünyanın, əsasən də, Azərbaycanın tarixi, coğrafiyası, mədəniyyəti, müasir beynəlxalq münasibətləri, qanunvericilik biliklərinin yoxlanılması məqsədi ilə ümumiləşdirilmiş proqramlar hazırlandı.

Hazırda test imtahanında namizədlərin bilik, məntiqi düşüncə səviyyəsi ilə yanaşı, dünyagörüşü, yəni dünyanın, əsasən də, Azərbaycanın tarixi, coğrafiyası, mədəniyyəti, müasir beynəlxalq münasibətləri üzrə bilikləri də yoxlanılır. B. Xəlilovun qeyd etdiyi kimi, bu yenilikdə əsas məqsəd ondan ibarətdir ki, dövlət qulluğuna dövlətini sevən, onun tarixini, coğrafiyasını bilən, bu gün baş verən prosesləri izləyən və onları təhlil edə bilənlər gəlsin.<sup>180</sup>

Test imtahanından müvəffəqiyyətlə çıxanlar sənədlərini 10 iş günü ərzində Komissiyaya təqdim edir və müsahibəyə buraxılırlar. Müsahibədə 16 və daha çox bal yığmış namizəd müsabiqədən uğurla keçmiş hesab olunur.

Hazırda müsabiqə mexanizmində test imtahanı şəffaf seçim metodu kimi çıxış etsə də, "birdəfəlik" xüsusiyyət daşıyır. Belə ki, testdən uğurla keçən namizəd müsahibə mərhələsindən keçə bilmirsə yenidən müsabiqəyə qatılmaq istədiyi halda təkrarən test imtahanı verməli olur. Bu zaman namizədin əvvəlki müsabiqənin test mərhələsindən nə qədər bal yığdığı heç bir əhəmiyyət daşımır. Bu, namizədlərin artıq zaman sərf etməsinə, yenidən hazırlıq üçün zəhmət çəkməsinə, həm də dövlət büdcəsindən əlavə xərclərə səbəb olur. Fikrimizə, əgər namizəd eyni təsnifat vəzifəyə iddia edərsə, onun əvvəlki test imtahanı nəticələrinə əsasən yeni müsahibəyə buraxıl-

<sup>180</sup> B.B.Xəlilov. Dövlət siyasəti uğurla həyata keçirilir. "Respublika"-23.06.2009

ması daha məqsəduyğun ola bilər. Test imtahanı nəticələrinin müəyyən dövr ərzində namizədin müsahibə mərhələsinə buraxılmasına əsas ola bilməsi üçün onun qüvvədə olma müddətini də müəyyənləşdirmək mümkündür. Bir dəfə test imtahanından uğurla keçən namizədin yığıdığı balın qüvvədə olma müddəti aylarla da, illərlə də müəyyən oluna bilər.

Hazırda qanunvericilikdə müsabiqə üzrə tutulan vəzifələrin müsabiqədən kənar tutulmasının müstəsna halı da nəzərdə tutulmuşdur. Belə ki, «2007-2015-ci illərdə Azərbaycan gənclərinin xarici ölkələrdə təhsili üzrə Dövlət Proqramı» çərçivəsində xaricdə təhsil almış şəxslər müvafiq icra hakimiyyəti orqanında ehtiyat kadr kimi saxlanılır və qanunvericiliyə uyğun olaraq, həmin orqan bu şəxslərin müsabiqədən kənar dövlət qulluğuna qəbul edilməsi üçün müvafiq dövlət orqanına təqdimat verir.

Qeyd edək ki, müsabiqənin aparılması kimi, onun strukturlaşdırılması (müsabiqə proqramının, müsabiqənin keçirilməsi qaydalarının, müsabiqə komissiyasının formalaşdırılması və s.) da mühüm əhəmiyyət daşıyır. Beynəlxalq təcrübədə fəaliyyət sahəsindən asılı olaraq müsabiqə proqramının formalaşdırılmasının bir neçə üsulu fərqləndirilir.<sup>181</sup> Bunlara aşağıdakıları aid etmək olar:

➤ *Attestasiya üsulu.*

Bu üsul xüsusi hazırlanmış “heyət-texnologiya” vasitəsilə namizədin işgüzar portretinin qurulması prinsipinə əsaslanır. Onun vasitəsilə konkret vəzifə üçün tələb olunan peşəkarlıq, işgüzarlıq və şəxsi

<sup>181</sup> Управление персоналом. Под ред. Базарова Т.Ю., Еремена, Б.Л. Учебник. 1999.

keyfiyyət xüsusiyyətləri müəyyənləşdirilir. Bu xüsusiyyətlər işgüzarlıq xüsusiyyətlərinin lüğəti kimi təsbit olunur. Attestasiyadan keçməli olanların hər biri üçün onların rəhbərlərinin, təbəçiliyində olanların və onları yaxşı tanıyan həmkarlarının sırasından təyin olunan ekspertlər qrupu yaradılır.

Ekspertlərə konkret vəzifə üçün müəyyənləşdirilmiş xüsusiyyətlər sırasından həmin namizəd üçün uyğun olanlarını seçmək təklif olunur. Ekspertlər uyğun meyarları müəyyənləşdirdikdən sonra həmin məlumatlar kompüterin bazasına daxil olunur, işlənir və nəticədə kadrın işgüzar portreti meydana çıxır. Bu portretin keyfiyyəti isə ekspertlərə təklif olunan işgüzar xüsusiyyətlərin siyahısından asılı olur. Kompüterə müvafiq verilənlər bazası daxil edildikdən sonra obyektiv məlumatların (vəzifənin adı, tələb olunan yaş və təhsil səviyyəsi və s.) göstərildiyi və hamı tərəfindən eyni cür anlaşıla bilən xüsusiyyətləri nəzərdə tutan mətn şəklində sənəd hazırlanır. Qeyd edək ki, bu metod ekspertlərin anonim qalacağına təminat verilməsini nəzərdə tutur. Lazım gəldikdə namizədin qiymətləndirilməsi cəhətlərinin sayını istənilən həddə qədər artırmaq olur ki, bu da öz növbəsində verilənlərin işlənməsi üçün fərqli alqoritmdən istifadəni şərtləndirir.

Qəbul olunmuş konsepsiyadan, təşkilatın missiyasından, fəaliyyət sahəsinin dövlət qulluğuna və ya özəl sektora aid olmasından, idarəetmənin sahəsindən, dəyərlərdən və s. asılı olaraq hər bir təşkilatda konkret vəzifə üçün müxtəlif xüsusiyyətlər müəyyən oluna bilər.

Məsələn, V.K.Tarasovun menecer konsepsiyası aşağıdakı beş zəruri idarəetmə qabiliyyətini nəzərdə tutur:

1. işgüzar məktubların, əmr və sərəncamların tərtibi, təlimatların və əsasnamələrin hazırlanması;

2. ünsiyyət texnikası – yəni, açıq çıxış etmək, dinləmək, danışıqlar və işgüzar söhbətlər aparmaq qabiliyyəti;

3. idarəetmənin ələ alınması və qorunub saxlanması – yəni rəqabətli mübarizə strategiyası və taktikası, loyallığın və kadrların motivasiyasının təmini;

4. istehsalın təşkili – istehsal fəaliyyətinin təşkili, stimullandırma sisteminin və əməyin ödənilməsi sisteminin seçilməsi, texnologiyaların təhlili və s.

5. kommersiya fəaliyyəti – kredit və bank işi, ödəniş qabiliyyətinin proqnozlaşdırılması, pulun emissiyası və əmtəə təminatı, qiymətqoyma və vergi siyasəti, marketinq və s.

Heyət texnologiyaları metoduna əsaslanan müsabiqənin üstün cəhəti onun yüksək dərəcədə texnoloji və strukturlaşdırılmış olması, çatışmayan xüsusiyyəti isə qeyri standart şəraitdə tətbiq olunmasının çətinliyində ifadə olunur. Mütəxəssislər bunu onun sərt struktura malik olması ilə izah edirlər.

Qeyd edək ki, əsasən, bu cür attestasiya üsulu ilə müsabiqə proqramının formalaşdırılması seçim metodu kimi tək istifadə olunmur. Bir qayda olaraq, bu metodu digər seçim metodları (test, müsahibə, yazılı imtahan və s.) müşayiət edir

➤ *Texniki oyun üsulu* .

Kifayət qədər mürəkkəb olan bu üsulun iki əsas tipi var:

1. ciddi strukturlaşdırılmış oyun - imitasiya qrosedurlarına (heyət texnologiyalarına) əsaslanan üsul. Bu üsul V.K.Tarasovun menecer konsepsiyasına əsaslanır.

2. təşkilati fəaliyyət oyunlarına əsaslanan üsul. Bu üsul 4 mərhələdən ibarət olur: Oyunun irinci mərhələsində kollektiv vəziyyəti sistemli şəkildə təhlil edir, ikinci və üçüncü mərhələlərdə vəziyyətin təşkilat üçün daha mühüm olan aspektləri müzakirə olunur, dördüncü mərhələdə isə təşkilatın gələcək rəhbərinin təsərrüfat və iqtisadi siyasəti ilə əlaqədar məsələlər müzakirə olunur.

Hər mərhələdə yarımqruplardakı işə 2-3 saat vaxt ayrılır, daha sonra isə hər yarımqrupun 5-10 dəqiqəlik çıxış edəcəyi ümumi yığıncaq keçirilir. Hər çıxış ətrafında müzakirə aparılır. Daha sonra isə təxminən 1 saatlıq məcburi prosedur olan oyunda baş verənlərin araşdırılması, qrupun çıxışının, hər bir oyunçunun fəaliyyətinin təhlili və sonrakı mərhələdə görülməli işlərin proqramlaşdırılması aparılır. Oyun başa çatdıqdan sonra sanki “seçkiqabağı” kompaniya başlayır. Namizədlər təşkilatın işləmək istədikləri bölmələrində və xidmətlərində görəcəkləri işin proqramı ilə çıxış edirlər. Bu mərhələ vakant vəzifəyə namizədin seçilməsi ilə başa çatır.

## **6.2. Müsahibənin mahiyyəti, formaları və prinsipləri**

Respublikamızda dövlət qulluğunda kadr siyasətinin icra mexanizmlərindən olan müsahibənin keçirilməsində məqsəd dövlət qulluğunda inzibati vəzifələrin tutulması üçün namizədlərin bilik səviyyəsini, peşə hazırlığını, ümumi dünyagörüşünü, müvafiq vəzifə üçün zəruri olan digər

keyfiyyətlərini yoxlamaqla müvafiq vəzifəyə yararlılığını müəyyən etməkdir. Vakant vəzifəyə namizədin yararlığının müəyyənləşdirilməsi zamanı namizədin keyfiyyət cəhətlərinin uzlaşması prinsipinə xüsusi diqqət yetirilməlidir. Dövlət qulluğu vəzifəsinin tutulması haqda məsələnin həlli zamanı namizədin peşəkarlığı ilə yanaşı, siyasi və şəxsi keyfiyyətləri də mühüm meyar kimi nəzərə alınmalı və onlar ayrılıqda deyil, məhz məcmu halında təhlil olunmalıdır. Namizədin siyasi keyfiyyətlərinə onun vətənpərvərliyini, ümumi rifaha xidmət etməyə hazır olmasını, siyasi baxışlarının sistemini, vətəndaşlığı və s. kimi cəhətlərini, işgüzar keyfiyyətlərinə onun peşəkarlığını, təşkilati qabiliyyətlərini, məsuliyyət hissini və yaradıcılıq qabiliyyətini, şəxsi keyfiyyətlərinə isə əxlaqi-mənəvi, fiziki və kommunikasiyon xüsusiyyətlərini, emosional vəziyyətini, fikrini sərbəst ifadə etmək qabiliyyətini və s. aid etmək lazımdır.

Dövlət qulluğuna qəbul və boşalmış vəzifələrin tutulması üçün namizədlərlə müsahibənin keçirilməsi qaydası “Dövlət qulluğuna qəbul və inzibati vəzifələrin tutulması üçün müsahibənin keçirilməsi” Qaydaları<sup>182</sup> ilə müəyyən edilir.

*Müsahibənin formaları* bunlardır:

1. daxili müsahibə;
2. müsabiqənin müsahibə mərhələsi;
3. ümumi müsahibə.

Respublika qanunvericiliyinə əsasən, inzibati vəzifələrin beşinci-yeddinci təsnifatlarına uyğun olan vəzifələrin tutulması nəqsədi ilə dövlət orqanı rəhbərinin qərarı əsasında, ilk növbədə daxili müsahibə keçirilə bilər. Fikrimizcə, komplektləşdirmədən lazımi nəticələri əldə etmək üçün ilk növbədə həmin dövlət orqanında çalışan qulluqçu heyəti arasında zəruri keyfiyyət cəhətlərinə malik real namizədin mövcudluğunun müəyyənləşdirilməsinin və kadr tələbatının onların qulluqda irəli çəkilməsi yolu ilə ödəmə bilməsi mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Lazım gəldiyi təqdirdə müvafiq orqan öz əməkdaşlarına qulluqda irəliləyişi təmin etməli, daha mürəkkəb xidməti tapşırıqların yerinə yetirilməsinə cəlb etməli, onların yenidən hazırlığı üçün xüsusi hazırlıq proqramlarından istifadə etməlidir. Qanunverici də məhz bu aspekti nəzərə alaraq zəruri şərt kimi olmasa da, dispoitiv imkan kimi vakansiya yarandığı təqdirdə ilk növbədə daxili müsahibənin elan olunmasını nəzərdə tutur. Daxili müsahibə nəticəsində müvafiq inzibati vəzifə tutulmadıqda, dövlət orqanı rəhbərinin müvafiq qərarı əsasında ümumi müsahibə və ya müsabiqə keçirilə bilər.

Daxili müsahibədə yalnız həmin dövlət orqanında inzibati vəzifələrdə qulluq keçən və inzibati vəzifələrin təsnifatına uyğun ixisas dərəcəsi olan dövlət qulluqçuları iştirak edə bilər. Qeyd edək ki, ədəbiyyatlarda daxili müsahibəyə bəzən “məmurlar müsabiqəsi” də deyilir.<sup>183</sup> Daxili müsahibə barədə kütləvi elan verilmir.

<sup>182</sup> Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya sədrinin 2008-ci il 7 fevral tarixli 08 nömrəli əmri ilə təsdiq edilmiş “Dövlət qulluğuna qəbul və inzibati vəzifələrin tutulması üçün müsahibənin keçirilməsi” Qaydaları

<sup>183</sup> R. Yanq, R. Şabanov. Azərbaycanca müasir dövlət qulluğu modeli axtarışı. Dünya təcrübəsi kontekstində. Bakı-2004. s. 69

Dövlət orqanlarında inzibati vəzifələrin beşinci-yeddinci təsnifatlarına uyğun olan vəzifələrin aşağıdakı şəxslər tərəfindən tutulması **ümumi müsahibə** yolu ilə həyata keçirilir:

➤ həmin dövlət orqanında və ya digər dövlət orqanında inzibati vəzifələrdə qulluq keçən və inzibati vəzifələrin təsnifatına uyğun ixtisas dərəcəsi olan dövlət qulluqçuları;

➤ azı 5 il qulluq stajı olan və dövlət orqanında inzibati vəzifələrdə çalışmış şəxslər.

Ümumi müsahibə barədə elan müvafiq dövlət orqanının müraciəti əsasında kütləvi informasiya vasitələri ilə verilir. Müsahibədə barəsində müsahibə elan edilən vəzifənin təsnifatından ən çoxu iki təsnifat aşağı inzibati vəzifələrdə qulluq keçən dövlət qulluqçuları, habelə ən çoxu iki təsnifat aşağı inzibati vəzifələrdə qulluq keçmiş şəxslər iştirak edə bilərlər. Barələrində intizam tənbehi tətbiq edilmiş dövlət qulluqçuları bir il ərzində müsahibəyə və müsahibəyə buraxılmırlar.

Müsahibə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyanın nümayəndəsi də daxil olmaqla, üzvlərinin sayı üç nəfərdən az olmayan tərkibdə yaradılmış müsahibə qrupu (komissiyası) tərəfindən keçirilir. Müsahibə qrupuna (komissiyasına) psixoloqlar, müvafiq sahələr üzrə alim və mütəxəssislər cəlb edilə bilər. Komissiya müsahibənin keçirildiyi yer və vaxt barədə 5 gün əvvəlcədən namizədlərə məlumat verir. Müsahibəyə buraxılan namizədlərin siyahısı müsahibəni aparan müsahibə komissiyasının rəhbərinə hər dəfə müsahibə keçirilən gün müsahibə başlanmadan əvvəl verilir. Hər bir namizədlə müsahibə fərdi qayda-

da ən azı 20 dəqiqə aparılır və müsahibənin nəticələri balla qiymətləndirilir.

**Müsahibənin prinsipləri** bunlardır:

- qanunçuluq;
- obyektivlik;
- bərabərlik;
- şəffaflıq və aşkarlıq.

*Qanunçuluq* – müsahibə təşkil olunarkən və keçirilərkən dövlət qulluğu sahəsində qanunvericiliyin tələblərinə ciddi əməl edilməsini nəzərdə tutur.

*Obyektivlik* – müsahibənin nəticələrinin və namizədlərin müvafiq vəzifəyə yararlılığının yalnız namizədlərlə aparılmış müsahibə əsasında və Qaydaların 5-ci bəndində müəyyən edilmiş meyarlar rəhbər tutulmaqla obyektiv qiymətləndirilməsini nəzərdə tutur.

*Bərabərlik* – bütün namizədlərin, onların irqindən, milliyətindən, dilindən, cinsindən, sosial mənsəyindən, əmlak və qulluq vəziyyətindən, dinə münasibətindən, əqidəsindən, siyasi partiyaya, ictimai və ya digər birliyə mənsubiyyətindən asılı olmayaraq müsahibənin keçirilməsi ilə əlaqədar eyni hüquqlara malik olmasını və eyni vəzifələr daşmasını, həmçinin bütün namizədlərlə müsahibənin eyni qaydada keçirilməsini və namizədin müvafiq vəzifəyə uyğunluğunun eyni meyarlar əsasında qiymətləndirilməsini nəzərdə tutur.

*Şəffaflıq və aşkarlıq* – müsahibənin açıq şəraitdə keçirilməsini, bu zaman audio-video çəkilişdən istifadə olunmasını, ictimaiyyət və kütləvi informasiya vasitələri nümayəndələrinin müsahibədə



müşahidəçi qismində iştirak etmələrinə icazə verilməsini və müsahibənin nəticələrinin açıq elan olunmasını nəzərdə tutur.

Respublikamızda dövlət qulluğuna qəbul üçün irəli sürülən meyarları şərti olaraq 3 qrupa bölmək olar:

1. *Formal meyarlar.* Bunlara tələb olunan sənədləri, məhdudiyətləri aid etmək olar. Dövlət qulluğuna qəbul üçün təqdim olunmalı sənədlər bunlardır:

- ərizə;
- şəxsiyyəti təsdiq edən sənədin surəti;
- kadrlar uçotunun şəxsi vərəqəsi;
- ali təhsil haqqında sənədin surəti;
- əmək kitabçasının surəti (olduğu halda);
- ixtisas dərəcəsini təsdiq edən sənədlərin surəti (olduğu halda);
- sağlamlıq haqqında arayış;
- dövlət qulluqçularının bəzi kateqoriyaları üçün qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş digər sənədlər.

2. *Sosial meyarlar.* Bunlara vətəndaşlıq, yaş, sağlamlıq vəziyyəti, qohumluq əlaqələri, namizədin dövlət dilini bilməsi, ümumi mədəniyyət səviyyəsi, düşünmə və nitq mədəniyyəti və s. aiddir.

Sosial meyarlardan olan yaş həddi qanunvericilikdə dəqiq tənzimlənir. Qanuna görə, respublikamızda vətəndaşların 16 yaşdan etibarən dövlət qulluğuna qəbul hüququ yaranır. Lakin, bu hüquq yaransa da, vəzifənin ixtisas tələbləri yol verdiyi təqdirdə ondan istifadə etmək mümkündür. Belə ki, bildiyimiz kimi inzibati vəzifəni tutmaq üçün tələb olunan meyarlardan biri ali təhsildir. Deməli, şəxsin bu hüququnu həyata keçirmək qabiliyyəti ali təhsilini başa vur-

duğu zaman yaranır. Dövlət qulluğuna qəbul olmaq hüququ hər bir vətəndaşa məxsusdur. Lakin, onun həyata keçirilə bilməsi üçün lazım olan məqamlara (yaş həddi, ixtisas tələbləri, dil qabiliyyəti və s.) riayət olunmalıdır.

Qanunun dövlət qulluğuna qəbul üçün 16 yaş həddini müəyyən etməsi yardımçı vəzifələr üçün keçərlidir. Çünki, yardımçı vəzifələrin tutulması üçün ali təhsil tələb olunmur. Yardımçı vəzifə iddiasında olan şəxsin tam orta təhsili olmalıdır.

3. *Peşə-ixtisas meyarları* – bu meyarlara ali təhsilin istiqaməti, ixtisas, staj müddəti, peşə hazırlığı, bilik səviyyəsi, dünyagörüşü və s. aiddir.

Dövlət qulluğuna qəbul və inzibati vəzifələrin tutulması məqsədi ilə keçirilən müsahibənin nəticəsindən narazı qalan şəxslərin (namizədlərin və ya müsahibə komissiyasının üzvlərinin) apellyasiya komissiyasına şikayət verməsi, apellyasiya şikayətinə baxılması və qərar qəbul edilməsi Qaydalarla<sup>184</sup> müəyyən edilir. Namizəd müsahibənin nəticəsi Komissiyanın rəsmi internet saytında yerləşdirildiyi gündən və ya daxili müsahibənin nəticəsi barədə arayış ona verildiyi gündən 5 iş günü müddətində apellyasiya komissiyasına şikayət verə bilər.

Beləliklə, dövlət qulluğu vəzifələrinin tutulması üçün vəzifənin tutulması şərtlərinə cavab verən, qulluq funksiyalarını yerinə yetirməyə yararlı olan, müvafiq biliklərə və qabiliyyətlərə malik olan və-

<sup>184</sup> Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya sədrinin 2009-cu il 29 iyun tarixli əmri ilə təsdiqlənmiş "Müsahibənin nəticəsindən narazı qalan şəxslərin apellyasiya şikayətinə baxılması Qaydaları"

təndaşların dövlət qulluğuna qəbul olunması üçün tətbiq olunan mexanizmlərdən biri də müsahibədir.

### **6.3. Müsahibənin meyarları və keçirilməsi qaydası**

Müasir dövrdə müsahibə heyətin seçimi üçün geniş istifadə olunan mexanizmlərdən biri hesab olunur. Müsahibə prosesində müxtəlif qiymətləndirmə meyarları tətbiq olunur. Beynəlxalq təcrübədə namizədlərin müsahibədə qiymətləndirilməsi üçün geniş tətbiq olunan meyarlara misal olaraq A.Rodger və M.Freyzer tərəfindən hazırlanmış meyarları göstərmək olar.

A.Rodgerin fikrincə,<sup>185</sup> namizəd müsahibədə aşağıdakı meyarlar üzrə qiymətləndirilməlidir:

1. fiziki qabiliyyətlər;
2. zehni qabiliyyətlər;
3. nailiyyətlər;
4. maraq dairəsi;
5. xüsusi bacarıqlar;
6. xarakterindəki xüsusiyyətlər;
7. malik olduğu sosial imkanlar.

M. Freyzerin hazırladığı “beşpilləli tələblər sistemi” qiymətləndirilməli olan əsas meyarlara bunları aid edir:<sup>186</sup>

1. digərlərinə təsir etmək qabiliyyəti, fiziki göstəricilər, zahiri görkəm, nitq qabiliyyəti;
2. ixtisas, təhsil, hazırlıq səviyyəsi, təcrübə;
3. anadangəlmə qabiliyyətlər;
4. motivasiya, fərdin məqsədlərinin xarakteri və mürəkkəblik dərəcəsi;
5. emosional sabillik, stressli vəziyyətləri idarə etmək qabiliyyəti.

Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyində isə, müsahibədə namizədlərin müvafiq vəzifəyə yararlılığını müəyyənləşdirən əsas meyarlar bunlardır:

- *Bilik səviyyəsi* – ixtisas üzrə bilikləri, müvafiq vəzifə üzrə nəzəri bilikləri, müvafiq vəzifənin tələblərinə uyğun səviyyədə zəruri qanunvericilik və xarici dil bilikləri;
- *Peşə hazırlığı* – müvafiq vəzifənin tələblərinə uyğun iş təcrübəsi, peşə bilikləri, yenidən hazırlıq, ixtisasartırma və s. proqramlarda iştirakı, bilik və təcrübəni düzgün tətbiq etmək bacarığı;
- *Ümumi dünyagörüşü* – ölkədə və dünyada baş verən mühüm hadisələrə və mövcud reallıqlara, habelə bu hadisələr və reallıqlar içində insanın yerinə və roluna olan baxışlar sistemi, həmçinin, bu baxışlardan irəli gələn düşüncə, ideya və prinsiplərin qavranması;
- *Müvafiq vəzifə üçün zəruri olan şəxsi keyfiyyətlər* – vətənpərvərlik, emosional sabillik, səmimiyyət, özünütənqid, iradə, ünsiyyət qurmaq, yaradıcılıq, təşəbbüskarlıq, analitik təhlil, problem həll etmə, qərarvermə, nüfuzetmə qabiliyyətləri, komanda qurmaq bacarığı və s.

<sup>185</sup> A.Rodger. The Seven Point Plan. National Institute of Industrial Psychology. London-1952

<sup>186</sup> M. Eraser. A Handbook of Employment Interviewing. London, 1954

Namizədin *bilik səviyyəsi* onun ixtisas üzrə yiyələndiyi biliklərin, həmçinin, vakant vəzifənin tutulması üçün lazım olan qanunvericilik biliklərinin yoxlanılmasını nəzərdə tutur. Vəzifənin tutulması şərtlərində xarici dil tələb olunursa, bilik səviyyəsi meyarı üzrə həm də, xarici dil bilikləri yoxlanılır.

Dövlət orqanında hər bir vəzifənin qulluq funksiyalarının peşəkarlıqla yerinə yetirilməsi dövlət orqanının və bütövlükdə, dövlət qulluğunun səmərəli fəaliyyətinin mühüm şərtidir. Müsahibədə namizədin *peşə hazırlığı* meyarı üzrə qiymətləndirilməsi onun konkret peşə üzrə bilik səviyyəsinin, iş təcrübəsinin, biliklərini tətbiq etmək bacarığının müəyyənləşdirilməsini nəzərdə tutur. Peşəkar kadrların üzə çıxarılması üçün bu meyarın rolu əvəzsizdir. Peşə hazırlığı üzrə biliklər vakant vəzifə və onun yerləşdiyi dövlət orqanının ümumi təyinatı, əsas fəaliyyət istiqamətləri, dövlət siyasətindəki rolu, funksiyaları, həyata keçirdiyi layihələr və s. dair xüsusi hazırlıq və yaxud, tələb olunan sahədə uzun müddətli təcrübə əsasında əldə edilir. Namizədin bilik səviyyəsi ümumi qanunvericilik və ixtisas biliklərinin yoxlanılmasını nəzərdə tutduğu halda, peşə hazırlığının yoxlanılması daha konkret, sahəvi qanunvericilik üzrə biliklərinin yoxlanılmasını nəzərdə tutur.

*Dünyagörüşü* meyarının yoxlanılması namizədin ölkədə və dünyada baş verən mühüm hadisələrə dair məlumatlılığını və onları təhlil etmək qabiliyyətinin yoxlanılmasını nəzərdə tutur. Görkəmli şəxsiyyətlər, ölkənin ictimai və dövlətçilik həyatında baş vermiş mühüm hadisələr, əlamətdar günlər və s. barədə məlumatlılıq səviyyəsi də bu meyar əsasında qiymətləndirilir.

Qeyd edək ki, dünyagörüşü meyarının dəqiq həddlərini və proqramını hazırlamaq mümkün deyil. Ümumi dünyagörüşünün daxilində konkret ixtisas üzrə dünyagörüşünü, həmin sahənin görkəmli nümayəndələri, vətən tarixi, ölkədə baş verən mühüm hadisələr ilə əlaqədar olaraq formalaşan dünyagörüşünü və s. fərqləndirmək olar. İnsanın dünyagörüşü nə qədər əhatəli və dolğun olsa da, onun ən yüksək qiymətləndirilən cəhəti öz vətəninə, millətinə, milli-tarixi xüsusiyyətlərinə, dövlətçilik ənənələrinə, ölkəsinin əlamətdar günlərinə aid məlumatlılıq səviyyəsinin yüksək olması, vətəndaşlıq mövqeyini uca tutmasıdır.

İşgüzarlıq xüsusiyyətləri kimi, *şəxsi xüsusiyyətlər* də namizədin vakant vəzifəyə yararlığını müəyyənləşdirən mühüm meyardır. Bu xüsusiyyətlər namizədin gələcəkdə şəərəflə, ləyaqətlə, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarına hörmətlə, dövlətə sədaqətlə, etik qaydalara uyğun, milli mənafehi və dəyərləri üstün tutmaqla dövlətə qulluq etməsinin ilkin şərtlərindəndir.

Bunlarla yanaşı namizədin hadisələri analitik təhlil etmək, yaranmış problemləri həll etmək, qulluq fəaliyyətinə yaradıcı yanaşmaq, hadisələri düzgün qiymətləndirmək, özünütənzid qabiliyyətlərinə malik olması da mühüm rol oynayır. Dövlət qulluqçusunun kollektivin içində səmərəli fəaliyyəti üçün onun ünsiyyət qurmaq, komanda qurmaq, nüfuz etmə bacarığı da mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

*Komanda qurmaq bacarığı* dövlət orqanında çalışan ayrı-ayrı fərdlərin komandaya çevrilməsində mühüm rola malikdir. Bu səbəbdən də dövlət qulluğuna qəbul üçün keçirilən müsahibədə namizədin yalnız qanunvericilik və nəzəri bilikləri, peşə hazırlığı deyil,

həm də, birgə fəaliyyətə hazırlıq səviyyəsi, komanda qurmaq bacarığı da müəyyən olunur.

Şəxsi keyfiyyətlər sırasında namizədin *ünsiyyət qurmaq bacarığı* da onun gələcəkdə peşəkar mütəxəssis kimi formalaşdırılması üçün vacibdir. Belə ki, işgüzar və şəxsiyyətlərarası münasibətlərin bilavasitə real forması məhz ünsiyyətdir. Antuana de Sent Ekzyuperi dediyi kimi: “Ünsiyyət ən böyük təmtəraqdır”

Ünsiyyət insanların mühüm keyfiyyət cəhəti, sivilizasiyalı əməkdaşlıq formasıdır.<sup>187</sup> Dövlət qulluğunda kadrların ünsiyyət qurmaq bacarığı zəruri elementdir. Məhz düzgün ünsiyyət qurmaq bacarığı müxtəlif xarakterli və düşüncəli kadrların özünüifadə etməsini, özünütəqdim etməsini, biri-birini qəbul və dərk etməsini, habelə, birgə fəaliyyət qurmasını təmin edə bilər. Buna görə də kadrın ünsiyyət mədəniyyətinə, özünütəqdim etmə və fikirlərini ifadə etmə bacarığına malik olması zəruridir. Ünsiyyət vasitəsilə şəxs öz fikrini və ya rəyini qarşısındakına yazılı və ya şifahi nitq, davranış və ya hərəkət vasitəsilə çatdırma bilər. Ünsiyyət mədəniyyəti informasiyanın ötürülməsi, qəbulu və müxtəlif vasitələrlə şəxsi təsir, vəziyyətin eyni cür dərk edilməsinə nail olmaq qabiliyyətini nəzərdə tutur.

Ünsiyyətin verbal və qeyri-verbal formaları var. Verbal ünsiyyət danışmaq və sözlər vasitəsilə qurulur. Qeyri verbal ünsiyyət isə mimika və jestlər vasitəsilə qurulur. Danışan şəxsin emosional-psixoloji vəziyyəti barədə informasiyanın 70%-ni onun mimikası verir. Ünsiyyət o zaman səmərəli hesab olunur ki, həmsöhbətlər biri-birini başa düşür, onlar arasında mənəvi-psixoloji əlaqə yaranır və bu

ünsiyyət hər iki tərəfin marağını ödədiyindən onlarda razılıq hissi yaranır.

Səmərəli ünsiyyətin qurulması üçün şəxs barəsində danışmaq istədiyi mövzunu dəqiq bilməli, inamlı və nəzakətli danışmaq üslubu seçməli, öz niyyətini aydın ifadə etməli və monotonluğa yol verməməlidir. Ədəbiyyatda haqlı qeyd olunur ki, ünsiyyətin səmərəsiz olmasının bir səbəbi də tərəflərin biri-birinə qarşı inamının və etimadının olmamasıdır.<sup>188</sup> Psixoloji təsir vasitəsi olan ünsiyyətin arzu olunan nəticəni verə bilməsi üçün ünsiyyət qurulacaq şəraiti, həmçinin, həmsöhbətin ünsiyyətdə maraqlı olub-olmadığını və ünsiyyət mədəniyyətini düzgün qiymətləndirmək lazımdır. İnsan həyatının mühüm elementi olan ünsiyyət iş yerində kadrların biri-birini tanımasında, biri-birinə qarşılıqlı təsirində, özlərini ifadə etməsində mühüm əhəmiyyət daşıyır. Bu baxımdan da ünsiyyət mədəniyyəti idarəetmə mədəniyyətinin mühüm elementi hesab olunur. Bu mədəniyyətin formalaşmasına müvafiq treninqlər, oyunlar, özünütərbiyə də təsir göstərir. Ünsiyyət qurmaq bacarığının mühüm şərtlərinə özünü və digərlərini obyektiv qiymətləndirmək, əşyaları, hadisələri, faktları olduğu kimi görə bilmək, qarşısındakını dinləmək, öz fikirlərini çatdırma bilmək və s. qabiliyyətlər aiddir.

Müsahibə təcrübəmə əsasən deyə bilərəm ki, bir çox namizəd məhz ünsiyyət qurmaq bacarığının yetərli olmaması səbəbindən malik olduğu potensialı nümayiş etdirə bilmir, fikrini çatdırmaqda çətinlik çəkir. Hazırda ali məktəblərdə tələbələr semestr imtahanlarını test vasitəsilə verdikləri üçün bəzən, onlarda mövzu üzrə analitik

<sup>187</sup> T.Ə.Quliyev. Menecmentin (idarəetmənin) əsasları. Bakı-2001. s.366

<sup>188</sup> B. Haqverdiyev. İdarəetmə psixologiyası. Dərs vəsaiti. Bakı-“Elm”-2008. s. 246

təhlil, fikirlərini şifahi çatdırmaq və əsaslandırmaq qabiliyyəti zəif inkişaf edir. Bu bacarığın inkişaf etdirilməsi isə olduqca labüddür. Bəzən, dövlət qulluğuna qəbul üçün test imtahanından yüksək bal toplayan namizədə müsahibədə məhz, fikirlərini sərbəst ifadə edə bilməməsi, ünsiyyət qura bilməməsi sualları cavablandırmaqda maneə törədir.

Hazırda beynəlxalq təcrübədə namizədlərin psixoloji diaqnostikası metodundan da istifadə olunur. Yeni informasiya texnologiyalarından və psixodiaqnostikanın kompüter sistemindən istifadə etməklə namizədlərin psixoloji durumu müəyyənləşdirilir. Fərdi-psixoloji xüsusiyyətlərin müəyyənləşdirilməsi üçün psixodiaqnostikanın müxtəlif metodikalarından (Kettel, Leonqard-Şmişek, Ayzenk və s. kimi testlərdən) istifadə olunur.

Qeyd edək ki, dünyanın bir çox aparıcı ali təhsil müəssisələrində bu üsuldən istifadə olunur. Məsələn, Rusiya Federasiyasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Akademiyasına dinləyicilərin qəbulu mərhələsində dövlət qulluqçularının şəxsi-peşə hazırlığının monitorinqi aparılarkən onların həm də, psixoloji diaqnostikası həyata keçirilir.

Qeyd edək ki, güclü psixoloji xüsusiyyətlərin, emosional sabilliyin olmaması barədə informasiyanın üzə çıxması ilk növbədə müxtəlif şəraitdə səmərəli peşə fəaliyyətinin mümkünsüzlüyünün, proqnozlaşdırmanın uğursuzluğunun səbəblərini üzə çıxarmağa kömək ola bilər. Belə ki, dövlət qulluqçusunun işinin səmərəsini aşağı salan xüsusiyyətlər sırasında yüksək ruhi həyəcan, emosional həssaslıq kimi cəhətlər mühüm rol oynayır. Bu cəhətlər qulluq

prosesinə neqativ təsir edə, innovasiyon yanaşmalarının qəbulunu subyektiv şəkildə çətinləşdirə bilər.

Şəxsədə açıq-aydın müşahidə olunan nümayişkənlik, inciklik, özünütənqid hissənin aşağı olması, pedantizm və s. xüsusiyyətlər həm rəhbərliklə heyət, həm də dövlət qulluqçularının öz arasındakı münasibətlərdə gərginliyin mənbəyi ola bilər. Belə psixoloji xüsusiyyətlər təbii olaraq dövlət qulluqçusu üçün zəruri olan komanda qurmaq, münasibətləri həll etmək və s. kimi qabiliyyətlərin də formalaşmasına mane olur.

Müsahibə prosesi öncədən strukturlaşdırılmalıdır. Müsahibənin strukturunun öncədən müəyyən olunması dedikdə, onun planlaşdırılması nəzərdə tutulur. Bu planlaşdırma həm müsahibənin səmərəli aparılmasına, həm də qiymətləndirmə prosesində namizədin müvafiq meyarlar üzrə cavablarının daha asan təhlil olunmasına imkan verir. Strukturu öncədən qurulmuş müsahibədə müəyyən planlılıq, məntiqi ardıcılıq və axarlılıq hiss olunur. Belə müsahibə namizədə öz cavablarını daha sərbəst qurmağa, sərbəst düşünməyə və fikirlərini rahat çatdırmağa imkan verir.

Müsahibənin öncədən strukturlaşdırılması onun səmərəsini və obyektiv keçirilməsini təmin etməyə yönəlidir. Ədəbiyyatda haqlı olaraq, müsahibənin dəqiq strukturlaşdırılması onun obyektivliyinin artırılması üsullarından biri kimi qiymətləndirilir<sup>189</sup>. Müsahibənin strukturlaşdırılması üçün müsahibə proqramı, müsahibənin məqsədi, müsahibəni aparacaq qrupun tərkibi, müsahibənin vaxtı və s. öncə-

<sup>189</sup> R.Yanq, A.Gilmor, G.Quliyeva. Azərbaycanca kadrların idarə edilməsinə müasir yanaşma: İnsan inkişafı. Bakı-2005. S.97

dən müəyyən olunur. Müsahibə proqramına dair mövzular şərti olaraq bir neçə bölməyə bölünür. Hər bölmə üzrə namizədin bilik səviyyəsini müəyyənləşdirmək üçün şərti müddət müəyyən olunur. Bu bölmələrin hər biri ixtisası və təcrübəsi uyğun gələn qrup üzvləri tərəfindən qiymətləndirilir. Əvvəldən uyğun suallar hazırlanır, lazım olduğu təqdirdə əlavə suallar da verilir. Sualların verilməsində məqsəd yalnız namizədin özünü daha yaxşı təqdim etməsinə, fikirlərini çatdırma bilməsinə real şərait və psixoloji mühit yaratmaqdan ibarət olmalıdır. Müsahibə prosesindən sonra üzvlər namizədə hər bir meyarla əsasən öz qiymətlərini verirlər. Sonda bu ballar toplanır və qrup üzvlərinin sayına bölünür. Alınan bal namizədin müsahibə nəticəsində topladığı bal hesab olunur. 16 və daha yuxarı bal toplamış namizəd müsahibədən uğurla keçmiş sayılır.

Müsahibədən qabaq onun strukturu müəyyən olunduqda vaxt itkisinə yol vermədən, məntiqi ardıcılıqla qurulmuş plan əsasında verilən suallar namizədin bütün zəruri meyarlar əsasında düzgün qiymətləndirilməsinə real şərait yaratmış olar. Müsahibənin strukturunun müəyyənləşdirilməsi üçün müxtəlif üsullardan istifadə oluna bilər. Beynəlxalq təcrübədə geniş yayılmış strukturlaşdırma üsullarından biri **“WASP”** metodudur. Metodun adı onun ingilis dilində tərkib hissələrinin baş hərflərindən götürülüb. Bu metod 1973-cü ildə üç mütəxəssis (Sidni, Braun və Arcayl) tərəfindən hazırlanıb. Bu metoda görə müsahibə aşağıdakı hissələrdən ibarət struktur quruluşda keçirilməlidir:

1. salamlama – **W** (Welcome);

2. namizədin cavablarından məlumat toplama – **A** (Acquiring information);

3. namizədi məlumatla təmin etmə – **S** (Supplying information);

4. vidalaşma – **P** (Parting).

Müsahibə, müsahibə qrupu tərəfindən namizədlərə nəzərdə tutulmuş məsələlərlə əlaqədar suallar, tapşırıqlar verilməsi və namizəd tərəfindən həmin sualların cavablandırılması, tapşırıqların həll edilməsi yolu ilə həyata keçirilir. Suallar konkret, aydın olmaqla namizədin nəzəri biliklərinin, tapşırıqlar isə, onların həlli üçün qısa zaman tələb olunmaqla praktiki vərdislərinin, bacarığının müəyyən edilməsi üçün verilir.

Müsahibənin əvvəlində namizədin özünü rahat hiss etməsinə şərait yaratmaq, onu öz adı ilə salamladıqdan sonra müsahibə qrupunun üzvlərini ona təqdim etmək lazımdır. Təqdimatdan sonra ondan müsahibə qrupunun tərkibinə etirazının olub-olmadığı soruşulur. Daha sonra namizədə onunla keçiriləcək bu müsahibənin məqsədi bildirilir. Namizəd əmin olmalıdır ki, qrup üzvlərinin ona verdiyi suallar və tapşırıqlar onun özünü ifadə etməsinə şərait yaratmaq və vakant vəzifəyə yararlı olduğunu nümayiş etdirməyə imkan yaratmaq üçündür.

Müsahibənin düzgün keçirilməsi üçün zəruri olan məqamlardan biri də sualların düzgün qurulması və cavabların diqqətlə dinlənilməsidir. Ədəbiyyatda haqlı qeyd olunur ki, namizəddən alınan informasiyanın tamlığı və keyfiyyəti sualların düzgün qoyulma-

sından çox asılıdır.<sup>190</sup> Namizədlə müsahibədə müsahibə qrupu ona əvvəlcədən hazırlanmış suallar verir. Bu suallar elə tərtib olunmalıdır ki, namizədin iddiasında olduğu vəzifəni seçməsinin səbəbləri, işlə əlaqəli məqsədləri barədə dolğun məlumat əldə etməyə imkan versin. Bu suallar namizədin vəzifə seçimi, qısa müddətli və uzun müddətli planları, real məqsədləri, bu vəzifəyə qəbul olunmağı niyə istədiyi barədə informasiya əldə etməyə imkan yaratmalıdır.

Suallar elə tərtib olunmalıdır ki, cavablar namizədin həm şəxsi, həm də işgüzarlıq keyfiyyətləri barədə fikir yürütməyə imkan versin. Müsahibə prosesində namizədin öz iş üslubunu necə təsvir edə biləcəyini, kollektivdə necə insanların onu qıcıqlandıra biləcəyini, əvvəlki iş yerindən niyə ayrıldığını, əvvəl işlədiyi kollektivə və rəhbərə olan münasibətini ifadə etməyə imkan yaratmaq da məqsədə uyğundur.

Müsahibə prosesində namizədin iddia etdiyi vəzifəni nə üçün seçdiyini müəyyənləşdirə bilmək mühüm məqamdır. Bəzən namizəd vəzifəni kortəbii seçir, vəzifənin dövlət orqanının strukturundakı yeri, qulluq funksiyaları, qulluq şəraiti barədə heç bir məlumata malik olmur. Bu cür namizədi müəyyənləşdirə bilmək üçün ona iddia etdiyi vəzifənin qulluq funksiyaları, işləmək istədiyi orqanın fəaliyyət istiqamətləri, hüquqi statusu, gördüyü işlər barədə suallar vermək kifayət edir.

Müsahibədə namizədin səmimiliyini müəyyənləşdirmək daha mühüm məqamdır. Əksər namizədlər haqlı olaraq müsahibə prosesinə uzunmüddətli hazırlıqdan sonra gəlirlər. Onlar müsahibənin

necə keçməsi, qrup üzvlərinin daha çox hansı məqamlara diqqət yetirməsi barədə əvvəlcədən müəyyən dərəcədə məlumatlı olurlar və müsahibəyə hazırlaşarkən bu məlumatlardan da istifadə edirlər. Müsahibə prosesində namizədin həqiqətən də, nümayiş etdirdiyi xüsusiyyətlərə malik olduğunu, yaxud, sadəcə belə görünməyə çalışdığını müəyyənləşdirə bilmək dövlət qulluğuna qəbul olunan yeni kadrların gələcəkdə iş yerində arzuolunan, peşəkar və yüksək şəxsi keyfiyyətlərə malik olan dövlət qulluqçusu kimi fəaliyyət göstərməsi üçün mühüm məqamlardandır.

Müsahibədə tətbiq olunan metodlardan biri də namizədin özünü qiymətləndirməsi metodudur. Bu metod namizədə özünü qiymətləndirmək üçün imkan yaradılmasını nəzərdə tutur. Namizəd özünün müsbət və zəif cəhətləri barədə məlumat verir, verdiyi cavabları necə qiymətləndirdiyi barədə fikrini bildirir, iddia etdiyi vəzifəyə tələb olunan səviyyə ilə özünün səviyyəsini müqayisə edir. Özünü qiymətləndirmə həm də namizədin öz vəzifələrinə, malik olduğu bilik və səriştənin səviyyəsinə, təkmilləşdirməli olduğu sahələrə dair münasibətini də müəyyənləşdirməyə imkan verir.

Müsahibə qrupunun hər bir üzvü müsahibə prosesinin gedişatına dair özündə qeydlər aparır. Çünki, namizədin müvafiq vəzifəyə yararlığını dərhal, ilkin təəssürat əsasında və ani qərarla müəyyənləşdirmək mümkün deyildir. Müsahibədən sonra qrup üzvləri öz aralarında məşvərət edərək onun vəzifəyə yararlığı barədə kollegial qərar qəbul edir. Bu cür qərarın qəbul olunması üçün namizədin bilik səviyyəsi, peşə hazırlığı, şəxsi keyfiyyətləri və dür-yagörüşü kompleks şəkildə təhlil olunur.

<sup>190</sup> K.Keenan. The management guide to managing. M-2006. s.48

Müsahibə qrupunun üzvləri müsahibə prosesində namizədin emosional gərginliyini mümkün qədər aradan qaldırmağa çalışmalı, ona qarşı maksimum səbirli və nəzakətli olmalıdırlar. Namizədin sözlərini kəsməmək, onunla mübahisəyə yol verməmək, onun fikirlərini yayındıra bilən, ona neqativ təsir göstərə bilən hərəkətlərə yol verməmək üçün müsahibə qrupunun üzvləri hərəkətlərinə və danışıqlarına həssas yanaşmalıdırlar.

Nəzərə almaq lazımdır ki, müsahibə prosesinin özü əksər namizədlərdə emosional gərginliyə səbəb olduğu üçün, onlara müsahibədə nəinki, qrup üzvünün səs tonu, həm də mimik ifadələri, jestləri və hərəkətləri də mühüm təsir göstərə bilər. Belə ki, təbii olaraq müsahibə prosesində gərgin psixoloji durumda olan namizəd edilən hər hansı bir hərəkəti və ya jesti, sərt yanaşma tərzini özünə qarşı neqativ münasibət kimi qəbul edə bilər. O, hətta özünü müvafiq vəzifəyə müsahibə qrupu tərəfindən arzuolunmaz da hesab edə bilər. Bu hal isə onun verəcəyi cavablara neqativ təsir göstərə bilər. Bəzən isə namizəd ümumiyyətlə psixoloji gərginliyə düşə bilər və özünü təqdim edə bilməz. Bu kimi hallara yol verməmək üçün müsahibə qrupunun üzvləri çox məsuliyyətli və həssas davranmalı, müsahibə prosesində ona vəzifəyə yarayıb-yaramadığı barədə heç bir fikir bildirməməlidirlər.

Ekspertin müsahibədə apardığı qeydlər namizədin görüb, öz qiymətləndirilməsini anlama biləcəyi tərzdə edilməməlidir. Namizəd qeydlərin edildiyindən xəbərdar olsa da, cavablarının qrup üzvündə hansı təəssüratı doğurduğunu müsahibə prosesində bilməməlidir. Çünki, bu müsahibənin gedişatında onun emosional durumuna təsir

edə bilər. Bunun üçün də ekspert sözlərin, rəqəmlərin əvəzinə qeydlərində mümkün qədər işarələrdən istifadə etməlidir. Qeydlər aydın və səliqəli edilməlidir ki, sonradan onları təhlil etmək çətin olmasın.

Müsahibədə namizədə sualları məntiqi ardıcılıqla vermək, onunla göz kontaktı yaratmaq, vücud dilinin işarələrini anlamaq və ona səmimi, pozitiv yanaşmaq lazımdır. Ekspert namizədə müsahibə prosesində özünü düzgün təqdim edə bilməsi, fikirlərini ifadə edə bilməsi üçün səmərəli psixoloji mühit yaratmalı, ona hörmətlə və diqqətlə davranmalı, lüzum olmadıqda onun sözlərini kəsməməlidir. Namizəd özünə əhəmiyyətli olan düşüncə və hissləri barədə məlumat verərkən ekspert ona reaksiya verməli və yekun nəticələr çıxaran zaman bunlara da istinad etməlidir.

Müsahibədə kadrların məənəvi-əxlaqi xüsusiyyətləri, ünsiyyət qabiliyyəti, psixoloji hazırlığı və s. barədə də məlumat əldə etmək olur. Xüsusilə nəzərə almaq lazımdır ki, müsahibə prosesində ilkin təəssürat əsasında namizəd barəsində fikir formalaşdırmaq məqsəduyğun deyildir. Müsahibədə ilk təəssürat bəzən yanıltıcı ola bilər. Belə ki, namizədin müsahibəyə gələrkən seçdiyi geyim tərzini, danışıq üslubunu, və yaxud, həyəcanlı olması, fikirlərini sərbəst ifadə etməyə çətinlik çəkməsi və s. bəzən müsahibə komissiyası üzvündə elə müsahibənin ilk anlarında müəyyən fikir yarada bilər. Lakin, müsahibənin gedişatı ərzində namizəd özünü tamamilə başqa aspektdən nümayiş etdirə bilər. Əsas olan onun potensialını düzgün müəyyənləşdirə bilmək üçün ona özünü ifadə etməyə sərbəst şəraiti yaratmaqdır.

Qeyd etmək ki, namizəd barəsində tələsik, yanlış qərar çıxarılmasına yol verməmək üçün bəzi ölkələrdə hətta, təkrar müsahibə də



keçirilir. Təkrar müsahibə zamanı məqsəd namizəd barəsində birinci müsahibə zamanı formalaşmış fikri dəqiqləşdirməkdən ibarət olur.

DQMK-da keçirilən müsahibənin sonunda namizəddən qrup üzvlərinə hər hansı bir sualının olub-olmaması soruşulur, ona müsahibənin başa çatdığı və nəticəni hansı müddətdən sonra, haradan əldə edəcəyi bildirilir.

Müsahibə qrupunun (komissiyasının) üzvü müstəqil şəkildə namizədi hər bir meyar üzrə beşballı qiymət sistemi üzrə qiymətləndirir, ümumi bal çıxarır. Hər bir meyar üzrə verilən qiymət “Namizədin qiymətləndirilməsinə dair bal cədvəli”nin müvafiq hissəsində müsahibə qrupunun mülahizələri ilə tam şəkildə əsaslandırılır. Sonda müsahibə qrupunun (komissiyasının) hər bir üzvünün namizəd barəsində verdiyi ümumi ballar toplanılır və toplanmış bal qrup (komissiya) üzvlərinin sayına bölünərək yekun bal müəyyən edilir. Müsahibənin yekun nəticələri “Yekun protokol”la rəsmiləşdirilir.

Keçirilmiş müsahibədən 16 və ya daha çox bal toplamış namizəd müsahibədən müvəffəqiyyətlə keçmiş hesab olunur. Müsahibə qrupunun üzvlərinin namizəd barəsində verdiyi ümumi ballar arasında əhəmiyyətli fərq (4 və daha çox bal) olduqda və ya müsahibənin keçirilməsi zamanı obyektivlik və şəffaflıq prinsipləri pozulduqda Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyanın sədri tərəfindən müsahibənin nəticəsi ləğv edilə bilər. Bu halda yeni müsahibə qrupu yaradılır.

“Namizədin qiymətləndirilməsinə dair bal cədvəli” və “Yekun protokol” iki il müddətində Komissiyada saxlanılır. Namizədin tələbi əsasında ona 2 gün müddətində müsahibənin nəticəsi üzrə topladığı

bal haqqında təsdiq edilmiş formada arayış verilir. Daxili müsahibənin nəticəsi barədə arayış namizədə müsahibənin keçirildiyi gündən 2 gün müddətində verilir.

Qeyd edək ki, respublikamızda dövlət qulluğuna qəbul üçün keçirilən müsahibənin öncədən strukturlaşdırılması məqsədilə müsahibə proqramı öncədən tərtib olunur, müsahibə qrupu yaradılır. Müsahibələrin proqramı 3 hissədən ibarət olur:

**1. Ümumi proqram** – bu proqram bütün namizədlər üçün eynidir. İddia etdiyi vəzifədən asılı olmadan bütün namizədlər müsahibəyə hazırlaşarkən ümumi proqrama daxil olan qanunvericilik aktları barədə biliklərə yiyələnmişdirlər.

**2. Dövlət orqanı üzrə proqram** – bu proqram namizədin vəzifə tutmaq istədiyi dövlət orqanının ümumi təyinatına dair zəruri bilikləri müəyyənləşdirir. Bura ilk növbədə həmin orqan haqqında əsasnamə və onun fəaliyyət göstərarkən istinad etdiyi əsas normativ-hüquqi aktlar daxildir.

**3. Vəzifə üzrə proqram** – bu proqram isə namizədin tutmaq istədiyi vəzifə üzrə tələb olunan zəruri bilikləri müəyyənləşdirir.

Hər üç proqramda müsahibə proqramına görə məsul olan şəxslərlə əlaqə vasitələri, proqrama hazırlaşmaq üçün ədəbiyyat siyahısı və mənbələr də göstərilir.

#### **6.4. Dövlət qulluqçularının attestasiyası və onun keçirilməsi qaydası**

Attestasiya dövlət orqanında sağlam rəqabət mühitinin, müsbət motivasiyanın yaranmasına, dövlət qulluqçularının və bütövlükdə dövlət orqanının fəaliyyətində səmərənin yüksəlməsinə şərait yaradır. Kadrları vaxtaşırı olaraq attestasiyadan keçirmədən dövlət qulluğu təsisatının işini təkmilləşdirmək mümkün deyildir. Kadr siyasətinin icra mexanizmlərindən biri olan attestasiya demokratiya və aşkarlıq şəraitində keçirilməli, formallıqdan və subyektivlikdən uzaq olmalı, peşəkarlıqla aparılmalıdır.

*Dövlət qulluqçularının attestasiyası mexanizmi* dedikdə, dövlət orqanının funksional təyinatının optimal surətdə təmin edilməsinə şərait yaradan üsul və vasitələrin məcmusu başa düşülür.

Dövlət qulluqçularının attestasiyadan keçirilməsinin qaydaları və şərtləri "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 31-ci maddəsi ilə müəyyən olunur.

İnzibati və yardımçı vəzifə tutan hər bir dövlət qulluqçusu, qanunda başqa hal nəzərdə tutulmayıbsa, beş ildə bir dəfədən çox olmayaraq attestasiyadan keçirilməlidir. *Attestasiyanın əsas məqsədləri* bunlardır:

1. Dövlət qulluqçusunun vəzifəsinə uyğun gəlib-gəlmədiyinin müəyyənəşdirilməsi;
2. Dövlət qulluqçusunun potensial imkanlarından istifadə etməyin mümkünlüyünün aşkara çıxarılması, onun peşə səriştəsini artırmaq üçün stimullandırılması;

3. Dövlət qulluqçusunun əlavə təhsilinə zərurət dərəcəsinin müəyyənəşdirilməsi

*Attestasiyanın subyektivi* kimi dövlət qulluqçusunun peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətlərini, tutduğu vəzifəyə uyğun gəlib-gəlmədiyini müəyyənəşdirən şəxslərin qrupu çıxış edir. Dar mənada yanaşdıqda isə, attestasiyanın subyektivi attestasiya komissiyasıdır.

Attestasiya elə bir fəaliyyət prosesidir ki, attestasiyanın keçirilməsi haqqında qərarın qəbul edildiyi andan başlanır, attestasiya komissiyasının tövsiyələri, attestasiyanın yekunları barədə qərarın qəbul edilməsi ilə, həmçinin, attestasiyadan keçirilən dövlət qulluqçusunun tövsiyyə və ya qərara subyektiv münasibəti və bu münasibətin hüquqi tənziimi ilə başa çatır.

Dövlət qulluqçularının attestasiyası kadr siyasətində demokratik əsasların genişləndirilməsinin hüquqi vasitəsi olmaqla yanaşı, həm də dövlət orqanlarında məqsədyönlü kadr siyasətinin formalaşdırılmasını və həyata keçirilməsini təmin edən vasitədir.

*Attestasiyanın obyektivi* kimi attestasiyadan keçirilməli olan dövlət qulluqçuları, yəni dövlət orqanlarında inzibati və yardımçı dövlət qulluğu vəzifələrini tutan kadrlar çıxış edir. Tutduğu vəzifədə 1 ildən az qulluq keçən, habelə staj və sınaq müddətində olan dövlət qulluqçuları növbəti attestasiyadan keçirilmirlər. Uşağa qulluq etmək üçün məzuniyyətdə olan dövlət qulluqçusu qulluğunu cavam etdirməyə başladıqdan sonra bir ildən tez olmayaraq attestasiyadan keçməlidir.

Attestasiya fəaliyyətini tənzimləyən prosessual normalar dövlət qulluqçularının işini kimin, hansı qaydada qiymətləndirməli olduğunu müəyyən edir. Attestasiyanın vəzifələrinə, məqsədlərinə və funk-

siyalarına uyğun olaraq meyarlar müəyyən edilir və həmin meyarlar üzrə dövlət qulluqçusunun peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətləri qiymətləndirilir, habelə, onun tutduğu vəzifəyə uyğun gəlib-gəlmədiyi barədə nəticə çıxarılır. Attestasiya komissiyasının üzvləri tərəfindən dövlət qulluqçusuna yalnız tutduğu vəzifəyə, vəzifə təlimatına, ixtisasına dair, icra etdiyi işlər və onların nəticələri barədə, habelə, tutduğu vəzifəyə uyğunluğunu müəyyən etmək üçün zəruri olan əmək müqaviləsi ilə müəyyən edilmiş hüquqları, qulluq funksiyalarına aid olan məsələlərlə əlaqədar suallar verilə bilər. Xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsinin nəticələri də dövlət qulluqçusunun attestasiyası zamanı nəzərə alınır.

Attestasiyanın keçirilməsinin müddətləri və cədvəli təsdiq edilir və attestasiyanın başlanmasına ən gec 1 ay qalmış attestasiyadan keçən dövlət qulluqçularının nəzərinə çatdırılır.

Attestasiya olunan dövlət qulluqçusunun siyasi baxışlarına və etiqadına görə qiymətləndirilməsi yolverilməzdir. Attestasiyanın keçirilməsi üçün sədr, katib və azı üç komissiya üzvündən ibarət tərkibdə attestasiya komissiyası təsdiq edilir. Tərkibi vaxtaşırı dəyişən attestasiya komissiyasına yüksək ixtisaslı mütəxəssislər, elmi ekspertlər də daxil edilə bilərlər.

Attestasiyadan keçməli olan hər bir dövlət qulluqçusuna attestasiyanın başlanmasına ən azı 2 həftə qalmış onun bilavasitə rəhbəri tərəfindən hazırlanmış xidməti xasiyyətnamə verilir və həmin dövlət qulluqçusu ona verilən xasiyyətnamə ilə tanış olur. Xasiyyətnamədə dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyətinə qiymət verilir, fərdi xüsusiyyətləri, güclü və zəif cəhətləri, keçən dövr ərzindəki işinin nəti-

cələri göstərilir. Sonrakı attestasiyalarda komissiyaya əvvəlki attestasiyanın da vəzifəsi təqdim edilir.

Dövlət qulluqçusu attestasiyadan keçirilərkən onun bilavasitə rəhbəri attestasiyaya dəvət edilə bilər. Attestasiya komissiyası attestasiyadan keçən dövlət qulluqçusunun fəaliyyəti haqqında onun məlumatını dinləyir və təqdim edilmiş materialları nəzərdən keçirir. Dövlət qulluqçusu üzrlü səbəb olmadan attestasiya komissiyasının iclasına gəlmədikdə, attestasiyadan keçirilməmiş hesab edilir. Həmin dövlət qulluqçusu barəsində aşağıdakı intizam tənbeh tədbirlərindən biri tətbiq edilə bilər:

- töhmət;
- bir il müddətində vəzifə maaşının 5 faizindən 30 faizindəkə azaldılması;
- həmin təsnifatdan olan, lakin vəzifə maaşı aşağı olan vəzifəyə keçirilməsi;
- daha aşağı təsnifatdan olan vəzifəyə keçirilməsi;
- ixtisas dərəcəsinin bir pillə aşağı salınması;
- dövlət qulluğundan azad edilməsi.

Dövlət qulluqçusu üzrlü səbəbdən attestasiya komissiyasının iclasına gəlmədikdə, attestasiyadan keçirilməmiş hesab edilir. Dövlət qulluqçusu üzrlü səbəb olmadan və ya üzrlü səbəbdən attestasiya komissiyasının iclasına gəlmədikdə növbəti attestasiyadan keçməlidir.

Dövlət qulluqçusunun attestasiyasının nəticələri əsasında attestasiya komissiyası aşağıdakı qiymətlərdən birini verir:

- tutduğu vəzifəyə uyğun gəlir;

• işini yaxşılaşdırsa və komissiyanın tövsiyələrini yerinə yetirsə, bir ildən sonra təkrar attestasiyadan keçmək şərti ilə tutduğu vəzifəyə uyğun gəlir;

- tutduğu vəzifəyə uyğun gəlmir.

Attestasiya komissiyası attestasiyanın nəticələri əsasında aşağıdakılar barədə əsaslandırılmış *tövsiyələr* verə bilər:

• ayrı-ayrı dövlət qulluqçularının qazandıqları müvəffəqiyyətlərə görə mükafatlandırılması;

• dövlət qulluqçusunun irəli çəkilmək üçün ehtiyat kadrlar siyahısına daxil edilməsi;

• dövlət qulluqçusunun müvafiq istiqamət üzrə əlavə təhsilə cəlb edilməsi;

• dövlət qulluqçusunun qulluq fəaliyyətinin, işinin nəticələrinin yaxşılaşdırılması;

- dövlət qulluqçusunun aşağı vəzifəyə keçirilməsi;

- dövlət qulluqçusunun tutduğu vəzifədən azad edilməsi.

Dövlət qulluqçusunun fəaliyyətinə verilən qiymət və komissiyanın tövsiyələri onun özünün iştirakı olmadan açıq səsvermə yolu ilə qəbul edilir. Attestasiya və səsvermə attestasiya komissiyasının üzvlərinin ən azı üçdə iki hissəsinin iştirakı ilə keçirilir. Səsvermənin nəticələri səs çoxluğu ilə müəyyən edilir. Səslər bərabər olduqda, attestasiyadan keçən dövlət qulluqçusu tutduğu vəzifəyə uyğun gələn sayılır. Attestasiya komissiyasının üzvü olan dövlət qulluqçusu attestasiyadan keçərkən səsvermədə iştirak etmir. Attestasiyanın nəticələri səsvermədən dərhal sonra dövlət qulluqçusuna bildirilir.

Attestasiyanın nəticələri (qiymət və tövsiyələr) bir nüsxədə tərtib edilən, sədr, katib və attestasiya komissiyasının səsvermədə iştirak etmiş digər üzvləri tərəfindən imzalanmış attestasiya və rəqəsinə yazılır. Attestasiyadan keçən dövlət qulluqçusunun attestasiya və rəqəsi və xasiyyətnaməsi onun şəxsi işində saxlanılır və onların bir surəti attestasiyadan keçən dövlət qulluqçusuna verilir.

Attestasiya komissiyasının verdiyi qiymət əsas götürülərək, tövsiyələr nəzərə alınmaqla və qüvvədə olan qanunvericiliyə uyğun olaraq dövlət qulluqçusunun qulluq keçdiyi dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən aşağıdakılar barədə *qərar qəbul edilir*:

• ayrı-ayrı dövlət qulluqçularının qazandıqları müvəffəqiyyətlər müqabilində mükafatlandırılması;

• dövlət qulluqçusunun irəli çəkilmək üçün ehtiyat kadrlar siyahısına daxil edilməsi;

- dövlət qulluqçusunun yuxarı vəzifəyə keçirilməsi,

• dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyətilə bağlı müvafiq istiqamət üzrə əlavə təhsilə cəlb edilməsi,

• attestasiyanın nəticələrinə görə tutduğu vəzifəyə uyğun gəlmədiyi aşkara çıxan dövlət qulluqçusunun aşağı vəzifəyə keçirilməsi və ya tutduğu vəzifədən azad edilməsi.

Qərarlar dövlət qulluqçusunun attestasiyadan keçdiyi gündən sonra ən gec 2 ay müddətində qəbul edilir. Bu müddət keçdikdən sonra attestasiyanın nəticələri əsasında dövlət qulluqçusunun aşağı vəzifəyə keçirilməsi və ya tutduğu vəzifədən azad edilməsi haqqında qərarlar qəbul edilə bilər. Lakin, dövlət qulluqçusunun üzrlü səbəbdən işə gəlmədiyi, ezamiyyətdə və məzuniyyətdə olduğu vaxt

həmin 2 ay müddətinə daxil edilmir. Dövlət qulluqçusu attestasiyanın nəticələrindən 7 iş günü müddətində müvafiq icra hakimiyyəti orqanına şikayət edə bilər. Müvafiq icra hakimiyyəti orqanı şikayətə daxil olduğu gündən sonra 20 iş günü ərzində baxır.

Beləliklə, *attestasiya prosesinin əsas mərhələləri* bunlardır:

- Attestasiya komissiyasının tərkibinin müvafiq dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən təsdiq olunması;
- Attestasiyanın keçirilməsinin müddətlərinin və cədvəlinin müvafiq icra hakimiyyəti orqanı ilə razılaşdırılmaqla dövlət orqanı tərəfindən təsdiq edilməsi və attestasiyanın başlanmasına ən gec 1 ay qalmış attestasiyadan keçən dövlət qulluqçularının nəzərinə çatdırılması;
- Attestasiyadan keçməli olan hər bir dövlət qulluqçusuna attestasiyanın başlanmasına ən azı 2 həftə qalmış onun bilavasitə rəhbəri tərəfindən hazırlanmış xidməti xasiyyətnamənin verilməsi;
- Dövlət qulluqçusunun peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətlərinin qiymətləndirilməsi və onun tutduğu vəzifəyə uyğun gəlib-gəlmədiyi barədə nəticə çıxarılması;
- Attestasiya komissiyasının iclasının keçirilməsi;
- Attestasiyadan keçən dövlət qulluqçusunun iştirakı olmadan açıq səsvermə yolu ilə attestasiya komissiyasının qiymət və tövsiyələrinin qəbul edilməsi;
- Attestasiyanın nəticələrinin səsvermədən dərhal sonra dövlət qulluqçusuna bildirilməsi;
- Attestasiya komissiyasının verdiyi qiymət əsas götürülərək, tövsiyələr nəzərə alınmaqla və qüvvədə olan qanunvericiliyə uyğun

olaraq ayrı-ayrı dövlət qulluqçularının qazandıqları müvəffəqiyyətlər müqabilində mükafatlandırılması, dövlət qulluqçusunun irəli çəkilmək üçün ehtiyat kadrlar siyahısına daxil edilməsi, yuxarı vəzifəyə keçirilməsi, xidməti fəaliyyətlə bağlı müvafiq istiqamət üzrə əlavə təhsilə cəlb edilməsi, attestasiyanın nəticələrinə görə tutduğu vəzifəyə uyğun gəlmədiyi aşkara çıxan dövlət qulluqçusunun aşağı vəzifəyə keçirilməsi və ya tutduğu vəzifədən azad edilməsi haqqında dövlət qulluqçusunun qulluq keçdiyi dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən qərar qəbul edilməsi.

**Attestasiya hüquq təsisatı** dövlət qulluğu keçmə zamanı təşəkkül tapan attestasiya münasibətlərini nizamlayan normaların məcmusudur. Nəzəri-hüquqi baxımdan yanaşdıqda, attestasiya hüquq təsisatı olmaq etibarilə dövlət qulluğu sistemində attestasiyanın keçirilməsi qaydaları, habelə, onunla əlaqədar yaranan hüquq münasibətlərini tənzimləyən normaların məcmusundan ibarətdir.

Nəzəri cəhətdən geniş yanaşdıqda dövlət qulluğunda attestasiyanın əsas vəzifələrinə bunları aid edə bilərik:

- dövlət qulluğunun və kadr siyasətinin prinsiplərinə təcrübədə əməl olunmasının təmin edilməsi;
- dövlət qulluğunda qanunçuluğun təmin edilməsi;
- dövlət orqanlarının peşəkar kadrlarla təchizinin təmin edilməsi;
- dövlət qulluğunda daha yüksək vəzifəyə irəli çəkmək məqsədilə kadrların potensial imkanlarının aşkara çıxarılması;
- dövlət qulluqçularının intizam və məsuliyyət hissəsinin yüksəldilməsi;
- dövlət qulluğunda sabitliyin təmin edilməsi;

– dövlət qulluqçularının öz işgüzarlıq və peşəkarlıq səviyyələrini yüksəltmək üçün stimullandırılması və s.

Attestasiya təsisatının məzmunu və mahiyyəti attestasiyanın aşağıdakı əsas *prinsipləri* vasitəsilə açılır:

- ümumilik və müntəzəmlik;
- aşkarlıq;
- kollegiallıq;
- obyektivlik;
- kompleks qiymətləndirmə.

*Ümumilik və müntəzəmlik prinsipləri* inzibati və yardımçı vəzifələri tutan bütün dövlət qulluqçularının beş ildən bir attestasiyadan keçirilməli olduğunu nəzərdə tutur.

*Aşkarlıq prinsipi* bütövlükdə attestasiya prosesində özünü biruzə verir. Bu prinsipin həyata keçirilməsi üçün aşağıdakılar təmin edilir:

- dövlət qulluqçusunun ona verilmiş xidməti xasiyyətnamə ilə attestasiyadan öncə tanış olmaq hüququ;
- dövlət qulluqçusunun attestasiya komissiyasının iclasında iştirak etmək hüququ;
- dövlət qulluqçusunun şəxsiyyətindəki fərdi keyfiyyətlərin və qulluq fəaliyyətinin açıq şəkildə müzakirə edilməsi;
- dövlət qulluqçusunun attestasiyanın nəticələrindən razı qalmadığı təqdirdə müvafiq icra hakimiyyəti orqanına şikayət vermək hüququ.

*Kollegiallıq prinsipi* də attestasiyanın mühüm prinsipidir. Belə ki, məhz kollegial qiymətləndirmə vasitəsilə attestasiyadan keçirilən qulluqçunun peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətlərinə dair rəy

mübadiləsi vasitəsilə obyektiv qiymətləndirməyə nail olmaq olar. Yalnız obyektiv qiymətləndirmə vasitəsilə bu təsisat özünün əsl təyinatını yerinə yetirə bilər.

*Obyektivlik prinsipi*na uyğun əldə olunan nəticələr keçirilən attestasiyanın dövlət qulluqçusuna qarşı heç bir qərəzli mövqe daşmadığını sübut edir. Yalnız obyektiv qiymətləndirmə vasitəsilə attestasiyanın səmərəliliyinə nail olmaq olar. Attestasiyanın ümumi kadr potensialının aşkara çıxarılmasına və dövlət orqanının funksional təyinatının optimal surətdə təmin edilməsinə həqiqətən də kömək edə bilməsi üçün mütləq surətdə subyektivlikdən uzaq olması gərəkdir. Yəni, attestasiyanın nəticələri (qiymət və tövsiyələr) qulluqçunun keyfiyyətlərini real faktlar (uğurlar, çatışmamazlıqlar, səhvlər) əsasında qiymətləndirməli və əsaslandırılmış olmalıdır.

*Qiymətləndirmənin kompleksliliyi prinsipi* attestasiyanın bilavasitə mahiyyətində təcəssüm edir. Belə ki, qulluqçunun tutduğu vəzifəyə uyğun gəlir-gəlmədiyi barədə obyektiv nəticə çıxarmaq üçün onun peşəkarlıq, işgüzarlıq və şəxsi keyfiyyətləri kompleks şəkildə təhlil edilməli və fəaliyyətinə əsaslandırılmış qiymət verilməlidir. Çünki, bu cəhətlərin hər üçü bir-birilə qarşılıqlı vəhdətdə olub, dövlət qulluqçusunun fəaliyyətinin səmərəliliyini, onun dövlət qulluğuna yararlılığını müəyyənləşdirir. Bu səbəbdən də attestasiya komissiyasının verdiyi qiymət və tövsiyələr qulluqçunun məhz bu üç cəhətinin birgə təhlilinə əsaslanmış olmalıdır. Bu barədə qanunun 31.3. maddəsində birbaşa göstəriş vardır: “Attestasiya zamanı dövlət qulluqçusunun peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətləri qiymətləndirilir

və onun tutduğu dövlət qulluğu vəzifəsinə uyğun gəlib-gəlmədiyi barədə nəticə çıxarılır”.

Demək olar ki, attestasiyanın təsirliliyi, hüquqi əhəmiyyəti onun prinsiplərinə əməl olunmasından birbaşa asılıdır. Bu prinsiplər attestasiyanın məğzi olub, ümumi kadr potensialının aşkara çıxarılmasında, inkişafında böyük əhəmiyyətə malikdir. Bu səbəbdən də elə bir attestasiya mexanizmi yaradılmalıdır ki, attestasiyanın prinsiplərinin və məqsədlərinin reallaşdırılması üçün real şərait yaratsın. Bu mexanizmin özülü milli maraqlar, dövlətə sədaqət, qulluq funksiyalarına peşəkar və məsuliyyətli yanaşma, obyektivlik kimi meyarlar üzərində qurulmalıdır.

#### **6.5. Dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi qaydası**

İlk dəfə birinci dünya müharibəsi illərində Amerika ordusunda istifadə olunan qiymətləndirmə mexanizmindən sonralar tədricən işin qiymətləndirilməsi, işçilərin qiymətləndirilməsi üçün istifadə olunmağa başlanmışdır. Lakin, o zaman qiymətləndirmə xidməti fəaliyyətin deyil, daha çox şəxsi xüsusiyyətlərin qiymətləndirilməsinə yönəlirdi.

1950-ci ildə ilk dəfə olaraq Piter Draker işçinin şəxsi xüsusiyyətlərinin yox, qulluq vəzifələrini yerinə yetirərkən gördüyü işin, xidmətin qiymətləndirilməsinin daha vacib olduğunu vurğuladı. Və nəhayət, 1957-ci ildə Piter Draker və Duqlas Mak Qreqor “Xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsi sistemi”-ni yaratdılar.

Əvvəllər Mərkəzi Avropa, anqlo-sakson ölkələri üçün xarakterik olan xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsi mexanizmindən hazırda əksər ölkələrdə geniş istifadə olunur.

Dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi heyətin idarə olunmasında nəzarət funksiyasının təzahürü kimi çıxış edir. Bu cür nəzarət dövlət qulluqçusunun qulluq fəaliyyətinin və şəxsi xüsusiyyətlərinin müəyyən olunmuş standartlara necə uyğun gəldiyini, ona hansı istiqamətdə motivləşdirici təsirin zərurliyini və yaxid fəaliyyətinin hansı cəhətlərini korrektə etməyin vacibliyini müəyyən etmək və nöqsanlı halları törədən səbəbləri üzə çıxara bilmək üçündür. Bu cür nəzarətin təmin olunmasına yönəlmiş xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsi dövlət qulluqçusuna öz imkanlarına, uğurlarına, eləcə də nöqsanlarına bələd olmağa imkan yarada bilər. Ədəbiyyatda haqlı qeyd olunur ki, nəzarət funksiyasının səmərəli olması üçün o, sosial ədalət prinsipinə əsaslanmalı, sistemli, ardıcıl və yüksək peşəkarlıqla aparılmalıdır.<sup>191</sup>

Müxtəlif ölkələrdə məmurların xidməti fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi fərqli üsullarla və qaydalarla həyata keçirilsə də, onların hamısı üçün oxşar cəhət – məmurun öz qulluq funksiyalarının öhdəsindən necə gəldiyinin, işgüzarlıq, peşəkarlıq və şəxsi keyfiyyət xüsusiyyətlərinin, davranış mədəniyyətinin qiymətləndirilməsidir.

Dövlət qulluğunda səmərəli kadr siyasətinə nail olmaq üçün mühüm əhəmiyyətli icra mexanizmlərindən olan xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsi dövlət orqanının fəaliyyətinin yaxşılaşdırılmasına, dövlət qulluqçularının işində səriştənin, fəallığın, peşəkarlığın artı-

<sup>191</sup> B.Haqverdiyev. İdarəetmə psixologiyası. Dərs vəsaiti. Bakı: “Elm”-2008. s. 42

nlmasına xidmət edir. Qiymətləndirmə aparılarkən son dərəcə ehtiyatla davranılmalı, sosial-psixoloji meyarlar nəzərə alınmalıdır. Çünki, qiymətləndirmə son nəticədə qulluqçunu kollektiv içində nüfuzdan salmağa deyil, onu öz işgüzarlıq və şəxsi keyfiyyətlərini artırmaq üçün stimullandırmaya xidmət etməlidir. Əks təqdirdə dövlət qulluğu mexanizmi peşəkar kadrdan məhrum ola bilər.

*Dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi* dedikdə, aşağıdakı üç mərhələni nəzərdə tutan, məqsədəuyğun şəkildə həyata keçirilən, kadr siyasətinin mühüm tərkib elementi olan proses nəzərdə tutula bilər:

1. Dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin nəticələrinin qiymətləndirilməsi;
2. Dövlət qulluqçularının əməyinin qiymətləndirilməsi;
3. Dövlət qulluqçularının şəxsi keyfiyyət cəhətlərinin qiymətləndirilməsi.

Qüvvədə olan respublika qanunvericiliyinə əsasən, inzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyəti hər təqvim ilinin sonunda qiymətləndirilir. Bunda məqsəd onun il ərzində vəzifəsinin öhdəsindən gəlməsini, tutduğu vəzifəyə dair tələbləri necə yerinə yetirməsini qiymətləndirməkdən və gələcək inkişafını müəyyən etməkdən ibarətdir. Xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsinin nəticələri dövlət qulluqçusunun attestasiyası zamanı nəzərə alınır.

Dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi onun bilavasitə rəhbəri tərəfindən həyata keçirilir. Xidməti fəaliyyət aşağıdakı meyarlar əsasında qiymətləndirilir:

1. peşə bilikləri;

2. xidməti vəzifələrə münasibət;
3. təhlili aparmaq, problem həll etmək və qərar vermək bacarığı;
4. yaradıcılıq və təşəbbüskarlıq;
5. əmək intizamı;
6. iş təcrübəsi və onu bölüşmə;
7. kollektivdə işləmək bacarığı, ünsiyyət, işçilərarası münasibətlər.

Rəhbər işçilərin xidməti fəaliyyəti göstərilənlərə əlavə olaraq, aşağıdakı meyarlar əsasında qiymətləndirilir:

1. təhlil və proqnozlaşdırma;
2. idarəetmə;
3. kollektiv daxilində nüfuz və ruhlandırmaq bacarığı.
4. komanda qurmaq bacarığı.

Dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyəti əla, yaxşı, kafi, qeyri-kafi kimi qiymətlər əsasında qiymətləndirilir. Qiymətləndirmə zamanı dövlət qulluqçusunun fəaliyyəti bütün meyarlar üzrə qiymətləndirilir. Xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsi barədə tərtib olunan sənədə fəaliyyəti qiymətləndirilən dövlət qulluqçusunun rəyi də əlavə edilir. Dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyətinin qiymətləndirilməsinin nəticələri onun şəxsi işinə əlavə edilir.

Dövlət qulluqçusu özünün fəaliyyətinin bilavasitə qiymətləndirilməsinə dair tərtib olunmuş rəylə tanış olmaq, düzgün hesab etmədiyi təqdirdə isə ondan şikayət etmək hüququna malikdir. Respublikanın bütün dövlət orqanlarının rəhbər vəzifəli şəxsləri dövlət qulluqçusunun bəhs etdiyimiz hüququnun həyata keçirilməsi üçün zəruri olan



şəraiti yaratmağa borcludurlar. Bunun üçün dövlət qulluqçusunun qulluq etdiyi dövr onun şəxsi işində bütün təfəsilatı ilə əks olunmalı, onun qulluq fəaliyyəti qiymətləndirilərkən aşkarlıq və obyektivlik təmin olunmalı, tətbiq olunacaq həvəsləndirmə və intizam tədbirləri ona şəxsən, əmr vasitəsilə elan olunmalıdır. Fikrimizcə, qiymətləndirmənin mümkün qədər subyektivlikdən uzaq olması üçün beynəlxalq təcrübədə geniş istifadə olunan metodlardan (məsələn, 360 dərəcə metodu) da bu prosesdə istifadə etmək məqsədəuyğun ola bilər.

#### **6.6. Sınaq və staj müddəti. Qulluqda yüksəliş**

Dövlət qulluğuna qəbul üçün keçirilən müsabiqədən uğur qazanmış şəxsin qiymətləndirilməsi faktiki olaraq bununla başa çatır. Bu qiymətləndirmə prosesi daha sonra da sınaq və staj müddəti ilə davam edir. Bu mərhələlərdəki qiymətləndirmədən də uğurla keçən şəxs daimi dövlət qulluğuna qəbul olunur və dövlət qulluqçusu statusunu alır. Qeyd edək ki, hazırda Azərbaycan Respublikası qanunvericiliyində həm staj, həm də sınaq müddəti dövlət qulluğuna qəbul qaydasının zəruri elementləri kimi müəyyənləşdirilmişdir.

Respublika qanunvericiliyinə əsasən, müsabiqədən uğurla keçənlərin birini dövlət orqanının rəhbəri 1 il müddətinə *stajçı kimi qulluğa götürür* və vakant vəzifəyə təyin edir. Ona kurator təyin edilir. Staj dövründə dövlət orqanı rəhbərinin təyin etdiyi kurator stajçının işini istiqamətləndirir, fəaliyyətinə nəzarət edir və staj müddəti qurtardıqdan sonra stajçının sınaq müddəti ilə dövlət qulluğuna qəbul edilməsinin məqsədəuyğun olub-olmadığı barədə tövsiyə təqdim

edir. Qanunvericiliklə başqa qayda nəzərdə tutulmayıbsa, tövsiyə müsbət olarsa, stajçı əmək müqaviləsi bağlamaq yolu ilə altı ay sınaq müddəti ilə dövlət qulluğuna qəbul edilir. Əmək müqaviləsində sınaq müddəti ərzində qulluq keçmənin şərtləri müəyyənləşdirilir.

Sınaq müddəti ərzində əmək müqaviləsi pozulmayıbsa, həmin müddət qurtardıqdan sonra dövlət orqanının rəhbəri müqavilənin şərtlərinə uyğun olaraq, həmin şəxsin daimi dövlət qulluğuna qəbul edilməsi haqqında əmr verir və onunla müvafiq əmək müqaviləsi bağlayır.

Qeyd edək ki, dövlət qulluğundan fərqli olaraq, digər sahələrdəki işlər üçün sınaq müddəti Əmək Məcəlləsi ilə müəyyən olunur və zəruri şərt hesab olunmur. Məcəllənin 51.1.-ci maddəsində deyilir ki, əmək müqaviləsi işçinin peşəkarlıq səviyyəsini, müvafiq əmək funksiyasını icra etmək bacarığını yoxlamaq məqsədi ilə sınaq müddəti müəyyən edilməklə 3 aydan artıq olmamaq şərti ilə müəyyən edilə bilər.

Dövlət qulluğunda staj və sınaq müddəti müvafiq icra hakimiyyəti orqanında inzibati vəzifələrin beşinci-yeddinci təsnifatlarına uyğun olan vakant vəzifələr üzrə müsahibə əsasında ilk dəfə dövlət qulluğuna qəbul edilən şəxslərə də şamil edilir.

Daimi dövlət qulluğuna qəbul edilmiş və dövlət qulluğuna xitam verilmiş şəxslər (yardımçı vəzifə tutmuş şəxslər istisna olmaqla) yenidən dövlət qulluğuna qəbul edildikdə, onlar barəsində nə staj, nə də sınaq müddəti tətbiq edilmir.

Qeyd edək ki, keçmiş sovet dövründə sınaq və staj təyinatına görə biri-birindən fərqlənir və dövlət qulluğuna qəbul qaydasının fakül-

tətv elementləri kimi çıxış edirdilər. Sınaq müddəti dövlət qulluğuna ərizə əsasında qəbul edilən şəxslərə tətbiq olunurdu. O, daha məsul işləri yerinə yetirən qulluqçular üçün bir ayadək, az məsuliyyətli işləri görə qulluqçular üçün isə iki həftəyədək müddəti əhatə edirdi. Onun təyin olunması bilavasitə dövlət qulluğuna qəbulu həyata keçirən dövlət orqanının və ya vəzifəli şəxsin mülahizəsindən asılı idi. Staj müddəti isə planlı dövlət bölgüsünə əsasən qulluğa qəbul edilən şəxslərə təyin edilirdi. Onun müddəti altı ayadək müəyyən olunurdu. Ali təhsil müəssisəsinə qəbul olanadək müvafiq ixtisas üzrə işləmiş şəxslər staj müddətini keçməkdən azad olunurdular. Bu iki kateqoriyanın ən mühüm fərqi ondan ibarət idi ki, sınaq müddətini keçən şəxs gələcəkdə dövlət qulluğuna qəbul edilməyə də bilərdi. Stajçı isə staj müddəti bitdikdə artıq müvafiq vəzifəni tutmuş hesab olunurdu.

Kadr siyasətinin icra mexanizmlərindən biri olan qulluqda yüksəliş dövlət qulluqçusunun dövlət qulluğunda irəli çəkilmək yolu ilə yüksəlməsini nəzərdə tutur. Dövlət qulluğunda irəli çəkilmək dövlət qulluqçusunun hüquqlarından biridir. Bu hüququn həyata keçirilməsi üçün qanunda göstərilən əsaslar mövcud olmalıdır. Bunlar *dövlət qulluğunda irəli çəkilmənin əsasları* adlanır. Bunlara aiddir:

- dövlət qulluqçularının öz vəzifələrini müvəffəqiyyətlə və vicdanla yerinə yetirməsi,
- vakant vəzifənin olması,
- boşalmış vəzifənin tələblərinə uyğun olaraq əlavə təhsiləlmənin nəticələri.

Respublika qanunvericiliyinə əsasən, inzibati vəzifələrin ali-dördüncü təsnifatlarına uyğun olan vəzifələrin tutulması müsahibə keçirilməklə və ya qulluqda yüksəliş yolu ilə həyata keçirilir.

### **6.7. Ehtiyat kadrların formalaşdırılmasının mahiyyəti, məqsədi və prinsipləri**

Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə əsasən, dövlət qulluğunda ehtiyat kadrların 3 növü fərqləndirilir:

1. Dövlət qulluğuna qəbul üçün keçirilən müsahibənin nəticəsi üzrə ehtiyat kadrlar;
2. Dövlət qulluğunun rəhbər vəzifələrinin tutulması üzrə ehtiyat kadrlar
3. Ləğv edilmiş dövlət orqanı üzrə ehtiyat kadrlar.

*Dövlət qulluğuna qəbul üçün keçirilən müsahibənin nəticəsi üzrə ehtiyat kadrlar* dedikdə, müsahibədən müvəffəqiyyətlə keçərək vəzifəyə təyin edilmək üçün müvafiq dövlət orqanına təqdim edilmiş, lakin vəzifəyə təyin edilməmiş şəxslər nəzərdə tutulur. Onların ehtiyat kadrlar siyahısına daxil edilməsi, idarə edilməsi və həmin siyahıdan çıxarılması Qaydalarla<sup>192</sup> tənzimlənilir. Bu cür ehtiyat kadrların formalaşdırılmasının məqsədi müvafiq dövlət orqanlarında analoji vakant vəzifələr yarandıqda, siyahıya daxil edilmiş ehtiyat kadrların

<sup>192</sup> Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya sədrinin 2008-ci il "30" aprel tarixli 80 nömrəli əmri ilə təsdiq edilmiş Qaydalar

müsabiqədənkənar həmin vəzifələrə təyin edilməsi üçün dövlət orqanına təqdim edilməsini təmin etməkdən ibarətdir.

Müsabiqənin nəticəsi üzrə ehtiyat kadrların formalaşdırılması Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyanın dövlət qulluğunda kadr siyasətinin həyata keçirilməsi istiqamətində apardığı işin tərkib hissəsidir. Bu cür ehtiyat kadrların formalaşdırılması qanunçuluq, bərabərlik, şəffaflıq və aşkarlıq prinsipləri əsasında təşkil edilir. Ehtiyat kadr vakant vəzifəyə təyin edilmək üçün dövlət orqanına aşağıdakı əsaslarla təqdim edilir:

- Komissiyanın təşəbbüsü ilə;
- Dövlət orqanının müvafiq müraciəti əsasında.

Vakant vəzifəyə təyin edilmək üçün ehtiyat kadrların şəxsi işləri və ya onlar haqqında qısa məlumatlar dövlət orqanına təqdim edildikdə, dövlət orqanının rəhbəri 10 iş günü müddətində ehtiyat kadrlardan birinin vəzifəyə təyin edilməsi barədə qərar qəbul edir. Həmin müddətdə vəzifəyə təyin edilmiş ehtiyat kadr barədə müvafiq əmrin surəti və təyin edilməmiş ehtiyat kadrların şəxsi işləri və ya onlar haqqında qısa məlumatlar Komissiyaya təqdim edilir.

Ehtiyat kadr siyahıdan aşağıdakı hallarda çıxarılır:

- siyahıda saxlanılma müddəti bitdikdə;
- vəzifəyə təyin edildikdə;
- Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlığından çıxdıqda;
- öz arzusu ilə yazılı müraciəti olduqda;
- vəfat etdikdə;
- məhkəmə tərəfindən şəxs xəbərsiz itkin düşmüş hesab edildikdə və ya ölmüş elan edildikdə.

***Dövlət qulluğunun rəhbər vəzifələrinin tutulması üzrə ehtiyat kadrlar*** dedikdə, öz peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətlərinə görə dövlət qulluğunun rəhbər vəzifələrini tutmağa layiq kimi müəyyən edilmiş və seçilmiş namizədlər nəzərdə tutulur. Dövlət qulluğunun rəhbər vəzifələrinin tutulması üçün ehtiyat kadrların formalaşdırılması Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2006-cı il 27 iyul tarixli 432 nömrəli Fərmanı ilə təsdiqlənmiş Qaydalarla tənzimlənir.

Rəhbər vəzifələrin tutulması üçün ehtiyat kadrların formalaşdırılmasında məqsəd mövcud kadr potensialının səmərəli istifadəsini, kadrların düzgün seçilməsini və yerləşdirilməsini, dövlət qulluqçularının peşəkarlıq səviyyəsinin artırılmasını, onların hərtərəfli inkişafı üçün şəraitin yaradılmasını və onların iş fəallığının həvəsləndirilməsini təmin etməkdir.

Bu cür ehtiyat kadrların formalaşdırılması hər bir dövlət orqanının kadr siyasətinin tərkib hissəsidir. Bu iş öz peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətlərinə görə dövlət qulluğu vəzifələrini tutmağa layiq olan kadrların müəyyən edilməsi və seçilmiş namizədlərin müntəzəm olaraq hərtərəfli inkişaf etdirilməsi üzərində qurulur.

Ehtiyat kadrların formalaşdırılması işi müvafiq dövlət orqanının illik iş planına uyğun olaraq aparılır və bu iş bilavasitə dövlət orqanının rəhbərinin, struktur bölmə rəhbərlərinin iştirakı ilə kadr qurumları tərəfindən təşkil edilir. Bu işin əsasını dövlət qulluğu sahəsində Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinin tələblərinə ciddi əməl edilməsi, seçilmiş namizədlərin fərdi qulluq keyfiyyətlərinin və xidməti fəaliyyətinin nəticələrinin obyektiv qiymət-

ləndirilməsi, onların öz qabiliyyətlərinə, xidməti nailiyyətlərinə və peşə hazırlığına uyğun olaraq dövlət qulluğunun rəhbər vəzifəsini tutmaqda hüquq bərabərliyi, kadrların peşəkarlığının artırılması, təcrübəli və gənc perspektivli kadrların irəli çəkilməsi və rotasiyası, kadrlarla işə aid məsələlərdə aşkarlıq və şəffaflıq prinsipləri təşkil etməlidir.

Ehtiyat kadrların formalaşdırılması zamanı namizədlərin peşə bilikləri, xidməti vəzifəsinə və əmək intizamına münasibəti, qavrama, ziddiyyətləri həll etmə, təşkilatçılıq və planlaşdırma qabiliyyətləri, yaradıcılıq və təşəbbüskarlıq bacarığı nəzərə alınmalıdır. Kadrların seçilməsi zamanı onların rəhbər işçilər üçün vacib olan strateji planlaşdırma, təhlil və proqnozlaşdırma qabiliyyətlərinə, idarəetmə, kollektivdə nüfuz və ruhlandırma bacarığına, komanda qurma qabiliyyətinə də diqqət yetirilməlidir.

Qeyd edək ki, ehtiyat kadrların seçilməsi zamanı onların yaş həddi və səhhətinin vəziyyəti də nəzərdən keçirilir.

Ehtiyat kadrların formalaşdırılması cari xidməti fəaliyyəti müsbət qiymətləndirilən dövlət qulluqçusunun bilavasitə rəhbərinin təqdimatı əsasında qaydaların II hissəsində göstərilən prinsip və tələblərə uyğun həyata keçirilir.

Dövlət orqanlarında ehtiyat kadrların formalaşdırılması sektor müdiri vəzifəsi daxil olmaqla, həmin vəzifədən daha yüksək olan dövlət qulluğunun rəhbər vəzifələri üçün nəzərdə tutulur. Göstərilən vəzifələr üçün ən azı iki namizəd seçilir. Ehtiyat kadrlar siyahısına daxil edilən dövlət qulluqçularının ixtisas dərəcələri müvafiq vəzifəyə uyğun gələn ixtisas dərəcəsinin təsnifatından ən çoxu iki təsnifat

aşağı ola bilər. Qeyd edək ki, namizədlərin arasında digər dövlət orqanlarında çalışan dövlət qulluqçularının da olmasına yol verilir.

Ehtiyat kadrların siyahılarının hazırlanması dövlət orqanlarının və ya onların struktur bölmələri rəhbərlərinin təqdimatları əsasında bu orqanların kadr qurumları tərəfindən həyata keçirilir və hər ilin yanvar ayında dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən təsdiq edilir. Dövlət qulluqçusunun ehtiyat kadrların siyahısına daxil edilməsi haqqında DQMK-a məlumat verilir və dövlət qulluqçusunun şəxsi işində müvafiq qeydlər edilir.

Rəhbər vəzifələr üçün hazırlıqlı kadr ehtiyatının yaradılması məqsədilə dövlət orqanlarında hər bir namizəd üzrə illik fərdi iş planı tərtib edilməlidir. Fərdi iş planı təqvim ilinin əvvəlində namizədin bilavasitə rəhbəri tərəfindən onun iştirakı ilə tərtib edilir və həmin planın bir nüsxəsi dövlət orqanının kadr qurumunda nəzarət üçün saxlanılır. Fərdi iş planında nəzərdə tutulan tədbirlərin tərkibi müvafiq vəzifənin ixtisas tələbləri, xüsusiyyətləri, dövlət qulluqçusunun hazırlıq səviyyəsi ilə əlaqələndirilir. İş planında göstərilən tədbirlər işçinin xidməti vəzifəsi çərçivəsindən kənara çıxmamalıdır, onların qiymətləndirilmə meyarları obyektiv olmalı, icra müddətləri isə dəqiq müəyyən edilməlidir.

Namizədlərin potensial imkanlarının öyrənilməsi və obyektiv qiymətləndirilməsi, onların rəhbər işə hazırlanması, tabeliyində olan işçilərin xidməti fəaliyyətini təşkil etmək, kollektivdə yüksək mənəvi-psixoloji şərait yaratmaq qabiliyyətlərinin inkişafı məqsədilə fərdi iş planında xüsusi tədbirlər nəzərdə tutulmalıdır. Bu tədbirlər ixtisas artırma, təkmilləşdirmə və əlavə təhsilin müxtəlif formalarını əhatə

edə bilər. Zərurət yarandıqda, namizədin digər dövlət orqanlarında və xarici ölkələrdə təcrübə keçməsi planlaşdırıla bilər. Təqvim ilinin sonunda hər bir namizəd fərdi iş planına uyğun görülmüş işlər haqqında bilavasitə rəhbərinə hesabat verməli və onun bir nüsxəsi dövlət orqanının kadr qurumuna təqdim edilməlidir. Hesabatın nəticələri əsasında namizədlərin vəzifədə irəli çəkilməsi barədə və ya ehtiyat kadrlar siyahısında saxlanması, yaxud həmin siyahıdan çıxarılması haqqında qərar qəbul edilməlidir.

Dövlət qulluqçusunun eyni bir vəzifəyə namizəd qismində ehtiyat kadrlar siyahısında saxlanması beş illə məhdudlaşdırılır.

Namizədin ehtiyat kadrlar siyahısından çıxarılması haqqında qərar qəbul edildiyi təqdirdə bu barədə Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluqçuları Reyestrini aparan dövlət orqanına məlumat verilir və dövlət qulluqçusunun şəxsi işində müvafiq qeydlər edilir.

**Ləğv edilmiş dövlət orqanı üzrə ehtiyat kadrlar** dedikdə, dövlət orqanının ləğvi, yaxud dövlət qulluqçularının sayının və ya ştatların ixtisarı ilə əlaqədar dövlət qulluğuna xitam verilmiş və ehtiyat kadr siyahısına daxil edilmiş şəxslər nəzərdə tutulur. Bu cür şəxslərin ehtiyat kadr kimi saxlanması və vakant vəzifəyə təyin edilməsi məsələləri qanunvericilikdə tənzimlənir.<sup>193</sup> Dövlət orqanının ləğvi ilə

<sup>193</sup> Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2011-ci il 1 iyul tarixli 464 nömrəli Fərmanı ilə təsdiqlənmiş "Dövlət orqanları ləğv edilərsə və ya ştatlar ixtisara düşərsə, vəzifə maaşına və ixtisasa uyğun işə düzəlməkdə və ya dövlət orqanlarında tutduğu vəzifəyə uyğun vəziyyətə tutmaqda dövlət qulluqçusunun "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 21.1.6-cı maddəsində nəzərdə tutulmuş üstünlüyünün həyata keçirilməsi" Qaydası

əlaqədar dövlət qulluğuna xitam verilmiş şəxslər, öz razılığı əsasında, ləğv edilən dövlət orqanının bazasında yaradılmış yeni dövlət orqanında analoji vakant vəzifəyə (şəxsin əvvəllər qulluq keçdiyi vəzifənin tutulması şərtlərinə uyğun olan vəzifəyə) təyin edirlər. Dövlət orqanının rəhbəri yeni dövlət orqanının əsasnaməsinin və ştat cədvəlinin təsdiq edildiyi gündən 10 iş günü müddətində həmin şəxsləri analoji vakant vəzifəyə təyin etməli və bu barədə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyaya məlumat verməlidir.

Ləğv edilən dövlət orqanının bazasında yaradılmış yeni dövlət orqanında ştatların sayı həmin şəxslərin müvafiq vəzifələrə təyin edilməsinə imkan vermədiyi halda, ilk növbədə, peşəkarlığı və idarəçilik təcrübəsi daha yüksək olan şəxslər analoji vakant vəzifəyə təyin edirlər.

Dövlət orqanının ləğvi ilə əlaqədar dövlət qulluğuna xitam verilmiş şəxslərin peşəkarlığı və idarəçilik təcrübəsi eyni səviyyədə olduqda aşağıdakı şəxslərə üstünlük verilir:

- şəhid ailəsinin üzvlərinə;
- müharibə iştirakçılarına;
- 10 il və daha çox dövlət qulluğu stajı olanlara;
- əsgər və zabitlərin arvadlarına (ərələrinə);
- öhdəsində iki və daha çox 16 yaşınadək uşağı olanlara.

Analoji vakant vəzifələrə təyin edilməmiş şəxslər ləğv edilən dövlət orqanının bazasında yaradılmış yeni dövlət orqanında 2 il müddətində ehtiyat kadr kimi saxlanılır və bu barədə Komissiyaya məlumat verilir. Müvafiq dövlət orqanında analoji vakant vəzifəyə

randıqda həmin şəxslər 10 iş günü müddətində analoji vakant vəzifəyə təyin edilirlər və bu barədə Komissiyaya məlumat verilir. Ləğv edilmiş dövlət orqanının bazasında yeni dövlət orqanı yaradılmadıqda, dövlət orqanının ləğvi ilə əlaqədar dövlət qulluğuna xitam verilmiş şəxslər 2 il müddətində Komissiyada ehtiyat kadr kimi saxlanılır.

Dövlət orqanlarında analoji vakant vəzifə yarandıqda Komissiya həmin şəxsləri, onların öz razılığı əsasında, vəzifəyə təyin edilmək üçün 5 iş günü müddətində müvafiq dövlət orqanının rəhbərinə təqdim edir. Müvafiq dövlət orqanının rəhbərinə təqdim edilmiş şəxslər 10 iş günü müddətində analoji vakant vəzifəyə təyin edilir və bu barədə Komissiyaya məlumat verilir.

Dövlət orqanı və ya onun bölmələri ləğv edilərək digər dövlət orqanlarının tərkibində yenidən təşkil qaydasında yaradıldıqda, əvvəllər həmin orqanda və ya onun bölmələrində qulluq keçmiş şəxslər müvafiq dövlət orqanlarında ayrılmış yeni ştat sayı həddində analoji vakant vəzifəyə təyin edilməlidirlər.

Dövlət orqanının və ya onun bölmələrinin digər dövlət orqanlarının tərkibində yenidən təşkili ilə əlaqədar dövlət qulluğuna xitam verilmiş şəxslərin analoji vakant vəzifəyə təyinatı Qaydanın 2-ci hissəsinə uyğun olaraq aparılır və bu barədə Komissiyaya məlumat verilir. Dövlət qulluqçularının sayının və ya ştatların ixtisarı həyata keçirilərkən məhz peşəkarlığı və idarəçilik təcrübəsi daha yüksək olan şəxslər işdə saxlanılmalıdır.

Dövlət orqanının ləğvi, dövlət qulluqçularının sayının və ya ştatların ixtisarı ilə əlaqədar ehtiyat kadrlar siyahısına daxil edilən stajçı kimi və ya sınaq müddəti ilə dövlət qulluğuna qəbul edilmiş şəxs analoji vəzifəyə təyin olunduqda əvvəlki staj və sınaq müddəti nəzərə

alınır. Ehtiyat kadrlar siyahısında olduğu müddət dövlət qulluqçusunun dövlət qulluğunda qulluq stajı hesablanarkən nəzərə alınmır.

Əgər dövlət orqanının ləğvi, dövlət qulluqçularının sayının və ya ştatların ixtisarı ilə əlaqədar ehtiyat kadrlar siyahısına daxil edilən şəxslər əvvəllər tutduqları vəzifədən daha yüksək vəzifəyə iddia edərlərsə, onlarla qanunvericilikdə müəyyən edilmiş hallarda və qaydada müsahibə keçirilir.

Dövlət orqanının ləğvi, dövlət qulluqçularının sayının və ya ştatların ixtisarı ilə əlaqədar ehtiyat kadrlar siyahısına daxil edilən şəxslər aşağıdakı əsaslarla ehtiyat kadrlar siyahısından çıxarırlar:

- öz arzusu ilə;
- ehtiyat kadr siyahısında olma müddəti (2 il) bitdikdə;
- dövlət qulluğu vəzifəsinə təyin edildikdə;
- seçkili və ya təyinatlı vəzifə tutduqda;
- Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlığından çıxdıqda;
- məhkəmənin qanuni qüvvəyə minmiş qərarı ilə fəaliyyət qabiliyyəti olmayan və ya məhdud fəaliyyət qabiliyyətli hesab edildikdə;
- məhkəmənin qanuni qüvvəyə minmiş ittiham hökmü və ya tibbi xarakterli məcburi tədbirlərin tətbiqinə dair qanuni qüvvəyə minmiş qərarı olduqda;
- dövlət qulluqçusu vəfat etdikdə, habelə məhkəmə tərəfindən xəbərsiz itkin düşmüş hesab edildikdə və ya ölmüş elan edildikdə.

Ehtiyat kadrların formalaşdırılması işinin əsas prinsipləri bunlardır:

- *dövlət qulluğu sahəsində Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinin tələblərinə ciddi əməl edilməsi.*

- seçilmiş namizədlərin fərdi qulluq keyfiyyətlərinin və xidməti fəaliyyətinin nəticələrinin obyektiv qiymətləndirilməsi;
- seçilmiş namizədlərin öz qabiliyyətlərinə, xidməti nailiyyətlərinə və peşə hazırlığına uyğun olaraq dövlət qulluğunun rəhbər vəzifəsini tutmaqda hüquq bərabərliyi;
- kadrların peşəkarlığının artırılması;
- kadrlarla işə aid məsələlərdə aşkarlıq və şəffaflıq;
- təcrübəli və gənc perspektivli kadrların irəli çəkilməsi və rotasiyası.

Bəzi ölkələrdə xüsusi olaraq ehtiyat kadrların formalaşdırılması üçün müsabiqə elan olunur. Bu cür müsabiqəyə qatılan namizədlərin məqsədi ehtiyat kadr siyahısına düşmək və gələcəkdə idarəetmə orqanlarında vakant vəzifə yarandığı təqdirdə vəzifəyə təyin edilmək olur. Məsələn, Samara əyalətində idarəetmə kadrlarının ehtiyat siyahısına düşmək üçün müsabiqə keçirilir.<sup>194</sup>

Ehtiyat kadrların formalaşdırılmasından bəhs edərkən onu da qeyd etməliyəm ki, beynəlxalq təcrübədə bu iş üçün “*Matrisa*” metodu da istifadə olunur. Bu metod rəhbər işçiyə lazım olan xüsusiyyətləri əks etdirən cədvəlin tərtib olunmasını nəzərdə tutur. Cədvəldə müxtəlif vəzifələr üçün tələb olunan şəxsi və işgüzar keyfiyyətlər göstərilir. Bu keyfiyyət xüsusiyyətlərinin hər biri üzrə bal müəyyənləşdirilir.

<sup>194</sup>Постановление Губернатора Самарской области от 21.09.2005 №249 «Об утверждении Положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Самарской области»

## IV FƏSİL

### XARİCİ ÖLKƏLƏRDƏ DÖVLƏT QULLUĞU

#### 1. Beynəlxalq təcrübədə dövlət qulluğunun təşkilinin əsas xüsusiyyətləri

Xarici ölkələrdə dövlət qulluğuna və dövlət idarəetməsinə dair nəzəri fikir tarixinin formalaşmasında N. Makiavellinin, M.V.berin, E.Fromun, E.Dyurkqeymin, V.Vilsonun, F.Qudnaunun və digər alimlərin əsərlərinin böyük rolu olmuşdur. Məhz onların elmi-nəzəri fikirlərinin əsasında dövlət qulluğu konsepsiyası işlənib-hazırlanmışdır. Onların əsərlərində dövlət idarəetməsinə dair elmi nəzəriyyənin iki əsas ideyası öz əksini tapmışdır:

1. İdarəetmə aparatında islahatlar aparmaq üçün ona yaxşı bələd olmaq, onu elmi yanaşmalara əsasən öyrənmək lazımdır.
2. Dövlətin idarəetmə aparatı siyasətdən ayrı olmalıdır.

Professor J.Ziller Avropa ölkələrində mülki xidmətin mahiyyətini müəyyənləşdirmək üçün iki formal – hüquqi elementdən istifadə etməyi təklif edirdi<sup>195</sup>:

1. mülki qulluqçuların birtərəfli qaydada dövlət tərəfindən ümumi hüquq əsasında vəzifəyə təyin olunması, dövlətlə onların arasında

<sup>195</sup> J. Ziller: “Administrations Comparées. Les Systèmes Politico-Administratifs de l'Europe des Douze”. Paris: Montchrestien 1993

müqavilənin bağlanmaması, müvafiq hüquq və vəzifələrin qanun əsasında müəyyənləşdirilməsi.

2. mülki qulluqçuların, bəzən isə həm də müvəqqəti mülki qulluqçuların vəzifəyə pensiya yaşınadək uzanan müddətə təyin olunması və bəzi ölkələrdə struktur dəyişikliyi ilə əlaqədar olaraq dövlət qulluğundan kənarlaşdırılmaya yol verilməsi.

Məsələn, Almaniyada ali rəhbər vəzifələrdə müəyyən dövr üçün vəzifəyə təyin olunmuş “seçkili mülki qulluqçular”, məsələn, merlər də ola bilərlər. İsveçdə mülki qulluqçular büdcə maliyyəsinin ixtisarı ilə əlaqədar olaraq istənilən vaxt qulluqdan kənarlaşdırıla bilərlər. İspaniyada isə mülki qulluqçular onları vəzifəyə təyin edən rəhbərlik dəyişdikdə qulluqdan kənarlaşdırılırlar.

Zillerin təklif etdiyi bu meyarların kökü Avropanın hüquq ənənələrinə söykənir. Bu, ənənələr sanki, müasir suveren dövlətlərin yaradılmasını təmin etmək məqsədilə Avropa dövlətlərində qəbul olunmuş hüquqi qərarlar rolunda çıxış edir. Müasir demokratik dövləti əhatəli və qüdrətli, dövlət sferasının stabilliyini, varisliyini və “rasiounallığı” təmin edən bürokratasız təsəvvür etmək mümkün deyildir<sup>196</sup>. Bir sıra ölkələrin dövlət qulluğu konsepsiyası dövlətə dair nəzəriyyələrin əsasında formalaşmışdır. Dövlətə dair nəzəriyyənin əsas elementini isə bildiyimiz kimi, rasiounal bürokratiya konsepsiyası təşkil edir.

Alman sosioloqu Maks Veberin (1864-1920) rasiounal bürokratiya konsepsiyası Avropa ölkələrində peşəkar dövlət qulluğunun formalaşmasına və fəaliyyətinin təşkilinə mühüm təsir göstərmişdir. Veber yazırdı ki, rasiounal hakimiyyət ictimai inkişafın yüksək mərhələsi üçün xarakterikdir. Belə hakimiyyətə malik olan dövlətdə konstitusiyaya əsas qanun hesab olunur, qanunlar siyasətçilər tərəfindən qəbul edilir, bürokratiyanın iştirakı ilə icra olunur. Müəllifin fikrincə, sərt bürokratik prinsiplərə, rəhbərin avtoritar hakimiyyətinə, tabeçiliyində olanlara verdiyi sərəncamların icra vəziyyətinə nəzarət etməsinə əsaslanan dövlət idarəetməsi ideal hesab olunmalıdır.

Veber rasiounal bürokratiyanın xarakterik xüsusiyyətlərinə bunları aid edirdi<sup>197</sup>:

➤ idarəetmənin təşkili üçün həyata keçirilən bütün fəaliyyət elementar sadə əməliyyatlardan ibarət olur. Bu fəaliyyətdə iştirak edən hər bir qurumun dəqiq və rəsmi şəkildə müəyyənləşdirilmiş vəzifələri olur;

➤ hakimiyyətin ierarxiyası prinsipinə riayət olunur, inzibati ierarxiyadakı hər bir dövlət qulluqçusu yuxarı rəhbər vəzifəli şəxsin qarşısında yalnız özünün deyil, həm də onun tabeçiliyində olan bütün qulluqçuların qərar və hərəkətlərinə görə cavabdehlik daşıyır;

➤ təşkilatın fəaliyyəti “abstrakt qaydaların ardıcıl sistemi” ilə tənzimlənir və bu qaydaların fərdi hallara tətbiq olunmasında ifadə olunur;

<sup>196</sup> Ф.Кардон. Сфера гражданской службы в европейских странах. Тенденции и процессы. Sigma/OЭСР: Семинар в Европейском институте государственного управления Маастрихт, 13-14 ноябр 2000. с. 9.

<sup>197</sup> М.Вебер. История хозяйства. М., 1923.с. 89



➤ ideal rəhbər öz aparatını qəzəb və tərəfkeşlik kimi hisslərə yol vermədən, başqa sözlə heç bir hiss və entuziazm nümayiş etdirmədən idarə edir;

➤ bürokratik təşkilatda qulluq peşə ixtisasının tutulan vəzifəyə uyğun gəlməsinə əsaslanır və qulluqçuların qulluqdan özbaşına kənarlaşdırılmasına yol verilmir.

Veber rəşional bürokratik idarəetmə tipinin məmurları üçün xarakterik əlamətlərə isə bunları aid edirdi:

➤ məmurlar şəxsən azad olub, yalnız qulluq vəzifəsindən irəli gələn öhdəlikləri daşıyırlar;

➤ sabit xidməti ierarxiya əlaqələrinə malikdirlər;

➤ dəqiq müəyyənləşdirilmiş vəzifə səlahiyyətlərinə malikdirlər;

➤ müqaviləyə əsasən fəaliyyət göstərirlər ki, bu da müvafiq olaraq işin azad seçimə əsasən həyata keçirilməsi deməkdir;

➤ xüsusi ixtisaslaşmaya əsasən fəaliyyət göstərirlər;

➤ pul məvacibi ilə mükafatlandırılırlar;

➤ öz xidmətlərinə əsas peşələri kimi yanaşırlar;

➤ vahid ciddi xidməti intizam və nəzarət altında fəaliyyət göstərirlər;

➤ dəyişiklikləri sevmirlər;

➤ riskdən qaçırırlar;

➤ əsas diqqəti fəaliyyətin nəticəsinə deyil, özünə yönəldirlər;

➤ innovasiyaya yol vermədən yalnız verilmiş tapşırıqları icra edirlər;

➤ peşəkar və qərəzsizdirlər və s.

Qeyd edək ki, Veber tərəfindən müəyyən olunmuş bir çox prinsiplər müasir dövrün dövlət qulluqçusu üçün öz aktuallığını itirmişdir.

Veber idarəetmə fəaliyyətini müstəqil sfera kimi qiymətləndirərək hətta texniki ixtisaslar üzrə ali təhsil müəssisələrinin tədris planlarına da idarəetmə üzrə xüsusi kursların daxil edilməsini zəruri hesab edirdi. Qeyd edək ki, 1990-cı ildən etibarən dövlət inzibatchılığının tədrisi ABŞ və Qərbi Avropa dövlətlərinin aparıcı universitetlərinin tədris proqramlarına daxil edilmişdi.

Veberin fikrincə, rəşional tipli dövlətin məmuru hüquq təhsili almalı və həm də xüsusi təhsil almalıdır ki, öz funksiyalarının öhdəsindən peşəkarlıqla gələ bilsin. Onun konsepsiyasına əsasən, hər şey son dərəcə rəşional qaydada təsbit olunmalı, məmurların bütün funksiyaları müvafiq təlimatlarla müəyyənləşdirilməlidir. Veber yazırdı: “Tamamilə inkişaf etmiş bürokratik mexanizim digər təşkilatlarla müqayisədə istehsalın qeyri-mexaniki vasitələri ilə müqayisə olunan maşın kimi görünür”.<sup>198</sup>

Xarici ölkələrdə dövlət qulluğunun məqsəd və vəzifələrinin, funksiyalarının, həyata keçirilməsi şərtlərinin formalaşmasına qərbdə meydana çıxmış dövlət menecmenti nəzəriyyəsi də böyük təsir göstərmişdir. Qərbdə formalaşmış dövlət qulluğu modeli və dövlət qulluqçusu tipi “elmi idarəetmə” modeli adlandırılır. “Elmi idarəetmə” modelinin əsas cəhətlərinə bunları aid etmək olar:

1. kadrların peşə yararlığının obyektiv qiymətləndirilməsi və qulluqda irəliləyiş prinsipinə mütləq şəkildə riayət olunması;

<sup>198</sup> M. Вебер. Избранные произведения. М., 1990. с. 496

2. dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsi sisteminin və nəzərdə tutulmuş sosial güzəştlərin onun cəmiyyətdəki yüksək nüfuzunu təmin etməyə və səylə çalışmasını kifayət dərəcədə stimulyasiya etməyə qabil olması;

3. hakimiyyətdən sui-istifadəyə və mümkün hüquq pozuntularına yol verməmək üçün məmur aparatının fəaliyyəti üzərində nəzarət və yoxlama sisteminin mövcud olması və s.

Beləliklə, uzun zaman ərzində idarəçilik nəzəriyyəsində rəasional bürokratiyanın yalnız əsas müddəaları formalaşdırılmamış, həm də bir-neçə əsas modeli qurulmuşdur. Bu modellər demokratik cəmiyyətin inkişafının müxtəlif səviyələrinə uyğunlaşdırıla bilər.

Dövlət qulluğunun təşkili qaydası və fəaliyyət xüsusiyyətləri ölkədə formalaşdırılan dövlət qulluğu modelindən asılı olaraq fərqli xüsusiyyətlərə malik olur. Beynəlxalq təcrübədə dövlət qulluğunun vahid modeli yoxdur. Hər bir dövlət milli-tarixi xüsusiyyətlərinə, dövlətçilik ənənələrinə uyğun dövlət qulluğu modeli formalaşdırır. S.İsmayılov dövlət qulluğunun təşkili üçün hər bir ölkənin öz yaşama metodlarının olduğunu və bunun həmin ölkənin milli mentalitetindən, mədəniyyətindən, tarixindən, ənənələrindən, siyasi sistemindən və bir çox başqa amillərdən irəli gəldiyini yazır.<sup>199</sup>

Beynəlxalq təcrübədə dövlət qulluğunun bir çox modelləri müşahidə olunur. Daha geniş yayılmış modellər bunlardır: karyeraya əsaslanan model, vəzifəyə əsaslanan model, sovet modeli, islam modeli, Şərqi Asiya modeli, korporativ model və s.

<sup>199</sup> S.A.İsmayılov. Azərbaycanca dövlət qulluğu ənənələri və onun müasir durumu. Bakı-2004. S. 4.

**Karyeraya əsaslanan model (roman-german)**

“Karyeraya əsaslanan model” şəxsin dövlət qulluğuna ən aşağı vəzifədən başlamasına, yalnız qulluqda irəliləyiş yoluyla daha yüksək vəzifələr tuta bilməsinə, qulluqda irəliləyişdə iş stajının nəzərə alınmasına əsaslanır. Karyera modelində dövlət qulluqçusunun məvacibi qanunla müəyyən olunur, onunla əmək müqaviləsi qanunla müəyyən olunmuş qaydada bağlanır. Ədəbiyyatda haqlı qeyd olunur ki, bu modelin tətbiqi vəzifələrin və əmək haqqının mahiyyət etibarilə fərdin formal xarakteristikasına (təhsil səviyyəsi və əmək stajı) müvafiq olmasına yol verir: işçi qiymətləndirilir.<sup>200</sup>

Fransada, Almaniyada, Yaponiyada, İspaniyada, Rumıniyada, Bolqarıstanda dövlət qulluğu karyera modelinə malikdir. Karyera modelində dövlət qulluğuna qəbul mərkəzləşdirilmiş şəkildə həyata keçirilir.

**Karyeraya əsaslanan modeli səciyyələndirən əlamətlər** bunlardır:

➤ Dövlət qulluğuna aşağı vəzifələrdən başlanılır. Orta və yuxarı kateqoriya vəzifələr dövlət qulluğunda irəliləyiş əsasında tutulur.

➤ Karyera modelinə malik olan dövlət qulluğu “qapalı sistem” kimi çıxış edir.

➤ Karyera modeli ömürlük hesab olunur. Dövlət qulluqçusu özünün bütün peşə fəaliyyətini dövlət qulluğuna həsr edir.

➤ Karyera modelində dövlət qulluğu vəzifələrinin dərəcələri, rütbələri, sinifləri dəqiq müəyyən olunur.

<sup>200</sup> R.Yanq, R.Şabanov. Azərbaycanca müasir dövlət qulluğu modeli axtarışı: dünya təcrübəsi kontekstində. S. 154

- Karyera modelində dövlət qulluğunda ierarxiya bölgüsü özünü qabarıq biruzə verir.
- Karyera modelində dövlət qulluqçusunun şəxsi xüsusiyyətləri (təhsilinin səviyyəsi, təcrübəsi, fərdi xüsusiyyətləri, stajı) işindən çox qiymətləndirilir.
- Karyera modelində dövlət məvacibi dövlət qulluqçusunun gördüyü işin mahiyyətindən, tutduğu vəzifədən birbaşa asılı olmayıb, malik olduğu dərəcəyə uyğun olur.

**Vəzifəyə əsaslanan model (anglosakson).**

Bu modelin mövcud olduğu ölkələrdə dövlət qulluğunun bütün vəzifələri müsabiqəyə çıxarılır, hər bir vəzifənin tutulmasının qaydaları qanunla müəyyənləşdirilir. Bu model stajdan asılı olmadan, yalnız, xidməti fəaliyyətin nəticələrindən, peşəkarlıq xüsusiyyətlərindən asılı olaraq dövlət qulluqçusunun vəzifədə irəli çəkilməsinə yol verir. Belə modelin fəaliyyət göstərdiyi ölkədə dövlət məvacibinin məbləği bazara əsaslanır. Vəzifəyə əsaslanan model dövlət qulluğuna qəbulun qeyri-mərkəzləşdirilmiş şəkildə həyata keçirilməsinə əsaslanır.

Hollandiyada, Avstraliyada, Yeni Zelandiyada, Kanadada, ABŞ-da, Böyük Britaniyada, Skandinaviyada vəzifəyə əsaslanan model fəaliyyət göstərir.

**Vəzifəyə əsaslanan modelin xarakterik cəhətləri** bunlardır:

- bu sistemdə dövlət qulluğu vəzifələrinə qəbul əsasən əks-mərkəzləşdirilmiş qaydada aparılır;
- dövlət qulluğu vəzifəsinə uyğun namizəd həm kənardan gələn namizədlərin arasından seçilə bilər, həm də hazırda idarənin daxilində çalışanların arasından təyin oluna bilər;

- bu sistemdə dövlət qulluqçusunun əməyi, işinin nəticəsi qiymətləndirilir;
- dövlət qulluqçusunun məvacibi işinin qiymətləndirilməsinin nəticəsindən asılı olur;
- müqayisə oluna bilən işlərə görə bərabər əmək haqqı ödənilir;
- dövlət qulluğundakı vəzifələr mürəkkəblik dərəcəsinə görə qruplaşdırılır;
- bu sistem dövlət qulluqçusunun fəaliyyətinin nəticələrinin qiymətləndirilməsi, təhlili üçün xüsusi biliklərin olmasını tələb edir və s.

**“Şərqi Asiya modeli”** özünü imperiya dövlətlərində daha qabarıq biruzə verdiyi üçün “imperiya modeli” də adlanır. Bu modelin klassik nümunəsi isə bürokratiyanın çin sistemi hesab olunduğu üçün bəzən bu model həm də “Çin modeli” adlandırılır.

Bu modelin əsas prinsipləri onun mahiyyətindən irəli gəlir. Məmurlar imperatorun mülkiyyətini idarə etdiyi üçün onların əsas təyinatı cəmiyyətə xidmət etməkdən deyil, imperatorun hakimiyyətini təmin etməkdən ibarət idi. Bu səbəbdən də vəzifə tutmaq istəyən şəxslərin imperatorun hakimiyyətinin stabilliyini təmin etmək üçün hazırlığı yoxlanılırdı, məmurlar özlərini müstəqil siyasi qüvvə hesab etmirdi, imtiyazlı inzibati-məmur təbəqəsinə çevrilmir, sadəcə olaraq imperatorun xidmətçiləri kimi qalmaqda davam edirdilər. Bu model hər bir məmurun dövlət başçısına şəxsi sədaqətinə əsaslanırdı.

“Şərqi Asiya” modelinin əsas xüsusiyyəti ondadır ki, burada səmərəli dövlət aparatına malik olan güclü dövlət formalaşdırılır, dövlət qulluğuna qəbul müsabiqə əsasında aparılır, dövlət qulluğu

cəmiyyətin daima nəzarəti altında fəaliyyət göstərir və nüfuzlu, stabil fəaliyyət hesab olunur, dövlət qulluqçusunun maddi motivasiyasına mühüm önəm verilir. Bu modeldə təhsil alanların həvəsləndirilməsi diqqət mərkəzində olur, universitetlərə qəbul olmaq üçün təqaüdlər ayrılır, təhsildə fərqlənənlər xarici ölkələrdə təhsil almağa göndərilir. Bütün bunlar peşəkar kadr ehtiyatının formalaşdırılmasının zəruri şərti kimi qiymətləndirilir. Dövlət qulluğuna namizəd seçilərkən təhsildə fərqlənən tələbələrin üzə çıxarılması hesabına yaradılan kadr ehtiyatı ilə işləməyə daha çox diqqət yetirilir.

Dövlət qulluqçusunun biliyi, səriştəsi, motivasiyası idarəetmə fəaliyyətinin keyfiyyət və səviyyəsini müəyyənləşdirən həlledici meyar hesab olunur. Bu cür modelə malik olan dövlətlərdə dövlət qulluqçusunun karyerada yüksəlişi üçün onun stajı deyil, səmərəli fəaliyyəti əsas meyar hesab olunur və maaşın həcmi ölkədə iqtisadiyyatın səviyyəsindən asılı olur.

**“Sovet” modeli** 1917-1991-ci illərdə keçmiş Sovet İttifaqında mövcud olmuşdur. Bu model dövlət aparatı ilə partiya aparatının birləşdirilməsi nəticəsində öz təyinatlarına görə müxtəlif orqanların səlahiyyətlərinin qarışdırılmasına səbəb olan inzibati-komanda sisteminin qurulması ilə xarakterizə olunur. Sovet modeli kadrların dövlət qulluğuna seçilməsi və qulluqda irəliləyişi üçün nomenklatura prinsipinə əsaslanırdı.

**“Korporativ”** model müəyyən islahatlara məruz qalmış anglosakson modelidir. Bu modeldə dövlət qulluqçularının dəqiq müəyyənləşdirilmiş ştat sayı mövcud olmur, korporativ idarəetmənin və kadr menecmentinin prinsipləri tətbiq olunur, dövlət orqanının rəh-

bəri orqana həvalə olunmuş vəzifələrə nail olmaq üçün nə qədər dövlət qulluqçusunun tələb olunduğunu özü müəyyənləşdirir. (məsələn, Yeni Zelandiyada bu sistem fəaliyyət göstərir).

Qeyd edək ki, ölkədə mövcud olan dövlət qulluğu modeli dövlət qulluqçularının əməyinin ödəniş sisteminə də mühüm təsir göstərir. Demək olar ki, bütün xarici dövlətlərdə dövlət qulluqçularının əməyinin ödənilməsi sistemi dövlət qulluqçusu olmayan şəxslərin əməyinin ödənilməsi sistemindən fərqlənir. Bu, dövlət qulluqçusuna qarşı irəli sürülən tələblərlə, onların fəaliyyətinin xüsusiyyətləri və həyata keçirdikləri funksiyaların əhəmiyyəti ilə əlaqədardır.

İnkişaf etmiş dövlətlərdə dövlət qulluqçularının maliyyə və sosial cəhətdən müstəqilliyinin, layiqli həyat səviyyəsini təmin olunması üçün müxtəlif tədbirlər həyata keçirilir. Əməyin ödənilməsi sistemindəki əsas fərqlər isə ölkədə dövlət qulluğunun hansı modelinin seçilməsi ilə əlaqədardır. Bu modellərin hər biri üçün əməyin ödənilməsinin müəyyən sistemi xarakterikdir.

Karyeraya əsaslanan modelə malik olan ölkələrdə vəzifə maaşı dövlət məvəcinin əsas elementi sayılır, müxtəlif əlavələr və mükafatlar nəzərdə tutulur. Məsələn, Belçikada, Fransada, Almaniya, Yunanıstanda, İtaliyada, Lüksemburqda vəzifə maaşına əlavə saxlanılması, bayramlara, xidməti vəzifələrin çətin, sağlamlıq üçün riskli şəraitdə yerinə yetirilməsinə görə əlavələr edilir. Əlavələrin miqdarı dövlət qulluqçusunun ailə vəziyyəti, təcrübəsi, xidməti fəaliyyətinin məhsuldarlığı və s. meyarlara görə dəyişir.

Ədəbiyyatda göstərilir ki, İtaliyada vəzifə maaşı dövlət məvacibinin 40%-i, əlavələr isə 50%-i təşkil edir.<sup>201</sup> Bu sistemdə dövlət qulluqçularının əməyinin ödənilməsi zamanı dövlət qulluğunun əsas prinsipləri rəhbər tutulur və dövlətin onları sosial və maddi cəhətdən təmin etmək öhdəliyi olur.

Karyera modelinə malik dövlətlərdən biri olan Almaniyada dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsi zamanı onun təhsili və ixtisası mühüm önəm daşıyır. Şəxs təhsil səviyyəsindən asılı olaraq mövcud olan 4 rəqədən biri üzrə dövlət qulluğuna daxil olur, vəzifə maaşına yerli əlavələr alır. Ailəli olanlar subay şəxslərlə müqayisədə daha yüksək miqdarda əlavə alırlar. Əlavələrin miqdarı ailədə uşaqların sayına görə də dəyişir.

Qeyd edək ki, karyera modelinə malik olan dövlətlərdə vəzifə maaşlarının, eləcə də əlavənin miqdarı qanunvericiliklə müəyyən olunur.

Vəzifəyə əsaslanan modeldə əməyin ödəniş sistemi daha çevik və fərdi formalara əsaslanır. Vəzifə maaşlarının həcmi qanunvericiliklə vahid qaydada müəyyən olunmuşdur. Məsələn, B. Britaniyada dövlət orqanına ayrılmış büdcə vəsaitləri çərçivəsində dövlət orqanı həmkarların iştirakı ilə bağlanan kollektiv müqavilələrə əsasən, məvacibin miqdarını özü müəyyənləşdirir.

İsveçdə dövlət qulluqçularının əməyinin ödəniş sistemini əsasən dövlət orqanı özü müəyyənləşdirir və burada dövlət məvacibinə

<sup>201</sup> С.Г.Капаров. Информационные, аналитические материалы Агентства. Отчеты труда на государственной службе зарубежных стран и казахстанский опыт. А-2010. s.4.

dövlət qulluğunda arzu olunan təşkilati nəticələrə nail olmaq vasitəsi kimi baxılır. Burada dövlət qulluqçularının əksər hissəsi miqdarı fərdi qaydada müəyyənləşdirilən məvacib alır.

İnkişaf etmiş dövlətlərdə dövlət qulluğunun və kadr siyasətinin qurulmasının əsas metodu hər təsnifata aid dövlət qulluqçularının vəzifə öhdəliklərinin və onlara qarşı irəli sürülən ixtisas tələblərinin qanunda dəqiq müəyyənləşdirilməsidir. Qərbdə dövlət qulluğu ideologiyasının əsaslandığı "xidmət prinsipi"-nə müvafiq olaraq inzibati dövlət qulluğu vəzifəsinin tutulmasının mütləq şərti müvafiq imtahanlardan və müsabiqədən müvəffəqiyyətlə keçməkdir. İlk dəfə olaraq Çində tətbiq olunmuş müsabiqə mexanizmi B. Britaniyada 1870-ci ildən, ABŞ-da isə 1883-cü ildən tətbiq olunmağa başladı. Müntəzəm olaraq keçirilən attestasiyalar, imtahanlar və müsabiqələr qərb ölkələrində dövlət qulluqçusunun karyerasının ayrılmaz elementidir. Dövlət qulluğu vəzifələri üçün standart təlimatların, imtahan prosesi metodikasının hazırlanmasına bu ölkələrdə böyük önəm verilir, bu işə müxtəlif ixtisaslardan olan alimlər dəvət olunur. Amerikada, Yaponiyada, İngiltərədə və bir sıra digər ölkələrdə dövlət qulluğu vəzifəsinə namizədin seçilməsi üçün testlərdən, yazılı imtahanlardan və müsahibədən istifadə olunur.

İnkişaf etmiş dövlətlərin əksəriyyətində namizədlərin inzibati vəzifəyə seçilməsi və qulluqda irəliləyişi dar siyasi maraqlardan asılı olmayaraq fəaliyyət göstərən xüsusi orqanlar tərəfindən həyata keçirilir. Məsələn, ABŞ-da Heyətin İdarə Olunması üzrə Xidmət aşağı və orta vəzifələrin tutulması üçün müsabiqələr keçirir, həmçi-

nin, dövlət qulluğunun digər vəzifələrinə qəbulu həyata keçirən qurumların da fəaliyyətinə nəzarət edir.

Kanadada dövlət qulluğuna qəbul üçün müsabiqəni Dövlət Qulluğu üzrə Komissiya həyata keçirir.

Həm dövlət qulluğuna qəbul, həm də qulluqda yüksəliş üçün müsabiqə keçirilən Yaponiyada müsabiqəni Nazirlər Kabinetinin yanında Personal Palatası keçirir. Maraqlıdır ki, burada yalnız ali təhsilli şəxslərin deyil, natamam ali, habelə, orta təhsilli şəxslərin də müvafiq vəzifələr tutması üçün müsabiqələr keçirilir.

Almaniyada rəhbər vəzifələrə kadrlar əsasən, daxili müsabiqə ilə seçilir. Almaniyada namizədlərin dövlət qulluğu vəzifəsinə seçilməsi və qulluqda irəliləyişi maraq doğurur. Müsabiqədən qabaq boş vəzifənin qulluq funksiyalarından irəli gələn tələblər müəyyən olunur və mətbuatda dərc olunur. Bu tələblər elə formal əlamətlərdir ki, onlara əsasən, uyğun olmayan namizədə dərhal imtina etmək olar. Bu cür tələblərə aiddir<sup>202</sup>:

➤ ixtisas tələbləri (təhsil, ixtisas, xüsusi hazırlıq, xarici dil biliyi, peşə fəaliyyəti təcrübəsi, xüsusi biliklər);

➤ şəxsi xüsusiyyətlər (şifahi nitq qabiliyyəti, sənədlərlə iş, yazılı rəy vermək qabiliyyəti, vətəndaşlara müraciət tərz, danışqlar aparmaq, müstəqil qərar qəbul etmək, təşəbbüskarlıq, rəhbərlik etmək qabiliyyəti və s.);

Bu cür formal prinsiplərə uyğun gələn namizədlər seçildikdən sonra onlarla müsahibə həyata keçirilir. Kadr xidmətləri mütəxəssis-

<sup>202</sup> В.Г.Игнатов, В.Г.Павленко. Статус государственных служащих, их подготовка и повышение квалификации в ФРГ. Ростов н/Д.1994.

lərin iştirakı ilə müsahibənin nəticəsinə əsasən namizədin vəzifəyə uyğun gəlib-gəlmədiyinə dair qərar qəbul edilir.

Müsahibədə namizədin şəxsi keyfiyyət cəhətlərini, psixoloji xüsusiyyətlərini müəyyənləşdirmək üçün ona müəyyən mövzuda beş dəqiqəlik məruzə etmək təklif olunur. Namizəd yarım saat davam edən yazılı imtahandan da keçir. Almaniyada namizədin öz qulluq funksiyalarının öhdəsindən uğurla gələ bilməsi üçün göstəricilər bu cür əhəmiyyət daşıyır:

- ixtisas göstəriciləri – 30%;
- şəxsi keyfiyyət xüsusiyyətləri – 30%;
- rəhbərin insanlarla işləmək bacarığı – 40%.

Almaniyada dövlət hakimiyyət orqanlarında rəhbər vəzifələrə namizədin seçilməsi zamanı insanlarla işləmək, komanda qurmaq bacarığına daha mühüm önəm verilir.

İnkişaf etmiş dövlətlərdə dövlət aparatının fəaliyyəti dövlət qulluğu haqqında qanunla tənzimlənir. Namizədlərin seçilməsi, dövlət qulluqçularının qulluqda irəliləməsi, məsuliyyətə cəlb olunması qaydalarının və s. qanunvericilikdə dəqiqliklə müəyyənləşdirilməsi dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin qiymətləndirilməsində obyektivliyin təminatına və onların hüquqlarının pozulmasının qarşısının alınmasına yönəlir. Bütün bunlar dövlət aparatında sağlam mənəvi mühitin formalaşdırılmasına, dövlət qulluqçularının öz ixtisaslarının artırılması üçün həvəsləndirilməsinə xidmət edir.

Beynəlxalq təcrübədə mövcud olan dövlət qulluğu modellərini müşahidə etdikdə dövlət qulluqçularının peşə fəaliyyətinin əsasən, əmək hüququ ilə deyil, ümumi hüququn normaları ilə tənzimləndiyi

müşahidə olunur. Dövlət qulluğu xüsusi sosial sistem kimi çıxış etdiyindən xüsusi qəbul və qulluqda irəliləyiş qaydası, heyətin seçilmə metodları, qiymətləndirmə meyarları və s. fəaliyyət göstərir. Dövlət qulluqçularının qulluqda irəliləyiş sistemi stabillik, bitərəflik, qərəzsizlik və loyallıq kimi prinsiplərə əsaslanır.

Bəzi ölkələrdə peşəkar dövlət qulluqçularının siyasi neytrallığı prinsipi qanunlarda öz əksini tapsa da, inzibati vəzifələrin müəyyən qisminin müsabiqələrsiz, birbaşa təyin olunma yolu ilə tutulmasına da yol verilir. “Siyasi məmurlar” seçkilərdə qalib gəlmiş partiyanın nüfuzunun peşəkar məmur aparatı daxilində yayılmasına çalışırlar. Qalib partiyanın adamları tərəfindən tutula bilən vəzifələrin siyahısı ciddi şəkildə məhdudlaşdırılır. Məsələn, ABŞ-da dövlət aparatının ali vəzifələrinin təxminən dördü biri bu yolla tutula bilər.

Dövlət qulluğunun bir çox səmərəli modellərində (Niderland, Sinqapur, ABŞ, İtaliya) siyasi qərarların qəbul edilməsi prosesinin onların icra olunması prosesindən fərqləndirilməsi üçün “ali dövlət qulluğu” institutu formalaşdırılır. Ali dövlət qulluğuna daxil olan şəxslərin funksiyaları idarəçilik qaydalarının hazırlanması və ümumi dövlət siyasətinə müvafiq qaydada inzibati fəaliyyəti həyata keçirtməkdir.

Qeyd edək ki, inkişaf etmiş dövlətlərdə peşəkar dövlət qulluqçularının ali təbəqəsinin formalaşdırılmasına xüsusi önəm verilir. Yaponiyada, Almaniyada, Fransada, İngiltərədə və bir sıra digər ölkələrdə ali təbəqə əsasən “təbii” seçim yolu ilə deyil, xüsusi olaraq elitaya daxil edilmək üçün məqsədyönlü şəkildə yetişdirilən gənc kadrların hesabına formalaşdırılır. Bu ölkələrdə dövlət qulluğunun yuxarı vəzifələrinin tutulması üçün keçirilən imtahanlara müəyyən yaşa

(əksər hallarda 30 yaşadək) çatmış, ali təhsilli şəxslər buraxılır. Bu müsabiqələrdə seçilən namizədlərin əsas hissəsini ənənəvi olaraq ölkənin bir neçə aparıcı ali təhsil müəssisələrinin məzunları təşkil edir. Yaponiyada Tokio Universiteti, İngiltərədə Oksford və Kembric, Fransada ENA kimi ali təhsil müəssisələri bunlara aiddir.

Beynəlxalq təcrübədə təlim tələbatının ödənilməsi üçün müxtəlif metodlardan istifadə olunur. Auditoriyadan, qarşıya qoyulmuş məqsəddən, konkret şəraitdən asılı olaraq təlim metodlarının müxtəlif növləri fərqləndirilir. Məsələn, mühazirə, seminar, təqdimat, vəziyyətin modelləşdirilməsi, tapşırıqlar, beyin hücumu və s.

Yaponiyada, Almaniyada, İngiltərədə və Amerikada rəhbər vəzifəli şəxslərin hazırlığı üçün dövlət aparatının müxtəlif bölmələrində 2-2,5 il müddətində davam edən staj dövrü nəzərdə tutulur. Bu müddətin sonunda dövlət qulluqçusunun fəaliyyətinin nəticələri qiymətləndirilir.

Onu da qeyd edək ki, beynəlxalq təcrübədə dövlət qulluğunun idarəçiliyi dövlətin sosial-iqtisadi inkişaf səviyyəsindən, mövcud olan siyasi rejimindən, inzibati-ərazi quruluşundan asılı olaraq müxtəlif formalarda təşkil olunur. Unitar dövlətlərdə dövlət qulluğu məsələləri birbaşa mərkəzdən tənzimlənir. Məsələn, Fransada departamentlərin, İtaliyada əyalətlərin idarəetməsi birbaşa mərkəzi aparat tərəfindən həyata keçirilir. İdarəetmənin federativ sistemi öz ərazilərindəki dövlət qulluğunun idarə olunmasında əhəmiyyətli dərəcədə müstəqilliyə malik olan təşkilati vahidlərdən ibarət olur.

Məsələn, Almaniyanın torpaqlarında, ABŞ-ın ştatlarında dövlət qulluqçularının fəaliyyəti federasiyanın qanunları ilə yanaşı, regional

xarakterli aktlarla da tənzimlənir. Federasiyanın hər bir subyekti dövlət qulluğunun idarə olunması üçün öz idarəetmə strukturunu yarada bilir.

İnkişaf etmiş dövlətlərdə dövlət qulluqçularının fəaliyyəti üzərində ixtisaslaşdırılmış məhkəmə nəzarəti də həyata keçirilir. Hüquqi dövlətdə ümumi hakimiyyət orqanlarının hüququayğun fəaliyyətini təmin edəcək ən təsirli yol olan məhkəmə nəzarəti vətəndaşları onların özbaşınalığından qorumaqla bəhm, müvafiq olaraq onları da ictimai marağa zidd davranışdan çəkinməyə sövq edir. Məhkəmə müdafiəsi dövlətlə vətəndaş arasındakı münasibətlərin inkişafında hüququayğunluğun təmini məqsədilə hüquqi mübahisəyə məhkəmə orqanlarının timsalında məcburetmə qüvvəsi vasitəsilə göstərilən reaksiyadır.<sup>203</sup>

Fransada, Almaniyada, Türkiyədə və bir sıra digər ölkələrdə xüsusi inzibati məhkəmələr fəaliyyət göstərir. Bu, vətəndaşlara ümumi hakimiyyət orqanlarının qərar və hərəkətlərindən məhkəməyə şikayət etmək imkanı verir.

Qeyd edək ki, Qərbi Avropa ölkələrində vətəndaşların ümumi hakimiyyət orqanlarının qərar və hərəkətlərindən məhkəməyə şikayət imkanının yaranmasında pozitiv rol oynayan “inzibati ədliyyə” hələ XIX əsrdə geniş vüsət tapmışdı. Həmin dövrdə Prussiyanın ali inzibati məhkəməsində həyata keçirilən ədalət mühakiməsini dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin qanuniliyi üzərində həyata keçirilən müasir məhkəmə nəzarətinin sələfi kimi qiymətləndirmək olar.

<sup>203</sup> А.С.Козлов. Место и роль судов общей юрисдикции в механизме правового регулирования. Сибирский Юридический Вестник.-1999.-№ 2.

İnzibati orqanların fəaliyyətinə məhkəmə nəzarəti vətəndaşların pozulmuş hüquqlarının və maraqlarının bərpasında təcəssüm edir. Dövlət idarəetməsi sahəsində qanunçuluğa məhkəmə nəzarəti – məhkəmə orqanlarının inzibati orqanların hərəkətlərinə (hərəkətsizliyinə) və inzibati aktlarına hüquqi qiymətin verilməsi üçün həyata keçirilən fəaliyyətdir.

Beynəlxalq təcrübənin təhlili göstərir ki, demokratik dövlətlərdə dövlət qulluğunun əsasını “meritokratiya” prinsipi, yəni, dövlət qulluqçusunun şəxsi xidmətlərinə əsaslanan sistem təşkil edir. Bu sistem aşağıdakı elementləri nəzərdə tutur:

- dövlət qulluğuna qəbulun müsabiqə əsasında həyata keçirilməsi;
- dövlət qulluqçularının hüquqi və sosial müdafiəsi;
- bərabər işə görə bərabər əmək haqqının ödənilməsi;
- öz xidməti fəaliyyətlərində səmərəli nəticələrə nail olan dövlət qulluqçularının mükafatlandırılması;
- dövlət qulluqçularının müntəzəm təhsil alması və s.

Heyətin idarə olunması mürəkkəb təzahürdür. Onun elementləri demək olar ki, dövlətin yarandığı vaxtdan etibarən meydana çıxmışdır. Keçən əsrin ortalarında heyət haqqında elmin inkişafına kibernetika, sistemlər nəzəriyyəsi, hesablama texnikası, hazırda isə etik aspektlər, humanitar faktorlar mühüm təsir göstərir.

Heyətin idarə olunması nəzəriyyəsi istehsal qüvvələrinin və sosial-ictimai münasibətlərin inkişafı ilə əlaqədar olaraq qabaqcıl ölkələrdə, ilk növbədə isə ABŞ, Fransa və Yaponiyada yaranmışdır. Dövlət qulluğunda heyətin idarə olunması dövlətin kadr siyasətinin əsa-



➤ təhsil müəssisələrinin tədris proqramlarının məzmununu seçməkdə müstəqil olması və s.<sup>204</sup>

Son illər beynəlxalq təcrübədə *heyətin idarə olunmasının üç əsas modeli* fərqləndirilir:

1. Amerika.
2. Yaponiya.
3. Qərbi Avropa.

Cəmiyyətdə mövcud olan sosial strukturların mürəkkəbləşməsi, vətəndaş cəmiyyətlərinin təşəkkülü dövlət qulluğu, idarəetmə orqanları ilə vətəndaşlar arasındakı münasibətlərin mütərəqqi inkişafı, əhalinin dövlətə və dövlət qulluğuna inamının artırılması, dövlət orqanlarının fəaliyyətində səmərənin və çevikliyin artırılması beynəlxalq təcrübədə islahatların istiqamətini müəyyənləşdirən mühüm məqamlar kimi çıxış edir.

Hazırda beynəlxalq təcrübədə əhaliyə dövlət xidmətlərinin istehlakçısı kimi, onun məmnunluq səviyyəsinə isə dövlət tərəfindən göstərilən xidmətlərin, eləcə də dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi meyarı kimi yanaşılır. Dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsi, islahatı dövlət idarəetməsinin modernizasiyası prosesi ilə qarşılıqlı əlaqədə aparılır. Əhaliyə daha rahat, səmərəli və çevik xidmətlər təqdim edən xidmət modellərinin beynəlxalq təcrübədə aşağıdakı növləri fərqləndirilir:

<sup>204</sup> Е.А.Литвинцева. Анализ зарубежного опыта правового регулирования государственной гражданской службы. (Аналитические обзоры Института научных исследований информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: Периодическое издание (открытая серия.) № 2/2008.) –М.: Изд-во РАГС, 2008.

1) *Xüsusilaşdırilmiş model*. Bu model konkret sahədə və ya sektorda universal xidmətin göstərilməsini nəzərdə tutur.

2) *Universal model (və ya "supermarket modeli")*. Bu model fiziki və hüquqi şəxslərə bir çox orqanların funksiyalarının və xidmətlərinin təqdim olunmasını nəzərdə tutur.

3) *Birinci addım modeli*. Ən sadə model hesab olunan, müvafiq sahədə təcrübəsi olmayan dövlətlərdə əlverişli olan bu model xidmət mərkəzlərinin yalnız məlumat xidməti mərkəzi kimi fəaliyyət göstərməsini və məhdud xidmətlər göstərməsini nəzərdə tutur.

"Konstitusiya" Araşdırmaları Fondunun hesabatında haqlı olaraq bu model ilkin inkişaf mərhələsi kimi qiymətləndirilir və bu modelin tətbiqindən sonra növbəti addımların tətbiqinə əlverişli ehtiyacın yarandığı göstərilir.<sup>205</sup>

4) *Gündəlik tələbat dükanı modeli*. Bu model şaquli inteqrasiya tələb etməyən, ayrı-ayrı orqanların sadə elektron xidmətlərini özündə birləşdirən orta-mürəkkəb modeldir.

5) *"Vahid pəncərə" modeli*. İnkişaf etmiş sistemlərə, inteqrə olunmuş dövlət modelinə xas olan yüksək dərəcəli mürəkkəb bu modelə bir neçə ölkə (Sinqapur, Koreya, Böyük Britaniya və Kanada ) yaxınlaşır. Bu modelə sadə və qarışıq xidmətlərin birləşməsi, həm şaquli, həm də üfüqi inteqrasiya kimi xüsusiyyətlər xasdır.

Beləliklə, müasir dövrdə xarici ölkələrdə dövlət qulluğunun inkişafında aşağıdakı *əsas tendensiyalar* müşahidə olunur:

<sup>205</sup> "Konstitusiya" Araşdırmalar Fondu tərəfindən hazırlanmış "Vahid pəncərə" modeli əsasında dövlət və bələdiyyə xidmətlərinin göstərilməsi ilə bağlı qabaqcıl xarici təcrübənin təhlili. s. 1 [www.kafondu.com](http://www.kafondu.com).

➤ dövlət xidmətlərindən istifadə edən müştəriyə yönümlülük.

Bildiyimiz kimi, əksər inkişaf etmiş ölkələrin keçdiyi yeni dövlət idarəetməsi (NPM) modelinin xarakterik xüsusiyyətlərindən birini dövlət orqanlarından xidmət göstərilməsini xahiş edən və ona təqdim olunan xidmətin növü və səviyyəsi ilə qane olmaq məcburiyyətində olan vətəndaşın azad seçim və məmnunluq səviyyəsinin təmin olunması hüququna malik olan müştəriyə çevrilməsi təşkil edir. Ədəbiyyatda da haqlı olaraq vətəndaşın müştəriyə çevrilməsi idarəetmənin bu modelində əks olunan xüsusiyyətlərdən hesab olunur.<sup>206</sup> Dövlət orqanları müştəriyə keyfiyyətli xidmət göstərmək üçün çalışırlar. Yeni formasıyanın dövlət qulluqçusu vətəndaş məmnunluğunun təmin olunmasına görə məsuliyyət daşıyır və xidmətin səviyyəsi məhz məmnuniyyət səviyyəsi ilə ölçülür.

➤ nəticəyə yönümlülük.

Dövlət orqanlarının və qulluqçularının fəaliyyəti prosesin gedişatına əsasən deyil, əldə olunan nəticəyə görə qiymətləndirilir;

➤ dövlət qulluğuna kadrların seçilməsi zamanı adətən, sahibkarlara və menecerlərə xas olan təşəbbüskarlıq, yaradıcılıq, yenilikçilik, intuisiya və s. kimi xüsusiyyətlərə üstünlük verilməsi;

➤ rentabellik səviyyəsi.

➤ dövlət vəsaitlərindən maksimum qaydada səmərəli və qənaətlə istifadə etmək;

<sup>206</sup> M.Həsənov. Yeni dövlət idarəçiliyi. (New Public Management) və onun tətbiqi mexanizmləri. Səmərəli dövlət idarəçiliyi: zamanın çağırışları. Beynəlxalq elmi konfransın materialları. Bakı-2012.s. 106

➤ idarəetmənin sadələşdirilməsi və demokratikləşdirilməsi. Bu tendensiya özünü dövlət qulluğu ilə vətəndaş cəmiyyətinin yaxınlaşmasında göstərir. İdarəetmədə operativliyin artırılması üçün idarəetmə strukturlarının, qərarların qəbulu prosedurunun sadələşdirilməsi, operativ vahidlərin müstəqilliyinin artırılması yönündə islahatlar aparılır.

➤ dövlət qurumlarının bir sıra funksiyalarının müqavilə əsasında özəl təşkilatlara verilməsi və s.

Gördüyümüz kimi, müasir dünyada baş verən dəyişikliklər yeni dövlət idarəetməsi modelinə keçidin vacibliyini gündəmə gətirmişdir. Bununla əlaqədar olaraq dövlət qulluqçusuna və dövlət orqanlarının fəaliyyət üslubuna qarşı tələblər də dəyişir, elmi-intellektual potensiala, yaradıcılıq və təşəbbüskarlıq qabiliyyətinə, innovasiyalı cəmiyyət quruculuğuna və müvafiq olaraq innovativ düşüncəyə mühüm önəm verilir. Yeni idarəetmə modeli (NPM) vətəndaşla dövlət orqanları arasındakı münasibətlərinin mahiyyətini kökündən dəyişmişdir. Artıq dövlət xidmətlərini vətəndaşa təqdim edən dövlət orqanları işlərini məhz onların məmnunluq səviyyəsinin təmin etmək istiqamətində qurmağa və bununla da cəmiyyətdə dövlət qulluğuna etimadın artırılmasına çalışırlar.

## **2. Yaponiyada dövlət qulluğu**

Yaponiyada dövlət qulluğuna dair qanunvericiliyə 1946-cı il tarixli Konstitusiyaya, “Dövlətin ümumi vəzifəli şəxsləri haqqında” 1947-ci il tarixli qanun, 1972-ci il tarixli “Məmurların rütbələri haq-

qında” qanun və digər normativ hüquqi aktlar daxildir. Burada inzibati, diplomatik və məhkəmə orqanlarında həyata keçirilən qulluq, həm də bütün dövlət müəssisələrində, məktəblərdə, dəmiryolunda, televiziya da çalışanların fəaliyyəti dövlət qulluğu hesab olunur.<sup>207</sup> Yaponiyada dərəcə yox, dövlət qulluğunda tutulan vəzifə qulluğunun hüquqi statusunu müəyyənləşdirir.

Yaponiyada dövlət qulluğu mexanizminin formalaşmasına aşağıdakı cəhətlər təsir göstərmişdir:

- ölkənin hüquq sisteminin xarici ölkələrin (Çin, Almaniya, Fransa, Hollandiya) təsiri altında formalaşması;
- II Dünya Müharibəsindən sonra ABŞ-ın rəhbərliyi ilə ölkədə siyasi-hüquqi islahatların həyata keçirilməsi;
- sintoizm, buddizm, konfusianlıq;
- milli adət-ənənələr;
- milli mədəniyyətin xüsusiyyətləri;
- milli mənlilik hissinin yüksək olması;
- əcdadlara, milli soy-kökə yüksək hörmət hissi və s.

Qeyd edək ki, Yaponiyanın əsrlər boyu Çinin güclü təsiri altında olması onun hüquq abidələrində mühüm iz qoymuşdur. Yapon hüququnun VII əsrə aid ilk hüquq abidələri o vaxtki çin qanunvericiliyi nümunəsində hazırlanmışdı. Lakin, özünəməxsus cəhətləri ilə fərqləndiyi üçün hüquqi məcmuələr kimi çıxış edirdi. İmperator hakimiyyəti tərəfindən dərc olunan bu məcmuələrdə yapon cəmiyyətinin

<sup>207</sup> Мировой опыт в управлении персоналом. Обзор зарубежных источников. П.В.Журавлев və b. М-2006

müxtəlif təbəqələrinə məxsus şəxslərin daşdığı vəzifələr və bu vəzifələri pozanlar üçün nəzərdə tutulan cəza tədbirləri göstərilirdi.

Heyətin idarə olunmasının və dövlət qulluğunun yapon modeli kadrın güclü və zəif cəhətlərinin əvvəlcədən müəyyənləşdirilməsini və ona həmin cəhətlərə uyğun vəzifənin, iş yerinin həvalə olunmasını nəzərdə tutur. Bu, “işçi-vəzifə” sistemi adlanır. Burada insan resurslarına, resursların bir təşkilatda uzun müddət çalışmasına üstünlük verilir. Yaponlar heyətə böyük dəyər verir və ona bir tələbat kimi yanaşırlar.

Heyətin idarə olunmasının Yapon modelinin xarakterik cəhətlərindən biri ondadır ki, burada heyətin işə qəbulu konkret vəzifə üçün deyil, bütövlükdə təşkilat üçün aparılır. Burada namizədlərdən digər sənədlərlə yanaşı, hazırda həmin təşkilatda işləyən şəxsin onun barəsində tövsiyəsi də tələb olunur.<sup>208</sup>

Heyətin idarə olunmasının yapon modelini səciyyələndirən əsas cəhətlər bunlardır:

- şəxsin eyni bir müəssisədə uzun müddət işləməsinə önəm verilməsi;
- şəxsin təhsilinin keyfiyyətinə və malik olduğu potensiala önəm verilməsi;
- əməyin ödənilməsi zamanı şəxsin yaşının, iş stajının, təhsilinin, verilən tapşırığın öhdəsindən gəlmək qabiliyyətinin nəzərə alınması;

<sup>208</sup> Управление персоналом. Кол. авт. Под общей ред. И.Б. Дураковой. М-2012. s. 67

- heyətin müəssisədən yüksək dərəcədə asılılığı;
- heyətə işlədiyi müəssisəyə sadıqlıyı müqabilində mühüm təminatların verilməsi;
- müəssisə daxilində kiçik qruplar çərçivəsində əmək kooperasiyalarının həvəsləndirilməsi, mükafatlandırmanın kollektiv formasına üstünlük verilməsi;
- qulluqçular arasında onların tutduqları vəzifələrdən asılı olmayaraq bərabərlik mühitinin yaradılması;
- müəssisənin fəaliyyətini təmin edən qüvvələrin maraqlarının və təsir balanslarının təmin olunması;
- mühəndis – texniki heyətlə sadə işçilər arasında dəqiq vəzifə bölgüsünün aparılmaması.

Yaponiyada dövlət qulluqçularının hazırlığı bütün dünyada məşhur olan aşağıdakı 5 sistemin təsiri altında formalaşmış inkişaf etmişdir:

1. Ömürlük sistem (ÖS)
2. Rotasiya sistemi (RS)
3. İş yerində hazırlıq sistemi (İHS)
4. Reputasiya sistemi (RS)
5. Əməyin ödənilməsi sistemi (ƏÖS)

Burada dövlət qulluqçusunun hazırlıq sistemi biri-birilə zəruri qarşılıqlı əlaqədə olan, biri digərini tamamlayan, vahid, mürəkkəb mexanizm kimi çıxış edir. Yuxarıda adları çəkilən 5 məşhur hazırlıq istiqamətinin məcmusundan ibarət olan hazırlıq sistemi Yaponiyada yüksək ixtisaslı kadrların hazırlanmasına şərait yaradır. Bu cür hazırlıq sistemi həm də onların fiziki, yaradıcılıq və əqli qabiliyyətlərinin

tam realizəsinə istiqamətlənmiş motivasiyon mühit yaradır. Bu mühit isə öz növbəsində əməyin məhsuldarlığının artmasına, ölkənin iqtisadi inkişafına və əhalinin yüksək həyat səviyyəsini təmin edən səmərəli fəaliyyətə zəmin olur. Belə bir motivasiyon mühitdə insan daha çox və daha yaxşı işləməkdə maraqlı olur. Ö, özünün bütün cəhdlərini və potensialını problemləri həll etmək üçün yönəldir və əməyinin məhsuldarlığında özü maraqlı olur.

Yaponiyada kadrların hazırlanması sisteminin tərkib elementlərindən olan “ömürlük sistem” işçinin təşkilatla ömürlük bağlı olmasını nəzərdə tutur. Bu sistem işçinin təşkilata bağlı olmasının formal cəhətdən təsbitinə deyil, orada uzun müddət çalışmaqda maraqlı olmasına və peşə karyerasını ömürlük ora ilə bağlamasına real zəminin yaradılmasında ifadə olunur.

Qeyd edək ki, ilk dəfə “ömürlük mizd” terminini Amerika alimi Abegulan özünün “Yaponiyanın zavodları” adlı kitabında istifadə etmişdi. Müəllif yazırdı ki, hələ 50-ci illərdə Yaponiya Amerikada mövcud olan işdən azad etmə sistemini tətbiq etmirdi. İstehsal səviyyəsi aşağı düşdükdə, təşkilatın maliyyə vəziyyətində çətinliklər yarandıqda Amerikada kadrlar işdən azad olunduğu halda, Yaponiyada müəyyən müddətlik yenidən hazırlığa, ixtisasartırmaya cəlb olunurdular və onlardan digər iş yerlərində istifadə olunurdu.

Yapon sistemində görə kadrların bir təşkilatda uzun müddət işləməsi rəhbərin onu stimullandırmaq bacarığından asılıdır. Yapon modelində rəhbər dövlət qulluqçusunu məvacib, mükafat, peşə hazırlığı, intellektual səviyyənin, qabiliyyətlərin artırılması, müxtəlif sosial

güzaştlar, işinin özünə və ailəsinə qeyri-rəsmi də olsa göstərilən qayğı ilə stimullandırır.

Yaponiyada “ömürlük mudd” sisteminin təcrübəsi göstərir ki, müəssisə əsasən, özünə işçiləri təhsilini yenidən başa vurmuş gənclərin sırasından götürür. Yeni işçilər orada keçdikləri təhsil və hazırlıq nəticəsində inkişaf edir və praktiki olaraq dövlət qulluğundakı son yaş həddinə qədər orada çalışmaqda davam edirlər.

Yaponiyada kadrların hazırlıq və istifadə mexanizmində “rotasiya sistemi”nə də mühüm əhəmiyyət verilir. Kadrlar hər 2-3 ildən bir üfiqi və şaquli şəkildə yer dəyişərək bir sıra funksiyaların öhdəsindən gəlməli olurlar. Rotasiya üçün kadrların razılığı tələb olunmur. Təşkilata səmərəli ola biləcək bütün tədbirlər kadrlara məqsədəuyğun şəkildə tətbiq olunur. Rotasiya yalnız kadrların digər şəhərə və ya regiona keçirilməsi ilə əlaqədar olduqda həmkarların razılığı alınır.

Xüsusilə qeyd etmək lazımdır ki, Yaponiyada hətta ən nüfuzlu ali təhsil müəssisəsini bitirən şəxslər belə dərhal rəhbər vəzifəyə təyin olunmurlar, öz əmək karyeralarına ən aşağı, ixtisaslaşmamış iş yerlərindən başlayırlar. Nəticədə təşkilatdakı işin bütün incəliklərinə bələd olan kadrların səhv etmək və qeyri-peşəkar qərar qəbul etmək ehtimalı minimuma enmiş olur.

Rotasiya kadrların dünyagörüşünün, səriştəsinin artmasına, onun təcrübə və peşə biliklərinin təkmilləşməsinə səbəb olur. Rotasiya nəticəsində Yaponiyada rəhbər vəzifəli şəxs yalnız öz səlahiyyət dairəsinə daxil olan məsələlərə deyil, həm də təşkilatın bütün fəaliyyət sahələrinə bələd olur, kifayət qədər geniş ixtisaslaşma keçir.

“Reputasiya sistemi” rotasiya şəraitində kadrların yalnız keyfiyyətli və vicdanlı deyil, həm də yaradıcı və perspektivli fəaliyyət göstərməsini nəzərdə tutur. Belə ki, rotasiya nəticəsində kadr hansı vəzifəyə təyin olursa orada öz vəzifə öhdəliklərini elə yerinə yetirməlidir ki, həm təşəbbüskar işçi, həm də mənəvi-əxlaqi keyfiyyətləri yüksək olan insan reputasiyası qazanmış olsun. Ona yazılı xasiyyətnamə verilir. Xasiyyətnamə kadrların həmkarlarının, təbəçiliyində olanların, rəhbərlərinin və digər şəxslərin gündəlik sorğulanması nəticəsində tərtib olunur. Məhz bu xasiyyətnamə bir qayda olaraq onun gələcək karyerasını müəyyənləşdirir.

Maraqlıdır ki, Yaponiyada məktəblərdən və ali təhsil müəssisələrindən kadrların xüsusi qaydada hazırlanması tələb olunmur. Hər bir təşkilat öz işçisinin lazım olan hazırlıq səviyyəsinə çatmasını özü təmin edir. Burada ali məktəb fundamental bilikləri, təşkilat işi peşə hazırlığını verir.

Yaponiyada “əməyin ödənilməsi” sistemi ömürlük mudd, rotasiya, reputasiya və iş yerində hazırlıq sistemlərinə əsaslanır. Burada məvacibin formalaşmasına təsir göstərən amillər bunlardır<sup>209</sup>:

- kadrların yaşı, stajı və təhsili;
- kadrların yiyələndiyi peşə;
- kadrların tutduğu vəzifə, yerinə yetirməli olduğu öhdəliklər;
- kadrların çalışdığı qulluq şəraiti;
- kadrların əməyinin nəticələri;

<sup>209</sup> Н.А.Волгин. Опыт подготовки и стимулирования труда государственных служащих в Японии. М-1998.с. 69

➤ kadrın ailəsini saxlamağa, mənzilə və nəqliyyata çəkdiyi xərclər;

➤ regional vəsaitlər.

Yaponiyada dövlət qulluğu sahəsində idarəetməni həyata keçirən, dövlət qulluğuna dair qanunvericiliyə riayət olunmasına nəzarət edən orqan *Heyətin İşləri üzrə Palatadır*.

Palatanın əsas vəzifələri bunlardır:

– dövlət qulluqçularının qulluq şərtlərinin və əməyinin ödənilməsinin yaxşılaşdırılmasına yönəlmiş tədbirlərin təşkili və həyata keçirilməsi;

– vəzifələr sisteminin və qulluq səviyyələrinin müəyyənləşdirilməsi;

– təyinatların və qulluqdan azad etmənin həyata keçirilməsi;

– əməyin ödəniş meyarlarının işlənilib hazırlanması;

– imtahanların keçirilməsi müddətinin və şərtlərinin müəyyən olunması və s.

Palata dövlət qulluğunda heyətin idarə olunması ilə əlaqədar məsələlər üzrə təhqiqat aparmaq, lazım olduqda şahidləri dindirmək, zəruri sənədlərin təqdim olunmasını tələb etmək səlahiyyətinə də malikdir. Palata hər il Parlamente və Nazirlər Kabinetinə öz fəaliyyəti barədə məruzə təqdim edir.<sup>210</sup>

<sup>210</sup> Е.А.Литвинцева Анализ зарубежного опыта правового регулирования государственной гражданской службы. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: Периодическое издание (открытая серия.) № 2/2008.) – М.: Изд-во РАГС, 2008. s.37

**Dövlət qulluğuna qəbul qaydası.** Yaponiyada həm dövlət qulluğuna qəbul, həm də qulluqda yüksəliş üçün müsabiqə keçirilir. Müsabiqəni Nazirlər Kabinetinin yanında Personal Palatası həyata keçirir. Maraqlıdır ki, burada yalnız ali təhsilli şəxslərin deyil, natamam ali, habelə, orta təhsilli şəxslərin də müvafiq vəzifələr tutması üçün müsabiqələr keçirilir.

İmtahanda bütün namizədlər üçün bərabər imtahanlar yaradılır. İmtahan namizədlərin vakant vəzifəyə yararlığını müəyyənləşdirmək, onların potensial qabiliyyətlərinin üzə çıxarmaq məqsədi daşıyır.

Dövlət qulluğunda 15 dərəcə mövcuddur. Növbəti dərəcə verildikdən qulluqçunun iş stajı, təhsil səviyyəsi, vəzifədə qulluğunun xüsusiyyətləri nəzərə alınır.

**Yaponiyada dövlət qulluğunun xarakterik cəhətləri** bunlardır:

➤ Yaponiyada dövlət qulluğuna geniş yanaşma mövqeyinə üstünlük verilir. Burada bütün dövlət müəssisələrində, məktəblərdə, dəmiryolunda, televiziya, inzibati, diplomatik və məhkəmə orqanlarında həyata keçirilən qulluq dövlət qulluğu hesab olunur.

➤ Yaponiyada dövlət qulluğu mexanizminin formalaşmasına ölkənin hüquq sisteminin xarici ölkələrin (Çin, Almaniya, Fransa, Hollandiya) təsiri altında formalaşması, II Dünya Müharibəsindən sonra ABŞ-ın rəhbərliyi ilə ölkədə siyasi-hüquqi islahatların aparılması, sintoizm, buddizm, konfusianlıq, milli adət-ənənələr, milli mənlilik hissənin yüksək olması və s. kimi amillər təsiri göstərmişdir.

➤ Dövlət qulluğuna qəbul müsabiqə vasitəsilə həyata keçirilir.

➤ Yalnız ali təhsilli şəxslər üçün deyil, natamam ali, habelə, orta təhsilli şəxslər üçün də müvafiq vəzifələrin tutulması üçün müsabiqələr keçirilir.

➤ Müsabiqələr yalnız dövlət qulluğuna qəbul üçün deyil, həm də qulluqda yüksəliş üçün keçirilir.

➤ Yaponiyada qulluğunun hüquqi statusunu onun tutduğu vəzifə müəyyənləşdirir.

➤ Yapon modeli işçinin güclü və zəif cəhətlərinin əvvəlcədən müəyyənləşdirilməsini və ona məhz həmin cəhətlərə uyğun vəzifənin, iş yerinin seçilməsini nəzərdə tutur.

➤ Yapon modelində şəxsin eyni bir müəssisədə uzun müddət işləməsinə, təhsilinin keyfiyyətinə və heyətin potensialına önəm verilir.

➤ Yapon modelində mühəndis – texniki heyətlə sadə işçilər arasında dəqiq vəzifə bölgüsü aparılmır.

➤ Yaponiyada “əməyin ödənilməsi” sistemi ömürlük maddə, rotasiya, reputasiya və iş yerində hazırlıq sistemlərinə əsaslanır.

➤ Yaponiyada dövlət qulluğu sahəsində idarəetməni həyata keçirən, dövlət qulluğuna dair qanunvericiliyə riayət olunmasına nəzarət edən, müsabiqələri keçirən orqan Heyətin İşləri üzrə Palatadır.

### **3. ABŞ-da dövlət qulluğu**

ABŞ-da dövlət qulluğu özünüidarəetmənin əsas konstitusiyon prinsipi olan “azad torpaqda azad insanlar” prinsipinə əsaslanır. Tə-

sadəfi deyil ki, məşhur Amerika tədqiqatçılarından olan Ostrom Vinsent amerika dövlətçiliyinin və bütün idarəetmə sisteminin inkişaf spesifikasiyasını məhz özünüidarəetmə ideologiyasının prioriteti ilə izah edirdi. O, tarixən Amerikada cəmiyyətin qurulması prinsiplərinin nəzarətə və əməllərə deyil, insanların və ictimai birliklərin müxtəlif maraqlarının uzlaşdırılması proseslərinə əsaslandığını qeyd edirdi.<sup>211</sup>

Amerikada dövlət qulluğunun elmi konsepsiyasının banisi hüquqşünas, sonradan Amerikanın prezidenti olmuş V.Vilsondur. O, “İnzibatçılığın öyrənilməsi” (1887) adlı əsərində “nailiyyətli sistem”-nə əsaslanmaqla dövlət qulluğunun yeni istiqamətlərini müəyyənləşdirdi, peşəkarlıq və nəzarət prinsiplərini ön plana çəkdi. Onun elmi konsepsiyasına əsasən, dövlətin iki funksiyası mövcuddur: siyasi və idarəetmə. Siyasi funksiyanı siyasi elita, idarəetmə funksiyasını isə peşəkar dövlət qulluqçuları həyata keçirir.

ABŞ-da dövlət qulluğu institutu öz mahiyyətinə görə dünya ölkələrinin dövlət qulluğu tarixindən əhəmiyyətli dərəcədə fərqlənir. O, amerika siyasi sisteminin və ictimai həyatının məhsulu olub, onun bütün spesifik cəhətlərini özündə əks etdirir.

Digər ölkələrdən fərqli olaraq, Amerikada bürokratiya demokratiyadan sonra meydana gəlmişdir. O, demokratiya təcrübəsinin və mədəniyyətinin kök saldığı cəmiyyətdə tədricən və böyük çətinliklərlə formalaşmışdır. İlk vaxtlar amerikalılar daimi dövlət qulluqçularına ehtiyac hiss etmir, bütün hakimiyyət səlahiyyətlərini vətəndaş yığıncaqlarına, seçkili şəxslərə və ilk növbədə legistraturalara həvalə

<sup>211</sup>О.Винсент. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / Пер. С англ. М., 1993.

edirdilər. Lakin, çox keçmədən onlar anladılar ki, daimi qulluqçular kimi seçkili vəzifəli şəxslər də hakimiyyətdən sui-istifadəyə yol verə bilərlər. Belə olduqda səbəbsiz yerə peşəkar inzibatçıların qulluğundan imtina edərək ölkədə xaos yaratmaq onlara mənasız göründü. Nəticədə konstitusiyanın mətninə “vəzifəyə təyin olunan vəzifəli şəxslər” barəsində müddəa daxil edildi.

Amerikada dövlət qulluğunu tənzimləyən qanun onun faktiki mövcudluğundan təxminən 100 il sonra qəbul olundu. Dövlət qulluğu ənənələrinin formalaşdırılmasına siyasi təcrübə, başqa sözlə desək, ali dövlət institutlarının nümayəndələrinin öz inzibati səlahiyyətlərini necə şərh etməsi, ilk prezidentlərin, ilk növbədə isə Vaşinqtonun yaratdığı presedentlər mühüm təsir göstərdi. Vaşinqton elə hesab edirdi ki, konstitusiyaya görə o, yalnız ali vəzifəli şəxsləri təyin edərkən Senatın razılığını almalıdır, digər dövlət qulluqçularının təyinatı və qulluqda yerdəyişməsi isə icra hakimiyyəti başçısının diskresiyon səlahiyyətidir.<sup>212</sup> O, səmərəli administrasiyanın mahiyyətini yaxşı anladığı üçün federal dövlət qulluğu vəzifələrinə təyinatlara diqqətlə nəzarət edirdi.

Amerikanın ilk prezidentlərinin dövründə ümumiyyətlə dövlət aparatı mövcud deyildi. C. Vaşinqton öz hakimiyyəti dövründə yalnız bir neçə departamətdən (nazirlikdən) istifadə edərək onlara öz sərəncamlarını diqtə edirdi. O, digər işçilərə, yeni ştatlara lüzum hiss etmirdi. Buna isə nəzəriyyəçilərin dövlət administrasiyasına ciddi yanaşmaması, məmurları yalnız zorakılıq vasitəsi kimi qiymətləndir-

<sup>212</sup> С.В.Пронкин, О.Е.Петрушина. Государственное управление зарубежных стран. М-2001. с.183

məsi səbəb olmuşdu. Onlar bir tərəfdən dövlət idarəçiliyini bu işdə şəxsən marağı olmayanlara həvalə etməyin mümkünlüyündən və zəruriliyindən bəhs edir, digər tərəfdən isə, məhz fərdi marağı siyasətdə təkanverici qüvvə kimi qiymətləndirirdilər. Mütəxəssislər hesab edirdilər ki, cəmiyyətin taleyi idarə edən şəxslərin şəxsi keyfiyyətlərindən asılı olmamalıdır. Bu səbəbdən də Amerikada dövlət qulluqçusunun əxlaqi keyfiyyətlərinə xüsusi əhəmiyyət verilir.

Tədrisən dövlətçiliyin inkişafı ilə əlaqədar olaraq ABŞ-da dövlət qulluqçuları kateqoriyası nəinki formalaşdı, həm də say etibarilə durmadan artmağa başladı. Maraqlıdır ki, vətəndaş müharibəsinə qədər onların sayı dövlətin funksiyalarının genişlənməsinə görə deyil, poçt xidmətinin inkişafı ilə əlaqədar artırdı. Beləliklə, formal da olsa 1816-1861-ci illərdə mülki qulluqçuların sayı təxminən səkkiz dəfə artdı. Bunun 86 %-ni isə federal poçt xidmətinin dövlətin idarəetmə aparatı ilə heç bir əlaqəsi olmayan işçiləri təşkil edirdi. Digər dövlət idarələrində işləyən qulluqçuların sayı isə onluqları keçmirdi.<sup>213</sup>

XIX əsrdə dövlətdə baş verən dəyişikliklər tədrisən ABŞ-da “normal”, bəzi cəhətlərinə görə isə “qabaqcıl” sayıla bilən bürokratiyanın meydana çıxmasına səbəb oldu. Dövlət qulluqçuları korpusunun formalaşdırılmasının əsas prinsiplərindəki kəskin dəyişikliklər adətən E. Ceksonun prezidentliyi dövrü ilə əlaqələndirilir.

1829-cu ildə prezident E. Cekson dövlət qulluqçularının təyinat sistemində “*qənimətlər sistemi*” prinsipini daxil etdi. Qənimətin qalib gəlməyə məxsus olduğunu nəzərdə tutan bu müddəa “peşəkarlıq”

<sup>213</sup> В.В.Лобанов. Служба высших руководителей в США// Гос. и право. 1966. с. 131



prinsipinin “sədaqətlik” prinsipi ilə əvəz olunmasına səbəb oldu. Bu prinsipə görə dövlət qulluğunda yalnız qalib partiyanın nümayəndələri vəzifə tutmalı idi. Nəticədə keçmiş hökumətin dövründə vəzifədə olanların demək olar ki, hamısı kənarlaşdırıldı və vəzifələrə son dörd il müddətində seçkilərdə öz xidmətlərinə görə fərqlənən şəxslər təyin olundu. Ədəbiyyatda qeyd olunur ki, amerikalılar bürokratiyanın effektivliyini aşağı düşməsinin səbəbini də məhz bununla, yəni, peşəkarlıq prinsipinin partiya prinsipi ilə, təcrübədə isə “bos”-a sadiqliklə əvəz olunmasında görürdülər.<sup>214</sup>

Cekson demokratiyasının əsasında inzibati əməliyyatların həddindən artıq sadələşdirilməsi, dövlət qulluğunun hər bir vətəndaşın mənafeyinə xidmət etməsi, dövlətin təsərrüfat işlərinə müdaxiləsinin minimuma endirilməsi ideyası dururdu. Onun 1833-cü ildə yaratdığı “pensiya xidməti sistemi” ictimaiyyət tərəfindən yüksək məmnunluqla qarşılandı. Təsədüfi deyildir ki, bir müddətdən sonra o, dövlətin ən iri departamentlərindən birinə çevrildi. Ədəbiyyatda haqlı olaraq göstərilir ki, hazırda Amerikada digər ölkələrlə müqayisədə təsərrüfat işlərinə olduqca az müdaxilənin edilməsi “müşərilərə” xidmət edən spesifik bürokratiyanı yaradan Cekson dövründə formalaşmış Amerika demokratiyasının təbiəti ilə əlaqədardır.<sup>215</sup>

Ümumilikdə yanaşdıqda “qənimətlər sistemi” prinsipi ölkə üçün səmərəli nəticə vermədi. O, ABŞ dövlət aparatına o vaxtadək xas olmayan korrupsiya hallarının geniş yayılmasına səbəb oldu. Belə ki,

<sup>214</sup> Agenda for Excellence /Public Service in Amerika. s. 299.

<sup>215</sup> R.Şabanov, R.Yanq. Azərbaycanın müasir dövlət qulluğu modeli axtarışı. Dünya təcrübəsi kontekstində. Bakı-2004.s.39

növbəti prezident seçkilərindən sonra öz vəzifələrini itirmək ehtimalının olduğunu bilən dövlət qulluqçuları vəzifədə olduqları dövrdə özlərini maddi cəhətdən mümkün qədər tez təmin etməyə çalışırdılar. Xüsusilə, maliyyə, gömrük qurumlarında bu hallar daha geniş yayılmışdı.

“Qənimətlər sistemi”-nin neqativ nəticələri artdıqca dövlət qulluğuna imtahanla qəbul sisteminə keçməyin zəruriliyinə dair fikirlər səslənirdi. Nəhayət, 1853-cü ildə senator Xanter dövlət qulluğuna qəbulun imtahanlar əsasında aparılmasını müəyyənləsdirən qanun qəbul etdi. Qanuna əsasən, dövlət qulluqçuları 4 sinfə bölündü. Hər bir sinif üçün standart əmək haqqı müəyyən olundu və dövlət qulluqçularının, onların əməyinin ödənilməsi sisteminin düzgün ierarxiyası müəyyənəşdirildi. Lakin, “qənimətlər sistemi” bir çox siyasətçinin marağında olduğu üçün dövlət qulluğu sahəsindəki bu ilk islahat baş tutmadı və imtahanlar yalnız formal xarakter kəsb etdi. Ədəbiyyatda göstərilir ki, bu cür formal imtahana gələn namizəddən sual xətrinə hətta onun “bu səhər yeməyində nə yediyi” belə soruşula bilərdi.<sup>216</sup>

Qeyd edək ki, 1853-cü il islahatı baş tutmasa da, onun tərəfdarları az deyildi. İslahatların israrlı tərəfdarlarından biri də Rod-Aylenddən olan konqresmen T.Cenkes idi. O, ABŞ-da dövlət qulluğu islahatlarının “atası” kimi qəbul olunur.

Bizneslə məşğul olan, ştatların və federasiyanın qanunverici qurumlarında çalışan T.Cenkes dövlət qulluqçularının arasında korrupsiya halları ilə çox üzləşirdi. 1865-ci ilin sonunda onun təqdim etdiyi

<sup>216</sup> С.В.Пронкин, О.Е.Петрунина.Государственное управление зарубежных стран. М-2001. s.188

bill Dövlət Qulluğu Məsələləri Komissiyasının yaradılmasını nəzərdə tuturdu. Komissiya hökumətdə vəzifə tutmaq istəyənlər üçün imtahan keçirtməli və gələcəkdə onların qulluqda irəliləyişi məsələlərini də tənzimləməli idi. Lakin, bu bill ictimaiyyətin prezidentlə konqress arasındakı kəskin münaqişəyə yönəlmiş diqqətini çox da cəlb edə bilmədi.

1867-ci ildə vəzifəli şəxslər haqqında yeni akt qəbul olundu. Bu akta görə prezidentin vəzifədən kənarlaşdırdığı ali vəzifəli şəxslər yalnız Senat onların əvəzinə başqa şəxsi təsdiq etdikdən sonra tutduqları vəzifəni tərk edə bilərdilər.

1883-cü ildə “Pendleton” qanunu kimi tanınan “Dövlət qulluğu haqqında” qanun qəbul olundu. Bu qanunun qəbulu ABŞ-da müasir dövlət qulluğu institutunun qanunvericilikdə təsbitinin əsasını qoydu. Bu qanunun qəbul olunması ilə ABŞ-da “nailiyyətlər sistemi” –nin (“merit sistem”) tətbiqinə başlandı, dövlət qulluğu vəzifələrinin tutulması üçün açıq müsabiqə imtahanlarının, test imtahanlarının keçirilməsi nəzərdə tutuldu. Elə qanunun ən mütərəqqi cəhətlərindən biri “qənimətlər sistemi”- nə əsaslı zərbə vuraraq “nailiyyətlər sistemi”- nin tətbiqini nəzərdə tutması idi.

Nailiyyətlər sisteminin əsas prinsipləri bunlardır<sup>217</sup>:

1. Cəmiyyətin bütün təbəqələri arasından qulluqçuların öz bilik, bacarıq və qabiliyyətləri əsasında ədalətli və açıq çəkişmə şəraitində seçilməsi və qulluqda irəliləməsi.

<sup>217</sup> И.А.Василенко. Административно-государственное управление в странах запада. Москва. Логос. 2001. s.142.

2. Dövlət qulluqçularının əsassız hərəkətlərdən, siyasi təqiblərdən müdafiəsi.

3. Federal işçi qüvvəsindən səmərəli istifadə.

4. Dövlət qulluqçularının işinin səmərəli təhsil və hazırlıq vasitəsilə yaxşılaşdırılması.

5. İctimai mənafeyə qayğı və vicdanla yanaşılması.

6. Səmərəli qulluq edən dövlət qulluqçularının dövlət qulluğunda saxlanılması, işində nöqsana yol verənlərə onları aradan qaldırmaları üçün lazımı köməklik göstərilməsi.

7. Vəzifəsinin öhdəsindən layiqincə gələ bilməyən qulluqçular işlərini yaxşılaşdırmağa cəhd etməzlərsə onların qulluqdan xaric edilməsi və s.

ABŞ-da mülki xidmətin inkişaf xüsusiyyətlərindən birini də dövlət qulluqçularını rəhbərlərinin ədalətsiz hərəkətlərindən müdafiə edən xüsusi orqanların mövcudluğu təşkil edir. Dövlət orqanlarında şikayətlərin verilməsi və baxılıb həll olunması üçün dəqiq işlənilib hazırlanmış sistem fəaliyyət göstərir. Xüsusi Şura fəaliyyət göstərir. Nailiyyətlər Sisteminin Mühafizəsi üzrə Şura kadrlarla iş prosesində qanunvericiliyin tələblərinə riayət olunmasını təmin edir.<sup>218</sup>

İngiltərədə olduğu kimi ABŞ-da da dövlət qulluğu sahəsində keçirilən islahatlarda məqsəd onu özəl sektordan daha açıq və rəqabət qabiliyyətinə malik sahəyə çevirmək olmuşdur. Buna görə də dövlət təşkilatlarında yaranmış vakansiyaların ümumi siyahısının tərtib edil-

<sup>218</sup> Е.А.Литвинцева. Социальный статус гражданских служащих в зарубежных странах. Этносоциум и межнациональная культура. №5. 2007. s.9

məsi və hər iki həftədən bir onun barəsində məlumatın dərc etdirilməsi, dövlət qulluğuna qəbul olunmaq istəyən namizədlərin müsabiqə imtahanlarıncan keçməli olduğu barədə tələb amerika qanunvericiliyində öz təsbitini tapdı.

1978-1979-cu illərdə Karter inzibətçılığı dövründə heyətin idarəçiliyi sistemində aşağıdakı dəyişikliklər baş verdi:

1. Kadr siyasətinin və dövlət qulluqçuları ilə onları işə götürənlər arasında yaranan əmək mübahisələrinə baxan arbitrajın funksiyaları iki qrupa bölündü. Birinci qrup funksiyaları Heyətin İdarə Olunması üzrə İdarə (Office of Personnel Management), ikinci qrup funksiyaları isə Xidmətlər Sisteminin Müdafiəsi Şurası (Merit System Protection Board) həyata keçirtməyə başladı.

2. Dövlət qulluqçularının müntəzəm surətdə keçirilən attestasiya sistemi yaradıldı.

3. Ali inzibati-siyasi elita (ARX) sisteminin formalaşdırılması qaydaları müəyyən olundu.

1978-ci ildə Karterin dövründə qəbul olunmuş qanunla ABŞ-da dövlət qulluğunun prinsipləri aşağıdakı müddəalardan ibarət şəkildə formalaşdırıldı:

- Kadrlar yalnız qabiliyyət, bilik və bacarıq kimi meyarlar əsasında, ədalətli və açıq, hamıya bərabər imkan nəzərdə tutan rəqabət prosesində seçilməli və qulluqda irəli çəkilməlidirlər.

- Bütün namizədlərə siyasi baxışından, irqindən, dinindən, milli mənşəyindən, cinsindən, yaşından, ailə statusundan və ya əlilliyindən asılı olmayaraq bərabər münasibət bəslənməli və onların şəxsi həyatına, konstitusiyon hüquqlarına hörmət edilməlidir.

- Eyni həcmli əməyin müqabilində eyni, dövlət qulluğunda səmərəli fəaliyyət üçün stimulyar yarada biləcək məbləğdə əmək haqqı ödənilməlidir.

- Bütün dövlət qulluqçularında ictimai işlərə maraq və həmrəylik hissi olmalıdır.

- Federal işçi qüvvəsindən səmərəli şəkildə istifadə olunmalıdır.

- Dövlət qulluqçuları öz funksiyalarını yüksək səmərə ilə icra etməli, qulluqda nöqsana yol verdikləri təqdirdə isə onları aradan qaldırmağa çalışmalıdırlar.

- Dövlət qulluqçularına ümumi dövlət qulluğu sahəsindəki işin təşkilini və keyfiyyətini yaxşılaşdırmaq məqsədilə yüksək səviyyəli təhsil və staj keçmək üçün şərait yaradılmalıdır və s.

Dövlət qulluğu sahəsində idarəetmə. Dövlət qulluğunda heyətin idarə olunmasını *Prezident yanında Heyətin İdarə Olunması üzrə Xidmət* həyata keçirir. 1978-ci ildə yaradılmış bu Xidmət prezidentin ümumi rəhbərliyi ilə fəaliyyət göstərir. Ona rəhbərlik edən kollegiya Prezident və Senat tərəfindən cəmiyyətdə yüksək nüfuza malik şəxslərin sırasından birgə təyin edilir.

Bu xidmət bütövlükdə federal aparatın kadrlarına ümumi rəhbərliyi həyata keçirir, dövlət qulluğunda irəliləyiş zamanı “xidmət prinsipi”-nə riayət olunmasına nəzarət edir, dövlət qulluqçularının pensiyaya çıxma və sosial sığorta qaydalarını müəyyən edir, ixtisas tələblərini, kadrlarla iş və onların əməyinin təkmilləşdirilməsi üzrə təlimatları və tövsiyələri hazırlayır.

Xidmət aşağı və orta vəzifələrin tutulması üçün müsabiqələr keçirir, həmçinin, dövlət qulluğunda digər vəzifələrə qəbulu həyata ke-

çirən qurumların da fəaliyyətinə nəzarət edir. Federal aparatda peşəkar kadrların praktiki olaraq bütün yerdəyişmələri Xidmət ilə razılaşdırılır.

ABŞ-da dövlət qulluğunun **iki əsas növü** vardır:

1. *Müsabiqə əsasında dövlət qulluğu.* Dövlət qulluğunun bu növünə vətəndaşlar yalnız müsabiqə əsasında qəbul olunurlar. Müsabiqə yazılı və şifahi formada aparılır. Yazılı imtahan testlə, şifahi imtahan isə müsahibə qaydasında aparılır. Dövlət qulluqçularının 90%-dən çoxu məhz müsabiqə əsasında dövlət qulluğuna qəbul olunurlar.

2. *Müstəsna dövlət qulluğu.* Dövlət qulluğunun bu növünə aid vəzifələri tutan şəxslərə Mülki Xidmət haqqında qanunun müddəaları şamil olunmur. Milli Təhlükəsizlik Agentliyinin, Dövlət Departamentinin, ABŞ-ın beynəlxalq təşkilatlardakı nümayəndəliklərinin qulluqçularının həyata keçirdiyi qulluq məhz müstəsna qulluq hesab olunur. Qulluğun bu növünə vətəndaşlar xüsusi prinsiplər əsasında qəbul olunurlar. Əcnəbilər bu vəzifələrdə qulluğa qəbul olunmurlar.

**Dövlət qulluğuna qəbul qaydası.** Dövlət qulluğu vəzifələrinə qəbul üçün müsabiqə keçirilir. Müsabiqə yazılı və ya şifahi imtahan qaydasında keçirilir. Müsabiqə iki formada həyata keçirilir:

1. açıq (müsabiqəyə əsaslanan dövlət qulluğu vəzifələri üçün);
2. qapalı (müstəsna dövlət qulluğu vəzifələri üçün).

Açıq müsabiqəyə çıxarılan vəzifələr müsabiqədən uğurla keçmiş istənilən şəxs tərəfindən tutula bilər.

Qapalı müsabiqəyə çıxarılan vəzifələr isə yalnız karyera sistemi qaydasında tutula bilər. Qapalı forma dövlət qulluqçusunun dövlət qulluğuna ən aşağı vəzifədən başlamasını nəzərdə tutur. Dövlət qul-

luğunda orta və ali kateqoriyalı vəzifələrin kənardan qatılan şəxslərin iştirakı ilə keçirilən açıq müsabiqə qaydasında tutulmasına yol verilmir.

Onu da qeyd edək ki, Amerikada dövlət qulluğunda "*partonaj sistemi*" də fəaliyyət göstərir. Bu sistem bəzi ali inzibati vəzifələrə şəxslərin yalnız siyasi xidmətlərinə görə təyin olunmasını nəzərdə tutur.

Patronaj metodu ilə tutulan vəzifələrə nazirliklərin və idarələrin rəhbərlərinin, səfirlərin və konsulların vəzifələri aiddir. Amerika qanunvericiliyində patronaj vəzifələrə qəbul qaydası barədə çox az məlumat verilir, bu vəzifələri prezidentin və ya nazirlərin xüsusi etimadını qazanmış şəxslər tuturlar.<sup>219</sup> Patronaj vəzifəli şəxsləri Senatın razılığı ilə Prezident təyin edir. Bir sıra vəzifələr də vardır ki, (məsələn, müşavirlər, köməkçilər, katiblər) onlara təyinat Prezident tərəfindən müstəqil şəkildə, Senatın razılığı olmadan həyata keçirilir.

#### **Dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifat sistemi.**

Amerikada dövlət qulluğunu ifadə etmək üçün "mülki xidmət" (civil servise), "ictimai xidmət" (public service) və "hökumət xidməti" (government service) terminlərindən istifadə olunur. Mülki və ictimai xidmətdə olan peşəkar dövlət qulluqçuları əsassız olaraq vəzifədən azad edilə, dövlət qulluğundan kənarlaşdırıla bilməzlər. Hökumət xidmətində olan ali vəzifəli məmurlar isə öz siyasi xidmətlərinə görə vəzifəyə təyin olunurlar və yalnız Prezident komandasına gərəklili olduğu müddət ərzində bu vəzifədə qalırlar.

<sup>219</sup> Е.А.Литвинцева. Анализ зарубежного опыта правового регулирования государственной гражданской службы. М.: Изд-во РАГС, 2008. с. 18

Amerikada mülki xidmət (civil servise) vəzifələrinin 18 kateqoriyası var. Bu kateqoriyalara aşağıdakı vəzifələr daxildir:

➤ *I-IV kateqoriya dövlət vəzifələri* – aşağı səviyyəli heyət tərəfindən tutulan bu vəzifələr icraçı vəzifələr adlanır. Bu vəzifələrdə olan dövlət qulluqçuları bilavasitə ümumi nəzarət altında fəaliyyət göstərirlər. Onlardan qulluq funksiyaları ilə əlaqədar heç bir müstəqil qərar qəbul etmək tələb olunmur. Maddi vəziyyətinə görə dövlət qulluqçularının bu kateqoriyası əməyi aşağı səviyyədə ödənilən dövlət qulluqçuları kateqoriyasına aiddir.

➤ *V-VIII kateqoriya dövlət vəzifələri*– bu vəzifələri tutmaq üçün xüsusi bilik və hazırlıq tələb olunur. Bu kateqoriya vəzifələri tutanlar yüksək ixtisas səviyyəsinə malik olan icraçı heyət hesab olunur. Onlar rəhbərlik funksiyalarını həyata keçirməyib, rəhbərlərin ümumi nəzarəti altında fəaliyyət göstərirlər. Mülki xidmət vəzifələrinin bu kateqoriyasını tutan qulluqçular əməyi orta səviyyədə ödənilən qulluqçu kateqoriyasına aiddirlər.

➤ *IX-XV kateqoriya dövlət vəzifələri* – bu vəzifələri tutanlar orta səviyyəli rəhbər heyətə aid olunurlar. Onlar ümumi inzibati müşahidə və rəhbərlik altında fəaliyyət göstərirlər. XI kateqoriyaya daxil olanlar müstəqil qərar qəbul etmək, XIV kateqoriyaya daxil olanlar isə bölmələrə rəhbərlik etmək qabiliyyətlərinə malik olmalıdırlar. Onlar əməyi yüksək səviyyədə ödənilən qulluqçu kateqoriyasına aiddirlər.

➤ *XVI-XVIII kateqoriya dövlət vəzifələri* – bu vəzifələr dövlət müəssisələrinin ali rəhbər heyəti tərəfindən tutulur. Onlar xüsusilə mürəkkəb və məsuliyyətli halları idarə edir, şöbələrə rəhbərlik edir-

lər. XVI-XVIII kateqoriyaya daxil olan qulluqçular bir müəssisədən digərinə sərbəst şəkildə yerdəyişə bilər. Buna görə də inzibati vəzifələrin yuxarı səviyyəsi siyasi rəhbərliyə yaxın olur. Ölkənin siyasi rəhbərliyi ali korpusa daxil olan kadrların vəzifəsini öz mülahizəsinə əsasən dəyişə bilər.

Amerika qanunvericiliyi dövlət qulluqçularının aşağıdakı kateqoriyalarını müəyyənləşdirir:

- karyeralı dövlət qulluqçuları;
- müəyyən müddət üçün qulluğa götürülmüş dövlət qulluqçuları (3 ilədək);
- fəvqəladə halların mövcud olduğu dövr üçün qulluğa götürülmüş dövlət qulluqçuları (18 aydan çox olmayan müddətə);
- ehtiyat vəzifələrdə olan dövlət qulluqçuları;
- patronaj vəzifələri tutan dövlət qulluqçuları.

Amerika menecerləri ənənəvi olaraq fərdi dəyərlərə və nəticələrə orientasiya olunurlar. Amerikada bütün idarəetmə fəaliyyəti fərdi məsuliyyət, fərdi nəticələrin qiymətləndirilməsi, qısa müddətli məqsədlərin kəmiyyətlərdə ifadəsinin işlənilib hazırlanması kimi mexanizmlərə əsaslanır. İdarəetmə qərarlarını bir qayda olaraq, konkret şəxslər qəbul edir və onlar da həmin qərarların icrasına görə məsuliyyət daşıyırlar.

ABŞ-da dövlət qulluqçularının aşağıdakı ***hüquqları*** müəyyən olunmuşdur:

- səsvermədə iştirak etmək;
- fərd kimi bütün siyasi məsələlərlə əlaqədar öz rəyini bildirmək;

- siyasi partiyaların fondlarına könüllü ianələr keçirtmək;
- qulluq vəzifələrinin yerinə yetirilməsinə mane olmadığı təqdirdə ictimai təşkilatlarda vəzifə tutmaq;
- siyasi partiyaların və ya təşkilatların üzvü olmaq;
- siyasi partiyaların qurultaylarında iştirak etmək;
- konkret partiya ilə əlaqədar olmayan məsələlər üzrə siyasi fəallıq göstərmək (məs, referendumlarda, konstitusiyaya düzəlişlərin müzakirəsində) və s.

Amerika hökuməti dövlət qulluqçusuna qarşı ciddi etik tələblər irəli sürür. 1958-ci ildə Konqres qətnamə formasında Etika Məcəlləsini qəbul etmişdir. Məcəlləyə əsasən, hər bir dövlət qulluqçusunun etik vəzifələri bunlardır<sup>220</sup>:

1. Yüksək əxlaqi prinsipləri və dövlətə sadıqlıq hissini ayırı-ayrı şəxslərdən, partiyalardan və ya dövlət orqanlarından uca tutmaq;
2. Konstitusiyaya, qanunlara və sərəncamlara riayət etmək, hakimiyyət orqanlarını dəstəkləmək və heç vaxt qanunların icrasından yayınan şəxsləri dəstəkləməmək;
3. Müəyyən olunmuş iş gününü bütövlükdə, səy və düşüncəsini əsirgəmədən, dövlət məvacibi müqabilində qulluq etmək;
4. Dövlət orqanının qarşısındakı vəzifələrin həlli istiqamətində daha səmərəli və qənaətbəxş üsullar tapmaq üçün səy göstərmək və həmin üsulları təcrübədə tətbiq etmək;
5. Özünü vəzifə öhdəliklərinə dair heç kimə vəd verməmək;

<sup>220</sup> А.В.Оболонский, А.Г.Барабанев. Государственная служба. М, 1999. С.285

6. Öz vəzifə öhdəliklərinin lazımı qaydada icra olunmasına mane olacağı təqdirdə hökumətlə nə düzünə, nə də cəlayısı yolla heç bir kommersiya münasibətinə daxil olmamaq;

7. Qulluq vəzifəsi ilə əlaqədar əldə etdiyi məlumatlardan şəxsi gəlir qazanmaq məqsədilə istifadə etməmək;

8. Korrupsiya halları aşkar etdikdə onları ifşa etmək və s.

Qanunvericilikdə dövlət qulluqçularına müəyyən qadağanları nəzərdə tutan hüquqi məhdudiyyətlər də müəyyənləşdirilmişdir. Bunlar 1990-cı ilin oktyabrında Prezidentin “Vəzifəli şəxslərin və dövlət aparatının qulluqçularının etika prinsipləri haqqında” Fərmanı ilə təsbit olunmuşdur.

Hazırda ABŞ-da dövlət qulluqçuları üçün aşağıdakı hərəkətlərə qadağanları nəzərdə tutan məhdudiyyətlər müəyyən olunmuşdur:

1. Konstitusiyanın, qanunların və etik prinsiplərin tələblərindən öz şəxsi və xüsusi maraqlarını üstün tutmaq;
2. Vəzifə borcunu vicdanla yerinə yetirməyə mane olan maliyyə münasibətlərinə daxil olmaq;
3. Xidməti məlumatın açıqlana biləcəyi maliyyə əməliyyatlarında iştirak etmək və ya belə məlumatlardan kiminsə öz şəxsi maraqlarına uyğun istifadə etməsinə yol vermək;
4. Bu və ya digər məsələdə onunla həmrəy olmaq arzusunda olan hər hansı bir şəxsdən və ya təşkilatdan hədiyyə və ya maddi dəyərli olan digər növ mükafat almaq (qanunla nəzərdə tutulan hallardan başqa);
5. Qulluq mövqeyindən şəxsi gəlir əldə etmək məqsədilə istifadə etmək;

6. Qulluq vəzifələrini yerinə yetirərkən hər hansı bir partiyanın, bu və ya digər şəxsin və ya təşkilatın mənafeyini rəhbər tutmaq;

7. Qulluq vəzifələrini yerinə yetirməyinə maneə törətdiyi təqdirdə digər hər hansı bir təşkilatda işləmək və ya dövlət qulluğu sistemindəki peşə fəaliyyətinə maneə törədən fəaliyyət növü ilə məşğul olmaq və s.

ABŞ-da dövlət qulluqçularının xidməti fəaliyyətinin qiymətləndirilməsinin vahid qaydaları yoxdur. Hər bir idarənin öz qiymətləndirmə sistemi var. Xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsi dövlət qulluqçusunun ixtisasartırmaya göndərilməsi, təhsili, mükafatlandırılması, vəzifəsinin aşağı salınması, əvvəlki vəzifəsində qalması və s. məsələlərlə əlaqədar qərar qəbul olunması üçün əsasdır.

Amerikada mülki xidmətin islahatı barədə 1978-ci il tarixli qanuna əsasən, milli təhlükəsizlik baxımından gərəkli olduğu təqdirdə istənilən şəxs dövlət qulluğundan kənarlaşdırıla bilər. Bunun üçün administrasiya öncədən dövlət qulluqçusuna xəbərdarlıq etməlidir. İşində yol verdiyi qüsuralara görə dövlət qulluqçusu əməyi ödənilmədən 30 gün müddətinə qulluqdan kənarlaşdırıla bilər. Aktiv siyasi fəaliyyətlə məşğul olduğuna görə də dövlət qulluqçusu qulluqdan kənarlaşdırıla bilər.

Dövlət qulluğu konsepsiyasının əsasını “demokratiya nəzəriyyəsi” təşkil edən Amerikada dövlət qulluğu ideologiyasının inkişafında aşağıdakı əsas dövrlər fərqləndirilir<sup>221</sup>:

- “varislərin və cəntlmenlərin” idarəçiliyi (1789-1829);

<sup>221</sup> Ю.К.Абрамов. Эволюция концепции государственной службы в США// США: экономика, политика, идеология. 1997. №1. s.33

➤ öz qüvvələrinə əsasən hakimiyyətə nail olan insanların idarəçiliyi (1829-1883);

➤ “ümumi mənafe” prinsipinin hakim olduğu dövr (1883-1906);

➤ “elmi idarəçilik” dövrü (1906-cı ildən etibarən).

1990-cı illərin sonundan etibarən ABŞ-da dövlət idarəetməsinin 3 cəhətdən təhlilinə başlandı: ümumi siyasət, ümumi inzibatchılıq və sosial dövlət proqramları. Təhlillər nəticəsində müəyyənləşdirildi ki, ölkədə həyata keçirilən dövlət idarəetməsinin xidmətlərin göstərilməsi üzrə fəaliyyət kimi şərh edilən deyil və o, dövlətlə vətəndaş arasındakı münasibətləri təhrif olunmuş formada ifadə edir. Beləliklə, ümumi idarəetmənin menecmentdən fərqli yeni modeli təklif olundu. Yeni modeldə amerika xalqının hökumətinin fəaliyyətində, idarəetmə prosesində fəal iştirakı nəzərdə tutulurdu. Artıq vətəndaşlar hökumətin təqdim etdiyi xidmətlərdən yararlanan istehlakçı deyil, onun sahibi kimi çıxış etməli idilər.<sup>222</sup>

Beləliklə, heyətin idarə olunmasının Amerikan modelinin əsas xüsusiyyətləri bunlardır:

- mərkəzi xidmətlərdə iş həcmi azaldılması və inzibati aparatın ixtisar olunması;
- daha geniş dairəni əhatə edən vəzifə təlimatlarının və peşələrin mövcudluğu;
- əməyin ödənilməsinin daha çevik formalarına keçid;

<sup>222</sup> А.Г.Барабашев, Е.Л.Гуселегова. исследование публичного управления в США: истоки, этапы развития, современное состояние, Эволюция образовательных программ// Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. №2. s.74

- mühəndislərin, alimlərin və istehsalçıların məqsədli layihə qruplarında birləşdirilməsi;
- heyətə istehsalda səmərənin artırılması üçün əsas mənbə kimi baxılması;
- heyətə müəyyən dərəcədə muxtariyyatın verilməsi;
- heyət təhsil, praktiki iş təcrübəsi, psixoloji durum, kollektivdə işləmək bacarığı və s. kimi meyarlara əsasən seçilir;
- mühəndislərin, menecerlərin və müvafiq sahə üzrə alimlərin dar ixtisaslaşmasına oriyentasiya və s.

Amerikada dövlət qulluqçularının hazırlaşdırılması və peşə təhsili Heyətin İdarə Olunması üzrə Xidmətə həvalə olunmuşdur. Xidmət kadrların peşə təhsilini planlaşdırır, inkişaf etdirir və koordinasiya edir, nazirliklərə və idarələrə tədris proqramlarının tərtib olunmasında köməklik göstərir, kadrların hazırlığı sahəsində tədqiqatları təşkil edir və kadr ehtiyatının, o cümlədən də Ali Rəhbərlər Xidmətinin hazırlığı üçün xüsusi kurslar təşkil edir.

Ümumilikdə yanaşdıqda Amerika dövlət qulluğunu səciyyələndirən əlamətlər bunlardır:

- dövlət qulluğu konsepsiyasının əsasını “demokratiya nəzəriyyəsi” təşkil edir;
- 1883-cü ildə “Pendleton qanunu” kimi tanınan “Dövlət qulluğu haqqında” qanun qəbul olunması ilə ABŞ-da müasir dövlət qulluğu institutunun qanunvericilikdə təsbitinin əsası qoyulmuşdur;
- dövlət qulluğunun iki əsas növü var: müsabiqəyə əsaslanan dövlət qulluğu və müstəsna dövlət qulluğu;

➤ dövlət qulluğu vəzifələrinə qəbul iki formada həyata keçirilir: açıq (müsabiqəyə əsaslanan dövlət qulluğu vəzifələri üçün) və qapalı (müstəsna dövlət qulluğu vəzifələri üçün). Açıq müsabiqəyə çıxarılan vəzifələr müsabiqədən uğurla keçmiş istənilən şəxs tərəfindən tutula bilər. Qapalı müsabiqəyə çıxarılan vəzifələr isə yalnız karyera sistemi qaydasında tutula bilər;

➤ qulluqçuların sosial statusu dövlət vəzifəsinin növündən (karyera və ya patronaj), qulluq funksiyalarından (daimi və ya müvəqqəti əsaslarla) və idarəetmənin səviyyəsindən (federal, ştatlar və ya yerli səviyyə) asılı olaraq fərlənir;

➤ dövlət qulluğunu ifadə etmək üçün “mülki xidmət” (civil service), “ictimai xidmət” (public service) və “hökumət xidməti” (government service) terminlərindən istifadə olunur;

➤ federal dövlət qulluğuna ABŞ Prezidenti rəhbərlik edir;

➤ dövlət qulluğunda heyətin idarə olunmasını Heyətin İdarə Olunması üzrə Xidmət həyata keçirir. Xidmət Prezidentin ümumi rəhbərliyi ilə fəaliyyət göstərir;

➤ vahid dövlət qulluğu mövcud deyil, yəni, vəzifəli şəxslər ya federasiyanın, ya da ştatların qulluğunda hesab olunurlar. Həm federasiyanın, həm də ştatların özlərinin dövlət qulluğu haqqında qanunları mövcuddur;

➤ federal dövlət qulluğunun formalaşdırılmasında Konqres mühüm rol oynayır. O, qanun və büdcə vasitəsilə dövlət qulluğunu tənzimləyir və ali federal qulluqçuların vəzifəyə təyinatında birbaşa iştirak edir;



➤ dövlət qulluqçuları kateqoriyasına vəzifəli şəxslər və dövlət hakimiyyət səlahiyyətlərinin icrası ilə əlaqədar olan yardımçı – texniki heyət, eləcə də muzdlu çalışan işçilər aid edilir;

➤ mülki xidmət vəzifələrinin 18 kateqoriyası var;

➤ dövlət qulluğunda bəzi ali inzibati vəzifələrə şəxslərin yalnız siyasi xidmətlərinə görə təyin olunmasını nəzərdə tutan “partonaj sistemi” də fəaliyyət göstərir;

➤ 1978-ci ildə qəbul olunmuş “Mülki qulluğun islahatı haqqında” qanunla əvvəllər Komissiyanın gördüyü işləri həyata keçirtmək üçün 3 yeni müstəqil orqan yaradılmışdır: Heyətin İdarə Olunması üzrə Xidmət, Xüsusi Müşavir İdarəsi və Nailiyyət Sistemini Mühafizəsi üzrə Şura;

➤ ABŞ-da dövlət qulluqçularını rəhbərlərinin ədalətsiz hərəkətlərindən müdafiə edən xüsusi orqanlar mövcuddur. Nailiyyət sisteminin müdafiəsi üçün Nailiyyət Sistemini Mühafizəsi üzrə Şura fəaliyyət göstərir.

#### **4. Kanadada dövlət qulluğu**

1908-ci ildə Kanadada ilk dəfə olaraq Mülki xidmət haqqında qanun (Civil Service Act) qəbul olundu. 1967-ci il tarixli qanunla isə, mülki xidmət “dövlət qulluğu” adlandırıldı. Bu qanunla Kanadada dövlət qulluğunun siyasi adətlərə əsasən formalaşdırılması təcrübəsinə son qoyuldu. İcra hakimiyyəti orqanlarının şəxsi heyətinin işində səmərənin yüksəldilməsi üçün daha qabiliyyətli vətəndaşların dövlət

qulluğuna cəlb olunması ilə bürokratik aparatın genişləndirilməsi nəzərdə tutuldu. Bu məqsədlə ölkədə açıq müsabiqə imtahanlarının tətbiq olunması qərara alındı.

Kanadada dövlət qulluğuna dair mühüm məsələlər Şurada baş qubernatorun qəbul etdiyi aktlarla tənzimlənir. Bu aktlarla hətta dövlət qulluğuna dair qanunvericiliyin şamil olduğu orqanların siyahısı da genişləndirilə bilər.

Dövlət qulluğuna qəbul haqqında 1967-ci il tarixli qanunun 35-ci maddəsinə əsasən, Komissiya bu qanunun həyata keçirilməsini təmin edən bütün normativ aktları qəbul etmək səlahiyyətinə malikdir.

Kanadada dövlət qulluğuna dair məsələlərin hüquqi tənzimlənməsində əmək münasibətləri haqqında qanun da mühüm rol oynayır. Əmək münasibətləri haqqında qanuna əsasən, departamentlərdə və digər idarələrdə müxtəlif vəzifələrin tutulması “dövlət qulluğu” hesab olunur.

Kanada federativ dövlət quruluşu formasına malik olduğu üçün burada dövlət qulluğu sistemi də ikili səviyyəyə malikdir:

➤ federasiyanın subyektləri səviyyəsində;

➤ mərkəzi səviyyədə.

Hər iki səviyyədə dövlət qulluğu vahid prinsiplər əsasında təşkil olunur və fəaliyyət göstərir.

Kanada qanunvericiliyinə görə aşağıdakı şəxslər *dövlət qulluqçusu hesab olunmur*:

➤ Parlamentin aktına əsasın Şurada əmr və vəzifəyə təyin olunan ali kateqoriya vəzifələri tutanlar;

➤ Kanadanın hüduqlarından kənar da qulluğa qəbul olunan şəxslər;

➤ müəyyən növ işlərin yerinə yetirilməsi üçün nəzərdə tutulan iş vaxtının 1/3-dən artıq işləməyən şəxslər;

➤ dövlət təhlükəsizlik xidmətində olsa da, peşə fəaliyyəti ilə məşğul olmayanlar;

➤ xidməti fəaliyyəti məxvi fəaliyyət hesab oluna bilən şəxslər.

**Dövlət qulluqçusu** kateqoriyasına Komissiya tərəfindən vəzifəyə təyin olunanlar, departamentlərdə nazirin birbaşa rəhbərliyi altında fəaliyyət göstərən və Xəzinədarlıq Şurasına işə qəbul olunanlar aiddir.

**Dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifatı.** Kanadada dövlət qulluğunda vəzifələrin bir neçə təsnifatı fərqləndirilir. Müvafiq olaraq, dövlət qulluqçuları da tutduqları vəzifələrdən asılı olaraq aşağıdakı kateqoriyalara bölünürlər:

1. elm və peşə sahəsində çalışanlar;
2. texniki, inzibati və xarici işlər sahələrində çalışanlar;
3. yardımçı heyət;
4. bilavasitə idarəetmə funksiyalarını həyata keçirənlər;
5. Xəzinədarlıq Şurasının müəyyənləşdirdiyi digər kateqoriyalar.

**Dövlət qulluğuna qəbul qaydası.** Kanadada dövlət qulluğuna qəbul və qulluqda irəliləyiş müsabiqə əsasında həyata keçirilir. Müsabiqə yolu ilə vakant vəzifəni tutmaq istəyən şəxslərin bilik səviyyəsi, təcrübəsi və işgüzarlıq qabiliyyətləri yoxlanılır. Kanadada dövlət qulluğuna qəbul üçün müsabiqəni Dövlət Qulluğu üzrə Ko-

missiya həyata keçirir. Dövlət qulluğuna qəbul olmaq istəyən şəxs ərizə verərək müsabiqədə iştirak etmək üçün qeydiyyat alınmasını xahiş edir. Komissiya şəxsin ərizəsi daxil olduqdan sonra onun sənədlərini, özü barəsində bildirdiyi məlumatları yoxlayır. Komissiya müsabiqəni keçirməyi digər orqanlara da həvalə edə bilər. Komissiya müsabiqədən keçən şəxslərin siyahısını tərtib edərək onların əldə etdikləri balları göstərir. Bu siyahı dövlət orqanlarına göndərilir. Vakant vəzifənin olduğu dövlət orqanında müvafiq rəhbər vəzifəli şəxs müsabiqədə daha yüksək bal yığan şəxsi vəzifəyə təyin edir. Təyinatməyə dair müvafiq akt qəbul olunur. Dövlət qulluğuna ilk dəfə qəbul olunanlar dövlətə sadıqlıq andı qəbul edir.

**Dövlət qulluqçusunun vəzifələri və hüquqları.**

Dövlət qulluqçusunun əsas vəzifələri Kanada qanunvericiliyində dəqiq təsbit olunmuşdur. Dövlət qulluqçuları seçki kompaniyalarında hansısa namizədin, və ya siyasi partiyanın tərəfində iştirak edə bilərlər. Onlar nə İcmalar Palatasına, nə də əyalət legislaturalarına seçkilər zamanı öz namizədliklərini irəli sürə bilərlər. İcmalar Palatasına və ya əyalət leqislaturasına seçildiyi halda dövlət qulluqçusu qulluqdan kənarlaşdırılaraq dövlət qulluqçusu statusunu itirir.

Dövlət qulluqçusu dövlətin siyasəti tənqid edə bilər. Bu, loyallıq prinsipinin pozulması kimi qiymətləndirilir.

Kanada qanunvericiliyində dövlət qulluqçusunun tətillərdə iştirak etmək üçün məhdud hüququ nəzərdə tutulmuşdur. Yalnız Əmək Mənasibətləri üzrə Şuranın xüsusi icazəsi alındığı halda, dövlət qulluqçusu tətillərin keçirilməsində iştirak edə bilər.

Kanada qanunvericiliyində dövlət qulluqçusunun dövlət məvacibi almaq hüququ və onun həyata keçirilməsi mexanizmi dəqiq şəkildə tənzimlənir. Dövlət qulluqçularının hər bir qrupu üçün tutulan vəzifəyə uyğun olaraq ödəmə şkalası müəyyən olunur. Məvacibə vəzifə maaşından başqa, həm də əlavələr və sosial ödənişlər də daxildir.

Dövlət qulluqçuları intizam, inzibati və cinayət məsuliyyəti daşıyırlar. İntizam tənbeh tədbirləri qismində dövlət qulluqçularına bu tədbirlər tətbiq oluna bilər:

- xəbərdarlıq;
- töhmət;
- vəzifənin aşağı salınması;
- vəzifədən müvəqqəti olaraq kənarlaşdırma;
- qulluğa xitam verilməsi.

**Dövlət qulluğu sahəsində idarəetmə.** Kanadada dövlət qulluğunun idarə olunmasında Baş Nazirin rəhbərliyi ilə hökumət, Xəzinə Kollegiyası, Dövlət Qulluğu üzrə Komissiya, eləcə də ayrı-ayrı departamentlər və idarələr iştirak edir.

Dövlət qulluğuna dair mühüm məsələlər Şurada baş qubernatorun qəbul etdiyi aktlarla tənzimlənir. Kabinetin bütün qərarları, eləcə də dövlət qulluğu məsələləri barəsində qəbul olunan qərarlar Şurada qubernatorun qərarı kimi rəsmiləşdirilir. Qubernatorun aktları ilə ali dövlət vəzifələri təsis olunur. Bu vəzifələrə təyinat Şurada verilən əmrlə həyata keçirilir.

*Xəzinə Kollegiyası (Şurası)* Kanadada dövlət qulluğunun idarə olunması üzrə mərkəzi orqan kimi çıxış edir. O, dövlət hakimiyyə-

tinin icra qoluna aiddir. O, insan resursları və dövlət qulluğu sahəsində siyasəti müəyyənləşdirir, departamentlərin təklif etdikləri xərclər planlarını yoxlayır və təsdiq edir, təsdiq olunmuş proqramların inkişafına nəzarəti həyata keçirir. Onun səlahiyyətləri bunlardan ibarətdir:

- Kanadanın dövlət qulluğuna dair ümumi inzibati siyasəti müəyyənləşdirmək;
- dövlət qulluğunun təşkilati quruluşunu müəyyənləşdirmək;
- dövlət qulluğunun fəaliyyətində nəzarət mexanizmini formalaşdırmaq;
- dövlət qulluğunun şəxsi həyatı barəsində ümumi siyasəti müəyyənləşdirmək.

Xəzinə Kollegiyasının aktları ilə dövlət qulluqçularına qarşı irəli sürülən əsas tələblər müəyyənləşdirilir, ixtisasartırma şərtləri, dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifatı və dövlət qulluqçularının dərəcələri, vəzifə maaşı və ona əlavələr, davranış normaları və s. kimi məsələlər tənzimlənir.

*Kanadada Dövlət Qulluğu üzrə Komissiya* dövlət qulluğuna qəbul və dövlət qulluğuna xitam verilməsi məsələləri ilə məşğul olur. Komissiya Parlamente hesabat verir. Komissiya mərkəzi aparatdan və 7 regional, 8 dairəvi bölmədən ibarət strukturda fəaliyyət göstərir. Komissiya ölkədə dövlət qulluqçularının peşə hazırlığını, dil hazırlığını, inkişaf proqramlarını, karyeranın inkişafını, insan resurslarının planlaşdırılmasını təmin etmək üçün müvafiq tədbirləri həyata keçirir, ölkədə məşğulluq proqramlarına rəhbərlik edir.

Komissiya dövlət qulluqçuları ilə administrasiya arasında dövlət qulluğunun keçilməsi və s. məsələlərlə əlaqədar meydana çıxan mübahisələri həll etmək üçün xüsusi orqanlar təsis edir.

Departamentlərdə və idarələrdə kadrlarla işə görə cavabdeh olan vəzifəli şəxslər burada fəaliyyət göstərən heyətə birbaşa rəhbərliyi həyata keçirir.

1999-cu ildən Xəzinə Kollegiyasının Katibliyi tərəfindən Kanada vətəndaşlarının "bütün hökumətin" xidmətlərinə vahid pəncərə prinsipi əsasında tez, etibarlı, rahat, təhlükəsiz və maliyyə cəhətdən səmərəli şəkildə nail olmasını təmin etmək məqsədilə "Servis Kanada" pilot layihə tətbiq olunmağa başlandı.<sup>223</sup>

"Servis Kanada" Kanada hökumətinin vahid məntəqə xidməti şəbəkəsidir. Servisdə vətəndaşlara 77 adda xidmət göstərilir. Servis Kanada" sosial istiqamətli yanaşma seçərək Kanada sakinlərinə özünəxidmət və dövlət işçiləri tərəfindən xidmət göstərilməsi arasında seçim, həmçinin, xidmətin əldə olunması kanalının seçimi imkanını verdi. Bu qurum hökumətin digər departamentləri, agentlikləri və idarələri ilə əməkdaşlıq edərək Kanada vətəndaşlarını ehtiyacları olan xidmət və proqramlar haqqında məlumatla təmin edir.

2004 – 2005-ci illərdə Kanadanın hər bir kənd və qəsəbəsində bu cür mərkəzlərdə tikilmişdir və mərkəzlərin üçdə ikisi əhalisi 20 mindən az olan kiçik şəhər və kəndlərdə yerləşdirilmişdir. Bu ucqar yerlərdə yaşayan insanların dövlət xidmətlərindən istifadəsini təmin

etmək öhdəliyini əks etdirir. Hazırda ölkənin 63 yaşayış qəsəbəsində bu cür mərkəzlər açılmışdır.<sup>224</sup>

2005-ci ildə yaradılmış Kanada Xidmət Agentliyində "vahid pəncərə" prinsipi əsasında 14 idarə və agentliyin funksiyaları həyata keçirilir. Göstərilən xidmətlərə aiddir: pasportun verilməsi, imiqrasiya, təqaüd, vergi, gömrük, veteranların işləri, gənc işçilər üçün strategiyanın hazırlanması, sosial sığorta, sağlamlıq haqqında məlumat, təhsil qrantları, işçilər üçün sığorta və s.

Bu xidmətlər bütün ölkə üzrə "Servis Kanada" məntəqələrində internet, telefon və ya şəxsən təklif olunur. Vətəndaşlar federal agentliklərin və departamentlərin təklif etdiyi xidmətlər haqqında məlumat almaq üçün də "Servis Kanada" məntəqələrinə müraciət edə bilirlər. Bu qurum Kanada əhalisinə xidmətlərini "vahid pəncərə" prinsipi əsasında 3 üsulla təqdim edir:

- şəxsən;
- telefonla;
- internetlə.

Quruma müraciət edən vətəndaşlar üçün ictimai telefon xətti, internetə girişi olan və müştərini Kanadanın rəsmi internet sahifəsi ilə əlaqələndirən kompüterlər də mövcuddur. Hətta kompüter və internet axtarış sistemlərindən istifadə edə bilməyən müştərilər üçün qurumun heyəti müvafiq təlimat da verir.

<sup>224</sup>"Konstitusiya" Araşdırmalar Fondu tərəfindən hazırlanmış "Vahid pəncərə" modeli əsasında dövlət və bələdiyyə xidmətlərinin göstərilməsi ilə bağlı qabaqcıl xarici təcrübənin təhlili. [www.kafondu.com](http://www.kafondu.com).

<sup>223</sup><http://www.serviccanada.gc.ca/eng/about/help.shtml>

Mərkəzləşdirilmiş qaydada fəaliyyət göstərən Agentliyin regional idarələri də fəaliyyət göstərir. Qeyd edək ki, Agentliyin təcrübəsi yaxından öyənilməklə bu model Cənubi Afrika Respublikasında və Böyük Britaniyanın Suffolk qraflığında da tətbiq olunmuşdur.

Kanadada dövlət qulluğu üzərində ictimai nəzarət güclüdür. Dövlət qulluğuna parlament, baş audit, vətəndaşlar və kütləvi informasiya vasitələri nəzarət edir. Federal dövlət qulluğunda rəsmi olaraq iki dildən istifadə olunur. Dövlət qulluqçuları zərurətdən asılı olaraq həm ingilis, həm də fransız dilində xidmət göstərirlər.

### **5. Fransada dövlət qulluğu**

Fransa qədim mənşəyə və dərin milli köklərə malik olan bürokratik sistemin etalonu hesab olunur.

Ədəbiyyatda haqlı qeyd olunur ki, Fransa dövlət qulluğu sistemi üç əsrdən artıq dövr ərzində mahiyyətcə qapalı, özünəməxsus ierarxiya və tabeçilik prinsiplərini əks etdirən ciddi inzibatçılıq qaydalarına riayət olunması əsasında qurulan, eyni zamanda güclü mərkəzləşməyə meyilli bir sistem kimi özünü göstərir<sup>225</sup>.

Fransa dövlət qulluğuna geniş yanaşma konsepsiyasını qəbul edən dövlətlərdən biridir. Burada yerli kollektivlərdə və onların inzibati qurumlarında, dövlət müəssisələrində, mərkəzi və yerli hakimiyyəti orqanlarında çalışanların hamısı “dövlət qulluqçusu” adlanır. Məhz bu səbəbdən də burada dövlət qulluğu rəsmi şəkildə “ictimai

xidmət” adlandırılır. Ölkədə mövcud olan milyonlarca dövlət qulluqçusunun təxminən yarısı təhsil və səhiyyə müəssisələrində çalışır.

Burada “məmur” və “dövlət qulluqçusu” anlayışları biri-birindən fərqləndirilir. Fransa hüququna görə məmur dedikdə, dövlət qulluğu vəzifəsinə daimi əsasla təyin edilən, ştat heyətində olan və inzibati ierarxiyada rəng almış şəxs nəzərdə tutulur. Əsas fəaliyyəti müvafiq dövlət orqanının funksiyalarının həyata keçirilməsi üçün inzibati qulluq etməkdən ibarət olan şəxslər isə dövlət qulluqçusu hesab olunur. Buna görə də bütün məmurların hamısı dövlət qulluqçusu hesab olunur, amma bütün dövlət qulluqçuları məmur sayılmır.

Fransız nəzəriyyəçilərinin fikrinə görə, məmur özünün bütün peşə həyatı boyu dövlət qulluğu ştatında olub, rəng tutmaqla qulluq etdiyindən o, sırf dövlət qulluqçusudur. Digər kateqoriyalardan olanlar isə dövlət qulluğu təsisatı ilə müvəqqəti əlaqədə olduqlarından məmur hesab edilmirlər.

Məsələn, müəyyən konkret tapşırığı dövlət qulluğu tariflərinə uyğun haqq müqabilində, ayda 120 saatdan artıq olmayan iş saati müddətində yerinə yetirmək üçün cəlb olunmuş saat hesabı işçilər; üç illik müddətlə müqavilə əsasında qulluğa qəbul olunmuş işçilər; 6 aydan iki ilədək müddətə sınaq müddəti ilə qulluğa təyin olunmuş stajor-məmurlar və s. müvəqqəti qulluqçular dövlət qulluqçusu hesab edilmirlər. Sınaq müddətini bitirənlər test imtahanı verirlər. İmtahanın nəticələrinə görə onlar ya məmur kimi ştata götürülür, sınaq müddəti uzadılır, ya da dövlət qulluğundan xaric edirlər.

<sup>225</sup> R.Şabanov, R.Yanq. Azərbaycan müasir dövlət qulluğu modeli axtarışı. Dünya təcrübəsi kontekstində.B-2004. s.63

**Dövlət qulluğunun hüquqi əsasları.**

1945-ci ilin əvvəllərində Fransada müvəqqəti hökumətin idarə heyətinin aparatında dövlət qulluğunda islahatların keçirilməsi üçün Müvəqqəti Komitə yaradıldı. 9 oktyabr 1945-ci il tarixli Ordonansa əsasən, Komitənin səlahiyyətinə bəzi kateqoriyadan olan qulluqçuların təlimi, toplanması və ştatların təsdiqlənməsi, həmçinin dövlət qulluğu üzrə Müdiriyyətin yaradılmasının hüquqi tənzimi aid edildi. Komitə Dövlət Şurasına, Hesablayıcı Palataya, Maliyyə İnspeksiyasına və Mərkəzi Nazirliklərə yüksək kateqoriyalı dövlət qulluğu vəzifələrinə qəbul qaydalarını tənzimləyirdi.

1946-cı il 19 oktyabr tarixində “Məmurların ümumi statusu haqqında” qanun qəbul edildi. Bu qanunla dövlət qulluqçularının məşğinin ödənilməsi sistemi və dövlət qulluğunun struktur quruluşu müəyyən olundu. 1959-cu il 4 fevral tarixində “Dövlət qulluğu haqqında” ordonans qəbul olundu. Ordonans yeni konstitusiyanın qəbulu ilə əlaqədar olaraq dövlət qulluğunun bəzi məsələlərinin yeni qaydada tənzimlənməsini nəzərdə tutdu, intizamın gücləndirilməsinə, həmkarlar ittifaqlarının rolunun zəiflədilməsinə yönəldi.

Qeyd edək ki, nə 1946-cı il tarixli qanun, nə də 1959-cu il tarixli ordonans dövlət qulluğunun bütün sahələrini tənzim etmirdi. Bu aktlarla müəyyənləşdirilmiş dövlət qulluqçusu statusu bir çox işçilərə (məsələn, polis orqanlarının əməkdaşlarına, hərbiçilərə, hakimlərə, dövlətin sənaye və ticarət müəssisələrində çalışanlara) şamil olunmurdu. Tədricən, ölkədə aparılan islahatlar nəticəsində dövlət qulluğunun normativ hüquqi bazası formalaşdırıldı.

Hazırda Fransada dövlət qulluğunun hüquqi əsasları 1958-ci il tarixli Konstitusiyaya və Ümumi Statutla, xüsusi statutlarla və digər normativ hüquqi aktlarla müəyyən olunur. Dövlət qulluqçularının hüquqi statusunu müəyyənləşdirən Ümumi Statut 1983-1986-cı illərdə qəbul olunmuş aşağıdakı 4 qanundan ibarətdir:

➤ Dövlət qulluqçularının hüquq və vəzifələri haqqında 13 iyul 1983-cü il tarixli qanun;

➤ Dövlət qulluğuna dair əsas müddəaları müəyyənləşdirən 11 yanvar 1984-cü il tarixli qanun;

➤ Bələdiyyə qulluğuna dair əsas müddəaları müəyyənləşdirən 26 yanvar 1984-cü il tarixli qanun;

➤ Xəstəxanalarda qulluğa dair əsas müddəaları müəyyənləşdirən 9 yanvar 1986-cı il tarixli qanun.

Dövlət qulluğunun bəzi xüsusi növləri isə əlavə olaraq Mərkəzi Dövlət Qulluğunun Ali Şurasının xüsusi statutları ilə də tənzimlənir. Qeyd edək ki, Fransada Konstitusiyaya Şurasının və inzibati məhkəmələrin də qərarları dövlət qulluğunun əlavə hüquqi mənbələri kimi çıxış edir.

**Dövlət qulluğuna qəbul qaydası.** Fransanın hazırda qüvvədə olan qanunvericiliyinə əsasən, şəxs aşağıdakı hallarda *dövlət qulluğuna qəbul edilə bilməz*:

➤ Fransa vətəndaşı olmadığıda;

➤ Vətəndaşlıq hüquqlarına və kafi əxlaq səviyyəsinə malik olmadığıda;

➤ Hərbi xidmət zamanı qanunvericiliyin tələblərini pozduqda;

➤ Vəzifənin tələblərinə uyğun fiziki sağlamlığa malik olmadıqda.

Fransada dövlət qulluğuna qəbul müsabiqə əsasında həyata keçirilir. Müsabiqə 2 formada həyata keçirilə bilər:

1. imtahan verilməsi və ya test tapşırıqlarının həll edilməsi yolu ilə;

2. vakant vəzifə üçün tərtib olunmuş namizədlər siyahısındakı şəxslərin müqayisəli şəkildə qiymətləndirilməsi yolu ilə.

Müsabiqənin üç növü mövcuddur:

1. *Xarici müsabiqə* – müsabiqənin bu növü dövlət qulluğuna ilk dəfə qəbul olunmaq istəyən namizədlər üçün nəzərdə tutulmuşdur;

2. *Daxili müsabiqə* – müsabiqənin bu növü dövlət qulluğunda hazırda vəzifə tutan qulluqçuların qulluqda irəliləyişi üçün nəzərdə tutulmuşdur.

3. *Qarışıq müsabiqə* – müsabiqənin bu növü həm dövlət qulluğunda stajı olanların, həm də dövlət qulluğuna ilk dəfə qəbul olmaq istəyən şəxslərin iştirakı üçün nəzərdə tutulmuşdur.

Müsabiqəni müstəqil kollegial orqan (münsiflər) həyata keçirir. O, namizədləri nailiyyətlərinə görə sistemləşdirir və vakant vəzifənin tutulması üçün tövsiyə verir.

Müsabiqələrin keçirilməsi qaydaları və qiymətləndirmə meyarları ciddi tənzimlənir. Hələ keçən əsrdə məşhur fransız filosofu Alen “Radikallar doktrinasının elementləri” kitabında yazırdı ki, dövlət

qulluğuna qəbul üçün keçirilən müsabiqələr yüksək hazırlıq səviyyəsi tələb edir və seçim komissiyası ön hazırlıqlı olurları seçir.<sup>226</sup>

Rəhbər (siyasi) vəzifələrin, yeni dövlət orqanının yaradılması nəticəsində yaranan vəzifələrin və yardımçı kateqoriyalı vəzifələrin tutulması müsabiqədən kənar qaydada həyata keçirilir.

Fransada bir sıra dövlət qulluğu vəzifələrinə şəxsləri təyin etmək Prezidentin müstəsna səlahiyyətinə aiddir. Prezident bəzi vəzifələr üzrə özünün bu səlahiyyətini Baş Nazirə də həvalə edə bilər. Baş Nazir öz funksiyaları ilə yanaşı, Prezidentin də ona həvalə etdiyi funksiyaları həyata keçirir. O, nazirlərin bir sıra təyinat qərarlarını təsdiqləyir, mərkəzi dövlət qulluğu sahəsində həyata keçirilən siyasətə görə bütövlükdə cavabdehlik daşıyır.

Fransada adi karyera və müstəsna karyera mövcuddur. Müstəsna karyera dövlət qulluqçusunun təsnifatda və ya təsnifat daxilindəki rəndə təzələdirilmiş irəliləyişini nəzərdə tutur. Beynəlxalq təşkilatlarda, hökumət vəzifələrində, həmkarlar ittifaqlarında həyata keçirilən dövlət qulluğuna müstəsna karyeranın qaydaları şamil olunur.

#### **Dövlət qulluğu sahəsində idarəetmə.**

Fransada dövlət qulluğu sahəsində dövlət idarəetməsini həyata keçirən mərkəzi subyekt *Baş Nazir* hesab olunur. O, bilavasitə Prezident qarşısında hesabat verir.

Baş Nazir mərkəzi dövlət qulluğunun Ali Şurasına sədrlik edir. Şura dövlət müəssisələrinin administrasiyasının 19 nümayəndəsindən və həmkarlar ittifaqlarının 19 üzvündən ibarət tərkibdə təşkil olunur.

<sup>226</sup> Б. Гурней. Введение в науку управления: М, 1969.с.309-312

Şuranın üzvləri və onların müavinləri Nazirlər Şurasının dekreti ilə 3 il müddətinə təyin olunur. Şura dövlət qulluğunun ümumi xarakterli məsələlərinin həllində, qanun layihələrinin ilkin baxışında, tövsiyələrin hazırlanmasında iştirak edir.

Fransada Dövlət Qulluğu, Dövlət İslahatları və Əks-Mərkəzləşmə Nazirliyi fəaliyyət göstərir. Onun tərkibində fəaliyyət göstərən Baş Direktorluğun vəzifələri bunlardır:

1. Ümumi siyasətin dövlət qulluğuna dair əsas istiqamətlərini işləyib hazırlamaq;

2. Dövlət qulluğuna dair statistik məlumatları toplamaq;

3. Aşağıdakı istiqamətlərə dair təkliflərə baxmaq;

a) dövlət qulluğunun təşkilinin yaxşılaşdırılması;

b) müxtəlif dövlət orqanlarının heyətinə aid xüsusi qaydaların koordinasiyası;

v) heyətin tərtibatı prinsiplərinin və sığorta sxeminin müəyyən edilməsi;

4. Dövlət qulluğuna dair Ümumi Statuta riayət olunmasına nəzarət etmək;

5. Dövlət orqanlarının istifadəsində olan müvafiq əmlakı idarə etmək;

6. İnzibati orqanların yenidən təşkili üzrə işlərə rəhbərlik etmək və s.

Baş Direktorluq iki bölmədən ibarətdir. Onlardan biri özündə 2 büronu birləşdirərək, dövlət qulluqçularına sosial təminatların və əmək haqqının ödənilməsi qaydalarını tənzimləyir, həmçinin, qulluq nizamna-

mələrinin və sənədləşdirmənin koordinasiyası üzrə əməliyyatları idarə edir.

İkinci bölmə özündə 3 büronu birləşdirir. Bu bürolar aşağıdakı əməliyyatları yerinə yetirir:

1. dövlət qulluğunun komplektləşdirilməsi və dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin təşkili qaydalarının müəyyən edilməsi;

2. müəssisənin ümumi iş rejiminin təşkili və onun zəruri avadanlıqla təmin edilməsi;

3. nazirliklərarası səlahiyyət məsələlərinin həll edilməsi.

Baş Direktorluq öz işini müvafiq nazirliklərlə, xüsusən də Maliyyə Nazirliyi ilə qarşılıqlı əməkdaşlıq şəraitində yerinə yetirir. Baş Direktorluq dövlət qulluğunun vahidliyini təmin edən tədbirlər görür, hər hansı bir nazirliyin muxtariyyət meylinin qarşısını alır.

Baş Direktorluğun səlahiyyətləri bütün dövlət qulluqçularına şamil olunur. O, ölkədə dövlət qulluğu üçün kadrların hazırlanması və yenidən hazırlanması üzrə təhsil müəssisələrinə rəhbərlikdə də iştirak edir.

Fransanın *İqtisadiyyat və Maliyyə Nazirliyinin Bütçə İdarəsi* dövlət qulluğuna dair maliyyə məsələlərinə düzünə və ya dolayısı ilə aid olan bütün aktları yoxlayır. Bu idarənin fəaliyyətinə Baş Nazir nəzarət edir.

Ölkənin digər nazirliklərinin dövlət qulluğu sahəsindəki səlahiyyətləri əsasən fərdi xarakterli məsələlər (məsələn, vəzifəyə təyinetmə, ştata qəbul, qulluqda yüksəliş, intizam tədbirlərinin tətbiqi, pensiya təyinetmə) barəsində qərar qəbul etməklə məhdudlaşır.



Fransada dövlət qulluğunun idarəetməsi sahəsində *məşvərətçi orqanlar* da fəaliyyət göstərirlər. Bunlara aiddir:

- Mərkəzi dövlət qulluğunun Ali Şurası;
- İnzibati razılaşma komissiyaları;
- Texniki razılaşma komitələri;
- Giciyena və təhlükəsizlik komitələri.

Bu orqanlar adətən, administrasiyanın və həmkarlar təşkilatının bərabər sayda üzvlərindən təşkil olunur və məmurların korporativ maraqlarını müdafiə edirlər.

*Mərkəzi Dövlət Qulluğunun Ali Şurasına* Baş Nazir, ya da onun vəzifəyə təyin etdiyi nazir rəhbərlik edir. Şuranın yanında 12.06.1971-ci il tarixli dekretlə yaradılmış və dövlət qulluğunun səmərəliliyinin tədqiqi ilə məşğul olan Mərkəzi Komitə və inzibati islahatlar üzrə Daimi Komitə fəaliyyət göstərir.

**Dövlət qulluğunun təsnifatı.** Fransada dövlət qulluqçuları dörd kateqoriyaya bölünür. Hər bir kateqoriya digərindən icra etdiyi funksiyaların xüsusiyyətinə görə fərqlənir. Bunlara aiddir:

1. *“A” kateqoriyası* – bu kateqoriyaya konsepsiyaların hazırlanması və rəhbərlik (attaşe, mülki inzibatçılar və s.) funksiyalarını yerinə yetirən, magistr dərəcəsinə malik olan ali məmur ştatları daxildir.

2. *“B” kateqoriyası* – bu kateqoriya “A” kateqoriyasına aid dövlət qulluqçularının hazırladıqları konsepsiyaları, qəbul etdikləri qərarları yerinə yetirir. Bura bakalavr dərəcəsinə malik şəxslər də daxil ola bilər. Məsələn, inzibati katiblər, nəzarətçilər və s. bu kateqoriyaya daxildirlər.

3. *“S” kateqoriyası* – bu kateqoriyaya mütəxəssis icraçı vəzifələri daxildir. Ümumilikdə götürdükdə, Fransa dövlət qulluqçularının 32 %-i bu kateqoriyaya daxildir. Bu kateqoriyaya qəbul üçün keçirilən müsabiqə imtahanında namizədin yalnız texniki icraçılıq vərdişləri yoxlanılır.

4. *“D” kateqoriyası* – bu kateqoriyaya daxil olmaq üçün ümumtəhsil məktəbini bitirmək kifayət edir. Bu kateqoriyaya aid vəzifələrin tutulması üçün keçirilən müsabiqələrdə namizədlərə yalnız ümumtəhsil məktəbi proqramı çərçivəsində suallar verilir.

Qeyd edək ki, Fransada məmurun bütün karyera dövrü demək olar ki, eyni kateqoriya daxilində keçir. Hər kateqoriyanın müvafiq indeksi olur. Həmin indeks müvafiq kateqoriyadan olan məmurların vəzifə maaşının minimum və maksimum məbləğini müəyyənləşdirir.

**Dövlət qulluqçularının hazırlanması sistemi.**

Fransada rəhbər kadrların hazırlanması işinə böyük əhəmiyyət verilir. II dünya müharibəsindən sonra Fransız burjuaziyası dövlət aparatı üçün rəhbər kadrlar hazırlayan sistemdə islahatlar aparmalı oldu. Bu, dövlət qulluğunun demokratikləşdirilməsini tələb edən tərəqqipərvər qüvvələrə güzəştə getmək və dövlət aparatının müasirləşdirilməsi məqsədilə həyata keçirildi.

İslahatlar prosesində hakim dairələr dövlət aparatına kadr seçərkən müxtəlif sahələrdə, yaxud, bir sahədə dərin ixtisas biliyinə malik olanlara üstünlük verilməsinin məqsədəuyğunluğunu müzakirə edirdilər. Uzun müzakirələrdən sonra müxtəlif sahələr üzrə geniş hazırlığı olanlara üstünlük verilməsi məqbul hesab olundu. Hakim dairələr öz fikirlərini belə əsaslandırirdilər ki, dövlət qulluqçusu

dövlət qulluğunun istənilən sahəsində işləmək üçün zəruri biliklərə malik olmalıdır. Bu məsələyə münasibət bildirən B.Qurney yazırdı ki, «fransızlar konkret sahədə ixtisaslaşmaya çox mənfə münasibət bəsləyir və hesab edirlər ki, bu şəxsiyyəti keyfiyyətə zəiflədir və şikəst edir».

Hazırda Fransanın bir neçə şəhərində (Bastia, Lill, Lion, Mets, Nant) regional idarəçilik institutları fəaliyyət göstərir. Ali pedaqoji məktəb («Ekol normal superyer») və Ali mühəndis məktəbləri («Ekol politeknik», «Ekol sentral», «Ekol de min») də dövlət qulluğu sahəsində işləmək üçün yüksək ixtisaslı kadrlar hazırlayır.

Ölkədə “dövlət qulluğu məktəbləri” adı altında 150-dən çox məktəb fəaliyyət göstərir. Onlar iki əsas kateqoriyaya bölünür:<sup>227</sup>

a) xüsusi qabiliyyətlər tələb edən ixtisaslara hazırlığı həyata keçirən məktəblər. Belə məktəblər polis, maliyyə xidmətləri, gömrük, məhkəmə, prokurorluq və s. orqanlar üçün mütəxəssis hazırlayırlar.

b) inzibati idarəetmənin əsaslarına aid ümumi hazırlığı həyata keçirən məktəblər. Bu məktəblər əsasən, hüquq, büdcə texnologiyaları, menecment və insan resurslarının idarəçiliyi ixtisasları üzrə hazırlıq keçir. Milli İnzibati Məktəb (ENA) və 5 regional Administrasiya İnstitutları belə məktəblərdəndir. Bu məktəblər əsas etibarilə “A” kateqoriyaya, bəzən də “B” kateqoriyasına aid şəxslərin hazırlığını həyata keçirir.

Dövlət aparatı üçün ali kadrların hazırlanmasında M.Debrenin təşəbbüsü ilə 09.10.1945-ci il fərmanla yaradılmış Milli İnzibati Məktəb

<sup>227</sup> P.Gevart, G.Elkaïm. Civil servants training in France.2010

-- ENA (Ekol Nasional D'Administrasgon) xüsusi yer tutur. “1968-ci ilin may hadisələri” kimi məlum olan tələbə dalğaları Milli İnzibati Məktəbdə də öz təsirini göstərdi. 03.10.1968-ci il tarixdə məktəbin təşkili, tələbələrin hazırlanması üsulları, qəbul şərtləri və s. məsələləri araşdırmaq üçün xüsusi komissiya yaradıldı.<sup>228</sup> Baş Nazir J. Şaban – Delmas islahatların əsas istiqamətləri ilə şəxsən özü məşğul olurdu. 28.07.1971-ci ildə ENA-da islahatların aparılacağı elan edildi. Bu islahatlar 27.09.1971-ci il tarixli dekretlə həyata keçirildi. Bundan sonra tələbələrin qəbulu geniş sosial bazada, müxtəlif səviyyəli və müxtəlif rayonlardan olan şəxslər arasından seçilərək aparılmalı idi. Bəzi sahələr üzrə ixtisaslaşma da nəzərdə tutuldu, hüquq və iqtisadiyyat sahələri yaradıldı. J.Şaban – Delmas, öz çıxışlarında rəhbər kadrların təkmilləşdirilməsinin əsas prinsiplərinə toxunmadan, sosial və siyasi əlamətlərə görə seçimi qüvvədə saxlamaqla gəncləri ENA-ya cəlb etmək istəyirdi.

Ölkədə keçirilən tədbirlər nəticəsində ENA-ya gəlmək istəyənlərin sayı sürətlə artmağa başladı. Onların sırasında əvvəllər dövlət qulluğu sistemində olmayan gənclərin sayı üstünlük təşkil edirdi. 1972-ci ildə abituriyentlərin sayı 842 nəfərə çatdı ki, onlardan 629 nəfəri hüquq, 213 nəfəri isə iqtisadiyyat fakültəsinə imtahan verdilər.

ENA-nın Fransanın dövlət qulluğuna göstərdiyi təsiri qiymətləndirməmək mümkün deyil. Təkcə onu demək kifayətdir ki, Nazirlər Kabinetinin üzvlərinin demək olar ki, çoxu bu məktəbdə təhsil alırdılar. Əgər 1958-ci ildə hökumətdə bu məktəbin məzunlarının

<sup>228</sup> А.Стрыгин. Как и чему учат управленцев во Франции//Проблемы теории и практики управления. 1992. №3.с. 89-90

11%-i çalışdırsa, 1969-cu ildə bu say 40%-ədək artmışdı. 1976-cı ildə isə artıq ölkənin səkkiz nazirliyinə ENA-nın məzunları başçılıq edirdi.

Hazırda ENA-ya qəbul müsabiqə əsasında həyata keçirilir. Bura qəbul olunmaq hüququna aşağıdakılar malikdirlər:

- 26 yaşınadək ali təhsilli şəxslər;
- minimum 5 il staja malik olan 30 yaşadək dövlət qulluqçuları;
- yerli orqanların seçkili vəzifəli şəxsləri, eləcə də həmkarlar ittifaqlarının və ictimai assosiasiyaların rəhbərləri.

Onu da qeyd edək ki, ENA-nın məzunları arasında tərəfkeşlik hissi çox qüvvətlidir. Ədəbiyyatda qeyd olunur ki, nə vaxtsa bu məktəbi bitirmiş nazir bu gün özünə yeni komanda yığmaq istəsə çalışacaq ki, məhz keçmiş tələbə yoldaşlarına üstünlük versin.<sup>229</sup> Bu cəhət isə təbii ki, Fransada dövlət qulluqçularının ali təbəqəsini xüsusi və qapalı təbəqəyə çevirir.

#### **Dövlət qulluqçularının əməyinin ödənilməsi sistemi və sosial təminatları.**

Fransada 1914-cü ilə qədər dövlət qulluqçularının əməyinin ödəniş sistemi bir neçə elementə əsaslanırdı. Qulluqçuların böyük əksəriyyəti əmək haqqını heç bir əlavə ödənişsiz alırdı. Dövlət qulluqçularının çox az hissəsinə nümayəndəlik xərci ödənilirdi. Müxtəlif nazirliklərin qulluqçularına verilən əmək haqqlarının miqdarı fərqli dekretlərlə müəyyən edildiyindən ayrı-ayrı nazirliklərdə eyni işi görən iki qulluqçu fərqli əmək haqqı alırdı.

<sup>229</sup> И.А.Василенко. Административно-государственное управление в странах запада. Москва. Логос. 2001. S. 159.

Məsələn, 1911-ci ildə Fransanın Xarici İşlər Nazirliyində layihə hazırlamaqla məşğul olan qulluqçunun əmək haqqı 5000 frankı, Daxili İşlər Nazirliyində həmin işi görən qulluqçunun əmək haqqı 2500 frankı, Maliyyə Nazirliyində isə 1500 frankı təşkil edirdi.

Birinci dünya müharibəsindən əvvəl müxtəlif idarələrdə eyni vəzifə tutan şəxslərin əmək haqqlarının miqdarında, yüksək və aşağı səviyyəli dövlət qulluqçularının əməyinin ödəniş şkalasında qeyri-bərabərliyin aradan qaldırılması istiqamətində bir sıra addımlar atıldı. Müharibədən sonra mövcud olan sosial və iqtisadi çətinliklər şəraitində çıxarılan 6 oktyabr 1919-cu il tarixli qərar ştatda olan dövlət qulluqçularına əmək haqqından başqa, əlavə mükafatların verilməsini və əmək haqqının artırılmasını da nəzərdə tuturdu. Həmin dövrdə Fransada dövlət qulluqçularının böyük hissəsi ştatdan kənar işlədiyindən qanunvericiliklə təsbit olunmuş bu imtiyazlar onlara şamil olunmasa da, bu prinsiplər əməyin ödənişinə dair gələcək qanunvericiliyin formalaşmasına böyük təsir göstərdi. Lakin, bu qanun da yüksək və aşağı səviyyəli dövlət qulluqçularının əmək haqqları arasındakı böyük fərqə ləğv etmədi. Yəni də yüksək və aşağı səviyyəli qulluqçuların əmək haqqlarının arasında 13 misillik fərq mövcud idi.

İkinci dünya müharibəsindən sonra 1919-cu il tarixli qanunla müəyyənləşdirilən əməyin ödənişi prinsipləri daha da təkmilləşdirildi. 1946-cı il 19 oktyabr tarixli qanunla Fransada dövlət qulluqçusunun minimum maaşı özəl sektorun işçisinin ehtiyaclarının ödənilməsi üçün "adi" imkan səviyyəsini yaratdı. Qanunun 31-ci maddəsi ilə müəyyən edildi ki, dövlət qulluqçularına verilən məvacib

əmək haqqından, ona edilən əlavələrdən və mənzil haqqından ibarətdir. Həmin rəddəyə əsasən, əvvəllər mövcud olmuş və Vişi hakimiyyəti dövründə müəyyən olunmuş əmək haqqına edilən əlavələrin sayı ixtisar edildi.

Beləliklə, yeni qanunvericilik Fransa dövlət qulluqçularının əməyinin ödənilməsinin üç əsas amilini təsbit etdi. Vəzifələrin təsnifat sistemi və həmin sistemə müvafiq olaraq dövlət qulluqçularına verilən mükafatların miqdarı müəyyən olundu. Dövlət qulluğu vəzifələri tipik olaraq üç növə ayrıldı: karguzar, inzibati katib və məsul dövlət qulluqçusu.

Qanunvericiliyə əsasən, hər bir nazirliyin vəzifələrinin təsnifat layihəsi müvafiq dövlət orqanının müdirinin və büdcə rəhbərinin iştirakı ilə hazırlanmalı, razılaşdırılmış qərar isə Dövlət Qulluğunun Ali Şurasında təsdiq olunmalı idi.

1950-ci il 1 fevral tarixli qanun Fransada maddəli əməyin bütün kateqoriyaları üçün minimum əmək haqqının tərkib hissəsi kimi yaşayış minimumu prinsipini ləğv etdi. 1959-cu il 4 fevral tarixli ordonansla qüvvəyə minmiş "Dövlət qulluqçularının qulluğu haqqında" yeni ümumi qaydalar artıq yaşayış minimumuna istinad etmirdilər. Artıq, Fransa hökuməti dövlət qulluqçularının minimum əmək haqqının maddəli əmək minimumuna bərabərliyinə nəzarət edirdi.

Beləliklə, Fransa məmurları xüsusi bir qrup kimi qorunaraq bir çox sosial fəlakətlərdən kifayət qədər məharətlə keçə bildilər. Lakin II Dünya müharibəsində müxtəlif qüvvələrin məğlubluğuna uğraması keçmiş dövlət qulluqçuları aparatının strukturuna və mövqeyinə öz

təsirini göstərdi. Belə ki, Hitlerçilərlə və "Vişi" rejimi ilə əməkdaşlıq edərək nüfuzunu ləkələyən bir çox müxtəlif məmurlar ya vəzifədən kənarlaşdırıldılar, ya da istefa verdilər, 14 sentyabr 1941-ci ildə qəbul edilmiş "Dövlət qulluğu kadrlarının təşkili haqqında" Vişi qanunu da qüvvədən düşdü.

Hazırkı dövrdə Fransada dövlət qulluqçularına tətbiq edilən sosial qanunvericilik özəl sektorun işçilərinə tətbiq edilən qaydalarla heç nə ilə fərqlənmir. Bu hal dövlət qulluqçularının əsas kütləsini, əsasən, aşağı dövlət məvacibi alan hissəsini, maddəli əməyin digər nümayəndələri ilə yaxınlaşdırır.

Fransada eyni bir dövlət müəssisəsində və ya idarəetmə aparatında konkret vəzifədə uzun müddət qulluq edən dövlət qulluqçusunun əmək haqqı özəl müəssisənin qulluqçusunun əmək haqqından çox artır. Belə ki, özəl sektorda qulluqçuların əmək haqqı ilk vaxtlar dövlət sektorundan yüksək idi. Sonralar isə özəl sektorun qulluqçusunun məvacibi dövlət sektorunun işçisinin məvacibinə nisbətən artma dinamikasından aşağı sürətlə inkişaf etdiyindən müəyyən məqamda hər iki sektorun verdiyi əmək haqqının səviyyəsi eyniləşdi. Ümumilikdə götürdükdə isə, dövlət qulluqçusu qulluq fəaliyyətinin sonunda qulluq etdiyi illərə görə özəl sektorun qulluqçusu ilə müqayisədə daha yüksək məvacib alır.

Fransada dövlət sektorunda qulluqçunun əməyi qanunların və qanun qüvvəli aktların qəti müəyyənləşdirdiyi tariflərə uyğun ödənilir. Özəl sektorun qulluqçularının əməyi isə mövcud olan tələb və təkliflərdən asılı olaraq müxtəlif dövrlərdə müxtəlif tariflərlə ödənilir. Özəl sektorda müəyyən məqamlarda müxtəlif çatışmazlıq

meydana çıxdıqda bu zaman məhz həmin peşə üzrə mütəxəssisin məvacibi artırılır və bununla da həmin mütəxəssislər konkret müəssisənin işinə cəlb olunurlar.

Hazırda Fransada dövlət qulluqçularının məvacibinin tərkib elementlərinə vəzifə maaşı, əlavə ödənişlər və sosial güzəştlər daxildir. Əlavə ödəniş maaşın baza məbləğinin üstünə gəlir. Dövlət məvacibinə daxil edilən əlavə ödənişlərin 5 kateqoriyası var<sup>230</sup>:

– dövlət qulluqçusuna nümayəndəlik funksiyasını yerinə yetirərkən çəkdiyi xərcləri ödəmək üçün verilən əlavə ödəniş. Belə əlavə ödəniş, məsələn, xarici ölkədə işləyən diplomata öz funksiya və vəzifələrini yerinə yetirmək məqsədilə müəyyən ziyafətlər və qəbullar təşkil etmək üçün verilir.

– dövlət qulluqçusuna gördüyü əlavə işə görə verilən ödəniş. Dövlət qulluqçusu qulluq üçün zəruri olduğu təqdirdə işlədiyi orqanın rəhbərinin tapşırığı ilə dövlət qulluğundakı iş vaxtından əlavə vaxtda da müəyyən işləri yerinə yetirməlidir. İş vaxtından əlavə vaxtda müəyyən tapşırıqlara əsasən fəaliyyət göstərən dövlət qulluqçusunun maaşına əlavə işlədiyi vaxta görə ödəniş əlavə olunur.

– dövlət qulluqçusuna xüsusi vəzifələri yerinə yetirdiyinə, vəzifələrini risqli şəraitdə yerinə yetirdiyinə görə verilən əlavə ödəniş. Məsələn, müharibə zamanı öz vəzifələrini risqli şəraitdə yerinə yetirən hərbi qulluqçuların və ya mühüm elmi tədqiqat işi aparan elmi işçilərin maaşına belə ödəniş əlavə olunur.

– xarici ölkələrdə qulluq edən dövlət qulluqçusuna, həmçinin hərbi qulluqçuya yol xərcinin ödənilməsi üçün verilən əlavə ödəniş.

<sup>230</sup> А.В.Оболонский, А.Г. Барабанев. Государственная служба. М, 1999. С. 211

– dövlət qulluqçusuna işinin keyfiyyətinə görə verilən əlavə ödəniş. Bu cür ödəniş qulluqçunun fəaliyyətində yüksək keyfiyyətə, onun öz vəzifə öhdəliklərini xüsusi fədakarlıqla yerinə yetirdiyinə və digər qulluqçularla müqayisədə fərqlənən müsbət nəticəyə nail olduğuna görə verilir.

Qanunda nəzərdə tutulmuş əlavə ödənişlər dövlət qulluqçusunun maaşına əlavə olunur. Ədəbiyyatda göstərilir ki, Fransada dövlət qulluqçusu öz karyerasına başlayarkən özəl sektorun işçisindən az maaş olsa da, tədricən bu fərq tamamilə itir.<sup>231</sup>

Fransada dövlət qulluqçuları faktiki olaraq həftədə 45 saat işləyirlər. 60-cı illərin əvvəllərində dövlət aparatlarında əhalinin bürokratiyə olan etirazı ilə əlaqədar olaraq dövlət qulluğunda 45 saatlıq iş həftəsini saxlamaq şərti ilə iş gününün qaydaya salınması üçün tədbirlər görüldü. Əhali ilə birbaşa əlaqədə olmayan qulluqçular üçün beşgünlük, əhali ilə bilavasitə əlaqədə işləyənlər üçün altıgünlük iş həftəsi müəyyən olundu.

Fransada dövlət qulluqçuları ailədə çox uşaqlığa görə də müavinət almaq hüququna malikdirlər. Ailə müavinətlərinin miqdarı qulluqçunun himayəsindəki uşaqların sayından və aldığı əmək haqqının miqdarından asılı olaraq müəyyən edilir.

#### **Məmurların hüquq və vəzifələri.**

Ümumi Statut Fransada məmurların hüquq və vəzifələrini müəyyənləşdirir. Statuta əsasən, məmurun əsas hüquqları və azadlıqları bunlardır:

<sup>231</sup> С.В. Пшонкин, О.Е.Петрунина. Государственное управление зарубежных стран. Уч. пособие. М, 2001. с.282

- əqidə və vicdan azadlığı;
- fikrini ifadə etmək azadlığı;
- tətillərdə iştirak etmək hüququ;
- həmkarlarla ittifaqlarında fəaliyyət göstərmək azadlığı;
- dövlət qulluqçularına aid olan qərarların müzakirəsində iştirak etmək hüququ;
- məzuniyyət hüququ;
- yenidən hazırlıq keçmək hüququ;
- gigiyena və təhlükəsiz əmək hüququ və s.

Dövlət qulluqçuları hər il haqqı ödənilən 5 həftəlik illik məzuniyyət almaq hüququna malikdirlər. Xəstələndikdə onlara 4 fevral 1959-cu il tarixli ordonansda müəyyən olunmuş müvafiq şərtlərlə xəstəliyə görə məzuniyyət verilir. Xəstəliyə görə məzuniyyətin birinci üç ayında dövlət qulluqçusuna ödəniş tam həcmdə verilir, növbəti üç ayda isə onun miqdarı yarım dəfə azalır.

Əgər qulluqçu altı aydan çox müddət ərzində xəstəliyi ilə əlaqədar işə çıxmazsa ehtiyat siyahıya daxil edilir və qulluqda irəliləmək, əlavə illik mükafat almaq hüququndan məhrum olur. Ehtiyatda qaldığı birinci altı ay ərzində qulluqçu xidmətdə olarkən aldığı əmək haqqının yarısını alır. Əgər məmurun öz qulluq funksiyalarını yerinə yetirə bilməməsi barədə tibbi rəy verilsə, o, istefa verməli olur.

Dövlət qulluqçusunun qulluq vəzifələrini yerinə yetirərkən bədbəxt hadisə ilə üzlənməsi xüsusi qaydada tənzimlənir. “Bədbəxt hadisə” dedikdə, qulluqçunun öz vəzifə öhdəliklərini yerinə yetirən zaman zədələnməsinə və ya xəstələnməsinə səbəb olan hadisə nəzərdə tutulur. Xidmət başında bu cür hadisə ilə üzləşərək səhhəti zərər çəkmiş

qulluqçu tam sağalıb yenidən qulluğa başlayanadək və ya təqaüdə çıxanadək dövlətdən tam həcmdə ödəniş alır və müalicə xərcləri də ona kompensasiya edilir.

Fransada məmurun vəzifələri 2 qrupa ayrılır:

- tutduğu vəzifədən irəli gələn xidməti vəzifələr;
- malik olduğu statusdan irəli gələn vəzifələr (məsələn, loyallıq, qərəzsizlik, mötədillik və s.)

Fransada məmurun üzərinə peşəkar qaydada maksimum səbirli və təmkinli olmaq öhdəliyi də qoyulur ki, bu öhdəliyi qeyri rəsmi olaraq “susmaq öhdəliyi” də adlandırırlar.<sup>232</sup>

Fransa dünyada praktiki olaraq inzibati ədliyyə sistemini formalaşdırmış ilk ölkədir. İnzibati ədliyyənin əsas mərkəzi subyekti isə Dövlət Şurasıdır. Şura inzibati ədliyyə qaydasında ümumi hakimiyyət orqanlarının hərəkətlərindən verilən şikayət arizələrinə baxır<sup>233</sup>. Dövlət qulluğuna qəbul üçün keçirilən müsabiqələrin qanunauyğun olmasına nəzarəti inzibati məhkəmələr həyata keçirirlər.

Beləliklə, fransız rəşional bürokratiya sistemi tarixi inkişaf prosesi ərzində uğurlu islahatlara məruz qalaraq təkmilləşmiş və səmərəli mexanizmə çevrilmişdir. İslahatlar nəticəsində “karyera sistemi” yerli idarəçilik orqanlarındakı dövlət qulluğu vəzifələrinə də şamil edilmişdir. Bununla yanaşı, dövlət qulluğunda kadr məsələlərinin həlli üçün regionlara da əlavə səlahiyyətlərin verilməsi regionların müəyyən dərəcədə muxtariyyət qazanmasına səbəb olmuşdur. Ədəbiyyatda göstərilirdi

<sup>232</sup> R.Yanq, R.Şabanov. Azərbaycanca müasir dövlət qulluğu modeli axtarışı. Dünya təcrübəsi kontekstində. Bakı - 2004. s.71

<sup>233</sup> Б.Гурней. Введение в науку управления: М, 1969. s. 236.

kimi, mərkəzləşmə tendensiyası nisbətən zəifləmişdir.<sup>234</sup> Əks mərkəzləşmə bir çox hakimiyyət səlahiyyətlərinin mərkəzdən regional hökumətlərə keçməsinə ifadə olunur.

Fransada dövlət qulluğunda irəliləyiş üçün şəxsin iş stajı onun işgüzarlıq keyfiyyətlərindən daha üstün tutulur. Dövlət qulluqçularının karyerada irəliləməsi aid olduqları kateqoriya daxilində həyata keçir.

Dövlət qulluğundan pensiyaya çıxmaq üçün yaş həddi 60 olsa da, 65 yaşadək işləməyə icazə verilir.

Beləliklə, *Fransada dövlət qulluğunu səciyyələndirən əsas cəhətlər* bunlardır:

➤ Fransada dövlət qulluğu “karyera sistemi” modelinə uyğundur.

➤ Fransada dövlət qulluğunun hüquqi statusu əsasən, 1958-ci il tarixli Konstitusiyaya və Ümumi Statutla müəyyənləşdirilir.

➤ Fransada Konstitusiyaya Şurasının və inzibati məhkəmələrin qərarları da dövlət qulluğunun əlavə hüquqi mənbələri kimi çıxış edir.

➤ Fransada bütün məmurların hamısı dövlət qulluqçusu hesab olunur, amma bütün dövlət qulluqçuları məmur sayılmır.

➤ Fransada dövlət qulluqçusuna rəng verilir. Rəng dövlət qulluqçusuna müəyyən vəzifələri tutmaq hüququnu verən dərəcədir. Rəng ixtisas imtahanı və ixtisasartırmanın nəticələrinə əsasən verilir. Rəngdə yüksəliş xidmət illərindən və attestasiyanın nəticəsindən asılıdır.

<sup>234</sup> Сборник изданный МИД Франции. «La Fonction Publique et les Fonctionnaires en France». P.1994

➤ Fransada sınaq müddətini bitirənlər test imtahanı verirlər. İmtahanın nəticələrinə görə onlar ya məmur kimi şərəfə götürülür, ya sınaq müddəti uzadılır, ya da dövlət qulluğundan xaric edirlər.

➤ Fransada dövlət qulluqçuları dörd kateqoriyaya bölünür. Hər bir kateqoriya digərindən funksiyalarına görə fərqlənir.

➤ Fransada dövlət qulluqçusu daha yüksək kateqoriyalı vəzifəyə rəhbərliyin qərarı, yaxud müsabiqənin nəticəsinə əsasən köçürülə bilər.

➤ Fransada bürokratik karyeranın əsas element ni qulluqda irəliləyişin ləng getməsi və xidmət illəri ilə şərtlənməsi təşkil edir. Lakin, burada qulluqda irəliləyişin müstəsna qaydası da mövcuddur. Müstəsna qaydaya əsasən, xüsusi nüfuzu olan məmurların eyni kateqoriya daxilində rənglər üzrə sürətli irəliləyişinə yol verilir. Bu işə, dövlət orqanlarının məmurlarla komplektləşdirilməsi prosesinə subyektiv faktorların təsirinin güclənməsinə imkan yaradır.

➤ Fransada dövlət qulluğuna qəbul üçün müsabiqə keçirilir.

➤ Fransada dövlət qulluğu sahəsində dövlət idarəetməsinə həyata keçirən mərkəzi subyekt Baş Nazirdir.

➤ İnzibatçılıq və Dövlət Qulluğu üzrə Baş İdarə dövlət qulluğu sistemində dövlət siyasətinin həyata keçirilməsinə, dövlət qulluğu məsələlərinə bilavasitə rəhbərlik edir. Məhz bu idarə kadr siyasəti sahəsində mühüm işlər görərək Milli İnzibatçılıq Məktəbinə və dairə inzibatçılıq institutlarına himayəçilik edir, dövlət qulluğunun ümumi və xüsusi statutlarına riayət olunmasına nəzarət edir, mükafatlandırmanın ümumi prinsiplərini müəyyənləşdirir.

➤ Fransada dövlət qulluğunun idarəetməsi sahəsində məşvərətçi orqanlar (Mərkəzi Dövlət Qulluğunun Ali Şurası, İnzibati razılaşma komissiyaları, Texniki razılaşma komitələri, Gigiyena və təhlükəsizlik komitələri) da fəaliyyət göstərirlər.

➤ Fransada “siyasi məmurlar” institutu fəaliyyət göstərir. Siyasi məmurlar vəzifəyə hökumətin, yaxud, maraqlı nazirliyin qərarı ilə təyin olunurlar.

➤ Fransa məmurlarının fəaliyyətinə məhkəmə nəzarətini nəzərdə tutan inzibati ədliyyənin praktiki olaraq təşəkkül tapdığı ilk dövlətdir. İnzibati məhkəmələr dövlət qulluğuna qəbul üçün keçirilən müsabiqələrin qanunauyğun olmasına nəzarəti də həyata keçirirlər və s.

## 6. Türkiyədə dövlət qulluğu

Türkiyədə müasir dövlət qulluğu Osmanlı dövründə mövcud olmuş modelin islahatlarla təkmilləşdirilməsi nəticəsində formalaşmışdır. Türk vətəndaşlarının dövlətin idarə olunmasında iştirak hüququ ilk dəfə 1876-cı il tarixli Konstitusiyada təsbit olunmuşdur. Həmin vaxtdan etibarən Türk vətəndaşları formal da olsa bu hüquqa malik olmuşlar.<sup>235</sup> Lakin, II Əbdülhəmidin hakimiyyətdə olduğu 30 il boyunca (1878-1908) bu hüququ nəzərdə tutan maddə heç tətbiq olunmamışdı.

İmperatorluğun süqutundan sonra yaradılan Cümhuriyyətdə 1924-cü ildə yeni Konstitusiya qəbul olundu. 1934-cü ildə qadınlara seçmək və seçilmək hüququ verildi. 1950-ci ildə vətəndaşlar iqtidarı

<sup>235</sup> C.Eroğul. Devlet yönetimine katılma hakkı. 2 baskı. Ankara 1999. s.59

sərbəst seçkilər vasitəsilə dəyişdirmək hüququ qazandılar. 1961-ci il tarixli Konstitusiya ilə vətəndaşlara daha geniş azadlıqlar verildi. 1982-ci il Konstitusiyası dövlətin idarə olunmasında iştirak hüququnun seçmək və seçilmək hüququ vasitəsilə həyata keçirildiyini bəyan etdi.

**Dövlət qulluğunun hüquqi əsasını** ölkənin Konstitusiyası, 14.VII. 1965-ci il tarixli “Dövlət məmurları” qanunu və dövlət qulluğu məsələlərini tənzimləyən digər normativ-hüquqi aktlar təşkil edir. Qanun dövlət qulluğunun şərtlərini, dövlət qulluqçularına qarşı irəli sürülən tələbləri, onların vəzifəyə təyin olunma və qulluqda irəliləmə qaydalarını, habelə, hüquq və vəzifələrini, məsuliyyət dərəcələrini, məvaciblərinin təyin olunma qaydalarını müəyyənləşdirir. Qanunun qüvvəsi ümumi və qarışıq büdcəli qurumlarda, özəl və şəhər idarələrində, bələdiyyələrdə, fondlarda və s. çalışan məmurlara şamil olunur. Müasir dövrün tələblərinə cavab verməyə də, təxminən 2.070.929 dövlət məmuru bu qanun əsasında idarə olunur.

657 sayılı dövlət məmurları qanununun 4-cü maddəsinin “B” bəndinə görə, dövlət qulluğuna müqaviləli işçi aşağıdakı üsullarla götürülə bilər<sup>236</sup>:

a) Tələbə Seçmə və Yerləşdirmə Mərkəzi (ÖSYM) Nazirliyi tərəfindən ictimai heyətin seçilməsi imtahanlarında (KPSS) “B” qrup bal sırasına əsasən mərkəzdən yerləşdirmə;

b) Yazılı və ya şifahi imtahansız, KPSS-də (B) qrup bal sırası əsas götürülərək maraqlı təşkilat və ya qurumlar tərəfindən yerləşdirmə;

<sup>236</sup> SÖZLEŞMELİ PERSONEL ÇALIŞTIRILMASINA İLİŞKİN ESASLAR.



c) Qanuna edilən əlavədə adları göstərilən müqaviləli heyət vəzifələrinə KPSS-də “B” qrup bal sırasına görə qəbul ediləcək hər vəzifə üçün vakansiya sayının on qatına qədər namizəd arasında maraqlı qurumlar tərəfindən yazılı və ya şifahi imtahanın aparılması nəticəsində əldə olunan nəticələrin sıralamasına görə yerləşdirilmə.

2013-cü ilin statistik göstəricilərinə əsasən, ölkədə məmurların sayı 2.070.929, müqavilə ilə dövlət qulluğunda çalışanların sayı 148.078, müvəqqəti işçilərin sayı isə 22.620 dir<sup>237</sup>.

**Dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifat sistemi.**

Dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifat sistemi burada bir qədər mürəkkəb xarakter daşıyır. Dövlət qulluğuna geniş yanaşma mövqeyini qəbul edən Türkiyədə yalnız dövlət orqanlarında müvafiq dövlət qulluğu vəzifəsini tutanlar deyil, ən müxtəlif kateqoriyalardan olan qulluqçular da dövlət qulluqçuları hesab olunur. Qanunda dövlət qulluğu vəzifələrinin əhatə dairəsi çox geniş həcmdə müəyyənləşdirilmişdir. Burada həm dini, həm texniki, həm də yardımçı səhiyyə xidmətləri kimi müxtəlif sahələrə aid vəzifələri tutanlar dövlət qulluqçusu hesab olunurlar.

Dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifatı 10 sinfə ayrılır.<sup>238</sup>

1. *Ümumi idarəetmə xidmətləri sinfi* – icra, büro funksiyalarını həyata keçirən və qanunda göstərilən digər siniflərə aid olmayan dövlət qulluğu vəzifələrini tutan dövlət qulluqçuları bu sinfə daxildir.

<sup>237</sup> [http://www.dpb.gov.tr/istatistik\\_internet/2013\\_mart](http://www.dpb.gov.tr/istatistik_internet/2013_mart)

<sup>238</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu

2. *Texniki xidmətlər sinfi* – mühəndis, memar, geoloq, hidrogeoloq, fizik, geofizik, kimyaçı, riyaziyyatçı və s. kimi texniki ixtisaslara yiyələnən və müəllimlik fəaliyyəti ilə deyil, qanunun əhatə dairəsinin şamil olunduğu qurumlarda texniki sahələrdə fəaliyyətlə məşğul olanlar, memarlıq və mühəndislik fakültəsini bitirib şəhərin planlaşdırılması ilə məşğul olanlar və s. bu sinfə daxildir.

3. *Səhiyyə xidmətləri və yardımçı səhiyyə xidmətləri sinfi* – həkim, əczaçı, veterinar, psixoloq, habelə, tibb bacısı, bioloq və b. bu sinfə daxildir.

4. *Təhsil və tədris xidmətləri sinfi* – müəllimlər, tədris işçiləri bu sinfə daxildirlər.

5. *Vəkillik xidmətləri sinfi* – vəkillər bürosunda çalışan vəkillər bu sinfə daxildirlər.

6. *Dini xidmətlər sinfi* – dini təhsil almış və dini fəaliyyətlə məşğul olanlar bu sinfə daxildirlər.

7. *Mühafizə xidmətləri sinfi* – polis, komissar, əməliyyat müvəkkili və s. bu kimi vəzifələri tutanlar bu sinfə daxildirlər.

8. *Yardımçı xidmətlər sinfi* – dəftərxana işçiləri, kuryerlər, təmizlik, elektrik və istilik xidmətləri ilə məşğul olanlar və s. bu sinfə daxildirlər.

9. *Mülki idarəetmə xidmətləri sinfi* – Bu sinfə valilər, icra hakimləri, Daxili İşlər Nazirliyinin mərkəzi və yerli idarələrində çalışanlar və s. daxildirlər.

10. *Milli təhlükəsizlik xidmətləri sinfi* – Milli Təhlükəsizlik Təşkilatının məmurları, onun əmri ilə çalışan və fəaliyyəti özəl qanunlarla nizamlanan şəxslər və s. bu sinfə daxildirlər.

**Dövlət qulluğuna qəbul qaydası.** Türkiyədə 18 yaşı tamam olan, sənət və ya peşə məktəbini bitirən şəxslər dövlət qulluğu vəzifələrinə qəbul oluna bilərlər. Lakin, istisna halda qanunverici 15 yaşlı şəxsin də dövlət qulluğuna qəbul olunmasına yol verir. Bunun üçün həmin şəxsin tam fəaliyyət qabiliyyətinə malik olması faktı qanuni qüvvəyə minmiş qərarla təsdiq olunmalıdır.

Türkiyədə dövlət qulluğu vəzifələrinə qəbul imtahanla həyata keçirilir. Nazirliklər və digər ictimai xidmət qurumları (Milli Təhlükəsizlik Nazirliyindən başqa) özlərində olan vakant vəzifələrin sayı, təsnifatı və dərəcəsi barədə Dövlət Personal Nazirliyinə məlumat verir.

Dövlət Personal Nazirliyi dövlət qulluğuna qəbul barədə müsabiqə elan edir. Elan rəsmi qəzetdə, radio və televiziya verilir. Elan da boş vəzifələrin sınıf və dərəcələri, vəzifələrin tutulması şərtləri, müraciət etmək üçün yer və son tarix, imtahanın keçirilməsi yeri, vaxtı və s. barədə ən azı 15 gün öncə məlumat verilir.

Qanuna müvafiq olaraq dövlət qulluğuna qəbul olmaq istəyən şəxslər aşağıdakı şərtlərə cavab verməlidirlər:<sup>239</sup>

**A) Ümumi şərtlər:**

- Türk vətəndaşı olmaq;
- yaş həddinə çatmaq;
- tələb olunan təhsil səviyyəsinə malik olmaq;
- ictimai hüquqlardan məhrum olunmamaq;

- qəsdən törədilmiş cinayətə görə 1 il və ya daha artıq müddətə azadlıqdan məhrum etmə cəzasına məhkum olunmamaq;
- dövlətin təhlükəsizliyinə, konstitusiyon quruluşuna, dələduzluğa, rüşvətxorluğa, oğurluğa, qaçaqmalçılığa və s. kimi cinayətlərə görə məhkum olunmamaq;
- əsgərlik yaşına gəlmişə mütləq şəkildə hərbi xidmətini keçmiş, təxirə salmış, və ya ehtiyat sınıfı keçirilmiş olmaq;
- əqli cəhətdən qüsurlu olmamaq və s.

**B) Xüsusi şərtlər :**

1. İddia etdiyi vəzifənin təsnifat növünə uyğun təhsilə yiyələnmişini təsdiqləyən diploma malik olmaq;
2. qulluq etmək istədiyi qurum üçün sahəvi qanunlarda nəzərdə tutulmuş xüsusi şərtlərə uyğun gəlmək.

Yuxarıda göstərilən şərtlərə cavab verən hər bir vətəndaşın müsabiqəyə qatılmaq hüququ vardır. Müsabiqədən uğurla keçənlər dövlət qulluğu vəzifəsinə təyin olunur. Müsabiqənin keçirilməsinin üsulu və qaydaları Dövlət Personal Nazirliyinin hazırladığı ümumi qaydalarla tənzimlənir.

İmtahan komissiyaları vakant vəzifələrin olduğu orqanlarda təşkil olunur. Bu komissiyalar müsabiqədən uğurla keçənlərin adlarını elan edir və yazılı şəkildə aidiyyəti şəxslərə çatdırır. Elan olunmuş imtahan nəticələrində adları olan şəxslər müvafiq orqanlar tərəfindən boş vəzifəyə təyin olunur və təyinat barədə məlumatlar dərhal Dövlət Personal Nazirliyinə bildirilir.

Türkiyə qanunvericiliyinə görə dövlət orqanları, dövlət qurumları öz ümumi heyətlərinin 3%-i miqdarında əlilləri də işlə təmin et-

<sup>239</sup> 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

məlidirlər. Əlillər üçün müsabiqə mərkəzləşdirilmiş qaydada, ayrıca keçirilir. Əlillərin dövlətin idarə olunmasında iştirakının təmin olunmasına yönələn bu müddəanın dövlət orqanlarında necə tətbiq olduğuna Dövlət Personal Nazirliyi nəzarət edir.

Dövlət qulluğuna ilk dəfə qəbul olunmuş şəxslər bir ildən az, iki ildən çox olmamaq şərtilə *sınaq müddəti* keçirlər. Sınaq müddəti ərzində onlar başqa qurumlara keçirilə bilməz. Sınaq müddəti ərzində şəxs ümumi hazırlıq və məhz konkret təsnifat üçün zəruri olan xüsusi hazırlıq keçir. Sonra staj müddəti təyin olunur. Daimi dövlət qulluğuna qəbul edilmək üçün həm hazırlıq və ixtisasartırma, həm də staj dövründə uğur qazanmaq lazımdır.

Türkiyədə dövlət qulluqçuları vəzifəyə təyin olunduqdan sonra ən gec bir ay ərzində rəhbər vəzifəli şəxslərin qarşısında aşağıdakı məzmununda *and* içirlər:

“Türkiyə Cümhuriyyətinin Konstitusiyasına, Atatürkün islahatlarına və əsas ideyalarına, Türk milliyətçiliyinə sdaqətlə bağlı qalacağıma, Cümhuriyyətin qanunlarını bərabər əsaslarla, bitərəf qaydada həyata keçirəcəyimə, Türk millətinin milli, əxlaqi, insani, mənəvi və mədəni dəyərlərini mənimsəyərək, qoruyub, inkişaf etdirmək üçün çalışacağıma, insan hüquqlarına və Konstitusiyanın əsas müddəalarına əsaslanan milli, demokratik, hüquqi dövlət olan Türkiyə Cümhuriyyətinə qarşı vəzifə və öhdəliklərimi həyata keçirəcəyimə namusumla və şərəfimdə and içirəm.”

Türkiyədə dövlət qulluqçularının əsas vəzifələri və hüquqları da qanunla müəyyənləşdirilmişdir. Qanuna əsasən, dövlət qulluqçularının əsas vəzifələri bunlardır:

1. Qanunlarla, nizamnamə və ya təlimatlarla müəyyənləşdirilmiş əsaslara uyğun qaydada rəhbər vəzifəli şəxslərin verdikləri tapşırıqları yerinə yetirmək;

2. Rəhbərdən aldığı əmrin qanunlarda, nizamnamələrdə və təlimatlarda müəyyənləşdirilmiş əsaslara zidd müddəalar nəzərdə tutduğunu müşahidə edərsə həmin əmri yerinə yetirməmək və bu haqda onu qəbul edən şəxsə məlumat vermək. Lakin, əgər rəhbər vəzifəli şəxs həmin əmrin doğruluğunu israr edirsə və bunu lazımi şəkildə təsdiq edərsə dövlət qulluqçusu həmin əmri icra etməyə bərcudur. Lakin, dövlət qulluqçuları məzmunu qanunla qorunan ictimai münasibətlərə açıq aydın xələl gətirən heç bir əmri yerinə yetirə bilməzlər.

3. Rəhbər vəzifəli dövlət qulluqçuları qanunlarla, nizamnamə və ya təlimatlarla müəyyənləşdirilən vəzifələri vaxtında və lazımi qaydada yerinə yetirməli və tabeçiliyindəki qulluqçuların fəaliyyətlərini təşkil etməli, onlara nəzarət etməlidirlər və s.

Rəhbər vəzifəli dövlət qulluqçuları yalnız qanunlarda, nizamnamələrdə və təlimatlarda müəyyənləşdirilən səlahiyyət çərçivəsində hərəkət edə bilirlər. Onlar tabeçiliklərində olan dövlət qulluqçularına şəxsi mənafeləri üçün heç bir tələb irəli sürə, onlardan bərc ala və ya hədiyyə qəbul edə bilməzlər.

Türkiyə Dövlət Məmurları Qanununun 33-cü maddəsinə əsasən, dövlət qulluqçularının vəzifə səlahiyyətləri onların tutduqları vəzifənin təsnifat növünə uyğun müəyyənləşdirilir.

Dövlət qulluğu vəzifələrinin ümumi siyahısı Ümumi Kadr Qanununda təsbit olunmuşdur. Hər bir orqan Maliyyə Nazirliyi, Dövlət

Personal Nazirliyi və digər əlaqədar orqanlarla birgə özünün vəzifə ştatlarının siyahısını təklif edir. Siyahıda hər bir orqan özünə lazım olan vəzifə ştatlarını, onların təsnifat dərəcəsinə, ştat sayını göstərir.

Qanunvericiliyə əsasən, dövlət qulluqçularının bir sıra hərəkətləri etmək hüququ məhdudlaşdırılmışdır. Bu hüquqi məhdudiyyətlər aşağıdakı hərəkətlər üçün nəzərdə tutulmuşdur:

- Siyasi partiyalara üzv olmaq.
- Hər hansı bir siyasi partiyanın lehinə və ya əleyhinə çıxışlar etmək.
- Öz vəzifə öhdəliklərini həyata keçirərkən insanlar arasında dini, irqi, cinsi, siyasi düşüncə, inam, din, məzhəb kimi meyarlara əsaslanan ayrı-seçkilik etmək.
- Siyasi və ideoloji məzmunlu bəyanatlarla çıxış etmək.
- Konstitusiyaya və qanunlara zidd, ölkənin müstəqilliyini və ərazi bütövlüyünü poza bilən, dövlətin təhlükəsizliyini təhlükə altına qoyan fəaliyyətlə məşğul olmaq.
- Dövlət qulluğu vəzifəsi ilə əlaqədar verilmiş xidməti məşinlərdən və materiallardan müəyyən edilmiş ərazidən kənar, və ya öz şəxsi ehtiyaclarını ödəmək üçün istifadə etmək.
- Vəzifə mövqeyi ilə əlaqədar olaraq bilavasitə və ya dolayısı yolla tabeliyində olanlardan hədiyyə tələb etmək, qəbul etmək və ya bərc almaq.
- Türk Ticarət Qanununa əsasən, ticarət və ya sahibkarlıq fəaliyyəti hesab olunan fəaliyyətlə məşğul olmaq, ticarət və ya sənaye müəssisələrində vəzifə tutmaq, ticarət müəssisələrində ortaqlıq olmaq, kommandit şirkətlərində komandit ortaqlığı olmaq.

- Tətil etmək və ya tətil etməyi təbliğ etmək və s.

Qeyd edək ki, hazırda Türkiyədə dövlət qulluğunu tənzimləyən 657 sayılı qanunun dəyişdirilməsi üçün ciddi müzakirələr gedir, haqlı olaraq onun müasir dövrün tələblərinə cavab vermədiyi vurğulanır. Qanunun tənzimləmə dairəsindən kənar qalan bir çox sahələrdəki qulluq münasibətləri digər normativ aktlarla tənzimlənir, məşğulluğun təmin olunmasının fərqli formaları tətbiq olunur, dövlət qulluğuna müxtəlif üsullarla qəbul aparılır, işə müsabiqədən kənar götürülənlər müxtəlif statuslarla fəaliyyət göstərirlər. Belə ki, hazırda Türkiyə dövlət qulluğunda – ictimai məmur, müqaviləli heyət, müvəqqəti heyət, Təşkilat qanununa əsasən müqaviləli heyət, 399 sayılı qanuna əsasən müqaviləli heyət, Bələdiyyə qanununa görə müqaviləli heyət, 4924 sayılı qanuna görə müqaviləli heyət, işçi, müvəqqəti işçi, təşkilatdan kənar heyət kimi müxtəlif ad və statuslar altında fəaliyyət göstərən çoxsaylı heyət növü mövcuddur.

Beləliklə, Türkiyədə dövlət qulluğunun xüsusiyyətləri bunlardır:

- Türkiyə Cümhuriyyətində müasir dövlət qulluğu Osmanlı dövründə mövcud olmuş dövlət qulluğu modelinin islahatlarla təkmilləşdirilməsi nəticəsində formalaşmışdır.
- Dövlət qulluğu 14.VII.1965-ci il tarixli “Dövlət məmurları” Qanunu ilə tənzimlənir.
- Dövlət qulluğu vəzifələri on təsnifat növünə ayrılır.
- 18 yaşı tamam olan, sənət və ya peşə məktəbini bitirənlər dövlət qulluğu vəzifələrinə qəbul oluna bilərlər.
- Dövlət qulluğu vəzifələrinə qəbul imtahanla həyata keçirilir.

➤ Nazirliklər və digər ictimai xidmət qurumları (Milli Təhlükəsizlik Nazirliyindən başqa) özlərində olan vakant vəzifələrin sayı, təsnifatı və dərəcəsi barədə Dövlət Personal Nazirliyinə məlumat verirlər.

➤ Dövlət Personal Nazirliyi dövlət qulluğuna qəbul barədə müsabiqə elan edir. Müsabiqənin keçirilməsinin üsulu və qaydaları Dövlət Personal Nazirliyinin hazırladığı ümumi qaydalarla tənzimlənir.

➤ İmtahan komissiyaları vakant vəzifələrin olduğu orqanlarda təşkil olunur.

➤ Hər bir dövlət orqanının üzərinə ümumi heyətin 3 %-i miqdarında əlil şəxsi qulluğa götürmək öhdəliyi qoyulur. Əlillər üçün müsabiqə ayrıca keçirilir.

➤ Dövlət qulluğuna ilk dəfə qəbul olunmuş şəxslər bir ildən az, iki ildən çox olmamaq şərti ilə sınaq müddəti keçirlər. Sınaq müddəti ərzində ümumi hazırlıq və məhz həmin təsnifat üçün zəruri olan xüsusi hazırlıq keçilir. Sonra staj müddəti təyin olunur.

➤ Daimi dövlət qulluğuna qəbul edilmək üçün həm hazırlıq və ixtisasartırma, həm də staj dövründə uğur qazanmaq lazımdır.

➤ Dövlət qulluqçuları siyasi partiyalara üzv olmaq hüququna malik deyillər.

➤ Bələdiyyə məmurlarının fəaliyyəti də dövlət qulluğu hesab olunur və s.

## **7.Rusiyada dövlət qulluğu**

Rusiyada dövlət qulluğunun tarixi olduqca zəngindir. Onun meydana çıxması və təkmilləşməsi hələ XVI – XVII əsrlərdə mərkəzləşdirilmiş dövlətin yaranması ilə bağlı olmuşdur. İnqilaba qədərki Rusiyada dövlət qulluğu öz peşəkarlığına görə demək olar ki, Avropadan geri qalmırdı.

Böyük Pyotrun dövründə isə burada dövlət qulluğu artıq peşə fəaliyyətinin xüsusi sferası kimi formalaşdı. 1722-ci ildə “Qulluq dərəcələri cədvəli”-nin təsdiq olunması ilə məmurların təsnifat sistemi 14 sinif üzrə müəyyən olundu. Hər sinif isə müvafiq olaraq hərbi, mülki və saray dərəcələrinə ayrıldı.

Birinci Nikolayın dövründə dövlət qulluğuna dair qanunvericilik sistemləşdirildi, dövlət aparatında işləməyə buraxılan şəxslər üç qrupa bölündü: ali məktəbi bitirənlər, orta məktəbi bitirənlər və yarımçıq təhsilli şəxslər. Onun fərmanı (1835) ilə dövlət qulluğuna qəbulun əsas şərtləri müəyyən edildi və dövlət qulluğuna qəbul yaşı 14 yaş göstərildi.

Rusiya Federasiyasında müasir dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyin əsası 1995-ci il tarixli “Rusiya Federasiyasında dövlət qulluğunun əsasları haqqında” federal qanunla qoyulmuşdu. S.İsmayılov haqlı olaraq qeyd edir ki, bu qanun hazırlanarkən inqilabaqədərki Rusiyada olan təcrübəyə əsaslanaraq Pyotrın “Qulluq dərəcələri” cədvəlinin bəzi müddələri bərpa edildi<sup>240</sup>.

<sup>240</sup> S.A.İsmayılov. Azərbaycanca dövlət qulluğunun və idarəetmə sisteminin keçmişi, bu günü və perspektivləri. Bakı- “Oğuz Eli”- 2013. S.41

Hazırda Federasiyada mülki dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyin sistemində daxildir:

- Rusiya Federasiyasının Konstitusiyası.
- “Rusiya Federasiyasının dövlət qulluğu sistemi haqqında” Federal Qanun.
- “Rusiya Federasiyasının mülki dövlət qulluğu haqqında” Federal Qanun.
- Mülki xidmətin keçilməsinin xüsusiyyətlərini tənzimləyən digər federal qanunlar.
- Prezidentin fərmanları.
- Hökumətin qərarları və s.

Hazırda Rusiya Federasiyasında **dövlət qulluğu** dedikdə, dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin təmin olunması üçün həyata keçirilən peşəkar fəaliyyət nəzərdə tutulur. Burada dövlət qulluğu iki səviyyədə – federasiya səviyyəsində və subyektlər səviyyəsində həyata keçirilən peşə fəaliyyətidir.

Rusiya dövlət qulluğuna məhdud yanaşma konsepsiyasına əsaslandığından hakimiyyət funksiyalarına malik olmayan dövlət müəssisələrində həyata keçirilən peşəkar fəaliyyət dövlət qulluğu hesab olunmur. Dövlət hakimiyyət orqanlarında həyata keçirilən fəaliyyət də yalnız o zaman dövlət qulluğu hesab olunur ki, onu icra edən şəxs tutduğu vəzifə dövlət qulluğu vəzifəsi olsun.

**Dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifat sistemi.** Rusiya Federasiyasında dövlət qulluğu vəzifələri beş qrupa bölünür:

1. Ali vəzifələr – V qrup.
2. Baş vəzifələr – IV qrup.

3. Aparıcı vəzifələr – III qrup.
4. Böyük vəzifələr – II qrup.
5. Kiçik vəzifələr – I qrup.

“Rusiya Federasiyasında dövlət qulluğunun sistemi haqqında” Federal Qanuna əsasən, dövlət qulluğu sisteminin üç növü var: dövlət mülki qulluğu, hərbi qulluq və hüquqmühafizə orqanlarında qulluq.

Rusiyada dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifat növləri bunlardır<sup>241</sup>:

1. Federal mülki dövlət qulluğu vəzifələri;
2. Federasiya subyektlərinin mülki dövlət qulluğu vəzifələri;

Bu vəzifələri tutan şəxslərin qulluğu dövlət mülki qulluğu hesab olunur.

3. Hərbi vəzifələr – Bu vəzifələri tutan şəxslərin qulluğu hərbi qulluq hesab olunur.

4. Hüquqmühafizə xidmətinin vəzifələri – Bu vəzifələri tutan şəxslərin qulluğu dövlət qulluğunun hüquq mühafizə orqanlarındakı qulluq növü hesab olunur.

Rusiyada dövlət vəzifələri üç kateqoriyaya bölünür:

**1. “A” kateqoriya dövlət vəzifələri.**

Bu vəzifələr federasiyanın bütün ərazisində onun hakimiyyət orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi və subyektlərin müvafiq orqanlarının səlahiyyətlərinin onların öz ərazisində bilavasitə həyata keçirilməsi üçün Rusiya Federasiyasının Konstitusiyası və

<sup>241</sup>“Rusiya Federasiyasında dövlət qulluğunun sistemi haqqında” 25 aprel 2003-cü il tarixli federal qanunun 8.2.mad.

federal qanunları ilə təsis olunur. Bu kateqoriyaya aid vəzifələri tutmaq istəyən namizədlərə qarşı aşağıdakı tələblər irəli sürülür:

- strateji düşünmək qabiliyyəti;
- insanlara rəhbərlik etmək bacarığı;
- planlaşdırma qabiliyyəti;
- sərəncamda olan ehtiyatları qiymətləndirmək və onlardan düzgün istifadə etmək bacarığı;
- təşkilati əlaqələr yaratmaq bacarığı.

“A” kateqoriya dövlət vəzifələri Rusiya Federasiyasının siyasi vəzifələri hesab olunur. Belə vəzifələrə təyinat siyasi meyarlara əsasən, müsabiqədən kənar qaydada həyata keçirilir. “A” kateqoriya dövlət vəzifələri aşağıdakı qruplara ayrılır<sup>242</sup>:

– *RF-nin dövlət vəzifələri*. Bunlara aiddir: Rusiya Federasiyasının Prezidenti, Dövlət Dumasının Sədri, Dövlət Dumasının Sədr müavini, Hökumətin Sədri, Hökumətin Sədr müavini, federal nazir, Rusiya Federasiyası Konstitusiyə Məhkəməsinin hakimi, Ali Məhkəmənin hakimi, Ali Arbitraj Məhkəməsinin hakimi, federal məhkəmənin hakimi, Rusiya Federasiyasının Baş Prokuroru, subyektlərin prokuroru, Rusiya Federasiyasının Mərkəzi Bankının sədri, Hesablama Palatasının sədri, Hesablama Palatasının sədr müavini, Hesablama Palatasının auditoru, insan hüquqları üzrə müvəkkil və s.

– *RF-nin subyektlərinin vəzifələri*. Bunlara aiddir: subyektlərin prezidenti, hökumət başçıları, hökumət başçılarının müavinləri,

<sup>242</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы РФ» и законодательству о государственной службе зарубежных государств. Л.А.Окуньков. М, 1998. с. 4.

prezident administrasiyasının rəhbərləri, hökumət üzvləri, daimi komissiyaların sədrləri və onların müavinləri, mərkəzi seçki komissiyalarının sədrləri və s.

### 2. “B” kateqoriya dövlət vəzifələri.

Bu vəzifələr federasiya qanunvericiliyi ilə müəyyənləşdirilmiş qaydada “A” kateqoriya dövlət vəzifələrini tutan şəxslərin səlahiyyətlərinin icrasını bilavasitə təmin etmək üçün təsis olunur və təyinat əsasında tutulur. Belə vəzifələr *patronaj vəzifələr* hesab olunur və müvafiq siyasi vəzifəni tutan şəxsin özünün şəxsi qərarına əsasən müstəqil müəyyənləşdirdiyi şəxslər tərəfindən tutulur. Patronaj vəzifələri tutan şəxslər onları bu vəzifəyə təyin etmiş şəxsin qarşısında məsuliyyət daşıyırlar.

Rusiya Federasiyasında “B” kateqoriya dövlət vəzifələrini, yəni, patronaj vəzifələri tutan şəxslərin səlahiyyəti “A” kateqoriyalı dövlət vəzifəsini tutan müvafiq şəxsin səlahiyyət müddətinin bitməsi ilə sona çatır. Patronaj vəzifələri tutan şəxslər “A” kateqoriya vəzifəli şəxslərə müvafiq dövlət orqanının fəaliyyət göstərdiyi sferada dövlət siyasətinin formalaşdırılması və həyata keçirilməsi üçün daima və hərtərəfli köməklik göstərməyə borcludurlar. “B” kateqoriya vəzifələrə köməkçi, müşavir, katib və s. kimi vəzifələr aiddir. Məsələn, Rusiya Federasiyası Prezidentinin birinci köməkçisi, köməkçisi, mətbuat katibi və s.

### 3. “V” kateqoriya dövlət vəzifələri.

Bu vəzifələrə dövlət orqanlarının öz fəaliyyət istiqamətlərini həyata keçirmək üçün təsis etdikləri vəzifələr aiddir. Belə vəzifələrin adları Reyestrdə müəyyən olunmuş vəzifə adlarına uyğun gəlməlidir.

Bu vəzifələr öz mahiyyətinə görə inzibati vəzifələrdir. Onlar müsabiqə nəticələrinə əsasən təyin olunma yolu ilə tutulur. Bu vəzifələrin səlahiyyət müddətinə məhdudiyyət qoyulmur. “V” kateqoriya dövlət qulluğu vəzifələrini tutmaq üçün şəxsin dövlət qulluğu stajına malik olması tələb olunmur. Rusiya Federasiyasının hər bir vətəndaşı vakant dövlət qulluğu vəzifəsini tutmaq üçün elan olunan müsabiqədə iştirak edə bilər.

Rusiya Federasiyasında dövlət qulluğunun mövcud təşkili və fəaliyyəti mexanizmindən bəhs edərkən onu da vurğulamaq lazımdır ki, burada dövlət qulluğu stajına həm də yerli özünüidarəetmə orqanlarındakı qulluq müddəti daxildir. “Rusiya Federasiyasında dövlət qulluğunun əsasları haqqında” Federal Qanunun 20-ci maddəsinə əsasən, dövlət qulluğu stajı xüsusi növlü fəaliyyət olub, dövlət orqanlarında və yerli özünüidarəetmə orqanlarındakı vəzifələrdə həyata keçirilən ümumi iş müddətidir.

**Dövlət qulluğunun prinsipləri.** Federasiyada dövlət qulluğunun rəhbər prinsipləri bunlardır:

1. Dövlət qulluqçusunun peşəkarlığı və səriştəliliyi.
2. Dövlət qulluğunun həyata keçirilməsində aşkarlıq.
3. Dövlət qulluqçusunun hazırlanan və qəbul edilən qərarlara, öz vəzifə öhdəliklərini yerinə yetirməməyə və lazımi qaydada yerinə yetirməməyə görə məsuliyyət daşıması.
4. Dövlət qulluğunun partiyadan ayrı olması.
5. Dövlət qulluğu kadrlarının dövlət orqanlarında stabilliyi.

6. Vətəndaşların öz qabiliyyətlərinə və peşə hazırlıqlarına müvafiq olaraq dövlət qulluğuna qəbul olmaq üçün bərabər imkanlara malik olması və s.

**Dövlət qulluğuna qəbul qaydası.**

“Rusiya Federasiyasında mülki dövlət qulluğu haqqında” 27.07.-2004-cü il tarixli Federal Qanuna əsasən, Federasiyanın 18 yaşına çatmış, dövlət dilini bilən, qanunla müəyyənləşdirilmiş ixtisas tələblərinə cavab verən hər bir vətəndaşı dövlət qulluğuna qəbul olunmaq hüququna malikdir. Dövlət qulluğunda olmanın son yaş həddi 65 yaşdır.

Dövlət qulluğuna qəbul müsabiqə əsasında həyata keçirilir. Müsabiqə vasitəsilə namizədlərin iddia etdikləri vəzifə üçün irəli sürülən ixtisas tələblərinə uyğunluğu, peşəkarlıq səviyyəsi qiymətləndirilir.

Müsabiqə komissiyasının tərkibinə vəzifənin aid olduğu dövlət orqanının nümayəndəsi, dövlət qulluğunu idarə edən müvafiq orqanın nümayəndəsi, elm və təhsil müəssisələrinin nümayəndələri, müstəqil ekspertlər daxil olur. Müstəqil ekspertlərin ümumi sayı müsabiqə komissiyası üzvlərinin ümumi sayının dördə birindən az olmamalıdır.

Namizəd müsabiqə komissiyasının qərarından şikayət vermək hüququna malikdir.

Rusiya Federasiyasında **dövlət qulluqçusunun əsas hüquqları** bunlardır:

- qulluq vəzifələrinin yerinə yetirilməsi üçün lazımi təşkilati-texniki şəraitlə təmin olunmaq;
- dövlət qulluğunda tutduğu vəzifədən irəli gələn hüquq və vəzifələrini müəyyənləşdirən vəzifə reqlamenti və digər sənədlərlə,



qulluq vəzifələrinin yerinə yetirilməsinin səmərəliyini qiymətləndirmə meyarları, peşəkar xidməti fəaliyyətinin nəticəsinin göstəriciləri və qulluqda yüksəliş şərtləri ilə tanış olmaq;

- iş vaxtının müddətinin müəyyənləşdirilməsi, istirahət günlərinin və qeyri-ış günlərinin, eləcə də illik, haqqı ödənilən əsas və əlavə məzuniyyətlərin verilməsi ilə təmin olunan istirahət hüququ;
- federal qanuna, federasiyanın digər normativ hüquqi aktlarına və xidməti müqaviləyə əsasən müəyyənləşdirilən qaydada əməyinin ödənilməsi və digər ödənişlər almaq hüququ;
- qulluq vəzifələrinin yerinə yetirilməsi üçün zəruri olan informasiya və materialların qanunla müəyyənləşdirilən qaydada əldə edilməsi, eləcə də dövlət orqanının fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsinə dair təkliflər irəli sürmək hüququ;
- vəzifə öhdəliklərinin yerinə yetirilməsi ilə bağlı olduğu təqdirdə dövlət sirri təşkil edən məlumatları qanunla müəyyən olunmuş qaydada əldə etmək hüququ;
- xidməti fəaliyyətinə verilən rəylərlə özünün şəxsi işinə daxil ediləndə tanış olmaq, həmçinin, şəxsi işinin materialları ilə tanış olmaq, özünün yazılı izahatlarını, digər sənədlərini və materiallarını şəxsi işə əlavə etməyi tələb etmək hüququ;
- müsabiqə əsasında qulluqda irəliləyiş hüququ;
- federal qanunvericiliyə əsasən müəyyənləşdirilən qaydada peşə hazırlığı, ixtisasartırma və staj keçmək hüququ;
- həmkarlar ittifaqlarına üzv olmaq hüququ;
- tibbi sığorta hüququ;

• özünün və ailə üzvlərinin həyat və sağlamlığının, həmçinin, əmlakının dövlət tərəfindən müdafiə olunması hüququ və s.

Rusiya Federasiyasında **dövlət qulluqçusunun əsas vəzifələri** bunlardır:

- Rusiya Federasiyasının Konstitusiyasına, konstitusiya qanunlarına, federal qanunlara, digər normativ hüquqi aktlara, subyektlərin konstitusiyalarına, qanunlarına və digər normativ hüquqi aktlarına riayət etmək və onların yerinə yetirilməsini təmin etmək;
- vəzifəsindən irəli gələn öhdəlikləri vəzifə rəqlamentinə müvafiq qaydada icra etmək;
- vəzifə öhdəliklərinin yerinə yetirilməsi zamanı vətəndaşların və təşkilatların hüquqlarına və qanuni maraqlarına riayət etmək;
- dövlət orqanının xidməti qaydalarına riayət etmək;
- dövlət sirrini və federal qanunla mühafizə olunan digər sirri, həmçinin, qulluq vəzifələrini yerinə yetirdiyinə görə ona məlum olmuş məlumatları, o cümlədən, vətəndaşların şəxsi həyatına və səhətinə aid olan və ya onların şərəf və ləyaqətinə toxunan məlumatları yaymamaq və s.

Rusiya Federasiyasının qanunvericiliyində dövlət qulluqçuları üçün bir sıra ***hüquqi məhdudiyətlər*** də nəzərdə tutulmuşdur. Bunlara aiddir:

- federal qanunla müəyyənləşdirilmiş hallar istisna olmaqla digər hallarda kommərsiya təşkilatlarının idarəetmə orqanının fəaliyyətində əvəzi ödənilməklə iştirak etmək;
- dövlət vəzifəsinə seçildiyi və ya təyin olunduğu halda, yerli özünüidarəetmə orqanında seçkili vəzifəyə seçildiyi, həmkarlar ittifa-

qında haqqı ödənilən seçkili vəzifəyə seçildiyi halda eyni zamanda mülki xidmət vəzifəsini də tutmaq;

- sahibkarlıq fəaliyyətini həyata keçirtmək;
- federal qanunla müəyyənləşdirilən hallarda gəlir gətirə bilən qiymətli kağızlar əldə etmək;
- federal qanunvericiliklə başqa hal nəzərdə tutulmadığı təqdirdə vəzifə tutduğu dövlət orqanında üçüncü şəxslərin işləri üzrə nümayəndə kimi çıxış etmək;
- dövlət orqanında siyasi partiyaların, digər ictimai birliklərin və dini birliklərin strukturlarını yaratmaq və ya onların yaradılmasına köməklik etmək.

**Dövlət qulluqçularının təminatları.**

“Rusiya Federasiyasında dövlət qulluğunun əsasları haqqında” 31 iyul 1995-ci il tarixli federal qanuna əsasən<sup>243</sup>, dövlət qulluqçularına aşağıdakı təminatlar nəzərdə tutulmuşdur:

- öz qulluq vəzifələrinin yerinə yetirilməsini təmin edən qulluq şəraiti;
- pul təminatı və digər ödənişlər;
- haqqı ödənilən illik məzuniyyət;
- özünə və ailə üzvlərinə qulluq dövründə, o cümlədən, pensiyaya çıxdıqdan sonra da, tibbi xidmətin göstərilməsi;
- təhsil müddətində pul təminatının saxlanması şərti ilə yenidən hazırlanma və ixtisasın artırılması;

- xidmət illərinə görə pensiya təminatı və qulluq vəzifələrini yerinə yetirərkən vəfat etmiş dövlət qulluqçusunun ailə üzvlərinin pensiya təminatı;
- məcburi dövlət sosial sığortası və s.

Dövlət qulluqçusunun pul təminatı - vəzifə maaşından, əlavələrdən (ixtisas dərəcəsinə, dövlət qulluğunun xüsusi şərtlərinə, xidmət illərinə görə) və işin nəticələrinə görə verilən mükafatlardan ibarətdir.

Federasiyanın bəzi subyektlərində dövlət qulluqçuları üçün bir sıra əlavə təminatlar da nəzərdə tutulmuşdur. Məsələn, “Rostov vilayətində dövlət qulluğu haqqında” qanuna<sup>244</sup> əsasən, dövlət qulluqçularına əlavə olaraq aşağıdakı təminatlar da nəzərdə tutulmuşdur:

- vəzifə maaşının ikiqat misli həcmində illik kompensasiyanın ödənilməsi;
- dövlət qulluğunda ən azı beş illik staja malik olan şəxslərə faizsiz ssudanın verilməsi;
- vəzifə maaşına dövlət qulluqçusunun elmi dərəcəsinə görə aylıq əlavənin ödənilməsi və s.

Qeyd edək ki, burada elmlər namizədi dərəcəsinə görə dövlət qulluqçusunun aylıq vəzifə maaşına əmək haqqının minimum üç misli miqdarında, elmlər doktoru dərəcəsinə görə isə beş misli məbləğində əlavələrin edilməsi də nəzərdə tutulmuşdur.

**Rusiya Federasiyasında dövlət qulluğu sahəsində idarəetmə.**

<sup>243</sup> Qanunun 15.15. maddəsi.

<sup>244</sup> “Rostov vilayətinin dövlət qulluğu haqqında” 22 yanvar 1997-ci il tarixli Əyalət Qanunu

Rusiya Federasiyasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Şura fəaliyyət göstərir. Şura Prezidentin, Federal Məclisin Palatalarının, Hökumətin, məhkəmə hakimiyyətinin ali orqanlarının bərabər sayda nümayəndələrindən təşkil olunur.

“Rusiya Federasiyasında dövlət qulluğunun əsasları haqqında” Federal Qanunur. 26.2 maddəsinə əsasən, Şura aşağıdakı işləri həyata keçirir:

- dövlət hakimiyyət orqanlarında dövlət qulluğunun vəziyyətini və səmərəliliyini təhlil edir, dövlət qulluğunun təşkilinə dair məsələlər üzrə normativ aktların layihələrinin işlənilib hazırlanması prosesini koordinasiya edir;

- müvafiq dövlət orqanları ilə birgə müsabiqə komissiyalarının formalaşdırılması, attestasiyaların və dövlət ixtisas imtahanlarının keçirilməsi ilə bağlı işləri təşkil edir;

- vətəndaşları vakant dövlət qulluğu vəzifələrinin tutulması üçün keçirilən müsabiqələr barədə məlumatlandırır;

- dövlət qulluğu məsələləri üzrə orqanların və dövlət orqanlarının kadrlar xidmətlərinin metodiki işini koordinasiya edir;

- dövlət vəzifələrinin reyestrinin formalaşdırılması və ona dəyişikliklərin edilməsi üzrə təkliflər işləyib hazırlayır;

- dövlət qulluqçularının federal reyestrini tərtib edir və s.

Beləliklə, Rusiya Federasiyasında dövlət qulluğunun xüsusiyyətləri bunlardır:

➤ Rusiya Federasiyasında dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyin əsasını “Rusiya Federasiyasında dövlət qulluğunun əsasları

haqqında” 1995-ci il tarixli Federal Qanun təşkil ed r. Qanunda dövlət qulluğuna “peşə fəaliyyəti” kimi anlayış verilir.

➤ Rusiya Federasiyası dövlət qulluğuna məhdud yanaşma konsepsiyasına əsaslanır.

➤ Dövlət qulluğu iki səviyyədə (federasiya və subyektlər səviyyəsində) həyata keçirilir.

➤ Dövlət qulluğuna qəbul müsabiqə əsasında həyata keçirilir.

➤ Dövlət qulluğu vəzifələri beş qrupa bölünür: Ali vəzifələr, Baş vəzifələr, Aparıcı vəzifələr, Böyük vəzifələr, Kiçik vəzifələr.

➤ Dövlət qulluğu vəzifələrinin 4 təsnifat növü vardır: Federal mülki dövlət qulluğu vəzifələri, Federasiya subyektlərinin mülki dövlət qulluğu vəzifələri, Hərbi vəzifələr və Hüquqmühafizə xidmətinin vəzifələri.

➤ Dövlət qulluğu sistemi üç növə ayrılır: Dövlət mülki qulluğu, hərbi qulluq, hüquqmühafizə orqanlarında qulluq.

➤ Dövlət vəzifələri üç kateqoriyaya bölünür: “A” , “B”, “V” kateqoriya dövlət vəzifələri.

➤ Rusiya Federasiyası Prezidentinin yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Şura fəaliyyət göstərir və s.

## 8. Qazaxıstanda dövlət qulluğu

Qazaxıstanda dövlət qulluğunun “qarışıq” modeli fəaliyyət göstərir. Burda həm karyera, həm də vəzifəyə əsaslanan modelin elementləri özünü biruzə verir.

1998-ci ilin sentyabrında postsovet məkanında ilk dəfə olaraq Qazaxıstanda birbaşa Prezidentə tabe olan və onun qarşısında hesabat verən səlahiyyətli orqan – Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Agentlik yaradıldı. Bununla da dövlət qulluğunun islahatı özünün institusional təsbitini tapdı.

23 iyul 1999-cu ildə Qazaxıstan Respublikasında “Dövlət qulluğu haqqında” Qanun qəbul olundu. Qanuna görə, Qazaxıstanda **dövlət qulluğu** – dövlət qulluqçularının dövlət hakimiyyətinin vəzifə və funksiyalarının yerinə yetirilməsinə istiqamətlənmiş vəzifə səlahiyyətlərinin dövlət orqanlarında yerinə yetirilməsinə yönəlmiş fəaliyyətidir.

Burada texniki xidmətlər göstərən və dövlət orqanlarının fəaliyyətini təmin edən şəxslərin fəaliyyəti dövlət qulluğu hesab edilmir.

Qazaxıstan Respublikasında **dövlət qulluğunun prinsipləri** bunlardır:

- qanunçuluq;
- Qazaxıstan patriotizmi;
- dövlət hakimiyyətinin qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətlərinə bölünməsindən asılı olmayaraq dövlət qulluğu sisteminin vahidliyi;
- vətəndaşların hüquqlarının, azadlıqlarının və qanuni maraqlarının üstünlüyü;
- vətəndaşların dövlət qulluğuna girməkdə və öz qabiliyyətlərinə və peşə hazırlıqlarına uyğun olaraq dövlət qulluğunda irəliləməkdə bərabər hüquqa malik olması;
- vətəndaşların dövlət qulluğuna könüllü şəkildə qəbul olunması;

- dövlət qulluqçularının peşəkarlığı və səriştəliliyi;
- eyni işə görə bərabər əmək haqqı;
- yuxarı dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin öz səlahiyyətləri daxilində qəbul etdikləri qərarların təcəhildə olan qulluqçular, aşağı dövlət orqanlarının qulluqçuları tərəfindən məcburi surətdə icra olunması;
- dövlət qulluqçularının fəaliyyətinə nəzarət və onların hesabat verməsi;
- ictimai rəyin nəzərə alınması;
- aşkarlıq;
- dövlət qulluqçularının hüquqi və sosial müdafiəsi;
- dövlət qulluqçularının vicdanlı əməyə, vəzifə öhdəliklərinin təşəbbüskarıqla yerinə yetirilməsinə, mühüm əhəmiyyətli mürəkkəb tapşırıqların icrasına görə həvəsləndirilməsi;
- dövlət qulluqçularının öz vəzifə öhdəliklərini yerinə yetirməməyə və ya lazımi qaydada yerinə yetirməməyə görə məsuliyyət daşması;
- dövlət qulluqçularının ixtisasının fasiləsiz surətdə artırılması.

**Dövlət qulluğu sahəsində idarəetmə.** Dövlət qulluğu sahəsində ümumi idarəetməni Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Agentlik həyata keçirir. Agentlik dövlət qulluğu sahəsində vahid dövlət siyasətini həyata keçirir. Agentlik və onun yerli bölmələri dövlət qulluğuna qəbul üçün test imtahanları keçirir, dövlət qulluqçularının hazırladılması və yenidən hazırlığı üzrə dövlət orqanlarının fəaliyyətini koordinasiya edir, dövlət qulluğunda korrupsiya hüquqpozmalarına qarşı mübarizə aparır və s.

Dövlət qulluğu sahəsində idarəetmə orqanlarının əsas fəaliyyət istiqamətləri bunlardır<sup>245</sup>:

- dövlət qulluğunun tənzimi;
- dövlət qulluğu institutlarının təşkili və inkişaf etdirilməsi;
- dövlət qulluğuna heyətin seçilməsi və irəliləyişi;
- dövlət qulluqçularının hazırlanması üçün dövlət sifarişinin hazırlanması;
- dövlət qulluqçularının reyestrinin aparılması;
- kadr ehtiyatının formalaşdırılması;
- dövlət qulluğunda səmərənin təhlili və qiymətləndirilməsi;
- dövlət qulluğu sahəsində beynəlxalq əməkdaşlıq.

**Qazaxıstanda dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifat sistemi.**

Qazaxıstanda dövlət qulluğu vəzifələri inzibati və siyasi vəzifələrə bölünür. Dövlət orqanlarının fəaliyyətini təmin edən və texniki xidmətlər göstərən şəxslər isə dövlət qulluqçusu hesab olunmur.

Inzibati vəzifəli dövlət qulluqçuları üçün kateqoriyalar müəyyənləşdirilir. Bu kateqoriyalar səlahiyyətli orqanın təqdimatı ilə Prezident tərəfindən təsdiq olunur.

Qazaxıstanda *inzibati vəzifəli dövlət qulluqçusu* dedikdə, siyasi dövlət qulluqçuları kateqoriyasına daxil olmayan, öz vəzifə səlahiyyətlərini dövlət orqanında daimi əsasla, peşəkarlıqla yerinə yetirən şəxs nəzərdə tutulur.

<sup>245</sup> Ш.А.Есимова. Современные технологии в системе государственной службы. // Университетские научные записки. 2007. № 3.(23) с.45

*Siyasi vəzifəli* dövlət qulluqçusu dedikdə isə, vəzifəyə təyin olunması (seçilməsi) və azad olunması, habelə fəaliyyəti siyasi əhəmiyyət daşıyan və dövlətin siyasi vəzifə və məqsədlərini yerinə yetirməsinə görə məsuliyyət daşıyan vəzifəli şəxs nəzərdə tutulur.

Siyasi vəzifəli dövlət qulluqçuları kateqoriyasına bunlar aiddir:

1. Qazaxıstan Respublikasının Prezidenti tərəfindən vəzifəyə təyin olunan şəxslər və onların müavinləri.
2. Qazaxıstan Respublikasının Parlamentinin palataları tərəfindən vəzifəyə təyin olunan və seçilən şəxslər və onların müavinləri.
3. Qazaxıstan Respublikasının Konstitusiyasına əsasən, Prezidentin və hökumətin nümayəndələri.
4. Qazaxıstan Respublikasının mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının və idarələrinin rəhbərləri və onların müavinləri.<sup>246</sup>

Qazaxıstan Respublikasında dövlət qulluqçularının əsas vəzifələri bunlardır:

1. Respublikanın Konstitusiyasına və qanunvericiliyinə riayət etmək.
2. Dövlət qulluqçusunun andını qəbul etmək.
3. Vətəndaşların və hüquqi şəxslərin hüquqlarının, azadlıqlarının və qanuni maraqlarının müdafiəsini və riayət olunmasını təmin etmək.
4. Vətəndaşların müraciətlərinə qanunvericiliklə müəyyənləşdirilmiş qaydada və müddətdə baxmaq və zəruri tədbirlər görmək.
5. Öz vəzifələrini vəzifə səlahiyyətləri daxilində icra etmək.

<sup>246</sup> Qazaxıstan Respublikasının siyasi vəzifəli dövlət qulluqçularının Vəzifələrinin Reyestri

6. Dövlət və əmək intizamına riayət etmək.

7. Qanunvericilikdə müəyyən olunmuş məhdudiyyətlərə əməl etmək.

8. Qanunvericiliklə müəyyənləşdirilmiş xidməti etika normalarına riayət etmək.

9. Rəhbərlərin öz səlahiyyətləri daxilində verdikləri əmr və sərəncamları, yuxarı orqanların və vəzifəli şəxslərin qərar və göstərişlərini yerinə yetirmək.

10. Dövlət sirrini və qanunla qorunan digər sirri qorumaq.

11. Öz xidməti vəzifələrini yerinə yetirərkən vətəndaşların şəxsi həyatına, şərəf və ləyaqətinə toxuna bilən məlumatları sirr olaraq saxlamaq və qanunla müəyyən olunmuş hallar istisna olmaqla belə məlumatların təqdim olunmasını tələb etməmək.

12. Dövlət mülkiyyətinin salamatlığını təmin etmək və s.

**Qazaxıstanda dövlət qulluğuna qəbul qaydası.**

Siyasi dövlət qulluqçuları dövlət qulluğuna təyinetmə, seçki, eləcə də, qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş digər hallarda və qaydada qəbul olunurlar.

İnzibati dövlət vəzifəsinə qəbul iş müسابiqə əsasında həyata keçirilir. Dövlət qulluğuna qəbul üçün müsabiqə vakant vəzifələrin olduğu dövlət orqanı, yaxud, Prezidentin qərarına əsasən, səlahiyyətli orqan tərəfindən keçirilir. Müsabiqə barədə elan ölkənin bütün ərazisində yayılan dövrü nəşrlərdə dövlət dilində və rus dilində dərc olunur. Yalnız, qanunla nəzərdə tutulmuş hallarda müsabiqədən kənar qaydada inzibati vəzifələrin tutulmasına yol verilir.

“Dövlət qulluğu haqqında” qanuna əsasən, Qazaxıstanda inzibati dövlət qulluğu vəzifələrinin müsabiqədən kənar qaydada tutulmasına o vaxt yol verilə bilər ki, vakant vəzifəyə uyğun ixtisas tələblərinə malik olan şəxs və səlahiyyətli orqan onun digər orqandakı müvafiq vəzifəyə köçürülməsinə razılıq versinlər. Müsabiqədən kənar qaydada inzibati dövlət vəzifələrini tutmaq hüququna malik olan şəxslər bunlardır:

– deputatlar;

– siyasi dövlət qulluqçuları;

– hakimlər;

– öz səlahiyyətlərini başa vurmuş, inzibati vəzifənin tutulması üçün irəli sürülən ixtisas tələblərinə cavab verən hakimlər (mənfi motivlərlə əlaqədar səlahiyyətlərinə xitam verilmiş şəxslərdən başqa).

İnzibati vəzifələrin deputatlar, hakimlər, siyasi dövlət qulluqçuları tərəfindən tutulması qaydaları Prezident tərəfindən müəyyən olunur.

İnzibati dövlət qulluğu vəzifələrinə ilk dəfə qəbul olunanlar, həmçinin, qulluğuna xitam verildəndən sonra yenidən qəbul olunanlar, eləcə də yuxarı kateqoriyalı inzibati vəzifəyə qəbul olunan şəxslər üçün 3 ayadək sınaq müddəti müəyyən oluna bilər.

Dövlət qulluğuna xitam verilməsinin əsasları “Dövlət qulluğu haqqında” qanunun 27-ci maddəsində müəyyən olunmuşdur.

**Qazaxıstanda dövlət qulluğunun əsas xüsusiyyətləri** bunlardır:

➤ Postsovet məkanında ilk dəfə olaraq Qazaxıstanda dövlət qulluğunun islahatı özünün institusional təsbitini tapmışdır.

➤ Qazaxıstanda dövlət qulluğu “qarışq” model tipinə uyğun olub, həm “karyera”, həm də “vəzifəyə əsaslanan” modellərin elementlərini özündə ehtiva edir.

➤ Dövlət qulluğu sahəsində ümumi idarəetməni Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Agentlik həyata keçirir.

➤ Dövlət qulluğu vəzifələri inzibati və siyasi vəzifələrə bölünür.

➤ Texniki xidmətlər göstərən və dövlət orqanlarının fəaliyyətini təmin edən şəxslərin fəaliyyəti dövlət qulluğu hesab edilmir.

➤ İnzibati vəzifələrə qəbul müsabiqə əsasında həyata keçirilir. Lakin, qanunla nəzərdə tutulmuş hallarda müsabiqədən kənar qaydada da inzibati vəzifələrin tutulmasına yol verilir.

➤ Deputatlar, hakimlər, siyasi dövlət qulluqçuları tərəfindən inzibati vəzifələr müsabiqədən kənar, ölkə Prezidenti tərəfindən müəyyən olunan qaydada tutulur.

➤ Dövlət qulluğuna qəbul üçün müsabiqə vakant vəzifələrin olduğu dövlət orqanı, yaxud, Prezidentin qərarına əsasən, səlahiyyətli orqan tərəfindən həyata keçirilir.

➤ İnzibati dövlət vəzifələrinə ilk dəfə qəbul olunanlar, həmçinin, qulluğuna x tam verəndən sonra yenidən dövlət qulluğuna qəbul olunanlar, eləcə də yuxarı kateqoriyalı inzibati vəzifəyə qəbul olunanlar üçün 3 ayadək sınaq müddəti tətbiq oluna bilər və s.

## 9. Çində dövlət qulluğu

Çində dövlət qulluğunun tarixi kökləri çox qədimdir. 2000 ildən artıq dövr ərzində fəaliyyət göstərmiş qədim Çin dövlət qulluğu sistemi Konfusi fəlsəfəsinə və legizm təliminə əsaslanırdı.

İmperatorun bütün göstərişlərinə sözsüz əməl etmək, ona sədaqətə qulluq etmək qədim Çində dövlət qulluqçusunun əsas vəzifəsi idi. Dövlət qulluğuna gəlmək üçün yoxlamalardan və imtahanlardan keçən namizədlər İmperatorun mülahizəsinə əsasən istənilən vaxt qulluqdan xaric olunurdular.

Tədqiqatçıların fikrincə, qədim Çində dövlət imtahanları sistemi vasitəsilə kadrların formalaşdırılması istiqamətində həyata keçirilən dövlət siyasəti bir sıra digər ölkələr üçün nümunə kimi çıxış etmişdir.<sup>247</sup> Məmurların xüsusi sınaqların nəticəsi əsasında seçilməsinə dair ilk məlumatlar Çjou (1122–256 e.ə.) dövrünə təsadüf edir. Həmin dövrdə dövlət vəzifələrinə iddia edən namizədlər imtahanda verdikləri cavablarla müsabiqə komissiyasını özlərinin imperatora sadıqlıyına inandırmalı, eləcə də, bir sıra fiziki hazırlıqlara malik olduqlarını nümayiş etdirməli idilər.

Dövlət qulluğuna qəbul üçün keçirilən imtahanlar Sun (960-1279) dinastiyası dövründə artıq tam təkmilləşmişdi. Namizədlərdən ilk növbədə əsas klassik konfusi mətnlərini bilmək tələb olunurdu. Bu mətnlər əsasında tələb olunan formada xülasə yazma bilməyən

<sup>247</sup> Духовная культура Китая: энциклопедия. IV с. Историческая мысль. Политическая и правовая культура / М.Л. Тигаренко və b. М.: Вост. лит., 2009. s. 153

namizəd artıq digər mərhələlərə buraxılmırdı. Digər mərhələlərdə isə namizədə daxili və xarici siyasət, eləcə də, tarix və hüquq haqqında suallar verilirdi.

Dövlət qulluğuna qəbul üçün müsabiqədən başqa alternativ yolların da mövcud olmasına baxmayaraq cəmiyyət məhz imtahanı ən nüfuzlu və ədalətli qəbul qaydası hesab edirdi. Bu, həmin dövrdə geniş yayılmış konfusi doktrinası ilə əlaqədar idi. Belə ki, həmin doktrinada deyilirdi ki, əgər insan müvafiq qabiliyyətlərə malikdirsə həyatını dövlətə və hökmdara qulluğa həsr etmək onun nəinki hüququ, hətta, vəzifəsidir.

Çində müasir dövlət qulluğu sisteminin qurulmasına keçən əsrin 70-ci illərindən başlandı. Dövlət qulluğunun bir çox modellərinin işlənilib hazırlanmışına baxmayaraq son nəticədə hökumət kommunist ideologiyasına əsaslanan “peşəkar məmurluq” sistemini formalaşdırmaq qərarına gəldi.

Çində müasir dövlət qulluğunun təşəkkülünün əsası 24 aprel 1993-cü ildə dövlət qulluqçuları haqqında Müvəqqəti Qaydaların qəbul olunması ilə qoyuldu. Qaydalar 1993-cü ilin 1 oktyabr tarixində qüvvəyə mindi. 2006-cı il yanvarın 1-də isə “Dövlət qulluğu haqqında” qanun qəbul olundu. Qanuna əsasən, dövlət qulluğunun hüquqi tənzimini əsas məqsədi aşağıdakılardan ibarət oldu:

- dövlət qulluqçularının idarə olunmasının tənzimi;
- dövlət qulluqçularının hüquqlarının və qanuni maraqlarının təminatı;
- dövlət qulluqçuları üzərində nəzarətin gücləndirilməsi;
- peşəkarlığın və səmərənin yüksəldilməsi;

- korrupsiya səviyyəsinin aşağı salınması<sup>248</sup>

*Çində dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifat sistemi.*

Dövlət orqanında ştatlı vəzifə tutan, xidməti vəzifələrini dövlət büdcəsindən verilən məvacib əsasında həyata keçirən şəxslər dövlət qulluqçusu hesab olunur.<sup>249</sup>

Hazırda Çində dövlət qulluğu vəzifələrinin vahid təsnifatı mövcuddur. Burada dövlət qulluqçuları 15 rəng üzrə bölünürlər. Bu rənglər vəzifəli şəxslərə tutduqları vəzifədən asılı olaraq aşağıdakı qaydada verilir:

1. Dövlət Şurasının Başçısı – I rəng;
2. Dövlət Şurası Başçısının müavirləri, Dövlət Surasının üzvləri – II və III rənglər;
3. Nazirlik səviyyəsində aparıcı vəzifəli şəxslər, əyalətlərdə aparıcı vəzifəli şəxslər – III və IV rənglər;
4. Nazirliklərdə və əyalətlərdə aparıcı vəzifəli şəxslərin müavirləri – IV və V rənglər;
5. İdarə və departamentlərdə rəhbər vəzifəli şəxslər, müfəttişlər – V, VI, VII rənglər;
6. İdarə və departamentlərdə rəhbər vəzifəli şəxslərin müavirləri, müfəttiş köməkçiləri – VI, VII və VIII rənglər;

<sup>248</sup> И.Барини. Новое в законодательстве Китайской Народной Республики о государственной службе //Государственная служба. 2006. №5 (43). с. 131.

<sup>249</sup> Е.А.Литвинцева Аналитические обзоры Института научных исследований информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации № 2/2008.с. 9



7. Şöbələrdə, qəzalarda rəhbər vəzifəli şəxslər və referentlər – VII, VIII, IX və X rəqqlər;

8. Şöbələrdə rəhbər vəzifə tutan şəxslərin müavinləri, referent köməkçiləri – VIII, IX, X, XI rəqqlər;

9. Sektorlarda rəhbər vəzifə tutan şəxslər, müdirlərin katibləri – IX, X, XI, XII rəqqlər;

10. Sektorlarda rəhbər vəzifə tutan şəxslərin müavinləri, müdir müavinlərinin katibləri – IX, X, XI, XII, XIII rəqqlər;

11. Sektorların əməkdaşları – IX, X, XI, XII, XIII və XIV rəqqlər;

12. Kargüzarlar – X, XI, XII, XIII, XIV və XV rəqqlər.

Bütün dövlət qulluğu vəzifələri iki qrupa bölünür:

1. *Rəhbər vəzifələr*. Bu vəzifələrə Dövlət Şurasının başçısının, onun müavinlərinin vəzifələri, Dövlət Şurasının üzvlərinin vəzifələri, nazirlik səviyyəsində, əyalətlərdə aparıcı vəzifələr, idarə və departamentlərdə rəhbər vəzifələr, şöbələrdə, qəzalarda, sektorlarda rəhbər vəzifələr, onların müavinlərinin vəzifələri və s. daxildir.

2. *Qeyri-rəhbər vəzifələr*. Bu vəzifələrə aiddir: kargüzar, sektorun əməkdaşı, referent, müfəttiş və s. Bu vəzifələri tutan şəxslər V-XV rəqqlərə aiddirlər.

Qeyd edək ki, Çində rəqqlər üzrə bölgü şəxsin tutduğu vəzifə, məsuliyyət dərəcəsi, işinin ağırlığı, mənəvi və peşə keyfiyyətləri, iş təcrübəsi və s. kimi meyarlar nəzərə alınmaqla aparılır.

### **Çində dövlət qulluğuna qəbul qaydası.**

Çində dövlət qulluğu sistemində vakant yer yarandığı təqdirdə müsabiqə elan olunur. Öz namizədliklərini irəli sürmüş şəxslərin

dövlət qulluğuna qəbul üçün müəyyən olunmuş tələblərə uyğunluğu və sənədləri yoxlandıqdan sonra müvafiq dövlət orqanı onlardan imtahan götürür.

İmtahan namizədlərin bilik və bacarıqlarını yoxlamaq məqsədilə keçirilir. Açıq şəkildə keçirilən bu imtahandan müvəffəqiyyətlə çıxan namizədlər II mərhələyə buraxılırlar. II mərhələdə onların siyasi, ideoloji və mənəvi keyfiyyətləri, iş qabiliyyətləri yoxlanılır. Bu mərhələdən də müvəffəqiyyətlə keçən namizədlərin siyahısı tərtib olunur. Siyahıdakı namizədlər rayon bölgülü şəhərlərin xalq hökumətlərinin kadrlar şöbəsinə və daha yuxarı orqanlara təqdim olunurlar. Burada şəxsin müvafiq orqanda dövlət qulluğu vəzifəsinə təyin olunmasına dair qərarı dövlət orqanının rəhbəri verir.

Çində dövlət qulluğuna ilk dəfə qəbul olunan qulluqçular bir illik *sınaq müddəti* keçirlər. Sınaq müddətini uğurla başa vuran şəxs rəsmi qaydada vəzifəyə təyin olunur. Qeyd edək ki, sınaq müddəti dövründə dövlət qulluqçusu müvafiq təlim kursu da keçməlidir. Burada dövlət qulluğu üçün peşəkar kadrların hazırlanmasını Dövlət İnzibətçilik İnstitutu, habelə, yerli və regionlar səviyyədə fəaliyyət göstərən institutlar həyata keçirir.

Aşağıdakı əsaslardan biri mövcud olduğu təqdirdə şəxs dövlət qulluğu vəzifəsinə *təyin olunur*:

1. Sınaq müddətini lazımi qaydada başa vurduqda.

2. Dövlət qulluqçusu digər müəssisə, idarə və təşkilatlardan müvafiq inzibati orqana köçürülmə qaydasında vəzifəyə təyin olunduqda.

3. Dövlət qulluqçusu rotasiya qaydasında vəzifəyə təyin olunduqda.

4. Dövlət qulluqçusu qulluqda yüksəliş qaydasında və ya vəzifəsi aşağı salınmaqla konkret vəzifəyə təyin olunduqda.

5. Dövlət qulluqçusunun vəzifə mövqeyində bu və ya digər səbəblərlə bağlı dəyişikliklər baş verdikdə.

Çinin dövlət qulluğu barədə qanunvericiliyinə əsasən, ər-arvad, düzünə qan qohumluğunda, yanakı, üç nəsil həddi qohumluqda olan şəxslər, ərin və ya arvadın xətti ilə yaxın qohumluqda olan şəxslər eyni müəssisədə biri-birilə tabeçilik qaydasında vəzifə tuta bilməzlər. Belə hallardan biri mövcud olduğu təqdirdə qohumlardan biri digərinin rəhbər vəzifədə olduğu müəssisələrdən heç birində nə təftiş, nəzarət, nə də maliyyə fəaliyyəti həyata keçirə bilməz.

Çin qanunvericiliyinə əsasən, dövlət qulluqçusu özünün sakin olduğu ərazidə fəaliyyət göstərən yerli xalq hökumətində rəhbər vəzifəyə təyin oluna bilməz. Bu məhdudiyyət yalnız milli muxtariyyət olan rayonların yerli xalq hökumətlərində çalışan dövlət qulluqçularına şamil edilmir.

Çin dövlət qulluğunda rotasiya mexanizmindən geniş istifadə olunur. Dövlət qulluqçusu çox vaxt rotasiya qaydasında aşağı təsnifat vəzifəyə keçirilir, rotasiya müddəti bitdikdən sonra isə yenidən öz iş yerinə qayıdır. Ədəbiyyatda qeyd olunur ki, rotasiya dövlət qulluqçularının öz iş proseslərində "bərkinməsinə" xidmət edir.<sup>250</sup> Çin qanunvericiliyi dövlət qulluqçusunun *dövlət qulluğundan kənarlaşdırılması*

<sup>250</sup> R.Şabanov, R.Yang. Azərbaycanada müasir dövlət qulluğu modeli axtarışı. Dünya təcrübəsi kontekstində. Bakı-2004. s.110

qaydasını da dəqiq şəkildə tənzimləyir. Əsasnaməyə görə dövlət qulluqçusu onu bu vəzifəyə təyin edən orqana yazılı surətdə ərizə ilə müraciət edərək qulluqdan azad edilməsini xahiş edə bilər. Ərizəni qəbul edən orqan üç ay müddətində onu araşdırıb müvafiq qərar qəbul edir. Qərar qəbul ediləndə ərizəçi vəzifədən özbaşına gedə bilməz. Qanunverici inzibati dövlət orqanlarının rəhbərlərinə dövlət qulluqçuları üçün minimum 3-5 illik iş müddəti müəyyənləşdirmək səlahiyyəti verir. Vəzifəyə belə müddətlə təyin olunmuş dövlət qulluqçusu həmin müddət bitmədən öz arzusu ilə vəzifədən gedə bilməz.

Əsasnamənin 71-ci maddəsinə görə, mühüm əhəmiyyətli dövlət vəzifəsində çalışan, fəaliyyəti ilə əlaqədar olaraq dövlətin təhlükəsizliyi, dövlət sirri barəsində məlumatlarla tanış olan qulluqçular öz arzuları ilə istədikləri vaxt həmin vəzifədən çıxıb bilməzlər.

Aşağıdakı əsaslardan biri mövcud olduğu təqdirdə dövlət qulluqçusu *istefaya çıxarıla bilər*:

- iki il ardıcıl surətdə keçirilən yoxlamalar nəticəsində müvafiq vəzifəyə uyğun gəlmədiyini aşkar edildikdə;
- hazırda tutduğu vəzifədən irəli gələn öhdəliklərini yerinə yetirə bilmədikdə, təklif olunan digər vəzifədən isə imtina etdikdə;
- idarənin, müəssisənin yenidən təşkili və ya ştat sayının ixtisarı zamanı təklif olunan müvafiq vəzifədən imtina etdikdə;
- üzürlü səbəb olmadan fasiləsiz olaraq 15 gün müddətində və ya, bir ilin 30 günündən artıq müddətdə işə gəlmədikdə və ya iş buraxdıqda;
- öz vəzifələrini yerinə yetirmədikdə, intizam qaydalarına riayət etmədikdə və s.

Beləliklə, yuxarıda göstərilən əsaslardan hər hansı biri mövcud olduğu təqdirdə dövlət qulluqçusu istefaya gedə bilər. Bu zaman o, dövlət qulluqçusu statusunu itirir. Çin qanunvericiliyi ilə nəzərdə tutulmuş müstəsna hallardan başqa bütün hallarda kişilər 60, qadınlar isə 55 yaş həddinə çatdıqda, həmçinin əmək qabiliyyətlərini itirdikdə pensiyaya çıxırlar. Pensiyaya çıxan dövlət qulluqçuları qocalığa görə verilən pul vəsaiti ilə təmin olunur və müxtəlif sosial güzəştlərdən istifadə edirlər.

**Dövlət qulluğu sahəsində idarəetmə.**

Çin Konstitusiyasının 89-cu maddəsinə görə *Dövlət Şurası* dövlət qulluğuna ümumi qaydada rəhbərlik edir. Şura inzibati orqanların işini tənzimləyir, onlara rəhbərlik edir, ştat saylarını təsdiqləyir, inzibati heyətin fəaliyyətini yoxlayır, araşdırır və lazım gəldikdə onlara müvafiq qaydada təhbeh tədbirləri tətbiq edir.

Dövlət Şurasının nəzdində dövlət qulluğu məsələləri ilə məşğul olan iki nazirlik fəaliyyət göstərir: Kadrlar Nazirliyi və Nəzarət Nazirliyi. Kadrlar Nazirliyi bütün dövlət aparatının dövlət qulluqçularının kompleks idarə olunması işinə görə məsuliyyət daşıyır. Mühüm əhəmiyyətli dövlət qulluğu vəzifələrinə şəxslər Dövlət Şurasının Kadrlar Nazirliyi və ya əyalət səviyyəli xalq hökumətlərinin kadr şöbələri tərəfindən təyin olunurlar.

Beləliklə, **Çində dövlət qulluğunun əsas xüsusiyyətləri** bunlardır:

➤ Kommunist ideologiyasına əsaslanan peşəkar dövlət qulluğu sistemi mövcuddur.

➤ Yalnız inzibati aparatda vəzifə tutan şəxslər dövlət qulluqçusu adlanır.

➤ Dövlət qulluqçuları 15 rəng üzrə bölünürlər. Bu rənglər vəzifəli şəxslərə tutduqları vəzifədən asılı olaraq verilir.

➤ Bütün dövlət qulluğu vəzifələri iki qrupa bölünür: rəhbər və qeyri-rəhbər vəzifələr.

➤ Dövlət qulluğuna qəbul 2 mərhələli müsabiqə əsasında həyata keçirilir.

➤ Dövlət qulluğuna qəbul barədə son qərarı vakant vəzifənin olduğu dövlət orqanının rəhbəri verir.

➤ Rəhbər vəzifəyə təyin olunan şəxslər yeni vəzifənin tələblərinə uyğun təlim kursu keçirlər.

➤ Dövlət qulluğunda rotasiya mexanizmində geniş istifadə olunur. Dövlət qulluqçusu çox vaxt rotasiya qaydasında aşağı təsnifat vəzifəyə keçirilir, rotasiya müddəti bitdikdən sonra isə yenidən öz iş yerinə qayıdır.

➤ Dövlət qulluğuna ümumi rəhbərliyi Dövlət Şurası həyata keçirir.

➤ Mühüm əhəmiyyətli dövlət qulluğu vəzifələrinə təyinat Dövlət Şurasının Kadrlar Nazirliyi və ya əyalət səviyyəli xalq hökumətlərinin kadr şöbələri tərəfindən həyata keçirilir.

➤ Dövlət qulluğuna ilk dəfə qəbul olunanlar bir illik sınaq müddəti keçirlər.

➤ Sınaq müddəti dövründə dövlət qulluqçuları müvafiq təlim kursu keçirlər və s.

**Nəticə**

*Dövlət qulluğu və kadr siyasəti...*

Bu iki anlayış biri-birilə üzvi şəkildə bağlı olub, dövlətin funksiya və məqsədlərinin sadıq, vətənpərvər, yüksək əxlaqi keyfiyyətlərə, analitik təhlilə malik olan peşəkar və intellektual kadrlardan ibarət səmərəli sosial-hüquqi və siyasi mexanizm vasitəsilə həyata keçirilməsini nəzərdə tutan vahid sistemin ayrılmaz tərkib elementləridir.

Dövlət qulluğu dövlət mexanizminin fəaliyyətində və idarəetmədə xüsusi əhəmiyyət kəsb edən, ictimai tələbatların ödənilməsinə və dövlətin məqsəd və funksiyalarının, sosial siyasətinin yerinə yetirilməsinə xidmət edən sosial-hüquqi mexanizm olub, sosial sabitliyin, daxili və xarici təhlükəsizliyin, bütövlükdə cəmiyyətin inkişafı üçün zəruri infrastrukturun səmərəli fəaliyyətinin təmin olunmasında, dövlətçiliyin möhkəmləndirilməsində mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Hər bir sosial institut kimi dövlət qulluğunun da əsas məqsədlərindən biri sosial sistemin xüsusi növü olan cəmiyyətin sosial tələbatlarının ödənilməsidir. Bu funksiyanın həyata keçirilməsi sosial siyasətin həyata keçirilməsində, vətəndaşların hüquq, azadlıq və maraqlarının təmin olunmasında, dövlət tərəfindən səmərəli sosial xidmətlərin göstərilməsində, sosial münaqişələrin həllində və s. təzahür edir. Qeyd edək ki, dövlət qulluğunun sosial xarakteri ilk növbədə ölkə əhalisinin layiqli həyat səviyyəsini və azad inkişafını təmin etmək üçün sosial siyasəti həyata keçirən dövlətin özünün sosial təyinatından irəli gəlir. Dövlətin və dövlət qulluğunun funksiyaları ölkədə so-

sial rifahı təmin edən, insanın və vətəndaşın hüquq və azadlıqlarının qorunmasına, dövlətin və cəmiyyətin sabit və səmərəli şəkildə idarə edilməsinə təminat yaradan başlıca cəhətlərdir.

Dövlətin möhkəmləndirilməsi, onun məqsəd və funksiyalarının yerinə yetirilməsi, dövlət qulluğunun nüfuzunun, dövlət orqanlarının fəaliyyətində səmərənin və çevikliyin artırılması, vətəndaş məmnunluğunun təmin olunması, vətəndaş cəmiyyətinin inkişaf etdirilməsi, dövlətin konstitusiya quruluşunun qorunması, iqtisadiyyatın inkişafı üçün şəraitin yaradılması, dövlət orqanlarının dövlət qulluğuna yararlı, öz vəzifələrini yerinə yetirməyə qabil olan, yüksək ixtisaslı kadrlarla təmin edilməsi, dövlət orqanlarının kadr potensialının formalaşdırılması dövlət qulluğunun qarşısında duran vəzifələrdəndir.

Peşəkar dövlət qulluğunu səmərəli kadr siyasəti olmadan təsəvvür etmək mümkün deyildir. Dövlətin kadr siyasəti dövlət aparatında kadrlarla iş proseslərinin və münasibətlərin təşkili və tənzimlənməsi məqsədilə təsbit olunmuş məqsəd, vəzifə və prinsiplərin sistemidir. S.İsmayılov yazır ki, ümumiyyətlə kadr siyasəti hər bir insanın konstitusiya hüquqlarından istifadə etməsinə - cinsindən, yaşından, milliyyətindən, sosial vəziyyətindən, dini etiqadından asılı olmayaraq onun sərəfəsinə müvafiq surətdə öz imkan və qabiliyyətini tam açıb göstərməsinə xidmət etməlidir.<sup>251</sup>

Dövlətin funksiya və məqsədlərinin həyata keçirilməsi, əhalinin rifah səviyyəsinin yüksəldilməsi, demokratik sabitliyin qorunub

<sup>251</sup> S.A.İsmayılov. Peşəkar kadrlar dövlət qulluğunun hərəkətverici qüvvəsidir.// Azərbaycanca dövlət qulluğunun və idarəetmə sisteminin keçmişi, bu günü və perspektivləri. Bakı: "Oğuz Eli"-2013. S. 130

saxlanması, hüquqi dövlətin prinsiplərinə əməl edilməsi, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının təmin olunması istiqamətində əsas iş məhz səmərəli dövlət qulluğunun, peşəkar kadrların üzərinə düşür.

Sosial təzahür kimi dövlətin kadr siyasəti subyektlərin, obyektlərin, icra mexanizmlərinin və vasitələrinin məcmusundan ibarət olan mürəkkəb struktura malikdir. Dövlət kadr siyasətinin prinsipləri dedikdə, onun obyektiv qanunauyğunluqlarını əks etdirən, inkişaf istiqamətlərini müəyyənləşdirən, həyata keçirilməsi qaydalarını tənzimləyən əsas müddəalar və ideyalar nəzərdə tutulur. Bu prinsiplər dövlət orqanlarının kadrlarla təminatının konkret forma, vasitə və metodlarını müəyyənləşdirir, kadrların seçilməsində və qiymətləndirilməsində subyektivliyə yol vermir, kadr texnologiyalarının demokratikləşdirilməsi, obyektiv qiymətləndirmə meyarlarının tətbiqi, kadr işinin bütün subyektləri arasında üfqi və şaquli istiqamətdə əməkdaşlığın genişləndirilməsi üçün imkanlar yaradır.

Dövlət qulluğunda kadr siyasəti planlı, şəffaf, müasir dövrün tələblərinə uyğun aparılmalı, kadr tələbatı vaxtında və düzgün müəyyənləşdirilməli, bilikli və bacarıqlı kadrların dövlət qulluğuna cəlb edilməsinə, onların potensialından məqsədəuyğun və səmərəli istifadə olunmasına, işçi məmnunluğu meyarının ödənilməsinə önəm verilməlidir.

Dövlətin kadr siyasətinin icra mexanizmləri kadr siyasətinin necə, hansı üsullarla və kimlər tərəfindən həyata keçirildiyini ifadə edir. Mürəkkəb kompleks təzahür olan dövlətin kadr siyasəti yalnız müasir səmərəli mexanizmlər vasitəsilə uğurla həyata keçirilə bilər. Kadr siyasətinin demokratik və səmərəli, fərdi yanaşmaya, müasir idarəet-

mənin üsul və metodlarına əsaslanan icra mexanizmləri kadrlarla iş prosesində və dövlət qulluğunda şəffaflığın, idarəetmədə rəqabətin təmininə yönəlməklə yanaşı, dövlət qulluqçularına öz bilik və bacarıqlarına əsasən karyera inkişafı üçün obyektiv şərait yarada bilər. Cəmiyyətin modernləşdiyi bir şəraitdə dövlətin kadr siyasətinin icra mexanizmləri ilk növbədə insan potensialının üzə çıxarılmasına, kadrların qabiliyyətinin, potensial imkanlarının düzgün qiymətləndirilməsinə, onlardan düzgün istifadə olunmasına, adaptasiya prosesinin, qulluqda yüksəlişin, inkişaf və motivasiya sisteminin düzgün tənzimlənməsinə yönəlməlidir.

Kadr potensialı bir təşkilatı digərindən fərqləndirən mühüm cəhətdir. Təşkilatın kadr potensialına ölkənin sosial-iqtisadi inkişaf səviyyəsi, əmək bazarının vəziyyəti, qanunvericilik bazası, demografik inkişaf səviyyəsi, innovasiyon inkişaf, təşkilati mədəniyyət, həyatın idarə olunmasının səmərəliliyi, motivasiya və seçim mexanizmi, hazırlıq və ixtisasartırma sistemi, əmək şəraiti, iş yerlərinin texniki təchizatı və s. kimi müxtəlif meyarlar təsir edir. Həm keyfiyyət, həm də kəmiyyət tələflərinə malik olan kadr potensialının inkişafı dövlət qulluğunun səmərəli fəaliyyətinin təminat meyarlarından biridir. O, kadrların peşə biliklərindən, intellektindən, davranış motivlərindən, ünsiyyət üsullarından və müvafiq inzibati bacarıqlardan istifadə edərək qulluq funksiyalarını peşəkarlıqla yerinə yetirmək və qarşıya qoyulmuş məqsədlərə nail olmaq bacarığında təzahür edir. Kadr potensialının optimallaşdırılması, dövlət qulluğuna yüksək ixtisaslı peşəkarların cəlb olunması və saxlanması bir sıra hüquqi, təşkilati, idarəçilik, maliyyə-iqtisadi, təhsil, əxlaqi-mənəvi və s. Mexa-

nizmlər kompleksindən istifadə vasitəsilə mümkündür. Kadr potensialının formalaşdırılmasına və optimal istifadəsinə əhatəli və dəqiq hazırlanmış peşə-ixtisas tələbləri, obyektiv müsabiqə və müsahibə, kadrların qiymətləndirilməsi ilə yanaşı, hazırlaşdırılmasına da səmərəli şərait yaradan sınaq və staj müddəti, obyektiv və şəffaf keçirilən, işin nəticələrinə əsaslanan, subyektiv faktorlardan uzaq olan qiymətləndirmə, kadr ehtiyatından səmərəli istifadə və s. kimi texnologiya və mexanizmlərcən səmərəli istifadəni nəzərdə tutan kadr siyasətinin vasitəsilə nail olmaq olar.

Qeyd edək ki, dövlət qulluqçularının əlavə təhsil mexanizmi də kadr potensialının formalaşdırılmasında olduqca mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Hazırda dövlət qulluqçularının əlavə peşə təhsili qanunçuluq, obyektivlik, bərabərlik, şəffaflyq və aşkarlyq prinsipləri əsasında həyata keçirilir. Fikrimizcə, dövlət qulluğunda kadr potensialının inkişaf etdirilməsi üçün əlavə peşə təhsilinin prinsipləri sırasına “dövrilik” də əlavə olunmalıdır. “Dövrilik” kadr potensialının inkişaf etdirilməsinin mühüm və zəruri prinsipi hesab olunarsa, qulluq fəaliyyəti dövründə bir dəfə əlavə peşə təhsili keçmiş dövlət qulluqçusu bununla kifayətlənməyib, mütəmadi olaraq öz bilik səviyyəsini, ixtisasını artırmalı olar. Belə ki, məlum olduğu kimi müasir cəmiyyətdə gedən sürətli dəyişikliklər yeni şəraitdə yüksək peşəkarlyqla, mürəkkəb vəzifələrin öhdəsindən çevikliklə gələn, analitik təhlilə, çevik düşüncə tarzınə, təşəbbüsəkarlyğa, müasir dövün tendensiyalarına uyğun qabiliyyətlərə malik kadr korpusunun yetişdirilməsini tələb edir.

Kadr potensialının formalaşdırılmasında təlim tələbatının və bu tələbatın ödənilməsi formasının düzgün müəyyənəşdirilməsi, həmçinin, təlim metodlarından düzgün istifadə olunması, ənənəvi metodlardan interaktiv metodlara keçid mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Kadr potensialının keyfiyyətinin yüksəldilməsi üçün dövlət qulluqçularının hazırlanması, yenidən hazırlanması, ixtisasının artırılması ilə yanaşı, dövlət qulluğunun müvafiq vəzifəsindən irəli gələn qulluq funksiyalarının səmərəli yerinə yetirilməsinə zəmin ola bilən elmi biliklərin, dil və kompüter biliklərinin artırılması da mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsi zamanı onun əlavə təhsil keçməsi, bir neçə xarici dil, kompüter proqramları bilməsi, elmi dərəcəyə malik olması və s. kimi hallar nəzərə alınarsa, çevik və fəaliyyətin nəticələrinə əsaslanan məvacib sistemi tətbiq olunarsa motivasiya mexanizminin səmərəsi arta bilər.

Hazırda respublikada aparılan islahatlar prosesində dövlət qulluğunda kadr siyasətinin icrasına məsul olan institutların gücləndirilməsinə və müvafiq qanunvericilik bazasının təkmilləşdirilməsinə, kadr siyasətinin icra mexanizmlərinin ilk növbədə insan potensialının üzə çıxarılmasına yönəldilməsinə mühüm önəm verilir. Kadr siyasətində gənclərə üstünlük verilir, gənclərin potensialının yüksəldilməsi üçün zəruri tədbirlər görülür, kadrların seçim və qiymətləndirmə mexanizmlərinin daha da təkmilləşdirilməsi, peşəkar kadr korpusunun, vətəndaşa yönümlü və şəffaf dövlət idarəçiliyinin formalaşdırılması istiqamətində mühüm tədbirlər həyata keçirilir.

Belə bir şəraitdə fikrimizcə, əsaslandırılmış elmi ideyalardan ibarət olan, kadr siyasətinin fəlsəfəsi kimi çıxış edən elmi konsepsiyanın

işlənib hazırlanması da aktual əhəmiyyət kəsb edir. Ədəbiyyatda haqlı olaraq göstərilir ki, konsepsiya və onun əsasında həyata keçirilən siyasət cəmiyyət üçün o zaman səmərəli və faydalı ola bilər ki, onun hazırlanmasında tanınmış alimlər, inzibati-siyasi elita və yüksək təcrübəyə malik məmurlar iştirak etsin, onların birgə səyləri və təşəbbüsləri qəbul edilsin.<sup>252</sup> Elmi konsepsiyanın hazırlanması dövlətin kadr siyasətinin səmərəli icra mexanizmlərinin formalaşmasına və fəaliyyətinə müsbət təsir göstərə, kadrların qiymətləndirilməsinə, inkişafına və ondan rəasional istifadəyə dair mühüm elmi müddəaların bu sahənin nəzəri əsasları kimi çıxış etməsinə səbəb ola bilər.

Kadr siyasətinin həyata keçirilməsində insan resurslarının, kadrların idarə olunmasını həyata keçirən qurumların səmərəli fəaliyyəti də mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Kadr qurumlarının müvafiq vəzifəli şəxsləri kadr siyasətinin mahiyyətinə bələd olmalı və onun həyata keçirilməsi üçün formal deyil, praktiki yönümlü tədbirlər həyata keçirməyi bacarmalıdırlar. Onlar dövlət orqanının strateji məqsədlərinə uyğun olaraq kadr tələbatını vaxtında və düzgün müəyyənləşdirməli, beynəlxalq təcrübədə tətbiq olunan müasir texnologiyalara bələd olmalı, özlərinin bu sahədəki biliklərini artırmağa çalışmalıdırlar. Ədəbiyyatda haqlı qeyd olunur ki, heyətin idarə olunması fəaliyyəti canlı insan amilləri ilə sıx surətdə bağlı olduğununa görə onun daima yeniləşməsi və cəmiyyətin həyatında aparıcı mövqə

<sup>252</sup> Dövlət idarəçiliyi: nəzəriyyəsi. Dərslük. S.Qəndilovun baş red. ilə. Bakı-2010. s.278.

tutması istər sosial-siyasi baxımdan, istərsə də iqtisadi inkişaf baxımından olduqca yüksək əhəmiyyətli və zəruri prosesdir.<sup>253</sup>

Beləliklə, ümumdövlət siyasətinin əsasında formalaşan, çoxsaylı subyektə, mürəkkəb struktura, obyektiv xarakterə malik olan kadr siyasəti dövlətin fəaliyyət istiqamətlərindən biri kimi, insanlarla işləmək üçün təşkilati xarakterli prinsiplərin işlənib hazırlanmasını, kadr ehtiyatının formalaşdırılmasını və ondan rəasional qaydada istifadə olunmasını, səmərəli qiymətləndirmə mexanizminin yaradılmasını, kadr potensialının inkişafının təmin olunmasını nəzərdə tutur. Dövlətin kadr siyasəti ölkənin əmək resurslarının formalaşdırılmasına, inkişafına və rəasional istifadəsinə dair stratejiya olub, dövlət orqanlarında kadrlarla iş proseslərini və münasibətlərini tənzimləyən fəaliyyətin məqsəd, vəzifə, prioritet və prinsiplərinin sistemidir.

Ümumilikdə yanaşdıqda, dövlət qulluğunda kadr siyasətinin mahiyyətini aşağıdakı müddəalardan ibarət şəkildə təsvir etmək olar:

- ✓ dövlət orqanlarının kadr tələbatının müəyyənləşdirilməsi, planlaşdırılması və ödənilməsi;
- ✓ kadrların səmərəli və şəffaf seçim mexanizminin formalaşdırılması və mütəmadi olaraq təkmilləşdirilməsi;
- ✓ hər bir kadrların öz qabiliyyət və bilik səviyyəsini nümayiş etdirə bilməsi üçün bərabər və səmərəli sosial şərtlərin və hüquqi təminatların yaradılması;

<sup>253</sup> R.Ə.İskəndərov. Heyətin idarə edilməsi. Dərslük. B-2009.s.4

- ✓ dövlət orqanlarının yüksək mənəvi və etik dəyərlərə, bilik və bacarıqlara malik olan kadrlarla təmin olunması;
- ✓ kadr potensialının inkişaf etdirilməsi və ondan səmərəli və məqsədəuyğun şəkildə istifadə olunması;
- ✓ kadrların təlim tələbatının və bu tələbatın ödənilməsi formalarının, təlim metodlarının düzgün müəyyənəndirilməsi;
- ✓ kadrların səmərəli qiymətləndirmə mexanizminin, obyektiv və şəffaf qiymətləndirmə qaydalarının formalaşdırılması;
- ✓ kadrların qulluqda irəliləyiş mexanizminin formalaşdırılması;
- ✓ səmərəli motivasiya, çevik və xidməti fəaliyyətin nəticələrinə əsaslanan əmək haqqı sisteminin formalaşdırılması;
- ✓ kadrların sosial müdafiəsinin gücləndirilməsi və s.

**Nazənin Hüseynova**  
**«Dövlət qulluğu və kadr siyasəti»**  
**(monoqrafiya)**

*Nəşriyyat redaktoru: İlahə HİDAYƏTQIZI*  
*Dizayner: Aynur ƏSGƏRLİ*  
*Səhifələyici: Elvira NADİRQIZI*

**Çapa imzalanmışdır: 22.07.2013**  
**Kağız formatı: 60x84 1/16**  
**Hümməti: 30 ç.v.**  
**Sifariş: 90**  
**Sayı: 500**



Kitab «ADİLOĞLU» nəşriyyatında  
nəşrə hazırlanmış və ofset üsulu ilə çap edilmişdir.  
*Ünvan: Bakı şəh., Ə.Salamzadə küç 9C*  
*Tel.: (050) 593 27 77*  
*(055) 222-71-93*  
*Web: [www.adiloglu.az](http://www.adiloglu.az);*  
*E-mail: [adiloglu2000@gmail.com](mailto:adiloglu2000@gmail.com)*