

**AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI PREZİDENTİ YANINDA
DÖVLƏT İDARƏÇİLİK AKADEMİYASI**

İnzibati İdarəetmə fakültəsi
Dövlət qulluğu və kadr siyasəti kafedrası
İnzibati İdarəetmə istiqaməti
İnzibati İdarəetmə ixtisası
Qrup 317 Şöbə Əyani

**DÖVLƏT QULLUĞU PRİNSİPLƏRİ VƏ İDARƏ OLUNMASININ
ELMİ ƏSASLARI**

MÖVZUSUNDA

BURAXILIŞ İŞİ

Tələbə : Zeydulla Xudaverdiyev Bəhram oğlu

Rəhbər : Dos. Eyniyev Tahir Təriş oğlu

Məsləhətçilər :

Kafedra müdiri :

Mündəricat

Giriş	3
I Fəsil: Dövlət qulluğunun prinsipləri	5
1.1. Dövlət qulluğunun mahiyyəti və onun qarşısına qoyulan tələblər	5
1.2. Azərbaycanda dövlət qulluğu, onun prinsipləri və ona riayət etmə mexanizmi	13
II Fəsil: Dövlət qulluğunun idarə olunmasının elmi əsasları	25
2.1. Dövlət qulluğunun idarə olunmasının elmi metodoloji əsasları dövlət idarəçiliyinin tərkib hissəsi kimi	25
2.2. Dövlət idarəçiliyinin təşkili, prinsipləri və onun dövlət qulluğu ilə əlaqəsi	36
2.3. Yaxşı idarəçilik Azərbaycan dövlət qulluğu idarəetməsinin təkmilləşdirilməsi yolu kimi	46
Nəticə	51
Ədəbiyyat siyahısı	53

Giriş

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

Dövlət qulluğunun prinsipləri və idarə olunmasının elmi əsasları mövsuzu hər bir dövlət quruluşu üçün çox böyük əhəmiyyət kəsb edən anlayışları göz önündə canlandırır. Müasir elmi ədəbiyyatlarda bu mövzular daha çox diqqəti cəlb etməyə başlamışdır. Bu da onu göstərir ki, bu mövzuda elmi məqalələr və tədqiqatlar aparılması dövlətimizin inkişafına kömək edə bilər.

Dövlət qulluğu dövlət idarəçiliyinin əsas istiqamətlərindən biridir. Dövlət qulluğu hələ dövlət idarəçilik elmi yaranmamışdan əvvəl mövcud olmuşdur və elə həmin andan da dövlət qulluğunun prinsipləri yaranmağa başlamışdır. Dövlət qulluğunun prinsipləri dedikdə bu sistemin hansı əsaslara dayalı olaraq həyata keçirildiyi göz önünə gəlməkdədir. I fəsilə müxtəlif ölkələrin dövlət qulluğu prinsipləri müqayisə olunmuş və nəticədə Azərbaycan Respublikasının dövlət idarəçiliyinin əsasını təşkil edən dövlət qulluğunun prinsipləri də aydınlaşdırılmışdır və dövlətimizin dövlətçilik prinsiplərinin müasir dünya dövlətçilik prinsiplərinə uyğunluğu ortaya qoyulmuşdur.

Mövzunun ikinci fəslində isə dövlətlərin dövlət qulluğu sisteminin idarə olunmasının elmi əsasları araşdırılaraq Azərbaycan Respublikası dövlət qulluğunun idarə olunması ilə yan-yanı qoyularaq müqayisəvi təhlil olunmuşdur. Elmi idarəetmənin son nailiyyətlərindən sayılan yaxşı idarəçiliyin Azərbaycanda tətbiqindən də geniş mənada söhbət edilmiş, bu sistemin bizim dövlət üçün nə qədər faydalı olduğu göstərilmişdir.

Ümumiyyətlə tarixə nəzər salsaq aydın olar ki, qərbdə dövlət qulluğu və dövlət idarəçilik ənənələrinin inkişafı Roma İmperiyası ilə, şərqdə isə Çinlə bağlıdır. Dövlət

qulluğunun təkamül prosesi müəyyən tarixi mərhələlər keçərək müasir forma halını almışdır. Dövlət qulluğunun yaranma tarixi Çindən başlayır. Dövlət qulluqçusu vəzifəsinə seçim tarixdə ilk dəfə olaraq məhz bu ölkədə Han sülaləsi dövründə (e.ə. 206 - 220) olmuşdur. Bu hadisə Şərqdə dövlət qulluğunun əsasını qoymuşdur. Qərbdə isə dövlət qulluqçularının bacarıqlarına görə seçilməsi yalnız feodal quruluşun dağılması və milli dövlətlərin yaranması dövrünə təsadüf etmişdir. XVII əsrdə Prussiyada ilk dəfə müsabiqəyə əsaslanan dövlət qulluğuna seçim sistemindən istifadə edilmişdir. Məhz bu, Fransada XIX əsrin əvvəllərində Napoleonun islahatlarının əsasını təşkil etmişdir. İngilisdilli ölkələrdə isə dövlət qulluğuna qəbulla bağlı qaydalar daha sonrakı dövrdə yaranmışdır. Beləliklə, eramızdan əvvəl başlayaraq, müasir günə kimi olan dövr ərzində dövlət qulluğunun məqsədləri, vəzifələri, funksiyaları, prinsipləri yaradılmış və inkişaf etmişdir.

Dövlət qulluğu prinsipləri dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin əsas davranış qaydalarını müəyyən edir. Bu prinsiplər adətən dövlətin idarəçilik prinsipləri ilə ahəngdarlıq təşkil edir. Adətən prinsiplər dövlətin normativ-hüquqi aktlarında öz əksini tapır. Dövlətlərin konstitusiyası ilə dövlət idarəçilik və dövlət qulluğu prinsiplərinin əsası qoyulur.

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

I FƏSİL: DÖVLƏT QULLUĞUNUN PRİNSİPLƏRİ

1.1. Dövlət qulluğunun mahiyyəti və onun qarşısına qoyulan tələblər

Dövlət qulluğu dövlətin konstitusiyası ilə müəyyən edilmiş məqsədlərini funksiyalarını reallaşdırmaq üçün vətəndaşların xüsusi təşkil olunmuş fəaliyyəti, onların bu prosesdə praktiki və peşəkar iştirakıdır. Dövlətin ayrılmaz hissəsi olmaqla dövlət qulluğu müəyyən muxtariyyətə malikdir və müasir dövlət institutları sistemində xüsusi yer tutur. Dövlət qulluğu sisteminə daxildir:

- institusional (hüquqi, təşkilati) və prosesual strukturlarlar;
- dövlət orqanlarında məşğul olan xüsusi hazırlanmış və peşəkar şəxslər – dövlət qulluqçuları.

Dövlət qulluğunun təkamül prosesi müəyyən tarixi mərhələlər keçərək müasir forma halını almışdır. Dövlət qulluğunun prinsipləri ayrı-ayrı dünya ölkələrində müxtəlif dövrlərdə fərqli olmuşdur. Qısaca olaraq, dünya ölkələrində dövlət qulluğunun əsas xüsusiyyətlərini nəzərdən keçirək. Hal-hazırda biz iki federativ (Almaniya və ABŞ) və iki unitar (Fransa və Böyük Britaniya) dövlətin müasir dövlət qulluğu sistemlərinə baxacağıq:

Müasir Almaniya üçün siyasi və inzibati sferalar bir-biri ilə çox sıx qarşılıqlı əlaqədədirlər. Bu öz əksini dövlət qulluğu haqqında qanunda da tapmışdır. Qanuna əsasən məmurların siyasi partiyaların fəaliyyətində iştirak etmək hüququndan istifadə edərək parlament karyerasına nail ola bilirlər. Maraqlıdır ki, bu gün Almaniya “dövlət qulluğu” anlayışı yoxdur. I Dünya müharibəsindən sonar alman politoloqları “ictimai qulluq” anlayışı işlətməyə başlamışlar. İctimai qulluq dedikdə, ümumidövlət məsələlərinin idarə edilməsi məqsədini həyata keçirən fəaliyyət başa düşülür.

Almaniyada dövlət qulluğuna bilavasitə rəhbərliyi Kadrlar üzrə Federal Komitə həyata keçirir. Almaniya dövlət qulluğunun müasir strukturuna nəzər salaq. Ölkə qanunvericiliyinə uyğun olaraq dövlət qulluğuna girmə aşağıdakı müddətlər üzrə müəyyənləşdirilir:

ömürlük;

müəyyən müddətə (müvəqqəti xidmət tələb olunduqda);

sınaq müddətinə (ilk dəfə işə qəbul edildikdə);

dövlət qulluğuna hazırlıq üçün.

Dövlət qulluğunu keçmək qaydaları haqqında Əsasnamədə (“xidməti kriteriya”da) dövlət qulluqçularının müəyyən vəzifələrə uyğun gəlməsinə dair təsnifatlar verilir. “Dövlət qulluqçularının hüquqi vəziyyəti barədə” ümumi qanunlar bütün vəzifələr 4 səviyyəyə bölünür:

- aşağı qulluq səviyyəsi;
- orta qulluq səviyyəsi;
- yüksək qulluq səviyyəsi;
- ali qulluq səviyyəsi.

Dövlət qulluğuna iş götürülərkən hər bir namizəd daim dövlətə sadıq olacağına, dövlət sirrini qoruyacağına, dövlət qulluğunun vəzifə öhdəliklərini yüksək səylə yerinə yetirəcəyinə, ona verilmiş hüquqlardan şəxsi mənafe üçün istifadə etməyəcəyinə söz verməklə and içir.

Almaniya Federativ Respublikasının inzibati strukturu üç prinsip əsasında qurulub:

1. Qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətlərini müxtəlif qurumlar arasında bölüşdürən “hakimiyyət bölgüsü” prinsipi;
2. Torpaqların “özünəməxsus suveren dövlətçilik səlahiyyətinin çərçivəsində Federasiya üzvlüyünü müəyyən edən Federalizm” prinsipi;
3. Yerli özünüidarəetmə prinsipi.

XX əsrdə ABŞ dövlət qulluğu, zəruri tələblərdən irəli gələn islahatların həyata keçirilməsi ilə daim təkmilləşməyə doğru inkişaf edirdi. Həmin dövrdə bir sıra qanunlar qəbul edildi. Belə ki, dövlət qulluqçularının siyasi fəaliyyətini bilavasitə məhdudlaşdıran akt 1939-cu ildə Konqress tərəfindən qəbul edilən Hetç qanunu oldu. Buna baxmayaraq müasir dövrdə ABŞ-da siyasətçilərin və inzibatçıların ənənəvi qarşı-qarşıya qoyulması köhnəlmiş hesab edilir. Bir sıra dövlət əhəmiyyətli vəzifələrdə işləyən karyera bürokratları praktiki olaraq siyasətsizləşdirilə bilmirlər. Onlar tutduqları mövqeyə görə siyasi qərarların qəbul edilməsinə və həyata keçirilməsinə mütləq təsir göstərirlər.

ABŞ-da heyətin idarə edilməsində iki struktur fəaliyyət göstərir:

1. Federal Kadrlar İdarəsi (Office of Personel Management) – dövlət qulluğu sahəsində kadr siyasətini həyata keçirir;
2. “Nailiyyətlər Sistemi”nin Müdafiəsi Şurası (“Merit System” Protection Board) – dövlət qulluqçularının işə götürənlərlə əmək mübahisələri üzrə arbitraj funksiyasını yerinə yetirir.

Amerika idarəçilik ənənələrində məmurluq fəaliyyəti üzrə çevikliyin təmin edilməsi vacib şərtlərdən biridir. Bütün dövlət idarəetməsində işlərin müntəzəm qiymətləndirilməsi sistemi yaradılmışdır. Karyera prinsipi üzrə işləyən hər bir məmur mütəmadi olaraq attestasiyadan keçməlidir.

Son illər ABŞ-da dövlət qulluğunun səmərəsinin artırılması zəruriliyi yenidən aktuallaşmışdır. Dövlət qulluğunun təşmilləşdirilməsinin ümumi istiqaməti 80-ci illərdə yaradılmış “yeni idarəçilik” sisteminin müasir tələblərə uyğunlaşdırılmasıdır. Amerika məmurluğunun fəaliyyətində ildən-ilə güclənməkdə olan “müşətilərə göstərilən dövlət xidmətləri” sistemi özünü bürüzə verir, səmərəli hökumətin yaradılması üçün qoyulmuş bünövrə möhkəmlənməkdə və təkmilləşməkdədir.

ABŞ-da dövlət qulluğunun etik məsələlərinə də diqqət yetirilir. Etik məsələlər hökumətin ciddi nəzarətindədir, eyni zamanda vaxtaşırı bunlara yenidən baxılır. ABŞ-da məmurluq etikasına nəzarət edən xüsusi dövlət qurumu – “Hökumət etikası məsələləri üzrə İdarə” fəaliyyət göstərir.

Fransada müasir dövrdə mərkəzi strukturun hüquqi statusu 1958-ci ildə qəbul edilmiş Konstitusiyada öz əksini tapır. Sonradan 1983-cü ildə qəbul edilmiş “Məmurların hüquq və vəzifələri barədə” və 1984-cü ildə qəbul edilmiş “Mərkəzi dövlət qulluğunun hüquqi statusu barədə” qanunlarla edilmiş müəyyən dəyişikliklərlə tənzimlənilir. Dövlət qulluğunun bəzi növləri ümumi statusla yanaşı, xüsusi statusla tənzimlənilir. Bu barədə dövlət Şurası ilə Mərkəzi dövlət qulluğu şurasının birgə müzakirələrindən sonra qərar çıxarılır. Dövlət qulluğunda mərkəzi strukturun iş prinsiplərinin ümumi istiqaməti aşağıdakı qaydalar üzrə qurulur:

dövlət əhəmiyyətli inzibati vəzifələrə təyinatlar ölkə Prezidentinin xüsusi səlahiyyətinə aid edilmişdir;

Prezident ona həvalə olunmuş bu funksiyalarının bəzilərini Baş nazirə ötürmək ixtiyarındadır.

Fransada dövlət qulluğu məsələlərinə bilavasitə rəhbərlik edən xüsusi qurum mövcuddur – İnzibatçılıq və dövlət qulluğu Baş idarəsi. Məhz bu idarə kadr siyasətinin həyata keçirilməsinə və dövlət qulluğu ilə bağlı digər məsələlərə bilavasitə cavabdehdir. Dövlət qulluğu sisteminin bütün maliyyə məsələlərini (maliyyə vəsaitlərinə nəzarət də daxil olmaqla) İqtisadiyyat və maliyyə Nazirliyinin Büdcə idarəsi həyata keçirir.

Son onillikdə Fransa dövlət qulluğu sisteminin daha çevik və şəffaf, eyni zamanda dövlət qulluğunun əhaliyə daha yaxın olması istiqamətində yüksək rütbəli dövlət məmurları və alimlər tərəfindən axtarışlar aparılır. Müasir dövrdə məmur sadiqliyi probleminə aşağıdakı meyarlarla yanaşılır:

dövlət institutlarına sadiqlik;

dövlət qaydaları və rəhbərliyə sadiqlik;

dövlət qulluğu xidmətlərinin əsas istehlakçısı olan vətəndaşlara sadiqlik.

Fransada da ABŞ-da olduğu kimi məmur etikasının və məmur mənəviyyatının yeni dövrün standartlarına çatdırılması dövlət qulluğunun yeniləşməsi strategiyasında başlıca amildir. 1991-ci ildən Fransada bu istiqamətdə güclü işlər aparılır.

Böyük Britaniyada müasir dövlət qulluğunun inkişafında 1979-cu ildə baş nazir seçilən M. Tetçerin böyük rolu olmuşdur. Tetçer dövlət qulluqçusunun mahiyyətə tamamilə yeni bir növü olan öz işgüzar xüsusiyyətlərinə görə müəyyən dərəcədə biznesmenə oxşayan xüsusiyyətlərini formalaşdırmağa cəhd göstərirdi. Tetçer hökuməti dövlət qulluğunun fəaliyyət xarakterini və strukturunu qismən bazar prinsipləri istiqamətində dəyişməsinə səy göstərirdi. Qısaca olaraq “Növbəti addımlar” adlanan proqrama 1988-ci ildə, Tetçerin üçüncü dəfə baş nazir olduğu dövrün başlanğıcında start verildi. Onun əsas məqsədi dövlət qulluğu təcrübəsində yeni menecerizm, yəni bazar mexanizmlərinin və stimullarının tətbiq edilməsi idi. Bu məqsədə nail olmaq üçün Tetçer hökuməti tərəfindən aşağıdakı tədbirlər həyata keçirildi:

bütün dövlət strukturlarının iki kateqoriyaya – siyasətin formalaşma mərkəzinə və bu mərkəzlərin qərarlarını icra edən ərazi (region) xidmətlərinə bölünməsi;

qərarları icra edən xidmətlərin yarım asılacaq agentliklərə (hətta onların özəlləşdirilməsi yolu ilə) çevrilməsi;

əvvəllər bütün dövlət qulluqçularına şamil edilən vahid tarif cədvəli əsasında verilən məvaciblərin, pensiyaların və digər ödənişlərin yalnız siyasətin formalaşma mərkəzlərinin və bəzi özəlləşdirilməmiş agentliklərin işçilərinə şamil edilməsi.

1997-ci ildə Toni Blerin hakimiyyətə gəlişi ilə hökumət aparatında çalışan məmurların və eləcə də siyasi müşavirlərin sayı xeyli artmışdır. Dövlət idarəciliyində siyasi müşavirlərin xüsusi çəkisinin artması İngiltərədə siyasi dairələrdə və eləcə də tədqiqatçılarda ciddi narahatlıq doğurur və son illər bunun əleyhinə onların bəyanatları daha çox səslənir.

Yekunda Böyük Britaniyada dövlət qulluğunun müasir strukturuna nəzər salaq:

hökumət öz aparat strukturlarında nazirlikləri, hakim sərəncamverici departamentləri və müxtəlif agentlikləri birləşdirir;

“Kənardan giriş” rolunu oynayan “açıq struktur” və yeddi pilləli “inzibati qrup qalmaqdadır”;

dövlət baxımından vacib və əhəmiyyətli siyasi qərarların qəbul edilməsi üzərində fəaliyyət göstərən qulluqçular onun yuxarı beş pilləsində yerləşir və dövlət qulluqçularının ümumi sayının bir faizinə qədərini təşkil edirlər.

aparat “iqlimini” əvvəlki qaydada peşəkar bürokratlar formalaşdırır;

“Quango”-larda vəzifələrin daha çevik sxemi labüddür.

Dövlət qulluğunun prinsiplərini izah etməmişdən qabaq birinci prinsip anlayışını izah edək. “Prinsip” anlayışı latınca “principium” (tərcüməsi “əsas”, “ilkin başlanğıc”) sözündən götürülüb, mənası rəhbər ideya, əsas davranış, fəaliyyət qaydası deməkdir. Dövlət qulluğunun prinsiplərinə xas olan əsas cəhətlər bunlardır:

- dövlət qulluğu prinsipləri əsas normativ-hüquqi başlanğıc olub, dövlət qulluğu fəaliyyətinin rəhbər ideyalarıdır;
- dövlət qulluğu prinsipləri dövlət qulluğunun təşkili və fəaliyyət göstərməsi sistemində obyektiv qanunçuluğu əks etdirirlər;

- dövlət qulluğu prinsipləri dövlət qulluğu institutunun əsas məzmununu və inkişaf tendensiyasını əks etdirirlər;
- dövlət qulluğu prinsipləri hüquqidir, yəni dövlət qulluğu sahəsini tənzimləyən bütün hüquqi sənədlərdə bu prinsiplər izlənilir;
- dövlət qulluğu prinsipləri dövlət qulluğu münasibətlərinin əməmiyyətini, qanuniliyini və sosial dəyərlərini şərtləndirirlər.

Dövlət qulluğu prinsiplərini ədəbiyyatlarda müxtəlif kriteriyalara görə təsnifləşdirirlər. Yanaşmaların birinə görə, prinsiplərin bir hissəsi yalnız (və ya əsasən) bütövlükdə dövlət qulluğuna aid edilir, ikinci hissəsi dövlət qulluqçularına aid edilir, üçüncü növ prinsiplər isə dövlət qulluğu ilə bağlı müəyyən münasibətlərə daxil olan vətəndaşlara aid edilir.

D. N. Baxrax isə prinsipləri üç əsas kriteriyaya görə bölür: qanunçuluq, demokratizm, professionalizm. Q. V. Atamançuk isə dövlət qulluğunun təşkil olunmasında aşağıdakı prinsipləri göstərir:

- komplekslilik prinsipi – dövlət qulluğunu təşkil edən və ona təsir edən çoxsaylı elementlər, əlaqələr və faktorların əlaqələndirilmiş, razılaşdırılmış fəaliyyətini nəzərdə tutur;
- sistemlilik prinsipi – bu prinsip tələb edir ki, dövlət qulluğunun təşkili müəyyən sistemlər çərçivəsində və sistemlə həyata keçirilsin;
- funksionallıq prinsipi – dövlət qulluğu fəaliyyəti dövlət aparatının funksional işləməsinə təsir edir.
- sabitlik və standart və normativlərin reallaşdırılması prinsipi – qəbul olunmuş qaydaların (normaların), öhdəliklərin və stimulların tətbiq olunmasında seçkili yanaşmanın olmaması, yəni heç kəs üçün heç bir əsasla istisnalar, digər yanaşmalar ola bilməz;
- rasionallıq və optimallıq prinsipi – müasir dövlət qulluğu sisteminin elmi əsaslandırılmış təşkili üçün bu prinsipin olması vacibdir. Rasionallıq dedikdə, dövlət qulluğu təşkilinin yaxşılaşdırılması üçün istifadə olunan düşünülmüş metodların tətbiqi başa düşülürsə, optimallıq dedikdə, dövlət qulluğu

strukturunun qurulması və fəaliyyət göstərməsi üçün ən yaxşı variantın seçilməsi nəzərdə tutulur.

Dövlətin idarə edilməsi analogiyasına uyğun olaraq isə, dövlət qulluğunun konstitusional və təşkilati-funksional prinsipləri vardır. Azərbaycanda dövlət qulluğunun konstitusional prinsiplərinin əsasını Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının maddələri əks etdirir, digər normativ-hüquqi aktlarda isə bu prinsiplər daha da konkretləşdirilir. Bu prinsipləri də bir neçə qrupa bölmək olar:

Birinci, xalq hakimiyyəti və dövlətin əsas məqsədlərini əks etdirən “Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyi haqqında” Konstitusiya Aktında əks olunan prinsiplərdir:

- Azərbaycan dövlətinin müstəqilliyini, suverenliyini və ərazi bütövlüyünü qorumaq;
- Konstitusiya çərçivəsində demokratik quruluşa təminat vermək;
- vətəndaş cəmiyyətinin bərqərar edilməsinə nail olmaq;
- xalqın iradəsinin ifadəsi kimi qanunların aliliyini təmin edən hüquqi, dünyəvi, dövlət qurmaq;
- ədalətli iqtisadi və sosial qaydalara uyğun olaraq hamının layiqli həyat səviyyəsini təmin etmək;
- ümumbəşəri dəyərlərə sadıq olaraq bütün dünya xalqları ilə dostluq, sülh və əmin-amanlıq şəraitində yaşamaq və bu məqsədlə qarşılıqlı fəaliyyət göstərmək.

İkincisi, dövlətin mahiyyəti, hakimiyyətin bölünməsinə əks etdirən prinsiplərdir. Məsələn, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 7-ci maddəsinin III bəndi Azərbaycanda hakimiyyətin bölünməsi prinsipidir.

Üçüncüsü, insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarında əks olunan cəmiyyətin təşkili əsaslarını təyin edən prinsiplər. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının III fəslə əsas insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarına həsr olunmuşdur.

Dördüncüsü, dövlət hakimiyyətinin təşkili və fəaliyyət göstərməsini müəyyən edən prinsiplər. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının V (Qanunverici

hakimiyyət), VI (İcra hakimiyyəti) və VII (Məhkəmə hakimiyyəti) fəsiləri dövlət hakimiyyətinə həsr olunub.

Təşkilati-funksional prinsiplər isə dövlət qulluğunun, dövlət aparatı və onun strukturlarının təşkil olunması və fəaliyyət göstərməsi, idarəetmə əməyinin bölünməsi, dövlət orqanlarında inzibati fəaliyyətin səmərəlilik mexanizmlərini əks etdirirlər.

Dövlət qulluğunun təşkili və fəaliyyət göstərməsi nöqtəyi nəzərdən dövlət qulluğu prinsiplərini iki qrupa bölmək olar: dövlət qulluğunun təşkili prinsipləri və dövlət qulluğunun praktiki fəaliyyət prinsipləri.

Qeyd etmək lazımdır ki, bütün dövlətlərdə dövlət qulluğu prinsipləri eyni deyildir. Məsələn, Rusiya Federasiyasında dövlət qulluğu prinsiplərinə aşağıdakılar aid edilir:

- Dövlət qulluqçularının vəzifə səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi zamanı Rusiya Federasiyası Konstitusiyasının və federal qanunların digər normativ hüquqi aktlar üzərində üstün mövqeyi;
- İnsan və vətəndaş hüququ və azadlıqlarının üstünlüyü prinsipi;
- Dövlət hakimiyyəti sisteminin vahidliyi, Rusiya Federasiyası və Rusiya Federasiyası subyektlərinin idarəetmə predmetlərinin fərqləndirilməsi prinsipi;
- Hakimiyyətin qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyətinə bölünməsi prinsipi;
- Vətəndaşların bacarıq və professional hazırlığının nəzərə alınması ilə dövlət qulluğuna girməkdə hüquq bərabərliyi;
- Rusiya Federasiyasının qanuvericiliyinə uyğun olaraq, dövlət qulluqçuları üçün yuxarı dövlət orqanları və rəhbərləri tərəfindən öz səlahiyyətləri daxilində qəbul etdikləri qərarların məcburi olması;
- Dövlət qulluğuna olan əsas tələblərin vahidliyi;
- Dövlət qulluqçuların professionallıq və səriştəlilik prinsipi;
- Dövlət qulluğunun həyata keçirilməsində ahənglik;
- Dövlət qulluqçularının hazırladıqları və qəbul etdikləri qərarlara görə, vəzifə səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsi və ya yetirilməməsinə görə məsuliyyət daşması;

- Dövlət qulluğunun siyasi partiya, dini və digər ictimai birliklərdən ayrılması prinsipi;
- Dövlət orqanlarında kadrların stabilliyi prinsipi.

Rusiya Federasiyasının dövlət qulluğu prinsipləri ilə Azərbaycan Respublikasının dövlət qulluğu prinsipləri arasında müəyyən oxşar və fərqli cəhətlər vardır. Dünya ölkələrinin dövlət qulluğu prinsiplərinin fərqli olmasının səbəbləri dövlət idarəçilik ənənələrində, dövlət quruluşunda, idarəçilik fəaliyyətinin inkişaf tarixində və s. ola bilər.

1.2. Azərbaycanda dövlət qulluğu, onun prinsipləri və ona riayət etmə mexanizmi

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

1. X-XIX əsrləri əhatə edir. Bu dövrdə Azərbaycanda dövlət idarəçiliyi islam idarəçilik forma və prinsiplərinə uyğun həyata keçirilirdi;
2. XIX əsrdən başlayaraq müstəqillik dövrünə qədər müddəti əhatə edir. Bu mərhələ XIX əsrdə Azərbaycanın Rusiya İmperiyası tərəfindən işğal olunması ilə başlanır, daha sonra isə əvvəlcə Sovet Rusiyası, sonra isə SSRİ tərkibində davam edir və SSRİ-nin dağılması ilə başa çatır.

Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğunun prinsiplərinin yaranması Azərbaycan Respublikasının müstəqillik əldə etməsi ilə meydana gəlmişdir. Azərbaycanda dövlət qulluğunun konstitusional prinsiplərinin bir hissəsi “Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyi haqqında” Konstitusiya Aktında əks olunur (18 oktyabr, 1991-ci ildə qəbul edilmişdir). Lakin unutmamaq olmaz ki, Azərbaycan Respublikası 1918-ci il mayın 28-dən 1920-ci il aprelin 28-dək mövcud olmuş Azərbaycan Respublikasının varisidir. Deməli, müstəqil Azərbaycan Respublikasının dövlət qulluğu prinsipləri hələ 1918-ci ildən formalaşmağa

başlanmış və bu prinsiplər ilk dəfə olaraq, 1918-ci il mayın 28-də Azərbaycan Milli Şurası İstiqlal bəyannaməsində əks olunmuş və bununla da Azərbaycan xalqının dövlət quruluşunun çox əsrlik ənənələri dirçəlmişdir. 1995-ci il 12 noyabr tarixində Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası qəbul edilmişdir. Həmin dövrdə hələ dövlət qulluğu ilə bağlı ayrıca bir qanun qəbul edilməmişdir. Lakin Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında dövlət qulluğunun konstitusional prinsiplərinin əsasları əks olunmuşdur. Konstitusiyada Azərbaycan vətəndaşlarına dövlət idarəetməsində iştirak və qulluğuna qəbul hüququnu verən ayrıca maddə vardır (Maddə 55):

- I. Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının dövlətin idarə olunmasında iştirak etmək hüququ vardır. Bu hüququ onlar bilavasitə və ya nümayəndələri vasitəsilə həyata keçirə bilərlər.
- II. Azərbaycan Respublikasının vətəndaşları dövlət orqanlarında qulluq etmək imkanına malikdirlər. Dövlət orqanlarının vəzifəli şəxsləri Azərbaycan Respublikasının vətəndaşları sırasından təyin edilirlər. Əcnəbilər və vətəndaşlığı olmayan şəxslər dövlət qulluğuna qanunla müəyyənləşdirilmiş qaydada qəbul edilə bilərlər.

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

Beləliklə, müstəqil Azərbaycan dövlətində cəmiyyətin demokratikləşdirilməsi və bazar münasibətlərinin daha da inkişaf etdirilməsi üçün dövlət idarəetməsində köklü islahatların aparılması prinsiplə əhəmiyyət kəsb etdiyi üçün Azərbaycan Respublikası Prezidenti Heydər Əliyev 1998-ci il, dekabrın 29-da “Azərbaycan Respublikasının dövlət idarəetmə sistemində islahatlar aparılması üzrə dövlət komissiyasının yaradılması haqqında” fərman imzalamışdır. Fərmana nəzər salsaq,

aydın olar ki, islahatların həyata keçirilməsi ilə müəyyən nəticələrə nail olmaq qarşıya məqsəd kimi qoyulmuşdur:

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

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

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

Bu istiqamətlərdən biri - dövlət idarəetmə sisteminin islahatı dövlət qulluğu islahatlarını da nəzərdə tutur. Əlbəttə ki, fərmanda qeyd olunduğu kimi bu islahatların bir hissəsi normativ hüquqi aktların qəbul edilməsi ilə bağlı olmalı idi. Dövlət qulluğunun səmərəliliyinin artırılması, dövlət aparatının təkmilləşdirilməsi, dövlət qulluqçularının hüquqi statusunun müəyyən edilməsi, onların sosial müdafiəsinin, maddi müstəqilliyinin təmin edilməsi və eyni zamanda məsuliyyətlərinin artırılması üçün 2000-ci il iyulun 21-də respublikamızda ilk dəfə olaraq “Dövlət qulluğu haqqında” qanun qəbul edilmişdir. Həmin vaxta qədər dövlət qulluqçularının fəaliyyəti Konstitusiyaya, əmək qanunvericiriliyinin normaları və s. normativ-hüquqi

aktlarla tənzimləniirdi. Müstəqil Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sahəsində qəbul olunmuş ilk qanunun çox böyük əhəmiyyəti olmuşdur. Belə ki, qanunun qəbul edilməsi ilə Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sahəsində vahid dövlət siyasətinin formalaşdırılmasının əsası qoyulmuşdur. Qanunun qəbul edilməsinin əsas səbəbi Heydər Əliyevin 1998-ci ildə dövlət idarəçilik sistemində islahatların aparılması ilə bağlı fərmanda nəzərdə tutulmuş işlərin həyata keçirilməsi olmuşdur. Respublikamızda dövlət qulluğu sistemində islahatların həyata keçirilməsi prosesi Azərbaycan Respublikasının Prezidenti Cənab İlham Əliyevin dövlət qulluqçularına təbrikində dəqiq olaraq təsbit edilmişdir: “Müstəqil Azərbaycan Respublikasında müasir dövlət qulluğu sisteminin formalaşdırılması və inkişafı Ümummilli liderimiz Heydər Əliyevin adı ilə bağlıdır. Məhz onun ali siyasi hakimiyyətə qayıdıışından sonra ölkədə xaos və anarxiyanın qarşısı alındı, dövlət nizamı və sabit dövlət idarəçiliyi bərpa edildi, demokratik hüquqi dövlət quruculuğu prosesi başlandı. Onun rəhbərliyi altında həyata keçirilən idarəçilik fəaliyyəti insanlarda dövlətçilik şüurunu möhkəmləndirdi, hakimiyyət və idarəetmə orqanlarının işinə inamı artırdı. Son illərdə dövlət idarəetmə orqanlarının işinin dövrün tələblərinə uyğun yenidən qurulması, keyfiyyətli kadr korpusunun yaradılması, nazirlik və komitələrin müvafiq istiqamətə üzrə vahid dövlət siyasətini həyata keçirən hakimiyyət orqanlarına çevriməsi istiqamətində zəruri tədbirlər görülmüşdür. Həyata keçirilən islahatlar nəticəsində dövlət orqanlarının səlahiyyətləri dəqiqləşdirilmiş, onların öz vəzifələrini daha dəqiq və dürüst icra etmələri üçün imkanlar genişləndirilmiş və məsuliyyət artırılmışdır. Dövlət qulluğunun qanunvericilik bazası yaradılmış, “Dövlət qulluğu haqqında” qanun və digər hüquqi-normativ sənədlər qəbul edilmişdir”.

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

dövlət təminatına nail olunması və bütövlükdə Azərbaycanın beynəlxalq aləmə inteqrasiyası prosesinin sürətləndirilməsindən ibarətdir.

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

1. qanunçuluq;

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

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

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

- Qanunvericilik hakimiyyətini Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi həyata keçirir;
- İcra hakimiyyəti Azərbaycan Respublikası Prezidentinə mənsubdur;
- Məhkəmə hakimiyyətini Azərbaycan Respublikasının məhkəmələri həyata keçirir.

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

3. dövlət orqanlarına və dövlət qulluqçularına nəzarət və onların hesabat verməsi; Azərbaycanada dövlət qulluğu sistemi açıq sistemdir. Dövlət qulluqçularına nəzarəti ictimaiyyət, xalq həyata keçirir. Digər tərəfdən isə dövlət qulluqçuları öz fəaliyyəti barəsində ictimaiyyətə hesabat verir. “Dövlət qulluğu haqqında qanunun” beşinci maddəsinə görə Azərbaycan Respublikasında Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Orqanı

Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurasıdır. Şuranın həyata keçirdiyi funksiyalarından biri isə dövlət qulluqçularına dair məhdudiyyətlərin və təminatların yerinə yetirilməsinə nəzarət etməkdir.

4. yuxarı dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin öz səlahiyyətləri həddlərində qəbul etdikləri qərarların aşağı dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər tərəfindən mütləq yerinə yetirilməsi;

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

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

Bu prinsipin əsasını ənənəvi idarəetmə prinsipi təşkil edir: strukturda iyerarxiyanın olması, dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin dəqiq bölünməsi və müəyyən edilməsi, dövlət qulluqçularınının səlahiyyət, hüquq, vəzifə və məsuliyyətlərinin dəqiqləşdirilməsi, kollegiallıq və vahid rəhbərliyin təmin olunması, dövlət idarəçiliyinin sahə və sahələrarası orqanlarının qarşılıqlı əlaqəsi. Prinsipin köməyi ilə bütün dövlət aparatı strukturu qurulur və dövlət orqanları normal fəaliyyət göstərə bilirlər.

5. bütün vətəndaşların və vəzifəli şəxslərin dövlət qulluqçularınının qanuni tələblərini icra etməyə və qanuni hərəkətlərini müdafiə etməyə borclu olması;

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

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

6. dövlət qulluğuna girmənin şəffaflığı;

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

vətəndaşların dövlət qulluğuna qəbulunu müsabiqə və şəffaflyq əsasında həyata keçirilməsini təmin edir

7. vətəndaşların dövlət qulluğuna müsabiqə əsasında girməsi;

Qanunun 28-ci maddəsi dövlət qulluğuna qəbulla bağlı məsələləri əhatə edir. Dövlət qulluğuna vətəndaşlar müsabiqə və ya müsahibə əsasında qəbul edilirlər. Müvafiq dövlət qulluğunu idarəetmə orqanı həmin vəzifələrin tutulması üçün müsabiqə elan edir. Müsabiqədə iştirak etmək istəyənlər sənədlərini müsabiqə elan edilən gündən etibarən 30 gün ərzində müvafiq dövlət qulluğunu idarəetmə orqanına təqdim edirlər. Müsabiqə sənədlərin qəbulu başa çatdıqdan sonra 10 gün ərzində keçirilir və vahid test imtahanından və söhbətdən ibarət olur. Müsabiqənin elan edilməsi, keçirilməsi və yekunlarına dair müvafiq qərarın qəbul edilməsi qaydası Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanunvericiliyi ilə müəyyən edilir. Test imtahanından müvəffəqiyyətlə çıxanlar söhbətə buraxılırlar. Test nümunələri Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanunvericiliyi ilə müəyyən edilən ilə müəyyən edilmiş qaydada hazırlanır və təsdiq olunur. Qanunvericilikdən başqa qayda nəzərdə tutulmadıqda, müsabiqədən keçmiş namizədlər dövlət orqanı rəhbərinə təqdim olunurlar. Dövlət orqanının rəhbəri təqdim olunmuş namizədlərdən birini seçərək öz qərarı ilə bir il müddətinə stajçı kimi qulluğa götürür və boş vəzifəyə təyin edir. Staj dövründə dövlət orqanı rəhbərinin təyin etdiyi kurator stajçının işinə göz qoyur və staj müddəti qurtardıqdan sonra stajçının dövlət qulluğuna götürülməsinin məqsədəuyğun olub-olmadığı barədə tövsiyə təqdim edir. Qanunvericilikdən başqa qayda nəzərdə tutulmadıqda, tövsiyə müsbət olarsa, stajçı əmək müqaviləsi (kontrakt) bağlamaq yolu ilə iki illik sınaq müddəti ilə işə qəbul edilir. Kontraktda sınaq müddəti ərzində işin şərtləri müəyyənləşdirilir. Sınaq müddəti ilə işə qəbul kontraktının nümunəsi Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyən edilən qaydada təsdiq olunur. Sınaq müddəti ərzində kontrakt pozulmayıbsa, həmin müddət qurtardıqdan sonra dövlət orqanının rəhbəri kontraktın şərtlərinə əməl etməklə işləmiş şəxsin daimi dövlət qulluğuna götürülməsi haqqında əmr verir və bu şəxslə müvafiq kontrakt bağlanır. Sınaq müddəti ilə bağlı digər məsələlər

qanunvericiliklə müəyyən edilir. Daimi dövlət qulluğuna qəbul Azərbaycan Respublikasının adından müvafiq dövlət orqanının sənədi ilə təsdiq edilir.

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

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

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

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

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

Bu prinsipə aid olan məsələlər qanunun 19, 21, 22, 23, 24-cü maddələrində öz əksini tapıb. Dövlət qulluqçusunun əsas hüquqlarından biri dövlət maaşı almaqdır. Dövlət qulluqçusu layiqli həyat səviyyəsini təmin edən dövlət məvacibi və digər ödənişlər alır. Dövlət məvacibi dövlət qulluqçusuna pul ilə ödənilən haqdır. Dövlət məvacibinin məbləği səlahiyyət həcmindən, məsuliyyət dərəcəsindən, tələb olunan peşəkarlıq səviyyəsindən, vəzifədə qulluq stajından asılıdır. Dövlət məvacibi vəzifə maaşından,

mükafatlardan və vəzifə maaşına əlavələrdən (dövlət qulluqçusunun ixtisas dərəcəsinə, qulluq stajına və s. görə verilən əlavələr) ibarətdir.

Dövlət qulluqçusuna sosial təminatlar da verilir: haqqı ödənilən məzuniyyət, dövlət qulluqçularının və onların ailə üzvlərinin icbari tibbi sığortası, pensiya təminatı və dövlət sosial sığortası, qulluq vəzifələrinin icrası ilə əlaqədar olaraq qanunla müəyyən edilmiş qaydada sığorta, dövlət qulluqçusunun vəzifə öhdəliklərinin icrası ilə əlaqədar olaraq ona və onun ailə üzvlərinə qarşı törədilən zorakılıqdan, hədələrdən və təhqirlərdən dövlət qulluqçusunun və onun ailə üzvlərinin müdafiəsi və s. Dövlət qulluqçusunun pensiyasının məbləği isə dövlət qulluğunda xidmət illərindən və dövlət məvacibinin məbləğindən asılıdır. Dövlət pensiyası verilməsi üçün lazım olan xidmət illərinin minimum həddi 5 ildir.

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

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

Yuxarıdakı prinsiplərdən əlavə, qanunun dördüncü maddəsində göstərilir:

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

Son iki prinsip dövlət qulluqçularının müxtəlif ictimai birliklərlə bağlı münasibətləri müəyyən edir. Dövlət orqanlarında həmkarlar ittifaqları istisna olmaqla siyasi

partiyaların, dini və ictimai birliklərin strukturları yaradıla bilməz. Vəzifə səlahiyyətlərini yerinə yetirərkən dövlət qulluqçuları Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasını və normativ-hüquqi aktlarına uyğun olaraq fəaliyyət göstərməlidirlər. Dövlət qulluqçuları öz vəzifə səlahiyyətlərini həyata keçirərkən partiya, siyasi hərəkət və digər ictimai birliklərin qərarlarına uyğun olaraq hərəkət edə bilməzlər.

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

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

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

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

- dövlət orqanlarına və dövlət qulluqçularına nəzarət və onların hesabat verməsi;

- yuxarı dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin öz səlahiyyətləri hüdüdlərində qəbul etdikləri qərarların aşağı dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər tərəfindən mütləq yerinə yetirilməsi;

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

2. Vətəndaşların vəzifəsi ideyasını xarakterizə edən prinsip:

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

3. Dövlət qulluğuna girmə xüsusiyyətlərini əks etdirən prinsiplər:

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

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

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

dövlət qulluqçuları vəzifə borclarını yerinə yetirərkən Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasını qanunlarını və onlara müvafiq olaraq qəbul edilmiş digər

qanunvericilik aktlarını rəhbər tuturlar və siyasi partiyaların və ictimai birliklərin qərarlarının onlara dəxli yoxdur.

II FƏSİL: DÖVLƏT QULLUĞUNUN İDARƏ OLUNMASININ ELMİ ƏSASLARI

2.1. Dövlət qulluğunun idarə olumasının elmi metodoloji əsasları dövlət idarəçiliyinin tərkib hissəsi kimi

Müasir dövrdə dövlət qulluğu nəzəriyyəsi dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin tərkib hissəsi kimi inkişaf etməkdədir. Dövlət qulluğunun idarə edilməsi dövlət idarəçilik fəaliyyətinin vacib məsələlərindən biridir. Ona görə də dövlət idarəçiliyinin səmərəli təşkili dövlət qulluğu sisteminin də yüksək səviyyədə qurulmasına gətirib çıxarır. Dövlət idarəçiliyi bir elm kimi müəyyən inkişaf yolu keçmişdir, bu gün isə müasir idarəetmə nəzəriyyəsi aşağıdakı problemlər məşğul olur:

Birincisi, dövlət idarəçiliyinin ayrı-ayrı səviyyələrdə təşkili problemi: milli, regional və yerli səviyyələrdə. Bura dövlət təşkilatlarının ümumi nəzəriyyələrinin, ayrı-ayrı səviyyələrdə dövlət idarəçilik aparatının funksiyalarının işlənilib hazırlanması, bütöv bir sistem kimi dövlət idarəçiliyinin koordinasiya edilməsi daxildir.

İkincisi, problemlərin çox hissəsi idarəetmə kadrlarının hazırlanması və yığılması ilə bağlıdır. Burada dövlət aparatında məmurların optimal ştat strukturunun işlənilib hazırlanması, dövlət təşkilatlarında heyətin idarə edilməsi, professional dövlət qulluqçularına olan tələblərin müəyyən edilməsi, liderlik problemi və bürokratizmlə mübarizə məsələləri tədqiq olunur.

Üçüncüsü, dövlət inzibatçılığının texnikası ilə bağlı problemlərdir. Bu problemlərə dövlət qərarlarının qəbul edilməsi, siyasi proqnozlaşdırma, dövlət idarəçilik metodlarının böhran və münaqişə situasiyalarında tətbiqi, dövlət orqanları ilə KİV-nin qarşılıqlı münasibət texnologiyasını əhatə edir.

Dövlət idarəetməsi – ictimai siyasəti həyata keçirmək üçün professional dövlət qulluqçularının fəaliyyətidir. İnzibati dövlət idarəçiliyi – inzibati təsisatlar vasitəsilə dövlət siyasətinin həyata keçirilməsidir. Bu zaman dövlət qərarlarına görə məsuliyyət

yuxarıdan aşağıya enir. İnzibati-dövlət idarəçilik nəzəriyyəsi müasir siyasi fikrin ən əsas və perspektiv istiqamətlərindən biri hesab olunur. Uzun müddət dövlət idarəetməsi politologiyanın daxilində inkişaf etmiş və yalnız XIX əsrin sonlarında müstəqil elmi tədqiqat sahəsinə çevrilmişdir:

- Antik dövrlərdən XVIII əsrin əvvəllərinə qədərki dövr – Sosial məhfumlar haqqında ümumi biliklər var idi;
- XVIII əsrin ortaları – “təbii fəlsəfə” “mənəvi fəlsəfədən” ayrılır və Anri Sen-Simon və Oqüst Kontun fəlsəfi tədqiqatlarının təsiri ilə mənəvi fəlsəfə “sosial elmlər” adını alır;
- XIX əsrin birinci yarısı – Siyasət elmi sosial elmlərdən ayrılır, Politologiyanın əsası qoyulur

XIX əsrdən başlayaraq dövlət idarəçiliyində müəyyən dəyişikliklərin aparılması nəticəsində dövlət idarəçilik nəzəriyyəsi də politologiyanın daxilində ardıcıl mərhələlər keçərək inkişaf edir:

- idarəetmə strukturunun bütün həlqələri arasında yuxarıdan aşağıya qədər sisteməlik əmək bölgüsü həyata keçirilir;
- dövlət orqanları və vəzifələri iyerarxiyası əmələ gəlir: iyerarxiya pilləsində aşağıda duran məmurlar yuxarıda duranlara, hər iki pillədə duran məmurlar isə dövlət başçısına tabe olur;
- əməyin sisteməlik və iyerarxiyə bölgüsü qanunvericilikdə öz əksini tapır;
- ayrı-ayrı dövlət orqanlarının funksiya və səlahiyyətləri, məmurların məsuliyyətləri konkretləşdirilir və reqlamentləşdirilir;
- aşağı pillə məmurlarının sayı artır, dövlət qulluğu mərkəzləşdirilir və “bürokratiya” əmələ gəlir;
- dövlət qulluğuna qəbul insanların bilik, bacarıq və professionallıqları nəzərə alınaraq həyata keçirilir;
- bütün kateqoriyalı dövlət qulluqçuları üçün əmək haqqının müəyyən edilməsi və bununla onların dövlət hakimiyyətindən asılılığının artması.

Dövlət qulluğunun təşkili ayrı-ayrı ölkələrdə müxtəlif vaxtlarda müxtəlif səviyyələrdə inkişaf etmişdir. Qərbi Avropada bu proses XV-XVI əsrlərdə, Rusiya və

ABŞ-da isə daha gec – XVII əsrdə başlanmışdır. Milli bürokratik strukturların formalaşması əksər ölkələrdə XIX əsrin ikinci yarısında başa çatmışdır.

1887-ci ildə ABŞ-ın gələcək prezidenti Vudro Vilson öz işində dövlət idarəçilik məsələlərinin nəzəri işlənməsinin əsasını qoymuşdur. O, “inzibati effektivlik” modelini hazırlayaraq, təklif edirdi ki, dövlət idarəçiliyində biznesin təşkili və idarə olunması metodları istifadə olunsun.

V. Vilsonun ideyalarını həm də amerika politoloqu Frenk C. Qundau da qəbul edirdi. XIX əsrin sonları XX əsrin əvvəllərində onlar amerikan dövlət idarəçilik sistemi üçün əhəmiyyətli olan bir çox tədqiqatlar həyata keçirmişlər. Onlar siyasətçilər və inzibatçılar arasında dəqiq sərhəd müəyyən etmişlər. Onların fikrincə demokratiyanı təmin etmək üçün siyasətçilər inzibatçıların fəaliyyətinə nəzarət etməlidirlər. Belə halda inzibatçılar heç vaxt siyasətə qarışmayacaqlar: onlar siyasi liderlərin müəyyən etdiyi istiqamətdə fəaliyyət göstərəcəklər. F. Qundau və V. Vilson ideyalarının dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinə təsiri nəticəsində elmi idarəetmə və ya menecmentlə bağlı məsələlər mühüm əhəmiyyət kəsb etməyə başladı.

Dövlət bürokratiyasının sistemləşdirilmiş təhlilini verən ilk alim alman sosioloqu Maks Veber olmuşdur. Veberin təhlili Almaniya bürokratik modelinə əsaslanırsa da, işlənilmiş prinsiplər kifayət qədər universaldır və hər yerdə tətbiq oluna bilər:

- inzibati (dövlət) təsisatları iyerarxik təşkil olunub;
- hər bir təsisat özünəməxsus səlahiyyət sahəsinə malikdir;
- dövlət qulluqçuları diplomlarda qeyd olunduğu kimi və ya imtahanların nəticəsi olaraq professionallıq əsasında seçilmirlər, onlar təyin olunurlar;
- dövlət qulluqçuları rütbələrinə uyğun olaraq əmək haqqı alırlar;
- dövlət qulluqçusu üçün iş onun peşəsi və ya əsas fəaliyyət sahəsi hesab olunur;
- dövlət qulluqçusu nizam-intizama tabedir və nəzarət altında olur;
- vəzifədən kənarlaşma yuxarıda duran instansiyanın qərarı əsasında həyata keçirilir.

M. Veberin özü sərt bürokratik prinsiplər əsasında qurulmuş dövlət idarəçiliyini ideal hesab edirdi: qərar qəbul edən və tabeçilikdə olanlara tapşırıqlar verən və onların icrasına nəzarət edən rəhbərin avtoritar hakimiyyəti.

Qərbi ölkələrində M. Veber, V. Vilson və F. Qudnau ideyaları dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin inkişafına çox böyük təsir göstərmişdir. Bu alimləri bir çox ədəbiyyatlarda “sələflər nəsli” adlandırırlar. Onların işlərində dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin iki elmi əsası işlənib hazırlanmışdır:

1. idarəetmə aparatını yenidən qurmaq (islahatlar aparmaq) üçün onu yaxşı tanımaq, yəni elmi tərəfdən öyrənmək lazımdır;
2. dövlət idarəçilik aparatı siyasi fəaliyyət sferasından ayrılmalıdır.

Bir çox müasir tədqiqatçılar fikirləşirlər ki, M. Veber, V. Vilson və F. Qudnauun həyata keçirdiyi işlərin nəticəsi olaraq dövlət idarəçiliyi müstəqil bir elm kimi formalaşmağa başlamışdır. Bu da dövlət idarəçilik elminin inkişafının birinci mərhələsi hesab olunur.

Dövlət idarəçilik elminin ikinci inkişaf mərhələsi 1920-1950-ci illəri əhatə edir. Bu illərdə əsas inkişaf tendensiyaları ABŞ-da olmuşdur. Bunun bir neçə səbəbi var idi. Birincisi, Bu dövrdə amerikalılar təcrübələr aparmaqla tədris sistemində yeni kurslar daxil edirdilər, onlardan biri də dövlət idarəçilik kursu idi. Bu da elmin inkişafına öz təsirini göstərmişdir. İkincisi, ABŞ-da dövlət idarəçiliyi ilə biznesin idarə edilməsinin (menecmentin) hələ o dövrdən yaxınlaşdırılması idi.

1920-1950-ci illərdə dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin ən məşhur istiqamətləri “klassik məktəb” və “insan münasibətləri” məktəbi idi. “Klassiklərin” parlaq nümayəndələri A. Fayol, L. Uayt, L. Urvik, D. Muni və T. Vulsli idilər. Klassik məktəbin məqsədi dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin prinsiplərini işləyib hazırlamaq idi. Onların ideyaları o idi ki, həmin prinsiplərə riayət etməklə ayrı-ayrı ölkələrdə dövlət idarəçiliyində səmərəliliyə nail olmaq olar. Klassik məktəbin nümayəndələri öz işlərində elmi menecment nəzəriyyəsindən müvəffəqiyyətlə istifadə etmişlər. Elmi menecment nəzəriyyəsi F. Teylor, Q. Emerson, Q. Ford tərəfindən işlənmişdir.

Ümumiyyətlə, klassik idarəetmə məktəbinin əsas güclü cəhətləri idarəetmə sistemində olan bütün əlaqələrin elmi öyrənilməsi və operativ menecment yolu ilə

əmək istehsalının yüksəldilməsi olmuşdur. Lakin idarəetmənin effektivliyinə insan amillərinin təsiri böyük olduğu hallarda bu yanaşma kömək etmir.

İnsan amilinin nəzərə alındığı dövlət idarəçilik istiqaməti “insan münasibətləri məktəbidir”. Bu məktəb 30-cu illərdə, hələ psixologiya elminin təzə-təzə yaranmağa başladığı dövrdə meydana gəlmişdir. Bu məktəbin nümayəndələri hesab edirdilər ki, insan faktoru təşkilatın effektivliyinin ən əsas elementidir. İnsan münasibətləri məktəbi klassik idarəetmə məktəbinin çatışmayan cəhətlərinə cavab olaraq yaradıldığı üçün onu bəzən “neoklassik məktəb” də adlandırırlar. Bu istiqamətin ən məşhur alimləri M. Føllet, A. Maslou, E. Meyo, U. Merfi olmuşlar. Aydınır ki, insan münasibətləri məktəbinin metodları dövlət idarəçiliyinin nisbətən kiçik sferasında – heyətin idarə edilməsində effektivdir.

Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsinin üçüncü inkişaf mərhələsi 50-ci illərdən başlamış və bu günə qədər davam edir. 50-60-cı illərdə dövlət idarəçiliyinə yeni yanaşma olan bihevirişizm meydana gəlmişdir. Bu məktəbin əsas nümayəndələri Q. Saymon, D. Smitsberq, V. Tompson və D. İston olmuşlar. Onların işlərinin əsasını müasir sosial psixologiya və sosiologiya elmlərinin nailiyyətləri təşkil edir. Bihevioristlərin fikrincə, dövlət idarəetməsinin əsasını individ və qrupların davranışlarının təhlili təşkil edir.

Daha sonra 60-cı illərdə dövlət idarəetməsinə sistemli yanaşma (yanaşmanın əsas ideyası ondan ibarət idi ki, dövlət idarəetməsinin ayrı-ayrı elementləri, onun alt sistemləri qarşılıqlı əlaqədədirlər və bütün dövlət idarəetmə sistemi isə ətraf mühitlə qarşılıqlı münasibətdədir), 70-ci illərdə isə situasiyalı yanaşma (bu yanaşmaya görə optimal struktur mövcud deyildir, konkret situasiyalara və vəziyyətlərə elmi yanaşmaq lazımdır) meydana gəlmişdir.

80-ci illərdə “dövlət idarəçiliyi” termini əvəzinə “dövlət menecmenti” termini işlənməyə başlandı. Bu proses bir çox qərb ölkələrində baş verərək yeni konsepsiyanın yaranmasına səbəb oldu. Bu termin Patrik Danlivi tərəfindən müəyyən edilmişdir. Bunun arxasında duran elə bir fikir vardır ki, bu sistemi canlandırmaq və vətəndaşların tələbatlarına daha çox uyğunlaşdırmaq üçün, özəl idarəetmə sistemlərində tətbiq olunan qaydalar və bacarıqlar tələb olunur.

Dövlət xidmətlərinin necə işləyəcəyinin müəyyənləşdirilməsinin yeni yolu “yeni dövlət menecmenti” anlayışında öz əksini tapdı və dünyada geniş yayıldı.

Dövlət qulluğunun idarə edilməsi ilə bağlı onu demək olar ki, yeni dövlət menecmenti konsepsiyasına görə dövlət qulluqçularının işə qəbul qaydalarının və iş şəraitinin özəl sektorda olduğuna yaxınlaşdırılması (məsələn, müqavilə sisteminin tətbiqi, əmək haqqının işin nəticələrindən asılı olaraq müəyyənləşdirilməsi) prosesi həyata keçirilməlidir.

İdarəetmə təsirdir, lakin bu anlayışı digər təsirlərdən fərqləndirən üç element var: məqsədlilik, təşkilati element, tənzimləmə elementi. Deməli, dövlət qulluğunun da idarə olunmasında müəyyən məqsədlərə çatmaq üçün lazımı təşkilati işləri həyata keçirmək və həmin fəaliyyəti daima tənzimləmək lazımdır.

Əvvəla, dövlət qulluğunun idarə edilməsinin məqsədlərini müəyyən edək. Əsas məqsəd insan potensialından (dövlət qulluqçularının potensialından) dövlət idarəciliyində istifadə etməkdir. İnsan potensialına daxildir: işləmə qabiliyyəti, intellektual qabiliyyətlər, biliklər, bacarıqlar, təcrübə, professional səriştə, dəyərlər, motivlər, əməkdaşlıq bacarığı, kollektiv təşkil olunma, yaradıcılıq və s. Deməli, dövlət qulluqçularının potensialından istifadə etməklə dövlətin səmərəli idarə edilməsinə, sosial-iqtisadi inkişafa nail olmaq mümkündür.

Dövlət qulluğunun idarə olunması çox vacibdir, belə ki, dövlət aparatının səmərəli işləməsinə təsir edən əsas amillərdən biri bilavasitə orqanların, idarələrin və şöbələrin işinə cavabdeh olan və yüksək vəzifələrdə çalışan məmurların professionallığı və səriştəsidir. Məhz onlar dövlətin məqsədli proqramlarını idarə edir və dövlət siyasətinin ayrı-ayrı aspektlərinin işlənilməsində bilavasitə iştirak edirlər. Beləliklə, dövlətin siyasi və inzibati potensialı, yəni aydın məqsəd və prioritetlər müəyyən etməklə onlara nail olmaq əsasən siyasi və inzibati elitanın keyfiyyətindən və yuxarı pillə dövlət aparatının fəaliyyətindən asılıdır.

Ölkənin sosial-iqtisadi inkişafının başlıca faktoru rəhbərliyin səviyyəsidir, belə ki, zəngin təbii resurslara malik olan, lakin səriştəsiz və korrupsiyaya meyilli liderlər tərəfindən idarə olunan dövlət cəmiyyətin tez və uğurlu inkişafını təmin edə bilmir. Ona görə də növbəti suallara cavab vermək lazım gəlir:

- Yaxşı dövlət liderlərini necə tapmalı, öyrətməli və motivləşdirməli?
- Səriştəli rəhbərlərin hansı şəxsi və professional keyfiyyətləri olmalıdır?
- Onların mükafatlandırılması və motivləşdirilməsi sistemi necə olmalıdır?

Beləliklə, ən yaxşı dövlət rəhbərlərinin seçim mexanizmi, açıq və hesabatlı dövlət qulluğu sistemi yaradılmalıdır.

Hər bir idarəetmə fəaliyyətində olduğu kimi dövlət qulluğunun idarə edilməsində də müəyyən davranış qaydalarına – prinsiplərə əməl etmək lazımdır. Dövlət qulluğunun idarə edilməsi prinsipləri çoxsahəlidir:

- muxtariyyət – ayrı-ayrı pillədə duran dövlət qulluqçularının (kadrların) idarə edilməsində nisbi müstəqillik;
- adaptasiya olunma – dəyişən situasiyalarda kadrların idarə edilməsində çeviklik;
- fəaliyyət nəticələrinə görə kadrların qiymətləndirilməsi;
- iyerarxiya – ayrı-ayrı idarəetmə səviyyələrində kadrların idarə edilməsi ilə məşğul olan rəhbərlərin qarşılıqlı əlaqəsi;
- kollegiallıq – kadrların idarə edilməsi fəaliyyəti ilə məşğul olan rəhbərlərin qarşılıqlı işləməsi;
- komplekslilik – kadrların idarə olunmasına təsir edən faktorların uçotu;
- mərkəzləşdirmə – kadrların idarə olunması zamanı dövlət məqsədlərinin nəzərə alınması;
- çoxaspektlilik – kadrların idarə edilməsində müxtəlif kanalların istifadə olunması: inzibati, hüquqi, iqtisadi və s.
- elmlilik – kadrların idarə edilməsində elmi nəticələrin istifadə edilməsi;
- operativlik – qərarların vaxtında qəbul edilməsi;
- optimallıq – çoxvariantlılıq və ən optimal variantın seçilməsi;
- perspektivlik – dövlətin inkişaf perspektivinin nəzərə alınması;
- planlılıq – kadrlarla işin təşkili;
- kadrların seçilməsi və bölüşdürülməsi – dövlət orqanlarının tələblərinə və kadrların professionallığına, səriştə və maraqlarına uyğun olaraq işin təşkil olunması;

- kadrların idarə olunması sisteminin mükəmməlləşdirilməsində ümumi əsasın olması;
- sadəlik – kadrların idarə edilməsinin sadə, lakin sadələşdirilməmiş sisteminin yaradılması;
- rotasiya – digər işçilərin funksiyalarını həyata keçirmək bacarığı;
- razılaşma – kadrların idarə olunması səviyyələri arasında razılaşdırılmış qarşılıqlı münasibətlər;
- ixtisaslaşma – rəhbərlər, mütəxəssislər və qulluqçular arasında əmək bölgüsü;
- kadrların idarə edilməsi sisteminin stabilliyi;
- qənaətcillik – kadrların idarə edilməsində effektiv təşkilətmə və xərclərin azaldılması.

Dövlət qulluqçularının idarə olunması müəyyən funksiyaları həyata keçirir: planlaşdırma, marketinq, seçim, işə qəbul etmə, professional orientasiya, adaptasiya, motivləşdirmə, əməyə görə ödəniş və kompensasiya, qiymətləndirmə, attestasiya, öyrətmə, vəzifə və karyerada professional inkişaf, sosial təminat, əmək münasibətlərinin və konfliktlərin tənzimlənməsi, əməyin mühafizəsi və təhlükəsizliyə riayət edilməsinin təmin edilməsi, işçilərin sağlamlığı.

Kadrların idarə edilməsi üçün müəyyən üsul və vasitələrdən istifadə olunur, bunlar kadrların idarə edilməsi metodları adlanır. Kadrların idarə edilməsi metodları müxtəlifdir. Onlara aşağıdakıları aid etmək olar:

1. inzibati metodlar – təşkilati və sərəncamverici təsirlər, inzibati və maddi məsuliyyət, kadr qərarları, əmrlər, göstərişlər, təlimatlar və onların yerinə yetirilməsinə nəzarət;
2. hüquqi metodlar – kadrların fəaliyyətini tənzimləyən hüquq normaları. Bunlar məcburi (nəyin etmək mümkün olduğunu və olmadığını müəyyən edən normalar), məsləhətverici (müəyyən situasiyada hüquqa uyğun olaraq, necə hərəkət etməyi göstərən normalar), mükafatlandırıcı (kadrların fəaliyyətini təqdir edən normalar), inzibati və cinayət məsuliyyəti normaları;
3. İqtisadi metodlar – kadrların fəaliyyətinin stimullaşdırılması ilə onun maddi maraqlarının artırılması, mükafatların ödənilməsi, imtiyazların verilməsi və s.

4. Sosial-psixoloji metodlar – kadrların davranışına və şüuruna təsiretmə metodlarıdır;
5. Mənəvi-etik metodlar – heyətin fəaliyyətinin tənzimlənməsinin mənəvi təsiretmə üsulları.

Dövlət qulluğu sistemində rəhbər kadrların professional hazırlığı və inkişaf etdirilməsi aşağıdakı tendensiyaları özündə cəmləşdirir:

1. Ali vəzifələrə müsabiqə əsasında namizədlərin seçilməsi ilə dövlət qulluğunda açıqlığa nail olmaq;
2. Rəhbərlərin rolunun gücləndirilməsi, onların identifikasiyası ali rəhbərlərdə menecerlik qabiliyyətlərinin aşılması;
3. Rəhbər kadrların hesabatlılığını təmin etmək üçün dövlət orqanlarına rəhbərlik edənlərin çevikliyi və azadlığı;
4. Rəhbərlərin fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi üçün ümumi konseptual yanaşmanın təmin edilməsi, onların stimullaşdırılması və motivləşdirilməsi sisteminin yaxşılaşdırılması;
5. Seçimin və professional irəliləyişin yaxşılaşdırılması, ali rəhbərlərin yüksək mobilliyinin təmin edilməsi;
6. İnsan resurslarının planlaşdırılması və idarə edilməsinin mükəmməlləşdirilməsi, yeni tədris proqramlarının hazırlanması.

Müasir mərhələdə dövlət aparatında ali rəhbərlərlə işin təşkili sisteminin inkişafında bir neçə vacib faktor meydana gəlmişdir:

Birincisi, məmurlara qoyulan kriteriya və professional irəliləmə tələbi dəyişilmişdir: məmurlar dövlət siyasətini və proqramlarını işləyib hazırlamaqla deyil, siyasəti idarə etmək və reallaşdırmaqla məşğul olmalıdırlar. Burada əsas diqqət rəhbərlərin idarəçilik qabiliyyəti üzərində cəmləşdirilir.

İkincisi, ali vəzifələrə seçim və təyinetmə prosedurasında dəyişikliklər olmuşdur. Ali vəzifələrə seçimin qapalı sistemindən açıq müsabiqəli sistemə keçid baş vermişdir.

Üçüncüsü, ali məmurların karyerasının idarə edilməsi və professionallığının artırılması ilə məşğul olan dövlət aparatı daxilində xüsusi struktur – ali məmurlar

xidməti formalaşır. Bu struktura daxil olan xüsusi qrup rəhbərlər müqavilə əsasında işləyərək dövlət məmurlarının professional inkişafı ilə məşğul olurlar.

Dövlət qulluqçularının dövlət idarəçiliyində vacib rolunu başa düşərək, bir çox ölkələrdə xüsusi institut – ali dövlət qulluqçuları xidməti formalaşdırılmışdır. Bu institutun əsas məqsədi dövlət qulluqçularının professionallıq dərəcəsini artırmaq, dövlət islahatlarının aparılmasında onların rolunu artırmaq, dövlət aparatının yüksək səmərə ilə işləməsini həyata keçirməkdir. Bu struktur dövlət məmurları ilə işləmək üçün yaradılır, gələcək dövlət qulluqçularının seçilməsini həyata keçirir, onların professionallığını inkişaf etdirir və fəaliyyətini qiymətləndirir. Ənənəvi olaraq, ali inzibati kadrlar xidməti (Senior Civil Service) Almaniyada (Hoherer Dienst), Böyük Britaniyada, Fransada (Grands corps) mövcud olmuşdur. Son zamanlar isə bu dövlət institutu Avstraliyada, Hollandiyada, Belçikada və s. ölkələrdə formalaşdırılmışdır.

Ali dövlət qulluqçuları xidməti mərkəzi dövlət aparatında ali vəzifəli dövlət qulluqçularının idarə edilməsi sistemidir. Bu sistem vasitəsilə yaxşı öyrədilmiş və təcrübəli rəhbərlər müəyyən dövlət funksiyalarını həyata keçirməyə təyin edilirlər. Hal-hazırda Azərbaycanda dövlət qulluğunun idarə edilməsini həyata keçirən iki orqan vardır:

1. Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası;
2. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluq məsələləri üzrə Komissiya.

Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası 2002-ci ildə yaradılmışdır. Şuranın əsasnaməsində göstərilir ki, orqan aşağıdakı funksiyaları həyata keçirir:

- vahid dövlət kadr siyasətinin formalaşdırılmasında 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;
 - "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununda nəzərdə tutulmuş hallarda dövlət qulluqçularının şikayətlərinə baxılması;
 - dövlət qulluqçularının peşə hazırlığı, yenidən hazırlanması və ixtisasının artırılması sahəsində işlərin təhlili və bununla bağlı təkliflərin hazırlanması;
 - dövlət qulluqçularına dair məhdudiyyətlərin və təminatların yerinə yetirilməsinə nəzarət edilməsi;
 - dövlət qulluğunun təşkili və səmərəliliyinin artırılması məsələləri ilə əlaqədar beynəlxalq əməkdaşlığın həyata keçirilməsində iştirak;
 - dövlət qulluğunda vəzifə tutma ilə bağlı dövlət orqanının rəhbəri ilə müvafiq icra hakimiyyəti orqanı arasında yaranmış fikir ayrılığının aradan qaldırılması qaydasının müəyyən edilməsi.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2005-ci il 19 yanvar tarixli 180 nömrəli fərmanı ilə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya yaradılmışdır. Komissiyanın əsas məqsədləri dövlət qulluğu sahəsində qəbul edilmiş normativ hüquqi aktların tətbiqinin təşkil edilməsi, dövlət qulluğu üçün kadrların müsabiqə əsasında seçilməsi, yerləşdirilməsi, dövlət qulluqçularının ixtisas hazırlığının artırılması, attestasiya və sosial müdafiəsi sahəsində, həmçinin dövlət qulluğu ilə bağlı digər məsələlər barədə Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə nəzərdə tutulmuş siyasətin həyata keçirilməsini təmin etməkdən ibarətdir. Bu məqsədlərin həyata keçirilməsi ilə əlaqədar Komissiya dövlət qulluğu və digər kadr məsələləri sahəsində vahid dövlət siyasətinin formalaşdırılmasında iştirak edir və bu siyasəti həyata keçirir, dövlət qulluğunun kadr təminatının proqnozlaşdırılması sahəsində təkliflər hazırlayır, bu sahədə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin və Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurasının tapşırıqlarını yerinə yetirir. Komissiya eləcə də, dövlət qulluğu və kadr məsələləri sahəsində fəaliyyətin təkmilləşdirilməsi üçün tələb olunan

normativ hüquqi aktların layihəsini hazırlayır, dövlət qulluqçularının peşə hazırlığı, təkrar hazırlığı və ixtisasının artırılması sahəsində dövlət orqanlarının fəaliyyətini əlaqələndirir, bu sahədə işlərin vəziyyətini təhlil edir və təkliflər hazırlayır. "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 2.3-cü 28.1-ci və 28.2-ci maddələrinə müvafiq olaraq mərkəzləşdirilmiş qaydada vətəndaşların dövlət qulluğuna qəbulunu müsabiqə və şəffaflıq əsasında həyata keçirilməsini təmin edir, dövlət qulluqçularının idarə edilməsinə dair mərkəzləşdirilmiş məlumat bazasını inkişaf etdirir, ondan səmərəli istifadə olunmasını təmin edir və Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə Komissiyaya həvalə olunmuş digər vəzifələri yerinə yetirir.

2.2. Dövlət idarəçiliyinin təşkili, prinsipləri və onun dövlət qulluğu ilə əlaqəsi

XX əsrə qədər təşkilatların sistemli idarə edilməsi haqqında elmi nəzəriyyələr və fikirlər mövcud olmamışdır. Dövlətdə rəhbər vəzifələrdə çalışanların əsas məqsədi dövlətdən istifadə edərək, daha böyük siyasi hakimiyyətə malik olmaq idi. İdarəetməyə bundan əvvəl görünməyən xüsusi maraq Frederik Vinslou Teylorun 1911-ci ildə "Elmi idarəetmə prinsipləri" kitabının nəşr olunması ilə artdı. Məhz bununla idarəetmə elminin əsası qoyuldu və qəbul olundu ki, idarəetmə də ayrıca elm kimi tədqiq olunmalıdır. İdarəetmə elminin təkamül tarixində idarəetmə məktəbləri və idarəetməyə yanaşmalar meydana gəldi. İdarəetmə məktəbləri və yanaşmaları fəaliyyət sahəsindən asılı olmayaraq, bütün təşkilatlara, o cümlədən dövlətə də təsir göstərdi və dövlət idarəetməsində həmin nəzəriyyələrin ayrı-ayrı elementlərində istifadə edilməyə başlandı. Teylorizm məktəbinin müasir davamçıları idarəetmənin aşağıdakı dörd prinsipini fərqləndirirlər:

1. Elmi tədqiqat və işin təhlili, onun elementləri, standartları və qiymətləndirilməsi;
2. Elmi seçim, trening və birinci dərəcəli işçilərin hazırlanması;
3. Antiunionizm – elmi iş prinsipləri naminə dostcasına, ürəkdən birləşmə;

4. Məsuliyyətin yalnız işçilər arasında deyil, həm də funksional sahələrə görə menecerlər arasında bərabər bölgüsü.

Teylorun prinsiplərini dövlət qulluğu ilə aşağıdakı kimi əlaqələndirə bilərik:

1. Dövlət qulluğunun idarə olunması zamanı bütün sistem elementləri təhlil olunmalı, qiymətləndirmələr həyata keçirilməli və elementlərin fəaliyyət standartları müəyyən edilməlidir;
2. Dövlət qulluqçuların seçimi, planlaşdırılması, kadrların hazırlanması və s. elmi metodlar əsasında həyata keçirilməlidir;
3. Dövlət qulluğu sistemində kadrların kollektiv işləmə qabiliyyətinin olması çox əhəmiyyətlidir;
4. Dövlət idarəçilik sistemini səmərəli idarə etmək üçün ayrı-ayrı sahələrin idarə edilməsi üzrə ixtisaslaşmış orqanlar olmalıdır (məsələn, Təhsil Nazirliyi, Səhiyyə Nazirliyi, Maliyyə Nazirliyi və s.)

Telorizmdən sonra inkişaf etmiş məktəb “İnzibati idarəetmə” və ya “Klassik idarəetmə” məktəbidir. Bu məktəb 1920-1950-ci illərdə inkişaf etmişdir. Müasir dövrdə bu idarəetmə məktəbini əvəz edən yeni məktəblər olsa belə, idarəetmənin, xüsusilə inzibati idarəetmənin əsasları məhz bu məktəblə qoyulmuş, idarəetmə funksiyaları, prinsipləri yaranmış, idarəetməyə sistemli yanaşma meydana gəlmiş və bu gün də bunlardan idarəetmədə səmərəli istifadə olunur. İnzibati idarəetmə məktəbinin banisi olan Anri Fayolu (1841-1925) bəzən idarəetmə elminin atası da adlandırılır. O, Fransada böyük kömür emalı şirkətinin rəhbəri olmuşdur. Fayoldan başqa bu məktəbin nümayəndələri Lindall Urvik (İngiltərədə idarəetmə üzrə məsləhətçi idi), Ceyms D. Muni və başqaları olmuşlar. Lindall Urvik Fayolun inzibati idarəetməyə aid ilkin ideyalarını birləşdirərək hərtərəfli inzibati idarəetmə nəzəriyyəsi yaratmışdır.

İnzibati idarəetmə məktəbinin nümayəndələri təşkilatların ümumi xarakteristikalarını və qanunauyğunluqlarını müəyyən etməyə cəhd göstərərək, səmərəli idarəetmə yollarını müəyyən etməyə çalışırdılar. Əsas məqsəd idarəetmənin universal prinsiplərini yaratmaq idi. Əlbəttə, əgər bu prinsiplərə riayət olunarsa, səmərəli idarəetməyə nail olmaq olar. Ədəbiyyatlarda “Anri Fayolun on dörd prinsipi” adı ilə

məşhur olan və müasir dövrdə də öz əhəmiyyətini itirməyən prinsiplər aşağıdakılardır:

1. Əmək bölgüsü – İxtisaslaşma təbii haldır. Əmək bölgüsünün məqsədi eyni qüvvə sərf etməklə həcminə görə daha böyük, keyfiyyətinə görə isə daha yüksək işləri həyata keçirməkdir. Buna diqqətin və qüvvənin sərf olunduğu məqsədlərin ixtisar olunması yolu ilə nail olmaq olur;

Dövlət qulluqçuları dövlət qulluğuna girdiyi gündən müəyyən vəzifə səliyyətlərini həyata keçirməyə başlayır. Bütün dövlət qulluqçularının vəzifə və səlahiyyətləri eyni deyildir. Dövlət qulluqçuları arasında əmək bölgüsü aparılmışdır bu da dövlət qulluqçularının müəyyən sahə üzrə ixtisaslaşmasına və fəaliyyətini daha səmərəli həyata keçirilməsinə təsir edir.

2. Səlahiyyət və məsuliyyət – Səlahiyyət əmr vermək hüququdur, məsuliyyət isə onun əksidir. Səlahiyyət verilən yerdə məsuliyyət əmələ gəlir;

“Dövlət qulluğu haqqında” qanunun maddələrində də dövlət qulluqçularına verilən hüquqlar və onların məsuliyyətləri haqqında bəndlər vardır. Dövlət qulluğu prinsiplərində də göstərilir ki, yuxarı dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin öz səlahiyyətləri həddlərində qəbul etdikləri qərarların aşağı dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər tərəfindən yerinə yetirilməsi mütləqdir. Dövlət qulluqçusu qulluq borcunun yerinə yetirilməsi üçün cavabdehdir, eləcə də dövlət orqanı dövlət qulluqçusunun hərəkətlərinə görə cavabdehlik daşıyır.

3. Qayda-qanun – Qayda-qanun təkilat və onun işçiləri arasında bağlanmış sazişə əmələmə və hörmət deməkdir. Qayda-qanun prinsipi həm də ədalətlə tətbiq olunmuş sanksiyaları özündə nəzərdə tutur;

Dövlət qulluqçuları ilk növbədə bütün fəaliyyətlərini normativ-hüquqi aktlara uyğun həyata keçirilməlidir. Digər tərəfdən hər bir dövlət qulluqçusu özündən yuxarıda duran dövlət orqanının və dövlət qulluqçularının qanuni göstərişlərini yerinə yetirməlidir.

4. Vahid rəhbərlik – İşçi əməlləri yalnız yeganə birbaşa rəhbərdən almalıdır; Dövlət qulluğu sistemi iyerarxik quruluşa malikdir. Dövlət qulluğu sistemində vahid rəhbərliyin olmasının vacibliyi ondan ibarətdir ki, iyerarxiyanın aşağı pilləsində

duran dövlət qulluqçularına bütün göstərişlər yuxarıda duran yeganə rəhbər tərəfindən verilərsə, bu zaman göstərişlərdə ziddiyyətlərin olması ehtimalı azalacaq və dövlət qulluqçusu vahid rəhbər qarşısında cavabdehlik daşdığı üçün onun fəaliyyəti daha səmərəli qurulacaq.

5. İstiqamətin vahidliyi – bir məqsəd üzrə fəaliyyət göstərən hər bir qrupu ümumi plan birləşdirməlidir və həmin qrupun vahid rəhbəri olmalıdır;

Müəyyən qrup dövlət qulluqçularını birləşdirən hər hansı fəaliyyət olursa, həmin işin planı hazırlanır və bu dövlət qulluqçuları arasında işin yerinə yetirilməsi üçün əmək bölgüsü aparılır.

6. Şəxsi maraqların ümumi maraqlara tabeliyi – tək işçinin və ya bir qrup işçilərin maraqları ümumi təşkilatın maraqlarından üstün olmamalıdır;

Dövlət qulluqçularının məsuliyyəti çox böyükdür, ona görə də dövlət qulluqçularının şəxsi maraqlara uyğun fəaliyyət göstərməsi dövlət idarəçilik sisteminin effektivliyinə ziyan vura biləcək amillərdən biridir. Dövlət qulluqçularının fəaliyyətini tənzimləyən normativ-hüquqi aktlarda bu prinsip gözlənilir.

7. Əməkdaşların mükafatlandırılması – işçilərin etibarını və dəstəyini təmin etmək üçün onları işlərinə görə ədalətli mükafatlandırmalıdırlar;

Dövlət qulluqçuları xidmətlərinə görə dövlət məvacibi almaqla yanaşı mükafatlandırılırlar. Azərbaycanda da bu prinsip “Dövlət qulluğu haqqında” qanunda öz əksini tapmışdır.

8. Mərkəzləşdirmə - əmək bölgüsü kimi, mərkəzləşdirmə də təbiidir. Lakin mərkəzləşdirmənin səviyyəsi konkret şəraitə uyğun müxtəlif olur. Ona görə də mərkəzləşdirmə və əks-mərkəzləşdirmənin düzgün proporsiyası ilə bağlı sual meydana çıxır;

Dövlət idarəçiliyində mərkəzləşmə əsas amillərdən biridir. Azərbaycanda hakimiyyətin üç qolu vardır və hər bir dövlət orqanı sisteminin alt sistemləri və elementləri mövcuddur. Dövlət qulluqçuları da dövlət orqanlarına tabedirlər.

9. Skalyar zəncir – skalyar zəncir – ən yüksək vəzifəli rəhbərdən başlayaraq, ən aşağı səviyyəli rəhbərin daxil olduğu şəxslərdən ibarət zəncirdir. Qeyd olunur ki, müəyyən ehtiyac olmazsa, iyerarxik sistemdən imtina etmək lazım deyil.

Digər tərəfdən, əgər mövcud iyerarxik sistem təşkilatın maraqlarına ziyan gətirərsə, həmin iyerarxik sistemi də istifadə etmək düzgün deyil; halda iyerarxik quruluşun stabilliyi dövlət qulluqçularının da fəaliyyətinin səmərəli qurulması üçün olmalıdır. İyerarxik quruluş dövlət orqanının fəaliyyətinə yalnız ziyan gətirdiyi halda ondan imtina etmək lazımdır.

10. İntizam – hər şey üçün yer və hər şey öz yerində olmalıdır;

Dövlət qulluqçuları xidmət etdiklərin dövlət orqanlarının daxili nizam-intizam qaydalarına riayət etməlidirlər, digər tərəfdən isə ümumiyyətlə, dövlət orqanlarında hər bir şey müəyyən elmi əsaslarla dövlət idarəçiliyinin effektivliyinə nail olmaq üçün həyata keçirilməlidir.

11. Ədalət – mərhəmət və düzgün hakimənin olması;

Dövlət qulluqçuları vətəndaşlar və özündən yuxarıda duran dövlət qulluqçuları qarşısında məsuliyyət daşıyırlar. Vətəndaşlar və yuxarı pillədə duran dövlət qulluqçuları da aşağı pillələrdə duran dövlət qulluqçularının fəaliyyətini ədalətlə mühakimə etməlidirlər.

12. İşçilərin iş yerinin stabilliyi – təşkilarda kadr axıcılığının yüksək olması təşkilatın effektivliyini azaldır;

Bu prinsipin bir çox dövlətlərdə dövlət qulluğu sahəsində qanunlarda öz əksini tapmışdır. Azərbaycanda da dövlət qulluqçuların stabilliyi dövlət idarəçiliyi üçün müsbət nəticə verə bilər.

13. Təşəbbüs – təşəbbüs planın işlənilib hazırlanması və onun reallaşdırılması deməkdir. Bu təşkilata qüvvə və enerji verir;

Müəyyən dövlət qərarları, planlar, proqramlarının hazırlanması dövlət qulluqçularına tapşırılan və ya dövlət qulluqçularının öz təşəbbüsü əsasında səlahiyyətlərinə aid olan işlərin həyata keçirilməsi dövlət idarəçiliyində müsbət nəticənin əldə olunmasına təsir edə bilər.

14. Korporativ ruh – Birlik – bu güc deməkdir. Bu işçilərin harmoniyasının nəticəsidir.

Dövlət qulluğu fəaliyyətini həyata keçirərkən dövlət qulluqçularının işinin birgə təşkili və onların işinin əlaqələndirilməsi dövlət qulluğunda səmərəli nəticələrə gətirib çıxarar.

Bu prinsiplər iki aspektə toxunurlar:

- Təşkilatın idarə edilməsinin rəşional sisteminin işlənilib hazırlanması ilə bağılı prinsiplər.

Fayol idarəetmə elminə verdiyi əsas töhfəsi idarəetməyə universal proses kimi baxılmasıdır. Onun fikrincə, idarəetmə prosesi bir-biri ilə əlaqəli olan bir neçə funksiyadan ibarətdir:

1. Proqnozlaşdırma və planlaşdırma – gələcəyi öyrənmək və hərəkət planlarını müəyyən etmək;
2. Təşkil etmək – planı icra etmək üçün təşkilati struktur, resurslar və işçilərlə bağılı işləri həyata keçirmək;
3. Əmr etmək – işçilər arasında fəaliyyəti bölüşdürmək;
4. Koorsinasiya – birləşdirmək, fəaliyyəti və cəhdləri birləşdirmək və harmonik etmək;
5. Nəzarət – fəaliyyətin müəyyən olunmuş təcrübə və siyasətə uyğun həyata keçirilməsinə fikir vermək.

- Təşkilatın strukturunun qurulması və işçilərin idarə edilməsi ilə bağılı prinsiplər.

Avropada dövlət idarəetmə sisteminin təşkili və idarə edilməsində tətbiq olunan, inzibati sistem və vətəndaşlar arasındakı münasibətləri tənzimləyən qaydaları və prinsipləri aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar:

- Etibarlılıq və öncədən görülmə bilmək imkanının olması (hüquqi əminlik);
- Açıqlıq və şəffaflıq;
- Hesabatlılıq;
- Səmərəlilik və nəticəlilik.

Bu prinsiplər Avropa ölkələrinin normativ-hüquqi sənədlərində öz əksini tapır, bu ölkələrin, o cümlədən daim inkişaf edən Avropa İttifaqının dövlət idarəetmə sistemi möhkəmlənərək müasir şəraitə uyğunlaşır. Avropa İttifaqında dövlət idarəetmə

sistemini tənzimləyəcək, prosedur və təşkilatı məsələlərə cavabdehlik daşıyan heç bir formal rəsmi orqan və rəsmi imzalanmış “acquis communautaire” yoxdur. Lakin Avropa İttifaqı üzrə dövlətləri bu prinsipləri “acquis” kimi qəbul edir və ona əməl edir. Həmin prinsiplərə daha geniş nəzər yetirək:

Etibarlılıq və öncədən görülməli bilənlik. Dövlət idarəetməsinin etibarlılığını təmin etməyin çoxcəhətli mexanizmi hüququn aliliyi prinsipindən ibarətdir. Qanunun aliliyinin mahiyyəti ondan ibarətdir ki, dövlət idarəetmə orqanları öz funksiya və öhdəliklərini qanuna uyğun olaraq yerinə yetirməlidirlər. Hüququn aliliyi prinsipinin tətbiqi səlahiyyət anlayışı ilə sıx bağlıdır. Dövlət hakimiyyət orqanları yalnız onların səlahiyyətlərinə aid edilmiş məsələlər üzrə qərar qəbul edə bilərlər. Bu həm də onların cavabdehliyini müəyyənləşdirir.

Dövlət idarəetməsinin vaxtında həyata keçirilməsi etibarlılıq və öncədən görülməli bilənlik prinsipinə yardım edir. Qərar qəbulunda və zəruri tədbirlərin görülməsində gecikmələrin olması narazılıqların yaranmasına səbəb olar, ictimai və şəxsi maraqlara ziyan vura bilər. Belə gecikmələr çox vaxt dövlət qulluqçularının səriştəsizliyi və səmərəsiz fəaliyyəti ilə bağlı olur. Buna görə də dövlət qulluğunun peşəkarlığı dövlət idarəetməsinin etibarlılığına kömək edir. Dövlət qulluğunun peşəkarlığı qərəzsiz və peşə müstəqilliyinə əsaslanır. Dövlət qulluqçularına özlərinin maraqlı olduğu və istənilən tərəfin maraqlarını təmsil etdikləri işlərlə bağlı qərar qəbulunda iştirakını qadağan edən hüquqi normalar qərəzsizliyi gücləndirməyə kömək edir. Dövlət qulluğunda vəzifələrə təyinetmə və qulluqda irəliləmənin siyasi patronaja və ya proteksionizmə əsaslanan sistemlərindən imtina edilməsi və peşəkarlıq keyfiyyətləri və nailiyyətlərə əsaslanan sistemlərə keçilməsi dövlət qulluqçularının hüquq və vəzifələrini daha dəqiq müəyyənləşdirir, sistemin açıqlığını və ədalətliliyini təmin edir, etibarlı inzibati tədbirlər sistemi müəyyən etməklə dövlət qulluqçularını korrupsiyadan, məcburetmədən azad edir və onların peşəkarlığına müsbət təsir göstərir. Eyni zamanda qeyd etmək lazımdır ki, dövlət qulluğunun müstəqilliyi heç də tam müstəqil fəaliyyət və fikir azadlığı kimi başa düşülməməlidir. Peşəkarlıq standartları və hüquqi normalar mövcuddur ki, bunlara əməl etmək və onlar əsasında fəaliyyət göstərmək lazımdır.

Açıqlıq və şəffaflıq. Açıqlıq idarəetmənin kənar yoxlama üçün açıq olduğunu, şəffaflıq isə onun yoxlama və nəzarət məqsədi ilə “kənar baxış” üçün tam şəffaf olduğunu nəzərdə tutur. Açıqlıq və şəffaflıq bir tərəfdən inzibati tədbirlərlə qarşılaşan hər bir şəxsə bu tədbirlərin nəyə əsasən tətbiq olunduğunu öyrənməyə imkan verir, digər tərəfdən isə nəzarət orqanlarına yoxlamalar aparmağı asanlaşdırır. Açıqlıq və şəffaflıq eyni zamanda qanunun aliliyinin, qanun qarşısında bərabərliyin və hesabatlılığın təmin olunmasının zəruri alətidir.

Ümumiyyətlə, dövlət idarəetməsinin həyata keçirilməsi açıq və şəffaf olmalıdır. Yalnız müstəsna məsələlər, məsələn milli təhlükəsizliklə bağlı suallar gizli və məxfi qalmalıdır. Şəxsi məlumatlar da üçüncü şəxsə verilməməlidir. Əslində isə dövlət orqanları lazım olduğundan daha çox məsələləri məxfi elan etməyə çalışırlar. Qeyd edək ki, XVIII əsrin sonlarından başlayaraq, İsveç istisna olmaqla demək olar ki, bütün dövlətlərdə məxfilik və ehtiyatlılıq dövlət idarəetməsinin ənənəvi norması olmuşdur. XX əsrin 60-cı illərindən başlayaraq digər demokratik ölkələrdə də hökumətin açıqlığına diqqət yetirməyə başladılar ki, bu da hazırda dövlət idarəetməsinin, xüsusilə qiymətli və vacib norması hesab edilir. Əvvəllər demokratik qərb ölkələrinin əksəriyyətində açıqlıq prinsipi aşağıdakı qaydada həyata keçirilirdi: əvvəla, normativ hüquqi aktlar yalnız rəsmi mətbuatda dərc olunduğu gündən qüvvəyə minirdi, inzibati qərarların icrasına isə yalnız bu qərarların aid olduğu şəxslərə məlumat verildikdən və rəsmi sübut olunduqdan sonra icazə verilirdi.

Açıqlıq və şəffaflıq iki vacib funksiyanı yerinə yetirir. Bir tərəfdən onlar yanlış idarəetmə və korrupsiyanı azaltmaqla cəmiyyətin maraqlarını müdafiə edir, digər tərəfdən isə şəxsi hüquqların müdafiəsinin mühüm aləti olub inzibati qərarlar haqqında izahat verilməsini tələb edir və bununla da maraqlı tərəflərə qərarlardan şikayət etmək və ona yenidən baxılmasını tələb etmək imkanı verir.

Bu prinsiplər bir sıra üsullarla tətbiq edilir. Inzibati tədbirlər əsaslandırılmış olmalı və səlahiyyətli orqanlara təşirilməlidir. İctimaiyyət dövlət registrlərinə açıq çıxış imkanlarına malik olmalıdır. Hakimiyyət nümayəndələri ictimaiyyətlə ünsiyyətə başlamazdan əvvəl özlərini təqdim etməlidirlər. Dövlət qulluqçuları sahibkarlıq fəaliyyətindən gəlirlərin müəyyən dərəcədə məhdudlaşdırılması ilə razılaşmalı, onlar

haqqında qabaqcadan xəbər verməli və yerinə yetirilməsinə icazə almalıdırlar. Açıqlıq prinsipinin tətbiqinin ən mühüm xüsusiyyəti ondan ibarətdir ki, dövlət idarəetmə orqanları həmişə öz qərarlarını əsaslandırmağa borcludurlar. Normativ akt və ya qərar həmişə səbəblərin qəbulu zamanı əldə rəhbər tutduğu daxili qanunauyğunluğu başa düşməyə və normativ sənəd çərçivəsində mövcud faktlar və onların məzmunu arasındakı əlaqəni müəyyənləşdirməyə kömək edir. Göstərilən səbəblər üçün faktlar və sübutlar gətirilməli, təklif olunan tədbirlər isə əsaslandırılmalıdır ki, bu da maraqlı tərəfə inzibati qərardan şikayətin hazırlanması və verilməsinə imkan yaradır. Bütün bunlar yalnız açıqlıq, şəffaflıq və hesabatlılıq şəraitində mümkündür.

Hesabatlılıq. Ümumiyyətlə hesabatlılıq dedikdə, şəxsin və ya orqanın tələb edən şəxs (fiziki və ya hüquqi) qarşısında öz hərəkətlərini izah etməli və əsaslandırılmalı olduğu nəzərdə tutulur. Hər bir orqan öz hərəkətlərinə görə digər inzibati, qanunverici və məhkəmə orqanları qarşısında məsuliyyət daşmalıdır. Hesabatlılıq prinsipinə görə, heç bir orqan digər orqanlar tərəfindən nəzarət və yoxlamadan azad edilə bilməz. Bunun üçün çoxsaylı mexanizmlər mövcuddur: məhkəmə araşdırmaları, yuxarı inzibati orqana şikayət və müraciət, insan haqları üzrə müvəkkilin (ombusmanın) araşdırmaları, xüsusi komissiya və ya şura tərəfindən yoxlamalar, parlament komissiyasının yoxlamaları və s. Hesabatlılıq qanunun aliliyi, açıqlıq və şəffaflıq, qərəzsizlik və qanun qarşısında bərabərlik prinsiplərinə layiqincə əməl olunduğuna əmin olmağa kömək edən alət hesab olunur. Hesabatlılıq çox vacibdir, çünki bu dövlət idarəçiliyində səmərəlilik, məshuldarlıq, etibarlılıq və öncədən görülmə kimi dəyərlərə (prinsiplərə) əməl olunacağına zəmanət verir.

Dövlət idarəetmə sisteminin hesabatlılığını, dövlət hakimiyyət orqanlarının öz səlahiyyətlərindən qanuna və mövcud qaydalara uyğun istifadəsini təmin etmək üçün nəzarət tələb olunur. Nəzarət institutlarının və mexanizmlərinin köməyi ilə vəzifəli şəxslərin fəaliyyətinin monitorinqi və yoxlanılması həyata keçirilir. Yoxlamanın məqsədi dövlət hakimiyyət orqanlarının nəticəli işlədiyinə, öz funksiyalarını səmərəli, vaxtında yerinə yetirdiyinə, xüsusi və ümumi normativ hüquqi aktlarla müəyyən edilmiş prinsip və proseduralara əməl olunduğuna əmin olmaqdan ibarətdir. Başqa sözlə desək, nəzarət “qanun üzrə idarəetmə” prinsipini təmin etmək məqsədi

ilə həyata keçirilir ki, bu da həm ictimai maraqların, həm də insan hüquqlarının müdafiəsinin mühüm alətidir.

Nəzarət təşkilatları və mexanizmləri çox müxtəlif formada və adda ola bilər: məhkəmələr, prokurorluq, ombudsman, daxili və xarici təftiş komissiyaları, müfəttişliklər, standartların təyin olunmasına cavabdeh orqanlar, parlament komissiyaları, kütləvi informasiya vasitələri və s. Bütün bunlar dövlət idarəetməsi və dövlət qulluğunun hüququn aliliyi, şəffaflıq, hesabatlılıq, səmərəlilik və nəticəlilik kimi prinsiplərin gücləndirilməsinə yönəlmişdir. Başqa sözlə desək, onlar ayrı-ayrı insanların hüquqlarının, həmçinin ictimai maraqların müdafiəsinə, qərar qəbulu prosesinin keyfiyyətinin yüksəldilməsinə və nəhayət dövlət idarəetməsinin etibarlılığının, təhlükəsizliyinin və qanunçuluğun gücləndirilməsinə yönəldilmişdir. Heç bir sosial sistemdə dövlət idarəçiliyində olduğu qədər müxtəlif nəzarət və yoxlama formaları mövcud deyildir. Bu, dövlət idarəetməsi və dövlət qulluğunun müasir demokratik cəmiyyətlərində xüsusi rol oynadığını göstərir.

Səmərəlilik və nəticəlilik. Hesabatlılığın özünəməxsus ölçmələrindən biri idarəetmə fəaliyyətinin səmərəliliyindən ibarətdir. Dövlət idarəetməsi və dövlət qulluğu üçün səmərəliliyin vacib və dəyərli olduğu nisbətən son dövrlərdə etiraf olunmağa başlanmışdır. Məhsuldarlığa gəldikdə isə dövlət idarəetməsində bu anlayışdan dövlət xidmətlərinin istehsalı və göstərilməsinə müntəzəm olaraq başlandığı vaxtdan istifadə olunur. Bu gün bir çox ölkələrdə idarəetmə fəaliyyətinin səmərəliliyi və nəticəliliyinin öyrənilməsinə getdikcə daha çox diqqət yetirilir. Səmərəliliyin mahiyyətini istifadə olunan resurslarla alınan nəticələrin ən yaxşı nisbətini təmin edən idarəetmə bacarığı kimi ifadə etmək olar. Nəticəlilik isə ictimai problemlərin uğurlu həllini, qanunvericilik və hökumət tərəfindən dövlət idarəetmə sistemi qarşısında qoyulan məqsədlərə nail olmanı təmin etmək kimi başa düşülür. Nəticəlilik mövcud dövlət siyasətinin, həmçinin bu siyasətin dövlət idarəetmə sistemi və dövlət qulluğu tərəfindən necə yerin yetirildiyinin təhlili və qiymətləndirilməsini nəzərdə tutur. Son dövrlərdə dövlət idarəetməsinin səmərəliliyi və nəticəliliyi prinsipi qərbi avropanın bir sıra ölkələrinin konstitusiyasında (məsələn, 1978-ci ildə İspaniyada) öz əksini tapmışdır.

İdarəetmə fəaliyyətinin xüsusiyyəti kimi səmərəlilik qanunun aliliyi prinsipi, həmçinin cəmiyyətin siyasi, demokratik dəyərlərini əks etdirən prosedur və qaydalara əməl olunması ilə sanki ziddiyyət təşkil edir. Dövlət sektorunun menecerləri çox vaxt normativ-prosedur qaydalarını səmərəliliyə maneələr kimi hesab edirlər. Təsdiq olunmuş proseduralara əməl olunması resurslardan qənaətlə istifadəyə uyğun gəlməyə bilər və xərclərlə idarəetmə tədbirlərinin nəticələri arasındakı nisbətə mənfi təsir göstərə bilər. Bu ziddiyyət böyük problemlərə səbəb olur. Lakin bu münaqişənin müəyyən institusional və hüquqi yolları mövcuddur. Institusional tədbirlər içərisində xidmətlərin istehsalı və göstərilməsinin müqavilə yolu ilə özəl sektora verilməsini qeyd etmək olar ki, bu zaman dövlət idarəetməsi siyasətin hazırlanması və müqavilə şərtlərinə əməl olunmasına nəzarəti öz əlində saxlayır.

2.3. Yaxşı idarəçilik Azərbaycanda dövlət qulluğu idarəetməsinin təkmilləşdirilməsi yolu kimi

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

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

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

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

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

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

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



Sxem 2.3.1

Ümumi iştirak

- Həm kişilərin, həm də qadınların idarəçilikdə iştirakı;

- İdarəçiliyin birbaşa, qanuni vasitəçi institutlar və ya nümayəndələr tərəfindən həyata keçirilməsi;
- Bir tərəfdən birliklərin azadlığı və digər tərəfdən sivil cəmiyyətin mövcudluğu.

Qanunun aliliyi

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

Şəffaflıq

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

Operativlik

- Bütün steypolderlərin maraqları institutlar və proseslər vasitəsilə müəyyən vaxt çərçivəsində təmin olunmalıdır.

Konsensusa orientasiya

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

Ədalət və bərabərlik

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

Effektivlik və nəticəlilik

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

Məsuliyyət və hesabatlılıq

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

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

- Hüquqi yanaşmanın dəyərləri – bu dəyərlərə yaxşı idarəçiliyin “qanunun aliliyi” və “ədalət və bərabərlik” əlamətləri daxildir;
- Siyasi yanaşmanın dəyərləri – bu dəyərlərə yaxşı idarəçiliyin “ümumi iştirak”, “operativlik” və “konsensusa orientasiya” əlamətləri daxildir;
- İdarəetmə yanaşmasının dəyərləri - bu dəyərlərə yaxşı idarəçiliyin “effektivlik və nəticəlilik” əlaməti daxildir;
- Universal təşkilati dəyərlər - bu dəyərlərə yaxşı idarəçiliyin “şəffaflıq” və “məsuliyyət və hesabatlılıq” əlamətləri daxildir.

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

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

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

Layihə aşağıdakı əsas strateji prioritet nəticələrin əldə olunmasına yönəldilmişdir:

- a) Dövlət Qulluğu Komissiyasının qısa bir zamanda formalaşması və tam fəaliyyətə başlaması (və insan ehtiyatlarının inkişafına sərmayələrin ayrılması vasitəsilə sağlam strateji potensialın qurulması);
- b) Dövlət qulluğu sistemində əsas islahatların həyata keçirilməsi, o cümlədən, Dövlət qulluğu sistemində islahatların aparılmasına dair strategiyanın hazırlanması və qəbul edilməsi, dövlət qulluğuna müsabiqə yolu ilə qəbul imtahanlarının təşkili, dövlət qulluğu üzrə qanunvericiliyin nəzərdən keçirilməsi, ictimaiyyətin məlumatlandırılması, dövlət qulluğunda islahatların aparılması və MİM 9 üzrə monitorinq və qiymətləndirmənin həyata keçirilməsi.

Layihə 1 sentyabr 2006-cı il tarixində imzalanmışdır və bir il müddətində həyata keçirilməsi nəzərdə tutulub. Dövlət Qulluğu Komissiyası həm layihənin icraçı tərəfdaşı, həm də əsas benefisiar qismində çıxış edir. BMT-nin İnkişaf Proqramı layihənin həyata keçirilməsinə maliyyə və inzibati dəstək verir, o cümlədən, mebel və

avadanlıqların alınması, internet səhifəsinin hazırlanması, beynəlxalq və yerli məsləhətçi xidmətlərinin təmin olunmasında köməklik göstərir.

Nəticə

Nəticə etibarilə dövlət idarəçiliyinin ayrılmaz tərkib hissəsi sayılan dövlət qulluğunun mahiyyətinə, onun prinsiplərinə və qarşısında duran tələblərə aydınlıq gətirildi. ABŞ, Fransa, Böyük Britaniya və Almaniya dövlətlərinin dövlətçilik tarixi araşdırıldı, bu dövlətlərin dövlət qulluğunun prinsipləri və funksiyaları bir-biri ilə müqayisə olunaraq respublikamız üçün daha optimal sayıla biləcək prinsiplər müəyyən olundu.

Azərbaycan Respublikasının dövlətçilik atributlarından biri sayılan 1995-ci il 12 noyabr tarixində qəbul edilmiş Konstitutsiyasında göstərilmiş dövlət qulluğu prinsipləri elmi cəhətdən aydınlaşdırıldı, bu prinsiplərin dövlət qulluğu strukturunda mövqeyi və önəmindən söhbət edildi. Azərbaycan Respublikası Prezidenti tərəfindən 2000-ci il iyul ayının 21-də qəbul olunmuş “Dövlət Qulluğu haqqında” qanununa əsasən dövlət qulluğunun səmərəliliyinin artırılması, dövlət aparatının təkmilləşdirilməsi, dövlət qulluqçularının hüquqi statusunun müəyyən edilməsi, onların sosial müdafiəsinin, maddi müstəqilliyinin təmin edilməsi və eyni zamanda məsuliyyətlərinin artırılması barədə müxtəlif imkanlar yaradılmış və onların fəaliyyətlərinin prinsipləri Konstitutsiyamızda əks olunmuş dövlət qulluğunun prinsipləri olmuşdur. Azərbaycanda dövlət qulluğunda sahəsində müxtəlif çatışmamazlıqlar olmasına baxmayaraq bu sahədə çoxlu sayda və intensiv sürətdə islahatlar aparılır, dövlət qulluğunda iş prosesinin keyfiyyətinin artırılmasına çalışılır. Bunun üçün isə müxtəlif qabaqcıl ölkələrin elmi idarəetməsindən istifadə olunmaqdadır.

Dövlət idarəçiliyi çox qədim zamanlardan yaransa da özünü sistemli çəkildə formalaşdırmamışdır. İlk dəfə idarəetməyə elmi yanaşan Teylor bu sahəni bir elm

kimi inkişaf etdirməyə başlatdı. Hal hazırda idarəetmə elmi çox geniş sahəli elmlər siyahısına daxildir və bu elm hər bir dövlətin təhsil planında strateji mövqeyə malikdir fənn kimi daxil olmaqdadır. Dövlət qulluğunun idarə olunmasının elmi əsaslarının aydınlaşdırılması, öyrənilməsi bu sahənin daha professional idarə olunmasına gətirib çıxaracaqdır. Bu konkret özünü inkişaf etmiş dövlətlərin indiki dövlət qulluğunun keyfiyyətində və səmərəliliyində göstərir. Ümumiyyətlə bu ölkələrdə dövlət qulluğunun tarixinin təhlili göstərdi ki, dövlət qulluğunun idarə edilməsi dövlət idarəçiliyinin ayrılmaz hissəsidir. Dövlət qulluğunun səmərəli təşkili dövlət idarəçiliyinin inkişafına bilavasitə təsir göstərir. Bütün bunlar hamısı dövlət qulluğunun prinsiplərinə əməl etməklə əldə edilə bilər. Hər bir dövlət öz dövlətinin xüsusiyyətlərini, milli dəyərlərini, mədəniyyətini nəzərə almaqla öz dövlətçilik və dövlət qulluğu prinsiplərini müəyyən etməlidir.

Dövlət qulluğunun idarə olunması məsələsi də çox mürəkkəb proseslərdən biridir. Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğunun idarə olunması elmi əsaslara dayanır. Dövlətimizin hər bir funksiya və vəzifələri özünü idarəetmə elmində əks etdirir. Bütün bunların nəticəsində dövlətimizdə dövlət qulluğunun idarə olunması məsələsi daha da geniş inkişaf edir.

İdarəetməyə aid məlumat mənbələrində tez-tez “yaxşı idarəçilik” terminlərinə rast gəlinir. Pis idarəçilik müasir dövrdə cəmiyyətdə baş verən bütün xoşagəlməz hadisələrin əsas səbəbidir. Ona görə də əsas donorlar və beynəlxalq maliyyə institutları bütün vəsaitlərini “yaxşı idarəçiliyin” təşkil olunması və bu sahədə islahatların həyata keçirilməsinə yönəldirlər. Buna misal olaraq Birləşmiş Millətlər Təşkilatının İnkişaf Proqramı ilə birgə “Dövlət Qulluğu Sistemində İslahatların aparılması vasitəsilə Yaxşı İdarəçiliyin Təşkili” layihəsinin Azərbaycan Respublikası prezidenti cənab İlham Əliyev tərəfindən təsdiq olunması 2015-ci ilə kimi yaxşı idarəçiliyin prinsiplərinin Azərbaycan Respublikasının dövlət qulluğu sahəsində tətbiq olunacağını göstərir.

Ədəbiyyat siyahısı:

1. “Azərbaycan Respublikasının konstitusiyası”, Qanun, Bakı – 2004
2. “Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyanın yaradılması haqqında” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanı
3. “Azərbaycan Respublikasının dövlət idarəetmə sistemində islahatlar aparılması üzrə dövlət komissiyasının yaradılması haqqında” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanı
4. Azərbaycan Respublikasının “Dövlət qulluğu haqqında” qanunu
5. “Azərbaycan Respublikasının Dövlət idarəetmə sistemində islahatlar aparılması üzrə dövlət komissiyasının yaradılması haqqında” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanı
6. Azərbaycan Respublikasının “Dövlət qulluğunun idarəetmə şurası haqqında” əsasnamənin qəbul edilməsi barədə qanunu
7. “Heydər Əliyev və dövlət idarəçiliyi. Heydər Əliyev müstəqil Azərbaycanın dövlət qurucusu” kitabı, Qəndilov S. T., Bakı – 2003
8. Azərbaycan Respublikası 1991-2001, Ramiz Mehdiyevin redaktəsi ilə, Bakı - 2001
9. “Azərbaycanda müasir dövlət quruculuğu modeli”, Ronald Yanq, Ramazan Şabanov, Bakı – 2004
10. “Dövlət İdarəçiliyi, nəzəriyyə və təcrübə”, “Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sistemində hüquqi islahatların əsasları”, Fəxrəddin Nağıyev, No-1(17), 2007

11. “Dövlət idarəetməsində islahatlar: nailiyyətlər, problemlər, perspektivlər”, Ronald Yand, Eldar Azadov Bakı – 2005
12. “Dövlət qulluğu, nəzəriyyə və praktika”, Əli Rzayev
13. “Azərbaycanda kadrların idarə edilməsinə müasir yanaşma”, Ronald Yanq, Alan Gilmor, Gülzar Quliyeva, Bakı – 2005
14. “Государственное управление и общественная политика”, Учебное пособие, В. В. Лобанов, Москва – 2004.
15. “Система государственного и муниципального управления”, Учебник, под общей редакцией доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля Российской Федерации Г. В. Атаманчука, Москва – 2005.
16. “Основы менеджмента”, Зарубежный экономический учебник, Майкл Мескон, Майкл Альберт, Франклин Хедоури, Москва – 2004
17. “Административно – государственное управление в странах запада США, Великобритания, Франция, Германия” – И. А. Василенко, Москва – 2001.
18. “Управление персоналом, кадровая и социальная политика в организации”, А. Н. Аварин.
19. “Большой словарь иностранных слов”, Москва – 2003.
20. “Государственная служба: понятие, виды, принципы”, А. В. Манчаева
21. “Dövlət Qulluğu Sistemində İslahatların aparılması vasitəsilə Yaxşı İdarəçiliyin Təşkili: MİM 9-un icrası”
22. İnternet resursları