

Mövzu 16. Dövlət idarəetməsində qanunçuluq

- 1. Dövlət idarəetməsinin normativ modeli.**
- 2. Dövlət idarəetməsində intizam qaydaları.**
- 3. Dövlət idarəçiliyində qanunçuluq.**
- 4. Dövlət idarəetməsində məsuliyyət.**

1. Dövlət idarəetməsinin normativ modeli.

Konstitusiyada, qanunlarda və digər sənədlərdə öz əksini tapmış dövlət idarəetməsinin normativ modeli yalnız o halda real əhəmiyyət kəsb edir ki, bu model insanların şüurunun, davranış və fəaliyyətinin tərkib hissəsinə çevrilmiş olsun. Çox vaxt deyirlər ki, hər şey yalnız qanunların aktuallığından və keyfiyyətindən asılıdır. Əgər belə qanunlar yaradılsa, onlara avtomatik surətdə əməl olunacaqdır, əslində isə hüquqi

normalarla onların gündəlik həyatda təzahürü arasında bu normaların praktiki olaraq həyata keçirilməsini təmin edən müəyyən mexanizmlər tələb olunur. Məlumdur ki, ixtiyari prosesin, münasibətlərin, onların qarşılıqlı əlaqəsinin hüquqi tənzimlənməsi hakimiyyətə, nüfuza, adət-ənənələrə, ictimai rəyə və s. əsaslanmazsa, öz əhəmiyyətini itirir. Beləliklə, geniş mənada qanun qanunilik olmadan, yəni bu qanunun həyata keçirilməsinin mexanizm və vasitələri olmadan mövcud ola bilməz. Real problem bundan ibarətdir ki, bir tərəfdən aktual və perspektiv qanunlar qəbul etməyi öyrənmək, digər tərəfdən isə bu qanunları ardıcıl olaraq həyata keçirməyi öyrənmək tələb olunur. Hesab etmək olar ki, demokratik ölkələrdə qanun, ümumiyyətlə, maraqların kompromisi və balansından ibarətdir ki, cəmiyyətin ümumi tələbatları, maraqları və məqsədlərini əhatə edir. Bu baxımdan qanunların praktiki həyata keçirilməsi cəmiyyətdə mövcud olan münaqişə və ziddiyyətlərin hüquqi həlli vasitəsidir. Hüquqi ədəbiyyatda dövlət idarəetməsində qanunilik dedikdə, müxtəlif dövlət və yerli özünü idarəetmə orqanlarının fəaliyyət rejimi və ya metodu nəzərdə tutulur. İstənilən yanaşmada qanuniliyin mahiyyəti ondan ibarətdir ki:

- hüquqi normalarda müəyyən olunmuş vəzifələrə əməl olunmalı,
- icazə verilən işlərdən istifadə olunmalı,
- qadağan olunmuş fəaliyyətə yol verilməməlidir.

Hüquqi dövlətdə qanuniliyin təmin olunmasında məhkəmə hakimiyyətinin, prokuror nəzarətinin, icra hakimiyyəti orqanlarının böyük rolu vardır.

Dövlət idarəetmə nəzəriyyəsinin ən vacib problemlərindən biri dövlət idarəetməsinin hüquqi təminatından, hüquqi tənzimlənməsindən ibarətdir. Dövlət idarəetməsinin hüququ tənzimlənməsi dedikdə, geniş mənada, ictimai həyat fəaliyyətinin elə cəhətlərinin nizamlanması nəzərdə tutulur ki, bunlar ümumi iradəni, insan haqları və azadlıqlarının reallaşdırılması ilə bağlı tələbat və maraqları, humanizmi, sosial ədaləti, tarixi varisliyi, ictimai proses və münasibətlərin dayanıqlığı və etibarlılığını, səlahiyyətli dövlət orqanlarının dövlət işlərinin idarə edilməsi sahəsində norma yaradıcılıq və norma tətbiqetmə fəaliyyətini ifadə edirlər. Dar mənada isə, dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsi dövlət orqanlarının təşkili və onların fəaliyyət qaydalarının müəyyənləşdirilməsi sahəsində dövlətin fəaliyyətini nəzərdə

tutur. Bu halda onun təyinatı dövlət orqanlarının təşkili və fəaliyyəti, onların qarşılıqlı münasibətləri ilə, yəni məqsədləri, funksiyaları, strukturu, metodları, prosedurları, əməliyyatları və dövlət idarəetməsinin digər elementləri ilə bağlı meydana çıxan ictimai münasibətlərin nizamlanmasından ibarət olur.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsi dövlətin hüquqi normaların köməyi ilə ictimai münasibətlərə təsiri prosesidir ki. bunun da nəticəsində ictimai münasibətlərin normativ-hüquqi nizamlanması baş verir. Dövlət maraqlarının ifadə olunduğu ictimai münasibətlər, yəni cəmiyyətin işlərini idarə etmək sahəsində dövlətin vəzifə və funksiyalarının praktiki reallaşdırılması ümumiləşdirilmiş şəkildə dövlət-idarəetmə münasibətləri adlandırılır. Bu münasibətlər yalnız dövlət hakimiyyət orqanlarının mövcud qanunvericiliyə uyğun olaraq təşkili və fəaliyyəti ilə deyil, həm də onların səlahiyyətlərinə uyğun olaraq dövlət hakimiyyət funksiyalarının reallaşdırılması

ilə bağlı yaranır, dəyişdirilir və ləğv edilir. Bütün bunlar cəmiyyətin və dövlətin idarə olunması məqsədi ilə həyata keçirilir.

Hüquqi tənzimləmə ictimai münasibətlərə təsir prosesində dövlət tərəfindən reallaşdırılan hüquqi funksiyadır. Bu funksiya vasitəsilə ictimai münasibətlərin iştirakçılarının davranışı hüquqi normalarda nəzərdə tutulan tələblərə uyğunlaşdırılır. Normaların legitimliyi və icrasının məcburiliyi isə cəmiyyət tərəfindən dəstəklənir və dövlətin hakimiyyət gücünün tətbiqi imkanları ilə təmin olunur.

Hüquqi tənzimləməyə dövlət idarəetməsinin tərkib hissəsi kimi baxmaq olar. Çünki bu funksiya müstəsna olaraq dövlətə məxsusdur. Dövlət hüququn zamanətçisi kimi çıxış edir. Bu zaman o, hüquq tətbiqetmə, hüquq- mühafizə sahəsində inhisara malikdir.

Məlumdur ki, dövlət siyasi sistemdə müstəsna yer tutmaqla müxtəlif üsullarla cəmiyyətin digər institutlarının mövcudluğu və fəaliyyəti üçün zəruri şəraiti təmin edir. Dövlət hüquqi sistemin subyekti olaraq vətəndaşdan tutmuş cəmiyyətə qədər hər bir hüquq subyekti həm milli dövlət sərhədləri daxilində, həm də beynəlxalq aləmdə özünüifadə, özünüinkışaf və özünütəsdiq imkanları ilə təmin edir. Bu mənada dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin mahiyyəti hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyətinin demokratik dəyərləri ilə, şəxsiyyətin azad və hərtərəfli inkişafı üçün şəraitin yaradılmasında onların yeri və rolu ilə açıqlana bilər.

Hüquq anlayışını qanunla qarışdırmaq olmaz. Qədim dövrlərdən hüquq müəyyən edilmiş forma və prosedur üzrə qəbul olunmuş qanunlardan əvvəl yaranan bir məfhum kimi başa düşülür. Qanun isə yalnız hüququ özündə əks etdirməklə onu başqaları üçün öhdəliyə çevirir. Hüquq insanların ictimai və şəxsi fəaliyyətini nizamlamaq sahəsindəki tələbatları və maraqları ilə, onların ümumi iradəsi ilə sıx bağlıdır. Hüquq özündə şəxsiyyətin haqq və azadlıqları, humanizm, sosial ədalət, ictimai proseslərin tarixi dayanıqlılığı və etibarlılığı kimi məqamları əks etdirir. Bu isə o deməkdir ki, hüquq heç də sadəcə hakim sinfin və ya monarxın iradəsi, yaxud ali dövlət hakimiyyəti tərəfindən təsdiq olunan (parlament və ya prezident) qanun deyil. O, insanların şüurunun, davranışının, fəaliyyət və münasibətlərinin tərkib hissələrindən biridir və onların bir-birilə əlaqəsini, həmrəyliyi, əməkdaşlığını, vahid bir cəmiyyətə məxsusluğunu ifadə edir. Hüquq öz əksini qanunda tapa bilər və bu zaman hüquqi təsir gücünə malik ola (dövlət strukturları vasitəsilə reallaşdırıla) bilər və ya insanların şüurunda, adət və ənənələrində saxlanıla və beləliklə, bilavasitə həyata keçirilə bilər.

2. Dövlət idarəetməsində intizam qaydaları.

Qanuniliyin təmin olunması nizam intizama əməl olunmasını tələb edir. İntizam ictimai əlaqə forması olub insanın razılaşdırılmış davranış, ünsiyyət norma və proseduralarını qəbul etdiyini və onlara əməl etdiyini göstərir.

Dövlət idarəetməsində intizam aşağıdakı qaydalara əməl olunmasını tələb edir:

1. Dövlət idarəetməsində qəbul olunmuş norma və proseduralar, adət-ənənələr, mənəvi tələblər, hətta etiket normaları dövlət qulluğunun heç bir vəzifəli şəxsi tərəfindən pozulmasına yol vermək olmaz və hamı üçün eyni olmalıdır.

2. Hər bir yüksək vəzifəli şəxsin davranışı intizam baxımından başqalarına nümunə olmalıdır.

3. İdarəetmə proseslərində insanların intizamlı davranışı istiqamətləndirilməsi daim inkişaf etdirilməlidir.

Dövlət idarəetməsində istiqamət və məzmununa görə *intizamı aşağıdakılara ayrılmışlar*: plan, müqavilə, maliyyə, xidməti, ştat, uçot-statistik, əmək, təhsil və s.

1. Dövlət idarəetməsini plan intizamına əməl olunmadan həyata mümkün deyildir. Burada söhbət əsaslandırılmış məqsədlərin müəyyənləşdirilməsi və bu məqsədlərə nail olmaq üçün razılaşdırılmış fəaliyyətin həyata keçirilməsi nəzərdə tutulur. Dövlət etibarlı proqnozlaşdırma, proqramlaşdırma və planlaşdırmadan istifadə etmədən heç bir şey həyata keçirməməlidir. Bu isə o deməkdir ki, planların hazırlanması və icraçıların çatdırılması üçün müəyyən olunmuş qaydalara əməl olunmalı, planların resurs təminatı, plan göstəricilərini yerilə yetirə bilən olması, tapşırıq və normativlər, planların həyata keçirilməsi müddəti və qaydaları razılaşdırılmalıdır.

2. Bazar iqtisadiyyatına keçid, *demokratik cəmiyyət quruculuğu dövlət orqanları*, yerli özünü idarəetmə orqanları, sahibkarlıq strukturları, ictimai birliklər arasında müqavilə münasibətlərinin genişlənməsinə səbəb olur. Belə üfqi əlaqələr ictimai inkişafın sürətlənməsinə kömək edir. Bu münasibətlərin inkişafı dövlət idarəetməsi heyəti üçün adət olunmamış situasiyaların yaranmasına səbəb olur. Belə ki, bu vaxta qədər hamı yuxarı təşkilatların sərəncam və göstərişlərinə tabe olmağa alışmışdır. Lakin müqavilə münasibətləri tərəflərin bərabər hüquqluluğunu tələb edir ki, bu da bir sıra çətinlikləri yaradır. Müqavilə münasibətlərinin hüquqi tənzimlənmə mexanizmləri hələ axıra qədər işlənilib hazırlanmamışdır, ona görə də bu münasibətlərin inkişafına xüsusi fikir verilməlidir.

3. Müasir şəraitdə *maliyyə intizamı* xeyli mürəkkəbləşmişdir. Bu, büdcə prosesi, pul dövriyyəsi, bank işi, vergi, kredit, investisiya, əmək haqqı, pensiya təminatı, gömrük rüsumları və digər sosial-iqtisadi hadisələrlə bağlıdır. Maliyyə intizamı dövlət idarəetməsində xüsusi əhəmiyyətə malikdir, çünki onun köməyi ilə uyğun idarəedici təsirlərin maddi bazası yaradılır. Maliyyəyə əsasən və maliyyənin köməyi ilə, hər şeydən əvvəl, dövlət idarəetməsinin səmərəliliyi qiymətləndirilir, onun sosial faydası ölçülür.

Dövlət idarəetməsində intizamın digər növlərinin də böyük əhəmiyyəti vardır.

4. *Qulluq intizamı* dövlət vəzifəsinin funksiyası və *səlahiyyətlərini* vicdanlı və məsuliyyətlə yerinə yetirilməsindən ibarətdir. Aydınır ki, mürəkkəb dövlət idarəetmə aparatında yalnız müəyyən olunmuş davranış normalarına əməl etməklə aparatın səmərəli fəaliyyətinə nail olmaq olar. Ştat intizamı əsasən dövlət və yerli özünü idarəetmə orqanlarının rəhbərlərinə aid olur və uyğun orqanların müəyyən model tiplərinə uyğun qurulmasından ibarətdir. Prinsipcə rəhbərlər aparatın qurulmasında müəyyən müstəqilliyə malikdirlər, lakin strukturun qurulması ilə bağlı sınaqdan çıxmış məsləhətlər, təcrübələr mövcuddur ki, bunu rədd etmək olmaz.

5. *Uçot və statistika intizamı* bu və ya digər xüsusiyyətləri müəyyənləşdirmək üçün ümumi göstəricilərdən müxtəlif tipik sənəd növlərindən istifadə olunmasını tələb edir.

Dövlət aparatında işə qəbul münasibətlərindən istifadə olunduğu üçün əmək intizamının da xüsusi əhəmiyyəti vardır.

6. *Təhsil intizamı* dövlət idarəetmə orqanlarının personalının öyrədilməsi ilə bağlı müəyyən təşkilati və metodik qaydalara əməl olunmasını tələb edir.

Dövlət idarəetməsində qanunçuluğun təmin olunması **intizama** əməl olunmasını tələb edir. İntizam ictimai əlaqə forması olub insanın davranışda, ünsiyyətdə, müəyyən işlərin yerinə yetirilməsində razılaşdırılmış qayda, norma və proseduraları qəbul etdiyini və onlara əməl etdiyini göstərir. İntizam qanunçuluqla sıx bağlıdır və ona müəyyən mənada qanunçuluğun təmin olunma vasitələrindən biri kimi baxıla bilər. Eyni zamanda, intizam müstəqil mənaya, elementlər çoxluğuna və onların strukturuna, yerə və tətbiq olunma nəticələrinə malikdir.

Dövlət idarəetməsində intizam barədə iki fikir mövcuddur. Birincisi, intizamı idarəetmə sistemi tərəfindən işlənilib hazırlanmış və təsdiq olunmuş, hamı tərəfindən icra olunmalı normaların, qaydaların, prosedurların çoxluğu kimi institusional baxımdan xarakterizə edir. İkincisi isə intizamı insanların idarəetmə prosesindəki faktiki davranışı vasitəsi ilə açıqlayır. Müəlliflərin bir çoxu ikinci fikri, yəni dövlət idarəetməsində intizamın dövlət aparatı heyətinin faktiki davranışı kimi başa düşülməsini məqsəduyğun hesab edirlər ki, bu davranış idarəetmə qərarlarında və hərəkətlərində, həmçinin idarəetmə (xidməti) ünsiyyətində öz əksini tapır. Bu yalnız iş yerində dövlət vəzifəsinin və öhdəliklərinin yerinə yetirilməsinin hüquqi qaydalarına əməl olunması deyil, həm də başlıca olaraq dövlətlə cəmiyyət arasında, dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında, onlarla öz problemlərini həll edən konkret ictimai strukturlar və vətəndaşlar arasında səmərəli əməkdaşlığın təmin olunmasını nəzərdə tutur.

İntizam dövlət idarəetməsinin əsas göstəricilərini formalaşdırır: *sistəmlilik* (vahidlər çoxluğunun qarşılıqlı fəaliyyətini təşkil edir); *rasionallıq* (idarəetmə səylərinin və resurslarının məhsuldarlığını artırır); *səmərəlilik*, (idarəetmə təsirlərini ahəngdarlaşdırır və onların insanlara təsirini gücləndirir). İntizamın ayrı-ayrı təzahürlərindən (işə vaxtında gəlmək, sənədi vaxtında hazırlamaq və göndərmək, iş yoldaşına kömək etmək, informasiyanı obyektiv qiymətləndirmək və s.) hər bir dövlət orqanının və ya yerli özünüidarəetmə orqanının yekun nəticəsi yaranır ki, bütün bunlar da ictimai proseslərin idarə olunmasının səviyyəsini formalaşdırır. Buna görə də, dövlət idarəetməsində intizam tələblərinə şüurlu şəkildə və yaradıcılıqla əməl olunmalıdır.

3. Dövlət idarəçiliyində qanunçuluq.

Hüquqi normalar idarəetmə proseslərində davranışı müəyyən edir və hüquqi tənzimlənmə üsullarından asılı olur. Hüquqi tənzimlənmə üsulları aşağıdakı növlərə ayrılır: pozitiv məcburetmə; qadağan etmə; icazə vermək.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin formalarına bir sıra tələblər irəli sürülür. Bu, hər şeydən əvvəl, uyğun hüquqi normaların vaxtında qəbul olunmasından

ibarətdir. Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin formaları dayanıqlı və stabil olmalıdır. Dövlət orqanının statusunu tez-tez dəyişdirmək cəmiyyətə bu statusu mənimsəmək, başa düşmək, praktikada tətbiq etmək və qiymətləndirmək imkanını azaldır. Formalar tam və daxilən razılaşdırılmış hüquqi normalardan təşkil olunmalıdır.

Hüquqi tənzimlənmədə ali hüquqi qüvvəyə malik hüquqi akt kimi Konstitusiya başlıca rol oynayır. Hüquqi tənzimlənmənin mühüm forması bu və ya digər işlərin hüquqi vəziyyətini hüquqi yerinə yetirilmə qaydasının müəyyənləşdirən qanunlardan ibarətdir. Dövlət idarəçilik elementlərinin və onların qarşılıqlı əlaqələrinin hüquqi tənzimləmə sahəsində ölkə prezidenti geniş səlahiyyətlərə malikdir. Prezidentin fərmanları normativ xarakter daşıyır. Bu fərmanlar öz hüquqi qüvvəsinə görə zəruri qanunların olmadığı hallarda ilkin hüquqi normativ akt rolunu oynayır.

Dövlət idarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsinin formaları arasında müxtəlif səlahiyyətli orqanların qanuna əsaslanan və qanuna zidd olmayan hüquqi normativ aktların xüsusi əhəmiyyəti vardır. Bu aktlara aşağıdakıları aid etmək olar:

1. Ümumdövlət, 2. Sahə. 3. yerli, o cümlədən yerli özünü idarəetmə. 4. Lokal (təşkilatdaxili).

Ümumdövlət normativ aktları əsasən hökumət tərəfindən qəbul olunmuş qərarlardan ibarət olur və müxtəlif idarəetmə işlərinin yerinə yetirilməsi normalarını və hüquqi statusu müəyyənləşdirir. Bu qərarların icrası bütün ölkə ərazisində məcburidir. *Sahə normativ aktları* xüsusi səlahiyyətlər malik orqanlar tərəfindən qəbul olunur və dövlət idarəetməsinin uyğun alt sistemində daxil olan idarəçilik işlərinə və vəzifəli şəxslərə aid edilir. (nazirlik, komitə və s.) *Yerli, o cümlədən yerli özünüidarəetmə* orqanlarının *normativ aktları* yerli dövlət hakimiyyəti orqanları, yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən öz səlahiyyəti çərçivəsində qəbul olunur və bu ərazidəki idarəetmə proseslərinə aid edilir. Belə aktlara şəhərlərin və rayonların nizamnaməsini, yerli özünü idarəetmənin nizamnaməsini göstərmək olar. *Lokal (təşkilatdaxili) normativ aktlar* dövlət orqanı və ya yerli özünü idarə etmə orqanı tərəfindən öz daxili idarəçilik fəaliyyətini tənzimlənmə məqsədi kimi qəbul olunmuş aktlardır. Belə aktlara reqlament, orqanın əsasnaməsi, vəzifə təlimatları və digər sənədlər aiddir.

Hüquqi tənzimlənmənin strukturu iki amilin təsiri ilə formalaşır. Bu bir tərəfdən Konstitusiya və qanunlarla təsbit olunmuş mövcud hüquqi tənzimlənmə formaları, digər tərəfdən isə dövlət idarəetməsinin elementlərinin, proses və münasibətlərinin xarakterindən ibarətdir ki, bu da hüquqi tənzimlənmənin məzmununu təşkil edir. Hüquqi tənzimlənmənin strukturu elə olmalıdır ki, dövlət idarəetməsinin hər bir elementinə onun mahiyyətinə və təyinatına uyğun olan elə hüquqi forma verilsin ki, bu, orqanın səmərəli fəaliyyətini təmin etsin. Bu baxımdan hüquqi tənzimlənmə aşağıdakıları əhatə edir:

- Qanunverici tənzimlənmə - dövlət idarəetməsinin ən tipik elementlərinin, əsas prinsiplərin yanaşmaların müəyyənləşdirilməsi;

- normativ müəyyənləşdirmə - dövlət idarəetməsinin bir sıra elementlərinin rayon, şəhər, dövlət idarəetmə və yerli özünü idarəetmə orqanları tərəfindən müəyyənləşdirilməsi;

- alt sistem daxil normativ tənzimlənmə - icra hakimiyyəti orqanları və xüsusi səlahiyyətli orqanlar tərəfindən həyata keçirilir;

- özünü idarəetmə sahəsində tənzimlənmə - bilavasitə əhalinin iradəsini ifadə etmək mümkün olan kiçik ərazilərdə həyata keçirilir;

- idarəetmə proseslərini hüquq-mühafizə tənzimlənməsi – nəzarət və hüquq-mühafizə orqanları tərəfindən həyata keçirilir və insanların hüquq və azadlıqlarını təmin etmək və qorumaq üçün nəzərdə tutulmuşdur.

Dövlət idarəetməsinin Konstitusiyada, qanunlarda və digər sənədlərdə öz əksini tapmış normativ modeli yalnız o halda real əhəmiyyət kəsb edir ki, bu model insanların şüurunun, davranış və fəaliyyətinin oriyentirinə, faktına və tərkib hissəsinə çevrilmiş olsun. Bu baxımdan dövlət idarəetməsinin mükəmməlliyi onun hakimiyyətin gücünü və fəaliyyətinin qanuniliyini necə təmin etməsi ilə ölçülür. Geniş mənada qanunçuluq olmadan, yəni qanunun həyata keçirilməsinin mexanizmləri və vasitələri olmadan qanun mövcud ola bilməz. Burada real problem ondan ibarətdir ki, bir tərəfdən aktual və perspektiv qanunlar qəbul etməyi, digər tərəfdən isə bu qanunları ardıcıl və inadla həyata keçirməyi bacarmaq tələb olunur.

Elmi ədəbiyyatda dövlət idarəetməsində qanunçuluq dedikdə, müxtəlif dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyət metodu və ya rejimi nəzərdə tutulur. Metod kimi baxıldıqda qanunçuluq idarəetmə fəaliyyətinin qanuni «yola» gətirilməsi, qanunların icrasına yönəldilməsi üsullarının, qaydalarının və vasitələrinin məcmusundan ibarət olur. Qanunçuluğa rejim kimi baxılması onun dövlətdə qəbul olunmuş elə qayda ilə eyniləşdirilməsinə gətirib çıxarır ki, bu qaydaya görə bütün hüquqi aktlar və dövlət orqanlarının, yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkilati fəaliyyətləri qanundan irəli gəlir və hüququn mahiyyəti çərçivəsində həyata keçirilir. Bir çox sənədlərdə qanunçuluq prinsip kimi başa düşülür ki, dövlət orqanlarının və yerli özünüidarəetmə orqanlarının praktiki fəaliyyətində buna əməl olunması zəruridir.

Dövlət idarəetməsində qanunçuluğun təmin olunması kompleks xarakter daşıyır və insanların həyat fəaliyyətinin sosioloji, siyasi, hüquqi və şəxsi 'məsələlərinə kimi müxtəlif səviyyələri əhatə edir. Qanunçuluq o zaman yaranmış olur ki, heç bir hakimiyyət strukturu qanundan üstün ola bilmir və belə cəhdlər olduqda digər hakimiyyət 'strukturlarının birgə səyləri ilə bu cəhdlərin qarşısı alınır, hər şey qanuna tabe etdirilir. Hakimiyyətin bölgüsü prinsipinin ən böyük mənası məhz bundan ibarətdir. Çünki praktiki baxımdan hakimiyyətin hər bir qolunun öz səlahiyyətləri çərçivəsində müstəqil fəaliyyət göstərməsindən daha çox onların bir-biri ilə bağlı olması və Konstitusiyaya, qanunlara əməl olunmasında cəmiyyət dərəcədə maraqlı olması mühüm əhəmiyyətə malikdir.

Hüquqi dövlətdə qanunçuluğun təmin olunmasında məhkəmə hakimiyyəti çox mühüm rol oynayır. Bu hakimiyyət orqanlarının xüsusi statusu, onların fəaliyyətinin dövlət hakimiyyətinin digər altsistemlərindən asılı olmaması məhkəmə orqanlarını qanunçuluğun həqiqi müdafiəçilərinə çevirir. Konstitusiyaya görə dövlət hakimiyyəti orqanlarının, yerli özünüidarəetmə orqanlarının, ictimai birliklərin və vəzifəli şəxslərin qərarları və hərəkətləri (hərəkətsizliyi) ilə bağlı məhkəməyə müraciət oluna bilər. Buna görə də, məhkəmə hakimiyyətinə haqlı olaraq konstitusiya, mülki, inzibati və cinayət

məhkəmələrinin köməyi ilə dövlət hakimiyyət orqanlarının, yerli özünüidarəetmə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin qərarlarının və hərəkətlərinin qanunliliyi ilə bağlı mübahisə və münaqişələrin həll olunduğu instansiya kimi baxılır. Aydındır ki, burada çox şey qanuni hüquqları və azadlıqları zərər çəkmiş strukturların (dövlət və ya ictimai) mövqeyindən və davranışından asılı olacaqdır. Dövlət idarəetməsində qanunçuluğun təmin olunmasında Konstitusiyaya məhkəməsinin məhkəmə nəzarəti sahəsində böyük imkanları vardır.

Hüquqi dövlətdə dövlət idarəçiliyi sahəsində qanunçuluğa məhkəmə nəzarətinin olması bu sahədə prokurorluğun rolunu azaltmır, əksinə daha da artırır. Belə ki, qanunçuluğun, yəni insan və vətəndaşların pozulmuş hüquq və azadlıqlarının bərpası ilə bağlı məhkəməyə müraciəti təşəbbüs xarakterli olub, qanuna zidd idarəetmə qərarları və hərəkətlərindən zərər çəkmiş hüquq subyektinin (dövlət orqanı, ictimai birlik, şəxsiyyət) arzusu və aktivliyindən asılıdır. Bir çox hallarda bu subyektlər münaqişəyə girmək istəmir, qanun pozuntusu ilə razılaşır və öz maraqlarını təmin etmək üçün başqa yollar axtarırlar. Prokuror nəzarətində isə məcburi qaydada icra olunmalı dövlət idarəetmə aktlarının qanunliliyinə nəzarət funksiyası müəyyən edilmişdir. Bu prokurorluğun xidməti borcudur və ondan daimi söylər və səriştəli hərəkətlər tələb edir.

4. Dövlət idarəetməsində məsuliyyət.

Müasir zamanda dövlət idarəetməsində digər intizam növlərinin böyük əhəmiyyəti vardır. Buraya qulluq intizamını və vəzifəni müəyyən edərək məsuliyyət funksiyaları ön plana çəkilir, çünki ştat intizamı əsasında dövlət orqanlarının idarə edilməsi qoyulan model tiplərinə uyğun olmalıdır. Prinsipcə rəhbər işçilərinin arasında müəyyən müstəqilliyə malik olmalıdır. Lakin strukturun quruluşu və onunla bağlı olan məsləhətlər, təcrübələr mövcuddur ki, onları rədd etmək olmaz. Dövlət idarəetməsində intizamın bir çox növləri istifadə olunaraq, onların əhəmiyyətinə görə müxtəlif hallarda tətbiq olunur. Qulluq intizamı dövlət vəzifələrini, funksiya və səlahiyyətlərini vicdanla və məsuliyyətlə yerinə yetirilməsindən ibarətdir.

Aydındır ki, dövlət idarəetmə aparatında yalnız müəyyən olunmuş davranış normalarına əməl etməklə aparatın səmərəli fəaliyyətinə nail ola bilər. Ştat intizamı əsasında dövlət və yerli özünü idarə etmə onların rəhbərlərinə aid olan və hüquqa uyğun orqanları müəyyən model tipində qurulmalıdır. Prinsipcə rəhbər aparatının qurulmasında müəyyən müstəqilliyə malikdir. Strukturun qurulması ilə sınaqdan çıxmaq üçün məsələlər, təcrübələr və buna uyğun neqativ təsir edən fəaliyyət növləri rədd olunmalıdır. Dövlət aparatında işə qəbul münasibətlərində ifadə olunduğu üçün əmək intizamı xüsusi yer tutur. Təhsil intizamı dövlət idarəetmə orqanlarının xüsusi nümayəndəliyinin öyrənməsi ilə bağlı olan müəyyən təşkilati və metodiki qərarlar ilə əməl olunması tələb olunur.

Müəyyən dövlət orqanının üzvlərinin iştirakı ilə qərar qəbul etmə bu orqanın rəhbərinin funksiyasıdır. Bu zaman üzvlər müxtəlif iş yerinə yetirməlidirlər. Üzvlərin iştirak səviyyəsi isə rəhbərin özünü aparıcı səviyyəsindən asılıdır. O, üzvləri qərar qəbul etmə probleminin müəyyənləşdirilməsi, məqsədin dəqiqləşdirilməsi, alternativ

variantlarının işlənilib hazırlanması və s. kimi bir və ya bir neçə qərar qəbulu mərhələlərinə dəvət edə bilər. Əgər tabe olanlar qərar qəbul etməyə təsir edə bilirlərsə, onda, onların həmin qərarların başa düşüb yerinə yetirmələri ehtimalı böyük olur. Eyni zamanda əlavə etmək lazımdır ki, iştirak daha həqiqi qərarların qəbul edilməsi dərəcəsinin yüksəlməsinə təsir edən amildir. Lakin qəbul edilmiş qərara görə rəhbərin fərdi məsuliyyəti heç də azalmır. Belə ki, «idarəçilik bir nəfərin işi, müzakirə isə çoxlu adamların işidir».

Məsuliyyət və səlahiyyətin birliyi hakimiyyət və idarəçiliyin hər hansı ierarxik strukturunda subyektə qoyulan əsas tələbdir. Əgər hər hansı təşkilatın üzvləri onlar üçün müəyyənləşdirilmiş funksiyaları yerinə yetirmirlərsə, bu tələb pozulur.

Qərar qəbul etmədə aşağıdakı neqativ vəziyyətlər meydana çıxır:

1. Qərar qəbul edənə ona səlahiyyəti çatmır. Bunlar rəhbərin yaxın ətrafından olan, onun müavinləri, köməkçiləri, məsləhətçiləri və s. şəxslər, həmçinin ailə üzvləri, nüfuzlu lobbilər, inhisarçılar, böyük siyasi partiyaların və ictimai-siyasi təşkilatların liderləridir:

2. Qərar qəbul edən kifayət qədər səlahiyyətə malikdir, qərar üçün özünün məsuliyyətini başa düşür, rəhbərlik bacarığına malikdir, lakin məlumat-analitik xidməti işinin qeyri-qənaətbəxş olması və ya heç olmaması səbəbindən adekvat idarəçilik qərarlarının qəbulu üçün kifayət qədər informasiyaya malik olmamasıdır. Başqa hallarda tam olmayan və səhv rəsmi məlumatların əsasında qərarın qəbul edilməsi; müəyyən orqanlar tərəfindən dezinformasiyanın mövcudluğu; rəhbərlər üçün yoxlanılmamış informasiyadan istifadəyə şərait yaradan lazımı məlumatlara çıxış imkanının məhdudluğu;

Qərar qəbul edən şəxs məsul qərar qəbul etmək üçün peşəkar mütəxəssis sərəfəsindən başqa bütün zəruri məlumatlara malikdir. Bunu həm rəhbər kadrların çalışmaması ilə, həm də kadrların seçilməsi və yerləşdirilməsi sisteminin qüsurları ilə izah etmək olar.

Dövlət qulluğuna qəbul edilərkən vətəndaş dövlət qulluğuna girmək hüququndan istifadə edir və qulluğa qəbul olunduqda artıq bu hüququ realizə etmiş olur. Qulluq keçmə dövründə dövlət qulluqçusu xidməti münasibətlərin qurulması və onlara daim əməl edilməsi məsuliyyətini daşıyır, öz vəzifə səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsini xidməti münasibətlərə əməl olunmaqla icra edir.

Dövlət orqanı ilə bu orqanda işə qəbul edilən qulluqçu arasında xidməti münasibətlər müqavilə (kontrakt) formasında rəsmiləşdirilir. Dövlət qulluğunda müqavilə dövlət orqanı ilə vətəndaş arasında bağlanan qarşılıqlı razılıqdır. Müqavilə vasitəsilə dövlət qulluğunda tərəflərin hüquqları, vəzifələri, qarşılıqlı məsuliyyət və digər şərtlər konkretləşdirilir və imzalarla təsdiqlənir. Müqavilə (kontrakt) sisteminin tətbiqi namizədlərin sınaq müddətindən uğurla keçməsinə, bu müddət ərzində onların bilik və bacarığının, davamiyyətinin, sərəfəsinin və digər keyfiyyətlərinin artırılmasına şərait yaradır. Bu sistemə əsasən hər bir dövlət qulluqçusu üçün onun vəzifə səlahiyyətlərinə uyğun olaraq dövlət qulluğunun icra edilməsi normaları fərdiləşdirilir. Bu sistem həm də dövlət qulluqçularının sosial müdafiəsini və onlar üçün lazımı iş şəraitinin yaradılmasını təmin edir.

