

MÖVZU 7 . Dövlət idarəetməsinin təminatı

- 1. Dövlət idarəetməsinin funksional**
- 2. Dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturu**
- 3. Dövlət idarəetmə orqanlarının təşkili xüsusiyyətləri**

1. Dövlət idarəetməsinin funksional və təşkilati strukturu

Dövlət idarəetməsinin funksional strukturu. Dövlət idarəetmə funksiyaları və dövlət orqanlarının idarəçilik funksiyaları birlikdə dövlət idarəetməsinin çoxpilləli funksional strukturunu əmələ gətirir. Bu struktur dövlətin həm idarəetmə subyekti kimi ictimai sistemlə qarşılıqlı əlaqələrini, həm də idarəedici sistem kimi daxili sabitliyini və dinamikliyini təmin edir. Dövlət idarəetməsinin funksional strukturunun əsasını dövlət idarəetməsinin funksiyaları təşkil edir. Bu funksiyalarla əlaqədar dövlət orqanlarının idarəetmə funksiyaları formalaşdırılır. Nəticədə dövlət idarəetməsinin funksiyalarından hər biri üfüqi və şaquli istiqamətdə ayrılmış dövlət idarəetmə orqanlarının funksiyaları kompleksi vasitəsi ilə həyata keçirilir.

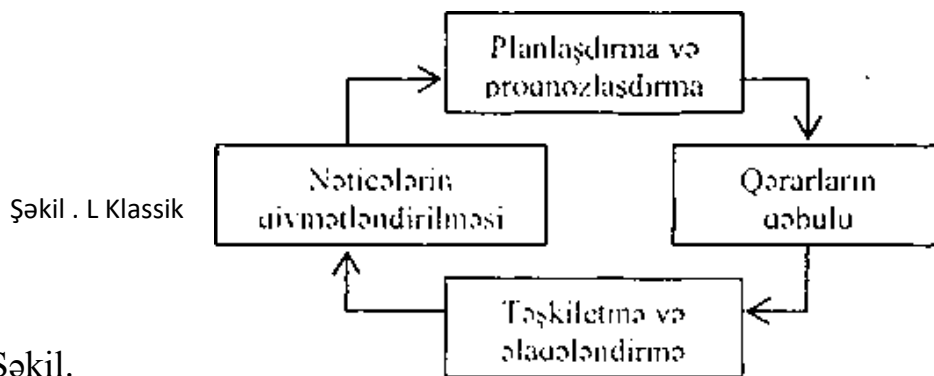
Dövlət idarəetməsinin müxtəlif səviyyələrinin özünəməxsus funksiyaları mövcud olur ki, bu da dövlət idarəetməsinin şaquli və üfüqi istiqamətdə funksional bölgüsünün həyata keçirilməsini şərtləndirir.

Geniş mənada dövlət idarəetməsinin üfüqi funksional strukturunun əsasını hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipinin müəyyənləşdirir. Məlumdur ki, hakimiyyətlərin bölgüsü ənənəvi olaraq həm hakimiyyətin ayrı-ayrı qolları arasında, həm də. eyni zamanda dövlət hakimiyyətinin ali orqanları arasında münasibətlərin təşkili prinsipi kimi başa düşülür. Müasir dövlətçilikdə, xüsusilə demokratik dövlət idarəçiliyində bu prinsip çox vaxt təməl prinsip hesab edilir.

Funksional ixtisaslaşdırma idarəetmə fəaliyyətinin özünəməxsus növlərinə və ya idarəetmə funksiyalarına əsaslanır. Onların fərqləndirilməsi müəyyən fəaliyyət

növünə (funksiyaya) yönümlülüüyü ilə bağlıdır. Ənənəvi olaraq idarəetmə fəaliyyətinin funksiyalarını formalaşdırmaq üçün əsas kimi idarəetmə prosesinin məntiqi mərhələləri götürülür: layihələndirmə (informasiyanın toplanması və işlənməsi, proqnozlaşdırma, planlaşdırma), təşkilətmə (ümumi qərarların qəbul olunması, tapşırıqların və resursların bölüşdürülməsi, operativ rəhbərlik), qiymətləndirmə (uçot, nəzarət, düzəlişlərin aparılması, sanksiyalaşdırma).

İdarəetmə funksiyalarının xüsusiyyəti ondan ibarətdir ki, onlar vahid idarəetmə fəaliyyəti dövrü çərçivəsində daim və kəsilməz şəkildə həyata keçirilirlər. Klassik idarəetmə tsikli aşağıdakı funksiyaların ardıcıl və məcburi şəkildə yerinə yetirilməsini nəzərdə tutur:



Şəkil.
tsikli

Klassik idarəetmə

İdarəetmə funksiyalarına nə dərəcədə xırdalıqlarına qədər baxmaqdan asılı olaraq bu sxem daha geniş ola bilər, lakin ümumi prinsip əvvəlki kimi qalmış olacaqdır: idarəetmə fəaliyyətinin uğurlu olmasının zəruri şərti 1) idarəetmə tsiklinə (dövrünə) bütün funksiyaların hökməri daxil olması. 2) onların yerinə yetirilmə ardıcılığının qorunub saxlanması.

Hakimiyyətlərin bölgüsü dövlət hakimiyyətinin və idarəetməsinin ən yüksək səviyyədə təşkilinin funksional ixtisaslaşdırılmasından ibarətdir.

Şaquli bölgü mərkəzi, regional, yerli və yerli özünüidarəetmə səviyyələrinin müəvənləşdirilməsini tələb edir.

Dövlət idarəetməsinin funksional strukturunun xarakterinə və quruluşuna müxtəlif amillər təsir göstərir: idarə olunan obyektlərin özünüidarəetmə səviyyəsi, yerli özünüidarəetmənin inkişaf səviyyəsi, dövlət quruluşunun forması, idarəetmə forması, dövlətin özünün demokratiklik, sosial yönümlülük, hüquqilik kimi xüsusiyyətləri və s. Buna görə də, dövlət idarəetməsinin funksional strukturunda bir tərəfdən rəşionallıq və səmərəliliyin, digər tərəfdən isə dəyişən məqsədlərə uyğunlaşa bilmək və çevikliyin təmin olunmasında real çətinliklər mövcud olur. Səmərəliliyin və rəşionallığın təmin olunması xüsusi ilə çətin məsələdir, çünki dövlət idarəetməsinin hər bir funksiyası dövlət orqanlarının idarəetmə funksiyaları vasitəsi

ilə reallaşdırılmalı, yeni idarəetmə təsirləri dəqiq və sürətli qaydada şaquli «keçicilik» xassəsinə malik olmalıdır. Bu «keçicilik» elə olmalıdır ki. mərkəzdə yaranan idarəedici təsirlər yuxandan aşağıya hərəkət edərkən deformasiya olunmamalı və lazımi qaydada diferensiallaşmalı və konkretləşməlidir. Buradan isə icra hakimiyyəti verliklərinin, hüquqi tənzimləmənin, qanuniliyin, dövlət qulluqçularının peşəkar hazırlığının və s. aktuallığı irəli gəlir.

Qeyd edək ki, idarəolunan obyektlərin bir çoxunun xüsusi və qarışıq mülkiyyətdə olması, onların azad bazar iqtisadiyyatı şəraitində və xidmət sferasında fəaliyyət göstərməsi vəziyyəti prinsipə çox da dəyişmir. İstənilən halda dövlət ictimai prosesləri müşahidə etmək, bu proseslərin müəyyən olunmuş normalar çərçivəsində gedişinə nəzarət etmək, bunlarda vətəndaşların hüquq və azadlıqlarına əməl olunmasını təmin etmək məcburiyyətindədir. Bu isə o deməkdir ki, dövlət orqanlarının hər bir səviyyəsi (həlqəsi) elə idarəetmə funksiyalarını (zəruri həcmdə) həyata keçirə və idarə olunan obyektlərə təsir edə bilər. Uyğun olaraq, hər bir yuxarı səviyyə dövlət idarəetmə orqanı yalnız elə funksiyaları öz üzərinə götürməlidir ki, bunların yerinə yetirilməsinə aşağı səviyyənin imkanı çatdır (subsidiarlıq prinsipi).

İkinci aspekt isə dövlət orqanlarının idarəetmə funksiyalarının hüquqi rəsmiləşdirilməsi və onların dövlət orqanlarının səlahiyyətinə verilməsi ilə bağlıdır. Məlumdur ki, dövlət orqanlarının qarşısında qoşulmuş məqsədlər və bu məqsədlərə nail olmaq üçün onların həyata keçirdiyi idarəetmə funksiyaları aydın və əsaslı şəkildə həmin orqanların səlahiyyətlərində göstərilməlidir. Bu halda dövlət orqanının nə üçün yaradıldığı və real olaraq necə fəaliyyət göstərdiyi aydın olur. Dövlət orqanının idarəetmə sferasında nəyi və necə etməli olduğu ilə bağlı belə qeyri-müəyyənlik ona gətirib çıxarır ki, güclü idarəetmə aktivliyi görüntüsünün olmasına baxmayaraq (minlərlə insanlar səhərdən axşama qədər məşğul olur) idarəolunan obyektlər əhəmiyyətli idarəetmə təsirlərini hiss etmirlər.

Sistemli yanaşma metodikası dövlət idarəetməsinin funksional strukturunun müxtəlif həlqələri üçün idarəetmə funksiyalarının tipik modellərinin əsaslandırılması məsələsinin həllinə də imkan verir. Bir çox ölkələrdə sənaye sahələrinin, aqrar sektorun, sosial-mədəni sahələrin dövlət idarəçiliyinin tipik sxemlərinin işlənilib hazırlanması və praktiki mənimsənilməsi təcrübəsi mövcuddur. Dövlət orqanlarının idarəetmə funksiyalarının bir tərəfdən idarəetmənin məqsədləri ilə, digər tərəfdən isə idarəolunan obyektlərin idarəetmə tələbatları ilə razılaşdırılmış qaydada seçilmiş belə kombinasiyası dövlət idarəetməsinin təsirliliyinə çox kömək edir. Dövlət orqanlarının idarəetmə funksiyalarının təsnifatına əsaslanan belə peşəkar modelləşdirmə dayanıqlı funksiyaları dəyişkənlərdən, ümumini xüsusidən, daxilini xaricdən, uzunmüddətli qısamüddətli və s. ayırmağa imkan verir. Bu isə köhnəlmiş idarəetmə funksiyalarını ləğv etməyə, yeni, perspektiv funksiyaların daxil edilməsinə və bununla da hər bir tarixi məqamda dövlət idarəetməsinin funksional strukturunun ictimai tələbatlara və gözləmələrə uyğunluğuna nail olmağa imkan verir.

Dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturu. Dövlət idarəetməsinin subyekti kimi bütövlükdə dövlət çıxış edir. Dövlətin funksiyalarının müxtəlifliyi, onun cəmiyyətlə əlaqələrinin müxtəlifliyi ayrı-ayrı dövlət orqanlarının, onların bölmələrinin və qulluqçularının fəaliyyətinin müxtəlif istiqamətli və müxtəlif xarakterli olmasını, onların dövlət-idarəedici təsirlərinin formalaşması və reallaşmasındakı iştirak dərəcəsinin və üsullarının müxtəlifliyini müəyyənləşdirir. Dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunun sisteməmələgətirici elementi kimi dövlət orqanı çıxış edir. Dövlət orqanı - funksional xüsusiyyətlərə (dövlətin müəyyən funksiyalarını yerinə yetirən struktur kimi); sosioloji xüsusiyyətlərə (ictimai əmək bölgüsü yolu ilə dövlət idarəetməsinin uyğun sferasında cəmiyyət tərəfindən üzərinə qoyulmuş dövlət tapşırıqlarını yerinə yetirmək üçün təşkil olunan kollektiv kimi); hüquqi xüsusiyyətlərə (müəyyən struktura (kollektivə) zəruri səlahiyyət və funksiyaların və ya dövlət-hakimiyyət səlahiyyətlərinin verildiyini göstərən), təşkilati xüsusiyyətlərə (verilmiş strukturun dövlət aparatına mənsub olduğunu, onun quruluşunu, yəni elementlərinin təşkili və qarşılıqlı əlaqələrini göstərən) malikdir.

Məhkəmə sistemi ilə dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunun münasibətləri məsələsində vahid fikir mövcud deyildir. Hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipi bəzilərinin belə qənaətdə gəlməsinə səbəb olur ki, məhkəmələr (hətta prokurorluq) idarəedici təsirlərin formalaşdırılması və reallaşdırılmasında iştirak etmirlər. Məhkəmələr şikayət qaydasında idarəetmə qərarlarını dayandıra və ya ləğv edə bilər, vətəndaşların müraciəti əsasında idarəetmə qərarlarından fərqlənən və ya hətta ona zidd olan öz aktlarını qəbul edə bilərlər. İdarəetmə qərarlarının qanuniliyinə nəzarət hüququ isə prokurorluğa verilmişdir. Hüquqi dövlətdə məhkəmə müdafiəsinin həcmi kifayət qədər geniş, məhkəmə aktlarının nüfuzu kifayət qədər yüksək olur. Buna görə də, məhkəmələrin və prokurorluğun dövlətidarəetmə proseslərinə təsirini nəzərə almamaq olmaz.

Beləliklə, əgər dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturu kimi yalnız ənənəvi olaraq sırf idarəetmə ilə məşğul olan icra hakimiyyəti orqanlarını deyil, həm də idarəetməyə təsir edən təşkilati əlaqələr sistemini də qəbul etsək, onda etiraf etmək lazımdır ki, bu struktur praktiki olaraq bütün dövlət hakimiyyəti orqanlarının, dövlət-idarəedici təsirlərin formalaşması və reallaşdırılmasında bu və ya digər dərəcədə iştirak edən yeni özünüidarəetmə orqanlarının müxtəlif təzahürlərini, cəhətlərini, asılılıqlarını da idarəetmə prosesinə daxil edir.

Dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturuna münasibətdə dövlətin ictimai funksiyaları, onun yürütdüyü dövlət siyasəti və bunun əsasında meydana çıxan dövlət idarəetməsinin məqsəd və funksiyaları obyektiv amillər kimi çıxış edirlər. Aydındır ki, dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunda cəmləşdirilən təşkilati potensial o qədər olmalıdır ki, bu dövlətin siyasi, sosial, iqtisadi və beynəlxalq funksiyalarının hər birinin rəşional, tam və səmərəli şəkildə yerinə yetirilməsinə kifayət edə bilsin.

Dövlət idarəetməsinin özündə olan daxili şərtlər və amillər də çox şeyi müəyyənləşdirir. Bu, hər şeydən əvvəl dövlət aparatında çalışan, siyasi və inzibati dövlət vəzifələrini tutan insan potensialıdır. İdarəetmə kadrlarının zəif hazırlığı və peşəkarlığının aşağı olması adətən dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturun mürəkkəbləşməsinə gətirib çıxarır.

Daxili amillərdən biri də dövlət idarəetməsinin informasiya təminatıdır ki, bu da bir tərəfdən idarəetmə obyektlərinin tələbatlarının və maraqlarının uyğun şəkildə əks etdirilməsi ilə, digər tərəfdən isə idarəetmə subyektlərinin idarəetmə resurslarının cəmləşdirilməsi və dövlət idarəetməsinin məqsəd və funksiyalarının praktiki reallaşdırılmasına yönəldilməsi ilə bağlıdır.

Daxili amillərdən biri də dövlət idarəetməsinin demokratikliyidir. Demokratiklik cəmiyyətə öz problem və tələblərini sərbəst şəkildə və daim dövlət (onun aparatı) qarşısında irəli sürməyə, idarəetməyə öz intellektual potensialını daxil etməyə, dövlət orqanlarını isə özünün idarəedici təsirlərinin ictimai faydalılığını hiss etməyə imkan verir. Nəhayət, dövlətin təşkilati strukturuna təsir edən amillərdən biri də dövlət idarəetmə üslubudur. Bu, idarəetmə kadrlarının idarəetmənin müasir elmi metodları və texniki vasitələrini mənimsəmək və bunlardan daha rəşional və səmərəli idarəetmə məqsədi ilə istifadə etmək bacarığından ibarətdir.

Dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunun qurulmasında bir sıra təşkilati əsaslardan istifadə olunur ki, bu da aşağıdakı kimi struktur tiplərini formalaşdırır: 1)xətti, 2)funksional, 3)xətti-funksional, 4)proqram məqsədli, 5)matris tipli və s.

Xətti əsas elə strukturlar yaradır ki, bu zaman dövlət orqanlarının şaquli, bir istiqamətli təbəçiliyi üstünlük təşkil edir və bu da yekun olaraq ciddi ierarxiya piramidasını əmələ gətirir. Burada adətən daha çox vahid rəhbərliyə əməl olunur ki, bu zaman hər bir şaquli idarəetmə səviyyəsində bir nəfər rəhbərlik etdiyi orqanda idarəetmə proseslərinin aparılmasını öz əlində cəmləşdirir.

Funksional əsas xüsusi qaydada konkret idarəetmə funksiyalarını yerinə yetirməyə uyğunlaşdırılmış dövlət orqanlarının formalaşdırılmasına gətirib çıxarır. Bu, reallaşdırılan hər bir idarəetmə funksiyası üçün yüksək ixtisaslı mütəxəssislərdən ibarət aparat formalaşdırmağa imkan verir.

Xətti-funksional əsas xətti və funksional əsasların üstünlüklərini birləşdirməyi təmin edir və elə strukturların yaradılmasına imkan verir ki, burada orqanlardan bəziləri idarəetmə qərarlarını qəbul edir və hakimiyyətin gücündən istifadə etməklə onları həyata keçirir, digərləri isə onları məsləhətçi, statistik, planlaşdırıcı, əlaqələndirici və digər xüsusiyyətlərə malik informasiya ilə təmin edirlər.

Qəbul olunmuş struktur tipi bir qayda olaraq müəyyən ərazidə idarəetmə proseslərinə kompleks yanaşmanı təmin edən ərazi idarəetməsi ilə birlikdə və proqram-məqsədli strukturlarla, ayrı-ayrı problemlərin idarəetmə həlli ilə tamamlanmaqla dinamik inkişaf edən idarəetmə obyektlərinə çevik, adaptasiyalı

yanaşmanı tətbiq etməyə və onların müxtəlifliyini bacarıqla əlaqələndirməyə imkan verir.

a. Dövlət idarəetmə orqanlarının təşkili xüsusiyyətləri

Dövlət orqanının dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunda əsas sistem əmələgətirici element kimi qəbul olunması onun daxili təşkilini formalaşdıran (müəyyənləşdirən) tipik qarşılıqlı əlaqələrə xüsusi baxılmasını tələb edir. İdarəetmə strukturunun hər bir müstəqil vahidi aşağıdakıları təmin etməyə imkan verən xarici əlaqələrə malik olmalıdır:

- qarşısına qoyulmuş məqsədlərə nail olmaq və ya funksiyaları yerinə yetirmək üçün hər bir idarəetmə orqanının məsuliyyətinin tamlığını;

- müəyyən idarəetmə səviyyəsinin bütün həlqələrinin məqsədlərinin yuxarı səviyyə məqsədlərinə nisbətən balanslaşdırılmış olmasını;

- qarşıya qoyulmuş məqsədə nail olmaq üçün bütün idarəetmə funksiyalarının həm şaquli, həm də üfüqi istiqamətdə yerinə yetirilməsinin (qarşılıqlı əlaqəliliyinin) kompleksliliyinin təmin olunması;

- yerinə yetirilən idarəetmə funksiyaları baxımından dövlət idarəetmə aparatının müxtəlif səviyyələrinin və həlqələrinin səylərinin daha rəşional bölüşdürülməsi və əlaqələndirilməsinə (kooperasiyasına) nail olunması, onların təkrarlanmasının minimallaşdırılması və eyni zamanda, xətti- funksional və proqram-məqsədli struktur tiplərinin əsaslandırılmış qarşılıqlı fəaliyyətinin təmin olunması;

- hər bir idarəetmə məsələsinin həlli zamanı hər bir idarəetmə səviyyəsində səlahiyyətlərin rəşional şəkildə üfüqi istiqamətdə yenidən bölgüsü və şaquli istiqamətdə həvalə olunması hesabına hüquqların (səlahiyyətlərin) və məsuliyyətin konsentrasiyası (təmərküzləşməsi);

- hər bir idarəetmə məsələsi ilə əlaqədar qərar qəbulu zamanı icraya nəzarətin təşkilati-iqtisadi mexanizmlərinin məsuliyyət və hüquqların (səlahiyyətlərin) həcminə tam uyğunluğunun təmin edilməsi.

Dövlət orqanı yaradılarkən (yenidən qurularkən) onun dövlət idarəetməsinin təşkilatı strukturundakı vəziyyətinə baxılmalı və bu zaman uyğun dövlət orqanlarının, xüsusilə icra hakimiyyəti funksiyalarını reallaşdıran orqanların mövcud olan uyğun təsnifatına əsaslanılmalıdır. Dövlət idarəetmə sferasında fəaliyyət göstərən dövlət orqanlarının vahid təsnifatı yoxdur, belə ki, hər bir ölkədə və hər bir tarixi dövrdə bu orqanlar günün tələblərinə cavab verməlidir. Lakin müxtəlif tədqiqatlarda belə təsnifat aparmaq üçün müəyyən meyarlar təklif olunmuşdur ki, bunlar da aşağıdakılardan ibarətdir:

- 1) səlahiyyətlərinin *ərazi miqyasına* görə - hər bir orqan mərkəzi, regional orqanlara, onların yerli orqanlarına və yerli özünüidarəetmə orqanlarına bölünürlər;

2) aralarındakı qarşılıqlı *tabeçilik prinsiplərinə* görə - yuxarı və aşağı idarəetmə orqanları fərqləndirilir;

3) orqanın *təşkil olunma qaydalarına görə* - təşkil olunan (yuxarı orqan tərəfindən onun səlahiyyətləri çərçivəsində) və seçkili (əhali və ya nümayəndəli orqan tərəfindən) orqanlara bölünürlər;

4) *səlahiyyətlərinin xarakter və məzmununa görə* - ümumi, sahə və sahələrarası (funksional) səlahiyyətlərə malik orqanlar;

5) *məsələləri həll etmək səlahiyyətlərinə görə* - kollegial idarəetmə və vahid (təkbəşinə) rəhbərlik orqanlarını fərqləndirirlər.

Maliyyələşdirmə mənbələrinə görə, bəzən büdcə orqanlarını və iqtisadi cəhətdən müstəqil orqanları fərqləndirirlər.

Dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturu çoxsaylı dövlət orqanlarından ibarətdir ki, bunlar da bir-birindən fərqlənməklə yanaşı, bir sıra ümumi, tipik və eynilik təşkil edən cəhətlərə də malik olurlar. Eyni vəziyyətlə və yerinə yetirdikləri idarəetmə funksiyalarının uyğunluğu ilə xarakterizə olunan dövlət orqanlarını «dövlət idarəetmə sisteminin həlqəsi» anlayışı ilə ifadə edirlər. Bu və ya digər dövlət orqanının idarəetmə strukturunun hər hansı həlqəsinə aid edilməsi onun hüquqi statuslarının strukturları və xarici qarşılıqlı əlaqələrinin identikliyi (üst-üstə düşməsi) əlaməti ilə müəyyən olunur. Dövlət idarəetmə strukturunun həlqələri kimi aşağıdakıları ayırmaq olar: 1) ölkə prezidenti, 2) hökumət, 3) digər mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları, 4) yerli icra hakimiyyəti orqanları, 5) yerli özünüidarəetmə orqanları və s.

İdarə olunan sistem baxımından dövlət orqanları bu və ya digər ixtisaslaşmış əlamət üzrə birləşmiş bütöv bir tamla qarşılıqlı asılılıqda və qarşılıqlı fəaliyyətdə olur. Belə tamlıq dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunda orqanların uyğun alt sistemini yaradır. Orqanların alt sistemlərinin çoxsaylı olmasına və müxtəlifliyinə baxmayaraq, onlar arasında alt sistemin ictimai prosesləri idarəetmədə yeri və rolunu müəyyənləşdirən bir sıra ümumi cəhətləri aşkar etmək olar:

- alt sistemlərin tərkibinə səlahiyyətləri hansısa bir əsas əlamətə görə (iqtisadiyyat sahəsi, xidmət sferası, dövlət idarəetmə funksiyası, ərazi, kompleks proqram) müəyyənləşdirilmiş dövlət orqanları daxil edilir;

- uyğun alt sistemə daxil olan orqanlar arasında birbaşa struktur- funksional subordinasiya əlaqələri yaradılır;

- dövlət orqanlarının hər bir alt sistemi daxili mütəşəkkil (özünün xüsusi strukturuna malik), digər alt sistemlərdən ayrılmış və müəyyən mərkəzdən - bu alt sistemdəki ali orqan tərəfindən idarə olunur;

- müəyyən alt sistemin orqanları və qarşılıqlı əlaqələri əhəmiyyətli dərəcədə dayanıqlığa, sabitliyə malik olur və kənarda (o cümlədən, dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunda) özünəməxsus vahid tam kimi çıxış edir;

- dövlət orqanlarının alt sistemi (və onun tərkibinə daxil olan komponentlər) idarəetmə obyektləri və dövlət orqanlarının digər alt sistemlər ilə xüsusi, yalnız ona

xas olan qarşılıqlı fəaliyyət növlərinə malikdirlər.

Dövlət orqanlarının alt sistemi həm şaquli (mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları), həm də üfüqi (şəhərin, rayonun ərazi idarəetmə orqanları) quruluşa malik olur. Bu sistemin komponentlərinin qarşılıqlı əlaqələri ilə təmin olunur və beləliklə də alt sistemlərin tamlığına və onların təşkilati strukturunda birləşdirilməsinə nail olunur. Ən əhəmiyyətli qarşılıqlı əlaqələr kimi aşağıdakıları xüsusi qeyd etmək olar:

1) struktur (quruluş) əlaqələri, bu əlaqələr vasitəsi ilə həm bütün təşkilati strukturun, həm də onun alt sistemlərinin, avrı-ayrı orqanların, onların daxili təşkili və tərkibinin müəyyənləşdirilməsi və yenidən qurulması həyata keçirilir;

2) funksional əlaqələr, bu əlaqələr dövlət orqanlarının daxili idarəetmə funksiyalarının formalaşma və reallaşmasının, təşkilati strukturunun və onun tərkib hissələrinin tamlığını və dinamikliyini təmin edən kanalları əks etdirir;

3) «əks-əlaqə» tipli əlaqələr, bu əlaqələr müxtəlif həlqələrin və avrı-ayrı orqanların aktivliyinə, hərəkətlərinin məqsədəuyğunluğuna daim nəzarət etməyə, onların obyektiv tələblərə uyğunluğunu yoxlamağa imkan verir;

4) informasiya əlaqələri, bu əlaqələr dövlət idarəetməsinin təşkilatı strukturunun bütün komponentləri arasında qarşılıqlı informasiya mübadiləsi üçün şərait yaradır.

Dövlət orqanının strukturu dedikdə, adətən onun bölmələrinin toplusu, onlarda mövcud olan vəzifələr, orqanın üzərinə qoyulmuş funksiya və səlahiyyətlərin bölmələr arasında bölüşdürülməsi sxemi, bu bölmələrin və vəzifələrin qarşılıqlı münasibətlər sistemi başa düşülür. Dövlət orqanının strukturu bu orqanın dövlət idarəetməsinin təşkilati strukturunda tutduğu yerindən, səlahiyyətlərinin həcmi və məzmunundan və uyğun olaraq ictimai proseslərin idarə olunmasındakı rolundan asılıdır. Dövlət orqanının strukturu tamamilə onun səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinə tabe olub, yuxarıdan aşağı qurulur.

Müxtəlif dövlət orqanlarının strukturları arasında təşkilati qarşılıqlı asılılıq mövcuddur. Mürəkkəb və sadə struktura malik orqanlar arasında xüsusi münasibətlər olur. Konkret dövlət orqanının strukturunun mahiyyəti yalnız onun idarəetmə obyektinin strukturu və digər dövlət orqanları ilə, o cümlədən müxtəlif funksional təyinatlı dövlət orqanları ilə əlaqələrinin açılması yolu ilə başa düşülə bilər. İdarəolunan obyektlərlə bilavasitə əlaqəli olan və ictimai proseslərə birbaşa təsir göstərən orqanlar: a) idarəolunan obyektlərin idarəedici təsirlərə olan zəruri tələblərinə cavab verən, b) yuxarı orqanlar tərəfindən edilən idarəedici təsirlərin diferensiasiyası və gücləndirilməsini təmin edən struktura malik olmalıdır.

İerarxiyanın yuxarı pilləsində duran və idarə olunan obyektlərə digər orqanlar vasitəsi ilə dolayı yolla təsir göstərən dövlət orqanlarının strukturu bu məqsədlərə nail olmaq üçün uyğunlaşdırılmalıdır. Bu tələblər içərisində aşağıdakıları qeyd etmək olar: struktur mobil olmalı, operativlik tələbinə cavab verməli, qənaətcil olmalıdır.

Dövlət orqanının strukturunun formalaşması və qiymətləndirilməsi zamanı potensial idarəolunanlıq normasının müəyyənləşdirilməsi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Bu norma verilmiş strukturun onun üzərinə qoyulmuş məqsədləri, funksiya və səlahiyyətləri yerinə yetirəcəyinə, uyğun prosesləri lazımi səviyyədə idarə edə biləcəyinə zəmanət verdiyini müəyyənləşdirməyə imkan verir. İdarəolunanlıq normasının müəyyənləşdirilməsinə tapşırılmış məsələlərlə müəyyən olunan, rəhbərin şəxsiyyətindən, heyətdən asılı olan, texniki xarakterli amillər təsir göstərir.

İxtiyari dövlət orqanının strukturunun qurulması zamanı birinci məsələ rəhbər həlqənin, yəni orqanın hüquqi statusuna görə idarəetmə qərarlarında öz əksini tapan hakimiyyət səlahiyyətlərinin istifadə olunması ilə bilavasitə bağlı olan dövlət vəzifələri çoxluğunun dəqiq müəyyənləşdirilməsindən ibarətdir. Kollegial dövlət orqanında bu, uyğun kollegiyanı - verilmiş orqanın rəhbər həlqəsini əmələ gətirən vəzifələrin tərkibindən ibarətdir. Təkbəşinə rəhbərlik xarakterli dövlət orqanında isə bu, həmin orqanın rəhbəri və rəhbərin olmadığı vaxtlarda onun qərar qəbul etmək səlahiyyətləri verdiyi müavinlərindən biri ola bilər. Bəzən belə hesab edirlər ki, dövlət orqanının səlahiyyətləri onun struktur bölmələri arasında bölüşdürülməlidir. Lakin bu halda iradənin vahidliyi, qərarların məntiqiliyi və məsuliyyətin nizamlılığı pozulmuş olar. Qeyd edək ki, struktur bölmələri dövlət orqanının səlahiyyətlərini həyata keçirmir, yalnız rəhbər həlqənin fəaliyyətini təmin edirlər.

Strukturun təşkili zamanı nəzərə alınan ikinci məsələ orqanın bölmələrini elə təşkil etməkdən ibarətdir ki, bu bölmələr rəhbər həlqəyə dövlət orqanının səlahiyyətlərini tam həcmdə və keyfiyyətli icra etməyə şərait yaratsın. Bölmələrin təşkil edilməsində üfüqi

və şaquli strukturlardan istifadə olunur.

Bölmələrin yaradılması zamanı həll edilməli üçüncü məsələ vəzifələrin və iş yerlərinin müəyyənləşdirilməsindən ibarətdir.