QANUN № 02 (352), 2024, s. 132-136

Sarıyeva Aynel Əlövsət qızı,
Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasınını magistrantı
E-mail: aynel_1344@live.com

UOT 340.132.83
DOI: 10.30546/2218-9130. 02.352.2024.36

DÖVLƏT İDARƏÇİLİYİNDƏ NƏZARƏT MÜNASİBƏTLƏRİNİN STRUKTURU VƏ ƏSAS ELEMENTLƏRİ

Açar sözlər: *dövlət idarəetməsi sahəsində nəzarət, nəzarətin subyekti, nəzarət obyekti, nəzarət münasibətlərinin məzmunu.*

Ключевые слова: *контроль в сфере государственного управления, субъект контроля, объект контроля, содержание отношений контроля.*

Keywords: *control over the public administration, subject of control, object of control, content of control relations.*

Müasir cəmiyyətdə dövlətin yerinə yetirdiyi funksiyaların, dövlət idarəçiliyinin qarşısında dayanan məqsəd və vəzifələrin dairəsinin genişlənməsindən bəhs edərkən, ilk növbədə, ölkədə qanunçuluğun və hüquq qaydasının təmin edilməsi, şəxsiyyətin hüquq və azadlıqlarının təmin edilməsi istiqamətində vəzifələrin xüsusi çəkisinin artmasını qeyd etmək lazımdır. Bütün bunlar isə dövlətin həyata keçirdiyi idarəetmə fəaliyyəti vasitəsilə realizə olunur.

Dövlətin idarəçilik fəaliyyətini vacib edən mühüm cəhətlərindən biri onun digər sosial idarəçilik növlərinin fövqündə dayanması, özünəməxsus üsul və vasitələrdən istifadə etməsidir. Sonuncu məqam dövlət hakimiyyətinin üstünlüklərini göstərməklə yanaşı, onun insan hüquq və azadlıqları üçün həssaslığını da göstərir. Yəni müasir demokratik, hüquqi dövlətçilik prinsiplərinə əsasən cəmiyyət üçün təkcə səriştəli deyil, həm də səmərəli və məsuliyyətli idarəçilər zəruridir. Bu isə, öz növbəsində, siyasi və inzibati idarəetmədə məsuliyyət və nəzarət institutlarının mövcudluğunu, onların daim təkmilləşdirilməsini vacib edir.

Dövlət idarəçiliyində nəzarət problemlərinin müxtəlif səviyyədə və müxtəlif yanaşmalardan istifadə etməklə həll olunması idarəetmə strukturlarının səmərəliliyini və bütövlükdə cəmiyyətin inkişafı istiqamətlərini müəyyənləşdirir, onlara əhəmiyyətli dərəcədə təsir göstərir.

Dövlətin cəmiyyət qarşısında dayanan məqsəd və vəzifələrinin mürəkkəbləşməsi, dövlət aparatının səlahiyyət hüdudlarının genişlənməsi, dövlət nəzarətinə dair müxtəlif təşkilati-hüquqi problemlərin həllini zəruri edir. İlk növbədə, bu cür məsələlərin hərtərəfli təhlili ötən əsrin sonlarında dövlət müstəqilliyini bərpa edərək dövlət quruculuğu prosesinə başlayan, ölkənin sosial-iqtisadi, siyasi, hüquqi sistemlərini mürəkkəb daxili və xarici şəraitdə qurmağa, sovet dövründən qalma köhnəlmiş və artıq zərərli olan idarəçilik ənənələrindən yeni, mütərəqqi idarəçilik üsul və vasitələrinə keçməyə çalışan Azərbaycan Respublikası üçün vacib sayılmalıdır.

Dövlət idarəçiliyinin özü sosial fəaliyyət olduğuna görə ona aid edilən nəzarət fəaliyyəti də ilk növbədə sosial fəaliyyət kimi çıxış edir. Burada müəyyən insan qruplarının davranışı diqqət mərkəzində olur və nəzarət tədbirləri həmin qrupda, yaxud bütövlükdə cəmiyyətdə gedən müəyyən proseslərin dəstəklənməsinə və ya təqib olunmasına istiqamətlənmişdir. Eyni zamanda, onu da nəzərə almaq lazımdır ki, nəzarət fəaliyyətinin özü müəyyən növ ictimai münasibətlərdən ibarət olur və beləliklə, sosial təbiətə malikdir. Cəmiyyətin, dövlətin, şəxsiyyətin normal həyat və fəaliyyəti üçün vacib və əhəmiyyətli olduğuna görə dövlət idarəçiliyi münasibətlərinin tamamilə və ya əsas hissədə hüquqla nizamlanması baş verir ki, nəticədə həmin münasibətlər hüquq münasibətləri formasını almış olur.

Hüquq münasibətləri kimi nəzərdən keçirildikdə isə, dövlət idarəçiliyi münasibətlərinin aşağıdakı elementləri fərqləndirilməlidir – subyektlər, obyekt (obyektlər), məzmun və hüquqi faktlar (faktiki tərkib) [3, s. 210-212].

Elmi və tədris ədəbiyyatında idarəçilik münasibətlərini əsasən iki subyekt arasında – idarəedən və idarəolunan arasında cərəyan edən münasibət olaraq dəyərləndirirlər. Həmin münasibətlərin obyektini isə iqtisadi, sosial-mədəni, inzibati-siyasi sahələrdə müəyyən olunmuş norma və prinsiplərin tətbiqi, göstərilən sahələrin dövlət maraqlarına cavab verən istiqamətdə inkişafı təşkil edir [4], [5, s. 225].

Dövlət idarəçiliyi münasibətlərinin məzmununa gəldikdə, qeyd etmək lazımdır ki, həmin məzmunu idarəedənin icbari göstərişləri vasitəsilə idarəolunanın müəyyən istiqamətdə davranışa yönəltməsi imkanları və idarə olunanın məhz göstərilən istiqamətdə davranması vəzifəsi təşkil edir. Hüquqi aspektdən yanaşıldıqda idarəçilik münasibəti iştirakçılarının qanunla qorunan qarşılıqlı hüquqları və vəzifələrində ifadə olunur. Buna görə də dövlət idarəçiliyi münasibətlərini məcburi münasibətlər kimi dəyərləndirmək olar, yəni onlar tələb olunan məcradan çıxarkən təqsirli şəxslərə qarşı dövlət sanksiyaları tətbiq oluna bilər. Bununla əlaqədar bir sıra müəlliflər haqlı olaraq qeyd edirlər ki, idarəçilik münasibətlərinin zəruri elementi, onların başlanğıc nöqtəsini hüquq normaları təşkil edir [2, s. 12-13; 12, s. 147]. Beləliklə, göstərilən normalar, maraqlı şəxslərin əməlləri (hərəkət və hərəkətsizliyi), habelə insanların iradəsindən asılı olmadan baş verən hadisələr idarəçilik münasibətlərinin yaranmasının, məcrasının dəyişməsinin və onlara xitam verilməsinin hüquqi əsasını, yəni hüquqi faktları təşkil edir [5, s. 32-33].

Nəzarət münasibətləri dövlət idarəçiliyinin tərkib elementi olduğuna görə sonuncunun bütün xüsusiyyətləri, o cümlədən subyekt tərkibi və məzmunu ilə bağlı olanları eyni dərəcədə nəzarət fəaliyyətinə şamil etmək olar. Dövlət idarəçiliyi sistemində nəzarət də iki subyektin: nəzarət edənin və nəzarət olunanın (elmi ədəbiyyatda sonuncu qrup daha çox nəzarət obyektləri adlandırılır) qarşılıqlı əlaqəsi formasında həyata keçirilir. Hər iki qrup fərdi və kollektiv subyekt ola bilər, yəni dövlət orqanları ilə, dövlət və qeyri-dövlət təşkilatları ilə, siyasi və ictimai qruplarla, vəzifəli şəxslərlə, yaxud ayrı-ayrı fərdlərlə təmsil oluna bilər [9, s. 24].

İlk növbədə, nəzarət münasibətlərinin subyektləri sırasına dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər aiddir. Burada söhbət ali dövlət hakimiyyəti orqanlarından və vəzifəli şəxslərdən gedə bilər. Onlar bilavasitə nəzarət tədbirlərini həyata keçirməklə yanaşı, tabeliyində olan orqanların – nazirliklərin, dövlət komitələrinin, komissiyalarının, müxtəlif agentliklərin üzərinə müvafiq vəzifənin qoyulması yolu ilə də buna nail ola bilərlər. Bu zaman nəzarət edən subyekt qismində bir yox, bir neçə dövlət orqanı və vəzifəli şəxsi çıxış edə bilər. Onlardan biri – nəzarət tədbirlərin təşəbbüsçüsü qismində çıxış edən ali hakimiyyət orqanı ilkin, nəzarət tapşırığını icra edən orqan və

vəzifəli şəxs isə törəmə subyekt hesab oluna bilər [10; 11; 12]. Həmçinin onu da qeyd etmək lazımdır ki, nəzarət fəaliyyəti dövlət idarəçiliyinin müxtəlif aspektlərini, müxtəlif sahələri əhatə etdiyinə görə nəzarət edən subyekt qismində öz səlahiyyətləri hüdudlarında demək olar ki, bütün icra hakimiyyəti orqanları çıxış edir.

Nəzarət münasibətlərinin xüsusi subyekti qismində hüquq mühafizə orqanları göstərilə bilər. Həmin orqanlar şəxsiyyətin hüquq və azadlıqlarına, cəmiyyətin və dövlətin maraqlarına təsir göstərən əməllərin qarşısının alınması və onları törətmiş şəxslərin təqibi ilə bağlı olduğuna görə əlahiddə səlahiyyətlərə, daha mütəşəkkil daxili quruluşa malik olur, xüsusi qaydada yaradılır və fəaliyyət göstərir. Onların yerinə yetirdiyi funksiyaların əhəmiyyəti və vacibliyi statuslarına da təsir göstərir. Hazırda hüquq mühafizə orqanları sisteminə dövlətin icra və məhkəmə hakimiyyətinə aid olan orqanlar aid edilir və nəzarət fəaliyyəti onların əsas təyinatlarından biri hesab edilir [1, s. 22-23].

Nəzarət münasibətlərinin obyektini isə ictimai həyatın müxtəlif sahələrini əhatə edən, siyasi, iqtisadi, sosial-mədəni münasibətlərin nizamlanmasına yönəlmiş idarəçilik prosesi və onun müxtəlif həlqələri təşkil edir [7, s. 29-30].

Nəzarət münasibətlərinin məzmununa nəzarət fəaliyyəti subyektinin qarşısında duran məqsəd və vəzifələrin reallaşdırılması prosesində həmin subyektlə nəzarətə məruz qalan orqan, idarə, müəssisə, təşkilat, vəzifəli şəxs, yaxud sıravi vətəndaş arasındakı qarşılıqlı əlaqələr sistemi aid edilir [8, s. 22]. Həmin əlaqələr çərçivəsində nəzarət obyektinin fəaliyyəti barəsində ətraflı məlumatların toplanması, araşdırılması, qiymətləndirilməsi və onun əsasında müvafiq qərarın qəbul olunması həyata keçirilir.

Digər idarəçilik münasibətləri kimi nəzarət münasibətləri də məzmunu baxımından mürəkkəb sayıla bilər. Bu münasibətlərin tərkibinə bərabərhüquqlu idarəçilik subyektləri arasında, müxtəlif səviyyəli dövlət orqanları arasında, həmçinin hakimiyyət səlahiyyətlərinə malik olan və malik olmayan subyektlər arasında olan münasibətlər sistemi daxildir. Bərabərhüquqlu subyektlər arasında münasibətlər isə əlaqələndirmə, koordinasiya xarakterlidir və üfüqi münasibətlərin daha tez və keyfiyyətli icrası üçün zəruridir. Lakin istənilən halda burada iyerarxik münasibətlər üstünlük təşkil edir. Onlar nəzarət fəaliyyətinin mahiyyətini ifadə etdiyinə görə əsas xarakter daşıyır.

Yuxarıda göstərilən xüsusiyyətləri əsas götürən bəzi müəlliflər haqlı olaraq hesab edirlər ki, nəzarət münasibətləri də digər idarəçilik münasibətləri kimi publik-hüquqi səciyyə daşıyır, yəni onun iştirakçılarının iradəsindən asılı olmayaraq meydana gəlir, dəyişir və ya xitam olunur. Onların müqəddəratı iştirakçılarının şəxsi maraq və mənafelərindən asılı deyil [13, s. 362].

İdarəçilik münasibətləri kimi nəzarət münasibətləri də müxtəlif xarakterli hadisələrdən və ya hərəkətlərdən meydana gələ, dəyişdirilə və ya xitam oluna bilər. Hərəkətlər subyektin fəal iradə ifadəsinin nəticəsidir. Onlar qanuni, yəni hüquq normalarının tələblərinə uyğun və qeyri-qanuni, yəni hüquqa zidd ola bilər. Qeyd etmək lazımdır ki, nəzarət münasibətlərinin meydana gəlməsi üçün əsas olaraq təkcə hüquqazidd hərəkətlər deyil, həm də hüquqazidd hərəkətsizlik də ola bilər. Məsələn, icra hakimiyyəti orqanının vətəndaşın qanuni tələblərinə məhəl qoymadan onun müraciətinə baxmaması (hüquqazidd hərəkətsizlik), həmin vətəndaşın yuxarı icra hakimiyyəti orqanına şikayət etməsi (hüquqa uyğun hərəkət) yuxarı orqanla aşağı icra orqanı arasında nəzarət hüquqi münasibətin yaranmasına səbəb ola bilər. Nəzarət münasibətlərinin meydana gəlməsi, dəyişdirilməsi və ya xitamı üçün əsas hüquqi fakt kimi müvafiq dövlət hakimiyyəti orqanlarının hüquqi aktları çıxış edir. Həmin aktlar maraqlı şəxslər üçün bilavasitə hüquqi nəticələr yaradır.

Beləliklə, dövlət idarəçiliyi sahəsindəki nəzarət münasibətlərinin struktur cəhətdən mürəkkəb münasibət olması o deməkdir ki, burada üç əsas element – nəzarət subyektləri, nəzarətin obyekti və nəzarətin məzmunu fərqləndirilməlidir. Bu struktur elementləri sırasında, ilk növbədə, nəzarət subyektləri xüsusi əhəmiyyətə malikdir. Müasir dövlət idarəçiliyi prosesinin mürəkkəbləşməsi, habelə demokratik, konstitusion quruluşun əsas tələblərinə riayət olunması ona gətirib çıxarır ki, hazırda nəzarət münasibətləri iştirakçılarının dairəsi kifayət qədər genişdir. Respublikamızın ictimai-siyasi və iqtisadi həyatının təhlili də belə qənaətə gəlməyə əsas verir. Belə ki, göstərilən subyektlər sırasına həm dövlət hakimiyyətini həyata keçirən subyektlər – dövlət orqanları, ayrı-ayrı vəzifəli şəxslər, həm də dövlət hakimiyyəti səlahiyyətlərinə aid olmayan subyektlər – ictimai təşkilatlar, siyasi partiyalar, media subyektləri, müəssisələr, idarələr, təşkilatlar, ayrı-ayrı vətəndaşlar daxildir. Nəzarət münasibətlərinə daxil olan bu subyektlərdən hər birinin öz təyinatı, vəzifələri vardır və bu vəzifələr nəzarət münasibətlərinin özünün məzmununa bilavasitə təsir göstərir. Nəzarət subyektlərinin və obyektlərinin qarşılıqlı münasibətlərini nizamlayan hüquq normaları isə müvafiq prinsiplərə əsaslanmalıdır.

İstifadə edilmiş mənbələr:

1. Dəmirov M.Ə. Azərbaycan prokurorluğu. Tarix və müasirlik. – Bakı: Azərnəşr, – 1997. – 170 s.
2. Əsgərov Z.A. Konstitusiya Hüququ. Dərslik. – Bakı: Bakı Universiteti, – 2006. – 560 s.
3. Xrapanyuk, V.N. Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi. Dərslik. / V.N. Xrapanyuk – Bakı: Qanun, – 2014. –247 s.
4. Административное право Российской Федерации / курс лекций. Мелехин А.В. – Москва, – 2009: / http://pravo-olymp.ru/wp-content/uploads/2014/09/
5. Братановский С.Н. Административное право: учебник. – М.: Директ-Медиа, – 2013. – 499 с.
6. Государственная политика и управление. Учебник в 2-х частях. Часть 2 /под ред. Л.В. Сморгунова. – Москва: РОССПЭН, – 2007. – 384 с.
7. Кикоть В. Я. Административное право России: учебник для студентов вузов. Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. 759 стр.
8. Козлов Ю.М. Административное право. – М, «Юристъ», – 1999. – 320 с.
9. Климко М.И. Контроль в системе советского государственного управления. Автореф. дисс... канд.юрид. наук. – Москва: Наука, – 1985. – 38 с.
10. Слезин А.А. Государственная функция политического контроля: особенности правоприменительной практики // Вестник ТГТУ. – Тюмень, 2007. Том 13. № 3, – с. 821-825
11. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. – М.: Юридическая литература, 1974. – 160 с.
12. Тарасов А. М. Президенский контроль: понятие и система. Учебное пособие. – СПб.: Изд-во «Юридический центр», – 2004. – 644 с.
13. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – Москва: Юринформцентр, – 1998, – 798 с.

Сарыева Айнел Аловсат гызы

СТРУКТУРА И ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ НАДЗОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена анализу основных структурных элементов контрольной деятельности в сфере государственного управления, определению их основных аспектов, обобщению и систематизации исследований, прове-

денных к настоящему времени по указанному вопросу. Здесь основное внимание уделяется структурным элементам контрольной деятельности как вида правоотношений. Прежде всего были изучены понятия и их основные признаки субъекта, объекта, контрольных отношений, а также юридических фактов, являющихся основанием возникновения, изменения и прекращения этих отношений.

Одним из основных результатов является то, что контрольная деятельность в сфере государственного управления характеризуется многообразием своих субъектов. Каждый из этих субъектов, участвующих в отношениях управления, имеет свои цели, задачи и обязанности. Эти обязанности непосредственно влияют на содержание самих отношений государственного управления. При этом главное, что правовые нормы, регулирующие взаимоотношения субъектов и объектов контроля, должны основываться на соответствующих принципах.

Sariyeva Aynel Alovsat

STRUCTURE AND MAIN ELEMENTS OF SUPERVISION RELATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

SUMMARY

In the article, based on the systematization of previous researches, the main features of the structural elements of control activities over the public administration are analyzed and their main aspects are determined. Here, the main attention is paid to the structural elements of control activities as a type of legal relationship. First of all, the notion and main features of subject, object, control relations, as well as legal facts that are the basis for the emergence, change and termination of these relations are studied.

One of the main results is that control activities over the public administration could be characterized by the diversity of their subjects. Each of these subjects is involved in management relationships and has its own goals, objectives and responsibilities. These responsibilities directly affect the content of public administration relations themselves. At the same time, the main thing is that legal norms governing the relationships between subjects and objects of control must be based on appropriate legal principles.

Redaksiyaya daxilolma tarixi: 26.01.2024
Təkrar işlənməyə göndərilmə tarixi: 03.02.2024
Çapa qəbul olunma tarixi: 06.02.2024