DOI: 10.36719/AEM/2007-2020/51/50-53

İbrahim İlham oğlu Səlimov
Bakı, Azərbaycan
ibrahimsalimov700@gmail.com

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASINDA DÖVLƏT HAKİMİYYƏTİNİN REALİZƏSİ SAHƏSİNDƏ İCRA HAKİMİYYƏTİNİN YERİ VƏ DAXİLİ İYERARXİYASI

Açar sözlər: *dövlət hakimiyyəti, icra hakimiyyətinin daxili iyerarxiyası, icra hakimiyyəti orqanları, Azərbaycan Respublikasında hakimiyyətlər bölgüsü*
Key words: *state power, internal hierarchy of executive power, executive body, separation of powers in Azerbaijan Republic*
Ключевые слова: *государственная власть, внутренняя иерархия исполнительной власти, органы исполнительной власти, разделение властей в Азербайджанской Республике*

Hüququn nəzəriyyəsində dövlətlər əsasən 3 meyar üzrə təsnifatlaşdırılır: 1) dövlətin quruluş forması; 2) dövlətin idarəçilik forması; 3) dövlətin rejim forması (siyasi rejimə görə bölgü). (8, səh. 344) Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 7-ci maddəsinə əsasən Azərbaycan dövləti demokratik, hüquqi, dünyəvi və unitar respublikadır. Bu müddəanın açılışına görə Azərbaycan dövləti dövlətin quruluş forması baxımından – unitardır. İdarəçilik forması cəhətdən respublikadır (daha da dəqiq, prezidentli respublikadır). Rejiminə görə – demokratikdir, dövlət hakimiyyətinin yeganə mənbəyi qismində Azərbaycan xalqı çıxış edir. Dövlətin dinə münasibətinə görə isə dünyəvidir, din dövlətdən ayrıdır.

Dövlətin hüquqiliyini şərh etmək üçün siyasi cəmiyyətdə hüquqi dövlətin varlığı üçün bəzi fundamental əsasların, habelə qurumların mahiyyətini dərk etmək zəruridir. Bu əsaslar və qurumlar məsələsində doktrinada fikir birliyi olmasa da, hüquqi dövlətin müəyyən “sine qua non (olmazsa, olmaz; mütləq)” şərtlərinin mövcud olduğunu demək mümkündür. (6, səh. 52) Çünki hüquqi dövlətin bəzi “bünövrə daşları” var ki, bunlar olmadan hüququn üstünlüyündən danışmaq absurddur:

- Hakimiyyət bölgüsü – Ş.L.Monteskyenin irəli sürdüyü hakimiyyətlər bölgüsü siyasi cəmiyyətdə azadlığın yaşanması və idarəetmə gücünün sui-istifadəsini əngəlləməsi üçün hələ də aktual məsələdir və məcburi şərtdir. Monteskye bu prinsipi “Qanunların ruhu” adlı əsərində irəli sürüb. Lakin müəllif bu anlayışı ilk dəfə “İngilis Konstitusiyası” adlı əsərində “məhkəmə hakimiyyəti, qanunvericilik və icra hakimiyyətindən ayrılmayıbsa, azadlıqdan danışmaq mümkün deyildir” şəklində istifadə edib. Hakimiyyətlərin ayrılmasının səbəblərini isə Monteskye belə açıqlayır: insanın pis cəhətləri də vardır və iqtidarı əlində tutan şəxs bu hüquqlardan sui-istifadə edə bilər. Buna görə iqtidarın sui-istifadəsinın qarşısını almaq üçün iqtidarı iqtidarla durdurmaq lazımdır. Klassik mənada hakimiyyətlər bölgüsü hər kəsin əməl etməsi məcburi olan ümumi qaydaları qoyan parlamenti, bu qaydaları icra edən icra hakimiyyəti orqanını və bu qaydaların tətbiqindən yaranan mübahisələrin həlli üçün məhkəmə orqanının olmasını və bir-birindən ayrılmasını nəzərdə tutur. (6, səh. 56)

- Məhkəmə müstəqilliyi – məhkəmələrin və hakimlərin qanunvericilik, xüsusən icra hakimiyyəti qarşısında təşkilati və faktiki mütləq muxtariyyətini ifadə edir. Heç bir orqan məhkəmə və hakimlərə göstəriş və tapşırıq verə bilməz. Hüquq yaradıcılığı parlamentin, onu tətbiq etmək icra hakimiyyətinin funksiyasıdırsa, bütün bu funk- siyaların hüquq qaydalarına müvafiq icra edilib-edilməməsini yoxlamaq vəzifəsi məhkəmələrə aiddir. Hüququ yaxşı bilən, şərh yolu ilə onu tənzimləyən, plenum qərarları ilə hüquq normaları yaradan məhkəmə orqanı hüququn üstünlüyü prinsipinə əsaslanan hüquqi dövlətdə əhəmiyyətli yeri olan qurumlardan biridir. “Hüquqi dövlət” bütün fəaliyyəti və aktları hüquq qaydalarına bağlı olan dövlətə deyilir. Bütün fəaliyyət və aktların hüquq qaydalarına bağlı olmasını həqiqətən təmin edə biləcək tək prinsip isə bunların məhkəmə qaydasında yoxlanmasıdır. Başqa cür desək, hüquqi dövlət dövlətin bütün qərarlarının və hərəkətlərinin qanuniliyinin müstəqil məhkəmələrdə yoxlana bilməsi deməkdir. Hakimlər hüquqi mübahisələri həll edərkən heç kimdən asılı olmamalı, heç kimin təsiri altına düşməməlidirlər. Bu məqsədlə hüquqi dövlətin bərqərar edilməsi üçün hakimlərin təyin edilməsi, vəzifə müddətləri, vəzifədən çıxarılmaları, maaşları, toxunulmazlıqları kimi müxtəlif tənzimləmələr olmalıdır. (6, səh. 56)

- İnsan hüquqlarının təminatı – Əslində, insan hüquqlarının təmin olunması hüquqi dövlətin tələbi olduğu kimi, hüquqi dövlətin özü də insan hüquqlarının yaşanması üçün şərtdir. Başqa cür desək, hüquqi dövlət prinsipi insan hüquqları təminatının əsas prinsipidir. Dövlətin tətbiq etdiyi hüquq, insan hüquq və azadlıqlarını qorumursa, orada demokratik sivil cəmiyyət qurula bilməz, hüquqi dövlət reallaşa bilməz. (6, səh. 62)

- Demokratiya – Ümumi hüquqda hüquqi dövlət prinsipi idarə olunanların azadlıqlarının təminatı vasitəsi kimi qəbul edilir. Bu məqsəd üçün demokratik idarəetmə də hüquqi dövlətin reallaşması şərtidir. Xalqın birbaşa və ya dolayı qərar vermə prosesinə qatılması, yəni iqtidarın demokratikləşməsi azadlığın reallaşması üçün “sine qua non” mahiyyətini alıb. (6, səh. 71)

Bir təsisat kimi hüquqi dövlətin bəzi əlamətləri haqda qısaca bəhs etdikdən sonra onun idarəetmə fəaliyyətinə keçid edək. İdarəetmə latın mənşəli “administratio” sözündən götürülüb, mənası müəyyən fəaliyyət növünü xarakterizə edən universal vasitə deməkdir, yəni ictimai əhəmiyyət kəsb edən məqsədlərə nail olmaq üçün həyata keçirilən hərəkətlər məcmusudur. Daha geniş mənada nəyinsə (və ya kiminsə) üzərində rəhbərliyin həyata keçirilməsi deməkdir. İdarəetmə hər hansı obyektlərə və proseslərə məqsədyönlü təsir etməklə onları qabaqcadan düşünülmüş vəziyyətə gətirmək üzrə olan fəaliyyətdir. Başqa sözlə, idarəetmə müəyyən məqsədlərə nail olmaq üçün ardıcıl həyata keçirilən hərəkətlərin məcmusundan ibarət olan bir prosesdir. Hər hansı prosesin həyata keçirilməsində idarəetmənin olması mütləqdir. Hakimiyyətin realizəsində dövlət idarəetməsinin mövcudluğu şərti də burdan qaynaqlanır və onun olmaması xaos, özbaşınalıq, dağınıqlığa gətirib çıxarır. (5, səh. 48)

Hakimiyyət universal kateqoriya kimi ictimai münasibətləri (əlaqələri, qarşılıqlı təsiri) xarakterizə edir. Hakimiyyət fenomenini dərk etmək və araşdırmağa qədim zamanlardan başlayaraq filosof və mütəfəkkirlər, müxtəlif elm sahələri səy göstərmiş və hakimiyyət anlayışına çoxsaylı təriflər vermişlər. Vladimir Dalın izahlı lüğətində «hakimiyyət» anlayışı kiminsə üzərində hüquq, güc və iradə, hərəkət və sərəncam vermək azadlığı, rəislik etmək, idarəetmə kimi müəyyən edilmişdir. Böyük Sovet Ensiklopediyasında hakimiyyət - «öz iradəsinə tabe etmək, başqalarının hərəkətlərini idarə etmək, yaxud onlara sərəncam vermək imkanlarına malik olan nüfuz» kimi göstərilir. Dövlət hakimiyyətinin qollarından biri kimi icra hakimiyyəti özünəməxsus xüsusiyyətlərə malikdir ki, bu da onun mahiyyət və anlayışını müəyyən edir. Müstəqillik əldə etdikdən və Konstitusiyamız qəbul olunduqdan sonra icra hakimiyyətinin əsasında hakimiyyətlərin bölgüsü konsepsiyasının tələbləri dayanır. Avropa ölkələrinin konstitusion quruluşunda təsbit olunan bu konsepsiyaya görə parlament qanun qəbul edir, icra hakimiyyəti isə onu həyata keçirir. Ümumilikdə, dövlət hakimiyyətinin realizəsi qanunun qəbulu, onun icrası və icrasına nəzarət formasında baş verir. Praktiki baxımdan hakimiyyətlərin bölgüsü nəzəriyyəsi dövlət hakimiyyəti orqanlarının struktur-funksional müəyyənliyini özündə əks etdirir, burada söhbət hakimiyyətin hər bir qolunun malik olduğu səlahiyyətlərdən gedir. İcra hakimiyyəti dövlət hakimiyyətinin realizəsi sahəsində konstitusiya və qanunlarda təsbit edilən çoxsaylı səlahiyyətlərə malikdir. İcra hakimiyyətinin rolunun artması qanunauyğun prosesdir, bu bütün dövlətlərdə baş verir. Qanunverici (nümayəndəlik) hakimiyyət dövlət həyatının ümumi norma və qaydalarını formalaşdırır, icra hakimiyyəti isə onların reallaşdırmasını təmin edir. "İcra hakimiyyəti" anlayışı ona uyğun olan funksional məqsədi, yəni qanunların icrasını ifadə edir. Beləliklə, qanunların icrası icra hakimiyyətinin mahiyyətidir. (5, səh. 61)

İcranın əsas vasitəsi qanuna əsaslanan sərəncamçılıq olmalıdır, yəni qanunverici normaların realizəsi üzrə praktik tədbirlərin həyata keçirilməsi olmalıdır. Normayaradıcılıq, başqa sözlə icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən və qanun qüvvəli normativ aktların hazırlanması və nəşri hüquq tətbiqinin (icrasının) vasitəsi kimi xidmət etməlidir. Bu fikirlərə əsasən icra hakimiyyətini dövlət hakimiyyəti kimi müəyyən etmək olar, hansı ki, ictimai həyatın müxtəlif tərəflərinin nizama salması üçün qanunverici hakimiyyət tərəfindən qəbul edilmiş ümumi normaları reallaşdırır.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 7-ci maddəsinin III hissəsi funksional baxımdan hakimiyyət bölgüsü konsepsiyasının təsdiqidir. Maddənin quruluşunda xüsusən icra hakimiyyətinin definisiyası digər iki hakimiyyət qolundan fərqlidir. İcra hakimiyyəti Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə mənsubdur. Hakimiyyətin mənsub olduğu subyekt kimi Prezident həm icra hakimiyyətinə bütövlükdə rəhbərlik edir və özü bilavasitə onun realizə olunmasında - həyata keçirilməsində iştirak edir, həm də icra hakimiyyəti orqanlarını yaratmaqla onların sözügedən hakimiyyət qolunun fəaliyyətini davam etdirməsində yerini və rolunu qətiləşdirir, o cümlədən icra hakimiyyəti orqanlarına nəzarət edir. İcra hakimiyyətinin daxili iyerarxiyasında Prezidentin aid olduğu dərəcə və ya səviyyə xüsusi bir ada sahib olmasa da, nəzəri olaraq onu ali icra hakimiyyəti orqanı kimi səciyyələndirə bilərik. Bu fikrin nəzəri olduğunu təkrarən vurğulamaq lazımdır, ona görə ki qanunvericilik aktlarının linqvistik üslubu cəhətdən bütün icra hakimiyyəti orqanları ümumi ad altında, əsasən, müvafiq icra hakimiyyəti orqanları olaraq adlandırılır.

Hüquqi statusuna, habelə Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının “İcra hakimiyyəti” fəslinin tələblərini nəzərə alaraq daxili iyerarxiyasına görə icra hakimiyyəti orqanları yuxarı, mərkəzi və yerli olmaqla təsnifatlaşdırılır. Bu meyara uyğun olaraq icra hakimiyyəti orqanlarının sistemini belə müəyyən edə bilərik:

- Azərbaycan Respublikasının Prezidenti – icra hakimiyətinin başçısı kimi dövləti öz köməkçi orqanları vasitəsilə idarə edir. Bu məqsədlə Prezident Birinci vitse-prezident və vitse-prezidentləri vəzifəyə təyin edir, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Administrasiyasını, İşlər İdarəsi və Xüsusi Tibb Xidmətini formalaşdırır.

- Yuxarı icra hakimiyyəti orqanı – Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetidir.
- Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları – Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinin tərkibinə daxil olan nazirlik, agentlik, komitə və dövlət xidmətləridir.
- Yerli icra hakimiyyəti orqanları – rayon-şəhərlərdə Azərbaycan Respublikası Prezidenti tərəfindən vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edilən icra hakimiyyəti başçılarının rəhbərlik etdiyi icra hakimiyyəti orqanlarıdır.

Konstitusion mövqedən icra hakimiyyətinin orqanları arasında olan iyerarxiya özünü ali – 5-ci kateqoriya dövlət orqanlarının təsnifatı sistemində də hiss etdirir. "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununun 8-ci maddəsinə və "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun tətbiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 29 dekabr 2000-ci il 435 nömrəli Fərmanının 3-cü hissəsinə uyğun olaraq və müvafiq orqanların status, iyerarxiya və yurisdiksiyası nəzərə alınmaqla:

- Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Administrasiyası, İşlər İdarəsi və Xüsusi Tibb Xidməti, habelə Prezidentin yuxarı icra orqanı olan Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti – ali kateqoriya;
- Azərbaycan Respublikasının mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları qismində çıxış edən nazirliklər, agentliklər, komitələr, dövlət xidmətləri və onlara bərabər tutulan orqanlar – II kateqoriya;
- Azərbaycan Respublikasının yerli icra hakmiyyəti orqanları – IV kateqoriya dövlət orqanları kimi səciyyələndirilir.

Dövlət orqanları qismində icra hakimiyyəti orqanları arasında aparılan bu təsnifatlaşma, həmçinin onların aparatlarında istər inzibati, istərsə də yardımçı vəzifələr üzrə qulluq edən dövlət qulluqçularının vəzifə təsnifatlarına da birbaşa təsir göstərir və dövlət qulluqçuları üçün qanunla nəzərdə tutulmuş ixtisas dərəcələrinin verilməsində müəyyənləşdirici faktor sayılır.

Konstitusiyada icra hakimiyyətinin Prezidentə mənsub olması fikri formal deyil, həqiqi təsiredici qüvvəyə malikdir, bunun nəticəsidir ki, Prezident həm dövlətin başçısı, həm də icra hakimiyyətinin rəhbəri qismində icra hakmiyyətinin bütün səviyyələrinə sirayət edə bilən həlledici səlahiyyətlərə sahibdir. Bunu bilavasitə maddələrin üzərindən ifadə etsək:

- 26 sentyabr 2016-cı ildə keçirilmiş ümumxalq səsverməsində (referendumda) qəbul edilmiş "Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında dəyişikliklər edilməsi haqqında" Azərbaycan Respublikasının Referendum Aktı əsasında hakimiyyətlər bölgüsündə icra hakimiyyəti qoluna aid olan yeni vitse-prezidentlik təsisatının fəaliyyətinin təminedicisi Prezidentdir, belə ki, o, həm Birinci vitse-prezidenti, həm də vitse-prezidentləri vəzifəyə təyin edir və azad edir, bu zaman hər hansı digər subyektə təqdimat, sorğu verməsi və ya müraciət etməsi tələb olunmur.
- İcra hakimiyyəti subyektləri qismində şəxsiyyəti toxunulmaz sayılan vitse-prezidentin, Baş nazirin toxunulmazlığına yekunda yalnız Prezident xitam verə bilər.
- Azərbaycan Respublikasının Baş nazirini Milli Məclisin razılığı ilə vəzifəyə təyin edir, lakin vəzifədən azad etmədə belə bir razılıq tələb olunmur. Burada Milli Məclisin razılığı da müəyyən qədər "2-ci plan ünsürüdür". Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi Azərbaycan Respublikasının Baş naziri vəzifəsinə namizədlik haqqında qərarı həmin namizədliyin təqdim edildiyi gündən bir həftədən gec olmayaraq qəbul edir. Göstərilən qayda pozularsa və ya Azərbaycan Respublikası Prezidentinin təqdim etdiyi namizədlərin Azərbaycan Respublikasının Baş naziri vəzifəsinə təyin olunmasına üç dəfə razılıq verilməzsə, Azərbaycan Respublikasının Prezidenti Azərbaycan Respublikasının Baş nazirini Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin razılığı olmadan təyin edə bilər.
- Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin üzvlərini vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edir; zəruri hallarda Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin iclaslarına sədrlik edir.
- Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin istefası haqqında qərar qəbul edir.
- Azərbaycan Respublikasının dövlət büdcəsində icra hakimiyyəti üçün nəzərdə tutulmuş xərclər çərçivəsində mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanları yaradır. Konstitusiyanın 109-cu maddəsinin 7-ci bəndində əks olunan bu fikrə, xüsusilə, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının əsasnamələrinin təsdiq edildiyi Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanlarında daim rast gəlinir. Yəni Prezident, təkcə mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları yaratmır, həmçinin onların səlahiyyətlərinin konkret hüdudlarını, hətta hansı hədlərdə normativ hüquqi aktlar qəbul edə biləcəklərini də müəyyən edir.
- Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin və Naxçıvan Muxtar Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərar və sərəncamlarını, mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarının aktlarını ləğv edir.
- Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin iş qaydasını da Azərbaycan Respublikasının Prezidenti müəyyənləşdirir.
- Yerlərdə icra hakimiyyətini həyata keçirən yerli icra hakimiyyəti başçılarını Azərbaycan Respublikasının Prezidenti vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edir, eləcə də onların səlahiyyətlərini müəyyən edir.

Nəticə

Burada sadalananların siyahısını genişləndirmək də mümkündür. Və nəticə ondan ibarətdir ki, müasir Konstitusiyanın mövqeyi və inzibati hüquqi nizamasalmanın xüsusiyyətləri etibarilə icra hakimiyyəti daxili iyerarxiyasına görə yuxarı, mərkəzi və yerli "səviyyələrə" ayrılsa da bunların hər birinin funksional fəaliyyət göstərməsində bu hakimiyyət qolunun başçısının rolu əvəzedilməz dərəcədə vacibdir. O, həm rəhbərlik, həm təşkilatçılıq, həm əlaqələndirmə, həm də nəzarət aparmaqla dövlətdə prezidentli respublikalar üçün tipik olan əksər əlamətlərin təcəssüm etdirilməsində birbaşa rol oynayır.

Ədəbiyyat:

1. 26 sentyabr 2016-cı ildə keçirilmiş ümumxalq səsverməsində (referendumda) qəbul edilmiş "Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında dəyişikliklər edilməsi haqqında" Azərbaycan Respublikasının Referendum Aktı. http://www.msk.gov.az/az/referendum/927/
2. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. 12 noyabr 1995-ci il. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı nəşriyyatı, 2018, 68 səh.
3. "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanunu. 21 iyul 2000-ci il. http://www.e-qanun.az/framework/4481
4. "Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikası Qanununun tətbiq edilməsi barədə" Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı. 29 dekabr 2000-ci il. http://www.e-qanun.az/framework/4518
5. Əliyev.S.F. İnzibati hüquq. Dərslik. Bakı. Ləman Nəşriyyat Poliqrafiya MMC, 2019, 726 səh.
6. Mehdiyev.F.S. İnzibati hüquq (Administrative Law). Ali təhsil müəssisələri üçün dərs vəsaiti. Bakı: Qafqaz Universiteti Yayınları, 2010, 515 səh.
7. "Normativ hüquqi aktlar haqqında" Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Qanunu. 21 dekabr 2010-cu il. http://e-qanun.gov.az/framework/21300
8. Ümumi hüquq və dövlət nəzəriyyəsi: Dərslik/V.V.Lazarevin redaktorluğu ilə.-3-cü əlavə və dəyişikliklər edilmiş nəşr. Bakı: Qanun, 2007, 491 səh.

Place and internal hierarchy of executive power in realization of state authority in Azerbaijan Republic

Summary

Although the executive branch is divided into upper, central and local "hierarchies" of the executive body, the role of the leader of this power is indispensable in the functioning of each of them. The President manages, organizes, coordinates and controls all of these. The Cabinet of Ministers is the upper executive body of the President. Ministries, committees, state services and agencies are the central executive body of the state.

Место и внутренняя иерархия испольнительной власти в реализации Государственной власти Азербайджанской Республики

Резюме

Несмотря на разделение испольнительной власти на высшие, центральные и местные испольнительные органы, роль главы каждого из этих органов в исполнении функциональной деятельности незаменимо важна. Президент и руководство осуществляет, и организовывет, и согласовывет и контролирует. Кабинет министров является высшим испольнительным органом Президента. Министерства, агенства, комитеты и государственные службы являются центральными органами испольнительной власти государтсва.

Rəyçi: dos.S.F.Əliyev

Göndərilib: 26.02.2020 Qəbul edilib: 28.02.2020