

Mehdi Səlimzadə

**YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏ
HAKİMİYYƏTİNİN ƏSASLARI:
NƏZƏRİ VƏ PRAKTİK
*MƏSƏLƏLƏR***

**“Elm və təhsil”
Bakı - 2010**

Rəyçilər: akademik Ziyad Səmədzadə

**fəlsəfə elmləri doktoru,
professor Əlikram Tağıyev**

Səlimzadə Mehdi İldırım oğlu.

Yerli özünüidarəetmə hakimiyyətinin əsasları: nəzəri və praktik məsələlər. Bakı, Elm və təhsil” 2010. – 384 səh.

Monoqrafiya yerli özünüidarəetmə hakimiyyətinin mahiyyətinə, onun elmi konsepsiyalarına, inkişaf tarixinə, idarəçilik hakimiyyət sistemində yerinə, normativ əsaslarına həsr edilib. Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmə hakimiyyətinin bərqərar olması zamanı meydana çıxan problemlərin həlli istiqamətində dünyada mövcud olan yerli özünüidarəetmə sistemləri, onların demokratikləşmə prosesinə təsiri araşdırılır. Bu qurum insan hüquq və əsas azadlıqlarının təminat vasitələrindən biri kimi qiymətləndirilməklə, bütövlükdə cəmiyyətin siyasi-hüquqi inkişaf elementi olaraq dəyərləndirilir. Qeyd edilir ki, yerli özünüidarəetmə hakimiyyətinin fəaliyyətinin səmərəliliyi siyasi sistemin (rejimin) tipindən (növləndən) birbaşa asılı olan problemdir.

ISBN 978-9952-809-84-8

© «Elm və təhsil», 2010

MÜNDƏRİCAT

GİRİŞ	6
-------------	---

I FƏSİL YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN FORMALAŞDIRILMASINDA ƏKS MƏRKƏZLƏŞDİRMƏ PROSESİ

1.1. Əksmərkəzləşdirmənin həyata keçirilmə zərurəti, anlayışı və xüsusiyyətləri	15
1.2. Əksmərkəzləşdirmə üzrə nəzəriyyələr	26
1.3. Əksmərkəzləşdirmə dərəcələri	29
1.4. Əksmərkəzləşdirmə və demokratik inkişaf prosesi.....	34

II FƏSİL YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏ SİSTEMİ ÜZRƏ KONSEPSİYALAR VƏ YERLİ ÖZÜNÜİDARƏ HAKİMİYYƏTİNİN ÜMUMİ TƏMİNATLARI

2.1. Yerli özünüidarəetmə haqqında elmi konsepsiyalar	48
2.2. Yerli özünüidarə hakimiyyətinin ümumi əlamətləri.....	58
2.3. Yerli özünüidarəetmə konstitusiyalı quruluşun əsaslarından biridir	62
2.4. Yerli özünüidarəetmə mülki cəmiyyətin institutlarından və onun formalaşdırılması mexanizmlərindən biri kimi	66
2.5. Yerli özünüidarəetmə xalq hakimiyyəti formasıdır	71

III FƏSİL YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN İNKİŞAF MƏRHƏLƏLƏRİ VƏ XÜSUSİYYƏTLƏRİ

3.1. Yerli özünüidarənin tarixi inkişaf mərhələləri və onun əsasları	82
3.2. Azərbaycanda yerli özünüidarə hakimiyyətinin inkişafının tarixi xüsusiyyətləri	86

3.3. Azərbaycanca yerli özünüidarənin respublika (sovetlər) dövrü	95
3.4. Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarə sisteminin təsis edilməsi	100

IV FƏSİL

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏTMƏ SİSTEMLƏRİ VƏ BEYNƏLXALQ STANDARTLAR

4.1. Yerli özünüidarətmə (modelləri) sistemləri.....	105
4.1.1. İngilis-sakson sistemi	106
4.1.2. Avropa sistemi.....	113
4.1.3. Yerli özünüidarətmənin iberiya sistemi.....	121
4.1.4. Yerli özünüidarətmənin sovetlər sistemi	123
4.2. Yerli özünüidarətmənin daxili strukturu və hakimiyyətin formalaşdırılması qaydaları.....	126
4.3. Yerli özünüidarətmə hakimiyyətinin səlahiyyətləri....	134
4.4. Yerli özünüidarə hakimiyyəti üzrə beynəlxalq standartlar	140

V FƏSİL

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASINDA YERLİ ÖZÜNÜİDARƏTMƏ SİSTEMİNİN FORMALAŞDIRILMASININ NORMATİV ƏSASLARI

5.1. Azərbaycanda yerli özünüidarətmə forması kimi bələdiyyələrin səlahiyyətləri və strukturu	147
5.2. Azərbaycan Respublikasında bələdiyyə seçkilərinin keçirilmə qaydası	157
5.3. Yerli özünüidarətmə hakimiyyətinin realizə mexanizmləri	161

VI FƏSİL

AZƏRBAYCANDA YERLİ ÖZÜNÜİDARƏTMƏ SİSTEMİNİN İNKİŞAF PERSPEKTİVLƏRİ

6.1. Azərbaycanda yerli özünüidarətmənin inkişaf problemləri	166
---	-----

6.2. Yerli özünüidarəetmənin təkmilləşdirilməsinin başlıca istiqamətləri.....	183
---	-----

VII FƏSİL

DÖVLƏT HAKİMİYYƏT ORQANLARI İLƏ YERLİ ÖZÜNİÜDARƏETMƏ ORQANLARININ QARŞILIQLI FƏALİYYƏTİNDƏ SƏLAHİYYƏT BÖLGÜSÜ

7.1. Dövlət orqanları ilə yerli özünüidarə hakimiyyəti arasında səlahiyyət bölgüsünün funksional əsasları	205
7.2. Yerli özünüidarəetmə hakimiyyətinin iqtisadi sferada dövlət təminatları.....	223
7.3. Nəzarət sisteminin formalaşdırılması yerli özünüidarəetmənin səmərəliliyinin zəruri şərti kimi	239

NƏTİCƏ	251
---------------------	-----

MONOQRAFİYANIN RUS DİLİNDƏ XÜLASƏSİ.....	258
---	-----

MONOQRAFİYANIN İNGİLİS DİLİNDƏ XÜLASƏSİ	286
--	-----

BEYNƏLXALQ SƏNƏDLƏR Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyası	310
--	-----

QANUNVERİCİLİK AKTLARI Bələdiyyələrin statusu haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu	325
Azərbaycan Respublikasının seçki məcələlləsindən çıxarış	358

GİRİŞ

İnkişaf etmiş ölkələrin tarixi təcrübəsi sübut edir ki, ölkədə vətəndaş cəmiyyətinin, demokratik, hüquqi dövlət quruculuğunun əsas məsələləri yalnız inkişaf etmiş yerli özünüidarəetmə sistemi mövcud olduğu halda həll edilə bilər. Yerli özünüidarəetmə yerli demokratiyanı inkişaf etdirməklə bütövlükdə cəmiyyətin demokratikləşdirilməsinə yardım edir, faktiki olaraq müasir demokratiyanın bazasını təşkil edir ki, bu da demokratik hakimiyyət institutlarının formalaşması, demokratik cəmiyyət quruculuğu dövrünü yaşayan Azərbaycan üçün çox vacibdir. Azərbaycan xalqının ümummilli lideri Heydər Əliyev qeyd edirdi ki, yerli özünüidarəetmənin yaradılması «Azərbaycanda gedən demokratiya prosesinin böyük bir hissəsi, böyük bir qoludur. Demokratik, hüquqi dövlət, dünyəvi dövlət qurmaq prosesinin bir hissəsi, bir sahəsidir. Biz Azərbaycanda tam müstəqil yerli özünüidarəetmə orqanları yaradırıq. Bu, həm demokratiyanın inkişafı deməkdir, eyni zamanda, ölkəni idarə etməkdə vətəndaşlarımıza imkanlar yaradılmasının göstəricisidir»¹.

Mövzunun aktuallığını şərtləndirən daxili faktorlarla yanaşı, həm də xarici beynəlxalq amillər mövcuddur. Azərbaycan xalqı özünün siyasi müstəqilliyini bərpa etdikdən sonra yerli özünüidarə sahəsində də inkişaf perspektivlərini müəyyən etməli oldu. Xüsusən də, dünyanın inkişaf etmiş ölkələri ilə sosial-iqtisadi-humanitar və s. sahələrdə əməkdaşlıq, eləcə də Avropa Şurası strukturlarına inteqrasiya

¹ Azərbaycan Respublikasının Prezidenti Heydər Əliyevin Azərbaycan xalqına müraciəti, «Azərbaycan» qəzeti, 11 dekabr 1999-cu il

prosesi idarəçilik sisteminin də insan ölçüləri dəyərlərinə uyğunlaşdırılmasını tələb edir.

Respublikamızda bu gün yeni ictimai münasibətlərə, yeni dövlət quruculuğu və dövlət idarəçiliyi sisteminə keçid, əsas idarəetmə subyektlərinin qarşılıqlı fəaliyyətinin yeni tipinin formalaşması, idarəetmə sisteminin mərkəzləşdirilməsi və əksmərkəzləşdirilməsinin optimal nisbətinin, dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyət hədlərinin müəyyənləşdirilməsi prosesi getməkdədir. Bu problemlərin həlli isə, hər şeydən əvvəl, dövlət idarəetməsinin təkmilləşdirilməsini, dövlət-idarəetmə münasibətlərinin iştirakçılarının statusunun onların vəzifələrinə uyğunlaşdırılması məsələlərinin həll olunmasını nəzərdə tutur. İnkişaf etmiş ölkələrin əksəriyyətində siyasətçilərin və tədqiqatçıların diqqətini getdikcə daha çox cəlb edən siyasi və inzibati əksmərkəzləşdirmə məsələləri Azərbaycanda hələlik kifayət qədər araşdırılmamışdır. Əksmərkəzləşdirmə siyasətinin istiqamətlərinin müəyyənləşdirilməsi, ölkənin ictimai, dövlət-hüquq strukturlarında hakimiyyət-idarəetmə münasibətlərinin subyektlərindən biri kimi yerli özünüidarəetmənin xüsusiyyətlərinin araşdırılması bu sahədə xüsusi tədqiqatların aparılmasını tələb edir. Mərkəzi hakimiyyətlə yerli özünüidarəetmənin qarşılıqlı fəaliyyəti probleminin, dövlət və özünüidarəetmə strukturlarının qarşılıqlı fəaliyyətinin nəzəri və siyasi-hüquqi aspektlərinin dövlət və cəmiyyət, hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti baxımından elmi təhlili və öyrənilməsi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir.

Son dövrlərdə idarəetmə fəaliyyətinin və ölkənin sosial-iqtisadi inkişafı ilə bağlı əsas problemlərin həllinin ağırlıq mərkəzinin yerlərə keçməsi, bir çox funksiya və səlahiyyətlərin hakimiyyətin yerli səviyyəsinə və ya yerli özünüidarəetmə orqanlarına ötürülməsi meyli getdikcə daha aydın nəzərə çarpır. Bu həm də dünyada baş verən qloballaşma proseslərinin, informasiya-kommunikasiya texnologiyalarının sürətli inkişafı ilə bağlıdır ki, inkişaf etmiş ölkələrin əksəriyyətində yerli hakimiyyətlərin gücləndirilməsi

baxımından dövlətin roluna yenidən baxılmasına, bu istiqamətdə islahatların həyata keçirilməsinə gətirib çıxarmışdır. Bu dövlətlərin açıq və demokratik cəmiyyət quruculuğu istiqamətində atdığı addımlar hakimiyyətin şaquli bölgüsünün üfqi bölgüsündən heç də az əhəmiyyət kəsb etmədiyini sübut edir. Buna görə də hakimiyyətin xalqa yaxınlaşdırılması ideyasının reallaşdırılmasına və yerli səviyyədə əhalinin gündəlik, təxirəsalınmaz məsələlərinin həllinə daha yaxşı nail olmağa imkan verən mühüm mexanizmin – yerli icmaların həyat fəaliyyəti üçün zəruri şəraiti yaradan, yerli problemlərin həllini təmin edən, ərazinin təsərrüfat və sosial həyatına rəhbərlik edən və bütövlükdə xalqın hakimiyyətinin əsaslarını möhkəmləndirərək siyasi sistemi sabitləşdirən, ölkənin birliyi və dövlətin tamlığını təmin edən yerli özünüidarəetmənin işinin öyrənilməsi xüsusi maraq kəsb edir.

Nəhayət, yerli özünüidarəetmə mexanizmlərinin öyrənilməsi yalnız elmi-praktiki deyil, böyük siyasi əhəmiyyətə malikdir. Yeni regional siyasətin təsiri altında əksmərkəzləşdirmə islahatları ərazi idarəetməsindəki meyilləri əks etdirməklə yanaşı, bütövlükdə dövlətin idarəetmə sisteminə güclü təsir göstərir. Belə ki, bələdiyyə qurumlarının rastlaşdığı problemlərin bir qismi ya öz təbiəti etibarlı ilə siyasi xarakter daşıyır, ya da siyasi proseslərə bağlıdır, çünki yerli hakimiyyət üçün ərazilərin normal həyat fəaliyyətinin təmin olunmasından vacib məsələ yoxdur. Bütün bunlar Azərbaycanda bələdiyyələrin fəaliyyətinin ilkin nəticələrinin nəzəri baxımdan ümumiləşdirilməsi, problemlərin aşkara çıxarılaraq ətraflı təhlil edilməsi və aradan qaldırılması yollarının müəyyənləşdirilməsi ilə bağlı tədqiqatların aparılmasına xüsusi zərurət yaratmışdır.

Yerli özünüidarəetmə problemləri müxtəlif tədqiqatçılar tərəfindən fərqli səviyyədə öyrənilmişdir. Hələ XIX əsrdə bir sıra mütəfəkkirlər və plüralist demokratiya nəzəriyyəçiləri güclü və mərkəzləşdirilmiş dövlət problemini müəy-

yənləşdirmiş və dövlət hakimiyyətinin əksmərkəzləşdirilməsi sxeminə əsaslanan yerli özünüidarəetmənin zəruriliyini qeyd etmişlər. Onlar yerli özünüidarəetməyə siyasi azadlıqların reallaşdırılmasının ideal mexanizmi kimi baxmaqla onu əksmərkəzləşdirmə ilə eyniləşdirirlər. Xarici ölkələrdə bu mövzunun tədqiqatçıları kimi Barabaşev Q. V., Berets İ., Berq O. V., Bese J., Birgül Ayman Güler, Bonqers P., Bondar N. S., Butov V. İ., Çebotarev Q. N., Çendler C., Delkan A., Ellinek G., Erol Zihni Gürsoy, Halil Nadaroğlu, Xollis Q., İqnatov V. Q., İsmail Hakkı Ülmen, Kauson A., Kutafin O. E., Qladışev A. Q., Qribanova Q. İ., Qneyst R., Qnevko V. A., Qradovski A. D., Qorniy M. B., Qudvin M., Laband O., Lazarevski İ. İ., Meyer E., Ovçinnikov İ. İ., Plokker K., Peynter C., Ressler O., Ridli N., Rode R., Ruban V. A., Slepenskova İ. M., Silli F. S., Stoker Q., Şteyn L., Şkatulla V. İ., Şuqrina E. S., Timifeyev N. S., Tokvil A., Vedel J., Velixov L. A., Vekler F., Volser M., Yenəl Öncel və digərlərini göstərmək olar.

Azərbaycanda uzun müddət dövlətin əksmərkəzləşdirmə siyasətinin və yerli özünüidarəetmə problemlərinin kompleks tədqiqinə həsr olunmuş xüsusi elmi monoqrafiyalar yazılmamış, bu problemlər kifayət qədər öyrənilməmişdir. Azərbaycan elmi bu gün yerli özünüidarəetmə problemlərinin həlli üçün elmi təməl rolunu oynayacaq ilkin zəruri materialların toplanılması mərhələsini yaşayır ki, bunu da tədqiqat obyektini olan yerli özünüidarəetmə sisteminin hələ də təşkilati baxımdan formalaşma mərhələsində olduğu ilə izah etmək olar. Yalnız XX əsrin sonlarından başlayaraq yerli özünüidarəetmənin ayrı-ayrı problemləri üzrə elmi tədqiqatlara başlanılmışdır. Bu gün Azərbaycan tədqiqatçıları tərəfindən əksmərkəzləşdirmə siyasətinin ayrı-ayrı aspektləri üzrə araşdırmalar aparılmış, yerli özünüidarəetmənin hüquqi, təşkilati və iqtisadi mexanizmlərinin formalaşması məsələlərinə dair ayrı-ayrı problemlər üzrə bir sıra ixtisaslaşmış, fraqmentar tədqiqatlar yerinə yetirilmişdir. Bu məsələlərlə bağlı aparılan tədqiqatların böyük bir qismi yerli

özünüidarətmənin hüquqi aspektlərini əhatə edir. Məsələn, Z.Qaralov², N.Əliyev³, E.Abdullayev və S.Həsənova⁴, S.Quliyeva⁵, H.Həsənov⁶, D.Əliyeva və Y.Balakişiyeva⁷ əkmərkəzləşdirməni hüquqi aspektdən araşdırmış, yerli özünüidarətmənin hüquqi təminatı ilə bağlı məsələləri tədqiq etmişlər. «Dövlət idarəçiliyində islahatlar: nailiyyətlər, problemlər, perspektivlər» kitabının müəllifləri R.Yanq və E.Azadov⁸ öz tədqiqatlarında bu məsələyə təşkilati aspektdən yanaşmış, əkmərkəzləşdirmə prosesinin Azərbaycanda həyata keçirilən inzibati islahatların tərkib hissəsi olduğunu göstərmiş, onun strategiyasının işlənilib hazırlanması zərurətini qeyd etmişlər. Respublikamızda aparılmış tədqiqatlar içərisində maliyyə əkmərkəzləşdirməsi, bələdiyyələrin maliyyə-iqtisadi əsaslarının təhlili, ərazilərin sosial-iqtisadi inkişafında bələdiyyələrin rolu ilə bağlı məsələlərin araşdırılmasını xüsusi qeyd etmək lazımdır. Bu məsələlərlə bağlı Ə.Qasimovun⁹, V.Zeynalovun¹⁰, A.İsmayılovanın, A.Aslanovun, iki hissədən ibarət «Maliyyə əkmərkəzləşdirməsi» kitabının müəllifləri A.Mehtiyevin, R.Ağayevin, S.Əliyevin¹¹ və başqalarının tədqiqatlarını qeyd etmək olar.

² Qaralov Z. Azərbaycan bələdiyyələri: problemlər, vəzifələr // Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin hüquqi əsasları. Bakı - 2005, s.13-27

³ Алиев Н., Правовые основы децентрализации // Процесс децентрализации на Южном Кавказе: Текущая ситуация и перспективы развития FDI Proceedings; 2000

⁴ Abdullayev E.İ., Həsənova S.H. Bələdiyyə hüququ. Bakı-2002, 334 s.

⁵ Кулиева С.И., Местное самоуправление: конституционно-правовой статус и механизм функционирования. (монография) М-1994

⁶ Hüseynov M., Həsənov H. Bələdiyyələrin maliyyə-iqtisadi fəaliyyətinin hüquqi tənzimi, Bakı - 2003

⁷ Əliyeva D.Ə., Balakişiyeva Y.N. və b. Azərbaycanda yerli özünüidarə: hüquqi və iqtisadi əsasları haqqında praktikum. Bakı - 2005, 269 s.

⁸ Yanq R., Azadov E. Dövlət idarəetməsində islahatlar: nailiyyətlər, problemlər, perspektivlər, Bakı - 2005

⁹ Qasimov Ə. C., Bələdiyyələrə elmi-metodik kömək, Bakı-2002

¹⁰ Zeynalov V. Z., Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin maliyyələşdirilməsinin problemləri, dissertasiya (i.e.n.), Bakı - 2002

¹¹ Mehtiyev A., Ağayev R., Əliyev S., Maliyyə əkmərkəzləşməsi, yerli özünüidarənin maliyyə-büdcə fəaliyyəti ilə bağlı Avropa Şurasının tövsiyyələri, 1

S.Hüseynzadənin, K.Ocaqovanın tədqiqatlarında Azərbaycanı yerli özünüidarəetmənin tarixi ilə bağlı problemlər araşdırılmışdır.

Dövlət hakimiyyətinin və yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyəti ilə bağlı mövcud problemlərin təhlili müxtəlif səviyyələrdə dövlət və bələdiyyə orqanları, elmi mərkəzlər, ictimai təşkilatlar tərəfindən həyata keçirilir. Bunların arasında yerli özünüidarə sahəsində Avropa qurumlarında, Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasında, Bakı Dövlət Universitetində və s. aparılan tədqiqatları xüsusi qeyd etmək lazımdır. Məsələn, Akademiyanın əməkdaşları tərəfindən hazırlanmış «Azərbaycan bələdiyyələri: ilk təcrübə, əsas problemlər və inkişaf perspektivləri»¹² kitabında bələdiyyə üzvləri arasında aparılmış sosioloji sorğunun nəticələrinin təhlili əsasında Azərbaycan bələdiyyələrinin qarşılaşdığı bir sıra problemlər araşdırılmış, onların həlli ilə bağlı maraqlı təkliflər irəli sürülmüşdür.

Lakin göstərilən tədqiqat işlərinin əhəmiyyətini azaltmadan qeyd etmək lazımdır ki, bu sahədə kifayət qədər həll olunmamış metodoloji, nəzəri və praktiki məsələlər mövcuddur. Elmi ədəbiyyatın icmalı göstərir ki, Azərbaycanda əksmərkəzləşdirmə siyasətinin işlənilməsi hazırlanması və yerli özünüidarəetmənin inkişafı problemləri kifayət qədər öyrənilməmişdir və bu sahədə tədqiqatların aparılmasına böyük ehtiyac vardır. Qeyd etdiyimiz tədqiqatların demək olar ki, heç birində bələdiyyələrin siyasi sistemin elementi kimi, dövlət hakimiyyətinin əksmərkəzləşdirilməsi prosesi kimi geniş təhlili və araşdırılması aparılmamış, bu məsələnin siyasi, sosial, hüquqi, iqtisadi, təşkilati aspektləri kompleks şəkildə geniş tədqiq olunmamış, bələdiyyələrin vətəndaş cə-

h. , B. 2006, 71 s.; Mehtiyev A., Ağayev R., Əliyev S., Maliyyə əksmərkəzləşməsi, yerli özünüidarəetmənin maliyyə-büdcə fəaliyyəti ilə bağlı xarici ölkələrin təcrübəsi, 2 h. , Bakı-2006, 77 s.

¹² Azadov E.H, Bağırzadə M.M. və b., Azərbaycan bələdiyyələri: ilk təcrübə, əsas problemlər və inkişaf perspektivləri, Bakı -2004

miyyəti ilə, demokratikləşdirmə prosesi ilə, dövlət idarəçiliyi ilə bağlı aspektləri kifayət qədər araşdırılmamış və bunlarda dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasındakı qarşılıqlı fəaliyyət problemləri kifayət qədər əks olunmamışdır. Azərbaycan alimlərinin elmi tədqiqatlarında yerli özünüidarəetmənin problemlərinə fəlsəfi, siyasi, sosioloji, hətta dövlət və hüquq nəzəriyyəsi baxımından təəssüf ki, kifayət qədər diqqət yetirilmir və yerli özünüidarəetmənin nəzəri əsaslarının kompleks təhlilinə həsr olunmuş tədqiqatlar demək olar ki, yoxdur. Xarici müəlliflərin tədqiqatlarında bu məsələlərin kifayət qədər araşdırılmasına baxmayaraq, bu təcrübədən yerli xüsusiyyətləri nəzərə almadan istifadə etmək mümkün deyildir. Buna görə də göstərilən məsələlərin Azərbaycan şəraitində araşdırılması və yerli xüsusiyyətləri nəzərə almaqla əksmərkəzləşdirmə siyasətinin, yerli özünüidarəetmənin nəzəri-hüquqi, təşkilati və siyasi əsaslarının işlənilməsinə, onun dövlət strukturları ilə qarşılıqlı fəaliyyətinin optimal yollarının axtarılmasına yönəlmiş kompleks tədqiqatların aparılması tələb olunur.

Hesab edirik ki, kompleks təhlil əsasında mövcud baxışları, yerli və xarici təcrübəni ümumiləşdirməklə Azərbaycanda əksmərkəzləşdirmə siyasətinin əsas istiqamətlərini və yerli özünüidarəetmənin vətəndaş cəmiyyətinin müstəqil institutu və dövlət-hüquq strukturunun vacib elementi kimi təbiətini müəyyənləşdirmək, dövlət və yerli özünüidarəetmənin qarşılıqlı fəaliyyətinin əsas parametrlərini müəyyən etmək, səmərəli yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılmasının meyllərini və qanunauyğunluqlarını aşkara çıxarmaq, vətəndaş cəmiyyəti və hüquqi, demokratik dövlət quruculuğunun tələblərinə cavab verən yerli özünüidarəetmə sisteminin konseptual məsələlərini işləyib hazırlamaq mümkün olardı. Mövzunun aktuallığı, onun elmi və praktiki əhəmiyyəti, kifayət qədər işlənilməməsi onun tədqiqatın mövzusu kimi seçilməsinə əsas vermişdir.

Tədqiqatın əsas məqsədi Azərbaycanda hüquqi, demokratik dövlət quruculuğunun zəruri şərti kimi dövlətin əksmərkəzləşdirmə siyasətinin başlıca nəticəsi kimi yerli özünüidarəetmənin inkişafının əsas istiqamətlərini, yollarını və üsullarını müəyyənləşdirməkdən, dövlətin və cəmiyyətin idarə olunması sistemində yerli özünüidarəetmənin mövqelərinin möhkəmləndirilməsi, müstəqilliyinin artırılması, dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səmərəli qarşılıqlı fəaliyyət mexanizmlərinin işlənilməsi və əsaslandırılması sahəsində mövcud problemlərin həlli ilə bağlı təklif və tövsiyələr işləyib hazırlamaqdan ibarətdir. Bunun üçün işdə qarşıya aşağıdakı vəzifələr qoyulmuş və məntiqi ardıcılıqla həll edilmişdir:

□ əksmərkəzləşdirmə prosesinin və yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılmasının nəzəri-metodoloji aspektlərinin tədqiqi, Azərbaycanda və dünyada əksmərkəzləşdirmə proseslərini sürətləndirən amillərin təhlili;

□ əksmərkəzləşdirmə siyasətinin mahiyyətinin, əksmərkəzləşdirmənin növləri və dərəcələrinin xüsusiyyətlərinin, dövlət idarəçiliyində mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmənin nisbəti probleminin öyrənilməsi;

□ əksmərkəzləşdirmə siyasətinin başlıca istiqaməti kimi səmərəli yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılmasının xüsusiyyətlərinin araşdırılması, yerli özünüidarəetmənin təşkilinin beynəlxalq təcrübəsinin öyrənilməsi;

□ Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin formalaşma və inkişaf qanunauyğunluqlarının təhlili, onun inkişaf problemlərinin öyrənilməsi;

□ dövlət hakimiyyəti ilə yerli özünüidarəetmənin qarşılıqlı fəaliyyətinin prinsip və mexanizmlərinin təhlili, bu sistemin səmərəliliyinin təmin olunması şərtlərinin öyrənilməsi;

□ müasir şəraitdə yerli özünüidarəetmə siyasətinin əsas inkişaf meyillərinin müəyyənləşdirilməsi;

□ Azərbaycanda dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səmərəli qarşılıqlı fəaliyyəti

yət sisteminin qurulmasının istiqamətləri və mexanizmləri araşdırılmış, tövsiyələr işlənib hazırlanmışdır;

□ Azərbaycanda əksmərkəzləşdirmə siyasətinin təkmilləşdirilməsinin başlıca istiqamətləri müəyyənləşdirilmiş, müasir sosial-iqtisadi və siyasi şəraitdə yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişaf perspektivləri qiymətləndirilmiş, bir sıra təklif və tövsiyələr işlənib hazırlanmışdır.

Tədqiqat işinin normativ bazasını Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, Azərbaycan Respublikasının yerli özünüidarəetmə haqqında qanunvericiliyi və digər əlaqəli normativ aktları, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanları və sərəncamları, beynəlxalq müqavilələr, Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası, Ərazi birlikləri və hakimiyyətlərinin transsərhəd əməkdaşlığı haqqında Avropa Çərçivə Konvensiyası, bu sahədə beynəlxalq təşkilatların tövsiyələri təşkil etmişdir. Tədqiqat işində siyasi təhlil, ümumiləşdirmə, tarixi yanaşma, sistemli təhlil və müqayisəli-keyfiyyət metodlarından istifadə edilmişdir.

Tədqiqatın elmi yeniliyi mərkəzləşdirmə, əksmərkəzləşdirmə, demokratik rejimli dövlət idarəetməsi, vətəndaş cəmiyyətinin qurulması yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafı ilə şərtləndirilib. Monoqrafiyada əksmərkəzləşdirmə prosesinin və yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılmasının nəzəri-metodoloji aspektləri tədqiq olunmuş, Azərbaycanda əksmərkəzləşdirmə prosesinin dövlət idarəetmə sisteminin islahatlarının tərkib hissəsi olduğu və bu prosesin zəruriliyi əsaslandırılmış, dövlət idarəçiliyində mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmənin optimal nisbətinin müəyyənləşdirilməsi şərtləri və mərhələləri açıqlanmışdır. Belə bir arqument əsaslandırılıb ki, səmərəli yerli özünüidarəetmə sistemlərinin təşkili bir tərəfdən dövlət hakimiyyət qurumlarının yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətinə müdaxiləsini qanunla maksimum məhdudlaşdırması, digər tərəfdən yerli özünüidarəetmə qurumlarında ictimai nəzarət institutunun, şəffaflığın bərqərar edilməsi ilə bağlıdır.

I FƏSİL

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN FORMALAŞDIRILMASINDA ƏKSMƏRKƏZLƏŞDİRMƏ PROSESİ

1.1. Əksmərkəzləşdirmənin həyata keçirilmə zərurəti, anlayışı və xüsusiyyətləri

Əksmərkəzləşdirmə prosesləri XX əsrin ikinci yarısından başlayaraq daha sürətlə genişlənməyə başlamış və bu günə qədər mürəkkəb tarixi inkişaf yolu keçmişdir. Müasir əksmərkəzləşdirmə ənənələri xüsusilə Avropada və Latın Amerikasında güclü olmuşdur¹³. Sonradan bu sahədəki təşəbbüslərdən bir sıra inkişaf etməkdə olan dövlətlərdə də istifadə olunmağa başlanılmışdır. XX əsrin 70-ci illərində Avropanın əksər ölkələrində əksmərkəzləşdirmə prosesləri güclənmişdi ki, bunun da nəticəsində hakimiyyətin müxtəlif səviyyələri arasında dövlət səlahiyyətlərinin yenidən bölgüsü həyata keçirilmiş, aşağı səviyyələrin səlahiyyətləri artırılmış, bir sıra hallarda isə aralıq səviyyə formalaşdırılmışdı.

¹³ Əksmərkəzləşdirmə yerli özünüidarəetmə formasında Latın Amerikasında İspan Krallığının müstəmləkə idarəçiliyi üçün tətbiq edilmişdir. İspan parlamentinin qəbul etdiyi qanunlara görə şəhər yerli özünüidarə sistemində əmlakın idarə edilməsi, vergi yığıma və d. yerli məsələlərin həlli həvalə edilirdi. Qeyd edilən halda inzibati muxtariyyət xarakteri kəsb edən yerli özünüidarəetmə mərkəzi hökumətin təyin etdiyi şəxsin nəzarətində fəaliyyət göstərirdi. Вак: Конституционное право зарубежных стран. Под общ. ред. М.В. Баглая, Л.М. Энтина. М.: Из-я группа НОРМА – ИНФРА.М. 1999, с.745

Avropada əksmərkəzləşdirmə siyasətinin güclənməsinin əsas səbəbi II Dünya müharibəsindən sonra insan hüquqlarının müdafiəsini əsas məqsəd (dəyər) kimi ifadə edən yeni konstitusiyaların meydana gəlməsi oldu. İnsan hüquq və əsas azadlıqlarını bütün istiqamətdə bəyan edən Avropa ölkələri fərdi hüquqlarla yanaşı, kollektiv hüquqları da ehtiva etməyə başlayırlar.

Avropada yerli hakimiyyət orqanlarının dövlət hakimiyyətinin əksmərkəzləşdirilməsi uğrunda başlamış olduğu bu dinamik proses və çətin mübarizə Avropa Şurası tərəfindən yerli özünüidarəetmə haqqında bir sıra beynəlxalq aktların qəbul olunmasına gətirib çıxarmışdır. Ümumi şəkildə bu dövrdə həyata keçirilən əksmərkəzləşdirmə tədbirləri əyalətlərə imkan daxilində daha geniş səlahiyyətlərin verilməsinə (əsasən xidmət sahəsində), əyalətlərə tapşırılmış məsələlərin həllinin və idarəolunma səviyyəsinin yüksəldilməsinə, yerli hakimiyyət strukturlarının maliyyə müstəqilliyinin gücləndirilməsinə, mərkəzi dövlət orqanlarının "himayəsinin" azaldılmasına yönəlmişdi¹⁴.

Müasir dövrdə əksmərkəzləşdirmə ənənələrinin güclənməsinin başlıca səbəbləri, bir tərəfdən dövlətin funksiyalarının sosial məzmun kəsb etməsi, digər tərəfdən isə iqtisadi və texniki xarakterli dəyişikliklərlə bağlıdır. Məlumdur ki, son onilliklər ərzində bütün idarəetmə səviyyələrində dövlətin funksiyaları hər hansı ideoloji mülahizələrdən asılı olmadan inkişaf edərək əhəmiyyətli dərəcədə dəyişmiş və yaranmış problemlərə cavab kimi transformasiya olunmuşdur¹⁵. Belə dəyişikliklər praktiki olaraq bütün sahələri, xüsusilə də iqtisadiyyat, səhiyyə, sosial xidmət sferalarını əhatə edir. Yeni hüquqların meydana gəlməsi dövlətin öz üzərinə yeni

¹⁴ Дикин Н., Волш К., Государство отдает часть полномочий: Роль рынков и контрактов в перестройке государственной службы // Государственная служба. Тенденции развития. Зарубежный опыт. Вып. 17. – М., 1997. с.17

¹⁵ Махина С. Н., Некоторые аспекты формирования децентрализации публичного управления (зарубежный опыт), М. 2000, с.9

funksiyalar götürməsinə tələb edir. Belə olan halda isə dövlətin funksiyası idarəçilik funksiyası ilə üstlənmiş olur ki, bu da inkişaf prosesinə mənfi təsir göstərməyə bilməz.

Hakimiyyətin müasir əksmərkəzləşdirilməsi prosesi, eyni zamanda, texniki tərəqqi ilə də sıx bağlıdır. Bu baxımdan müasir telekommunikasiya və nəqliyyat vasitələrinin təsiri xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Müasir texnologiyalar predmetlərin böyük məsafələrə sürətlə və təhlükəsiz daşınmasına, informasiyanın çox böyük sürətlə uzaq məsafəyə ötürülməsinə imkan verir. Rabitə və əmtəə mübadiləsi imkanlarının genişlənməsi ona gətirib çıxarır ki, artıq əlaqələr konkret ərazi ilə məhdudlaşmır. Dünya səviyyəsində əlaqələrin SAYının və intensivliyinin artması yerli hakimiyyətin rolunun artmasına gətirib çıxarmaqdadır. Belə şəraitdə yerli hakimiyyət strukturlarının əhəmiyyəti getdikcə artır ki, bu da başlıca olaraq aşağıdakı iki səbəblə izah olunur¹⁶:

□ birincisi, əlaqələrin sayının artması və həyat tərzinin sürətli ritmi yeni əlaqələndirmə sistemi tələb edir ki, bu da başlıca olaraq mərkəzi səviyyədə təmin oluna bilməz. Əlaqələndirmə artıq başqa mexanizmlərə əsaslanmalıdır ki, bu da əksmərkəzləşdirmə mexanizmləri və avtomatik qarşılıqlı razılaşdırmaya imkan verən mexanizmlər ola bilər. Bu isə öz növbəsində idarəetmədə müstəqilliyin inkişaf etdirilməsinə tələb edir;

□ ikincisi, mərkəzi idarəetmə orqanlarından getdikcə daha tez-tez sürətlə dəyişən sosial-texniki vəziyyətlərə ən qısa müddətdə reaksiya vermək, yerli hakimiyyət orqanlarının tələbatlarına daha həssas olmağı tələb edir.

Xüsusilə də, əhalinin kütləvi miqrasiyası, yeni iş yerlərinin axtarışı problemin daha çevik həlli strukturlarının fəaliyyətini tələb edir.

Əksmərkəzləşdirmə proseslərinin güclənməsinin səbəblərindən biri də müasir dövrdə dövlətlərin öz dayanıqlılığını

¹⁶ Махина С. Н., Некоторые аспекты формирования децентрализации публичного управления (зарубежный опыт), М. 2000, с.21

artırmaq və möhkəmləndirmək istəyi, dövlət böhranlarının aradan qaldırılması səylərinin artması ilə bağlıdır. Tarixi təcrübə göstərir ki, cəmiyyətin təşkilinin ən ali formalarından biri kimi dövlət daim dəyişikliklərə məruz qalır. Bir çox hallarda bu dəyişikliklər müxtəlif daxili və xarici amillərin təsiri altında dövlət böhranları şəklində baş verir ki, belə amillərdən biri də hakimiyyətin yüksək dərəcədə mərkəzləşdirilməsindən ibarətdir. Xüsusən də, etnik tərkibi mürəkkəb olan dövlətlərdə bu problem yaşanmaqdadır. Böhran dövründə, bir qayda olaraq, mərkəzi dövlət hakimiyyəti zəifləyir, yerli hakimiyyət orqanlarının isə səlahiyyətləri genişlənir. Bu, çox vaxt xüsusi qərarlar qəbul edilmədən "avtomatik" şəkildə baş verir. Dövlət hakimiyyətinin artıq idarəetmə gücünə malik olmadığı vaxtlarda yerli orqanların öz üzərinə götürdüyü səlahiyyət bölgüsü prosesi əhəmiyyətli dərəcədə dövlətin dağılması prosesini ləngidir, bir çox hallarda isə dövləti qoruyub saxlamağa və möhkəmləndirməyə imkan verir. Əksər hallarda, böhranlar zamanı dövlət hakimiyyət səlahiyyətlərinin bir hissəsini aşağı səviyyələrə ötürmək və özündə yalnız həyat fəaliyyətini təmin etmək üçün daha vacib olan səlahiyyətləri saxlamaqla özünü gücləndirir. Bura əsas qanunların qəbulu və onlara əməl olunmasına nəzarət, təhlükəsizliyin təmin olunması, dövlət maliyyəsinin idarə olunması, ordunun saxlanması, sərhədlərin qorunması, beynəlxalq münasibətlərin dövlətlərarası səviyyəsi və s. aid edilir. Dövlət böhranı dərin olduqca yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz üzərinə götürdüyü səlahiyyətlərin də həcmi böyük olur. Yerli özünüidarəetmənin inkişafı mərkəzi hökumətin yerli məsələlərin həllindən azad edir və ayrı-ayrı şəxslərin, əhəlinin və bütövlükdə cəmiyyətin gündəlik tələbatlarının təmin olunması üçün şərait yaradır. Yerli özünüidarəetmə dövlət hakimiyyətinin rəqibi yox, müttəfiqidir. Buna görə də, yerli özünüidarəetməyə nə isə əhəmiyyətsiz

bir şey kimi baxmaq onun ümummilli əhəmiyyətini tamamilə başa düşməməkdən irəli gəlir¹⁷.

Beləliklə, əksmərkəzləşməni şərtləndirən səbəblər nə qədər çevik nəzərə alınarsa və qanunvericilik qaydasında reqlamentləşdirilərsə hər bir formada hakimiyyət böhranları istisna edilir. Digər tərəfdən əksmərkəzləşdirmə müəyyən çərçivədə etnik, dini, irqi və s. separatizmin də qarşısını almağa xidmət edir.

Əksmərkəzləşdirmə dövlət formasına birbaşa təsir edən bir kateqoriyadır (institutdur). Əksmərkəzləşdirmənin istiqamətləri, məzmunu dövlətin idarəçilik (monarxiya, respublika), ərazi-siyasi quruluş (unitar, federativ, konfederativ) və dövlət rejimi (demokratik, antidemokratik) formaları ilə bağlı prosesdir.

Əksmərkəzləşdirmə ərazi-inzibati bölgüsünün nəticəsi olaraq reallaşdırılır. Əksər halda bu bölgü mühafizəkar xarakter kəsb edir və əksmərkəzləşdirmənin nəticəsi olaraq formalaşdırılan özünüidarəetmənin inkişafını ləngidən amil kimi çıxış edir. Hətta ölkədə dövlət sisteminin islahatı zamanı elə də ciddi dəyişikliyə məruz qalmır. Müasir anlamdakı ərazi-inzibati bölgüsünün əsası orta əsrlərə təsadüf edir. Buna görə də bu və ya digər ölkədə köhnəlmiş, dövrün tələblərinə cavab verməyən inzibati ərazi vahidlərinin olması mümkündür. Ərazi-inzibati quruluşu dövlət formasının bilavasitə insan hüquqlarının müdafiəsi ölçüsü ilə bağlı olan dövlət rejimindən, onun inkişaf səviyyəsindən geri qaldıqda əksmərkəzləşdirmə siyasəti, eləcə də yerli özünüidarəetmə sistemi əhəmiyyətsiz idarəçilik struktura çevrilir.

Qeyd edilən elementlərdən dövlət rejiminin demokratik məzmununda formalaşdırılması əksmərkəzləşdirmə siyasətinin başlıca istiqamətlərindən birini təşkil edir. Demokratik dövlət (siyasi) rejiminin ideya əsasını siyasi azadlıq

¹⁷ Мельников В.П., Местное самоуправление как проявление либеральной тенденции в политическом развитии России. - М., 1993, с.31

doktrinası təşkil edir. Bu doktrina müasir ictimai, dövlət müqaviləsinin mahiyyətini formalaşdırır. Sosial, siyasi əlaqələrdən asılı olmayaraq konkret şəxs (suveren) ilkindir, dövlət isə müstəqil fərdlərin iradə azadlığının məhsulu kimi təzahür edir. Bu zaman şəxslər özünün ilkin azadlığının səviyyəsini konkret forma ilə məhdudlaşdırmağa razılaşırlar. Təşkilati forma istər dövlət, istərsə də yerli özünüidarə qismində olsun xidməti funksiyasını yerinə yetirmək üçün fəaliyyət göstərir. Əsas məsələ şəxsin özünürealizəsinin, iradə azadlığının təmin edilməsidir. Buna görə də, mərkəzləşdirilmiş dövlətin əksmərkəzləşdirilmiş dövlətə transformasiyası məqsəd deyil, yalnız ölkə vətəndaşlarının hüquq və azadlıqlarının reallaşdırılması üçün zəruri vasitə, hər bir inzibati-ərazi vahidinin özünüinkişafı və özünüreallaşdırması üçün imkanın yaradılması deməkdir. Lakin cəmiyyətin siyasi, hüquqi, sosial, inzibati, iqtisadi və mədəni həyatının müxtəlif aspektlərini əhatə edən bu proses çox mürəkkəb olub əksmərkəzləşdirmənin mahiyyətini düzgün dərk etməyi, bu istiqamətdə atılan addımların düşünülmüş siyasət çərçivəsində həyata keçirilməsini tələb edir. Çünki düşünülməmiş və ölkədəki vəziyyətə uyğun gəlməyən əksmərkəzləşdirmə siyasətinin yeridilməsi ciddi təhlükələrin və çətinliklərin meydana çıxmasına səbəb ola bilər¹⁸.

Əksmərkəzləşdirmə sözünün mənası müəyyən mərkəzləşdirilmiş səlahiyyətlərin və ya idarəetmənin müxtəlif sahələrə, xüsusilə fəaliyyətin həyata keçirildiyi yerə verilməsi kimi başa düşülür. Dövlət idarəçiliyinə gəldikdə isə tədqiqatların bir çoxunda əksmərkəzləşdirmə «mərkəzi hakimiyyətin funksiyalarının bir hissəsinin yerli özünüidarəetmə orqanlarına ötürülməsi prosesi» kimi başa düşülür¹⁹. Avropa və MDB ölkələrindəki islahatların təcrübəsi göstərir ki,

¹⁸ Azadov E.H, Bağırzadə M.M. və b. Azərbaycan bələdiyyələri: ilk təcrübə, əsas problemlər və inkişaf perspektivləri, Bakı -2004

¹⁹ Василик М.А., (ред.) Политология. Словарь - справочник. М., 2000

iqtişadiyyatın və cəmiyyətin transformasiyası və demokratişdirilməsi prosesində əksmərəkəzləşdirmə mühüm rol oynayır.

Dövlət idarəetmə sisteminin əksmərəkəzləşdirilməsinin səmərəliliyi haqqında tezis hələ XIX əsrin sonu XX əsrin əvvəllərindən yaxşı məlum idi. Xarici ölkələrin böyük bir qisminin dövlət quruculuğu təcrübəsi də əksmərəkəzləşdirmənin iqtisadi səmərəliliyi haqqında fikir söyləməyə imkan verir. XX əsrin 70-ci illərində İtaliyadakı regional islahatlar, 80-ci illərdə Fransada əksmərəkəzləşdirmə haqqındakı qanunlar, 90-cı illərdə Böyük Britaniyada regional və yerli muxtariyyətlərin genişləndirilməsi – bütün bunlar, hər şeydən əvvəl, ictimai sektorun səmərəliliyinin maksimallaşdırılması məqsədilə reallaşdırılan islahatlara misal göstərmək olar. Məzmununa görə anoloji islahatlar 80-90-cı illərdə Şərqi Avropanın keçmiş sosialist dövlətlərində də həyata keçirilmişdi²⁰.

Əksmərəkəzləşdirmənin səmərəliliyi haqqında, adətən, aşağıdakı kimi dörd arqument göstərilir.

1. Əksmərəkəzləşdirmə ictimai sektorda resursların daha səmərəli yerləşdirilməsinə kömək edir.

2. Əksmərəkəzləşdirmə büdcə vəsaitlərinin xərclənməsi məsələsində dövlət orqanlarının cavabdehliyi və hesablılığının gücləndirilməsinə kömək edir.

3. Öz vergilərinə malik olmaq yerli özünüidarəetmələri uzunmüddətli perspektivdə idarə etdikləri ərazidə vergi bazasının genişləndirilməsini stimullaşdırır, yəni onları yerli iqtisadiyyatların inkişafı siyasətini yeritməyə stimullaşdırır. Bu zaman həm də yerli vergilərin idarə olunması da yaxşılaşır.

4. Vəsaitləri müstəqil şəkildə xərcləmək səlahiyyətlərinin olması yerli hakimiyyətləri ictimai sektorda lüzumsuz xərclərin azaldılmasına stimullaşdırır.

²⁰ Гильченко Л.В. Новый этап реформы местного самоуправления // Власть. М., 1997. -№3, с. 19-22

Qeyd etmək lazımdır ki, yuxarıdakı dörd arqumentdən ən azı üçü gizli şəkildə olsa da sırf siyasi xüsusiyətə malik olub regional və yerli səviyyələrdə real fəaliyyət göstərən demokratiya institutlarının olmasını nəzərdə tutur.

Resursların səmərəli yerləşdirilməsi haqqında tezis nəzərdə tutur ki, a) yerli səviyyədə ictimai istəkləri müəyyənləşdirmək üçün mexanizmlər mövcuddur və b) bu mexanizmlərin köməyi ilə aşkar edilmiş istəklər siyasi kursun həyata keçirilməsi zamanı real əsas kimi çıxış edir. Başqa sözlə desək, yerli səviyyədə siyasətçilər seçicilərin aşkar edilmiş istəklərini praktikada reallaşdırmağa çalışırlar. Əgər sistemli yanaşsaq, bu səylərin əsasında yalnız xoş məram deyil, həm də demokratik nəzarətin institusionallaşmış sistemi durur ki, bu da siyasətçinin reallaşdırdığı kursun aşkar edilmiş istəklərinin əksinə yönəldiyi halda həmin siyasətçinin hakimiyyəti itirməklə cəzalandırılacağını nəzərdə tutur²¹.

Cavabdehliyin yüksək olması haqqındakı tezis də həmin fərziyyədən irəli gəlir: siyasətçilər məhz demokratik nəzarət mexanizminin olduğu halda uyğun olmayan vergilər təyin etmək və uyğun olmayan xərclərdən qorxub çəkinirlər, çünki yalnız seçicilərin iradəsi onları hakimiyyətdən əl çəkməyə məcbur edə bilər. Seçicilərin özlərinin də davranışı yalnız onların səsinin siyasi kursun hazırlanmasında nəyi isə həll edəcəyinə inandıqları halda daha rəasional ola bilər.

Nəhayət, xərclərin azalması haqqındakı tezis yalnız siyasətçinin öz səmərəsiz xərclərinə (məsələn, siyasətçilərin və bürokratların öz şəxsi rifahlarını artırmaq məqsədilə çəkilən xərclər) görə hakimiyyətin itiriləcəyi təhlükəsi ilə qarşılaşacaqlarını nəzərdə tutduqları halda müəyyən məna daşıya bilər.

²¹ Веклер Ф., Пути развития местных органов самоуправления. Государственная служба. Местное самоуправление. Зарубежный опыт. -М., 1996, с.71

Beləliklə, əksmərkəzləşdirmənin səmərəliliyi haqqındakı qənaət nəzərdə tutur ki, yerli hakimiyyətlərin fəaliyyəti üzərində demokratik nəzarət sistemi formalaşdırılmalıdır. Əks halda, mərkəz tərəfindən regionlar üzərində nəzarətin itirilməsi çox vaxt yerlərdə mahiyyətə qeyri-demokratik rejimlərin formalaşmasına gətirib çıxara bilər²². Qeyd edək ki, Azərbaycanda həyata keçirilən əksmərkəzləşdirmə prosesi yerli səviyyədə demokratik nəzarət sisteminin yaradılması ilə müşayiət olunmamışdır. Nəticədə, əksmərkəzləşdirmə yuxarıda qeyd etdiyimiz kimi, səmərəli ictimai sektorun qurulması üçün şərait yarada bilməmişdir ki, bu da ən vacib problemlərdən biri kimi çıxış edir.

Qeyd etmək lazımdır ki, əksmərkəzləşdirmənin belə effektləri yalnız Azərbaycana xas olan xüsusiyyət deyildir. XX əsrin 60-70-ci illərindən başlayaraq səmərəsiz əksmərkəzləşdirmə problemi üçüncü dünya ölkələrindəki modernləşdirmə prosesləri çərçivəsində kifayət qədər geniş tədqiq edilmişdir. Qərbi ölkələrinin təcrübəsindən kortəbii şəkildə istifadə etməklə yerli özünüidarəetmə sisteminin yaradılması, bir qayda olaraq, (heç olmazsa ilk dövrlərdə) dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinin itirilməsinə, korrupsiyanın genişlənməsinə, yeni yerli özünüidarəetmə institutları ilə ənənəvi yerli hakimiyyət institutları arasında münaqişələrin yaranmasına gətirib çıxarmışdır²³. Bu prosesləri təhlil edən müəlliflər həmin ölkələrdə əksmərkəzləşdirmə proseslərinin bir xüsusiyyətini – yerli icmaların əhalisinin yerli səviyyədə özlərinin demokratik hüquqlarının reallaşdırılması sahəsindəki passivliyini xüsusi qeyd edirlər ki, bunu Azərbaycana da aid etmək olar.

İnkişaf etməkdə olan ölkələrdəki demokratikləşdirmə proseslərini araşdıran tədqiqatlar əksmərkəzləşdirmənin

²² Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н., Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991-2001. М., СПб: 2002

²³ Махина С. Н., Некоторые аспекты формирования децентрализации публичного управления (зарубежный опыт), М. 2000

səmərəliliyi haqqındakı tezisın tərəfdarlarının, bir qayda olaraq, nəzərdən qaçırdığı daha bir problemi – avtonom (muxtar) hakimiyyət səviyyələri arasındakı qarşılıqlı fəaliyyət problemini aşkara çıxarmışdır. Problemin mahiyyəti ondan ibarətdir ki, formal olaraq bir-birinin nəzarətində olmayan hakimiyyət səviyyələri bir-birinin maraqlarına zidd hərəkətlər edə bilərlər. Yerli hakimiyyət institutlarına muxtariyyət verməklə mərkəzi hakimiyyət öz siyasətini yeritmək üçün ərazi infrastrukturunu problemi ilə qarşılaşmış ola bilər. Mərkəzi hakimiyyət bu halda iki cür hərəkət edə bilər: ya yerli özünüidarəetmə orqanlarını özünün agentləri etməli, ya da onlarla paralel olaraq özünün şaquli inzibati strukturlarını formalaşdırmalıdır. Lakin hər iki halda bu və ya digər dərəcədə müntəzəm olaraq mərkəzi və yerli hakimiyyətlərin yürüdüüyü siyasətlər arasında, onların maraqları arasındakı ziddiyyətlərlə bağlı müxtəlif münaqişələr yaranma bilər. Beləliklə, əksmərkəzləşdirmə mərkəzi hakimiyyət qarşısında müxtəlif səviyyə hakimiyyətlərinin muxtariyyəti şəraitində bu hakimiyyət səviyyələri arasında kooperasiya rejiminin təmin olunması problemini qoymuş olur. Əgər bu və ya digər siyasi, iqtisadi və mədəni mexanizmlərin köməyi ilə mərkəzi hökumətin belə bir rejim yaratmaq imkanı olarsa, bu halda regional və yerli hakimiyyətləri formal muxtariyyəti səmərəliliyin artırılması ilə əlaqələndirilmiş olur. Əksinə, əgər hakimiyyət səviyyələri arasında iqtisadi resurslar, hakimiyyət səlahiyyətləri və seçicilərin gözündə populyarlıq uğrunda rəqabət rejimi yaranmış olarsa, bu halda əksmərkəzləşdirmə nəticəsində ictimai sektorun səmərəliliyi yalnız azala bilər²⁴.

Əksmərkəzləşdirmə yalnız o halda səmərəliliyin yüksəlməsinə gətirib çıxara bilər ki, 1) yerli səviyyədə demokratik nəzarət sistemi yaranmış olsun; 2) hakimiyyət səviyyələri arasında kooperasiya rejimi formalaşdırılmış olsun. Əks halda, əksmərkəzləşdirmə çox böyük ehtimalla ictimai sektorun

²⁴ Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе, М., 1995

səmərəliliyinin artmasına yox, azalmasına gətirib çıxara bilər²⁵.

Əksmərkəzləşdirmənin mahiyyətini vahid dövlət hakimiyyətinin funksiya və səlahiyyətlərinin bir tərəfdən uyğun dövlət hakimiyyəti orqanları arasında, digər tərəfdən isə dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarətmə orqanları və vətəndaş cəmiyyətinin digər strukturları arasında bölüşdürülməsi kimi xarakterizə etmək olar²⁶. Buradan görüldüyü kimi, əksmərkəzləşdirmə şaquli və üfüqi istiqamətlərdə həyata keçirilə bilər. Əksmərkəzləşdirmənin üfüqi istiqamətdə həyata keçirilməsi zamanı hakimiyyət səlahiyyətlərinin yuxarı dövlət orqanları arasında bölgüsü baş verir. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında da qeyd edilir ki, hakimiyyət səlahiyyətləri Prezident, Milli Məclis və məhkəmə orqanları arasında bölüşdürülmüşdür. İfadə edilən icra, qanunverici və məhkəmə hakimiyyəti bölgüsü müasir dövrdə demokratik hakimiyyətin mövcudluğunun başlıca şərtidir.

Əksmərkəzləşdirmə şaquli istiqamətdə də həyata keçirilə bilər ki, bu zaman dövlət hakimiyyətinin reallaşdırılması səlahiyyətlərinin dövlət ərazisində yaradılmış uyğun ictimai idarətmə orqanlarına ötürülməsi nəzərdə tutulur. Şaquli əksmərkəzləşdirmə müxtəlif istiqamətlərdə həyata keçirilir ki, bu zaman funksiya və səlahiyyətlərin aşağıdakı kimi müxtəlif strukturlara ötürülməsi baş verə bilər:

- mərkəzi hökumətin əksmərkəzləşdirilmiş strukturları (yerli icra hakimiyyəti orqanları, təsərrüfat idarələri);
- yerli özünüidarətmə orqanları;
- özəl sektor;
- qeyri-hökumət təşkilatları.

²⁵ Чурсина С.И., Становление местного самоуправления как условие политической модернизации современной России: Дисс. канд. полит, наук. - М., 1996

²⁶ Аверьянов Ю.И., Политология. Энциклопедический словарь. М., 1993, с.44

Bu strukturlardan sonuncu üçü güclü vətəndaş cəmiyyətinin mühüm tərkib hissələridir. Belə bir nəticə yaranır ki, əksmərkəzləşdirmə müxtəlif istiqamətlərə malik olsa da başlıca məqsədi demokratikləşmə prosesini təmin etməkdir.

1.2. Əksmərkəzləşdirmə üzrə nəzəriyyələr

Tədqiqatın mövzusunə uyğun olaraq bizi, səlahiyyət və funksiyaların yerli özünüidarətmə orqanlarına ötürülməsi məsələsi daha çox maraqlandırır.

Bu problemlə bağlı aparılan tədqiqatlarda əksmərkəzləşdirmənin mahiyyətini şərh edən müxtəlif yanaşmalar mövcuddur. Hələ XIX əsrdə plüralist demokratiya nəzəriyyəsinin bir sıra tədqiqatçıları güclü, mərkəzləşdirilmiş dövlət problemini müəyyənləşdirmiş və dövlət hakimiyyətinin şaquli əksmərkəzləşdirilməsi sxeminə əsaslanan yerli özünüidarətmənin zəruriliyini qeyd etmişlər²⁷. Bu tədqiqatçılar yerli muxtariyyət ideyasını və özünüidarətməni yalnız insanların öz azadlıqlarını dərk etməyə kömək edən siyasi orqan kimi deyil, həm də siyasi özünüdərkə vasiyyəti olduğu üçün müdafiə edirdilər. Belə hesab olunur ki, yerli özünüidarətmə yerli demokratiyanın inkişafına səbəb olmaqla, faktiki olaraq müasir demokratiyanın bazasını təşkil edir.

Dualist dövlət nəzəriyyəsinin tərəfdarları F. S. Silli²⁸, A. Kauson və P. Sonders²⁹ əksmərkəzləşdirməyə mərkəzi dövlətin məqsədyönlü siyasəti, yerli özünüidarətmə orqanlarına isə bu prosesin obyektini kimi baxırlar.

²⁷ Токвиль А. де., Демократия в Америке: пер. с франц. М. Прогресс – Литера, 1994

²⁸ Cillie F.S., Decentralization or Centralization? New York, 1940

²⁹ Cowson A., Saunders P., Corporativism: Competitive Politics and Class Struggle // Capital and Politics. King R. (ed.) London, 1983

Neomarksistlər C. Peynter³⁰, Q. Stoker³¹, S. Duncan, M. Qudvin³² və başqaları da əksmərkəzləşdirmənin dövlət siyasəti olduğunu hesab edirlər. Lakin dualist nəzəriyyənin tərəfdarlarından fərqli olaraq, onlar belə hesab edirlər ki, əksmərkəzləşdirmə siyasəti sinfi ziddiyyətlərin yumşaldılmasına və bununla da siyasi sistemin inkişafına kömək edir.

Rasional seçim nəzəriyyəsinin tərəfdarları olan C. Naysbit³³, M. Volzer³⁴, N. Ridli³⁵ isə əksmərkəzləşdirmə anlayışını müstəqil proses kimi başa düşürlər ki, bu prosesin ən mühüm subyektlərindən biri də yerli özünüidarəetmə orqanlarından ibarətdir.

Əksmərkəzləşdirmə prosesinə lokalist yanaşmanın tərəfdarları C. Çendler³⁶, C. Cons³⁷ və R. Rode³⁸ ona demokratiyanın möhkəmləndirilməsi aləti kimi baxırlar.

Nəhayət, funksional yanaşmanın tərəfdarları və ilk növbədə L. Şarp³⁹ əksmərkəzləşdirməyə mövcud siyasi sistemə müəyyən təhlükə törədə biləcək müstəqil siyasi proses kimi baxırlar.

Əksmərkəzləşdirmə problemlərinin müxtəlif istiqamətlərinin tədqiqi ilə A. D. Qradovski⁴⁰ və N. M. Korkunov⁴¹, M.

³⁰ Painter J., Regulation Theory and Local Government // Local Government Studies. 1991. Vol. 17. # 6. Pp. 23 - 44

³¹ Stoker G., The Politics of Local Government. London, 1991

³² Duncan S., Goodwin M., The Local State and Uneven Development. Cambridge, 1988

³³ Naisbitt J., Megatrends, The New Directions Transforming Our Lives. London, 1984

³⁴ Walzer M., The Communitarian Critique of Liberalism // Political Theory. 1990. Vol. 18. Pp. 6 - 23

³⁵ Ridley N., The Local Right: Enabling not Providing. London, 1988

³⁶ Local Government in Liberal Democracies. Chandler J. (ed.) London, 1993

³⁷ New Approaches to the Study of Central - Local Government Relationships. Jones J. (ed.) Aldershot, 1980

³⁸ Rhodes R., Control and Power in Central - Local Government Relations. Farnborough, 1981

³⁹ Decentralist Trends in Western Democracies. Sharpe L. (ed.) London, 1979

⁴⁰ Градовский А.Д., История местного управления в России. Собр. соч.- Спб., 1899.

⁴¹ Кorkunov Н.М., Русское государственное право. Спб., 1909.

B. Qorniy⁴², Q. İ. Qribanov⁴³, V. L. Yasyunas⁴⁴, V. Q. İqnatov, V.İ. Butov⁴⁵ kimi müəlliflər də məşğul olmuşlar.

Fransa tədqiqatçısı Jan-Mari Bese əksmərkəzləşdirmə anlayışını yerli əhəmiyyətli məsələlər barədə qərarların qəbulu hüququna malik olan və bu zaman qarşılıqlı münasibətlərində mərkəzi hakimiyyət orqanlarından asılı olmayan seçkili orqanlar sisteminin formalaşdırılması kimi müəyyənləşdirir⁴⁶ və bu anlayışı idarəetmənin mərkəzləşdirmə və əkstəmərküzləşmə (mərkəzləşdirmənin bir forması) kimi təşkilati formaları ilə əlaqələndirir. O, mərkəzləşdirməni inzibati məsələlərlə bağlı bütün qərarların qəbulunun mərkəzi dövlət orqanlarından asılı olduğu sistem kimi müəyyən edir. Əkstəmərküzləşmə isə, onun fikrincə, mərkəzləşdirmənin üsullarından biri olub, mahiyyətə müəyyən məsələlər üzrə qərar qəbulu sahəsində məhdud hüquqların yerli orqanlara verilməsini nəzərdə tutur ki, bu zaman həmin orqanların mərkəzi orqanlardan iyerarxik asılılığı qalmış olur⁴⁷.

Əksmərkəzləşdirmə ilə əkstəmərküzləşdirmənin fərqləndirilməsi ilə bağlı J. Vedel⁴⁸ də analoji fikirdədir. Onun fikrincə, əksmərkəzləşdirmə hakimiyyətin və idarəetmənin tam ötürülməsindən, əkstəmərküzləşdirmə isə mərkəzləşdirilmiş idarəetmə çərçivəsində yalnız təşkilətmə texnikasından ibarətdir. O, mərkəzləşdirilmiş idarəetmənin həyata keçirilməsinin daha bir üsulu kimi təmərküzləşməni xüsusi ayırır ki,

⁴² Местное самоуправление. Баварская школа управления – Мюнхен, 1996.

⁴³ Грибанова Г.И. Местное самоуправление в Западной Европе. СПб., 1998

⁴⁴ Ясюнас В.Л., Основы местного самоуправления. М, 1998

⁴⁵ Игнатов В.Г., Бутов В.И., Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика. Ростов-на-Дону, 1999

⁴⁶ Франция: Общие сведения об административном праве во Франции //Российско-Французская Серия Информационные и Учебные Материалы. 1995. №. 9. с. 6.

⁴⁷ Франция: Общие сведения об административном праве во Франции //Российско-Французская Серия Информационные и Учебные Материалы. 1995. №. 9. с.7-8

⁴⁸ Ведель Ж., Административное право Франции. М-1973.

bu da «elə idarəetmə rejimidir ki, bütün inzibati aparat mərkəzi hakimiyyətdən asılı olur və bütün mühüm qərarlar baş nazir və ya maraqlı olan nazirlər tərəfindən qəbul olunur»⁴⁹.

Qeyd edilənlərdən belə nəticəyə gəlmək olar ki, əksmər-kəzləşdirmə:

- 1) dövlət siyasətidir;
- 2) əsasən cəmiyyətin inkişafı ilə əlaqəlidir;
- 3) cəmiyyətin idarəetmə prosesinə yaxınlaşdırılması vasitəsidir.

1.3. Əksmər-kəzləşdirmə dərəcələri

Həyata keçirilmə vasitələrinə və məqsədlərinə görə ədəbiyyatda əksmər-kəzləşdirmənin bir sıra tipləri fərqləndirilir. Məsələn, G. Ellinekə görə əksmər-kəzləşdirmənin iki tipini fərqləndirmək lazımdır: bürokratik əksmər-kəzləşdirmə və yerli özünüidarəetmə prinsipi üzrə qurulan əksmər-kəzləşdirmə⁵⁰. Başqa sözlə desək, dövlət əksmər-kəzləşdirməni iki yolla: güclü və nisbətən müstəqil hakimiyyətin yerli dövlət idarəetmə orqanlarına verilməsi və ya yerli sakinlərə özlərinin orqanları vasitəsilə işlərin yerinə yetirilməsinə imkanların yaradılması yolu ilə həyata keçirə bilər. Sonuncu halda biz dövlətin nəzarəti və yardımı ilə fəaliyyət göstərən və eyni zamanda, yerli seçicilər qarşısında cavabdehlik daşıyan yerli özünüidarəetmədən danışa bilərik.

Bir sıra tədqiqatçılar əksmər-kəzləşdirmənin məqsədlərindən asılı olaraq bir neçə tipinin mövcud olubunu qeyd edirlər: siyasi, inzibati, maliyyə-iqtisadi və bazar əksmər-kəzləşdirməsi⁵¹. Bu halda hesab edilir ki, siyasi (və ya de-

⁴⁹ Ведель Ж., Административное право Франции. М-1973, с.28

⁵⁰ Еллинек Г. Декларация прав человека и гражданина, Одесса, 2006, 137с.

⁵¹ Ebel, Robert D., Serdar Yilmaz, 2001, On the measurement and Impact of Fiscal Decentralization // Article for the Symposium on Public Finance in Developing Countries: Essays in Honor of Richard M. Bird, Georgia State University, Atlanta

mokratik) əksmərkəzləşdirmənin başlıca məqsədi demokratiyanın genişləndirilməsi və siyasi ədalətliyə nail olunmasından, inzibati (və ya institusional) əksmərkəzləşdirmənin məqsədi idarəetmənin və xidmətlərlə təminatın səmərəliliyinin yüksəldilməsindən, maliyyə əksmərkəzləşdirməsinin məqsədi gəlirlərin artırılması və xərclər sahəsində rəşional qərarların qəbulu yolu ilə maliyyənin səmərəliliyinin yüksəldilməsindən, iqtisadi (və ya bazar) əksmərkəzləşdirməsinin (bəzən ayrıca tip kimi baxılır) məqsədləri isə özəl müəssisələr üçün əlverişli şəraitin yaradılması və onların yerli bazarda işləməsinin təmin edilməsindən ibarətdir.

Bəzi tədqiqatlarda əksmərkəzləşdirmə anlayışı özündə coğrafi, funksional, siyasi-inzibati və maliyyə əksmərkəzləşdirilməsini birləşdirədiyi qeyd edilir⁵².

Coğrafi əksmərkəzləşdirmə dedikdə dövlətin ərazisinin ayrı-ayrı kiçik ərazilərə bölünməsi və onların hər birinin səlahiyyətlərinin müəyyənləşdirilməsi başa düşülür. Coğrafi bölgü müxtəlif meyarların tətbiqindən asılı olaraq aparıla bilər, əgər meyar əhalinin tələbatlarının ödənilməsindən ibarət olarsa, onda coğrafi bölgü daha yaxşı tənzimlənmə baxımından, meyar dil və ya ənənə olarsa, onda bölgü müxtəlif etnik qruplar və mədəniyyət əsasında, meyar səmərəlilik olduqda isə iqtisadi sistemin miqyasına görə aparıla bilər.

Funksional əksmərkəzləşdirmə dedikdə dövlətdə səlahiyyətlərin və məsuliyyətin hökumətin müxtəlif funksional bölmələri arasında bölüşdürülməsi başa düşülür. Bu, dövlət xidmətləri tipinin, sayının və həcmının müəyyənləşdirilməsini və bu xidmətlərin bölüşdürülməsi üçün obyektlərin yaradılmasını tələb edir. Buna uyğun olaraq yerlərdə mərkəzi nazirliklərin şöbələri, rayon xidmətləri, müstəqil agentliklər və ya hökumətin yerli struktur vahidləri yaradıla bilər.

⁵² Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе, М., 1995

lər. Coğrafi və funksional əksmərkəzləşdirmə əslində bir-biri ilə sıx bağlı olur.

Siyasi əksmərkəzləşdirmə qərarların qəbul olunması hüququnun aşağı idarəetmə orqanlarına, vətəndaşlara və ya onların seçilmiş nümayəndələrinə ötürülməsini nəzərdə tutur. Siyasi əksmərkəzləşdirmənin başlıca səviyyəsi, adətən, idarəetmənin aralıq səviyyələri hesab olunur. Beynəlxalq təcrübədə iki və ya üç pilləli yerli idarəetmə sisteminin formalaşdırıldığına daha çox rast gəlinir. Tam əksmərkəzləşdirilmiş strukturlarda hakimiyyətin aşağı pillələri öz siyasətlərini müstəqil şəkildə və hökumətin yuxarı pillələrinin müdaxiləsi olmadan formalaşdırır və həyata keçirir⁵³.

İnzibati əksmərkəzləşdirmə dövlətin siyasi strukturu ilə sıx bağlıdır. İnzibati əksmərkəzləşdirmə başlıca olaraq müəyyən dövlət hakimiyyəti çərçivəsində inzibati vəzifələrin icrası ilə bağlı rolların müəyyənləşdirilməsi məsələlərini əhatə edən təşkilati dəyişikliklərin həyata keçirilməsini nəzərdə tutur. Təbiidir ki, bir çox hallarda siyasi əksmərkəzləşdirmə ilə inzibati əksmərkəzləşdirmə arasında fərqləri praktik olaraq aşkar etmək çox çətin olur. İnzibati əksmərkəzləşdirmə yerli dövlət hakimiyyəti orqanlarına yerlərdə dövlət idarəetməsinin həyata keçirilməsi üçün uyğun səlahiyyətlərin verilməsi yolu ilə həyata keçirilir. Bu halda həmin orqanlar onları formalaşdırmış yuxarı səviyyə hakimiyyət orqanlarının tabeliyində olur və uyğun olaraq onların qarşısında cavabdehlik daşıyırlar. Yerli hakimiyyətlərin yerinə yetirdiyi inzibati vəzifələrin sayı isə onlara həvalə edilmiş xidmətlərin göstərilməsi funksiyalarının müxtəlifliyindən asılıdır. Belə əksmərkəzləşdirməyə bəzi hallarda «bürokratik» əksmərkəzləşdirmə də deyilir.

Maliyyə əksmərkəzləşdirilməsində isə (bəzən maliyyə federalizmi adlandırılır) gəlir və xərclərə görə səlahiyyət və cavabdehliyin mərkəzi hökumətdən yerli hakimiyyətlərə

⁵³ Махина С. Н., Некоторые аспекты формирования децентрализации публичного управления (зарубежный опыт), М. 2000, с.62

ötürülməsi nəzərdə tutulur. Maliyyə əksmərkəzləşdirməsi müxtəlif formalarda özünü göstərir: (i) özünümaliyyələşdirmə; (ii) özəl sektorla birgə maliyyələşdirmə və ya birgə istehsal; (iii) yerli vergi və qeyri-vergi gəlirlərinin artırılması; (iv) hakimiyyətlərarası transfert; və (v) yerli borclanmalar.

Əksmərkəzləşdirmənin tipləri ilə yanaşı, funksiya və səlahiyyətlərin həcmi və verilməsi qaydalarından asılı olaraq onun bir neçə dərəcəsini də fərqləndirirlər: səlahiyyətlərin əktəmərəküzləşməsi (dekonsentrasiyası), həvalə edilməsi və ötürülməsi. Əksmərkəzləşdirmə dərəcələrinin hər biri özünün siyasi, maliyyə və inzibati xüsusiyyətləri ilə xarakterizə olunur⁵⁴.

1. Səlahiyyətlərin əktəmərəküzləşdirilməsi (minimal dəyişiklik).

Siyasi xüsusiyyətləri: seçkili yerli hakimiyyət olmur; yerli rəhbərlər müəyyən səlahiyyətlərə malik olur, lakin mərkəzdən təyin olunur və mərkəz qarşısında hesabat verir; yerli hakimiyyət üzərində ictimai nəzarət zəifdir.

Maliyyə xüsusiyyətləri: maliyyə vəsaitləri transferlər formasında mərkəzdən və nazirliklərdən daxil olur; müstəqil gəlir mənbələri yoxdur; yerli hakimiyyətin əhaliyə xidmətlərin harada və necə göstərilməsi ilə bağlı məsələlərin həllinə təsir göstərmək üçün azsaylı alətlərə malik olur.

İnzibati xüsusiyyətləri: xidmətləri göstərən əməkdaşlar mərkəzin işçiləri olub mərkəz qarşısında hesabat verirlər; yerli potensial zəifdir və mərkəzin işçiləri tərəfindən kompensasiya olunur; yerli əhali qarşısında hesabatlılıq zəifdir.

2. Səlahiyyətlərin həvalə olunması (orta miqyaslı dəyişikliklər).

Siyasi xüsusiyyətləri: yerli hakimiyyətə seçilmiş rəhbər başçılıq edə bilər, lakin o, hələ də qismən və ya tamamilə mərkəz qarşısında hesabat verir; yerli ictimaiyyət icra

⁵⁴ Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе, М., 1995

hakimiyyəti üzərində nəzarətə malik olsa da, mərkəzin təsirləri daha da güclü ola bilər.

Maliyyə xüsusiyyətləri: xərclərin prioritetləri, həmçinin proqramların normativ və standartları mərkəz tərəfindən müəyyənləşdirilir, lakin yerli hakimiyyət yerli ehtiyacların ödənilməsi üçün resursların bölüşdürülməsini idarəetmək imkanına malikdir; maliyyə vəsaitləri transfert şəklində mərkəzdən daxil olur; müstəqil gəlir mənbələri yoxdur.

İnzibati xüsusiyyətləri: xidmətləri göstərənlər mərkəzi və yerli hakimiyyətlər tərəfindən müzdla tütüla bilər, lakin onların əmək haqqının ödənilməsi və iş şərtləri mərkəz tərəfindən müəyyənləşdirilir; yerli ictimaiyyətin nəzarəti güclənir, yerlərdə vəziyyəti yaxşı bilmək göstərilən xidmətlərin yerli şəraitə uyğun yaxşılaşdırılmasına imkan verir.

3. Səlahiyyətlərin ötürülməsi (əhəmiyyətli dəyişikliklər).

Siyasi xüsusiyyətləri: yerli hakimiyyətə yerli seçicilər qarşısında hesabat verən seçilmiş rəhbərlər başçılıq edirlər; yerli ictimaiyyətin təsiri güclüdür, lakin yerli elitaların təsiri, sosial qütbləşmələr də mümkündür.

Maliyyə xüsusiyyətləri: yerli hakimiyyət ümumdövlət minimal normalara əsaslanaraq xərclərin prioritetlərini müəyyənləşdirə bilər, həmçinin xidmətlərin göstərilməsi üzrə öhdəliklərin necə yerinə yetirilməsini müəyyən edə bilər; maliyyələşdirmə yerli mənbələrdən, gəlirlərin bölüşdürülməsindən və transfert şəklində mərkəzdə daxil ola bilər; xidmətlərin göstərilməsi üçün vəsaitlərin xərclənməsinə ciddi nəzarət olunur.

İnzibati xüsusiyyətləri: xidmətləri göstərənlər yerli orqanların qulluqçularıdır; yerli hakimiyyət ümumi mülki qulluq standartları çərçivəsində müstəqil qaydada əməkhaqqı səviyyəsini, işçilərin sayını müəyyənləşdirir, iş qəbul etmək və işdən azad etmək hüququna malikdir.

Əksmərkəzləşdirmə tiplərinin və dərəcələrinin yuxarıda qeyd etdiyimiz təsnifatının hər birində ictimai xidmətlərin göstərilməsi müzakirə olunur, bu xidmətlərin konkret

növləri və qərar qəbulunun yeri müəyyən olunur. Eyni zamanda, qərarların qəbul olunduğu yerlə onları qəbul edən şəxslər arasında sıx və birbaşa əlaqələrin mövcud olduğu nəzərdə tutulur⁵⁵.

1.4. Əksmərkəzləşdirmə və demokratik inkişaf prosesi

Əksmərkəzləşdirmə prosesi mərkəzi dövlətin rolunun, dövlət orqanlarının rolunun azaldılması kimi başa düşülməməlidir. Dövlət orqanları dövlətin fəaliyyətinin əsas sferaları üçün məsuliyyət daşımaqda davam edir və qanunverici aktlar vasitəsilə yerli hakimiyyət orqanlarının fəaliyyətini tənzimləyirlər. Amerika politoloqu A.Tokvil qeyd edirdi ki,

"... demokratik xalqı idarə edən mərkəzi hakimiyyətin güclü və aktiv olması zəruri və arzuolunandır. Heç bir vəchlə onu zəiflətmək və yumşaltmaq olmaz, lakin bu zaman onun öz çevikliyindən və gücündən sui-istifadə etməsinə də yol verməmək lazımdır".⁵⁶

XX əsrin ikinci yarısında qəbul olunmuş və yerli özünüidarəetmənin təşkilinin müasir prinsiplərini özündə əks etdirən Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasına görə də yerli özünüidarəetməyə dövlət hakimiyyətinə alternativ kimi baxmaq olmaz və inkişaf etmiş yerli özünüidarəetmə güclü dövlətin əlaməti hesab olunmalıdır. Dövlət böhranları zamanı yerli özünüidarəetmə lokal səviyyədə həyat təminatı məsələlərini öz üzərinə götürməklə dövlətin saxlanması və möhkəmlənməsinə kömək edir. Böhranlar arasındakı dövrlərdə isə yerli özünüidarəetmə dövlətin inkişafında bütövlükdə sabitləşdirici rol oynayır və

⁵⁵ Махина С. Н., Некоторые аспекты формирования децентрализации публичного управления (зарубежный опыт), М. 2000, с.100

⁵⁶ Токвиль А. де., Демократия в Америке: пер. с франц. М. Прогресс – Литера, 1994, с.12

cəmiyyətdə sosial gərginliyin aradan qaldırılmasının amili kimi çıxış edir. Dövlət hakimiyyətinin nisbi mərkəzləşdirilməsinə yalnız real xarici təcavüz təhlükəsi yarandığı dövrlərdə haqq qazandırılı bilər. Beləliklə, əksmərkəzləşdirmə yolu hakimiyyət münasibətləri sistemində yerli özünüidarəetmə institutunun yaradılması müasir dövrdə dövlətin dayanaqlı inkişafı üçün zəruri şərtidir. Belə bir institutun olmaması və ya yerli özünüidarəetmənin uzun müddət sıxışdırılması dövləti dayanaqsız edir və hakimiyyət böhranlarının yaranmasına səbəb olur.

Əksmərkəzləşdirmə konsepsiyasının əsasını onun yalnız idarəemə üsulu olması deyil, həm də demokratik element təşkil edir. Əksmərkəzləşdirmə bir tərəfdən işlərin idarə olunmasını bunda maraqlı olan şəxslərə verməklə demokratik xarakterli üstünlüklərə malik olur və bu halda mövcud olan demokratiya yerli səviyyədə ümummilli səviyyədə olduğundan daha real olur. Digər tərəfdən isə, əksmərkəzləşdirilmiş idarəetmə bunun üçün lazımi şərait yaradılanda mərkəzləşdirilmiş idarəetməyə nisbətən daha rahat və daha əlverişli olur⁵⁷.

Əksmərkəzləşdirmə vətəndaşlara hakimiyyətdə təmsil olunan nümayəndələrini yaxşı tanımağa, bu nümayəndələrə isə seçicilərinin problemləri və tələbatları ilə daha yaxşı tanış olmağa imkan verir ki, bu da uyğun olaraq siyasi qərarların qəbulu və reallaşdırılmasına daha aktiv təsir göstərir. Yerlərdə seçki proseslərinin inkişafı bütövlükdə əhalinin siyasi aktivliyinin və demokratikləşdirmənin güclənməsinə yardım edir. Əksmərkəzləşdirmə vətəndaşlara təkcə dövlət idarəçiliyində iştirak etmək imkanı deyil, həm də yerlərdə dövlət idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət etmək imkanı verir⁵⁸. Əksmərkəzləşdirmə probleminin həlli demokratik dövlətin yaradılmasının əsasını, vətəndaş

⁵⁷ Токвиль А. де., Демократия в Америке: пер. с франц. М. Прогресс – Литера, 1994

⁵⁸ Местное самоуправление. Баварская школа управления – Мюнхен, 1996

cəmiyyətinin formalaşdırılması və ölkədə milli birliyin təmin olunması üçün şəraitin yaradılması kimi də qiymətləndirilə bilər.

Lakin, eyni zamanda, əksmərkəzləşdirməyə özlüyündə məqsəd kimi də baxmaq olmaz. Əksmərkəzləşdirmə demokratik və səmərəli idarəetmə üçün bir vasitə olub məhz bu məqsədə nail olmaq baxımından əhəmiyyətlidir. Əslində demokratik islahatlar zamanı əksmərkəzləşdirmə dərəcəsi haqda, yəni vəziyyətdən asılı olaraq əksmərkəzləşdirmənin optimal səviyyəsi və optimal variantı haqda danışmaq daha doğru olardı.

Əksmərkəzləşdirməni demokratikləşdirmə ilə eyniləşdirmək olmaz. Bu iki prosesin, adətən, eyni vaxtlarda və paralel həyata keçirilməsinə baxmayaraq, bəzən elə vəziyyət yarana bilər ki, bu zaman əksmərkəzləşdirmə demokratikləşmənin sürətini azaldar və ya hətta antidemokratik qüvvələrin mövqeyini gücləndirə bilər. Buna görə də dövlətin əksmərkəzləşdirmə siyasəti dövlət idarəçiliyində mərkəzləşdirmə ilə əksmərkəzləşdirmənin optimal nisbətindən müəyyənləşdirilməsinə yönəlmiş olmalıdır⁵⁹.

Cəmiyyətimizdə baş verən sosial-iqtisadi, siyasi və hüquqi dəyişikliklərin təhlili göstərir ki, dövlət idarəçiliyi sahəsində mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmə proseslərinin öyrənilməsi, onun həyata keçirilməsinin qanunauyğunluqlarının və formalaşma meyillərinin müəyyən edilməsi mühüm əhəmiyyət kəsb edir. İqtisadi islahatlar şəraitində dövlət-idarəetmə münasibətləri iştirakçılarının tam müstəqilliyini nəzərdə tutan bazarın yaranması, inzibati-amirlik sistemindən imtina edilməsi, iqtisadi mexanizmlərin geniş istifadə olunması, sosial sferanın problemlərinin həllinə tələbatın mövcud olması dövlət idarəetmə sferasında mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmə proseslərinin nisbətindən müəyyənləşdirilməsinin zəruriliyini daha da artırır. Bu nisbət universal xarakterli

⁵⁹ Нижник Н., Государственное управление в Украине: централизация и децентрализация, Киев 1997

olub cəmiyyətin həyat fəaliyyətinin bütün sferalarını, o cümlədən icra hakimiyyəti, hüquqi dövlət, demokratiya, bürokratikləşmə, hüquq, idarəetmə, özünüidarəetmə kimi problemləri əhatə edir. Lakin bu günə qədər də dövlət idarəçiliyində mərkəzləşmə və əksmərkəzləşmə proseslərinin sosial təbiəti, struktur xüsusiyyətləri, xarakteri və təşkilati-hüquqi formaları haqda tədqiqatçılar arasında fikir müxtəlifliyi mövcuddur. Yerli və xarici ədəbiyyatın təhlili dövlət idarəçiliyi sahəsində mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmə proseslərinin təşkilati-hüquqi təminatının hələ də dəqiq əsaslandırılmış konsepsiyasının olmadığını söyləməyə imkan verir.

Qeyd etmək lazımdır ki, mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmənin sistem əmələgətirici amil kimi başa düşülməsi, tətbiqi, əhəmiyyəti dövlət idarə etməsinin vacib prinsipidir, dövlət idarəetmə sisteminin qurulması və fəaliyyəti bu prinsipinə nəzərə almaqla həyata keçirilməlidir. Tədqiqatçıların qeyd etdiyi kimi, «əksmərkəzləşdirmə» və «mərkəzləşdirmə» kateqoriyaları mərkəzlə regionlar arasında şaquli əlaqələrin xarakterinin dəyişməsi mexanizmini müəyyənləşdirir ki, bu da öz ifadəsini hakimiyyətin müxtəlif səviyyələri arasında səlahiyyət bölgüsündə tapır.

Mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmə kateqoriyalarına müxtəlif aspektlərdən baxıla bilər. Dövlət idarəçiliyində mərkəzləşmə və əksmərkəzləşmə anlayışlarının tətbiqi onlar arasındakı qarşılıqlı əlaqələrin, qarşılıqlı təsirin və qarşılıqlı inkişafın araşdırılmasını tələb edir. Bu anlayışlardan hər biri eyni dərəcədə əhəmiyyətlidir və onları tamamilə birbirinə qarşı qoymaq olmaz⁶⁰.

Mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmə dərəcələri idarəetmə sisteminin səmərəliliyinə güclü təsir göstərir. İdarəetmənin bu komponentləri müsbət və mənfi cəhətlərə malikdir və əhəmiyyətli dərəcədə idarəetmə sistemində müəyyən həl-

⁶⁰ Мокрый В., Ключевая роль местного самоуправления в укреплении государственности, М., 2003

qələrin mövcudluğu ilə bağlıdır. Yuxarı idarəetmə səviyyələri öz üzərinə nə qədər çox yük götürərsə, bütövlükdə idarəetmə sistemi bir o qədər mərkəzləşdirilmiş olur. Mərkəzləşdirmənin güclənməsi prosesi əlavə olaraq yuxarı və ya aralıq səviyyələrin yaranması ilə, cəmiyyətin və ya ictimai sistemin ayrı-ayrı səpələnmiş hissələrinin vahid bir sistemdə birləşdirilməsi ilə, bürokratik idarəetmə aparatının böyüməsi, istehsalın inhisarlaşması ilə müşayiət oluna bilər.

Mərkəzləşdirilmiş idarəetmənin müsbət cəhətləri bir sıra aspektlərdə özünü göstərə bilər. Məsələn o, ayrı-ayrı işçilərin və kollektivlərin eyni tipli hərəkətlərini zaman və məkan çərçivəsində istiqamətləndirməyə kömək edir ki, bu da onların fəaliyyətinə məqsədyönlülük, razılaşdırılmış xarakteri verir, ümumi səmərəni gücləndirir, ayrı-ayrı şəxslərin və kollektivlərin yerinə yetirə bilməyəcəyi fəaliyyəti həyata keçirmək imkanını gücləndirir. Mərkəzləşdirilmiş idarəetmə işlərin yüksək dərəcədə ixtisaslaşmasına kömək edir, ayrı-ayrı işçilərin və kollektivlərin müxtəlif xarakterli fəaliyyətini əlaqələndirməyə və bir məqsədə nail olmağa yönəltməyə imkan verir. Mərkəzləşdirmə iri həcmdə vəsaitləri və insan resurslarını, həmçinin yüksək məhsuldarlığa malik istehsalı bir blokda birləşdirməyə və onların bazasında iri həcmli və uzunmüddətli məsələləri həll etməyə imkan verir⁶¹. Mərkəzləşdirilmiş idarəetmə maddi və insan resurslarından rəşional istifadə olunmasına, istehsalla istehlakın balanslaşdırılmasına, ərazilərin uğurla idarə olunması üçün əlverişli şəraitin yaradılmasına imkan verə bilər.

Ümumi halda dövlət hakimiyyətinin mərkəzləşdirilməsi məqsəduyğunluqla əsaslandırılır. Mürəkkəbləşən şəraitdə bəzi yeni və ya köhnə məsələlərin həlli üçün səlahiyyətlərə malik olmayan dövlət hakimiyyət orqanı bu səlahiyyətləri əldə etməyə çalışır və çox vaxt buna nail olur. Hakimiyyətin

⁶¹ Yılmaz, Serdar, 2001, Concept of Fiscal Decentralisation and Worldwide Overview, World Bank, Washington, D.C

mərkəzləşdirilməsi onun gücləndirilməsi ilə yanaşı, həcmnin də artmasına səbəb olur⁶².

Mərkəzləşmənin güclənməsi çox vaxt idarəetmə iyerarxiyasında səviyyələrin sayının artmasında, hər bir idarəetmə səviyyəsində sərəncamverici, müxtəlif idarəetmə qərarlarının qəbulu mərkəzlərin sayının azalmasında, aşağı səviyyə idarəetmə orqanlarının qərar qəbulunda iştirakının məhdudlaşdırılmasında özünü göstərir. Mərkəzləşdirmə heç də həmişə ayrı-ayrı vətəndaşların, kollektivlərin, təşkilatların tələbat və maraqlarını nəzərə almayan ümumi maraqlara əsaslanır ki, bu da bütün hallarda idarəetmənin səmərəliliyini və konstruktivliyini təmin edə bilməz. Mərkəzləşdirilmiş idarəetmə sisteminə aşağıdakı xüsusiyyətlər xasdır:

- mərkəzi idarəetmə orqanlarının həddən artıq yüklənmiş olması;
- riskli qərarların qəbulu istəyini heçə endirən təşkilat mədəniyyəti;
- «kollektiv düşüncə» riskinin olması, yəni işlənilən hazırlanan strategiya üçün mümkün variantların kifayət qədər öyrənilməməsi və üstünlük verilən varianta kifayət qədər tənqidi yanaşmanın olmaması;
- qəbul olunmuş qərarların icrası zamanı icra intizamı ilə bağlı problemlər⁶³.

Əksmərkəzləşdirmə dövlət idarəçiliyi üçün xarakterik hadisə olub müxtəlif obyektiv və subyektiv amillərlə şərtlənir. Belə ki, əksmərkəzləşdirmənin köməyi ilə siyasi sistemin demokratikləşdirilməsi, hakimiyyətin bütün səviyyələrində idarəetmə potensialının təkmilləşdirilməsi və inkişafı bazarın inkişafına və iqtisadi artıma nail olmaq üçün əlverişli mühitin yaradılması baxımından olduqca vacib məsələlərdir. Əksmərkəzləşdirmə bürokratikləşdirmə praktikasının

⁶² Нижник Н., Государственное управление в Украине: централизация и децентрализация, Киев 1997

⁶³ Page E.C., Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government. Oxford: Oxford University Press, 1991

qarşısını alır, idarəetmə qərarlarının qəbulu üçün imkanları genişləndirir. İdarəetmənin əksmərkəzləşdirilməsi, bir qayda olaraq, həmişə müxtəlif azadlıqların genişlənməsi və cəmiyyətin demokratikləşdirilməsi ilə, nemətlərin istehsalçıların bilavasitə istehsal vasitələrinə yaxınlaşdırılması və uyğun mükafatlandırma sisteminin yaradılması ilə bağlı olur. Cəmiyyətin mədəni səviyyəsi yüksəldikcə insanlar mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirməni daha yaxşı əlaqələndirmək sahəsində təcrübə əldə edir və bu cür əlaqələndirmənin səmərəsindən daha çox faydalanmağa başlayır.

İdarəetmədə mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmənin optimal nisbətinin müəyyən edilməsi onların hər ikisinin müsbət cəhətlərinin tam reallaşdırılmasını nəzərdə tutur. Mərkəzləşdirmə bir tərəfdən əlaqələndirməni səmərəli şəkildə həyata keçirməyə və bununla da sistemin idarəolunanlığını yüksəltməyə imkan verir. Digər tərəfdən isə mərkəzləşdirmə idarəetmə orqanlarının iyerarxiyasını artırmaq və bu zaman informasiyanın işlənməsi və cavab tədbirlərinin görülməsinin sürətini azaltmaqla qəbul olan qərarların səmərəliliyini azaldır və beləliklə də sistemin idarə olunanlığını pisləşdirir. Əksinə, əksmərkəzləşdirmə qəbul olunan qərarların səmərəliliyini artırır, lakin bu zaman lokal mərkəzlərin məqsədlərinin üst-üstə düşməməsi səbəbindən mürəkkəb əlaqələndirmə problemlərini meydana çıxarır. Tam əksmərkəzləşdirilmiş sistemlərdə idarə olunanlığa zəmanət vermək mümkün deyil. Buna görə də idarəetmə orqanları sisteminin ixtiyari modeli idarəetmənin yuxarı səviyyəsində müəyyən «mərkəzin» olmasını tələb edir. Beləliklə, mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmə problemini həll edərkən həmişə sistemin idarəolunanlığının artırılmasına imkan verən kompromis axtarılır.

Bir sıra tədqiqatçılar əksmərkəzləşdirmənin həm siyasi, həm də iqtisadi xarakterli üstünlüklərə malik olduğunu

qeyd edirlər⁶⁴. Siyasi baxımdan əksmərkəzləşdirmə demokratik islahatların mühüm ünsürü olub bir sıra istiqamətlərdə demokratikləşdirmə prosesinə təsir göstərir:

□ idarəetmə məsələlərinin həllində əhalinin iri qruplarına seçkili orqanlar vasitəsilə bilavasitə iştirak etməsinə və ya yerli seçkilər və yerli hökumətin fəaliyyətinə ciddi nəzarət etmək yolu ilə dolaylı şəkildə iştirak etmək imkanı verir, yeni siyasi biliklərin və təcrübənin yayılmasına kömək edir;

□ idarəetmənin aşağı səviyyələrində zəruri siyasi vərdişləri və funksiyaları mənimsəməklə gələcəkdə bütövlükdə ölkənin siyasi həyatında daha aktiv iştirak edə biləcək yeni kadrların yetişməsinə imkan yaradır;

□ aşağı idarəetmə orqanları müəyyən mənada mərkəzi hökumətə münasibətdə çəkindirici və tarazlayıcı qüvvə kimi çıxış edərək hakimiyyətin həddən artıq mərkəzi idarəetmə orqanlarının əlində cəmləşməsinin qarşısını alır;

□ yerli liderlərin sosial-iqtisadi inkişaf prosesinə cəlb olunmasını aktivləşdirir;

□ yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli səlahiyyətlərinin yerli hakimiyyət orqanlarına verilməsi mərkəzdə gərginliyin yaranmasının qarşısını alır və s.

Beləliklə, əksmərkəzləşdirmə vətəndaşlara və onların nümayəndələrinə siyasi və iqtisadi sahədə qərarların işlənilib hazırlanmasına və qəbul olunmasına idarəetmənin aşağı səviyyələrində dövlət aparatının yuxarı səviyyələrində olduğundan daha geniş imkanlar açır⁶⁵. Siyasi əksmərkəzləşdirmə yerli rəhbərlərin və əhalinin nümayəndələrinin seçki yolu ilə müəyyənləşdirilməsini nəzərdə tutduğu üçün həm əhəliyə hakimiyyətdəki nümayəndələrini daha yaxşı tanımağa,

⁶⁴ Нижник Н., Государственное управление в Украине: централизация и децентрализация, Киев 1997; Зеркин Д.П., Игнатов В.Г., Основы теории государственного управления, М, 2000; Чанг Дук Чжун, Глобализация и децентрализация: сравнительный анализ на примере Кореи, М., 2002

⁶⁵ Page E.C., Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government. Oxford: Oxford University Press, 1991

həm də nümayəndənin özünün seçildiyi ərazinin problemlərini dərindən öyrənməsinə imkan verir. Əgər siyasi və inzibati hakimiyyət cəmiyyətdə daha geniş əhatəyə yayılarsa, əksmərkəzləşdirmə demokratikləşməyə və əhalinin siyasi aktivliyinin yüksəlməsinə təkan verə bilər. Bu, yerli səviyyədə yeni elitanın formalaşmasına imkan yaradır, ona dövlət miqyasında siyasi həyatda iştirak etmək üçün zəruri olan demokratik siyasi vərdiş və funksiyaları mənimsəmək imkanı verir⁶⁶.

Bundan başqa, iqtisadi baxımdan əksmərkəzləşdirmə hakimiyyət orqanlarının yerli tələbatlara və problemlərə həssaslığının yüksəlməsinə səbəb olur. İctimai xidmətlərin göstərilməsi və infrastrukturun təmin olunmasına görə cavabdehlik əksmərkəzləşdirilmiş olduqda, yerli orqanlar gəlir və xərclərin nisbətini daha yaxşı qiymətləndirə bilər və büdcə məhdudiyətləri çərçivəsində əhalinin tələbatlarına daha çevik reaksiya verə bilərlər. Qeyd etdiyimiz kimi, əksmərkəzləşdirmə hökumətin işinin səmərəliliyinin artmasına da kömək edə bilər, belə ki, onu yerli xarakterli məsələlərin həllindən azad etməklə diqqətin ölkənin inkişafı ilə bağlı strateji məsələlərə cəmləşdirilməsinə, dövlət miqyasında müxtəlif proqramların səmərəli planlaşdırılmasına və təşkil olunmasına yönəltməyə imkan verir.

Lakin əksmərkəzləşdirmə ideyasına hədsiz aludə olmaq bir sıra hallarda real olmayan gözləmələrin yaranmasına səbəb ola bilər. Əksmərkəzləşdirmə sahəsində ilk addımlarını atan ölkələrin praktik olaraq hamısında ilk dövrlərdə yerli hakimiyyət orqanlarının rolunun artırılması başlıca imperativə çevrilir ki, bu da özünü yerli səviyyədə müstəqilliyi və yerli özünüidarəetməni təmin etmək barədə güclü istəyin yaranmasında, yerli əhalinin və ümumiyyətlə, yerli həyatın roluna böyük əhəmiyyət verilməsində göstərir. Bütün bunlar əksmərkəzləşdirmə məqsədləri üçün islahatlara stimül

⁶⁶ Ослунд А., Государственное управление в переходный период, Бишкек, 2001, с.18

yaratmaqla yanaşı, eyni zamanda, əksmərkəzləşdirmənin verə biləcəyi potensial faydalar haqda real olmayan gözləmələrin yaranmasına da səbəb olur. Ədəbiyyatda islahatların ilk dövrlərində ictimaiyyətdə və yerli siyasətçilər əksmərkəzləşdirmə ilə bağlı yaranan, real olmayan əsas gözləmələri "mif" olaraq adlandırırlar.

1. Yerli muxtariyyət mifi – yerli muxtariyyətin potensialı haqda qeyri-real gözləmə, yerli işlərə mərkəzi oqranların ixtiyari müdaxiləsini inkar etmək.

2. Çiçəklənmə mifi – iqtisadi muxtariyyətin yerli əhalinin çiçəklənməsinə zəmanət verəcəyinə inamın yaranması.

3. Mülkiyyət mifi – bələdiyyə mülkiyyətinin özlüyündə yerli iqtisadiyyatın inkişafına zəmanət verəcəyinə inam.

4. Qüdrətli olmaq mifi – özünüidarədən icmanın bütün yerli problemləri müstəqil həll etmək hüququna və bacarığına malik olmasına inam.

5. Təşəbbüskarlıq mifi – yerli siyasi sahədə və idarəetmə sahəsində bilik və vərdişlərin çatışmamasını entuziazmin kompensə edəcəyinə inam.

6. Sabitləşmə mifi – yerli hakimiyyət orqanlarının sabitliyi təmin etməli olmasına və buna çalışacağına inam⁶⁷.

Dövlət idarəetməsində həm mərkəzləşdirmənin, həm də əksmərkəzləşdirmənin tərəfdarlarının olmasına baxmıyaraq, belə hesab edilir ki, mərkəzləşdirmənin gücləndirilməsi və əksmərkəzləşdirmənin genişləndirilməsi arasında dəf-olunmaz ziddiyyət yoxdur və bunlar hər ikişi eyni bir prosesin müxtəlif tərəfləri olub eyni vaxtda inkişaf etdirilməlidir. Dövlət idarəetməsində mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmənin nisbətini və birinin artmasının digərinin azalmasına səbəb olan iki elementdən ibarət sadə cəm kimi başa düşmək olmaz. Onların arasındakı qarşılıqlı əlaqələr çox mürəkkəbdir və bunlardan birinin olmaması

⁶⁷ Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н., Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991-2001. М., СПб: 2002

digərinin də fəaliyyətini poza bilir. Buna görə də dövlət idarəçiliyində mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmənin optimal nisbətinin tapılması zəruridir. Belə bir optimal nisbət tapıldığı şəraitdə əksmərkəzləşmənin güclənməsi real mərkəzləşmənin də möhkəmlənməsinə gətirib çıxarır. Mərkəzləşmənin möhkəmlənməsi isə öz növbəsində əksmərkəzləşmə üçün daha yaxşı imkanlar yaradır. Dövlət idarəetmə mexanizminin yenidən qurulması elə qərarların qəbul olunmasını tələb edir ki, bu qərarlar əksmərkəzləşdirməyə xələl gətirmədən mərkəzləşməni gücləndirsin və təşkilati-hüquqi təminat yolu ilə dövlət idarəçiliyində mərkəzləşmə və əksmərkəzləşmə proseslərini gücləndirmiş olsun.

Mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmənin qarşılıqlı fəaliyyət mexanizmi elə qurulmalıdır ki, bu, dövlət idarəetmə orqanlarının, onların aşağı pillələrinin müstəqilliyini, səlahiyyət və cavabdehliyini müəyyənləşdirməklə yanaşı, həm də idarəetmənin həyata keçirilməsi, onun konstruktivliyi və səmərəliliyini təmin edə bilsin. Qeyd etmək lazımdır ki, əksmərkəzləşdirmənin möhkəmləndirilməsi ilə bir vaxtda mərkəzləşdirmənin də inkişaf etdirilməsi mümkündür və geniş əksmərkəzləşdirməsiz səmərəli mərkəzləşdirmə mövcud ola bilməz.

Dövlət hakimiyyəti və idarəetməsində mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmənin nisbətini düzgün müəyyən edilməsi idarəetmə sahəsində tarazlığın təmin olunmasına, bütövlükdə dövlət mexanizmlərinin dayanıqlığının və sabitliyinin artırılmasını təmin edə bilər. Məlumdur ki, istənilən sistemdə tarazlıq mərkəzə nisbətən müəyyənləşdirilir. Məhz mərkəzdən başlayaraq müxtəlif istiqamətli, simmetrik və asimmetrik qüvvələr, təsirlər, əlaqə xətləri və s. yayılmağa başlayır. Buna görə də qüvvədə olan qanunvericilik mərkəzlə regionlar arasında mümkün ola biləcək münaqişələrin heç də hamısını nəzərə almır və ala da bilməz⁶⁸.

⁶⁸ Нижник Н., Государственное управление в Украине: централизация и децентрализация, Киев 1997

Beləliklə, dövlət idarəçiliyində mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmənin nisbətinin düzgün müəyyən edilməsi və səmərəli fəaliyyət göstərən əksmərkəzləşdirilmiş idarəetmə sisteminin formalaşdırılması çox mürəkkəb proses olub hərtərəfli düşünülmüş siyasətin yürüdülməsini tələb edir və qısa bir müddətdə həyata keçirilə bilməz. Bu sahədə islahatlar kəsilməz diqqət və daimi düzəlişlərin aparılmasını, bəzi hallarda bir neçə mərhələdə həyata keçirilməyi tələb edir. Bundan başqa, prosesin müvəffəqiyyətini təmin etmək üçün dövlət hakimiyyət orqanları tərəfindən möhkəm siyasi və texniki yardımın olması çox vacib amillərdən biridir. Qeyd etmək lazımdır ki, dünya təcrübəsində idarəetmənin əksmərkəzləşdirilməsinin bütün ölkələr üçün məsləhət görülə biləcək modeli mövcud deyildir. Praktikada əksmərkəzləşdirmə yolları konkret ölkənin xüsusiyyətlərindən, müddətindən və mövcud şəraitdən asılı olur.

Səlahiyyətlərin və vəzifələrin seçkili yerli hakimiyyət orqanlarına həvalə olunması kimi əksmərkəzləşdirmə prosesi bir sıra amillərdən asılıdır:

1. siyasi baxımdan əksmərkəzləşdirmə prosesinə dəstək verilməsindən;

2. qarşıda duran vəzifələri yerinə yetirmək üçün yerli özünüidarəetmə orqanlarının sərəncamında olan resurslardan (maliyyə, insan, fiziki, intellektual);

3. yerli hakimiyyət orqanlarının demokratik siyasətin işlənilməsi baxımından qarşıya qoyulmuş məsələləri həll etmək bacarığından;

4. yerli hakimiyyət orqanlarının inzibati siyasəti həyata keçirmək üçün təşkilati imkanlarının olmasından;

5. yerli hakimiyyət orqanlarında çalışan kadrların qarşıya qoyulmuş məsələləri həll etmək bacarığından və buna hazır olmasından;

6. vətəndaşların, yerli hakimiyyətin nümayəndəli və icra orqanlarında çalışan insanların dəyərləri, münasibətləri və davranış modeli kimi mədəniyyət amillərinin əksmərkəzləşdirilmiş idarəetməyə nə dərəcədə imkan yaratmasından.

Beləliklə, bütün yuxarıda deyilənləri ümumiləşdirərək belə qənaətə gəlmək olar ki, dövlət idarəçiliyində mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmə nisbətinin düzgün müəyyən edilməsi yolu ilə siyasi sistemin demokratikləşdirilməsi, dövlətin dayanıqlığının artırılması və hakimiyyətin bütün səviyyələrində idarəetmə potensialının təkmilləşdirilməsi və inkişafı, bazar iqtisadiyyatının inkişafına və iqtisadi artıma nail olmaq üçün əlverişli mühitin yaradılması baxımından tarazlaşdırılmış əksmərkəzləşdirmə siyasətinin həyata keçirilməsi və yerli özünüidarəetmənin inkişaf etdirilməsi olduqca vacib əhəmiyyətə malikdir.

Əksmərkəzləşdirmənin həyata keçirilməsi bilavasitə siyasi sistemin, həmçinin dövlət rejiminin demokratik səviyyəsinə asılıdır. Bu və ya digər dövlətdə əksmərkəzləşdirmə eyni zamanda xalqın idarəçilik ənənələrinə bağlılığından, idarəçiliyə meyildən də asılıdır. Məsələn, Avropa xalqlarında idarəçiliyə meyil nə qədər güclüdürsə, əksinə şərq xalqlarında idarəçilik "səlahiyyətləndirilmiş şəxslərin" işi sayılırdı⁶⁹. Başqa sözlə, cəmiyyətdəki siyasi forma üzrə razılıq ənənəyə, adətə söykənirdi. Buna görə də əksmərkəzləşdirmə eyni zamanda cəmiyyətdə siyasi konsensusa xidmət edir. Buna görə də konsensus xalq hakimiyyətinin mövcudluğunu tələb edir. Lakin əsasında ənənəvi çoxluğun iradəsi dayanan demokratik xalq hakimiyyəti deyil, maraqların müxtəlifliyinə əsaslanan hakimiyyətin olması zəruridir.

Müasir dövrün demokratiyası dövlət hakimiyyətinin məhdudlaşdırılması səviyyəsini şəxsiyyətin hüquq və azadlıqları ilə müəyyən edir⁷⁰. Şəxsin hüquq və azadlıqlarının təminat səviyyəsi isə yalnız mərkəzi hakimiyyət orqanlarına, həmçinin ədalət mühakiməsinə sərbəst çıxış hüququnun təmin edilməsi deyil. İnsan hüquqlarının təsnifatını aparmalı ol-

⁶⁹ Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Прогресс. 1988, с.47

⁷⁰ Основы конфликтологии: Учебное пособие. Под. ред. В. Н. Кудрявцева. М.: Юристь, 1997, с.173

saq bu zaman maddi maraqların bütün hüquqların əsasında dayandığını görmüş olarıq. Müvafiq maraqlar yerlərdə nə qədər ətraflı tənzimlənersə bir o qədər idarəçilik sistemi təkmil sayılır. Bunun üçün isə maddi maraqların təminatının ilkin kollektiv sistemləri real hakimiyyətə malik olmalıdır.

Beləliklə, əksmərkəzləşdirməni yerli xalq hakimiyyəti ilə əlaqələndirərkən aşağıdakı xüsusiyyətləri fərqləndirmək lazımdır:

□ əksmərkəzləşdirmə – insan hüquqlarının müdafiəsini özünün ali məqsədi kimi bəyan edən hakimiyyətlərin bölgüsünün vasitəsidir;

□ əksmərkəzləşdirmə hakimiyyətlərin hamısı üçün deyil, yalnız icra və qanunverici hakimiyyətin bölünməsinə ehtiva edir;

□ icra və qanunverici hakimiyyətin (mərkəz-yerli) bölgüsü yerli hakimiyyət orqanlarının ümumi maraqlarının reallaşdırılması həddi (səviyyəsi) ilə məhdudlaşdırılmalıdır;

□ əksmərkəzləşdirmənin miqyası mərkəzi hakimiyyətin ümummilli siyasət üçün nəzərdə tutulan funksiyanın realizə olunma həddinə qədər həyata keçirilə bilər;

□ əksmərkəzləşdirmə demokratikləşmə (xalq hakimiyyəti) ilə bağlıqda səmərəli ola bilər.

II FƏSİL

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏ SİSTEMİ ÜZRƏ KONSEPSİYALAR VƏ YERLİ ÖZÜNÜİDARƏ HAKİMİYYƏTİNİN ÜMUMİ TƏMİNATLARI

2.1. Yerli özünüidarəetmə haqqında elmi konsepsiyalar

Yerli özünüidarəetmə anlayışını açıqlayarkən tarixə müraciət etmək və ilk növbədə elmə məlum olan ayrı-ayrı yerli özünüidarəetmə konsepsiyalarına analitik nəzər salmaq lazımdır.

Məlum olduğu kimi, icmalarda müasir idarəçiliyin təşkili və onun dövlət hakimiyyəti ilə qarşılıqlı münasibətlərini nizamlamaq barədə ideyalar Avropada yaranmış və inkişaf etmişdir⁷¹. Avropa ölkələrində yerli özünüidarəetmə ideyalarının təşəkkül tapmasında XVIII əsr Fransa və 1831-ci il Belçika Konstitusiyasının mühüm rolu olmuşdur.

İcmalarda müasir idarəçiliyin təşkili ideyaları 1790-cı ildə fransalı Türe tərəfindən irəli sürülmüşdür. O, öz fikirlərini Fransa parlamentində yerli özünüidarəetmə islahatları haqqında qanun layihəsinə etdiyi elmi məruzəsi ilə əsaslandırma bilmişdir. Türe yerli özünüidarəetmənin iki əsas problemini formulə etmişdir ki, bunlar da öz əksini müxtəlif yerli özünüidarəetmə nəzəriyyələrində tapmışdır.

⁷¹ Виноградов В.А., Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М-1996

1831-ci il Belçika Konstitusiyasını isə bir növ yerli özünüidarəetmə ideyalarının qanunvericilikdə əsl ifadəsi və təcəssümü kimi qiymətləndirmək olar. Həmin Konstitusiya ölkədə olan qanunverici, icraedici və məhkəmə hakimiyyəti ilə yanaşı, dördüncü hakimiyyət – bələdiyyə hakimiyyətini də nəzərdə tuturdu.

Avropada mövcud olan yerli özünüidarəetmə ideyaları ayrı-ayrı özünüidarəetmə nəzəriyyələrinin inkişafına geniş zəmin yaratmışdır. Bu nəzəriyyələrin işlənilib hazırlanmasında alman hüquq məktəblərinin xüsusi rolu olmuşdur. Bu məktəbin nümayəndələri olan E.Meyerin, O.Labandin, O.Resslerin və bu kimi alman alimlərinin yerli özünüidarəetmə sahəsində olan əməyi əvəzənilməzdir⁷². Fransa və Belçikadakı yerli idarəçilik ideyalarından bəhrələnən bu alimlər tarixdə ilk dəfə "azad icma (icmaların təbii hüquqları)" nəzəriyyəsini irəli sürmüşlər. "Azad icma" nəzəriyyəsinin mahiyyətində belə bir fikir dayanır: icmalar öz təbiətinə görə müstəqildirlər, onlar dövlət tərəfindən yaradılmamış, yalnız onun tərəfindən etiraf və qəbul olunmuşlar; buna görə də icmalar öz məxsusi işlərini müstəqil surətdə idarə etmək hüququna malikdirlər. Buradan da özünüidarə anlayışına aşağıdakı elementlər daxil olmuşdur: 1) icmaların məxsusi işlərinin idarəçiliyi; 2) icmalar onlara məxsus olan hüquqların subyektidir; 3) icma idarəçiliyindəki vəzifəli şəxslər hakimiyyət orqanlarına deyil, icmaya tabedirlər.

"Azad icma" nəzəriyyəsi yerli özünüidarəetmənin təşkilinin bütövlükdə ən vacib əsaslarını üzə çıxarmışdır⁷³:

1) yerli özünüidarəetmə orqanlarının icma üzvləri tərəfindən seçkili olması;

⁷² Вах: Виноградов В.А., Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М-1996; Василенко И.А., Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Логос, 2000; Местное самоуправление. Баварская школа управления – Мюнхен, 1996

⁷³ Nodaroglu H., Mahalli idareler. Ankara 1994, s.59

2) icmalara məxsus olan və yaxud onlara dövlət tərəfindən tapşırılan məsələlərin icmalar tərəfindən həll edilməsində işlərin bölgüsü;

3) yerli özünüidarəetmə öz təbiətinə görə icmaya məxsus olan və dövlət işlərindən fərqlənən məsələlərin həll olunmasıdır;

4) yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət orqanları olmayıb, icma orqanlarıdır;

5) dövlət orqanlarının icmanın səlahiyyətlərinə qarışmaq hüququ yoxdur.

"İcma" nəzəriyyəsinin tərəfdarları yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətini dövlət idarəçiliyinə qarşı qoyurdular. Onlar icmaların təbii hüquqlarını əsas tutaraq, dövlətdən əvvəl mövcud olduğu üçün bu hüquqların da dövlətdən irəli olduğunu göstərməyə çalışırdılar. Bu nəzəriyyənin bəzi nümayəndələri (məsələn, O. Ressler) belə hesab edirdilər ki, özünüidarə ictimai azadlığın nəticəsidir, deməli, bu, özlüyündə mənəvi bir zərurətdir.

"Azad icma" nəzəriyyəsindən sonra yerli özünüidarəetmənin "İctimai-təsərrüfat" nəzəriyyəsi elmdə özünü göstərmişdir. Bu nəzəriyyə yerli icmaların öz vəzifələrini müstəqil həyata keçirməsi prinsipindən çıxış edərək, əvvəlki nəzəriyyədə olduğu kimi icmanı dövlətə qarşı qoyurdu. Lakin yerli özünüidarəetmənin əsas əlamətlərini elmi cəhətdən əsaslandıran "İctimai-təsərrüfat" nəzəriyyəsi ön plana icmaların təbii və ayrılmaz hüquqlarını deyil, yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin başlıca təsərrüfatçılıq təbiətini çıxarırdı. Bu baxımdan da qeyd etmək olar ki, "Təsərrüfatçılıq" nəzəriyyəsinin görkəmli nümayəndələri (Qirke, Şeffner) özünüidarəetmənin mahiyyətini ancaq müəyyən məhdud ərazidə olan təsərrüfat əhəmiyyətli işlərin yerinə yetirilməsində görürdülər⁷⁴. "İctimai-təsərrüfat" nəzəriyyəsinə əsasən, yerli özünüidarəetmə – yerli təsərrüfat işlərinin idarə olunmasıdır. Qeyd etmək lazımdır ki, yerli özünüidarəetməyə olan

⁷⁴ Nodaroglu H., Mahalli idareler. Ankara 1994, s.59

bu cür baxışlar uzun müddət davam edə bilməmişdir. Çünki yuxarıda sadaladığımız nəzəriyyələrdə icmaların dövlətə qarşı qoyulması, icmanın möhkəmlənməsinə imkan vermirdi; digər tərəfdən isə, bu nəzəriyyələrə görə dövlət bir-birindən asılı olmayan və özünü idarə edən icmaların yerləşdiyi ərazilərdən ibarət olmalı idi. Bu isə praktikada mümkün ola bilməzdi.

Beləliklə, yerli idarəçilik sahəsində "icma" və "təsərrüfatçılıq" nəzəriyyələrinin yerinə "dövlətçilik" nəzəriyyəsi gəldi. Həmin nəzəriyyənin müəllifləri XIX əsr görkəmli alman alimləri Lorens Şteyn və Rudolf Qneyst olmuşlar. Onlar belə fikirdə idilər ki, yerli özünüidarətmə dövlət idarəetməsinin bir formasıdır. "Dövlətçilik" nəzəriyyəsinin tərəfdarları yerli özünüidarətməni, müəyyən ərazidə seçkili yerli orqanlar tərəfindən qanunauyğun surətdə və həmçinin yerli şəraitin xüsusiyyətlərini nəzərə alaraq, ictimai həyatın vacib sahələrinin idarə olunmasını həyata keçirən bir idarəçilik sistemi kimi görürdülər⁷⁵. Onlar hesab edirdilər ki, bu idarəçilik mərkəzi hakimiyyətin müşahidəsi altında olsa da belə, yenə də dövlətin yerli icmaların işinə qarışmasının və onu nəyəsə məcbur etməyinin normal yolu sadəcə məhkəməyə müraciət etməkdən keçir. Alman tədqiqatçıları, eyni zamanda, bu fikirdə idilər ki, yerli özünüidarətmə (self-government) dövlət və cəmiyyətin elə bir ahəngdar birləşməsini təşkil edir ki, bu da siyasi nöqteyi-nəzərdən hakimiyyətin tarazlığı, hüquqi nöqteyi-nəzərdən isə hüquqi dövlət adlanır.

Yerli özünüidarətmənin "dövlət" nəzəriyyəsinin ardıcıl tərəfdarlarından olan Lorens Şteyn yazırdı: "Özünüidarətmə azad idarəçilik ideyalarının həyata keçirildiyi birinci formadır ki, onun əsaslarını vətəndaşların ümumi halda icra funksiyalarında, xüsusi halda isə idarəetmədə olan mütəşəkkil və səlahiyyətli iştirakı təşkil edir. O, heç də ayırı-ayrı vətəndaşların azad və yaradıcı iradəsinin nəticəsində

⁷⁵ Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. М.,1996. 224с.

meydana çıxmır; o, daha çox mövcud olan münasibətlərin öz təbiətinə, mahiyyətinə uyğun olaraq bu idarəçiliyi doğuran və zəruri edən şəraitin məhsulu kimi ortaya çıxır. Buradan da görünür ki, özünüidarəetmə sistemi onu doğuran həmin təbii amillər sisteminə əsaslanır. Məhz bu fikirdən çıxış edərək deyə bilərik ki, özünüidarəetmə də onun təbii əsasları kimi bütövlükdə dövləti əhatə edir və hökumət sistemi ilə yanaşı, ikinci bir üzvi sistemi əmələ gətirir, hansı ki, bu sistemlərin qarşılıqlı bağlantısından və münasibətlərindən hər ikisinin hüquqları meydana çıxır"⁷⁶.

Özünüidarəetmənin dövləti xarakter daşdığını Rudolf Qneyst də göstərirdi. Onun formulə etdiyi özünüidarəetmə doktrinası bu günə qədər demək olar ki, qorunub saxlanılmışdır. Bu doktrinaya görə yerli özünüidarəetmə yerli seçkili orqanlar tərəfindən dövlətin iradəsinin həyata keçirilməsidir; yerli orqanlar, hər şeydən əvvəl, dövlətin mərəqlərinin ifadəçisidir, yerli maraqların qorunması isə bundan sonra gəlir.

Yerli özünüidarəetmənin fərqli əlamətlərini Rudolf Qneyst araşdıraraq göstərirdi ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarında dövlət tərəfindən təyin olunan, lakin görülən iş müqabilində heç bir haqq almadan həyata keçirilən vəzifələr şəərəfli vəzifələrdir. Bu baxımdan da o, vəzifəli şəxslərin maaşsız işləməsini, özünüidarəetmə orqanlarının mərkəzi administrasiyadan müstəqil olmasının əsas qarantı hesab edirdi.

Professor G.Ellinekin fikrincə isə, yerli özünüidarəetmənin ümumi əlaməti odur ki, o, ictimai idarəetmədir və bu idarəçilik daimi peşəkar xidmətdə olan peşəkar məmurlar tərəfindən deyil, fəal tanınmış vətəndaşlar tərəfindən həyata keçirilir. Onlar yuxarıdan müəyyən edilən reqlament və təlimatlara yox, yalnız ölkə qanunlarına tabedirlər və peşəkar

⁷⁶ Давид Р., Жоффре-Спинози К., Основные правовые системы современности. М., 1996

məmurlardan fərqli olaraq, həmin şəxslər daha müstəqil və daha sərbəstdirlər⁷⁷.

Qeyd etmək lazımdır ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarının strukturu və onların səlahiyyətləri kimi problemlərə də elmi-nəzəri fikirdə müxtəlif cür yanaşmalar olmuşdur. Məsələn, yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinin "özəl" və "həvalə edilmiş" səlahiyyətlərə ayrılması ideyası bir zamanlar elmdə geniş yayılmışdır.

G.Ellinekə görə, icma özünün məxsusi hüquqlarına (öz orqanlarını yaratmaq, üzvlər qəbul etmək, bələdiyyə mülkiyyətini idarə etmək hüququ və s.) malik olmaqla bərabər, həmçinin dövlət funksiyalarını yerinə yetirir; dövlət öz məqsədləri üçün icmadan istifadə edir, onu öz inzibati təşkilatına daxil edir. Deməli, görürük ki, icma həm öz səlahiyyətlərinə, həm də dövlət tərəfindən ona "həvalə olunmuş" səlahiyyətlərə malikdir.

Yuxarıda qeyd olunan ideyaları müdafiə edən L.Şteyn isə yerli özünüidarə orqanlarının iki növ funksiyalarını göstərir:

1) özünü idarə edən orqanizmlərin müstəqilliyindən irəli gələn funksiyalar; bunları o, təbii və yaxud azad funksiyalar adlandırır;

2) dövlətin bütövlüyünə üzvi münasibətdən irəli gələn funksiyaların məcmusunu isə o, xidməti, dövləti funksiyalar, yaxud özünüidarəetmənin ötürülən hərəkət dairəsi adlandırır.

L.Şteynə görə, heç bir dövlət idarəsinin özünüidarəetmənin fəaliyyət dairəsinə müdaxilə etmək hüququ yoxdur.

XX əsrin əvvəllərində yerli özünüidarəetmənin elmi əsaslarının işlənib hazırlanmasında belə bir nəzəriyyə də yayılmağa başladı ki, özünüidarəetmə orqanları dövlət idarəçiliyinə aid funksiyaları yerinə yetirsə də, dövlət orqanları deyildir, dövlətdən ayrıca hüquqi şəxsdir, icmalardır (Laband, Ernest Meyer).

⁷⁷ Еллинек Г. Декларация прав человека и гражданина, Одесса, 2006, 137с.

Yerli özünüidarəetmə probleminin elmi cəhətdən araşdırılmasında rus alimlərinin (A.D.Qradovski, İ.İ. Yevtixiyev, N.İ.Lazarevski və s.) də mühüm rolu olmuşdur. A.D.Qradovski özünüidarəetməni hakimiyyətin bölünməsi növlərindən biri hesab edirdi. Onun fikrincə, özünüidarəetmə – mərkəzi hakimiyyət tərəfindən ödənilə bilməyən müxtəlif maraqların məcmusudur⁷⁸. N.İ.Lazarevski isə, özünüidarəetmənin mahiyyətini dörd əsas cəhətlə müəyyənləşdirirdi:

- 1) özünüidarəetmə dövlətin həvalə etdiyi hökumət hüquqlarının gerçəkləşdirilməsi, həyata keçirilməsidir;
- 2) özünüidarəetmə dövlət idarəetməsinin yerli məsələlərini həll etməyə yönəlmiş fəaliyyətdir;
- 3) özünüidarəetmə dövlət idarəçiliyi vəzifələrinin əhalinin özü tərəfindən yerinə yetirilməsidir;
- 4) özünüidarəetmə orqanları dövlətin özünün nümayəndələri və orqanlarıdır⁷⁹.

Göründüyü kimi, yerli özünüidarəetmənin "dövlətçilik" nəzəriyyəsində özünüidarəetmə orqanlarının funksiyaları mahiyyət baxımından dövlət idarəetmə orqanlarının funksiyalarından fərqlənməməlidir. Bu isə yerli özünüidarəetmə ilə dövlət idarəetməsinin müəyyən mənada eyniləşməsi deməkdir.

Müasir qərb tədqiqatçıları isə, bələdiyyə idarə etməsini yerlərdə həyata keçirilən dövlət idarə etməsinin əksmərkəzləşmiş forması kimi izah edirlər. Məsələn, Danimarka alimlərinin fikrincə, bələdiyyələr "dövlət daxilində dövlət" olmasalar da, onlar dövlətin ümumi sistemində nisbətən müstəqil olan yerli siyasi vahid kimi çıxış edirlər⁸⁰.

⁷⁸ Градовский А.Д., История местного управления в России. Собр. соч. - Спб., 1899

⁷⁹ Лазаревский И.И., Земское избирательное право. // Юбилейный земской сборник. 1864-1914гг. - Спб., 1914г.

⁸⁰ Местное самоуправление. Баварская школа управления – Мюнхен, 1996

Dövlət idarəetmə orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanlarının yaxınlığı və əlaqəsini xarakterizə edən finlandiya alimlərinin baxışları isə, bu məsələdə bir qədər dəyişkən və qeyri-sabitdir. Belə ki, onlardan bəziləri belə hesab edir ki, kommunalara özünüidarə hüququ qanunvericilik əsasında dövlət tərəfindən verildiyi üçün onlar öz ərazilərini dövlət kimi müstəqil idarə etmək hüququna malik ola biləz. Digər qrup alimlər isə, kommuna (yerli özünüidarəetmə orqanlarıdır) və dövlətin bərabər hüquqlara malik olduğunu və buna görə də onların bir-birindən asılı olmadığını iddia edirdilər⁸¹.

Yerli özünüidarəetmə əmələlərinin dövlətçilik əmələlərinə daha qədim olması isə, əslində inkaredilməz fakt olaraq qalır. Bu baxımdan da özünüidarəetməyə hüquq verən dövlətin rolunu bir orqan kimi nəzərə çarpdırmaq və cəmiyyətin idarə olunmasında ilkin subyekt kimi təqdim etmək məqsədəuyğun deyildir.

Məlum olduğu kimi, yerli özünüidarəetmə fəaliyyətinin ikili xarakteri (yəni, sırf yerli məsələlərdə müstəqillik və müəyyən dövləti funksiyaların yerli səviyyədə həyata keçirilməsi) bələdiyyə idarəetməsinin "dualizm" nəzəriyyəsinə əks olunmuşdur⁸². Həmin nəzəriyyədə mərkəzi hökumətin yerli həyata zorla müdaxiləsi, məhz əksər yerli məsələlərin (məsələn, təhsil, mədəniyyət, səhiyyə, yol tikintisi və s.) ümumdövlət marağı daşması ilə izah olunur. Bu konsepsiyaya görə müvafiq idarəetmə funksiyalarını həyata keçirən bələdiyyələr istər-istəməz yerli maraqlar çərçivəsindən çıxaraq, dövlətin idarəetmə aləti kimi çıxış etməli olur. Lakin bununla yanaşı, bələdiyyələr əvvəldə qeyd etdiyimiz kimi, bəzi yerli məsələlərin həllində öz müstəqilliklərini qoruyub saxlayırlar. Bələdiyyə idarəetməsinin "dualizm" nəzəriyyəsi bələdiyyə orqanlarının hüquq və müstəqilliyinə mər-

⁸¹ Коммунальное управление в Финляндии. Хельсинки.1985. 38с.

⁸² Исаева М., К вопросу о природе муниципальной власти // Право и жизнь – М., 1996, - N9. - с.33-38

kəzi hökumət tərəfindən edilən müdaxilənin sosial səbəblərini göstərmir. Belə ki, bu nəzəriyyəyə görə mərkəzi hökumətin bələdiyyələrin işinə qarışmasının əsas səbəbi, məhz ümumdövlət əhəmiyyəti daşıyan sahələrin idarə edilməsində vahid olan yüksək standartların təmin edilməsinin vacibliyi ilə izah edilir. Bu zaman bələdiyyələr üzərində olan mərkəzi hökumətin nəzarəti isə, hər şeydən əvvəl, dövlətin maarif, mədəniyyət, kommunal təsərrüfat və yerli həyatın digər sahələrində marağının təminatına xidmət kimi qiymətləndirilir.

"Dualizm" nəzəriyyəsindən göründüyü kimi, bələdiyyə orqanlarının müstəqilliyi yalnız ümumdövlət əhəmiyyəti kəsb edən sahələrdə məhdudlaşdırılır, digər yerli məsələlərin həllində isə tamamilə qorunub saxlanılır. Müasir şəraitdə mərkəzi orqanlar tərəfindən nəinki nəzarət, həmçinin birbaşa göstəriş və sərəncamlar da yerli özünüidarəetmənin bütün sferalarında geniş yayılmışdır.

«Dualizm» konsepsiyasını araşdıraraq belə nəticəyə gəlmək olur ki, bələdiyyə orqanları fəaliyyət göstərsə də, yerli əhəmiyyətli məsələlərin əksəriyyətinə dair qərarlar, məhz mərkəzi hökumət tərəfindən qəbul edilir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının əsas vəzifəsi isə, bu zaman həmin qərarları sözsüz yerinə yetirmək təşkil edir. Bu isə bir daha göstərir ki, yerli özünüidarəetmə orqanları mərkəzi hökumətin direktivlərini yerinə yetirən mexanizmə çevrilərək, dövlət idarəetməsinin yerlərdəki davamı kimi çıxış edir.

Yerli özünüidarəetmənin elmi cəhətdən əsaslandırılmasında sonralar "ümumi rifah dövləti" nəzəriyyəsi ilə əlaqədar yeni bələdiyyə konsepsiyaları da meydana gəlmişdir⁸³. Bu konsepsiyalarda bələdiyyə orqanları cəmiyyətin bütün təbəqə və siniflərinin bərabər marağını ifadə edən və qoruyan sosial xidmət aləti kimi çıxış edirlər. Qeyd etmək lazımdır ki, "sosial xidmət" nəzəriyyəsi "ümumi rifah dövləti"nin əsl

⁸³ Виноградов В.А., Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М-1996

ifadələrindən biri kimi bələdiyyə orqanlarının funksiyalarından bəhs edir. Lakin bu zaman dövlət əsas etibarını ilə o bələdiyyə xidmətinin qorunub saxlanması və inkişafına tərəfdar olur ki, bu vaxt yerli özünüidarəetmə orqanları iri sahibkarların maraqlarını ifadə edirlər. Buna görə də vətəndaşların yaşayış təhsil və sosial təminatına olan ehtiyacı ilə bələdiyyələrin xüsusi sahibkarlar üçün faydalı olduğu sferalarda fəallığına hakimiyyət tərəfindən hədd qoyulması arasında ziddiyyət yaranır. Beləliklə də, xüsusi sahibkarlığın genişlənməsi hesabına bələdiyyələrin sosial proqramları (mənzil, sağlamlıq və digər sahələrdə) məhdudlaşır və uyğun olaraq, yerli özünüidarəetmə orqanlarının sosial funksiyaları üçün lazım olan maddi bazası ixtisar olunur.

Müasir dövrdə bir çox ölkələrdə "siyasətdən kənar" yerli özünüidarəetmə konsepsiyaları geniş yayılmışdır⁸⁴. Bu konsepsiyaya görə bələdiyyə orqanları siyasətə qarışmamalı və siyasətdən kənarda dayanmalıdırlar. Onlar yalnız cəmiyyətə xüsusi qayğı göstərən xidməti aparat olmalıdır. Qeyd etmək lazımdır ki, "siyasətdən kənar bələdiyyələr" konsepsiyası bəzi hallarda bələdiyyə qulluqçularının tətillərinə qoyulan qadağaların əsaslandırılmasına xidmət edir. Bu zaman özəl şirkətlərə məxsus fəaliyyət formaları və metodlarının bələdiyyə orqanlarına da yayılmasının vacibliyi sübut olunur. Eyni zamanda, bu konsepsiyaya görə göstərilir ki, bələdiyyə şurası öz üzərində seçicilərin açıq-aydın təsirlərini hiss etməməlidir. Əks təqdirdə, onlar zəif inzibatçılar hesab edilə bilər.

"Siyasətdən kənar bələdiyyələr" konsepsiyasını araşdıraraq, belə nəticəyə gəlmək olar ki, bələdiyyələrin siyasətdən kənar edilməsinə çağırışın əsas məğzi, heç də bu orqanları siyasi həyatdan təcrid etmək məqsədi daşımır. Çünki əslində bu, heç mümkün də deyildir. Burada yeganə məqsəd

⁸⁴ Виноградов В.А., Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М-1996

bələdiyyə orqanlarını hökumət siyasətinin həyata keçirilməsində sözbəxan və itaətkar bir alətə çevirməkdir.

Beləliklə də, yerli özünüidarəetmə anlayışını təhlil edərkən və bələdiyyə hüququnun inkişafını öyrənərkən bir daha aydın olur ki, hər hansı bir ölkədə yerli özünüidarəetmənin təşkili, dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səlahiyyətlərin bölünməsi müvafiq yerli özünüidarəetmə nəzəriyyələrinə söykənir. Ona görə də bu gün dövlət və bələdiyyə orqanları arasında səlahiyyətlərin bölünməsi üçün İngiltərə və ABŞ-da "azad icma" nəzəriyyəsinin, Fransada "dövlət" nəzəriyyəsinin, Almaniya və Rusiyada isə "ictimai təsərrüfat" nəzəriyyəsinin əsas götürülməsi, nəticə etibarlı ilə yerli özünüidarəetmə konsepsiyalarının vacib əhəmiyyətindən xəbər verir və bu, gələcəkdə həmin nəzəriyyələrin daha da inkişaf etdirilməsinə geniş zəmin yaradır.

Azərbaycan Respublikasında alman-rus hüquqi-siyasi ənənələrinin təsirini nəzərə alsaq guman etmək olar ki, bizdə də "ictimai təsərrüfat" nəzəriyyəsi təşəkkül tapacaq. Lakin ABŞ-ın, ümumiyyətlə ingilis-sakson sistemi üçün xarakterik olan "azad icma" nəzəriyyəsinin də müəyyən elementlərindən faydalanmaq olar.

2.2. Yerli özünüidarə hakimiyyətinin ümumi əlamətləri

Səmərəli fəaliyyət göstərən yerli özünüidarəetmə sisteminin yaranması və inkişafı məsələsi demokratik dövlət quruculuğu mərhələsində xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Belə ki, hakimiyyət funksiyalarının həyata keçirilməsində vətəndaşların, bilavasitə iştirakının ən səmərəli forması hesab olunan real yerli özünüidarəetmə olmadan güclü və demokratik hakimiyyət təsəvvür etmək mümkün deyildir. "Bələdiyyə idarələri azad millətlərin gücünü təşkil edir. Millət azad

idarəetmə sistemi yarada bilər, lakin bələdiyyə institutları olmadan azadlıq ruhunu qoruyub saxlaya bilməz"⁸⁵.

Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasına (preambulaya) əsasən yerli özünüidarəetmə demokratik quruluşun əsaslarından biri kimi qeyd edilir. Geniş mənada yerli özünüidarəetmə məhdud ərazidə məskunlaşmış insanların hüquq və azadlıqlarının qorunmasını, eləcə də onların yerli problemlərin həllində fəal və mütəşəkkil qaydada iştirakını təmin edən demokratik prinsip olub, yerli əhəmiyyətli məsələlərin bilavasitə əhali tərəfindən müstəqil həll olunmasıdır. Eyni zamanda, yerli özünüidarəetmə dedikdə, vətəndaşların rifahının yaxşılaşdırılması naminə yaradılmış olan yerli əhalinin fəaliyyətinin təşkili sistemi də nəzərdə tutulur. Orqanları seçki yolu ilə formalaşdırılan bu sistem qanunvericiliyə əsasən öz cavabdehliyi və məsuliyyəti altında yerli əhəmiyyətli məsələləri bilavasitə həll edir. Başqa sözlə desək, yerli özünüidarəetmə – bu və ya digər inzibati ərazi vahidində məskunlaşmış əhalini təmsil edən, özünün inzibati idarəetmə aparatına malik olan, seçki əsasında yaradılan orqan tərəfindən həyata keçirilən yerli əhəmiyyətli məsələlərin və işlərin həll edilməsidir⁸⁶.

Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasında yerli özünüidarəetmə anlayışı "yerli özünüidarəetmə orqanlarının qanun çərçivəsində fəaliyyət göstərərək öz məsuliyyəti altında və yerli əhalinin maraqları baxımından dövlət işlərinin əhəmiyyətli hissəsini nizamlamaq, idarə etmək hüququ və real bacarığı"⁸⁷ kimi ifadə edilir.

1999-cu ildə qəbul olunmuş "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununda isə deyilirdi ki, "Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarə vətəndaşların fəaliyyətinin təşkilinin elə bir qeyri-dövlət sistemi-dir ki, bu sistem qanun çərçivəsində onlara yerli əhəmiyyətli

⁸⁵ Токвиль А. де., Демократия в Америке: пер. с франц. М. Прогресс – Литера, 1994, с.32

⁸⁶ Azadov E.: Bələdiyyələr yerli idarəetmənin təşkilati formasıdır. Bakı-1998

⁸⁷ Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası. 15 oktyabr 1985-ci il.

məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququnu həyata keçirmək imkanı verir"⁸⁸. Bu tərifdə verilmiş "qeyri-dövlət" və "yerli əhəmiyyətli məsələlər" ifadələri yerli özünüidarəetmənin mahiyyətinin başa düşülməsini çətinləşdir-məklə yanaşı, bələdiyyələrin yerinə yetirəcəyi işlərin siyahı-sını müəyyənləşdirməyi də mübahisəli və çətin bir işə çevi-rirdi. Lakin 2004-cü ilin dekabr ayında yerli özünüidarəet-məyə aid qanunvericilik aktlarına əlavə və düzəlişlərin edil-məsi ilə bağlı bu tərif dəyişdirilmiş və Avropa Xartiyasına uyğunlaşdırılaraq aşağıdakı kimi verilmişdir. "Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarə vətəndaşların fəaliyyə-tinin təşkilinin elə bir sistemidir ki, bu sistem onlara qanun çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququnu həyata keçirmək və yerli əha-linin mənafeyi naminə dövlət işlərinin bir hissəsini yerinə yetirmək imkanı verir"⁸⁹.

Mütərəqqi dəyişiklik təmin edilsə də həm qanunvericilik aktında, həm də beynəlxalq sazişdə mübahisə doğuracaq məqamlar da qalmaqdadır. Beynəlxalq sazişin 3.1 mad-dəsini implementasiya edən 2004-cü il qanunvericiliyində "yerli özünüidarə" "vətəndaşların fəaliyyətinin təşkili sis-temi" kimi təsbit edilib.

Düzgün olaraq beynəlxalq sazişdə yerli özünüidarə vətən-daşlıq institutu ilə deyil, əhali kateqoriyası ilə ehtiva edilib. Lakin Azərbaycan Respublikası qanunvericiliyində yerli özünüidarə vətəndaşlıq institutu ilə məhdudlaşdırılıb. Yerli özünüidarəni vətəndaşlıq institutu ilə məhdudlaşdırmaq hə-min ərazidə yaşayan müəyyən iqtisadi, investisiya maraqları olan digər şəxslərin (məsələn, vətəndaşlığı olmayan şəxs-lərin) nəzərə alınmaması mənasını verir. Ona görə də müva-fiq aktda Xartiyaya uyğun dəyişiklik zərurəti yaranır. Digər mübahisə obyektini qanunvericiliyə sirayət etmiş və Xartiya-da da ifadə edilən yerli özünüidarənin "dövlət işlərinin bir

⁸⁸ "Bələdiyyələrin statusu haqqında" AR Qanunu, 2 iyul 1999-cu il.

⁸⁹ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərman və Sərəncamları, 1991-2004

hissəsini yerinə yetirmək imkanı" formasında təsbit edilməsidir. Hesab edirik ki, burada söhbət "dövlət işlərindən" deyil, hakimiyyət fəaliyyətindən getməlidir. Qeyd edilən ifadə tərzini terminoloji dövlət hakimiyyətini yerli özünüidarə anlayışından üstün anlama gətirir ki, bu da düzgün deyil. Belə ki, hər iki təşkilatlanma səviyyəsi törəmə xarakterlidir. Həllədiçi olan fərdlərin yerli əhalinin iradə suverenliyidir. Hüquqların (səlahiyyətlərin) kökündə maraqların dayandığını, maraqlar isə mülkiyyət xarakteri kəsb etdiyindən və Konstitusiyada da (mad.13) mülkiyyətin hər hansı bir növünə üstünlüyün verilməməsi də dövlətin və yerli özünüidarəetmənin funksional bərabərliyi ilə əlaqədardır.

Ona görə də bu anlayışı öyrənərkən təbii olaraq müxtəlif elmi yanaşmalar meydana çıxır. Həll olunan məsələlərdən asılı olaraq öz təbiəti etibarlı ilə yerli özünüidarəetmə anlayışı özündə müxtəlif kompleks hadisələri əks etdirir.

Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının həm preambulasında, həm də ayrı-ayrı müddəalarında ifadə edilən məsələlərdən aydın olur ki, yerli özünüidarəetmə:

- konstitusiyalı və yaxud qanunvericilik əsaslı hakimiyyət quruluşudur;
- demokratik quruluşu şərtləndirir;
- dövlət işlərinin idarə edilməsində vətəndaşların hüququdur;
- real hakimiyyətlə yüklənməklə yerli özünüidarə hakimiyyəti vətəndaşa yaxınlaşdırmaqla onu səmərəli edir;
- eyni zamanda, əksmərkəzləşdirmə və demokratiya prinsiplərinə əsaslanmaqla ümumi dəyər daşıyıcısı kimi xalqların inteqrasiyasını şərtləndirir;
- səlahiyyətlərini dövlətdən deyil, bilavasitə əhalidən alır və ona görə də geniş muxtariyyətə malikdir;
- yerli özünüidarəetmənin özünün məsuliyyəti altında hakimiyyət funksiyalarına malikdir.

2.3. Yerli özünüidarəetmə konstitusiyalı quruluşun əsaslarından biridir

Avropa Xartiyasının 2-ci maddəsində göstərilir ki, yerli özünüidarəetmənin təşkili prinsipi ölkənin qanunvericiliyi və mümkün olduqca konstitusiyası ilə təsbit olunmalıdır. Burada ifadə edilən "qanunvericilik və konstitusiyalı əsasda təsbit edilməlidir" prinsipi də dəqiqləşdirmə tələb edir. "Qanunvericilik" qaydası yalnız o normativ hüquqi aktı ehtiva etməlidir ki, konstitusiya normasına bərabər olsun. Yerli özünüidarəetmənin konstitusiya əsasında təsbit edilməsi zərurəti o anlamı verir ki, 1) Konstitusiyanın 147-ci maddəsinin I. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası Azərbaycan Respublikasında ən yüksək hüquqi qüvvəyə malikdir; II. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası birbaşa hüquqi qüvvəyə malikdir; III. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası Azərbaycan Respublikasının qanunvericilik sisteminin əsasıdır; 2) "sərbəst və müstəqil öz müqəddəratını həll etmək və öz idarəetmə formasını müəyyən etmək Azərbaycan xalqının suveren hüququdur" (mad.2.I) konstitusiya müddəası kimi; 3) AR Konstitusiyasının qəbul edilməsi və ona dəyişikliklər edilməsi isə yalnız referendumla həll oluna bilər (mad.3.II) qaydası ilə bağlıdır. Qeyd edilənlərdən belə nəticə yaranır ki, yerli özünüidarəetmənin konstitusiyalı əsası müstəsna əhəmiyyətli ümum-xalq məsələsidir. Başqa sözlə, demokratik dövlətlərdə konstitusiya xalqın hakimiyyət iradəsini, suverenliyini ifadə edən əsas qanundur.

Konstitusiya insanın və vətəndaşın əsas hüquq və azadlıqlarını, hakimiyyətin ictimai-siyasi institutları və xalqın özünüidarəetmə sistemini təsbit edir, vətəndaş cəmiyyətinin formalaşmasının və inkişafının hüquqi əsası kimi çıxış edir.

Formal mənada konstitusiyanın ali hüquqi qüvvəsi onda təzahür edir ki:

□ birincisi, onun normaları digər qanunların müddəalarından və icra hakimiyyəti orqanlarının aktlarından üstündür;

□ ikincisi, qanunlar və digər normativ hüquqi aktlar konstitusiyada nəzərdə tutulmuş orqanlar tərəfindən və konstitusiyada müəyyən edilmiş qaydada qəbul olunmalıdır. İstər formaca, istərsə də mahiyyətə konstitusiyaya zidd olan hər bir akt etibarsız hesab olunmalıdır.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 149-cu maddəsinə müvafiq olaraq Azərbaycan Respublikasının bütün qanunları və dövlət orqanlarının digər aktları Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası əsasında qəbul olunmalı və ona uyğun olmalıdır.

Konstitusiyanın 142-ci maddəsi müəyyən edir ki, yerli özünüidarəni bələdiyyələr həyata keçirir. Bələdiyyələr seçkilər əsasında yaradılır. Bələdiyyələrin statusunun əsasları Konstitusiya ilə, bələdiyyələrə seçkilərin qaydaları isə qanunla müəyyən edilir. Bələdiyyənin işinin təşkili və bələdiyyənin bütün səlahiyyətləri ilə bağlı normalar Konstitusiyada öz ifadəsini tapmalıdır. Konstitusiya müəyyən edir ki, bələdiyyələrə qanunvericilik və icra hakimiyyətləri tərəfindən əlavə səlahiyyətlər də verilə bilər.

Konstitusiya bələdiyyələrin müstəqilliyinin şərti kimi bələdiyyələrin məhkəmə tərəfindən müdafiəsinə təminat verir. Bələdiyyələrin müstəqilliyi qanunvericilik çərçivəsində fəaliyyət göstərir.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 149-cu maddəsi referendumla qəbul olunmuş aktların, qanunların, bələdiyyələr üçün məcburiliyini müəyyənləşdirir.

Konstitusiyanın 150-ci maddəsi bələdiyyə aktlarının hüquqi qüvvəsi ilə bağlı məsələlərə həsr olunmuşdur. Həmin maddəyə əsasən bələdiyyələrin qəbul etdikləri aktlar hüquqa və haqq-ədalətə (bərabər mənafeələrə bərabər münasibətə) əsaslanmalı, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına, qanunlarına, Azərbaycan Respublikası Nazirlər Ka-

binetinin qərarlarına (Naxçıvan Muxtar Respublikasında isə, həm də Naxçıvan Muxtar Respublikasının Konstitusiyasına, qanunlarına, Naxçıvan Muxtar Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarına) zidd olmamalıdır. Bələdiyyənin qəbul etdiyi aktın icrası onun ərazisində yaşayan vətəndaşlar və onun ərazisində yerləşən hüquqi şəxslər üçün məcburidir⁹⁰.

Qeyd edilənlərlə yanaşı, hesab edirik ki, konstitusiya qaydasında yerli özünüidarə haqqında bir sıra məsələlər də öz həllini tapmalıdır:

□ Konstitusiyada qanunvericilik sisteminə daxil olan aktlara zidd gəlməyən bələdiyyə aktlarının qəbul edilməsi imkanı təsbit edilməlidir;

□ Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında yerli özünüidarə orqanlarının dövlət hakimiyyətinə aid edilməməsi birbaşa ifadəsini tapmalıdır.

Konstitusiyalı quruluşun əsaslarından biri kimi yerli özünüidarəetmə prinsipi digər konstitusiya prinsipləri ilə yanaşı, ölkədə demokratik idarəetmə sistemini müəyyənləşdirir. Yerli özünüidarəetmənin konstitusiyalı quruluşun əsaslarından biri kimi tanınması, məhz ölkədə əksmərkəzləşdirilmiş idarə sisteminin qurulmasını, dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlərin daha da möhkəmləndirilməsini nəzərdə tutur.

Hesab edilir ki, dövlət idarəetməsi və yerli özünüidarəetməni süni şəkildə bir-birindən ayırmağa heç bir əsas yoxdur. Yerli özünüidarəetmə dövlət idarəçiliyi ilə ümumi əsas malikdir. Şübhəsiz ki, burada ümumi konstitusiya əsası mövcuddur. Lakin bələdiyyə səviyyəsində idarəetmə yeni cəhətlər əldə edir ki, bu da, hər şeydən əvvəl, yerli özünüidarəetmənin vətəndaşların özünütəşkil potensialından istifadə

⁹⁰ Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası, (mad.150.I,II). Bakı-2005, s.58

etməklə, bilavasitə həyata keçirilə bilməsi imkanı ilə bağlıdır⁹¹.

Qanunvericilikdə yerli özünüidarəetmə orqanlarının dövlət idarəetmə orqanları sisteminə daxil olmadığı haqda normaların olması, yerli özünüidarəetmənin dövlətdən ayrılması anlamını verməklə yanaşı yerli özünüidarəetmə dövlətlə bərabər ümumxalq hakimiyyətinin tərkib elementidir və Konstitusiyaya ilə nəzərdə tutulmuşdur.

Bu mənada Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 1.1 maddəsi mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Həmin maddədə qeyd edilir ki, Azərbaycan Respublikasında *dövlət* (kurs – müəll.) hakimiyyətinin yeganə mənbəyi Azərbaycan xalqıdır⁹².

Maddədə ifadə edilən "dövlət" termini geniş mənada başa düşülməlidir. Əks halda, hakimiyyətin formasının yalnız dövlətdən ibarət olmaması qənaəti ilə maddədə "dövlət" terminindən sonra "və yerli özünüidarəetmə" termini daxil edilməlidir.

Konstitusiyada yerli özünüidarəetmə orqanlarının qanunlara əməl etməyə borclu olduqları haqda normanın mövcudluğu və qanunların qəbul olunmasının isə məhz dövlətin səlahiyyətlərinə aidiyyəti o anlama gəlməz ki, yerli özünüidarə dövlət orqanları sisteminə aiddir. Beləliklə, yerli özünüidarəetmə dövlət quruluşunun dövlət hakimiyyət orqanları sisteminə daxil olmayan, lakin, eyni zamanda, qanunlara tabe olan xüsusi elementdir.

Yerli özünüidarəetmənin dövlət tərəfindən müdafiə olunduğu da qeyd edilir. Dövlət yalnız yerli özünüidarəetmənin təşkilinin ümumi prinsiplərini müəyyənləşdirməklə kifayətlənmir, həm də ona zəmanət verir⁹³. Bu isə yerli özünüidarəetmə orqanlarının qərarlarının məhkəmə yolu ilə mü-

⁹¹ Васильев В.И., Местное самоуправление и государственная власть // Вестник государственной службы, М., 1993., N11. с.11-19

⁹² Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası, Bakı-2005, s.4

⁹³ Чеботарев Г.Н., Развитие конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации.- Тюмень, 1995, с.117

dafiə oluna bilməsini göstərir. Belə müdafiə həm yerli özünüidarəetmənin müdafiəsi, həm də yerli özünüidarəetmədən müdafiə kimi ola bilər. Vətəndaşlar da yerli özünüidarəetmənin həm fəaliyyətindən, həm də fəaliyyətsizliyindən şikayətlə məhkəməyə müraciət edə bilərlər. Eyni zamanda, "məhkəmə sistemi dövlət sisteminin bir hissəsi olduğu üçün bu baxımdan da yerli özünüidarəetmə dövlət quruluşunun elementi olur" – fikri də qəbul edilməlidir⁹⁴.

Bu halda da yerli özünüidarəetmə mərkəzi hakimiyyəti formalaşdıran, təmsil edən dövlətin deyil, ümumi millətin (nation) təmsilçisinin elementi olur.

Demokratik ölkələrdə idarəetmə sisteminin səmərəli təşkili və həyata keçirilməsinin ən vacib prinsiplərindən biri sayılan yerli özünüidarəetmənin konstitusiyalı quruluşun əsaslarından biri kimi möhkəmləndirilməsi bu orqanların müstəqil fəaliyyətini və eyni zamanda, əhali qarşısında məsuliyyətini əks etdirən yerli əhəmiyyətli məsələlərin xüsusi sferasının ayrılmasına gətirib çıxarır.

2.4. Yerli özünüidarəetmə mülki cəmiyyətin institutlarından və onun formalaşdırılması mexanizmlərindən biri kimi

Bu xüsusiyyət özünü ilk növbədə yerli əhəmiyyətli məsələlərin əhalinin özü tərəfindən müstəqil həll edilməsində göstərir. Qeyd etmək lazımdır ki, hər bir ölkədə, xüsusən də, demokratik ölkələrdə vətəndaş cəmiyyətinin formalaşması, ilk növbədə burada yerli özünüidarəetmənin hərtərəfli və məqsədyönlü inkişafını tələb edir⁹⁵. Çünki yerli özünüidarəetmə demokratik dövlətin və inkişaf etmiş vətəndaş cəmiyyətinin ayrılmaz əlamətlərindən biridir. Vətəndaş

⁹⁴ Политические аспекты государственного управления. Федеральный и региональный опыт. -М., РАГС, 1997, с.47

⁹⁵ Бородкин Ф.М., Ценности населения и возможности местного самоуправления. //Социс. 1997. № 1. - с. 98-110.

cəmiyyəti ümummilli əhəmiyyət daşıyan strateji məsələlər (təhlükəsizlik, müdafiə, xarici siyasət və s.) də daxil olmaqla, demək olar ki, ölkənin bütün həyati məsələlərinin həllində yaxından iştirak edir. Demokratik dövlətlərin qazandıqları uğurların əsas səbəblərindən biri də, məhz burada olan vətəndaş cəmiyyətinin yüksək səviyyəsidir⁹⁶. Qeyd edək ki, vətəndaşların özünütəşkil forması kimi yerli özünüidarətmə ictimai institutların bütün əlamətlərinə malikdir. Ədəbiyyatda bunların sırasına aşağıdakılar aid edilir:

1) yerli özünüidarətmə orqanlarının strukturu və səlahiyyətlərinin orqanlar arasında bölüşdürülməsi qanunvericilik yolu ilə deyil, əhali tərəfindən müstəqil şəkildə müəyyən-ləşdirilir;

2) yerli özünüidarətmənin səlahiyyətlərinə aid edilən məsələlərin yerli rəy sorğusu və vətəndaşların yığıncaqları tərəfindən həll oluna bilməsi imkanı;

3) yerli özünüidarətmə sisteminin elementlərindən biri ictimai ərazi özünüidarətməsidir (məhəllə komitələridir) ki, bu da bələdiyyə qurumunun ərazisinin bir hissəsində vətəndaşların yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və öz məsuliyyəti altında həll etmək üçün yaşayış yerinə görə özünütəşkilindən ibarətdir;

4) vətəndaşların yerli özünüidarətməni konstitusiyaya və qanunlara zidd olmayan ixtiyari formada (məsələn, müxtəlif komissiya və komitələrin yaradılması və s. ilə) həyata keçirmək hüququna malik olması⁹⁷.

Butun sadalanan əlamətlər o halda əhəmiyyət kəsb edir ki, onların real təminatı olsun. Təminat ümumi istiqamətdən xüsusiyyə, bəyan edilən imkandan fəaliyyətə keçid üçün vasitədir⁹⁸.

⁹⁶ Правовое государство. Гражданское общество. Самоуправление // межвуз. сб. - Новосибирск: 1991. - 118 с.

⁹⁷ Гражданское общество и перспективы демократии в России. - М.: Российский научный фонд, 1994, с.12

⁹⁸ Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М., 1997,с.221

Bütün təminatlar təcrid olunmuş şəkildə deyil, biri-biri ilə qarşılıqlı əlaqədə və sistemdə fəaliyyət göstərir. Təminatın sistemi özündə sosial-iqtisadi, siyasi və hüquqi təminatları birləşdirir⁹⁹. Yerli özünüidarənin iqtisadi təminatları onların səmərəli fəaliyyəti üçün maddi-texniki və maliyyə bazasının yaradılmasına xidmət etməlidir.

Siyasi təminatlar digər hakimiyyət strukturları ilə qarşılıqlı münasibətlərdə yerli özünüidarənin müstəqilliyinin təminatı kimi çıxış edir. Məsələn, demokratik siyasi rejim konstitusiya hüquq və azadlıqlarının, o cümlədən yerli özünüidarə hüququnun həyata keçirilməsinin mühüm siyasi təminatçısıdır.

Hüquqi təminatlar özünün müxtəlifliyi ilə seçilir. Hüquqi təminatlar sisteminə normativ və institusional vasitələr aid edilir¹⁰⁰. İnstitusional təminatların özünü də inzibati-təşkilati təminatlarla əlaqələndirmək lazımdır.

Ədəbiyyatda yerli özünüidarənin təminatlarını ümumi, xüsusi və təşkilati təminatlara ayırırlar. Hüquqi təminatları, həm də vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının təminatı kimi fərqləndirmək daha düzgündür. Belə ki, yerli özünüidarə şəxslərin, son nəticədə əhalinin hakimiyyəti olduğu üçün insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının bütün istiqamətdə təminatına malik olmalıdır.

Eyni zamanda yerli özünüidarənin təminatlarına təşkilati-siyasi, iqtisadi, mənəvi, sosial, hüquqi təminatlar baxımından yanaşılmalıdır.

Yerli özünüidarənin təşkilati-siyasi təminatları dedikdə, yerli özünüidarənin yaradılması və fəaliyyətinin demokratik xarakterini təmin edən təminatlar başa düşülür. Yerli özünüidarənin iqtisadi təminatı əsasında iqtisadi fəaliyyətin azadlığı, mülkiyyət formalarının müxtəlifliyi duran cəmiyyət

⁹⁹ Муниципальное право России. Отв. ред. Чеботарев Г. Н., М.: Юристь. 2005, с.183-187

¹⁰⁰ Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. Учебник. М., 1998 с.382

yətin iqtisadi sistemi təşkil edir. Bələdiyyə mülkiyyətinin və maliyyə ehtiyaclarının mövcudluğu yerli özünüidarənin iqtisadi təminatlarına daxildir.

Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının 9-cu maddəsinin 2-ci bəndinə müvafiq olaraq yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaitləri konstitusiyanın və qanunun onlara verdikləri səlahiyyətlərə uyğun olmalıdır. Bələdiyyələr öz səlahiyyətlərini yerinə yetirmək üçün özünün kifayət qədər ehtiyatlarına və səlahiyyətlərini yerinə yetirərkən onlar üzərində sərbəst sərəncam vermək imkanına malik olmalıdırlar¹⁰¹. Yerli özünüidarənin sosial-mənəvi təminatlarına cəmiyyətin sosial strukturunun inkişafı, əsas sosial qrupların formalaşdırılması, insanın mənəvi dəyərləri sistemi şamil edilir.

Hüquqi təminatlar yerli özünüidarənin təşkili və fəaliyyətinin hüquqi əsaslarını, yerli özünüidarənin və buna olan hüququn müdafiəsini təmin edən təminatlar nəzərdə tutur.

Yerli özünüidarənin təşkilati müstəqilliyinin təminatları dedikdə – yerli özünüidarənin konstitusiya əsaslarından biri olmaqla hüquqi cəhətdən toxunulmaz və demokratik institut olması, yerli özünüidarə orqanlarının dövlət hakimiyyət orqanları sisteminə daxil olmaması və struktur-təşkilati cəhətdən yerli özünüidarənin dövlət hakimiyyətindən ayrılması başa düşülür.

Yerli özünüidarətmə haqqında Avropa Xartiyasında yerli özünüidarətmə ictimai işləri qanun çərçivəsində, əhalinin maraqlarına uyğun və yüksək cavabdehlik əsasında nizama salan, real idarətmə hüququna və qabiliyyətinə

¹⁰¹ Финансовые ресурсы местных властей по отношению к их компетенциям: анализ принципа субсидарности. Докладчик: Жан-Клод Фреком (Франция), Страсбург, 20 апреля 2000, 159с.; Recommendation 101 of the Congress of Local and Regional Authorities on the impact of globalization on regions; Recommendation 151 of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on advantages and disadvantages of directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government; Recommendation on regional typical products faced with globalisation

malik bir qurum kimi göstərilir (maddə 3)¹⁰². Bu, hər şeydən əvvəl, özünüidarətmənin reallaşdırılmasında bələdiyyə orqanlarının yüksək rolundan xəbər verir. Bununla yanaşı, Avropa Xartiyası müəyyən edir ki, bu hüquq nəinki yerli özünüidarətmənin seçkili orqanları tərəfindən, həmçinin yerli özünüidarətmə funksiyalarının həyata keçirilməsində birgə iştirak edən vətəndaşlar tərəfindən də tətbiq edilə bilər. Bu zaman hər hansı demokratik ölkədə mövcud olan konstitusiya normalarından çıxış edərək, göstərmək olar ki, əhalinin yerli əhəmiyyətli məsələləri həll etmək hüququ, əsasən vətəndaşların öz iradəsinin birbaşa ifadəsi, yerli özünüidarətmənin seçkili və digər orqanları vasitəsilə mümkündür¹⁰³. Əhalisinin sayından asılı olmayaraq, hər hansı şəhər, qəsəbə, kənd və digər yaşayış məntəqələrində məskunlaşan əhali yerli özünüidarətmə hüququndan məhrum edilə bilməz. Yerli özünüidarətmənin həyata keçirilməsində bütün vətəndaşlar dilindən, dinindən, irqindən, cinsindən, əmlak vəziyyətindən və s. asılı olmayaraq bərabər hüquqlara malikdir. Bu baxımdan da vətəndaşların yerli özünüidarətmə orqanlarına seçmək, seçilmək, bələdiyyə qulluğuna daxil olmaq, yerli özünüidarətmə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə müraciət etmək kimi hüquqlarına geniş zəmanət verilir. Dövlət əhalinin yerli özünüidarətməni həyata keçirmək hüququnu etiraf edərək, öz səlahiyyətləri çərçivəsində yerli özünüidarətmənin müstəqilliyini tanıyır və bu hüququn reallaşdırılması üçün lazımı şəraitin yaradılması vəzifəsini öz üzərinə götürür.

¹⁰² Yerli özünüidarətmə haqqında Avropa Xartiyası. 15 oktyabr 1985-ci il.

¹⁰³ Шестопал Е.Б., Перспективы демократии в сознании россиян.

//Общественные науки и современность. 1996. № 2. - с.45-60.

2.5. Yerli özünüidarəetmə xalq hakimiyyəti formasıdır

Ayrı-ayrı ölkələrin qanunvericiliyinin də təhlili yerli özünüidarəetmənin dövlət idarəetmə mexanizminin tərkib hissəsi, struktur bölməsi olmadığını, onun müstəqil səviyyə olub xalqın öz hakimiyyətini reallaşdırmasının müstəqil forması olduğunu söyləməyə imkan verir¹⁰⁴. Demokratik dövlətdə xalq öz hakimiyyətini bilavasitə (yəni referendum, seçkilər yolu ilə), dövlət hakimiyyəti orqanları vasitəsilə və nəhayət, yerli özünüidarəetmə orqanları vasitəsilə həyata keçirir. Buna görə də yerli özünüidarəetmə xalqa məxsus hakimiyyətin xalq tərəfindən reallaşdırılması formalarından biri kimi çıxış edir. Yerli özünüidarəetmə qanunvericiliyə görə dövlət hakimiyyət orqanları sisteminə daxil olmasa da, hakimiyyət institutu əlamətlərinə malikdir ki, bunlar da aşağıdakılardan ibarətdir:

1) bələdiyyə qurumunun ərazisində yerləşən bütün müəssisə, idarə və təşkilatlar, vətəndaşlar tərəfindən icrası məcburi olan hüquqi aktların qəbul olunması;

2) yerli özünüidarəetmənin hüquqi aktlarının icrasına və icra olunmamasına görə qanunla müəyyən edilmiş məsuliyyətin olması;

3) bələdiyyə orqanlarının öz aktlarının icrası üçün məcburetmetmə metodlarından istifadə hüququ¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Лагуткин А.В., Местное самоуправление как форма народовластия в Российской Федерации. - М., 1995. 33 с.; Page E.C., Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government. Oxford: Oxford University Press, 1991; Painter J., Regulation Theory and Local Government // Local Government Studies. 1991. Vol. 17. # 6. Pp. 23 – 44; Negrier E. The Changing Role of Franch Local Government // West European Politics. 22(4), Okt. 1999. P. 120-140; Local Government in the Third World 2-nd edition/ ed. by P.Mawhood. Pretoria, Africa Institute of South Africa, 1993

¹⁰⁵ Емельянов Н.А., Самоуправление как форма демократического обустройства общества, политические аспекты и особенности его становления в России: Дисс. канд. полит, наук-М.,1996

Qeyd edək ki, müəyyən mənada bələdiyyə qurumları dövlətin bütün əhəmiyyətli əlamətlərinə malikdirlər: ərazinin olması, bu ərazi ilə bağlı əhalinin və ictimai hakimiyyətin konkret səlahiyyətlərin mövcudluğu və s.

Hər bir yerli özünüidarə qurumu hakimiyyətin şamil olduğu ərazi məkanının müəyyən edilməsi və hər bir yerli özünüidarə orqanının ərazi tərkibi və səlahiyyətinin müəyyən edilməsi mühüm əhəmiyyətli məsələ olduğundan yerli özünüidarənin ərazi əsaslarının predmetini təşkil edir¹⁰⁶.

Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının 5-ci maddəsi yerli özünüidarə həyata keçirilən ərazilərin sərhədlərinin müdafiəsinə həsr olunmuşdur. Həmin maddədə göstərilir ki, yerli özünüidarə həyata keçirilən ərazilərin sərhədlərinin dəyişdirilməsinə yalnız müvafiq ərazilərin əhalisinin rəyi nəzərə alınmaqla, o cümlədən qanun yol verdiyi hallarda, referendumun keçirilməsi yolu ilə icazə verilir.

"Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 12-ci maddəsinin 1-ci bəndinə əsasən "yerli özünüidarəni Azərbaycan Respublikasının Qanunu ilə təsdiq edilmiş ərazilərdə yaradılan bələdiyyələr həyata keçirirlər". Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin siyahısı və onların əraziləri qanunvericiliyə əsasən müəyyən edilmişdir.

Bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqlara sahiblik, habelə onlardan istifadə və onlara dair sərəncam verilməsi SAhə-sində idarəetmə mülki və torpaq qanunvericiliyinin tələblərinə və bələdiyyənin nizamnaməsinə uyğun həyata keçirilməlidir.

Qanunvericiliyə müvafiq olaraq müəyyən ərazidə əhalinin sayına görə vətəndaşların yerli özünüidarənin həyata keçirilməsində hər hansı əlamətə görə ayrı-seçkiliyə məruz qoyulmaması, insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının, o

¹⁰⁶ Abdullayev E. İ., Həsənova S. H. Bələdiyyə hüququ. Dərslük. Bakı: ABU, 2002, s.81-84; Vəliyev D. Ə., Balakışiyeva Y. N., Rəfibəyli İ. R., Rüstəmov F. A., Hacıyeva S. Q. Azərbaycanda yerli özünüidarə: hüququ və iqtisadi əsasları haqqında. Praktikum. Bakı: Adiloğlu, 2005, s.270

cümlədən seçmək və seçilmək hüququ mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Yerli özünüidarə orqanının yaradılması üçün minimal əhali sayının müəyyən edilməsi ərazidə yaşayan əhalinin ayrı-seçkiliyə məruz qoyulmasına, seçmək və seçilmək kimi vətəndaş hüququnun məhdudlaşdırılmasına səbəb ola bilər¹⁰⁷.

Ədəbiyyatda yaşayış məntəqələrində əhalinin öz istəyi ilə bələdiyyə yaratmaq təcrübəsini əsas götürməklə, onların maddi-maliyyə imkanlarını, əhalinin sayını nəzərə almadan öz bələdiyyələrini yaratmaq imkanının verilməsi müsbət təcrübə kimi qiymətləndirilir. Bəzi ölkələrdə olduğu kimi, bələdiyyə təşkil etmək üçün yerli əhalinin sayına aşağıdan və yuxarıdan məhdudiyyətlər qoymaq, əslində onların Konstitusiyamızda və Azərbaycan Respublikasının qoşulduğu beynəlxalq konvensiyalarda təsbit olunmuş insan hüquqlarının pozulması ilə nəticələnərdi. Ona görə gələcəkdə də əhalinin sayına aşağıdan və yuxarıdan məhdudiyyətlərin qoyulmasına ehtiyac yoxdur. Bu və ya digər ərazidə bələdiyyə qurumunun təsis edilməsi zamanı müvafiq ərazinin coğrafi, əhalinin sosial bağlılığı, iqtisadi imkanların səviyyəsi və s. nəzərə alınmalıdır.

Bələdiyyə qurumlarının yaradılması, birləşdirilməsi, yenedən təşkili, ləğvi zamanı aşağıdakıların nəzərə alınması tövsiyə edilir:

- müvafiq qərar qəbul etmək barədə dövlət hakimiyyət orqanlarının səlahiyyəti;
- müvafiq ərazidə yaşayan əhalinin fikrinin nəzərə alınması zərurəti;
- yeni və ya yenedən yaradılan (ayrılan, birləşdirilən) bələdiyyə qurumlarının onların tabeliyinə veriləcək yerli əhə-

¹⁰⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Справочное пособие по Федеральному закону. Авторы-составители Кириллов Ю. В., Пальчикова Е. Н. Обнинск: Институт муниципального управления. 2004, с.67

miyyətli məsələləri həll edə bilmək və bələdiyyə qurumlarına veriləcək dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi imkanları;

□ inzibati-ərazi bölgüsü nöqtəyi-nəzərindən dövlət hakimiyyəti orqanlarının maraqlarının nəzərə alınması mexanizmi¹⁰⁸.

Bələdiyyə qurumunun sərhədinin müəyyən edilməsi və dəyişdirilməsi zamanı aşağıdakı meyarların da nəzərə alınması tövsiyə olunur:

□ yerli özünüidarə ərazi özünüidarəsidir, yəni yerli özünüidarə biri-birindən ayrılan ərazilərdə həyata keçirilir;

□ yerli özünüidarə dövlətin bütün ərazisində həyata keçirilir¹⁰⁹. Vətəndaşlar bələdiyyə qurumu ərazisində birbaşa və ya özlərinin nümayəndələri vasitəsilə yerli özünüidarənin həyata keçirilməsində iştirak etmək hüququna malikdirlər. Bununla belə, nə bələdiyyə qurumunun özü, nə də onun ərazisində yaşayan vətəndaşların yerli özünüidarədə iştirakı hüququ bələdiyyə qurumu ərazisində yaşayan əhalinin İradəsinin ifadə etməsi əsasında deyil, konstitusiya əsasında yaranır;

□ bələdiyyə qurumunun ərazisi elə olmalıdır ki, onun hüdudlarında yaşayanların yerli özünüidarənin səlahiyyətinə verilmiş məsələlərin həllində ümumi maraqları olsun;

□ inzibati ərazi vahidlərinin sərhədi bələdiyyə sərhədləri ilə üst-üstə düşməyə bilər¹¹⁰;

¹⁰⁸ Qaralov Z. Yerli özünüidarəetmənin xüsusi prinsipləri. Bələdiyyələr haqqında (nəzəriyyələr, təcrübələr, sənədlər toplusu). Avrasiya Fondu. Bakı: Qanun, 1999, s.259

¹⁰⁹ Elçin A. Bələdiyyə torpaqları və onların idarə olunmasının hüquqi əsasları. // Bələdiyyələr: qanunvericilik, təcrübə və inkişaf. Bakı: Azərneşr, 2003, s.43-53; Vəliyev D. Ə., Balakışiyeva Y. N., Rəfibəyli İ. R., Rüstəmovna F. A., Hacıyeva S. Q. Azərbaycanda yerli özünüidarə: hüququ və iqtisadi əsasları haqqında. Praktikum. Bakı: Adiloğlu, 2005, s.270

¹¹⁰ По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избрать и быть избранным в орган местного

□ bələdiyyə qurumunun ərazisi müəyyən edələrkən əhalinin təsərrüfat fəaliyyəti və məşğulluq ənənələrinin nəzərə alınması məqsədmüvafiqdir¹¹¹.

İnzibati-ərazi vahidləri arasında sərhəd məsələlərinin həlli inzibati ərazi quruluşu ilə bağlı olduğu kimi, əhalinin sosial-iqtisadi və mədəni maraqları, həmçinin yerli özünüidarəyə konstitusiyaya hüququ ilə bağlıdır¹¹². "Yerli özünüidarə haqqında" Avropa Xartiyasında ifadəsini tapan bələdiyyə ərazisinin dəyişdirilməsinin xüsusi qaydası Azərbaycan Respublikasının milli qanunvericiliyində də təsbitini tapmışdır.

Dövlət və bələdiyyə hakimiyyətləri arasında mühüm fərqlər də mövcuddur. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında yerli özünüidarə orqanlarının dövlət hakimiyyətinə aid edilməməsi birbaşa ifadəsini tapmayıbdır.

Həm dövlət, həm də yerli özünüidarə hakimiyyəti həmin hakimiyyəti həyata keçirmək üçün özünəməxsus aparata malikdir. Həm dövlət, həm də yerli özünüidarə hakimiyyəti vaxtla məhdudlaşmır, universal və ümumi xarakter daşıyır. Dövlət və bələdiyyə hakimiyyət orqanları normativ hüquqi aktlara əsaslanır. Hər iki hakimiyyət müəyyən ərazidə fəaliyyət göstərir. Qərarları icra olunmadıqda müvafiq hüquqi mexanizmlərdən istifadə olunmaqla məcburiyyət tədbirləri tətbiq olunur. Dövlət hakimiyyət orqanları və yerli özünüidarə orqanları vergi tutmaq, büdcə formalaşdırmaq səlahiyyətinə malikdir.

Ayrı-ayrı dövlətlərdə yerli özünüidarəetməyə məxsus olan bütün fərdi xüsusiyyətlərlə yanaşı, onu mərkəzi hakimiyyətdən fərqləndirən bir sıra ümumi xüsusiyyətlər də mövcuddur. Bu xüsusiyyətlər bələdiyyə hakimiyyətinin ictimai

самоуправления в связи с запросам Тульского областного суда. Постановление КС РФ от 3 ноября 1997 г. №15-П // Вестник КС РФ. 1997, №6

¹¹¹ Шугрина Е. С. Муниципальное право. Учебник. М.: Проспект. 2004, с.105-110

¹¹² Защита прав местного самоуправления органами Конституционного правосудия России. Том. 1. Под ред. Моршакрой Т. Г. М.: Городец. 2003, с.49

xarakterindən irəli gəlir və onu dövlət idarəetmə orqanlarından fərqləndirən nisbi xüsusiyyətlərə malikdir:

1) dövlət hakimiyyətindən fərqli olaraq yerli özünüidarəetmə bütün xalqı təmsil edən mərkəzi dövlət orqanları tərəfindən qəbul olunmuş qanunlar çərçivəsində və əsasında fəaliyyət göstərir;

2) yerli özünüidarəetmə yalnız onun məşğul olacağı (səlahiyyətinə aid edilən) ictimai işləri həyata keçirir;

3) yerli özünüidarəetmə orqanları bu işlərin yerinə yetirilməsi səlahiyyətlərini reallaşdırmaq üçün özünəməxsus büdcəyə və mülkiyyətə və d. resurslara malik olmalıdır;

4) dövlət hakimiyyəti dövlət adından, bələdiyyə hakimiyyəti yerli birliklər adından həyata keçirilir;

5) bələdiyyə hakimiyyətinin məzmununu yerli əhəmiyyətli məsələlər, dövlət hakimiyyətinin məzmununu isə dövlət əhəmiyyətli məsələlər təşkil edir;

6) bu hakimiyyət hökmən əhalinin nümayəndəliyini tələb edir, yəni öz təbiətinə görə seçkili olmalıdır¹¹³.

Bu prinsiplər bir tərəfdən yerli özünüidarəetmənin dövlət hakimiyyətindən fərqi, digər tərəfdən isə yerli özünüidarəetmənin bütövlükdə dövlət hakimiyyəti ilə oxşarlıq əlaqəsini göstərir. Sonuncu prinsip bələdiyyə hakimiyyətinin xalqa məxsusluğunu bir daha təsdiqləyir.

Bələdiyyə hakimiyyəti həm dövlət qarşısında, həm də ərazi birliyi qarşısında cavabdehlik daşıyır və obrazlı ifadə etsək "dövlətin icazəsi" və "əhalinin etimadı" ilə fəaliyyət göstərir.

"Dövlətin icazəsi" bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin, hüquq və vəzifələrinin, bələdiyyə əmlakının və funksiyalarının icrası üçün vəsaitin qanunvericiliklə müəyyən edilməsini nəzərdə tutur. Bir sıra ölkələrin qanunvericiliyində bələdiyyələr üçün yerli əhalinin həyat səviyyəsinin müəyyən edilmiş normativlər səviyyəsində saxlamasını təmin edəcək hüquqi şəxs

¹¹³ Еремин А., Перевернуть пирамиду власти. //Народный депутат. 1992. № 18. - с.35-37

kimi məhkəmə məsuliyyəti müəyyən edilmişdir. "Əhalinin etimadı" dedikdə isə yalnız yerli hakimiyyəti seçmək və yerli siyasi xadimləri geri çağırmaq hüququ deyil, həm də bələdiyyələrin öz səlahiyyətləri çərçivəsində qəbul etdiyi qərarlara əhalinin tabe olması da nəzərdə tutulur. Xalq hakimiyyəti sistemində yerli özünüidarəetməni xarakterizə edən əsas xüsusiyyət və əlamətlər aşağıdakılardır:

1) hər şeydən əvvəl, qeyd etmək lazımdır ki, yerli özünüidarəetmə xüsusi subyektə, yəni əhaliyə, sakinlərə malikdir. Yerli özünüidarəetmə məhz bələdiyyə əhalisindən ibarət olan bu (xüsusi) subyekt tərəfindən həyata keçirilir. Bələdiyyə əhalisi yerli özünüidarəetməni bilavasitə (referendum, seçkilər, yığıncaqlar və s.) və yerli özünüidarəetmə orqanları vasitəsilə reallaşdırır;

2) yerli özünüidarəetmə cəmiyyətin və dövlətin demokratik idarə olunma mexanizmində xüsusi yer tutur. Qeyd etdiyimiz kimi, yerli özünüidarəetmə və onun orqanları dövlət idarəetmə sisteminin tərkib hissəsi sayılmır, lakin dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları bir-biri ilə daima, sıx qarşılıqlı əlaqədədirlər. Buna səbəb onların hər ikisinin eyni mənbədən – xalq hakimiyyətindən rişələnməsidir¹¹⁴.

Əlbəttə ki, yerli özünüidarəetməni "dövlətin daxilində dövlət" adlandırmaq olmaz. Lakin bununla belə, yerli özünüidarəetməni, təkcə vətəndaş cəmiyyətinin institutlarına aid edilməsi də yanlışlıq olardı. Ona görə ki, yerli özünüidarəetmə sadəcə olaraq, yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üçün əhalinin özünün yerli təşkilat forması deyildir, bu, həm də ictimai hakimiyyətin, xalq hakimiyyətinin həyata keçirilmə formasıdır¹¹⁵. Beləliklə, bələdiyyə hakimiyyəti və dövlət hakimiyyəti birlikdə, ictimai hakimiyyətin – xalq hakimiyyətinin formalarıdır.

¹¹⁴ Исаева М., К вопросу о природе муниципальной власти // Право и жизнь – М., 1996, - N9. - с.33-38

¹¹⁵ Меньшиков В.В., Власть и самоуправление (теоретико-методологический анализ). - Ростов на Дону: 1991. - 151с

Bələdiyyə hakimiyyətinin təbiəti ilə əlaqədar cəmiyyətdə arbitr funksiyasını yerinə yetirməkdə olan konstitusiya məhkəmələrinin də mövqeyi əhəmiyyətlidir. Rusiya Federasiyası Konstitusiya Məhkəməsinin 15 yanvar 1998-ci il tarixli qərarında "ictimai hakimiyyət" termininin hüquqi baxımdan izahı verilmişdir. Qərada göstərilir ki, "hakimiyyət orqanı" ifadəsi özü-özlüyündə onun dövlət təbiətinə dəlalət etmir. İctimai hakimiyyət bələdiyyə hakimiyyəti də ola bilər. Hakimiyyətin hər bir səviyyəsi özünün səciyyəvi əlamətlərinə malikdir. Dövlət hakimiyyət orqanları dövlət əhəmiyyətli məsələləri həll edir; yerli özünüidarə orqanları isə yerli əhəmiyyətli məsələləri həll edir¹¹⁶;

3) yerli özünüidarəetmə xüsusi idarəetmə obyektinə – yerli əhəmiyyətli məsələlərə malikdir. Vətəndaşların öz iradəsinin birbaşa ifadəsi yolu ilə, eləcə də yerli özünüidarəetmə orqanları və onların vəzifəli şəxslərinin öz səlahiyyətləri daxilində qəbul etdiyi qərarlar təşkilati-hüquqi formasından asılı olmayaraq bələdiyyə ərazisində yerləşən bütün müəssisə və təşkilatlar, həmçinin vətəndaşlar tərəfindən hökmən yerinə yetirilməlidir. Bələdiyyənin qəbul etdiyi qərarlar bələdiyyənin ərazisində yerləşən hüquqi və fiziki şəxslərin hüquq və səlahiyyətlərinin pozulmasına yönəldilə bilməz. Bələdiyyə qərarları yalnız onları qəbul etmiş orqanlar tərəfindən ləğv oluna və ya məhkəmənin qərarı ilə etibarsız sayıla bilər. Bələdiyyə qərarlarının icra edilməməsi qanuna müvafiq surətdə məsuliyyətə səbəb olur. Bələdiyyələrin, bələdiyyə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin müraciətlərinə dövlət orqanları, siyasi partiyalar, ictimai birliklər, həmkarlar ittifaqı təşkilatları, digər hüquqi şəxslər və onların vəzifəli şəxsləri müəyyən müddətdə baxmalıdır-

¹¹⁶ По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 94 Конституции Республики Коми и статья 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. Об органах исполнительной власти Республике Коми. Постановление КС РФ от 15 января 1998 г. №3-П // Вестник КС РФ. 1998, №2

lar. Yerli özünüidarə orqanlarının təklifləri ünvanlandıqları dövlət hakimiyyət orqanları tərəfindən də baxılmalıdır;

4) hakimiyyətin həyata keçirilməsi və bir təşkilat forması kimi yerli özünüidarəetməni xarakterizə edən ən əsas anlayışlardan biri də müstəqillikdir. Yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyinə qanunvericilik qaydasında zəmanət verilir. Mərkəz hakimiyyət yerli özünüidarəetməni xalqa məxsus hakimiyyətin müstəqil həyata keçirilmə forması kimi tanıyır. Bu isə öz əksini ən sonda, cəmiyyətin idarə olunması sistemində özünəməxsus yer tutan yerli özünüidarəetmənin təşkilati baxımdan əlahiddəliyində tapır. Yerli özünüidarəetmənin sərbəstliyinin, müstəqilliyinin və bununla yanaşı, təminatının ən vacib ifadəsi, yerli özünüidarəetmə funksiyalarının yerinə yetirilməsi üçün lazım olan maliyyə-iqtisadi resurslarından istifadə hüququnun qanunvericiliklə tanınmasıdır. Beləliklə, yerli əhəmiyyət kəsb edən məsələlərin əhali tərəfindən müstəqil həlli demokratik institutların səmərəli fəaliyyət sisteminin qurulmasına gətirib çıxarır. Bu isə təbii olaraq yerli əhalinin maraq və iradəsinin sərbəst ifadəsinə, yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən, onlara qanunla verilmiş səlahiyyətlər çərçivəsində hər hansı qərarın seçilməsinə və təşəbbüs azadlığına imkanlar yaradaraq geniş yol açır¹¹⁷;

5) yerli özünüidarəetmənin hakimiyyətin həyata keçirilmə forması kimi xüsusiyyətini əks etdirən ən vacib əlamətlərdən biri də bələdiyyə qurumlarının xüsusi cavabdehliyidir. Bələdiyyə fəaliyyəti əhalinin ümumi maraqlarına uyğun həyata keçirilməlidir. Bu isə, yerli özünüidarəetmə orqanları və onların vəzifəli şəxslərinin fəaliyyətinə əhali tərəfindən edilən müxtəlif formalı nəzarət və bu orqanların əhali qarşısında olan cavabdehliyi əsasında təmin olunur. Bir qayda olaraq, nəzarətin formaları, eləcə də yerli

¹¹⁷ Юшина Е.А., Становление местного самоуправления как условие демократизации современного российского общества: Дисс. канд.полит.наук - М., 1998

özünüidarəetmə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin əhali qarşısında daşdığı cavabdehliyin şərt və qaydaları bələdiyyə qurumunun nizamnaməsi ilə müəyyən olunur¹¹⁸.

Yerli özünüidarəetmə anlayışını araşdırarkən, onun əsas əlamətlərini və məqsədlərini müəyyənləşdirərkən, aydın olur ki, mərkəzi hakimiyyət və onun yerlərdə olan nümayəndələri (yəni, icra hakimiyyətləri) ilə müqayisədə, yerli özünüidarəetmənin yerli məsələ və problemlərin həllində elə mühüm üstünlükləri vardır ki, bunlar bələdiyyələrin geniş səlahiyyətlərlə fəaliyyətini zəruri edir. Həmin üstünlüklər aşağıdakılardan ibarətdir¹¹⁹:

□ *birincisi, səmərəlilik.* Yerli özünüidarəetmə orqanları yerli əhəmiyyətli məsələləri dövlət hakimiyyəti strukturlarına nisbətən xeyli səmərəli həll edirlər. Bunun sirri çox sadədir: yəni, yerli əhalinin irəli sürdüyü və seçdiyi idarə edənlər üçün əhalini ümumi işlərə cəlb etmək, yardıma çağırmaq və s. yuxarıdan birbaşa təyin olunan rəhbər işçiyə nisbətən daha asan olur. Həm də yerli xüsusiyyətlərə birincilər, adətən, ikincilərdən daha yaxşı bələd olurlar. Digər tərəfdən, əhalinin seçdiyi şəxslər təyin olunan rəhbər şəxslərlə müqayisədə daha müstəqil və sərbəst fəaliyyət imkanlarına və deməli, həm də qarşısına qoyduğu məqsədə çatmaq üçün daha çox şanslara malik olurlar;

□ *ikincisi, cavabdehlik və məsuliyyət.* Yerli özünüidarəetmədə bunun ünvanı dəyişir; yəni, yuxarıdan təyin olunan məmur daha çox birbaşa rəhbərliyinə xoşuna gəlməyə çalışırsa, özünüidarəetmədə bu amil demək olar ki, tamamilə aradan qaldırılır; çünki bələdiyyələr, hər şeydən əvvəl, onları seçən vətəndaşların qarşısında məsuliyyət daşıdıqlarından istər-istəməz əhalini razı salmağa cəhd edirlər və onların etimadını doğrultmağa çalışırlar;

¹¹⁸ Меньшиков В.В., Власть и самоуправление (теоретико-методологический анализ). - Ростов на Дону: 1991. - 151с

¹¹⁹ Барабашев Г.В., Местное самоуправление. М.: Изд. МГУ, 1996., 352 с.

□ *üçüncüsü, əhaliyə yaxınlığı.* Yerli özünüidarəetmədə sistem elə qurulur ki, vətəndaşlar özləri yerli problemlərin həllində birbaşa iştirak edə bilirlər. Yerli problemlər isə, şübhəsiz ki, əhaliyə və deməli, həm də onların seçdiyi adamlara daha yaxşı məlumdur, nəinki yuxarıdan təyin olunan məmurlara. Burada bir məqam nəzərə alınmalıdır: yuxarı hakimiyyət orqanları ilə yerli ərazinin, buradakı əhalinin maraqlarının tam üst-üstə düşmədiyi məqamlarda bələdiyyələrin yerli maraqların müdafiəçisi olacağı daha çox ehtimal olunur. Bu amil maraqların balanslaşdırılması üçün xeyli əhəmiyyət kəsb edir¹²⁰.

Beləliklə, bəşəriyyət üçün cəmiyyətin idarəçilik sistemində dövlətlə bərabər yerli özünüidarəetmə mexanizmi ən uğurlu təsisatdır. Ümumxalq hakimiyyətinin fəaliyyəti üçün bu təsisatlar biri digərini tamamlamaqdadır.

¹²⁰ Барабашев Г.В., Местное самоуправление. М.: Изд. МГУ, 1996., 352 с.

III FƏSİL

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏNİN BƏRQƏRAR OLMASI MƏRHƏLƏLƏRİ VƏ ONUN İNKİŞAF XÜSUSİYYƏTLƏRİ

3.1. Yerli özünüidarənin tarixi inkişaf mərhələləri və onun əsasları

Hakimiyyətin tarixi cəmiyyətin təşkilati formalarından başlayır. Siyasi təşkilat forması kimi hələ dövlətdən çox öncə müxtəlif özünüidarəçilik strukturları mövcud olmuşdur. İstehsal vasitələrinin təkmilləşməsi ilə müxtəlif sosial ziddiyyətlərin meydana gəlməsi idarəçilik strukturlarına da təsir etməyə başlayır. Xüsusi mülkiyyətin bərqərar olması, tayfa və qəbilə icmalarının daxilində qeyri-bərabərlik yeni tendensiyaları meydana gətirir. İlk sosial idarəçilik institutu olan icma, tayfa və qəbilə ittifaqları mülkiyyət münasibətlərinin dəyişməsi və müxtəlif xarici amillərin təsiri ilə cəmiyyətin daha çevik mexanizminə – dövlətə transformasiya olunur. Dövlət ictimai münasibətlərin mürəkkəbləşdiyi dövrdə meydana çıxır. F. Engelsin sözləri ilə desək dövlət – cəmiyyətin barışmaz ziddiyyətlərlə yükləndiyi dövrün məhsuludur¹²¹. Lakin dövlətin meydana gəlməsi özü-özlüyündə problemlərin həlli demək deyildi. Dövlət sosial əhəmiyyət kəsb edən müəyyən idarəçilik-təşkilati struktura malik ol-

¹²¹ Маркс К., Энгельс Ф. Сосинение. 2-е изд. Т.21, с.164

malı idi. Ümumiyyətlə dövlət özünün inkişafında müxtəlif etnik-regional xüsusiyyətlərlə təzahür edib. Belə ki, qədim şərq siyasi idarəçilik sistemi (məsələn, iki çayarası dövlətləri – Ur, Laqaş, Akkad, Şumer, Harann, Miney və s.) bir qayda olaraq əlverişli coğrafi mühitlə (əkinçiliklə) bağlı olduğundan kənd icmaları əsasında formalaşmışdır. Eyni torpaq sahəsinə hüquqla, dövlətlə bərabər, kəndlilərin icması və azad icma üzvü çıxış edə bilərdi. Torpaq üzərində uzun müddət icma mülkiyyətinin saxlanması icmanın kollektiv idarəçiliyi ilə, onun müəyyən mənada inzibati müstəqilliyi ilə əlaqədar olmuşdur¹²². Ərazi icmalarında üzvlük icma torpaqlarında istifadə hüququnu şərtləndirirdi. Qədim şərq ölkələrində yalnız monarxiya deyil, eləcə də (Hindistanda, Mauri, Finikiyada, Mesopotamiyada ilk monarxiya dövlətlərində) b.e.ə. IV minilliyin II yarısında respublika idarəçilik formaları olmuşdur ki, bu da yerli xalq hakimiyyətinin formalaşmasına da təsir etmişdi.

Bu ərazilərdə bütün inkişaf mərhələlərində cəmiyyətin müəyyən yerli özünüidarəçiliyi saxlanmışdır. Qədim çarlıqlar belə (icma şuralarından və onların başında dayanan başçıdan ibarət) kənd icmalarının birliyi kimi formalaşmışdır. Məsələn, Qədim Misirdə icma şuraları kəndlilərdən formalaşmaqla təsərrüfat, inzibati hakimiyyət, məhkəmə fəaliyyətini təmin edirdi. Yalnız orta çarlıq dövründə bu qurum mərkəzi hakimiyyətin strukturuna çevrilir. Qeyd etdiyimiz hal Babil çarlığı üçün də xarakterik olub. Lakin burada yerli xalq hakimiyyəti daha geniş olub. Hətta Hammurapinin dövründə belə yerli özünüidarəetmə orqanları mərkəzi dövlətin inzibati sistemə əhəmiyyətli təsir etmiş, icma torpaqlarını idarə etməklə yanaşı, çar hakimiyyətinin nümayəndəsi ilə yanaşı icma üzvləri ilə çar tərəfindən səlahiyyətləndirilən sahibkarlar arasında mübahisələrə baxır, vergi və yığımların həcmi müəyyən edirdilər. Hammurapi qanunlarından da

¹²² История государства и права зарубежных стран. Ч.1 / Под ред. Н. А. Крашенинковой, О. А. Жидкова. М.: Изд-во МГУ. 1988, с.23

məlum olur ki, kənd icma və tayfalarının müstəqilliyi Babil çarları tərəfindən tam məhdudlaşdırılmamışdır. Bəzi şəhər idarəçilik strukturları isə vergi və yığımlardan tam azad olmuşlar.

Arxaşastraya (II, I) görə Maurilər dövründə kənd icmasının başçısı dövlət qulluqçusu sayılırdı. Yerli qaydaların mühafizəsi, icma ənənələrinin təmin edilməsi, irriqasiya və s. yerli məsələlər yerli icmanın yığıncaqlarında həll edilirdi. İcma başçısı öz növbəsində vergilərin yığılması, icmada təhlükəsizlik və d. məsələləri yönəldirdi.

Yerli özünüidarəetmənin qeyd etdiyimiz əksər xüsusiyyətləri Qədim Çin üçün də xarakterik olmuşdur. Əksəriyyət şərq dövlətləri üçün xarakterik olan dövlətçiliyin inkişafı ilə mərkəzləşdirmə meyillərinə və icma torpaq sahibliyinin zəiflədilməsinə baxmayaraq icmalar təsərrüfat vahidləri kimi nisbi müstəqilliklərini saxlayırdılar. İcmalara başçılıq "icma ataları" tərəfindən həyata keçirilirdi. Əsası b.e.ə. xan sülaləsi tərəfindən qoyulan idarəçilik XVI əsrə qədər davam etmişdir. Çində özünüidarə sistemi daha geniş formada şəhərlər üçün spesifiklik təşkil etmişdir. Şəhər özünüidarəsinin başında ağsaqqallar şurası (sanlao) dayanırdı.

Qədim şərqdən fərqli olaraq tarixi inkişafın daha sonrakı mərhələsinə təsadüf edən antik qərb dövlətlərində yerli özünüidarəçilik özünəməxsus xüsusiyyətlər kəsb edib. Afinada, Spartada, Romada bir qayda olaraq xalq hakimiyyəti (xalq yığıncaqları formasında) ümuməhatəli xüsusiyyət kəsb etmişdir. Burada yerli özünüidarəçilik daha qapalı xarakterdə olmuşdur.

İlkin feodalizm dövründə də şərq ilə qərb arasında fərqlilik mövcud olmuşdur. Belə ki, şərq dövlətlərindən fərqli olaraq Avropa feodal ölkələrində kənd icmaları özlərində minimum inzibati-təsərrüfat və məhkəmə funksiyalarını saxlaya bildikləri üçün praktik olaraq siyasi hakimiyyətin həyata keçirilməsində iştirak edə bilmirdilər. Onların icma ittifaqı da sosial-iqtisadi zərurətdən deyil, daha çox

senyordan müdafiə olunmaq xarakteri daşıyırdı. Feodal dövlətlərində demokratik idarəçilik əsasən ilkin feodal monarxiyalarında "hərbi demokratiyanın" ünsürü kimi, əsasən icma və şəhər özünüidarə səviyyəsində mövcud olmuşdur. Orta əsrlərdə yerli özünüidarəçiliyin zəiflədilməsinə əhəmiyyətli dərəcədə təsir edən amillərdən biri "təhkimçilik" hüququnun bərqərar edilməsi olur.

Orta əsrlərdə yerli özünüidarə uğrunda əsas mübarizə şəhərlərdə baş vermişdir. Şəhər özünüidarə uğrunda mübarizə feodal asılılığından azadlığa və yerli özünüidarənin bərqərar edilməsinə istiqamətlənirdi. İstər şərq, istər sə də qərb dünyasında, əsasən o şəhərlər özünüidarə hakimiyyəti əldə edirdilər ki, onlar daha çox ticarət mərkəzləri kimi diqqəti cəlb edirdilər. Məsələn, orta əsrlərdə şərqdə ən böyük ticarət mərkəzi olan Təbriz, Ərdəbil¹²³ və s. qərbdə Aralıq dənizi şəhərləri¹²⁴ və s. belə status əldə etmişdilər.

Avropa şəhərlərində şəhər icması kommuna kimi adlandırılırdı. Şəhər kommunasının başında bir qayda olaraq Şura dayanırdı. Şuraya Fransada, İngiltərədə mer, Almaniyada burqomistr, İtaliyada konsul rəhbərlik edirdi. Sahibkarlıq yerli özünüidarə sisteminə əhəmiyyətli təsir edirdi. Şəhərin ticarət qrupları ticarət gildiyalarını, sənətkarlar isə sexləri formalaşdırırdılar. Sexlər yalnız istehsal birliyi deyil, həm də bir sənət üzrə ustaların siyasi korporasiyası idi. Sexin başında seçkili əsasda magistr dayanırdı. Bundan əlavə, sexin yerli özünüidarə orqanı ustaların ümumi yığıncağından, sex məhkəməsi və nəzarətçilərdən ibarət formalaşırıdı.

Yerli özünüidarə sisteminin inkişafında feodal pərakəndəliyi nə qədər təsirli olmuşsa, XVII əsrdən başlayaraq mərkəzi hakimiyyətin güclənməsi də yeni mərhələ kimi qiymətləndirilməlidir. Orta əsrlər dövrünün bitməsi feodalizmə

¹²³ Azərbaycan tarixi. Yeddi cildə. III cild (XIII-XVIII əsrlər). Bakı: Elm, 1999, s.227-228

¹²⁴ История государства и права зарубежных стран. Ч.1 / Под ред. Н. А. Крашенинковой, О. А. Жидкова. М.: Изд-во МГУ. 1988, с.162

qarşı mübarizə "təbənin-vətəndaşa" çevrilməsi dövrü, Fransa, burjua inqilabı müasir yerli özünüidarə hakimiyyəti üçün mühüm əhəmiyyət kəsb etmişdir.

Qeyd edilənləri ümumiləşdirərək belə bir nəticəyə gəlmək olar ki, yerli özünüidarə hakimiyyəti cəmiyyətin siyasi təşkilatı olan dövlətdən daha öncə meydana gəlmiş və bütün dövrlərdə, hətta mütləq monarxiya dövrlərində də mövcud olmuşdur. Ən önəmlisi odur ki, bu hakimiyyət sadəcə olaraq idarəçilik elementi deyil, normal sosial-iqtisadi inkişaf şərtidir.

3.2. Azərbaycanca yerli özünüidarə hakimiyyətinin inkişafının tarixi xüsusiyyətləri

Azərbaycanda xalqın özünüidarəsindən danışarkən qeyd etmək lazımdır ki, qədim dövrlərdən başlayaraq XIX əsrin sonlarına qədər Azərbaycanda idarəetmənin şərq ənənələri (vahid hakimiyyət) üstünlük təşkil etmişdir. Milli şərait özünütəşəkkülün spesifik formasını – icmaları da yaratmışdı. İcmaların ali orqanları icma yığıncaqları idi. İcma yığıncaqlarının səlahiyyətlərinə torpaqların bölünməsi, kənd əg-saqqallarının seçilməsi, ümumi icma xərcləri üçün vəsait toplanması, qarşılıqlı yardım təşkil etmək, az təhlükəli cinayətlərə baxmaq, mülki və ailə münasibətlərini tənzimləmək, icma vergilərinin yığılması, icma ərazisində abadlıq işləri görmək və s. daxil idi. Azərbaycanda şəhər məhəllələrinin öz tarixi olmuş, bu məhəllələr müasir dövrdə də əhali arasında həmin adla adlanır.

Azərbaycan ərazisində mövcud olmuş dövlətlərdə yerli özünüidarə sistemi müxtəlif səviyyədə fəaliyyət göstərmişdir. Hətta ən qatı mütləq monarxiya zamanlarında da özünüidarənin müəyyən elementləri təzahür etmişdir. Azərbaycan ərazisində özünüidarəçilik sistemi, əsasən şəhərlərdə mövcud olmuşdur. Məsələn, Arşaqilər dövründə əsasən özünü-

idarə edən alban şəhərləri qeyd edilə bilər¹²⁵. Ərəb xilafəti zamanı Azərbaycan şəhərlərindən Dərbəndin azad şəhər statusu saxlanmış, şəhəri nizamnamə əsasında idarə etmiş, hərbi təhlükəsizliyi təmin edən hərbi hissələr xəzinədən əmək haqqı almamış, yerli ehtiyatlar hesabına saxlanmışlar¹²⁶.

Özünüidarə sistemi sonrakı dövəmdə, eləcə də səfəvilər dövründə də mövcud olmuşdur. Bəzən mərkəzi hakimiyyətin şəhər özünüidarəsini saxlamaq məcburiyyəti də olmuşdur.

Şəhərlilərin qızılbaş tayfa əyanlarından tam asılılığı şəraitində inkişaf etmiş feodalizm dövrünün Qərbi Avropa şəhərlərinə xas olan özünüidarə sistemi burada təşəkkül tapıbilmədi. Lakin qeyd etmək lazımdır ki, XVI əsrdə Azərbaycanın bəzi şəhərlərində özünüidarə elementləri mövcud olmuşdur. Məsələn, Təbrizdə yerli şəhər əyanları, şiə ruhəniləri və hətta sənətkar təşkilatlarının yuxarı təbəqəsində olan şəxslər nəzərəçarpacaq nüfuza malik idi. 1571-1573-cü illərin Təbriz üsyanı sübut etdi ki, şəhərlər bəzən qızılbaş əyanlarının ağır zülmünə qarşı mübarizə apara bilirdilər. Qızılbaş əmirlərinin ixtiyarına verilməmiş Ordubad şəhərində də özünüidarə elementləri gözə çarpırdı¹²⁷.

Azərbaycanın xanlıqlar dövründə özünüidarə elementləri bu və ya digər formada yenə də şəhər mərkəzləri üçün xarakterik olmuşdur. Şəhər idarəçiliyi qarışıq sistemə malik idi. Bir tərəfdən, xanı təmsil edən ağsaqqal – şəhər bəyi və d. bürokratlar idarəçiliyi həyata keçirirdilərsə, digər tərəfdən, ustabaşılərin rəhbərlik etdiyi şəhər sənətkarlarının (əsnaflarının) təşkilatlarının da iştirakı diqqəti cəlb edir. Lakin ustabaşılərin nüfuz dairələri öz təşkilatları çərçivəsində

¹²⁵ Azərbaycan tarixi. Yeddi cildə. II cild (III-XIII əsrin I rübü). Bakı: Elm, 1998, s.87

¹²⁶ Azərbaycan tarixi. Yeddi cildə. II cild (III-XIII əsrin I rübü). Bakı: Elm, 1998, s.208

¹²⁷ Azərbaycan tarixi. Yeddi cildə. II cild (III-XIII əsrin I rübü). Bakı: Elm, 1998, s.227-228,239

məhdudlaşdı. Onlar yalnız sənətkarların inzibati, maliyyə, mülki məhkəmə məsələlərinə baxırdılar.

Azərbaycanda şəhər özünüidarəsinin yeni mərhələsi kimi XIX əsrin II yarısı qeyd edilməlidir. Rusiyanın Azərbaycanı işğalından sonra şəhərlərdə müəyyən islahatlar keçirmək məcburiyyətində qalınmışdı. Şəhər islahatının 1864-cü ildə tərtib olunmuş ilkin layihəsi çar dövlət aparatının müxtəlif bürokratik məhkəmələrindəki çoxsaylı müzakirələrin nəticəsində mühüm dəyişikliklərə məruz qaldı. Şəhər əsasnaməsi 1872-ci il iyunun 16-da təsdiq olundu. Əvvəlcə o, ancaq Rusiyanın daxili quberniyalarında tətbiq olundu. Cənubi Qafqazın digər rayonlarında olduğu kimi, Azərbaycanda da bir çox şəhərlər xeyli böyüməsinə, əhalinin sayının artmasına baxmayaraq, polis idarələrinin ixtiyarında qallmaqda davam edirdi. O dövrə kimi "yerli əhalinin kifayət qədər inkişaf etmədiyini" bəhanə gətirərək şəhərlərin idarəsini polisin əlində saxlamağı, şəhər dumalarını isə polisin yanında məşvərətçi orqan kimi yaratmaq təklif edilirdi.

Şəhər özünüidarə orqanları həddən artıq məhdud səlahiyyətə malik idi. Bu səlahiyyət şəhər vergi və rüsumlarını qoymaq, bazarları açmaq, şəhərin sanitariya vəziyyətini təmin etmək, yanğınlarla mübarizə və s. səlahiyyətlərdən kənara çıxmırdı.

Şəhər islahatını keçirmək zərurəti qarşısında qalan çar hökuməti şəhər özünüidarə orqanlarını real hakimiyyətdən məhrum etmək üçün tək-cə şəhər özünüidarə orqanlarının səlahiyyətlərini məhdudlaşdırmaq və onların üzərində inzibati nəzarət qoymaqla deyil, həm də elə seçkilər sistemi tətbiq etməklə əldə olunurdu ki, həmin sistem "əlverişli" tərkibi təmin edir və fəhlələri seçki hüququndan məhrum edirdi.

Seçkilərdə iştirak etmək hüququ ancaq müəyyən əmlak senzinə malik olanlara və şəhər vergilərini ödəyənlərə, yəni ev sahiblərinə, tacirlərə, fabriklər və zavod sahiblərinə verilmirdi. Xüsusi şəxslərdən başqa vergiləri ödəyən idarələr,

müəssisələr, cəmiyyətlər, şirkətlər, monastırlar və kilsələr də seçki hüququndan istifadə edirdilər.

Şəhər özünüidarəsində iştirak etmək səviyyəsi ödənilən şəhər vergilərinin məbləğinə müvafiq idi. Bütün seçicilər üç dərəcəyə (kateqoriyaya) bölünürdü. Bu dərəcədən hər birinin payına şəhər vergilərinin üçdə bir hissəsi düşürdü. Birinci dərəcəyə, adətən bir neçə iri, ikinci dərəcəyə yüzlərlə orta, üçüncü dərəcəyə minlərlə xırda vergi verənlər daxil edilirdi. Hər dərəcə xüsusi seçki məclisi təşkil edir və bu məclis qlasnıları (şəhər duması üzvlərinin) seçirdi. Çox az sayda varlı yüzlərlə, hətta minlərlə xırda tacirlər, prikazçiklər və ev sahiblərinin seçdiyi qədər qlasnı seçirdi. Beləliklə, seçicilərin dərəcələrə bölünməsi seçkilərdə iri ev sahibləri, sənayeçilər və tacirlərə üstünlüyü təmin etmək məqsədini güdürdü.

Əgər fəhlələr, xırda qulluqçular və sənətkarlar şəhərin xeyrinə yığılan vergilərə malik deyildilərsə, şəhər əsasnaməsi onlara seçki hüququ vermirdi. Qadınlar və 25 yaşına çatmamış bütün cavanlar seçici korpusundan tamamilə kənar edilmişdilər. Bütün bu məhdudiyyətlər ona gətirib çıxarırdı ki, qlasnıların seçilməsinə şəhər əhalisinin cəmi 2-3%-i buraxılırdı.

1870-ci il şəhər əsasnaməsi seçicilərin milli qeyri-bərabərliyini də təsdiq edirdi. Xristian olmayan seçicilərdən seçilən nümayəndələr özgə dindən olanlar kimi qlasnıların 50%-indən çoxunu təşkil etməməli idilər. Qlasnıların seçilməsi üçün səsərlərin mütləq çoxluğunu almaq tələb olunurdu. Lakin nəzərdə tutulan nisbətən az sayda qlasnı seçildiyi təqdirdə, qalan qlasnıların nisbi səs çoxluğu ilə seçilməsinə icazə verilirdi. Qlasnıların əksəriyyəti özünüidarə orqanlarının işində passiv iştirak edirdilər. Əgər müzakirə olunan işin nəticəsi ilə maraqlı deyildilərsə, onların çoxu dumanın iclasına gəlməyi belə özlərinə rəva bilmirdilər.

Şəhər dumasının icraedici orqanları şəhər qlavası (bələdiyyə idarəsinin başçısı) və onun başçılıq etdiyi bələdiyyə idarəsi idi. Onların seçkisi ikiqat səsvermə yolu ilə

keçirilirdi. Birinci səsvermə zamanı namizədlərin irəli sürülməsi, ikinci səsvermə isə konkret şəxslərin seçilməsi məqsədini güdüdü. Bələdiyyə idarəsinin tərkibi qubernator tərəfindən təsdiq olunmalı idi. İlk dəfə və təkrarən seçilmiş şəxslər təsdiq edilmədiyi təqdirdə boş vəzifələri qubernator və ya daxili işlər nazirinin təyin etdiyi adamlar tuturdular.

Bütün nöqsanlarına baxmayaraq, 1870-ci il şəhər əsasnaməsi hər halda mütərəqqi addım idi. Lakin 1870-ci il şəhər əsasnaməsi əsasında tətbiq olunan, hətta məhdud və yarımçıq şəhər özünüidarəsi belə, burjuaziyanın özünün toxunulmaz hüquqlarına qarışması ilə barışmaq istəməyən zadəganları qıcıqlandırır. 1892-ci ildə III Aleksandr şəhər özünüidarə orqanlarının onsuz da məhdud olan hüquqlarını daha da məhdudlaşdıran və şəhərlərin bu idarədə iştirakını xeyli ixtisara salan yeni şəhər əsasnaməsini təsdiq edir¹²⁸.

1892-ci il şəhər əsasnaməsinə görə, qubernatorun şəhərin vəzifəli şəxslərini, işdən azad etmək də daxil olmaqla, inzibati məsuliyyətə cəlb etməyə qədər bütün şəhər özünüidarə işlərinə qarışmaq hüququ genişləndirildi. Şəhər dumasının, hətta şəhər idarəsinin icra orqanları üçün göstərişləri, şəhər əmlakının idarə olunması qaydaları və s. sənədlər belə ancaq qubernator təsdiq edildikdən sonra qüvvəyə minə bilirdi.

Yeni şəhər əsasnaməsi quberniya və iri qəza şəhərlərində tətbiq edilən ictimai idarələrlə yanaşı, kiçik şəhərlərdə sadələşdirilmiş şəhər idarəsinin təşkilini nəzərdə tuturdu. Belə şəhərlərdə şəhər dumasının əvəzinə 12-15 nəfərlik şəhər müvəkkilləri təsis olunurdu. Şəhər rəisi başda olmaqla şəhər bələdiyyə idarəsinin əvəzinə icra orqanı – özünüidarəsi bir və ya iki köməkçisi olan şəhər starostası idi. Sadələşdirilmiş şəhər ictimai idarəsinin orqanları şəhər dumalarına nisbətən daha məhdud hüquqlara malik idi.

¹²⁸ ПСЗ собрание 2-ое, ч. XII, сч. 8708

Gəncədə tam həcmli şəhər özünüidarəsi və Lənkəran, Nuxa, Şamaxı, Quba, habelə Azərbaycanın digər bəzi qəza şəhərlərində sadələşdirilmiş ictimai idarələr ancaq 1897-ci ildə tətbiq olundu. Lakin bundan sonra da şəhər idarəsi qəza polis idarələrinin əlində qalmaqda davam edirdi.

Həddən artıq yüksək əmlak senzi və 1892-ci il şəhər əsasnaməsi tərəfindən seçki hüququna qoyulan digər məhdudiyətlər üzündən seçicilərin sayı kəskin surətdə ixtisara düşdü.

1892-ci il şəhər əsasnaməsi özünüidarə orqanlarının təşkili və fəaliyyətində milli qeyri-bərabərliyi daha da gücləndirdi. Məsələn, Bakı dumasında qeyri-xristian (əsasən azərbaycanlı) qlasnıların sayı qlasnıların ümumi sayının, üçdə birinə qədər azaldıldı¹²⁹.

Yüksək əmlak senzi və seçki sisteminin digər məhdudiyətləri, habelə seçkilərdə yol verilən qanunsuzluqlar üzündən özünüidarə orqanlarına əsasən iri ev sahibləri, sənayeçilər və tacirlər daxil olurdu.

Özünüidarə orqanları iri kapitalist mənafələrini ifa və müdafiə edərək, polisin və tətillərin yatırılması üçün istifadə olunan qoşunların saxlanılmasına külli miqdarda vəsait xərcləyirdi. 90-cı illərin sonunda Gəncədə polisin saxlanılmasına çəkilən illik xərclər 100 min manata bərabər idi; Lənkəranda gəlirlərin üçdə birindən çoxu polisin saxlanılmasına və qoşunların məskunlaşdığı mənzillərə xərclənirdi. Bununla bərabər, abadlıq, xalq təhsili, səhiyyə və mənzil tikintisinə buraxılan vəsait çox az miqdarda idi.

Bakı şəhər özünüidarəsinin səlahiyyəti Bakı sənaye kompleksinin xeyli hissəsinə – mədən, zavod rayonlarına şamil edilmirdi. Bu rayonların və şəhərin özünün demokratik ictimaiyyətinin təkidlə tələblərinə baxmayaraq çar hakimiyyət orqanları və sənayeçilər mədən rayonlarını şəhərin hüdudlarına daxil etməkdən hər vasitə ilə imtina edirdilər. Onlar neft sənayesi işçilərinin şəhər işlərinə təsirinin

¹²⁹ Azərb. MDTA. f. 50, s.1, iş 17, vər.88

güclənməsinə gətirib çıxaracağından ehtiyat edirdilər. Özü də neft sənayeçiləri – kapitalistlər mədən rayonlarına öz malikanələri kimi baxaraq, onu ayrıca inzibati vahid kimi ayırmaq istəyirdilər.

Şəhər "Əsasnamələri"nin bütün çatışmazlıqlarına, onun müəlliflərinin mürtəcə-müstəmləkəçi ruhuna və məqsədlərinə baxmayaraq, bu islahata müvafiq olaraq yaradılmış şəhər özünüidarə orqanları abadlaşdırma, təhsil, səhiyyə, mədəniyyət və s. sahələrinin inkişafında müəyyən müsbət rol oynamışdır.

Azərbaycanda özünəməxsus yerli özünüidarə xalq hakimiyyətinə malik ərazilərdə olmuşdur. Bu özünəməxsusluq Rusiyanın işğal rejimindən sonra da qalmışdır. Məsələn, 1852-ci ildən hərbi idarə üsulu tətbiq edilən Cəfər – Balakən dairəsinin idarə edilməsinin yenə də əvvəlki kimi bir sıra özünəməxsus xüsusiyyətləri var idi¹³⁰. Qafqazda hərbi əməliyyatların başa çatması ilə Cəfər – Balakən dairəsində hərbi idarə "hərbi-xalq" idarə üsulu ilə əvəz edildi. O, Cənub Qafqaz quberniyalarında qəbul edilmiş mülki idarə üsulundan fərqlənirdi. Burada quberniya idarəsinə bənzər kollegial təsisatlar yox idi. Onların funksiyalarını xeyli dərəcədə canişin dəftərxanaları yerinə yetirirdilər.

Şimali Azərbaycanda kənd idarəsi kəndlilərin tabeliyini daha da möhkəmləndirməli, onu polis-mütləqiyyət dövlətindən hərtərəfli asılı vəziyyətə salmalı idi. 1866-cı il avqustun 23-də təsdiq edilmiş "Bakı quberniyasında kənd cəmiyyətləri, onların ictimai idarəsi, dövlət və ictimai mükəlləfiyyətlər haqqında Əsasnamə" bu məqsədə xidmət edirdi¹³¹. Sonuncu əsasnamə 1870-ci ilin aprelində Yelizavetpol quberniyasına da şamil edilir¹³².

¹³⁰ Gürcüstan MDTA. f. 231, s.1, iş 2575, vər.15-16

¹³¹ ПСЗ собрание 2-ое, ч. XII, ст. 43678

¹³² Gürcüstan MDTA. f. 7, s.1, iş 2532, vər.1

Bakı quberniyasında cəmisi 423 və Yelizavetpol quberniyasında 325 kənd icması yaradılır¹³³.

Kənd icmalarının orqanları kənd yığıncaqları və kətxudalar idilər. Kənd yığıncaqlarında yalnız ciddi şəkildə məhdudlaşdırılmış məsələlərə: kənddə vəzifəli şəxslərin seçilməsi, hökm çıxarılması, "ziyankar və pozğun üzvlər" in kənd icmalarından uzaqlaşdırılması, qəyyum və himayədarların təyin edilməsi və s. məsələlərə baxıla bilərdi.

Kənd inzibati orqanlarının seçkili olmasını tətbiq edən hökumət kətxudaların qubernator tərəfindən təsdiq edilməsi tələbini irəli sürürdü. Kətxudaya polis hüquqları verilir.

Hökumət orqanları kənd icmalarında siyasi "sakitliyin" bərqərar olması üçün böyük canfəşanlıq göstərir və "etibarsızlıqda" azacıq şübhə doğurduqda onları kətxuda seçmək hüququndan məhrum edirdilər. Yalnız 1870-ci ildən 1888-ci ilə qədər təkcə Bakı quberniyasının 65 icması kətxuda seçmək hüququndan məhrum edilmiş və onlar hökumət tərəfindən təyin edilmişdi¹³⁴. 1877-ci il Zaqatala dairəsində güclənməkdə olan kəndli çıxışları ilə əlaqədar bütün kənd icmalarında kətxudaların və onların köməkçilərinin seçilməsi ləğv edilmiş və burada kənd icmalarının məmurları XIX yüzilliyin sonuna qədər dairə rəisi tərəfindən təyin edilirdi¹³⁵.

Kənd icmalarının idarə olunması haqqında əsasnamələr kəndliləri bəylərin məhkəmə və polis özbaşınalığından xilas etdiyindən və kənddə vəzifəli şəxslərin seçkili olmasını təmin etdiyindən müəyyən obyektiv mütərəqqi əhəmiyyətə malik idi. Lakin bu əsasnamələrin verilməsindən sonra da bəylər kənd hakimiyyəti orqanlarına təsir göstərə bilərdilər.

¹³³ Отчет по главному управлению наместника Кафказского за 1862-1872 г., с.139

¹³⁴ Gürcüstan MDTA. iş 504, vər.142

¹³⁵ Кугаев М. Отчет по ревизии административных учреждений в Елизаветпольской губернии. Тифлис, 1885, с.217

Lakin onlar, təbii ki, kəndlilər üzərində əvvəlki hökmranlıqlarını itirmişdilər.

Seçki sistemini həyata keçirən "Əsasnamə" çar müstəmləkəçilərinin iradəsindən asılı olmayaraq və onun ziddinə kəndlilərin şüurunu müəyyən dərəcədə fəallaşdırırdı, onların çoxəsrlik ətalətdən xilas olmasına və feodalların hakimiyyətinin "əbədililiyinə" olan inamlarının sarsılmasına yardım etdi¹³⁶.

Azərbaycanın Rusiyanın işğalı altında olduğu dövrdə yerli özünüidarə sistemində yerli əhaliyə qarşı ciddi ayrı-seçkilik də özünü büruzə verirdi. Hələ 1892-ci ildə tətbiq edilmiş "Şəhər əsasnaməsi" şəhər idarə orqanlarına qubernator nəzarətini xeyli gücləndirmiş, şirkət və idarələrin, birinci və ikinci dərəcə ticarət-sənaye gildiyası sahiblərinin seçki hüququnu saxlamışdı.

"Şəhər əsasnaməsi"nin 44-cü maddəsinə əsasən müsəlmanların özünüidarə orqanlarında iştirakı məhdudlaşdırılırdı. Azərbaycanda müsəlmanların hüququnu məhdudlaşdıran hökumət tədbirləri Bakı şəhər özünüidarəsində daha kəskin idi. Məsələn, 1902-1905-ci illərdə Bakı şəhər dumasına seçilmiş qlasnılardan cəmi 23-ü – yarıdan azı azərbaycanlı idi. Yalnız 1905-1907-ci illər inqilabı hadisələri dövründə ictimaiyyətin təzyiqi nəticəsində Qafqaz canişini güzəştə getməli oldu və 1907-1911-ci illərdəki seçkilər zamanı qlasnıların 45 nəfəri (bütün deputatların 57,7%) azərbaycanlı oldu. Onların 33%-ni alimlər, mühəndislər, həkimlər, hüquqşünaslar, jurnalistlər və müəllimlərdən ibarət milli ziyalılar təşkil edirdi.

Şəhər özünüidarəsinin əsası qoyulduqdan 1911-1915-ci illər seçkisinə qədər H. Z. Tağıyev onun ən fəal nümayəndələrindən biri idi. Lakin azərbaycanlılar şəhər rəisi vəzifəsinə buraxılmırdılar. Yalnız Kamil bəy

¹³⁶ Сумбатзаде А. С. Сельское хозяйство Азербайджана в XIX веке. Б. 1958, с.149

Səfərəliyev qısa müddətdə (1905 – 1907-ci illər ərzində) Bakı şəhər başçısı vəzifəsini ifa etmişdir.

Gəncə və Şuşa şəhərlərində də ictimai özünüidarə (duma və idarə) mövcud idi. "Şəhər əsasnaməsi" Gəncədə 1894-cü ildə tətbiq edilmişdi. 1917-ci ilə qədər Gəncə dumasında azərbaycanlı qısların sayı üstünlük təşkil etmişdir. Bakıdan fərqli olaraq Gəncə şəhər ictimai özünüidarəsinə əsasən azərbaycanlı ziyalı nümayəndələri başçılıq etmişlər. 1898-ci ildə Şuşada özünüidarə yaradılmış və 1904-1907-ci illərdə Cavad bəy Səfərlibəyov şəhər başçısı olmuşdu.

"Şəhər əsasnaməsi"nə görə quberniya mərkəzlərindəki idarədən fərqli olaraq, öz vəsaiti az olan, ticarəti zəif inkişaf edən şəhərlərdə daha sadə özünüidarə sistemi tətbiq edilirdi¹³⁷, yəni 12-15 nəfərdən ibarət şəhər müvəkilləri yığınağı yaradılır, şəhərləri isə, ya bir və ya iki köməkçi ilə ağısaqqal idarə edirdi. Quba, Şamaxı, Nuxa, Lənkəran, Naxçıvan və Ordubadda da bu idarə sistemi tətbiq edilmişdi və müvəkillərin əksəriyyəti azərbaycanlı idi.

Azərbaycanda qeyd etdiyimiz hakimiyyətin uzunmüddətli tarixi belə qənaət üçün əsas verir ki, xalqımızın hakimiyyət idarəçilik ənənələri kifayət qədər zəngin irslə bağlıdır. Müasir dövrün yerli idarəçilik sisteminin formalaşmasında xarici təcrübənin öyrənilməsi nə qədər əhəmiyyətlidirsə, xalqımızın özünüidarə ənənələrinin tədqiqi də bir o qədər əhəmiyyətlidir.

3.3. Azərbaycanda yerli özünüidarənin respublika (sovetlər) dövrü

Azərbaycanda yerli özünüidarə sisteminin respublika dövrü Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti, Azərbaycan Sovet Sosialist Respublikası (ASSR) və nəhayət, Azərbaycan Respublikası dövrünü əhatə etsə də ilk respublika dövrü

¹³⁷ Azərb. MDTA. f. 289, siy.1, iş 174, vər.21

özünün qısa müddəti ilə müvafiq problemi tənzimləyə bilməmişdi. Yalnız II və III respublika dövründə yerli özünüidarə hakimiyyətinin təşkili və fəaliyyəti diqqəti cəlb edir. II respublika və ya ASSR-də yerli özünüidarə sistemi özünün daha çox antidemokratik xüsusiyyəti ilə yadda qalıb.

Birinci Ümumazərbaycan Sovetlər qurultayının çağırılmasına hazırlıq 1921-ci ilin yanvarından başlanmışdı. Bütünlükdə Azərbaycanda yoxsul komitələrindən sovetlərə keçilməsinə əməkçi kəndlilərin qurultaylarında seçilən kənd və nahiyə sovetlərinin yaradılmasında, qəza inqilab komitələrinin ləğvindən və qəza sovetlər qurultaylarında seçilən icraiyyə komitələrinin yaradılmasından başlanmalı idi.

1921-ci ilin yazından Azərbaycanın bütün qəzalarında sovetlərə seçkilərin təşkili və keçirilməsi kampaniyası genişlənir. Sovetlərə seçkilər keçirilməsinə kömək göstərmək üçün 1921-ci il yanvarın axırınadək Bakıdan qəzalara 700-dək azərbaycanlı nümayəndə göndərilir¹³⁸. Qəzalardakı (fövqəladə) üçlüklər və beşliklər kənd sovetlərinin təşkilinə kömək edirdilər.

Yerlərdə seçkilərin keçirilməsinə rəhbərlik etmək üçün qəza təşkilatlarına göndərilmiş qanuna əsasən seçki kampaniyası başa çatdıqdan sonra hər bir qəza şəhərində qəza kəndli, fəhlə və əsgər deputatları soveti fəaliyyət göstərməli idi. O, kənd sovetlərinin (500 sakininə bir deputat) və şəhər sovetlərinin (200 seçiciyə bir deputat) nümayəndələrindən, özü də bütün qəza üzrə 300 deputatdan çox olmamaq şərti ilə seçilməli idi. Daimi icra orqanları kimi, qəza icraiyyə komitələri 15 nəfərdən çox olmamaqla qəza sovetlər qurultayı tərəfindən altı ay müddətinə seçilirdi¹³⁹. Onlar öz aralarında üç və ya beş nəfərdən ibarət rəyasət heyəti seçirdilər. Dinindən, milliyyətindən, oturaqlığından və sairədən asılı olmayaraq, 18 yaşından yuxarı, məhsuldar

¹³⁸ «Kommunist» qəzeti, №25, 22 fevral 1921-ci il

¹³⁹ «Kommunist» qəzeti, №89, 19 aprel 1921-ci il

və ümumi faydalı əməklə özünə dolanacaq qazanan şəxslərin, gəlir götürmək məqsədilə muzzdlu əməkdən istifadə etməyən kəndlilərin sovetlərə seçmək və seçilmək hüququ var idi. Tacirlər, vasitəçilər, mollalar, monaxlar, din xadimləri, polisın və onun orqanlarının keçmiş agentlərinin seçmək və seçilmək hüququ yox idi¹⁴⁰.

Beləliklə, respublika əhalisinin müəyyən nüfuzlu, inkişaf etmiş hissəsini demokratik hüquqlardan məhrum edir və əslində dövlət quruculuğunda iştirakdan kənarlaşdırırdılar. Bununla da geniş demokratiya prinsipləri pozulur, siyasi, alternativ qaydada iradəsini sərbəst şəkildə bildirmək imkanı bütün xalqa vermədən cəmiyyət üzərində totalitar rejimin – diktator təkhakimiyyətliyiinin meydana çıxmasına zəmin yaradılırdı.

Azərbaycanda "fəhlə-kəndli hökuməti"nin bərqərarlaşdırılması prosesində cəmiyyətdəki marqinal təbəqə, kifayət qədər mədəniyyəti olmayan, yoxsullaşmış kəndlilər, səfilləşmiş fəhlələr inzibati-amirlik rejimini təmin etdiyi üçün yeni hakimiyyət onlara arxalanırdı. Çünki marqinallar komfortlu yaşayış iddiasında olmur, dövlətin verdiyi sədəqədən məmnun qalırdılar.

1921-ci il aprelin axırı və mayın əvvəlinədək Azərbaycanda 30 minə qədər deputatı olan təxminən 1400 kənd deputatı seçilmişdi¹⁴¹. 1921-ci il mayın 6-19-da Bakıda Birinci Ümumazərbaycan Sovetlər qurultayı keçirilir. Birinci Ümumazərbaycan Sovetlər qurultayı 1921-ci il Azərbaycan SSR-in ilk Konstitusiyasını (Əsas Qanununu) təsdiq edir.

20 – 30-cu illərdə bütün ölkədə olduğu kimi, Azərbaycanda da inzibati-amiranə rəhbərlik metodları bərqərarlaşır. Sovetlərin xalq hakimiyyəti orqanları kimi funksiyaları, konstitusiya hüquqları tədricən məhdudlaşdırılır, onların dövlət və təsərrüfat idarəçiliyiinin bürokratikləşdirilməsi baş verirdi.

¹⁴⁰ «Kommunist» qəzeti, №89, 19 aprel 1921-ci il

¹⁴¹ Журн. «Советское строительство». Баку, 1921, №1, с.4

Buna baxmayaraq, 30-cu illərdə sovetlərin möhkəmləndirilməsi sahəsində bir sıra əhəmiyyətli tədbirlər həyata keçirildi, o cümlədən maliyyə və idarəetmə işlərində onların hüquqları genişləndi, sovet aparatında işləmək üçün kadrlar hazırlandı, sovetlərə seçkilər əməkçilərin dövlətin idarə olunmasına cəlb edilməsində mühüm rol oynadı, sovetlərin tərkibində müsbət struktur dəyişiklikləri keçirildi. Ancaq həmin dövrdə idarəetmədə formalaşan inzibati-amirlik metodları, sovetlərin işinə partiya müdaxiləsinin güclənməsi onların əsl hakimiyyət orqanları kimi xalqın hüquq və mənafelərini müdafiə etmələrinə mane olur və hüquqlarını məhdudlaşdırırdı.

1935 – 1936-cı illərdə zəhmətkeşlərin nümayəndəli orqanı olan sovetlər tədricən öz hüquqlarını itirdi. 1935-ci ildə respublikada keçirilən hesabat kampaniyası zamanı bütün deputatların 16,3%, yaxud 6,676 deputat geri çağırılmışdı¹⁴². Nümayəndənin şuradan geri çağırılması öz-özlüyündə antidemokratik tədbir olmaqla, partiya strukturlarının təzyiqi altında həyata keçirilirdi.

1937-ci ildə SSRİ-nin yeni Konstitusiyası əsasında Azərbaycan SSR-in Konstitusiyası hazırlanır və IX Respublika Sovetlər qurultayında təsdiq olunur. Konstitusiyada yenə sovetlər sosialist cəmiyyətinin siyasi əsası elan edilir. Azərbaycan SSR Konstitusiyasının 88-ci maddəsində zəhmətkeş deputatların yerli sovetinin vəzifələri müəyyənləşdirildi: "Zəhmətkeş deputatlarının yerli (rayon, şəhər, kənd) sovetləri öz ərazisində mədəni-siyasi və təsərrüfat quruculuğuna rəhbərlik edir, yerli büdcəni müəyyənləşdirir, ona tabe olan orqanların, idarələrin fəaliyyətinə rəhbərlik edir, dövlət qaydalarının mühafizəsini təmin edir, ölkənin müdafiə qabiliyyətinin möhkəmlənməsinə kömək edir, qanunlara riayət olunmasını və vətəndaşların hüquqlarının müdafiəsini təmin edir".

¹⁴² Şixlinski Z. B. Azərbaycan kəndində sovet quruculuğu (1933-1937-ci illər). Bakı, 1965, s.155

Sovetlərin təşkilati quruluşu sadələşdirilir. Rayon qurultayları əvəzinə rayon sovetinin sessiyaları çağırılırdı. Sovetlərin bölmələri daimi komissiyalar adlandırılır və onlar bütün kənd sovetlərində təşkil olundu. Sovetlər bölmələrə münasibətdə inzibati hüquqa malik idilər, lakin bu, komissiyalara aid edilmədi¹⁴³.

Yeni konstitusiya sovetlərin hüquq və qanunvericilik vəzifələrini, təsərrüfat quruculuğuna rəhbərliyini müəyyən dərəcədə daraldırdı. İnzibati-amirlik rejimi, bütün hakimiyyətin rəsmi məmurların əlində cəmləşməsi şəraitində sovetlərin hüquqları getdikcə məhdudlaşdırılır, əslində partiya orqanları tərəfindən mənimsənilirdi. Sovetlərə yalnız sosial məişət problemləri ilə məşğul olmaq qalırdı.

1950-ci ilin II yarısından başlanan ictimai-siyasi ab-havanın mülayimləşməsi şəraitində respublikada yerli sovetlərin tərkibi genişləndirilməyə başlanılır. Kənd sovetlərinin sayı azaldılır. 1955-ci il seçkilərində deputatların sayı artırılaraq, kənd və qəsəbə sovetlərində 9-dan 15-ə, rayon sovetlərində 25-dən 35-ə çatdırıldı. Onların işinə 33 min nəfərdən çox deputat – fəal cəlb edildi¹⁴⁴. Lakin yenə də partiyanın sovetlər üzərində qəyyumluğu saxlandığı, istər ali, istərsə də yerli sovetlərə seçkilər əvvəlki prinsiplərlə keçirildiyi, deputat korpusunun, əsasən mövcud siyasi sistemə, liderlərə arxa ola biləcək müti, icraçı, səriştəsiz adamlardan formalaşdığı üçün bütün pillələrdən olan hakimiyyət orqanlarının fəaliyyəti əvvəlki kimi formal xarakter daşıyırdı.

Buna baxmayaraq rayon, şəhər, kənd və qəsəbə zəhmətkeş deputatları sovetləri haqqında yeni əsasnamə qəbul edilir. 1978-ci ildə qəbul edilmiş Konstitusiya da sovetlərin səlahiyyətlərinin genişləndirilməsi baxımından qanunvericiliyə elə də əhəmiyyətli təsir edə bilmir.

¹⁴³ Talıbov M. Yerli Sovetlərin daimi komissiyaları. Bakı, 1961, s.8

¹⁴⁴ «Xalq qəzeti», 15 mart 1997-ci il

Azərbaycanda yerli xalq hakimiyyətinin təsis edilməsinin həm formal, həm də praktik baxımdan yeni dövrü Azərbaycan Respublikasının qurulmasına təsadüf edir.

3.4. Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarə sisteminin təsis edilməsi

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə institutunun müxtəlif sistemləri və ya buna bənzər qurumlar mövcud olsa da, yalnız 1991-ci ildə, yenidən müstəqillik əldə etdikdən sonra ölkəmiz əsl demokratik dəyərlərə malik yerli özünüidarəetmə institutunu yaratmaq imkanı əldə etmiş, 12 noyabr 1995-ci ildə ümumxalq səsverməsi yolu ilə qəbul olunmuş Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası isə, bu imkanı hüquqi əsasda reallığa çevirmişdir. Yerli demokratiyanın həyata keçirilməsinə zəmin yaradan və siyasi-iqtisadi cəhətdən müstəsna əhəmiyyət kəsb edən yerli özünüidarə orqanlarının – bələdiyyələrin yaradılması Konstitusiyada öz əksini tapmışdır.

Müstəqilliyimizin ilk illərində dövlət quruculuğunun əsaslarının yaradılması, ərazi bütövlüyünün qorunub saxlanması və dövlət müstəqilliyinin möhkəmləndirilməsi baxımından hakimiyyətin güclü mərkəzləşdirilməsinə haqq qazandırmaq olardı. Lakin artıq bu prosesin davam etməsi strateji baxımdan dövlətin və cəmiyyətin səmərəli idarəetmə sisteminin formalaşmasına, hüquqi demokratik dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğu prosesinə maneçilik törədə bilər, ölkənin gələcək inkişafını ləngidə bilərdi. Buna görə də Azərbaycanda səmərəli dövlət idarəetmə sisteminin formalaşdırılması strategiyasının əsas prinsiplərindən biri kimi yerli özünüidarəetmə sisteminin yaradılması yolu ilə dövlət funksiyalarının əksmərkəzləşdirilməsi müəyyənləşdirildi ki, bu da öz əksini, artıq qeyd etdiyimiz kimi, ölkə Konstitusiyasında tapdı. Respublikamızda həyata keçirilən

əksmərkəzləşdirmə prosesinin əsas məqsədi dövlət idarə etməsinin əsaslarının demokratikləşdirilməsindən, ölkənin sosial-iqtisadi inkişafının həm cari, həm də perspektiv məsələlərinin həlli zamanı uyğun idarəetmə səviyyələrində dövlətin öz funksiyalarını səmərəli şəkildə yerinə yetirməsinə şərait yaratmaqdan, demokratik dövlətin əsası kimi yerli özünüidarəetmənin tətbiqi və real inkişaf etdirilməsindən ibarət idi. Beləliklə, Azərbaycanda idarəetmə sisteminin əksmərkəzləşdirilməsi yolu ilə yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılması prosesi ölkədə demokratiyanın inkişafı, hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğu, dövlətin və cəmiyyətin idarə olunmasının səmərəliliyinin artırılması istiqamətində atılan ən əhəmiyyətli addımlardan biridir.

Respublikamızda yerli özünüidarəetmə sisteminin yaradılmasının əhəmiyyəti və bunun yerli məsələlərin həllinin demokratik prinsipi olması Azərbaycan xalqının ümum-milli lideri Heydər Əliyevin 12 dekabr 1999-cu il tarixdə bələdiyyə seçkiləri ilə əlaqədar xalqa müraciətində öz əksini tapmışdır: "Bələdiyyə seçkiləri Azərbaycanda gedən demokratiya prosesinin böyük bir hissəsi, böyük bir qoludur. Demokratik, hüquqi dövlət, dünyəvi dövlət qurmaq prosesinin bir hissəsi, bir sahəsidir.... Biz Azərbaycanda ..., tam müstəqil yerli özünüidarəetmə orqanları yaradıırıq. Bu, həm demokratiyanın inkişafı deməkdir, eyni zamanda, ölkəni idarə etməkdə vətəndaşlarımıza imkanlar yaradılmasının göstəricisidir"¹⁴⁵.

Demokratik prinsiplərin, insan hüquq və azadlıqlarının Konstitusiyamızda geniş əks olunması cəmiyyətimizdə yerli demokratiyanın inkişafına və insanların özünüidarəetmənin mütərəqqi formalarından istifadəsinə şərait yaratmışdır. Konstitusiyaya görə, Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetməni bələdiyyələr həyata keçirir (mad.142).

¹⁴⁵ Azərbaycan Respublikasının Prezidenti Heydər Əliyevin Azərbaycan xalqına müraciəti, «Azərbaycan» qəzeti, 11 dekabr 1999-cu il

Konstitusiyanın 13-cü maddəsində mülkiyyətin dövlət, xüsusi və bələdiyyə mülkiyyətinə bölünməsi ilə onun toxunulmazlığına və dövlət tərəfindən müdafiə olunmasına təminatın verilməsi, dövlət səlahiyyətlərinin müəyyən hissəsinin yerlərə ötürülməsi yolu ilə təşkil olunmasını nəzərdə tutan yerli özünüidarətmə orqanları olan bələdiyyələrə verilməsi (IX fəsil), 142-146 və 150-ci maddələrdə yerli özünüidarətmənin təşkilinin təsbit olunması ilə əksmərkəzləşmə prosesinin və bələdiyyə orqanlarının hüquqi əsasları yaradıldı.

Azərbaycan Respublikasının 1995-ci ildə qəbul edilmiş Konstitusiyasının keçid müddəalarında qeyd edilir ki, bu Konstitusiya qüvvəyə mindiyi gündən Azərbaycan Respublikası yerli Xalq Deputatları Sovetlərinin səlahiyyətlərinə xitam verilir.

Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə Azərbaycan Respublikası yerli Xalq Deputatları Sovetlərinə aid edilmiş səlahiyyətləri yerli icra hakimiyyəti orqanları həyata keçirir.

Bu Konstitusiya qüvvəyə mindikdən iki il müddətində yerli özünüidarə haqqında qanun qəbul edilməli və bələdiyyələrə seçkilər keçirilməlidir¹⁴⁶.

Konstitusiyanın qəbulundan dərhal sonra müvafiq sahə üzrə münasibətləri tənzimləyən qanun layihələrinin Milli Məclisin müvafiq komissiyasında işlənməsinə başlanmış, qısa müddət ərzində "Bələdiyyələrə seçkilərin qaydaları haqqında", "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikasının qanunları qəbul edilmiş, 12 dekabr 1999-cu il tarixdə ölkədə keçirilən ilk bələdiyyə seçkilərində əhəlinin birbaşa iştirakı təmin olunmaqla 22 min nəfərdən artıq bələdiyyə üzvü seçilmiş və 2667 yeni yerli özünüidarətmə orqanları təşkil edilmişdi. Bu orqanlarda 25 min nəfərə

¹⁴⁶ Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Azərbaycan dilində. Bakı: «Qanun», 2005, s.61-62

yaxın müxtəlif peşə sahibləri bələdiyyə qulluğuna qəbul olunmuşdur¹⁴⁷.

17 dekabr 2004-cü ildə bələdiyyələrin inkişafının yeni mərhələsi başlanaraq növbəti bələdiyyə seçkiləri keçirilmiş, 2731 bələdiyyəyə 20356 bələdiyyə üzvü seçilmişdir. 2009-cu ilin dekabrında keçirilmiş növbəti bələdiyyə seçkiləri üçün fərqli xüsusiyyətlər də müşahidə edilmişdir. Belə ki, əksər ərazilərdə bələdiyyələrin "iriləşdirilməsi" prosesi baş vermiş, yeni bələdiyyə bölgüsü sovet dönəmindəki yerli ərazi inzibati vahidlərinin miqyasına yaxınlaşdırılmışdır. Bunun müsbət məqamları ilə yanaşı mənfi xüsusiyyətləri də qaçılmazdır. Müsbət məqamlar ondan ibarətdir ki, bir neçə kənd bələdiyyə şurası sədrinin və onun aparatının maliyyə məsrəflərinin əvəzində indi yalnız ümumiləşdirilmiş bələdiyyə şurasının sədri və aparatının maliyyə məsrəfi saxlanır. Lakin əsas problem ondan ibarətdir ki, sovet dönəmində olduğu kimi kapital, investisiya yatırımları bütün bələdiyyə ərazisi üçün balanslaşdırılmış qaydada paylanmamış ola bilər. Onu da nəzərə almaq lazımdır ki, müvafiq maliyyə xərclərinin daha çox sədrin və şurada çoxluq təşkil edən nümayəndələrin ərazisinə yönəldilməsi tendensiyası mövcuddur.

Bələdiyyələrin birləşdirilməsi "tədbiri" məhəlli komitələrin statusu, faktiki ictimai fəallıq səviyyəsi təmin edilmədən həyata keçirilməsi müxtəlif çətinliklər yaratmaya bilməz. Daha pis vəziyyət əksər halda hər bir kəndin icmada nümayəndəsinin təmsil olunmaması ehtimalıdır. Bu məsələ qanunvericilik əsasında kvotalanmadığı üçün ayrı-ayrı kəndlərin birləşdirilmiş icmanın idarəçilik sistemindən kənar qalması təhlükəsi ilə üz-üzə qalıb.

Bələdiyyələrin təşkilindən sonrakı dövrdə də qanun yaradıcılığı işləri dayandırılmamış, 2000-ci ildən etibarən bir sıra qanunlar, Prezident fərmanları, Nazirlər Kabinetinin qərarları qəbul edilmişdir. Respublikamızda

¹⁴⁷ Azərbaycanca yerli özünüidarətmə inkişaf yolunda. Bakı: 2003, 116 s.

yeni cəmiyyət quruculuğu prosesində 1995-ci ildən etibarən bələdiyyələrin nəzəri və praktiki əsaslarını qurmaq istiqamətində Milli Məclis tərəfindən ciddi işlər aparılmışdır. Respublikamızın parlament tarixində ilk dəfə olaraq formalaşdırılmış yerli özünüidarətmə və regional məsələlər üzrə daimi komissiya bələdiyyələrə aid çoxsaylı qanunlar paketi hazırlamış, "Bələdiyyələrin nümunəvi Nizamnaməsi", "Bələdiyyə qulluğu haqqında", "Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında", "Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında", "Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında", "Bələdiyyə üzvünün statusu haqqında", "Yerli (bələdiyyə) vergi və ödənişlər haqqında" və s. qanunlar qəbul edilmiş, Azərbaycan Respublikasının Torpaq, Su, Seçki, Vergilər, İnzibati Xətalər, Mülki və s. məcəllələrinə bələdiyyələrlə bağlı müddəalar daxil edilmişdir. 2004-ci ilin sonunadək respublikamızda, bilavasitə yerli özünüidarəyə həsr olunmuş 30-a yaxın qanun, bələdiyyələrin fəaliyyətinin bu və ya digər istiqamətlərini tənzimləyən 194 adda qanun, qərar, fərman, sərəncam, əsasnamə qəbul olunmuşdur¹⁴⁸. Bu proses dinamik xarakter kəsb etməkdədir.

¹⁴⁸ Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin hüquqi əsasları, Bakı: 2005

IV FƏSİL

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏ SİSTEMLƏRİ VƏ BEYNƏLXALQ STANDARTLAR

4.1. Yerli özünüidarəetmə (modelləri) sistemləri

Bu gün Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası ilə nəzərdə tutulmuş bələdiyyə hakimiyyətinin əsasları Avropa yerli özünüidarəetmə sisteminin ölkədə tətbiqini labüd edir. Lakin bu sistemin Azərbaycan üçün nə qədər qaçılmaz və nə qədər zəruri olduğunu müəyyənləşdirmək üçün dünyada tətbiq olunan əsas yerli özünüidarəetmə sistemlərini, onların tarixi inkişafı da daxil olmaqla, hərtərəfli araşdırmaq və təhlil etmək lazımdır.

Ayrı-ayrı ölkələrdə yerli özünüidarəetmənin müxtəlif sistemlərinin mövcudluğu tarixi dövlətçilik xüsusiyyətləri ilə bağlıdır. Yerli hakimiyyət və özünüidarəetmə orqanlarının hər hansı bir sistemi təşkil olunarkən, müəyyən amillər nəzərə alınır. Bu amillərə milli-psixoloji xüsusiyyətləri, insan hüquqlarının müdafiəsi səviyyəsini, tarixi ənənələri, inzibati-ərazi bölgüsünün xüsusiyyətlərini və s. aid etmək olar¹⁴⁹.

Xarici ölkələrin konstitusiya hüququnda, yerli hakimiyyətin demokratik təşkilinin ingilis-sakson, roman-german, iberiya, sovetlər, Skandinaviya və s. sistemi göstərilir. Yerli özünüidarəetmənin sistem kimi fərqləndirilməsinə əhəmiyyətli təsir edən məsələ onun orqanlarının qarşılıqlı əlaqəsi

¹⁴⁹Мачульская И.Г., Аналитический обзор российских и зарубежных моделей местного самоуправления, Новосибирск 1997 – 24с.

və eyni zamanda dövlət, mərkəzi hakimiyyət orqanları ilə münasibətidir. Bu xüsusiyyətdən asılı olaraq ikipilləli, üçpilləli, dördpilləli və hətta beşpilləli inzibati idarəçilik strukturları fərqləndirilir.

4.1.1. İngilis-sakson sistemi

İngilis-sakson sistemini çox vaxt Britaniya – ABŞ sistemi də adlandırırlar. Britaniya – ABŞ sistemi mərkəzi dövlətdən və federasiya subyektlərindən sonra bütün aşağı səviyyələrdə yerli özünüidarəetmənin avtonomluğu ilə fərqlənir. Bu halda ümumi xarakterli inzibati ərazi vahidliyi mövcud deyildir. Yuxarı özünüidarə qurumları ilə aşağı özünüidarə strukturları arasında təcəllik yoxdur.

Klassik bələdiyyəçiliyin vətəni sayılan Böyük Britaniyada yaranan yerli özünüidarəetmə tipi "ingilis-sakson" sistemi ABŞ, Kanada, Avstraliya və bir sıra başqa dövlətlərdə (Britaniya birliyində) tətbiq edilməkdədir. İngilis-sakson sisteminin əsas səciyyəvi cəhətlərindən biri ondan ibarətdir ki, burada yerli seçkilə orqanlara himayədarlıq edən dövlətin səlahiyyətli nümayəndələri yoxdur və dövlət, ancaq yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz vəzifələrinin necə həyata keçirilməsinə təsir göstərir. Belə ki, İngiltərədə ətraf mühitin mühafizə məsələsi üzrə nazirlik yerli icmaların ixtiyarında, sərəncamında olan ümumi məsələlərə nəzarəti həyata keçirir. Digər nazirliklər isə öz növbəsində başqa sahələrdə (məsələn, Təhsil Nazirliyi təhsil sahəsində, Səhiyyə Nazirliyi isə sosial xidmət sahəsində və s.) nəzarət aparırlar. Əgər yerli özünüidarəetmə orqanları öz səlahiyyətləri daxilində fəaliyyət göstərirərsə, onda həmin nəzarət (yəni, hökumət nəzarəti) müvafiq nazirliklərin razılığı əsasında məhdudlaşdırılır¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Гарнер Д., Великобритания: центральное и местное управление. М-1984

Həm ABŞ-da, həm də Böyük Britaniyada¹⁵¹ yerli özünüidarəetmə orqanlarına nəzarət etmək üçün yerlərə təyin olunmuş məmurlar yoxdur, lakin mərkəzin nəzarəti mövcuddur.

Birincisi, qanunlarla yanaşı, nazirlərin nəzarət etdikləri yerli xidmətlər üçün (məsələn, daxili işlər nazirinin bələdiyyə polisi məsələləri üzrə) verdikləri məcburi təlimatlar qüvvədədir.

İkincisi, nümunəvi qanunlar institutu mövcuddur: əslində bu, parlamentin qanunları deyil (lakin belələri də olur), nazirliklər (xüsusən, yerli özünüidarəetmə məsələləri üzrə) tərəfindən qəbul edilən və şuraların reqlamenti üçün model hesab edilən nümunəvi təlimatlardır.

Üçüncüsü, nəzarət nazirliklər tərəfindən təftiş (işini yoxlama) formasında həyata keçirilir. Belə hüquq yerli özünüidarəetmə ilə əlaqələri olan bəzi nazirliklərə (təhsil, yollar, polis və s.) verilmişdir. Təftiş zamanı işin nəticələri qeyri-qənaətbəxş hesab edilərsə, yerli şuraların müvafiq səlahiyyətləri nazirin təyin etdiyi məmurlara və ya başqa yerli özünüidarəetmə orqanlarına verilə bilər. Bu isə çox nadir hallarda olur.

Dördüncüsü, yerli şuraların xidmətlərində "ləyaqətsiz hərəkətlər" aşkar olunduqda, müvafiq xidmətlərə nəzarət edən nazirlər xüsusi istintaq təşkil edə bilər.

Beşincisi, nəzarət, həm də onunla təmin olunur ki, bələdiyyə idarəetməsinin (məsələn, yerli polisə rəhbərlik üzrə) bir çox məmurları təkcə yerli şuralarda deyil, müvafiq nazirliklərin idarələri tərəfindən də təsdiq olunmalıdır.

Bundan başqa, hər bir qraflıqda və dairədə auditor fəaliyyət göstərir. Onun namizədliyi Şura tərəfindən irəli sürülür və ətraf mühiti mühafizə üzrə nazir tərəfindən təsdiq olunur. Auditorlar ictimai ehtiyaclar üçün ayrılan vəsaitlərin istifadəsini yoxlaya və bu barədə nazirə məlumat verə bilər.

¹⁵¹ Çirkin V. Y. Xarici ölkələrin konstitusiyası hüququ (ruscadan tərcümə). Bakı: «Digesta» nəşriyyatı, 2007, s.486-487

lər, sui-istifadələr aşkar olunduqda isə məhkəməyə müraciət edə bilərlər. Nazirlər yerli özünüidarəetmə orqanlarının qeyri-qanuni hesab etdikləri hərəkətlərinə qarşı iddia ilə məhkəməyə müraciət etmək hüququna malikdirlər. Nəhayət, 1974-cü ildən yerli özünüidarəetmənin inzibati orqanlarının işləri üzrə xüsusi parlament komissarı (ombudsman) fəaliyyət göstərir.

İngilis-sakson sistemində mərkəzi hökumət və bələdiyyələr arasında olan münasibətlər "*inter vires*" (yəni, öz səlahiyyətləri daxilində fəaliyyət) prinsipi ilə müəyyən edilir¹⁵². Daha doğrusu, bu prinsipə görə bələdiyyələr, ancaq birbaşa qanunla göstərilmiş qaydada hərəkət edə bilərlər. Əks halda, yerli hakimiyyət orqanlarının aktları səlahiyyət həddini aşma ("*ultra vires*") sayılır və məhkəmə yolu ilə baxılaraq, qüvvədən düşmüş elan edilir¹⁵³.

Hökumət maliyyə vasitələrindən də (subvensiyalar, dotasiyalar və s.) istifadə etməklə, yerli icma proqramlarının həyata keçirilməsinə təsir göstərə bilər. İngilis-sakson modelinin digər xarakterik xüsusiyyəti kimi XIX əsrdə Böyük Britanyada təsdiqlənmiş prinsip çıxış edir. Bu prinsipə əsasən göstərilir ki, bələdiyyə orqanları qanunla birbaşa icazə verilən bütün işləri görə bilərlər. Burada bələdiyyələrə parlament tərəfindən verilən hakimiyyəti həyata keçirən muxtar təşkilat kimi baxılır. Bütün bunlar bələdiyyə hüququnun yaradılmasında, məhz İngiltərə parlamentinin rolunu göstərir. İngiltərədə bələdiyyə idarəetməsinin hüquqi bazası parlament tərəfindən qəbul edilən xüsusi və yerli qanunlar əsasında yaradılmışdır. Burada bələdiyyə orqanlarının səlahiyyətləri və onların mərkəzi hakimiyyət orqanları ilə qarşılıqlı münasibətlərinin əsasları dəqiq müəyyən olunmuşdur. Qeyd etmək lazımdır ki, 1689-cu ildən 1832-ci ilə qədər parlament tərəfindən 200-dən artıq bu cür akt qəbul edilmiş və

¹⁵² Гарнер Д., Великобритания: центральное и местное управление. М-1984

¹⁵³ Конституционное право зарубежных стран. Под общ. ред. М.В.Баглая. М.: Изд.-ая группа НОРМА-ИНФРА, М. 1999, с.435

bütün bunlar son nəticədə, 1834-cü ildə müasir yerli özünüidarəetmə sisteminin əsasını qoyan "Kasıbların himayəsi haqqında" Qanunun qəbuluna gətirib çıxarmışdır. Bu Akt, məhz bütün yerli hakimiyyətin fəaliyyətinin əsasına çevrilən, haqqı aparat tərəfindən ödənilən və daim işləyən idarəetmə sisteminin yaradılmasını nəzərdə tuturdu. Bu zaman bələdiyyələrə məmurların təyin edilməsi və yoxsulluğun aradan qaldırılması ilə əlaqədar bir sıra tədbirlər keçirmək hüquqları verilmişdi.

1835-ci ildə bələdiyyə korporasiyaları haqqında qəbul edilmiş Akta əsasən İngiltərə və Uelsin 178 şəhərinə hüquqi status verilmişdir. Həmin Akt bələdiyyə şuralarına üzv seçilməsini, iclasların açıq-aşkar şəkildə aparılmasını və s. işlərin görülməsini qabaqcadan nəzərdə tuturdu. Parlamentin bütün bu və verdiyi son aktların əsasında demək olar ki, 100 il ərzində Britaniya bələdiyyə orqanlarının müasir sistemi təşəkkül tapmışdır¹⁵⁴. Məlumdur ki, Böyük Britaniya dörd regiona (İngiltərə, Uels, Şotlandiya və Şimali İrlandiya) bölünür. Ona görə də bu regionların hər birində yerli özünüidarəetmənin təşkilinin özünəməxsus xüsusiyyətlərini aşkarlamaq olar. Məsələn, İngiltərədə yerli özünüidarəetmə sisteminə Londonun rayon şurası, şəhər bölgə şuraları, 6 iri aqlomerasiya (Mançestr, Qərbi Yorkşir və s.) şuraları, qraflıq şuraları, eləcə də dairə şuraları daxildir. Son illərdə Böyük Britaniyada bir pilləli yerli özünüidarəetmə sisteminə keçmək üçün müvafiq tədbirlər görülür. Belə ki, bu ölkədə 1992-ci ildə verilmiş yerli özünüidarəetmə Qanununa əsasən, parlament tərəfindən İngiltərənin qraflıqlarında yerli hakimiyyətin təşkilinin öyrənilməsi və burada iki səviyyəli (pilləli) sistemdən bir səviyyəli sistemə keçidin məqsədyönlülüyünün aydınlaşdırılması üçün hər bir region üzrə yerli icmalarda komissiyalar yaradılmışdır və təbii ki, mövcud yerli özünüidarə sisteminin təkmilləşdirilməsində

¹⁵⁴ Баранчиков В.А., Муниципальные органы Великобритании.М.,1990г

bu komissiyaların mühüm rolu olmuşdur. Böyük Britaniya 1997-ci ildə Avropa Xartiyasına da qoşulmuşdur.

Beləliklə, bu ölkədə ümumi parlament aktları son nəticədə, bələdiyyələrin statusunu bir korporasiya kimi möhkəmləndirərək, yerli özünüidarə orqanlarının muxtariyyətini təmin edir və yerli nümayəndəli orqanların işlərinə nəzarəti həyata keçirmək üçün hökumət idarələrinin fəaliyyətinin hüquqi əsaslarını yaradır.

Yerli özünüidarəetmənin təşkilinin ingilis-sakson sisteminin təhlili göstərir ki, yerli hakimiyyət bütünlüklə əhali tərəfindən seçilən özünüidarəetmə orqanları və onların vəzifəli şəxslərinin əlindədir və onlar tərəfindən həyata keçirilir. Bu sistem özünün şəffaflığı və daha demokratik xüsusiyyəti ilə seçilir. Aparılması nəzərdə tutulan islahat yerli əhalini mərkəzi hakimiyyətə yaxınlaşdırmaqla yanaşı, ümumi idarəçilik sistemini əlavə yükəndə azad edəcək. Bu sistem iqtisadi, sahibkarlıq fəaliyyətini də stimullaşdırır. Bu gün beynəlxalq ticarət qaydalarının da kökündə ingilis-sakson sisteminin mövcud olması¹⁵⁵ yerli özünüidarədəki "qanunla qadağan edilməyən icazəlidir" prinsipi təşkil edir.

Yerli özünüidarəetmənin təşkili sistemində olan sərbəstliyə ABŞ-ın federasiya subyektlərində də rast gəlmək mümkündür. ABŞ yerli özünüidarə sistemi dünyada ən çox hakimiyyət xüsusiyyəti kəsb etdiyindən mülki cəmiyyətin və demokratiyanın təməli sayılır. Mərkəzi hakimiyyətin yerli özünüidarə nəzarəti yalnız sonuncunun qanunvericiliyə uyğun davranışı ilə bağlı və məhkəmə qaydasında baş verir.

ABŞ-da yerli özünüidarəimə orqanlarının səlahiyyətləri ştatların konstitusiyaları və qanunvericilik aktları ilə müəyyən edilir. İnzibati ərazi bölgüsünü ştatlar həyata keçirir. ABŞ-da ingilis-sakson sistemi üstünlük təşkil etdiyindən burada da ştatların qanunları və model (nümunəvi) tövsiyələri mühüm rol oynayır. Bir qayda olaraq ştatlar qraflıqlara

¹⁵⁵ Sadıqov Ə. İ. Beynəlxalq iqtisadi hüquq/Dərslük. Bakı: «Bakı Universiteti» nəşriyyatı, 2008, s.123

bölünür. Əhali tərəfindən seçilən qraflıq şuraları geniş səlahiyyətlərə malikdirlər.

ABŞ-da şəhər özünüidarəetməsi qraflıqlardan ayrılmış və özünəməxsus sistemləri mövcuddur. ABŞ-ın şəhər bələdiyyələrində icraedici rəhbər orqanların qurulması, əsasən 3 tipdə (formada) olur. Bu, ilk növbədə əhalisi 5 milyondan çox olan şəhərlərin 3/5-də, o cümlədən iri şəhərlərdə qəbul edilən "mer-şura" sistemidir. Burada "zəif" və "güclü" merli bələdiyyələr fərqləndirilir¹⁵⁶. Belə ki, "zəif" mer bir qayda olaraq bələdiyyə şurası tərəfindən seçilir. O, bələdiyyə Şurasında sədrlik edir və nəzarət funksiyasını yerinə yetirir. "Zəif" bələdiyyə merinin yanında isə şəhər inzibati idarəsinin yüksək nümayəndələrini təyin edən "güclü" şura olur. "Zəif" merin şuranın qərarlarına veto qoymaq hüququ yoxdur və o, iki il müddətinə seçilir.

"Zəif" mer sistemindən fərqli olaraq, "güclü" mer sistemi ABŞ-ın şəhər idarə etməsi üçün daha xarakterikdir¹⁵⁷. "Güclü" mer, bilavasitə əhali tərəfindən seçilir. O, təkbəşinə əsas bələdiyyə məmurlarını işə təyin edir və ya işdən azad edir, büdcənin hazırlanması və icrasını idarə edir və həmçinin, bələdiyyə şurasının xoşagəlməz aktlarına veto qoya bilər. Bir sıra şəhərlərdə (məsələn, Nyu-York, Filadelfiya və s.) "güclü" mer öz vəzifəsini yerinə yetirməkdə ona kömək edən peşəkar menecer (idarə edən) tuta bilər. Bu zaman administrasiya başçısı kimi işə götürülmüş menecerə "güclü" mer tərəfindən bir sıra səlahiyyətlər (məsələn, şəhər idarəsinin bəzi şöbə və xidmətlərinin rəislərini təyin etmək, işdən çıxarmaq və s.) verilir və onun fəaliyyətinə nəzarət olunur.

Əhalisi 25 mindən yuxarı olan ABŞ şəhərlərinin 44 %-də (əsasən, orta ölçülü şəhərlərdə) bir qayda olaraq "şura-inzibatçı" sistemi qəbul edilmişdir. Bu sistemə görə şura tərəfindən seçilmiş olan mer demək olar ki, öz real haki-

¹⁵⁶ Володин А.А., США: экономика и местные органы власти. М-1984, с.96

¹⁵⁷ Cillie F.S., Decentralization or Centralization? New York, 1940

miyyətindən istifadə etmir. Onun səlahiyyət dairəsi yalnız sədr kimi şuranın iclaşlarına sədrlik etməkdən ibarət olur. İcra funksiyaları isə şuranın xüsusi komissiyanın təyin etdiyi inzibatçının əlində cəmlənir. İnzibatçı bütün bələdiyyə administrasiyasına başçılıq edir, məmurları işə təyin edir və ya işdən kənarlaşdırır. Həmçinin o, bələdiyyə şurası üçün də, bir qayda olaraq, məsləhətlər verir. Bu zaman faktiki olaraq bələdiyyə şurası inzibatçının hərəkət və fəaliyyətini istiqamətləndirmək və ona nəzarət imkanlarından məhrum olur. Şura tərəfindən inzibatçının vəzifədən kənarlaşdırılması isə mühüm prosedur çətinliyi ilə qarşılaşır. Beləliklə, "şura-inzibatçı" sisteminin ABS-da geniş yayılması, məhz yerli idarəetmə sferasına daha sadə təsir yolu ilə güclü icraedici hakimiyyətə istiqamətlənmədən xəbər verir.

ABS-da şəhər idarəetmənin ən az yayılmış tipi – idarəetmənin komissiya formasıdır¹⁵⁸. Bu zaman əhali tərəfindən kiçik tərkibdə, yəni 5 nəfərdən ibarət komissiya şurası seçilir ki, onlardan hər biri yerli özünüidarəetmənin müəyyən sahəsini idarə edir. Bu idarə formasının dəyəri ondadır ki, şəhər idarəsinin siyasətini müəyyənləşdirən şəxslərin elə özləri də onu həyata keçirirlər. Komissiya üzvlərində şəhər idarəsinin şöbə rəhbərliyi üçün vacib olan peşəkarlıq keyfiyyətlərinin əksər hallarda çatışmaması isə, idarəetmənin komissiya formasının ən əsas qüsurudur. Bu idarə formasının müəyyən üstünlüklərinə baxmayaraq, bələdiyyə işlərinə rəhbərlikdə yaranan uyğunsuzluq və ziddiyyət halları tədricən onun aradan qaldırılmasına gətirib çıxarmışdır.

¹⁵⁸ Володин А.А., США: экономика и местные органы власти. М-1984, с.97

4.1.2. *Avropa sistemi*

Yerli özünüidarəetmənin təşkilinin ingilis-sakson sistemi ilə yanaşı, tətbiq olunan sistemlərdən biri də roman-german və ya Avropa sistemi yerli özünüidarəetmənin yerli idarəçilik əlaqəsi ilə xarakterizə olunur. Bu sistem demək olar ki, bir çox Avropa ölkələrində (məsələn, Fransa, İtaliya, Polşa, Bolqarıstan, Türkiyə və s.) geniş tətbiq edilir. Avropa sisteminin fərqli cəhəti ondan ibarətdir ki, burada yerli icra hakimiyyəti orqanlarının üzərinə yerli özünüidarəetmə orqanlarına münasibətdə müəyyən funksiyalar qoyulur.

Qeyd edilən ölkələrdən Fransa sistemi ingilis-sakson sistemindən bir sıra xüsusiyyətlərinə görə fərqlənir. Belə ki, ingilis-sakson sistemi üçün daha çox açıq və sözsüz tabeliyin olmaması, yerli birliklərin bərabərliyi, mərkəzdən asılı olmamaq və geniş muxtariyyət xarakterik olduğu halda, Fransa modelinə daha çox yerli özünüidarəetmə orqanları üzərində olan mərkəzi hökumət nəzarətinin inkişafı sistemi uyğundur.

XVIII əsrin sonu XIX əsrin əvvəli Fransada özülü qoyulmuş yerli özünüidarəetmənin təşkili prinsipləri Böyük Britaniyada olan yerli özünüidarə təşkilatlarından kəskin şəkildə fərqlənir. Məhz bu fərqi aradan götürmək üçün son illərdə Fransa və Böyük Britaniyada keçirilmiş bələdiyyə islahatlarına baxmayaraq, bu iki sistem arasında olan fərq aradan çıxmamış, sadəcə olaraq müəyyən dərəcədə zəifləmişdir. Ümumiyyətlə götürdükdə, yerli idarəetmə və özünüidarəetmədə mərkəzləşdirmənin yüksək səviyyəsi Fransa üçün demək olar ki, tarixən həmişə səciyyəvi olmuşdur (yəqin ki, birinci səbəb də bununla bağlıdır). Bu, mərkəzi hökumətin yerli orqanlar üzərində olan inzibati nəzarət sisteminin inkişafı və eləcə də mərkəz və yerlər arasındakı münasibətlərdə olan bürokratik-subordinasiya nəticəsində özünü göstərmişdir. O zamanlar yerli orqanlar üzərində hi-mayədarlığı həyata keçirən mərkəzi hökumətin ixtiyarında

müxtəlif səlahiyyətlər (məsələn, ləğv etmək, təqdir etmək, müdaxilə etmək, müvəqqəti dayandırmaq, geri çağırmaq və s.) var idi və təbii ki, bütün bunlar vahid bir məqsədə, yəni yerli kollektivlərin fəaliyyətini özünə sərt tabe etməyə xidmət göstərirdi. Bu ilkin nəzarət Fransada yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyinə ciddi maneə olaraq, son nəticədə onların bir təşkilat kimi "tərkislah" olunmasına gətirib çıxarmışdır¹⁵⁹. Müasir dövrdə Fransada dövlət hakimiyyətinin nümayəndəsi sayılan və yerli fəaliyyətin bütün istiqamətlərini təyin edən prefekt yerli idarəetmə sistemində mühüm rol oynayır. İnzibati idarəetmə mexanizmində bu hakim institutun meydana gəlməsi müəyyən mənada 1789-cu il inqilabından sonra Fransada müəyyən edilən vahid və bölünməz millət prinsipi ilə şərtləndirilmişdir. Qeyd etmək lazımdır ki, əvvəllər Fransa idarəetmə sistemi üçün xarakterik olan regional müxtəliflik zaman keçdikcə aradan qaldırılmış, əvəzində isə departamentlər yaradılmışdır. Hazırda bu departamentlərə, məhz uyğun ərazinin idarə olunmasına nəzarəti həyata keçirən, geniş səlahiyyətlərə malik mərkəzi hakimiyyət nümayəndəsi başçılıq edir. Demək olar ki, həddən çox mərkəzləşmiş bu sistem 200 ildən artıqdır ki, Fransada mövcuddur.

1982-ci ildə Fransada aparılan əksmərkəzləşdirmə ərazi kollektivlərinin səlahiyyətlərinin genişlənməsinə və yerli məsələlərin həll edilməsində onların böyük sərbəstliyinə gətirib çıxarmışdır. Lakin bu, heç də mərkəzi hakimiyyətin yerlərdə qoruyub saxladığı güclü mövqeyinin itməsinə əsas vermirdi. Buna görə də hakimiyyətin əksmərkəzləşməsi üçün yeni hökumət siyasətinin həyata keçirilməsi məqsədilə, 1983-cü ildə kommunalar, departamentlər, regionlar və dövlət arasında səlahiyyətlərin bölüşdürülməsi və eləcə də maliyyə mənbələrinin paylaşdırılması haqqında Qanunlar verilmişdir. Bütün bu aktlar, sonralar regionların və yerli

¹⁵⁹ Василенко И.А., Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Логос, 2000

idarəetmə aparatının təşkilati quruluşuna, eləcə də yerli seçkilərin keçirilməsinə, regionlararası əməkdaşlığa və vətəndaşların yerli özünüidarəetmədə iştirakına aid digər qanunlarla tamamlandığı üçün bütövlükdə qənaətbəxş hesab edilə bilər¹⁶⁰.

Fransanın ərazi-inzibati quruluşu kommuna, kanton, dairə, departament və regionlardan ibarətdir. Yalnız kommunalar, departamentlər və regionlar ərazi özünüidarə kollektivi kimi formalaşmışdır.

Fransada yerli özünüidarəetmənin əsasını kommunalar təşkil edir (onların sayı 36 mindən çoxdur). Onların çox hissəsi miqdarca azsaylıdır: kommunaların 90 %-ində 2000-dən az əhali yaşayır. Hər bir kommunanın öz şurası vardır. Mer isə, əsasən şuranın öz içindən seçilir. O, öz səlahiyyətlərini, bir qayda olaraq, bələdiyyə şurasının nəzarəti və eləcə də Departamentdəki dövlət nümayəndəsinin (respublika komissarının) inzibati nəzarəti altında həyata keçirir. Mer bir növ ikili funksiyanı həyata keçirir. O, hökumətin nümayəndəsi olmasa da həmin funksiya ilə yanaşı, həm də yerli özünüidarəetmənin nümayəndəsi kimi çıxış edir. Respublika komissarı kommunalar tərəfindən qəbul edilən qərarların qanunauyğun olmasına nəzarət edir. Əgər kommunaların qərarları qanuna ziddirsə, onda respublika komissarının bu qərarların ləğv edilməsi üçün inzibati məhkəməyə tam əsasda müraciət etmək hüququ vardır. Deməli, görürük ki, Fransada mövcud olan Departament və regionlarda (qeyd etmək istərdik ki, regionlar adətən, 3-5 Departamenti birləşdirir və onlar ərazi kollektivi statusuna malikdir) yerli özünüidarə orqanları və mərkəzi hakimiyyətin nümayəndəsi birlikdə fəaliyyət göstərirlər. Hər bir Departamentdə hökumət tərəfindən respublika komissarı (prefekt) təyin olunur ki, bu zaman ən böyük

¹⁶⁰ Мачульская И.Г., Аналитический обзор российских и зарубежных моделей местного самоуправления, Новосибирск 1997 – 24с.

Departamentin komissarı, həm də regionun komissarı kimi çıxış edir.

1982-ci il islahatına kimi prefekt departamentdə yerli özünüidarəetmənin mərkəzi hökumət tərəfindən təyin edilən icraedici strukturu kimi çıxış edirdi. Hazırda bu funksiyanı baş şuranın sədri həyata keçirsə də, prefekt yenə də geniş səlahiyyətlərə malikdir. Belə ki, qanunvericiliyə riayət edilməsinə nəzarətlə yanaşı, həm də mərkəzi hökuməti təmsil edən yerli vəzifəli şəxslərin fəaliyyətini, özünün aparatını, kommunalara münasibətdə dövlətin qəyyumluğunu həyata keçirən suprefekti yönəldir. Prefektə, eyni zamanda qaydaqanun mühafizəsini təmin edən xidmətlər tabedir. Qanunvericiliyə nəzarət funksiyası da özünün spesifikliyi ilə seçilir. Ümumi qəbul edilmiş qaydaya görə yerli özünüidarə qurumu öz səlahiyyət həddini aşdığı halda nəzarətedici qurumlar məsələni ya ali icra strukturuna, ya da məhkəməyə təqdim edir. Prefekt və suprefekt isə bu halda bələdiyyə şurasının qərarının icrasını dayandırmaq səlahiyyətinə malikdir.

İnzibati dairələrdə (onlar bir neçə kommunanı birləşdirir), demək olar ki, seçkili yerli özünüidarə orqanları yaradılmır, yalnız mərkəzi hakimiyyətin nümayəndəsi-suprefekt təyin olunur. Beləliklə də yaddan çıxarmaq olmaz ki, yerli özünüidarələrin Fransa modeli üçün daha çox yerli səviyyədə özünüidarə orqanları üzərində nəzarəti həyata keçirən, geniş səlahiyyətlərə malik hökumət nümayəndələrinin olması xarakterikdir və burada yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətlərinin hüquqi tənzimlənməsinin əsasında: "bələdiyyə orqanları qanunla qadağan edilməyən və digər orqanların səlahiyyətlərinə aid olmayan bütün işləri görə bilərlər" prinsipi durur ¹⁶¹. Şübhəsiz ki, bu prinsip ingilis-sakson idarəçilik sistemindən götürülmüşdür.

Beləliklə, Fransada yerli özünüidarə sistemi üçün xarakteriklik aşağıdakılardan ibarətdir:

¹⁶¹ Ведель Ж., Административное право Франции. М-1973, с.23

-
- kifayət qədər mürəkkəb ərazi-inzibati bölgüyə;
 - mərkəzi hakimiyyətin həm qanunvericiliyə riayət edilməsi, həm də funksional fəaliyyətə birbaşa müdaxilə istiqamətli səlahiyyətinə malik olması qeyd edilməlidir.

Yerli özünüidarəetmənin fransız modeli ilə yanaşı, nisbətən müstəqil bələdiyyə sistemi kimi tanınan Almaniya yerli (kommunal) özünüidarəetməsini göstərmək olar. Bu ölkədə olan bələdiyyə hüququnun inkişafında baron fon Şteyn hökumətinin XIX əsrdə apardığı islahatlar mühüm rol oynamışdır. Yerli özünüidarəələrin Almaniyada formalaşdırılmasının hüquqi əsaslarını, məhz 1808-ci ildə fon Şteyn tərəfindən verilən "Prussiya şəhərlərinin nizamnaməsi" təşkil etmişdir¹⁶². O, əsasən, icma özünüidarəetmə sisteminin inkişafını nəzərdə tuturdu. Eyni zamanda, bu nizamnamədə şəhər nümayəndəli orqanı ilə yanaşı, icraedici kollegial orqan – magistratın yaradılması da göstərilirdi. Magistrata burqomistr başlıq edirdi və o, həmçinin, hakimiyyəti təmsil edən orqanın sədri sayılırdı.

Göründüyü kimi, baron fon Şteynin Almaniyada apardığı islahatlarda demək olar ki, hökumət və yerli özünüidarəetmə orqanlarının paralelliyinin aradan qaldırılması və onların vahid bir təşkilat kimi birləşdirilməsi ideyası güdülürdü. Bu zaman nizamnaməyə görə, yerli özünüidarəetmə orqanları yerli məsələləri, nəinki öz adlarından, həm də dövlətin tapşırığı ilə həll etməyə borclu idilər. Bütün bunlar ən sonda Almaniyada fəaliyyət göstərən magistratın tədricən dövlət idarəetmə sisteminə daxil olmasına gətirib çıxarmışdır.

XX əsrin əvvəllərində Almaniyada mövcud olan yerli özünüidarəetmə orqanları dövlətin sərt nəzarəti altına düşdü və bu zaman hakimiyyətin bürokratik aparatının müdaxiləsindən azad ola bilməyən bələdiyyələr öz həqiqi əlamətlərindən qismən məhrum oldu. Hətta göstərmək olar ki, faşist rejimi zamanı Almaniyada fəaliyyət göstərən yerli özünüidarəetmə

¹⁶² Мензинг Ф., Нагельшмитц Г., Без городов не организовать государственно-коммунальное самоуправление в ФРГ. - Бонн, 1994

orqanları, digər demokratik institutlar kimi ləğv olundu. Düzdür, bu dövrü bir istisna kimi qəbul etsək də, hər halda bütün bunlar qanunvericiliyin bir tərəfdən dövlət orqanlarının kommunal sferadakı səlahiyyətlərinin inkişafına, digər tərəfdən isə şəhər və kənd icmalarının dövlət tapşırıqlarının yerinə yetirilməsi işinə cəlb olunması üçün göstərdiyi, bilavasitə təsirin nəticəsi idi. Beləliklə, bu dövrdə Almaniyada mərkəzi hakimiyyətin ümumi meyli tam şəkildə yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinin azaldılması və onların bürokratik aparatdan asılılığının gücləndirilməsi olmuşdur.

Hazırda Almaniyada yerli özünüidarəetmə orqanları, məhz rayonlarda, rayon tipli şəhərlərdə və icmalarda təşkil edilmişdir. Müasir alman doktrinasına əsasən, yerli özünüidarəetmə dövlət tapşırıqlarının hüquqi şəxslər tərəfindən yerinə yetirilməsi kimi başa düşülür ki, bu zaman dövlət öz funksiyalarının bir qismini yerli özünüidarəetmə orqanlarına ötürür. Almaniyada mövcud olan federasiya və torpaqlar dövlət idarəetməsinin heç də yeganə subyektləri sayılmır. Torpaqlar dairələrə, dairələr rayonlara və rayon statuslu şəhərlərə, rayonlar isə icmalara (bir çox şəhərlər icma statusuna malikdir) bölünür. Dairələrdə, rayonlarda və icmalarda idarəçilik sistemi oxşardır. Dairəyə torpağın hökuməti tərəfindən təyin edilən hökumət prezidenti başçılıq edir. O, qanunların gözlənilməsinə nəzarət edir. Dairədə nümayəndəli orqan yoxdur. Nümayəndəli fəaliyyət rayon üçün xarakterikdir. Rayonun icra başçısı bəzi torpaqlarda rayonun məclisi, bəzilərində isə bilavasitə seçicilər tərəfindən seçilir və bütün halda dövlət qulluğunda hesab edilir. İcmalarda əhali tərəfindən seçilən bələdiyyə şurası burqomistr tərəfindən yönəldilir. Burqomistr də Fransada olduğu (mer) kimi eyni zamanda dövlətin nümayəndəsi sayılır. İcmalar və rayonlar onların üzərinə qoyulmuş funksiyaları ya yerli özünüidarə institutları kimi, yaxud da dövlət hakimiyyəti

yət orqanları tərəfindən ötürülmüş funksiyalar çərçivəsində, dövlətin adından yerinə yetirirlər.

Almaniyada mövcud olan icmaların statusunu aşağıdakı kimi səciyyələndirmək olar:

□ icmalar malik olduqları ərazidə, bir qayda olaraq özlərinin cavabdehliyi daxilində bütün inzibati funksiyaları, əgər bu funksiyalar digər idarəetmə strukturuna tapşırılmayıbsa, yerinə yetirirlər;

□ icmalar demək olar ki, öz fəaliyyətlərinin bütün sferalarını qanuna zidd olmayan nizamnamə vasitəsilə tənzimləyirlər;

□ icmalar qanuna uyğun olaraq, öz məsuliyyətləri daxilində yerli səviyyədə bütün məsələləri sərbəst həll etmək hüququna malikdirlər.

Almaniyada, eləcə də Avstriya və Yaponiyada olan yerli özünüidarəetmə modelinin anqlosakson və fransa modelləri ilə bir sıra oxşarlığı və bəzi spesifik xüsusiyyətləri vardır. Bu isə yerlərdə mövcud olan "qarışıq", "hibridləşmiş" idarəetmə formalarından danışmağa imkan verir. Almaniyadakı yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkilati quruluşu hər bir əyalətdə eynilik təşkil etməsinə baxmayaraq, əyalətlər arasında, xüsusən də quzey və güney əyalətlərində mühüm fərqlərə malikdir. Burada icmaların təşkilati quruluşunun: 1) magistrat; 2) burqomister; 3) şimali alman; 4) cənubi alman tipi özünü göstərir ¹⁶³.

Yerli özünüidarəetmənin təşkilinin magistrat formasında, bir qayda olaraq, icra hakimiyyəti icmada kollegial orqan olan magistrat tərəfindən həyata keçirilir. Magistrat burqomister (sədr) və onun müavinindən ibarət olur. Magistratın üzvləri icmanın nümayəndəli orqanı tərəfindən seçilir. Yerli özünüidarəetmənin burqomister formasında isə, burqomister həm icmanın nümayəndəli orqanının və həm də şəhər idarəsi – idarəetmə orqanının sədri sayılır. Yerli icma-

¹⁶³ Мачульская И.Г., Аналитический обзор российских и зарубежных моделей местного самоуправления, Новосибирск 1997 – 24с.

ların təşkilinin şimali alman tipi göstərir ki, burqomister icmanın nümayəndəli orqanı tərəfindən seçilir və o, həmin orqana da sədrlik edir. Bundan başqa, burada yerli özünüidarəetmənin cari məsələlərini həll etmək səlahiyyətlərinə malik olan şəhər başçısı da seçilir.

Almaniyanın güney əyalətlərində təşəkkül tapan yerli özünüidarəetmənin cənubi alman variantının əsas fərqli xüsusiyyəti ondan ibarətdir ki, burada nümayəndəli hakimiyyət orqanı kimi vətəndaşlar tərəfindən seçilən oberburqomister çıxış edir. Oberburqomister yerli özünüidarəetmənin bütün cari məsələlərinə cavabdehdir və o, icmanın nümayəndəli orqanının iclaslarına sədrlik edir.

Almaniyada mövcud olan yerli özünüidarəetmə sisteminin fərqli xüsusiyyətlərini araşdıraraq, belə nəticəyə gəlmək olur ki, bu ölkədə bələdiyyələr ümumi qərarverici və təmsil (icraedici) orqanına malik olan, seçki əsasında yaradılan məclisdir (*Stadtrat* və ya *Gemeinderat*). Məclis üzvlərinin sayı bələdiyyələrin böyüklüyünə görə və əyalət Konstitusiyasına görə müəyyən edilir. Ümumilikdə götürdükdə, şura (məclis) üzvləri hər 4 ildən bir seçilir. Lakin Bavariya və Baden Vyurtemberg əyalətlərində hər üç ildən bir məclis üzvlərinin yarısı yenidən təzələnilir. Seçim sistemi isə burada nisbi təmsil sistemidir¹⁶⁴.

Beləliklə, Almaniya yerli özünüidarəetmə sisteminin xüsusiyyətləri kimi hansı məqamlara diqqət yetirilməlidir:

□ Fransada olduğu kimi, yerlərdə icra fəaliyyəti bir qayda olaraq dövlət qulluqçularının səlahiyyətindədir. Lakin onların səlahiyyəti seçildikləri şuranın fəaliyyətindən asılıdır;

□ yerli icmaların fəaliyyətinə müvafiq nazirliklərin xətti ilə dövlətin müdaxiləsi qanunvericiliyə riayət edilməsi aspektindən ola bilər. Eyni zamanda bunun üçün ixtisaslaşdırılmış inzibati məhkəmələr də fəaliyyət göstərir;

¹⁶⁴ Мензинг Ф., Нагельшмитц Г., Без городов не организовать государственно-коммунальное самоуправление в ФРГ. - Бонн, 1994

□ özünün təbiətinə görə alman modeli Fransa sistemini xatırlasa da mahiyyət etibarı ilə daha çox anqlo-sakson sisteminə yaxındır.

4.1.3. Yerli özünüidarəetmənin İberiya sistemi

Yerli özünüidarəetmənin təşkilinin əsas sistemlərindən biri də İspaniyada formalaşmış və ispandilli dövlətlərdə geniş yayılmış İberiya sistemidir. Düzdür, hal-hazırda İspaniya özü bu sistemdən imtina etsə də, bir sıra Latın Amerikasına dövlətlərində – eləcə də Braziliya, Meksika, Argentina, Kolumbiya və Nikaraquada tətbiq olunur¹⁶⁵.

İberiya sisteminin tətbiqinin hər bir ölkədə özünəməxsus xüsusiyyətləri vardır. İberiya sistemi bir sıra cəhətlərinə görə Fransa sisteminə yaxındır. Bu sistemin tətbiq edildiyi dövlətlərdə, bütün səviyyəli inzibati ərazi vahidlərində yerli özünüidarə orqanı – Şura və həmin inzibati ərazi vahidinin əsas vəzifəli şəxsi (prefekt, mer və s.); bəzi hallarda isə vəzifəli şəxslərin kollegiyası seçilir. Bəzi ölkələrdə əsas vəzifəli şəxs əhali tərəfindən deyil, məhz şura tərəfindən seçilir. Seçilmiş vəzifəli şəxs (prefekt, mer və s.), eyni zamanda, həm Şuranın, həm də onun icra orqanının sədri olur və müvafiq inzibati ərazi vahidində mərkəzi hakimiyyətin nümayəndəsi kimi hökumət (prezident, daxili işlər naziri) tərəfindən təsdiq edilir. O, şuranın fəaliyyətinə nəzarət edir. Şura, əsasən, yerli inkişaf proqramlarını və yerli büdcəni təsdiq edir. Başlıca idarəetmə funksiyaları əsas vəzifəli şəxsin əlində cəmlənmiş olur. O, həm Şuranın qəbul etdiyi qərarlarını və həm də ona həvalə edilmiş mərkəzi hakimiyyətin səlahiyyətlərini həyata keçirir – ictimai qaydanı təmin edir, polisi idarə edir və s.

¹⁶⁵ Мачульская И.Г., Аналитический обзор российских и зарубежных моделей местного самоуправления, Новосибирск 1997 – 24с.

Latin Amerikası ölkələrində prezidentin səlahiyyətləri geniş olduėundan mərkəzin yerlərdəki nümayəndələrinin r lu həmişə çox əhəmiyyətli olur. Bundan bařqa, bir çox Latin Amerikası ölkələrində iri torpaq latifundiyaları mövcuddur və yerli torpaq sahiblərinin aėalıėı idarəetmə sistemində mühüm təsir göstərir.

Yerli özünüidarəetmə qurumlarında řuranın sədri (reqi-dor və s.) yerli rəhbərliyin əsas səlahiyyətlərini  z əlində cəmləşdirir v  böyük hakimiy t  malikdir. Düzdür, nəzarət, demək olar ki, t tbic olunmur: řuranın sədri alkalda sonradan l ėv etməyə məcbur olacaėı qərarların řurada qəbul edilməsinin qarřısını almaq uėun geniş imkanlar verilmiřdir.

Demokratik ölkələrdə bütün sistemlərdə yerlərə nazirliklərin nümayəndələri (deleqaturalar) təyin edilir. Onlar ümumdövlət əhəmiyyətli məsələlər üzrə idarəetməni həyata keėirirl r. Bu nümayəndələr müvafiq nazirliklərin yerlərdəki (icmalardan bařqa) ř b l rin  v  idarələrinə rəhbərlik edirlər. Yerli idarəetmənin ingilis-sakson sistemində nazirliklərin nümayəndələri qubernator və ya prefekt qismində ümumi r hb r  –  mumi səlahiyyətli m mura malik deyildir.

Əksər Latin Amerikası ölkələri uėun ümumi meyillər də mövcuddur. Belə ki, mərkəzi hakimiyətin nümayəndələri yerli hakimiyət orqanlarına münasibətdə nəzarəti qanunvericiliyə riayət edilməsi istiqamətində həyata keėirirl r. Bəzən yerli özünüidarə orqanının qərarı qüvvəyə min n  qədər mərkəzi hakimiyətin nümayəndəsi tərəfindən t ftiř edilir. Əgər nümayəndədən müəyyən edilmiř müddətdə etiraz ifadə edilməzsə qərar qüvvəyə minmiř sayılır. Lakin fransız sistemindən fərqli olaraq mərkəzi hakimiyət nümayəndəliyi yerli hakimiyət orqanının qərarlarını  z  l ėv edə bil-m z. Bunun uėun məhkəməyə müraciət edilməlidir. Yerli  z n idar  hakimiyəti də  z növbəsində məhkəmə qaydasında h uqlarını qorumaq səlahiyyətinə malikdir.

Qeyd edilən ölkələrin yerli özünüidarə hakimiyyəti üçün xarakteriklik ondan ibarətdir ki, əksər halda nümayəndəli orqanın sədri, həm də icra orqanı kimi çıxış edir və mərkəzi hakimiyyətin müvafiq inzibati ərazi vahidində nümayəndəsi kimi təsdiq edilir. Şübhəsiz ki, belə bir hal yerli demokratiyanın məhdudlaşdırılması kimi qiymətləndirilməlidir. Lakin bu ölkələrin bəzilərində (məsələn, Meksikada) yerli özünüidarə qurumlarında passiv seçki hüququnun bir dəfədən artıq reallaşdırıla bilinməməsi də yüksək qiymətləndirilməlidir və demokratiyanın inkişafı kimi dəyərləndirilməlidir.

4.1.4. Yerli özünüidarəetmənin sovetlər sistemi

Yerli özünüidarəetmənin təşkilinin sovetlər sistemi yuxarıda qeyd etdiyimiz idarəetmə sistemlərinin hamısından, demək olar ki, prinsipial surətdə fərqlənir. Bu sistem uzun müddət totalitar sosialist ölkələrində tətbiq olunmuşdur¹⁶⁶. Hazırda isə Çində istifadə olunur. Qeyd etmək lazımdır ki, bu sistemin tətbiq olunduğu ölkələrdə bütün inzibati ərazi vahidlərində seçkili yerli orqanlar – sovetlər yaradılır. Sovetlər dövlət hakimiyyəti orqanları hesab olunur və öz növbəsində icra funksiyalarını həyata keçirmək üçün icraiyyə komitələrini seçirlər. İcraiyyə komitəsi müvafiq inzibati ərazi vahidlərində dövlət idarəçiliyinin kollegial orqanı kimi tanınır və onun üzvləri, əsasən müvafiq şöbə və idarələrin rəhbərləri olurlar. İcraiyyə komitəsi özünə tabe olan şöbə və idarələr, habelə dövlət məmurları vasitəsilə yerli həyatın ayrı-ayrı sahələrinə (yerli sənaye, təhsil, səhiyyə, ticarət və s.) rəhbərlik edir. Yalnız kiçik yaşayış məntəqələrində icraiyyə komitəsi yaradılmır. Bu halda sovetin sədri və katibi seçilir ki, onlar da icra fəaliyyətini həyata keçirir. Sovetlər sessiya qaydasında fəaliyyət göstərir. Bəzi hallarda

¹⁶⁶ Мачульская И.Г., Аналитический обзор российских и зарубежных моделей местного самоуправления, Новосибирск 1997 – 24с.

icraiyyə komitəsi ilə yanaşı, sessiyalararası dövrlərdə sovetin səlahiyyətini həyata keçirmək üçün daimi orqan (məsələn, Çində yerli xalq nümayəndələri yığıncağının daimi komitəsi) yaradılır. Sovetlər təkcə yerli əhəmiyyətli məsələləri deyil, həm də ümumdövlət məsələlərini həll edirlər. Bu sistemin tətbiq edildiyi ölkələrdə sovetlərin fəaliyyətinə nəzarət məqsədilə mərkəzi hakimiyyət tərəfindən nümayəndələr təyin edilmir. Belə ki, sovetlər dövlət hakimiyyəti orqanları kimi aşağıdan yuxarıya tabelik prinsipi əsasında qurulan vahid bir sistem təşkil etdiyi üçün, burada hər bir sovet özündən aşağı pillədə olan sovetin fəaliyyətinə nəzarət edir. Sovetlər sisteminin əsas təşkilati prinsipi yerli hakimiyyət orqanlarının formal müstəqilliyinə ixtiyar verən, əslində isə dövlət hakimiyyətinin sərt mərkəzləşməsi və konsentrasiyasını özündə əks etdirən demokratik mərkəzləşmə prinsipi olduğuna görə, yerli sovetlərin icraiyyə orqanlarının (yəni icraiyyə komitələri, şöbə və idarələr) ikiqat tabeliyi (icraiyyə komitələri, həm onları yaradan sovetlərə hesabat verməli, həm də, eyni zamanda, yuxarı sovetlərin müvafiq orqanlarına tabe olmalı idilər), məhz bu prinsipin ən başlıca təşkilati-hüquqi ifadələrindən biri kimi ortaya çıxır. Sovetlər sisteminin bəzi üstün cəhətlərinə baxmayaraq, bu sistemdə fəaliyyət göstərən yerli hakimiyyət orqanları yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil həll etmək və idarəetmə funksiyalarını yerinə yetirmə imkanı verən konstitusiya səlahiyyətlərini faktiki həyata keçirmək keyfiyyətlərinə malik ola bilmirlər. Çünki real hakimiyyət yerlərdə, məhz partiya orqanları aparatının əlində cəmlənmiş olur, sovetlər isə ancaq onların iradəsini ifadə edirlər. Sovetlər sisteminin bütün bu çatışmazlıq və nöqsanlarını siyasi həyatın dəyişkən şəraitində aradan qaldırmaq mümkün olmadığı üçün, bu gün Çindən başqa, əksər ölkələrdə (xüsusən də Rusiya və keçmiş Sovet İttifaqına daxil olan respublikalarda, o cümlədən Azərbaycanda) bu sistemdən birdəfəlik imtina

edilmişdir. Ona görə ki, müasir açıq cəmiyyətin, öz-özünü idarə edən vətəndaş cəmiyyətinin təcrübəsi və nailiyyətləri yerli özünüidarəetmə ideyalarından kifayət qədər uzaqlaşmış bu sistemin tətbiqi və inkişafına yer qoymur.

Beləliklə də, yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkilinin əsas sistemlərini araşdırarkən, belə bir qənaətə gəlmək olur ki, hər hansı bir ölkədə bələdiyyə orqanları yaradılan zaman, ilk növbədə həmin ölkənin tarixi, coğrafi, demoqrafik və milli-psixoloji, etnik xüsusiyyətləri, eləcə də oradakı siyasi rejim və hüquqi sistem nəzərə alınmalıdır. Qanunvericilikdə bu amillər nəzərə alınmazsa, yerli özünüidarəetmə sistemi zəifləyər, hətta bir sistem kimi aradan çıxıb bilər.

Qeyd etdiyimiz yerli idarəçilik sistemləri üzrə yekun olaraq aşağıdakı nəticəyə gəlmək olar:

□ yerli özünüidarəetmə xalq hakimiyyəti (demokratiya) elementi olduğu üçün müvafiq modellər (sistemlər) də bu dəyərdən asılı olaraq qiymətləndirilməlidir;

□ yerli özünüidarə hakimiyyətini xalq hakimiyyəti kimi qiymətləndirməli olsaq bu halda daha məqbul sistem kimi ingilis-sakson (federativ dövlətlər üçün ABŞ, unitar dövlət quruluşu üçün Böyük Britaniya) modeli qəbul edilməlidir;

□ yerli özünüidarəetmə sistemləri ilə mərkəzi hakimiyyət arasında səlahiyyət mübahisələrinin həlli proseduru kimi daha səmərəli variant kimi alman (ixtisaslaşdırılmış) inzibati məhkəmə sistemi qəbul edilə bilər;

□ "güclü mer – zəif şura" və əksinə "zəif şura – güclü mer" modeli tətbiq edilərkən yerli özünüidarə hakimiyyətinin həyata keçirildiyi ərazinin iqtisadi, sosial resursları nəzərə alınmalıdır. Demokratiyanın tam bərqərar olmadığı ölkələrdə, həmçinin kifayət qədər iqtisadi (əmlak) potensialı olan ərazi vahidlərində "güclü şura – zəif mer" prinsipinə üstünlük verilməlidir.

4.2. Yerli özünüidarətmənin daxili strukturu və hakimiyyətin formalaşdırılması qaydaları

Yerli özünüidarə orqanları ümumi halda bələdiyyələr və seçki qanunvericiliyi ilə formalaşdırılır. Əksər halda yerli özünüidarənin ümumi əsası konstitusiyaya ilə təsbit edilir və bu qurum özündə seçkili şuraları və onların formalaşdırdığı icraedici orqanları birləşdirir.

Yerli özünüidarə hakimiyyət orqanlarının strukturunun düzgün müəyyən edilməsi onun fəaliyyətinin səmərəliliyi baxımından əhəmiyyətli bir məsələdir. Bir qayda olaraq bu orqanlar birpalatalı struktura malik olurlar. Ümumiyyətlə, bələdiyyə orqanlarının strukturunun sadəliyi və ya mürəkkəbliyi, eləcə də orqanın say tərkibi ərazinin miqyası və əhalinin sayı ilə müəyyən edilir. Yerli özünüidarətmənin əsas fəaliyyət forması sessiyalardır. Əksər halda (məsələn, Böyük Britaniya) aşağı yerli özünüidarə orqanlarında sessiyalar (iclaslar) aylarla keçirilirsə, yuxarı özünüidarə qurumlarında kvartala, yarım ilə uyğun keçirilir. Fövqəladə iclasların keçirilməsi də mümkündür. Belə iclaslar qanunvericilikdə müəyyən edilmiş qaydada, müəyyən sayda üzvlərin, həmçinin bələdiyyə qurumunun icra qurumunun tələbi ilə xüsusi məsələlərin həlli üçün çağırıla bilər.

İcma özünüidarətmə orqanlarının müxtəlif icraedici sistemi mövcuddur. Aşağı səviyyədə bu, başçı (Polşada *soltis*, Bolqarıstanda *kmet*), habelə kəndin və şəhər məhəlləsinin başçısı (İndoneziya, Tailand) ola bilər. Adətən, başçı kənd sakinlərinin toplantısında açıq səsvermə yolu və ya yerli şura mövcuddursa, onun tərəfindən seçilir.

Kənddə, kəndlər qrupunda və kiçik icmada (məsələn, Böyük Britaniyada 150 nəfərdən az sakini olan) ehtiyac olduqda kənd yığıncağı çağırılır. Yığıncaq kəndin başçısını seçməklə yanaşı, yerli həyatın başlıca məsələlərini – yerli yolların, körpülərin tikintisi və təmiri, yanğından mühafizə, sanitariya və s. məsələləri həll edir. Kəndin yığıncağı kəndin

inzibati idarəçiliyinin təkbaşına rəhbərini və ya kollektiv orqanını (şura, komitə, idarə) seçə bilər.

Daha iri icmalarda vətəndaşlar (bəzən, həm də icmada daimi yaşayan qeyri-vətəndaşlar) tərəfindən şura seçilir. Şuralarda 2 növ daimi komitələr (komissiyalar) yaradılır:

- yardımçı orqanlar (onlar qərar layihələrini hazırlayırlar, nəzarəti həyata keçirirlər);

- sahəvi idarəetmə orqanları (Böyük Britaniya və s.).

İkincilərin tərkibinə komitənin iş profilinə uyğun olaraq müəyyən sayda ekspertlər daxil edilir. Komitələr məcbur edici qərarlar qəbul edirlər. Belə halda şuranın geniş iclasında komitələrə tövsiyələr qəbul edilir.

İcmanın bələdiyyə qurumuna şura və ya əhali tərəfindən seçilən mer, burqomistr və s. rəhbərlik edir. Bəzən bilavasitə vətəndaşlar və ya şura tərəfindən yerli özünüidarəetmənin digər vəzifəli şəxsləri (xəzinədar, asayişin mühafizəsinə məsul olan şəxs və s.) də seçilir. Şura tərəfindən mütəxəssis-idarəedicinin müddə ilə cəlb edilməsi də mümkündür.

Yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsinin mühüm formalarından yerli referendumlar, xalqın hüquqyaratma (müəyyən sayda vətəndaşların təkliflərinə şuranın açıq iclaslarında baxılmalı) təşəbbüsü də mövcuddur. Bəzi ölkələrdə (ÇXR, Vyetnam, Ukrayna və s.) kəndlərdə, icmalarda, bəzən şəhər məhəllələrində ərazi ictimai özünüidarəetmə orqanları yaradılır. Lakin onlar kütləvi hakimiyyət orqanları deyildir.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarında deputatın əməyinə görə onlara məvacib ödənilir (yalnız başqa işlərdən azad edilmiş işçilərin, məsələn, şura sədrinin, katibinin və s. əməyi ödənilir), lakin bir sıra ölkələrdə (Böyük Britaniya, ABŞ, Yaponiya) şura üzvləri iclaslarda hər iştiraka görə məvacib alırlar. İdarəetmə üzrə daimi komissiyalara cəlb edilmiş ekspertlərə əmək haqqı verilir.

Əksər ölkələrdə yerli özünüidarə orqanları ümumi, bərabər və birbaşa seçkilər əsasında gizli səsvermə yolu ilə

formalaşır. Bələdiyyələrin hakimiyyəti üçün şəxslərin passiv (seçilmək) və aktiv (seçmək) seçki hüquqları təmin edilir. Passiv seçki hüququnun minimum həddi bir qayda olaraq 18 yaşdan müəyyən edilir. Bəzi ölkələrdə bələdiyyə üzvləri eyni zamanda yuxarı seçkili orqanların deputatı ola bildiyi halda, digər qisim ölkələrdə bu hüquq məhdudlaşdırılır. Eyni zamanda, bir sıra tələblər, məsələn, oturaqlıq senzi, dövlət qurumlarında vəzifə tutmağın yolverilməzliyi və s. nəzərdə tutula bilər¹⁶⁷. Eləcə də bəzi ölkələrdə bələdiyyə başçısına, həmçinin şura üzvlərinə qarşı xüsusi tələblər də irəli sürülür. Əksər ölkələrdə yerli özünüidarə orqanlarına seçilmək üçün qanunvericiliyə uyğun olaraq seçki hüququna malik olmalı, seçki gününə kimi həmin ərazidə ən azından bir il müddətində yaşamaq və ya həmin ərazidə doğulmalı, vətəndaşların və ya xaricilərin seçki siyahılarına daxil edilməli və mühakimə olunmamaq nəzərdə tutulur. Özünün demokratikliyi ilə diqqəti cəlb edən bir qisim ölkələrdə (məsələn, Peruda, Avropa İttifaqında¹⁶⁸) xarici şəxslər üçün müvafiq hüquqların reallaşdırılmasında milli rejim nəzərdə tutulur. Bunun üçün yalnız həmin ərazidə fasiləsiz iki il yaşamaq və müvafiq dili bilmək tələb edilir.

Yerli özünüidarə orqanlarının üzvlüyünə namizədlər fərqli qaydalarla irəli sürülür. Əksər halda seçmək hüququna malik olan şəxslərin qanunda nəzərdə tutulmuş sayda imzalarının təqdim edilməsi ilə namizəd qeydiyyatına alınır.

¹⁶⁷ Məsələn, Böyük Britaniyada 18 yaşına çatmış istənilən vətəndaş aktiv seçki hüququnu reallaşdırma bilmək imkanına malik olduğu halda, passiv seçki hüququ üçün 21 yaşına çatmış, həmin ərazidə yaşayan və ya bir il müddətindən az olmayan vaxtda orada torpaq, ev, müəssisə icarəyə götürən vətəndaşlar nəzərdə tutulur. Bongers P. Local Government in the Single European Market. London, 1992, p.84; Kings D., Stoker G. Rethinking Local Democracy. London, 1994, p.230; Gray C. Government Beyond the Centre. London, 1994, p.219

¹⁶⁸ Avropa İttifaqında xaricilər üçün müvafiq hüquq İttifaqın üzvü olan dövlətlərin vətəndaşları ilə məhdudlaşdırılır. Xüsusən də, onların əmlak hüquqlarının reallaşdırılması üçün belə bir hüququn verilməsi zəruri sayılır. Резолюция 104(2000). О демократической стабильности через трансграничное сотрудничество в Европе. [http://www.coe.int/T/R/CLrae/\[Russian_doc\]](http://www.coe.int/T/R/CLrae/[Russian_doc])

Bələdiyyə qurumlarına namizədlər həm siyasi partiyaların xəttinə, həm də müstəqil olaraq səs-kildə iştirak edə bilərlər.

Bələdiyyə şuralarının səlahiyyət müddəti mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bu müddət müvafiq orqanların fəaliyyətinə, üzvlərin məsuliyyətinə birbaşa təsir edir. Bir qayda olaraq inkişaf etmiş, ənənəvi demokratik ölkələrdə bu müddət 4 ildən artıq olmur. Məsələn, ABŞ-da yerli özünüidarə orqanlarının səviyyəsindən asılı olaraq 2-4 il, İsveçrədə 3-4 il, İsveç, Norveç, Portuqaliya, İspaniya, Böyük Britaniya, Danimarka, Hollandiya, Almaniyanın bəzi torpaqlarında 4 il müəyyən edilib. Bəzi inkişaf etmiş ölkələrdə (məsələn, Avstriya, Fransa, Belçikada) 5-6 il nəzərdə tutulur. Lakin uzunmüddətli üzvlük, xüsusən də 4 ildən artıq müddət yenidən demokratik inkişaf yolu götürmüş ölkələrdə məqbul sayılmamalıdır.

Öncə qeyd etdiyimiz kimi bəzi ölkələrdə eyni bir deputat bir neçə mandata sahib ola bilər. Məsələn, Danimarkada, eyni zamanda yerli, regional və parlament səviyyəsində, Böyük Britaniyada, Norveçdə, İsveçdə, Almaniyada və s. ölkələrdə ikiqat – yerli və regional səviyyədə, Avstriya, Fransa, Belçika və s. ölkələrdə yalnız bir səviyyədə mandata sahib olmağa icazə verilir. Bir sıra Avropa ölkələrində (məsələn, Lüksemburqda) yerli özünüidarə orqanının üzvü, həm də parlamentin və Avropa İttifaqının parlamentinin üzvü ola bilər.

Dövlət hakimiyyət orqanlarının yerli özünüidarənin fəaliyyətinə müdaxiləsi bir qayda olaraq konstitusiyaya ilə məhdudlaşdırılır. Xüsusən də, dövlət qulluqçularının, hərbi kadrların, dini xadimlərin seçilmək hüququ nəzərdə tutulmur.

Yerli özünüidarənin fəaliyyətinin səmərəliliyi üçün seçiləcək şuranın say tərkibi də əhəmiyyətlidir. Yerli özünüidarə etmə orqanlarının say tərkibi də ölkədən – ölkəyə fərqlənir. Kiçik ərazi qurumlarında və iqtisadi potensialı zəif olan yerli özünüidarə etmə orqanlarının say tərkibi də bir neçə

nümayəndədən ibarət olur. Kifayət qədər iri ərazi özünüidarə sistemlərində deputatların sayı 100-dən çox ola bilər. Xüsusən də, şəhər mərkəzləri özünün hökumətini idarə etmək imkanına malik şuralar seçirlər.

Bəzi ölkələrin (məsələn, Perunun) qanunvericiliyində göstərilir ki, 500-ə qədər əhalisi olan ərazilərdən mer və beş şura üzvü seçilir. Qeyd edilən saydan çox olan əhali daha çox deputat seçir. Qanunvericiliklə orqanın say tərkibinin tənzimlənməsi müvafiq əhalinin lüzumsuz yüklənməsinə qarşı yönəlib.

Passiv seçki hüququ formasında demokratiyanı təmin etməyin bir qaydası yerli özünüidarə orqanlarına bir şəxsin davamlı seçilməsinin məhdudlaşdırılmasıdır. Meksika qanunvericiliyinə görə yerli özünüidarə orqanına seçilmiş şəxs, hətta həmin munisipalitetdə başqa vəzifəyə belə seçilə bilməz. Yenə də Meksika Konstitusiyasına uyğun olaraq ştatların qanunvericilik orqanı üzrə iki səs çoxluğu ilə munisipalitetin fəaliyyətini dayandıra, onların ləğv edilməsini bəyan edə bilər. Müvafiq qaydada istənilən üzvün mandatı onun özünümüdafiə hüququ təmin edilmək şərtilə ləğv edilə bilər. Yerli özünüidarə orqanı fəaliyyətsiz vəziyyətə düşə biləcəyi halda ştatın ali qanunverici orqanı yeni seçkilər müəyyən edir, bunu da etmək mümkün olmazsa o halda müvafiq əhalidən qalan müddət üçün üzvlər təyin edir.

Yerli özünüidarə orqanının fəaliyyətinin, məhkəmə hakimiyyəti istisna olmaqla, hər hansı başqa bir hakimiyyət tərəfindən dayandırılması demokratik idarəçilik üsulu kimi qiymətləndirilə bilməz. Bunun üçün öncə də qeyd etdiyimiz daha yaxşı variant (alman modelinə uyğun olaraq) ixtisaslaşmış məhkəmə qurumlarının təsis edilməsidir.

Qanunvericiliklə tənzimlənməsi zəruri olan məsələlərdən biri də bələdiyyə "qanunlarının" fəaliyyətinin hansı əsasda və hallarda dayandırılmasıdır. Ümumi prinsip ondan ibarətdir ki, bələdiyyələr qanunla qadağan edilməyən bütün fəaliyyətlə məşğul ola bilərlər. Lakin əsas tələb ondan

ibarətdir ki, yerli özünüidarə qurumunun fəaliyyəti Konstitusiyaya zidd olmamalıdır. Konstitusiyaya ziddiyyət hansı hallarda yarana bilər? İlk növbədə insan hüquq və əsas azadlıqları, dövlət forması və s. üzrə konstitusion normaların pozulması ilə əlaqədar ola bilər. Bu hal Azərbaycanda da baş vermişdir.

Azərbaycanın Dağlıq Qarabağ Muxtar Vilayətindəki (DQMV) ermənilər 1988-ci il fevral ayının 15-18-də vilayətin, Şuşadan başqa, bütün rayon sovetlərində sessiya keçirmiş və DQMV-nin Azərbaycan SSR tərkibindən çıxarılıb Ermənistan SSR tərkibinə verilməsini təklif edən qərarlar qəbul olunmuşdu¹⁶⁹. Mitingçilərin tələbi ilə fevralın 20-də Vilayət Sovetinin sessiyası "DQMV-nin Azərbaycan SSR tərkibindən çıxarılıb Ermənistan SSR tərkibinə verilməsi haqqında" qərar qəbul edir. Bu qeyri-qanuni qərarın¹⁷⁰ əsasında beynəlxalq normaların ciddi pozulması baş verdi.

Yerli özünüidarə hakimiyyətinin qeyri-qanuni fəaliyyəti onun buraxılmasına gətirib çıxarması praktikada konstitusiya əsasına malikdir. Məsələn, İtaliyanın Konstitusiyası

¹⁶⁹ Azərbaycan Respublikası Siyasi Partiyalar və İctimai Hərəkətlər Mərkəzi Dövlət Arxiv, f.1, s.83, iş. 205, v.4

¹⁷⁰ Qərarın qeyri-qanuniliyi ondadır ki, ərazi dəyişikliyi müvafiq ərazinin bütün əhalisi tərəfindən istənilməmişdir. Ermənistan SSR Ali Soveti 15 iyun 1988-ci il tarixli qərarı ilə kobudcasına Azərbaycanın daxili işlərinə qarışaraq, DQMV-ni Ermənistanın tərkibinə qəbul etməyə razılıq verir. Azərbaycan SSR Ali Soveti XI çağırış VII sessiyası 17 iyun 1988-ci il tarixli qərarı ilə DQMV Xalq Deputatları Soveti sessiyasının 20 fevral tarixli qərarını qeyri-qanuni akt kimi qiymətləndirir. İyunun 21-də DQMV Xalq Deputatları Sovetinin fəvqəladə sessiyası SSRİ Ali Sovetinə müraciətlə Dağlıq Qarabağın Ermənistan SSR-ə verilməsini xahiş edir. İyulun 12-də DQMV Xalq Deputatları Sovetinin sessiyasında DQMV-in Azərbaycan SSR tərkibindən çıxması barədə qeyri-qanuni qərar qəbul olunur («Kommunist» qəzeti (Azərbaycan KP MK orqanı), 18 iyun 1988-ci il). Yalnız bundan sonra, daha doğrusu, 1991-ci il noyabrın 26-da Azərbaycan Respublikasının Ali Soveti DQMV-in statusunu ləğv edib ("Həyat" qəzeti, 27 noyabr 1991-ci il).

sında (mad.126) yerli özünüidarə orqanlarının buraxılması əsası ifadə edilib¹⁷¹.

Hesab edirik ki, etnik separatizm haqqında müvafiq özünüidarəetmənin mərkəzi hakimiyyət tərəfindən buraxılması səlahiyyəti Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası ilə də təsbit edilməlidir.

Yerli özünüidarəetmə hər bir halda bütövlükdə cəmiyyəti təmsil edən dövlət hakimiyyətinin nəzarəti altındadır. Qeyd edildiyi kimi, bu nəzarət mərkəzi orqanlar və dövlət hakimiyyətinin nümayəndələri tərəfindən həyata keçirilir.

Məxsusi nəzarəti (yerli özünüidarəetmə aktlarının qanuniliyinin dövlət nümayəndələri və məhkəmələr tərəfindən yoxlanılması) və inzibati müdaxilə (mərkəzin agentlərinin bələdiyyə qulluqçularını mühüm vəzifələrə, məsələn, bələdiyyə polisinin rəisi vəzifəsinə təsdiq etməsi və ya etməməsi, şuranın fəaliyyətini dayandırması, merin vəzifədən kənarlaşdırılması) fərqləndirilməkdədir.

Dövlət başçısı və ya hökumət şurası iş qabiliyyəti olmadığına görə, milli təhlükəsizlik mülahizələrinə əsasən, konstitusiyanı və qanunları dəfələrlə pozduğuna görə (bu məhkəmə tərəfindən müəyyən edilməlidir) buraxa bilər (Avstriya, Almaniya, Hindistan, Meksika və s.). Vilayət səviyyəli şuranın buraxılması prezidentin dekreti ilə həyata keçirilir. Belə ki, Rumıniyada 2002-ci ildə Buxarestin şəhər şurası buraxılmışdır, çünki 2001-ci ildə onun 8 qərarı qanunlara zidd olduğuna görə məhkəmələr tərəfindən ləğv edilmişdir. Sərt maliyyə nəzarəti (xüsusən, mərkəzin dotasiyaları) üzrə nazirliklərin iddiaları üzrə bələdiyyə orqanlarının məhkəmə məsuliyyəti də tətbiq olunur.

Adətən, qeyri-demokratik ölkələrdə əhalinin seçki fəallığı ya bilərəkdən azaldılır, ya da əhalinin seçki hüququnun reallaşdırılmasına diqqət yetirilmir. Nəticədə, həmin ərazilərdə dövlətin "maraqları"nın təmini üçün müxtəlif

¹⁷¹ Конституции зарубежных государств. Учеб. пособие 2-е изд. Сост. В. В. Маклаков. М.: Из-во БЕК, с.270

dövlət orqanlarının müdaxiləsi ilə daha əlverişli şərait yaradılır. Bu halı istisna etmək üçün müxtəlif dövlətlərdə müxtəlif qanunvericilik tədbirləri görülür. Belə ki, bir halda seçicilərin seçkidə məcburi iştirakını şərtləndirən maddi məsuliyyət nəzərdə tutulursa, digər halda yerli özünüidarə orqanlarının təsis edilməsi üçün kifayət qədər yüksək məcburi votum təsbit edilir. Bu məsələnin tədqiqi zamanı iki tendensiya və yaxud da iki hakimiyyət quruculuğu sistemi diqqəti cəlb edir. Belə ki, absentizm məsuliyyət institutunu nəzərdə tutan Fransada dövlət orqanlarının yerli özünüidarəyə təsir faktı diqqət mərkəzinə gəlirsə, əksinə anqlo-sakson sistemində mərkəzi dövlət orqanlarının yerli özünüidarə sisteminə təsirinin olmaması və əhalinin də seçkidə maraqlı olmasını şərtləndirir. Nəticədə məsələn, ABŞ-da ümumi qeydiyyatda alınmış seçicilərin üçdən birinin iştirakı da seçkinin baş tutması üçün problem yaratmır.

Bizdə absentizmə görə və buna bənzər məsuliyyətin nəzərdə tutulması real deyil. Lakin qanunvericiliklə seçkinin baş tutması üçün yüksək iştirak həddi müəyyən edilməlidir. Xüsusən, son 2009-cu ilin seçkilərində əhalinin iştirak səviyyəsi bir daha onu sübut edir ki, mərkəzi hakimiyyətin bu məsələdə fəaliyyəti qeyri-qənaətbəxş olmuşdur. Əhalinin ictimai fəallıq səviyyəsinin getdikcə azalması son nəticədə dövlət quruculuğu, idarəçilik rejimi üçün ciddi təhdid kimi meydana gələ bilər. Əhalinin seçki hüququndakı passivlik göstərməsi bütövlükdə "maraqlı" qurumlar tərəfindən seçkilərin saxtalaşdırılmasına ciddi stimül verir. Başqa sözlə desək, ictimai şüurda belə fikir bərqərar olmalıdır ki, demokratiyanın ölçüsü seçkilərdə səsvermə hüququ olan əhalinin ixtisaslaşdırılmış səs çoxluğudur. Bu prinsip demokratik inkişaf yolunu yenidən bəyan etmiş ölkələr üçün birmənalı olaraq qəbul edilməlidir.

Yekun olaraq onu qeyd etmək olar ki, yerli özünüidarəetmə hakimiyyətinin formalaşdırılması yerli əhalinin seçimi əsasında təsis edildiyi üçün onun fəaliyyətinin xarakterinə, səlahiyyətinə də bu aspektdən baxılmalıdır. Yerli özü-

nüidarə qurumlarının fəaliyyəti müəyyən istisnalarla yalnız məhkəmə qaydasında maraqlı şəxslərin və müvafiq dövlət qurumlarının vəsatəti əsasında dayandırılı bilər.

4.3. Yerli özünüidarəetmə hakimiyyətinin səlahiyyətləri

Yerli özünüidarəetmənin səlahiyyəti dedikdə, müəyyən növ yaşayış məntəqəsi əhalisinin qarşılaşdığı məsələlərin reallaşdırılması naminə yerli məsələlərin həllini təmin edən yerli özünüidarəetmənin bütün subyektlərinin səlahiyyətlərinin (hüquq və vəzifələrinin) hüquqi vahidliyi başa düşülür¹⁷².

Yerli özünüidarəetmə qurumlarının hüquq və vəzifələri, hakimiyyətinin istiqamətləri qanunvericiliklə müəyyən edilir. Əksər halda səlahiyyətlər konstitusiya qaydası (məsələn, AR Konstitusiyasının 144-cü maddəsi¹⁷³, İspaniya Konstitusiyasının 148-ci maddəsi¹⁷⁴, Yaponiya Konstitusiyasının 94-cü maddəsi¹⁷⁵, Sloveniya Konstitusiyasının 140-cı maddəsi və s.) ilə təsbit edilir.

"Yerli özünüidarə haqqında" Avropa Xartiyasının 4-cü maddəsi bilavasitə yerli özünüidarəetmənin səlahiyyətinə həsr olunmuşdur. Xartiya müəyyən edir ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarının əsas səlahiyyətləri konstitusiya ilə, yaxud qanunla müəyyən edilir. Lakin bu müddəa yerli özünüidarəetmə orqanlarına qanuna müvafiq olaraq ayrı-ayrı konkret səlahiyyətlərin verilməsini istisna etmir. Yerli özünüidarəetmə orqanları onların səlahiyyətindən çıxarılmamış və başqa bir hakimiyyət orqanının səlahiyyətinə aid edilməmiş hər hansı məsələyə

¹⁷² Баранчиков В. А. Муниципальное право. Учебник. М., 2003, с.318

¹⁷³ Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Azərbaycan dilində. Bakı: Qanun, 2005.

¹⁷⁴ Конституции зарубежных государств. Учеб. пособие 2-е изд. Сост. В. В. Маклаков. М.: Из-во БЕК 2003, с.336-337

¹⁷⁵ Конституции зарубежных государств. Учеб. пособие 2-е изд. Сост. В. В. Маклаков. М.: Из-во БЕК 2003, с.455

dair öz təşəbbüslərini həyata keçirmək üçün qanunla müəyyən edilmiş hüdudlarda tam sərbəstliyə malikdirlər¹⁷⁶.

Yerli özünüidarə orqanlarına verilən səlahiyyətlər, bir qayda olaraq, tam və müstəsna olmalıdır. Onlar başqa bir hakimiyyət orqanı, mərkəzi və ya regional orqan tərəfindən yalnız qanunla müəyyən edilmiş hüdudlarda mübahisələndirilə, yaxud məhdudlaşdırıla bilər.

Mərkəzi və regional orqanların səlahiyyətlərinin həvalə edilməsi zamanı yerli özünüidarə orqanları imkan daxilində onların həyata keçirilməsini yerli şəraitə uyğunlaşdırmaq sərbəstliyinə malik olmalıdırlar¹⁷⁷.

Adından da göründüyü kimi, bu hakimiyyət yalnız yerli əhəmiyyətli sosial-iqtisadi-ekoloji məsələlərlə məşğul olur. Yerli məsələlərin dairəsinə bir qayda olaraq bələdiyyə (icma) mülkiyyətinin, yerli nəqliyyatın, yerli yol tikinti fəaliyyətinin idarə edilməsi, əhalinin su, enerji təminatı, yerli planlaşdırma, səhiyyə, təhsil və s. daxildir. İri şəhərlərin özünüidarə qurumları səlahiyyəti çərçivəsində məsələlərin həlli məqsədilə yalnız sosial-iqtisadi problemləri deyil, həm də geniş hüquq yaradıcılığı, icraedici fəaliyyət həyata keçirirlər. Həmin fəaliyyət əhalinin əmin-amanlığının qorunması, ətraf mühitin mühafizəsi proqramlarını, yerli vergilərin və uyğunların təmin edilməsini əhatə edir¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Bələdiyyələr haqqında / Nəzəriyyələr, təcrübələr, sənədlər toplusu. Avrasiya fondu. Bakı: Qanun, 1999, 388 s.; Yusifov H. «Yerli özünüidarə haqqında» Avropa Xartiyasının maliyyə əsasları ilə bağlı müddəalarının milli qanunvericiliyə implementasiyası / Bələdiyyələr və yerli büdcə. Bakı: Azər nəşr, 2003, 100 s.

¹⁷⁷ Финансовые ресурсы органов местного самоуправления в сопоставлении с их полномочиями: конкретный тест принципа субсидарности (Применение статей 9 и 4, параграфы 4 и 5 Хартии). Исследователи Делькан А. и Де Брюкер Ф. Страсбург, 20 апреля 2000, 159с.

¹⁷⁸ Резолюция 157(2003). О муниципальном имуществе в свете принципов Европейской хартии местного самоуправления.

[http://www.coe.int/T/R/CIrac/\[Russian_doc\]](http://www.coe.int/T/R/CIrac/[Russian_doc])

Şəhər yerli özünüidarə qurumlarının fəaliyyət istiqamətləri əsasnamə, xartiya ilə sərhdənlənir¹⁷⁹. Qeyd edilən aktlar bələdiyyə qurumlarının funksiyalarını, təşkilati strukturunu maliyyələşdirmə metodlarını, vəzifəli şəxslərin seçilməsi və təyinatı sistemini təsbit edir. Bəzi ölkələrin (məsələn, ABŞ-da) şəhər özünüidarə orqanlarının xartiyası (əsasnaməsi) daha geniş məsələlərin – əhalinin pətisiya hüququnu, yerli referendumların keçirilməsi qaydasını, xartiyaya dəyişiklikləri, yerli vergilərin təyin edilməsini və s. tənzimləyir.

Bələdiyyə qurumlarının səlahiyyətində olan əsas funksiyalardan biri də az təminatlı insanların yerli özünüidarə orqanlarının büdcəsi hesabına təminatlandırılmasıdır. Aztəminatlı əhali qurumlarına kömək göstərilməsi, qocalar evlərinin tikilməsi və onların saxlanması, bələdiyyə məktəblərinin, doğum evlərinin, xəstəxanaların, uşaq bağçalarının tikilməsi və s. aiddir.

Hesab edirik ki, dövlətlərin son dövr konstitusiya yaradıcılığında əsas məqsəd kimi insan hüquq və əsas azadlıqlarının qorunmasının bəyan edilməsi¹⁸⁰ yerli (özünüidarəetmə) hakimiyyət orqanlarının da əsas aktlarında (xartiya, əsasnamədə) əsas məqsəd kimi sosial təminat məsələlərinin daşınması ifadə edilməlidir. Belə bir qayda yerli əhalinin idarəçilik fəallığını da stimullaşdırı bilər.

Yerlərdə əhalinin hüquqlarının qorunmasının bir istiqamətini də ictimai qaydaların mühafizəsi təşkil edir. İctimai yerlərdə davranış qaydalarının müəyyən edilməsi, əhalinin ictimai-siyasi fəaliyyətinin ifadə forması kimi mitinqlərin, yığıncaqların, nümayiş və piketlərin keçirilməsinin tənzim-

¹⁷⁹ Мировой опыт управления городами. Вып. II. Системы местного самоуправления городов Европейских стран. Л., 1991, 201с.

¹⁸⁰ Вах: Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Bakı. 2005, 12.I maddəsində qeyd edilir ki, insan və vətəndaş hüquqlarının və azadlıqlarının təmin edilməsi dövlətin ali məqsədidir. s.7; Gürcüstan Konstitusiyasının 7-ci maddəsi. Конституция Грузии // Реформы Права и Юстиции на Южном Кавказе. Сборник материалов №17. Конституции Азербайджана, Армении, Грузии. Тбилиси: gtz.2006, 150с.

lənməsi, sanitar nəzarətin, ümuməhatəli tibbi xidmətin təşkil insan hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi sahəsində bələdiyyənin səlahiyyətlərinə aiddir. Yerli özünüidarə haqqında Avropa xartiyasına uyğun olaraq bir çox ölkələrin qanunvericiliyini dövlətin iqtisadi siyasəti çərçivəsində bələdiyyələrin öz fəaliyyətini həyata keçirmək üçün zəruri maliyyə vəsaitlərinə malik olmasını ifadə edir. Bələdiyyə qurumlarının maliyyə vəsaitləri onların səlahiyyət həddi ilə nəzərdə tutulan məsələlərin həllinə yönəlir. Burada gözlənilməsi tələb olunan əsas prinsip büdcənin formalaşdırılmasında və xərclənməsində şəffaflığın təmin edilməsidir. Bu məsələnin həlli ictimaiyyətə tam açıq olmalı, mətbuatda davamlı olaraq işıqlandırılmalıdır. Məqsədmüvafiq olar ki, demokratiyası tam bərqərar olmamış ölkələrdə büdcənin xərclənəcəyi işlərin siyahısı əhaliyə paylanmış olsun. Məlumdur ki, bələdiyyə qurumları özünün maliyyə vəziyyətini yaxşılaşdırmaq üçün xüsusi kreditrlərə müraciət edirlər. Buna görə də yerli özünüidarə qurumunun bütün sifarişləri məbləğindən asılı olaraq yalnız aksion (tender) qaydasında həyata keçirilməlidir.

Büdcənin tərtibi və təsdiqi nümayəndəli orqanın əsas problemlərindən biri olaraq qalmaqdadır. Büdcə layihəsi bir qayda olaraq görünməyən xərcləri də nəzərə alınmaqla tərtib edilir. Büdcə vəsaitlərinin xərclənməsinə və gəlirlərin yığılmasına nümayəndəli orqanın başçısı (mer, başqan) və icraedici orqanı (iri nümayəndəli qurumlarda hökumət) məsuliyyət daşıyır. Büdcə ilinin sonunda mer nümayəndəli orqana büdcənin yerinə yetirilməsi üzrə hesabat təqdim edir. Çoxsaylı əhalisi olan bələdiyyə qurumları illik və uzunmüddətli büdcələr tərtib edirlər. Qanunvericiliklə yerli özünüidarə orqanının məcburi xərcləri də müəyyən edilir. Bunlara əhalinin ümumi sağlamlığı, qayda-qanunu mühafizəsi, nümayəndəli orqanın ilkin vəzifəli şəxslərinin əmək haqları, verilmiş ssudalar üzrə fondların ödənilməsi, yolların istismarı, yanğın xidmətinin işlək vəziyyətdə saxlanılması və s aiddir.

Yerli özünüidarə qurumunun iqtisadi-sosial siyasətinin formalaşdırılması zamanı ölkə üzrə real vəziyyət (işsizlik səviyyəsi, inflyasiya, qiymət dəyişikliyi və s.) nəzərə alındıqda nümayəndəli orqana əhalinin etimadı təmin olunur.

Uzunmüddətli büdcə nümayəndəli orqanın maliyyə vəsaitinin yaradılması məqsədilə qəbul edilir. Yerli vəsaitlə risksiz sahələrə investisiya qoymaqla əlavə gəlir, məşğulluq yerlərinin yaradılması təmin edilir.

Bələdiyyə qurumlarının gəlirlərinin ilkin mənbəsini qeyd etdiyimiz kimi yerli yığım, vergilər, kirayə haqları, cərimələr, mülkiyyətin idarəçiliyindən gəlirlər təşkil edir. Bələdiyyələrin, bununla yanaşı, mərkəzi hakimiyyətin maliyyə yardımlarından, subsidiyalarından da yararlanmaq imkanı vardır. Məlum olduğu kimi, mərkəzi hakimiyyət milli proqramlar çərçivəsində müxtəlif istiqamətlərdə sosial-iqtisadi-mədəni tədbirlər həyata keçirir. Bu zaman yerlərdə yerli özünüidarə hakimiyyəti müvafiq tədbirlərlə bağlı maliyyə resurslarını da almalı olur. Verilən subsidiya və yardımlar inkişafı təşviq etməklə yanaşı, mərkəzi hakimiyyətin yerlərdə nəzarətini təşkil etməklə, həm də maliyyə cəhətdən zəif olan yerli özünüidarə orqanlarının ehtiyatlarının müəyyən tarazlığının təmin edilməsidir¹⁸¹.

"Yerli özünüidarə haqqında" Avropa Xartiyası müəyyən edir ki, yerli özünüidarə orqanlarına maliyyə yardımının verilməsi imkan daxilində konkret layihələrin müəyyənləşdirilməsi üçün nəzərdə tutulmalıdır. Maliyyə yardımının yerli özünüidarə orqanlarının öz şəxsi səlahiyyətləri sahəsində öz siyasətini seçmək azadlığı prinsipinin ziyanına olmamalıdır¹⁸².

¹⁸¹ Финансовые ресурсы местных властей по отношению к их компетенциям: анализ принципа субсидарности. Докладчик: Жан-Клод Фрекон (Франция), Страсбург, 20 апреля 2000, с.254

¹⁸² Рекомендации 79(2000). О соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям – проверка принципа субсидарности на практике. [http://www.coe.Int/T/R/C/rae/\[Russian_doc\]](http://www.coe.Int/T/R/C/rae/[Russian_doc])

Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının 9-cu maddəsinə müvafiq olaraq yerli büdcələrin müstəqilliyi prinsipi mədaxil mənbələrinin və vahid büdcə təsnifatı çərçivəsində xərclərinin istiqamətlərini müəyyənləşdirmək hüququnun olması ilə təmin olunur.

Yerli büdcələrin müstəqilliyinə dövlət zəmanət verir və onun öhdəliklərinə görə məsuliyyət daşımır. Dövlət zəmanəti aşağıdakılara əsaslanır:

□ investisiya və pul-kredit siyasəti əsasında istehsal sferasının inkişafına şərait yaratmaq¹⁸³;

□ yerli sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarını yerli büdcə gəlirləri hesabına maliyyələşdirmək mümkün olmadıqda, yerli büdcə kəsirini ödəmək üçün dövlət büdcəsinin imkanlarını nəzərə alaraq əlavə gəlir mənbələrinin müəyyən edilməsi və ya dövlət büdcəsindən dotasiya və subvensiyaların ayrılması¹⁸⁴.

Bəzi ölkələrdə (xüsusən də, anqlo-sakson sistemində) yerli özünüidarə orqanlarında müəyyən ixtisasa malik şəxslər seçilir və ya onlar müvafiq qurumda işə təyin edilir. ABŞ-da qrafliqlarda kifayət qədər seçkili vəzifələr mövcuddur. Bunlardan şeriflər, prokurorlar, xəzinədarlar, mühəndislər, rəqistrilər və s. qeyd edilə bilər. Həmin şəxslər peşəkar fəaliyyətlə məşğul olurlar ki, bu da özünüidarə qurumunun fəaliyyətinin yüksək səviyyədə həyata keçirilməsini təmin edir.

Ümumi haldı yerli özünüidarə orqanları sırf siyasi xarakterli qərarlar qəbul etmək və ya bu istiqamətdə fəaliyyət həyata keçirmək səlahiyyətinə malik deyillər. Lakin praktikada həmin ərazinin tələyüklü məsələlər ilə bağlı yerli özünüidarə orqanlarının siyasi xarakterli qərarları da olmuşdur.

¹⁸³ Рубан В. А. Финансовые проблемы местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление в России. М.: 1998, с.131-139

¹⁸⁴ Резолюция 14 (2000). Местные налоги, финансовые выравнивание и финансовые субсидии органам местного самоуправления.
[http://www.coe.int/T/R/Clrae/\[Russian_doc\]](http://www.coe.int/T/R/Clrae/[Russian_doc])

Belə ki, Amerika hərbi bazarlarına qarşı Yaponiyada bir neçə bələdiyyə qurumunun öz ərazilərini nüvəsiz zona elan etməsi qeyd edilə bilər.

Qloballaşma və inteqrasiyanın təsiri yerli özünüidarə qurumlarının fəaliyyətinə də təsir etməkdədir¹⁸⁵. Son dövrlərdə müşahidə edilən yerli özünüidarə qurumlarının beynəlxalq əlaqələrinin genişlənməsi də qeyd edilən proseslə bağlı olmaqla əhalinin miqrasiyası, işçi qüvvəsinin, xidmətlərin, kapitalın sərbəst hərəkət rejimindən yaranır. Şübhəsiz ki, bu zaman transmilli xarakterli münasibətlər dövlətlərarası siyasi-hüquqi mexanizmlərin yaradılmasını tələb edir və dövlətlər bu sahədə həmin mexanizmlərin daha ciddi formada yerinə yetirilməsini təmin etməlidirlər.

4.4. Yerli özünüidarə hakimiyyəti üzrə beynəlxalq standartlar

Yerli özünüidarə hakimiyyəti xalq hakimiyyətinin forması olduğundan və şəxslərin hüquq və əsas azadlıqlarının təminatı ilə bağlı olduğundan bu idarəçilik forması üzrə xarici ölkələrin qanunvericilik təcrübəsi ilə yanaşı, həm də beynəlxalq standartların da öyrənilməsi zərurəti var. Hakimiyyətin, idarəçiliyin şəxslərin mülki, siyasi, iqtisadi, sosial, mədəni və s. hüquqları ilə bağlı olduğunu nəzərə alsaq bu sahədə beynəlxalq standartları təsbit edən bir sıra beynəlxalq aktlar diqqət mərkəzinə gəlir¹⁸⁶. Bunlardan həm ümumi xarakterli, ümumiyyətlə, insan hüquqlarına aid olan beynəlxalq aktları, həm də bilavasitə yerli idarəetmə

¹⁸⁵ О влиянии глобализации на регионы.

[http://www.coe.int/T/R/CLrae/\[Russian_doc\]](http://www.coe.int/T/R/CLrae/[Russian_doc])

¹⁸⁶ Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. Учебное пособие. М.: Городец, 2004, 352с.

orqanlarına həsr edilmiş beynəlxalq sənədlər qeyd edilə bilər.

Ümumi xarakterli beynəlxalq aktlara nümunə kimi İnsan hüquqları haqqında ümumi bəyannamə (1948), İqtisadi, sosial və mədəni hüquqlar haqqında beynəlxalq Pakt (1966), Mülki və siyasi hüquqlar haqqında beynəlxalq Pakt (1966), İnsan hüquqları və əsas azadlıqların müdafiəsi haqqında (1950) Avropa Konvensiyası və s. qeyd edilə bilər¹⁸⁷. Şəxslərin idarəçilik, hakimiyyət sferasında hüquqlarını tənzimləyən İnsan hüquqları haqqında ümumi Bəyannamənin 21-ci maddəsi siyasi hüquqları ehtiva edir. Həmin maddədə qeyd edilir ki,

1. Hər kəsin özünün ölkəsinin idarəçiliyində birbaşa və ya azad seçilmiş nümayəndələri vasitəsilə iştirak etmək hüququ vardır.

2. Hər kəsin özünün ölkəsində dövlət xidmətinə daxil olmaq üçün bərabər hüquqları vardır.

3. Xalqın iradəsi hökumətin hakimiyyətinin əsası olmalıdır; bu iradə özünü gizli səsvermə və ya digər bərabər formada sərbəst səsverməni təmin edən mütəmadi və saxtalaşdırılmayan ümumi və bərabər seçki hüququ ilə ifadə edilməlidir.

Sadaladığımız məsələlər Mülki və siyasi hüquqlar haqqında beynəlxalq Paktın daha geniş məzmununda dəqiqləşdirilib. Mülki və siyasi hüquqlar haqqında beynəlxalq Paktın 25-ci maddəsində qeyd edilir ki, hər bir vətəndaşın hər hansı ayrı-seçkilik və hər hansı bir əsassız məhdudiyət olmadan:

a) dövlət işlərinin idarə olunmasında həm birbaşa, həm də azad şəkildə seçilmiş nümayəndələri vasitəsilə iştirak etmək;

¹⁸⁷ Международное публичное право. Сборник документов. т. 1. М.: БЕК, 1996, 373с.

b) seçicilərin azad iradələrini təmin edən, ümumi və bərabər dövrü şəkildə keçirilən seçki hüququ əsasında gizli səsvermə yolu ilə seçilmək imkanı və hüququ olmalıdır.

Həmin beynəlxalq hüquq norması daxili təcrübədə real seçkilərin, o cümlədən bələdiyyə seçkilərinin təmininə də yönəlmişdir.

Qeyd etdiyimiz ümumi xarakterli beynəlxalq aktlar yerli özünüidarə üçün təməl hüquqları (standartları) ehtiva etdiyi halda, bu sahədə qəbul edilmiş spesifik beynəlxalq aktlar müvafiq standartlara əsaslanaraq daha spesifik məsələlərin həllinə yönəlmişdir. Belə aktlardan ən əhəmiyyətli şübhəsiz ki, Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasıdır (1985). Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının əhəmiyyəti ondan ibarətdir ki, dünyanın inkişaf etmiş dövlətlərinin yerli özünüidarə sahəsindəki təcrübəsi, yerli özünüidarə sahəsində fəaliyyət prinsipləri onda təsbit edilmiş və universal aktın da yaradılmasını təşviq etməkdədir¹⁸⁸.

Xartiya preambula və üç hissədən ibarətdir. Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının birinci bölməsində əhatə olunmuş 10 maddədəki 31 bənddən iyirmisi (10-u mütləq, 10 istəyə görə) Avropa Şurasına daxil olmuş və Xartiyaya qoşulan dövlətlər üçün vacib sayılır. Xartiyanın məqsəd və ideyalarının zəruriliyi preambulada öz ifadəsini tapmışdır. Preambulada qeyd edilir ki, yerli özünüidarənin təşkilinə münasibətdə Xartiyada yerli özünüidarənin mühüm prinsip və təminatları müəyyən edilir:

1) milli qanunvericilikdə yerli özünüidarə prinsipinin tətbiqi (mad.2);

2) yerli özünüidarə sistemində birbaşa və nümayəndəli demokratiya prinsiplərinin uzlaşdırılması (mad.3 b.2);

3) yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində subsidiarlıq prinsipi (mad.4 b.3);

¹⁸⁸ О предварительном проекте Всемирной хартии местного самоуправления.
[http://www.coe.int/T/R/Clrae/\[Russian_doc\]](http://www.coe.int/T/R/Clrae/[Russian_doc])

4) yerli özünüidarənin səlahiyyətləri hüdudunda müstəqilliyi (mad.4 b.2);

5) yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətinin qanunauyğunluğu (mad.4 b.1);

6) yerli özünüidarənin ərazi quruluşunun sabitliyi (mad.5);

7) yerli özünüidarənin təşkilati müstəqilliyi, onun təşkili modelinin müxtəlifliyi (mad. 6,b.1);

8) yerli özünüidarənin müəyyən edilmiş səlahiyyətlərindən asılı olaraq bələdiyyə fəaliyyətinin müstəqilliyinin maliyyə təminatı hüququ (mad.9);

9) yerli özünüidarənin fəaliyyətinə dövlətin özbaşına müdaxiləsinin yolverilməzliyi (mad.8);

10) yerli özünüidarənin məhkəmə müdafiəsi hüququ (mad.11) və s.

Yerli hakimiyyətlər arasında beynəlxalq əlaqələrin formalaşdırılması tədricən genişlənməkdə olan proses olduğundan bu sahədə də norma yaradıcılığı genişlənməkdədir. Demokratik inkişaf, yerli hakimiyyətləri təşviq etmək məqsədilə Ərazi icmaları və hakimiyyət orqanları arasında transsərhəd əməkdaşlıq haqqında Avropa Çərçivə Konvensiyası (1980)¹⁸⁹, Çərçivə Konvensiyasına Əlavə Protokol (1995), 2 sayılı Protokol (1998) qəbul edilmişdir.

Çərçivə Konvensiyasına Əlavə Prtokolda:

□ ərazi icmaları və hakimiyyət orqanları arasında transsərhəd əməkdaşlığı gücləndirmək məqsədilə Çərçivə Konvensiyasını təkmilləşdirmək;

□ transsərhəd layihələrin inkişafını dayandıran inzibati, hüquqi, siyasi və psixoloji maneələri aradan qaldırmaq;

¹⁸⁹ Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей // Совет Европы и Россия. Сборник документов. М.: Юридическая литература. 2004, 928с.; Проект Резолюции о межкультурном и межрелигиозном диалоге: инициативы ответственность местных властей (12(4)). ДВЕНАДЦАТОЕ СЕССИЯ (Страсбург, 31 мая-2июня 2005 г.). [http://www.coe.int/T/R/Clrae/\[Russian_doc\]](http://www.coe.int/T/R/Clrae/[Russian_doc]); Резолюция 104(2000). О демократической стабильности через трансграничное сотрудничество в Европе. [http://www.coe.int/T/R/Clrae/\[Russian_doc\]](http://www.coe.int/T/R/Clrae/[Russian_doc])

□ sərhəd ərazilərində yerləşən ərazi icmaları və hakimiyyət orqanları arasında transsərhəd əməkdaşlığı inkişaf etdirmək və genişləndirmək və s. ehtiva edilib.

Əgər Çərçivə Konvensiyasına Əlavə Protokol sərhəd bölgəsi icmalarının, hakimiyyət orqanlarının transsərhəd əməkdaşlığına həsr edilibsə, Çərçivə Konvensiyasına 2 sayılı Protokol isə ümumi sərhədi olmayan dövlətlərin ərazi icmalarının əməkdaşlığına həsr edilib. Preambulada qeyd edilir ki, ərazi icmaları və yerli hakimiyyətin öz funksiyalarının daha da səmərəli yerinə yetirilməsi üçün nəinki sərhədyanı dövlətlərin qonşu rayonları (sərhədyanı rayonlarda əməkdaşlıq), həm də ümumi sərhədi olmayan dövlətlərin regionları ilə fəal əməkdaşlıq etməsini, eləcə də birgə mərəzlərin olmasını və bütün bunların yalnız sərhədyanı əməkdaşlıq üzrə təşkilatlar və ərazi icmaları və yerli hakimiyyətlərin assosiasiyaları çərçivəsində deyil, həmçinin ikitərəfli əməkdaşlıq kontekstində həyata keçirildiyini nəzərə alaraq bu Protokolu qəbul edirlər.

Yerli özünüidarə hakimiyyəti ilə bağlı məsələləri tənzimləyən siyasi hüquqlarla əlaqədar beynəlxalq standartı təsbit edən aktlardan "Yerli səviyyədə ictimai həyatda əcnəbilərin iştirakı haqqında" Avropa Konvensiyası əcnəbilərin yerli məsələlərin həllində iştirakı ilə bağlı münasibətləri tənzimləyir. Yerli və Regional Hakimiyyət Konqresinin "Yerli səviyyədə ictimai həyatda əcnəbilərin iştirakı haqqında" tövsiyəsi də həmin məsələlərə həsr olunmuşdur¹⁹⁰.

Yerli özünüidarə hakimiyyətinin təsis edilməsi və onun fəaliyyəti cəmiyyətin daxili inteqrasiyası, hər cür etnik, dini və s. istiqamətli separatizmin qarşısının alınması ilə əhəmiyyətlidir. Bu mənada 5 noyabr 1992-ci ildə Avropa Şurası tərəfindən qəbul edilmiş "Regional dillər və azlıqların dilləri

¹⁹⁰ Recommendation 115 of the Congress of Local and Regional Authorities on the participation of foreign residents in local public life: consultative bodies; Recommendation 159 of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on Regional ombudspersons: an institution in the service of citizens rights; Recommendation 76 of the Congress of Local and Regional Authorities on the participation of foreign residents in local public life

haqqında" Avropa Xartiyası, Avropa Şurasının 1 fevral 1995-ci ildə qəbul etdiyi "Milli azlıqların müdafiəsi haqqında" Çərçivə Konvensiyası plüralist və həqiqi demokratik cəmiyyətin etnik, mədəni, dil və dini özünəməxsusluğa hörmətlə yanaşması ideyasının təzahürü olmaqla milli azlıqlara məxsus olan şəxslərin hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi, onların qanun qarşısında bərabərliyinin təmin olunmasında mühüm əhəmiyyətə malikdir.

Konvensiyanın 15-ci maddəsi nəzərdə tutur ki, Tərəflər milli azlıqlara məxsus olan şəxslərin mədəni, ictimai və iqtisadi həyatda, o cümlədən ictimai işlərin, xüsusən onlara aid olan ictimai işlərin idarə olunmasında səmərəli iştirakı üçün zəruri şərait yaratmağı öhdələrinə götürməlidirlər¹⁹¹.

Qeyd edilən anlamda yerli özünüidarə sistemi, həm də cəmiyyətdə hər hansı ayrımcılığı istisna edən xalq hakimiyyəti formasıdır.

Yerli özünüidarə hakimiyyəti ilə əlaqədar beynəlxalq standartların təsbit edildiyi geniş əhatəli tövsiyələr də qəbul edilmişdir. Bunlardan ərazi icmaları və hakimiyyət orqanları arasında transsərhəd əməkdaşlıq haqqında nümunəvi Avropa Konvensiyası bu sahədə müxtəlif səviyyəli beynəlxalq əməkdaşlığın nümunəvi qaydalarına, razılaşmalarına həsr edilib. Ölkələr arasında ərazi icmalarının və hakimiyyət orqanlarının əməkdaşlığını təşviq edən dövlətlərarası model razılaşmalar yerli xalq hakimiyyəti üzrə münasibətlərin unifikasiya olunmuş qaydada tənzimlənməsinə yönəlib.

Yerli özünüidarə üzrə tövsiyə xarakterli beynəlxalq aktların bir qismi də həmin qurumun sərbəst fəaliyyətinin təməl şərtlərindən maliyyə, iqtisadi təminatla həsr edilib. Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının maliyyə məsələləri üzrə müddəalarının inkişafının davamı olaraq Yerli və Regional Hakimiyyət Konqresinin "Avropada regionlaşmanın vəziyyəti və perspektivləri haqqında" qətnaməsində 83(1999) qeyd olunur ki, müxtəlif regional qurumlar maliyyə

¹⁹¹ Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств // Совет Европы и Россия. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 2004, с.80

yə müstəqilliyinə malik olmalıdırlar, lakin bunun milli və ya federal dövlətin bütövlüyü mənafeyinə zidd olmaması üçün maliyyə vəsaitlərinin yenidən bölüşdürülməsi mexanizmi mövcud olmalıdır¹⁹².

Avropa Şurası üzvü olan dövlətlərin yerli özünüidarəyə görə cavabdehlik daşıyan nazirlərinin 1996-cı il Lissabon konfransında hazırlanan rəydə qeyd olunurdu ki, müvafiq maliyyə ehtiyatları olmadan yerli demokratiya mövcud ola bilməz¹⁹³

Yenə də Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyət Konqresinin "Avropada sosial möhkəmliyin amili kimi – regional iqtisadi əməkdaşlıq haqqında" 1999-cu il 86 sayılı Qətnaməsində göstərilir ki, milli iqtisadi siyasət çərçivəsində yerli özünüidarə orqanları səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün o dərəcədə maliyyə imkanlarına malik olmalıdırlar ki, səlahiyyətlərini həyata keçirərkən onlar üzərində sərbəst sərəncam versinlər və həmin maliyyə vəsaitlərinin həcmi onların üzərinə qoyulmuş səlahiyyətlərə mütənəsib olmalıdır¹⁹⁴.

Beləliklə, yerli özünüidarə hakimiyyəti ilə əlaqədar beynəlxalq standartları fərqləndirməli olsaq, o halda yerli özünüidarənin:

- demokratik təsisat olaraq insan hüquqlarının realizəsi vasitəsi olması;
- integrasiya prosesinin stimullaşdırdığı üçün hər cür ayrımcılığın qarşılınmasında siyasi-hüquqi vasitə olması qeyd edilməlidir.

¹⁹² Проект Резолюции 83(1999). О состоянии и перспективных регионализации в Европе. [http://www.coe.int/T/R/CLrae/\[Russian_doc\]](http://www.coe.int/T/R/CLrae/[Russian_doc]); Recommendation 98 of the Congress of Local and Regional Authorities on the draft world charter of local self-government State of discussions

¹⁹³ Финансовые ресурсы местных властей по отношению к их компетенциям: анализ принципа субсидарности. Докладчик: Жан-Клод Фрекон (Франция), Страсбург, 20 апреля 2000, с.9

¹⁹⁴ Рекомендация 69(1999). О региональном экономическом партнерстве – как факторе укрепления социальной сплоченности в Европе. <http://www/coe.int>.

V FƏSİL

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASINDA YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏ SİSTEMİNİN FORMALAŞDIRILMASININ NORMATİV ƏSASLARI

5.1. Azərbaycanca yerli özünüidarəetmə forması kimi bələdiyyələrin səlahiyyətləri və strukturu

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılması demokratik idarəetmənin beynəlxalq səviyyədə işlənib hazırlanmış yeni universal prinsipləri əsasında həyata keçirilir. Bu baxımdan ən mühüm hadisələrdən biri yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının 25 dekabr 2001-ci ildə Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi tərəfindən ratifikasiya olunmasıdır. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sistemi konstitusiyaya və qanunvericilik əsasında "Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası"nın prinsiplərinə uyğun şəkildə qurulur. Xalqın hakimiyyətinin ifadəsi kimi yerli özünüidarəetmə ölkənin konstitusiyalı quruluşunun əsaslarından birini təşkil edir və onun müstəqilliyinə konstitusiyaya ilə zəmanət verilir. Belə ki, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında yerli özünüidarəetməyə ayrıca bir fəsil həsr edilmişdir¹⁹⁵. Həmin fəslin aid olduğu IV bölmədə bələdiyyələrin işinin təşkilinə, səlahiyyətlərinə, qərarlarının icrasına və müstəqilliyinin tə-

¹⁹⁵ Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası. Bakı-2005, s.55-56

minatına dair maddələr (142-146-cı maddələr) əks olunmuşdur. 142-ci maddədə birmənalı olaraq göstərilmişdir ki, Azərbaycanda yerli özünüidarəni seçki əsasında yaradılan bələdiyyələr həyata keçirir. Bələdiyyələrə seçkilər və bələdiyyələrin statusu qanunla müəyyən olunur. Konstitusiyanın 143-cü maddəsində isə bələdiyyələrin öz işini iclaslar, daimi və başqa komissiyalar vasitəsilə həyata keçirdiyi göstərilir. Ölkə Konstitusiyasında bələdiyyələrin səlahiyyətləri də geniş şəkildə əks olunmuşdur (maddə 144) ki, həmin səlahiyyətlər aşağıdakılardan ibarətdir¹⁹⁶:

- 1) bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyətlərinin tanınması, qanunla müəyyən edilmiş hallarda onların səlahiyyətlərinin itirilməsi və səlahiyyətlərinə xitam verilməsi;
- 2) bələdiyyə rəqlamentinin təsdiq edilməsi;
- 3) bələdiyyə sədrinin və onun müavinlərinin, daimi və başqa komissiyaların seçilməsi;
- 4) yerli vergilərin və ödənişlərin müəyyən edilməsi;
- 5) yerli büdcənin və onun icrası haqqında hesabatların təsdiq edilməsi;
- 6) bələdiyyə mülkiyyətinə sahiblik və ondan istifadə barəsində sərəncam;
- 7) yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarının qəbul və icra edilməsi;
- 8) yerli iqtisadi inkişaf proqramlarının qəbul və icra edilməsi;
- 9) yerli ekoloji proqramların qəbul və icra edilməsi.

Konstitusiyaya görə, nəzarət hüququnu əlində saxlamaqla qanunvericilik və icra hakimiyyətləri tərəfindən bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlər də verilə bilər.

Beləliklə, Konstitusiyanın dördüncü bölməsi yerli özünüidarəetmə sahəsində qanunvericiliyinin ümumi əsasını və ilkin təməlini təşkil edir.

1995-ci ilin noyabrında ilk dəfə olaraq Milli Məclisin "Yerli özünüidarə məsələləri üzrə daimi komissiya"sı (sonra-

¹⁹⁶ Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası. Bakı-2005, s.55

dan "Regional məsələlər üzrə daimi komissiya" adlandırılmışdır) yaradılmış və uğurlu fəaliyyəti nəticəsində yerli özünüidarəetməyə aid müxtəlif qanun layihələri işlənib hazırlanmış və Milli Məclis tərəfindən qəbul olunmuşdur. Bütün bu qanunlar hazırlanarkən aşağıdakı prinsiplər əsas götürülmüşdür:

- xalqın iradəsi nəzərə alınmaqla, yerli referendum və digər demokratik formalar;
- yerli özünüidarənin seçkili olması və onların əhali qarşısında hesabatı və onun nəzarəti altında olması;
- nümayəndəli orqanların özlərinin yaratdıqları icra və sərəncam verən orqanlardan üstünlüyü;
- yerli özünüidarətmə orqanlarının (səlahiyyətlərinə aid yerli məsələlərin həllində) müstəqilliyi və sərbəstliyi;
- qanunçuluq (qanunun aliliyinə təminat);
- yerli və dövlət mənafələrinin əlaqələndirilməsi;
- vətəndaşların hüquqlarının, azadlıqlarının və qanuni mənafələrinin qorunması;
- ictimai fikrin öyrənilməsi, qeydə alınması, təhlil edilməsi və aşkarlığın təmin edilməsi;
- yerli özünüidarətmə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin öz fəaliyyətlərinə və qəbul etdikləri qərarlara görə məsuliyyət daşması¹⁹⁷.

Qeyd etdiyimiz kimi, respublikamızda yerli özünüidarətmə sisteminin formalaşdırılması üçün kifayət qədər hüquqi baza yaradılmışdır. Məsələn, göstərmək olar ki, 2 iyul 1999-cu ildə qəbul olunmuş və "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu, "Seçki Məcəlləsi" yerli özünüidarətmənin təşkilati əsaslarını tam şəkildə təcəssüm etdirir. "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanun ölkədə yerli özünüidarətməni həyata keçirən bələdiyyələrin yaradılması prinsiplərini, rolunu, yerli özünüidarənin hüquqi, iqtisadi və maliyyə əsaslarını, onun həyata

¹⁹⁷Bələdiyyələr: qanunvericilik, təcrübə və inkişaf, Bakı- 2003 – 136 s.

keçirilməsi üçün dövlət təminatlarını müəyyənləşdirir¹⁹⁸. Qanunda göstərilir ki, yerli özünüidarə vətəndaşların fəaliyyətinin təşkilinin elə bir sistemidir ki, bu sistem onlara qanun çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququnu həyata keçirmək və yerli əhalinin mənafeyi naminə dövlət işlərinin bir hissəsini yerinə yetirmək imkanı verir. Bu hüququ qanunla müəyyən edilmiş qaydada ümumi, bərabər, birbaşa seçki hüququ əsasında sərbəst, şəxsi və gizli səsvermə yolu ilə seçilmiş bələdiyyə üzvlərindən ibarət nümayəndəli kollegial orqanlar (bələdiyyələr) və ya vətəndaşların yığıncaqları həyata keçirirlər¹⁹⁹.

Qanuna görə, bələdiyyələr – qanunla müəyyən edilmiş ərazi hüduqları daxilində yerli özünüidarəetmə formasıdır. Bələdiyyələrin öz mülkiyyəti, yerli büdcəsi və seçkili bələdiyyə orqanları olur və qanunla səlahiyyətlərinə aid edilmiş yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil surətdə həll edir. Ölkəmizdə bələdiyyələr bərabərlik əsasında qurulur və fəaliyyət göstəriirlər.

Azərbaycan Respublikasında təşkil edilən bələdiyyələr və onların orqanları dövlət hakimiyyəti orqanları sisteminə daxil deyildir. Bələdiyyə orqanları bələdiyyələrin öz nizamnaməsinə uyğun olaraq yaradılır və onlara yerli özünüidarə məsələlərini həll etmək üçün müəyyən səlahiyyətlər verilir.

Məlum olduğu kimi, müxtəlif ölkələrdə yerli özünüidarəetmə orqanlarının işçi heyəti iki kateqoriyaya ayrıla bilər:

□ seçkili nümayəndələr: onlardan «yerli özünüidarəetmə orqanlarının qərarverici hakimiyyəti» adlanan orqan formalaşdırılır;

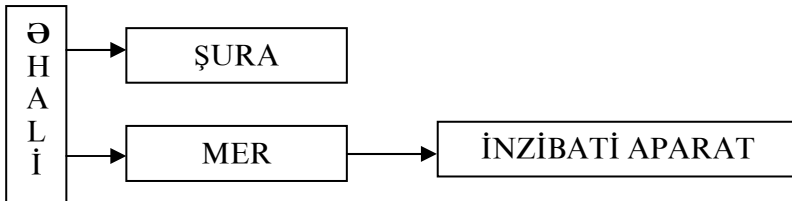
¹⁹⁸ Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin hüquqi əsasları. Bakı - 2005

¹⁹⁹ "Bələdiyyələrin statusu haqqında" AR Qanunu, 2 iyul 1999-cu il

□ təyinatlı vəzifəli şəxslər: onlar "yerli özünüidarəetmənin icraedici orqanlarına" aid edilir²⁰⁰.

Mərkəzi hökumət səviyyəsində olduğu kimi, burada da yerli özünüidarəetmənin "icra orqanları" ilə "qərarverici" orqanları arasında mümkün münasibətlərin aşağıdakı müxtəlif tipləri ilə rastlaşmaq mümkündür:

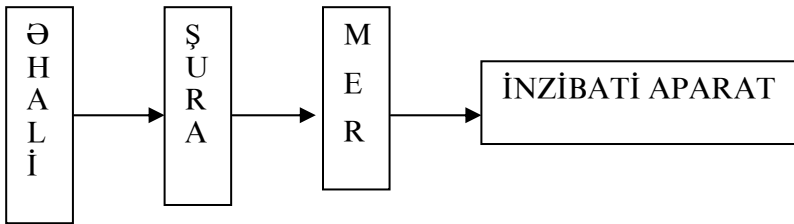
1) "sırf prezident sistemi" (ABŞ, İtaliya), burada mer və şura ayrıca seçilir. Mer icra aparatının rəhbəri olur və təyinatlı vəzifəli şəxslərdən ibarət olan icra hakimiyyətinin tam sisteminə malik olur. Seçkili nümayəndələrdən ibarət olan şura yalnız ümumi xarakter daşıyan qərarlar qəbul edir (məsələn, şəhər planlaşdırması ilə bağlı qərarlar. Bu planlar isə icra orqanlarından ibarət inzibati aparat tərəfindən yerinə yetirilir) (sxem 5.1);



Sxem 5.1. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkilinin «sırf prezident sistemi»

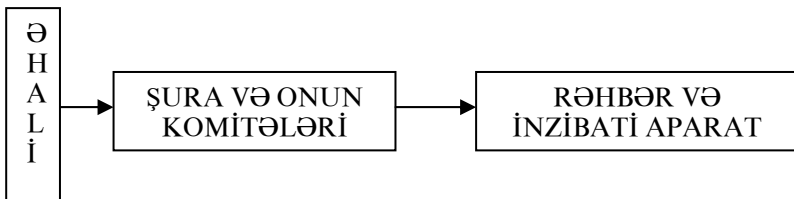
2) "ənənəvi sistem" (Fransa), şura üzvləri arasından seçilir. Mer təyin olunan vəzifəli şəxslərdən ibarət icra aparatına rəhbərlik edir. Merə onun bir və ya iki müavini kömək edə bilər. Merin aktları və fəaliyyəti şura ilə icra orqanları arasında əlaqələndirmə mexanizmi – "bufer" rolunu oynayır (sxem 5.2);

²⁰⁰Əliyev Q., Pərvizovlu V. Yerli hakimiyyət və özünüidarəetmə orqanları. Beynəlxalq təcrübə, Bakı-1998



Sxem 5.2. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkilinin "ənənəvi sistemi"

3) "sırf parlament sistemi" (Almaniya, Skandinaviya ölkələri, Böyük Britaniya), bu sistemdə icra orqanları şura qarşısında bilavasitə məsuliyyət daşıyır. Mer (bu vəzifənin olduğu yerlərdə) yalnız nümayəndəlik funksiyalarına malik olur. Şura ixtisaslaşmış komitələrə bölünür ki, onlar da administrasiyanın fəaliyyətinə nəzarət edirlər. Administrasiyanın işini təyin olunan baş katib idarə edir (sxem 5.3).



Sxem 5.3. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkilinin "sırf parlament sistemi"

Azərbaycanda yaradılan bələdiyyələrin təşkilati strukturu da, əsasən, qərarverici və icraedici orqanlardan ibarət olub "ənənəvi sistemə" uyğun qurulmuşdur. Dünya təcrübəsində olduğu kimi, Azərbaycanda da bələdiyyə şurası bələdiyyənin əsas qərarverici orqanı sayılır. Qanuna görə, o, bələdiyyə ərazisində yaşayan seçicilər tərəfindən 5 il

müddətinə seçilir²⁰¹. Bələdiyyə şurasının say tərkibi isə həmin bələdiyyədə yaşayan əhalinin sayından asılı olaraq 5-19 nəfərə qədər dəyişə bilər. Bələdiyyə şuraları öz fəaliyyətlərini ayda bir dəfədən az olmayaraq bələdiyyə sədri tərəfindən çağırılan iclaslar əsasında qururlar. İclaslar, eyni zamanda, bələdiyyə ərazisində yaşayan əhalinin azı on faizinin, yaxud bələdiyyə üzvlərinin üçdə bir hissəsinin təşəbbüsü ilə çağırılır. Bələdiyyənin iclası, yalnız bələdiyyə üzvlərinin yarısından çoxu iştirak etdikdə səlahiyyətli sayılır.

Bələdiyyələrin icra orqanı isə, onun icraedici aparatıdır. İcra aparatı, əsasən, bələdiyyənin sədrindən və onun qanunauyğun olaraq formalaşdırdığı struktur bölmələrindən ibarətdir. Bir qayda olaraq, icra aparatının fəaliyyətinə bələdiyyənin sədri başçılıq edir. Sədr bələdiyyənin gündəlik həyatına cavabdeh olaraq, bələdiyyə şurasının qərarlarını həyata keçirir. Eyni zamanda, o, bələdiyyə şurasının qərarlarına uyğun olaraq, yerli əhaliyə xidmət, iqtisadi və sosial inkişaf proqramlarını həyata keçirmək üçün yaradılan icra strukturlarının rəhbərlərini təyin edir və bələdiyyə qulluğu ilə bağlı təşkilati rəhbərliyi həyata keçirir.

Respublikamızda bələdiyyələrin icraedici orqanı olan icra aparatı aşağıdakı səlahiyyətlərə malikdir:

- bələdiyyəyə baxılmaq və təsdiq edilmək üçün təqdim edilən büdcə, plan, proqram və qərar layihələrinin hazırlanması;
- bələdiyyənin qəbul etdiyi qərarların yerinə yetirilməsi;
- bələdiyyə sədrinin qəbul etdiyi qərarların yerinə yetirilməsi;
- bələdiyyənin qanunla müəyyən olunmuş səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin təşkili;

²⁰¹ "Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi". Bakı -2003.

□ bələdiyyə mülkiyyətinin və bələdiyyənin istifadəsinə verilmiş başqa mülkiyyətin idarə edilməsi;

□ bələdiyyə əmlakının texniki inventarlaşdırılmasının aparılması;

□ qanunvericiliyə əsasən, ona həvalə edilmiş digər səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi²⁰².

Bələdiyyələr öz səlahiyyətlərinə aid məsələlərin qabaqcadan nəzərdən keçirilməsi və hazırlanması üçün, habelə bələdiyyənin tabeliyində olan müəssisə, idarə və təşkilatların fəaliyyətinə nəzarət üçün daimi və başqa komissiyalar da yarada bilərlər. Bu komissiyalar yaradılarkən, əsasən yerli əhəmiyyətli məsələlər nəzərə alınır və onların fəaliyyəti "Bələdiyyənin daimi və başqa komissiyaları haqqında" əsasnaməyə, eləcə də bələdiyyənin öz nizamnaməsinə uyğun şəkildə tənzimlənir. Komissiyaların öz fəaliyyət istiqamətlərini dəqiqləşdirməsi üçün vacib əhəmiyyət daşıyan bir sıra vəzifələr "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunda əks olunmuşdur²⁰³. Həmin Qanuna görə, bələdiyyələrin daimi və başqa komissiyalarının əsas vəzifələri aşağıdakılardan ibarətdir:

1) yerli əhəmiyyətli sosial müdafiə və sosial inkişaf, ekologiya, iqtisadi inkişaf, yerli xidmət üzrə proqramlar hazırlayıb, bələdiyyənin iclasına və yerli əhalinin müzakirəsinə çıxarmaq;

2) yerli əhəmiyyətli məsələləri müzakirə etmək, bələdiyyə iclaslarında müzakirə üçün proqramlar, arayışlar, qərar layihələri və başqa materiallar hazırlamaq;

3) bələdiyyə və onun icra aparatı üçün təkliflər hazırlamaq;

4) seçicilərin tapşırıqlarının yerinə yetirilməsinin təşkilinə və yoxlanılmasına kömək etmək.

²⁰² "Bələdiyyələrin nümunəvi nizamnaməsi haqqında" AR Qanunu, 15 oktyabr 1999-cu il.

²⁰³ "Bələdiyyələrin statusu haqqında" AR Qanunu, 2 iyul 1999-cu il.

Demokratik ölkələrdə olduğu kimi, Azərbaycanda da yerli özünüidarəetmə müxtəlif təşkilati formalarda həyata keçirilir. Bu təşkilati formalar birlikdə müvafiq bələdiyyə ərazisində yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllini təmin edən yerli özünüidarəetmənin vahid sistemini əmələ gətirir.

Yerli özünüidarəetmənin təşkilati xüsusiyyətləri ölkədə mövcud olan yaşayış məntəqələrinin müxtəlifliyi ilə, bu və ya digər yerli özünüidarəetmə modelinin seçilməsi ilə bağlıdır. Məlum olluğu kimi, 2 iyul 1999-cu il tarixində "Bələdiyyələrin statusu haqqında" qəbul edilmiş Azərbaycan Respublikası Qanununda ölkə ərazisində yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsinin bir sıra təşkilati formaları təsbit olunmuşdur ki, onları aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar:

Birinci qrupa, yerli özünü idarəetmənin həyata keçirildiyi ərazilərdə yaşayan əhalinin (və ya onların müxtəlif qruplarının) öz iradəsinin birbaşa ifadə formaları – yerli rəy sorğusu (yerli referendum), bələdiyyələrə seçkilər, vətəndaşların yığıncaqları və s. daxildir.

İkinci qrupu, yerli özünüidarəetmənin seçkili və digər orqanları təşkil edir. Yerli özünüidarəetmə orqanları idarəetmə aparatının demokratikləşməsinə şərait yaradan, mərkəzləşmiş idarəetmə sistemi ilə müqayisədə yerli əhəmiyyətli məsələləri daha səmərəli həll edən, vətəndaşların hüquq və maraqlarını bütövlükdə dövləti maraqlarla optimal əlaqələndirən cəmiyyətin idarəetmə sisteminin demokratik əsaslarından biri kimi çıxış edir.

Əhalinin yerli özünüidarəetmədə iştirakının digər formaları isə üçüncü qrupu əmələ gətirir ki, burada ərazi ictimai özünüidarəetmə (məhəllə komitələri) mərkəzi yer tutmuş olur. Əhalinin yerli özünüidarəetmədə iştirakının bu qrupa daxil olan formaları onun yerli əhali ilə qarşılıqlı əlaqələrini möhkəmləndirir.

Yerli rəy sorğusu (referendum) – müvafiq bələdiyyə ərazisində yaşayan əhalinin öz iradəsinin bilavasitə ifadəsidir. Yerli rəy sorğusu – bələdiyyə qurumu ərazisində

daimi yaşayan vətəndaşların yerli özünüidarəetmə səlahiyyətlərinə dair qanunvericiliyə aid olan yerli əhəmiyyətli məsələlər barəsində səsverməsidir. Yerli rəy sorğusu anlayışı ilk dəfə "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunda qeyd olunmuş, sonra isə 30 dekabr 1999-cu ildə "Yerli rəy sorğusu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununda öz əksini tapmışdır²⁰⁴. Qanuna əsasən, yerli rəy sorğusunun keçirilməsi haqqında qərar bələdiyyə nizamnaməsinə uyğun olaraq, yerli özünüidarəetmənin nümayəndəli orqanının təşəbbüsü ilə və ya əhalinin tələbi əsasında qəbul edilir. Bələdiyyə ərazisində yaşayan və seçki hüququna malik olan bütün vətəndaşların yerli rəy sorğusunda iştirak etmək hüququ vardır. Yerli rəy sorğusunda vətəndaşlar, bilavasitə, könüllülük əsasında iştirak edirlər və bu zaman səsvermə gizli və ya açıq keçirilir, vətəndaşların öz iradəsini ifadə etməsi üzərində heç bir nəzarətə yol verilmir. Yerli rəy sorğusunda qəbul olunmuş qərarın dövlət hakimiyyəti orqanları, dövlətin vəzifəli şəxsləri, yerli özünüidarəetmə orqanları və ya özünüidarəetmənin vəzifəli şəxsləri tərəfindən təsdiq olunmasına ehtiyac yoxdur.

Qanunda göstərilir ki, Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası və qanunvericiliyi ilə bələdiyyələrin səlahiyyətinə aid edilmiş bütün yerli əhəmiyyətli məsələlər yerli rəy sorğusuna çıxarıla bilər. Bələdiyyələrin səlahiyyətinə aid edilməyən, onların rayon və şəhər inzibati ərazi tərkibindən çıxmaq, muxtariyyət elan etmək, bələdiyyələrin dövlət tərəfindən müəyyən edilmiş sərhədlərini dəyişdirmək, insan və vətəndaş hüquqlarını və azadlıqlarını məhdudlaşdırmaq, tarixi, mədəni abidələrə və qoruqlara ziyan vurmaq məqsədi güdən məsələlər isə yerli rəy sorğusuna çıxarıla bilməz.

Qanuna əsasən, yerli rəy sorğusu bir qayda olaraq, bələdiyyə orqanının və ya bələdiyyə ərazisində yaşayan

²⁰⁴ Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin hüquqi əsasları, Bakı: 2005

vətəndaşların təşəbbüsü ilə keçirilir. Bələdiyyə ərazisində yaşayan vətəndaşlar yerli rəy sorğusunu keçirmək təşəbbüsü ilə o halda çıxış edə bilər ki, bu zaman yerli rəy sorğusuna çıxarılan məsələnin lehinə müvafiq ərazidə yaşayan və səsvermə hüququna malik olan vətəndaşların azı 10%-nin imzası toplanmış olur.

Azərbaycan Respublikasında yerli rəy sorğusu ərazi rəy sorğusu komissiyası və məntəqə rəy sorğusu komissiyaları tərəfindən hazırlanır və keçirilir. Ərazi rəy sorğusu komissiyasının səlahiyyətlərini "Seçki Məcəlləsi"nə müvafiq yaradılan ərazi seçki komissiyası həyata keçirir²⁰⁵. Yerli rəy sorğusu komissiyalarının fəaliyyəti aşkarlıq şəraitində həyata keçirilir. Yerli rəy sorğusunda qəbul edilmiş hər hansı qərar yerli özünüidarəetmə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri, bələdiyyə qurumu ərazisində yerləşən müəssisə, təşkilat və idarələr, həmçinin bələdiyyə əhalisi üçün məcburi xarakter daşıyır.

5.2. Azərbaycan Respublikasında bələdiyyə seçkilərinin keçirilmə qaydası

Yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsinin mühüm formalarından biri də bələdiyyə seçkiləridir. Seçkilər xalqın öz iradəsinin ifadəsinin daha kütləvi formasıdır. Seçkilər vasitəsilə yerli özünüidarəetmə orqanları yaradılır və bu zaman yerli özünüidarəetməyə rəhbərlik edən şəxslər öz səlahiyyətlərini seçkilər yolu ilə bilavasitə əhəlidən alırlar. Seçkilər həm də yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin əhəli tərəfindən qiymətləndirilməsinə və istiqamətləndirilməsinə, vaxtı çatmış problemlərin aşkara çıxarılıb həll olunması üçün tədbirlər görülməsinə imkan verir, əhəlinin sosial fəallığının artmasına kömək edir. Yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilmə forması kimi seçkilər,

²⁰⁵ "Azərbaycan Respublikasının Seçki məəcəlləsi", Bakı -2003

demək olar ki, bütün demokratik dövlətlərdə geniş tətbiq olunur. Respublikamızda bələdiyyə seçkilərinin həyata keçirilməsinin əsas hüquqi bazasını, məhz ölkə Konstitusiyası və 2 iyul 1999-cu ildə qəbul olunmuş "Bələdiyyələrə seçkilərin qaydaları haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanunu, 2003-cü ildən isə Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi təşkil edir.

Seçki Məcəlləsinə görə bələdiyyə seçkiləri qanunla müəyyən edilmiş qaydada çoxmandatlı seçki əraziləri üzrə ümumi, bərabər, birbaşa seçki hüququ əsasında sərbəst, şəxsi və gizli səsvermə yolu ilə keçirilir. Qanuna əsasən, bələdiyyə seçkilərində bir qayda olaraq, majoritar (birmandatlı) seçki sistemi tətbiq olunur. Seçki günü 18 yaşı tamam olan və yaşı 18-dən yuxarı olan Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının üzv seçmək, 21 yaşı tamam olan və yaşı 21-dən yuxarı olan ölkə vətəndaşlarının isə bələdiyyələrə üzv seçilə bilmək hüququ vardır. Vətəndaşların seçici siyahılarına daxil edilməsi üçün onların sərbəst hərəkət etmək, özünə yaşayış yerini azad seçmək hüququnu müəyyən edən qanuna uyğun olaraq müvafiq seçki məntəqəsinin ərazisində yaşaması faktı əsas götürülür²⁰⁶.

Bələdiyyə seçkilərinin təşkil edilməsi üçün müvafiq seçki komissiyaları yaradılır. Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrə seçkilərin hazırlanmasını və keçirilməsini əsasən Mərkəzi Seçki Komissiyası, dairə seçki komissiyaları və məntəqə seçki komissiyaları təmin edirlər.

Mərkəzi Seçki Komissiyası Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanununa uyğun olaraq təşkil edilir. Mərkəzi Seçki Komissiyası seçkilər zamanı qanunçuluğa əməl olunmasına nəzarət edir, qanunun eyni cür tətbiqini təmin edir, qanunun tətbiqi məsələləri ilə bağlı təlimatlar və başqa sənədlər qəbul edir, seçki komissiyalarının üzvləri üçün təlim-seminarlar təşkil edir, seçki məntəqələrinin

²⁰⁶"Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi". Bakı -2003

nömrələnməsi qaydasını müəyyən edir, seçki bülletenlərinin, seçki siyahılarının və başqa seçki sənədlərinin nümunələrini təsdiq edir və çapını hazırlayır, seçki komissiyalarının möhürlərinin nümunələrini, seçki sənədlərinin göndərilməsi və mühafizəsi qaydasını təsdiq edir, seçkilərə maliyyə təminatı üçün dövlət büdcəsindən ayrılmış vəsaiti bölüşdürür və onun məqsədli xərclənməsinə nəzarət edir, seçkilərə hazırlıqla bağlı dövlət orqanlarının məlumatlarını dinləyir, seçkiqabağı təşviqat materiallarının mətbuatda nəşri qaydalarını müəyyən edir; daxil olmuş şikayətlərə baxır və şikayətçiyə vaxtında cavab verir, dairə seçki komissiyasının təqdimatı əsasında təkrar və əlavə seçkilərin keçirilməsi haqqında qərar qəbul edir, qanundan irəli gələn başqa səlahiyyətləri həyata keçirir.

Seçki gününə ən gec 90 gün qalmış 9 üzvdən ibarət tərkibdə təşkil edilən dairə seçki komissiyası isə, əsasən seçki məntəqələrinin hüdudlarını müəyyən edir, məntəqə seçki komissiyalarını formalaşdırır, məntəqə seçki komissiyalarının fəaliyyətini əlaqələndirərək, onların qərar və fəaliyyətindən daxil olmuş şikayətlərə (ərizələrə) baxır, bu şikayətlər üzrə əsaslandırılmış qərarlar qəbul edir və qanundan irəli gələn digər vacib səlahiyyətləri həyata keçirir.

Qeyd etmək lazımdır ki, bələdiyyə seçkilərinin keçirilməsində bir qayda olaraq, müvafiq dairə seçki komissiyaları tərəfindən seçki gününə ən gec 40 gün qalmış 6 üzvdən ibarət tərkibdə təşkil edilən məntəqə seçki komissiyalarının da mühüm rolu vardır. Çünki seçki məntəqələrində səsvermənin təşkil edilməsi, səsvermənin nəticələrinin və seçkilərin yekunlarının məntəqə üzrə müəyyənləşdirilməsi, bilavasitə bu komissiyalar tərəfindən aparılır. Göründüyü kimi, məntəqə seçki komissiyaları, əsasən, müvafiq seçki məntəqələrində fəaliyyət göstərir. Bu zaman yaradılan seçki məntəqəsi ən azı 50 və ən çoxu 1500 seçicini əhatə etməlidir. Lakin seçicilərin sayı 50-dən az olduqda, müstəsna hal kimi

dairə seçki komissiyasının qərarı ilə seçki məntəqəsi təşkil edilə bilər²⁰⁷.

Bələdiyyələrə seçkilərin keçirilməsində ən maraqlı məqamlardan biri də bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin göstərilmə qaydasıdır. Qanuna görə, Azərbaycan Respublikasının seçki hüququna malik olan və müvafiq seçki ərazisində daimi yaşayan hər bir vətəndaşı bələdiyyə üzvlüyünə öz namizədliyini irəli sürə bilər. Eyni zamanda, müvafiq seçki ərazisində daimi yaşayan şəxslər, Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə müvafiq surətdə qeydiyyatdan keçmiş siyasi partiyalar, seçicilərin təşəbbüs qrupları tərəfindən də qanunun tələblərinə uyğun olaraq bələdiyyə üzvlüyünə namizəd göstərilə bilərlər.

Qeyd etmək lazımdır ki, bələdiyyə üzvlüyünə namizəd kimi qeydə alınmaq üçün namizədliyi irəli sürülmüş hər bir vətəndaş müvafiq seçki ərazisi üzrə müəyyən olunmuş sayda seçici imzası toplamalıdır. Təbii ki, bu zaman toplanmış imzalar qanunvericilikdə göstərilmiş qaydalara uyğun gəlməlidir. Məsələn, "Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi"nə əsasən göstərmək olar ki, bələdiyyə üzvlüyünə namizədlik üçün vacib olan seçici imzası, bütövlükdə ən az əhalisi – 5000-dən aşağı olan ərazidə – 15 seçici imzası ilə ən çox əhalisi – 100000-dən yuxarı olan ərazidə – 150 seçici imzası arasında dəyişir.

Qanuna görə, bələdiyyələrə seçkiləri Mərkəzi Seçki Komissiyası təyin edir və bu qərar 2 gün müddətində dərc edilir. Bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin qurtarmasına ən gec 120 gün qalmış isə yeni seçkilər təyin edilir. Bələdiyyələrə seçkilər üzrə səsvermə, bir qayda olaraq, istirahət günü keçirilir. Mərkəzi Seçki Komissiyası seçkilər gündündən başlayaraq, ən gec 20 gün müddətində Azərbaycan Respublikası üzrə bələdiyyələrə seçkilərin yekunlarını elan edir və seçkilərin keçirildiyi gündən ən gec 30 gün keçənədək özünün rəsmi mətbuat orqanında səsvermənin

²⁰⁷ "Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi". Bakı -2003

nəticələri haqqında məlumatı, eləcə də bütün ərazi və məntəqə seçki komissiyaları üzrə tam məlumatları dərc edir²⁰⁸.

5.3. Yerli özünüidarəetmə hakimiyyətinin realizə mexanizmləri

Yerli özünüidarəetmənin ən geniş yayılmış kütləvi formalarından biri də əhalinin (vətəndaşların) yığıncaqlarıdır. Əhalinin yığıncaqları yerli əhəmiyyətli məsələlərin kollektiv müzakirə olunmasını və həmin məsələlərə dair qərarın kollektiv şəkildə qəbulunu təmin edir, müxtəlif idarəetmə funksiyalarının həyata keçirilməsinə vətəndaşların cəlb olunmasına kömək edir. Vətəndaşların yığıncaqlarının keçirilməsi, onun qərarlarının qəbulu və dəyişdirilməsi qaydaları, eləcə də səlahiyyətlərinin hüdudları barədə olan qaydalar, əsasən qanunda nəzərdə tutulmuş normalar çərçivəsində bələdiyyə qurumunun nizamnaməsi ilə tənzimlənir. Vətəndaşların yığıncaqda qaldırdıqları yerli əhəmiyyətli məsələlər əgər bələdiyyə qurumunun səlahiyyətləri daxilindədirsə və toplantıda bələdiyyə ərazisində yaşayan, seçki hüququna malik vətəndaşların yarısından çoxu iştirak edibsə, bu zaman qəbul olunmuş qərar qüvvəyə minmiş hesab edilir.

Demokratik ölkələrdə vətəndaş yığıncaqları yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində, demək olar ki, fəal subyekt kimi çıxış edirlər. Bu isə, onlara verilən müxtəlif səlahiyyətlərdən irəli gəlir. Vətəndaşların yığıncaqları "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununda da öz əksini tapmışdır. Qanunda göstərilir ki, əhalisi 500 nəfərdən az olan bələdiyyələrdə yerli əhəmiyyətli məsələlərə münasibət bildirmək, təkliflər irəli sürmək, kollektiv rəy söyləmək, qərar qəbul etmək məqsədi ilə həmin bələdiyyə

²⁰⁸"Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi". Bakı -2003

ərazisində vətəndaşlar öz yığıncaqlarını keçirə bilərlər. Qeyd etmək lazımdır ki, vətəndaşların ilk yığıncağını, məhz təşəbbüs qrupu çağırır. Təşəbbüs qrupunun yaradılması, vətəndaşların yığıncaqlarının çağırılması və keçirilməsi qaydaları Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Seçki Komissiyasının müvafiq təlimatı ilə tənzimlənir.

"Bələdiyyələrin statusu haqqında" qanuna görə, vətəndaş yığıncaqlarında, ancaq həmin bələdiyyə ərazisində yaşayan və 18 yaşı tamam olan vətəndaşların iştirak etmək hüququ vardır. Vətəndaşların yığıncaqlarında, bir qayda olaraq, bələdiyyənin nizamnaməsi və başqa qərarlar qəbul edilir, dəyişdirilir və ləğv olunur. Azərbaycanda keçirilən vətəndaşların yığıncaqları bələdiyyənin ərazisində yaşayan və səsvermə hüququ olan vətəndaşların azı 25 faizi iştirak etdikdə səlahiyyətli sayılır.

Yerli özünüidarəetmənin vacib təşkilati formalarından biri də əhalinin bələdiyyə aktları qəbul etmək təşəbbüsüdür. 1999-cu il 2 iyul tarixində qəbul edilmiş "Bələdiyyələrin statusu haqqında" olan Azərbaycan Respublikası Qanununda qeyd olunur ki, bələdiyyənin nizamnaməsinə uyğun olaraq, əhalinin yerli əhəmiyyətli məsələlərə dair bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsü göstərmək hüququ vardır. Yerli əhəmiyyətli məsələlər barəsində əhalinin bələdiyyələrə verdiyi bələdiyyə aktlarının layihələri hökmən əhalinin nümayəndələrinin iştirakı ilə açıq iclaslarda müzakirə olunmalı, nəticələri isə rəsmən elan edilməlidir. Əhalinin bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsü ilə yanaşı, dünya ölkələrində, eləcə də Azərbaycanda vətəndaşların bələdiyyələrə, bələdiyyə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə müraciəti yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsində bir forma kimi geniş istifadə olunur. Yerli özünüidarəetmə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri həmin müraciətlərə mahiyyəti üzrə bir ay ərzində cavab verməlidirlər. Vətəndaşların yerli özünüidarəetmə orqanlarına olan müraciətləri, bir qayda olaraq, bələdiyyənin vəzifə və fəaliyyəti

yət istiqamətlərinin müəyyənləşdirilməsində, onların qərar layihələrinin işlənilib hazırlanmasında, eləcə də yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət olunmasında vətəndaşların iştirakına geniş zəmin yaradır. Başqa sözlə desək, o, bələdiyyə əhalisinin maraqlarına uyğun qərarların qəbul olunmasında yerli özünüidarəetmə üçün vacib olan informasiya mənbəyidir.

Vətəndaşların yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsində iştirakının ən mühüm formalarından biri də ərazi ictimai özünüidarəetməsidir. Azərbaycanda bu iş məhəllə komitələri tərəfindən həyata keçirilir²⁰⁹. Ərazi ictimai özünüidarəetmə dedikdə, vətəndaşların bələdiyyə qurumu ərazisinin bir hissəsində olan yaşayış yerlərində (yəni, mikrorayon, məhəllə, küçə, həyət və digər ərazilərdə) yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və öz məsuliyyətləri altında, öz təşəbbüsləri ilə, özlərinin birbaşa və ya onlar tərəfindən yaradılmış ərazi ictimai özünüidarəetmə orqanları vasitəsilə həyata keçirdiyi özünütəşkil nəzərdə tutulur. Yerli özünüidarəetmə sisteminin ayrıca bir hissəsini təşkil edən ərazi ictimai özünüidarəetmə sisteminə ümumilikdə, əhalinin yığıncaqları (toplantıları), vətəndaşların müşavirələri və bilavasitə demokratiyanın digər ərazi formaları, eləcə də küçə, məhəllə, mikrorayon komitələri və s. daxildir.

İctimai birliklərdən fərqli olaraq, ərazi ictimai özünüidarəetmə orqanları ancaq bələdiyyə qurumu ərazisinin bir hissəsində fəaliyyət göstərir. Onlar əhalini hər hansı şərtlərlə (məsələn, nizamnaməyə əməl olunması, üzvlük haqqının ödənilməsi və s.) əlaqələndirən üzvlük əsasında deyil, məhz vətəndaşların ictimai tələbatlarına xidmət göstərilməsi, onların mədəni-məişət və digər ehtiyaclarının ödənilməsi, eləcə də onların hüquq və maraqlarının qorunması üzrə olan birgə iş əsasında birləşdirirlər. Ərazi ictimai özünüidarəetmə orqanları, əsasən, yaşayış yeri üzrə

²⁰⁹ Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin hüquqi əsasları, Bakı: 2005

vətəndaşların müşavirələrində və ya ümumi yığıncaqlarında seçki yolu əsasında formalaşır. Məhz onun sadə şəkildə formalaşması və sonrakı fəaliyyətinin vətəndaşların gündəlik həyati maraqları ilə sıx bağlılığı və nəticə etibarlılığı ilə onların əhaliyə olan yaxınlığı, bu orqanların kütləviliyini təmin edərək, yerli özünüidarəetmə sistemində onun rolunun daha da artırılmasının vacibliyini müəyyən edir.

Bütövlükdə qanunvericiliyin təhlili göstərir ki, Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin təşkili Avropa Xartiyasında əks olunmuş prinsiplərə və beynəlxalq normalara uyğundur. Lakin Xartiyada deyildiyi kimi, ölkədə yerli özünüidarəetmənin mövcudluğu haqqında yalnız qanunvericilikdə bu hüququn öz əksini tapması ilə deyil, həm də onun həyata keçirilməsi üçün real imkanın olduğu halda danışmaq mümkündür ki, bu da verilmiş hüququn həyata keçirilməsi üçün 1) mexanizmlərin, 2) imkanların və 3) şüurlu iradənin olmasını nəzərdə tutur²¹⁰.

Birinci şərt, yerli məsələlərin həllində öz hüquqlarını rəallaşdırmaq üçün əhali tərəfindən yaradılmış orqanların, iradəsini birbaşa ifadə etmək prosedurlarının (rəy sorğusu, konfrans, yığıncaq), yaradılmış orqanların əhalidən asılılığının olmasını (seçkilər, nəzarət formaları), ikinci şərt, əhalinin yaratdığı orqanların real müstəqilliyini təmin etmək üçün maliyyə-iqtisadi bazasının olmasını, üçüncü şərt isə dövlətin (orqanlarının və vəzifəli şəxslərinin rəsmi qərarları vasitəsilə) və əhalinin (prosesdə birgə iştirak və nəticələrində maraqlı olmaqla) yerli özünüidarəetmənin təşkili prosesində aktiv iştirakını nəzərdə tutur. Respublikamızda bu üç şərtin hər biri formalaşma mərhələsini yaşayır. Lakin məhz onların hər üçünün ayrılmaz şəkildə birgə mövcudluğu, yəni iqtisadi imkanlara malik təşkilati strukturların olması, dövlətin və əhalinin aktiv iştirakı və maraqlı olması şəraiti-tində real səmərəli yerli özünüidarəetmə sistemi yaratmaq və bununla da

²¹⁰ Azadov E.H, Bağırzadə M.M. və b. Azərbaycan bələdiyyələri: ilk təcrübə, əsas problemlər və inkişaf perspektivləri. Bakı -2004

cəmiyyətin və dövlətin sabit inkişafını təmin etmək mümkündür.

Yuxarıda deyilənləri ümumiləşdirərək deyə bilərik ki, 1995-ci ildən başlayaraq respublikamızda yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılması üçün kifayət qədər hüquqi baza yaradılmış, Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sisteminin qurulmasının müəyyən bir mərhələsi başa çatmış, onun ərazi və təşkilati əsasları yaradılmışdır. Əslində bələdiyyələrin və yerli özünüidarəetmə orqanlarının strukturunun ilkin formalaşması haqqında danışmaq daha doğru olardı, çünki bir çox hallarda bələdiyyələrin ərazi və təşkilati strukturu optimal şəkildə deyil, konkret sosial-siyasi vəziyyətdən asılı olaraq müəyyən edilmişdir. İlk bələdiyyə seçkilərindən başlayaraq ötən illər ərzində respublikamızda bələdiyyə idarəçiliyi sahəsində kifayət qədər irəliləyişlər baş vermiş və müəyyən uğurlar qazanılmış, hakimiyyətin əksmərkəzləşdirilməsi və yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafının, dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında qarşılıqlı fəaliyyət sahəsində, bələdiyyələrin vətəndaşlarla qarşılıqlı münasibətləri və bələdiyyə menecmenti sahəsində müəyyən qədər təcrübə əldə olunmuşdur.

Azərbaycan Respublikasında formalaşdırılan yerli özünüidarəetmə sisteminin mövcud qanunvericilik əsasında nəzəri və praktik baxımdan təhlili göstərir ki, bu prosesi, məhz ölkənin demokratikləşməsi, hakimiyyətin xalqa yaxınlaşdırılması və idarəetmənin səmərəliliyinin yüksəldilməsi yolunda atılan bir addım kimi qiymətləndirmək olar. Təbii ki, bu, ölkədə hələ lazımınca inkişaf etməmiş vətəndaş cəmiyyətinin perspektivləri baxımından da mühüm nailiyyət sayılır. Çünki istənilən dövlətin demokratik inkişaf meylləri, hər şeydən əvvəl, yerlərdə – bələdiyyələrdə təsdiq olunan və təsbitlənən demokratik ənənələrdən yararlanır. Vətəndaşların hakimiyyətdə ən səmərəli iştirakına isə yerli idarəetmə səviyyəsində nail olunur.

VI FƏSİL

AZƏRBAYCANDA YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏ SİSTEMİNİN İNKİŞAF PERSPEKTİVLƏRİ

6.1. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin inkişaf problemləri

Hakimiyyət orqanlarının idarəetmə obyektinə yaxınlaşdırılması yerli xüsusiyyətləri maksimum nəzərə almaqla optimal idarəetmə qərarları qəbul etməyə və bununla da sosial və iqtisadi sahədə vəziyyətə səmərəli təsir göstərməyə imkan verir. İnkişaf etmiş ölkələrin tarixi təcrübəsi göstərir ki, ölkənin dayanıqlı inkişafına nail olmaq üçün cəmiyyətin, iqtisadiyyatın sistemli şəkildə dəyişdirilməsinin mürəkkəb məsələləri yalnız hakimiyyətin bütün səviyyələrində səmərəli idarəetmə sisteminin mövcud olduğu şəraitdə mümkün ola bilər. Bu baxımdan respublikamızda dövlət idarəetmə sisteminin əksmərkəzləşdirilməsi siyasətinin reallaşdırılması yolu ilə yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılması prosesi ölkədə demokratiyanın inkişafı, hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğu, dövlətin və cəmiyyətin idarə olunmasının səmərəliliyinin artırılması istiqamətində atılan ən əhəmiyyətli addımlardan biri kimi qiymətləndirilməlidir. Azərbaycanda həyata keçirilən əksmərkəzləşdirmə siyasətinin əsas məqsədi dövlət idarəetməsinin əsaslarının demokratikləşdirilməsindən, ölkənin sosial-iqtisadi inkişafının həm cari, həm də

perspektiv məsələlərinin həlli zamanı uyğun idarəetmə səviyyələrində dövlətin öz funksiyalarını səmərəli şəkildə yerinə yetirməsinə şərait yaratmaqdan, demokratik dövlətin əsası kimi yerli özünüidarəetmənin tətbiqi və real inkişaf etdirilməsindən ibarətdir²¹¹. Mərkəzi hakimiyyətin əksmərkəzləşdirilməsi və yerli hakimiyyət strukturlarının yaradılması siyasi sabitlik, xidmətlərin göstərilməsinin səmərəliliyi, yoxsulluğun azaldılması və idarəetmə qərarlarının qəbulu baxımından mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Müstəqillik qazandıqdan sonra respublikamızda iqtisadi və siyasi vəziyyətin dəyişməsi, mülkiyyət formaları çoxnövlüyünün yaranması, təsərrüfat əlaqələrinin mürəkkəbləşməsi hakimiyyətin əksmərkəzləşdirilməsi, idarəetmə funksiyalarının müxtəlif hakimiyyət və idarəetmə səviyyələri arasında yenidən bölüşdürülməsi və müəyyən funksiyaların yerlərə ötürülməsi zərurətini yaratmışdı. Çünki Azərbaycana keçmiş sovetlər birliyindən olduqca mərkəzləşdirilmiş dövlət idarəetməsi miras qalmışdı. Müstəqilliyimizin ilk illərində mövcud olan mərkəzləşdirilmiş dövlət idarəetmə sistemi mərkəzi dövlət aparatının ayrı-ayrı məmurlarına ölkənin müxtəlif ərazilərinin inkişafını müəyyənləşdirmək imkanı verirdi ki, bu da özünü, ilk növbədə maddi və maliyyə resurslarının bölüşdürülməsində göstərirdi. Belə şəraitdə ayrı-ayrı ərazilərin inkişaf proqramlarının reallaşdırılması həmin məmurların yerli icra hakimiyyətlərinin nümayəndələri ilə şəxsi münasibətlərindən asılı olurdu ki, bu da yerlərdə real özünüinkışafdan və özünüidarəetmədən danışmağa imkan vermirdi. Bundan başqa, müəyyən ərazidə yaşayan konkret insanlar da öz hüquq və azadlıqlarını reallaşdırmaqda məhdudiyətlərlə rastlaşırdı ki, bu da nəinki mərkəzi dövlət hakimiyyəti orqanlarının tərəfindən qəbul olunan qərarların, hətta məzmunu, əsasən,

²¹¹ Azadov E.H, Bağırzadə M.M. və b., Azərbaycan bələdiyyələri: ilk təcrübə, əsas problemlər və inkişaf perspektivləri, Bakı -2004, s.52

mərkəzi hakimiyyət tərəfindən müəyyən olunan yerli əhəmiyyətli mühüm qərarların qəbuluna təsir imkanlarını heçə endirirdi. Mərkəzin təsirlərinin dominantlığı şəraitində dövlət idarəetmə sistemində faktiki olaraq ən ali dəyər kimi insan, onun sağlamlığı, şərəf və ləyaqəti, hüquq və azadlıqları deyil, dövlət maraqları adlandırılan məfhum qəbul olunurdu. Lakin konkret insandan, konkret ərazi qurumundan ayrıca götürülmüş ümumdövlət maraqları anlayışı boş abstraksiyadan başqa bir şey deyildir. Beləliklə, Azərbaycanın dövlət idarəetmə sferasında yalnız keçmiş elementlərin yenilənməsi və yaxşılaşdırılması deyil, həm də dövlət mexanizminin radikal şəkildə yenidən qurulması, mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmə proseslərinin tənzimlənməsinin təşkilati-hüquqi təminatının yaradılması tələb olunurdu. Kommunist ideologiyasından qurtulmuş Mərkəzi-Şərqi Avropada və digər MDB ölkələrində olduğu kimi, Azərbaycanda da hədsiz mərkəzləşdirilmiş komanda strukturlarına alternativ kimi daha əksmərkəzləşdirilmiş idarəetmə strukturlarına keçid formaları axtarılmalı idi.

Azərbaycan xalqının ümummilli lideri Heydər Əliyevin xalqın tələbi ilə hakimiyyətə qayıdışı bu prosesləri sürətləndirdi və onun rəhbərliyi altında Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının hazırlanması və 12 noyabr 1995-ci il tarixdə ümumxalq səsverməsi yolu ilə qəbul olunması bu prosesin başlanğıcını qoydu. Respublikamızda bir çox istiqamətlərdə olduğu kimi, yeni əksmərkəzləşdirilmiş və demokratik dövlət idarəetmə sisteminin formalaşdırılması istiqamətində də genişmiqyaslı islahatlara başlandı. Dövlət idarəçiliyində mərkəzdən asılılıq vəziyyətinin bəzi sferalarda hələ də praktik olaraq qalmasına baxmayaraq, bu gün artıq Azərbaycanın dövlət suverenliyi və müstəqilliyi islahatlar yolu ilə demokratiya, dünyəvilik və hüquqi dövlətlə xarakterizə olunan yeni keyfiyyətlərə

transformasiya olunmaqdadır²¹². İslahatların başlıca məqsədi dövlət idarə etməsinin əksmərkəzləşdirilməsinin əsas istiqamətlərini, yollarını və üsullarını müəyyənləşdirmək və səmərəli yerli özünüidarəetmə sistemini formalaşdırmaqdan ibarətdir ki, bu da Azərbaycanda hüquqi, demokratik dövlət quruculuğunun zəruri şərtlərindən biridir.

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılmağa başladığı vaxtdan ötən müddət ərzində respublikamızın ayrı-ayrı bələdiyyələrinin fəaliyyətində konkret məsələlərin uğurlu həlli ilə bağlı bəzi bələdiyyə qurumlarının səmərəli fəaliyyəti haqqında fikir söyləmək mümkündür. Lakin tədqiqatların nəticələri göstərir ki, Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sistemi müxtəlif problemlərlə qarşılaşması səbəbindən hələlik kifayət qədər səmərəli fəaliyyət göstərə bilmir. Bütövlükdə cəmiyyətdə və dövlətdə demokratikləşmə prosesinin ümumi vəziyyətini əks etdirən bu problemlər bir sıra obyektiv və subyektiv səbəblərlə bağlıdır. Belə ki, yerli özünüidarəetmə sahəsində təcrübənin və ənənələrin olmaması, müstəqil dövlətçilik təcrübəsinin azlığı, vətəndaş təşəbbüskarlığının zəifliyi kimi ölkə əhalisinin demokratik dəyərləri hələ də tam mənimsəyə bilməməsi problemin obyektiv səbəbləri kimi çıxış edir. Bir-biri ilə sıx bağlı olan və yerli özünüidarəetmənin inkişafını ləngidən bu problemləri aşağıdakı dörd əsas istiqamətə ayırırlar:

1. Dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında qarşılıq fəaliyyətlə bağlı problemlər.

2. Vətəndaşların yerli özünüidarəetmə sahəsindəki öz konstitusiyaya hüquqlarından istifadəsi, yerli özünüidarəetmədə demokratik dəyərlərin formalaşması, möhkəmlənməsi və inkişafına təminatların yaradılması problemləri.

²¹² Azərbaycan Respublikası 1991-2001/R. Mehdiyevin ümumi redaktəsi ilə. Bakı - 2001

3. Yerli özünüidarənin bilavasitə konstitusiya ilə müəyyənləşdirilmiş səlahiyyətlərinin reallaşdırılması üçün hüquqi təminat məsələləri.

4. Yerli özünüidarətmənin maddi-maliyyə və kadr təminatı məsələləri²¹³.

Respublikamızda yerli özünüidarətmənin müasir vəziyyətinin təhlili göstərir ki, hələlik hakimiyyətin müxtəlif səviyyələrində (mərkəzi, şəhər, rayon) yerli özünüidarətmə ideyalarının tam başa düşülməsi və dərk olunmasından danışmaq hələ tezdir və rəhbərlərin bir çoxu yerli özünüidarətmənin yeni keyfiyyətini görmür. Hazırda yerli özünüidarətmə orqanları, faktiki olaraq, daha çox dövlət hakimiyyətinin bürokratik ənənələrini özündə cəmləşdirir və daha çox bələdiyyələri seçən əhalidən deyil, yuxarı hakimiyyət orqanlarından tam asılı vəziyyətdədirlər. Bu cür xoşagəlməz hal yerli özünüidarətmə institutunun hakimiyyət səlahiyyətlərinin subyekt kimi, vətəndaşların rifah halının yaxşılaşdırılması üçün isə dövlət hakimiyyət orqanları ilə qarşılıqlı fəaliyyətdə olan subyekt kimi formalaşdırılmasının hələlik tam başa çatmadığını göstərir.

Əhali tərəfindən seçilmiş bələdiyyə şurası üzvlərinin və rəhbərlərinin bir çoxunda hələ də dövlət orqanları qarşısında qorxu hissi qalmaqdadır. Bu rəhbərlərin yalnız az bir hissəsi işləri necə təşkil etmək lazım gəldiyini başa düşürlər. Dövlət hakimiyyət orqanları (xüsusilə yerli icra hakimiyyətlərinin) rəhbərlərinin bir çoxu yerli özünüidarətmə sisteminin formalaşdırılmasını onların təmsil etdikləri dövlət hakimiyyətinə qəsd kimi qəbul edir. Təəssüf ki, dövlət idarətmə orqanlarının rəhbərlərinin bir qisminin və ən qəribəsi isə – bəzi bələdiyyə rəhbərlərinin təfəkküründə hələ də iyerarxik inzibati idarətmə sxeminin cəmiyyətdə hakimiyyət münasibətlərinin formalaşdırılmasının yeganə düzgün forması olması fikri

²¹³ Yanq R., Azadov E. Dövlət idarətməsində islahatlar: nailiyyətlər, problemlər, perspektivlər, Bakı - 2005

qalmaqdadır²¹⁴. Bunun da nəticəsində idarəetmənin hər bir müstəqil səviyyəsi sərbəst şəkildə sosial-iqtisadi inkişafın məqsədlərini müəyyənləşdirmək zərurətindən, bu məqsədləri dövlətin və bütövlükdə cəmiyyətin məqsədləri ilə uzlaşdırmaq imkanından məhrum olunur. Müxtəlif sosial qrupların və fəaliyyət subyektlərinin məqsəd və maraqlarının razılaşdırılmasına imkan verən idarəetmənin normativ-hüquqi vasitələri çox ləng mənimsənilir. Münaqişələrin həllində amirlik (güc) metodlarından istifadə hələ də dövlət idarəçiliyi praktikasında üstünlük təşkil edir. Dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları, vətəndaş cəmiyyəti və özəl sektor arasında səmərəli əməkdaşlıq və qarşılıqlı fəaliyyət münasibətləri inkişaf etməmiş, bunun üçün uyğun baza tam formalaşdırılmamışdır.

Ölkədə yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafına mane olan səbəblərin böyük bir hissəsi davranış amili ilə, əhalinin bələdiyyə idarəçiliyi prinsiplərini həyata keçirməyə kifayət qədər hazır olmaması ilə bağlıdır. Təəssüf ki, uzun illər ərzində mövcud olmuş sistem respublikamızda özünüidarəetmə ideyalarını insanların şüurundan praktik olaraq tamamilə silə bilmişdir. Ona görə də bu gün vətəndaşların böyük əksəriyyətinin yerli özünüidarəetmə haqqında çox səthi təsəvvürü vardır. Əhali nəinki yerli özünüidarəetmənin qanunla müəyyən olunmuş imkanları haqqında, həm də yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsi sahəsində öz rolunun əhəmiyyəti haqqında çox şeyi bilmir. Məhz buradan da əhalinin idarəetmədən və yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllindən ayrı düşməsi baş verir, hakimiyyət orqanlarına və elan olunan proqramlara ümumi inamsızlıq, yerli özünüidarəetmə orqanları ilə demokratik qarşılıqlı əlaqələr sahəsində vərdişlər yarana bilmir və yaxud da bu vərdişlər üçün faktiki təşəbbüslər yetərsizdir. Yeni yaranmış yerli özünüidarəetmə orqanları əhali

²¹⁴ Azadov E.H., Bağırzadə M.M. və b., Azərbaycan bələdiyyələri: ilk təcrübə, əsas problemlər və inkişaf perspektivləri. Bakı -2004

tərəfindən hələ də maddi-maliyyə resurslarının və sosial nemətlərin bölgüsünü həyata keçirən orqan kimi qəbul edilir. Hələlik sakinlərlə bələdiyyə orqanları arasında geniş əməkdaşlıq, kooperasiya və kommunikasiya əlaqələrinin olduğundan danışmaq olmaz. Problemi yaradan səbəblərin aradan qaldırılması üçün, bu gün bütün ölkə miqyasında maarifləndirmə, izahat işi aparılmalı, yerli özünüidarətmə sisteminin mahiyyəti, xüsusiyyəti və funksiyaları haqqında vətəndaşlarda geniş təsəvvür yaradılmalı, respublikamızda yenicə təşəkkül tapan yerli özünüidarətmə sisteminin inkişafını təmin etmək üçün əhalidə bələdiyyə şüuru formalaşdırılmalıdır²¹⁵.

Bu gün Azərbaycanda bələdiyyələrin fəaliyyəti üçün normal hüquqi baza formalaşdırılmışdır. Bununla belə, bu sahədə bir sıra boşluqlar və ziddiyyətlər də mövcuddur. Məsələn, bu günə kimi yerli özünüidarətmə orqanlarına ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin verilməsinin ümumi prinsipləri ilə bağlı, dövlət hakimiyyət orqanlarının qəbul etdiyi qərarlar nəticəsində bələdiyyələrin əlavə xərclərinin ödənilməsi qaydaları haqqında, dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarətmə orqanları arasında səlahiyyət hədlərinin dəqiqləşdirilməsi haqqında, dövlət sosial standartları haqqında və s. qanunlar hələ də qəbul olunmamışdır. Qeyd etmək lazımdır ki, bələdiyyə haqqında qanunvericilikdə və respublikamızda bələdiyyə qurumlarının yaradılması zamanı bəzi məsələlərə kifayət qədər diqqət yetirilməmişdir ki, bunlara da bütün respublika ərazisində bələdiyyələrin mərhələlərlə deyil, eyni vaxtda yaradılmasını, bu zaman şəhər və kənd bələdiyyələrinin formalaşdırılma xüsusiyyətlərinin nə qanunvericilikdə, nə də praktikada fərqləndirilməməsi, xüsusilə də şəhərlərdə və iri bələdiyyələrdə vətəndaşların yığıncaqlarının keçirilməsinin çətinliyi və bəzi hallarda hətta mümkünsüzlüyünün nəzərə alın-

²¹⁵ Azadov E.H., Bağırzadə M.M. və b., Azərbaycan bələdiyyələri: ilk təcrübə, əsas problemlər və inkişaf perspektivləri. Bakı -2004

maması, iri şəhərlərdə bələdiyyə qurumlarının birpilləli olması və onlar arasında tabelik prinsiplərinin yolverilməzliyi və bu zaman şəhərin kompleks inkişafı məsələlərinə əhəmiyyət verilməməsini və s. göstərmək olar. Bütün bunlar səmərəli yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılmasına maneçilik törədən amillərdir.

Yerli özünüidarəetmənin qarşısında duran ən böyük problemlərdən biri bələdiyyələrdə resurs çatışmazlığından ibarətdir. Bələdiyyələrin maliyyələşdirilməsindəki məhdudiyətlər onların qarşısında qoyulmuş yeni vəzifələri yerinə yetirmək qabiliyyətinə ciddi təhlükə yaradır. Buna görə də demokratik əksmərkəzləşdirmə prosesinin uğurla davam etməsi üçün onların gəlir bazasının və maliyyə mənbələrinin genişləndirilməsi mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bu gün əsas məsələ tədricən müxtəlif hakimiyyət orqanlarının və idarəetmə səviyyələrinin büdcə tələbatlarının onların xərc səlahiyyətlərinə və cavabdehliyinə uyğun normativ qiymətləndirilməsinə keçiddən ibarətdir. Bu zaman büdcə normativlərinin qiyməti minimal dövlət standartlarına və sosial normativlərə əsaslanmalıdır. Nəzərə almaq lazımdır ki, əksmərkəzləşdirmə siyasətinin həyata keçirildiyi yerdə ictimaiyyətin daha çox cavabdehliyi və bələdiyyə resurslarının idarə olunmasında şəffaflıq tələb olunur. Əksmərkəzləşdirmə prosesinin genişləndirilməsi zamanı əhalinin cəlb olunması əsasında demokratik qərarların qəbulu və bələdiyyə vergiləri hesabına əldə olunmuş vəsaitlərin səmərəli və şəffaf bölgüsü prosesləri çox vaxt tələb edə bilər²¹⁶.

Vəziyyətin təhlili göstərir ki, əksmərkəzləşdirmə siyasətinin və yerli özünüidarəetmənin başlıca həll olunmamış problemləri aşağıdakılardan ibarətdir:

□ yerli özünüidarəetmənin dövlət səviyyəsində hamılıqla qəbul olunmuş inkişaf konsepsiyasının, cəmiyyət

²¹⁶ Yanq R., Azadov E. Dövlət idarəetməsində islahatlar: nailiyyətlər, problemlər, perspektivlər. Bakı - 2005

üçün anlaşılıqlı olan vahid strateji inkişaf məqsədlərinin olmaması;

□ qanunvericilik bazasının qeyri-mükəmməlliği. Hələ ölkədə dövlət idarə etməsinin optimal əksmərkəzləşdirilməsini, yerli özünüidarəetmə səviyyəsində səmərəli idarəetmə institutlarının yaradılmasını, səmərəli iqtisadi və maliyyə əksmərkəzləşdirməsini, bələdiyyə qulluğu sisteminin inkişafını, sosial səfərbərliyi və s. təmin edə biləcək kifayət qədər hüquqi baza formalaşdırılmamışdır. Dövlət idarəetməsinin əksmərkəzləşdirilməsi ləng həyata keçirilir və yerli özünüidarəetmə orqanlarına dövlət yardımı sistemi kifayət qədər formalaşdırılmamışdır;

□ dövlət idarəetməsinin ayrı-ayrı strukturları və vəzifəli şəxsləri tərəfindən yerli özünüidarəetmənin həqiqi xalq hakimiyyəti forması kimi birmənalı qəbul olunmaması və qiymətləndirilməməsi, onların dövlət hakimiyyətinin bütün səviyyələrində mülkiyyətə real sahiblik və ona sərəncam verilməsi ilə bağlı müəyyən səlahiyyət həcmi qoruyub saxlamaq cəhdləri;

□ qanunvericilikdə müxtəlif icra hakimiyyəti orqanlarının və bələdiyyələrin funksiya və səlahiyyətləri kifayət qədər dəqiq müəyyənəşdirilməmişdir. Funksiyaların və uyğun maliyyə-iqtisadi resursların yerli özünüidarəetmə orqanlarına ötürülməsi prosesi xeyli uzanmış, onun reallaşdırılması üçün mexanizmlər tam müəyyən edilməmişdir. Bu isə yerli ictimaiyyətin kütləvi aktivliyini ifadə edən demokratik formaların daha dərin tətbiqinə mane olur, yerli özünüidarəetmə orqanlarının inkişafını ləngidir;

- Azərbaycanda yerli məsələlərin həllində yerli özünüidarəetmə orqanlarının və dövlət hakimiyyət orqanlarının vəzifələri, hüquqları (imkanları) və məsuliyyətlərinin tam həcmdə balanslaşdırılmasının həll olunmaması ən vacib problemlərdən biridir. Məlum olduğu kimi, 16 iyun 1999-cu ildə təsdiq edilmiş «Yerli icra hakimiyyəti haqqında» Əsasnaməyə görə (V fəsil, maddə 25-35) icra hakimiyyətlərinə

yerlərdə planlaşdırma, büdcə, maliyyə və uçot sahəsində, memarlıq, tarix və memarlıq abidələrinin qorunması, kənd təsərrüfatı, torpaqdan istifadə və təbiəti mühafizə, tikinti, nəqliyyat və rabitə, mənzil kommunal təsərrüfatı, ticarət və digər xidmətlərin təşkili, sosial-mədəni xidmətlərin göstərilməsi və əhalinin sosial müdafiəsi sahələrində geniş səlahiyyətlər verilmişdir. Eyni zamanda, 2 iyul 1999-cu ildə qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununda (I fəsil, maddə 4-6), həmin səlahiyyətlərin əksəriyyəti (məsələn, tarix və mədəniyyət abidələrinin saxlanması, aqrar, sənaye, rabitə və nəqliyyat sahələrinin inkişafı, ekoloji tarazlığın qorunub saxlanması, əhaliyə sosial-mədəni xidmət göstərilməsi və s.) bələdiyyələr üçün də nəzərdə tutulmuşdur. Xeyli vaxt keçməsinə baxmayaraq, «Yerli icra hakimiyyəti haqqında» Əsasnamənin qanunun tələblərinə uyğunlaşdırılması problemi bu gün də qalmaqdadır ki, bu da sadalanan məsələlərin həllində icra hakimiyyəti və bələdiyyələrin fəaliyyətində münaqişələrin yaranmasına səbəb olan əsas amillərdən birinə çevrilir. "Bu gün dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səlahiyyət və funksiyaların dəqiq bölgüsü, həmçinin onlar arasında çəkindirmə və tarazlaşdırma sisteminin yaradılması tələb olunur ki, bu da dövlət orqanlarının səlahiyyət hədlərini aşmasının və öz səlahiyyətlərindən sui-istifadə etməsinin qarşısını ala bilər"²¹⁷;

□ yerli özünüidarəetmə orqanlarına ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin verilməsi sahəsində hüquqi baxımdan boşluqların olması, qanunla bələdiyyələrə verilmiş səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə bir sıra dövlət orqanları tərəfindən müxtəlif maneələrin yaradılması. Məsələn, yerli icra hakimiyyəti orqanlarının yaratdığı struktur bölmələri

²¹⁷ Берг О. В. Система «сдержек и противовесов» в местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. Учебное пособие. М.: Городец, 2004, 352с.

tərəfindən bələdiyyələrin səlahiyyətinə aid edilmiş məsələlərə müdaxilə halları bələdiyyələrin normal fəaliyyətinə mənfi təsir göstərir;

□ yerli özünüidarəetmənin maliyyə təminatının tam sisteminin, stabil büdcələrarası münasibətlərin, sosial standart və normativlərin olmaması, bələdiyyələrin əlavə gəlir mənbələri əldə etmək hüququnu reallaşdırmaq üçün mexanizmlərin yoxluğu, dövlət səlahiyyətlərinin reallaşdırılması üçün yerli özünüidarəetmə orqanlarına kompensasiya mexanizmlərinin olmaması;

□ yerli büdcələrin vergi və qeyri-vergi gəlirlərinin onların xərc tələb edən səlahiyyətlərinə uyğun olmaması. Yerli məsələlər dövlət üçün üstünlük təşkil etmədiyindən uyğun olaraq maliyyə baxımından tam təmin olunmurlar. Lakin qanunvericilik yolu ilə bələdiyyələrə təhkim olunmuş funksiyalar (yerli əhəmiyyətli məsələlər) həm bu funksiyaları tam həcmdə yerinə yetirə biləcək güclü bələdiyyələrə, həm də məsələlərin yalnız cüzi bir hissəsini yerinə yetirə biləcək zəif bələdiyyələrə eyni dərəcədə aiddir, yəni müxtəlif bələdiyyə qurumlarının yaranması və inkişafına diferensial yanaşma mövcud deyil²¹⁸;

□ bələdiyyə təsərrüfatının inkişafının yerli vergiqoyma ilə zəif əlaqələndirilməsi. Qanunla müəyyən olunmuş vergi növlərinin yerli büdcələrin müstəqilliyini təmin etmək üçün minimal zəruri gəlir bazasını formalaşdırmağa imkan verməməsi. İndiki şəraitdə yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafının ən aktual problemlərindən biri məhz bələdiyyələrin hərtərəfli inkişafının, onların səmərəli iqtisadi və təsərrüfat fəaliyyətinin təmin olunmasından ibarətdir. Bu, həm də ondan irəli gəlir ki, müstəqilliyin ilk illərindən başlayaraq bütün səviyyələrdə dövlət idarəetmə orqanlarının yerlərdə iqtisadi vəziyyətə nəzarəti zəifləmiş, mərkəzləş-

²¹⁸ Zeynalov V. Z. Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin maliyyələşdirilməsinin problemləri, dissertasiya (i.e.n.). Bakı - 2002

dirilmiş kapital qoyuluşları demək olar ki, dayandırılmış və bu sahədə bütün məsuliyyət yerli hakimiyyət orqanlarının üzərinə düşmüşdür. Hakimiyyət orqanlarının, o cümlədən yerli özünüidarəetmə orqanlarının, iqtisadiyyata təsir imkanları və metodları da əhəmiyyətli dərəcədə dəyişmişdir;

□ ərazilərin iqtisadi baxımdan qeyri-bərabər inkişafı, ölkədə həyata keçirilən iqtisadi islahatların ərazilərin inkişafına, əhalinin həyat keyfiyyətinin yaxşılaşdırılmasına və insan potensialının inkişafına yardım etməyə zəif istiqamətli olması;

- ölkədə aqrar islahatların və birinci özəlləşdirmə proqramının bələdiyyələrin formalaşdırılmasından əvvəl aparılmasının da bələdiyyələrin iqtisadi əsaslarına mənfi təsiri olmuşdur. Belə ki, bu proseslərdə yol verilmiş müəyyən neqativ hallar bir sıra hallarda bələdiyyələrə verilməli olan torpaq və digər əmlakla bağlı ciddi problemlər yaratmışdır. Sovetlər dövründə istehsal güclərinin ərazilər üzrə yerləşdirilməsi qeyri-bərabər şəkildə aparılmışdır. Bu dövrdən şəhər və kənd əraziləri arasında iqtisadi inkişaf baxımından kəskin fərqlər də miras qalmışdır. Bazar münasibətlərinə keçid bu qeyri-bərabərliyi daha da kəskinləşdirmiş, iqtisadi inkişaf baxımından zəif ərazilərin daha da geri qalmasına səbəb olmuşdur. Bu gün ərazilər üzrə bələdiyyə qurumlarının maliyyə potensialı, əhalinin məşğulluğu, yoxsulluq səviyyəsi, kiçik sahibkarlığın inkişafı çox müxtəlifdir. Bu o deməkdir ki, ölkədə özünü qismən müstəqil şəkildə təmin edə biləcək yerli özünüidarəetmə yaratmağa imkan verən ərazilərin sayı çox azdır. Buna görə də bir çox bələdiyyə qurumlarının ən azı iqtisadi baxımdan özünü təmin edə bilməməsi ölkədə yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafına maneçilik törədir²¹⁹;

□ iri şəhərlərin problemləri, şəhər və ya rayonla onun ərazisində yerləşmiş kənd və qəsəbələr, şəhər rayonları arasında münasibətlərin tənzim olunmaması. Yerli

²¹⁹ Nuriyev Ə.X. Regional siyasət və idarəetmə. Bakı: Elm, 2004, s.21

özünüidarətmə sahəsində qanunvericilik müxtəlif bələdiyyə qurumları arasında ierarxik tabeliyin olmasını istisna edir. Bələdiyyə qurumlarının tam müstəqilliyi bir çox ölkələr üçün xarakterikdir, lakin bu ölkələrin əksəriyyətində icmalar və dairələr arasında funksiya bölgüsü və beləliklə, gəlir mənbələrinin bölgüsü həyata keçirilir. Azərbaycanda isə bu sahədə ciddi problemlər vardır. İri şəhərlərdə hakimiyyət bütövlükdə dövlətin əlində olduğu üçün, demək olar ki, əhalidən təcrid olunmuşdur. Azərbaycanın yerli özünüidarətmə sistemi birpilləli olduğu üçün iri şəhərlərdə yaradılmış olan çoxsaylı bələdiyyələrin fəaliyyətinin razılaşdırılmaması, şəhərin kompleks sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarının işlənilməsi və hazırlanmaması ən vacib problemlərdəndir;

□ yerli sakinlərin müxtəlif assosiasiyalarda, birlik və təşkilatlarda sosial səfərbərliyi aktiv şəkildə həyata keçirilə bilmir, bələdiyyələr bu məsələyə kifayət qədər diqqət yetirmirlər, onlar əhalinin şəxsi əmanətlərinin və digər maliyyə vəsaitlərinin cəlb olunması sahəsində kifayət qədər uğurlu fəaliyyət göstərə bilmirlər, əhalinin qərar qəbulu prosesində passivliyi müşahidə edilir;

□ dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarətmə orqanlarının səmərəli qarşılıqlı fəaliyyət sisteminin yaradılmaması, yerli özünüidarətmənin fəaliyyətinə demokratik nəzarət sisteminin yaradılmaması, qanunvericilikdə dövlətin yerli özünüidarətmənin inkişafında iştirakı üçün nəzərdə tutulmuş formalardan kifayət qədər istifadə olunmaması, ərazilərdə bələdiyyə qurumlarının fəaliyyətini dövlət hakimiyyət orqanlarının işi ilə əlaqələndirəcək orqanların olmaması²²⁰;

□ yerli özünüidarətmənin inkişafı ilə bağlı qanunların və digər normativ hüquqi aktların dəqiq

²²⁰ Səlimzadə M. Yerli özünüidarətmənin dövlət idarəetmə orqanları ilə qarşılıqlı münasibətləri // Cəmiyyət, Dövlət, Cinayət və Cəza jurnalı №1, Bakı - 2004

reallaşdırma mexanizminin və bunun üçün məsuliyyətin olmaması;

□ hakimiyyət strukturları tərəfindən yerli özünüidarəetməyə verilmiş iqtisadi, siyasi və hüquqi zəmanətlərə məhəl qoyulmaması;

□ yerli özünüidarəetmənin məhkəmə müdafiəsi mexanizmlərinin mükəmməl olmaması, məhkəmə qərarlarının icrasını təmin etmək məsələlərinin kifayət qədər tənzimlənməməsi, bələdiyyə hüququ sahəsində məhkəmə kadrlarının hazırlanması və ixtisasının artırılması sisteminin olmaması²²¹;

□ bələdiyyə qurumlarının əhalisinin və kadr potensialının dəyişikliklərə, həqiqi xalq hakimiyyətini həyata keçirməyə hazır olmaması. Əhali nəinki yerli özünüidarəetmənin qanunla müəyyən olunmuş imkanları haqqında, həm də yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsi sahəsində özünün rolu haqqında çox şeyi bilmir. Məhz buradan da əhalinin idarəetmədən və yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllindən ayrı salınması baş verir, hakimiyyət orqanlarına və elan olunan proqramlara ümumi inamsızlıq, yerli özünüidarəetmə orqanları ilə demokratik qarşılıqlı əlaqələr sahəsində vərdişlərin yaranmaması, yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin səmərəliliyinə ictimai nəzarətin olmaması meydana çıxır;

□ bələdiyyələrin normal fəaliyyəti üçün problem doğuran başqa bir hal bələdiyyə üzvləri və əhali arasında maarifçilik işinin zəruri səviyyədə aparılmamasından irəli gəlir. Araşdırmalar göstərir ki, bu gün yerlərdə bələdiyyə üzvləri və əhali ilə maarifçilik sahəsində müntəzəm və sistemli iş aparılır;

□ bilavasitə və nümayəndəli demokratiya formalarının zəif inkişafı. Vətəndaşların yığıncaqlarının rolunun zəif olması və bir çox hallarda formal xarakter daşması

²²¹ Hüseynov M., Həsənov H. Bələdiyyələrin maliyyə-iqtisadi fəaliyyətinin hüquqi tənzimi. Bakı, 2003

(bəzən bu yığıncaqlar heç keçirilmir), ictimai ərazi özünüidarətmə formaları zəif inkişaf edir (məhəllə komitələrinin yaradılması ləngidilir və s.), yerli özünüidarətmənin nümayəndəli orqanlarının aktivliyi azalır;

□ bələdiyyə qulluğunda peşəkarlıq səviyyəsinin aşağı olması, bələdiyyə qulluğu kadrları ilə iş sisteminin, onların hazırlığı, yenidən hazırlığı, ixtisasının artırılması, motivasiyası və sosial müdafiəsi sisteminin, informasiya-texniki və elmi-metodiki təminatı sisteminin yaradılmaması²²²;

□ dövlət səviyyəsində bələdiyyələrin sosial-iqtisadi və maliyyə-təsərrüfat fəaliyyətinin nəticələrinin statistik uçotunun pis aparılması və onların informasiya təminatı sisteminin çox zəif olması və s.;

□ yerli özünüidarətmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərinin təşkilat mədəniyyətinin aşağı olması. Bu özünü yerli özünüidarətmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərinin işinin təşkilində planlı başlanğıcın olmamasında, praktiki məsələlərin həllində ümumdövlət, sahə və korporativ maraqların əhali və yerli özünüidarətmənin maraqları ilə razılaşdırıla bilməməsində, yerli özünüidarətmənin orqanları və vəzifəli şəxsləri arasında normal qarşılıqlı fəaliyyət mexanizminin yaradıla bilməməsində, yerli özünüidarətmənin nümayəndəli və icra orqanlarının fəaliyyətindəki ziddiyyətlərdə, onların funksiyalarının və səlahiyyətlərinin dəqiq müəyyənləşdirilə bilməməsində göstərir;

□ yerli özünüidarətmənin ərazi əsasları ilə bağlı məsələlərin həlli, xüsusi halda onun baza səviyyəsinin optimal seçilməməsi və bu zaman əhalinin rəyinin nəzərə alınmaması mövcud idarətmə sisteminin, infrastrukturun tamlığını pozur. Bu problemin həlli həm də dövlətin

²²² Mehtəliyev A. Bələdiyyə idarətməsi problemlərinə sistemli yanaşma. «Süverenlik, demokratiya, dövlət idarəçiliyi» mövzusunda elmi sessiyanın materialları. Bakı - 2002

regional siyasətinin formalaşdırılması və optimal inzibati ərazi bölgüsü prinsipinin reallaşdırılması ilə bağlıdır²²³;

□ vətəndaşların yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsində iştirakı və vətəndaş təşəbbüskarlığı olduqca aşağı səviyyədədir. Vətəndaşlar əksər hallarda belə hesab edirlər ki, onların işi sadəcə seçkilərdə iştirakdan ibarətdir və idarəçilikdən narazı əhali qrupları öz etirazını seçkiyə gəlməməklə ifadə etməyə çalışırlar. Fəallığın artırılması üçün minimum tədbir kimi seçkinin baş tutması üzrə iştirak kvotası qaldırılmalıdır.

Göründüyü kimi, Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmə orqanlarının qarşısına çıxan və yerli özünüidarəetmə institutunun inkişafı üçün ciddi maneə, təhlükə törədə biləcək problemlər çoxdur. Problemlərin təhlili göstərir ki, yerli özünüidarəetmənin təşkili və həyata keçirilməsi sahəsində vəziyyəti yaxşılaşdırmaq üçün hakimiyyətin bütün qolları arasında həm üfqi, həm də şaquli bölgü təmin olmazsa, bu problemlər üst-üstə toplanaraq sosial-iqtisadi şəraitin kəskinləşməsinə, əhalinin həm bələdiyyələrə, həm də dövlət hakimiyyətinə inamının zəifləməsinə və itirilməsinə gətirib çıxara bilər.

Yuxarıda göstərilən problemlərin həlli istiqamətində dövlətin fəaliyyəti yerli özünüidarəetmənin inkişafı sahəsində dövlət siyasəti çərçivəsində həyata keçirilməlidir ki, onun da əsas məqsədi ölkədə yerli özünüidarəetmənin gələcək inkişafını təmin etməkdən, iqtisadi və sosial baxımdan inkişaf etmiş demokratik dövlətin qurulması üçün zəruri şərt kimi yerli özünüidarələrin səmərəliliyini yüksəltməkdən ibarət olmalıdır. Bu siyasət qarşıya qoyulmuş məsələlərə kompleks yanaşılmasını, onların mərhələlərlə həll edilməsini və dövlət siyasətinin reallaşdırılmasının ayrı-ayrı mərhələlərində üstün istiqamətlərin müəyyənləşdirilməsini tələb edir. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin inkişafı sahəsində dövlət siyasətinin

²²³ Nuriyev Ə.X. Regional siyasət və idarəetmə. Bakı: Elm, 2004

uğurla həyata keçirilməsi yaxın gələcəkdə əhalinin, yerli özünüidarələrin və dövlət hakimiyyətinin birgə qarşılıqlı fəaliyyətdə olduğu sistemin formalaşmasına gətirib çıxarmalıdır. Bu sistemin də səmərəli fəaliyyəti hər bir bələdiyyə qurumunda əhalinin həyat şəraitinin yaxşılaşdırılmasını, vətəndaşların yerli özünüidarəetmə orqanları ilə qarşılıqlı əlaqələr yaratmaq və onların fəaliyyətinin səmərəliliyinə ictimai nəzarəti həyata keçirmək sahəsində demokratik vərdişlər əldə etməsi, bələdiyyə qurumlarının dayanıqlı müstəqil inkişafını təmin edəcək bir sıra qanunvericilik və təşkilati tədbirlər həyata keçirilməlidir:

1) Yerli icra hakimiyyəti ilə bələdiyyə qurumlarının səlahiyyət bölgüsünə aydınlıq gətirilməlidir. İlk öncə onu qeyd etməliyik ki, hətta yeni qanunvericilik tədbirləri həyata keçirilmədən belə bələdiyyə strukturlarının səlahiyyətlərinə konstitusion normanın (mad.144) fəvqündə baxılmalıdır. Yerli icra hakimiyyəti üçün isə yerli sosial-iqtisadi problemlərin həlli kimi konstitusion səlahiyyət müəyyən edilməmişdir. Digər tərəfdən, Yerli icra hakimiyyətinin yerlərdəki sosial-iqtisadi əhəmiyyətli "səlahiyyətlərini" tənzimləməli olan 16 iyun 1999-cu il Əsasnaməsi Bələdiyyələrin statusu haqqında 2 iyul 1999-cu il tarixli Qanununa ziddiyyətdə tətbiq edilə bilməz. Hər iki aktla təsbit edilmiş səlahiyyətlər isə birmənalı olaraq sonuncu aktla – *Qanunla* tənzimlənməlidir.

2) Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti ilə bələdiyyə qurumları arasında təşkilati münasibətlər dünyada mövcud olan modellərə uyğunlaşdırılmalıdır. Bələdiyyələrin işinə müdaxiləni zəiflətmək məqsədilə yerli icra hakimiyyətlərinin kənd ərazi nümayəndələri ləğv edilməlidir. Ümumiyyətlə, rayon icra hakimiyyətinin fəaliyyəti yalnız ümumi nəzarət funksiyası səviyyəsinə endirilməli, onun müxtəlif sahələr üzrə proqnozlaşdırma və kordinasiya fəaliyyəti mərkəzi hakimiyyət orqanlarına verilməli, müvafiq sahədə operativ (əməli) fəaliyyəti isə tamamilə bələdiyyələrə ötürülməlidir.

3) Nəhayət, belə bir fakt diqqətdən yayınmamalıdır ki, yerli özünüidarə hakimiyyətində demokratikləşmə səviyyəsi ali və mərkəzi hakimiyyətin formalaşdırılmasından asılıdır.

6.2. Yerli özünüidarəetmənin təkmilləşdirilməsinin başlıca istiqamətləri

Cəmiyyətin müasir inkişafının xüsusiyyətləri dövlət hakimiyyətinin əksmərkəzləşdirilməsilə bağlı olan əsas problemlərdən biridir. XX əsrin ikinci yarısından başlayaraq dünyada baş verən qloballaşma prosesinin və informasiya-kommunikasiya texnologiyalarının sürətli inkişafı dövlətin roluna yenidən baxılmasına və yerli hakimiyyətlərin gücləndirilməsinə gətirib çıxarmışdır. Son dövrlərdə getdikcə daha çox ölkə «yerli muxtariyyət» şuarı altında islahatlar həyata keçirir, bu ölkələr "açıq" və demokratik cəmiyyət quruculuğu istiqamətində mühüm addımlar atır, onlar üçün hakimiyyətin üfüqi bölgüsü ilə yanaşı, şaquli bölgüsü də mühüm əhəmiyyət kəsb etməyə başlamışdır. Əksmərkəzləşdirmə idarəetmənin demokratikləşdirilməsinin və səmərəliliyinin artırılmasına şərait yaratmaqla, hakimiyyəti xalqa yaxınlaşdırdığı üçün siyasi və inzibati əksmərkəzləşdirmə məsələləri, xüsusilə qərb ölkələrində siyasətçilərin, tədqiqatçıların diqqətini getdikcə daha çox cəlb etməkdədir²²⁴.

Qloballaşma şəraitində iqtisadi rəqabət milli sərhədləri aşır və sosial-siyasi məsələlərin həlli öz təbiəti etibarlı ilə transmilli məsələyə çevrilmiş olur. Belə fenomen dövlət hakimiyyətinin mövcud qaydalarında və siyasətdə əsaslı dəyişikliklərin olmasını tələb edir ki, bu da yerli özünüidarəetmənin rolunun güclənməsinə gətirib çıxarır.

²²⁴ Чанг Дук Чжун, Глобализация и децентрализация: сравнительный анализ на примере Кореи, М., 2002

Yerli rəhbərlərin yalnız yerli xarakterli deyil, həm də beynəlxalq xarakterli məsələləri aktiv və səmərəli şəkildə həll etməyi öyrənməsi üçün yerli özünüidarəetmələrə müxtəriyyətin verilməsi məqsədi ilə hökumət strukturlarında və qaydalarda bir sıra dəyişikliklərin edilməsi lazım gəlir. Lakin qeyd etmək lazımdır ki, əksmərkəzləşdirmə prosesinin həyata keçirilməsinin praktik yolları müəyyən dərəcədə konkret ölkənin xüsusiyyətlərindən, zamandan və şəraitdən asılı olur.

Təmali ümummilli liderimiz Heydər Əliyev tərəfindən qoyulmuş və Azərbaycan Respublikasında dövlətin, cəmiyyətin demokratikləşməsi, yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılması yolu ilə hakimiyyətin xalqa yaxınlaşdırılması, regionlarının sosial-iqtisadi inkişafının təmin olunması istiqamətində həyata keçirilən əksmərkəzləşdirmə siyasəti bu gün də möhtərəm Prezidentimiz cənab İlham Əliyevin rəhbərliyi altında uğurla davam etməkdədir.

Azərbaycanda bu sahədə xeyli irəliləyişin olmasına baxmayaraq, hələ də əksmərkəzləşdirmənin lazımi səviyyəsini təmin etmək üçün kifayət qədər istifadə olunmamış imkanlar mövcuddur ki, bunlara da aşağıdakıları aid etmək olar:

□ hüquqi sistemin daha da inkişaf etdirilməsi və yerli özünüidarəetmə sahəsində Avropa Xartiyasının müddəalarına tam əməl edilməsinə nail olmaq;

□ yerli özünüidarəetmə orqanlarına lazımi funksional səlahiyyətlərin verilməsi məsələsinin həll olunması;

□ bələdiyyələrin çoxsaylılığı ilə xidmətlərin göstərilməsi tələbatına cavab verən «miqyasdan qənaət» hesabına ümumi meyar arasındakı dilemmanın həlli;

□ maliyyə resurslarının yerli büdcə problemini həll edə biləcək səviyyəyə qədər artırılması;

□ büdcə əksmərkəzləşdirilməsi proseslərinin gücləndirilməsi, müxtəlif səviyyə büdcələri arasında transfertlərin şəffaflığının artırılması və s.

Bütün bunlar, o cümlədən, iqtisadiyyatın qloballaşması, dövlət idarəetmə sistemlərinin demokratikləşdirilməsi prosesləri respublikamızda əksmərkəzləşdirmə siyasətini bu proseslərin tələblərinə uyğunlaşdırmaqla təkmilləşdirilməsini tələb edir. Hesab edirik ki, dünya təcrübəsini nəzərə almaqla əksmərkəzləşdirmə siyasətinin həyata keçirilməsi üçün aşağıdakı şərtlər tələb olunur:

□ əksmərkəzləşdirmə dəqiq və daxili ziddiyyətlərdən azad hüquqi sistem çərçivəsində həyata keçirilməlidir;

□ hakimiyyətin bütün səviyyələri üçün aydın olan islahat konsepsiyası işlənib hazırlanmalıdır;

□ islahatlar ətraflı işlənmiş səlahiyyət bölgüsü sisteminin olmasını tələb edir;

□ səlahiyyətlərin ötürülməsi məcburi addım yox, idarəetmənin səmərəliliyinə nail olmağa yönəldilmiş könüllü və şüurlu hərəkət olmalıdır;

□ səlahiyyətləri genişləndirilən orqan cavabdehliyin də artdığını dərk etməli və qəbul etməlidir;

□ hakimiyyət subyektləri arasındakı münaqişələri həll etmək mədəniyyəti və siyasi elitaların konsolidə olunmasının müəyyən dərəcəsi mövcud olmalıdır.

Qeyd edək ki, Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılmasına başlanılan dövrdə bu şərtlərdən demək olar ki, heç biri ödənilmirdi.

Əvvəlki fəsillərdəki təhlillər göstərir ki, Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmə orqanlarının qarşısına çıxan və yerli özünüidarəetmə institutunun inkişafı üçün təhlükə törədə biləcək problemlər kifayət qədər çoxdur. Ona görə də ölkədə yerli özünüidarəetmənin inkişafını təmin etmək üçün strateji məqsədlər müəyyənləşdirilməli, yerli özünüidarəetmənin gələcək inkişafının başlıca məqsədləri insan potensialının artırılmasına və hər bir bələdiyyə qurumunda əhalinin həyat şəraitinin yaxşılaşdırılmasına yönəldilməlidir. Hesab edirik ki, dünyada mövcud olan müxtəlif əksmərkəzləşdirmə (daha çox

demokratik xüsusiyyətləri ilə seçilən ingilis-sakson, qismən alman) modellərini, həmçinin yerli reallıqları və dövlət idarəetmə ənənələrini nəzərə almaqla bu gün Azərbaycanın özünəməxsus əksmərkəzləşdirmə strategiyası işlənib hazırlanmalıdır. Belə ki, respublikamızda hakimiyyətin müxtəlif səviyyələrinin qarşılıqlı fəaliyyəti dəqiq məqsədlərə və vəzifələrə malik ümumdövlət strategiyasına əsaslanmalıdır. Belə aydın və rasionallıq münasibətlərin olmaması ölkənin inkişafının uzunmüddətli məqsədlərinin reallaşdırılmasına mənfi təsir göstərə bilər, müxtəlif mənfi nəticələrin meydana gəlməsinə səbəb ola bilər²²⁵. Strategiyanın məqsədi dövlət idarə etməsinin əksmərkəzləşdirilməsinin əsas istiqamətlərini, yollarını və üsullarını müəyyənləşdirmək və səmərəli yerli özünüidarəetmə sistemini inkişaf etdirməkdən ibarət olmalıdır ki, bu da Azərbaycanda hüquqi demokratik dövlət quruculuğunun zəruri şərtlərindən biridir.

Yerli və xarici təcrübəni nəzərə almaqla işlənib hazırlanacaq strategiyanın məqsəd və vəzifələrinin reallaşdırılması səlahiyyətlərin dövlət idarəetmə və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında rasionallıq bölüşdürülməsi, hakimiyyətin müxtəlif səviyyələri arasında səmərəli qarşılıqlı fəaliyyətin və əməkdaşlığın təşkil olunması, qərar qəbulu proseslərinin bilavasitə vətəndaşlara maksimum yaxınlaşdırılması əhalinin sosial-iqtisadi vəziyyətini yaxşılaşdırmağa və bütövlükdə dövlətin və cəmiyyətin idarə olunmasındakı mövcud problemləri sistemli şəkildə həll etməyə imkan verəcəkdir.

Bu strategiyanın məqsəd və vəzifələrinin reallaşdırılması dövlət idarəetmə sistemində yerli özünüidarəetmənin dayanıqlı mövqelərinin təmin olunmasına, yerli özünüidarəetməyə Konstitusiya zəmanətlərini təmin edəcək şəraitin yaradılmasına və yerli özünüidarəetmə sisteminin real

²²⁵ Келимбетов К., Основные направления стратегии децентрализации власти в республике Казахстан, Астана 2003

müstəqilliyinə gətirib çıxarmalıdır ki, bunun üçün aşağıdakı məsələlərin səmərəli həlli tələb olunur²²⁶:

a) yerli özünüidarətməyə münasibətin dəyişdirilməsi və onun hakimiyyət quruculuğunun əsası kimi etiraf olunması;

b) yerli özünüidarətmə orqanlarının və dövlət hakimiyyət orqanlarının səmərəli qarşılıqlı fəaliyyət sisteminin yaradılması.

Birinci məsələnin həllinin əsas istiqamətləri aşağıdakılarla əlaqədardır:

□ yerli özünüidarətmə ideyasının, prinsiplərinin və vəzifələrinin populyarlaşdırılmasına, vətəndaşların hüququ maarifləndirilməsinə mane olan səbəblərin müəyyənləşdirilməsi və aradan qaldırılması;

□ bələdiyyələrin yerli əhəmiyyətli məsələləri öz gücünə və vəsaitləri hesabına həllini təmin etməyə imkan verən optimal strukturun seçilməsi;

□ dövlət orqanlarının, yerli özünüidarətmə orqanlarının və onların vəzifəli seçkili şəxslərinin yerli özünüidarətməyə zəmanətlərinin təmin olunmasında məsuliyyətin artırılması.

İkinci məsələ – dövlət hakimiyyət orqanlarının və yerli özünüidarətmə orqanlarının səmərəli qarşılıqlı fəaliyyət sisteminin yaradılması məsələsi aşağıdakıların vasitəsilə daha səmərəli həll oluna bilər:

□ yerli özünüidarətmənin səlahiyyətlərinin formalaşdırılması;

□ dövlət hakimiyyət orqanlarının strukturunun təkmilləşdirilməsi və yerli özünüidarətməyə səmərəli yardım sisteminin yaradılması;

□ dövlət və bələdiyyə idarəetməsinin peşəkarlaşdırılması, bələdiyyələrə hüquq, idarəetmə, iqtisadiyyat sahə-

²²⁶ Yanq R., Azadov E. Dövlət idarəetməsində islahatlar: nailiyyətlər, problemlər, perspektivlər. Bakı - 2005

lərində yeni idarəçilik və təsərrüfatçılıq şəraitini nəzərə almaqla hazırlanmış mütəxəssislərin cəlb olunması²²⁷;

□ yerli özünüidarəetmənin real inkişafını təmin edəcək sabit maliyyə-iqtisadi əsaslarının formalaşdırılması və möhkəmləndirilməsi;

□ bələdiyyə qurumlarının ərazilərinin optimallaşdırılması, yerli özünüidarəetmənin modellərinin və strukturunun təkmilləşdirilməsi;

□ dövlət səlahiyyətlərinin reallaşdırılmasına zəmanətlərin təmin olunması;

□ ərazilərin iqtisadi və sosial inkişafı sahəsində bərabər başlanğıc şəraitin və bələdiyyə iqtisadiyyatını stimullaşdırmaq üçün bərabər imkanların yaradılması;

□ bələdiyyə qurumlarının iqtisadi potensialının artırılması;

□ əhalinin həyat səviyyəsinin və gəlirlərinin real artımının təmin edilməsi.

Məlum olduğu kimi, respublikamızda həyata keçirilən əksmərkəzləşdirmə siyasətinin əsas vəzifələri hakimiyyətin müxtəlif səviyyələri arasında funksiyaların, cavabdehliyin və fəaliyyət sferası sərhədlərinin müəyyənləşdirilməsindən, yerli dövlət idarəetməsinin səmərəli fəaliyyəti üçün əlverişli şəraitin yaradılmasından, demokratik dövlətin əsaslarından biri kimi yerli özünüidarəetmənin geniş tətbiq edilməsindən ibarətdir²²⁸. Bu vəzifələri yerinə yetirmək üçün məqsədyönlü şəkildə aşağıdakı kimi konkret tədbirlərin həyata keçirilməsi tələb olunur:

□ əksmərkəzləşdirmə planını işləyib hazırlamaq və onun icrasına nəzarəti həyata keçirmək, o cümlədən dövlət

²²⁷ Гневко В.А., Когут А.Е., Развитие местного самоуправления и проблемы кадрового обеспечения. - СПб.: 1996. - 128с.

²²⁸ Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе, М., 1995

funksiyalarının əksmərkəzləşdirilməsi məsələləri üzrə dövlət orqanlarının fəaliyyətinin əlaqələndirilməsini həyata keçirmək səlahiyyətlərinə malik olan orqanın müəyyənləşdirilməsi;

□ əksmərkəzləşdirmənin mərhələlərini, funksiya və səlahiyyətlərin ötürülməsi prosesinin istiqamətlərini, dövlət idarə etməsinin hər bir səviyyəsinin rolu və vəzifələrini, onların qarşılıqlı fəaliyyət sistemini, həmçinin yerli özünüidarətmə orqanlarına və qeyri-hökumət təşkilatlarına ötürülməli olan funksiyaları müəyyənləşdirəcək milli fəaliyyət planının işlənilib hazırlanması;

□ idarəetmənin hər bir səviyyəsində funksiyaların yerinə yetirilməsində irəli sürülən tələblərin ətraflı şəkildə işlənilib hazırlanması.

Bu gün əksmərkəzləşdirmə siyasətinin istiqamətlərinin və mərhələlərinin müəyyənləşdirilməsində, onun məqsədlərinin reallaşdırılması üçün praktiki mexanizmlərin və alətlərin işlənilib hazırlanmasında dövlətlə yanaşı cəmiyyət də iştirak etməlidir. Yerli özünüidarətmə orqanlarının, qeyri-hökumət təşkilatlarının və vətəndaş cəmiyyətinin digər institutlarının rolunun artırılması əhalinin qərarların qəbulunda daha geniş iştirakına şərait yaradar, aparılan siyasətin şəffaflığını gücləndirərdi. Belə bir siyasətin reallaşdırılması nəticəsində ölkədə aşağıdakıları təmin edəcək idarəetmə sistemi formalaşdıra bilər:

□ sosial sferada – insanın potensial imkanlarının açılmasına, cəmiyyətdə sosial gərginliyin aradan qaldırılmasına, qabaqlayıcı sosial inkişafa imkan yaratmaq;

□ iqtisadi sahədə – bələdiyyə təsərrüfatı da daxil olmaqla, özünü inkişaf etdirən təsərrüfat komplekslərinin iyerarxik sistemini yaratmaq, yerli və strateji resurslardan optimal şəkildə istifadə etmək;

□ siyasi sahədə – ölkədə inkişafın stimullaşdırılmasına, dövlətin ərazi bütövlüyünün təmin olunmasına, onun dayanıqlı inkişafına, ölkənin geosiyasi potensialının ge-

nişlənməsinə əsaslanan, keyfiyyətə yeni "mərkəzləşdirmə" mexanizmlərini işləyib hazırlamaq.

Əksmərkəzləşdirmə siyasətinin uğur qazanması üçün mərkəzi dövlət orqanlarının siyasi iradəsi və aktiv qanunvericilik fəaliyyəti tələb olunur. Bu baxımdan yerli dövlət, yerli özünüidarətmə orqanlarının hüquq və səlahiyyətlərinin qanunvericilik yolu ilə müəyyənləşdirilməsi ən vacib məsələdir.

Bu gün bütün dünyada etiraf olunur ki, əhaliyə göstərilən xidmətlərin keyfiyyətinin yüksəldilməsi dövlət idarətmə funksiyalarının əksmərkəzləşdirilməsi ilə sıx bağlıdır. Buna görə də bələdiyyələrin müstəsna funksiyaları qanunvericiliklə müəyyənləşdirilməli və funksiyaların yerinə yetirilməsi üçün dövlət onları tələb olunan büdcə vəsaitləri və mülkiyyətlə təmin etməlidir²²⁹.

Funksiyaların ötürülməsi konsepsiyası Azərbaycanın idarətmə sisteminin inkişafı üçün fundamental əhəmiyyətə malik olması baxımından bu məsələyə xüsusi diqqət yetirilməlidir, həmçinin Azərbaycanın gələcək kompleks inkişafı üçün xüsusi əhəmiyyətini nəzərə alaraq onun hazırlanmasına fərqli yanaşılmalıdır. Fikrimizcə, bunun üçün xüsusi komissiya yaradılmalı, bu komissiyanın işinə elmi əməkdaşlar cəlb olunmalı və onların fəaliyyətinə yerli özünüidarətmə və dövlət idarə etməsi sistemi ilə yaxşı tanış olan mütəxəssislərdən ibarət xüsusi işçi qrup rəhbərlik etməlidir.

Funksiya və səlahiyyətlərin ötürülməsi daha çox strateji xarakter daşılmalı və onun reallaşdırılması zamanı yaranan şəraitdən istifadə etməyə imkan verməlidir. Bu plan mərkəzlə regionlar arasındakı münasibətlərin dinamikasını nəzərə almaqla işlənilməlidir²³⁰.

²²⁹ Yerli özünüidarətmə haqqında Avropa Xartiyası. 15 oktyabr 1985-ci il

²³⁰ Ковалев Ю.Н., Местное самоуправление в системе политических отношений региона (социологический аспект). Саратов, 1996 - 24 с.

İdarəetmə orqanlarının funksiyaları dəqiq müəyənləşdirilməli və beynəlxalq təcrübəni, respublikadakı mövcud şəraiti nəzərə almaqla qanunvericilik aktları vasitəsilə təsbit olunmalıdır. Bunun üçün, hakimiyyətin bütün səviyyələrində nümayəndələrinin iştirakı ilə funksional təhlillərin aparılması tələb olunur. Dövlət idarəetmə və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında funksiya və səlahiyyətlər aşağıdakı prinsiplər əsasında bölüşdürülməlidir: subsidiarlıq; funksiya və səlahiyyətlərin yerinə yetirilməsi zamanı xidmətlərin keyfiyyəti baxımından səmərəliliyin və məqsədəuyğunluğun təmin edilməsi; ümum-milli və yerli maraqların üzvi şəkildə əlaqələndirilməsinin təmin edilməsi; açıqlıq və kollegiallıq.

Azərbaycanda həyata keçirilən əksmərkəzləşdirmə siyasəti bələdiyyələrdə a) demokratik hesabatlılığın və cavabdehliyin gücləndirilməsi; b) idarəetmənin səmərəliliyinin artırılması; c) maliyyə müstəqilliyinin təmin edilməsinə şərait yaratmalıdır. Bu baxımdan əksmərkəzləşdirmə siyasəti yerli özünüidarəetmənin inkişafının maliyyə-iqtisadi, təşkilati və hüquqi aspektləri ilə bağlı bir sıra məsələləri əhatə etməlidir.

Məlum olduğu kimi, əhaliyə lazım olan həcmdə ictimai xidmətlərin göstərilməsini təmin edə biləcək zəruri maliyyə-iqtisadi bazasının olmaması Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə orqanlarının ən kəskin problemlərindən biridir. Bu sahədə əsas çatışmazlıqlar aşağıdakılardan ibarətdir:

□ bütün səviyyə büdcələrinin formalaşdırılması sisteminin qeyri-şəffaflığı;

□ həvalə olunmuş səlahiyyətlərlə onların yerinə yetirilməsinə ayrılmış maliyyə vəsaitlərinin uyğunsuzluğu;

□ yerli büdcələrin formalaşdırılmasında xərc prinsiplərindən istifadə olunması. Bu, büdcə prosesinin bütün iştirakçılarını büdcə vəsaitlərinə qənaət etməkdənsə, bu vəsaitləri daha çox xərcləməkdə maraqlı edir.

Ona görə də yerli özünüidarəetmə əksmərkəzləşdirmə siyasətinin maliyyə-iqtisadi aspektləri aşağıdakıları əhatə etməlidir:

□ bələdiyyələrin kifayət qədər maliyyə-iqtisadi və resurs bazasının, bələdiyyə mülkiyyətinin formalaşdırılması sahəsində tədbirlərin reallaşdırılmasını nəzərdə tutan maliyyə-iqtisadi əsasların yaradılması;

□ yerli büdcələr, büdcədənəknar fondlar, yerli vergi və ödənişlər, kommunal ödəmələr, bələdiyyə müəssisələrinin maliyyəsi kimi yerli maliyyə institutlarına əsaslanan yerli maliyyələrin formalaşdırılmasına yönəlmiş tədbirlərin həyata keçirilməsi;

□ müstəqil yerli büdcələrin formalaşdırılması və onlara uyğun maliyyə mənbələrinin verilməsi;

□ bütün yerli özünüidarəetmə orqanlarına minimal dövlət sosial standartları səviyyəsində ictimai xidmətlərin göstərilməsi üçün imkanların yaradılması. Minimal dövlət sosial standartları ölkənin bütün ərazisində əhalinin hər nəfərinə dövlət xidmətlərinin zəmanət verilən səviyyəsini əks etdirir ki, bu xidmətlər də hakimyyət orqanları tərəfindən və dövlət büdcəsi hesabına göstərməlidir. Bu göstərici minimal yerli büdcələrin hesablanması istifadə olunur. Bu göstəricidən xarici ölkələrin büdcə planlaşdırılması təcrübəsində geniş istifadə olunur. Lakin Azərbaycanda *minimal dövlət sosial standartlarının* müəyyənləşdirilməsi haqqında qanun hələlik qəbul olunmadığı üçün bu göstəricidən geniş istifadə olunmur. Ona görə də yaxın müddətdə həmin standartlar sistemi yaradılmalı və bütün ölkə ərazisində dövlət və ictimai xidmətlərin göstərilməsinin həcmi və keyfiyyətinin tədricən bərabərləşdirilməsi üçün tədbirlər həyata keçirilməlidir;

□ yerli özünüidarəetməyə dövlətin maliyyə yardımı mexanizmlərinin yaradılması.

Azərbaycanda büdcə sisteminin əsas vəzifəsi büdcə prosesinin və büdcələrarası münasibətlərin düzgün

nizamlanmasından ibarətdir. Büdcələrarası münasibətlərin yeni sistemi yaradılmalıdır ki, burada müxtəlif səviyyə büdcələri arasında gəlirlərin paylanması və xərclər sahəsində səlahiyyətlərin bölüşdürülməsi qaydaları, yerli büdcələrin həcmnin hesablanması və büdcələrarası transfertlərin metodologiyası müəyyənləşdirilməlidir.

Azərbaycanda yeni büdcələrarası münasibətlər funksiyaların, səlahiyyətlərin və cavabdehlik sferalarının icra hakimiyyəti orqanları ilə yerli özünüidarətmə orqanları arasında dəqiq bölgüsünün aparılmasını tələb edir. Yerli icra hakimiyyətləri və yerli özünüidarətmə orqanları haqda mövcud qanunvericiliyə və normativ-hüquqi aktlara görə bu orqanların funksiyalarının və səlahiyyətlərinin müəyyənləşdirilməsində geniş təkrarlanmalara yol verilmişdir. Bu isə uyğun sahələrdə onların, xüsusilə də yerli özünüidarətmə orqanlarının cavabdehliyinin qeyri-müəyyənliyinə gətirib çıxarır, onların praktik fəaliyyətinin nəticələrinə dövlət və ictimai nəzarətin zəifləməsinə səbəb olur.

Əksmərkəzləşdirmə siyasəti yerli büdcələrin gəlir bazasının onların xərc səlahiyyətlərinə uyğunsuzluğunu, yerli özünüidarətmə orqanlarının maliyyə hüquqlarının pozulmasını aradan qaldırmağa yönəldilməlidir. Yaxşı düşünülməmiş büdcə əksmərkəzləşdirməsi müxtəlif iqtisadi potensiallı regionlarda sosial xidmətlərlə təminat sahəsində bərabər olmayan şəraitin yaranmasına gətirib çıxara bilər. Ona görə də əksmərkəzləşdirmə siyasətinin reallaşdırılması zamanı mümkün risklər nəzərə alınmalı və onların neqativ təsirləri barədə qabaqcadan xəbərdarlıq edilməlidir.

Bələdiyyələrin maliyyələşdirilməsindəki məhdudiyyətlər onların qarşısında qoyulmuş yeni vəzifələri yerinə yetirmək qabiliyyətinə ciddi təhlükə yaradır. Buna görə də demokratik əksmərkəzləşdirmə prosesinin uğurla davam etməsi üçün vergi islahatlarının həyata keçirilməsi zəruri şərt-dir.

Nəzərə almaq lazımdır ki, əksmərkəzləşdirmə siyasətinin həyata keçirildiyi yerdə ictimaiyyətin daha çox cavabdehliyi və bələdiyyə resurslarının idarə olunmasında şəffaflyq tələb olunur. Eyni zamanda, yadda saxlamaq lazımdır ki, əksmərkəzləşdirmə prosesinin genişləndirilməsi zamanı əhalinin cəlb olunması əsasında demokratik qərarların qəbulu və bələdiyyə vergiləri hesabına əldə olunmuş vəsaitlərin səmərəli və şəffaf bölgüsü prosesləri çox vaxt tələb edə bilər.

Əksmərkəzləşdirmə siyasətinin təşkilati aspektləri bunları nəzərə almalıdır:

□ bələdiyyələrin inkişafına dövlət yardımı proqramlarının reallaşdırılmasının təşkilati təminatının və uyğun tənzimləmə-məsləhət orqanlarının yaradılması;

□ yerli özünüidarəetmə orqanlarında bələdiyyə qulluğu institutunun təkmilləşdirilməsi. Bu, aşağıdakıları nəzərdə tutur:

a) bələdiyyə orqanlarında qulluq yerli özünüidarəetmə orqanlarında daimi əsaslarla vəzifə tutan şəxslərin peşəkar qulluğu olub yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərini reallaşdırmaq məqsədi üçün yaradılır;

b) bələdiyyə orqanlarında qulluq dövlət qulluğu ilə eyni vahid dövlət siyasəti əsasında həyata keçirilməlidir;

c) dövlət qulluğundan bələdiyyə qulluğuna və əksinə keçid üçün imkanlar nəzərdə tutulmalıdır.

Dövlət siyasəti çərçivəsində zəruri təşkilati tədbirlərin reallaşdırılması ilə bağlı monitorinqlərin keçirilməsi tələb olunur. Bununla əlaqədar olaraq regionlarda əksmərkəzləşdirmə proqramının gələcək reallaşdırılmasına və yerli özünüidarəetmənin inkişafı üçün məsuliyyət daşıyan mərkəzi orqanın yaradılması məqsədəuyğun olardı. Belə bir orqana əksmərkəzləşdirmə və yerli özünüidarəetmə üzrə zəruri qanunvericilik və normativ aktların, yerli büdcələrin,

regional inkişaf planlarının, ixtisaslı kadrların hazırlanmasında zəruri hüquqi, məsləhət və texniki yardım göstərməyə, yerli idarəetmə orqanlarının maraqlarını müdafiə etməyə imkan verən səlahiyyətlərin verilməsi məqsədəuyğun olardı. Bu baxımdan belə bir orqanın regionların və bütövlükdə dövlətin sosial-iqtisadi inkişafı üçün strateji əhəmiyyət daşıdığını qeyd etmək lazımdır. Bu orqana yerli özünüidarəetmənin səlahiyyətlərinə aid aşağıdakı məsələlər verilə bilər: dövlət mülkiyyətinin bələdiyyə mülkiyyətinə verilməsi qaydalarını tənzimləmək; büdcələrarası münasibətləri tənzimləmək və minimal büdcə təminatı normativləri əsasında yerli büdcələri balanslaşdırmağı təmin etmək; yerli özünüidarəetmə orqanlarına ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərini vermək, onları həyata keçirmək üçün lazım olan maddi-maliyyə resursları ilə təmin etmək və reallaşdırılmasına diqqət yetirmək; dövlət hakimiyyət orqanları tərəfindən qəbul olunmuş qərarlar nəticəsində yerli özünüidarəetmə orqanlarının əlavə xərclərini ödəmək; yerli özünüidarəetmənin və bələdiyyə qurumlarının inkişafının regional proqramlarını qəbul etmək; vətəndaşların yerli özünüidarəetməni həyata keçirmək hüquqlarını müdafiə etmək; bələdiyyə qurumlarının yaranmasının, birləşməsinin, yenidən qurulmasının qaydalarını müəyyən etmək, onların sərhədlərini və adlarını müəyyənləşdirərək dəyişdirmək və s.

Əksmərkəzləşdirmə siyasətinin hüquqi aspektlərinə gəldikdə deyə bilərik ki, hüquqi normaların dəqiq və mükəmməl olmaması yerli özünüidarəetmə orqanlarının rəhbərləri ilə yerli icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərləri arasındakı münasibətlərdə əlavə gərginliyin yaranmasına və onların işində çətinliklərin meydana gəlməsinə səbəb olur. Buna görə də qanunvericilikdə aşağıdakı xarakterli dəyişikliklərin edilməsinə ehtiyac yaranmışdır:

□ yerli özünüidarəetmə orqanlarına verilən müstəsna səlahiyyətlərin qanunvericiliklə dəqiq müəyyənləşdirilməsi;

□ bələdiyyələrin yerli büdcə hesabına maliyyələşdirilən müstəsna səlahiyyətlərinin tam siyahısının dəqiq müəyyən edilməsi və Azərbaycan Respublikasının büdcə sistemi haqqında qanunu ilə razılaşdırılması;

□ yerli özünüidarətməyə yardım və inkişaf sahəsində konsepsiya və proqramların işlənilib hazırlanması, yerli özünüidarətmə orqanlarının maliyyə müstəqilliyinin genişləndirilməsi üçün büdcə sistemində islahatların aparılması;

□ qanunvericilikdə yerli özünüidarətmə orqanlarına verilmiş səlahiyyətlərin yerinə yetirilməsini qiymətləndirmək üçün tələblər (standartlar) müəyyənləşdirilməlidir. Qanunda həmçinin bu səlahiyyətlərin yerinə yetirilməməsinə görə məsuliyyət və onun reallaşdırılması mexanizmləri də müəyyən edilməlidir. Bu məsələlərin həlli əhaliyə göstərilən xidmətlərin keyfiyyətinin yüksəldilməsinə – nəzarətə, səlahiyyətlərini yerinə yetirmədiyinə görə yerli özünüidarətmə orqanlarının fərdi məsuliyyətinin müəyyənləşdirilməsinə imkan verərdi;

□ hakimiyyət səlahiyyətlərinin əksmərkəzləşdirilməsi prinsipindən çıxış edərək mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanları və yerli özünüidarətmə orqanları arasında yeni qarşılıqlı münasibətlər sistemi yaradılmalı, yerli icra hakimiyyəti orqanları ilə yerli özünüidarətmə orqanlarının əməkdaşlığının institusional əsasları müəyyənləşdirilməlidir;

□ icra hakimiyyəti orqanları ilə yerli özünüidarətmə orqanları arasındakı qarşılıqlı münasibətlərdəki problemlər kompleksinin həllini təmin etmək üçün "həvalə olunmuş səlahiyyətlər haqqında" qanun qəbul olunmalı və bu qanunda səlahiyyətlərin həvalə olunması qaydaları və şərtləri, onların resurs təminatı məsələləri ətraflı şəkildə öz əksini tapmalıdır;

□ dövlət idarəetmə sisteminin və yerli özünüidarətmənin səmərəliliyini və şəffaflığını artırmaq üçün səmərəli planlaşdırma, hesabat və audit sistemi yaradılmalı, işin, idarəetmənin nəticələrinin planlaşdırılması tətbiq olunmalı

və alınmış nəticələrin qiymətləndirilməsi üçün səmərəli nəzarət sistemi formalaşdırılmalıdır. Nəzarət isə sadəcə prosedurlara əməl olunmasına və proseslərin yerinə yetirilməsinə deyil, planlaşdırılmış və qiymətləndirilə bilən konkret nəticələrə nail olunub-olunmadığını müəyyənləşdirmək məqsədilə həyata keçirilməlidir.

Ərazilərin iqtisadi inkişafındakı disproporsiyaların aradan qaldırılması respublikamızın gələcəyinin asılı olduğu strateji məsələlərdən biridir. Yerli özünüidarəetmə sistemi və yerli icmaların təşəbbüskarlığı olmadan bu məsələnin həlli mümkün deyildir. Azərbaycanda elə dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə sistemi formalaşdırmaq tələb olunur ki, onların birgə səyi ilə regionların iqtisadi tarazlığını təmin etmək və harada yaşamağından asılı olmayaraq hər bir vətəndaşa bərabər imkanlar yaratmaq mümkün olsun. Bu baxımdan Avropa Birliyi ölkələrinin, Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrinin, MDB ölkələrinin həyata keçirdiyi əksmərkəzləşdirmə təcrübəsinin öyrənilməsi, bu ölkələrdə hakimiyyət orqanlarının fəaliyyət sisteminin təhlili də faydalı olardı. Məsələn, son onilliklər ərzində bir çox Avropa ölkələri əksmərkəzləşdirməni dövlətin regionlaşdırılması və onların muxtariyyətinin artırılması kimi formalarda həyata keçirirlər. Hesab edirik ki, müasir şəraitdə Azərbaycanda da hakimiyyətin ərazi təşkilinin islahatları probleminin həlli məhz bu yolla daha məhsuldar ola bilərdi. Regionlaşdırma siyasəti elə həyata keçirilməlidir ki, bu zaman mərkəzi hakimiyyət yalnız ümumdövlət, strateji əhəmiyyətli məsələlərin dar bir dairəsi ilə məşğul olsun (məsələn, ölkənin ümumi iqtisadi inkişaf strategiyasının, struktur, investisiya, maliyyə və xarici iqtisadi siyasətin işlənilib hazırlanmasını, xalq təsərrüfatı və ərazi nisbətlərinin, regionların sosial-iqtisadi inkişaf səviyyəsinin tənzimlənməsi, sosial-demoqrafik, təbii-resurs və şəhər tikintisi siyasətinin həyata keçirilməsi, regionlararası tələbat və standartların, norma və normativlərin işlənilib hazırlanmasını aid

etmək olar), qalan məsələlərin həlli isə məhz regionlarda həyata keçirilsin.

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin gələcək inkişafı baxımından mövcud problemlərin böyük bir hissəsi yalnız əksmərkəzləşdirmə siyasətinin tərkib hissəsi kimi yerli özünüidarəetmənin inkişafı sahəsində dövlət siyasəti çərçivəsində həll oluna bilər. Bu siyasətinin formalaşdırılmasının və reallaşdırılmasının prinsiplərindən biri kimi mərkəzi hakimiyyət orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyəti və əməkdaşlığı qəbul olunmalıdır. Bu orqanlar arasındakı münasibətlər keyfiyyətcə yeni əsaslarla qurulmalı və inzibati diktata deyil, daha çox əməkdaşlıq prinsiplərinə və qanuna əsaslanmalıdır. Fikrimizcə, yerli özünüidarəetmənin inkişafı sahəsində dövlət siyasəti aşağıdakı istiqamətlərdə formalaşdırılmalıdır: vətəndaşların yerli özünüidarəetməni həyata keçirmək sahəsindəki konstitusiyaya hüquqlarının reallaşdırılmasının təmin edilməsi; yerli özünüidarəetmə orqanlarının konstitusiyaya səlahiyyətlərinin reallaşdırılması üçün şəraitin təmin olunması; yerli özünüidarəetməyə dövlət zamanətlərinin reallaşdırılmasının təmin edilməsi.

Bu istiqamətlərin hər biri bir sıra məsələlərin həll olunmasını tələb edir. Məsələn, vətəndaşların yerli özünüidarəetmə sahəsindəki konstitusiyaya hüquqlarının reallaşdırılmasını təmin etmək üçün hər şeydən əvvəl, vətəndaşlara yerli özünüidarəetmə orqanlarına seçmək və seçilməyə, yerli özünüidarəetmə orqanları vasitəsilə, ictimai ərazi özünüidarəetməsinin təşkili və iradəsini birbaşa ifadə etməklə yerli məsələlərin həllində iştirak etməyə şəraitin yaradılması tələb olunur. Eyni zamanda yerli özünüidarəetmənin əhali ilə qarşılıqlı fəaliyyətinin səmərəli sisteminin yaradılması, o cümlədən, yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətinin səmərəliliyinə ictimai nəzarət mexanizmlərinin, bələdiyyələrin və onun vəzifəli şəxslərinin əhali qarşısında

cavabdehliyi mexanizmlərinin formalaşdırılması tələb olunur.

Azərbaycanda real yerli özünüidarəetmə sisteminin yaradılması ictimai təfəkkürdən, əhalinin geniş təbəqələrinin yerli özünüidarəetmənin təşkili proseslərinə cəlb olunmasından asılıdır. Vətəndaşların şüurlu iştirakı, onların öz statuslarının, həyat tərzinin dəyişdirilməsində, yerli hakimiyyətin fəaliyyətinin nəticələrində maraqları olmadan bələdiyyələrin səmərəli fəaliyyətindən danışmaq mümkün deyildir. Yerli özünüidarəetmə prosesində əhalinin aktiv iştirakını təmin etmək və bələdiyyələrin fəaliyyətini əhalinin maraqlarına daha çox uyğunlaşdırmaq üçün hakimiyyət orqanlarının əhali ilə səmərəli əlaqə sistemi yaradılmalıdır ki, onun da başlıca vəzifəsi yerli özünüidarəetmə orqanlarının qəbul etdiyi qərarların mahiyyətinin əhaliyə izah olunması; yerli özünüidarəetmə orqanlarının işinin vəziyyəti ilə bağlı əhalinin məlumatlandırılmasının təmin olunması; yerli özünüidarəetmə orqanlarının işi barədə əhalinin rəyinin öyrənilməsinin təşkili və bələdiyyələrin gələcək fəaliyyətində bu rəyin nəzərə alınması üçün mexanizmlərin müəyyənləşdirilməsindən ibarət olmalıdır.

Yaranmış problemləri həll etmək üçün ölkə miqyasında maarifləndirmə, təbliğat, izahat işləri aparılmalı, yerli özünüidarəetmə sisteminin mahiyyəti, xüsusiyyəti və funksiyaları haqqında vətəndaşlarda geniş təsəvvür yaradılmalıdır.

Məhəllə komitələrinin işinin kifayət qədər nəticəli olmaması, bu komitələrin əksər bələdiyyələrdə formal qaydada yaradılması və onların yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində aktiv iştirak etməməsi də sakinlərin bələdiyyələrin qərar qəbuluna potensial təsirini azaldan amillərdəndir. Bələdiyyə qulluqçularının əhali ilə iş sahəsində zəruri vərdişlərinin olmaması da bütün yerli özünüidarəetmə sistemini əhalinin gözündə nüfuzdan sala bilər. Ona görə də hazırkı vəziyyətdə bələdiyyə qulluqçuları və bələdiyyə üzvləri arasında bu istiqamətdə informasiya-təbliğat və izahat işlərinin genişləndirilməsi, xarici təcrübənin öyrənilməsi

xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Bələdiyyələrin fəaliyyətinin səmərəliliyinin artırılması üçün görülmüş işlərin monitorinqi prosesinə əhalinin cəlb olunmasına xüsusi diqqət verilməlidir. Əhalinin bələdiyyələrin fəaliyyətinə qoşulması və yerli özünüidarəetmənin şəffaflığının artması bir tərəfdən bu hakimiyyətin fəaliyyətinin legitimləşməsinə, digər tərəfdən isə bu aktivliyin uğur qazanacağına zəmanət verir.

Vətəndaşların yerli özünüidarəetmə hüququnun həyata keçirilməsi üçün başlıca şərt əhalinin yerli özünüidarəetmədə iştirakının müxtəlif formalarını reqlamentləşdirəcək və əhalinin rəyinin bələdiyyələrin fəaliyyətində nəzərə alınacağına zəmanətləri müəyyənləşdirən qanunvericilik normalarının olmasından ibarətdir. Lakin normativ-hüquqi təminatdan başqa həm də əhalinin geniş təbəqələrinin yerli özünüidarəetmədə iştirakını real təmin etməyə istiqamətlənmiş dövlət siyasətinin olması da lazımdır. Eyni zamanda, yerli özünüidarəetmə orqanları da öz iş qabiliyyətliliyini sübut etməli, əhaliyə yerli problemləri həll etmək bacarığını nümayiş etdirməlidir.

Azərbaycanda bələdiyyələrin gələcək inkişafı baxımından əksmərkəzləşdirmə siyasəti çərçivəsində xüsusi dövlət yardımı proqramları işlənib hazırlanmalıdır. Belə bir proqramın işlənib hazırlanması və reallaşdırılması dövlət siyasəti tədbirləri sistemində birinci mərhələ ola bilərdi. Proqram hazırlanarkən aşağıdakılara xüsusi diqqət yetirilməlidir:

□ yerli özünüidarəetmə orqanları üçün kadr hazırlığı sisteminin yaradılması və bələdiyyə qurumlarının əhalisinin yerli özünüidarəetməyə hazırlanması baxımından ümumtəhsil sisteminin təkmilləşdirilməsi (xüsusən də, orta məktəblərin yuxarı siniflərində bələdiyyə idarəçiliyi fənninin təsis edilməsi);

□ bələdiyyələrin kompleks sosial-iqtisadi inkişafı üçün, xüsusilə də, yerli özünüidarəetmələrə metodiki, informasiya yardımlarının göstərilməsi, onların problem-məq-

sədli idarəetmə və yeni informasiya texnologiyalarına əsaslanan müasir idarəetmə texnologiyaları ilə təmin olunmasına şəraitin yaradılması;

□ yerli özünüidarəetmə və dövlət hakimiyyət orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyət mexanizmləri sisteminin yaradılması;

□ yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətini təşkil üçün metodiki ədəbiyyatın və ixtisaslaşmış jurnalın nəşr olunması və s.

Yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafı prosesini ləngidən əsas səbəblərdən biri də bu sahədə ənənələrin, elmi təminatın və kifayət qədər ixtisaslı kadrların olmaması və bələdiyyə qulluqçularının bir hissəsinin peşəkarlığının aşağı olmasından ibarətdir. Doğrudur, son illərdə yerli özünüidarəetmənin kadr tərkibinin səviyyəsi xeyli yaxşılaşmışdır, lakin bunu kifayətedici hesab etmək olmaz²³¹.

Bütövlükdə respublikamızda, demək olar ki, bələdiyyə qulluğunun peşəkarlaşdırılması problemi hələlik həll olunmamışdır və yeni tip mütəxəssislərin formalaşdırılmasına istiqamətlənmiş olan bələdiyyə qulluqçularının peşəkar hazırlığı və ixtisasının artırılması sisteminin yaradılması özünün ilkin mərhələsindədir. Buna görə də Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafının ən aktual məsələlərindən biri onların fəaliyyətinin peşəkarlaşdırılmasından və uyğun olaraq kadr təminatından ibarətdir. Respublikamızda yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafı bələdiyyə idarəçiliyini idarəetmə fəaliyyətinin yeni sferası kimi formalaşdırır və bələdiyyə idarəetməsinin peşəkarlaşdırılması vəzifəsi bu gün heç kimdə şübhə doğurmur. Bu, ona görə baş verir ki, bu gün yerli özünüidarəetmə orqanlarının həll etməli olduğu məsələlər əvvəlkilərdən əhəmiyyətli dərəcədə fərqlənir. Peşəkarlığın kifayət qədər olmaması yerli özünüidarəetmə orqanlarının işində kəskin şəkildə nə

²³¹ Qəndilov S.T. Heydər Əliyev və dövlət idarəçiliyi // "Heydər Əliyev - müstəqil Azərbaycan dövlətinin qurucusu" kitabında. Bakı - 2003

zərə çarpır. Belə ki, yerli özünüidarəetmənin uğur qazanmasının əsas şərtlərindən biri heyətin təşkilati dəyişiklikləri həyata keçirməyə hazırlığından asılıdır. Burada hər şeydən əvvəl, yerli səviyyədə kadrların siyasi təhlili həyata keçirməyə, maliyyə idarəçiliyini, sahibkarlığı inkişaf etdirməyə bacarığı olan uyğun peşəkar hazırlığı nəzərdə tutulur. Belə hazırlıq səmərəli yardım sisteminin, işə qəbul proqramının, kadrların motivasiyası və irəli çəkilməsinin olmasını tələb edir. Buna görə də respublikamızda yerli özünüidarəetmə sistemi üçün kadr hazırlığı sisteminin yaradılmasına xüsusi ehtiyac duyulur. Bələdiyyə orqanları üçün kadr hazırlığı sisteminin yaradılması hər şeydən əvvəl, bu kadrların cavab verməli olduğu yüksək peşəkarlıq səviyyəsinə tələblərin formalaşdırılmasını, bu səviyyəni təmin etməyə imkan verən tədris planları və hazırlıq proqramının olmasını, tədrisdə yeni təlim metodlarından və texnologiyalarından istifadə olunmasını tələb edir.

Düzgün qurulmuş bələdiyyə menecmenti yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin müxtəlif aspektlərini və elementlərini üzvi surətdə əlaqələndirməyə, o cümlədən fəaliyyətin missiyası və məqsədlərini müəyyənləşdirməyə, sosial xidmətlərin siyahısını tərtib etməyə, funksiya və vəzifələri formalaşdırmağa, təşkilətmə və motivasiyanı həyata keçirməyə, təşkilati strukturu formalaşdırmağa, strateji planlaşdırmaya, ətraf mühitin təhlilinə, bələdiyyənin güclü və zəif cəhətlərini müəyyənləşdirməyə, uçot və nəzarəti həyata keçirməyə imkan verir²³².

Bələdiyyə idarəetməsinin, xüsusilə bələdiyyələrin icra aparatının strukturunun yenidən qurulması müasir şəraitdə sahə prinsipindən proqram-funksional struktura keçməyi tələb edir. Bu isə strukturda aşağıdakı kimi əsas təşkilati blokların yaradılmasını nəzərdə tutur: bələdiyyənin inkişaf

²³² Морозова Т.Г. Муниципальный менеджмент. М-1997

fının proqnozlaşdırılması və proqramlaşdırılması²³³; iqtisadiyyat və maliyyə; daşınmaz və daşınan əmlak; kommunal təsərrüfatı; sosial inkişaf; aparatın işinin təşkilati təminatı və s.

Bələdiyyələrin fəaliyyətinin planlaşdırılması idarəetmənin ən vacib funksiyası olub ərazinin inkişaf strategiyası və taktiki məsələlərlə bağlı olur. Qeyd etmək lazımdır ki, hazırda bələdiyyələrdə həyata keçirilən tədbirlər əsasən bir il üçün planlaşdırılır. Belə qısamüddətli planlaşdırma bələdiyyələrin inkişafının strateji (perspektiv) məsələlərinin həllinə imkan vermir və bir çox hallarda bələdiyyənin inkişafının bütün istiqamətlərini əhatə edə bilmir. İnkişaf etmiş ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, vəziyyətin normallaşdırılması üçün yerli özünüidarəetmənin müasir idarəetmə metodları əsasında inkişaf strategiyasının işlənib hazırlanması daha perspektivli ola bilər.

Azərbaycan bələdiyyələrində informasiya texnologiyalarından istifadənin səviyyəsi olduqca aşağıdır. Yerli özünüidarəetmə orqanları bu sahədə planlı idarəetmə fəaliyyəti ilə məşğul olmur, informasiya sistemlərinin işlənib hazırlanması və tətbiqi məsələlərinə kifayət qədər diqqət yetirmirlər. Aydınır ki, yerli özünüidarəetmənin səmərəliliyi onun fəaliyyətinin informasiya şəffaflığının yüksəldilməsindən birbaşa asılıdır. Buna görə də yerli özünüidarəetmənin informasiya təminatını yaxşılaşdırmaq üçün informasiya texnologiyalarından istifadə etməklə müxtəlif sistemlər işlənib hazırlanmalı və tətbiq olunmalıdır. Bələdiyyə informasiya sisteminin yaradılması əhalinin, dövlətin və bələdiyyələrin özlərinin etibarlı informasiyaya, bu informasiyanın işlənməsi və təhlilinə olan tələbatının ödənilməsinə imkan verər, Azərbaycanda artıq yaradılmasına başlanılan "Elektron hökumət" sisteminin vacib tərkib

²³³ Mehtəliyev A. Bələdiyyə idarəetməsi problemlərinə sistemli yanaşma. «Süverenlik, demokratiya, dövlət idarəçiliyi» mövzusunda elmi sessiyanın materialları. Bakı- 2002

hissələrindən biri olardı²³⁴. Müasir informasiya-kommunikasiya texnologiyalarından istifadə etməklə kompüterlərin tətbiqi bələdiyyələrin gündəlik fəaliyyətinin səmərəliliyini xeyli dərəcədə artırmaqla yanaşı, həm də idarəetmənin optimal seçim, ehtiyatların idarə olunması, kütləvi xidmət strategiyasının seçilməsi və s. kimi yeni modellərinin qurulmasına imkan verərdi. Müxtəlif ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, müasir informasiya texnologiyalarından istifadə olunması səmərəli və çevik qərar qəbulu prosedurunun yaradılmasına və idarəetmə funksiyalarının genişləndirilməsinə böyük imkan yaradır.

Azərbaycan şəraitində əksmərkəzləşdirmə məsələləri sahəsində, o cümlədən əksmərkəzləşdirmənin siyasi, maliyyə, idarəetmə aspektləri üzrə elmi-tədqiqat işlərinin aparılması tələb olunur. Əksmərkəzləşdirmə problemlərinin araşdırılması sahəsində xüsusi bir mərkəzin yaradılmasına da xüsusi ehtiyac duyulur.

Beləliklə, hesab edirik ki, respublikamızda yuxarıda deyilənləri nəzərə almaqla işlənib hazırlanan və həyata keçirilən əksmərkəzləşdirmə siyasəti son nəticədə əhalinin, yerli özünüidarəetmənin və dövlət hakimiyyətinin qarşılıqlı fəaliyyətinin nizamlı sisteminin yaradılmasına gətirib çıxarmalıdır. Bu sistemin səmərəli fəaliyyəti bələdiyyə qurumlarının əhalinin mənafeləri naminə dayanıqlı inkişafını təmin etməyə imkan verəcəkdir.

²³⁴ Əhmədov F. Azərbaycanda bələdiyyələrin fəaliyyətində kompüter texnologiyalarının tətbiqi.«XX-XXI:İki əsrin nadir dövlət xadimi və lideri» mövzusunda elmi sessiyanın materialları. Bakı - 2003

VII FƏSİL

DÖVLƏT HAKİMİYYƏT ORQANLARI İLƏ YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏ ORQANLARININ QARŞILIQLI FƏALİYYƏTİNDƏ SƏLAHİYYƏT BÖLGÜSÜ

7.1. Dövlət orqanları ilə yerli özünüidarə hakimiyyəti arasında səlahiyyət bölgüsünün funksional əsasları

Əksmərkəzləşdirmə siyasətinin ən vacib məsələlərindən biri dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında yaranan münasibətlər kompleksinin tənzimlənməsindən ibarətdir. Dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında qarşılıqlı fəaliyyət problemlərinin öyrənilməsi nəzəri və praktik əhəmiyyətə malikdir.

Yerli özünüidarəetmənin konstitusiyalı quruluşun əsaslarından biri kimi tanınması ölkədə dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında olan qarşılıqlı münasibətlərin daha da möhkəmləndirilməsini nəzərdə tutur. Bəzi müəlliflər belə hesab edirlər ki, yerli və mərkəzi hakimiyyət orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyət mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi dövlət idarə etməsinin səmərəliliyinin yüksəldilməsinin vacib istiqamətidir. Bu zaman iki qrup problemlər nəzərdə tutulur. Birinci qrup problemlər xalq hakimiyyətinin əsası kimi səmərəli fəaliyyət göstərən yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafının dövlət tərəfindən təmin olunmasıdır. Söhbət dövlətdə vahid hakimiyyət və idarəetmə sisteminin müstəqil elementi kimi yerli

özünüidarətmənin konstitusiya prinsiplərinin həyata keçirilməsi üçün zəruri olan siyasi, normativ-hüquqi, təşkilati, maliyyə-iqtisadi və inzibati idarətmə şəraitinin yaradılmasından gedir ki, bu şəraitin olmaması bütün sistemin fəaliyyətini mümkünsüz edir. İkinci qrup problemlər isə yerli özünüidarətmənin dövlət hakimiyyət sistemi ilə vəhdətinin, onun dövlət və əhali qarşısında cavabdehliyinin təmin olunmasından ibarətdir²³⁵.

Hər iki qrup problemlərin həlli əksmərkəzləşdirmə siyasətinin məzmununu təşkil edir. Onun formalaşdırılmasının və reallaşdırılmasının prinsiplərindən biri kimi mərkəzi hakimiyyət orqanları və yerli özünüidarətmə orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyəti və əməkdaşlığı qəbul edilmişdir. Bu prinsip yerli özünüidarətmə orqanlarının təşkili prosesinin başa çatdırılmasında birgə fəaliyyəti və onların öz konstitusiya səlahiyyətlərinin reallaşdırılması üçün şəraitin yaradılmasını nəzərdə tutur. Dövlət orqanlarının yerli özünüidarətmə orqanları ilə əməkdaşlığı yerli özünüidarətmə orqanlarına verilən ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin reallaşdırılmasını təmin etmək üçün qaydaların işlənilib hazırlanmasında, ərazilərin və yerli icmaların insan potensialının inkişafını həyata keçirmək üçün vacib olan minimal dövlət sosial standartlarının müəyyənləşdirilməsində və s. zəruri olur.

Dövlət idarətməsi və yerli özünüidarələr daim qarşılıqlı əlaqədə olan və bir-birinə qarşılıqlı təsir göstərən institutlardır ki, bu da onların dövlətin idarətmə sistemində tutduqları yerləri və ictimai inkişafdakı rolları ilə şərtlənir. Bunların hər ikisi ictimai hakimiyyət forması olub vahid məqsəd və vəzifələrə, eyni sosial təyinatla malik olması ilə xarakterizə olunur. Bir tərəfdən, dövlət yerli özünüidarələrin yaranması və inkişafı üçün təminatlar yaradır, digər tərəfdən isə yerli özünüidarələr vətəndaşların

²³⁵ Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. М.: ИНИОН, 1993

siyasi fəallığını və rifahını yüksəltməklə dövlətin demokratik prinsiplər əsasında inkişafına şərait yaradır²³⁶.

Müasir dövrdə dünya ölkələrinin təcrübəsində müxtəlif idarəetmə səviyyələri arasında münasibətlər hər bir ölkənin öz xüsusiyyətlərinə, siyasi və iqtisadi əsaslarına, ənənələrinə, konstitusiyasına və qanunlarına uyğun olaraq fərqli şəkildə tənzimlənir. Bu baxımdan dünyada nə qədər ölkə varsa, bir o qədər də idarəetmə səviyyələri arasında münasibətlərin tənzimlənməsi metodu var - desək, səhv etmərik. Dövlətlə bələdiyyələr arasında münasibətlərin dəqiq müəyyənləşdirilməsi və tənzimlənməsi aşağıdakılara görə zəruridir²³⁷:

a) ictimai (dövlət) quruluşun qorunması və hakimiyyət səviyyələri arasındakı münasibətlərin aradan qaldırılması zərurəti: ictimai (dövlət) quruluşun qorunması zəruriliyini əsaslandırarkən hər bir ölkədə milli və yerli səviyyədə olmaqla iki ayrı ictimai hakimiyyət formasının mövcud olduğunu əsas götürmək lazımdır. Müəyyən ərazidə birdən çox səlahiyyət sahibinin olduğu halda kimin, hansı sahədə və hansı sərhədlər daxilində nə kimi səlahiyyətlərə malik olduğunun açıq bildirilməsi lazımdır. Əks təqdirdə, səlahiyyət münasibətinə səbəb olacaq hadisələr xalqın rifahının pozulmasına gətirib çıxara bilər. Bəzən də vəzifənin və məsuliyyətin açıq bildirilməməsi nəticəsində səlahiyyət subyektlərinin heç biri xalq və dövlət üçün mühüm əhəmiyyət daşıyan bir işə sahib çıxmayıb, onların səlahiyyətlərinə aid olmadığı bəhanəsi ilə müşahidəçi mövqə tuta bilərlər. Burada nəticə eynidir: rifahın və dövlət (ictimai) quruluşun pozulması. Ona görə də müxtəlif idarəetmə səviyyələri arasındakı əlaqələri tənzimləyən dövlət tərəfindən qəbul olunan qanun mükəmməl, konkret, hamı tərəfindən başa düşülən bir sənəd olmalıdır. Bu sənəddə xidmətlərin bütövlükdə sayı və növü, onların vaciblik

²³⁶ Меньшиков В.В., Власть и самоуправление (теоретико-методологический анализ). - Ростов на Дону: 1991. - 151с.

²³⁷ Мокрый В., Ключевая роль местного самоуправления в укреплении государственности, М., 2003

dərəcəsinə görə ardıcılığı, bunların kimlər tərəfindən və hansı vasitələrdən istifadə etməklə həyata keçiriləcəyi konkret göstərilməlidir²³⁸;

b) resurs israfçılığının aradan qaldırılması zərurəti: hansı vəzifələrin, kimlər tərəfindən icra ediləcəyi, əvvəlcədən dəqiq müəyyənləşdirilməməsi iki cəhətdən resurs israfçılığına səbəb ola bilər. Bunlardan birincisi, eyni vəzifənin həm dövlət, həm də yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən reallaşdırmağa cəhd göstərilməsi, yəni əbəs yerə eyni işi bu idarələrin ayrı-ayrılıqda görmələri nəticəsində meydana çıxır. Bu, həm səlahiyyət münaqişəsinə, həm də resurs mənbələrinin israfına gətirib çıxarır. Digər tərəfdən, səlahiyyətin açıq bildirilmədiyi halda, bu vəzifəni inzibati quruluşunun xüsusiyyəti ilə əlaqədar daha çox resurs istifadə etməklə həyata keçirən idarəetmə səviyyəsi reallaşdırır ki, bu da dolayısı ilə resurs israfçılığı deməkdir;

c) resurs yerdəyişmələrinin, xüsusilə miqrasiyanın aradan qaldırılması zərurəti: qeyd etmək lazımdır ki, tarixən müxtəlif səbəblərdən və əsasən də təbii ehtiyatlarla zənginlik dərəcəsinə görə ölkə ərazisi zəngin və yoxsul bölgələrə ayrılır. Bu zaman iş qüvvəsi və kapital qoyuluşu kasıb bölgədən zəngin bölgəyə doğru hərəkət edəcək. Bu miqrasiya və resurs yerdəyişmələri vəzifələrin və xüsusən də resursların bölgüsünü bütün bölgələrdə eyni keyfiyyətdə həyata keçirilməsinə imkan verən bir siyasətin reallaşdırılması ilə aradan qaldırıla bilər. Mərkəzi idarə, resurs transferi siyasəti ilə bölgələrarası bərabərliyi yaratmaq və qorumaq funksiyasını yerinə yetirməlidir. Əks halda, xidmət ya əskik, ya da artıq istehsal olunur. Nəticə hər ikisində eynidir: optimal variantdan uzaqlaşmaq;

ç) eyni mənbədən gəlir əldə etmək zərurəti: həm dövlət və həm də yerli özünüidarəetmə orqanları öz

²³⁸Постовой Н., Четко разграничить функции. //Народный депутат. 1991. № 4. - С. 19-26

gəlirlərini yalnız milli gəlirlərdən əldə edə bilirlər. Bu, onlar arasında maliyyə əlaqələrinin yaranmasını və dəqiqləşdirilməsini zəruri edir. Yerli özünüidarətmə orqanları, onlara qanunla səlahiyyət verilmədikdə özləri birbaşa vergi müəyyən edib toplaya bilməzlər və onlara həvalə olunan ərazinin, bölgənin sərhədlərini aşıb vergi mənbəyi yarada bilməzlər. Ancaq, vəzifələrini yerinə yetirmək üçün milli gəlirdən kifayət qədər pay almalıdırlar. Əks halda, xidmətlərini gəlirlərinə görə məhdudlaşdırmaq məcburiyyətində qalacaqlar. Bu isə xalqın iqtisadi rifahına mənfi təsir edir. Qeyri-məhdud sosial ehtiyacları ödəməyə borclu olan mərkəz və yerli idarələr məhdud olan bu fondan necə gəlir əldə etməlidirlər ki, öz vəzifələrini həyata keçirsinlər və xalqın rifahını yüksəltsinlər? Bu mövzuda indiyədək söylənilənlər "bölgü mütənasib, rəsonal olmalıdır"dan uzağa getməmişdir;

d) bölgələrarası bərabərsizliyin aradan qaldırılması zərurəti: bildiyimiz kimi, dövlət bir çox yaşayış məskənlərindən (kəndlər, qəsəbələr, şəhərlər və s.) əmələ gəlir ki, onların təbii ehtiyatlarla zənginliyi, vergi potensialı, kapital qoyuluşları bir-birinə bərabər deyil. Bu vəziyyətdə yoxsul bölgələrlə zəngin bölgələrin yerli özünüidarətmə orqanları eyni vergi səlahiyyətindən istifadə etdiyi zaman əldə etdikləri ümumi hasilatın nisbi bərabərliyini yarada bilməyəcəklər. Buna görə də istehsal etdikləri xidmətlər də kəmiyyət və keyfiyyət baxımından bir-birindən fərqlənəcək. Əsasən, tarixi və coğrafi amillərlə bağlı olan bölgələrarası bərabərsizliyi aradan qaldırmaq üçün üfüqi və şaquli ədalətin reallaşdırılması lazımdır. "Bərabərlərə bərabər münasibət" prinsipini əks etdirən üfüqi ədalət əhali sayına görə bərabər olan bələdiyyələr arasında bərabərliyi qoruyub saxlamağı, "fərqlilərə fərqli münasibət" prinsipini əks etdirən şaquli əlaqələr əhali sayına və ərazisinə görə fərqli

olan bələdiyyələrin arasındakı mütənasibliyi qoruyub saxlamağı nəzərdə tutur²³⁹;

e) yerli özünüidarəetmənin mərkəzi hakimiyyətdən qorunması zərurəti: mərkəzi hakimiyyətin yerli özünüidarəetmələr üzərində inzibati nəzarət səlahiyyətinin olması onun yerli özünüidarəetməyə nisbətən müəyyən üstünlüyə malik olması deməkdir. Buna görə yerli özünüidarəetmənin hüquqları, səlahiyyətləri, vəzifələri əvvəlcədən qanunla dəqiq müəyyənləşdirilməzsə, onda mərkəzi hakimiyyət istədiyi vəzifələri onlara yükləyə bilər; ya da yerli özünüidarəetmənin bəzi hüquqlarını əldə etməsinə mane ola bilər. Qarşıya belə bir sual çıxır: – Dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasındakı münasibətlər standart, optimal normalar əsasında tənzimləyə bilərmi? Mahiyyəti və xüsusiyyətləri aşağıda qısa olaraq açıqlanacaq amillərin təsiri nəticəsində, eyni anda bütün ölkələr üçün etalon ola biləcək normalar sisteminin yaradılması çətinləşir, hətta imkansız həddə gəlir. Bu amillərin bəziləri aşağıdakılardır:

siyasi və iqtisadi sistemdəki müxtəliflik;

regional bərabərsizliyin mövcudluğu;

ənənələrin təsiri;

xarici effektin təsiri (externality) (yerli özünüidarəetmə orqanlarının həyata keçirdikləri xidmətlərin faydası bəzən kənar, yəni qonşu ərazilərə də təsir edir. Xarici effekt adlanan bu cür təsiri ölçmək son dərəcə çətin, bəzən, hətta mümkün olmur).

Beləliklə, yerli özünüidarəetmənin və dövlət hakimiyyətinin qarşılıqlı fəaliyyəti və qarşılıqlı münasibətləri Aşağıdakı prinsiplərə əsaslanır²⁴⁰:

yerli özünüidarəetmənin qanunla müəyyən edilmiş çərçivələrdə fəaliyyət göstərməsi;

²³⁹ Зинченко Г.П., Концепция децентрализации государственных функций в республике Казахстан (проект), Астана, 2000 г

²⁴⁰ Васильев В.И., Местное самоуправление и государственная власть // Вестник государственной службы, М., 1993., N11. с.11-19

□ yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz səlahiyyətlərinə malik olması və bu səlahiyyətlər çərçivəsində müstəqilliyi;

□ yerli özünüidarəetmənin öz səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün kifayət qədər resurslara malik olması.

Yerli özünüidarəetmənin dövlət hakimiyyəti ilə qarşılıqlı münasibətlərinin və qarşılıqlı fəaliyyətinin əsası birinci prinsiplə müəyyən olunmuşdur ki, bu da qanunvericilik prosesindən ibarətdir. Dövlət hakimiyyəti üçün bu, yerli özünüidarəetmənin dövlət orqanları tərəfindən qəbul olunmuş qanunlarla müəyyən edilən çərçivədə fəaliyyət göstərəcəyinə zəmanətləri təmin edir. Yerli özünüidarəetmə üçün isə bu dövlət orqanlarının və dövlətin vəzifəli şəxslərinin onun fəaliyyətinə müdaxilə etməyəcəyinə zəmanətdir. Qanun dövlət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında münasibətlərin kifayət qədər sabit olmasını tələb edir.

Yerli özünüidarəetmənin səlahiyyətləri qanunla müəyyən olduğu üçün dövlət tərəfindən tənzimlənir. Lakin yerli özünüidarəetmənin müəyyən olunmuş səlahiyyətlər çərçivəsində fəaliyyəti artıq yerli özünüidarəetmənin öz səlahiyyətləri olur və bura dövlətin müdaxiləsinə yol verilmir. Göründüyü kimi, bu halda da maraqların tarazlığı gözlənilir.

Öz resurslarının olması da bu baxımdan tənzimləmə obyektidir. Yerli büdcələrin gəlir mənbələri, bələdiyyə mülkiyyəti obyektləri dövlətin qəbul etdiyi qanunlar əsasında yerli özünüidarəetməyə verilir. Digər tərəfdən isə, dövlət yerli özünüidarəetmə orqanlarının həll etdiyi məsələlərə uyğun həcmdə resursları yerli özünüidarəetməyə verməyə məsuliyyət daşıyır və bu resursları uzunmüddətli əsaslarla verir. Buna görə də dövlət yerli özünüidarəetməni öz fəaliyyətini müstəqil və uzunmüddətli planlaşdırma əsasında həyata keçirməsinə imkan yaratmalıdır. Qanunvericiliklə tənzimlənməsi tələb olunan prinsiplə əhəmiyyətli məsələlərlə yanaşı, dövlət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə

orqanları arasında operativ qarşılıqlı fəaliyyət prosesində həll olunan çoxlu sayda cari məsələlər mövcud olduğu üçün qarşılıqlı fəaliyyətin digər formalarından da istifadə oluna bilər. Bura müxtəlif təbiətli işçi orqanları, məsələn, hansısa xüsusi məsələni həll etmək üçün daimi və ya müvəqqəti əsaslarla yaradılmış qrupları, komissiyaları aid etmək olar.

Bu gün dövlət idarəetmə orqanları və yerli özünüidarə orqanları arasında münasibətlərin formalaşdırılmasının bütün ölkələr üçün ümumi olan vahid mexanizmləri, modelləri mövcud deyildir. Bu, bir ölkənin siyasi, sosial-iqtisadi inkişaf səviyyəsi və tarixi ənənələri ilə bağlıdır²⁴¹.

Müasir dövrdə Azərbaycanda dövlətlə bələdiyyələr arasında qarşılıqlı münasibətlər aşağıdakı şərtlər daxilində formalaşdırılır:

□ dövlət (ümummilli) mənafeyinin əsas götürülməsi şərti ilə dövlətlə bələdiyyələrin mənafeələrinin tam uzlaşdırılması;

□ özünüidarəetmə orqanlarının (qanun çərçivəsində) muxtariyyəti, sərbəstliyi və dövlətin inzibati nəzarətinin minimallığı.

Dövlət və bələdiyyələr arasında bu şərtlər əsasında formalaşan münasibətləri iki formada ümumiləşdirmək olar: təşkilatı-hüquqi münasibətlər; maliyyə-iqtisadi münasibətlər. Bu münasibətlərin əsasında isə dövlət tərəfindən birtərəfli olaraq müəyyənləşdirilmiş və qəbul edilmiş aşağıdakı hüquqi sənədlər toplusu durur: Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası; tərəfdar çıxılmış beynəlxalq müqavilələr; mərkəzi və yerli hakimiyyət məsələləri üzrə qanunvericilik aktları; o cümlədən yerli özünüidarəetmə və icra hakimiyyəti orqanlarının qarşılıqlı münasibətlərini tənzimləyən digər qanunlar və normativ-hüquqi aktlar; bələdiyyələrin fəaliyyəti ilə bağlı Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Məhkəməsinin aktları;

²⁴¹ Васильев В.И., Местное самоуправление и государственная власть // Вестник государственной службы, М., 1993., N11. с.11-19

mərkəzi və yerli icra orqanları haqqında əsasnamələr; bələdiyyələrin nizamnamələri.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası xalq hakimiyyəti formaları arasında səlahiyyətlərin və məsuliyyətin bölünməsinin ümumi prinsiplərini müəyyən edir, göstərilən digər qanunlar və normativ sənədlər isə həmin münasibətləri son detallarınadək dəqiqləşdirir və konkretləşdirir.

Dövlətlə yerli özünüidarəetmə arasında təşkilati-hüquqi münasibətlər, dövlət tərəfindən özünüidarələrin fəaliyyətini inzibati tənzimləmə nəticəsində meydana çıxır. İnzibati tənzimləmə özünü iki formada göstərir. Birincisi, dövlət yerli özünüidarəetmənin fəaliyyət çərçivəsini müəyyənləşdirən normativ-hüquqi aktlar qəbul edir, ikinci formada isə müvafiq mərkəzi idarəetmə orqanı yerli özünüidarələrin bu qanuna eyni cür əməl etməsi ilə bağlı inzibati nəzarəti həyata keçirir.

Yerli özünüidarəetmə sahəsində həm mərkəzi, həm də yerli dövlət idarəetmə orqanları bir sıra inzibati tənzimləmə səlahiyyətlərinə malikdir ki, bu səlahiyyətlərdən bəzilərinin reallaşdırılması həmin idarələr arasında təşkilati-hüquqi münasibətlərin yaranmasına gətirib çıxarır. Dövlət hakimiyyət orqanlarının bu səlahiyyətinə aşağıdakılar daxildir: yerli özünüidarəetmə sahəsində hüquqi-normativ aktları qəbul etmək və onlara riayət olunmasına nəzarət etmək; yerli özünüidarəetmənin inkişafına, bu sahədə islahatlara dair dövlət proqramları qəbul etmək; yerli idarəetmə sahəsində dövlətin öhdəliklərinin həyata keçirilməsinə təminat yaratmaq; bələdiyyə qurumlarının yaradılması, birləşdirilməsi, yenidən təşkili və ya buraxılması, onların sərhədlərini və adlarının dəyişdirilməsi qaydalarını müəyyənləşdirmək; dövlətlə bələdiyyələr, habelə ayrı-ayrı bələdiyyə qurumları arasında səlahiyyətlərin və fəaliyyət dairəsinin bölüşdürülməsi qaydalarını müəyyənləşdirmək; vətəndaşların yerli özünüidarə üzrə hüquqlarını müdafiə etmək və tənzimləmək; bələdiyyə

seçkiləri zamanı vətəndaşların seçki hüquqlarına dövlət zəmanətini təmin etmək; bələdiyyələrin və onların vəzifəli şəxslərinin qanun pozuntularına görə məsuliyyətini müəyyənləşdirmək və tənzimləmək, onların fəaliyyətində qanunçuluğun qorunması üzərində dövlət nəzarətini həyata keçirmək; sərhədyanı ərazilərdə, qapalı inzibati-ərazi vahidlərində, habelə dövlətin təhlükəsizliyi üçün xüsusi statusu olan digər ərazilərdə, müvafiq tarixi və digər əhəmiyyətlə şərtlənən ayrıca ərazilərdə yerli özünüidarəetmənin təşkili xüsusiyyətlərini tənzimləmək; bələdiyyə qulluğunun hüquqi əsaslarını müəyyənləşdirmək; yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsi ilə əlaqədar inzibati hüquq pozuntuları məsələlərini tənzimləmək; bələdiyyə və onların nizamnamələrinin qeydiyyatı üzrə qaydaları müəyyənləşdirmək; bələdiyyə orqanlarına seçkilərin hazırlanmasında və keçirilməsində iştirak etmək; bələdiyyələrin ərazilərində asayişin və əmin-amanlığın, vətəndaşların təhlükəsizliyinin, hüquq və azadlıqlarının, habelə qanuni mənafələrinin qorunması; qanunların və hüquq qaydalarının gözlənilməsinə təmin etmək; digər yerli problemlərin həllində bələdiyyələrə köməklik göstərmək.

Dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlər aşağıdakı vasitələrlə reallaşdırılır:

- yerli özünüidarəetməyə dair normativ-hüquqi aktların qəbul edilməsi;
- müqavilə və sazişlərin bağlanması;
- müvəqqəti və ya daimi fəaliyyət göstərən əlaqələndirmə, məsləhət, məşvərətçi və digər işçi orqanlarının yaradılması²⁴².

Təhlillər göstərir ki, Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin inkişafı üçün ən əsas maneələrdən biri dövlət

²⁴² Дикин Н., Уолш К., Государство отдает часть полномочий: Роль рынков и контрактов в перестройке государственной службы // Государственная служба. Тенденции развития. Зарубежный опыт. Вып. 17. – М., 1997

hakimiyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səlahiyyət bölgüsü sahəsində qanunvericiliyin mükəmməl olmaması, bələdiyyələrin müstəsna səlahiyyətlərinin müəyyənləşdirilməməsidir. Bu baxımdan hazırkı mərhələdə əksmərkəzləşdirmə prosesinin başlıca məsələsi hakimiyətin müxtəlif səviyyələri arasında fəaliyyət sferası, funksiya və məsuliyyət hədlərinin dəqiq sərhədlərinin müəyyənləşdirilməsindən ibarətdir. Bunun üçün ilk növbədə yerli özünüidarəetmə sahəsindəki hüquqi aktlarda və yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkilini, fəaliyyətini və onların dövlət orqanları ilə qarşılıqlı münasibətlərini tənzimləyən qanunların hərtərəfli razılaşdırılması, hər bir səviyyənin səlahiyyət və məsuliyyət hədlərinin dəqiqləşdirilməsi tələb olunur. Belə dəqiqləşdirmə dövlət idarəetməsinin müasir modellərində aparıcı rol oynayır, çünki bu, məsuliyyətin və münacişələrin hakimiyətin müxtəlif səviyyələrinin birinin digərinin üzərinə atmasına imkan vermir.

Funksiya və səlahiyyətlərin yerli özünüidarəetmə və yerli dövlət idarəetmə orqanlarının arasında bölgüsünün çətinliyi onunla əlaqədardır ki, bu orqanlar mahiyyətcə funksional baxımdan bir-cins orqanlar olub, praktik olaraq eyni işləri yerinə yetirirlər. Buna görə səlahiyyətlərin dövlət hakimiyət orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında siyasi-hüquqi və idarəetmə baxımından rəasional bölgüsünün təşkili üçün əsas rolunu, həm də funksiyaların bölgüsünü nəzərdə tutan strateji prinsiplərin müəyyənləşdirilməsi oynamalıdır²⁴³.

Yerli özünüidarəetmənin reallaşdırdığı funksiyalar və onların məzmunu bir neçə məsələdən asılı olur. Birincisi, onlar əhəmiyyətli dərəcədə yerli özünüidarəetmənin ərazi səviyyəsi ilə müəyyən olunur. Aydındır ki, iri şəhərlərdə funksiyalar və onların məzmunu kiçik qəsəbə və kəndlərdə

²⁴³ Исаева М., К вопросу о природе муниципальной власти // Право и жизнь – М., 1996, - N9. - с.33-38

olduğundan daha rəngarəng olacaqdır. İkincisi, iqtisadiyyatın vəziyyəti də yerli özünüidarəetmənin yerinə yetirdiyi funksiyalara müəyyən təsir göstərir. Mülkiyyətin dövlətsizləşdirilməsi və özəlləşdirilməsi, bazar münasibətlərinin yaranması funksiyaların yerli özünüidarəetmənin xeyrinə yenidən bölgüsünə gətirib çıxarır. Mahiyyətcə bu gün Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin dövlət idarəetməsindən ayrılması prosesi baş verir ki, bu da funksiyaların və uyğun olaraq səlahiyyətlərin yenidən bölgüsü və sərhədlərinin müəyyənləşdirilməsi problemini kəskin şəkildə meydana çıxarır.

Dövlət orqanları və yerli özünüidarə orqanları arasında səlahiyyət və funksiyaların bölgüsü aparılarkən bir sıra amillər, o cümlədən göstəriləcək fəaliyyət və ya xidmətin təsirinin yayıldığı ərazi, həmin fəaliyyətlər nəticəsində üçüncü tərəflər üçün müəyyən zərər və ya faydaların yaranması da nəzərə alınmalıdır. Dövlət tərəfindən təklif olunan mal və xidmətlərin təsirinin yayıldığı ərazi onların növlərindən asılı olaraq fərqlənir. Belə ki, təqdim olunan xidmətin təsir dairəsi kiçik bir küçənin ərazisindən və onun sakinlərinin maraq dairəsindən, bütün ölkənin ərazisinə və xalqın mənafeyinədək dəyişə bilər. Yerli əhəmiyyətli, yeni faydası məhdud əraziyə yayılan xidmətlərin mərkəzi orqanlar tərəfindən təklif edilməsi mövcud ehtiyatlardan istifadə edilməsi baxımından məqsədəuyğun deyildir. Çünki məhdud ərazi sakinlərinin gözlədiyi xidməti yerli özünüidarəetmə orqanları daha düzgün müəyyən edə və müvafiq ehtiyatlardan optimal surətdə istifadə edə bilərlər. Bunun əksi olaraq bəzi məhsul və xidmətlərin yerli özünüidarə orqanları tərəfindən təklif edilməsi ehtiyatlardan səmərəsiz istifadəyə və lazımsız əlavə təsirlərin yaranmasına səbəb ola bilər. Ona görə də məsələn, yerli səviyyədə tibbi xidmət göstərilməsi yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinə verilsə də, epidemiyalarla mübarizənin mərkəzi orqanlar tərəfindən aparılması zəruridir. Beləliklə, öz əhəmiyyəti və həcminə görə bəzi məsələlər yerli ərazi birliklərinin sərhədləri və maraqları

çərçivəsindən kənara çıxır ki, bunların həllini yerli özünüidarə orqanlarına həvalə etmək məqsədəuyğun deyildir. Bir sıra işlər də vardır ki, onların həyata keçirilməsində həm dövlət idarəetmə orqanları, həm də yerli özünüidarəetmə orqanları iştirak edirlər. Belə məsələlərin həllinə xüsusilə diqqətlə yanaşılmalı, konkret olaraq hər bir sahədə dövlət orqanları və yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətləri dəqiq müəyyən olunmalıdır. Əks halda bu, dövlət orqanları ilə yerli özünüidarələr arasında səlahiyyətlər uğrunda lazımsız və zərərli mübarizəyə, ya da hər hansı fəaliyyətin həyata keçirilməsi üçün məsuliyyətin bir-birinin üzərinə atılması ilə nəticələnən mühüm əhəmiyyətli işlərin görülməməsi kimi sonluqlara gətirib çıxarar. Bu tip işlərə ərazinin abadlığı və tikintisini, təhsil, səhiyyə, sosial yardım xidmətlərini, ictimai-əsasayışın qorunmasını aid etmək olar. Bu işlərin həyata keçirilməsində yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətinə iki tərəfdən yanaşmaq olar. Birinci halda həyata keçiriləcək məsələ yerli özünüidarə orqanlarının öz səlahiyyətlərinə daxil edilir və belə işlərin icrasında onlar tamhüquqlu subyekt kimi çıxış edirlər. İkinci halda isə yerli özünüidarə orqanları dövlət idarəetmə orqanlarının nümayəndələri kimi çıxış edir, qanuna uyğun surətdə onlara həvalə edilən məsələləri həll edirlər.

Beynəlxalq təcrübədə yerli özünüidarəetmənin təşkilinin əsas prinsiplərindən biri onun ayrıca məxsusi (müstəsna) səlahiyyətlərinin müəyyənləşdirilməsindən ibarətdir²⁴⁴. Bu, dövlət tərəfindən rəsmi şəkildə tanınan və həyata keçirilməsinə təminat verilən səlahiyyətlərdir. Bələdiyyələr müstəsna səlahiyyətlərini dövlətin müəyyənləşdirdiyi standartlara uyğun həyata keçirməlidirlər və buna görə məsuliyyət daşımalıdırlar. Bələdiyyələrin müstəsna səlahiyyətlərinin müəyyənləşdirilməsi qanunvericilik fəaliyyəti ilə məşğul olan bütün subyektlərdən, ilk növbədə aşağıdakı

²⁴⁴ Nodaroğlu H. İbrahim Kıprıslı. Mahalli idarelerin yeniden yapılandırılması. Ankara 1995

kimi ciddi və plana uyğun işlərin yerinə yetirilməsini tələb edir:

□ bələdiyyə hüququ normalarını özündə əks etdirən qanunvericiliyin təftiş edilməsi və bu normaların bir-biri ilə razılaşdırılması;

□ dövlət orqanlarının ixtiyarında qalan sahələrdə bələdiyyələrin səlahiyyətlərini xırdalıqlarına qədər daha dəqiq müəyyənləşdirilməsi (səhiyyə, təhsil və s.);

□ dövlət orqanları tərəfindən bələdiyyələrə həvalə edilə bilməyən səlahiyyətlərin siyahısının işlənilib hazırlanması və bələdiyyələrə çatdırılması və s.

Xarici təcrübədə bələdiyyələrin səlahiyyətlərini tədqiq edərkən qeyd etdik ki, onların səlahiyyət həddi müvafiq inzibati-ərazi vahidinin səviyyəsindən asılı olaraq müxtəlifdir. Bununla belə, əksər ölkələrin yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyət sahəsinə daxil olan məsələləri bu cür sıralamaq olar: məişət tullantılarının toplanması və emalı, ərazinin abadlığı ilə bağlı xidmətlər, qaz, istilik, su təchizatı, kanalizasiya xidməti, ərazidaxili bəzi rabitə xidmətləri, yanğınsöndürmə xidməti, ictimai nəqliyyat, istehlak mallarının ekoloji təmizliyi və qiymətləndirilməsinə qismən nəzarət, mərasim xidmətləri və qəbiristanlıqların saxlanması və s.²⁴⁵.

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə orqanlarının funksiyaları olduqca azdır. Yerli məsələlərin böyük bir hissəsi hələ də yerli icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən həll olunur. Ona görə də yerli özünüidarəetmə orqanlarının funksional strukturu inkişaf etmiş ölkələrdə olduğundan geri qalır. Mahiyyətə hələ real yerli özünüidarəetmə hakimiyyət sistemindən daha çox yerli səviyyədə idarəetmə sistemi haqqında danışmaq olar. Avropa Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi tərəfindən 2002-2003-cü illərdə Azərbaycanda yerli və regional demokratiyanın mövcud vəziyyətini öyrənmək məqsədilə monitoring səfərləri təşkil

²⁴⁵ Nodaroğlu H. İbrahim Kıprılı. Mahalli idarelerin yeniden yapılandırılması. Ankara 1995

olunmuş, nəticədə, 126 nömrəli Tövsiyə qəbul edilmişdir. Bu tövsiyələrdə Azərbaycanda yerli özünüidarənin mövcud vəziyyətinə tənqidi mövqedən yanaşılaraq qanunvericiliyimizin bir sıra hallarda "Yerli özünüidarə haqqında" Avropa Xartiyasına ziddiyyət təşkil etdiyi göstərilmişdir. Avropa Şurasının ekspertləri tərəfindən verilmiş irad və təkliflər aşağıdakılardır²⁴⁶:

□Azərbaycanda yerli özünüidarə dövlət sisteminin tərkib hissəsi hesab edilmir;

□bələdiyyələrə verilmiş səlahiyyətlər tam və müstəsna deyil;

□bələdiyyələrlə yerli icra hakimiyyəti orqanları arasında səlahiyyət və məsuliyyət bölgüsü aparılmayıb;

□bələdiyyələrin əmlakı və maliyyə mənbələri onların ehtiyaclarını təmin etmir;

□Azərbaycanda yerli özünüidarəni təmsil edən milli bələdiyyə assosiasiyaları yoxdur;

□Bakı şəhərinin statusu elə müəyyən edilməlidir ki, paytaxt xalq tərəfindən seçilmiş bələdiyyə və bələdiyyə sədri (mer) tərəfindən idarə olunsun.

Göründüyü kimi, Azərbaycanda bələdiyyələrə verilmiş səlahiyyətlərin tam və müstəsna olmadığı bu sənəddə də öz əksini tapmışdır. Avropa Şurasının bu iradının təcridən aradan qaldırılması məqsədilə 2004-cü ilin dekabr ayında Milli Məclis tərəfindən qəbul edilmiş Qanuna məişət tullantılarının toplanması, emalı, nəql edilməsi, zərərsizləşdirilməsi və bu sahədə başqa məsələlərin həlli işlərinin bələdiyyələrin tam və müstəsna səlahiyyətlərinə aid edilməsi barədə müddəa daxil edilmişdir. Bütövlükdə, funksional baxımdan ictimai xidmətlərin göstərilməsi sahəsində yerli icra hakimiyyəti və yerli

²⁴⁶ Səlimzadə M. Qeyri-mərkəzləşdirmənin idarəetmədə, demokratik inkişafda rolu və perspektivləri // Azərbaycan Milli siyasət və strateji inkişaf - XXI əsrin astanasında. Bakı - 2005

özünüidarəetmə orqanları arasında səlahiyyət və məsuliyyət bölgüsü aşağıdakı qaydada aparılmalıdır:

□ yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinə aşağıdakı sahələrə aid olan məsələlər verilməlidir: yerli maliyyələr; yaşayış məntəqələrinin iqtisadi inkişafı; kommunal-mülki obyektlərin idarə olunması; yerli təbii resurslardan istifadə; yerli əhəmiyyətli yaşayış məntəqələrinin planlaşdırılması və tikilməsi; yerli əhəmiyyətli yolların tikilməsi və onlara xidmət edilməsi; yaşayış məntəqələrinin elektrik, qaz və su təchizatı, kanalizasiya xidməti və işıqlandırılması; mənzil tikintisi; yerli ictimai nəqliyyat işinin təşkili; park və bağların abadlaşdırılması, qəbiristanlıqların saxlanması və ritual xidmətlərin göstərilməsi; məktəbəqədər müəssisələrin, ibtidai və orta təhsil müəssisələrinin işinin təşkili; sağlamlığın mühafizəsi və yerli təşkilatlara səhiyyə yardımının göstərilməsi; mədəniyyət, idman və turizm təşkilatlarının işinin təşkili; işə düzəltmə və ictimai işlərin təşkili; ətraf mühitin mühafizəsi, ictimai asayiş, yanğından mühafizə və istehlakçıların hüquqlarının müdafiəsi üzrə ayrı-ayrı məsələlərin həlli;

□ yerli icra hakimiyyəti orqanlarına isə aşağıdakı səlahiyyətlərin verilməsi məqsədəuyğun olardı: konstitusiyaya, qanunlara, prezident fərmanlarına və yerli icra hakimiyyəti orqanlarının aktlarına əməl olunmasına ümumi nəzarət; dövlət mülkiyyəti obyektlərinin idarə olunması; nazirliklərin və digər mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının ərazi bölmələrinin fəaliyyətinin əlaqələndirilməsi; qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş lisenziya və icazələrin verilməsi.

Bütövlükdə, Azərbaycanda dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanlarının səmərəli qarşılıqlı fəaliyyət sisteminin yaradılması məsələsi aşağıdakıların vasitəsilə daha səmərəli həll oluna bilər:

□ yerli özünüidarəetmənin öz səlahiyyətlərinin formalaşdırılması;

□ dövlət hakimiyyət orqanlarının strukturunun təkmilləşdirilməsi və yerli özünüidarəetməyə səmərəli yardım sisteminin yaradılması;

□ dövlət və bələdiyyə idarəetməsinin peşəkarlaşdırılması, bələdiyyələrə hüquq, idarəetmə, iqtisadiyyat sahələrində yeni idarəçilik və təsərrüfatçılıq şəraitini nəzərə almaqla hazırlanmış mütəxəssislərin cəlb olunması;

□ yerli özünüidarəetmənin real inkişafını təmin edəcək sabit maliyyə-iqtisadi əsaslarının formalaşdırılması və möhkəmləndirilməsi;

□ bələdiyyə qurumlarının ərazilərinin optimallaşdırılması, yerli özünüidarəetmənin modellərinin və strukturunun təkmilləşdirilməsi;

□ dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səlahiyyət hədlərinin müəyyənləşdirilməsi;

□ bəzi dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə həvalə olunması;

□ dövlət səlahiyyətlərinin reallaşdırılmasına zəmanətlərin təmin olunması;

□ ərazilərin iqtisadi və sosial inkişafı sahəsində bərabər başlanğıc şəraitin və bələdiyyə iqtisadiyyatını stimullaşdırmaq üçün bərabər imkanların yaradılması;

□ bələdiyyə qurumlarının iqtisadi potensialının artırılması;

□ əhalinin həyat səviyyəsinin və pul gəlirlərinin real artımının təmin edilməsi.

Məlumdur ki, bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin bir hissəsini onlara verilən ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətləri təşkil edə bilər. Ayrıca dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyə orqanlarına verilməsi qanunvericilik əsasında həyata keçirilir. Bu səlahiyyətlərin verildiyi vaxt, onun həyata keçirilməsi üçün vacib olan maliyyə vəsaitləri ayrılır və dövlət hakimiyyət orqanları tərəfindən bu işin reallaşdırılmasına bir qayda olaraq nəzarət olunur. Bu məsələ dünya təcrübəsində

olduğu kimi, Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 144-cü maddəsinin II bəndində də öz əksini tapmışdır. Lakin səlahiyyətlərin həvalə olunması mexanizmləri, bununla əlaqədar yaranan müqavilə münasibətləri hələ də tam müəyyənləşdirilməmişdir. Dövlət orqanlarının ayrı-ayrı səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə həvalə olunması zamanı bağlanacaq müqavilələrdə aşağıdakılar öz əksini tapmalıdır:

bələdiyyəyə həvalə olunan dövlət funksiyası və ya səlahiyyəti;

dövlət funksiyası və ya səlahiyyətinin həvalə olunma müddəti;

həvalə olunmuş dövlət funksiyasının icrası və ya səlahiyyətin həyata keçirilməsi üçün dövlət standartları;

həvalə olunmuş funksiya və ya səlahiyyətlərin icrası üzrə qərarların qəbulunda, o cümlədən bunun üçün nəzərdə tutulmuş vəsaitlərin xərclənməsində müəyyən sərbəstlik dərəcəsinin olması;

həvalə olunmuş səlahiyyət və ya funksiyaların yerinə yetirilməsində dövlət idarəetmə orqanları tərəfindən metodiki, təşkilati, məsləhət və digər yardım formalarının göstərilməsi;

hesabatlılıq tələbləri;

həvalə olunmuş səlahiyyət və ya funksiyaların icrasına dövlət idarəetmə orqanları tərəfindən nəzarət;

həvalə olunmuş səlahiyyət və ya funksiyaların lazımi qaydada icrasına və ya icra olunmamasına görə cavabdehlik;

həvalə olunmuş funksiyaları və ya səlahiyyətlərin dəyişdirilməsi və ya dayandırılması qaydaları və s.

7.2. Yerli özünüidarəetmə hakimiyyətinin iqtisadi sferada dövlət təminatları

Dövlət və bələdiyyələr arasındakı münasibətlərin bir forması da maliyyə-iqtisadi münasibətlərdir. Təşkilati-hüquqi münasibətlər dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında əlaqələrin ümumi strukturunu və ya sistemini yaradırsa, maliyyə-iqtisadi münasibətlər bu sistemin fəaliyyətinin maddi təminatçısı funksiyasını həyata keçirir. Qeyd etmək lazımdır ki, hansı formal statusa və hansı səlahiyyətlərə malik olmasına baxmayaraq, əgər yerli hakimiyyət kifayət qədər maddi-maliyyə resurslarına malik deyilsə, real olaraq müstəqil idarəetmə hakimiyyətinə çevrilə bilməz. Təcrübə göstərir ki, idarəetmə səviyyələri arasında münasibətlərdən ən mürəkkəbi, məhz maliyyə-iqtisadi münasibətlərdir. İdarəetmə səviyyələrinin bir-birindən müstəqillik dərəcəsi maliyyə-iqtisadi münasibətlərdə özünü daha çox büruzə verir.

Bu münasibətlər mərkəzi hakimiyyət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında vəzifə və səlahiyyətlərin bölüşdürülməsindən sonra həyata keçirilən gəlir mənbələrinin müəyyənləşdirilməsi prosesində baş verir. Mərkəzi hakimiyyət çox vaxt maliyyə mənbələrini əlində toplamağa və bunlardan yerli özünüidarə orqanlarına qarşı bir təsir vasitəsi kimi istifadə etməyə çalışır. Xüsusilə yeni qurulan bələdiyyələr maliyyə mənbələrinə daha çox ehtiyac hiss etdikləri üçün, bu halda istər-istəməz dövlətin təsir dairəsinə düşərək, ondan asılı olurlar.

Dövlət və bələdiyyə orqanları arasındakı maliyyə münasibətlərində şaquli fiskal disbalans (mərkəzi və yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə vəsaitlərinin həcmi ilə səlahiyyətlərin bölgüsü prosesində onlara verilən vəzifə və funksiyaların həcmi arasında olan uyğunsuzluq) yaranmasın deyə, mərkəzi hakimiyyət bir qayda olaraq, yerli özünüidarəetməni vəzifə və səlahiyyətlərinə görə gəlir

mənbələri təmin etməlidir. Başqa sözlə desək, bələdiyyələrə ayrılan maliyyə vəsaitləri onların konstitusiyaya və qanunvericilikdə nəzərdə tutulan səlahiyyətlərinə uyğun olmalıdır. Təsadüfi deyil ki, bu prinsip yerli özünüidarəetmə haqqında olan Avropa Xartiyasında da öz əksini tapmışdır²⁴⁷.

Beləliklə, dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında maliyyə əlaqələrinin iki tərəfi vardır. Bunlardan birincisi vəzifələrin, digəri isə resursların bölüşdürülməsi ilə əlaqədardır. Eyni mənanı xərc və gəlirlərin bölgüsü şəklində də ifadə edə bilərik. Çünki hər bir vəzifənin yerinə yetirilməsi müəyyən maliyyə sərfinə gətirib çıxarır.

Təbii ki, ictimai xidmətlərin dövlət və yerli özünüidarələr arasında bölüşdürülməsi, bunların reallaşdırılması üçün lazım olan maliyyə vəsaitlərinin də bölüşdürülməsini məcburi edir. Çünki həm dövlət, həm də yerli özünüidarələr ictimai xidmətlər işini təşkil edir və bunun üçün resurslardan istifadə etmək lazımdır. Ona görə də idarəetmə səviyyələri arasında gəlir bölgüsünü hansı meyarlara görə və necə həyata keçirmək, başqa sözlə gəlir bölgüsünün ən rəşional formasını necə əldə etmək kimi suallar tədqiqatçıları daim narahat etmişdir. Ədəbiyyatda bu məsələlər ilk dəfə alman alimi Albert Munsel tərəfindən 1922-ci ildə araşdırılmışdır. Bundan bir il sonra Almaniyada Maliyyə Uzlaşması Qanunu qəbul olunmuşdur. Məhz bu dövrdən müxtəlif ölkələrdə gəlir və xərc bölgüsü hər bir ölkənin milli xüsusiyyətlərinə uyğun olaraq müzakirə olunmuş və onu ümumi anlayış altında birləşdirməyə səy göstərilmişdir. ABŞ-da və İngiltərədə dövlətlə bələdiyyələr arası gəlir bölgüsü maliyyə federalizmi, unitar dövlətlərdə isə – Fransada kompromis maliyyə, Türkiyədə Mali Təvzin anlayışları ilə ifadə edilmişdir.

Qeyd edək ki, əksmərkəzləşdirmə ənənələrinin güclənməyə başladığı ilkin dövrlərdə (1970-ci illərdə) inkişaf etməkdə olan ölkələrdə əksmərkəzləşdirmənin üstünlüklə-

²⁴⁷ Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası. 15 oktyabr 1985-ci il

rinin qiymətləndirilməsi ilə bağlı arqumentlər içərisində büdcə əksmərkəzləşdirilməsi nisbətən daha az inandırıcı görünürdü. Ötən əsrin 90-cı illərinin ortalarına qədər Dünya Bankı və Beynəlxalq Valyuta Fondunun ekspertləri belə hesab edirdilər ki, inkişaf etməkdə olan dövlətlər üçün ən vacib məsələ mərkəzi hökumətin güclü, məqsədyönlü siyasətinin olmasıdır və submilli hökumətlər mərkəzin strategiyasının icraçısı rolunu oynamalıdır²⁴⁸. Belə strategiya iqtisadi inkişafın sürətlənməsi kimi şəxsiz uğurları ilə yanaşı, bir sıra ölkələrdə bəzi neqativ nəticələrə də gətirib çıxarırdı. Bura ekoloji problemləri, cəmiyyətdə demokratik institutların kifayət qədər inkişaf etməməsi, korrupsiya, yerli səviyyədə göstərilən sosial xidmətlərin keyfiyyətinin aşağı olması və s. aid etmək olar. Bu problemlərin təsiri altında 90-cı illərin ortalarından başlayaraq iqtisadçıların inkişaf etməkdə olan ölkələrdə büdcə əksmərkəzləşdirməsi proseslərinə münasibəti dəyişməyə başladı. Bu gün əsas məsələ tədricən müxtəlif hakimiyyət orqanlarının və idarəetmə səviyyələrinin büdcə tələbatlarının onların xərc səlahiyyətlərinə və cavabdehliyinə uyğun normativ qiymətləndirilməsinə keçiddən ibarətdir. Bu zaman büdcə normativlərinin qiyməti minimal dövlət standartlarına və sosial normativlərə əsaslanmalıdır.

Dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında maliyyə-iqtisadi münasibətlərin tənzimlənməsinin ilkin pilləsi onlar arasında xərclərin bölgüsündən ibarətdir ki, bu da bilavasitə əhaliyə göstərilməli olan xidmətlərin bu hakimiyyət səviyyələri arasında bölgüsü ilə bağlıdır. Dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında xidmət, yəni maliyyə termini ilə desək, xərc bölgüsü iqtisadi və və ənənəvi (praktik) meyarlara görə həyata keçirilir. Xidmətlərin iqtisadi meyara görə bölgüsü xidmətin yayıldığı sahə və onun yaratdığı xarici effekti, xidmətlərə olan tələbatın optimal

²⁴⁸ Robert D. Ebel and Serdar Yılmaz, On the measurement and impact of fiscal decentralization?

səviyyədə müəyyənləşdirilməsi və bunun nəticəsi olaraq həmin ərazilərdə istehsal vahidlərinin qurulmasını və bu zaman resurslardan optimal istifadə olunmasını nəzərdə tutur. Ənənəvi meyara görə isə ümumdövlət miqyasında bölünməzlik və məhrum edilməzlik əlamətlərinə malik milli müdafiə, diplomatiya, milli təhlükəsizlik və başqa xidmətlərin qəti olaraq mərkəzi hökumət, bölgə miqyaslı yarı ictimai məhsulların isə yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən istehsalı məqsəduyğun hesab edilir²⁴⁹. Bu xidmətlərin istehsalı ilə bağlı səlahiyyət və funksiyaların bölgüsü haqda yuxarıda qeyd etmişdik.

Dövlət idarəetmə orqanları və yerli özünüidarə orqanları arasındakı maliyyə əlaqələrinin digər tərəfi də gəlirlərin bölüşdürülməsidir. Mərkəzi orqanlarla yerli özünüidarəetmə orqanları arasındakı gəlir bölgüsünün ədalətli və rəşional əsaslarla aparılması yerli özünüidarələrin müstəqil bir qurum kimi fəaliyyətinin təməl maliyyə şərtidir. Yerli özünüidarəetmə orqanları yerli səviyyədə xidmət göstərən qurumlar kimi qanunla onlara tapşırılmış və dövlət orqanları tərəfindən həvalə edilmiş işlərin həyata keçirilməsi üçün müəyyən məsrəflər çəkməlidirlər. Bu məsrəfləri ödəmək üçün yerli özünüidarəetmə orqanlarına müvafiq gəlir mənbələri də ayrılmalıdır. Həmin gəlirlər dövlət tərəfindən yerli özünüidarə orqanlarının üzərinə qoyulan xərclərə mütənasib olmalı, başqa sözlə, onların ödənilməsinə kifayət etməlidir. Əks halda, yerli özünüidarə orqanları borclardan və dövlət orqanlarının yardımlarından asılı vəziyyətə düşə bilər ki, bu da onların müstəqilliyi, hətta mövcudluğu üçün təhlükəlidir.

Dövlət idarəetmə və yerli özünüidarə orqanları arasında xərclərin bölgüsündə olduğu kimi, gəlirlərin bölgüsündə də müəyyən dəqiq qaydalarla tənzimlənən, əksər ölkələr tərəfindən qəbul edilmiş vahid bir sistemin olduğunu

²⁴⁹ Ebel, Robert D., Serdar Yılmaz, 2001, On the measurement and Impact of Fiscal Decentralization // Article for the Symposium on Public Finance in Developing Countries: Essays in Honor of Richard M. Bird, Georgia State University, Atlanta

söylmək çətindir. Belə vəziyyətin yaranmasının başlıca səbəbi bu ölkələr arasında bir sıra tarixi inkişaf, dövlət quruluşunun xüsusiyyətləri ilə bağlı, milli gəlir səviyyəsində və mərkəzləşdirmə səviyyəsində müəyyən fərqlərin olmasıdır.

Gəlirlərin bölüşdürülməsi zamanı diqqət mərkəzində olmalı mühüm problemlərdən biri də gəlir mənbələrinin müxtəlif ərazilər arasında qeyri-bərabər paylanmasıdır. Bir ərazinin digərindən iqtisadi inkişaf səviyyəsinə və ya əlverişli təbii şəraitə görə üstün olması coğrafi və tarixi amillərlə bağlıdır. Belə vəziyyətin yaranması yerli özünüidarəetmə orqanlarının hər hansı fəaliyyətindən asılı deyil. Ona görə də gəlirlərin bölgüsü zamanı dövlət digər yerli özünüidarəetmə vahidlərinin hüquqlarını pozmadan iqtisadi cəhətdən zəif ərazilərin gəlir mənbələrinin möhkəmləndirilməsinə çalışmalıdır. Bu məsələ, əsasən dövlət yardımlarının köməyi ilə həyata keçirilir. Hesab olunur ki, yerli özünüidarəetmə qurumlarının dövlət yardımları alması yerli əhəmiyyətli iki növ problemlərin olması ilə bağlıdır. Bunlar yerli özünüidarəetmə orqanlarının nəzarət dairəsindən kənarında olan amillər və yerli özünüidarəetmə orqanlarının nəzarət dairəsində olsa da, bəzi siyasi məsələlərə görə öhdəsindən gələ bilmədiyi problemlərdir. Yerli özünüidarə orqanlarının nəzarət dairəsindən kənarında olan amillərə misal olaraq gəlir mənbələrinin ərazilər arasında qeyri-bərabər paylanmasını və yerli orqanların bəzi fəaliyyətləri nəticəsində yaranan «xarici effektləri» göstərmək olar²⁵⁰.

İkinci növ məsələlərə isə yerli özünüidarə orqanlarına verilən vergi və ödənişlərin elastiklik əmsalının aşağı olmasını və borclanma imkanlarının məhdudlaşdırılmasını aid etmək olar. Beləliklə, yerli özünüidarə orqanlarının onların fəaliyyətindən asılı olmayaraq qarşılaşdıqları problemlərin

²⁵⁰ Тимошенко В.П., Бюджетный федерализм и местное самоуправление в России., М. 1999

yaratdığı xərcləri müəyyən qədər kompensasiya etmək üçün dövlət yardımları alması xüsusi əhəmiyyət kəsb edir.

Azərbaycan Respublikasında dövlət hakimiyyəti orqanları bələdiyyələrlə maliyyə-iqtisadi münasibətlər yaranmasına gətirib çıxaracaq bir sıra səlahiyyətlərə malikdirlər. Bunlar aşağıdakılardır:

□ dövlət mülkiyyəti obyektlərinin bələdiyyə mülkiyyətinə verilməsi qaydalarını müəyyənləşdirmək;

□ ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərini bələdiyyələrə vermək, bu səlahiyyətləri həyata keçirmək üçün zəruri maliyyə vəsaiti ayırmaq, verilmiş dövlət səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsinə nəzarət etmək;

□ minimal dövlət sosial standartları müəyyənləşdirmək və onların həyata keçirilməsini təmin etmək;

□ dövlət büdcəsi ilə yerli büdcələr arasındakı münasibətləri tənzimləmək və minimal yerli büdcələrin balanslaşdırılmasını təmin etmək;

□ dövlət hakimiyyət orqanlarının qərarları əsasında özünüidarəetmədə yaranan əlavə xərcləri ödəmək;

□ yerli özünüidarəetmənin maliyyə müstəqilliyinə dövlət zəmanətini təmin etmək.

Beləliklə, Azərbaycanda dövlətlə bələdiyyələr arasında maliyyə əlaqələri aşağıdakı sahələrdə baş verir:

1) maliyyə sisteminə aid qanunvericilik sahəsində;

2) büdcələrarası (mərkəzi və yerli) münasibətlər sahəsində.

Azərbaycan Respublikası dövlət ilə bələdiyyələr arasında maliyyə qanunvericiliyi sahəsində əlaqələr, Milli Məclis tərəfindən bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyətini müəyyənləşdirən və əsaslandırان, bələdiyyələrin də mənafeyini nəzərə almaqla, bu sahədə dövlətin iradəsini əks etdirən hüquq normaları – qanunların verilməsi və bələdiyyələrin isə öz fəaliyyətlərini bu qanunlara uyğun surətdə qurması şəklində baş verir.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 13-cü maddəsində qeyd olunur ki, mülkiyyət dövlət mülkiyyəti, xüsusi mülkiyyət və bələdiyyə mülkiyyəti növündə ola bilər. "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunun 33-cü maddəsində isə bələdiyyə mülkiyyətinin tərkibinə yerli büdcənin vəsaiti, bələdiyyənin büdcədən kənar fondları, bələdiyyə əmlakı, habelə bələdiyyə torpaqları, bələdiyyə təşkilatları, bələdiyyə mənzil fondları və qeyri-yaşayış binaları dövlət və xüsusi mülkiyyətdə olmayan yollar, bələdiyyə təhsil, səhiyyə, mədəniyyət və idman, digər daşınan və daşınmaz əmlak daxil olduğu göstərilir²⁵¹.

Göründüyü kimi, maliyyə vəsaitləri bələdiyyə mülkiyyətinin əsas tərkib hissəsi kimi, Konstitusiya səviyyəsində dolaylı olaraq tanınmışdır. Konstitusiyanın 13-cü maddəsində göstərilir ki, mülkiyyət toxunulmazdır və dövlət tərəfindən müdafiə olunur. Buradan da çıxış edərək, qeyd etmək lazımdır ki, bələdiyyə mülkiyyəti və onun tərkib hissəsi olan bələdiyyə maliyyə vəsaitləri də toxunulmazdır və dövlət tərəfindən müdafiə olunur.

Qeyd etmək lazımdır ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə fəaliyyətinin tənzimlənməsi sahəsində qanunvericiliyin olmasına baxmayaraq bələdiyyələrin maliyyə-iqtisadi vəziyyəti çox zəifdir və bir çox hallarda tamamilə dövlətdən asılı vəziyyətdədir və əhalinin zəruri tələbatlarını ödəyə bilmir²⁵². Bələdiyyələr kifayət qədər resurslara malik olmadığı üçün onların yerli məsələlərin həllində tam müstəqilliyindən danışmaq mümkün deyil. Bu resurslar dövlət orqanları tərəfindən sosial standartlarla müəyyənləşdirilən minimal büdcə təminatı normativləri əsasında verilməlidir. Lakin bu günə qədər də ümumdövlət sosial standartları və minimal normativlər müəyyən edilməmişdir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarında yerli

²⁵¹ "Bələdiyyələrin statusu haqqında" AR Qanunu, 2 iyul 1999-cu il

²⁵² Hüseynov M., Həsənov H. Bələdiyyələrin maliyyə-iqtisadi fəaliyyətinin hüquqi tənzimi. Bakı - 2003

məsələlərin praktik həlli sahəsində mövcud vəziyyətin köklü surətdə dəyişdirilməsi üçün bu sosial standartların və minimal normativlərin müəyyənləşdirilməsi çox vacibdir.

Yerli özünüidarəetmənin maliyyə bazası, əsasən, vergiqoymanın vəziyyəti və imkanları ilə müəyyən olunur. Yerli vergi ödəmələri bələdiyyə büdcələrinin ümumi gəlirlərində az bir hissəni təşkil edir və bələdiyyələrin xərclərini tam həcmdə təmin edə bilmir. Buna görə də yerli vergi sisteminin genişləndirilməsi və vergilərin müxtəlif büdcələr arasında yenidən bölüşdürülməsi çox aktual məsələ kimi tezliklə həll olunmalıdır.

Yerli özünüidarəetmələrin büdcə sisteminin vəziyyəti bir sıra mənfi xüsusiyyətlərlə xarakterizə olunur. Bu, hər şeydən əvvəl, vergi növlərinin sayının nisbətən çox olmasına baxmayaraq, çətin yığılan və büdcəyə olduqca az gəlir gətirən, eyni zamanda, hesablanması və toplanılması üçün əhəmiyyətli təşkilati-hüquqi səylərin göstərilməsini tələb edən vergilərdir. Bunlar fiziki şəxslərdən torpaq vergisi, fiziki şəxslərdən əmlak vergisi, yerli əhəmiyyətli tikinti materialları üzrə mədən vergisi, bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatlardan mənfəət vergisidir. Bundan başqa, bələdiyyələrin maliyyə mənbələri kimi dövlət büdcəsindən verilən dotasiya və subvensiyaları, qanunvericiliyə uyğun olaraq bələdiyyə əmlakının özəlləşdirilməsindən və icarəyə verilməsindən gəlirlər, habelə bələdiyyələrin fəaliyyətindən əldə edilən digər gəlirləri, fiziki və hüquqi şəxslərin, beynəlxalq təşkilat və fondların maliyyə yardımları və qrantlarını, dövlət əhəmiyyətli tədbirlərin və dövlət orqanlarının qərarları nəticəsində yaranan xərclərin ödənilməsi üçün maliyyə vəsaitlərini göstərmək olar.

Bələdiyyələrə ötən illər ərzində dövlət tərəfindən müxtəlif səviyyədə dotasiya şəklində maliyyə vəsaiti ayrılmışdır. Bələdiyyələrə dövlət tərəfindən 2000-ci ildə 21,9 milyard, 2001-ci ildə 10,5 milyard, 2002-ci ildə 25 milyard,

2003-cü ildə 5 milyard, 2004-cü ildə 10 milyard manat vəsait verilmişdir. Bu da cəmi 72,4 milyard manat təşkil etmişdir. Diqqətdən qaçırmaq olmaz ki, «Büdcə sistemi haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanununda yerli özünüidarəetmə orqanlarına dövlət büdcəsindən veriləcək dotasiyalar müdafiə olunan xərc maddələri sırasına aid edilməyib. Bu səbəbdən də dövlət büdcəsində azacıq gərginlik hiss olunduqda həmin xərc maddəsi ixtisara məruz qalır. Buna görə də bələdiyyələrin xüsusi gəlir mənbələrinin kifayət qədər məhdud olduğu indiki şəraitdə dövlət büdcəsindən verilən maliyyə yardımında nəzərdə tutulan vəsaitin kəsirlə verilməsini gözləmək olar.

Bütövlükdə, 2003-cü ildə ölkə üzrə bələdiyyə büdcələrinin gəlirləri təxminən 55,5 milyard manat və yaxud orta hesabla hər bir bələdiyyənin illik gəliri 15-25 milyon manat olmuşdur. Yerli büdcələrin xərcləri isə 57,5 milyard manat olmuşdur. Ölkə üzrə bələdiyyə büdcələrinin 40%-i idarəetmə aparatının saxlanılmasına, 33%-i sosial sahə üzrə 38,5%-i isə digər sahələr üzrə xərclənib. Bir sıra bələdiyyələrdə idarəetmə aparatının saxlanılması xərcləri ümumi büdcə xərclərindən çox olmuşdur²⁵³.

Bütün bunlar göstərir ki, hazırda bələdiyyələrə verilmiş vergi növləri bələdiyyə büdcələrinin müstəqilliyi üçün normal gəlir bazasını formalaşdırma bilmir. Yerli vergilərin bələdiyyə büdcələrinin əsas gəlir mənbəyi olmaması və yalnız gəlir bazasının formalaşdırılmasının yardımçı mənbəyi kimi qəbul olunması isə heç vaxt yerli özünüidarəetmənin həqiqi müstəqilliyinə gətirib çıxara bilməz.

Yerli büdcələrin gəlirləri içərisində torpaq vergisi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Lakin yalnız fiziki şəxslərdən deyil, həm də bələdiyyə ərazisində yerləşən hüquqi

²⁵³ Yerli özünüidarə orqanlarının (bələdiyyələrin) büdcələrinin icrası haqqında statistik məlumatlar toplusu 2002-2006

şəxslərdən də torpaq vergisinin bələdiyyələrə verilməsi yerli büdcələrin gəlir bazasını xeyli yaxşılaşdırardı.

Dünya praktikasında yerli vergilər arasında əmlak vergisinin çox böyük rolu vardır. Ümumilikdə isə əmlak vergisinin yerli büdcələrə verilməsinin iki əsas səbəbi var: 1) vergi obyektinin yerli özünüidarəetmənin sərhədləri çərçivəsində lokallaşdırıla bilməsi; 2) əmlakın dəyərinə təsir edən amillər arasında bələdiyyə xidmətlərinin də müəyyən yer tutması. Bu mənada əmlak vergisinin (fiziki və hüquqi şəxslərdən) bələdiyyələrə verilməsi məsələsinə yenidən baxılmalıdır.

Gəlirlərin bölüşdürülməsi zamanı diqqət mərkəzində olmalı mühüm problemlərdən biri də gəlir mənbələrinin müxtəlif ərazilər arasında qeyri-bərabər paylanmasıdır. Belə vəziyyətin yaranması yerli özünüidarə orqanlarının hər hansı fəaliyyətindən asılı deyil. Ona görə də gəlirlərin bölüşdürülməsi zamanı dövlət digər yerli özünüidarə vahidlərinin hüquqlarını pozmadan iqtisadi cəhətdən zəif ərazilərin gəlir mənbələrinin möhkəmləndirilməsinə çalışmalıdır ki, bu da əsasən, dövlət yardımlarının köməyi ilə həyata keçirilir. Buna görə də dövlət büdcəsinin hazırlanması və qəbulu prosesində bələdiyyələrin maraqlarının müdafiəsini təmin edəcək mexanizmlər və prosedurlar müəyyənləşdirilməli, dövlət yardımlarının bölüşdürülməsinin başlıca prinsipləri dəqiqləşdirilməlidir. Büdcə sistemi haqqında qüvvədə olan qanunda bələdiyyələrə dövlət yardımının müəyyənləşdirilməsi qaydaları nə qədər demokratik olsa da, bu məsələ açıq qalmışdır.

Minimal büdcə təminatı normativləri əsasında yerli büdcələrin minimal zəruri xərcləri müəyyən edilməlidir (minimum yerli büdcə – yerli büdcənin gəlir və xərclərinin ehtiva formalaşdırılmasıdır ki, bu zaman gəlirlər minimal büdcə təminatı normativləri ilə müəyyən olunmuş yerli büdcənin minimum zəruri xərclərini ödəməyə kifayət etsin)²⁵⁴. Ona

²⁵⁴ "Büdcə sistemi haqqında" AR Qanunu

görə də ümumdövlət sosial standartları və minimal büdcə təminatı normativlərinin qəbul olunması sürətləndirilməlidir.

Vacib məsələlərdən biri də yerli özünüidarə orqanlarının borcalma imkanlarının aşağı olmasından ibarətdir. Buna görə də yerli özünüidarəetmənin kreditləşdirilməsi üçün dəqiq siyasətin işlənib hazırlanması və investisiyalar üçün əlverişli şəraitin yaradılması tələb olunur.

Qeyd etmək lazımdır ki, hansı formal statusa və hansı səlahiyyətlərə malik olmasına baxmayaraq, əgər yerli hakimiyyət kifayət qədər maddi-maliyyə resurslarına malik deyilsə, real olaraq müstəqil idarəetmə hakimiyyətinə çevrilə bilməz²⁵⁵. Bu baxımdan yerli özünüidarəetmənin maliyyə-iqtisadi bazasının mühüm tərkib hissəsi kimi bələdiyyə mülkiyyətinin aktiv qaydada formalaşdırılması prosesi gücləndirilməlidir. Azərbaycan qanunvericiliyinə uyğun olaraq bələdiyyə mülkiyyətinin əsas mənbələrindən biri onlara verilməli olan dövlət əmlakıdır. Lakin bu günə qədər də dövlət əmlakının bələdiyyələrin mülkiyyətinə verilməsi yolu ilə bələdiyyə mülkiyyətinin formalaşdırılması prosesi başa çatdırılmamış və əsassız səbəblərdən gecikdirilir. Eyni zamanda, onu da qeyd etmək lazımdır ki, bu mülkiyyətin bir hissəsi 1995-1998-ci illərdə həyata keçirilən özəlləşdirmə proqramı nəticəsində özəlləşdirilmişdir. Yerdə qalan mülkiyyəti isə əsasən gəlir gətirməyən əmlak təşkil edir. Bu əmlakın özünün də bələdiyyələrə verilməsində müəyyən məhdudiyətlər nəzərdə tutulmuşdur. Məsələn, 2002-ci ildə yerli icra hakimiyyətləri ilə razılaşdırılmış və bələdiyyələrə verilməsi məqsəduyğun hesab edilmiş yüzlərlə mülkiyyət obyektinin siyahısının hökumət strukturlarına təqdim olunmasına baxmayaraq Nazirlər Kabinetinin qərarı ilə cəmi 92 obyekt bələdiyyələrin mülkiyyətinə verilmişdir.

"Torpaq islahatı haqqında" Qanuna görə Azərbaycanda torpaqların 33%-i bələdiyyə mülkiyyətinə veril-

²⁵⁵ Руднев А.В., Проблемы управления государственным и муниципальным имуществом, М.: 2004

məlidir²⁵⁶. Lakin torpaqların verilməsi ilə bağlı, xüsusilə şəhər bələdiyyələrində, bir sıra problemlər mövcuddur. Bələdiyyələrə verilən torpaqlar bir çox hallarda qeyri-münbit və mübahisəli torpaqlardır. Bu torpaqların bir qismi icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən uzunmüddətli icarəyə verilmişdir. Ona görə də bələdiyyə orqanları bu torpaqlardan istədikləri kimi istifadə etmək və gəlir əldə etmək hüququndan məhrum olmuşlar. İcarəyə verilmiş torpaqlardan istifadəyə nəzarətin yerli icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən deyil, bələdiyyə orqanları tərəfindən həyata keçirilməsi bu problemin həllinə kömək edə bilərdi.

Eyni zamanda, müəyyən əmlaka malik olan bələdiyyələrin həmin əmlakdan səmərəli istifadə etməsi ciddi problemlərlə rastlaşır. Çünki həmin əmlakın gəlir gətirən obyektə çevrilməsi üçün əsaslı kapital qoyuluşu tələb olunur. Buna isə bələdiyyələrin gücü çatmır. Təsədüfi deyildir ki, bu səbəbdən əksər kənd bələdiyyələrində torpaqdan istifadə əvəzinə onun cüzi qiymətlərlə icarəyə verilməsinə üstünlük verilir. Faktiki olaraq bələdiyyələrin böyük əksəriyyəti torpaqdan başqa, digər əmlak növlərinə malik deyildir.

Bələdiyyələr dövlət əmlakının bələdiyyələrin mülkiyyətinə verilməsi ilə bağlı əsaslandırılmış müraciətlərini davam etdirməli, dövlət hakimiyyət orqanları isə bu müraciətlərə baxılması prosedurunun sadələşdirmək və şəffaflaşdırmaq üçün tədbirlər görməli, müraciətlərin rədd olunması ilə bağlı əsaslandırılmış məlumatların verilməsi praktikasını tətbiq etməlidirlər. Bu sahədə bələdiyyələrin məhkəmə müdafiəsi sistemi də təkmilləşdirilməlidir.

Dövlət orqanları ilə bələdiyyələr arasındakı münasibətlərin mühüm tərəfi yerli özünüidarətməyə verilən konstitusiyaya zəmanətlərinin təmin olunmasından ibarətdir. Yerli özünüidarənin hüquqlarının məhdudlaşdırılması Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyində nəzərdə

²⁵⁶ Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin hüquqi əsasları. Bakı - 2005

tutulmuş hallar istisna olmaqla qadağan olunur²⁵⁷. Bələdiyyə sakinlərinin öz iradəsini birbaşa ifadə etməsi yolu ilə qəbul etdikləri və bələdiyyə vəzifəli şəxslərinin öz səlahiyyəti daxilində qəbul etdikləri qərarların bələdiyyə ərazisində yerləşən mülkiyyət növündən (formasından) asılı olmayaraq bütün idarə, müəssisə və təşkilatlar, habelə dövlət hakimiyyətinin yerli orqanları tərəfindən yerinə yetirilməsi məcburidir. Bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin qərarları yalnız onların özləri və ya məhkəmə tərəfindən ləğv edilə bilər. Bu qərarların yerinə yetirilməsinə və ya tələb olunan səviyyədə yerinə yetirilməsinə görə qanunvericiliklə məsuliyyət nəzərdə tutulur. Bələdiyyə orqanlarının və vəzifəli şəxslərinin müraciətlərinə dövlətin hakimiyyət orqanları, vəzifəli şəxsləri həmin müraciətin göndərildiyi bütün idarə, müəssisə və təşkilatlar mütləq bir ay müddətində baxmalıdırlar. Bütün bu zəmanətlərin təmin olunması səmərəli qarşılıqlı münasibətlərin formalaşdırılmasına imkan verə bilər.

Beləliklə, yuxarıda deyilənləri ümumiləşdirsək deyə bilərik ki, respublikamızda əksmərkəzləşdirmə prosesinin «zəif yeri» və eyni zamanda, dövlət idarəçiliyinin dayanıqlılığının təmin olunmasının zəruri şərti hər bir idarəetmə səviyyəsinin müstəsna səlahiyyətlərinin müəyyənləşdirilməsindən ibarətdir. Bu zaman bütün səviyyələrin gəlir və xərc səlahiyyətlərinin balanslaşdırılması məsələsinə xüsusi diqqət yetirilməlidir. Bu məsələnin həlli büdcə və vergi qanunvericiliyində dəyişikliklərin edilməsini nəzərdə tutur. İdarəetmə səviyyələrinin səlahiyyətlərinin həcmi və məzmunu müəyyənləşdirilərkən bu səviyyənin potensial imkanlarından daha səmərəli istifadə prinsipi başlıca prinsip kimi qəbul olunmalıdır. Bu baxımdan bələdiyyələrin dövlət hakimiyyət orqanları ilə qarşılıqlı münasibətlərini tənzimləyəcək qanunun qəbul olunmasına böyük ehtiyac vardır.

²⁵⁷ "Bələdiyyələrin statusu haqqında" AR Qanunu, 2 iyul 1999-cu il

Qeyd edək ki, səlahiyyətlərin dinamik xarakterini və dövlət modelinin dəyişməsinin dinamikliyini nəzərə alaraq səlahiyyətlərin bölgüsü prinsipi daimi proses olub dövlətdaxili münasibətlərin inkişafı ilə müəyyən olunur. Buna görə də məsələnin birdəfəlik və həmişəlik həllini tapmaq olduqca çətin işdir. Optimal həlli tapmaq üçün səlahiyyətlərin daim yenidən bölünməsinə tələb edən belə vəziyyətlərdə müasir idarəetmə praktikasında subsidiarlıq prinsipindən istifadə olunur. Strateji baxımdan gələcəkdə Azərbaycanda dövlət hakimiyyət orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səlahiyyət bölgüsündə subsidiarlıq prinsipinin tətbiqini ən vacib məsələlərdən biri hesab etmək lazımdır. Bu gün dövlət daxilində resursların və səlahiyyətlərin ədalətli bölgüsünü təmin etmək üçün hakimiyyətin müxtəlif səviyyələri arasında münasibətlərin resurs-bölgü tipindən subsidiarlıq prinsipinə keçid tələb olunur. Belə bir keçid şəraitinin təmin olunması səlahiyyətlərin bölgüsü üzrə işlərin strateji mahiyyətini və xarakterini müəyyən edir. Əgər münasibətlərin resurs-bölgü tipi dövlət hakimiyyətinin və yerli özünüidarəetmənin cəmiyyət qarşısında yalnız "büdcə təminatı" çərçivəsində cavabdehliyini müəyyənləşdirirsə, artıq münasibətlərin yeni tipi hakimiyyətin daha yuxarı səviyyəsinin onun ərazisində olan bütün hakimiyyət orqanlarına görə, o cümlədən, yerli özünüidarəetməyə görə subsidiar cavabdehliyini nəzərdə tutur. Bu gün artıq Avropanın sosial-ərazi idarəetməsi praktikasında səlahiyyətlərin (funksiyaların, hüquq və vəzifələrin, məsuliyyətin, maliyyə vəsaitlərinin) müxtəlif səviyyəli idarəetmə orqanları (mərkəzi və yerli) arasında bölgüsü və yenidən bölgüsü məsələsi subsidiarlıq anlayışı ilə ifadə olunur²⁵⁸. Səlahiyyət bölgüsü sahəsində subsidiarlıq prinsipi dedikdə nəzərdə tutulur ki, dövlət hakimiyyət orqanları yalnız o funksiyaları öz üzərinə götürməlidir ki, bu

²⁵⁸ Куяенкова Ш.Ю., Европейские принципы государственного управления, перев. с англ., Киев, 2000

funksiyaları yerli özünüidarəetmə orqanları yerinə yetirmək imkanına malik olmasınlar.

Sovet dövründən miras qalmış inzibati-amirlik sisteminin qüsurlarından (iyerarxik düşüncə tərz, bürokratikləşmə, inzibati maneələr, yerli özünüidarəetmənin tam və müstəsna səlahiyyətlərinin olmaması və s.) tam azad ola bilməmiş Azərbaycan şəraitində subsidiarlıq prinsipi üçün əlverişli mühit hələlik yaranmamışdır. Dövlət idarəetmə orqanlarının bir qisminə Avropa ölkələrinin subsidiarlıq prinsipinə, yəni səlahiyyətlərin dövlət və yerli özünüidarəetmə hakimiyyətləri arasında strateji baxımdan planlaşdırılan bölgüsünə əsaslanan yenidənqurma təcrübəsinin tərəfdarlarının sayı olduqca azdır. Səlahiyyətlərin subsidiarlıq prinsipi üzrə bölgüsünə keçid, həm də ona görə mümkün olmur ki, bu zaman yalnız bölünən və mənimsənilə bilən «əmtəə-bazar» resursları və onlara uyğun texnologiyalar nəzərə alınır. İdarəetmənin müasir humanitar texnologiyalarının əsaslandığı insan, sosial və mədəni resurslar belə yanaşmada nəzərə alınmır ki, bu da həm bu texnologiyaların tələb olunmamasına, həm də tətbiqinin mümkünsüzlüyünə gətirib çıxarır. Lakin yadda saxlamaq lazımdır ki, məhz bu texnologiyalar yerli özünüidarəetmənin səmərəliliyinin artırılmasının başlıca daxili resursu, eyni zamanda, vətəndaş cəmiyyətinin və mülki dövlətin inkişafının resursları kimi çıxış edir. Onların tətbiqi dövlətin "legitim zorakılıq" reallığı kimi deyil, hüquqa və ictimai razılığa əsaslanan legitim nüfuz reallığı kimi başa düşülməsinə imkan yaradır²⁵⁹.

Artıq qeyd etdiyimiz kimi, dövlətlə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səmərəli qarşılıqlı münasibətlər sisteminin formalaşdırılması üçün yerli özünüidarəetmələrə bəyan olunmuş deyil, məhz real zəmanətlərin təmin

²⁵⁹ Красников И.Б., Новый взгляд на эволюцию общества, закономерности развития человечества // Принципы демократии, самоуправления и рационального устройства общества. Киев, 1995

olunması tələb olunur. Bu baxımdan ən səmərəli tədbirlərdən biri dövlət hakimiyyət orqanlarının yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafı ilə bağlı qəbul etdiyi qərarların işlənilib hazırlanması və qəbulu prosesində bələdiyyələrin nümayəndələrinin iştirakının təmin olunmasıdır. Etiraf etmək lazımdır ki, bu gün respublikamızda yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafı baxımından ən vacib və eyni zamanda, ən çox diqqətdən kənar qalmış məsələlərdən biri yerli özünüidarəetmə orqanlarının maraqlarına toxunan məsələlərlə bağlı qərarların qəbulu prosesində onların real iştirakının təmin edilməməsidir. Belə bir təminatın olması bir çox səhvlərin qarşısını vaxtında almağa imkan verərdi.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının qərar qəbulu prosesində iştirakı həm siyasi, həm də iqtisadi baxımdan faydalıdır. Bu işi bələdiyyə birliklərinin köməyi ilə həyata keçirmək mümkündür. Bələdiyyə birlikləri yerli özünüidarəetmə orqanlarına öz ümumi problemlərini daha dəqiq formalaşdırmağa və dövlət orqanlarının diqqətinə çatdırmağa, dövlət hakimiyyət orqanlarına isə dövlətin yerli özünüidarəetmə sahəsində bələdiyyələrlə birgə razılaşdırılmış dövlət siyasətinin işlənilib hazırlanmasına və birliyin bütün üzvlərinə eyni vaxtda müraciət etməsinə imkan yaradır²⁶⁰. Respublikada fəaliyyət göstərən rayon əlaqələndirmə şuraları, regional əlaqələndirmə şuraları ayrı-ayrı rayonlarda bu məsələlərin həllinə müəyyən dərəcədə şərait yaradır. Lakin bu işin bütövlükdə respublika səviyyəsində təşkilinə xüsusi ehtiyac duyulur. Bu baxımdan ölkədə bütün bələdiyyə qurumlarının maraqlarının müdafiəsini təşkil etmək və onların nümayəndəliyini təmin etmək üçün son dövrlərdə yaradılmış şəhər, qəsəbə, kənd bələdiyyələrinin Milli birliklərinin (assosiasiyalarının) yaradılmasının mühüm əhəmiyyəti olacaqdır.

²⁶⁰ Мавлюдов А.А., Местное самоуправление как составная часть демократического общественного устройства, Бишкек, 2001, с.7

Yerli özünüidarəetmənin inkişafı sahəsində problemlərin həllini təmin etmək, yerli özünüidarəetmə sahəsində dövlət siyasətini formalaşdırmaq baxımından ölkə Prezidentinin, Nazirlər Kabinetinin, Milli Məclisin yanında yerli özünüidarəetmə şuralarının yaradılmasına da böyük ehtiyac vardır. Dövlət hakimiyyət orqanları üçün də bələdiyyə birlikləri yerli özünüidarəetmə haqda razılaşdırılmış dövlət siyasətinin işlənilib hazırlanması və onun bütün üzvlərinə eyni vaxtda müraciət etməsinə imkan verə bilər.

Strateji səmərəlilik baxımından tələb olunur ki, yerli özünüidarəetmə və dövlət orqanları arasındakı münasibətlər, xüsusilə də dövlət hakimiyyətinin yerli özünüidarəetməyə təsiri planlı və proqnozlaşdırıla bilən xarakter daşsın. Belə bir imkan dövlət hakimiyyət orqanlarına yerli özünüidarəetməyə yardım sahəsində dövlət proqramlarının qəbul olunmasına və reallaşdırılmasına şərait yaradır.

Beləliklə, dövlət institutları və bələdiyyə demokratiyasının həqiqiliyi, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının reallığı, bələdiyyə əhalisinin maraqlarının qorunması və müdafiəsi dövlət və bələdiyyə münasibətlərindən asılıdır.

7.3. Nəzarət sisteminin formalaşdırılması yerli özünüidarəetmənin səmərəliliyinin zəruri şərti kimi

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılması prosesinin birinci mərhələsi başa çatmış, bələdiyyələrin (məüyyən istisnalarla) kifayət qədər normativ hüquqi bazası, maliyyə potensialı yaradılmışdır. İndi artıq ən vacib məsələ mövcud resurslardan və imkanlardan istifadə etməklə bələdiyyələrin fəaliyyətinin səmərəliliyinə nail olmaqdan ibarətdir. Lakin yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə həm dövlət, həm də ictimai nəzarət mexanizmlərini inkişaf etdirilmədən bu məqsədlərə nail olmaq, yerli özünüidarəetmə sistemini möhkəmləndirmək və inkişaf etdirmək mümkün deyildir. Qeyd etmək lazımdır ki,

bu gün Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarətin vəziyyəti nə dövləti, nə də əhalini qane edir, bu sahədə təcili tədbirlərin görülməsi tələb edilir. Nəzarətin, vahid standartların və dəqiq səlahiyyət bölgüsünün olmaması ona gətirib çıxarır ki, bu gün yerli özünüidarəetmə sistemi yüksək münaqişəlilik səviyyəsi ilə xarakterizə olunur. Əslində həm yerli əhalinin, həm də müvafiq dövlət quruluşunun nəzarəti altında olmalı bələdiyyələr praktik olaraq tam nəzarətsiz qurumlara çevrilmək təhlükəsi ilə də üzləşmişlər. Bu hal bələdiyyələrdə neqativ halların genişlənməsinə, korporativ maraqların sakinlərin maraqlarını üstələməsinə və bütövlükdə bələdiyyələrin fəaliyyətinin səmərəsizliyinə, yerli özünüidarəetməyə inamın tamamilə itirilməsinə gətirib çıxara bilər. Yerli özünüidarəetmə sisteminin səmərəli fəaliyyətinin təmin olunması üçün nəzarət sisteminin (xüsusilə ictimai nəzarətin) əhəmiyyətinə xüsusi önəm verilməlidir.

Azərbaycanda əksmərkəzləşdirmə ona görə səmərəli deyildir ki, hələlik nə demokratik nəzarət sistemi, nə də ölkənin siyasi sistemində hakimiyyətlərə qarşılıqlı fəaliyyəti stimullaşdıran institusional mexanizmlər formalaşdırıla bilməmişdir. Bu günə qədər də müxtəlif sosial qrupların rolu və yerli elita üzərində nəzarət imkanları olduqca məhduddur. Başqa sözlə desək, yerli səviyyədə demokratik nəzarət mexanizmi və praktikası hələlik yaradılmamışdır. Burada başlıca məsələ mütəşəkkil kollektiv fəaliyyətin təşkili probleimidir.

Qeyd edək ki, dövlət hakimiyyət orqanlarına və bələdiyyələrə verilmiş səlahiyyətlər onlar tərəfindən bu səlahiyyətləri şəxsi, korporativ maraqlar üçün yox onların əhali qarşısında cavabdehlik daşdıqları vəzifə kimi qəbul olunmalıdır. Həm dövlət, həm də bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri tərəfindən uyğun sferalarda konkret məsələlərin həlli baxımından bu vəzifələrin yerinə yetirilməməsi qanuna əməl etməmək kimi qiymətləndi-

rilməli və buna görə qanunvericilikdə məsuliyyət müəyyən edilməlidir²⁶¹. Bələdiyyələrin fəaliyyətinə ictimai nəzarət mexanizmlərinin tam gücü ilə işə düşməyi bir vaxtda (praktik olaraq, belə nəzarət yox dərəcəsindədir) heç olmazsa, dövlət tərəfindən inzibati nəzarətin həyata keçirilməsinə xüsusi ehtiyac duyulur. Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətin həyata keçirilməsinə "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunun və müvafiq Prezident fərmanlarının qeyd edilən müddəaları istisna olmaqla, 2003-cü ilədək bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət mexanizmlərini tənzimləyən heç bir qanunvericilik aktı olmamışdı. Bu hal "Yerli özünüidarə haqqında" Avropa Xartiyasının 8-ci maddəsinin tələblərinə zidd olmaqla yanaşı, bir sıra bələdiyyələrin inzibati aparatının qanunvericiliyin tələblərinə riayət etməməsi, bəzi hallarda isə onlar tərəfindən qanunvericiliyin tələblərinin, habelə vətəndaşların, dövlət orqanlarının və hüquqi şəxslərin qanunvericiliklə müəyyən edilmiş hüquqlarının və mənafələrinin kobud şəkildə pozulması ilə nəticələnirdi. Bu boşluğu aradan qaldırmaq məqsədilə "Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında" Qanun layihəsi işlənib hazırlanmış, 13 may 2003-cü ildə qəbul edilmiş və həmin ilin iyun ayında qüvvəyə minmişdir. Qanunun tətbiqi ilə bağlı Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanına əsasən, burada nəzərdə tutulmuş müvafiq icra hakimiyyəti orqanının səlahiyyətlərinin icrası Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyinin nəzdindəki Bələdiyyələrlə İş Mərkəzinə həvalə edilmişdir.

"Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında" Qanunun 1-ci maddəsində göstəriləyi kimi, "inzibati nəzarət – bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri tərəfindən Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına və qanunlarına, Azərbaycan Respublikası

²⁶¹ Шугрина Е.С., Организационные основы местного самоуправления: Автореф. дис. канд. юрид. наук.-М.-1997

Prezidentinin fərmanlarına, Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarına (Naxçıvan Muxtar Respublikasında isə həm də Naxçıvan Muxtar Respublikasının Konstitusiyasına, qanunlarına və Naxçıvan Muxtar Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarına) riayət edilməsinin təmin olunması, bələdiyyələr tərəfindən qanunvericiliyin pozulması hallarının aradan qaldırılması məqsədilə həyata keçirilən fəaliyyətdir"²⁶².

"Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun qəbul edilməsindən sonrakı dövrdə 2004-2009-cu illər ərzində Bələdiyyələrlə İş Mərkəzinin icraatına inzibati nəzarət qaydasında baxılması üçün 82,247 bələdiyyə aktı daxil olmuşdur. Bunlardan 79% qanunvericiliyə uyğun hesab edilərək işə tikilmiş, 19% dəyişdirilməsi və ya ləğvi üçün onu qəbul etmiş bələdiyyəyə müraciətlər olunmuşdur. Mərkəzin müraciətləri əsasında müvafiq bələdiyyələr tərəfindən aktlar dəyişdirilmiş və qanunvericiliyə uyğunlaşdırılmışdır"²⁶³.

2004-2009-cu illərdə Bələdiyyələrlə İş Mərkəzinin icraatına özündə inzibati nəzarət icraatına başlamaq tələbini əks etdirən 7500-ə yaxın müraciət daxil olmuşdur. Lakin, ilin illərdə mövcud ştat qıtlığı, habelə 2003-cü ilin may ayınadək inzibati nəzarət mexanizmlərini tənzimləyən qanunvericilik aktının olmaması üzündən yalnız 300-ə yaxın bələdiyyədə yerində araşdırılma aparmaq mümkün olmuşdur. Araşdırmaların nəticəsində bu bələdiyyələrin fəaliyyətində çoxsaylı qanun pozuntuları aşkara çıxarılmış, xeyli bələdiyyə aktı ləğv edilmiş və dəyişdirilmiş, bələdiyyələrin fəaliyyətinin 110 istiqaməti üzrə qanunvericiliyə uyğunlaşdırılması barədə müvafiq bələdiyyələr tərəfindən yeni qərarlar verilmişdir. 103 bələdiyyənin fəaliyyətinin araşdırılması zamanı aşkar edilmiş faktlar üzrə cinayət

²⁶² "Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında" AR Qanunu

²⁶³ Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında Bələdiyyələrlə İş mərkəzinin hesabatları, 2004-2009

işinin başlanması üçün toplanmış sənədlər prokurorluq orqanlarına göndərilmişdir²⁶⁴.

Bu illər ərzində qanun pozuntusuna yol verilmiş 1600 bələdiyyə sədri barəsində İnzibati xəta haqqında protokollar tərtib edilərək məhkəməyə təqdim edilmişdir.

Bununla yanaşı, ləğv edilən qanunsuz qərarlar nəticəsində bələdiyyələrə qaytarılmış 17870 ha. torpaq sahələri olmuşdur ki, onlardan mülkiyyətə verilməsi üzrə 1968.5 ha, icarəyə verilməsi üzrə 12479.5 ha və istifadəyə verilməsi üzrə 420.7 ha təşkil edir.

Bütövlükdə Mərkəz tərəfindən inzibati nəzarət qaydasında aparılmış araşdırmalar zamanı əsasən aşağıdakı kimi qanun pozuntuları müəyyən edilmişdir:

✓ bələdiyyənin maliyyə sənədlərinin qanunsuz məhv edilməsi;

✓ bələdiyyə iclasının səlahiyyətlərinə aid olan məsələlərə dair təkbaşına sərəncamlar verilməsi;

✓ bələdiyyə büdcəsinə məxsus maliyyə vəsaitinin çatışmaması;

✓ vətəndaşların və hüquqi şəxslərin mülkiyyətində və icarəsində olan torpaqlara dair qanunsuz qərarlar verilməsi;

✓ bələdiyyə torpaqlarının normativ qiymətdən aşağı qiymətə satılması nəticəsində bələdiyyə büdcəsinə mühüm ziyan vurulması;

✓ bələdiyyə torpaqlarının bir sıra hallarda dəyəri ödənilmədən satılması;

✓ yüksək gərginlikli elektrik xətlərinin, ixrac neft boru kəmərlərinin, suvarma kanallarının mühafizə zonalarında vətəndaşlara torpaq sahələrinin ayrılması;

✓ torpaq sahəsi ayrılarkən bazar qiymətlərinin nəzərə alınmaması;

✓ bələdiyyə mülkiyyətində olan əmlakın qanunsuz özgəninkiləşdirilməsi;

²⁶⁴ Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında Bələdiyyələrlə İş mərkəzinin hesabatları, 2004-2009

✓ torpaqların ayrılmasında hərrac və müsabiqə qaydalarının pozulması;

✓ vergi və ödənişlərin vaxtında və tam məbləğdə yerli büdcəyə ödənilməsinin təmin edilməməsi nəticəsində bələdiyyə büdcəsinə ziyan vurulması;

✓ satışı qadağan olunan örüş və kənd təsərrüfatına yararlı torpaqların qanunsuz satışı.

"Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun tətbiqi ilə bağlı bir sıra problemlər də mövcuddur. Əsas problemlərdən biri digər amillərlə yanaşı, həm də qanunun icrasını həyata keçirməli olan mərkəzi icra hakimiyyəti orqanının – Ədliyyə Nazirliyinin nəzdindəki Bələdiyyələrlə İş Mərkəzinin lazımi resurslara və kadr potensialına malik olmamasıdır. Belə ki, bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarəti həyata keçirmək üçün nəzərdə tutulmuş bir orqanın öz səlahiyyətlərini hazırkı vəziyyətdə səmərəli şəkildə yerinə yetirə biləcəyi mümkünsüz görünür. Hesab edirik ki, mərkəzin ştat vahidlərinin sayının artırılmasına, bələdiyyələrin işinin təşkili, inzibati nəzarət qaydasında araşdırmaların səmərəliliyinin yüksəldilməsi üçün Mərkəzin inzibati nəzarət sisteminin qurulmasına böyük ehtiyac var idi²⁶⁵.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin «Ədliyyə orqanlarının inkişafı haqqında» 17 avqust 2006-cı il tarixli Fərmanının icrası ilə bağlı Ədliyyə Nazirliyinin yeni struktur vahidi kimi baş idarə statusunda təşkil olunan Bələdiyyələrlə iş mərkəzinin Əsasnaməsi təsdiq edilmişdir. Eyni zamanda, əhalinin zəruri hüquq institutlarına və hüquqi yardıma tələbatının ödənilməsi, habelə ədliyyə orqanlarının fəaliyyətinin əlaqələndirilməsi, onlara nəzarətin gücləndirilməsi, bələdiyyələrdə aparılan işin, eləcə də onların fəaliyyətinə inzibati nəzarətin həyata keçirilməsi

²⁶⁵ Səlimzadə M. Bələdiyyələr dövlətin idarəetmə sistemində // Sosial Siyasi problemlər, XI buraxılış. Bakı -2004

işinin təkmilləşdirilməsi məqsədi ilə regional ədliyyə şöbələrinin yaradılması ilə bağlı hazırlıq işləri başa çatdırılmış, şöbələrin dislokasiyası və ştat vahidləri müəyyən edilmiş, regional ədliyyə şöbələrinin əsasnaməsi təsdiq edilmişdir. Ədliyyə Nazirliyinin 25 iyun 2007-ci il tarixli əmri ilə ölkəmizin 10 bölgəsini əhatə etməklə Gəncə, Sumqayıt və Əli Bayramlı şəhərlərində, Bərdə, İmişli, Göyçay, Lənkəran, Xaçmaz, Şəki və Şəmkir rayonlarında regional ədliyyə şöbələri yaradılmış və həmin şöbələrin kadrlarla komplektləşdirilməsi üçün müvafiq tədbirlər həyata keçirilmişdir.

Bələdiyyələrin fəaliyyətində qanun pozuntularına yol verilə biləcək sahələrdən biri də onların maliyyə-təsərrüfat fəaliyyəti ilə bağlıdır. Bu gün çox müxtəlif səviyyələrdə bu sahədə çatışmazlıqların olduğu qeyd edilir, kütləvi informasiya vasitələrində bələdiyyələrin israfçılığı və sui-istifadə halları ilə bağlı məlumatlar verilir. Hətta bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətlə bağlı Milli Məclisə verilən hesablardan da görünür ki, araşdırmaların aparıldığı bələdiyyələrin bir çoxunda maliyyə pozuntularına, milyonlarla manat vəsaitin mənimsənilməsi, israfçılıq hallarına yol verilir. Bunun səbəblərindən biri də məhz bələdiyyələrin maliyyə-təsərrüfat fəaliyyətinə nəzarət və bu fəaliyyətin yoxlanılması sahəsində boşluqların olmasından ibarətdir²⁶⁶. Artıq qeyd etdiyimiz kimi, ictimai nəzarət mexanizmlərinin kifayət qədər səmərəli fəaliyyət göstərə bilmədiyi və dövlət nəzarətinin olmadığı şəraitdə bələdiyyələrin maliyyə-təsərrüfat fəaliyyətində qanun pozuntularına, maliyyə özbaşınalığına yol verilməsi ehtimalı artır ki, bu da maliyyə uçotu və nəzarət sahəsində daha ciddi tədbirlərin görülməsini tələb edir. Doğrudur, "Bələdiyyələrin statusu haqqında», "Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında", "Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları

²⁶⁶ Hüseynov M., Həsənov H. Bələdiyyələrin maliyyə-iqtisadi fəaliyyətinin hüquqi tənzimi, Bakı - 2003

haqqında", "Büdcə sistemi haqqında", "Bələdiyyələrə inzibati nəzarət haqqında", "Mühasibat uçotu haqqında" və Azərbaycan Respublikasının digər qanunlarında bu barədə bir sıra müddəalar mövcuddur. Məsələn, "Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında" Qanunda deyilir ki, bələdiyyələrin mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatların maliyyə və təsərrüfat fəaliyyəti göstəricilərinin müvafiq icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən qeydiyyatata alınması qaydaları Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyən edilir²⁶⁷. "Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında" Qanunda isə deyilir ki, bələdiyyələrin normativ aktlarının ölkə qanunvericiliynə və digər normativ hüquqi aktlara zidd olması barədə kifayət qədər əsas olduqda; hüquqlarına və ya qanuni mənafelərinə bələdiyyə tərəfindən zərər vurulduğunu iddia edən fiziki və ya hüquqi şəxsin, yaxud dövlət orqanının müraciəti daxil olduqda²⁶⁸ inzibati nəzarət icraatına başlanıla bilər. Qanunvericilikdə qeyd edilir ki, yerli vergi və ödənişlərin ödəyiciləri, vergi agentləri, habelə vergi xidməti orqanlarının vəzifəli şəxsləri vergi qanunvericiliyinin pozulmasına görə Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş qaydada məsuliyyət daşıyırlar²⁶⁹. Bələdiyyənin fəaliyyətində cinayət aşkar etdikdə, inzibati nəzarəti həyata keçirən orqan müvafiq tədbirlər görülməsi üçün səlahiyyətli dövlət orqanına müraciət edə bilər²⁷⁰. Lakin bu gün bələdiyyələrdə bu sahədə qanunvericiliyin pozulmasını aşkara çıxarmaq, vergi və yığımların xərclənməsi üzrə hesabat mexanizmi qeyri-müəyyəndir.

Qanunvericilikdə göstərilədiyi kimi, bələdiyyələr öz fəaliyyətində Azərbaycan Respublikasının qanunlarına əməl etməli, onların maliyyə-təsərrüfat fəaliyyəti ölkə

²⁶⁷ "Bələdiyyələrin statusu haqqında" AR Qanunu, 2 iyul 1999-cu il

²⁶⁸ "Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında" AR Qanunu

²⁶⁹ "Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında" AR Qanunu

²⁷⁰ "Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında" AR Qanunu

qanunvericiliyinə, o cümlədən mühasibat uçotu haqqında qanunun tələblərinə uyğun həyata keçirilməlidir. Bu gün bu sahədə fəaliyyəti yoxlamaq üçün qanunvericilikdə müstəqil audit xidmətindən, bələdiyyələrin yaratdığı komissiyalardan istifadə edilməsi nəzərdə tutulur. Qanunvericilikdə dövlətin bu məsələlərə nəzarəti haqqında xüsusi normalar göstərilməmişdir, lakin belə bir yoxlamaların aparılmasının qadağan edilməsi barədə də heç bir norma yoxdur. Əslində bələdiyyələrin maliyyə uçotu sahəsindəki fəaliyyəti də inzibati nəzarət obyektinə çevrilməli, onların bu sahədəki fəaliyyətinin məqsəduyğunluğuna deyil, məhz qanunauyğunluğuna nəzarətin həyata keçirilməsi, qanun pozuntularının aşkara çıxarılması üçün dövlət orqanları tərəfindən yoxlamaların aparılması zəruridir. Belə ki, bələdiyyələr də mülkiyyət növündən asılı olmayaraq ölkə ərazisində fəaliyyət göstərən digər təsərrüfat subyektlərinə tətbiq edilən qanunlar əsasında fəaliyyət göstərməli, onlar üçün qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş normalar bələdiyyələrə də şamil edilməlidir. "Büdcə sistemi haqqında" Qanunda deyilir ki, "bələdiyyələr maliyyə əməliyyatları apararkən bütün maliyyə qaydalarına riayət edilməsinə və maliyyə vəsaitindən təyinatı üzrə istifadə olunmasına görə məsuliyyət daşıyırlar"²⁷¹. Bələdiyyələrin maliyyə-təsərrüfat fəaliyyətinin nəticələrinin yoxlanılması, həm də inzibati nəzarət orqanları tərəfindən həyata keçirilməli, onların maliyyə intizamı gücləndirilməlidir.

Bir sıra inkişaf etmiş ölkələrdə bələdiyyələrin daxili imkanlarının və məhsuldarlığının artırılması yollarının axtarılması, bələdiyyə xidmətlərinin işinin səmərəliliyini qiymətləndirmək üçün xüsusi təsərrüfat auditi həyata keçirilməyə başlanılmışdır. Bu cür auditin məqsədi yalnız maliyyə fəaliyyətini yoxlamaq deyil, həm də vəsaitlərə qənaət etmək və bələdiyyələrin işinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi yollarının axtarılmasından ibarətdir. Dövlət

²⁷¹ "Büdcə sistemi haqqında" AR Qanunu

büdcəsindən, digər maliyyə mənbələrindən əldə olunmuş vəsaitlərin uçotuna irəli sürülən yeni tələblər, bələdiyyələr tərəfindən yol verilən maliyyə pozuntuları Azərbaycanda da belə bir auditin təşkilini zəruri edir. Bu, bələdiyyələrin hesabatlılığını gücləndirməyə, onların fəaliyyətinin səmərəliliyinin artırılmasına kömək edə bilərdi.

Digər tərəfdən, belə bir audit sisteminin əsas vəzifələrindən biri işlərin yaxşılaşdırılması yollarının axtarılması, bələdiyyələrin fəaliyyətinin səmərəliliyinin təhlilinin aparılması, bu sahədə tövsiyələrin və metodiki məsləhətlərin işlənilib hazırlanmasından ibarət olmalıdır. Məlum olduğu kimi, bu, həm də Bələdiyyələrlə İş Mərkəzinin başlıca vəzifələrindən biridir. Yuxarıda deyilənləri nəzərə alaraq hesab edirik ki, Azərbaycan bələdiyyələrinin maliyyə-təsərrüfat fəaliyyətinin yaxşılaşdırılması, bələdiyyə qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsi, bələdiyyələrə daha əməli metodoloji yardımların göstərilməsini təmin etmək, bələdiyyələrin fəaliyyətində maliyyə pozuntularının qarşısını almaq və maliyyə-təsərrüfat uçotunun səviyyəsini yaxşılaşdırmaq məqsədilə Azərbaycan Respublikası Ədliyyə Nazirliyinin nəzdindəki Bələdiyyələrlə İş Mərkəzinin strukturunda xüsusi maliyyə-təsərrüfat auditi bölməsinin yaradılması və ildə bir dəfədən çox olmamaqla bələdiyyələrin maliyyə-təsərrüfat fəaliyyətinin auditinin keçirilməsi haqda qanunvericilikdə ("Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında", "Bələdiyyələrə inzibati nəzarət haqqında" və s. qanunlarda) müvafiq dəyişikliklərin edilməsinə zərurət yaranmışdır.

Beləliklə, Azərbaycanda bələdiyyələrin fəaliyyətinə demokratik nəzarət sisteminin formalaşdırılması, bələdiyyələrin və onun vəzifəli şəxslərinin dövlət və əhali qarşısında cavabdehliyinin artırılması üçün tədbirlər və hüquqi normalar işlənilib hazırlanmalı, onların fəaliyyətinə ictimai və dövlət nəzarəti mexanizmləri təkmilləşdirilməli və geniş tətbiq edilməlidir. Bunun üçün:

□ yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarətin elə mexanizmləri yaradılmalıdır ki, bu, əhali üçün həm "şəffaflığı", həm də qərar qəbulu prosesində birbaşa iştirakı təmin edə bilsin;

□ inzibati nəzarət haqqında qanunun tam həcmdə tətbiq oluna bilməsi üçün lazımi təşkilati şərait yaradılmalı;

□ konstitusiyaya normalarına və ölkə qanunvericiliyinə zidd qərarların qəbulu nəticəsində şəxslərə vurulan zərəre görə dövlət orqanlarının və bələdiyyələrin vəzifəli şəxsləri üçün maddi məsuliyyət mexanizmi müəyyən olunmalı;

□ yerli özünüidarəetmə orqanlarının işinə əhalinin nəzarətini təmin edəcək prosedurlar işlənilib hazırlanmalıdır (məsələn, iri layihələrin realizəsi zamanı tenderlərdə (auksionda) yerli əhalinin nəzarətini təmin edəcək qərarın bəyənilməsi proseduru qəbul edilə bilər).

Bələdiyyə orqanlarında korrupsiyanın qarşısının alınması üçün bu orqanların fəaliyyəti tam şəffaflıq şəraitində həyata keçirilməlidir. Qanuna görə onlar təkcə özlərinin maliyyə hesabatlarını deyil, həm də bütün fəaliyyətləri ilə bağlı ətraflı hesabatlarını çap etdirməlidirlər. Bu hesabatlar müxtəlif kənar orqanlar tərəfindən – müstəqil audit, parlament komissiyası, peşəkar birliklər, qeyri-hökumət təşkilatları və s. tərəfindən yoxlanılmalıdır. Belə bir şəraitin yaradılması üçün aşağıdakı kimi səmərəli fəaliyyət göstərən bir sıra sistemlərin yaradılması tələb olunur:

□ nümayəndəli orqan tərəfindən icra orqanları üzərində səmərəli nəzarət sisteminin formalaşdırılması (mütəxəssis qruplarının təşkili və ya nümayəndəli orqanın gündəliyinə sual-cavab üçün vaxtın ayrılması);

□ bələdiyyənin fəaliyyəti haqqında hesabat sisteminin formalaşdırılması;

□ bələdiyyə ərazisində həyata keçirilən layihələrin elektron (İnternet) yayım vasitəsilə işiqləndirilməsi;

-
- bələdiyyə təşkilatlarında maliyyə pozuntularına yol verilmədiyini yoxlamaq üçün audit sisteminin yaradılması;
 - əhaliyə göstərilən xidmətlərin keyfiyyətinin dövlət standartlarına uyğunluğunu yoxlamaq üçün müfəttişlik sisteminin yaradılması;
 - əhalinin şikayətlərinə baxmaq və kompensasiyaların ödənilməsi üçün struktur və prosedurların yaradılması;
 - bu sistemlərin işinin kütləvi informasiya vasitələri ilə işıqlandırılması və s.

NƏTİCƏ

Monoqrafiya tədqiqatının ümumiləşdirilmiş aşağıdakı nəticələri irəli sürülür:

1. Azərbaycanda genişmiqyaslı islahatlar nəticəsində bu gün artıq Azərbaycanın dövlət suverenliyi və müstəqilliyi demokratiya, dünyəvilik və hüquqi dövlətlə, bazar iqtisadiyyatı ilə xarakterizə olunan yeni keyfiyyətlərə transformasiya olunmaqdadır. Respublikamızda həyata keçirilən islahatlar kompleksində, şübhəsiz ki, ən əsas yeri cəmiyyətin siyasi sisteminin islahatları, onun hərtərəfli demokratikləşdirilməsi sahəsindəki islahatlar tutur ki, bunun mühüm istiqamətlərindən biri də əksmərkəzləşdirmə sahəsindəki islahatlarından ibarətdir. Azərbaycanda həyata keçirilən əksmərkəzləşdirmə siyasətinin əsas məqsədi dövlət idarəetməsinin əsaslarının demokratikləşdirilməsindən, ölkənin sosial-iqtisadi inkişafının həm cari, həm də perspektiv məsələlərinin həlli zamanı uyğun idarəetmə səviyyələrində dövlətin öz funksiyalarını səmərəli şəkildə yerinə yetirməsinə şəraitin yaradılmasından, hüquqi, demokratik dövlət quruculuğunun zəruri şərtlərindən və əsaslarından biri kimi səmərəli yerli özünüidarəetmə sistemini formalaşdırılmasından və real inkişaf etdirilməsindən ibarətdir.

2. Əksmərkəzləşdirmə müxtəlif idarəetmə səviyyələrinin səlahiyyətlərinin dəyişməsi və yenidən dərk edilməsi prosesi olub, hakimiyyətin və idarəetmənin səmərəliliyinə nailolma metodlarından biridir. Əksmərkəzləşdirmənin mahiyyətini vahid dövlət hakimiyyətinin funksiya və səlahiyyətlərinin bir tərəfdən, uyğun dövlət hakimiyyəti orqanları arasında, digər tərəfdən isə dövlət hakimiyyət

orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları və vətəndaş cəmiyyətinin digər strukturları arasında bölüşdürülməsi kimi xarakterizə etmək olar. Siyasi baxımdan əksmərkəzləşdirilmənin məqsədi vətəndaşların dövlət idarəçiliyində iştirakını genişləndirmək və dövlət orqanlarının əhali qarşısında hesabatlılığını gücləndirmək yolu ilə dövlət idarəetməsinin əsaslarının demokratikləşdirilməsindən ibarətdir. Bütövlükdə əksmərkəzləşdirmə demokratik və səmərəli idarəetmə üçün bir vasitə olub məhz bu məqsədə nail olmaq baxımından əhəmiyyətlidir.

3. Mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmənin qarşılıqlı fəaliyyət mexanizmi elə qurulmalıdır ki, bu, dövlət idarəetmə orqanlarının, onların aşağı pillələrinin, yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyini, səlahiyyət və cavabdehliyini müəyyənləşdirməklə yanaşı, həm də idarəetmənin həyata keçirilməsini, onun səmərəliliyini təmin edə bilsin. Əksmərkəzləşdirmənin möhkəmləndirilməsi ilə bir vaxtda mərkəzləşdirmənin də inkişaf etdirilməsi mümkündür və geniş əksmərkəzləşdirməsiz səmərəli mərkəzləşdirmə mövcud ola bilməz. Dövlət idarəçiliyində mərkəzləşdirmə və əksmərkəzləşdirmənin nisbətini düzgün müəyyən edilməsi idarəetmə sahəsində tarazlığın təmin olunmasını, bütövlükdə dövlət mexanizmlərinin dayanıqlığı və sabitliyinin artırılmasını təmin edə bilər. Dövlət idarəçiliyində bu nisbətini düzgün müəyyən edilməsi yolu ilə tarazlaşdırılmış əksmərkəzləşdirmə siyasətinin həyata keçirilməsi və yerli özünüidarəetmənin inkişaf etdirilməsi olduqca vacib əhəmiyyətə malikdir. Dünya təcrübəsində idarəetmənin əksmərkəzləşdirilməsinin bütün ölkələr üçün məsləhət görülə biləcək modeli mövcud deyildir. Praktikada əksmərkəzləşdirmə yolları konkret ölkənin xüsusiyyətlərindən, eləcə də dövlət formasından və mövcud şəraitdən asılı olur.

4. Azərbaycan Respublikasında həyata keçirilən əksmərkəzləşdirmə siyasəti demokratikləşmə istiqamətində

yerli özünüidarəetmə tendensiyası ilə müşayiət edilməkdədir. Yerli özünüidarəetmə vətəndaşların fəaliyyətinin təşkilinin elə bir sistemidir ki, bu sistem onlara qanun çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququnu həyata keçirmək və yerli əhalinin mənafeyi naminə dövlət işlərinin bir hissəsini yerinə yetirmək imkanı verir. Öz təbiəti etibarlı ilə və həll olunan məsələlərdən asılı olaraq yerli özünüidarəetmə özünü aşağıdakı kimi təzahür etdirir. yerli özünüidarəetmə – a) konstitusiyalı quruluşun əsaslarından biridir; b) vətəndaş cəmiyyəti institutlarından və onun formalaşdırma mexanizmlərindən biridir; c) xalq hakimiyyəti formalarından biridir.

5. Dövlət və bələdiyyə orqanları arasında səlahiyyətlərin bölünməsi üçün İngiltərə və ABŞ-da "azad icma" nəzəriyyəsinin, Fransada "dövlət" nəzəriyyəsinin, Almaniya və Rusiyada isə "ictimai təsərrüfat" nəzəriyyəsinin əsas götürülməsi, nəticə etibarlı ilə yerli özünüidarəetmə konsepsiyalarının vacib əhəmiyyətindən xəbər verir və bu, gələcəkdə həmin nəzəriyyələrin daha da inkişaf etdirilməsinə geniş zəmin yaradır. Azərbaycan Respublikasında alman-rus hüquqi-siyasi ənənələrinin təsirini nəzərə alsaq guman etmək olar ki, bizdə də "ictimai təsərrüfat" nəzəriyyəsi təşəkkül tapacaq. Lakin ABŞ-ın, ümumiyyətlə ingilissakson sistemi üçün xarakterik olan "azad icma" nəzəriyyəsinin də müəyyən elementlərindən faydalanmaq olar.

6. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılması yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasında təsbit olunmuş yeni universal prinsiplər əsasında həyata keçirilir. 1995-ci ildən başlayaraq respublikamızda yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılması üçün kifayət qədər hüquqi baza yaradılmış, Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sisteminin qurulmasının birinci mərhələsi başa çatmış, onun ərazi və təşkilati əsasları yaradılmışdır. Azərbaycan Respublikasında formalaşdırılan yerli özünüidarəetmə sisteminin mövcud qanunvericilik

əsasında nəzəri və praktik baxımdan təhlili göstərir ki, bu prosesi ölkənin demokratikləşməsi, hakimiyyətin xalqa yaxınlaşdırılması və idarəetmənin səmərəliliyinin yüksəldilməsi, inkişaf etmiş vətəndaş cəmiyyəti quruculuğu yolunda atılan mühüm bir addım kimi qiymətləndirmək olar.

7. Tədqiqatlar göstərir ki, Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sistemi hələlik kifayət qədər səmərəli fəaliyyət göstərə bilmir. Bununla bağlı problemləri aşağıdakı kimi əsas istiqamətlərə ayırmaq olar: dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında qarşılıqlı fəaliyyətlə bağlı problemlər; vətəndaşların yerli özünüidarəetmə sahəsindəki öz konstitusiya hüquqlarından istifadəsi, yerli özünüidarəetmədə demokratik dəyərlərin formalaşması, möhkəmlənməsi və inkişafına təminatların yaradılması problemləri; bələdiyyələrin bilavasitə konstitusiya ilə müəyyənləşdirilmiş səlahiyyətlərinin reallaşdırılması üçün hüquqi təminat məsələləri; bələdiyyələrin maddi-maliyyə təminatı məsələləri. Bütün bu problemlər bir-biri ilə sıx bağlıdır.

8. Yerli demokratiya istiqamətində əksmərkəzləşdirmə yalnız o halda idarəetmənin səmərəliliyinin yüksəlməsinə gətirib çıxara bilər ki, 1) yerli səviyyədə demokratik nəzarət sistemi; və 2) hakimiyyət səviyyələri arasında kooperasiya rejimi formalaşdırılmış olsun. Əks halda bu, dövlət-hakimiyyət quruculuğu böyük ehtimalla ictimai sistemin səmərəliliyinin artmasına yox, azalmasına gətirib çıxara bilər. Azərbaycanda əksmərkəzləşdirmə prosesinin kifayət qədər səmərəli olmamasının başlıca səbəbləri hələlik bu proseslərə demokratik nəzarət sisteminin və ölkənin siyasi sistemində hakimiyyətin səviyyələrarası qarşılıqlı fəaliyyətini stimullaşdıran institusional mexanizmlərin formalaşdırılma bilməməsidir. Eyni zamanda, Azərbaycanda bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətin, onların

maliyyə-təsərrüfat fəaliyyətinə nəzarətin də yaxşılaşdırılması tələb olunur.

9. Yerli özünüidarəetmə hakimiyyətinin təsis edilməsi istiqamətində siyasətin ən vacib məsələlərindən biri dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında yaranan təşkilatı-hüquqi və maliyyə-iqtisadi münasibətlər kompleksinin tənzimlənməsindən ibarətdir. Təşkilatı-hüquqi münasibətlər dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında əlaqələrin ümumi strukturunu və ya sistemini yaradırsa, maliyyə-iqtisadi münasibətlər bu sistemin fəaliyyətinin maddi təminatçısı kimi çıxış edir. Təhlillər göstərir ki, Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin inkişafı üçün ən əsas maneələrdən biri dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səlahiyyət bölgüsü sahəsində qanunvericiliyin mükəmməl olmaması, bələdiyyələrin müstəsna səlahiyyətlərinin müəyyənləşdirilməməsidir. Hazırda əksmərkəzləşdirmə prosesinin başlıca məsələsi hakimiyyətin müxtəlif səviyyələri arasında fəaliyyət sferası, funksiya və məsuliyyət hədlərinin dəqiq sərhədlərinin müəyyənləşdirilməsindən ibarətdir.

Maliyyə-iqtisadi münasibətlərin tənzimlənməsinin ilkin pilləsi onlar arasında xərclərin bölgüsündən ibarətdir ki, bu da bilavasitə əhaliyə göstərməli olan xidmətlərin hakimiyyət səviyyələri arasında bölgüsü ilə bağlıdır. Dövlət idarəetmə orqanları və yerli özünüidarə orqanları arasındakı maliyyə əlaqələrinin digər tərəfi də gəlirlərin bölüşdürülməsidir. Mərkəzi orqanlarla yerli özünüidarəetmə orqanları arasındakı gəlir bölgüsünün ədalətli və rəasional əsaslarla aparılması yerli özünüidarələrin müstəqil bir qurum kimi fəaliyyətinin təməl maliyyə şərtidir. Bələdiyyələrin gəlirləri dövlət tərəfindən onlara həvalə olunmuş xərclərə mütənasib olmalı, başqa sözlə, onların ödənilməsinə kifayət etməlidir. Bu resurslar dövlət orqanları tərəfindən sosial standartlarla müəyyənləşdirilən minimal büdcə təminatı normativləri əsasında verilməlidir. Ona görə də Azərbaycanda ümumdövlət sosial standartları və minimal

büdcə təminatı normativlərinin qəbul olunması sürətləndirilməlidir.

Dövlət orqanları ilə bələdiyyələr arasındakı münasibətlərin mühüm bir tərəfi də yerli özünüidarəetməyə verilən konstitusiya zəmanətlərinin təmin olunmasından ibarətdir. Bu baxımdan ən səmərəli tədbirlərdən biri dövlət hakimiyyət orqanlarının yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafı ilə bağlı qəbul etdiyi qərarların işlənilib hazırlanması və qəbulu prosesində bələdiyyələrin nümayəndələrinin iştirakının təmin olunmasıdır.

Sonda qeyd edək ki, monoqrafiyada aşkara çıxarılmış problemlərin həlli ilə bağlı çoxsaylı və konkret təkliflərin uyğun fəsilərdə öz əksini tapdığını nəzərə alaraq həmin təklifləri təkrarlamamağı və aşağıdakı kimi ümumi təkliflərlə kifayətlənməyi məqsədəuyğun hesab edirik.

Azərbaycanda yuxarıda qeyd etdiyimiz problemlər də daxil olmaqla yerli özünüidarəetmənin inkişafını təmin etmək üçün:

□ əksmərkəzləşdirmə siyasətinin və yerli özünüidarəetmənin inkişafının vahid milli inkişaf konsepsiyası formalaşdırılmalıdır;

□ bu konsepsiya çərçivəsində Azərbaycanın özünə-məxsus əksmərkəzləşdirmə strategiyası işlənilib hazırlanmalıdır;

□ yerli özünüidarəetmənin gələcək inkişafının başlıca məqsədləri insan potensialının artırılmasına, hər bir bələdiyyə qurumunda əhalinin həyat keyfiyyətinin yaxşılaşdırılması üçün zəruri şəraitin yaradılmasına yönəldilməlidir;

□ əksmərkəzləşdirmə siyasətinin istiqamət və mərhələlərinin müəyyənləşdirilməsində, onun məqsədlərinin reallaşdırılması üçün praktiki mexanizmlərin və alətlərin işlənilib hazırlanmasında dövlətlə yanaşı, cəmiyyət də iştirak etməlidir;

□ əksmərkəzləşdirmə siyasətinin uğur qazanması üçün mərkəzi dövlət orqanlarının siyasi iradəsi gücləndirilməli və aktiv qanunvericilik fəaliyyəti genişləndirilməlidir;

□ Azərbaycanda əksmərkəzləşdirmənin siyasi, hüquqi, maliyyə, idarəetmə və s. aspektləri üzrə elmi tədqiqat işlərinin aparılması genişləndirilməlidir.

Hesab edirik ki, respublikamızda yerli özünüidarəetmənin qarşılaşdığı problemlərin əksəriyyəti müvəqqəti xarakter daşıyır və Azərbaycanda səmərəli əksmərkəzləşdirmə siyasətinin həyata keçirilməsi və yerli özünüidarəetmənin gələcək inkişafı bu problemlərin həllinə, demokratiyanın inkişafına və Azərbaycanın dünya ölkələri arasında layiqli yer tutmasına xidmət edəcəkdir.

Салимзаде Мехти Илдырым оглу

**Основы местного самоуправления:
теоретические и практические вопросы**

Р Е З Ю М Е

Процесс децентрализации и демократизации. Если провести классификацию прав человека, тогда можно увидеть превалирующее место материальных интересов в основе всех остальных прав. Насколько подробнее соответствующие интересы регулируются на местах, настолько система управления считается более совершенной. А для этого первичные коллективные системы обеспечения материальных интересов должны иметь реальную власть. А осуществление местного самоуправления напрямую зависит от процесса децентрализации. Связывая децентрализацию с новой народной властью, следует различать следующие особенности:

– децентрализация – это средство разделения властей, декларирующей защиту прав человека своей высшей целью;

– децентрализация предназначена не для всех властей, а закрепляет разделение только исполнительной и законодательной властей;

– разделение исполнительной и законнодательной властей (центральный – местный) не должно ограничи-

ваться пределами (уровнями) реализации общих интересов местных органов власти;

– масштаб децентрализации может быть осуществлен в пределах реализации функции, предусмотренной для общенациональной политики центральной власти;

– децентрализация может быть эффективной, в случае ее связи с демократизацией (народной властью).

В декабре 2004 года в связи с внесением изменений и дополнений в законодательные акты, относящиеся к местному самоуправлению, определение местного самоуправления в законодательстве Азербайджана было изменено и, будучи приведено в соответствие с Европейской Хартией, было дано в следующей редакции: «Местное самоуправление в Азербайджанской Республике является такой системой обеспечения деятельности граждан, которая дает им возможность независимо и свободно осуществлять право на решение вопросов местного значения и выполнять часть государственных дел ради интересов местного населения».

Несмотря на введение этого прогрессивного изменения, как в законодательном акте, так и в международном соглашении все еще остаются спорные моменты. В законодательстве 2004 года, имплементирующем статью 3.1 международного соглашения «местное самоуправление» закреплено как «система обеспечения деятельности граждан».

Как правильно отмечено в международном соглашении, местное самоуправление связано не с институтом гражданства, а с категорией населения. Однако, в законодательстве Азербайджанской Республики местное самоуправление ограничено институтом гражданства. Ограничить местное самоуправление институтом гражд-

данства, значит не учитывать других лиц, проживающих на данной территории и имеющих определенные экономические и инвестиционные интересы (например, лица без гражданства). Поэтому, возникает необходимость во внесении, в соответствии с Хартией, изменения в соответствующий акт. Другой спорный объект распространен в законодательстве и является закреплением выраженного в Хартии местного самоуправления в форме «возможность осуществлять часть государственных дел». Считаем, что здесь речь должна идти не о «государственных делах», а о деятельности власти. Данный способ выражения в терминологическом плане приводит государственную власть в более высокое положение, нежели понятие местного самоуправления, что в действительности неправильно. Так, оба уровня организации имеют производный характер. В основе прав (полномочий) лежат интересы, а интересы имеют характер собственности и в Конституции (ст.13) отсутствие преимущества какого-либо вида собственности связано с функциональным равенством местного самоуправления.

Конституционная основа местного самоуправления. В статье 2 Европейской Хартии указано, что принцип организации местного самоуправления должен быть закреплен в законодательстве страны и, по возможности, в Конституции. Здесь принцип «должен быть закреплен на законодательной и конституционной основе» также требует уточнения. «Законодательный» порядок должен быть закреплен только в тех нормативно-правовых актах, которые равны конституционной норме. Необходимость закрепления местного самоуправления на конституционной основе дает понятие о том, что: 1) I.

Конституция Азербайджанской Республики имеет самую высшую юридическую силу; II. Конституция Азербайджанской Республики имеет прямую юридическую силу; III. Конституция Азербайджанской Республики является основой системы законодательства Азербайджанской Республики; 2) Свободно и независимо решать свою судьбу и определять свою форму управления является суверенным правом Азербайджанского народа; 3) Принятие Конституции Азербайджанской Республики и внесение в нее изменений может быть осуществлено только путем референдума. Из-за вышеуказанного можно прийти к такому выводу, что конституционная основа местного самоуправления является общенародным вопросом исключительного значения. Другими словами, в демократических государствах конституция является основным законом, выражающим волю и суверенитет народа.

В формальном смысле высшая юридическая сила Конституции проявляется в том, что:

- во-первых, ее нормы выше положений других законов и актов исполнительной власти,

- во-вторых, законы и другие нормативно-правовые акты должны приниматься органами, предусмотренными Конституцией и в порядке, определенном Конституцией. Как по форме, так и по содержанию любой акт, противоречащий Конституции, должен быть признан недействительным.

В соответствии со статьей 149 Конституции Азербайджанской Республики все законы Азербайджанской Республики и другие акты государственных органов должны приниматься на основе Конституции Азербайджанской Республики и должны соответствовать ей.

Наряду с вышеуказанным считаем, что ряд вопросов о местном самоуправлении должен решаться в конституционном порядке:

- в Конституции должна быть закреплена возможность принятия муниципальных актов, не противоречащих актам, входящим в систему законодательства;

- в Конституции Азербайджанской Республики должно быть напрямую отражено то, что органы местного самоуправления не относятся к государственной власти.

Наличие нормы о невхождении органов местного самоуправления в систему государственных органов управления, наряду с понятием разделения местного самоуправления от государства, является составным элементом общенародной власти и предусмотрено Конституцией. В этом смысле статья 1.1 Конституции Азербайджанской Республики имеет большое значение. В данной статье указывается, что единственным источником *государственной* (выделено автором) власти в Азербайджанской Республике является Азербайджанский народ.

Термин «государственный», упоминаемый в статье должен пониматься в широком смысле. В противном случае при наличии мнения о том, что форма власти состоит из государства, в статье после термина «государственной» должен быть добавлен термин «и местного самоуправления».

Территориально-административная реформа систем местного самоуправления в Азербайджанской Республике. В ходе муниципальных выборов, проведенных в декабре 2009 года, наблюдались различные особенности. Так, в большинстве территорий шел процесс «укрупнения» муниципалитетов, разделение новых муниципалитетов

было приближено к масштабу местных территориально-административных единиц. Наряду с его положительными моментами, негативные последствия неизбежны. Положительные моменты состоят в том, что вместо финансового обеспечения нескольких сельских муниципалитетов и их аппаратов, содержится финансовое обеспечение только общих муниципалитетов и их аппаратов. Однако, момент, вызывающий беспокойство состоит в том, что капитал и инвестиции могут быть распределены для всей муниципальной территории в сбалансированном порядке. Следует также учитывать, что может возникнуть тенденция направления соответствующих финансовых средств на территории председателя и представителей, составляющих на заседании большинство.

Осуществление мер по объединению муниципалитетов без обеспечения статуса квартальных комитетов и уровня фактической общественной активности не может не породить различных трудностей. Этот вопрос, не будучи квотированным по законодательству, может создать вероятность оставления общины объединенных сел за пределами системы управления.

Системы местного самоуправления. В различных странах существование различных систем местного самоуправления связано с особенностями исторической государственности.

Вопросом, существенно влияющим на различие местного самоуправления как системы, является взаимодействие его органов и, вместе с тем, его отношения с государственными, центральными органами власти.

По системам местного управления можно прийти к следующим выводам:

- в связи с тем, что местное самоуправление является элементом народной власти (демократии), соответствующие модели (системы) должны оцениваться в зависимости от этой ценности;

- если мы местное самоуправление как народную власть, то в этом случае в качестве приемлемой системы мы должны принять агло-саксонскую модель (для федеративных государств – США, для унитарных государств – Великобритания);

- в качестве процедуры решения споров о полномочиях между системами местного самоуправления и центральной властью, как наиболее эффективный вариант может быть принята система (специализированных) административных судов;

- при применении моделей «сильный мэр – слабый совет» или наоборот «слабый совет – сильный мэр» следует учитывать экономические и социальные ресурсы территории, на которой осуществляется местное самоуправление. В странах, где не полностью установлена демократия, а также в территориальных единицах, имеющих достаточный экономический (имущественный) потенциал, предпочтение должно отдаваться принципу «сильный совет – слабый мэр».

Внутренняя структура и порядок формирования местного самоуправления. Срок полномочий муниципальных советов имеет очень важное значение. Этот срок напрямую влияет на деятельность соответствующих органов и ответственность членов. Как правило, в развитых, традиционно демократических странах этот срок составляет не более 4 лет. Например, в США в зависимости от уровня органов местного самоуправления

этот срок составляет 2-4 года, в Швейцарии 3-4 года, в Швеции, Норвегии, Португалии, Испании, Великобритании, Дании, Голландии, некоторых землях Германии определен 4-летний срок. В некоторых развитых странах (например, в Австрии, Франции, Бельгии) предусмотрен 5-6-летний срок. Однако, долгосрочное членство, в частности срок более 5 лет не считается приемлемым в странах, только вставших на путь демократического развития.

Приостановление деятельности органов местного самоуправления какой-либо другой властью, за исключением судебной власти, не может считаться способом демократического управления. Для этого, наиболее оптимальным вариантом (в соответствии с Германской моделью), который мы ранее отмечали, является учреждение специализированных судебных органов.

Одним из вопросов, законодательное регулирование которого необходимо, является основания и случаи приостановления действия муниципальных «законов». Общий принцип состоит в том, что муниципалитеты могут заниматься любой деятельностью, не запрещенной законом. Однако, основное требование состоит в том, что деятельность органа местного самоуправления не должна противоречить Конституции. В каких случаях могут возникнуть противоречия с Конституцией? В первую очередь, эти противоречия могут возникнуть в связи с нарушением прав человека и основных свобод, формы государственного устройства и других конституционных норм.

Обычно в недемократических странах либо избирательная активность населения намеренно снижается, либо на реализацию избирательного права населения не обра-

щают внимания. В результате, с целью обеспечения «интересов» государства на данных территориях создаются более благоприятные условия для вмешательства со стороны различных государственных органов. Для исключения этого случая, в различных государствах принимаются различные законодательные меры. Так, если в одном случае предусматривается материальная ответственность, обуславливающая обязательное участие избирателей в на выборах то в другом случае для учреждения органов местного самоуправления закрепляется достаточно высокая квота обязательного участия. При исследовании данного вопроса внимание привлекает две тенденции или же система строительства двух властей. Так, во Франции, где предусмотрен институт ответственности за абсентеизм, возникает факт влияния государственных органов на местное самоуправление, а в англо-саксонской системе, наоборот, центральные государственные органы не имеют влияния на систему местного самоуправления и обуславливают интерес населения к выборам. В результате, например, в США участие одной трети зарегистрированных избирателей не порождает проблем для того, чтобы выборы были признаны состоявшимися.

У нас наличие ответственности за абсентеизм и другой похожей ответственности нереально. Однако, в законодательстве должен быть определен высокий предел участия, согласно которому выборы могли быть признаны состоявшимися. В частности, на последних выборах 2009 года уровень участия населения еще раз доказал, что деятельность центральной власти в этом вопросе была неудовлетворительной. Постепенное снижение общественной

активности населения в конечном результате может стать серьезной угрозой для режима государственного строительства и управления. Пассивность населения в избирательном праве в целом дает серьезный стимул для фальсификации выборов со стороны «заинтересованных» структур. Другими словами, в общественном сознании должна устояться мысль о том, что демократическим измерением является квалифицированное большинство населения, имеющего право голосовать на выборах. Этот принцип должен быть однозначно принят странами, объявившим курс на демократическое развитие.

Полномочия органов местного самоуправления. Считаем, что наряду с объявлением защиты прав человека и основных свобод в качестве основной цели в конституциях стран, следует указать вопросы социального обеспечения в качестве основной цели в основных актах (хартиях, положениях) местных органов власти (органов самоуправления). Такой порядок может послужить стимулом для активности местного населения.

В соответствии в Европейской Хартией о местном самоуправлении законодательство ряда стран предусматривает выделение необходимых финансовых средств муниципалитетам для осуществления их деятельности в рамках экономической политики. Финансовые средства муниципальных органов направлены на решение вопросов, предусмотренных пределами их полномочий. Здесь главным принципом, которого следует придерживаться, является обеспечение прозрачности формирования и расходования бюджета. Решение этого вопроса должно быть полностью открытым для общественности и постоянно освещаться в прессе. Было бы целесообразным в странах, где не полностью установлена демократия,

распространить среди населения список дел, на которые будет расходоваться бюджет. Известно, что муниципальные органы, с целью улучшения своего финансового положения обращаются к специальным кредиторам. В связи с этим, все заказы органа местного самоуправления, независимо от суммы, должны осуществляться только посредством аукциона (тендера).

Проблемы развития местного самоуправления в Азербайджане. Система местного самоуправления в Азербайджана пока не может работать достаточно эффективно в связи с возникновением различных проблем. Анализ ситуации показывает, что основные нерешенные проблемы политики децентрализации и местного самоуправления состоят из нижеследующих:

- проблемы, связанные с взаимодействием между государственными органами власти и органами местного самоуправления;

- проблемы использования гражданами своих конституционных прав в области местного самоуправления, формирования, укрепления и развития демократических ценностей в местном самоуправлении;

- вопросы правового обеспечения для реализации полномочий местного самоуправления, непосредственно предусмотренных конституцией;

- материально-финансовые вопросы и вопросы кадрового обеспечения местного самоуправления;

- отсутствие на государственном уровне общепринятой концепции развития местного самоуправления и единых целей стратегического развития для общества;

- несовершенная законодательная база. В стране все еще не сформирована правовая база, которая обеспечила бы оптимальную децентрализацию государственного управления, создание эффективных институтов управления на уровне местного самоуправления, эффективную экономическую и социальную децентрализацию, развитие системы муниципальной службы, социальную мобилизацию и др. Децентрализация государственного управления осуществляется медленно и недостаточно сформирована система государственной помощи органам местного самоуправления;

- однозначное неприятие и оценка местного Самоуправления со стороны отдельных структур государственного управления и должностных лиц в качестве действительной формы народной власти, их попытки сохранить определенный объем полномочий, связанных с реальным владением и распоряжением собственности на всех уровнях государственной власти;

- функции и полномочия органов исполнительной власти и муниципалитетов недостаточно точно определены в законодательстве. Процесс передачи функций и соответствующих финансово-экономических ресурсов был значительно затянута, механизмы для его реализации не были полностью определены. А это в свою очередь, мешает более глубокому применению демократических форм, выражающих массовую активность местного населения и тормозит развитие органов местного самоуправления. Решение вопроса о сбалансировании в полном объеме обязанностей, прав (возможностей) и ответственности органов местного самоуправления и органов государственной власти в решении местных вопросов остается одной из важнейших проблем в

Азербайджане. Как известно, согласно Положению «О местной исполнительной власти» (V раздел, статьи 25-35), утвержденному 16 июня 1999 года исполнительным властям на местах даны широкие полномочия в области планирования, бюджета, финансов, учета, архитектуры, охраны исторических и архитектурных памятников, сельского хозяйства, использования земель, охраны природы, строительства, транспорта, связи, жилищно-коммунального хозяйства, обеспечения торговли и других услуг, оказания социально-культурных услуг и социальной защиты населения. Вместе с тем, в Законе Азербайджанской Республики «О статусе муниципалитетов» (I раздел, статьи 4-6), принятом 2 июля 1999 года большинство этих полномочий (например, охрана исторических и культурных памятников, развитие аграрной, промышленной, коммуникационной и транспортной областей и др.) предусмотрено также и для муниципалитетов. Несмотря на то, что прошло довольно много времени, на сегодняшний день все еще остается нерешенной проблема приведения Положения «О местной исполнительной власти» в соответствие с законом, что становится главным фактором, вызывающим конфликты в деятельности исполнительной власти и муниципалитетов в решении вышеперечисленных вопросов. Сегодня требуется точное разделение полномочий и функций между государственными органами и органами местного самоуправления, а также создание системы сдержек и противовесов между ними, что может предотвратить превышение и злоупотребление государственными органами своими полномочиями;

- наличие с юридической точки зрения пробелов в области передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, создание со стороны ряда государственных органов различных препятствий осуществлению муниципалитетами переданных им по закону полномочий;

- отсутствие системы финансового обеспечения местного самоуправления, стабильных межбюджетных отношений, социальных стандартов и нормативов, отсутствие механизмов реализации права муниципалитетов на получение дополнительных источников прибыли, отсутствие механизмов компенсации органам местного самоуправления для осуществления государственных полномочий;

- несоответствие налоговых и неналоговых поступлений местных бюджетов полномочиям, требующим их финансирования. В связи с тем, что местные вопросы не имеют приоритета для государства, они не полностью обеспечиваются в финансовом плане;

- слабая координация развития муниципального хозяйства с местным налогообложением. Отсутствие возможностей формирования минимально необходимой прибыльной базы для обеспечения независимости местных бюджетов из-за видов налогов, предусмотренных законом;

- проблемы крупных городов, отсутствие регулирования отношений между городом или районом и селами и поселками, расположенных на его территории, районами города. Законодательство в области местного самоуправления исключает наличие иерархического подчинения между различными муниципальными органами. Полная независимость муниципальных органов характерна для многих государств, однако в большинстве

этих стран осуществляется разделение функций между общинами и округами, а следовательно и разделение источников прибыли. А в Азербайджане в этой области существуют серьезные проблемы. Из-за того, что в крупных городах власть в основном сосредоточена в руках государства, она почти изолирована от населения. В связи с тем, что в Азербайджане действует одноступенчатая система местного самоуправления, важнейшими проблемами являются несогласование деятельности многочисленных муниципалитетов, созданных в крупных городах и отсутствие комплексных программ социально-экономического развития города;

- не может активно осуществляться социальная мобилизованность местных жителей в различных ассоциациях, объединениях и организациях, муниципалитеты не обращают должного внимания к данному вопросу, они не могут осуществлять достаточно успешную деятельность в области привлечения личных сбережений населения и других финансовых средств, наблюдается пассивность населения в процессе принятия решений;

- отсутствие системы эффективного взаимодействия государственных органов власти с органами местного самоуправления, недостаточное использование предусмотренных в законодательстве форм для участия государства в развитии местного самоуправления, отсутствие органов, координирующих деятельность муниципальных органов с работой государственных органов власти, бездействие координационных советов;

- отсутствие точных механизмов реализации законов и других нормативно-правовых актов, связанных с

развитием местного самоуправления и ответственности за эту деятельность;

- несоблюдение экономических, политических и правовых гарантий данных, местному самоуправлению со стороны государственных структур;

- слабость механизмов судебной защиты местного самоуправления, недостаточное регулирование вопросов обеспечения исполнения судебных решений, слабость системы подготовки кадров и повышения квалификации в области муниципального права;

- неподготовленность муниципальных органов к изменениям кадрового потенциала и осуществлению действительной народной власти. Население не осведомлено о возможностях местного самоуправления, предусмотренных законом и своей роли в области осуществления местного самоуправления;

- другой момент, порождающий проблему для нормальной деятельности муниципалитетов, исходит из слабого осуществления на должном уровне просветительской работы среди членов муниципалитетов и населения;

- слабое развитие форм непосредственной и представительской демократии;

- низкий профессиональный уровень муниципальной службы, отсутствие системы работы с муниципальными кадрами, их подготовки, переподготовки, повышения квалификации, мотивации, социального обеспечения, информационно-технического и научно-методического обеспечения;

- плохое ведение статистического учета результатов социально-экономической и финансово-хозяйственной деятельности и слабость системы их информационного обеспечения;

- низкий уровень организационной культуры органов местного самоуправления и его должностных лиц;

- довольно низкий уровень участия граждан в осуществлении местного самоуправления и гражданской инициативы. Граждане в большинстве случаев считают, что их работу попросту состоит из участия на выборах и группы населения, недовольные управлением, стараются выразить свое возражение путем неучастия на выборах. С целью повышения активности минимальной мерой может послужить увеличение квоты участия на выборах.

В Азербайджане в области местного самоуправления должен быть принят ряд законодательных и организационных мер:

1) Разделение полномочий местной исполнительной власти муниципальных органов должны быть уточнено. В первую очередь следует отметить, что полномочия таких муниципальных органов, без осуществления новых законодательных мер, должны рассматриваться в свете конституционной нормы (статья 144). А для местной исполнительной власти такое конституционное полномочие как решение местных социально-экономических проблем не определено. С другой стороны, Положение от 16 июня 1999 года, регулирующее социально-экономически важные «полномочия» на местах местной исполнительной власти не должно применяться в противоречии к Закону «О статусе муниципалитетов» от 2 июля 1999 года. А полномочия, закрепленные в обоих актах, должны регулироваться последним актом – *Законом*.

2) Организационные отношения между местной исполнительной властью и муниципальными органами в

Азербайджане должны быть приведены в соответствие с существующими в мире моделями. С целью ослабить вмешательство в деятельность муниципалитетов сельские территориальные представительства местной исполнительной власти должны быть ликвидированы. В целом, деятельность районной исполнительной власти должно быть сведено только к функции общего надзора, его прогностическая и координационная деятельность в различных областях должна быть передана центральным органам власти, а оперативная деятельность в соответствующей сфере должны быть полностью передана муниципалитетам.

Наконец, мы не должны упускать из виду тот факт, что уровень демократизации в органах местного самоуправления зависит от положения формирования высшей и центральной власти.

Основные направления совершенствования местного самоуправления. Считаю целесообразным подготовить стратегию децентрализации, присущую Азербайджану, с учетом различных моделей децентрализации, существующих в мире (англо-саксонская, отличающаяся более демократическими особенностями, отчасти германская), а также принимая во внимание местные реалии и традиции государственного управления.

Касательно правовых аспектов политики децентрализации следует отметить, что неточность и несовершенство правовых норм приводит к возникновению дополнительной напряженности в отношениях между руководителями органов местного самоуправления и руководителями органов местной исполнительной власти и возникновению трудностей в их деятельности. В связи с

этим, необходимо внести в законодательство изменения следующего характера:

- точное определение законодательством исключительных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

- точное определение полного списка исключительных полномочий, финансируемых за счет местного бюджета муниципалитетов и его соответствие с Законом о бюджетной системе Азербайджанской Республики;

- разработка концепций и программ в области содействия и развития местного самоуправления, проведение реформ в бюджетной системе для повышения финансовой независимости органов местного самоуправления;

- следует определить в законодательстве требования (стандарты) для оценки осуществления полномочий, переданных органам местного самоуправления. В Законе также должны быть определены ответственность за неисполнение полномочий и механизмы ее реализации. Решение этих вопросов даст возможность повысить качество оказываемых населению услуг, и определить индивидуальную ответственность органов местного самоуправления за неисполнение полномочий;

- исходя из принципа децентрализации полномочий власти, должна быть создана новая система взаимодействия между центральными и местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, определены институциональные основы сотрудничества местных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления;

- с целью решить комплекс проблем в отношениях между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, должен быть принят закон «о переданных полномочиях» и в этом законе должны быть подробно отражены порядок и условия передачи полномочий и вопросы их финансового обеспечения.

Новое построение муниципального управления, в частности структуры исполнительного аппарата муниципалитетов в современных условиях требует перехода от отраслевого принципа к программно-функциональной структуре. А это предусматривает создание в структуре следующих основных организационных блоков: прогнозирование и программирование развития муниципалитетов; экономика и финансы; недвижимое и движимое имущество; социальное развитие; организационное обеспечение работы аппарата и др.

Уровень использования информационных технологий в Азербайджанских муниципалитетах довольно низкий. Органы местного самоуправления не занимаются плановой управленческой деятельностью в этой области, не обращают должного внимания на вопросы разработки и применения информационных систем. Понятно, что эффективность местного самоуправления напрямую зависит от повышения информационной прозрачности. Поэтому, с целью улучшения информационного обеспечения местного самоуправления должны быть разработаны и применены системы с использованием информационных технологий.

Функциональные основы разделения полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления. В современный период взаимоотношения между государством и муниципалитетами в Азербайджане

можно свести к двум формам: организационно-правовые отношения и финансово-экономические отношения. В основе этих отношений стоит следующий сборник правовых документов, в одностороннем порядке определяемый и принимаемый государством: Конституция Азербайджанской Республики; международные договора, участником которых она является; законодательные акты по вопросам центральной и местной власти; в том числе другие законы и нормативно-правовые акты, регулирующие взаимоотношения органов местного самоуправления и исполнительной власти; акты Конституционного Суда Азербайджанской Республики, связанные с деятельностью муниципалитетов; положения о центральных и местных исполнительных органах; уставы муниципалитетов.

Анализ показывает, что одним из основных препятствий развития местного самоуправления в Азербайджане несовершенство законодательства в области разделения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления и отсутствие определения исключительных полномочий муниципалитетов. С этой точки зрения, на текущем этапе основной вопрос состоит из определения сферы деятельности, точных пределов функций и ответственности между различными уровнями власти. Для этого в первую очередь требуется всестороннее согласование, регулирующих организацию, деятельность органов местного самоуправления и их взаимоотношения с государственными органами и уточнение пределов полномочий и ответственности каждого уровня. Такое уточнение играет ведущую роль в современных моделях государственного управления, потому что не дает

возможности переноса конфликтов от одного уровня власти к другому.

В международной практике одним из основных принципов организации местного самоуправления является определение отдельных особых (исключительных) полномочий. Это официально признаваемые и гарантируемые государством полномочия. Муниципалитеты должны осуществлять исключительные полномочия в соответствии со стандартами, определяемыми государством и нести за это ответственность. Определение исключительных полномочий муниципалитетов в первую очередь требует от всех субъектов, занимающихся законодательной деятельностью, исполнения нижеуказанных серьезных и плановых работ:

- проверка законодательства, отражающего нормы муниципального права и согласование этих норм друг с другом;

- более точное определение полномочий муниципалитетов в областях, находящихся в ведении государственных органов (здравоохранение, образование и др.);

- разработка и направление муниципалитетам списка полномочий, не могущих быть переданными муниципалитетам со стороны государственных органов и др.

В Азербайджане довольно мало функций органов местного самоуправления. Большая часть местных вопросов решается органами местной исполнительной власти. Конгресс Местных и Региональных Властей Европы в 2002-2003 годах, выступая из критической позиции к текущему состоянию к местной и региональной демократии в Азербайджане, в некоторых случаях указал на противоречия законодательства Европейской Хартии

«О местном самоуправлении». Ниже приведены замечания и предложения экспертов Совета Европы:

- местное самоуправления в Азербайджане не считается составной частью системы власти;

- полномочия, переданные муниципалитетам, не являются полными и исключительными;

разделение полномочий ответственности между муниципалитетами и органами местной исполнительной власти не осуществлено;

имущество и источники финансирования муниципалитетов не обеспечивают их потребности;

статус города Баку должен быть определен таким образом, чтобы столица управлялась муниципалитетом и председателем муниципалитета (мэром), избираемым народом.

В целом, с функциональной точки зрения, разделение полномочий и ответственности между местной исполнительной властью и органами местного самоуправления в области оказания общественных услуг должно вестись в нижеследующем порядке:

- в ведение органов местного самоуправления должны быть переданы вопросы, относящиеся к следующим областям: местное финансирование, экономическое развитие населенных пунктов, управление коммунальными гражданскими объектами, использование местных природных ресурсов, строительство дорог местного значения и их поддержание, электро-, газо- и водоснабжение населенных пунктов, канализационные услуги и освещение, жилищное строительство, обеспечение местной общественной транспортной службы, благоустройство парков и скверов, содержание кладбищ и оказание обрядных услуг,

организация работы дошкольных учреждений, учреждений начального и среднего образования, охрана здоровья и оказание медицинской помощи местным учреждениям, организация работы спортивных и туристических организаций, организация трудоустройства и общественных работ, охрана окружающей среды, общественный порядок, пожарная охрана и защита прав потребителей;

- а местным органам исполнительной власти было бы целесообразнее передать следующие полномочия: общий контроль за соблюдением конституции, законов, указов президента и актов местных органов исполнительной власти, управление объектами государственной собственности, координация деятельности территориальных отделов министерств и других центральных органов исполнительной власти; выдача лицензий и разрешений, предусмотренных законодательством.

Известно, что часть полномочий муниципалитетов могут состоять из отдельных переданных им государственных полномочий. Передача отдельных государственных полномочий муниципалитета осуществляется на основе законодательства. При передаче этих полномочий выделяются финансовые средства, необходимые для их осуществления и, как правило, органы государственной власти контролируют реализацию этой деятельности. Этот вопрос, так же как и в мировой практике, нашел свое отражение в части II статьи 144 Конституции Азербайджанской Республики. Однако, механизм возложения полномочий и в связи с этим возникающие договорные отношения все еще полностью не определены. При возложении отдельных полномочий государственных органов на муниципалитеты в заключаемых договорах должно найти свое отражение следующее:

-
- государственные функции или полномочия, возлагаемые на муниципалитет;
 - сроки возложения государственных функций или полномочий;
 - государственные стандарты по исполнению возложенных государственных функций или осуществлению возложенных полномочий;
 - наличие определенной степени свободы при принятии решений по исполнению возложенных функций и полномочий, в том числе при расходовании предусмотренных средств;
 - оказание методического, организационного, консультативного и другого содействия со стороны государственных органов управления при осуществлении возложенных полномочий и функций;
 - требования по отчетности;
 - контроль государственных органов управления за осуществлением возложенных полномочий и функций;
 - ответственность за должное исполнение или неисполнение возложенных полномочий и функций;
 - порядок изменения или приостановления возложенных функций и полномочий.

Государственные гарантии органов местного самоуправления в экономической сфере. В соответствии с Азербайджанским законодательством, одним из основных источников муниципальной собственности является переданное им государственное имущество. Однако, процесс формирования муниципальной собственности путем передачи государственного имущества в собственность муниципалитетов до сих пор не завершен и задерживается без веских на то причин.

Согласно Закону «О земельной реформе» 33% земель в Азербайджане должны быть переданы в муниципальную собственность. Однако, существует ряд проблем, связанных с передачей земель в собственность муниципалитетов, и в частности в собственность городских муниципалитетов. Во многих случаях земли, передаваемые муниципалитетам, являются неплодородными и спорными. Часть этих земель были сданы в долгосрочную аренду со стороны органов исполнительной власти. Поэтому, муниципалитеты лишены права использовать эти земли по своему усмотрению и извлекать из этого прибыль. Осуществление контроля за использованием сданных в аренду земель не местными органами исполнительной власти, а органами местного самоуправления могло бы помочь решению этой проблемы.

Вместе с тем, муниципалитеты, имеющие определенное имущество, сталкиваются с серьезными проблемами при использовании этого имущества. Фактически, большинство муниципалитетов не имеет других видов имущества кроме земель.

Со стратегической точки зрения, в будущем Азербайджане одним из самых важных вопросов следует считать применение принципа субсидиарности (дополнительности) при разделении полномочий между государственными органами власти и органами местного самоуправления. Сегодня, для обеспечения справедливого разделения ресурсов и полномочий внутри страны требуется переход к принципу субсидиарности от типа ресурс-разделение между различными уровнями власти. Обеспечения такого перехода определяет стратегическое содержание и характер мер по разделению полномочий. Если тип ресурс-разделение определяет ответственность

государственной власти и местного самоуправления только в рамках «бюджетного обеспечения» перед обществом, то новый тип предусматривает субсидиарную ответственность верхнего уровня власти за органы власти на его территории, в том числе за местное самоуправление. Сегодня в практике социально-территориального управления Европы вопрос разделения и перераспределения полномочий (функций, прав и обязанностей, ответственности, финансовых средств) между органами управления различных уровней (центральными и местными) выражается в субсидиарном понятии.

Формирование системы контроля как необходимое условие эффективности местного самоуправления. Существует ряд проблем, связанных с применением Закона Азербайджанской Республики «Об административном надзоре за деятельностью муниципалитетов». Одной из основных проблем, наряду с другими факторами, является отсутствие необходимых ресурсов и кадрового потенциала Центра по работе с муниципалитетами Министерства Юстиции – центрального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль за исполнением данного закона. Так, эффективное исполнение одним органом своих полномочий для осуществления административного надзора за деятельностью муниципалитетов видится невозможным. Считаем, что есть большая необходимость в увеличении числа штатных единиц центра, совершенствовании системы административного надзора Центра для повышения эффективности проверок в порядке административного надзора, создании отделов на местах.

В законодательстве указывается, что местные налогоплательщики, налоговые агенты, а также должностные лица органов налоговой службы несут ответствен-

ность за нарушение налогового законодательства в порядке, предусмотренном законодательством Азербайджанской Республики. Однако, на сегодняшний день не определены механизмы выявления нарушений муниципалитетами законодательства в этой области и отчетности по расходованию налогов и сборов.

Для предотвращения коррупции в муниципальных органах деятельность этих органов должна осуществляться в условиях полной прозрачности. По закону они должны печатать и публиковаться не только свои финансовые отчеты, но и подробные отчеты, связанные со всей их деятельностью. Для создания такой ситуации требуется создание ряда нижеуказанных эффективно действующих систем:

- 1) формирование эффективной системы контроля представительного органа за исполнительными органами (организация групп специалистов или выделение времени для вопросов-ответов в повестке представительного органа);

- 2) формирование системы отчетности о деятельности муниципалитета;

- 3) освещение проектов, осуществляемых на территории муниципалитета посредством электронных (Интернет) средств;

- 4) создание системы аудита для проверки отсутствия финансовых нарушений в муниципальных организациях;

- 5) создание системы инспекций для проверки соответствия качества оказываемых населению услуг государственным стандартам;

- 6) создание структур и процедур для рассмотрения жалоб населения и выплат компенсаций;

- 7) освещение этих систем посредством средств массовой информации и др.

Salimzade Mehdi Ildirim oglu

**Fundamentals of local self-government:
*theoretical and practical issues***

S U M M A R Y

The process of decentralization and democratization. If one classifies human rights, then you one see the predominant place of material interests in the basis of all other rights. Should there be more detailed relevant interests governed locally, control system would be more improved. For this initial collective systems of material interests should have real power. And the exercise of local self-government depends on the decentralization process. By linking with the decentralization of the new people's power, we must distinguish the following features:

- decentralization – is a mean of separation of powers, declaring the protection of human rights as its highest goal;
- decentralization is not for all authorities and enshrines the separation of the executive and legislative branches only;
- the separation of executive and legislative branches (central - local) should not be limited to the bounds (levels) of realization of common interests of local authorities;
- the scale of decentralization can be achieved within the implementation of the functions envisaged for the national policy of the central government;
- decentralization can be effective if it bundles with the democratization (people's power).

In December 2004, in connection with the introduction of amendments and additions to legislation relating to local government, local self-government in the legislation of Azerbaijan has been changed and, being brought in line with the European Charter, was given in the following wording: “Local government in the Republic of Azerbaijan is a system of provision of citizens’ activities , which enables them to independently and freely exercise the right to decide local issues and do some public affairs for the interests of local people”.

Despite the introduction of this progressive change, both in statute and in the international agreement, there are still points of contention. The legislation of 2004, implementing Article 3.1 of the international agreement, “local government” is enshrined as a “system of activities of citizens”.

As rightly pointed out in an international agreement, the local government is not connected with the institute of citizenship, and the category of the population. However, the legislation of the Republic of Azerbaijan is limited to local government institution of citizenship. Restriction of local government by institute of citizenship means that one does not take account of other persons residing in the territory and have certain economic and investment interests (e.g. stateless persons). Therefore, there is a need to make, in accordance with the Charter, an amendment to the relevant act. Another controversial item is spread in the legislation and is consolidating by expression in the Charter on Local Self-Government in the form of “to carry out part of the state affairs”. We believe that here we should not talk about “public affairs”, but about the activities of government. This method of

expression in terms of terminology leads state power in the higher position than the notion of the local self-government that is actually wrong. Thus, both levels of the organization have a derivative nature. The interests are underlying in rights (authorities) and the interests are of the property nature and the Constitution (Article 13) the lack of benefits of any type of property is associated with the functional equality of local self-government.

The constitutional framework of local self-government. Article 2 of the European Charter states that the principle of local self-government should be enshrined in national legislation and, where possible, in the Constitution. This principle “should be enshrined in the legislative and constitutional basis” also requires clarification. “Legislative” order must be secured only in those legal acts which are the constitutional norms. The need for consolidation of local self-government on a constitutional basis gives the notion that: 1) I. The Constitution of the Republic of Azerbaijan has the highest legal force; II. The Constitution of the Republic of Azerbaijan has a direct effect; III. The Constitution of the Republic of Azerbaijan is the basis of legislation of the Republic of Azerbaijan, 2) free and independent decision of their own fate and determine their own form of government is the sovereign right of the Azerbaijani people, and 3) adoption of the Constitution, and making modifications to it can be done only by referendum. Because of the above-mentioned, one can come to the conclusion that the constitutional basis of local self-government is the nation-wide matter of exceptional importance. In other words, in democratic states the constitution is the fundamental law, expressing the will and sovereignty of the people.

In a formal sense, a legal force of the Constitution shows that:

- Firstly, its norms are above the provisions of other laws and executive power acts,
- Secondly, laws and other normative legal acts must be taken by authorities provided in the Constitution and in the manner determined by the Constitution. Any act which is contrary to the Constitution, by the form and content, should be invalidated.

In accordance with Article 149 of the Constitution, all laws of the Republic of Azerbaijan and other acts of state bodies should be adopted on the basis of the Constitution and must conform to it.

In addition to the above-mentioned, we believe that a number of questions about the local self-government should be resolved in a constitutional manner:

- Constitution should fix adoption of municipal acts consistent with acts constituting the legislative system;
- Constitution of the Republic of Azerbaijan should directly reflect the fact that local self-government does not belong to state authorities.

The presence of the rule of non-existence of local self-government in the system of public administration, along with the concept of separation of local government from the state, is an integral part of public authorities and the Constitution. In this sense, article 1.I of the Constitution is of great importance. The article states that the Azerbaijani people are the only source of *state* (emphasis added) power in the Republic of Azerbaijan.

The term “state” referred to in the article should be understood in the broadest sense. Otherwise, if the views of that form of government consist of the state, in article we should add term “and local self-government” after the term “state”.

Administrative-territorial reform of local self-government systems in Azerbaijan. In the municipal elections held in December 2009, we observed different features. Thus, there was a process of "consolidation" of municipalities in most areas, the division of new municipalities was close to the scale of local territorial-administrative units. Along with its positive moments, the negative consequences are inevitable. The good news is that instead of financial support of several rural municipalities and their staff, financial support only for general municipalities and their staff is provided. However, a point of concern is that the capital and investments can be allocated for the entire municipal territory in a balanced manner. It should also be borne in mind that it may be the trend direction of the funds in the territory of the chairman and members that make up the majority at the meeting.

Implementation of measures to consolidate municipalities without providing status of quarter committees and the actual level of social activity can give rise to various difficulties. This question which is not quoted by the law, may create a chance to leave the united villages community outside the control system.

Systems of local government. There are different systems of local self-government in different countries due to the peculiarities of historical statehood.

The issue that greatly affects the difference in local self-government as a system is the interaction of its organs and, at the same time, its relations with government, central government authorities.

For local government system one can draw the following conclusions:

- Due to the fact that local government is an element of people's power (democracy), corresponding to the model (system) should be evaluated depending on this value;
- If we have local government as the people's power, in this case as an acceptable system, we need to accept Anglo-Saxon model (for federal states - the U.S., for a unitary state - Great Britain);
- As a procedure for resolving disputes about the powers between the systems of local government and central government, a system of (specialized) administrative courts may be adopted as the most effective option;
- The use of models “strong mayor - weak council” or vice versa “weak board - strong mayor” one should take into account economic and social resources of the territory in which the local authority is located. In countries where democracy is not fully installed, as well as territorial units, with sufficient economic (property) capacity, preference should be given to the principle of “strong council - weak mayor”.

The internal structure and the formation of local self-government. The terms of office of municipal councils is very

important. This term directly affects the activities of relevant agencies and responsibility of members. Typically, in developed countries, traditionally democratic countries, this term is not more than 4 years. For example, in the U.S. according to the local government level, this period is 2-4 years, 3-4 years in Switzerland, Sweden, Norway, Portugal, Spain, Great Britain, Denmark, Holland, and some lands of Germany define a 4-year term. Some developed countries (e.g. Austria, France, Belgium) has a 5-6-year term. However, long-term membership in a particular period of more than 5 years is not considered acceptable in countries that have just followed the course of democratic development.

Suspension of local government by any other authority, except for judiciary, can not be considered as a way of democratic governance. To this end, the best solution (in accordance with Germany's model), which we previously mentioned, is the establishment of specialized courts.

One of the issues, the legislative regulation of which is necessary, is the grounds and cases of suspension of the municipal "laws". The general principle is that municipalities may engage in any activity not prohibited by law. However, the main requirement is that the activities of the local government must not contradict the Constitution. What are the cases, where there may be contradictions with the Constitution? First of all, these contradictions may arise in connection with the violation of human rights and fundamental freedoms, form of government and other constitutional norms.

Usually in non-democratic countries selective activity of the population deliberately reduced or the realization of the electoral rights of the people is out of attention. As a result, with a view to ensure “the interests” of the state in these areas more favorable conditions for intervention by the various state agencies are created. To avoid this, in various states, various legislative measures are adopted. Thus, if one case provides liability that sets mandatory participation of voters in the election, then in another case a sufficiently high quota of obligatory participation are established for the creation of local self-government. In studying this issue the attention attracted by two trends, or system of construction of the two authorities. For example, in France, where the institute of responsibility for absenteeism is foreseen, there is a fact of influence of state bodies to local self-government, but in Anglo-Saxon system, by contrast, central state authorities have no influence on the system of local self-government and stipulate people's interest in elections. As a result, for example, in the U.S. participation of one third of registered voters does not pose problems for the election to be valid.

The responsibility for absenteeism and other related liability is not realistic in our country. However, the law should determine high margin of participation, according to which elections can be considered valid. In particular, in the last election in 2009 the level of participation has proved once again that the activity of the central government in this matter was unsatisfactory. A gradual decrease in social activity of the population in the final result can be a serious threat to the regime of state-building and governance. Passivity in the electoral rights in general provides a strong incentive to falsify the election by “interested” structures. In other words, the idea that the democratic

dimension is a qualified majority of the population eligible to vote in elections should be settled in the public mind. This principle should be expressly adopted by the countries that follow a course to democratic development.

Powers of local authorities. We believe that along with the declaration of human rights and fundamental freedoms as a basic goal in its constitution, one should mark social security issues as a primary objective in the basic instruments (charters, regulations) of local authorities (local self-government bodies). Such an arrangement may provide the impetus for the activity of the local population.

Under the European Charter of Local Self-Government, legislation of some countries provides for the allocation of necessary funds to municipalities to conduct their activities within the framework of economic policy. Financial resources of municipalities address issues under the limits of their powers. Here, the main principle to be followed is to ensure transparency of formation and spending of the budget. This question should be fully open to the public and constantly covered in the press. It would be useful in countries where democracy is not fully installed, to distribute, among the public, the list of issues which will consume the budget. It is known that municipal authorities, in order to improve its financial situation, address to special creditors. In this regard, all orders of the local government, regardless of amount, must be carried out only through the auction (tender).

Problems of development of local self-government in Azerbaijan. The system of local self-government in Azerbaijan

is not yet able to work effectively in connection with the emergence of various problems. Analysis of the situation shows that the main outstanding issues of decentralization and local self-government are as follows:

- Problems associated with the interaction between state authorities and local authorities;
- Problems of the citizens of their constitutional rights in local governance, formation, strengthening and development of democratic values in local government;
- Issues of legal support for the implementation of powers of local self-government, directly under the Constitution;
- Logistical and financial issues and staffing of the local self-government;
- Absence, on state level, of generally accepted concept of local self-government and common goals of strategic development for the society;
- Imperfect legislative base. The country still lacks a legal framework that would provide the optimal decentralization of public administration, establishment of effective governance institutions at the local level, improved economic and social decentralization, development of municipal services, social mobilization, etc. Decentralization of public administration is implemented slowly and the system of state aid to local self-government bodies poorly formed;
- An unambiguous rejection and assessment of local government by individual government structures and officials as a valid form of people's power and their attempts to maintain a certain level of authority associated with the real ownership and disposition of property at all levels of government;
- Functions and powers of the executive authorities and municipalities are not accurately defined in the legislation. The process of transfer of functions and related financial and

economic resources has been significantly tightened, the mechanisms for its implementation have not been fully defined. This, in turn, prevents a deeper application of democratic forms of expressing the mass activity of the local population and hinders the development of local government. Settlement of the issue of the balance of duties, rights (capabilities) and the responsibility of local self-government and public authorities in addressing of local issues remains a major problem in Azerbaijan. As it is known, according to the Regulation “On local executive powers” (Section V, Articles 25-35), approved on 16 June 1999, the executive authorities at the local level are given broad powers in the field of planning, budgeting, finance, accounting, architecture, preservation of historical and architectural monuments, agriculture, land use, environmental protection, construction, transport, communications, housing and communal services, ensuring trade and other services, providing social and cultural services and social protection. However, in Law of the Republic of Azerbaijan “On the Status of Municipalities” (Section I, Articles 4-6), adopted on 2 July 1999, most of these powers (e.g., protection of historical and cultural sites, development of agricultural, industrial, communications and transportation areas and etc.) is also provided for municipalities. Despite the fact that much time has passed, there is still an issue to bring the Regulations “On local executive powers” in accordance with the law, which becomes the main factor causing conflicts in the activities of local executive authorities and municipalities in addressing above-mentioned issues. Today, an exact division of powers and functions between government agencies and local governments, as well as establishing a system of checks and balances between them are demanded,

which can prevent excess and abuse of state organs of authority;

- Existence of legal gaps in the field of transfer of certain state powers to local authorities, causing by a number of public bodies of various obstacles to the implementation of powers by municipalities referred to them by the law;

- Lack of financial support of local self-government, stable intergovernmental fiscal relations, social standards and norms, lack of mechanisms for realization of the right of municipalities to receive additional sources of income, lack of mechanisms to compensate local governments for implementation of state powers;

- Inconsistency of powers with tax and non-tax revenues of local authority budgets, requiring to finance them. Due to the fact that local issues are not a priority for the state, they are not fully provided for in the financial plan;

- Poor coordination of municipal services with the local taxation. Lack of opportunities for the formation of a minimum necessary profitable base to ensure the independence of local budgets because of the types of taxes provided by law;

- Problems of large cities, the lack of regulation of relations between the city or district and the villages and towns situated on its territory, city districts. Legislation on local self-government excludes the presence of hierarchical subordination between different municipalities. Complete independence of municipal bodies is typical for many states, but most of these countries have a division of responsibilities between communities and counties, and hence the division of income sources. But, there are serious problems in Azerbaijan in this field. Due to the fact that in large cities the power is mainly concentrated in the hands of the state, it is almost isolated from the population. Due to the fact that there is one-

tier system of local self-government in Azerbaijan, the most important problems are discrepancies among the many municipalities, created in large cities and the lack of comprehensive socio-economic development of the city;

- Social engagement in the local population may not be actively pursued in various associations and organizations, municipalities do not pay adequate attention to this matter, they can not carry enough success in attracting household savings and other financial resources, there is a passivity of the population in decision-making;

- Lack of effective interaction between state authorities and local authorities, insufficient use of statutory forms for state involvement in the development of local self-government, lack of bodies coordinating the activities of municipal authorities with the work of state authorities, omissions by coordinating councils;

- Lack of precise mechanisms for the implementation of laws and other legal acts related to the development of local self-government and the responsibility for these activities;

- Non-observance of economic, political and legal guarantees given to local self-government by state authorities;

- Weakness of the judicial remedies of local self-government, insufficient regulation of the enforcement of judicial decisions, weak training and skill-raising in the field of municipal law;

- Lack of preparedness of municipal authorities to changes in human capacity and the implementation of real people's power. The population is not aware of the possibilities of local self-government under the law and its role in the implementation of local self-government;

- Other factor creating a problem for the normal functioning of municipalities, based on the weak implementation on proper

level of education among the members of municipalities and the public;

- Poorly developed forms of direct and representative democracy;

- Low professional level of municipal services, lack of system of work with municipal staff, their training, re-training, advanced training, motivation, social welfare, information technology, scientific and methodological support;

- Poor maintenance of statistical records of the results of socio-economic and financial-economic activity and the weakness of their information supply;

- Low level of the organizational culture of local self-government and its officials;

- A rather low level of citizens' participation in local self-government and civil initiative. Citizens, in most cases, believe that their work simply consists of participation in elections and groups dissatisfied with the administration try to express their opposition by abstention in elections. In order to increase the activity, the increase of participation quota in elections can serve as a minimum measure.

A number of legislative and institutional measures in the filed of local self-government should be adopted in Azerbaijan:

- 1) Separation of powers of local executive authorities and municipal authorities should be clarified. First of all, it should be noted that the powers of municipal bodies, without the implementation of new legislative measures, should be considered in the light of the constitutional provision (Article 144). But for local authorities such constitutional power as the resolution of local socio-economic problems is not defined. On the other hand, Regulation of 16 June 1999 regulating important socio-economic "powers" of local executive

authorities should not be applied in contradiction to the Law “On status of municipalities” of 2 July 1999. The powers contained in both acts, shall be governed by the last act – i.e. the *Law*.

2) The organizational relationship between the local executive authorities and municipal authorities in Azerbaijan should be brought into line with existing models in the world. In order to reduce interference in the activities of municipalities, rural territorial representatives of local executive authorities should be eliminated. In general, the activities of district executive authority should be limited only to the function of general supervision, its prognostic and coordination activities in various fields should be transferred to the central authorities, and operational activities in the relevant area should be fully transferred to municipalities.

Finally, we must not lose sight of the fact that the level of democratization in local self-government bodies depends on the formation of the supreme and central authority.

The main directions of improving local governance. We consider appropriate to prepare a strategy of decentralization which is inherent to Azerbaijan, taking into account various models of decentralization that exists in the world (Anglo-Saxon, which differs with more democratic features, partly German), as well as taking into account local realities and governance traditions.

Concerning the legal aspects of the policy of decentralization, it should be noted that the inaccuracy and imperfection of the law leads to more tension between the leaders of local self-

government authorities and leaders of local executive authorities and the difficulties in their work. Therefore, there is a necessity to make following amendments to the law:

- A precise definition by the legislation of exceptional powers transferred to local self-government bodies;
- The exact definition of a complete list of exceptional powers, funded by local budgets of municipalities and its compliance with the Law On budgetary system of the Republic of Azerbaijan;
- Development of concepts and programs for the promotion and development of local self-government, reform of the budget system to improve the financial independence of local self-government bodies;
- Requirements (standards) for assessment of implementation of the powers transferred to local authorities should be defined in the legislation. The Law should also define responsibility for the failure to implement powers and its realization mechanisms. Settlement of these issues will provide an opportunity to improve the quality of public services and determine the individual responsibility of local self-government bodies for failure to implement powers;
- Reasoning from the principle of decentralization of powers, a new system of interaction between central / local executive bodies and local self-government authorities should be established, the institutional framework for cooperation of local executive authorities with local self-government bodies should be identified;
- In order to address complex problems in relations between the executive authorities and local self-government bodies, there should be a law “on the delegated powers” and this Law should provide in detail the procedure and conditions for the transfer of powers and issues of their financial provision.

A new construction of municipal management, in particular of the structure of executive staff of municipalities in modern conditions requires the transition from sectoral principle to the principle of program-functional structure. And it establishes the structure of the following major organizational units: forecasting and programming of municipal development, economy and finance, immovable and movably property; social development, organizational support of staff's work, etc.

The level of use of information technology in Azerbaijani municipalities is rather low. Local governments are not engaged in routine management activities in this area, they do not pay sufficient attention to the development and application of information systems. It is clear that the effectiveness of local government depends on increasing transparency. Therefore, in order to improve information support of the local self-government a system using information technology should be developed and implemented.

Functional basis of separation of powers between state authorities and local self-government bodies. In contemporary period, the relations between the state and municipalities in Azerbaijan can be summed up in two forms: organizational-legal relations, financial and economic relations. The basis of these relations is the following collection of legal documents, unilaterally determined and adopted by the State: Constitution of the Republic of Azerbaijan, international treaties, which it is party to; legislative acts in the field of central and local authorities, including other laws and regulations, governing relations between local governments and the executive power;

acts of the Constitutional Court of the Republic of Azerbaijan, relating to the activities of municipalities; provisions on central and local executive bodies, the statutes of the municipalities.

The analysis shows that a major obstacle for development of local self-government in Azerbaijan is an imperfect legislation in the field of separation of powers between state authorities and local authorities and lack of definition of the exceptional powers of municipalities. From this point of view, at this stage the main issue is the definition of the scope of activity, the exact limits of functions and responsibilities between different levels of government. To do this, first of all, a thorough concordance governing the organization, activities of local governments and their relations with government agencies as well as clarification of the limits of powers and responsibility of each level is required. This clarification plays a leading role in contemporary models of governance, because it prevents the transfer of conflict from one level of power to another.

In international practice, one of the basic principles of local self-government is to identify certain specific (exclusive) powers. They are official powers recognized and guaranteed by the state. Municipalities must exercise exclusive powers in accordance with the standards defined by the state and bear responsibility for it. Definition of exceptional powers of municipalities, first of all, requires from all actors involved in legislative activity, performance of following serious and planned measures:

- Verification of legislation that reflects the norms of municipal law and the harmonization of these standards with each other;

-
- A more precise definition of powers of municipalities in areas administered by state authorities (public health, education, etc.);
 - Development and distribution among municipalities of a list of powers which can not be transferred to municipalities by the state authorities, etc

In Azerbaijan, there is quite a few functions of local self-government bodies. Most of the local issues are being addressed by local executive authorities. Congress of Local and Regional Authorities of Europe in 2002-2003, acting from a critical position to the current status of local and regional democracy in Azerbaijan, in some cases pointed to the contradiction of the legislation with the European Charter on Local Self-Government. Below are the comments and suggestions of experts of the Council of Europe:

- Local self-government in Azerbaijan is not considered as an integral part of the power system;
- Powers delegated to municipalities are not complete and exclusive;
- Separation of powers on responsibility between municipalities and local executive authorities is not carried out;
- Property and sources of financing of municipalities do not meet their needs;
- Status of Baku city should be defined in a such manner so that the capital be managed by the municipality and the chairman of the municipality (the mayor), elected by the people.

In general, from a functional point of view, the separation of powers and responsibilities between local executive authorities

and local self-government bodies in providing of public services should be conducted in the following order:

- the issues relating to the following areas should be delegated to local self-government bodies: local finance, economic development, human settlements, management of public civil establishments, the use of local natural resources, construction of local roads and their maintenance, electricity, gas, water supply of human settlements, sewer and lighting services, housing, provision of local public transport services, improvement of parks and gardens, maintenance of cemeteries and the provision of ritual services, organization of work of infant schools, primary and secondary education institutions, health care and medical aid to local institutions, organization of work of sports and tourist organizations, the organization of employment and public works, environmental protection, public order, fire prevention and consumer protection;
- It would be more appropriate to refer the following powers to local executive authorities: general supervision over the observance of the Constitution, laws, presidential decrees and acts of local executive authorities, management of state property, coordination of the activity of local divisions of ministries and other central executive authorities; granting of licenses and permits, provided by the legislation.

It is known that part of the powers of municipalities may consist of separate state powers transferred to them. Transfer of certain state powers to the municipality is implemented on the basis of legislation. When transferring these powers, funds needed for their implementation are allocated and, as a rule, state authorities control the implementation of this activity. This issue, as in the world, reflected in part II of Article 144 of the Constitution of the Republic of Azerbaijan. However, the

mechanism of delegation of powers and contractual relations emerging therefrom is not fully defined yet. When delegating certain powers of state to the municipalities the following should be reflected in agreements concluded:

- State functions or powers delegated to the municipality;
- Time limits of delegation of state functions or powers;
- State standards for the implementation of delegated state functions or the exercise of delegated functions;

Existence of a certain degree of freedom in decision- making on the execution of its functions and powers, including the expenditure of funds provided;

- Rendering methodological, institutional, advisory and other assistance from state authorities in implementation of delegated functions and powers;
- Reporting requirements;
- Control of public authorities over the implementation of the delegated powers and functions;
- Responsibility for the proper execution or failure to execute powers and functions;
- The order of modification or suspension of delegated functions and powers.

The state guarantees of local self-government in the economic sphere. In accordance with Azerbaijani legislation, a major source of municipal ownership is a state property transferred to them. However, the formation of municipal property through the transfer of state property to municipal ownership has not yet been completed and is being delayed without good reason.

According to the Law “On Land Reform” 33% of land in Azerbaijan should be transferred to municipal ownership.

However, there are several problems associated with the transfer of land to the ownership of municipalities, and in particular the ownership of urban municipalities . In many cases, the land transferred to municipalities, are infertile and disputable. Part of these lands was put into long-term lease by the executive power authorities. Therefore, municipalities have no right to use the land at its discretion and reap the profits. Supervision over the use of leased land not by the local executive authorities but by local self-government bodies could assist in addressing this problem.

Along with it, municipalities having certain property, face with serious problems in using this property. In fact, majority of municipalities do not have any other types of property except land.

From a strategic point of view, in future Azerbaijan, the application of the principle of subsidiarity for the separation of powers between state authorities and local self-government authorities is one of the most important issues to be considered. Today, for the equitable division of resources and power within the country transition to the principle of subsidiarity from the type of resource-share between different levels of government is required. Provision of such a transition defines the strategic content and nature of the measures for the separation of powers. If the type of resource, sharing the responsibilities of state and local authorities, defines responsibility state power and local self-government only within the framework of “budgetary support” before the community, it provides a new type of subsidiary liability of the upper levels of government for authorities in its territory, including local government. Today in practice of social and territorial management of

Europe, the issue of separation and redistribution of powers (functions, rights and responsibilities, accountability, financial resources) between different levels of government (central and local) is expressed in the subsidiary concept.

Formation of a control system as a prerequisite for effective local self-government. There are several problems associated with the application of the Law of the Republic of Azerbaijan “On administrative supervision of the activities of municipalities”. One of the main problems, along with other factors, is the lack of necessary resources and staff capacity of the Centre for work with municipalities of the Ministry of Justice, which is a central body of executive power, exercising control over the execution of the law. Thus, the effective execution by one body of its powers to carry out administrative supervision of the municipalities is seen to be impossible. We suppose that there is a great need to increase the number of staff and improve the system of administrative supervision of the Centre in order to increase the efficiency of check-ups in the order of an administrative control, establishment of local divisions.

The legislation states that local tax payers, tax agents, as well as officials of tax authorities are responsible for the violation of tax law in the order provided by law. However, there is no mechanism up to date to detect violations of municipal law in this area and reporting on spending taxes and fees.

To prevent corruption in the municipal bodies, activities of these bodies should be conducted in full transparency. According to the law, they should print and publish not only

their financial statements, but also detailed reports relating to all their activities.

To create such a situation, the establishment of a number of effective operating systems listed below, is required:

- 1) formation of an effective system of control over the executive bodies (the organization of professional groups or the allocation of time for questions and answers on the agenda of the representative body) by the representative body;
- 2) creation of a system of reporting on the activities of the municipality;
- 3) coverage of projects implemented on the territory of the municipalities by means of electronic (Internet) means;
- 4) establishment of audit system to verify the absence of financial irregularities in municipal organizations;
- 5) creation of a system of inspections to verify compliance of the quality of public services with the state standards;
- 6) establishment of structures and procedures for handling public complaints and compensation;
- 7) media coverage of those systems, etc.

ƏLAVƏ

BEYNƏLXALQ SƏNƏDLƏR

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏ HAQQINDA AVROPA XARTİYASI

Strasburq, 15 oktyabr 1985-ci il

PREAMBULA

Avropa Şurasının üzvü olub, bu Xartiyanı imzalamış dövlətlər,

Avropa Şurasının məqsədinin ümumi sərvət sayılan ideal və prinsiplərin tətənəsi və qorunması naminə onun üzvləri arasında daha sıx birliyə nail olmaqdan ibarət olduğunu hesab edərək;

idarəetmə sahəsində sazişlər bağlanmasının bu məqsədə xidmət edən vasitələrdən biri olduğunu hesab edərək;

yerli özünüidarə orqanlarının istənilən demokratik quruluş əsaslarından birini təşkil etdiyini hesab edərək;

dövlət işlərinin idarə edilməsində vətəndaşların iştirakı hüququnun Avropa Şurasının üzvü olan bütün dövlətlər üçün ümumi sayılan demokratik prinsiplərə aid olduğunu hesab edərək;

real hakimiyyət verilmiş yerli özünüidarə orqanlarının mövcudluğunun səmərəli və eyni zamanda vətəndaşa yaxın idarəetməni təmin etməsi qənaətinə söykənərək;

Avropanın müxtəlif ölkələrində yerli özünüidarənin müdafiəsinin və möhkəmləndirilməsinin demokratiya və hakimiyyətin mərkəzləşdirilməsi prinsiplərinə əsaslanan Avropanın qurulmasına əhəmiyyətli töhfə olduğunu dərk edərək;

bunun, qərarlar qəbul etmək səlahiyyəti verilmiş, demokratik yolla yaradılmış orqanlara malik olan və öz səlahiyyəti, onun həyata keçirilməsi qaydası və bunun üçün zəruri olan vəsaitlər baxımından geniş muxtariyyətə malik olan yerli özünüidarə orqanlarının mövcudluğunu nəzərdə tutduğunu təsdiq edərək;

aşağıdakılar barədə razılığa gəldilər:

M a d d ə 1

Tərəflər aşağıdakı maddələrə bu Xartiyanın 12-ci maddəsində nəzərdə tutulmuş qaydada və həcmdə riayət etməyi öhdələrinə götürürlər.

1-ci HİSSƏ

M a d d ə 2

Yerli özünüidarənin konstitusiya və qanunvericilik əsasları

Yerli özünüidarə prinsipi ölkə qanunvericiliyində və imkan daxilində ölkənin konstitusiyasında təsbit olunmalıdır.

M a d d ə 3

Yerli özünüidarə anlayışı

1. Yerli özünüidarə dedikdə, yerli özünüidarə orqanlarının dövlət işlərinin xeyli hissəsini reqlamentləşdirmək və qanun çərçivəsində fəaliyyət göstərərək, məsuliyyəti öz

üzərinə götürməklə onu yerli əhalinin maraqlarına uyğun idarə etmək hüququ və real qabiliyyəti başa düşülür.

2. Bu hüququ azad, gizli, bərabər, birbaşa və ümumi səsvermə yolu ilə seçilmiş üzvlərdən ibarət şuralar yaxud yığıncaqlar həyata keçirir. Şuraların yaxud yığıncaqların onlara hesabat verməli olan icra orqanları ola bilər. Bu müddəə, qanunla yol verilən yerlərdə vətəndaşların yığıncaqlarına, referenduma və ya vətəndaşların birbaşa iştirakının hər hansı başqa formasına müraciət olunmasını istisna etmir.

M a d d ə 4

Yerli özünüidarənin səlahiyyət sahəsi

1. Yerli özünüidarə orqanlarının əsas səlahiyyətləri konstitusiyaya ilə yaxud qanunla müəyyən edilir. Lakin bu müddəə yerli özünüidarə orqanlarına qanuna müvafiq olaraq ayrı-ayrı konkret səlahiyyətlərin verilməsini istisna etmir.

2. Yerli özünüidarə orqanları onların səlahiyyətindən çıxarılmamış və başqa bir hakimiyyət orqanının səlahiyyətinə aid edilməmiş hər hansı məsələyə dair öz təşəbbüslərini həyata keçirmək üçün qanunla müəyyən edilmiş hüdudlarda tam sərbəstliyə malikdirlər.

3. Dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi, bir qayda olaraq, əsas etibarlı ilə vətəndaşlara daha yaxın olan hakimiyyət orqanlarına həvalə edilməlidir. Bu səlahiyyətlərdən hər hansı birinin başqa bir hakimiyyət orqanına verilməsi qarşıya qoyulmuş vəzifənin həcmi və xarakterini, eləcə də səmərəlilik və qənaət tələblərini nəzərə almaqla həyata keçirilməlidir.

4. Yerli özünüidarə orqanlarına verilən səlahiyyətlər, bir qayda olaraq, tam və müstəsna olmalıdır. Onlar başqa bir hakimiyyət orqanı, mərkəzi və ya regional orqan tərəfindən yalnız qanunla müəyyən edilmiş hüdudlarda mübahisələndirilə yaxud məhdudlaşdırıla bilər.

5. Mərkəzi və regional orqanların səlahiyyətlərinin həvalə edilməsi zamanı yerli özünüidarə orqanları imkan daxilində onların həyata keçirilməsini yerli şəraitə uyğunlaşdırmaq sərbəstliyinə malik olmalıdırlar.

6. Yerli özünüidarə orqanlarına bilavasitə aidiyyəti olan hər hansı qərarların planlaşdırılması və qəbulu prosesində bu orqanlarla məsləhətləşmək və bunu, imkan daxilində, qabaqcadan və müvafiq formada etmək zəruridir.

M a d d ə 5

Yerli özünüidarə orqanlarının ərazi hüdudlarının qorunması

Yerli ərazi hüdudlarının istənilən dəyişməsi zamanı müvafiq yerli özünüidarə orqanları ilə qabaqcadan məsləhətləşmək zəruridir, qanunun yol verdiyi hallarda bunu referendum keçirilməsi yolu ilə etmək olar.

M a d d ə 6

İnzibati strukturların və vasitələrin yerli özünüidarə orqanlarının vəzifələrinə uyğunluğu

1. Yerli hakimiyyət orqanları daha ümumi qanunvericilik müddəalarını pozmadan, yerli tələbata cavab verən və səmərəli idarəetməni təmin edən öz daxili inzibati strukturlarını özləri müəyyənləşdirmək hüququna malik olmalıdırlar.

2. Yerli özünüidarə orqanları qulluqçularının iş şəraiti elə olmalıdır ki, təcrübə və səriştəliliyin nəzərə alınması prinsiplərinə əsaslanan yüksək ixtisaslı kadrlar seçimini təmin etmək mümkün olsun; bundan ötrü peşə hazırlığının, əməyin ödənilməsinin və vəzifədə irəliçəkilmənin müvafiq şərtlərinin təmin edilməsi zəruridir.

M a d d ə 7

Yerli səviyyədə səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi şərtləri

1. Yerli seçkili şəxslərin statusu onların səlahiyyətlərinin sərbəst həyata keçirilməsini təmin etməlidir.

2. Yerli seçkili şəxslərin statusu onların öz səlahiyyətlərini həyata keçirmələri ilə bağlı çəkdikləri xərclərin müvafiq pul kompensasiyasını, həmçinin zərurət olduqda, əldən çıxmış faydaya yaxud əmək haqqına görə kompensasiyanı və müvafiq sosial sığortanı almağa imkan verməlidir.

3. Yerli seçkili şəxsin mandatı ilə bir araya sığmayan istənilən funksiyalar və fəaliyyət yalnız qanunla yaxud əsas hüquqi prinsiplərlə müəyyənləşdirilə bilər.

M a d d ə 8

Yerli özünüidarə orqanlarınınin fəaliyyətinə inzibati nəzarət

1. Yerli özünüidarə orqanları üzərində istənilən inzibati nəzarət yalnız konstitusiya ilə yaxud qanunla nəzərdə tutulmuş formalarda və hallarda həyata keçirilə bilər.

2. Yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətinə istənilən inzibati nəzarət, bir qayda olaraq, yalnız qanunçuluğa və konstitusiyaya prinsiplərinə riayət olunmasını təmin etmək üçün nəzərdə tutulmalıdır. Bununla belə, inzibati nəzarət həmçinin yerli özünüidarə orqanlarının onlara həvalə edilmiş səlahiyyətləri lazımı qaydada yerinə yetirmələri üzərində yuxarı hakimiyyət orqanlarının nəzarətini də ehtiva edə bilər.

3. Yerli özünüidarə orqanları üzərində inzibati nəzarət elə tərzdə həyata keçirilməlidir ki, nəzarət edən orqanın müdaxilə dərəcəsi bu müdaxilənin qorumağı nəzərdə tutduğu maraqların əhəmiyyətinə mütənasib olsun.

M a d d ə 9

Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyələşmə mənbələri

1. Yerli özünüidarə orqanlarının milli iqtisadi siyasət çərçivəsində kifayət qədər maliyyə vəsaitlərinə malik olmaq hüququ vardır, onlar öz funksiyalarını yerinə yetirmək üçün həmin vəsaitlər barədə sərbəst sərəncam verə bilərlər.

2. Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaitləri konstitusiyaya ilə yaxud qanunla onlara verilən səlahiyyətlərə mütənasib olmalıdır.

3. Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaitlərinin heç olmazsa bir hissəsi yerli rüsum və vergilər hesabına daxil olmalıdır, bunların dərəcələrini yerli özünüidarə orqanları qanunda göstərilən hədudlarda müəyyənləşdir-məyə ixtiyarlıdırlar.

4. Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaitlərinin əsaslandığı maliyyə sistemləri yetərinəcə müxtəlif və çevik olmalıdır ki, yerli orqanların səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi zamanı çəkilən xərclərin dəyişməsinə mümkün qədər təmin edə bilsin.

5. Maliyyəsi baxımından daha zəif olan yerli özünüidarə orqanlarının qorunması maliyyə tənzimi prosedurlarının yaxud yerli orqanların potensial maliyyələşmə mənbələrinin qeyri-bərabər bölüşdürülməsinin nəticələrini və onlar üzərinə düşən xərcləri təshih etmək üçün nəzərdə tutulmuş ekvivalent tədbirlərin tətbiqini tələb edir. Belə prosedurlar və ya tədbirlər yerli özünüidarə orqanlarının öz səlahiyyətləri hüdudlarında seçim sərbəstliyini məhdudlaşdırmamalıdır.

6. Yenidən bölüşdürülən vəsaitlərin verilmə qaydasını yerli özünüidarə orqanları ilə lazımi qaydada razılaşdırmaq zəruridir.

7. Yerli özünüidarə orqanlarına verilən subsidiyalar imkan daxilində müəyyən layihələrin maliyyələşdirilməsi üçün nəzərdə tutulmamalıdır. Subsidiyaların verilməsi yerli özünüidarə orqanlarının özlərinin səlahiyyətləri sahəsində siyasət seçimində əsas sərbəstliyinə ziyan vurmamalıdır.

8. Kapital qoyuluşları üzrə xərclərin maliyyələşdirilməsi üçün yerli özünüidarə orqanları qanunvericiliyə riayət etməklə milli borc kapital bazarından istifadə edə bilməlidir.

M a d d ə 10

Yerli özünüidarə orqanlarının birləşmək hüququ

1. Yerli özünüidarə orqanları öz səlahiyyətlərini həyata keçirərkən ümumi maraq doğuran vəzifələrin yerinə yetirilməsi üçün digər yerli özünüidarə orqanları ilə əməkdaşlıq etmək və qanunla müəyyənləşdirilmiş hüdudlarda onlarla birləşmək hüququna malikdirlər.

2. Hər bir dövlətdə yerli özünüidarə orqanlarının ümumi maraqlarının qorunması və inkişafı üçün onların birliklərə və yerli özünüidarə orqanlarının beynəlxalq birliklərinə daxil olmaq hüququ tanınmalıdır.

3. Yerli özünüidarə orqanlarına qanunla müəyyən edilə bilən şərtlər əsasında başqa dövlətlərin belə orqanları ilə əməkdaşlıq etmək hüququ verilir.

M a d d ə 11

Yerli özünüidarənin hüquqi müdafiəsi

Yerli özünüidarə orqanları özlərinin səlahiyyətlərinin və ölkə konstitusiyasında və qanunvericiliyində təsbit olunmuş yerli özünüidarə prinsiplərinə riayət edilməsinin sərbəst həyata keçirilməsini təmin etmək üçün məhkəmə müdafiəsi hüququna malik olmalıdırlar.

2-ci HİSSƏ

XÜSUSİ MÜDDƏALAR

M a d d ə 1 2

Öhdəliklər

1. Hər bir Tərəf Xartiyanın 1 -ci hissəsinin ən azı iyirmi bəndinə riayət etməyi öhdəsinə götürür; onlardan ən azı on bənd aşağıdakı bəndlər arasından seçilməlidir:

maddə 2

maddə 3, 1-ci və 2-ci bəndlər

maddə 4, 1-ci, 2-ci, 4-cü bəndlər

maddə 5

maddə 7, 1-ci bənd

maddə 8, 2-ci bənd

maddə 9, 1-ci, 2-ci və 3-cü bəndlər

maddə 10, 1-ci bənd

maddə 11.

2. Təsdiqnamənin yaxud Xartiyanı qəbuletmə və ya bəyənmə barədə sənədin saxlanılmaq üçün təhvil verildiyi vaxt razılığa gələn hər bir dövlət bu maddənin 1 -ci bəndinin müddəalarına uyğun olaraq seçdiyi bəndlər barədə Avropa Şurasının Baş katibinə bildiriş göndərir.

3. Gələcəkdə hər bir Tərəf istənilən vaxt Baş katibə bildiriş göndərə bilər ki, o, Xartiyanın, bu maddənin 1-ci bəndinin müddəalarına uyğun olaraq hələ qəbul etmədiyi istənilən digər bəndinə riayət etməyi öhdəsinə götürür. Sonradan qəbul edilmiş bu cür öhdəliklər bildiriş göndərən Tərəfin ratifikasiya, qəbuletmə yaxud bəyənmə

prosedurunun əsas hissəsi hesab edilir və bildirişi Baş katibin aldığı tarixdən üç aylıq müddət keçdikdən sonra gələn ayın birinci günü qüvvəyə minir.

M a d d ə 1 3

Xartiyanın qüvvəsi şamil edilən yerli özünüidarə orqanları

Bu Xartiyada təsbit olunmuş yerli özünüidarə prinsipləri Tərəflərin ərazilərində mövcud olan yerli özünüidarə orqanlarının bütün kateqoriyalarına şamil edilir. Lakin təsdiqnamənin yaxud qəbuletmə və ya bəyənmə haqqında sənədin saxlanılmaq üçün təhvil verilməsi zamanı hər bir Tərəf bu Xartiyanın tətbiqinin məhdudlaşdırıldığı yerli və ya regional özünüidarə orqanlarının kateqoriyalarını yaxud bu Xartiyanın tətbiq dairəsindən çıxarmaq niyyətində olduğu kateqoriyaları göstərə bilər. Tərəf həmçinin Avropa Şurasının Baş katibinə sonradan bildiriş göndərmək yolu ilə Xartiyanın qüvvəsini yerli və regional hakimiyyət orqanlarının digər kateqoriyalarına şamil edə bilər.

M a d d ə 1 4

İnformasiyanın verilməsi

Hər bir Tərəf özünün qanunvericilik müddəaları və bu Xartiyanın müddəalarına uyğunlaşdırma üçün gördüyü digər tədbirlər haqqında bütün zəruri informasiyanı Avropa Şurasının Baş katibinə göndərir.

3-cü HİSSƏ

M a d d ə 1 5

İmzalama, ratifikasiya, qüvvəyəminmə

1. Bu Xartiya Avropa Şurasının üzvü olan dövlətlərin imzalaması üçün açıqdır. Xartiya ratifikasiya edilməli, qəbul olunmalı yaxud bəyənilməlidir. Təsdiqnamələr yaxud qəbuletmə və ya bəyənmə haqqında sənədlər saxlanılmaq üçün Avropa Şurasının Baş katibinə təhvil verilir.

2. Bu Xartiya Avropa Şurasının üzvü olan dörd dövlətin bundan əvvəlki bəndin müddəalarına uyğun olaraq Xartiyaya riayət etməyə öz razılıqları barədə bəyanatları təqdim etməsi tarixindən üç aylıq müddətin keçməsindən sonra gələn ayın birinci günü qüvvəyə minir.

3. Gələcəkdə Xartiyaya qoşulmağa öz razılığını bildirmiş, Avropa Şurasının üzvü olan istənilən dövlət üçün Xartiya təsdiqnamənin, qəbuletmə və ya bəyənmə haqqında sənədin saxlanılmaq üçün təhvil verilməsindən sonra gələn ayın birinci günü qüvvəyə minəcək.

M a d d ə 1 6

Ərazi qeyd-şərti

1. Təsdiqnamə yaxud Xartiyayı qəbuletmə, bəyənmə və ya ona qoşulma barədə sənədi imzalayarkən və ya saxlanılmaq üçün təhvil verərkən hər bir dövlət bu Xartiyanın tətbiq ediləcəyi ərazini yaxud əraziləri göstərə bilər.

2. Hər bir dövlət gələcəkdə istənilən vaxt Avropa Şurasının Baş katibinə bəyannamə göndərməklə, bu Xartiyanın tətbiqini bəyannamədə göstərilmiş istənilən digər əraziyə şamil edə bilər. O əraziyə münasibətdə Xartiya Baş katibin həmin bildirişi aldığı tarixdən üç aylıq müddət keçdikdən sonra gələn ayın birinci günü qüvvəyə minir.

M a d d ə 17

Etibarsız elanetmə

1. Tərəflərdən heç biri bu Xartiyanın onun üçün qüvvəyə mindiyi gündən beş illik müddət bitənədək Xartiyanı etibarsız elan edə bilməz. Altı ay öncədən Avropa Şurasının Baş katibinə ilkin bildiriş göndərilir. Bu cür etibarsız elanetmə Xartiyanın digər Tərəflər üçün qüvvəsinə təsir etmir, bir şərtlə ki, onların sayı heç vaxt dördədən az olmasın.

2. Əvvəlki bəndin müddəalarına uyğun olaraq Tərəflərdən hər biri Xartiyanın I hissəsinin əvvəllər özü tərəfindən qəbul edilmiş hər hansı bəndini etibarsız elan edə bilər, bir şərtlə ki, həmin Tərəfin riayət etməli olduğu bəndlərin sayı və kateqoriyaları 12-ci maddənin 1-ci bəndinin müddəalarına uyğun olsun. Bəndlərdən birinin etibarsız elan edilməsindən sonra 12-ci maddənin 1-ci bəndinin tələblərinə artıq uyğun gəlməyən hər bir Tərəf həmçinin Xartiyanı bütövlükdə etibarsız elan etmiş sayılacaqdır.

M a d d ə 1 8

Bildirişlər

Avropa Şurasının Baş katibi Şuranın üzvü olan dövlətlərə aşağıdakılar barədə bildirişlər göndərir:

a) hər hansı imzalanma;

b) hər hansı təsdiqnamənin yaxud qəbuletmə və ya bəyənmə haqqında sənədin saxlanılmaq üçün təhvil verilməsi;

c) 15-ci maddəyə uyğun olaraq bu Xartiyanın hər hansı qüvvəyəminmə tarixi;

d) 12-ci maddənin 2-ci və 3-cü bəndlərinin müddəalarına uyğun olaraq alınmış istənilən bildiriş;

e) 13-cü maddənin müddəalarına uyğun olaraq alınmış istənilən bildiriş;

f) bu Xartiyaya aidiyyəti olan hər hansı başqa akt, bildiriş və ya məlumat.

Bunun təsdiqi olaraq, lazımi qaydada vəkil edilmiş aşağıda imza edənlər bu Xartiyanı imzalamışlar.

Strasburqda, 1985-ci il oktyabrın 15-də fransız və ingilis dillərində, hər iki mətni eyni qüvvəyə malik olan bir nüsxədə imzalanmışdır, həmin nüsxə saxlanılmaq üçün Avropa Şurasının arxivinə təhvil veriləcəkdir.

Avropa Şurasının Baş katibi lazımi qaydada təsdiq edilmiş surətləri Avropa Şurasının üzvü olan dövlətlərin hər birinə göndərir.

**"Yerli özünüidarə haqqında" Avropa Xartiyasına dair
Azərbaycan Respublikasının BƏYANATI**

Azərbaycan Respublikası bəyan edir ki, o, Ermənistan Respublikası tərəfindən işğal olunmuş ərazilərində Xartiyanın müddələrinin yerinə yetirilməsinə işğal olunmuş ərazilər azad olunana qədər təminat vermək iqtidarında deyildir (işğal olunmuş ərazilərin sxematik xəritəsi əlavə olunur).

**"Yerli özünüidarə haqqında" Avropa Xartiyasının 12-ci maddəsinin 2-ci bəndinə dair Azərbaycan Respublikasının
BƏYANATI**

"Yerli özünüidarə haqqında" Avropa Xartiyasının 12-ci maddəsinin 2-ci bəndinə uyğun olaraq Azərbaycan Respublikası aşağıdakı maddə və bəndlər üzrə öhdəliklər götürdüyünü bəyan edir:

- maddə 2;
- maddə 3, I və II bəndlər;
- maddə 4, I, II, IV, V və VI bəndlər;
- maddə 5;
- maddə 6, I və II bəndlər;
- maddə 7, I və III bəndlər;
- maddə 8, I, II və III bəndlər;
- maddə 9, I, II, III, IV, VII və VIII bəndlər;
- maddə 10, I və II bəndlər;
- maddə 11

"Yerli özünüidarə haqqında" Avropa Xartiyasının təsdiq edilməsi barədə

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASININ QANUNU

Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi qərara alır:

I. 1985-ci il oktyabrın 15-də Strastburq şəhərində imzalanmış "Yerli özünüidarə haqqında" Avropa Xartiyası müvafiq bəyanatlar ilə (bəyanatların mətnləri əlavə olunur) təsdiq edilsin.

II. Bu Qanun dərc edildiyi gündən qüvvəyə minir.

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti HEYDƏR ƏLİYEV
Bakı şəhəri, 25 dekabr 2001-ci il № 238-IIQ

QANUNVERİCİLİK AKTLARI

Bələdiyyələrin statusu haqqında AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASININ QANUNU

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına uyğun olaraq bu qanun yerli özünüidarəni həyata keçirən bələdiyyələrin yaradılması prinsiplərini, rolunu, yerli özünüidarənin hüquqi, iqtisadi və maliyyə əsaslarını, onun həyata keçirilməsi üçün dövlət təminatlarını müəyyənləşdirir.

I fəsil

Ümumi müddəalar

Maddə 1. Yerli özünüidarə anlayışı

Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarə vətəndaşların fəaliyyətinin təşkilinin elə bir sistemidir ki, bu sistem onlara qanun çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququnu həyata keçirmək və yerli əhalinin mənafeyi naminə Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 144-cü maddəsinin II hissəsinə uyğun olaraq dövlət işlərinin bir hissəsini yerinə yetirmək imkanı verir. Bu hüquqları qanunla müəyyən edilmiş qaydada ümumi, bərabər, birbaşa seçki hüququ əsasında sərbəst, şəxsi və gizli səsvermə yolu ilə seçilmiş bələdiyyə üzvlərindən ibarət nümayəndəli kollegial orqanlar (bələdiyyələr) və ya vətəndaşların yığıncaqları həyata keçirirlər. Bələdiyyələr öz vəzifələrini yerinə yetirmək

məqsədi ilə onların qarşısında məsuliyyət daşıyan, daimi fəaliyyət göstərən icra strukturları yarada bilərlər.

M a d d ə 2 . Əsas anlayışlar

1. Bələdiyyə - qanunla müəyyən edilmiş ərazi hüduu-
ları daxilində yerli özünüidarəetmə formasıdır. Bələdiyyə-
yənin öz mülkiyyəti və yerli büdcəsi olur və o, Azərbaycan
Respublikasının Konstitusiyası ilə və bu qanunla
səlahiyyətlərinə aid edilmiş yerli əhəmiyyətli məsələləri
müstəqil surətdə həll edir. Bələdiyyələr bərabərlik
əsasında qurulur və fəaliyyət göstərirlər. ⁱ

2. Bələdiyyə orqanları - səlahiyyətləri çərçivəsində
yerli əhəmiyyətli məsələləri həll etmək üçün bələdiyyə
qulluğunun təşkili məqsədilə bələdiyyə tərəfindən yara-
dılan və dövlət orqanları sisteminə daxil olmayan orqan-
lardır.

3. Yerli əhəmiyyətli məsələlər - bələdiyyə əhalisinin
həyat fəaliyyətinin bilavasitə təmin edilməsi ilə bağlı
Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qanunları
ilə müəyyənləşdirilən məsələlərdir.

4. Yerli rəy sorğusu - yerli əhəmiyyətli məsələlər
barəsində vətəndaşların rəyinin öyrənilməsidir.

5. (Çıxarılıb)

6. Bələdiyyə orqanlarının vəzifəli şəxsi - yerli özü-
nüidarə orqanlarında təşkilatçılıq-sərəncamçılıq funksi-
yalarını yerinə yetirən və dövlət qulluqçuları kateqoriya-
sına aid olmayan, kontrakt (əmək müqaviləsi) üzrə işlə-
yən şəxsdir.

7. Bələdiyyə mülkiyyəti - bələdiyyəyə mənsub olan bütün növ daşınar və daşınmaz əmlakdır.

8. Yerli vergilər (bələdiyyə vergiləri) - Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi və "Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu ilə müəyyən edilən və bələdiyyələrə ödənilən vergilərdir.

8-1. Yerli ödənişlər – "Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən bələdiyyələr tərəfindən müəyyənləşdirilən, habelə yerli rəy sorğularının nəticələri əsasında həyata keçirilən məqsədli layihələrin maliyyələşdirilməsi üçün hüquqi və fiziki şəxslərin ödədikləri könüllü birdəfəlik ödənişlərdir.

9. Bələdiyyə qulluğu - yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətlərini icra etmək üçün həmin orqanlarda daimi peşə fəaliyyətidir.

10. "Bələdiyyə" və "yerli özünüidarə" terminləri və bunların iştirakı ilə düzələn söz birləşmələri bələdiyyə, onların orqanları, yerli özünüidarə funksiyalarının həyata keçirilməsi ilə bağlı olan müəssisə, idarə və təşkilatlar, mülkiyyət obyektləri və başqa obyektlər barəsində, habelə əhali tərəfindən yerli özünüidarənin həyata keçirilməsi ilə əlaqədar digər hallarda işlədilir.

M a d d ə 3 . Azərbaycan Respublikası

vətəndaşlarının yerli özünüidarəni həyata keçirmək hüququ

1. Azərbaycan Respublikasının vətəndaşları yaşadıkları ərazilərdə yerli özünüidarə hüququnu bələdiyyələrə

seçkilər, öz iradəsini birbaşa ifadə etmək, rəy sorğusu, müstəqil fikir söyləmək, təkliflər vermək vasitəsilə və digər formalarda həyata keçirirlər.

2. Vətəndaşlar irqindən, milliyyətindən, cinsindən, dilindən, mənşəyindən, əmlak və vəzifə mövqeyindən, dinə münasibətindən, əqidəsindən, peşəsindən, siyasi partiyalara, həmkarlar ittifaqlarına və digər ictimai birliklərə münasibətindən asılı olmayaraq, yerli özünüidarəni həm bilavasitə, həm də öz nümayəndələri vasitəsilə həyata keçirə bilirlər.

3. Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının yerli özünüidarə orqanlarına seçmək və seçilmək hüququ vardır.

4. Bələdiyyə qulluğu Azərbaycan Respublikasının vətəndaşları üçün eyni dərəcədə müyəssərdir.

5. Hər bir vətəndaşın bələdiyyələrə, bələdiyyə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə müraciət etmək hüququ vardır.

6. Bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri insan və vətəndaş hüquqlarına və azadlıqlarına bilavasitə aid sənəd və materiallarla hər bir vətəndaşın tanış olmaq, habelə qanunla xüsusi hallar nəzərdə tutulmayıbsa, bələdiyyələrin fəaliyyəti haqqında tam məlumat almaq imkanını təmin etməyə, seçicilərin tapşırıqlarını yerinə yetirməyə borcludurlar.

M a d d ə 4 . Yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramları

1. Yerli sosial müdafiə proqramları bələdiyyə tərəfindən müəyyən edilən vətəndaşlar kateqoriyasına dövlət

sosial təminatından əlavə sosial təminatlar müəyyən edir. Həmin təminatlar mütəmadi və birdəfəlik ola bilər.

2. Yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarından məqsəd dövlətin həyata keçirdiyi sosial inkişaf proqramlarında nəzərdə tutulmayan və ya onlara əlavə olaraq yerli əhəmiyyətli sosial inkişaf məsələlərini həll etməkdir. Həmin proqramlar məktəbəqədər tərbiyə, təhsil, səhiyyə, mədəniyyət, yaşayış və qeyri-yaşayış binalarının saxlanması və istifadə edilməsi, sanitariya müəssisələrinin təşkili, saxlanması və inkişafı, mənzil tikintisi, yerli əhəmiyyətli su mənbələrindən istifadə, su təchizatının və kanalizasiya təsərrüfatının təşkili, saxlanması və inkişafı, yanacaq təchizinin və satışının təşkili, yerli əhəmiyyətli yolların tikilməsi və saxlanması, mərasim xidmətlərinin təşkili və qəbiristanların qorunması, yerli nəqliyyat və rabitə xidmətinin təşkili, ticarət, ictimai iaşə və məişət xidmətinin təşkilinə şərait yaradılması, mədəniyyət müəssisələrinin inkişafına yardım göstərilməsi, tarix və mədəniyyət abidələrinin saxlanması, informasiya xidmətinin təşkili, kütləvi informasiya vasitələrinin fəaliyyəti üçün şərait yaradılması, kimsəsizlərə, xəstələrə, qocalara, maddi imkansızlara, valideyn himayəsindən məhrum olmuş, həmçinin istedadlı uşaqlara əlavə yardım, fiziki tərbiyə və idmanın inkişafına yardım göstərilməsi, əhalinin məşğulluğuna, adamların peşələri üzrə işlə təmin olunmasına, gənclərin sosial-hüquqi müdafiəsinə, ailə kəndli təsərrüfatının inkişafına kömək göstərilməsi və yerli infrastrukturun digər sahələrini əhatə edə bilər.

Yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarında mütəmadi olaraq mövcud qəbiristanlıqların qorunması, abadlaşdırılması, yeni qəbiristanlıq sahələrinin ayrılması, yas mərasimlərinin keçirilməsi üçün nəzərdə tutulmuş tikililərin təmiri və yenilərinin inşası, mərasim xidmətlərinin, o cümlədən bələdiyyənin ərazisində yaşayan əhəlinin aztəminatlı təbəqəsindən olan mərhumların dəfn və yas mərasimlərinin təşkilinə yardım göstərilməsi nəzərdə tutulmalıdır.

3. Yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarını həyata keçirərkən bələdiyyələr bu maddənin 2-ci bəndində göstərilən məsələlər üzrə dövlət orqanlarının müvafiq proqramlarının həyata keçirilməsinə müdaxilə edə bilməzlər.

M a d d ə 5 . Yerli iqtisadi inkişaf proqramları

1. Yerli iqtisadi inkişaf proqramlarından məqsəd dövlətin həyata keçirdiyi iqtisadi inkişaf proqramlarında nəzərdə tutulmayan və ya onlara əlavə olaraq yerli əhəmiyyətli iqtisadi inkişaf məsələlərini həll etməkdir. Həmin proqramlar aqrar, sənaye, rabitə, nəqliyyat və digər sahələri əhatə edə bilər.

Yerli iqtisadi inkişaf proqramlarında bələdiyyə torpaqlarında və dövlətin bələdiyyələrə verdiyi əmlakdan səmərəli istifadə yolları göstərilir.

2. Yerli iqtisadi inkişaf proqramlarını həyata keçirərkən bələdiyyələr dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinə müdaxilə edə bilməzlər.

M a d d ə 6 . Yerli ekoloji proqramlar

1. Yerli ekoloji proqramlardan məqsəd dövlətin həyata keçirdiyi ekoloji proqramlarda nəzərdə tutulmayan və ya onlara əlavə olaraq yerli əhəmiyyətli ekoloji təmizlik məsələlərinin həllinə yerli əhalinin hamılıqla cəlb edilməsidir. Həmin proqramlara yerli şəraitdə mövcud olan ekoloji tarazlığın qorunub saxlanması, bələdiyyə ərazisinin yaxşılaşdırılması və abadlaşdırılması, məişət tullantılarının yığılması, nəql edilməsi, zərərsizləşdirilməsi, emalı və bu sahədə başqa məsələlərin həlli üçün tədbirlər görülməsi, suyun, havanın, torpağın hər cür çirklənmədən qorunması, qonşu bələdiyyələrlə birgə ekoloji tədbirlərin həyata keçirilməsi və yerli əhəmiyyətli digər tədbirlər daxil edilə bilər.

2. Bələdiyyələr dövlətin ekoloji proqramları ilə yerli ekoloji proqramların əlaqələndirilməsinə, müəyyən hallarda birgə tədbirlərin həyata keçirilməsinə yardım göstərirlər.

M a d d ə 7 . Yerli özünüidarəyə dair qanunvericilik

Yerli özünüidarəyə dair qanunvericilik Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasından və qanunlarından Azərbaycan Respublikası müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının aktlarından (Naxçıvan Muxtar Respublikasında isə həm də Naxçıvan Muxtar Respublikasının Konstitusiyasından və qanunlarından, Naxçıvan Muxtar Respublikası müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının aktlarından) ibarətdir.

M a d d ə 8 . Bələdiyyənin nizamnaməsi

1. Bələdiyyənin nizamnaməsi bələdiyyənin iclasları və ya vətəndaşların yığıncaqları tərəfindən qəbul edilir.

2. Bələdiyyənin nizamnaməsində aşağıdakılar göstərilir:

1) qanunla müəyyən edilmiş bələdiyyə ərazisinin hüdudları və tərkibi;

2) bələdiyyə orqanlarının adları, strukturu, səlahiyyətləri və formalaşdırılması qaydası;

3) səlahiyyət müddəti;

4) bələdiyyə aktlarının qəbul edilməsi və qüvvəyə minməsi qaydası;

5) bələdiyyələrin, bələdiyyə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin məsuliyyətinin əsasları və növləri;

6) bələdiyyə üzvlərinin statusu və sosial təminatları, onların səlahiyyətlərinə xitam verilməsi əsasları və qaydası;

7) bələdiyyə orqanlarının vəzifəli şəxslərinin hüquqları üçün təminatlar;

8) bələdiyyə qulluğu təşkilinin şərtləri və qaydası;

9) yerli özünüidarənin həyata keçirilməsinin iqtisadi və maliyyə əsasları, bələdiyyə mülkiyyətinə sahibliyin, ondan istifadənin və ona sərəncam verilməsinin ümumi qaydası;

10) Azərbaycan Respublikasının qanunlarına uyğun olaraq yerli özünüidarənin təşkilinə, bələdiyyələrin və bələdiyyə orqanlarının vəzifəli şəxslərinin səlahiyyətinə və fəaliyyət qaydasına dair digər müddəalar.

3. Bələdiyyənin nizamnaməsi Azərbaycan Respublikasının qanunu ilə müəyyənləşdirilmiş qaydada dövlət qeydiyyatına alınmalıdır. Bələdiyyə nizamnamələrinin qeydiyyatı müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən həyata keçirilir.

4. Bələdiyyənin nizamnaməsini dövlət qeydiyyatına almaqdan imtina edilməsinə ancaq onun Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına və qanunlarına, Azərbaycan Respublikası müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının aktlarına (Naxçıvan Muxtar Respublikasında isə həm də Naxçıvan Muxtar Respublikasının Konstitusiyasına və qanunlarına, Naxçıvan Muxtar Respublikası müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının aktlarına) zidd olması əsas verə bilər. Dövlət qeydiyyatına almaqdan imtina edilməsi barədə vətəndaşlar və bələdiyyələr inzibati qaydada və (və ya) məhkəmə qaydasında şikayət verə bilərlər.

5. Bələdiyyənin nizamnaməsi qeydiyyata alındığı gündən qüvvəyə minir.

M a d d ə 9 . Bələdiyyələrə dövlət himayəsi

Azərbaycan Respublikasının dövlət hakimiyyəti orqanları bələdiyyələrin təşəkkülü və inkişafı üçün zəruri, hüquqi, təşkilati və maddi-maliyyə şəraiti yaradır və yerli özünüidarə hüququnu həyata keçirməkdə əhaliyə kömək göstərirlər.

M a d d ə 10 . Bələdiyyələrin ittifaqları

1. Bələdiyyələr öz fəaliyyətini əlaqələndirmək, hüquq və mənafeələrini daha səmərəli həyata keçirmək

məqsədilə ittifaqlar yarada bilərlər. Həmin ittifaqlar qanunvericiliyə uyğun qaydada qeydiyyatata alınmalıdır.

2. Bələdiyyə ittifaqlarına bələdiyyələrin səlahiyyətləri verilə bilməz.

**M a d d ə 11 . Bələdiyyələrin möhürü, ştamplı,
bank hesabı**

Bələdiyyələr hüquqi şəxsdirilər, onların öz möhürü, ştamplı və bankda hesabı olur.

II f ə s il

BƏLƏDİYYƏLƏRİN ƏRAZİ ƏSASLARI

M a d d ə 12 . Bələdiyyələrin əraziləri

1. Yerli özünüidarəni Azərbaycan Respublikasının Qanunu ilə təsdiq edilmiş ərazilərdə yaradılan bələdiyyələr həyata keçirirlər.

2. Müəyyən ərazidə əhalinin sayına görə vətəndaşlar yerli özünüidarəni həyata keçirmək hüququndan məhrum edilə bilməzlər.

**M a d d ə 13 . Bələdiyyə ərazilərinin
müəyyənləşdirilməsi və
dəyişdirilməsi**

Bələdiyyə ərazilərinin müəyyənləşdirilməsi və dəyişdirilməsi, o cümlədən bələdiyyələr təşkil edilərkən, birləşdirilərkən, ayrılarkən, yenidən təşkil edilərkən və ya ləğv olunarkən onların hüdudlarının müəyyənləşdirilməsi və dəyişdirilməsi onlarda yaranan sosial-iqtisadi vəziyyət, tarixi və digər yerli xüsusiyyətləri, müvafiq ərazi əhalisinin rəyi nəzərə alınmaqla, Azərbaycan Respublikasının Qanunu ilə müəyyən edilir.

Maddə 13-1. Bələdiyyələrin Dövlət reyestri

Azərbaycan Respublikasında bütün bələdiyyələr Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi tərəfindən aparılan bələdiyyələrin Dövlət reyestrinə daxil edilir və onlara müvafiq şəhadətnamə verilir.

Bələdiyyələrin Dövlət reyestrinin aparılması Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanunu ilə müəyyənləşdirilir.

III f ə s i l

BƏLƏDİYYƏLƏR, BƏLƏDİYYƏ ORQANLARI VƏ ONLARIN VƏZİFƏLİ ŞƏXSLƏRİ

M a d d ə 1 4 . Bələdiyyələr və bələdiyyə orqanları

1. Bələdiyyələr Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına, Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsinə, bu Qanuna və özlərinin nizamnamələrinə əsasən təşkil edilən, bələdiyyə üzvlərindən ibarət olan seçkili yerli özünüidarə orqanlarıdır.

2. Bələdiyyələrin say tərkibi Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi ilə müəyyənləşdirilir.

3. Bələdiyyələrin nizamnamələrinə uyğun olaraq bələdiyyə orqanları yaradılır və onlara yerli özünüidarə məsələlərini həll etmək üçün səlahiyyətlər verilir.

4. Bələdiyyələr və onların orqanları dövlət hakimiyyəti orqanları sisteminə daxil deyildir. Dövlət orqanları və dövlətin vəzifəli şəxsləri tərəfindən yerli özünüidarənin həyata keçirilməsinə yol verilmir.

5. Bələdiyyələrin və onların orqanlarının strukturu bu Qanuna və bələdiyyələrin nizamnamələrinə uyğun müəyyənləşdirilir.

M a d d ə 1 5 . Bələdiyyə üzvü

1. Bələdiyyə üzvü - bələdiyyə seçkilərində seçilmiş, mandatı ərazi seçki komissiyası tərəfindən təsdiq edilmiş şəxsdir.

Bələdiyyənin iclaslarında bələdiyyə üzvünün müzakirə olunan məsələlər barəsində çıxış etmək, təkliflər və düzəlişlər vermək, qeydlər etmək, çıxış edənlərə və ya təyin edilməsinə razılıq verilən vəzifələrə göstərilmiş namizədlərə sual vermək, arayış vermək, səsvermədə iştirak etmək hüququ vardır.

2. Əmək haqqını bələdiyyədən alan bələdiyyə üzvünün əsas iş yeri bələdiyyə hesab olunur. Əmək haqqı bələdiyyə tərəfindən ödənilməyən bələdiyyə üzvü öz səlahiyyətini həyata keçirərkən istehsal və ya xidmət fəaliyyətini dayandırmır. Bələdiyyə üzvü bələdiyyənin və tərkibinə seçildiyi daimi komissiyasının iclasları zamanı daimi iş yerində orta əmək haqqı saxlanılmaqla öz istehsal və ya xidmət vəzifəsini yerinə yetirməkdən azad edilir. Bələdiyyə üzvü bələdiyyə qulluqçusu kimi fəaliyyət göstərə bilməz. Bələdiyyə qulluqçusu bələdiyyə üzvü seçildikdə, 3 gün müddətində öz ərizəsinə əsasən bələdiyyə qulluğundan azad edilir.

3. Bələdiyyə üzvü bələdiyyənin, bələdiyyənin iclasları arasındakı dövrdə isə bələdiyyə sədrinin qabaqcadan razılığı olmadan əmək müqaviləsi ilə işlədiyi yerdə

müdiriyyətin təşəbbüsü ilə işdən çıxarıla bilməz, yaxud intizam tənbehi qaydasında azmaaşlı işə keçirilə bilməz.

4. Bələdiyyə üzvü 6 ayda bir dəfədən az olmayaraq seçicilərinə hesabat verir.

5. Bələdiyyə üzvü daimi yaşamaq üçün bələdiyyənin hüduqlarından kənara köçdükdə və ya başqa səbəblərdən öz bələdiyyə ərazisində bələdiyyə üzvlüyü vəzifələrini yerinə yetirə bilmədikdə bələdiyyə üzvlüyü səlahiyyətlərini öhdəsindən götürməsi haqqında bələdiyyəyə ərizə verir.

Bələdiyyənin növbəti yığıncağı bələdiyyə üzvünün ərizəsinə baxıb müvafiq qərar qəbul edir və bu qərarı həmin dairənin seçicilərinin nəzərinə çatdırır.

6. Bələdiyyə üzvü səlahiyyət müddəti ərzində hər hansı səbəbdən bələdiyyə tərkibindən çıxdıqda müvafiq bələdiyyə ərazisində Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsinə uyğun olaraq seçkilər keçirilir.

M a d d ə 1 6 . Bələdiyyənin iclası

1. Bələdiyyənin iclasları ayda bir dəfədən az olmayaraq bələdiyyənin sədri tərəfindən çağırılır.

Bələdiyyənin iclası bələdiyyə üzvlərinin yarısından çoxu iştirak etdikdə səlahiyyətlidir.

2. Bələdiyyənin iclasları bələdiyyə ərazisində yaşayan əhalinin azı on faizinin, yaxud bələdiyyə üzvlərinin üçdə bir hissəsinin təşəbbüsü ilə çağırılır.

3. Bələdiyyənin iclaslarında bələdiyyə üzvlərinin və digər iştirakçıların məsuliyyəti bələdiyyənin nizamnaməsi ilə tənzimlənir.

4. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 145-ci maddəsinin II hissəsinə uyğun olaraq, bələdiyyə iclaslarında baxılan məsələlərə dair bələdiyyə üzvlərinin sadə səs çoxluğu ilə qərarlar qəbul edilir.

5. Bələdiyyənin bütün iclasları protokollaşdırılır.

M a d d ə 17. Bələdiyyənin daimi və başqa komissiyaları

1. Bələdiyyə öz səlahiyyətinə aid məsələlərin qabaqcadan nəzərdən keçirilməsi və hazırlanması üçün, habelə bələdiyyənin qərarlarının həyata keçirilməsinə yardım göstərilməsi, bələdiyyənin tabeliyində olan müəssisə, idarə və təşkilatların fəaliyyətinə nəzarət üçün daimi və başqa komissiyalar yarada bilər.

2. Daimi və başqa komissiyalar səlahiyyətləri daxilində fəaliyyətlərinin təşkili məqsədilə öz işinə ekspertlər cəlb edə bilər.

3. Daimi və başqa komissiyalar yaradılarkən yerli əhəmiyyətli məsələlər nəzərə alınır və onlar "Bələdiyyənin daimi və başqa komissiyaları haqqında" əsasnamə, bələdiyyənin nizamnaməsi əsasında fəaliyyət göstərir.

4. Bələdiyyənin daimi və başqa komissiyalarının əsas vəzifələri aşağıdakılardan ibarətdir:

1) yerli əhəmiyyətli sosial müdafiə və sosial inkişaf, ekologiya, iqtisadi inkişaf, yerli xidmət üzrə proqramlar hazırlayıb, bələdiyyənin iclasına və ya yerli əhəlinin müzakirəsinə çıxarmaq;

2) yerli əhəmiyyətli məsələləri müzakirə etmək, bələdiyyə iclaslarında müzakirə üçün proqramlar, arayışlar, qərar layihələri və başqa materiallar hazırlamaq;

3) bələdiyyə və onun icra aparatı üçün təkliflər hazırlamaq;

4) seçicilərin tapşırıqlarının yerinə yetirilməsinin təşkilinə və yoxlanılmasına kömək etmək.

5. Daimi və başqa komissiyalar onları seçmiş bələdiyyə qarşısında məsuliyyət daşıyır və ona hesabat verir.

M a d d ə 1 8 . Bələdiyyənin icra orqanı

Bələdiyyənin icra orqanı onun icra aparatıdır. İcra aparatı bələdiyyənin sədrindən və onun bu Qanunla və bələdiyyənin nizamnaməsi ilə müəyyənləşdirilmiş qaydada formalaşdırdığı struktur bölmələrindən və bələdiyyənin nizamnaməsinə müvafiq surətdə yaradılan digər icra strukturlarından ibarətdir.

Bələdiyyənin icra aparatının fəaliyyətinə bələdiyyənin sədri rəhbərlik edir.

Yerli əhaliyə xidmət, iqtisadi və sosial inkişaf proqramlarını həyata keçirmək üçün yaradılan icra strukturlarının rəhbərlərini bələdiyyə iclasının qərarına əsasən bələdiyyənin sədri təyin edir.

M a d d ə 1 9 . Bələdiyyənin sədri və sədr müavini

1. Bələdiyyənin sədri yeni seçilmiş bələdiyyənin birinci iclasında bələdiyyə üzvləri sırasından açıq və ya gizli səsvermə yolu ilə seçilir. Bələdiyyənin sədri bələdiyyə üzvlərinin yarısından çoxunun səsini topladıqda seçilmiş hesab olunur.

2. Ehtiyac olduqda bələdiyyə bələdiyyə sədrinin müavinlərini seçir. Bələdiyyə sədrinin müavinləri bələdiyyə üzvləri sırasından açıq və ya gizli səsvermə

yolu ilə seçilir. Bələdiyyə sədrinin müavinləri bələdiyyə üzvlərinin yarısından çoxunun səsini topladıqda seçilmiş hesab olunur.

3. Bələdiyyənin sədri və onun müavinləri aşağıdakı hallarda bu maddənin 1-ci və 2-ci bəndlərində göstərilən qaydada vaxtından əvvəl vəzifədən azad edilə bilərlər:

1) öz arzusu ilə vəzifədən çıxmaq barədə yazılı müraciət etdikdə;

2) bələdiyyə iclasının səlahiyyətlərinə aid olan məsələlər barədə təkbaşına sərəncam verdikdə;

3) bələdiyyə qərarlarının icrasını təmin etmədikdə (qanunvericiliyə zidd olan və həlli imkan səlahiyyətlərindən kənar qərarlar istisna olmaqla);

4) əmək qabiliyyətinin fasiləsiz olaraq 6 aydan çox müddətdə tam itirməsi ilə əlaqədar vəzifəsini yerinə yetirə bilmədikdə;

5) qanunvericiliklə üzərinə qoyulmuş vəzifələri 3 ay müddətində yerinə yetirmədikdə;

5-1) "Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 10-cu maddəsində göstərilən qaydada yerli büdcənin müzakirəsini və təsdiqini təşkil etmədikdə;

6) qanunvericilikdə və bələdiyyənin nizamnaməsində nəzərdə tutulmuş digər hallarda.

4. Bələdiyyənin sədri əmr və sərəncamlar verir, bələdiyyənin qərarlarını imzalayır.

5. Bələdiyyə sədrinin müavini bələdiyyə sədrinin ona aid etdiyi məsələləri həll edir, bələdiyyə sədri olmadıqda onun səlahiyyətlərini həyata keçirir.

M a d d ə 20 . Bələdiyyə üzvlərinin statusu

1. Bələdiyyə üzvlərinin öz səlahiyyətlərini maneəsiz və səmərəli həyata keçirilməsinə, hüquqlarının, şərəf və ləyaqətinin müdafiəsinə dövlət təminat verir.

2. Bələdiyyə üzvünün səlahiyyət müddəti beş ildir.

3. Bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyətləri yalnız bələdiyyənin səlahiyyət müddətində qüvvədədir.

4. Bələdiyyə üzvləri bələdiyyənin nizamnaməsinə uyğun olaraq öz səlahiyyətlərini daimi əsasda icra edə bilirlər.

5. Öz səlahiyyətlərini daimi əsasda icra edən bələdiyyə üzvlərinin bu vəzifələrdə çalışmaqla bağlı sosial təminatları Azərbaycan Respublikasının qanunları və bələdiyyənin nizamnaməsi ilə müəyyənləşdirilir.

M a d d ə 21 . Bələdiyyə üzvlərinin

səlahiyyətlərinin itirilməsi əsasları

Bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyətləri aşağıdakı hallarda itirilmiş hesab edilir:

1) barəsində məhkəmənin qanuni qüvvəyə minmiş ittiham hökmü və ya tibbi xarakterli məcburi tədbirlərin tətbiqinə dair qərarı olduqda;

2) fəaliyyət qabiliyyətsizliyi və ya məhdud fəaliyyət qabiliyyəti məhkəmə tərəfindən müəyyən edildikdə;

3) Azərbaycan Respublikası vətəndaşlığından çıxdıqda, başqa dövlətin vətəndaşlığını qəbul etdikdə və ya digər dövlət qarşısında öhdəlik götürdükdə;

4) vəfat etdikdə;

5) məhkəmə tərəfindən ölmüş elan edildikdə və ya itkin düşmüş hesab edildikdə.

**M a d d ə 22 . Bələdiyyə üzvlərinin
səlahiyyətlərinə xitam verilməsi
əsasları**

Bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyətlərinə onların səlahiyyət müddəti qurtardıqda xitam verilir.

Bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyətlərinə aşağıdakı əsaslara görə vaxtından əvvəl xitam verilə bilər:

1) bələdiyyə seçkiləri zamanı səsərin düzgün hesablanmadığı aşkar edildikdə;

2) öz arzusu ilə bələdiyyə üzvlüyündən çıxmaq barədə yazılı ərizə verdikdə;

3) bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün qanunla müəyyən edilmiş tələblərə uyğun gəlmədiyi aşkar edildikdə;

4) qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarında məsul vəzifə tutduqda və ya bələdiyyə qulluqçusu kimi vəzifə tutduqda;

5) dörd aydan artıq müddətdə xəstəliyi ilə əlaqədar vəzifəsini yerinə yetirməsinin qeyri-mümkünlüyü barədə məhkəmə tərəfindən təşkil edilmiş xüsusi həkim komissiyasının rəyi olduqda;

6) bələdiyyənin nizamnaməsində göstərilən müddətdə bələdiyyə iclaslarını üzrsüz səbəbdən buraxdıqda.

**M a d d ə 23 . Bələdiyyə üzvlərinin
səlahiyyətlərinin itirilməsi və
səlahiyyətlərinə xitam verilməsi
qaydası**

Bu Qanunun 21-ci və 22-ci maddələrində nəzərdə tutulmuş əsaslar olduqda bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyət

yətlərinin itirilməsi və səlahiyyətlərinə xitam verilməsi Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 144-cü və 145-ci maddələrinə müvafiq surətdə bələdiyyə iclasının sadə səs çoxluğu ilə qəbul etdiyi qərarı əsasında həll edilir.

Bu Qanunun 21-ci maddəsinin 1-ci, 2-ci, 3-cü, 5-ci bəndlərində və 22-ci maddəsinin 1-ci, 3-cü, 5-ci bəndlərində nəzərdə tutulmuş əsaslar olduqda bələdiyyənin qərarı məhkəmənin qüvvəyə minmiş qərarından sonra qəbul edilir.

M a d d ə 2 4 . Bələdiyyələrin digər orqanları və vəzifəli şəxsləri

Bələdiyyənin nizamnaməsində digər orqanların yaradılması və müvafiq vəzifəli şəxslərin təyin olunması nəzərdə tutula bilər.

M a d d ə 2 5 . Bələdiyyə qulluğu

1. Bələdiyyə orqanlarında vəzifə tutan şəxslər bələdiyyə qulluqçularıdır.

2. Bələdiyyə qulluğunun hüquqi tənzimlənməsi, o cümlədən bələdiyyə qulluqçusunun statusu, bələdiyyə qulluğunun həyata keçirilməsi şərtləri və qaydası Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, qanunları və bələdiyyənin nizamnaməsi ilə müəyyən edilir.

3. Bələdiyyə orqanlarında qulluq müddəti dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyə uyğun olaraq güzəştlər və təminatlar verilməsi üçün hesablanan staja daxil edilir.

IV f ə s i l

VƏTƏNDAŞLARIN ÖZ İRADƏSİNİ BİRBAŞA İFADƏ ETMƏSİ VƏ YERLİ ÖZÜNÜİDARƏNİN HƏYATA KEÇİRİLMƏSİNİN DİGƏR FORMALARI

M a d d ə 26 . Yerli rəy sorğusu

1. Yerli əhəmiyyətli məsələlərə dair yerli rəy sorğusu təyin edilə bilər.

2. Yerli rəy sorğusunun keçirilməsi haqqında qərarı bələdiyyə nizamnaməsinə uyğun olaraq öz təşəbbüsü ilə və ya əhalinin tələbi əsasında qəbul edir.

3. Bələdiyyə ərazisində yaşayan və seçki hüququ olan bütün vətəndaşların yerli rəy sorğusunda iştirak etmək hüququ vardır. Yerli rəy sorğusunda vətəndaşlar bilavasitə və könüllülük əsasında iştirak edirlər.

4. Yerli rəy sorğusunda səsvermə gizli keçirilir, vətəndaşların öz iradəsini ifadə etməsi üzərində nəzarətə yol verilmir.

5. Yerli rəy sorğusunun təyin edilməsi və keçirilməsi qaydası Azərbaycan Respublikasının qanunlarına uyğun olaraq tənzimlənir.

M a d d ə 27 . Bələdiyyələrə seçkilər

1. Bələdiyyələrə seçkilər vətəndaşların qanunla müəyyənləşdirilmiş seçki hüquqları təmin edilməklə, ümumi, bərabər birbaşa seçki hüququ əsasında sərbəst, şəxsi, gizli səsvermə yolu ilə həyata keçirilir.

2. Bələdiyyələrə seçkilər Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsinə uyğun keçirilir.

3. Azərbaycan Respublikasının dövlət orqanları bələdiyyələrə seçkilərin demokratik əsasda keçirilməsinə təminat verirlər.

M a d d ə 28. Vətəndaşların yığıncaqları

1. Əhalisi 500 nəfərdən az olan bələdiyyələrdə yerli əhəmiyyətli məsələlərə münasibət bildirmək, təkliflər irəli sürmək, kollektiv rəy söyləmək, qərarlar qəbul etmək məqsədi ilə həmin bələdiyyə ərazilərində vətəndaşlar öz yığıncaqlarını keçirə bilirlər.

2. Vətəndaşların yığıncaqlarında həmin bələdiyyə ərazisində yaşayan 18 yaşı tamam olmuş vətəndaşların iştirak etmək hüququ vardır.

3. Vətəndaşların yığıncaqlarında bələdiyyənin nizamnaməsi və başqa qərarlar qəbul edilir, dəyişdirilir və ləğv olunur.

4. Vətəndaşların yığıncaqları bələdiyyənin ərazisində yaşayan və səsvermə hüququ olan vətəndaşların azı 25 faizi iştirak etdikdə səlahiyyətli dir.

5. Bu maddənin 1-ci bəndində əhalinin sayı ilə bağlı nəzərdə tutulan məhdudiyət bələdiyyələrin birləşməsi və ayrılması məsələsinə münasibət bildirmək üçün keçirilən yığıncaqlara şamil edilmir.

M a d d ə 29. Əhalinin bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsü

Bələdiyyənin nizamnaməsinə uyğun olaraq, əhalinin yerli əhəmiyyətli məsələlərə dair bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsü göstərmək hüququ vardır. Yerli əhəmiyyətli məsələlər barəsində əhalinin bələdiyyələrə verdiyi bələdiyyə aktlarının layihələri hökmən əhalinin

nümayəndələrinin iştirakı ilə açıq iclaslarda müzakirə olunmalı, nəticələri rəsmən elan edilməlidir.

**M a d d ə 30. Vətəndaşların bələdiyyələrə,
bələdiyyə orqanlarına və onların
vəzifəli şəxslərinə müraciəti**

1. Vətəndaşların bələdiyyələrə bələdiyyə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə fərdi və kollektiv surətdə müraciət etmək hüququ vardır.

2. Bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri vətəndaşların müraciətlərinə mahiyyəti üzrə bir ay ərzində cavab verməlidirlər.

Bələdiyyələr torpaq sahəsi əldə etmək istəyən hüquqi və fiziki şəxslərin ərizələrinə 10 gün müddətində baxırlar.

3. Vətəndaşların bələdiyyələrə, bələdiyyə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə müraciətlərinə cavab verilməsi müddətlərinin və qaydasının pozulması bu Qanuna, Azərbaycan Respublikasının digər qanunlarına əsasən müvafiq məsuliyyətə səbəb olur.

**M a d d ə 31. Yerli özünüidarənin həyata
keçirilməsində əhəlinin iştirakının
digər formaları**

Yerli özünüidarənin həyata keçirilməsində vətəndaşlar bu qanunla nəzərdə tutulmuş formalarla yanaşı, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına, bu Qanuna, başqa qanunlara və bələdiyyənin nizamnaməsinə zidd olmayan digər formalarda da (məhəllə komitələri, assosiasiyalar, xeyriyyə təşkilatları və s.) iştirak edə bilirlər.

V f ə s i l

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏNİN İQTİSADI ƏSASLARI

M a d d ə 32. Yerli özünüidarənin iqtisadi əsasları

1. Yerli özünüidarənin iqtisadi əsaslarını bələdiyyə mülkiyyəti, yerli maliyyə, dövlət mülkiyyətində olan və bələdiyyələrin istifadəsinə verilmiş bələdiyyə əhalisinin tələbatının ödənilməsinə xidmət edən əmlak təşkil edir.

2. Bələdiyyə öz əmlakına dair mülkiyyətçi hüququna malikdir, yəni sərbəst olaraq əmlakına sahiblik edir, ondan istifadə edir və ona sərəncam verir.

M a d d ə 33. Bələdiyyə mülkiyyəti

1. Bələdiyyə mülkiyyətinin tərkibinə yerli vergilər və ödənişlər hesabına formalaşan yerli büdcənin vəsaiti, bələdiyyənin büdcədən kənar fondları, bələdiyyə əmlakı, habelə bələdiyyə torpaqları, bələdiyyə müəssisələri və təşkilatları, bələdiyyə mənzil fondları və qeyri-yaşayış binaları, dövlət və xüsusi mülkiyyətdə olmayan yollar, bələdiyyə təhsil, səhiyyə, mədəniyyət və idman müəssisələri, digər daşınar və daşınmaz əmlak daxildir.

2. Bələdiyyələr bələdiyyə mülkiyyətini idarə edirlər. Bələdiyyə mülkiyyətinin tərkibinə daxil olan əmlak barəsində mülkiyyət hüququnu bələdiyyələr, Azərbaycan Respublikasının qanunları ilə nəzərdə tutulmuş hallarda isə bilavasitə əhali həyata keçirir.

3. Qanuna uyğun olaraq bələdiyyələr bələdiyyə mülkiyyəti obyektlərini fiziki və hüquqi şəxslərin müvəqqəti və ya daimi istifadəsinə, icarəsinə verə bilər, qanunla müəyyənləşdirilmiş qaydada özgəninkiləşdirə bilər, habelə bələdiyyə mülkiyyətində olan əmlak

barəsində başqa əqdlər bağlaya bilər, özəlləşdirilən və ya istifadəyə verilən obyektlərdən istifadə şərtlərini müqavilə və sazişlərdə müəyyənləşdirə bilərlər.

4. Qanuna uyğun olaraq bələdiyyələr yerli əhalinin mənafeyi naminə, bələdiyyənin hüdudları daxilində olan torpaqlardan istifadə şərtlərini müəyyənləşdirə bilərlər.

5. Bələdiyyə mülkiyyətinin özəlləşdirilməsi qaydasını və şərtlərini əhali bilavasitə və ya bələdiyyə müstəqil surətdə müəyyənləşdirir. Bələdiyyə mülkiyyəti obyektlərinin özəlləşdirilməsindən daxil olan vəsaitlər bütünlüklə yerli büdcəyə daxil olur.

6. Bələdiyyə mülkiyyətindən yalnız Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında və bu Qanunda nəzərdə tutulmuş bələdiyyə vəzifələri üçün istifadə oluna bilər.

7. Dövlət bələdiyyə mülkiyyətini müdafiə edir, subsidiyalar, kreditlər, qrantlar vermək yolu ilə onun artmasına imkan yaradır.

M a d d ə 34. Bələdiyyələrin hüquqi şəxs yaratmaq hüququ

Qanuna uyğun olaraq bələdiyyələr təsərrüfat fəaliyyəti ilə və qanunvericiliklə qadağan edilməmiş başqa fəaliyyətlə məşğul olmaq üçün müstəqil hüquqi şəxslər yarada bilər, onların yenidən təşkili və ləğvi məsələlərini həll edə bilərlər.

M a d d ə 35. Bələdiyyələrin yaratdıqları hüquqi şəxslərlə münasibətləri

1. Bələdiyyələr yaratdıqları hüquqi şəxslərin fəaliyyət məqsədlərini, şərtlərini və qaydasını müəyyənləşdirir, onların məhsulunun (xidmətlərinin) qiymətlərini və

tariflərini tənzimləyir, nizamnamələrini təsdiq edir, rəhbərlərini təyin və azad edir, fəaliyyətinə dair hesabatlarını dinləyirlər.

2. Bələdiyyələrin yaratdıqları hüquqi şəxslərin rəhbərləri ilə münasibətləri mülki və əmək qanunvericiliyinə uyğun olaraq qurulur.

M a d d ə 36. Bələdiyyələrin digər hüquqi və fiziki şəxslərlə münasibətləri

1. Bələdiyyələrin digər hüquqi və fiziki şəxslərlə münasibətləri müqavilələr əsasında qurulur.

2. Qanuna uyğun olaraq bələdiyyə orqanları bələdiyyə ərazisinin kompleks sosial-iqtisadi inkişafında hüquqi və fiziki şəxslərin iştirakını əlaqələndirə bilirlər.

3. Azərbaycan Respublikasının qanunları ilə nəzərdə tutulmuş hallar istisna olmaqla, bələdiyyələr hüquqi və fiziki şəxslərin təsərrüfat fəaliyyəti üçün məhdudiyətlər müəyyənləşdirə bilməzlər.

M a d d ə 37. Bələdiyyə sifarişi

Bələdiyyələr öz maddi və maliyyə vəsaitlərindən istifadə edilməklə bələdiyyə ərazisinin abadlaşdırılması, əhaliyə kommunal xidmətlər göstərilməsi, sosial infrastruktur obyektlərinin tikintisi və təmiri, müvafiq ərazi əhalisinin məişət və sosial-mədəni tələbatının ödənilməsi üçün zəruri məhsulların istehsalı, xidmətlərin göstərilməsi və digər işlərin görülməsi üçün sifarişçi kimi çıxış edə bilirlər.

M a d d ə 38 . Bələdiyyələrin xarici iqtisadi fəaliyyəti

Bələdiyyələr yerli əhalinin mənafeyi üçün qanunla müəyyənləşdirilmiş qaydada xarici iqtisadi fəaliyyətlə məşğul ola bilər.

M a d d ə 39 . Yerli büdcələr

1. Yerli büdcələr bələdiyyə büdcələrindən ibarətdir.
2. Yerli büdcələrin tərtibini, təsdiqini və icrasını, onların icrasına nəzarəti bələdiyyələr müstəqil həyata keçirirlər.

M a d d ə 40 . Yerli büdcənin mədaxili və məxarici

1. Yerli vergilər və ödənişlər, Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 73-cü maddəsinin II hissəsində və 144-cü maddəsinin II hissəsində nəzərdə tutulmuş əsərlərlə qanunvericilik və icra hakimiyyətləri tərəfindən bələdiyyəyə verilmiş əlavə səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün bələdiyyə üzrə ayrılmış müvafiq zəruri maliyyə vəsaiti, bələdiyyə əmlakının özəlləşdirilməsindən, bələdiyyə əmlakının icarəyə verilməsindən, yerli lotereyalardan, bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqlarda, binalarda və digər obyektlərdə yerləşdirilən küçə reklamlarına görə daxil olan ödənişlər, bələdiyyə müəssisə, idarə və təşkilatlarının mənfəətindən tutulan vergi, dotasiyalar, subvensiyalar, transfert, ödənişləri, qanuna və bələdiyyələrin qərarlarına müvafiq surətdə digər mədaxil, habelə bələdiyyələrin fəaliyyəti nəticəsində yaranan başqa vəsait yerli büdcələrin mədaxilini təşkil edir.

2. Bələdiyyələr yerli büdcələrin vəsaiti barəsində müstəqil sərəncam verirlər.

3. Yerli büdcələrin mədaxil və məxaric hissələrində yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllinin və bələdiyyələrə qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən verilən səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinin maliyyələşdirilməsi ayrılıqda nəzərdə tutulur.

M a d d ə 41. Yerli büdcələrin təmin edilməsi

1. Qanuna uyğun olaraq Azərbaycan Respublikasının dövlət orqanları bələdiyyələrə verilmiş səlahiyyətlərin normal yerinə yetirilməsi kifayət edən yerli büdcələrin zəruri xərclərinin ödənilməsi üçün gəlir mənbələrini təsbit etmək yolu ilə bələdiyyələrin büdcələrini formalaşdırırlar.

2. Yerli büdcələrin mədaxil hissəsi Azərbaycan Respublikasının Dövlət büdcəsi qəbul edilərkən müvafiq bələdiyyələr üzrə hər il nəzərdə tutulur. Yerli büdcələrin xərclərinin öz gəlirləri ilə təmin olunmayan hissəsi (yerli büdcənin kəsiri) dövlət büdcəsindən alman dotasiya ilə örtülə bilər.

3. Bələdiyyələr onların məşğuliyyət dairəsinə aid edilmiş sahələrdə əhalinin əsas yaşayış tələbatının ödənilməsini dövlət sosial standartlarından aşağı səviyyədə təmin edə bilməzlər. Bu standartların yerinə yetirilməsində dövlət müvafiq ayırmaları yerli büdcələrin mədaxilinə təsbit etmək yolu ilə bələdiyyələrə kömək göstərə bilər.

4. Bələdiyyələrin mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatların maliyyə və təsərrüfat fəaliyyəti göstəricilərinin müvafiq icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən qeydiyyat

alınması qaydaları Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyən edilir.

M a d d ə 42. Ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin maliyyələşdirilməsi və bələdiyyə orqanının əlavə xərclərinin kompensasiyası

1. Qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanları bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlər həvalə etdikdə onları bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün zəruri maliyyə vəsaiti ilə təmin edirlər.

2. Azərbaycan Respublikası icra hakimiyyəti orqanlarının qəbul etdikləri qərarlar nəticəsində bələdiyyənin məxarici artıb mədaxili azalarsa, qərar qəbul etmiş orqanlar kompensasiya ödəyirlər. Kompensasiyanın məbləği müvafiq qərarın qəbul olunması ilə bir vaxtda müəyyənləşdirilir. Bələdiyyələrin əlavə xərclərinə səbəb olan dövlət orqanlarının qərarlarını bələdiyyələr onlara kompensasiya kimi verilmiş vəsait həddində həyata keçirirlər.

M a d d ə 43. Yerli vergilər və ödənişlər

1. Yerli vergiləri, ödənişləri, habelə onların ödənilməsi üzrə güzəştləri bələdiyyələr Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsinə və qanunlarına uyğun müəyyənləşdirirlər.

2. Bələdiyyələr qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş qaydada məqsədli layihələrin maliyyələşdirilməsi üçün yerli rəy sorğusunun nəticəsinə əsasən hüquqi və fiziki

şəxslər tərəfindən ödənilən könüllü birdəfəlik ödənişlər tətbiq edilə bilər.

3. Yerli vergilər və ödənişlər ilə bağlı qərarlar bələdiyyə üzvlərinin üçdə iki səs çoxluğu ilə qəbul edilir.

M a d d ə 44 . (Ç ı x a r ı l ı b)

M a d d ə 45 . Bələdiyyələrin büdcədənkənar fondları

Bələdiyyələr Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyənləşdirilmiş qaydada və şərtlərlə məqsədli büdcədənkənar fondlar yarada bilərlər.

M a d d ə 46 . Bələdiyyələrin kredit münasibətlərində iştirakı

Azərbaycan Respublikasının qanunlarına uyğun olaraq bələdiyyələr bələdiyyə lotereyaları buraxa bilər, kreditlər ala bilərlər.

VI fəsil

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏNİN HÜQUQİ TƏMİNATLARI

M a d d ə 47 . Yerli özünüidarənin hüquqlarını məhdudlaşdırmağın qadağan olunması

Yerli özünüidarənin Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qanunları ilə müəyyənləşdirilmiş hüquqlarının məhdudlaşdırılması qadağandır.

Konstitusiya quruluşunun qorunması, ölkənin müdafiəsinin və dövlətin təhlükəsizliyinin təmin edilməsi məqsədilə vətəndaşların yerli özünüidarəni həyata keçirmək hüquqları yalnız qanuna əsasən və qanunda müəyyənləşdirilmiş müddətə məhdudlaşdırıla bilər.

M a d d ə 48. **Bələdiyyə qərarlarının məcburiliyi**

1. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 145-ci maddəsinə uyğun olaraq, bələdiyyənin qərarları bələdiyyə üzvlərinin sadə səs çoxluğu ilə qəbul edilir. Bələdiyyələr qərar qəbul etdiyi andan 15 gündən gec olmayaraq onun surətini bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarəti həyata keçirən orqana göndərməlidirlər.

2. Bələdiyyənin qəbul etdiyi qərarlar bələdiyyənin ərazisində yerləşən hüquqi və fiziki şəxslərin hüquq və səlahiyyətlərinin pozulmasına yönəldilə bilməz.

3. Bələdiyyənin öz səlahiyyətləri daxilində qəbul etdiyi qərarlar təşkilati-hüquqi formasından asılı olmayaraq, bələdiyyənin ərazisində yerləşən bütün hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən hökmən icra edilməlidir.

4. Bələdiyyə qərarları onları qəbul etmiş orqanlar tərəfindən ləğv oluna və ya məhkəmənin qərarı ilə etibarsız sayıla bilər.

5. Bələdiyyə qərarlarının icra edilməməsi qanuna müvafiq surətdə məsuliyyətə səbəb olur.

M a d d ə 49. **Bələdiyyələrin, bələdiyyə**

orqanlarının və onların vəzifəli

şəxslərinin müraciətlərinə baxılması

Bələdiyyələrin, bələdiyyə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin müraciətlərinə dövlət orqanları, siyasi partiyalar, ictimai birliklər, həmkarlar ittifaqı təşkilatları, digər şəxslər və onların vəzifəli şəxsləri bir ay müddətində baxmalıdırlar.

M a d d ə 50 . Yerli özünüidarənin məhkəmə müdafiəsi

Bələdiyyənin ərazisində yaşayan vətəndaşlar, bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və bələdiyyə orqanlarının vəzifəli şəxsləri dövlət hakimiyyəti orqanlarının və dövlətin vəzifəli şəxslərinin, bələdiyyələrin, bələdiyyə orqanlarının və bələdiyyə orqanlarının vəzifəli şəxslərinin, bələdiyyənin yaratdığı hüquqi şəxslərin, habelə ictimai birliklərin yerli özünüidarənin hüquqlarını pozan aktlarının etibarsız sayılması barədə məhkəməyə iddia verə bilərlər.

VII f ə s i l

**BƏLƏDİYYƏLƏRİN, BƏLƏDİYYƏ ORQANLARININ
VƏ ONLARIN VƏZİFƏLİ ŞƏXSLƏRİNİN
MƏSULİYYƏTİ, ONLARIN FƏALİYYƏTİNƏ
NƏZARƏT**

M a d d ə 51 . Bələdiyyələrin, bələdiyyə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin məsuliyyəti

Bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri hüquqa zidd hərəkətlərə və hərəkətsizliyə görə qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş məsuliyyət daşıyırlar.

M a d d ə 52 . Bələdiyyələrin, bələdiyyə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin fəaliyyətinə inzibati nəzarət

Azərbaycan Respublikasının müvafiq icra hakimiyyəti orqanı bələdiyyə, bələdiyyə orqanları və onların

vəzifəli şəxsləri tərəfindən Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına və qanunlarına riayət edilməsinə inzibati nəzarəti həyata keçirir. Bələdiyyələrin müvafiq komissiyaları və seçicilər bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətin həyata keçirilməsinə cəlb edilə bilərlər.

Maddə 52-1. Bələdiyyələrin informasiyanı açıqlamaq vəzifəsi

Bələdiyyələr Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 50-ci maddəsi ilə təsbit olunmuş məlumat əldə etmək hüququnun sərbəst, maneəsiz və hamı üçün bərabər həyata keçirilməsini "İnformasiya əldə etmək haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununa müvafiq olaraq təmin edirlər.

M a d d ə 53 . Bələdiyyələrin, bələdiyyə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin qərar və hərəkətlərindən məhkəməyə şikayət verilməsi

Bələdiyyələrin, bələdiyyə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin qərar və hərəkətlərindən (hərəkətsizliyindən) inzibati qaydada və (və ya) məhkəməyə qanunla müəyyənləşdirilmiş qaydada şikayət verilə bilər.

VIII fəsil
YEKUN VƏ KEÇİD MÜDDƏALARI

**M a d d ə 54. Bələdiyyə mülkiyyətinin
formalaşması**

1. Dövlət yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üçün zəruri olan torpaq payı və dövlət mülkiyyəti obyektlərini bələdiyyələrin mülkiyyətinə verir.

2. Dövlət mülkiyyəti obyektlərinin bələdiyyə mülkiyyətinə verilməsi ilə bağlı yaranan mübahisələr məhkəmə qaydasında həll edilir.

3. Bələdiyyə ərazisində bələdiyyə mülkiyyətinin olmaması bələdiyyə yaratmaqdan imtina edilməsinə əsas vermir.

**M a d d ə 55. Vətəndaşların ilk yığıncağının
çağırılması**

Vətəndaşların ilk yığıncağını təşəbbüs qrupu çağırır. Təşəbbüs qrupunun yaradılması, vətəndaşların yığıncaqlarının çağırılması, keçirilməsi qaydaları Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Seçki Komissiyasının müvafiq təlimatı ilə tənzimlənir.

M a d d ə 56. Qanunun qüvvəyə minməsi

Bu Qanun dərc olunduğu gündən qüvvəyə minir.

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti

HEYDƏR ƏLİYEV

Bakı şəhəri, 2 iyul 1999-cu il

№ 698-IQ

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASININ SEÇKİ MƏCƏLLƏSİ

ÇIXARIŞ VII bölmə BƏLƏDİYYƏ SEÇKİLƏRİ

Otuz dördüncü fəsil

BƏLƏDİYYƏ SEÇKİLƏRİNƏ AİD ÜMUMİ MÜDDƏALAR

Maddə 210. Bələdiyyə seçkilərinin əsasları

210.1. Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəni həyata keçirən bələdiyyələrin üzvləri nisbi çoxluq sistemi əsasında çoxmandatlı seçki dairələri üzrə seçilir.

210.2. Seçki əraziləri üzrə aşağıdakı sayda bələdiyyə üzvləri seçilir:

210.2.1. əhalisi 500-dən az olan ərazilərdə — 5 bələdiyyə üzvü;

210.2.2. əhalisi 500-dən 999-dək olan ərazilərdə — 7 bələdiyyə üzvü;

210.2.3. əhalisi 1000-dən 4.999-dək olan ərazilərdə — 9 bələdiyyə üzvü ;

210.2.4. əhalisi 5000-dən 9.999-dək olan ərazilərdə — 11 bələdiyyə üzvü;

210.2.5. əhalisi 10000-dən 19.999-dək olan ərazilərdə — 13 bələdiyyə üzvü;

210.2.6. əhalisi 20000-dən 49.999-dək olan ərazilərdə — 15 bələdiyyə üzvü;

210.2.7. əhalisi 50000-dən 99.999-dək olan ərazilərdə — 17 bələdiyyə üzvü;

210.2.8. əhalisi 100000-dən 299.999-dək olan ərazilərdə — 19 bələdiyyə üzvü.

Maddə 211. Bələdiyyələrin səlahiyyət müddəti

211.1. Bələdiyyələrin səlahiyyət müddəti 5 ildir.

211.2. Bələdiyyələrin səlahiyyət müddətinin hesablanması səsvermənin keçirildiyi gündən başlanır və yeni seçilən bələdiyyələrin birinci iclas günü başa çatır.

211.3. Bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyətləri yalnız bələdiyyənin səlahiyyət müddətində qüvvədədir.

211.4. Ölkə üzrə bələdiyyə seçkilərinin keçirilməsinə 6 aydan az müddət qalarsa, yeni yaradılmış, birləşmiş, yaxud ayrılmış bələdiyyələrə seçkilər ölkə üzrə bələdiyyələrə seçkilər zamanı keçirilir.

Maddə 212. Bələdiyyələrə üzv seçilmək hüququ

Seçkilər günü 21 yaşı tamam olan (seçki günü də daxil olmaqla) və yaşı 21-dən yuxarı olan və müvafiq seçki dairəsində daimi yaşayan Azərbaycan Respublikasının vətəndaşları bələdiyyələrə üzv seçilə bilirlər.

Maddə 213. Bələdiyyə seçkilərinin təyin edilməsi

213.1. Bələdiyyə seçkilərini bu Məcəllənin 211.1-ci və 211.2-ci maddələrinə uyğun olaraq Mərkəzi Seçki Komissiyası təyin edir.

213.2. Bələdiyyə seçkilərinin təyin edilməsi barədə qərar onun qəbul edildiyi gündən ən gec 2 gün ərzində kütləvi informasiya vasitələrində rəsmi dərc edilməlidir.

Otuz beşinci fəsil

BƏLƏDİYYƏ ÜZVLÜYÜNƏ NAMİZƏDLƏRİN İRƏLİ SÜRÜLMƏSİ QAYDASI

Maddə 214. Bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin irəli sürülməsi

214.1. Seçki dairəsi üzrə bələdiyyə üzvlüyünə namizədləri siyasi partiyalar, siyasi partiyaların blokları, həmin seçki dairəsində daimi yaşayan seçki hüququ olan Azərbaycan Respublikasının vətəndaşları bu Məcəllənin 53 və 54-cü maddələrinə uyğun olaraq irəli sürə bilərlər.

214.2. Bələdiyyələrə təkrar seçkilərdə bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər bu seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərar rəsmi dərc olunduqdan sonra irəli sürülür.

214.3. Bələdiyyələrə əlavə seçkilərdə bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər bu Məcəllənin 213.2-ci maddəsində göstərilən müddətdən sonra irəli sürülür.

214.4. İrəli sürülən namizəd yalnız bir bələdiyyəyə namizəd irəli sürülməsinə razılıq verə bilər.

214.5. Bələdiyyə üzvlüyünə namizəd yalnız bir bələdiyyə üzvlüyünə namizəd kimi irəli sürülə və qeydiyyatla alınma bilər.

214.6. Bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin irəli sürülməsindək dairə seçki komissiyasının yaradılması başa çatmayıbsa, namizədin irəli sürülməsi haqqında bildiriş, müvafiq namizədlərin razılıq ərizələri və digər sənədlər Mərkəzi Seçki Komissiyasına göndərilir. Mərkəzi Seçki Komissiyası göstərilən sənədləri dairə seçki komissiyasının təşkilindən və sədrinin seçilməsindən sonra ona təqdim edir.

Maddə 215. Bələdiyyə üzvlüyünə namizədin müdafiəsi üçün seçici imzalarının toplanması qaydası

215.1. Müvafiq seçki ərazisi üzrə bələdiyyə üzvlüyünə namizəd kimi qeydə alınmaq üçün namizədliyi irəli sürülmüş hər bir vətəndaş:

215.1.1. əhalisi 99.999-dan çox olan ərazidə — 150;
215.1.2. əhalisi 49.999-dan çox olan ərazidə — 100;
215.1.3. əhalisi 19.999-dan çox olan ərazidə — 75;
215.1.4. əhalisi 9.999-dan çox olan ərazidə — 50;
215.1.5. əhalisi 4.999-dan çox olan ərazidə — 30;
215.1.6. əhalisi 4.999-dan az olan ərazidə — 15 seçici imzası
toplamalıdır.

215.2. Seçicilərin bələdiyyə üzvlüyünə bir neçə namizədin müdafiəsi üçün imza etmək hüququ vardır.

215.3. Seçicilərin imzaları bu Məcəllənin 56-cı və 57-ci maddələrində göstərilən qaydada toplanır.

Otuz altıncı fəsil

BƏLƏDİYYƏ ÜZVLÜYÜNƏ QEYDƏ ALINMIŞ NAMİZƏDLƏR

Maddə 216. Bələdiyyə üzvlüyünə namizədin qeydə alınması

216.1. Bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər bu Məcəllənin 60-cı maddəsində göstərilən qaydada qeydə alınırlar.

216.2. Bir şəxsin birdən çox bələdiyyə üzvlüyünə namizəd kimi qeydə alınmasına yol verilmir.

216.3. Bu Məcəllənin 214.5-ci maddəsində göstərilən qaydalar pozulduqda bələdiyyə üzvlüyünə namizədin əvvəlki qeydiyyatı etibarlı sayılır, qeydiyyat haqqında nisbətən gec qəbul edilmiş qərar isə müvafiq dairə seçki komissiyasının qərarı ilə ləğv edilir.

216.4. Qeydə alınmış bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin fəaliyyəti bu Məcəllənin 69- 71-ci maddələri ilə tənzimlənir.

216.5. Bələdiyyələr üzrə qeydə alınmış namizədlərin siyahısı səsvermə gününə azı 25 gün qalmış müvafiq dairə seçki komissiyaları tərəfindən bu Məcəllənin 77.3-cü və 77.4-cü maddələrində göstərilən dövrü nəşrlərdə dərc edilir.

Maddə 217. Bələdiyyə seçkilərinin təxirə salınması

217.1. Bu Məcəllənin 58.1-ci maddəsində göstərilən müddətdə bələdiyyə üzrə heç bir namizəd qeydə alınmayıbsa və ya bu Məcəllənin 210-cu maddəsində göstərilən bələdiyyə üzvlərinin sayından az sayda namizəd qeydə alınmışsa, əlavə namizədlərin irəli sürülməsi və növbəti seçki hərəkətlərinin həyata keçirilməsi məqsədi ilə müvafiq bələdiyyə üzrə seçkilər Mərkəzi Seçki Komissiyası tərəfindən 2 ay müddətinə təxirə salınır.

217.2. Səsvermə gününədək bələdiyyə üzrə qeydə alınmış namizəd qalmazsa, yaxud bələdiyyə üzvlüyünə bir yerə qeydə alınmış bir namizəd qalarsa, seçkilər Mərkəzi Seçki Komissiyası tərəfindən namizədlərin irəli sürülməsi və sonrakı hərəkətləri edilməsi üçün bələdiyyə üzrə seçkilər 2 ay müddətinə təxirə salınır.

Maddə 218. Bələdiyyə üzvlüyünə qeydə alınmış namizədin nəqliyyat xərclərinin ödənilməsi

218.1. Bu Məcəllənin 70.2-ci maddəsinə uyğun olaraq bələdiyyə üzvlüyünə namizəd qeydə alındığı gündən seçkilərin yekunları rəsmi dərc edildiyi gündək müvafiq seçki ərazisində gəliş-gediş üçün ictimai nəqliyyatın bütün növlərindən (taksi və sifarişli reyslər istisna olmaqla) pulsuz istifadə etmək hüququna malikdir.

218.2. Bu cür ödəmələr dairə seçki komissiyasına ayrılan vəsait hesabına və təqdim edilmiş gediş-gəliş sənədləri əsasında həyata keçirilir.

Maddə 219. Bələdiyyə üzvlüyünə qeydə alınmış namizədin toxunulmazlığı

Bələdiyyə üzvlüyünə qeydə alınmış namizəd bu Məcəllənin 70.4-cü maddəsində nəzərdə tutulan qaydada yalnız müvafiq rayon prokurorunun razılığı ilə məsuliyyətə cəlb edilə bilər.

Maddə 220. Bələdiyyə üzvlüyünə qeydə alınmış namizədlərin vəkil edilmiş şəxslərinin sayı

220.1. Bələdiyyə üzvlüyünə qeydə alınmış namizədin 3-ə qədər vəkil edilmiş şəxs təyin etmək hüququ vardır. Göstərilən şəxslər dairə seçki komissiyası tərəfindən qeydə alınır.

220.2. Vəkil edilmiş şəxslərin statusu bu Məcəllənin 72-ci maddəsi ilə müəyyən edilir.

Maddə 221. Bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin namizədlik statusundan imtina etməsi

221.1. Bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin namizədlik statusundan imtina etməsi bu Məcəllənin 73-cü maddəsi ilə tənzimlənir.

221.2. Bu Məcəllənin 73.1-73.3-cü maddələrində göstərilən hərəkətləri etmiş şəxsin bu Məcəllədə nəzərdə tutulmuş qaydada və müddətdə istənilən digər bələdiyyə üzrə öz namizədliyini təkrar irəli sürmək hüququ vardır.

Maddə 222. Siyasi partiyanın, siyasi partiyalar blokunun bələdiyyə seçkilərində iştirak etməkdən imtina etməsi

222.1. Siyasi partiya öz nizamnaməsinə uyğun olaraq, siyasi partiyaların bloku isə ona daxil olan siyasi partiyaların səlahiyyətli nümayəndələrinin qərarı ilə səsvermə gününə azı 10 gün qalanadək istənilən vaxt müvafiq dairə seçki komissiyasına yazılı ərizə verərək, seçki dairəsi üzrə irəli sürülmüş bələdiyyə üzvlüyünə namizədi, qeydə alınmış bələdiyyə üzvlüyünə namizədi geri çağırmaq hüququna malikdir.

222.2. Bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər irəli sürmüş siyasi partiya, siyasi partiyaların bloku səsvermə gününə azı 10 gün qalmış müvafiq dairə seçki komissiyasına yazılı ərizə verməklə, namizədləri irəli sürmüş orqanın qərarı ilə seçkilərdə iştirak etməkdən imtina edə bilər. Bu halda siyasi partiya, siyasi partiyaların bloku bələdiyyə üzvlüyünə namizədləri geri çağıra bilər.

222.3. Siyasi partiyalar blokunun tərkibinə daxil olan siyasi partiya səsvermə gününə azı 3 gün qalmış istənilən vaxt dairə

seçki komissiyasına ərizə verməklə müvafiq siyasi partiyanın səlahiyyətli orqanının qərarı ilə bu siyasi partiyalar blokunun tərkibində seçkilərdə iştirak etməkdən imtina edə bilər.

222.4. Siyasi partiyalar blokunun tərkibində seçkilərdə iştirak etməkdən imtina edən siyasi partiya bu Məcəllə ilə müəyyənləşdirilmiş qaydada müstəqil siyasi partiya kimi çıxış edə və ya digər siyasi partiyalar blokunun tərkibinə daxil ola bilər.

222.5. Siyasi partiyalar blokunun irəli sürdüyü bələdiyyə üzvlüyünə namizədləri dairə seçki komissiyası qeydə aldıqdan sonra, bu bloka daxil olmuş bütün siyasi partiyalar (birindən başqa) seçkilərdə iştirak etməkdən imtina edərlərsə, qalan siyasi partiya seçkilərdə siyasi partiyalar blokunun adı və rəmzləri saxlanılmaqla, siyasi partiyaların bloku kimi iştirak edə bilər. Bu, bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin qeydə alınmasından imtina edilməsi və ya qeydiyyatın ləğv edilməsi üçün əsas ola bilməz.

222.6. Siyasi partiyalar blokunun seçkilərdə iştirak etməkdən imtina etməsi ona daxil olmuş siyasi partiyaları seçkilərdə iştirak etmək hüququndan məhrum etmir; belə halda bu Məcəlləyə uyğun olaraq bələdiyyə üzvlüyünə namizədin təkrar irəli sürülməsi və digər zəruri seçki hərəkətlərinin həyata keçirilməsi tələb edilir.

Maddə 223. Bələdiyyə seçkiləri zamanı seçki komissiyasına nümayəndənin təyin edilməsi

Bələdiyyə seçkiləri zamanı Mərkəzi Seçki Komissiyasının tərkibinə bələdiyyələrin yarısından çoxunda namizədlər irəli sürən, dairə seçki komissiyasının tərkibinə isə dairənin ərazisindən bələdiyyələrin yarısından çoxunda namizədlər irəli sürən siyasi partiyalar, siyasi partiyaların blokları bir məşvərətçi səs hüquqlu üzv təyin edə bilərlər.

Otuz yeddinci fəsil
BƏLƏDİYYƏ SEÇKİLƏRİNƏ HAZIRLIQ

Maddə 224. Siyasi partiyaların, siyasi partiyalar bloklarının, bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin seçkiqabağı təşviqatının aparılması üçün xüsusi tələblər

224.1. Bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin seçkiqabağı təşviqatda iştirakı bu Məcəllənin on üçüncü fəslə ilə tənzimlənir.

224.2. Teleradio verilişləri təşkilatlarının ayırdıqları pulsuz efir vaxtının ümumi həcmnin 1/3 hissəsi müvafiq olaraq bələdiyyələrin 1/3-dən çoxunda və ya yarısından çoxunda namizədləri qeydə alınmış siyasi partiyalara, siyasi partiyaların bloklarına bu Məcəllənin 77.2-ci və 77.3-cü maddələrinin tələbləri nəzərə alınmaqla, müzakirələrin, dəyirmi masaların, digər bu cür təşviqat tədbirlərinin keçirilməsi üçün ayrılır. Bu cür tədbirlərin keçirilməsi qaydaları Mərkəzi Seçki Komissiyası tərəfindən müəyyən edilir.

224.3. Bu Məcəllənin 77.2-ci və 77.3-cü maddələrində göstərilən teleradio verilişləri təşkilatlarının kanallarında birgə təşviqat tədbirlərinin keçirilməsi üçün efir vaxtı göstərilən siyasi partiyalar, siyasi partiyaların blokları üçün ayrılır, hesablanır və ayrı-ayrılıqda həyata keçirilir. Bu cür pulsuz efir vaxtından siyasi partiyalar, siyasi partiyaların blokları bərabər əsasla istifadə etməlidirlər. Bu halda hər bir siyasi partiya, siyasi partiyaların bloku tərəfindən istifadə edilən efir vaxtının həmi ayrıca müəyyənləşdirilir.

224.4. Bu Məcəllənin 71.1-ci maddəsində göstərilən teleradio verilişləri təşkilatlarının efir vaxtından ödənişli əsaslarla istifadə norması onun ümumi həcmnin bu Məcəllənin 77.4-cü maddəsində göstərilən bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin ümumi sayına bölünməsi yolu ilə müəyyənləşdirilir.

224.5. Bu Məcəllənin 71.1-ci maddəsində göstərilən dövrü nəşr səhifələrində ayrılan, bu Məcəllənin 77.4-cü maddəsinə uyğun olaraq bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin ümumi sayına bölünmə yolu ilə müəyyən edilən yerdən axırıncılar müvafiq ödəniş müqabilində istifadə edə bilərlər.

224.6. Qeydə alınmış namizədlərin, bələdiyyələrin 1/3-dən və ya yarısından çoxunda namizədləri qeydə alınmış siyasi partiyaların, siyasi partiyalar bloklarının bu Məcəllənin 224.2-ci maddəsində göstərilən tədbirlərdə iştirakdan imtina etməsi bu Məcəllənin 80.6-cı maddəsinə uyğun olaraq pulsuz təqdim edilən efir vaxtı həcmnin artırılmasına səbəb olmur.

Maddə 225. Siyasi partiyaların, siyasi partiyalar bloklarının, bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin seçki fondları

225.1. Bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin seçki fondları aşağıdakı pul vəsaiti hesabına formalaşa bilər:

225.1.1. bu Məcəllənin 215.1.1-ci maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün ~~seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərarın rəsmi dərc edildiyi günə olan şərti maliyyə vahidinin~~ 10 min manatdan çox olmamaq şərti ilə, bu Məcəllənin 215.1.2-ci maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 7 min 500 manatdan çox olmamaq şərti ilə, bu Məcəllənin 215.1.3-cü maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 5 min manatdan çox olmamaq şərti ilə, bu Məcəllənin 215.1.4-cü maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 2 min 500 manatdan çox olmamaq şərti ilə, bu Məcəllənin 215.1.5-ci maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 1 min 250 manatdan çox olmamaq şərti ilə, bu Məcəllənin 215.1.6-cı maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 750 manatdan çox olmamaq şərti ilə bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin xüsusi vəsaiti;

225.1.2. bu Məcəllənin 215.1.1-ci maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün ~~seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərarın rəsmi dərə edildiyi günə olan şərti maliyyə vahidinin~~ 7 min 500 manatdan çox olmamaq şərti ilə, bu Məcəllənin 215.1.2-ci maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 5 min manatdan çox olmamaq şərti ilə, bu Məcəllənin 215.1.3-cü maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 3 min 750 manatdan çox olmamaq şərti ilə, bu Məcəllənin 215.1.4-cü maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 2 min 500 manatdan çox olmamaq şərti ilə, bu Məcəllənin 215.1.5-ci maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 1 min 250 manatdan çox olmamaq şərti ilə, bu Məcəllənin 215.1.6-cı maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 500 mislindən çox olmamaq şərti ilə bələdiyyə üzvlüyünə namizədləri irəli sürmüş siyasi partiyaların, siyasi partiyalar bloklarının vəsaiti;

225.1.3. bu Məcəllənin 233.8-ci maddəsi ilə müəyyənləşdirilmiş hallar istisna olmaqla, namizədlərin qeydiyyatı başa çatdıqdan sonra ən gec 3 gün müddətində bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərə dairə seçki komissiyası tərəfindən bərabər həcmdə ayrılmış vəsait;

225.1.4. ~~seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərarın rəsmi dərə edildiyi günə olan şərti maliyyə vahidinin~~ 500 manatdan çox olmayan vətəndaşların könüllü ianələri;

225.1.5. bu Məcəllənin 215.1.1-ci maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün ~~seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərarın rəsmi dərə edildiyi günə olan şərti maliyyə vahidinin~~ 10 min manatdan çox olmamaq şərti ilə, bu Məcəllənin 215.1.2-ci maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 7 min 500 manatdan çox olmamaq şərti ilə, bu Məcəllənin 215.1.3-cü maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 3 min

750 manatdan çox olmamaq şərti ilə, bu Məcəllənin 215.1.4-cü maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 2 min 500 manatdan çox olmamaq şərti ilə, bu Məcəllənin 215.1.5-ci maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 1 min 250 manatdan çox olmamaq şərti ilə, bu Məcəllənin 215.1.6-cı maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 750 manatdan çox olmamaq şərti ilə hüquqi şəxslərin könüllü ianələri.

225.2. Bu Məcəllənin 215.1.1-ci maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin maliyyə fondu məbləğinin yuxarı həddi ~~seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərarın rəsmi dəre edildiyi günə olan şərti maliyyə vahidinin~~ 50 min mislindən çox, bu Məcəllənin 215.1.2-ci maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 37 min 500 manatdan çox, bu Məcəllənin 215.1.3-cü maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 25 min manatdan çox, bu Məcəllənin 215.1.4-cü maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 12 min 500 manatdan çox, bu Məcəllənin 215.1.5-ci maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 7 min 500 manatdan çox, bu Məcəllənin 215.1.6-cı maddəsində nəzərdə tutulan bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün — 5 min manatdan çox ola bilməz.

225.3. Bələdiyyələr onların ərazilərində irəli sürülən namizədlərin seçki fondlarına bərabər şəkildə vəsait ayıra bilirlər.

225.4. Bələdiyyələrin 1/3-dən çoxunda namizəd irəli sürmüş və ya namizədləri qeydə alınmış siyasi partiyalar, siyasi partiyaların blokları vahid seçki fondu yarada bilirlər.

225.5. Siyasi partiyaların, siyasi partiyalar bloklarının seçki fondları yalnız aşağıdakı pul vəsaiti hesabına formalaşır:

225.5.1. siyasi partiyaların, siyasi partiyalar bloklarının seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərarın rəsmi dəre edildiyi günə olan şərti maliyyə vahidinin 250 min manatdan çox olmamaq şərti ilə, xüsusi vəsaiti (siyasi partiyalar blokunun bu xüsusi vəsaiti seçki blokunu yaratmış siyasi partiyaların verdiyi vəsaitlər hesabına formalaşır);

225.5.2. bu Məcəllə ilə nəzərdə tutulan hallar istisna olmaqla, Mərkəzi Seçki Komissiyasının siyasi partiya, siyasi partiyaların blokuna ayırdığı vəsait;

225.5.3. vətəndaşların və hüquqi şəxslərin könüllü ianələri. Könüllü ianələrin həddi seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərarın dəre edildiyi günə olan şərti maliyyə vahidinin vətəndaş üçün 750 misləndən, hüquqi şəxs üçün 25 min manatdan çox ola bilməz.

225.6. Siyasi partiyanın, siyasi partiyalar blokunun seçki fondu vəsaitinin yuxarı həddi bu Məcəllənin 225.3-cü maddəsində göstərilən məbləğin irəli sürülmüş və ya qeydə alınmış namizədlərin sayına vurulması yolu ilə müəyyən edilir. Hər bir halda siyasi partiyanın, siyasi partiyalar blokunun seçki fondunun yuxarı məbləği seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərarın rəsmi dəre edildiyi günə olan şərti maliyyə vahidinin 500 min manatdan çox ola bilməz. Eyni zamanda, hər bir namizəd üçün xərclənmiş məbləğ bu Məcəllənin 225.3-cü maddəsində göstərilən məbləğdən yuxarı ola bilməz. Bu tələbə riayət olunması siyasi partiyaların, siyasi partiyalar bloklarının maliyyə hesabatlarında göstərməlidir.

Maddə 226. Siyasi partiyaların, siyasi partiyalar bloklarının, bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin xüsusi hesabları

226.1. Bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər imzaların yığılmasının başlanması haqqında dairə seçki komissiyasına bildiriş təqdim etdikdən sonra 5 gün müddətində öz maliyyə fondunu formalaşdırmaq üçün xüsusi hesab açmalıdırlar.

226.2. Namizədlər üçün vahid seçki fondu yaratmaq niyyətində olan siyasi partiyalar bələdiyyələrin 1/3-dən çoxunda irəli sürülən namizədlərin siyahısını Mərkəzi Seçki Komissiyasına təqdim etdikdən sonra 5 gün müddətində vahid seçki fondunu formalaşdırmaq üçün xüsusi seçki hesabı açırlar.

226.3. Namizəd, siyasi partiya, siyasi partiyaların bloku namizədin irəli sürülməsi barədə dairə seçki komissiyasından bildirişin təsdiq edilmiş surəti əsasında, həm də bu Məcəllənin 53-cü və 54-cü maddələrində göstərilən sənədlər əlavə edilməklə xüsusi seçki hesabı açırlar. Namizəd, siyasi partiya, siyasi partiyaların bloku öz səlahiyyətli nümayəndəsinə xüsusi seçki hesabının açılmasını tapşırıla bilər. Namizəd, qeydə alınmış namizəd, siyasi partiya, siyasi partiyaların bloku dairə seçki komissiyasına (Mərkəzi Seçki Komissiyasına) yazılı məlumat verməklə, başqa şəxsə özünün seçki hesabında olan vəsaitdən istifadə etmək hüququ verə bilər.

226.4. Namizədin, qeydə alınmış namizədin irəli sürüldüyü bələdiyyə dəyişdikdə, o, xüsusi seçki hesabının qalıq vəsaitini könüllü ianə vermiş şəxslərə, hüquqi şəxslərə proporsional əsasda qaytarmalıdır. Bundan sonra namizəd, qeydə alınmış namizəd dairə seçki komissiyasına yekun maliyyə hesabatı verməlidir. Yeni xüsusi seçki hesabının açılması bu Məcəllə ilə müəyyənləşdirilmiş qaydada tənzimlənir.

Maddə 227. Vahid seçki fondunun ləğv edilməsi

Vahid seçki fondu yaradan siyasi partiyanın, siyasi partiyalar blokunun bələdiyyələr üzrə qeydiyyatdan keçən namizədləri bələdiyyələrin yarısını və ya yarısından azını əhatə edərsə, siyasi partiyanın, siyasi partiyalar blokunun xüsusi seçki hesabı bağlanır, həmin hesabın bağlanması ilə eyni vaxtda hər bir namizəd üçün xüsusi seçki hesabı açılır və vahid seçki fondunun vəsaitləri namizədlərin seçki fondları arasında proporsional qaydada bölüşdürülür.

Maddə 228. Siyasi partiyaların, siyasi partiyalar bloklarının, bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin seçki fondlarının vəsaitlərinin istifadəsində aşkarlıq

228.1. Bələdiyyə üzvlüyünə namizədin seçki fondu haqqında aşağıdakı məlumatlar bu Məcəllənin 77.4-cü maddəsində göstərilən kütləvi informasiya vasitələri tərəfindən hökmən dərc edilməlidir:

228.1.1. bələdiyyə üzvlüyünə namizədin seçki fondu vəsaitinin məbləği ~~seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərarın rəsmi dərc edildiyi günə olan şərti maliyyə vahidinin~~ min mislindən çox olduqda həmin vəsaitin xərclənməsinin maliyyə hesabatı barədə;

228.1.2. bələdiyyə üzvlüyünə namizədin seçki fonduna ~~seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərarın rəsmi dərc edildiyi günə olan şərti maliyyə vahidinin~~ 2 min 500 manatdan çox məbləğdə ianə köçürən hüquqi şəxslər barəsində (bu zaman eyni hüquqi şəxs tərəfindən vəsaitin bir neçə ianə şəklində köçürülməsinin mümkünlüyü nəzərə alınmalıdır);

228.1.3. bələdiyyə üzvlüyünə namizədin seçki fonduna ~~seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərarın rəsmi dərc edildiyi günə olan şərti maliyyə vahidinin~~ 250 manatdan çox məbləğdə ianə köçürən vətəndaşların sayı barədə;

228.1.4. ianəçilərə qaytarılan vəsaitlər barədə, geri qaytarmanın əsası haqqında;

228.1.5. bələdiyyə üzvlüyünə namizədin seçki fonduna daxil olmuş vəsaitin ümumi həcmi və onun xərclənmiş hissəsinin ümumi məbləği barədə.

228.2. Siyasi partiyanın, siyasi partiyalar blokunun seçki fondu haqqında aşağıdakı məlumatlar bu Məcəllənin 77.2-ci və ya 77.3-cü maddəsində göstərilən kütləvi informasiya vasitələrində hökmən dərc edilməlidir:

228.2.1. seçki fondu vəsaitinin ~~seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərarın rəsmi dərc edildiyi günə olan şərti maliyyə~~

~~vahidinin~~ 10 min manatdan çox məbləğdə xərclənməsinin maliyyə hesabatı barədə;

~~228.2.2. seçki fonduna seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərarın rəsmi dəre edildiyi günə olan şərti maliyyə vahidinin~~ 5 min manatdan çox məbləğdə ianə köçürən hüquqi şəxslər barəsində (bu zaman eyni hüquqi şəxs tərəfindən vəsaitin bir neçə ianə şəklində köçürülməsi mümkünlüyü nəzərə alınmalıdır);

~~228.2.3. seçki fonduna seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərarın rəsmi dəre edildiyi günə olan şərti maliyyə vahidinin~~ 250 manatdan çox məbləğdə ianə köçürən vətəndaşların sayı barədə;

228.2.4. ianəçilərə qaytarılan vəsaitlər barədə, geri qaytarmanın əsası haqqında;

228.2.5. seçki fonduna daxil olmuş vəsaitin ümumi həcmi və onun xərclənmiş hissəsinin ümumi məbləği barədə.

Maddə 229. Siyasi partiyaların, siyasi partiyalar bloklarının, bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin aldıkları vəsaitlərin geri qaytarılmasının ardıcılığı

Siyasi partiyaların, siyasi partiyalar bloklarının, bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin aldıkları vəsaitlərin geri qaytarılması qaydası bu Məcəllənin 90.5-ci — 90.7-ci maddələri ilə müəyyən edilir.

Maddə 230. Siyasi partiyaların, siyasi partiyalar bloklarının, bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin, qeydə alınmış bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin aldıkları büdcə vəsaitlərinin geri qaytarılmasının məcburiliyi

Səsvermədə iştirak etmiş və seçicilərin etibarlı hesab edilən səslərinin azı 3 faizini toplamış bələdiyyə üzvlüyünə namizəd və ya seçilən sayılmış, habelə səsvermə gününədək məcbureddici hallara görə namizədliyini geri götürmüş bələdiyyə üzvlüyünə qeydə alınmış namizəd, bələdiyyələrin yarısından çoxunda namizədləri qeydə alınmış siyasi partiya,

siyasi partiyaların bloku səsvermə gündən sonra 15 gün müddətində dairə seçki komissiyasının onların seçki fondlarına köçürdüyü vəsaitin xərclənməmiş hissəsini bu seçki komissiyasına qaytarmağa borcludur. Bu vəsait köçürüləndən sonra, göstərilən qaydada 15 gün müddətində bələdiyyələrin vəsaitləri qaytarılmalıdır. Bu müddət başa çatdıqda müvafiq bank Mərkəzi Seçki Komissiyasının və ya müvafiq bələdiyyənin məktubunda göstərilmiş pul vəsaitini mübahisəsiz qaydada onların hesabına köçürməlidir.

Maddə 231. Siyasi partiyalar, siyasi partiyaların blokları, bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər tərəfindən pulsuz efir vaxtının və dövrü nəşrlərdə pulsuz ayrılmış yerin dəyərinin ödənilməsi

231.1. Bu Məcəllənin 230-cu maddəsində nəzərdə tutulmayan namizəd, siyasi partiya, siyasi partiyaların bloku bu Məcəllənin 77.2, 77.3 və 77.4-cü maddələrində göstərilən teleradio verilişləri təşkilatlarına və dövrü nəşrlərin redaksiyalarına pulsuz efir vaxtının və dövrü nəşrlərdə ayrılmış yerin dəyərini tam həcmdə ödəməlidir. Göstərilən dəyər seçki fondundan yekun maliyyə hesabatının verildiyi gündək namizədlər, siyasi partiyalar, siyasi partiyaların blokları tərəfindən ödənilməlidir. Mərkəzi Seçki Komissiyası seçkilərin ümumi nəticələrinin rəsmi dərc edildiyi gündən sonra 3 gün müddətində göstərilən namizədlərin, siyasi partiyaların, siyasi partiyalar bloklarının, habelə həmin partiyaların blokunun tərkibinə daxil olmuş siyasi partiyaların siyahısını, onların ünvanını, istifadə edilmiş pulsuz efir vaxtının və dövrü nəşrdə ayrılmış yerin dəyərinin ödənilməsi barədə siyasi partiyalar bloklarının birgə qərarlarından çıxarışların təsdiq edilmiş surətlərini bu Məcəllənin 77.2, 77.3 və 77.4-cü maddələrində göstərilmiş teleradio verilişləri təşkilatlarına və dövrü nəşrlərin redaksiyalarına göndərir.

231.2. Bu Məcəllənin 77.2, 77.3 və 77.4-cü maddələrində göstərilən teleradio verilişləri təşkilatları və dövrü nəşrlərin

redaksiyaları seçkilərin ümumi nəticələrinin rəsmi dərc edildiyi gündən sonra 10 gün müddətində bu Məcəllənin 230-cu maddəsində nəzərdə tutulmayan namizədlərə, siyasi partiyalara, siyasi partiyaların bloklarına, habelə siyasi partiyaların blokuna daxil olmuş siyasi partiyalara istifadə edilmiş pulsuz efir vaxtının dəyəri və dövrü nəşrdə ayrılmış yerin həcmi və dəyəri haqqında, özlərinin hüquqi ünvanı və bank rekvizitləri barəsində müvafiq məlumat göndərirlər.

231.3. Bu Məcəllənin 80.5, 83.6 və 224.2-ci maddələrində nəzərdə tutulmuş pulsuz efir vaxtının və dövrü nəşrdə ayrılmış yerin dəyəri bu Məcəllənin 80.6-cı və 83.7-ci maddələrində nəzərdə tutulmuş qaydada namizədə, siyasi partiya, siyasi partiyaların blokuna təqdim edilmiş efir vaxtının və dövrü nəşrdə ayrılmış yerin ümumi həcmnin teleradio verilişləri təşkilatlarının və dövrü nəşrlərin redaksiyalarının müəyyənləşdirdiyi efir vaxtının və dövrü nəşrdə ayrılmış və məlumat üçün dərc edilmiş yerin qiymətinə vurulması yolu ilə müəyyən edilir.

231.4. Siyasi partiya, siyasi partiyaların bloku bu Məcəllənin 224.2-ci maddəsində göstərilən təşviqat tədbirlərinin birgə keçirilməsi yolu ilə pulsuz efir vaxtından istifadə etdikdə hər bir siyasi partiyanın, siyasi partiyalar blokunun qaytardığı pul vəsaitinin həcmi teleradio verilişləri təşkilatları tərəfindən onların iştirak etdikləri birgə təşviqat tədbirlərinin hər birinin iştirakçılarının ümumi sayına proporsional olaraq bərabər paylarla müəyyənləşdirilir.

231.5. Namizəd, siyasi partiya, siyasi partiyaların bloku pulsuz efir vaxtından bu Məcəllənin 81.5-ci maddəsi ilə nəzərdə tutulmuş qaydada və müddətdə imtina edibsə, təqdim edilmiş pulsuz efir vaxtının dəyəri ödənilmir.

231.6. Bu Məcəllənin 77.2, 77.3 və 77.4-cü maddələrində nəzərdə tutulmuş teleradio verilişləri təşkilatları və dövrü nəşr redaksiyaları səsvermə günündən başlayaraq 12 ay müddətində

Mərkəzi Seçki Komissiyasına bu Məcəllənin 230-cu maddəsində nəzərdə tutulmuş pulsuz efir vaxtının və dövrü nəşrdə ayrılmış yerin dəyərini tam ödəməmiş namizəd, siyasi partiya haqqında məlumat verirlər. Dairə seçki komissiyaları səsvermə günündən başlayaraq 12 ay müddətində bu Məcəllənin 230-cu maddəsində nəzərdə tutulmayan və seçki komissiyaları qarşısında borc öhdəliyi olan vətəndaşlar, siyasi partiyalar haqqında Mərkəzi Seçki Komissiyasına məlumat verirlər.

Maddə 232. Siyasi partiyaların, siyasi partiyalar bloklarının, bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin seçki fondlarının xüsusi hesabında qalmış pul vəsaiti

Bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin seçki fondlarının xüsusi hesabında qalmış pul vəsaitini dairə seçki komissiyasının yazılı göstərişinə uyğun olaraq müvafiq bank səsvermə günündən 30 gün keçdikdən sonra müvafiq bələdiyyə büdcəsinin mədaxilinə köçürməlidir.

Maddə 233. Siyasi partiyalar, siyasi partiyaların blokları, bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər tərəfindən pul vəsaitinin öz vəsaitləri hesabına geri qaytarılması

233.1. Seçki fondunda pul vəsaiti olmadıqda və yaxud çatışmadıqda büdcə və bələdiyyə pul vəsaitinin qeydə alınmış namizəd, siyasi partiya, siyasi partiyaların bloku tərəfindən qaytarılması, habelə siyasi partiyalara və siyasi partiyaların bloklarına verilmiş pulsuz efir vaxtının və dövrü nəşrdə ayrılmış yerin dəyərini ödənilməsi onların öz vəsaiti hesabına həyata keçirilir.

233.2. Verilmiş pulsuz efir vaxtının və dövrü nəşrdə ayrılmış yerin dəyərini ödənilməsinə ayrılan büdcə və bələdiyyə vəsaitini qaytarmaq vəzifəsi siyasi partiyalar blokunun üzərinə düşdükdə, qaytarılmalı vəsait bu bloka səsvermə gününədək daxil olan siyasi partiyalar arasında bərabər paylarla bölüşdürülür, o şərtlə ki, siyasi partiyalar blokunun yaradılması

haqqında Mərkəzi Seçki Komissiyasına təqdim edilmiş birgə qərarda ayrı qayda nəzərdə tutulmasın.

233.3. Bu Məcəllənin 230-cu maddəsində nəzərdə tutulmayan qeydə alınmış namizəd bu Məcəlləyə uyğun yekun maliyyə hesabatının verilməsi ilə yanaşı, müvafiq vəsaitin qaytarılmasını da öz üzərinə götürürsə, dövlət və bələdiyyə büdcəsinin geri qaytarılması vəsaitini səsvermə günündən başlayaraq 6 ay müddətində müvafiq olaraq dairə seçki komissiyasının və ya bələdiyyənin hesabına qaytara bilər.

233.4. Bu Məcəllənin 230-cu maddəsində nəzərdə tutulmayan və bu Məcəllənin 230-cu maddəsinin tələblərini yekun maliyyə hesabatı verilənədək yerinə yetirməyən siyasi partiya, siyasi partiyaların bloku bu Məcəllə ilə müəyyənləşdirilmiş müddətdə Mərkəzi Seçki Komissiyası, teleradio verilişləri təşkilatları və dövrü nəşri redaksiyaları qarşısında müvafiq pul vəsaitinin ödənilməsi haqqında öhdəlik götürübsə, dövlət və bələdiyyə büdcəsinin vəsaitlərini, habelə istifadə edilmiş pulsuz efir vaxtının və dövrü nəşrdə pulsuz ayrılmış yerin dəyərini səsvermə günündən başlayaraq 6 ay müddətində ödəmək üçün onlara möhlət verilə bilər.

233.5. Bu Məcəllənin 233.3 və 233.4-cü maddələrində nəzərdə tutulan öhdəliklər icra edilmədikdə və vəsaitin qaytarılması haqqında öhdəlikdə göstərilən müddət başa çatdıqda vəsait məhkəmə qaydasında qaytarılır. Bu Məcəllənin 230-cu maddəsində nəzərdə tutulmayan və bu Məcəllənin 233.3 və 233.4-cü maddələrində göstərilən tələbləri yerinə yetirməyən qeydə alınmış namizəd, siyasi partiya, siyasi partiyalar bloku yekun maliyyə hesabatı verilənədək bu Məcəllənin 233.3-cü və 233.4-cü maddələrində göstərilən öhdəliyi götürmədikdə yekun maliyyə hesabatının verilməsi müddəti başa çatanaq pul vəsaiti məhkəmə qaydasında qaytarılır.

233.6. Namizəd, qeydə alınmış namizəd statusunu itirdikdə bu maddə ilə namizədlərin, qeydə alınmış namizədlərin üzərinə

qoyulmuş öhdəliklər namizədin, qeydə alınmış namizəd sayılmış vətəndaşın üzərinə qoyulur. Namizəd, qeydə alınmış namizəd siyasi partiya, siyasi partiyaların bloku tərəfindən irəli sürülərsə, siyasi partiyanın, siyasi partiyalar blokunun üzərinə bu maddə ilə qoyulmuş öhdəliklər seçkilər qurtardıqda seçkilərdə iştirak etmiş siyasi partiyanın, o cümlədən siyasi partiyalar blokunun tərkibində iştirak etmiş siyasi partiyaların üzərinə qoyulur.

233.7. Mərkəzi Seçki Komissiyası əsas seçkilərin, təkrar və ya əlavə seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərarın rəsmi dərcindən sonra bu Məcəllənin 230-cu maddəsində nəzərdə tutulan və seçki komissiyaları, bələdiyyələr qarşısında borc öhdəliyi olan vətəndaşların siyahısını dairə seçki komissiyalarına onların yaradılması günündən başlayaraq 5 gün müddətində göndərir.

233.8. Əsas, təkrar və əlavə seçkilərdə bu Məcəllənin 230-cu maddəsində nəzərdə tutulan və seçkilərin təyin edilməsi haqqında qərarın rəsmi dərc edildiyi gün seçki komissiyası qarşısında büdcə vəsaiti üzrə borcu olan vətəndaşın, irəli sürüldüyü seçki dairəsindən asılı olmayaraq, dövlət büdcəsindən və ya bələdiyyədən vəsait almağa hüququ yoxdur.

Otuz səkkizinci fəsil

BƏLƏDİYYƏ SEÇKİLƏRİNİN KEÇİRİLMƏSİ VƏ SEÇKİLƏRİN NƏTİCƏLƏRİNİN MÜƏYYƏN OLUNMASI

Maddə 234. Bələdiyyə seçkiləri zamanı səsvermə üçün otaq

234.1. Bələdiyyə seçkiləri zamanı səsvermə otağı bu Məcəllənin 98-ci maddəsinin tələblərinə uyğun təşkil edilir.

234.2. Məntəqə seçki komissiyası səsvermə otağında və ya bilavasitə otağın qarşısında seçki bülleteninin nümunəsini, namizədləri qeydə alınmış siyasi partiyalar, siyasi partiyaların blokları haqqında məlumatları, müvafiq birmandatlı seçki

dairəsi üzrə qeydə alınmış bütün namizədlərin soyadı, adı, atasının adı, doğum tarixi, təhsili, əsas iş (və ya xidmət) yeri və tutduğu vəzifəsi (bu olmadıqda — fəaliyyət növü), yaşayış yeri, namizədliyini kimin irəli sürməsi haqqında məlumatları məlumat lövhəsində yerləşdirir.

234.3. Namizədlər, siyasi partiyalar, siyasi partiyaların blokları haqqında məlumatlar seçki bülletenində nəzərdə tutulmuş qaydada və ardıcılıqla yerləşdirilir.

Maddə 235. Bələdiyyə seçkiləri zamanı seçki bülletenləri

235.1. Bələdiyyə seçkilərinin keçirilməsi üçün seçki bülletenləri bu Məcəllənin 99-cu maddəsində nəzərdə tutulmuş qaydada hazırlanır.

235.2. Hər bir bələdiyyəyə seçkilərin keçirilməsi üçün ayrıca seçki bülletenləri hazırlanır.

235.3. Seçki bülleteninin hansı bələdiyyəyə seçkilərin keçirilməsi üçün nəzərdə tutulduğu başlığında göstərməlidir.

235.4. Bələdiyyə seçkiləri üzrə seçki bülletenində bələdiyyə üzvlüyünə namizədlərin soyadı, adı və atasının adı, təxəllüsü, doğum tarixi, yaşayış yeri, əsas iş və ya xidmət yeri (bu olmadıqda — fəaliyyət növü), habelə qeydə alınmış bələdiyyə üzvlüyünə namizədi kimin irəli sürdüyü göstərməlidir.

235.5. Seçki bülletenində bu Məcəllənin 54-cü maddəsinə uyğun olaraq qeydə alınmış bələdiyyə üzvlüyünə namizədin mənsub olduğu siyasi partiyanın qısa adı göstərməlidir.

235.6. Seçki bülletenində bu Məcəllənin 53-cü maddəsinə uyğun olaraq qeydiyyatdan keçmiş bələdiyyə üzvlüyünə namizədin partiya mənsubiyyəti onun arzusu ilə göstərilə bilər.

235.7. Seçki bülletenində namizədin soyadından sağda boş kvadrat yerləşdirilir.

Maddə 236. Bələdiyyə seçkiləri zamanı səsvermə qaydası

236.1. Bələdiyyə seçkiləri zamanı səsvermə bu Məcəllənin 104-cü və 105-ci maddələrinə uyğun olaraq keçirilir.

236.1.2. Seçici seçki bülletenində lehinə səs verəcəyi namizədlərin soyadından sağdakı kvadratlarda müvafiq bələdiyyə üzvlərinin sayına bərabər və ya bu saydan az sayda işarə qoyur.

236.1.3. İşarə qoyulmuş kvadratların sayı bələdiyyə üzvlərinin sayından çoxdursa, səs etibarsız sayılır.

236.1.4. Boş kvadratlarda heç bir işarə qoyulmamış səs etibarsız sayılır.

Maddə 237. Bələdiyyə seçkiləri zamanı seçki məntəqəsində səslərin hesablanması

237.1. Seçki məntəqəsində səslərin hesablanması bu Məcəllənin 106-cı maddəsinə uyğun həyata keçirilir.

237.2. Məntəqə seçki komissiyasının protokoluna bu Məcəllənin 100.2-ci maddəsində göstərilənlərlə yanaşı, aşağıdakı məlumatlar daxil edilir:

237.2.1. seçki bülleteninə daxil edilmiş namizədlərin soyadı, adı, atasının adı, bunlar eyni olduqda isə namizədlər haqqında digər məlumat;

237.2.2. hər bir namizədin lehinə verilmiş səslərin sayı.

Maddə 238. Dairə seçki komissiyası tərəfindən səsvermənin nəticələrinin müəyyən edilməsi

238.1. Dairə seçki komissiyasında səslərin hesablanması bu Məcəllənin 107-ci maddəsinə uyğun aparılır.

238.2. Səsvermə günündən ən geci 2 gün keçənədək dairə seçki komissiyası çoxmandatlı seçki dairəsi üzrə seçkilərin yekunlarını müəyyən edir.

238.3. Seçkilərdə iştirak edən və seçicilərin ən çox səsini toplayan namizədlər bələdiyyə üzvlərinin sayına bərabər olaraq müvafiq bələdiyyəyə üzv seçilmiş hesab edirlər.

238.4. Dairə seçki komissiyasının protokolunda bələdiyyəyə üzv seçilmiş namizədlərin soyadı, adı və atasının adı göstərilir.

Maddə 239. Bələdiyyə seçkilərinin yekunlarının yoxlanılması və təsdiqi

Mərkəzi Seçki Komissiyası səsvermə günündən başlayaraq ən gec 20 gün müddətində dairə seçki komissiyalarının protokollarını (bu Məcəlləyə uyğun olaraq əlavə edilən sənədlərlə birlikdə) yoxlayır və bu Məcəllənin 108-ci maddəsinə uyğun olaraq seçkilərin ümumi yekunları haqqında protokol tərtib edir.

Maddə 240. Bələdiyyə seçkilərinin etibarsız sayılması

240.1. Dairə seçki komissiyası qeydə alınmış namizədlərin lehinə verilən səslərin sayı bərabər olduqda, bələdiyyəyə seçkiləri baş tutmamış hesab edilir.

240.2. Dairə seçki komissiyası və ya Mərkəzi Seçki Komissiyası bələdiyyə üzrə seçkiləri aşağıdakı hallarda etibarsız sayır:

240.2.1. Bələdiyyə üzrə səsvermə zamanı səsvermənin nəticələri etibarsız sayılmış seçki məntəqələrinin sayı həmin bələdiyyənin ərazisində olan seçki məntəqələrinin ümumi sayının $\frac{2}{5}$ hissəsindən çoxunu təşkil etdikdə və ya ləğv edildikdə, o şərtlə ki, həmin seçki məntəqələrində seçicilərin sayı bələdiyyə üzrə qeydə alınmış seçicilərin ümumi sayının $\frac{1}{4}$ -dən çoxunu təşkil etsin.

240.2.2. məhkəmənin qərarı əsasında.

Maddə 241. Bələdiyyə seçkilərinin yekunlarının elan edilməsi

Mərkəzi Seçki Komissiyası seçkilər günündən başlayaraq ən gec 30 gün müddətində Azərbaycan Respublikası üzrə bələdiyyə seçkilərinin yekunlarını elan edir. Mərkəzi Seçki Komissiyasının bu qərarı qətidir.

Maddə 242. Bələdiyyə üzvü seçilmək haqqında vəsiqə
Mərkəzi Seçki Komissiyası tərəfindən müəyyən edilmiş nümunədə bələdiyyə üzvü seçilmək haqqında vəsiqə seçkilərin yekunları elan olunduqdan sonra 5 gün müddətində dairə seçki komissiyası tərəfindən verilir.

Maddə 243. Təkrar seçkilər

Bu Məcəllənin 240-cı maddəsinə əsasən bələdiyyə seçkiləri baş tutmazsa və ya etibarsız sayılarsa, Mərkəzi Seçki Komissiyasının qərarı ilə təkrar seçkilər keçirilir.

Maddə 244. Əlavə seçkilər

Bələdiyyə üzvləri tam tərkibdə seçilmədikdə yaxud onların səlahiyyətlərinə vaxtından əvvəl xitam verildikdə və bunun nəticəsində bələdiyyənin tərkibi $\frac{2}{3}$ hissədən az olduqda Mərkəzi Seçki Komissiyasının qərarı ilə əlavə seçkilər keçirilir.

Maddə 245. Sıradan çıxmış bələdiyyə üzvlərinin yerinin tutulması

Bələdiyyə üzvü vəfat etdikdə və ya onun səlahiyyətlərinə vaxtından əvvəl xitam verildikdə dairə seçki komissiyasının təqdimatına əsasən Mərkəzi Seçki Komissiyasının qərarı ilə yeni seçkilər keçirilir.

Maddə 246. Bələdiyyə seçkilərinin yekunlarının və səsvermənin nəticələrinin dərc olunması

Bələdiyyə seçkilərinin yekunlarının və səsvermənin nəticələrinin dərc olunması qaydaları bu Məcəllənin 109-cu maddəsi ilə müəyyən edilir.

Mehdi Səlimzadə

**YERLİ ÖZÜNÜDARƏETMƏ
HAKİMİYYƏTİNİN ƏSASLARI:
*NƏZƏRİ VƏ PRAKTİK MƏSƏLƏLƏR***

**«Elm və Təhsil» nəşriyyatının direktoru:
professor Nadir MƏMMƏDLİ**

Kompüter dizayneri: Tural Əhmədov
Texniki redaktor: Rövşanə Nizamiqızı
Montajçı: Rasim Hacıyev
Operator çapçı: Elşad Hacıyev

Yığılmağa verilmiş **29.05.2010.**
Çapa imzalanmış **10.06.2010.**
Şerti çap vərəqi **24.** Sifariş № **172.**
Kağız formatı **60x84 1/16.** Tiraj **500.**

Kitab «**Elm və Təhsil**» nəşriyyat-poliqrafiya
müəssisəsində səhifələnilib çap olunmuşdur.
E-mail: elm_ve_tehsil@box.az
Tel: 497-16-32; 050-311-41-89
Ünvan: Bakı, İçərişəhər, 3-cü Maqomayev döngəsi 8/4.
