

Fariz Şirinov

Vəkillər Kollegiyasının üzvü

**PUBLİK HÜQUQİ ŞƏXSLƏR HAQQINDA
QANUNVERİCİLİYİN TƏTBİQİ PERSPEKTİVLƏRİ**



Hazırkı məqalədə Publik hüquqi şəxslər haqqında yeni qanunvericiliyin təhlili və onun tətbiqi perspektivi müzakirə olunur.

Bu məqalə çərçivəsində biz «*publik hüquqi şəxslər*» adlanan institutun tarixi əhəmiyyətindən və ümumi fəlsəfəsindən deyil, qanunun müddələrinin təsvirindən və tətbiqi perspektivlərindən söhbət açacağıq. Belə ki, 24 ildən artıq olan müstəqillik tariximiz onu göstərir ki, Azərbaycan Respublikasında məhkəmələr və inzibati orqanlar hər hansı hüquq institutunun tarixçəsini, fəlsəfəsini, qanunun ruhunu deyil, onun zahirini görünüşünü, yazı üslubunu və qanun mətnində istifadə edilmiş sözlərin anlamlarını əsas götürərək qərarlar verir, hüquqi hərəkətlər (hərəkətsizliklər) edirlər.

Hazırkı məqalə çapa hazırlanan ərəfədə «Publik hüquqi şəxslər haqqında» Qanuna dəyişikliklər olunaraq bəzi müddəalar dəyişdirildi (4 mart 2016-cı il tarixli qanun). Biz çalışdıq ki, hazırkı məqalədə həmin müddəalara da münasibət bildirək.

Aktualıq

«Publik hüquqi şəxslər haqqında» 29 dekabr 2015-ci il tarixli 97-VQD sayılı Qanun (bundan sonra hazırkı mətn üzrə ismin müvafiq halında – **Qanun**) və Azərbaycan Respublikası Mülki Məcəllənin (bundan sonra – **Mülki Məcəllə**) 43-cü maddəsinə müvafiq dəyişikliklər (29 dekabr 2015-ci il tarixli, 98-VQD sayılı Qanun) 2016-cı ilin fevral ayında dərc olundu və qüvvəyə mindi. əslində dövlət və (və ya) bələdiyyələr tərəfindən ictimai funksiyaları icra edən qurumların yaradılması zərurəti çoxdan hiss olunmaqda idi. Təsadüfi deyildi ki, Mülki Məcəllənin 64.6 maddəsinin müddəası olan «*Dövlət orqanları və yerli özünüidarə orqanları təsərrüfat ortaqlıqlarının və cəmiyyətlərinin iştirakçıları kimi çıxış edə bilməzlər*» tələblərinə baxmayaraq bir sıra mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları və yerli icra hakimiyyəti orqanları bir sıra kommertiya hüquqi şəxs təsis etmiş (Məsələn, «Bakı Sərnişin Nəqliyyat» MMC, «1 sayılı Rayonlararası İstehsalat Təmir-Tikinti Tresti», Gəncə şəhər Reklam və Xidmət İdarəsi) onların qanuna zidd olaraq dövlət qeydiyyatına alınmasına müyəssər olmuşlar. Eynilə də yaxud da təbiətinə görə kommertiya qurumu olmayan təhsil müəssisələri və s. bu kimi qurumlar başqa təşkilati-hüquqi forma olmadığından təsərrüfat cəmiyyətləri kimi qeydiyyata alınmışlar. Bu hallar barədə müraciətlər olduqda isə müvafiq orqanlar «başqa təşkilati-hüquqi forma olmadığından» bu təşkilatların yaradıldığı qeyd edilir. Əslində isə Qanun üzrə KİV-də çıxış edən bir sıra natiqlərin də qeyd etdikləri kimi, dövlət kommertiya hüquqi şəxsləri yaratmamalı, pul qazanmamalıdır. Dövlət vergilər üzərində qurulmuş, cəmiyyətin idarə edən və ali məqsədi Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 12-ci maddəsinin I hissəsində göstəriləyi kimi, «*İnsan və vətəndaş hüquqlarının və azadlıqlarının, Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlarına layiqli həyat səviyyəsinin təmin edilməsi*»ndən ibarət olan ali bir təşkilatdır.

Lakin ən inkişaf etmiş dövlətlərdə - Almaniyada, ABŞ-da və s. ölkələrdə belə bu təşkilat bir sıra hallarda kommərsiya əsaslı, lakin cəmiyyət üçün son dərəcə vacib funksiyaların icrasına nail olmağa məcbur qalır ki, əlavə vergi yükü yaratmadan öz ali missiyasını uğurla həyata keçirə bilsin.

Təhlil edilən hüquq institutunun adı və təkliflər

Hazırkı məqalədə təhlil edilən hüquq institutu «publik hüquqi şəxs» adlanır. Bildiyimiz kimi «publik» sözü bu kontekstdə latında «pūlic» sözündən düzəldilib və sözün birinci mənası «cəmiyyətə xas olan», «cəmiyyətə aid» deməkdir, məsələn «**Jus publicum**» söz birləşməsi «dövlət hüququ» mənasını verir. Lakin İngilis, Fransız və Avropa dillərində «pūblic» və ya «publique» sözü həm «cəmiyyətə xas olan», həm də «dövlətə xas olan» mənalarını verir. Məsələn «public officer» söz birləşməsi ingiliscə «dövlət məmuru», «public notary» söz birləşməsi dövlət notariusu mənalarını, eləcə də fransızca «service public» dövlət qulluğu, «agent public» dövlət qulluqçusu mənalarını, italyanca «amministrazione pubblica» sözləri «dövlət hakimiyyət orqanı» və ya «icra hakimiyyəti orqanı» mənalarını verir.

Lakin biz bir az sonra görəəcəyik ki, «publik hüquqi şəxs» adlanan qurumun fəaliyyətini tənzimləyən qanunvericilik aktlarında məsələ tək dövlət orqanlarından yox, həm də bələdiyyələrdən, yəni yerli özünüidarəetmə orqanından gedir.

Nəzərə alsaq ki, «publik» sözü milli qanunvericinin dilinə yad bir sözdür və qanun çıxdığı ilk gündən bu söz məsxərə obyektinə çevrilib, onda həmin sözün əvəz edilməsinin və daha anlaşılıqlı terminlə əvəz edilməsinin nə qədər vacib olduğunu görürük.

Bir də qeyd etmək lazımdır ki, Azərbaycan Respublikası qanunvericiliyində bir neçə şəxsin vahid bir məqsədə nail olmaq üçün birləşməsi «təşkilat» sözü ilə qeyd edilir. Bundan başqa hüquqi şəxsin anlayışı Mülki Məcəllədə belə qeyd edilib: *«Hüquqi şəxs qanunla müəyyənləşdirilən qaydada dövlət qeydiyyatından keçmiş, xüsusi yaradılmış elə bir **qurumdur** ki, mülkiyyətində ayrıca əmlakı vardır, öz öhdəlikləri üçün bu əmlakla cavabdehdir, öz adından əmlak və şəxsi qeyri-əmlak hüquqları əldə etmək və həyata keçirmək, vəzifələr daşımaq, məhkəmədə iddiaçı və ya cavabdeh olmaq hüququna malikdir»*. Bu anlayışda biz dövlətdən və bələdiyyədən başqa formal/qanuni bir şəxs kimi yaradılmış təşkilata «**qurum**» deyildiyini görürük.

Bundan başqa, uzun illər həm dövlət, həm də ictimaiyyət üçün əhəmiyyətli hadisələri qeyd etmək üçün dilimizdə «geniş ictimaiyyət», «geniş ictimai» ifadələri işlədilmişdir. Bu ifadələr sovetlər dövrünə aid iclas protokollarında, qurultay sənədlərində, KPMK iclas stenoqramlarında da görmək mümkündür.

Təklif

Yuxarıda qeyd edilənləri, habelə qanunda publik hüquqi şəxsin məhz *«ümumdövlət və ictimai əhəmiyyət daşıyan fəaliyyətlə məşğul olan»* qurum olduğunu göz önündə tutaraq qanunvericilikdə «publik hüquqi şəxs» ifadəsinin *«ümumdövlət və ictimai əhəmiyyətli təşkilat»* ifadəsi ilə və ya *«ümumdövlət və ictimai əhəmiyyətli qurum»* ifadəsi, amma sözlərə qənaət etmək, həm də qurumun mahiyyətini əks etdirmək üçün *«ictimai əhəmiyyətli qurum»* ifadəsi ilə əvəz olunması məqsədəuyğun görünür (bundan sonra mətn üzrə «ictimai əhəmiyyətli qurum» sözündən istifadə ediləcək).

Mülki Məcəllədə «publik hüquqi şəxs»

29 dekabr 2015-ci il tarixli, 98-VQD sayılı Azərbaycan Respublikası Qanunu ilə Mülki Məcəlləyə dəyişiklik edilmiş və «publik hüquqi şəxs» barədə müddəalar 43.-cü maddəyə (**Hüquqi şəxslərin anlayışı və onun növləri**) əlavə edilmişdir. Dəyişikliyə məruz qalan maddələrdən biri 43.5-ci maddədir ki, onun hal-hazırda qüvvədə olan mətni belədir: «43.5. Hüquqi şəxslər fəaliyyətinin əsas məqsədi mənfəət götürməkdən ibarət olan (kommərsiya hüquqi şəxsləri) və ya əsas məqsədi mənfəət götürməkdən ibarət olmayan və götürülən mənfəəti iştirakçıları arasında bölüşdürməyən (qeyri-kommərsiya hüquqi şəxsləri), *habelə ümumdövlət və ictimai əhəmiyyət daşıyan fəaliyyətlə məşğul olan (publik hüquqi şəxslər)* qurumlar ola bilər». Bu maddədən biz anlayırıq ki, publik hüquqi şəxslər

nə kommersiya, nə də qeyri-kommersiya təşkilatlarına aid edilməmiş, ayrıca kateqoriya kimi göstərilmişdir. Qanunverici bununla ehtiva etmişdir ki, publik hüquqi şəxslər həm kommersiya, həm də qeyri-kommersiya hüquqi şəxsi kimi fəaliyyət göstərə bilər. Bu çox unikal bir təşkilatı hüquqi formadır. Təcrübədə daimi olaraq belə fəaliyyət göstərən hüquqi şəxs olmadığından (ictimai birliklər və fondlar da öz nizamnaməsinə uyğun kommersiya fəaliyyətləri ilə məşğul ola bilərlər) bu hüquqi şəxsin vergitutma sxeminin də ayrıca tənzimlənməsinə ehtiyac duyulur. Lakin hələ ki, Vergilər Məcəlləsinə düzəliş edilməyib, belə nəticəyə gəlmək olar ki, vergi orqanları ictimai birliklərə tətbiq etdikləri qaydaların oxşarını (analogiyasını) publik hüquqi şəxslərə tətbiq edəcəklər.

Bundan savayı, Mülki Məcəllədə dövlətin mülki münasibətlərdə iştirakına bir sıra normalar həsr edilmişdir ki, bunlar da pərakəndə şəkildə «Hüquqi şəxslər» adlanan fəsildə öz əksini tapmışdır və vahid bir sistem halında təqdim edilməmişdir. Bu isə öz növbəsində təcrübədə dövlət tərəfindən təsis edilmiş qurumların hüquqi statusuna dair bir sıra hüquqi mübahisələrə yol açır. Məsələn, birjaların işi ilə bağlı Ali Məhkəməyə qədər şikayətləndirilən və nəticədə qurumun hüquqi statusu ilə bağlı öz hüquqi həllini tapmamış bir sıra problemlər mövcuddur (nümunə kimi Bakı Əmtəə Birjasının işini qeyd etmək olar).

Oxşar problem yerli özünüidarə qurumlarında da müşahidə olunur. Yerli özünüidarə qurumlarından yalnız bələdiyyələr barədə Mülki Məcəllədə göstərişlər var. Lakin digər bu cür yerli özünüidarə qurumları (məhəllə komitələri, çoxmənzilli binanı tərkib hissəsi sahiblərinin ümumi yığıncağı və s.) barədə göstərişlər ümumiyyətlə mövcud deyil. Bu isə həmin qurumların fəaliyyətini mümkünsüz edib, bir sıra yerli institutlara dair qanunvericilik müddəalarını işləksiz vəziyyətə gətirib, yerli əhəmiyyətli problemlərin isə effektiv həlli mümkünsüz olmuşdur.

Mülki Məcəllədə publik hüquqi şəxslərə aid digər norma belə səslənir «43.7. *Publik hüquqi şəxslərin fəaliyyəti bu Məcəllə və «Publik hüquqi şəxslər haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu ilə tənzimlənir.*».

Bu norma Mülki Məcəllənin fəlsəfəsindən bir qədər kənara çıxır. Belə ki, Mülki Məcəllədə qeyd olunan bütün təşkilati-hüquqi formaların əsas bünövrəsini təşkil edən normalar məhz Mülki Məcəllənin özündə yer alır (bax. 64 – 119-cu maddələr). Ancaq bu halda Mülki Məcəllə başqa bir qanuna istinad edərək təşkilati-hüquqi formanın əsas elementlərini belə açıqlamır. Bu hal isə gələcəkdə bir sıra hüquqi kazuslara yol açacağı şübhə doğurmur. Bu kazuslar dövlət tərəfindən təsis edilmiş fondların hansı formada yenidəntəşkilə barədə (dövlətə məxsus fond, yoxsa publik hüquqi şəxs), publik hüquqi şəxsin nizamnamə kapitalının tərkib hissələri barədə, həmin kapitalla payların bölgüsü, idarəçiliyi, həmin şəxslərin səhm buraxma imkanları və sair bu kimi məsələlərlə dair mübahisələrlə əlaqədar yaranması ehtimalı böyükdür. Sözü gedən mübahisələrə səbəb «Normativ hüquqi aktlar haqqında» Konstitusiyaya qanunun iki müxtəlif maddələrinin eyni müstəvidə tətbiqi müşküllüyündən doğur. Həmin maddələrin birində deyilir ki: «2.5. *Azərbaycan Respublikasının Mülki Məcəlləsi mülki hüquq normalarını əks etdirən digər məəcəllə və qanunlarla ziddiyyət təşkil etdikdə Azərbaycan Respublikasının Mülki Məcəlləsi tətbiq edilir*», digərində isə «10.3. *Ziddiyyət təşkil edən normativ hüquqi aktlar bərabər hüquqi qüvvəyə malikdirsə, konkret münasibətlərə sahə normativ hüquqi aktı tətbiq edilir, bu şərtlə ki, həmin münasibətlər eyni hüquqi tənzimləmə sahəsinə aiddir*». Belə olan halda Qanunun mülki münasibətləri tənzimləyən normaları ilə inzibati, maliyyə və s. məsələləri tənzimləyən normaları biri birindən ayırmalı, üstünlüyün hansı müddədə başlayıb, hansı müddədə bitməsinə uzun-uzadı qeydiyyat orqanlarına, nəzarət orqanlarına izah etməliyik. Halbuki, bu boşluğun aradan qaldırılması üçün çox səmərəli hüquqi texnika mövcuddur.

Təklif:

Mülki Məcəllədə Dövlət və yerli özünüidarə orqanlarının mülki münasibətlərdə iştirakının xüsusiyyətlərinə həsr edilmiş ayrıca fəsil olmalıdır. Həmin fəslidə digər təşkilati-hüquqi formalarla yanaşı publik hüquqi şəxslər barəsində də həmin qurumlar barədə qanunvericiliyin «onurğa sütununu» təşkil edən müddəalar əks olunmalıdır.

Qanunun tənzipləmə mövzusu

Qanunun 1-ci maddəsi qanunun tətbiqi dairəsinə (tənzipləmə mövzusunə) həsr edilib. Lakin həmin normada sadalananlarla Qanunun maddələrinin sırası uyğunsuzluq təşkil edir. İdealda bunlar eyni olmalıdır. Qeyd olunan qüsurun təcürbi əhəmiyyəti ondan ibarətdir ki, belə qüsuralara sonradan yeni qanunvericilik aktları layihələri barədə mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları öz rəyini Nazirlər Kabinetinə və ya digər səlahiyyətli orqanlara təqdim edərkən, həmişəki kimi, qanunun tənzipləmə mövzusunə istinad edəcəklər. Bu da bir sıra fikir ayrılığına, hətta yersiz olaraq yeni qanun layihələrinin tənqidinə və nəticədə növbəti mərhələyə ya təqdim olunmamasına, ya da təhrif olunmuş (qol-qanadı kəsilmiş) versiyada sərgilənməsinə gətirib çıxarır.

Qanunun ilkin redaksiyasında 1.2-ci maddəsində deyilirdi: «1.2. *Bu Qanun dövlətə məxsus müəssisələrə şamil edilmir*». Nə Mülki Məcəllədə, nə də Qanunda «müəssisə» sözünün mənası açıqlanmayıb. Digər sahəvi qanunvericilikdə bu terminin başa düşülməsi üçün müddəalara rast gəlinə də «Normativ hüquqi aktlar haqqında» Konstitusiyaya Qanununun mətni yuxarıda gətirilmiş 10.3-cü maddəsi baxımından həmin müddələrin şərh təcürbi əhəmiyyət kəsb etmir.

Deməli Qanunun ilkin mətnindəki 1.2-ci maddəsindən belə çıxırdı ki, qanuni yaradılmış və fəaliyyət göstərən elmi-təcürbə müəssisələri, təhsil müəssisələri, kənd təsərrüfatı müəssisələri ilə yanaşı, indiyə qədər Mülki Məcəllənin 64.6-cı maddəsinin ziddinə olaraq müxtəlif dövlət qurumları tərəfindən yaradılmış və fəaliyyət göstərən kommersiya hüquqi şəxsləri öz qanunazidd fəaliyyətlərinin davam etmələri üçün hüquqi zəmin yaranmışdı.

Lakin 1.2-ci maddənin Qanundan ümumiyyətlə çıxarılması yenə də dövlət tərəfindən yaradılmış bir sıra MMC-lərin müqəddəratını həll etmir və nəzərimizcə qanunvericilikdə boşluqlar yaradır.

Təklif

Yuxarıda şərh edilənləri rəğmən, Nazirlər Kabinetinin yeni qanun layihələri ilə bağlı müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarından rəylərin keyfiyyətini artırmaq məqsədi ilə Qanunun 1-ci maddəsindəki «*publik hüquqi şəxslərin yaradılması, fəaliyyət göstərməsi və təşkili qaydalarını müəyyən edir*» ifadəsinin daha geniş yazılması, 1.2-ci maddəsinin isə aşağıdakı məndə bərpa edilməsi məqsədə uyğundur: «1.2. *Bu Qanun dövlətə məxsus bütün müəssisələrə şamil edilir*».

Anlayış qüsurları

Qanunun 2-ci maddəsi anlayışlara həsr olunub. 2.1-ci maddə belə ifadə olunub: «*Publik hüquq – ümumdövlət və ya ictimai maraqların təmin edilməsi ilə bağlı olan münasibətləri tənzipləyən hüquq normalarının məcmusudur*». Bu anlayışda «və ya» bağlayıcısı onu göstərir ki, publik hüquq ya ümumdövlət maraqlarını, ya da ictimai maraqları əhatə etməlidir. Hər iki maraqların üst-üstə düşməsi halı isə nəzərdə tutulmayıb. Bu maddə mahiyyətcə Qanunun sonrakı maddəsi «publik hüquqi şəxs» anlayışında qeyd edilmiş «dövlət və bələdiyyə» ifadəsi ilə ziddiyyətə girir. Belə düşünsək ki, dövlət ümumdövlət maraqlarını, bələdiyyə isə ictimai maraqları təmsil edir, digər tərəfdən də Qanunun 2.2-ci maddəsi bələdiyyə ilə dövlətin eyni zamanda (müştərək) publik hüquqi şəxs yaratmasını nəzərdə tutub, onda 2.1-ci maddədə «və ya» bağlayıcısının ziddiyyətli olduğunu görürük. Məntiqlə də bir çox hallarda ümumdövlət maraqları ilə ictimai maraqlar üst-üstə düşür, məsələn, yolların çəkilişi, çağdaş infrastrukturun yaradılması və s.. O səbəbdən, düşünmək olar ki, bəhs edilən hüquqi şəxslər həm ayrı ayrılıqda, həm də eyni zamanda ümumdövlət və ictimai maraqları əhatə edə bilərlər.

Bunda başqa, Qanunda nəzərə alınmayıb ki, Konstitusiyanın 12-ci maddəsinin I hissəsinə əsasən «*I. İnsan və vətəndaş hüquqlarının və azadlıqlarının, Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlarına layiqli həyat səviyyəsinin təmin edilməsi dövlətin ali məqsədidir*». Bu mənada dövlətin ictimaiyyət maraqlarına söykənməyən məqsədləri **ola bilməz**. Belə məqsədlərin olması dövlətin yaranış təməlinə zidd olar. Bu baxımdan ümumdövlət maraqları elə respublika əhəmiyyətli geniş ictimaiyyətin maraqlarıdır. Bir də bəhs edilən hüquqi şəxslər vasitəsi ilə bələdiyyələr tərəfindən müdafiə olunan yerli ictimai maraqlar ola bilər.

Təklif

Qanunun 2.1-ci maddəsi aşağıdakı redaksiyada verilməsi məqsədə uyğundur «*İctimai əhəmiyyətli hüquq – ümumdövlət və (və ya) yerli əhəmiyyətli ictimai maraqların təmin edilməsi ilə bağlı olan münasibətləri tənzimləyən hüquq normalarının məcmusudur*».

Qanunun növbəti maddəsi belə səslənir:

«2.2. *Publik hüquqi şəxs – dövlət və bələdiyyə adından və ya publik hüquqi şəxs tərəfindən yaradılan, ümumdövlət və ictimai əhəmiyyət daşıyan fəaliyyətlə məşğul olan, dövlət və ya bələdiyyə orqanı olmayan təşkilatdır*». Burada «*dövlət və bələdiyyə adından və ya publik hüquqi şəxs*» ifadəsi hüquqi terminalogiyada belə anlaşılır ki, dövlətlə bələdiyyə mütləq birgə/müştərək hüquqi şəxs yaratmalıdırlar, belə ki «*dövlət*» sözü ilə «*bələdiyyə*» sözləri arasında «*və*» bağlayıcısı yazılıbdır. Əlbəttə ədəbiyyatda «*və*» bağlayıcısı həm birləşdirici, həm də ayırıcı kimi istifadə edilə bilər. Lakin eyni cümlədə «*və ya publik hüquqi şəxs*» ifadəsi ona dəlalət edir ki, bu ifadədən əvvəlki «*və*» bağlayıcısı ancaq birləşdirici kimi başa düşülə bilər. Gərçi, bu qanunla eyni zamanda Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanı ilə dövlət adından təkbaşına olaraq publik hüquqi şəxsin yaradılmasını nəzərə alsaq, anlaşılır ki, qanun müəlliflərinin əsl niyyətləri bəhs edilən maddənin daha geniş tətbiqi olmuşdur. Bu mənada «*və*» bağlayıcısının ya vergül ilə əvəz edilməsi ya da «*və (və ya)*» bağlayıcısı ilə əvəz edilməsi zəruridir. Bu fikir yuxarıda qeyd edilmiş ümumdövlət və ictimai maraqların üst-üstə düşməsi halı ilə də sıx bağlıdır.

Bundan savayı, həmin maddədə bir publik hüquqi şəxs tərəfindən digər publik hüquqi şəxs təsis edilməsi imkanı nəzərdə tutulmuşdur. Bu norma, həmin hüquqi şəxs kommersiya fəaliyyəti ilə məşğul olduqda, olduqca təhlükəli sui-istifadə amili yaratmış olur. Həmin sui-istifadə amilinin yaratdığı təhlükənin açıqlanmasından əvvəl Mülki Məcəllənin bəzi maddələrinə diqqət salaq: «88.2. *Məhdud məsuliyyətli cəmiyyətin yeganə iştirakçısı bir şəxsdən ibarət digər təsərrüfat cəmiyyəti ola bilməz*», həmin Məcəllənin 98.5-ci maddəsinin sonuncu cümləsi «*Səhmdar cəmiyyətinin yeganə iştirakçısı bir şəxsdən ibarət digər təsərrüfat cəmiyyəti ola bilməz*». Qeyd olunan qadağaların Mülki Məcəllədə təsbit edilməsinin səbəbi kommersiya qurumları «başsız atlı» effektindən istifadə etməmələri, mülki məsuliyyətdən yayınmaq üçün müxtəlif maliyyə «torlarının» təsis edilməsinin qarşısını almaqdır. Təsəvvür edin (başsız atlı effekti), bir kommersiya qurumu ikincisini təsis edir, o da üçüncüsünü təsis edir, üçüncüsü də dördüncüsünü təsis edir və bu minvalla yaradılmış silsilə hüquqi şəxslərin sonuncusu birinci hüquqi şəxsin paylarını (səhmlərini) satın alır. Nəticədə bir halqa təsis edirik ki, onun sonuncu benefisiar iştirakçısı (xeyirgötürəni) formal olaraq aradan çıxır. Belə hüquqi şəxslər qrupunun birini formal olaraq müflisləşdirmək olar və hamısı nəticədə iflasa uğrayıb yüzlerce kreditorların hüquqlarını pozurlar.

Digər tərəfdən ikinci, üçüncü nəsil törəmə hüquqi şəxslər əslində birinci hüquqi şəxsin tam kontrolu altındadır və ortada olan hüquqi şəxslər sadəcə formal olaraq törəmə təşkilatları kontrol edirlər. Bu nəzarət imkanı 6-cı maddədə daha aydın görünür: «6.3. *Dövlətin adından yaradılan publik hüquqi şəxsin və onun törəmə publik hüquqi şəxsin nizamnaməsi müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən, bələdiyyə adından yaradılan publik hüquqi şəxsin və onun törəmə publik hüquqi şəxsin nizamnaməsi isə müvafiq bələdiyyə tərəfindən təsdiq edilir*», yəni ikinci, üçüncü və sair nəsil hüquqi şəxslərin də nizamnamələri ilkin hüquqi şəxsi təsis edən dövlət orqanı və (və ya) bələdiyyə tərəfindən təsdiq edilməlidir. Lakin bu vəziyyətdə ilkin hüquqi şəxsi yaratmış dövləti və (və ya) bələdiyyəni məsuliyyətdən yayındırır və sui-istifadə amili yaratmış olur. Məsələn, təsəvvür etsək ki, bir bələdiyyə publik hüquqi şəxs yaradar, həmin publik hüquqi şəxs də ikincisini yaradar, ikincisi də üçüncüsünü təsis edər və sonuncu başlaya bilər tam hüquqazidd, qanunsuzluqlar, özbaşınalıqlar törətməyə, sonra da bələdiyyədən bunun hesabını soruşanda, bələdiyyə iddia edə bilər ki, onun bu qanunsuzluqlardan xəbəri olmayıb «bəs bu üçüncü (dördüncü, beşinci) nəsil hüquqi şəxsdir. Bizim nəzarətimizdə deyil. Bilsəydik, imkan verməzdik» bununla da kələfin ucun suya atmış olurlar. Nəzarətimizcə belə sui-istifadə hallarının qarşısını almaq üçün ancaq belə bir hüquqi müddəa yazmaq olar ki, yalnız iki təsisçisi (dövlət və bələdiyyə) olan hüquqi şəxs, törəmə hüquqi şəxs yarada bilər.

Təklif

Yuxarıda qeyd edilənləri nəzərə alaraq Qanunun 2.2-ci maddəsi belə mətndə verilə bilər:

«2.2. İctimai əhəmiyyətli qurum – dövlət və (və ya) bələdiyyə adından, yaxud bir neçə təsisçisi olan ictimai əhəmiyyətli qurum tərəfindən yaradılan, ümumdövlət və (və ya) yerli əhəmiyyətli ictimai əhəmiyyət daşıyan fəaliyyətlə məşğul olan, dövlət və (və ya) bələdiyyə orqanı olmayan və müstəqil hüquqi şəxs olan qurumdur».

Sahibkarlıq fəaliyyəti ilə məşğul olma imkanı

Qanunun 3-cü maddəsinə görə «3.1. *Publik hüquqi şəxslər sahibkarlıq fəaliyyəti ilə yalnız o hallarda məşğul ola bilərlər ki, bu fəaliyyət onların yaradılması zamanı və nizamnaməsində qarşıya qoyulmuş məqsədlərə nail olmağa xidmət etsin və bu məqsədlərə uyğun gəlsin*». Həmin Qanunun 5-ci maddəsinə əsasən «5.2. *Publik hüquqi şəxs yalnız nizamnaməsində nəzərdə tutulmuş fəaliyyət ilə məşğul ola bilər*»; və nəhayət Qanunun 6-cı maddəsinə görə isə onun nizamnaməsində əks olunmalı olan məsələlərdən biri belə təsbit olunub: «6.2.3. *fəaliyyətin məqsədi və istiqamətləri... 6.2.7. əmlakının formalaşma mənbələri, maliyyə fəaliyyətinin əsasları*». Qeyd olunanlardan belə nəticəyə gəlmək olar ki, nizamnamədə fəaliyyət istiqamətlərində kommersiya fəaliyyəti nəzərdə tutulmuş olsa belə, əmlakının formalaşma mənbəyi kimi kommersiya fəaliyyəti göstərilmiş olsa belə, əgər məqsədləri düzgün göstərilməyibsə, onda Qanunun 3.1-ci maddəsinə əsasən həmin fəaliyyətlə məşğul **ola bilməz**. Yəni nizamnamədə belə hüquqi şəxsin məqsədləri bir-bir göstərməli, sonra hər bir məqsədə uyğun fəaliyyət istiqamətləri (prinsipləri) qeyd edilməli, əmlak formalaşmasında da konkret məqsədə uyğun konkret kommersiya fəaliyyəti növü təsbit edilməlidir. Bir biri ilə bu cür zincirvari normaların hər hansı həlqəsi olmazsa, onda qurumun kommersiya fəaliyyəti hüquqi cəhətdən mübahisələndirilə bilər.

Bundan başqa, Qanunun 3.1-ci maddəsində istifadə edilmiş hüquqi konstruksiya («*nizamnaməsində qarşıya qoyulmuş məqsədlərə nail olmağa xidmət etsin və bu məqsədlərə uyğun gəlsin*») Mülki Məcəllənin 48.6-cı maddəsinin ikinci cümləsindəki tənzimləmə üsulu ilə eynidir. Müqayisə üçün: «*Qeyri-kommersiya hüquqi şəxsləri sahibkarlıq fəaliyyəti ilə yalnız o hallarda məşğul ola bilərlər ki, bu fəaliyyət onların yaradılması zamanı qarşıya qoyulmuş məqsədlərə nail olmağa xidmət etsin və bu məqsədlərə uyğun gəlsin*». Bu mənada publik hüquqi şəxslərin kommersiya fəaliyyətlərinin tənzimləməsi üsulu ilə qeyri-kommersiya hüquqi şəxslərinin kommersiya fəaliyyətinin tənzimləmə üsulu ilə eynilik təşkil edir. Çox güman ki, vergi orqanları və ədliyyə orqanları da publik hüquqi şəxslərə də qeyri-kommersiya hüquqi şəxslərinə tətbiq etdikləri normaların analoqlarını tətbiq edəcəklər. Yəni publik hüquqi şəxslər ictimai birliklərin dövlət orqanı tərəfindən yaradılan analoqu kimi görünür.

Təsərrüfat cəmiyyəti yaratma hüququ

Qanunun 3.2-ci maddəsinə görə: «3.2. *Publik hüquqi şəxs nizamnaməsində nəzərdə tutulmuş halda təsərrüfat cəmiyyətləri yarada və ya onlarda iştirak edə bilər*». Bu norma Mülki Məcəllənin 88.2-ci və 98.5-ci maddələrindəki məhdudiyətlərin ruhuna zidd görünür. Düzdür biz Mülki Məcəllənin hərfi mənasına müraciət etdiyimizdə belə anlaşılır ki, məhdudiyət bir tək təsisçisi olan kommersiya təşkilatının təkbaşına törəmə kommersiya təşkilatının yaradılmasına aiddir, publik hüquqi şəxs isə tənzimləmə üsuluna görə kommersiya təşkilatı deyil, əksinə qeyri-kommersiya təşkilatlarına yaxındır. Amma gərçi, görəndə ki, Mülki Məcəllənin 88-ci və 98-ci maddələrdəki qadağalar kommersiya sui-istifadəsi əleyhinə normalardır, onda bəlli olur ki, kommersiya fəaliyyəti ilə məşğul olan publik hüquqi şəxs yenə də kommersiya fəaliyyəti ilə məşğul olan törəmə təşkilat yaratdıqda eyni minvalla sui-istifadə üçün əsas yaranmış olur. Bu yolla dövlət orqanları yenə də dolayısı ilə kommersiya qurumları təsis etməyə nail olub, ciblərinə pul qazanmaqla məşğul ola bilərlər. Məsələn, bir nazirlik təşəbbüs irəli sürür, öz nəzarətində publik hüquqi şəxs yaradır, sonra həmin publik hüquqi şəxs yüzlərcə MMC təsis edir; publik hüquqi şəxs isə müqəvva rolunu oynayır. Azərbaycan reallıqlarında bir müddət sonra belə də olacağına şübhə etməyə lüzum yoxdur.

Təklif

Qanunun 3.2-ci maddəsi çıxarılınsın.

Mənfəətin bölüşdürülməsi

Qanunun 3-cü maddəsində mənfəətin bölüşdürülməsi ilə bağlı yazılıb: «3.3. *Publik hüquqi şəxsin mənfəəti onun nizamnaməsində nəzərdə tutulmayan məqsədlər üçün yalnız təsisçinin qərarı ilə müvafiq olaraq dövlət büdcəsinə və yerli büdcəyə köçürülə bilər*». Bu halda yenə də belə çıxır ki, dövlət tərəfindən yaradılmış hüquqi şəxsin mənfəəti dövlət büdcəsi ilə yanaşı bələdiyyənin büdcəsinə köçürülə bilər. Ancaq eynilə həmin norma bələdiyyə tərəfindən yaradılmış hüquqi şəxsin mənfəətinin dövlət büdcəsinə yönəldilməsinə də imkan verir. Avropa oyunları ilə bağlı büdcəoldurma təcrübəmizə nəzərə salsaq görərik ki, bələdiyyə hüquqi şəxslərinin bu cür istismarı heç də xam xəyal deyil. Amma Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrinin əksəriyyətinin potensialının və onların iş bacarıqlarının yetərli səviyyədə olmamasını, habelə digər qüsurlarını nəzərə alaraq, güman etmək olar ki, onların da publik hüquqi şəxs yaratmaları üçün «yuxarılardan» kimsə onlara məsləhət verməlidir, onlar da məsləhət verənlər qurumun potensialından istifadə edərək nə isə iş görəcəklər. Belə olan halda bələdiyyə hüquqi şəxsinin qazandıqlarının da dövlət və bələdiyyə büdcəsi arasında bölüşdürülməsi ədalətli görünür.

Hüquqi şəxsin yaradılması

Qanunun 4-cü maddəsinə əsasən: «4.1. *Publik hüquqi şəxs dövlət adından müvafiq icra hakimiyyəti orqanı, bələdiyyə adından isə müvafiq bələdiyyə orqanları tərəfindən yaradılır. 4.2. Bu Qanunun 4.1-ci maddəsinə uyğun olaraq yaradılan publik hüquqi şəxslər tərəfindən də nizamnaməsində nəzərdə tutulmuş halda publik hüquqi şəxslər yaradıla bilər*».

Hal-hazırda dövlət adından Azərbaycan Respublikası Prezidenti tərəfindən yaradılır, halbuki, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 fevral 2016-cı il tarixli 759 sayılı Fərmanına əsasən Qanunun 4.1-ci maddəsi üzrə müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının siyahısı Azərbaycan Respublikası Prezident tərəfindən müəyyən olunacaqdır. Lakin hal-hazırda publik hüquqi şəxslərin Azərbaycan Respublikası Prezidenti tərəfindən yaradılması səbəbi ondadır ki, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının əsasnamələrində publik hüquqi şəxs yaratmaq səlahiyyəti nəzərdə tutulmayıb. Nazirlər kabineti də belə hüquqi şəxsləri yaradılması, qeydiyyatı, hesabatlılığı xüsusiyyətlərini tənzimləyən normaları qəbul etməyib. Əlbəttə dövlət orqanları belə bir hüquq qabiliyyətinə malikdirlər ki, onların təsis sənədində (nizamnaməsində və ya əsasnaməsində) yazılmayan səlahiyyəti icra edə bilməzlər. Səlahiyyət qazıldıqda belə, qaydalar, təlimatlar, tənzimləyici normalar olmalıdır ki, həmin səlahiyyətlərin icra mexanizmini əks etdirsin. Əks təqdirdə dövlət orqanlarının atdığı hər addım mübahisələndirilə bilər, bürokratik və digər əngəlliklərə rast gəlir, fəaliyyətləri effektiv olmur. Bütün bunları həll etmək üçün qanunaltı qanunvericiliyə (Nazirlər Kabineti qərarları, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktları) ehtiyac duyulur. Publik hüquqi şəxslər haqqında isə belə qanunvericilik hələ ki, mövcud deyil.

Digər tərəfdən, bələdiyyələrin də əsasnamələrində publik hüquqi şəxs yaratma imkanları nəzərdə tutulmayıb, onların yaradılmasına dair müddəalar normativ xarakterli aktlarla tənzimlənməyib.

Üçüncü istiqamət də, dövlətlə bələdiyyələrin müştərək hüquqi şəxsləridir ki, onların da fəaliyyətlərinin tənzimlənməsi üçün bir tək yaradılan hüquqi şəxslərin nizamnamələri yetməz. Həm onların maliyyə mənbələrinin tənzimlənməsi, həm müştərək qurumun yaradılması və qərarların razılaşdırılması prosedurları mütləq təsbit edilməlidir. Əks təqdirdə həmin hüquqi şəxslərin yaradılması da, fəaliyyəti də kor-təbii, pərakəndə xarakter daşıyır, kompleks yanaşma tətbiq etmək mümkün olmaz, nəticədə bu fəaliyyətdən nə cəmiyyət, nə də dövlətçilik yararlanmaz.

Hüquqi şəxsin qeydiyyatı

Qanunun 4.4-cü maddəsinə əsasən «4.4. *Publik hüquqi şəxs «Hüquqi şəxslərin dövlət qeydiyyatı və dövlət reyestri haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu ilə müəyyən edilmiş qaydada müvafiq*

icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən dövlət qeydiyyatına alındıqdan sonra hüquqi şəxs statusunu əldə edir». Bu halda müvafiq icra hakimiyyəti orqanının səlahiyyətləri Vergilər Nazirliyinə həvalə edilib. Belə güman etmək olar ki, bir müddət sonra qeydiyyat səlahiyyəti ASAN xidmətlərə ötürüləcək. Bir tərəfdən bu hal qeydiyyat proseduru asanlaşdırır. Lakin publik hüquqi şəxslərin qeyri-kommersiya təşkilatları ilə uyğunluğuna dair məzkur normaları nəzərə alsaq belə qənaətə gəlmək olar ki, qeydiyyat orqanı qismində Ədliyyə Nazirliyi daha uyğundur. Çünki kommersiya fəaliyyəti publik hüquqi şəxsin Qanuna görə fakultativ fəaliyyətdir (əsas fəaliyyət istiqaməti deyil, istisna olaraq nizamnaməsi ilə nəzərdə tutulduğu halda məşğul olduğu fəaliyyətdir).

Vergilər Nazirliyi kommersiya hüquqi şəxslərinin qeydiyyatı ilə məşğul olur və bu vergilərin düzgün tənzimlənməsi baxımından əlverişlidir. Ancaq təəssüflə qeyd etməliyik ki, Vergilər nazirliyi tərkibində fəaliyyət göstərən birpəncərənin təcrübəsi transmilli kommersiya qurumları təcrübəsi, hətta milli qanunvericilik baxımından heç də peşəkar görünmür, bəzi hallarda isə hətta Mülki Məcəlləyə ziddir. Məsələn, Vergilər Nazirliyinin internet saytında uzun illər dərc olunan 2 səhifəlik nizamnamə formaları Mülki Məcəlləyə birbaşa zidd idi. Bu günə qədər də o dövrdə qeydiyyata alınmış hüquqi şəxslərin hüquqi əqdlər bağlamaqda, kredit təşkilatlarında hesab açma və əməliyyat həyata keçirmə məsələlərində müşküllüklər mövcuddur. Onların icra orqanlarının səlahiyyətləri, nəzarət orqanlarının səlahiyyətləri Mülki Məcəlləyə zidd olaraq Nizamnamədə qeyd edilməmiş, təsisçilərin öhdəliyinə buraxılmışdır deyə, səlahiyyətləri müəyyən etmək çətinidir. Bundan başqa, birpəncərənin tabe olduğu Vergilər Nazirliyi qurumlarında çalışan əməkdaşlar təhsilcə hüquqşünas deyillər. Ona görə də Nizamnamələrdə mütərəqqi normaları qeyd etmək olduqca çətin olur. Ədliyyə nazirliyində isə belə çətinliklər olmur. Onda həm icraçılar, həm nəzarət edən qurumlar hamısı hüquqşünaslardan komplektləşir.

Təklif

Bu cür hüquqi şəxslərin qeydiyyatı Ədliyyə Nazirliyi tərəfindən aparılması daha peşəkar nizamnamələrin yazılmasına imkan yaradar.

Nümunəvi nizamnamələr

Qanunun 6-ci maddəsinə əsasən «6.1. Müxtəlif sahələr üzrə publik hüquqi şəxsin nümunəvi nizamnaməsi müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən müəyyən oluna bilər». Bu norma «Normativ hüquqi aktlar haqqında» Konstitusiya qanununun 64.4-cü maddəsinə ziddir («64.4. Dövlət orqanı üçün hüquq və vəzifələr onun səlahiyyətlərini təşkil edir və bu səbəbdən normativ hüquqi aktda həmin orqanın hüququ konkret icraçının mülahizəsindən asılı olan bu və ya digər hərəkətlərin edilməsi, dispozitiv imkan kimi müəyyənləşdirilə bilməz. Normativ hüquqi aktda dövlət orqanının səlahiyyətlərinin həddindən artıq ümumiləşdirilmiş formada müəyyən edilməsinə, «orqan edə bilər», «bir qayda olaraq», «müstəsna hallarda yol verilir», «orqan öz səlahiyyətləri daxilində», «zərurət olduqda» və bunlara bənzər qeyri-müəyyən ifadələrdən istifadə olunmasına yol verilmir»).

Belə ki, həddən ziyadə diskresiyon səlahiyyət nəzərdə tutur. Bir tərəfdən baxdıqda elə görünə bilər ki, nümunəvi nizamnamələrin olması bir sıra tənzimləmə problemlərini həll edə bilər. Nümunəvi sənədlərin mənfəəti ondan ibarətdir ki, nümunəvi sənədi qəbul etmiş orqan həmin nümunədəki hüquqi və digər risklərə görə məsuliyyəti üzərinə götürmüş olur. Təəssüf ki, Azərbaycan Respublikası tarixində həmin məsuliyyətin reallaşmasını görmürük. Bu nümunələr sonda həm fəaliyyətin səmərəliliyini aşağı salır, həm biznesin önünü kəsir, amma nümunəni təsdiq etmiş şəxs isə məsuliyyət daşımır

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanına əsasən Qanunun 6.1-ci maddəsi üzrə səlahiyyətlər «Azərbaycan Respublikasının Prezidenti, Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti və Azərbaycan Respublikasının Əmlak Məsələləri Dövlət Komitəsi» tərəfindən həyata keçirilir. Bu müddəadan da məlum olmur ki, sadalanan orqanlar hamısı nizamnamə nümunələrini birgə təsdiq edirlər, yoxsa onlar arasında hansısa səlahiyyət bölgüsü var. Ehtimal etmək olar ki, Prezident tərəfindən təsis olunan hüquqi şəxslər üçün nümunələr də Prezident tərəfindən, Nazirlər Kabineti

tərəfindən təsis edilən və bir neçə mərkəzi icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən birgə təsis edilən hüquqi şəxslər üçün Nazirlər Kabineti, digər dövlət orqanları tərəfindən təsis edilənlər üçün isə Dövlət əmlak komitəsi tərəfindən nümunələr təsdiq olunacaq.

Bundan başqa, Ədliyyə Nazirliyi bələdiyyələrin yaratdığı hüquqi şəxslər üçün nümunəvi sənəd qəbul etsə, bələdiyyələrə köməklik etmiş olar. Hərçənd ki, Qanunun 6.1-ci maddəsi üzrə Ədliyyə Nazirliyinə səlahiyyət verilməyib. Amma bu səlahiyyətin qanunda yazılması həmin nümunənin imperativ norma kimi qəbul edilməsinə dəlalət edir, bu da bələdiyyələrin imkanlarını son dərəcə məhdudlaşdırır.

Təklif

Qanunun 6.1-ci maddəsinə aşağıdakı mətndə verilsin: «6.1. Müxtəlif sahələr üzrə dövlət adından və ya dövlətin iştirakı ilə təsis edilən ictimai əhəmiyyətli qurumun nümunəvi nizamnaməsi həmin qurumu təsis edən müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən, həmin icra hakimiyyəti orqanının normativ hüquqi aktı ilə təsdiq olunur». Belə olduqda hər bir hüquqi şəxs üçün nümunəvi nizamnamələr elə mərkəzi icra hakimiyyəti orqanının özü tərəfindən normativ hüquqi akt ilə təsdiq olunur, onun fəaliyyətinə uyğunlaşdırılır, Ədliyyə Nazirliyində də qeydiyyatdan keçər və ümumi məsələlərdə unifikasiya aparmaq mümkün olar.

Ədliyyə Nazirliyi isə, qanunda yazılmasa belə, tövsiyə xarakterli aktı ilə bələdiyyələr üçün nümunəvi nizamnamələr təklif edə bilər. Mövcud qanunvericilik Nazirliyə belə imkan yaradır.

Hüquqi şəxsin əmlakın statusu

Qanunun 7-ci maddədə publik hüquqi şəxsin əmlakının statusu müəyyən olunmayıb. Amma hüquqi şəxslərin ümumi anlayışına əsasən belə qənaətə gəlmək olar ki, onun sərəncamına verilmiş əmlak həmin hüquqi şəxsin mülkiyyətinə verilir. Lakin bizim dövlət orqanlarının işləmə qabiliyyətini nəzərə alaraq, bu ümumi müddəanın publik hüquqi şəxslərə tətbiqinin nə dərəcədə nəzərə alınacağına təxmin etmək çətindir.

Təklif

Qanunun 7.3-cü maddəsinə hüquqi şəxsin sərəncamına verilmiş əmlakın və onun fəaliyyətindən əldə edilmiş əmlakın həmin hüquqi şəxsin mülkiyyətində olmasına dair müddəa daxil edilməlidir. əlavə də edilməlidir ki, müqavilə əsasında onun istifadəsinə də əmlak verilə bilər.

Hüquqi şəxslərin qrant və ianələrin verilməsi

Qanunun 7.2-ci maddəsinə əsasən: «7.2. Publik hüquqi şəxsin əmlakı nizamnamə fondundan, ona təsisçilər tərəfindən verilmiş digər əmlakdan, habelə dövlət və ya yerli büdcələrdən ayrılan vəsaitlərdən, fəaliyyət istiqamətlərinə uyğun olaraq görülmə işlərdən, göstərilən xidmətlərdən əldə edilən daxilolmalardan, ianələrdən, qrantlardan və nizamnamədə müəyyən edilmiş digər mənbələrdən daxil olan vəsaitlərdən formalaşa bilər». Qrantlar haqqında qanunvericilik nəzərdə tutur ki, qrantlar haqqında məlumatlar ədliyyə nazirliyinə verilir və ədliyyə nazirliyi bildiriş verir ki, məlumatı qeydiyyatda aldı. Amma ianələr haqqında ümumi qanunvericilik yoxdur. QHT-lər haqqında qanunvericiyə əsasən QHT-lərin aldığı ianələr barədə məlumatlar Maliyyə Nazirliyinə verilir. Ancaq bu yeni hüquqi şəxslər mahiyyətinə və tənzimləmə üsuluna görə qeyri-kommersiya qurumlarına oxşar olsa da, onların ianələrinin qeydiyyatı və ya dövlətin məlumatlandırılması barədə Qanunda bir rəhbər göstəriş yoxdur.

Təklif

Qanuna hüquqi şəxslər tərəfindən qrant və ianələr almasına dair xüsusi normalar yazılsın və onların qeydiyyatı və məlumatlandırma məqamları açıqlansın. Bundan başqa, Qanunun 6.2-ci maddəsinə də «**Qrantların və ianələrin qəbul edilməsi qaydası**» adlı yarım maddə əlavə edilsin.

Əmlak üzərində mülkiyyət hüququnun həyata keçirilmə qaydası

Qanunun 7.3-cü maddəsinə əsasən: «7.3. *Publik hüquqi şəxsin əmlakı üzərində sahiblik, istifadə və sərəncam vermək hüquqlarının həyata keçirilməsi qaydası onun nizamnaməsi ilə müəyyən edilir*». Bu normanın təcübədə səmərəli tətbiqi mümkün deyil. Əvvəla belə norma Qanunun 6.2-ci maddəsində sadalanmayıb. Qanunun 6.2.6-cı və 6.2.7-ci maddələrini isə 7.3-cü maddəsində təsbit edilənləri tam əhatə etmir. Hüquqi şəxsi qeydiyyatı alan orqan isə haqlı olaraq 6.2-ci maddəsinə əsas götürəcəkdir. Digər tərəfdən, qeydiyyat orqanını təcübəsinin mükəmməl olmadığını və heç o dərəcədə də mükəmməl olmalı olmadığını nəzərə alaraq, tam əminliklə demək olar ki, təcübədə «*əmlakı üzərində sahiblik, istifadə və sərəncam vermək hüquqlarının həyata keçirilməsi qaydası*»nın əsasları Nizamnamədə, təcübəsinin isə həmin hüquqi şəxsin lokal, təşkilati-hüquqi aktlarında (reqlamentində) təsbit ediləcəkdir. Qanunun 7.3-cü maddəsi isə sadəcə formal olaraq nizamnamədə ümumi sözlərlə icra olunacaq. Başqa cür də mümkün deyil. İctimai münasibətlərin hər ani dəyişikliyinə görə nizamnamə dəyişmək mümkün deyil. Lakin aktlar vasitəsi ilə isə əmlak münasibətlərinin tənzimlənməsində çevikliyə nail olmağa imkan verir.

Məsuliyyətin bölüşdürülməsi

Qanunun 7.5-ci maddəsinin əvvəli ilə («*Dövlət və bələdiyyə müvafiq olaraq yaratdıqları publik hüquqi şəxsin öhdəlikləri üçün cavabdeh deyildir*») Qanuna 4 mart 2016-cı il tarixli Qanunla dəyişiklik edilənə qədər qüvvədə olmuş 7.6-cı maddəsi («*Dövlət və bələdiyyə müvafiq olaraq yaratdıqları publik hüquqi şəxsin üzərinə götürdüyü hər hansı öhdəliklərə görə cavabdeh deyildir*») mahiyyətə üst-üstə düşürdü. Ancaq hüquqi şəxsin onu təsis etmiş dövlət və (və ya) bələdiyyə orqanının öhdəliklərinə görə məsuliyyəti məsələsi açıqlanmayıb. Bundan başqa, əgər publik hüquqi şəxs digər publik hüquqi şəxs tərəfindən yaradılacaqsa, onda məsuliyyəti necə bölüşdürülməyi məlum deyil.

Təklif

Qanunun 7.6-cı maddəsi aşağıdakı redaksiyada bərpa edilsin: «7.6. *İctimai əhəmiyyətli hüquqi şəxslə onun təsisçisi (təsisçiləri) arasında bağlanan müqavilədə başqa hal nəzərdə tutulmayıbsa, ictimai əhəmiyyətli hüquqi şəxs onun təsisçisinin (təsisçilərinin) öhdəliklərinə görə məsuliyyət daşımır*».

Təsisçilərin səlahiyyətləri

Qanunun 8.2-ci maddəsi ilə «*Publik hüquqi şəxsin təsisçisinin səlahiyyətlərinə*» aid olanlar sadalanıb. Əvvəla nəzərə alınmayıb ki, Qanunda, Mülki Məcəllədə olduğu kimi, təsisçinin ancaq müstəsna səlahiyyətləri sadalanmalıdır ki, təsisçilərə nizamnamə və (və ya) reqlamentlə əlavə səlahiyyətlər verilə bilsin. Amma hal-hazırda Qanunun 8.2-ci maddəsi elə yazılıb ki, təsisçiyə əlavə səlahiyyət vermək mümkün deyil. Deməli icra orqanının hüquqlarının yuxarı orqana vermək üçün mütləq direktorlar/müşahidə/himayə şurası yaradılmalı, əlavə səlahiyyətlər həmin orqana verilməlidir. Bunda əlavə, həmin Qanunun 8.2-ci maddəsi publik hüquqi şəxs tərəfindən törəmə publik hüquqi şəxs yaratması haqqında qərarın təsisçi tərəfindən qəbul edilməsi və belə halda nizamnamənin təsdiqinin təsisçi tərəfindən həyata keçirilməsini nəzərdə tutmayıb, bu isə elə Qanunun özünün 2.2-ci maddəsi ilə uyğun zülmə təşkil edir.

Nəzarət və icra orqanları

Qanunun 8.3-cü maddəsinə əsasən: «8.3. *Bu Qanunun 4.1-ci maddəsinə uyğun olaraq yaradılan publik hüquqi şəxs həmin orqanın təyin etdiyi rəhbər və ya kollegial icra orqanı (bundan sonra – rəhbər) tərəfindən idarə olunur*». Bu maddədə «*rəhbər və ya kollegial icra orqanı*» ifadəsindən belə məlum olur ki, «*rəhbər*» dedikdə icra orqanı nəzərdə tutulur. Amma hüquqi şəxsin təkbaşçı rəhbərinin adı (direktor, baş direktor və s.) qeyd edilməyib. Düşünmək olar ki, bu müsbət haldır və rəhbər vəzifəsinin adı nizamnamədə seçilə bilər. Lakin kollegial icra orqanının bəzi səlahiyyətləri Mülki Məcəllədə digər qurumlar üçün nəzərdə tutulduğu kimi Qanunda da təsbit edilsin ki, minimal tələblərə riayət edilsin. Əks təqdirdə publik hüquqi şəxsə nəzarət edən bəzi mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən sui-istifadə ediləcəyi istisna edilmir.

Təklif

Qanunun 8-ci maddəsində kollegial icra orqanı (idarə heyəti) iclaslarının keçirilməsi, səsvermə və s məsələlərə dair dispoziitiv normalar təsbit edilməsinə ehtiyac duyulur.

Audit və sair nəzarət mexanizmləri

Qanunda hüquqi şəxsin məcburi kənar auditinə, daxili audit qurumuna dair, habelə Maliyyə hesabatlarının beynəlxalq standartlarına, beynəlxalq korporativ idarəetmə standartlara və sair bu kimi standartlara istinadlar edilməyib. əslində bu standartlara istinadlar nizamnamədə qeyd edilə bilər. Lakin icbari kənar audit məsələsi mütləq qaydada qanunda əks olunmalıdır ki, ona riayət olunsun. Əks təqdirdə həmin hüquqi şəxslərin fəaliyyətinin norma auditi və səmərəliliyinin artırılması sübhə altındadır.

Təklif

Qanuna məcburi kənar auditə dair və daxili audit üzrə struktur bölməsinə dair müddəalar əlavə edilsin.