



UOT 34.096

DOI: <https://doi.org/10.62130/ZNZG9089>**Sahil HÜSEYNOV**

Milli Aviasiya Akademiyası,

“Hüquq” kafedrasının müdiri, h.ü.f.d.

e-mail: sahilhuseynov@naa.edu.az<https://orcid.org/0009-0003-0732-7110>

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏ İDEOLOGİYASININ REALİZƏ EDİLMƏSİNİN İLKİN ŞƏRTLƏRİNİN KONSTITUSION-HÜQUQİ FƏRQLƏNDİRİLMƏSİ PROBLEMLƏRİ

XÜLASƏ

Yerli özünüidarə ideologiyasının Qərbi Avropa və postsovet respublikalarında realizə edilməsinin ilkin şərtlərinin fərqləndirilməsi, postsovet respublikalarının, o cümlədən Azərbaycan Respublikasının əhalisinin yerli özünüidarə hüququnun tətbiqinə hazır olmadığı və bunun nəticəsi olaraq yerli özünüidarə ideyalarının həyata keçirilməsi sahəsində ciddi maneələrin yaranması ilə əlaqəli mövqə əsaslandırılır.

“Yerli özünüidarə haqqında” Avropa Xartiyasına üzvlüyə namizəd ölkənin əhalisinin yerli özünüidarəyə hazırlıq səviyyəsinin nəzərə alınmasına dair müddəanın həmin ölkə ilə Xartiyanın (müqavilənin) bağlanmasının zəruri ilkin şərti qismində tanınmasına dair təklif irəli sürülür.

Açar sözlər: özünüidarə, əhali, hazırlıq, səviyyə, hüquq, fərqləndirmə, qiymətləndirmə, problemlər.

Giriş

Müstəqil Azərbaycan Respublikasının 1995-ci ildə qəbul edilmiş Konstitusiyasına uyğun olaraq ölkəmizdə idarəetmə sisteminin yenidən qurulması və inkişaf etdirilməsi istiqamətində həyata keçirilən institusional tədbirlərin sırasında yaşayış məntəqələrində yerli özünüidarə prinsipinə əsaslanan bələdiyyə hakimiyyətinin formalaşdırılması və onun fəaliyyətinin tənzimlənməsi mühüm yer tutur. 1995-2023-cü illərdə Azərbaycanda aparılan idarəetmə islahatları xalq hakimiyyətinin dövlət hakimiyyəti ilə yanaşı yerli özünüidarə - bələdiyyə hakimiyyəti formasında təşkil edilməsi və ölkənin hüquq sisteminin tərkibində yeni bələdiyyə hüququnun yaradılmasının mümkünlüyünü təsdiq edir. Respublikada bələdiyyələrin 23 illik fəaliyyət dövrünün yerli özünüidarənin məqsədlərinin realizə edilməsinin nəticələrinin konstitusion-hüquqi qiymət-

ləndirilməsi üçün kifayət etdiyini, lakin həmin nəticələrin əhalinin və dövlətin yerli özünüidarənin inkişafı ilə bağlı maraqlarına uyğun olmadığını etiraf etmək məqsədəuyğundur. Ona görə də yerli özünüidarənin inkişafı sahəsində dövlətin siyasəti yerli əhalinin həyat fəaliyyətinin təmin edilməsi üzrə sosial, iqtisadi və ekoloji problemlərin Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının, Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının normaları, beynəlxalq hüququn ümumən qəbul edilmiş prinsipləri əsasında həll edilməsinə dair vəzifələri qarşıya qoyur. Göstərilən vəzifələrin həyata keçirilməsində başlıca məqsəd yerli özünüidarənin inkişafı prosesinə mane olan daxili və xarici amillərin aradan qaldırılmasını təmin edən effektiv konstitusion-hüquqi tənzimedicilik konstruksiyasının yaradılmasından ibarətdir. Bu mövqedən Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarənin hüquqi tənzimlənməsi vəziyyətinin tədqiqinin nə-



ticələri nəzərə alınmaqla yerli özünüidarənin inkişafını ləngidən amillərin aradan qaldırılması istiqamətlərinin əsaslandırılması zəruridir.

Müasir dövrdə Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarənin inkişafını ləngidən maneələrin konstitusiyaya hüququ çərçivəsində qiymətləndirilməsi yerli özünüidarə ideologiyasının Qərbi Avropada və postsovet respublikalarında, o cümlədən, Azərbaycanda realizə edilməsinin ilkin şərtlərinin fərqləndirilməsindən başlanır. Yerli özünüidarə ideologiyasının tədqiqi postsovet respublikalarının əhalisinin yerli özünüidarə hüququnun tətbiqinə hazır olmadığını və bunun nəticəsi olaraq yerli özünüidarə ideyalarının realizəsi sahəsində ciddi maneələrin yarandığını təsdiq edir.

Postsovet respublikalarının son iki yüz illik ümumi tarixinə nəzər salaraq həmin respublikaların ərazilərinin 1917-ci ilə qədər mövcud olmuş Rusiya imperiyasının və 1920-1991-ci illərdə mövcud olmuş SSRİ-nin inzibati ərazi vahidləri qismində tanındığını qeyd etmək lazımdır. İstər Çar Rusiyasında, istərsə də SSRİ-də inzibati-ərazi vahidlərində dövlət hakimiyyətini həyata keçirmək hüququ müstəsna olaraq Rusiyanın mərkəzi dövlət aparatına məxsus idi. Qərbi Avropa dövlətlərindən fərqli olaraq Rusiyada dövlət idarəetməsi təkhakimiyyətlik prinsipi əsasında fəaliyyət göstərən monarxiya formasında mövcud olmuşdur. Rusiyada indiyədək mövcud olmuş monarxiya aşağıdakı əlamətlərlə xarakterizə edilir:

- ölkə əhalisinin idarəetmə sahəsində hüquqsuzluğu;
- nümayəndəli demokratiya prinsipinə əsaslanan idarəetmə sisteminin yoxluğu;
- dövlət hakimiyyətinin bütünlükdə dövlət başçısının əlində cəmlənməsi;
- vətəndaşların sərbəst toplaşmaq azadlığının yoxluğu.

Monarxiyanın əlamətləri SSRİ-nin Konstitusiyasında formal olaraq dəyişikliklərə məruz qalsa da, Azərbaycan və Orta Asiya xalqları sovet dövlətinin siyasi həyatında iştirak etmək hüququndan məhrum edilmişdi, ayrı-ayrı millətlər və milyonlarla insanlar Sibirə sürgün edilmişdir. İttifaq müqaviləsi 1991-ci ildə denons edildikdən sonra mərkəz Rusiya Federasiyası olmaqla Müstəqil Dövlətlər Birliyi (MDB) təsis olundu. Məntiqə görə

Birliyin üzv ölkələrinin ərazilərində baş verən hadisələr MDB-nin rəhbərləri tərəfindən qiymətləndirilməlidir. 2007-2023-cü illər ərzində Gürcüstanın Cənubi Osetiya və Abxaziya vilayətləri, Ukraynanın Kırım, Donetsk, Luqansk, Zaporozhye, Xerson vilayətləri Rusiya tərəfindən işğal olunmuşdur. MDB üzv ölkələrinin rəhbərləri Rusiya Federasiyasının monarxından Ukrayna əleyhinə müharibənin dayandırılmasını tələb edə bilmirdilər.

1988-ci ildən başlanan və 2023-cü ildə sona yetən Ermənistan – Azərbaycan münaqişəsi böyük canlı və maddi itkilərlə nəticələnmişdir. Bu münaqişələrin heç biri MDB-nin hərbi tribunalı tərəfindən həll edilmədi və bütün bunlar MDB-nin sabun köpüyünə bənzər qurum olduğunu nümayiş etdirirlər. Son iki yüz ildə Rusiya monarxının hədə-qorxusu altında yaşamış, dövlətin siyasi həyatında iştirak etmək hüququndan və sərbəst toplaşmaq azadlığından məhrum edilmiş, özünüidarə sahəsində bilik, təcrübə, davranış və vərdislərinə malik olmayan postsovet respublikalarının xalqları Qərbi Avropadan təklif edilən yerli özünüidarə konsepsiyasına xüsusi maarifləndirici hazırlıq mərhələsi keçmədən mənimsəyə bilmirlər. Keçən əsrin 90-cı illərinin əvvəllərində Avropa Şurasının təşəbbüsü əsasında yerli özünüidarənin bələdiyyələr vasitəsi ilə həyata keçirilməsinə dair müddəaların yeni üzv dövlətlərin konstitusiyalarında və qanunlarında təsbit edilməsinə baxmayaraq, həmin dövlətlərdə yaradılmış bələdiyyələrin son 23 ildə mənasız qurumlara çevrilməsi barədə fikirlər kütləvi informasiya vasitələri ilə işıqlandırılır [6].

Postsovet respublikalarında yerli özünüidarənin həyata keçirilməsi sahəsində mövcud olan nöqsanlar Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi tərəfindən üzv ölkələrdə yerli və regional demokratiyanın vəziyyəti haqqında muntəzəm olaraq hər bir ölkə üçün hazırlanan məruzədə əks etdirilir. Qeyd etmək lazımdır ki, hər hansı ölkə üçün hazırlanan tövsiyələr əslində həmin ölkədə yerli özünüidarənin inkişafını ləngidən amillərin konstitusion-hüquqi tənzimlənməsi mexanizminin yaradılması üçün açar rolunu oynayır. Beləliklə, yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasında yeni üzv ölkənin əhalisinin yerli özünüidarəyə hazırlıq keçməsi həmin ölkə ilə Xartiyanın bağlanması zəruri ilkin şərti qismində tanınmalıdır.



Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətə Konqresinin üzv dövlətlərdə yerli və regional demokratiyanın vəziyyəti haqqında hər bir ölkə üçün hazırladığı məruzədə və müvafiq tövsiyədə Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının prinsiplərinin həyata keçirilməsinin və Xartiya üzrə üzv dövlətlər tərəfindən qəbul edilən öhdəlik və tapşırıqların monitorinqinin nəticələri əks olunur. Konqresin təqdim etdiyi tövsiyələrdə üzv ölkələrdə yerli özünüidarənin təşkili və həyata keçirilməsi sahəsində mövcud olan problemlər qiymətləndirilir, onun inkişafına mane olan amillərin aradan qaldırılması yolları göstərilir. Qərbi Avropa ölkələrinə və postsovet respublikalarına münasibətdə konqresin məruzə və tövsiyələrində yerli özünüidarəyə xas olan nöqsanların tərkibinin kəskin fərqlənməsi diqqəti cəlb edir.

Avropa Komissiyası tərəfindən 2013-cü ildə Qərbi Avropanın ayrı-ayrı ölkələr üzrə özünün tövsiyələrinə dair dərc etdiyi kommünikədə yoxsulluğun miqyasının genişlənməsi, işsizliyin artması, idarəetmənin bütün səviyyələrində, o cümlədən əmək haqlarının hesablanmasında gender bərabərliyinin pozulması, gündən-günə böyüyən miqrasiya problemlərinin həlli ilə bələdiyyələrin maliyyə potensialı arasında uyğunsuzluqların yaranması kimi problemlər göstərilmişdir [2].

Avropa Şurası ilə Xartiyayı imzalamış postsovet respublikaları üzrə konqresin tövsiyələrində yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyası çərçivəsində qəbul edilmiş öhdəliklərin və tapşırıqların icrası sahəsində ciddi xarakterli pozuntuların geniş siyahısı təqdim edilir. Konqresin nümayəndələri 17-18 aprel 2018-ci ildə Gürcüstan Respublikasına monitorinq səfərinin nəticələrini qiymətləndirərək aşağıdakı nöqsanlara yol verildiyini qeyd etmişdir:

1) bəzi səlahiyyətlərin, məsələn: yaşayış məntəqələrində su təchizatının təşkili sahəsində yerli dövlət hakimiyyəti orqanları ilə bələdiyyələr arasında bölgündə şəffaflığın yoxluğu;

2) tənzimləmə prosesində güclü və zəif bələdiyyələrin maraqlarının eyniləşdirilməsi;

3) müxalifət partiyalarının üzvlərinin bələdiyyələrin idarə edilməsi üzrə informasiyaya çıxış imkanlarının məhdudluğu;

4) hakimiyyətin şəhərin merinin əlində cəmlənməsi;

5) bələdiyyələrdə əməkdaşların sayının əsərləndirilməsində dəqiqlik;

6) daşınmaz əmlakın və kənd təsərrüfatı resurslarının bələdiyyələrə verilməsinin ləngidilməsi [3].

Rusiya Federasiyası 1996-cı ildə Avropa Şurasına üzv dövlət statusu ilə qəbul olunduqdan sonra Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi 25 il ərzində bu ölkədə dörd dəfə monitorinq aparılmışdır. 2019-cu ildə konqresin monitorinq qrupunun hazırladığı məruzədə aşağıdakılar qeyd edilmişdir:

1) 2014-2017-ci illərdə federal və regional qanunvericilikdə dəyişikliklər nəticəsində yerli özünüidarə institutunun dövlətləşdirilməsi başa çatdırılmışdır;

2) Subyektlərə bələdiyyələrin səlahiyyətlərini geri almaq, yerli özünüidarə orqanlarının yaradılması qaydalarını müəyyən etmək hüququ verilmişdir;

3) Merlərin seçkiləri nəinki bərpa olunmuş, hətta onları müsabiqə komissiyasının təqdimatı ilə təyin etmək mümkün olunmuş və həmin komissiyanın üzvlərinin 50%-ni qubernator təyin etməyə başlamışdır;

4) Yerli özünüidarənin qəsəbə səviyyəsinin ləğvi legitimləşdirilmişdir;

5) Yerli özünüidarənin maliyyə vəziyyəti pisləşmiş, yerli vergi daxilolmaları azaldılmışdır;

6) Bütün dəyişikliklər yerli hakimiyyətin müstəqilliyinin və muxtariyyətliyinin məhv edilməsinə yönəldilmişdir;

7) Seçki prosesinin demokratikləşdirilməsi üzrə konqresin yalnız bir tövsiyəsi yerinə yetirilmişdir: 2012-ci ildə qubernatorların seçkiləri bərpa olunub, lakin prezident administrasiyası ilə razılaşdırılmamış müstəqil namizədlərin seçilmək və ya sadəcə iştirak etmək hüququ yoxdur. Müstəqil namizədlərin regionların başçıları seçilməsinə bələdiyyə süzgəci mane olur [7].

Belarus Respublikasının Konstitusiyasının yerli demokratiyaya münasibətdə konsepsiyası yerli hakimiyyətin iki növünün mövcudluğunu ehtiva edir [maddə 117-121]:

a) yerli idarə-birbaşa Prezidentə tabe olan yerli icra sərəncamçı orqanların fəaliyyətidir;

b) yerli özünüidarə - 4 ilə seçilən deputatların



yerli sovetlərinin fəaliyyətidir.

Qazaxıstan Respublikasının özünəməxsus yerli özünüidarə modelinin yaradılması haqqında məlumatlar internet səhifələrində yer almışdır. 2013-2020-ci illərdə yerli özünüidarənin əvvəlki konsepsiyasının realizəsi çərçivəsində respublikada yerli özünüidarə orqanları təşkil edilmiş, yerli cəmiyyətlərin iclasları və yığıncaqlarının legitimliyi təsdiq edilmiş və onların səlahiyyətləri tənzimlənmişdir. Hazırkı mərhələdə Qazaxıstan Respublikası Prezidentinin “Qazaxıstan Respublikasında yerli özünüidarənin 2025-ci ilədək inkişafı konsepsiyasının təsdiq edilməsi haqqında” Fərmanına (18 avqust 2021-ci il) uyğun olaraq yerli özünüidarə yığıncaqlarının təşkili qaydaları təkmilləşdirilir, nümayəndəli orqanın (Kenesin) və yerli özünüidarə administrasiyasının (Akimin) vətəndaşların birbaşa seçkiləri əsasında formalaşması ilə bağlı institusional tədbirlər həyata keçirilir [4].

Belarus və Qazaxıstan Respublikalarında yerli özünüidarə anlayışının Konstitusiya və qanunlarla təsbit edilməsi həmin ölkələrin “Ərazi hakimiyyətlərinin və hakimiyyətlərin transsərhəd

əməkdaşlığı haqqında” Avropa Çərçivə Konvensiyası (Madrid, 21 may 1980-ci il) və “Ərazi inzibati vahidləri və ya yerli hakimiyyət orqanları arasında transsərhəd əməkdaşlıq haqqında” Nümunəsi Avropa Konvensiyası (Qoşma) ilə nəzərdə tutulan qaydalara uyğun olaraq transsərhəd əməkdaşlıq üçün mövcud olan maneələri aradan qaldırmaq və belə beynəlxalq əməkdaşlıqda iştirak edən hakimiyyətlərə milli səviyyədə nəzərdə tutulan eyni imkanlar vermək öhdəliyi öz üzərilərinə götürürlər [5].

Yuxarıda ifadə olunanlar yerli özünüidarənin məqsədlərinin realizə edilməsinin ilkin şərtlərinin fərqləndirilməsi ilə bağlı problemlərin tədqiqini əhalinin yerli özünüidarə hüququnun tətbiqinə hazırlıq səviyyəsinin uyğun olmadığı postsovet respublikalarında “Yerli özünüidarə haqqında” Avropa Xartiyasının hakimiyyətin əks-mərkəzləşməsi, yerli özünüidarənin iqtisadi və maliyyə muxtariyyətliyi, idarəetmənin həyata keçirilməsində vətəndaşların iştirakının təmin edilməsi və sair prinsiplərinin pozulmasına dair müddəalarla ümumiləşdirməyə imkan verir.

İstifadə edilmiş ədəbiyyat:

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası www.e-qanun.az/framework/897
2. Отчет о проделанной работе-2013 г www.epsu.org/sites/default/files/article/files/EPSU%20report%20f%20Activites%2013%20RU.pdf
3. Местное самоуправление в Грузии <https://rm.coe.int/-/168093ab1a>
4. Концепция о местном самоуправлении Казахской Республики <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639>
5. Avropa yerli özünüidarə Xartiyası imzalamaq üçün açıqdır www.rm.coe.int/1680ac8fcd
6. Bələdiyyə mənasız quruma çevrilir www.baki-xeber.com/sosial/165721.html
7. Совет Европы проинспектирует российские регионы <https://www.kommersant.ru/doc/3787650>

Сахил ГУСЕЙНОВ

Национальная Академия Авиации,
Заведующий кафедрой
«Право», д.ф.п.

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДПОСЫЛОК РЕАЛИЗАЦИИ ИДЕОЛОГИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

РЕЗЮМЕ

Обосновывается позиция, связанная с разграничением первичных условий реализации идеологии местного самоуправления в Западной Европе и постсоветских республиках, в том числе в Азербайджане на основе учета несоответствия уровня подготовки населения к применению права на само-



управление и возникновение серьезных препятствий в области осуществления идей местного самоуправления.

Выдвигается предложение о признании положения об учете уровня подготовки населения страны, претендующей к членству, к местному самоуправлению в Европейской Хартии о местном самоуправлении в качестве необходимого условия заключения хартии (договора) с этой страной.

Ключевые слова: самоуправление, население, готовность, уровень, право, разграничение, оценка, проблемы

Sahil HUSEYNOV
National Aviation Academy,
Head of the "Law" department,
PhD in Law

PROBLEMS OF CONSTITUTIONAL LEGAL DIFFERENTIATION OF THE PRECONDITIONS FOR THE REALIZATION OF THE IDEOLOGY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

SUMMARY

Differentiating the initial conditions for the realization of the ideology of local self-government in Western Europe and post-Soviet republics, the position related to the fact that the population of the post-Soviet republics, including the Republic of Azerbaijan, is not ready for the application of the right of local self-government and, as a result, serious obstacles to the implementation of local self-government ideas are justified.

It is proposed to recognize the provision regarding the level of preparation for local self-government of the population of the candidate country for membership in the European Charter "On Local Self-Government" as a necessary precondition for concluding the Charter with that country.

Key words: Self-management, population, preparation, level, law, differentiation, assessment, problems