

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASINDA YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN HƏYATA KEÇİRİLMƏSİNİN FORMALARI

Əliyev Sübhan Fərmayıl oğlu,

Bakı Dövlət Universitetinin "Konstitusiya hüququ" kafedrasının müəllimi

Yerli özünüidarəetmə xalq hakimiyyətinin bir formasıdır. Xalq öz hakimiyyətini bilavasitə və nümayəndələr vasitəsilə həyata keçirdiyi kimi, yerli əhali də yerli ərazi vahidi sferasında öz hakimiyyətini tək-cə bələdiyyələr vasitəsilə deyil, həmçinin bilavasitə həyata keçirmək hüququna malikdir (4, s. 219). Bilavasitə formada yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsi "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikasının qanunda öz əksini tapmışdır. Bilavasitə forma yerli özünüidarəetmənin mahiyyətindən yaranır.

Yerli özünüidarəetmənin bilavasitə həyata keçirilməsi zamanı bəzən effektivliyə və operativliyə nail olmaq mümkün olmur, çünki yerli özünüidarəetmənin bilavasitə formaları əksər hallarda bələdiyyələr üçün məcburi xarakter daşmır və tətbiq olunan zaman da müəyyən vaxtın keçməsinə səbəb olur. Ona görə də yerli özünüidarəetmənin nümayəndəli forması daha çox tətbiq olunur. 1995-ci il noyabrın 12-də ümumxalq səsverməsi (referendum) yolu ilə qəbul edilmiş Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında demokratik dövlət quruculuğu üçün xarakterik olan hüquqi təsisatlar təsbit olunmuşdur. Belə təsisatlardan biri də, yerli özünüidarəetmə orqanları olan bələdiyyələrdir. Yerli özünüidarəetmə institutunun konstitusion qaydada təsbiti yerlərdə hakimiyyət səlahiyyətlərinin nisbi mərkəzləşməsinə və yerli özünüidarəetməni həyata keçirən orqanlara verilməsinə zəmin yaradır.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 142-ci maddəsinin 1-ci hissəsinə uyğun olaraq yerli özünüidarəni bələdiyyələr həyata keçirir. Bələdiyyələr müstəqil orqandırlar və dövlət hakimiyyəti orqanları sistemində daxil deyildirlər (5, s. 222). Yerlərdə idarəetmə isə yerli icra hakimiyyət orqanı vasitəsilə həyata keçirilir. Yerlərdə icra hakimiyyəti yerli icra hakimiyyətlərinin başçıları tərəfindən həyata keçirilir. İcra hakimiyyəti başçısının yanında şuranın iclasları ayda iki dəfədən az olmayaraq keçirilir. Şuranın iclaslarında qəbul edilmiş qərarlar pratakollarla rəsmiləşdirilir və tövsiyə xarakteri daşıyır (1, s. 68). İcra hakimiyyəti başçıları Azərbaycan Respublikasının Prezidenti qarşısında məsuliyyət daşıyırlar. İcra hakimiyyəti rayonlarda, şəhərlərdə və şəhər rayonlarında Azərbaycan Respublikası Prezidenti tərəfindən təşkil edilir (2, s. 106).

Yerli özünüidarəetmə anlayışı ilə bələdiyyə anlayışı və bələdiyyə orqanı anlayışını fərqləndirmək mühüm əhəmiyyət kəsb edir. "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunun 2-ci maddəsində qeyd olunub ki, bələdiyyə - qanunla müəyyən edilmiş ərazi hüdudları daxilində yerli özünüidarəetmə formasıdır. Bələdiyyənin öz mülkiyyəti, yerli büdcəsi və seçkili bələdiyyə orqanları olur və o, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və bu qanunla səlahiyyətlərinə aid edilmiş yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil surətdə həll edir. Bələdiyyələr bərabərlik əsasında qurulur və fəaliyyət göstərirlər. Bələdiyyə orqanları - bələdiyyə tərəfindən yaradılan, yerli əhəmiyyətli məsələləri həll etmək səlahiyyətləri verilən və dövlət orqanları sistemində daxil olmayan seçkili və başqa orqanlardır.

Xatırladılan qanunun 14-cü maddəsinə görə bələdiyyə seçkili nümayəndəli orqandır. Qanunun 3-cü fəslində bələdiyyə orqanları kollegial orqanlar kimi xarakterizə olunub. "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunun 18-ci maddəsinə görə bələdiyyənin icra orqanı onun icra aparatıdır. İcra aparatı bələdiyyənin sədrindən və onun bu qanunla və bələdiyyənin nizamnaməsi ilə müəyyən edilmiş qaydada formalaşdığı struktur bölmələrindən və bələdiyyənin nizamnaməsinə müvafiq surətdə yaradılan digər icra strukturlarından ibarətdir (4, s. 225).

Əksər ölkələrin qanunvericiliklərində yerli özünüidarəetmənin nümayəndəli forması ilə yanaşı, bilavasitə formalarına rast gəlmək olar. Azərbaycan Respublikasında da yerli özünüidarəetmənin bilavasitə formaları diqqətdən kənar qalmamışdır. Belə ki, "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunda 4-cü fəsil vətəndaşların öz iradəsini birbaşa ifadə etməsi və yerli özünüidarənin həyata keçirilməsinin digər formaları adlanır. Bu fəsildə yerli özünüidarəetmənin bilavasitə formaları olan yerli rəy sorğusu, bələdiyyələrə seçkilər, vətəndaşların yığıncaqları, əhalinin bələdiyyə aktlarını yaratmaq təşəbbüsü, vətəndaşların bələdiyyələrə, bələdiyyə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə müraciətləri və başqalarından bəhs olunur.

Yerli rəy sorğusu - yerli əhəmiyyətli məsələlər barəsində bələdiyyə ərazisində yaşayan vətəndaşların rəyinin öyrənilməsidir. Bələdiyyə ərazisində yaşayan və seçki hüququ olan bütün vətəndaşların yerli rəy sorğusunda iştirak etmək hüququ var. Yerli rəy sorğusunda vətəndaşlar bilavasitə və könüllülük əsasında iştirak edirlər və səsvermə gizli keçirilir. Yerli rəy sorğusunun nəticələrinin hüquqi qüvvəyə minməsi üçün bələdiyyə müvafiq qərar qəbul etməlidir.

İrqiindən, milliyyətindən, dinindən, cinsindən, mənşəyindən, təhsilindən, əmlak vəziyyətindən, qulluq mövqeyindən, əqidəsindən, siyasi partiyalara, həmkarlar ittifaqlarına və digər ictimai birliklərə mənsubiyyətindən asılı olmayaraq, vətəndaşların yerli rəy sorğusunda birbaşa və ya dolayısı ilə iştirak etmək hüququnun məhdudlaşdırılması qadağandır.

Vətəndaşlar üçün bilavasitə demokratiyanın kütləvi formalarından biri vətəndaş yığıncaqlarıdır. Vətəndaş

yığıncaqları yerli özünüidarəetmə sistemində mühüm yer tutmaqla vətəndaşların müxtəlif idarəçilik funksiyalarının həyata keçirilməsinə cəlb olunmasına xidmət edir (6, s. 763). Məhz belə yerlərdə vətəndaşlar yerli əhəmiyyətli məsələlərin kollektiv müzakirəsinə qoşulur. "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunun 28-ci maddəsi vətəndaşların yığıncaqları adlanır. Vətəndaşların yığıncaqları yalnız əhalisi 500 nəfərdən az olan bələdiyyələrdə həyata keçirilir. Bu da həmin ərazidə yerləşən bələdiyyənin fəaliyyətinin effektivliyini təmin etməyə imkan verir.

Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onun vəzifəli şəxsləri hər bir vətəndaşın bələdiyyələrin fəaliyyəti haqqında tam məlumat almaq imkanını təmin etməyə borcludurlar. Bu halda bir sıra istisnalar da mövcuddur. Belə ki, mülki müdafiə vasitələri və qüvvələri, obyektləri, planları haqqında məlumatlar dövlət sirri olduğu üçün açıqlanmır. Fövqəladə hallar, vətəndaşların sağlamlığı və təhlükəsizliyinə təhlükə yaradan hallar, sanitariya, demoqrafiya, təhsil, imtiyaz və kompensasiyalar və s. haqqında məlumatlar dövlət sirri olmadığı üçün bu məlumatlarla vətəndaşlar tanış ola bilərlər. Bələdiyyələr öz fəaliyyətlərini aşkarlıq prinsipi əsasında qururlar.

Vətəndaşlar yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyəti haqqında aldıkları məlumatlar əsasında təklif, şikayət, ərizə formasında müraciət edə bilərlər. Bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri vətəndaşların müraciətinə aidiyyəti üzrə bir ay müddətində cavab verməlidir. Fikrimizcə, bu müddət qanunvericilikdə on beş gün olaraq müəyyənləşsəydi, daha da qənaətbəxş olardı. Belə ki, vətəndaş bələdiyyənin fəaliyyəti ilə bağlı məlumat almaq istəyirsə, onun bu tələbi operativ həll olunmalıdır.

Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə görə yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsinin digər forması məhəllə komitələridir. Belə ki, Azərbaycan Respublikasının 8 may 2001-ci il tarixli Qanunu ilə təsdiq edilmiş "Bələdiyyələrin məhəllə komitələri haqqında" Nümunəvi Əsas-naməyə əsasən, bələdiyyələrin məhəllə komitələri bələdiyyələrin səlahiyyətlərinə aid məsələlərin həllində onlara kömək məqsədi ilə vətəndaşların yaşayış yeri üzrə öz təşəbbüsləri ilə yaratdıqları könüllü birliklərdir. Bundan əlavə daha xırda ərazi vahidləri üzrə yerli özünüidarəetmə, məsələn, məhəllələrdə məhəllə komitələri tərəfindən həyata keçirilə bilər. Bu da qanunvericiliyə uyğun olaraq rəsmi xarakter daşmalıdır.

Məhəllə komitələri və buna bənzər digər qurumların mövcudluğu ona görə əhəmiyyətlidir ki, bu qurumlar təkcə yerli əhalinin maraqlarını, tələbatlarını müəyyən etmir, həm də yerli özünüidarəetmə mexanizmləri çərçivəsində onların həllinə imkan yaradır. Yerli əhali bilavasitə müvafiq regionun ictimai həyatında iştirak etməklə, demokratik birgə yaşayış qaydalarına, demokratiya adət-ənənələrinə yiyələnir. Məhəllə komitələrinin yerli əhəmiyyətli məsələlər barəsində bələdiyyələr qarşısında vəsatət qaldırmaq, fəaliyyət göstərdiyi ərazidə yaşayan imkansızlara, xəstələrə və ahıl vətəndaşlara yardım göstərmək, yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində əhalinin təşəbbüskarlığının və özünüidarəetmə təcrübəsinin inkişafına kömək etmək və s. bu kimi səlahiyyətləri var. Məhəllə komitələri öz səlahiyyətlərini könüllü ianələr və Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə qadağan olunmamış digər mənbələr hesabına həyata keçirir. Bələdiyyə ərazisində məhəllə komitəsinin olması bələdiyyənin fəaliyyətinə bir növ yardımçı olur. Onların fəaliyyəti nəticəsində bələdiyyədə idarəetmə səmərəli şəkildə təşkil olunur.

Məhəllə komitələri ərazi prinsipi üzrə yaradılır. Məhəllə komitələrinin fəaliyyət göstərdiyi ərazi ayrıca bir və ya bir neçə evin hüdudları ilə müəyyən edilir. Məhəllə komitəsi həmin komitənin fəaliyyət göstərdiyi ərazidə yaşayan əhalinin yığıncağında 5-11 üzvdən ibarət tərkibdə açıq səsvermə yolu ilə iki il müddətinə seçilir. Yığıncaq komitənin fəaliyyət göstərdiyi ərazidə yaşayan və səsvermə hüququ olan vətəndaşların azı 15 faizi iştirak etdikdə səlahiyyətlidir. Həmin yığıncaqda məhəllə komitəsinin sədri, sədr müavini və katibi seçilir.

Məhəllə komitəsinin tərkibinə həmin ərazidə yaşayan, yaşı 18-dən aşağı olmayan vətəndaşlar seçilir. Vətəndaşların yığıncağında iştirak edənlərin səslərinin yarısından çoxunu toplamış şəxslər bu komitənin tərkibi-nə seçilmiş hesab olunurlar. Məhəllə komitəsi vətəndaşların yığıncağının qərarı ilə vaxtından əvvəl tamamilə və ya qismən yenidən seçib bilər. Vətəndaşların yığıncaqları məhəllə komitəsinin fəaliyyət göstərdiyi ərazidə yaşayan səsvermə hüququ olan şəxslərin azı 10 faizinin və ya məhəllə komitəsi üzvlərinin üçdə bir hissəsinin təşəbbüsü ilə çağırılır. Komitənin yeni üzvlərinin seçilməsi də əvvəlki qaydaya uyğun olaraq həyata keçirilir. Məhəllə komitəsi görüləcək tədbirlərin siyahısını və növbəliyini müəyyən edir və görülmüş işlərin uçotunu aparır. Onlar lazım olan hallarda, lakin iki ayda bir dəfədən az olmamaq şərti ilə çağırılır və üzvlərin yarısından çoxu iştirak etdikdə səlahiyyətli hesab edilir. Məhəllə komitəsinin qərarları açıq səsvermə vasitəsilə və adi səs çoxluğu ilə qəbul olunur. Məhəllə komitəsi öz fəaliyyəti barədə altı ayda bir dəfə vətəndaşların yığıncağında hesabat verir. Yığıncağın keçirilməsi haqqında müvafiq məhəllə komitəsinin fəaliyyət göstərdiyi ərazidə yaşayan şəxslərə bir həftə qabaq məlumat verilməlidir.

Yerli əhalinin iradəsinin ən yüksək ifadə forması yerli özünüidarəetmə orqanlarına seçkilərdir. Seçkilər xalqın öz hüquqlarından birbaşa istifadəsinin kütləvi formasını təqdim edir və məhz seçkilər vasitəsilə yerli özünüidarəetmə orqanları yaradıldığından o, böyük əhəmiyyət kəsb edir. Onlar vasitəsilə isə əhali yerli özünüidarəetməni həyata keçirir. Eyni zamanda seçkilər vasitəsilə yerli özünüidarəetmənin nümayəndəli orqanları yaradılır. Seçkilərin əhəmiyyəti yalnız bunlarla məhdudlaşmır. Vətəndaşlar seçki prosesinin gedişində öz təkliflərini vermək, onların işini təşkil etmək səlahiyyətlərinə malikdirlər. Hər bir seçki kampaniyası vətəndaşların seçki aktivliyinin inkişafını stimullaşdırır, onların təminatı üçün zəruri şərtlər yaradır.

Müstəqil Azərbaycan Respublikasında 1999, 2004 və 2009-cu illərdə bələdiyyə seçkiləri keçirilmişdir.

Göstərmək lazımdır ki, Respublikamızda yerli özünüidarəetmənin inkişaf yolu uğurla davam edir, dövlətimizin başçısı tərəfindən bələdiyyələrin inkişafı üçün bir sıra tədbirlər görülür. Əgər gələcəkdə seçkilərdə ləyaqətli komandanın formalaşması prosesi davam edərsə, bu daha məqsədamüvafiq olar və bələdiyyələrin fəaliyyətində irəliləyişə səbəb olar.

Bələdiyyə seçkilərinin keçirilməsi qaydası 27 may 2003-cü il tarixli Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi ilə tənzimlənir. Siyasi partiyaların, siyasi partiya bloklarının da bələdiyyə seçkilərində iştirakı qanunvericiliklə müəyyən olunmuşdur. Bələdiyyə seçkiləri 5 ildən bir ümumi, bərabər və birbaşa seçki hüququ əsasında sərbəst, gizli və şəxsi səsvermə yolu ilə keçirilir.

Seçki günü 21 yaşı tamam olan və yaşı 21-dən yuxarı olan və müvafiq seçki dairəsində daimi yaşayan Azərbaycan Respublikası vətəndaşları bələdiyyələrə üzv seçilə bilərlər. Bir şəxsin birdən çox bələdiyyə üzvlüyünə namizəd kimi qeydə alınmasına yol verilmir (3, s. 238).

Yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsinin formalarından biri də əhalinin bələdiyyə aktlarını yaratmaq təşəbbüsüdür. Bələdiyyənin nizamnaməsinə uyğun olaraq, əhalinin yerli əhəmiyyətli məsələlərə dair bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsü vardır. Yerli əhəmiyyətli məsələlər barəsində əhalinin bələdiyyələrə verdiyi bələdiyyə aktlarının layihələri hökmən əhalinin nümayəndələrinin iştirakı ilə açıq iclaslarda müzakirə olunmalı, nəticələri rəsmən elan olunmalıdır. Bu hüququn yerli əhaliyə verilməsi mütərəqqi haldır, həmçinin bələdiyyələrin yerli əhalinin maraqlarına uyğun davranmasına səbəb olur. Yerli əhali bələdiyyənin diqqətindən kənar qalan məsələlər barədə bələdiyyə orqanlarını məlumatlandıraraq onların fəaliyyətinə yardımçı olur.

"Bələdiyyələrin statusu haqqında" 2 iyul 1999-cu il Azərbaycan Respublikası Qanununun 31-ci maddəsində yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsində əhalinin iştirakının digər formaları (məhəllə komitələri, assosiasiyalar, xeyriyyə təşkilatları və s.) təsbit olunsada, onların səlahiyyətləri, təşkili prinsipləri, fəaliyyət formaları, məsuliyyəti və s. məsələlərə aydınlıq gətirilməyib və bu barədə heç bir hüquqi norma müəyyən olunmamışdır. Bu isə gələcəkdə yerli qanunvericilik aktlarının qəbul olunmasını tələb edir.

Təklif olunur ki, Avropa ölkələrində olduğu kimi assosiasiyaların xeyriyyə təşkilatlarının fəaliyyət göstərməsinin əsaslan qanunvericilikdə müəyyən olunsun, Rusiya Federasiyasında olduğu kimi assosiasiyaların və xeyriyyə təşkilatlarının fəaliyyəti üçün bələdiyyə büdcəsindən hər il maliyyə vəsaitləri ayrılсын və həmin təşkilatlar daimi fəaliyyət göstərən bir quruma çevrilsinlər. Azərbaycan Respublikasının yerli özünüidarəetməyə dair qanunvericiliyində nəzərdə tutulmasada, bir çox ölkələrin qanunvericiliyində yerli özünüidarəetmə orqanlarının mövcud olduqları ərazinin tarixi, mədəni, iqtisadi-sosial, milli və digər adət-ənənələrini özündə əks etdirən özünəməxsus simvolikaya - gerbə, emblemə, bayrağa və s. malik olmaq imkanı nəzərdə tutulub (8, s. 321). Gələcəkdə Azərbaycan Respublikasında bələdiyyə əhalisi qanunvericiliyə uyğun olaraq bu cür imkanların olmasını istəyərsə, bu məsələlərin həll edilməsi zamanı da assosiasiyaların, xeyriyyə təşkilatlarının fikrinin öyrənilməsi məqsədəuyğun olardı.

İstifadə olunmuş mənbələr:

1. Abdullayev A., Nağıyev F.T. İnzibati hüquq: Dərslik. Bakı: Qanun, 2008
2. Abdullayev E.İ. İnzibati hüquq: Dərslik. Bakı: ABU, 2001
3. Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi. Bakı: Qanun, 2009
4. Əsgərov Z.A., Nəsirov E.H., İsmayılov M.İ. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və hüququnun əsasları: Dərslik. Bakı: Qapp-Poliqraf, 2005
5. Nağıyev F.T. Konstitusiya hüququ. Mühazirə mətnləri. Bakı: Qanun, 2009

Алиев Субхан

Формы осуществления местного самоуправления в Азербайджанской Республике РЕЗЮМЕ

В статье описываются формы осуществления местного самоуправления в Азербайджанской Республике. На основе проведенных исследований автором выдвинуты некоторые предложения по созданию новых образований и институтов в связи с совершенствованием их деятельности.

*Рəyçilər: h.e.d. M.Ə.Cəfərquliyev;
h.e.d. E.İ.Abdullayev*

Bakı Dövlət Universitetinin hüquq fakültəsinin Elmi Şurasının 19 dekabr 2009-cu il tarixli iclasının qərarı ilə (protokol № 4) çapa məsləhət görülmüşdür.