BAKI UNİVERSİTETİNİN XƏBƏRLƏRİ

№1 Sosial-siyasi elmlər seriyası 2014

UOT. 321 (091); 342

AZƏRBAYCANDA YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN TƏŞKİLİNİN BEYNƏLXALQ-HÜQUQİ, KONSTİTUSİON-HÜQUQİ VƏ QANUNVERİCİLİK ƏSASLARI: UZLAŞMALAR VƏ ZİDDİYYƏTLƏR

X.C.İSMAYILOV
Bakı Dövlət Universiteti
xayyam-ismail@mail.ru

Yerli özünüidarəetmənin inkişafının perspektiv məqsədləri, bununla əlaqədar cari və perspektiv ümumdövlət vəzifələrinin həlli Azərbaycanda bu təşəkkülün sosial və hüquqi tənzimlənməsinin alternativ vasitə və üsullarının axtarışını stimullaşdırır. Yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin hüquqi tənzimlənmə bazası dövlət hakimiyyətinin bütün qolları və səviyyələrini, eləcə də yerli hakimiyyəti təmsil edən orqanların mürəkkəb iyerarxik sisteminin normayaratma fəaliyyətinin nəticəsində formalaşır. Məqalədə yerli özünüidarəetmə haqqında beynəlxalq, dövlət və yerli qanunvericiliyin sistemi, həmçinin onların uzlaşması və ziddiyyətləri ilə bağlı məsələlər nəzərdən keçirilir və təhlil edilir, bu sferada mövcud vəziyyətin tənqidi təhlili həyata keçirilir və həllindən praktikada bələdiyyə münasibətlərinin pozitiv bir duruma gətirilməsinin asılı olduğu problemlər açılıb göstərilir.

Açar sözlər: qanunvericilik sistemi, yerli özünüidarəetmə, normativ hüquqi akt, hüquqi status, hüquqyaratma, bələdiyyə hüquq sistemi, Konstitusiya, Xartiya, şəhər məclisi, hüquqtətbiqi sferası

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin təşkilinin beynəlxalq-hüquqi, konstitusion-hüquqi və qanunvericilik əsaslarının araşdırılması probleminin xüsusi aktuallığı və əhəmiyyəti bir sıra hallarla – müasir dövrdə Azərbaycan dövlətçiliyinin möhkəmləndirilməsinin zərurəti və bütün bölgələrdə gerçək yerli özünüidarə sisteminin yaradılması; effektiv yerli özünüidarəetməyə söykənən regional siyasətin inkişafına olan kəskin ehtiyac; cəmiyyətdə bazar münasibətlərinin inkişafına imkan yarada biləcək yerli özünüidarəetmə sisteminin müasir konsepsiyasının Azərbaycanda hələ də tam formalaşdırılmaması; yerli özünüidarəetmənin hüquqi əsaslarının kifayət qədər inkişaf etməməsi və ziddiyyətliliyi, bir sıra vacib qanunların hələ də qəbul edilməməsi və bu sahədəki mövcud normativ aktların sistemləşdirilməməsi; yerli özünüidarəetmə praktikasının qeyri-ardıcıllığı, yəni bir çox hallarda yerli əhalinin maraqları və vaxtı çatmış ictimai ehtiyaclar baxımından deyil, yerli elitaların maraqları daxilində

məsələlərin həlli; yerli özünüidarəetmənin ümumi prinsiplərinin qanunvericiliklə təsbitində bir çox məqamların, xüsusən də milli, coğrafi xüsusiyyətlərin, tarixi təcrübənin, habelə bəzi vacib beynəlxalq hüquqi normaların nəzərə alınmaması və s. ilə şərtləndirilir.

Yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin hüquqi bazası «çoxtəbəqəlidir» və bir-birilə qarşılıqlı əlaqədə olan normativ aktların bütöv bir sistemindən ibarətdir. Azərbaycanda islahatlar prosesində yerli özünüidarəetmə fəaliyyətini tənzimləyən normativ hüquqi aktları üç səviyyəyə ayırmaq olar: beynəlxalq, respublika və yerli. Eyni zamanda sadalanan səviyyələrin hər birini müxtəlif hüquqi qüvvəli aktları təşkil edən «təbəqələrə» bölmək olar.

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə ilə bağlı hüquqi münasibətləri tənzimləyən başlıca beynəlxalq akt 15 oktyabr 1985-ci il tarixli Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasıdır [9]. Respublikanın qanunları və digər normativ aktlarla yanaşı, bu Xartiya qanunvericilik sisteminin ayrılmaz tərkib hissəsidir. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 20 dekabr 2001-ci il tarixli Sərəncamı ilə AR-in Avropa Şurası yanında Daimi Nümayəndəliyinə bu sənədi imzalamaq səlahiyyəti verilmiş [16], həmin sənəd «Yerli özünüidarə haqqında» Avropa Xartiyasının təsdiq edilməsi barədə» Azərbaycan Respublikasının 25 dekabr 2001-ci il tarixli Qanunu ilə təsdiq edilmiş və 01 avqust 2002-ci il tarixdə Azərbaycanda qüvvəsini almışdır. Bu beynəlxalq sənədin əsasında hələ orta əsrlərdə Avropa sosial fəlsəfəsində özünə yer almış klassik subsidiarlıq prinsipi durur. Bununla belə, həmin ideyanın fəal surətdə həyata keçirilməsinə müasir dövrümüzdə başlanılmışdır. Xartiyanın məqsədi yerli özünüidarəetmə orqanlarının hüquqlarının təmini və müdafiəsidir. Bunun əhəmiyyəti isə ondadır ki, məhz yerli özünüidarəetmə vətəndaşlara özlərinin gündəlik həyatına aid olan qərarların qəbulunda iştirak etməyə imkan verir. Digər tərəfdən, bu hüququn gözlənilməsi digər vətəndaş hüquq və azadlıqlarının həyata keçirilməsinə təminat verir. Xartiya Avropa Şurasına daxil olan ölkələri yerli cəmiyyətlərin siyasi, inzibati və maliyyə müstəqilliyini qorumaq və möhkəmləndirmək öhdəliyi qarşısında qoyur. Bununla da, yerli özünüidarəetmə orqanlarının müstəqilliyi yüksək beynəlxalq-hüquqi səviyyədə təsbit edilir, ona riayət edilməsi isə əsl demokratiyanın başlıca meyarlarından biri kimi dəyərləndirilir. Xartiyanın müddəaları Azərbaycanın bələdiyyə qanunvericiliyinin inkişafına mühüm təsir göstərmişdir. Bununla belə, yerli özünüidarəetmənin Azərbaycan hüquqi modeli Avropa Xartiyasında təsbit edilən müddəaları mexaniki olaraq deyil, yaradıcı surətdə dəyərləndirərək əks etdirir. Nümunə olaraq yerli özünüidarəetmə orqanları sisteminin dövlət hakimiyyəti orqanları sistemindən ayrılması haqqında göstərişi qeyd etmək olar ki, bunu da Xartiya qadağan etməsə də tələb də etmir.

Bələdiyyə hüququ münasibətlərinin tənzimlənməsinə yönəlik Azərbaycan Respublikasının da qoşulduğu beynəlxalq aktların içərisində Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyası ilə yanaşı, Ümumdünya İnsan Hüquqları Bəyannaməsini (1948) [27], İnsan hüquqlarının və əsas azadlıqlarının müda-

fiəsi haqqında Avropa Konvensiyasını (1950) [18], Mülki və siyasi hüquqlar haqqında Beynəlxalq Müahidəni (1966) [28], İqtisadi, sosial və mədəni hüquqlar haqqında Beynəlxalq Müahidəni (1966) [26], MDB-nin iştirakçı-dövlətlərinin Parlamentlərarası Assambleyasının qəbul etdiyi «Birliyin iştirakçı-dövlətlərində yerli özünüidarəetmənin prinsipləri haqqında» Bəyannaməni (1994) [14], Avropa Şurasının Nizamnaməsini, eləcə də, Ərazi birliklərinin və ya hakimiyyətlərinin sərhəd əməkdaşlığı üzrə Avropa çərçivə Konvensiyasını (1980) [19], Şəhər hüquqlarının Avropa Bəyannaməsini (1992), Şəhərlərin Avropa Xartiyasını (1992) [29], Avropada regionalizm üzrə Bəyannaməni (1996) [22], Regional özünüidarəetmənin Avropa Xartiyasını (1997) [21] və s. göstərmək olar. Avropa Şurası Yerli və Regilonal Hakimiyyətlər Konqresinin yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının prinsiplərinin izahı üzrə tövsiyələri də bu sənədlərin sırasına aid etmək olar. Konqresin Xartiyanın izahı üzrə yerli hakimiyyətlərin səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi, yerli maliyyələr, yerli hakimiyyət orqanlarının vətəndaş və dövlətlə münasibətləri və s. kimi aspektləri əks etdirən tövsiyələri Avropa Şurasının üzvü olan ölkələr, o cümlədən də Azərbaycan üçün yerli özünüidarə sferasının təkmilləşdirilməsi baxımından mühüm əhəmiyyətə malikdir.

Azərbaycanda yerli özünüidarəetməni tənzimləyən normativ hüquqi aktların ikinci səviyyəsi olan respublika qanunvericiliyi AR Konstitusiyasını və konstitusiya qanunlarını, bələdiyyə-hüquqi münasibətləri tənzimləyən AR qanunlarını və müxtəlif sferalarda bələdiyyələrin səlahiyyətini təsbit edən digər hüquq sahələrinə aid qanunları əhatə edir. Yerli özünüidarəetmənin təşkilinin təməl prinsiplərini, bələdiyyə hakimiyyətinin başlıca parametrlərini müəyyən edən AR Konstitusiyasının müddəaları ali hüquqi və birbaşa qüvvəyə malikdir.

Azərbaycan Respublikasının 1995-ci il Konstitusiyasının xüsusi olaraq yerli özünüidarəetməyə həsr edilmiş IV bölməsinin IX fəslində təsbit edilmiş normalar yerli özünüidarəetmənin ictimai nəzəriyyəsi çərçivəsində yaradılmışdır. Konstitusiya yerli özünüidarəetmənin mahiyyətini onun şəhər və kəndlərin səmərəli idarəçiliyini təmin edən yerli hakimiyyət sistemi kimi məhdud praqmatik anlamının haşiyəsindən kənara çıxardı. Burada yerli özünüidarəetmə söz, vicdan azadlığı və demokratik sistemin digər əsaslarından heç də az əhəmiyyətli rol oynamır. Yerli özünüidarəetməyə verilən konstitusion təminatlar, xüsusən də dövlət hakimiyyəti sistemindən yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyinin təminatı buna sübutdur və bu əsasın üzərində vətəndaş təşəbbüskarlığı formalaşır və ictimai sazişə nail olunur.

Onu da qeyd edək ki, Azərbaycan Konstitusiyasında yerli özünüidarəetməyə aid məsələləri birbaşa və dolayısı ilə təsbit edən normalar mövcuddur. Birbaşa konstitusion normalar 142-146-cı və 150-ci maddələrdə yığcam və aydın şəkildə ifadə olunmuşdur ki, burada yerli özünüidarəetmənin bələdiyyələr tərəfindən həyata keçirilməsi, onların seçkili əsaslarla formalaşması, bələdiyyə işinin təşkili, bələdiyyələrin səlahiyyətləri, müstəqilliyinin təminatı, onların qərarlarının qəbulu qaydası məsələləri müəyyənləşdirilir. Dolayısı ilə

yerli özünüidaetmə ilə bağlı məqamlar Konstitusiyanın müxtəlif maddələrində öz əksini tapmışdır. Bunlara xalqın suverenliyini (m.3), insan və vətəndaş hüquqlarının və azadlıqlarının, Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarına layiqli həyat səviyyəsinin təmin edilməsində ifadə olunan dövlətin ali məqsədini (m.12 – *18 avqust 2009-cu il tarixli referendumla edilən dəyişikliklə*), mülkiyyəti və mülkiyyət hüququnu (m.13 və 29), insan və vətəndaş hüquqlarının və azadlıqlarının əsas prinsipini [24], bərabərlik hüququnu (m.25), insan və vətəndaş hüquqlarının və azadlıqlarının müdafiəsini (m.26), əmək (m.35), istirahət (m.37), sağlam ətraf mühitdə yaşamaq (m.39), mədəniyyət (m.40), mənzil (m.43), cəmiyyətin və dövlətin siyasi həyatında iştirak (m.54), müraciət etmək (m.57) hüquqlarını, fikir və söz, məlumat (m.47 və 50) azadlıqlarını, hüquq və azadlıqların məhkəmə təminatını (m.60), vətəndaşların vəzifələrinin əsasını (m.72), tarix və mədəniyyət abidələrinin (m.77), ətraf mühitin qorunmasını (m.78), bələdiyyələrə seçkilər və bələdiyyələrin statusu ilə (m.94, h.1,b.7), həmçinin mülkiyyət hüququ, o cümlədən bələdiyyə mülkiyyətinin hüquqi rejimi ilə (m.94, h.1,b.13) bağlı ümumi qaydaların müəyyən edilməsini, bələdiyyələrin hesabatlarının dinlənilməsini (m.95, h.1, b.20 – *18 avqust 2009-cu il tarixli referendumla edilən dəyişikliyə müvafiq olaraq*), bələdiyyə aktlarının Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına, qanunlarına, Prezidentin fərmanlarına və Nazirlər Kabinetinin qərarlarına (Naxçıvan Muxtar Respublikasında həm də MR-nın Konstitusiyasına, qanunlarına və onun Nazirlər Kabinetinin qərarlarına) uyğunluğunu (m.130, h.3, b.5) əks etdirən müddəaları aid etmək olar.

Yerli özünüidarəetməyə aid yuxarıda sadalanan konstitusion normalar Azərbaycanın da rəsmi səviyyədə tanıdığı 15 oktyabr 1985-ci il tarixli «Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyası»nın prinsiplərinin, MDB-nin iştirakçı-dövlətlərinin Parlamentlərarası Assambleyasının 1994-cü ildə qəbul edilmiş «Birliyin iştirakçı-dövlətlərində yerli özünüidarəetmənin prinsipləri haqqında» Bəyannamənin (14, 541-552.) və digər beynəlxalq aktların mahiyyəti ilə əsasən uzlaşsa da, həllini gözləyən müəyyən məsələlər hələ də qalmaqdadır. Belə ki, Yerli özünüidarəetmənin Avropa Xartiyasının (YÖAX) 2-ci maddəsində qeyd olunduğu kimi, yerli özünüidarəetmənin prinsipləri məqsədəmüvafiqlik baxımından ya dövlətlərin konstitusiyalarında, ya da ölkələrin qanunvericiliyində alternativ olaraq tanınmalıdır. Əsasən, zahiri status səciyyəsi daşıyan həmin prinsiplər yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyət müstəqillyi, təşkilati müstəqillyi, maliyyə və əmlak müstəqilliyi, yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz qanuni hüquq və mənafelərinin məhkəmə müdafiəsi hüququ, bələdiyyə qurumlarının birlik və ya ittifaqlar yaratmaq hüququ, dövlət hakimiyyəti orqanlarının yerli özünüidarəetmə orqanlarına zəruri vəsaitlə təmin etməklə müəyyən dövləti səlahiyyətləri vermək və onların həyata keçirilməsinin qanuniliyini və məqsədəmüvafiqliyini nəzarətdə saxlamaq hüququ, yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin qanuniliyinə dövlət nəzarəti

hüququ və s. kimi mühüm məsələləri ehtiva edir ki, bunlar da hüququn ümumi prinsipləri ilə həmahənglik təşkil edir.

Onu da qeyd etmək lazımdır ki, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası yerli özünüidarəetmənin inkişafının arzu olunan vektorunu müəyyənləşdirdiyi, hakimiyyətin qeyri-mərkəzləşməsini və demokratiyanın prinsiplərini bəyan etdiyi halda, yerli hakimiyyət institutlarının real məzmun kəsb etməsi cari qanunvericiliyin vasitəsilə həyata keçirilir. Yerli özünüidarəetmənin təşkilinin praktiki problemlərinin həlli bilavasitə onda öz əksini tapır. Qanunverici özünün fəaliyyətində yalnız konstitusiya prinsiplərinə deyil, həmin anda aktual olan sosial məsələlərə, dövlətin və cəmiyyətin həqiqi tələbatlarına əsaslanır.

Müasir dövrdə Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə ilə bağlı ilk qanunun qəbul edildiyi andan on dörd ilə yaxın vaxt keçmişdir. 1999-cu il iyulun 2-də qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu (2, m.405) xalq hakimiyyətinin mühüm institutu olan özünüidarəetmə təsisatlarının təşəkkülü prosesində, şübhəsiz ki, pozitiv rol oynamışdır. Konstitusiya normalarını konkretləşdirən bu qanunvericilik aktı demokratik əsaslarla fəaliyyət göstərəcək yerli hakimiyyətin formalaşdırılmasının hüquqi bazasının təməlini qoymuşdur. Eyni zamanda təcrübə onun çatışmayan, zəif tərəflərini, ilk növbədə onun bir sıra normalarının təxminliyini, qeyri-dəqiqliyini, anlaşılmazlığını açıb göstərmiş oldu. Həmçinin qanunun tətbiqi zamanı onun bir sıra müddəalarının «zəifliyi», qanundakı boşluqlar da üzə çıxdı.

Bu qanunda müşahidə edilən çatışmazlıqların aradan qaldırılması, habelə onun təkmilləşdirilməsi üçün 2007-ci ilin dekabrında təsis olunmuş «Bələdiyyələrin inkişafına dəstək» Qeyri-Hökumət Təşkilatları Alyansına daxil olan və Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin inkişafı istiqamətində fəaliyyət göstərən QHT-lər tərəfindən müəyyən təhlillər aparılmış və mexanizmlər təklif olunmuşdur [20]. Həmin mexanizmlərin əksəriyyəti qanunvericilik texnikası, beynəlxalq prinsiplərin gözlənilməsi, həmçinin günümüzün reallıqları baxımından məqbul hesab edilə bilər. Bununla belə, təklif olunan mexanizmlərdən bəziləri tərəfimizdən məqbul hesab oluna bilməz. Belə ki, adı - çəkilən qanun çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələlərin əhatə dairəsini müəyyənləşdirən ayrıca maddə və ya bölmənin olması təklif olunur ki, bu da aşağıdakı səbəblərə görə məqsədəmüvafiq deyildir: 1) bələdiyyələrin təsərrüfat həyatının müxtəlifliyi, yerləşdiyi ərazilərin xüsusiyyətləri bu məsələdə, yəni yerli məsələlərin müəyyənləşdirilməsində vahid hüdudların cızılmasını çətinləşdirir; 2) əvvəlki dövrlərdə, yəni XIX əsrin sonu – XX əsrin əvvəllərində yerli özünüidarəetmə sahəsində qəbul edilən qanunlarda yerli əhəmiyyətli məsələlərin sadalanması o dövrün şəraiti baxımından (təcrübi zəminlərə malik olmayan şəhər özünüidarəetmələri üçün bu məsələlərin dairəsinin müəyyənləşdirilməsi son dərəcə zəruri idi) vacib hesab olunduğu halda, müasir dövrdə ümumi qanunda onların təsbitinə ehtiyac yoxdur. Əvəzində isə bələdiyyələrə öz nizamnamələrində yerli əhəmiyyətli məsələlərin dairəsini müstəqil surətdə müəyyən etmək imkanı verilməlidir və bu məsələlərlə bağlı yerli hüquqyaratma fəaliyyəti həyata

keçirilərkən bələdiyyələr tərəfindən əvvəlki dövrlərin təcrübəsindən istifadə olunması müsbət nəticələrin əldə edilməsi gətirib çıxara bilər.

«Bələdiyyələrin statusu haqqında» qanunun qəbulundan sonra Azərbaycanda bələdiyyələrin fəaliyyətinin ayrı-ayrı tərəflərini həm birbaşa, həm də dolayısı ilə tənzimləyən çoxsaylı qanunlar və qanun qüvvəli aktlar qəbul edilmişdir. Bunlara 1999-cu il noyabrın 30-da qəbul edilmiş «Bələdiyyə qulluğu haqqında» [2, m.687], «Yerli rəy sorğusu haqqında» [2, m.686], noyabrın 15-də qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin Nümunəvi Nizamnaməsinin təsdiqi haqqında» [3, m.1], dekabrın 7-də qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» [2, m.690], «Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında» [3, m.13], «Bələdiyyə əraziləri və torpaqları haqqında» [2, m.689], 2000-ci il aprelin 14-də qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin birgə fəaliyyəti, birləşməsi, ayrılması və ləğv edilməsi haqqında» [3, m.704], «Bələdiyyələrin daimi və başqa komissiyaları haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» [3, m.705], aprelin 18-də qəbul edilmiş «Bələdiyyə üzvünün statusu haqqında» [3, m.706], «Yerli özünüidarəetmə üzrə Əlaqələndirmə Şuraları haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi haqqında» [15], 2001-ci il mayın 8-də qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin məhəllə komitələri haqqında Nümunəvi Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» [4, m.383], iyunun 29-da qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin su təsərrüfatı haqqında» [4, m.519], «Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında» [4, m.520] dekabrın 27-də qəbul edilmiş «Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında» [5, m.155], 2002-ci il martın 15-də qəbul edilmiş «Bələdiyyə torpaqlarının ayrılmasına dair sənədlərin hazırlanması və razılaşdırılması qaydaları haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» [5, m.216], 2003-cü il mayın 13-də qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında» [6, m.268], iyunun 17-də qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin vergi xidməti haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» [6, m.537], 2005-ci il mayın 5-də «Bələdiyyələrin regional assosiasiyalarının Nümunəvi Əsasnaməsinin təsdiq edilməsi barədə» [7, m.626], 2008-ci il okyabrın 28-də qəbul edilmiş «Bələdiyyə torpaqlarının torpaq hərracları vəya müsabiqələri vasitəsilə verilməsinin tənzimlənməsi məqsədilə Azərbaycan Respublikasının bəzi qanunvericilik aktlarına dəyişiklik və əlavələr edilməsi barədə» [24], 2009-cu il dekabrın 29-da «Bələdiyyələrin Dövlət reyestrinin aparılması və onlara şəhadətnamənin verilməsi haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» [17] Azərbaycan Respublikasının qanunlarını və bu qanunların icrası məqsədilə verilmiş, bələdiyyələrin fəaliyyətinin müxtəlif aspektlərini əhatə edən çoxsaylı qanun qüvvəli aktları aid etmək olar. Eyni zamanda qeyd edək ki, bələdiyyələrin fəaliyyətinin bu və ya digər tərəflərini əhatə edən Azərbaycan Respublikasının Məcəllələri, ilk növbədə Mülki, Seçki, Vergi, İnzibati xətalar, Meşə, Torpaq məcəllələri bu siyahıda mühüm yerə malikdirlər. Çünki həmin məcəllələrdə əks etdirilmiş müvafiq normalar olmadan yerli özünüidarəetmə haqqında verilmiş qanunların normaları əlahiddə bir formada realizə edilə bilməzlər. Sadalalanan normativ hüquqi aktlarla yanaşı, Azər-

baycanda yerli özünüidarəetmə islahatının həyata keçirilməsindən əvvəl və sonra qəbul edilmiş çoxsaylı qanunlar və qanunqüvvəli aktlarda bələdiyyələrin fəaliyyətinin ayrı-ayrı tərəfləri, həmçinin onların dövlət orqanları ilə qarşılıqlı fəaliyyətini tənzimləyən normalar yer almışdır.

Onu da qeyd etmək lazımdır ki, respublika səviyyəsində yerli özünüidarəetmənin qanunvericilik bazası əhəmiyyətli dərəcədə formalaşsa da, bu təşəkkülün müxtəlif aspektlərini tənzimləyən obyektiv zəruri qanunların hamısı, o cümlədən bələdiyyələrin əhali və dövlət qarşısında hesabat vermə qaydaları və şərtləri haqqında, bələdiyyələrə əlavə (dövləti) səlahiyyətlərin verilməsi haqqında, bələdiyyə hüquqyaratması haqqında və s. qanunlar hələ də qəbul edilməmişdir.

Yaxın vaxtlarda həmçinin bələdiyyələrin seçkili şəxslərinin səlahiyyətlərinə vaxtından əvvəl xitam verilməsi qaydası, bələdiyyələr tərəfindən xarici əlaqələrin həyata keçirilməsi qaydası, iri şəhər özünüidarəetməsinin təşkili və fəaliyyət əsasları, yerli özünüidarəetmənin hüquqlarının məhkəmə təminatı qaydası, yerli əhalinin yerli özünüidarə hüquqlarını həyata keçirmə qaydası və s. kimi vacib problemlərin hüquqi tənzimlənməsi zəruridir və günümüzün tələbatıdır. Xüsusilə də, sonuncu problemin cari qanunvericilik qaydasında tənzimlənməsi, həm də Konstitusiyaya müvafiq dəyişikliyin edilməsini tələb edir. Belə ki, AR Konstitusiyasının 142-ci maddəsinin 1-ci hissəsində yerli özünüidarəetmənin bələdiyyələr tərəfindən həyata keçirilməsi nəzərdə tutulmuşdur ki, bu da yerli əhalinin özünüidarəetmə hüquqlarının bilavasitə həyata keçirilməsinin müəyyən dərəcədə məhdudlaşdırılmasına zəmin yaradır. Bu baxımdan da, həmin müddəanın «Yerli özünüidarəetmə yerli əhali tərəfindən bilavasitə və ya bələdiyyələr vasitəsilə həyata keçirilir» kimi ifadə olunması böyük bir kolliziyanın aradan qalxması ilə nəticələnə bilər.

Bələdiyyələrin təşkili və fəaliyyətini müəyyən edən qanunlarla məcəlləşdirilmiş aktlar arasında ziddiyyətlər də az deyildir. Nümunə üçün deyək ki, «Bələdiyyələrin statusu haqqında» qanunun 34-cü maddəsində bələdiyyələrin təsərrüfat fəaliyyəti ilə və qanunvericiliklə qadağan edilməmiş başqa fəaliyyətlə məşğul olmaq üçün müstəqil hüquqi şəxs yarada bilmələri, onların yenidən təşkili və ləğvi məsələlərini həll edə bilmələri təsbit olunsa da, Azərbaycan Respublikasının Mülki Məcələsinin [3, m.250; 23] 64.6-cı maddəsində yerli özünidarəetmə orqanlarının təsərrüfat ortaqlıqlarının və cəmiyyətlərinin iştirakçısı qismində çıxış edə bilməmələri müəyyən edilmişdir. Ümumi hüquq nəzəriyyəsindən çıxış edərək, sonradan qəbul edilmiş qanunun üstün qüvvəsini əsas götürməklə bu ziddiyyətin həllini önə çəkmək olardı. Lakin məsələ bundadır ki, sonradan qəbul edilmiş bir sıra aktlar, əsasən də Azərbaycan Respublikasının «Normativ hüquqi aktlar haqqında» [25] 21 dekabr 2010-cu il tarixli Konstitusiya qanunu, bələdiyyə sferasındakı hüquqi aktlar bu ziddiyyəti daha da dərinləşdirmişlər. Belə ki, «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» və «Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında» AR qanunları bələdiyyələrin gəlir mənbələrindən biri kimi bələdiyyə mülkiyyətində olan

hüquqi şəxslərin mənfəət vergisini göstərir. Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi (8) də bələdiyyə mülkiyyətində olan hüquqi şəxslərin mənfəət vergisini yerli vergilər qismində tanımışdır. Başqa bir qanunun – «Bələdiyyələrin su təsərrüfatı haqqında» qanunun 7.2 maddəsində bələdiyyələr tərəfindən yaradılan su təsərrüfatı müəssisələrinin bələdiyyələrin tabeliyində olan hüquqi şəxs olmaları və istehsal (təsərrüfat) hesabı əsasında fəaliyyət göstərmələri qeyd olunur. Beləliklə də, istər yerli özünüidarə sahəsindəki qanunvericilik, istərsə də vergi qanunvericiliyi bələdiyyələrin müvafiq fəaliyyətin həyata keçirilməsi məqsədilə hüquqi şəxslər yaratmaq hüququnu tanıyır. «Normativ hüquqi aktlar haqqında» qanunun 2.5-ci maddəsi isə birmənalı şəkildə AR Mülki Məcəlləsinin mülki hüquq normalarını əks etdirən digər məcəllə və qanunlarla ziddiyyət təşkil etdiyi halda həmin məcəllənin tətbiq edilməsini, yəni Mülki Məcəllənin üstün hüquqi qüvvəsinin tanınmasını önə çəkmişdir. Məhz bu baxımdan Mülki məcəllədə təsbit edilmiş əks mahiyyətli müddəa son anda praktikada bələdiyyələrin bu hüquqlarının realizəsi işində əngəlliyə çevrilir və buna görə də, həmin məcəllənin müvafiq maddəsinə dəyişiklik edilməsi zəruri hesab olunur.

Bələdiyyələrlə bağlı qəbul edilmiş normativ hüquqi aktların təhlili bələdiyyə qanunvericiliyi sahəsində əsas problemləri üzə çıxarmağa imkan verir. Bunların sırasında bir sıra qanunların əhalinin əksər hissəsinin ehtiyac və maraqlarından, «məsələlərin hüquqi təbiətindən» aralanmasını və bu qanunların təbii-hüquqi və sosial tərəflərinin dəyərləndirilməsini; bəzi normaların realizə mexanizmlərinin hələ olmamasını; qanunların qəbul edilməsi prosesinin effektivliyinin aşağı olmasını, hüquqyaratmanın xaotikliyini, qanun layihələrinin dərin müzakirəsinin aparılmaması; ictimai müzakirənin olmaması və artıq qəbul edilmiş qanunların əhalinin diqqətinə çatdırılmasını; hüquq tətbiqi praktikanın aşağı səviyyəsini, bələdiyyələrin öz funksiyalarını müvəffəqiyyətlə həyata keçirmək iqtidarında olmamalarını; dövlətin hüquqicraedici orqanlarının qanunçuluğun mühafizə edilməsi üzrə tədbirlərin görülməsində ləngimələri və onların fəaliyyətinin effektivliyinin zəifliyini; tarixilik prinsipinə etinasızlığı, hüquq institutlarının yaradılması sahəsində xarici təcrübənin düşünülmədən əxz edilməsini; hüquq elminə bir növ «tələbatın olmamasının» təzahürünü, onun nəzəri-metodoloji bazasının zəif inkişafını, zəruri elmi ekspertiyanın və onun müstəqilliyi və sərbəstliyini təmin edən zəminlərin olmamasını göstərmək olar.

Yerli özünüidarəetmənin formalaşdırılması və onun fəaliyyətinin yaxşılaşdırılması baxımından əvvəlki dövrlərdə Azərbaycan qanunveriliyində mövcud olmuş müsbət təcrübədən, xüsusilə də, seçki yolu ilə formalaşdırılan qurumlarda seçilmiş nümayəndələrin bilavasitə onu seçmiş vətəndaşların qarşısında məsuliyyətini artırmaq məqsədilə «geri çağırılma» institutunun bərpası, yəni imperativ mandatın müəyyənləşdirilməsi tərəfimizdən məqsədəmüvafiq hesab edilir. Belə qaydanın daha çox özünüidarəetmə orqanlarının üzvlərinə münasibətdə tətbiq edilməsi zəruridir. Çünki bələdiyyə üzvü onu seçmiş yerli

əhali qarşısında deyil, müvafiq icra strukturları qarşısında məsuliyyət daşıdıqda, bu qurumların fəaliyyətindən hansısa müsbət bir halın gözlənilməsi xülya olaraq qalacaqdır. Digər tərəfdən, bu institutun bərpası bələdiyyələrin əhali qarşısında vaxtaşırı hesabat vermələri ilə bağlı qanunun tələbi deklarativ deyil, əməli bir səciyyə daşıyacaqdır. Bu institutun bərpası ilə yanaşı, müxtəlif hallardan asılı olaraq zərurət yarandığı zaman yerli özünüidarəetmənin sədri və üzvlərinin səlahiyyətlərinə vaxtından əvvəl xitam verilməsinin yeni məhkəmə-hüquqi prosedurunun işlənib hazırlanması, fikrimizcə, ölkəmizdə yerli özünüidarəetmənin inkişafına, yerli əhəmiyyətli məsələlərin əhalinin və dövlətin maraqları çərçivəsində həllində çevikliyə xidmət edəcəkdir.

Bu gün Azərbaycanda yerli özünüidarənin tarixi təcrübəsi yerli özünüidarəetmənin çoxsəviyyəli əsaslar üzrə quruluşu, iri şəhərlərdə öüzünüidarəetmə təsisatlarının formalaşdırılmasının hüquqi əsaslarının yaradılması, dövlətin hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasındakı səlahiyyət hüdudları, bələdiyyə mülkiyyətinin formalaşması, idarə olunması qaydası və mexanizmi, hakimiyyətin müxtəlif səviyyələrindəki büdcələr üzrə mədaxil və məxariclərin hüdudlarının müəyyən edilməsi, yerli özünüidarəetmənin funksiyaları kimi məsələlərin yenidən elmi baxımdan işlənib hazırlanmasında olduqca dəyərli ola bilər.

ƏDƏBİYYAT

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2009, 94 s.
2. Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu (ARQT), 1999, № 7, maddə 405; № 12, m.m. 686, 687, 689, 690 (dəyişiklik və əlavələrlə).
3. ARDT, 2000, № 1, m.m.1, 13; №4, m. 250; № 10, m.m.704, 705, 706.
4. ARQT, 2001, № 6, m. 383; № 8, m.m. 519, 520.
5. ARDT, 2002, № 4, m.155; №5, m.216.
6. ARDT, 2003, № 6, m. 268; №10, m. 537.
7. ARDT, 2005, №№ 7, m.626.
8. Azərbaycan Respublikasının vergi qanunvericiliyi. Yeni sənədlər. Hissə. Bakı: Qanun, 2001, 280 s., s.6-154; Azərbaycan Respublikasının Verci Məcəlləsi. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2009, 548 s.
9. Европейская хартия о местном самоуправлении. European charter of local self government. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. ISB, №92-871-084-8, 1990, 16 с.
10. İsmayılov X.C. Azərbaycanın dövlət və hüquq tarixi. Bakı: Nurlan, 2006, 720 s.
11. İsmayılov X.C. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin normativ hüquqi əsasları (genezisi və təkamülü). Bakı: Elm və Təhsil, 2011, 496 s.
12. Керимов Д.А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. М.: СГУ, 2011, 520 с.
13. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2009, 669 с.
14. Международное гуманитарное право в документах. Сост. Колосов Ю.М и др. М., 1996. с.541-552.
15. http://e-qanun.az/files/framework/data/0/f_508.htm.
16. http://e-qanun.az/files/framework/data/2/f_2903.htm.
17. http://e-qanun.az/files/framework/data/19/f_19228.htm

18. http://hrc.az/facts/949-304nsan-h252quqlar305n305n-v601-601sas.html
19. http://lawmix.ru/abro/11399.
20. http://xa.yimg.com/kq/groups/26604605/501014802/name/expertiza- status+Rov-shen1.doc.
21. http://vasilievaa.narod.ru/mu/csipfo/kpr/frames/guide/conglocregauthor.htm
22. http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/l10n/ru/DR_RUSSE.pdf.
23. http://www.bes.az/huquq/Mulki_mecelle.doc.
24. http://www.meclis.gov.az/?/az/legislation/view/1332
25. http://www.meclis.gov.az/?/az/legislation/view/1765.
26. http://www.migration.gov.az/images/pdf/f2829d9389d6b035964bc37f3d611abe.pdf.
27. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.
28. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.
29. http://www.uristinfo.net/2010-12-18-14-34-28/42-pdbilenchuk-mistseve-samovrjadu-vannja-v-ukrayini/743-evropejskaja-hartija-gorodov.html.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ, КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ: СОЧЕТАНИЯ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

Х.Дж.ИСМАЙЛОВ

РЕЗЮМЕ

Перспективные цели развития местного самоуправления, решение в этой связи пролонгированных и текущих общегосударственных задач стимулирует поиск альтернативных средств и инструментов социального и правового регулирования. Правовая база регулирования организации и функционирования местного самоуправления является результатом нормотворчества сложной иерархической системы органов, представляющей все ветви и уровни государственной и местной власти. В статье рассматривается и анализируется система международного, государственного и местного законодательства о местном самоуправлении, а также вопросы их сочетания и противоречия, осуществляется критический анализ существующего положения в этой сфере и указываются на проблемы, разрешение которых привело бы к улучшению муниципальных отношений на практике.

Ключевые слова: законодательная система, местное самоуправление, нормативно-правовой акт, правовой статус, правотворчество, муниципальная правовая система, Конституция, Хартия, городское собрание, правоприменительная сфера

INTERNATIONAL LEGAL, CONSTITUTIONAL-LEGAL AND LEGISLATIVE BASES OF THE ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN AZERBAIJAN: COMBINATIONS AND CONTRADICTIONS

Kh.J.ISMAYILOV

SUMMARY

The perspective purposes of the development of local self-government, the decision of the prolonged and current state-wide problems stimulate search of alternative means and tools of social and legal regulation. The legal base of the regulation of the organization and function-

ing of local self-government is a result of lawmaking of the complex hierarchical system of bodies representing all branches and levels of the state and the local authorities. The article studies the system of the international, state and local legislation about local self-government, analyzes their common and distinctive features, and provides a critical analysis of the existing problems in this sphere and specifies the problems the solution of which would allow developing municipal relations on practice.

Key words: legislation, local self-government, normative-legal acts, legal status, law-making, municipal legal system, Constitution, Charter