BAKI UNİVERSİTETİNİN XƏBƏRLƏRİ
№1 *Sosial-siyasi elmlər seriyası* *2013*

HÜQUQ

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏ HAQQINDA AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASININ QANUNVERİCİLİK SİSTEMİ: NAİLİYYƏTLƏR VƏ HƏLL OLUNMAMIŞ PROBLEMLƏR

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

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin normativ-hüquqi bazası kifayət qədər müəyyənləşdirilmiş şəkildə onun xalqla sıx bağlı olan, aşağının birbaşa mandatı üzrə formalaşan və fəaliyyətdə olan bir institut kimi parametrlərini aydınlaşdırır. Bununla belə, Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmənin təşkili və həyata keçirilməsi praktikasının bu sferadakı ictimai münasibətlərin əsasında duran konstitusion prinsiplərə tam uyğun olmaması ilə bağlı ciddi problemlər də mövcuddur. Bu xüsusda məqalədə yerli özünüidarəetmə haqqında respublikanın qanunvericilik sistemi nəzərdən keçirilir və təhlil edilir, bu sahədəki mövcud vəziyyətin tənqidi təhlili həyata keçirilir və həll edilməsi bələdiyyə münasibətlərinin təcrübi baxımdan yaxşılaşdırılmasına gətirib çıxara biləcək problemlər açılıb göstərilir.

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

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. 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-nın Avropa Şurası yanında Daimi Nümayəndəliyinə bu sənədi imzalamaq səlahiyyəti verilmiş (19), 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.

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 insan hüquqları Bəyannaməsini (1948), İnsan hüquqlarının və əsas azadlıqlarının müdafiəsi haqqında Avropa Konvensiyasını (1950), Mülki və siyasi hüquqlar haqqında Beynəlxalq Müahidəni (1966), İqtisadi, sosial və mədəni hüquqlar haqqında Beynəlxalq Müahidəni (1966), MDB-nin iştirakçı-dövlətlərinin Parlamentlərarası Assambleyasının qəbul etdiyi «Birliyin iştirakçı-dövlətlərində yerli özünüidarəetmənin prinsipləri haqqında» Bəyannaməni (1994), Avropa Şurasının Nizamnaməsini, eləcə də Ərazi birliklərinin və ya hakimiyyətlərinin sərhəd əməkdaşlığı üzrə Avropa Çərçivə Konvensiyasını (1980), Şəhər hüquqlarının Avropa Bəyannaməsini (1992), Şəhərlərin Avropa Xartiyasını (1992), Avropada regionalizm üzrə Bəyannaməni (1996), Regional özünüidarəetmənin Avropa Xartiyasını (1997) 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 Konstitusiyası yerli özünüidarəetmənin inkişafının arzu olunan vektorunu müəyyənləşdirirsə, hakimiyyətin qeyri-mərkəzləşməsini və demokratiyanın prinsiplərini bəyan edirsə, 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 iki il vaxt keçmişdir. 1999-cu il iyulun 2-də qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu (2, №7, 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.

«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, №12, m.687), «Yerli rəy sorğusu haqqında» (2, №12, m.686), noyabrın 15-də qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin Nümunəvi Nizamnaməsinin təsdiqi haqqında» (3, №1, m.1), dekabrın 7-də qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» (2, №12, m.690), «Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında» (3, №1, m.13), «Bələdiyyə əraziləri və torpaqları haqqında» (2, №12, m.689), 2000-ci il aprelin 14-də qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin birgə fəaliyyəti, birləşməsi, ayrılması və ləğv edilməsi haqqında» (3, №10, m.704), «Bələdiyyələrin daimi və başqa komissiyaları haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» (3, №10, m.705), aprelin 18-də qəbul edilmiş «Bələdiyyə üzvünün statusu haqqında» (3, №10, m.706), «Yerli özünüidarəetmə üzrə Əlaqələndirmə Şuraları haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi haqqında» (19), 2001-ci il mayın 8-də qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin məhəllə komitələri haqqında Nümunəvi Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» (4, №6, m.383), iyunun 29-da qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin su təsərrüfatı haqqında» (4, №8, m.519), «Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında» (4, №8, m.520) dekabrın 27-də qəbul edilmiş «Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında» (5, №4, 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, №5, m.216), 2003-cü il mayın 13-də qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında» (6, №6, m.268), iyunun 17-də qəbul edilmiş «Bələdiyyələrin vergi xidməti haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» (6, №10, m.537), 2005-ci il mayın 5-də «Bələdiyyələrin regional assosiasiyalarının Nümunəvi Əsasnaməsinin təsdiq edilməsi barədə» (7, №7, m.626), 2008-ci il okyabrın 28-də qəbul edilmiş «Bələdiyyə torpaqlarının torpaq hərracları və ya müsabiqələri vasitəsilə verilməsinin tənzimlənməsi məqsədilə Azərbaycan Respublikasının bəzi qanunvericilik aktlarına dəyişiklik və əlavələr edilməsi barədə» (21), 2009-cu il dekabrın 29-da «Bələdiyyələrin Dövlət reyestrinin aparılması və onlara şəhadətnamənin verilməsi haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» (20) 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, Azərbaycanda 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.

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 ekspertizanın və onun müstəqilliyi və sərbəstliyini təmin edən zəminlərin olmamasını göstərmək olar.

Bəzi hallarda hüquqyaratma fəaliyyətində əsas oriyentir olan qanunun nəzəriyyəsinin bərbad hala salınması ilə qanunvericiliyin vəziyyəti daha da ağırlaşır. Qanun bütün ölkələrdə riayət olunan bir sıra tələblərə tabe olmalıdır. Hamıya məlum olan bu tələblərin sırasına qanunun dövlət hakimiyyətinin ali nümayəndəli orqanının hüquqyaratma fəaliyyətinin məhsulu olması; dairəsi dövlət hakimiyyətinin ali orqanının müstəsna səlahiyyət predmetləri ilə müəyyənləşdirilən ən əhəmiyyətli, tipik sabit münasibətlərin tənzimləyicisi qismində çıxış etməsi; Konstitusiya ilə nəzərdə tutulan xüsusi qaydada nəşr edilərək ali hüquqi qüvvəyə malik olması daxildir. Bu tələblərin gözlənilməsi hüquqyaratma və hüquq realizəsinin məcburi atributudur.

Azərbaycanın qanunyaratma fəaliyyətinə diqqət yetirək və hüquq sistemində qanuna xüsusi status verən sadalanan tələblərin gözlənilməsini nəzərdən keçirək. Belə ki, həmin tələblərə riayət olunduğu təqdirdə qanun hüquqi texnologiyanın prioritet və effektif vasitəsi qismində çıxış etməkdə haqlıdır. Lakin təəssüf hissi ilə etiraf etməliyik ki, sonuncu tələb istisna olmaqla, Azərbaycanda digər tələblərə riayət olunmasında problemlər vardır. Burada hüquqşünas-alim C.A.Kərimovun «kifayət edər ki, «qanuni göstəriş»ə deyil, ən mühüm münasibətləri mütəmadi şəkildə tənzimləyən və faktiki olaraq ali hüquqi qüvvəyə malik olan «göstərişli qanun»a diqqət yetirilsin» (12, 181-182) fikrinin yuxarıdakı məsələyə nə dərəcədə aydınlıq gətirdiyini görə bilərik. C.A.Kərimovun fikrincə, «başlıca çatışmazlıq ondadır ki, mahiyyət etibarilə, bizdə əsl qanunyaratma yoxdur, əvəzində qanunvericilik texnikasının tələb-

lərinə tam etinasızlıqla qanunların mexaniki-empirik vəziyyəti mövcuddur. Qanunyaratma kimi mürəkkəb bir işə yanaşmadakı səthilik və bəsitlik az effektiv nəticələrə gətirib çıxarır» (12, 44). Rusiyanın qanunyaratma prosesi haqqında söylənilmiş bu fikirlərin Azərbaycanda bu sahədəki mövcud durumla tam olmasa da, müəyyən dərəcədə uzlaşması göz qabağındadır. Qanunyaratma sahəsindəki vəziyyətin yaxşılaşdırılması istiqamətində son dövrlərdə bir çox işlər görülsə də, həlli vacib olan məsələlər hələ də kifayət qədərdir.

Ümumilikdə götürdükdə Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin normativ bazası zahirən onun xalqla sıx əlaqəli olan, aşağının bilavasitə mandatı üzrə formalaşan və fəaliyyət göstərən institut kimi parametrlərini aydın formada diqqətə çatdırsa da, yerli özünüidarəetmənin təşkili və həyata keçirilməsi praktikasının bu sahədəki ictimai münasibətlərin əsasında duran beynəlxalq normalar və konstitusiya prinsipləri ilə tam uyğun olmaması ilə bağlı ciddi problemlər mövcuddur. Mövcud problemlərin içərisində yerli özünüidarəetmə haqqında qanunların sistemsizliyi, onların daxili uyğunsuzluğu və ziddiyyətliliyini; hakimiyyətin müxtəlif səviyyələrində dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər tərəfindən yerli özünüidarəetmə haqqında qanunvericiliyə riayət edilməməsini; yerli özünüidarəetmə sahəsində dövlət hakimiyyət orqanları ilə bələdiyyələr arasında səlahiyyətlərin hüdudlarının hüquqi baxımdan dəqiq müəyyən olunmamasını; bələdiyyələrin maliyyə-iqtisadi müstəqilliyinin kifayət qədər təmin edilməməsini, onların həyata keçirməli olduğu funksiyalara malik olduqları maliyyə vəsaitləri arasındakı uyğunsuzluğu; yerli özünüidarəetmənin məhkəmə müdaifəsi mexanizmlərinin mükəmməl olmamasını və məhkəmə qərarlarının icrasının təmini məsələlərinin kifayət qədər tam tənzimlənməməsini; yerli özünüidarənin həyata keçirilməsi ilə bağlı məsələlərin müvafiq səviyyədə hələ də normativ nizamlanmaya məruz qalmamasını və yerli özünüidarəetmə orqanlarının bu sahədə fəaliyyətsizliyini və s. göstərmək olar. Həmin problemlərin aradan qaldırılması və yerli özünüidarəetmənin normativ hüquqi bazasının təkmilləşdirilməsi istiqamətində atılmalı olan addımların içərisində birincilər sırasında yerli özünüidarəetmə orqanlarının yerli əhali qarşısında məsuliyyətinin artırılmasını, bələdiyyələrin səlahiyyətləri ilə onların sərəncamında olan maliyyə və əmlak resurslarının arasında tarazlığın təmin edilməsini, yerli özünüidarəetmənin ərazi əsaslarının, fəaliyyət səviyyələrinin dəqiqləşdirilməsini, yerli özünüidarənin həyata keçirilməsi ilə bağlı olan münaqişələrin məhkəmə qaydasında həlli mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsini qeyd edə bilərik. Bu məqsədlə yerli özünüidarəetmə haqqında kodifikasiya qaydasında sistemləşdirilmiş normativ hüquqi aktın və ya Konstitusiya qanununun qəbuluna ehtiyac vardır. Həmin qanunda sadalananlarla yanaşı, dövlət hakimiyyəti orqanları tərəfindən qəbul edilən qərarların nəticəsində yaranmış yerli büdcələrin əlavə məsrəflərinin kompensasiyası, yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən ictimai qaydanın mühafizəsinin təşkili, minimum dövlət sosial standartlarının müəyyən edilməsi, respublikanın iri şəhərlərində yerli özünüidarəetmənin təşkilinin xüsusiyyətləri, yerli əhalinin yerli özünüidarəetmə sahəsində normayarma fəaliyyətinin həyata

keçirilməsində iştirakının forma və qaydası, yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən dövlət hakimiyyəti orqanlarının Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına və qanunlarına uyğun gəlməyən normativ hüquqi aktları və qərarlarından şikayət vermə qaydası, yerli özünüidarəetmə orqanları və onların vəzifəli şəxslərinin fəaliyyətinin qanuniliyi üzərində nəzarətin müəyyən edilməsi, habelə bu subyektlərin qanunvericiliyin pozulmasına və öz vəzifələrini lazımi qaydada yerinə yetirməməyə görə məsuliyyətinin gücləndirilməsi haqqında və s. müddəaların əks olunması, daha sonra bu məsələlərlə bağlı müvafiq qanunların qəbul edilməsi tərəfimizdən məqbul hesab edilir.

Yerli özünüidarəetmənin fəaliyyəti, o cümlədən də hüquqyaratma fəaliyyəti prosesində vətəndaşların rolu olduqca əhəmiyyətlidir, çünki hakimiyyət fəaliyyətinin məfkurəvi-psixoloji, sosiomədəni, onların da vasitəsilə bütün digər əsas (hüquqyaradıcı) sosial faktorlarının hərəkəti ictimai rəydə, siyasi-hüquqi aktivlikdə təzahür edir. Nümayəndəli demokratiya institutlarının bu və ya digər dövlətdə inkişafından, parlamentin effektiv işləməsindən asılı olmayaraq əsl xalq hakimiyyəti nümayəndəli demokratiya ilə yanaşı, hökmən bilavasitə demokratiyanın institutlarının ən müxtəlif formalarda və müxtəlif səviyyələrdə aktiv fəaliyyətini tələb edir.

Belə ki, Azərbaycan qanunvericiliyində yerli özünüidarəetmənin seçkili orqanlarının üzvlərinin, yerli özünüidarəetmənin vəzifəli şəxslərinin səlahiyyətlərinin itirilməsinin və onların səlahiyyətlərinə xitam verilməsinin əsasları və qaydası yığcam şəkildə olsa belə, təsbit edilsə də, bələdiyyə qurumunun əhalisinin bu şəxslərin geriyə çağırılması hüququ nəzərdə tutulmamışdır. Bu isə yerlərdə əhalinin bələdiyyələrə təsir göstərmək imkanını, həqiqi xalq hakimiyyətinin həyata keçirilməsini məhdudlaşdırmaqla yanaşı, bələdiyyə üzvlərinin əhali qarşısında vaxtaşırı hesabatla çıxış etmələri ilə əlaqədar hüquqlarını tam mənada yerinə yetirmələri üzrə məsuliyyətlərini azaldır. Fikrimcə, ötən əsrin 90-cı illərinin əvvəllərinə qədər mövcud olmuş və hazırda bir sıra dövlətlərdə, xüsusən də qonşu Rusiyanın bələdiyyə qanunvericiliyində öz təsbitini tapmış imperativ mandat prinsipinin Azərbaycanda da reallaşdırılması (yalnız qanunvericilikdə deyil, həm də praktikada), bələdiyyə orqanlarının, onların vəzifəli şəxslərinin yerli əhali qarşısında məsuliyyətinin artmasına, bununla da yerli özünüidarəetmə başlanğıclarının inkişafına böyük töhfə vermiş olardı.

Bilavasitə demokratiyanın digər bir mexanizminin fəaliyyəti ilə bağlı ölkəmizdə ideal olmasa da, müəyyən təcrübə var idi. Ötən əsrin 90-cı illərinədək (sovet hakimiyyəti illərində) vacib qanun layihələrinin ümumxalq müzakirəsi yolu ilə fəal istifadə olunan hüquqyaradıcı üsulu mexanizmi mövcud idi və bu çox böyük effektivliyə malik idi. İnsanlar praktiki olaraq ölkənin siyasi-hüquqi həyatında real olaraq bilavasitə iştirak etmək imkanı əldə etmişdilər. Onu da qeyd edim ki, hələ 1987-ci ildə qəbul edilmiş «Dövlət həyatının mühüm məsələlərinin ümumxalq müzakirəsi haqqında» SSRİ qanunu bir qədər deklarativ səciyyə daşısa da, praktiki müzakirənin qaydasını müəyyən etməsə də, daxil olan təkliflərin müzakirəsinin təyininin və baxılmasının

prosedurunu açıb göstərməsə də öz dövrü üçün mühüm nailiyyət hesab olunurdu. 90-cı illərin əvvəllərində ümumxalq müzakirəsi institutu getdikcə formal səciyyə daşımağa başladı və bu, gözlənilən normativ aktların qəbulu və ya hazırlanan idarəetmə qərarları haqqında əhalinin sadə məlumatlandırılması ilə əvəzləndi, sonradan isə ümumiyyətlə bu prosesə xitam verildi. Ancaq onu da nəzərə almaq lazımdır ki, ümumxalq müzakirələrinin keçirilməsi hüquqyaratma fəaliyyətini həyata keçirən dövlət orqanları, eləcə də yerli özünüidarəetmə orqanları qarşısında yalnız bu və ya digər məsələ ilə bağlı vətəndaşların rəyini toplu şəklində görmək deyil, həm də onun kəmiyyət və keyfiyyət baxımından işlənib hazırlanmasını həyata keçirmək üçün nadir imkanlar açır. Bu baxımdan da müasir dövrdə belə bir qaydanın bərpasına və müvafiq qanunun qəbuluna böyük tələbat vardır. Normayaradıcı qərarların qəbulunda ictimaiyyətin iştirakı prosedurunun normativ təsbiti şübhəsiz ki, bütövlükdə vətəndaş cəmiyyətinin aktivliyinə öz pozitiv təsirini göstərərdi.

Dövlət hakimiyyətinin leqallaşdırılması nöqteyi-nəzərindən V.Y.Çirkinin və S.V.Poleninanın haqlı olaraq qeyd etdikləri kimi, Konstitusiya və qanunların layihələrinin ümumxalq müzakirəsi mərhələsi elə bir mühüm əhəmiyyətə malik deyil (leqallaşdırma üçün bu qanunların müvəkkil orqan tərəfindən qəbul edilməsi mühümdür), lakin legitimasiya baxımından layihənin ümumxalq müzakirəsi olduqca böyük əhəmiyyətə malik ola bilər. Bu proses əhalinin şüuruna normativ aktın qəbulunda iştirakçılıq ənənəsini və məsuliyyətini, normativ aktın müəyyən etdiyi qaydanın onun da iradəsini əks etdirməsi inamını yeridər (17, 192).

Məhz yerli özünüidarəetmə səviyyəsində, ilk növbədə, əhalinin bilavasitə iştirakı ilə həyata keçirilən hakimiyyətçilik inkişaf etdirilə bilər və etdirilməlidir. Belə iştirakın kifayət qədər kütləviliyi olmadan, onun milli ənənəyə, siyasi-hüquqi həyatın məcburi elementinə çevrilmədən, vərdiş halına gətirilmədən dövlətçiliyimizin effektivliyinin yüksəldilməsinə ümüd olmaq çətindir.

Hazırki dövrdə Azərbaycan qanunvericiliyi yerli özünüidarəetmənin bütün Azərbaycanda yaradılan və əsasən inizibati-ərazi vahidləri ilə uzlaşan bələdiyyə ərazilərində həyata keçirilməsi baxımından çıxış edərək onun təşkilinin hər hansı səviyyəsini nəzərdə tutmur. Fikrimcə, yerli özünüidarəetmənin təşkilinin ikisəviyyəli sisteminə keçid yerli hakimiyyətin təşkili və fəaliyyətinin effektivliyinin artırılması və gələcəkdə optimallaşdırılmasının ən zəruri tələbatıdır. Belə ki, indiki bələdiyyə əraziləri ilkin səviyyə kimi, birləşmiş ərazilər, yəni rayonlar və iri şəhərlər isə ikinci səviyyə qismində çıxış edə bilərlər. Qanunvericilikdə yerli özünüidarəetmənin ərazi təşkilinin çoxsəviyyəliliyinin təsbiti ilə bağlı məsələ müxtəlif ictimai təşkilatların, əsasən də qeyri-hökumət təşkilatlarının və ekspertlərin müzakirə predmetinə çevrilməkdədir. Bununla əlaqədar mübahisə predmeti olan və hələ də həllini tapmayan məsələlərdən biri yerli özünüidarəetmənin təşkilinin rayon səviyyəsidir. İndiki halda Azərbaycanın kənd rayonları bələdiyyə qurumu qismində çıxış etmirlər, onlar dövlət və özünüidarəetmə başlanğıclarının ardıcıl surətdə uzlaşdığı inzibati-ərazi vahidləri

sayılırlar. Rayonlarda və iri şəhərlərdə nümayəndəli orqan qismində bələdiyyə şuraları yaradıla bilər və bu halda onların tərkibi rayonun və ya iri şəhərin hüdudlarında olan bələdiyyələrin hər birindən üzvlərin delegiya edilməsi yolu ilə formalaşdırıla bilər. Şuranın tərkibinə vəzifə etibarilə bələdiyyələrin sədrlərinin də daxil edilməsi və bu Şuranın əlaqələndirici funksiyaları həyata keçirməsi, ümumi məsələləri, bələdiyyələrarası münasibətləri həll etməsi, model normativ aktları qəbul etməsi və s. nəzərdə tutula bilər.

Digər tərəfdən, iri şəhərlərdə özünüidarəetmə təsisatlarının yaradılmasının hüquqi əsasları işlənib hazırlanmalıdır. Müasir dövrdə şəhər özünüidarə anlayışına nə qanunvericilikdə, nə də praktikada rast gəlmək mümkün deyildir. Ümumi bir terminlə – «bələdiyyə orqanları» istilahı ilə ifadə olunan yerli özünüidarəetmə orqanlarının təsnifatının yenidən aparılması və bununla bağlı qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsinə ehtiyac duyulur. Bakı və Gəncə şəhərlərində özünüidarə əsasları ilə fəaliyyət göstərən nümayəndəli seçkili orqanlarının (onlar müxtəlif cür – şəhər məclisi, şəhər divanxanası, şəhər müvəkkilləri yığıncağı və s. kimi adlandırıla bilər) yaradılması günümüzün vacib tələbatıdır. Bu işə müvafiq qanunların qəbulu ilə bağlı tədbirlərin həyata keçirilməsindən başlanılmalıdır. Eyni zamanda yerlərdə hakimiyyətin həyata keçirilməsində paralelliyin aradan qaldırılması məqsədilə (yerli icra nümayəndəliyi institutunun konstitusion əsası olmayan bir struktur kimi ləğvinin hüquqi baxımdan əsaslandırıldığı mövqelər az deyil) əməli tədbirlər həyata keçirilməlidir.

Müasir mərhələdə hüquqyaratma və qanunvericilik fəaliyyətinin tempi olduqca yüksəkdir. Hüquqi tənzimləmənin xarakteri və əsas prinsiplərini əhəmiyyətli dərəcədə dəyişən çoxlu sayda yeni normativ aktlar qəbul olunur. Buna görə də, yüksək sürətlə artan normativ bazanın qaydaya salınmasına kəskin ehtiyac duyulur. Azərbaycanda bələdiyyələrin aktlarının respublika qanunvericiliyinə uyğun olmaması haqqında məsələ də olduqca aktualdır, hüquqi texnika, qanunvericiliyin sistemləşdirilməsi problemi mövcuddur. Bu baxımdan Azərbaycan Respublikasının dövlət hakimiyyət orqanları hüquqi texnikaya xüsusi diqqət ayırmalı və bələdiyyə aktlarının qanunvericiliyə uyğunlaşdırılması, bu sferada pozuntuların qarşısının alınması ilə bağlı müəyyən tədbirlər görməlidirlər. Bununla yanaşı, yerli özünüidarə orqanları tərəfindən normativ aktların qəbul edilməsi prosesinə ictimai ekspertizanı və sosial-iqtisadi nəticələrin analizini daxil etmək lazımdır.

Artıq qeyd etdiyimiz kimi, ölkəmizdə real gerçəkliklə uzlaşa bilən və ona adekvat olan bələdiyyə hüquq sisteminin yaradılmasında problemlər hələ də qalmaqdadır. Bu problemlərin həlli məqsədilə işə yerli özünüidarəetmənin bütün qüvvədə olan normativ massivinin kompleks reviziyasından, həmçinin buna paralel olaraq hüquqtətbiqi sferasındakı vəziyyətin monitorinqinin aparılmasından və bələdiyyələrdə sosial münasibətlərin (vətəndaş – qanun – kütləvi hakimiyyət) inkişaf və keyfiyyət dərəcəsinin üzə çıxarılmasından başlamaq lazımdır. Təhlilin nəticələri üzrə köhnəlmiş hüquqi aktları ləğv etmək, mövcud ziddiyyətləri aradan qaldırmaq, yerli siyasi-hüquqi həyatın normativ nizamlama tələb edən başlıca

sferalarını müəyyən etmək mümkündür. Mütəxəssislərin işi intensiv şəkildə apardıqları halda bütün bunlara o qədər də çox vaxt tələb olunmayacaq. Bundan sonra isə normativ massivin sistemləşdirilməsi, qüvvədə olan aktların sadələşdirilməsi və mühüm dərəcədə ixtisar edilməsi yolu ilə getmək olar.

Hüquqtətbiqi fəaliyyətin vəziyyətinin və effektivliyinin monitorinqi və ya nəzarəti sisteminin tətbiqi də vacib məsələlərdən biridir. Çünki, O. Rıbakovun da qeyd etdiyi kimi, «hüquq tətbiqi sahəsində güclü siyasətə söykənmədən hüquqyaratma sferasındakı ən düzgün, ədalətli, ölçülüb-biçilmiş qərarlar da tam həcmdə realizə olunmamış qalacaqlar» (18, 9). Hakimiyyət orqanları tərəfindən belə monitorinq çərçivəçində əldə edilən məlumat normativ aktların sisteminin təkmilləşdirilməsində konkret tələbatların müəyyən edilməsi üçün sistemləşdirilməli və istifadə olunmalıdır. Hüquq tətbiqi praktikasının monitorinqini bütün bələdiyyələrin fəaliyyət sferalarına müvafiq surətdə onların fəaliyyətinin məcburi bir hissəsi kimi nəzərdən keçirmək lazımdır.

Monitorinqin həyata keçirilməsi zamanı onun metodoloji əsaslarını müəyyən etmək, yalnız normativ hüquqi aktın keyfiyyətinə deyil, həm də onun məzmununa və hüquqi texnikaya, hər şeydən öncə isə ictimai münasibətlərin tənzimlənməsinin real nəticəni göstəricilərinə, vətəndaşların qüvvədə olan qanunvericiliyə münasibəti də daxil olmaqla hüquqi vəziyyətlərin dinamikasına aid dəyərləndirmə indikatorlarını və meyarlarını işləyib hazırlamaq zəruridir. Belə siyasətin praktikada reallaşdırılması yalnız hüquqla deyil, daha çox yerlərdəki hüquqi həyatın iştirakçılarının hüquq düşüncəsinin və hüquq mədəniyyətinin səviyyəsi ilə əlaqədar olan çoxsaylı çətinliklərlə qarşılaşır.

Beləliklə, söylənilənlərin yekunu olaraq demək olar ki, qanunun effektiv fəaliyyəti üçün, ilk növbədə, çox qısa bir müddətdə bələdiyyələrlə bağlı respublika qanunvericiliyinin, eləcə də yerli səviyyəli aktların tam həcmdə uyğunluğunu təmin etmək zəruridir. Eyni zamanda yerli özünüidarənin statusu ilə bağlı məsələlərin hüquqi tənziminin təkmilləşdirilməsi vacib sayılsa da, qüvvədə olan qanuna hansısa dəyişikliklərin mexaniki olaraq müzakirə edilməsi nəticəsində deyil, mübahisəli normaların təcrübədə tətbiqi nəticəsində onların faydalılığı və ya lüzumsuzluğu haqqında əsaslı qənaətə gəlindikdən sonra zəruri dəyişikliklərin edilməsi məqsədəuyğundur. Bu sahədə mövcud olan qanunların realizəsinin konkret mexanizminin, yəni bir növ bütün hakimiyyət səviyyələrinin fəaliyyətinin mərhələli əlaqələndirmə planının işlənib hazırlanması, bütövlükdə islahatın maliyyələşdirilməsi mənbələrinin müəyyən edilməsi zəruri hesab edilməlidir.

ƏDƏBİYYAT

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2009, 94 s.
2. Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu (bundan sonra - ARQT). Bakı, 30 iyun 1999-cu il, № 6, maddə 345; 31 iyul 1999-cu il, № 7, maddə 405; 31 avqust 1999-cu il, № 8, m.m. 471, 472; 31 dekabr 1999-cu il, № 12, m.m. 686, 687, 688, 689, 690 (dəyişiklik və əlavələrlə).
3. ARQT, 31 yanvar 2000-ci il, № 1, m. m. 1, 13; 30 aprel 2000-ci il, №4, maddə 250;

31 iyul 2000-ci il, № 7, maddə 479; 30 noyabr 2000-ci il, № 10, m.m. 704, 705, 706 (dəyişiklik və əlavələrlə).
4. ARQT, 30 iyun 2001-ci il, № 6, m.383; 31 avqust 2001-ci il, № 8, m.m.519, 520 (dəyişiklik və əlavələrlə).
5. ARQT, 31 mart 2002-ci il, № 5, m. 216; 30 aprel 2002-ci il № 4, I kitab, m. 155.
6. ARQT, 30 iyun 2003-cü il, № 6, m. 268; 31 oktyabr 2003-cü il, № 10, m. 537.
7. ARQT, 31 iyul 2005-ci il, № 7, m. 626.
8. Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2009, 548 s.
9. Bələdiyyələr haqqında hüquqi sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 676 s.
10. İsmayılov X.C. Azərbaycanın dövlət və hüquq tarixi: Dərslik. Bakı: Nurlan, 2006, 720 s.
11. İsmayılov X.C. Azərbaycan 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. Источники конституционного права. М.: Юрист, 2002, 348 с.
14. Məlikova M.F. Azərbaycan Respublikası qanunvericiliyinin konstitusiya-hüquqi əsasları // «Bakı Universitetinin Xəbərləri» jurn. sosial-siyasi elmlər seriyası, 2003, №1, s.9-19.
15. Местное самоуправление: энциклопедия //Российская муниципальная академия. (З.А.Алиева и др.). Под общ. ред. В.Б.Зотова. Ростов-на-Дону: Феникс, 2010, 908 с.
16. Местное самоуправление в России и Европе: сборник научных трудов / Акад. социальных технологий и местного самоуправления. Под. ред. В.С.Авдонина, В.А.Холопова. Рязань: {б.и.}, 2010, 284 с.
17. Поленина С.В. Правотворческая политика //Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И.Матузова и А.В.Малько. М., 2003, 292 с.
18. Рыбаков О.Ю. Формы реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003, № 2, с.5-14.
19. http://e-qanun.az/files/framework/data/0/f_508.htm.
20. http://e-qanun.az/files/framework/data/19/f_19228.htm.
21. http://www.meclis.gov.az/?/az/legislation/view/1332.

СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ДОСТИЖЕНИЯ И НЕРЕШЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Х.Дж.ИСМАЙЛОВ

РЕЗЮМЕ

Нормативно-правовая база местного самоуправления в Азербайджане достаточно определенно задает параметры его функционирования как института, наиболее тесно связанного с народом, формирующегося и действующего по прямому мандату снизу. Тем не менее, существуют серьезные проблемы, связанные с неполным соответствием практики организации и осуществления местного самоуправления в Азербайджанской Республике конституционным принципам, заложенным в основу этой сферы общественных отношений. В статье рассматривается и анализируется система законодательства республики о местном самоуправлении, 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

THE LEGISLATIVE SYSTEM OF THE AZERBAIJAN REPUBLIC ABOUT LOCAL SELF-GOVERNMENT: ACHIEVEMENTS AND UNRESOLVED PROBLEMS

Kh.J.ISMAYILOV

SUMMARY

The normative-legal base of local self-government in Azerbaijan definitely enough sets parametres of its functioning as the institute most closely connected with the people, formed and operating on the direct mandate from below. Nevertheless, there are serious problems connected with incomplete conformity of practice of the organization and realization of local self-government in the Azerbaijan Republic to the constitutional principles, put in pawn on a basis of this sphere of public relations. The article considers and analyzes the system of the legislation of the Republic about local self-government, carries out the critical analyses of existing problems in this sphere and specifies the problems, the solution of which would allow improving municipal relations on practice.

Key words: legislative system, local self-government, normative-legal act, legal status, lawmaking, municipal legal system, the Constitution, the Charter, city meeting, the application scope