

**UOT 342.553:352****YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN HÜQUQİ TƏNZİMİNİN  
NƏZƏRİ ƏSASLARI****A.İ.EYVAZOV**  
**Bakı Dövlət Universiteti**  
**anarkm@mail.ru**

*Məqalə yerli özünüidarəetmənin hüquqi tənziminin nəzəri əsaslarına həsr olunmuşdur. Müəllif yerli özünüidarəetməyə dair əsas nəzəriyyələri - azad icma nəzəriyyəsini, ictimai nəzəriyyəni, dövlət nəzəriyyəsini, dualist bələdiyyə idarəetməsi nəzəriyyəsini və sosial xidmət nəzəriyyəsini hərtərəfli təhlil edir, onların hər birinin məzmununu, fərqli xüsusiyyətlərini, digər nəzəriyyələrlə qarşılıqlı əlaqəsini araşdırır. Həmin nəzəriyyələrin yerli özünüidarəetmənin hüquqi tənziminə təsiri məsələlərinə xüsusi diqqət yetirilir.*

**Açar sözlər:** yerli özünüidarə, hüquqi tənzim, nəzəri əsaslar, azad icma nəzəriyyəsi, ictimai nəzəriyyə, dövlət nəzəriyyəsi, dualist bələdiyyə idarəetməsi nəzəriyyəsi, sosial xidmət nəzəriyyəsi

Yerli özünüidarəetmənin hüquqi tənziminin nəzəri əsaslarını yerli özünüidarəetmənin mahiyyəti və təbiəti haqqında elmi cəhətdən əsaslandırılmış müddəalar təşkil edir. Hazırda yerli özünüidarəetmənin mahiyyəti və təbiəti haqqında hamılıqla qəbul edilən vahid nəzəriyyə mövcud olmasa da tarixən formalaşmış və bir-birini qismən əvəz edən və bəzən də inkişaf etdirərək tamamlayan ayrı-ayrı nəzəriyyələr müasir dünya dövlətlərinin təcrübəsində yerli hakimiyyətin təşkilinin və yerli özünüidarəetmənin hüquqi tənziminin müxtəlif modellərinin yaranmasının əsasını qoymuşdur.

Yerli özünüidarəetmə haqqında elmi fikirlərin konseptual baxımdan sistemləşdirilməsi və müxtəlif nəzəriyyələrin formalaşması əsasən XIX əsrə aiddir. Lakin elmi hüquq ədəbiyyatında yerli özünüidarəetmənin və onun haqqında nəzəri fikirlərin inkişafı feodal mülkiyyətinin dağılması, federalizim və konstitusion ideyaların inkişafı ilə əlaqələndirilir (8, 216-217). Professor Z.Əsgərovun da qeyd etdiyi kimi icma (yəni yerli) hakimiyyətinin təşkili və onun dövlət hakimiyyəti ilə qarşılıqlı əlaqəsi haqqında elmi fikirlər hələ orta əsr Avropasında inkişaf etməyə başlamışdır. Bu elmi fikirlərin yaranması və inkişafı ticarət-sənaye kapitalının formalaşmağa başladığı və feodalların təsirindən azad olmaq, torpaq sahibkarlarının yurisdiksiyasından

çıxmaq istəyən ayrı-ayrı şəhər icmalarının cəhdləri ilə bilavasitə bağlı olmuşdur (1, 33).

Rus alimi N.İ.Lazarevski XX əsrin əvvəllərində hesab edirdi ki, yerli özünüidarəetmənin 4 əsas nəzəriyyəsi – azad icma nəzəriyyəsi, təsərrüfat və ictimai nəzəriyyə, hüquqi şəxs kimi özünüidarəedən vahid nəzəriyyəsi, siyasi nəzəriyyə - mövcuddur. O, həmin nəzəriyyələri hərtərəfli təhlil edərək belə bir nəticəyə gəlmişdi ki, bu nəzəriyyələrin hər biri eyni zamanda həm düzgündür və həm də düzgün deyil. Belə ki, həmin nəzəriyyələrin hər biri yerli özünüidarəetmənin əlamətlərindən yalnız birini ayrı-ayrılıqda əsas kimi götürür və ona üstünlük verir, lakin həmin əlamətin eyni zamanda bütün ölkələrə və hallara mütləq şəkildə şamil edilməsi yolverilməzdir (7, 50-51).

Müasir rus alimi V.İ.Fadeev də araşdırılan məsələni təhlil edərkən yerli özünüidarəetmə haqqında 5 əsas nəzəriyyənin mövcudluğunu qeyd edir və aşağıdakıları fərqləndirir: azad icma nəzəriyyəsi; ictimai nəzəriyyə; dövlət nəzəriyyəsi; dualist bələdiyyə idarəetməsi nəzəriyyəsi və sosial xidmət nəzəriyyəsi (12, 17-21).

Azərbaycanın elmi hüquq ədəbiyyatında da əsasən yerli özünüidarəetmə haqqında yuxarıda göstərilən 5 nəzəriyyə təhlil olunur (1, 32-39; 2, 28-36).

Tarixən yerli özünüidarəetmənin mahiyyəti və təbiətini konseptual baxımdan əsaslandırmağa cəhd göstərən ilk elmi nəzəriyyə azad icma (və ya icmanın təbii hüquqları) nəzəriyyəsi olmuşdur. Yerli özünüidarəetmənin azad icma (icmanın təbii hüquqları) nəzəriyyəsi tam şəkildə XIX əsrin ortalarına yaxın vaxtlarda formalaşsa da onun bəzi prinsiplər müddəaları bir qədər əvvəl Fransa inqilabı zamanı irəli sürülmüşdür. Məlumdur ki, hələ 1790-cı ildə Fransa Milli Məclisində yerli idarəetmənin islahatı haqqında qanun layihəsi barədə məruzəsində Fransanın dövlət xadimi J.-Q.Ture icma idarəetməsinin təşkili ideyasını irəli sürmüş və onun əsas müddəalarını formalaşdırmışdır. J.-Q.Ture hesab edirdi ki, yerli özünüidarəetmə mahiyyəti və təbiəti etibarilə iki qrup məsələləri əhatə edir:

Birincisi, bələdiyyə idarəetməsinə təbiətən xas olan icmanın özünəməxsus işlərinin idarə olunması;

İkincisi, dövlət tərəfindən yerli özünüidarəetmə orqanlarına verilən dövlət işlərinin idarə olunması.

Qeyd etmək lazımdır ki, göstərilən müddəalar sonralar həm azad icma (icmanın təbii hüquqları) nəzəriyyəsi, həm də yerli özünüidarəetməyə dair digər müxtəlif nəzəriyyələrdə daha da inkişaf etdirilmiş və təkmilləşdirilmişdir (6, 48-49).

Azad icma (icmanın təbii hüquqları) nəzəriyyəsinin formalaşması və inkişafına fransız dövlət xadimi A.Tokvilin fikirləri də əhəmiyyətli təsir göstərmişdir. O, 1835-ci ildə ilk hissələrini çap etdirdiyi məşhur “Amerikada demokratiya” əsərində qeyd edirdi ki, elm üçün ibtidai məktəblər hansı rol oynayırsa, müstəqilliyin bərqərar olmasında da icma institutları həmin rolu oynayır; belə ki, icma institutları xalqın azadlığa yolunu açır və xalqı həmin

azadlıqdan istifadəyə öyrədir. İcma institutları olmadan da millət azad hökumət qura bilər, lakin həqiqi azadlıq ruhu əldə edə bilməz (11, 65).

Azad icma (icmanın təbii hüquqları) nəzəriyyəsinin formalaşması və inkişafına alman hüquqşünas alimlərinin təsiri daha böyükdür. Azad icma (icmanın təbii hüquqları) nəzəriyyəsi məhz alman hüquq məktəbi tərəfindən bitkin bir təlim halına salınmışdır. Bu nəzəriyyənin baniləri E.Meyer, O.Labond, O.Rossler və başqaları hesab olunur.

Ümumiləşdirilmiş şəkildə azad icma nəzəriyyəsinin mahiyyəti və məzmununu aşağıdakı kimi ifadə etmək olar:

İcmanın öz işlərini idarə etmək hüququ insan hüquqları və azadlıqları kimi təbii və ayrılmaz xüsusiyyətə malikdir. Belə ki, icma təbii şəkildə formalaşmış, mahiyyətcə dövlətdən asılı olmayan üzvi bir korporasiyadır. İcma dövlətə münasibətdə ilkindir və ondan öncə yaranmışdır; dövlət məhz icma idarəetməsinin inkişafı nəticəsində formalaşmışdır. Dövlətin yaranması ilə icma və onun rolu dəyişikliyə uğrayır; belə ki, icma dövlətin zəruriliyini və özünün ondan asılılığını tanımağa məcburdur. Buna görə də icma öz hüquqlarının bir hissəsini dövlətə verir. Lakin icma dövlətdən əvvəl yarıldığından dövlət icma idarəetməsinin müstəqilliyini tanımalı və ona hörmətlə yanaşmalıdır. Dövlət icmanı yaratmadığı, sadəcə olaraq onu tanıdığı üçün icma öz təbiətinə görə sərbəst olmaq və mərkəzi hakimiyyətdən müstəqillik hüququna malikdir. Başqa sözlə, icmanın özünüidarə hüququ onun mahiyyətindən irəli gəlir və təbiəti ilə şərtlənir. Dövlət hakimiyyətinin təşkili mexanizmində qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətləri ilə yanaşı dördüncü hakimiyyət də - yerli (bələdiyyə, icma) hakimiyyəti də mövcuddur (10, 24).

Azad icma (icmanın təbii hüquqları) nəzəriyyəsinə görə yerli özünüidarəetmənin təşkili bir sıra prinsiplərə əsaslanmalıdır. Elmi ədəbiyyatda yerli özünüidarəetmənin təşkilinin azad icma (icmanın təbii hüquqları) nəzəriyyəsiindən irəli gələn aşağıdakı prinsipləri göstərilir:

- yerli özünüidarəetmə icmanın öz təbiəti etibarilə dövlət işlərindən fərqlənən özünəməxsus işlərinin idarə olunmasıdır;
- icma idarəetməsinə aid olan işlər icmanın özünəməxsus işlərinə və dövlət tərəfindən ona həvalə olunan işlərə bölünür;
- yerli özünüidarəetmə orqanları dövlətin deyil, icmanın orqanlarıdır;
- yerli özünüidarəetmə orqanları icma üzvləri tərəfindən seçilir;
- dövlət orqanları icmanın səlahiyyətlərinə müdaxilə etmək hüququna malik olmayıb yalnız icmanın öz səlahiyyət həddindən kənara çıxmasına nəzarət edə bilərlər (14, 5).

Yerli özünüidarəetmənin hüquqi tənziimi zamanı azad icma (icmanın təbii hüquqları) nəzəriyyəsinin bəzi müddəalarının qanunvericilikdə tətbiqi ilk dəfə Belçikanın 1831-ci il Konstitusiyasında öz əksini tapmışdır. Həmin konstitusiya qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətləri ilə yanaşı dördüncü hakimiyyət kimi icma hakimiyyətini təsbit edirdi və icma idarəetməsinə həsr olunmuş ayrıca maddə nəzərdə tuturdu.

Təbii hüquq ideyalarına əsaslanan azad icma (icmanın təbii hüquqları) nəzəriyyəsi yerli özünüidarətmənin təbiətinin aydınlaşdırılmasına və onun hüquqi tənзимinin nəzəri əsaslarının müəyyən olunmasına yönəlmiş ilk nəzəriyyə idi və mahiyyət etibarilə icma ilə dövlətin qarşı-qarşıya qoyulmasını şərtləndirirdi. Bu nəzəriyyənin müddəaları sonradan yerli özünüidarətməyə dair digər nəzəriyyələrdə daha da inkişaf etdirilməklə yanaşı bu gün də öz əhəmiyyətini itirməmişdir. Belə ki, təkcə Belçikada deyil, Avropanın bir sıra digər ölkələrində də yerli özünüidarətmənin hüquqi tənзимi nəzəri cəhətdən həmçinin azad icma (icmanın təbii hüquqları) nəzəriyyəsinin bəzi müddəalarına əsaslanır.

Yerli özünüidarətmənin azad icma (icmanın təbii hüquqları) nəzəriyyəsi müəyyən çatışmazlıqlara malikdir. Belə ki, bu nəzəriyyə icmanın təbii xarakterinə və ayrılmaz hüquqlarına əsaslandığından yalnız aşağı, icma səviyyəli yerli özünüidarətmənin təbiətini və təşkilinin əsaslarını nəzəri cəhətdən aydınlaşdırmağa yönəldilmişdir. Lakin nəzərə almaq lazımdır ki, yerli özünüidarətmə təkcə icmalar səviyyəsində həyata keçirilmir. Bir çox ölkələrdə yerli özünüidarətmə həm də regional (vilayətlər, departamentlər və s.) səviyyədə həyata keçirilir. İnzibati ərazi vahidləri kimi regionlar icmalardan fərqli olaraq təbii şəkildə formalaşmış, “süni şəkildə” dövlət tərəfindən yaradılır və onların sərhədləri vaxtaşırı dəyişdirilə bilər. Buna görə də, icmalara nisbətən daha yuxarı səviyyəli yerli idarətmənin, xüsusən də regional idarətmənin mahiyyəti və təbiətinin azad icma (icmanın təbii hüquqları) nəzəriyyəsi ilə əsaslandırılması elmi cəhətdən qeyri-mümkündür. Belə ki, regionların təbii şəkildə formalaşmasına, onların təbii xarakterinə istinad etmək və həmin səviyyədə olan yerli özünüidarətməni ayrılmaz təbii hüquqlarla əlaqələndirmək olmaz və bu fikir heç bir nəzəri və elmi əsasa malik deyil.

XIX əsrin ikinci yarısından etibarən formalaşmağa başlamış yeni nəzəriyyə - yerli özünüidarətmənin ictimai nəzəriyyəsi azad icma nəzəriyyəsinin bu çatışmazlıqlarının aradan qaldırılmasını nəzərdə tutur. Rusiyada bu nəzəriyyə daha çox təsərrüfat və ya ictimai-təsərrüfat nəzəriyyəsi kimi tanınırdı və onun banilərindən biri professor V.N.Leşkov olmuşdur.

Yerli özünüidarətmənin ictimai (ictimai-təsərrüfat) nəzəriyyəsi də azad icma nəzəriyyəsində olduğu kimi, dövlət və icmanın (yerli cəmiyyətin) qarşı-qarşıya qoyulması müddəasına əsaslanır. Lakin azad icma nəzəriyyəsindən fərqli olaraq burada icma və dövlətin qarşı-qarşıya qoyulması icmanın təbii xarakterinə və ayrılmaz təbii hüquqlarına deyil, başqa ideyalara, yəni ictimai maraqlarla siyasi maraqların qarşı-qarşıya qoyulması, dövlət və cəmiyyətin hər birinin öz aralarında əhəmiyyətli şəkildə fərqlənən və hətta ziddiyyət təşkil edən özünəməxsus işlərini ayrı-ayrılıqda idarə etmək hüququnun olması kimi ideyalara əsaslanır.

İctimai (ictimai-təsərrüfat) nəzəriyyəsinə görə yerli özünüidarətmənin mahiyyəti icmanın təbii xarakteri və ayrılmaz hüquqları ilə deyil, yerli özünüidarətməni həyata keçirən orqanların fəaliyyətinin xarakteri ilə müəyyənləşir.

Yəni yerli özünüidarəetməni həyata keçirən orqanların fəaliyyəti öz təbiəti etibarilə qeyri-dövlət, başlıca olaraq ictimai və təsərrüfat xarakteri daşıyır. Başqa sözlə, ictimai (ictimai-təsərrüfat) nəzəriyyəsi yerli özünüidarəetməni mahiyyət etibarilə yerli əhəmiyyətli təsərrüfat işlərinin idarə olunması ilə eyniləşdirir.

Klassik rus hüquqşünas alimi N.M.Korkunov yerli özünüidarəetmənin ictimai (ictimai-təsərrüfat) nəzəriyyəsinin təhlili zamanı qeyd edir ki, bu nəzəriyyəyə görə yerli özünüidarəetmənin mahiyyətini yerli cəmiyyətə öz ictimai maraqlarının təmin edilməsi hüququnun verilməsi, hökumət orqanları üçün isə yalnız dövlət işlərinin idarə olunması səlahiyyətinin tanınması təşkil edir. O, daha sonra hesab edir ki, ictimai nəzəriyyə yerli cəmiyyətin dövlətə, ictimai maraqların siyasi maraqlara qarşı qoyulmasından çıxış edərək cəmiyyət və dövlətin hər birinin yalnız öz maraqlarının təmin olunması istiqamətində fəaliyyətini tələb edir (5, 489).

Yerli özünüidarəetmənin ictimai (ictimai-təsərrüfat) nəzəriyyəsinin ayrı-ayrı elementləri XIX əsrin ortalarında bəzi Avropa ölkələrində yerli özünüidarəetmənin hüquqi tənziminə müəyyən qədər təsir göstərmişdir. Rusiyada 1864 və 1870-ci illərdə keçirilmiş yerli (zemstvo) və şəhər özünüidarəetməsinin islahatları faktiki olaraq bu nəzəriyyəyə əsaslanırdı. Həmin islahatlara görə yerli (zemstvo və şəhər) özünüidarəetmə orqanları dövlət orqanları deyil, xüsusi təsərrüfat vəzifələrini realizə etmək üçün mövcud olan ictimai orqanlar hesab olunurdu.

Bu nəzəriyyənin əsas çatışmazlıqlarına, ilk növbədə, cəmiyyətlə dövlətin, ictimai maraqlarla siyasi maraqların qarşı-qarşıya qoyulması aiddir. Belə ki, təcrübədə icmanın (inzibati ərazi vahidinin) özünəməxsus işləri ilə dövlət tərəfindən ona həvalə olunmuş işlərin dəqiq fərqləndirilməsi çətindir və hətta bəzi hallarda mümkün deyil. Yəni yerli özünüidarəetmə orqanlarının həll etdiyi bir çox məsələlər sırf ictimai əhəmiyyətli deyil və dövlət işlərinə qarşı qoyula bilməz. İctimai əhəmiyyətli hesab olunan bir çox işlər (yolların çəkilməsi, yerli vergilər, təhsilin, mədəniyyətin, səhiyyənin idarə olunması və s. bu kimi işlər) öz məzmununa görə yerlərdə dövlət idarəetməsinin vəzifələrindən heç nə ilə fərqlənmir. Həmin məsələlər təkcə yerli əhalinin (icmanın) deyil, həm də bütövlükdə dövlətin nəzərində maraq kəsb edən məsələlərdir (6, 51).

Cəmiyyət ilə dövlətin qarşı-qarşıya qoyulması ilə yanaşı, ictimai (ictimai-təsərrüfat) nəzəriyyəsinin digər çatışmazlıqları da vardır. Belə ki, bu nəzəriyyə onun tənqidçilərinin də qeyd etdiyi kimi, yerli özünüidarəetmənin mahiyyətini yalnız təsərrüfat funksiyalarının həyata keçirilməsi ilə məhdudlaşdırır və bununla da özünüidarəetmə hüququna malik olan ərazi vahidlərini (icmaları və regionları) xüsusi hüququn subyekti olan hər hansı təsərrüfat və digər birliklərlə (sənaye müəssisələri, korporasiyalar, xeyriyyə fondları və s.) bərabər tutur; lakin xüsusi hüququn subyekti olan birliklərə insanın mənsubiyyəti, eləcə də həmin birliyin tərkibindən çıxması bilavasitə onun özündən asılı olduğu halda, özünüidarəetmə hüququna malik olan ərazi vahidlərinə mənsubiyyət və

həmin ərazi vahidinin özünüidarəetmə orqanlarına tabeçilik isə insanın özündən asılı olmayıb qanunla müəyyən edilir və onun yaşayış yeri ilə əlaqədardır.

Fikrimizcə, yerli özünüidarəetmənin mahiyyətinin yalnız təsərrüfat funksiyalarının həyata keçirilməsi ilə məhdudlaşdırılması da yolverilməz hesab olunmalıdır. Belə ki, yerli özünüidarəetmə orqanları müvafiq ərazidə təkcə xüsusi hüququn subyektlərinə aid olan təsərrüfat funksiyalarını deyil, həmçinin publik (kütləvi) hakimiyyət orqanlarına xas olan hüquqi hakimiyyət xarakterli bir sıra funksiyaları da həyata keçirirlər. Yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən yerinə yetirilən publik (kütləvi) xarakterli hüquqi-hakimiyyət funksiyalarına müvafiq ərazidə normativ tənzimləməni həyata keçirmək, orada yaşayan insanlar və fəaliyyət göstərən hüquqi şəxslər üçün ümumməcburi qaydalar müəyyən etmək, vergilər toplamaq və s. aid edilə bilər.

Rus hüquqşünas alimi N.İ.Lazarevski bu nəzəriyyə barədə qeyd edirdi ki, ictimai (ictimai-təsərrüfat) nəzəriyyənin nümayəndələri icma özünüidarəetməsinin həyata keçirdiyi işlərin hansılarının hakimiyyət xarakterli olmayan xalis təsərrüfat işlərinə, mahiyyət etibarilə dövlət idarəetməsinin işlərindən fərqlənən, yalnız yerli özünüidarəetmə orqanlarına aid olan işlərə aid olduğunu müəyyən etməyə daimi olaraq ciddi şəkildə cəhd göstərirlər. Lakin sırf belə işlər yoxdur, belə ki, yerli özünüidarəetmə məcburi xarakter daşıyır və yalnız yerli özünüidarəetmə orqanlarına aid hesab olunan işlər (yerli polis, yerli vergilər və s) həm də dövlət əhəmiyyətli işlərə aiddir (9, 12).

XIX əsrin ortalarında formalaşmış və Avropa ölkələrinin qanunvericiliyinə mühüm təsir göstərən nəzəriyyələrdən biri də yerli özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyəsidir. Yerli özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyəsinin baniləri alman hüquqşünas alimləri L.Şteyn və R.Qneyst hesab olunur. XIX əsrin sonları – XX əsrin əvvəllərində həmin nəzəriyyə Rusiyada geniş yayılmış, klassik rus hüquqşünas alimləri N.İ.Lazarevski, A.D.Qradovski, V.P.Bezabrazov tərəfindən daha da inkişaf etdirilmişdir.

Yerli özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyəsinə görə yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən sərbəst şəkildə həll olunan yerli əhəmiyyətli məsələlər öz təbiətinə görə dövlət işlərindən heç nə ilə fərqlənmir. Belə ki, publik (kütləvi) xarakterli istənilən idarəetmə dövlətin işi hesab olunmalıdır. Başqa sözlə, mahiyyət etibarilə dövlət vəzifələrindən fərqlənən xüsusi yerli işlər, yerli vəzifələr mövcud deyil; buna görə də, yerli orqanların özünəməxsus səlahiyyətləri də yoxdur. Yerli özünüidarəetmə orqanları bütün səlahiyyətlərini dövlətdən alırlar, həmin səlahiyyətlər dövlətdir və beləliklə yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət təbiətinə malikdirlər. Bu baxımdan yerli özünüidarəetmə yerlərdə dövlət idarəetməsinin təşkilinin xüsusi bir formasıdır. Lakin bütün ölkə ərazisində yerləşən icmaların yalnız mərkəzi hakimiyyət tərəfindən birbaşa idarə olunması mümkün olmadığından dövlət hakimiyyət səlahiyyətləri mərkəz və yerlər arasında bölünməlidir. Yerli özünüidarəetmə dövlət işlərinin idarə olunması səlahiyyətlərinin mərkəzi hakimiyyətlə yerlər arasında bölünməsində təzahür edir. Yerli özünüidarəetmənin mahiyyəti dövlətdən

ayrılmaqda deyil, onun maraqlarına və məqsədlərinə tabe olmaqdadır. Yerli özünüidarəetmənin dövlət hakimiyyətindən ayrılması dövlətçilik üçün son dərəcə əlverişsiz olan nəticələrə gətirib çıxara bilər. Ona görə də yerli özünüidarəetmə üsürləri nə qədər geniş inkişaf etsə də, onun orqanları nə qədər müstəqil olsalar da, onlar daha sıx şəkildə ümumi dövlət idarəetmə sisteminə daxil olmalıdırlar (3, 9).

Beləliklə, dövlət nəzəriyyəsinin tərəfdarları hesab edirlər ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinin mənbəyi dövlət hakimiyyətidir, yəni həmin səlahiyyətlər dövlət tərəfindən müəyyən olunur və verilir. Dövlət idarəetməsinin bir sıra məsələlərinin yerli özünüidarəetmə orqanlarına verilməsində əsas məqsəd həmin məsələlərin yerli səviyyədə daha səmərəli həllinə nail olmaqdır. Lakin mərkəzi dövlət idarəetməsindən fərqli olaraq yerli özünüidarəetmə dövlət məmurları tərəfindən deyil, yerli idarəetmədə özünəməxsus maraqları olan yerli əhalinin seçdiyi nümayəndələr tərəfindən həyata keçirilməlidir. Belə ki, ciddi tabeçilik əsasında təşkil olunan mərkəzləşdirilmiş dövlət idarəetməsi zamanı dövlət məmurları bir qayda olaraq, təşəbbüskarlıqdan və sərbəstlikdən məhrum olurlar. Onlar icma qarşısında hesabat vermədikləri üçün mahiyyət etibarilə yerli əhalidən asılı olmurlar. Odur ki, yerli əhəmiyyətli məsələlərin mərkəzi hakimiyyət tərəfindən təyin olunan məmurlar tərəfindən həlli yerli maraqları tam təmin edə bilməz. Bu baxımdan yerli əhəmiyyətli dövlət məsələlərin həlli üçün yerli əhali tərəfindən formalaşdırılan seçkili özünüidarəetmə orqanlar mövcud olmalıdır.

Elmi hüquq ədəbiyyatında yerli özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyə-sində iki əsas cərəyanın – siyasi və hüquqi cərəyanların mövcudluğu qeyd olunur. Bəzi hallarda bu cərəyanlar yerli özünüidarəetmənin iki müxtəlif nəzəriyyəsi kimi də şərh olunur; lakin onlar mahiyyət etibarilə müstəqil nəzəriyyələr deyil. Qeyd etmək lazımdır ki, yerli özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyəsinin siyasi və hüquqi cərəyanları bir-birindən yerli özünüidarəetmə orqanlarının müstəqilliyinin əsas əlamətlərinin müəyyən olunmasına münasibətdə fərqlənir.

Siyasi cərəyana görə (bu cərəyana R.Qeyst rəhbərlik edirdi) yerli özünüidarəetmə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin seçkili olması öz-özlüyündə yerli özünüidarəetmənin reallığını və müstəqilliyini tam şəkildə təmin etmir. Belə ki, istənilən məmurun xidməti fəaliyyətinin onun üçün dolanacaq mənbəyi olması istər-istəməz həmin məmurun iqtisadi asılılığını şərtləndirir; həmin məmur öz iqtisadi vəziyyətinə görə ona aid olmayan və hətə bəzən zidd olan maraqlara xidmət etməyə məcburdur. Yəni məmurun iqtisadi asılılığı onun siyasi asılılığını şərtləndirir və yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsi zamanı ona müstəqil qərarlar qəbul etməyə imkan vermir. Buna görə də, yerlərdə özünüidarəetmə yerli əhali arasından xüsusi qaydada seçilmiş nüfuzlu şəxslər tərəfindən və əvəzi ödənilmədən (yəni ictimai əsaslarla) həyata keçirilməlidir.

Qeyd etmək lazımdır ki, siyasi cərəyanın müəyyən qədər tərəfdarları olsa da, geniş yayılmadı və yerli özünüidarəetmənin hüquqi tənzipinə ciddi təsir göstərə bilmədi. Bu cərəyanın irəli sürdüyü müddəalar yalnız Prussiya qanunvericiliyində XX əsrin əvvəllərinə qədər öz əksini tapmış oldu.

Hüquqi cərəyana görə (bu cərəyana L.Şteyn rəhbərlik edirdi) yerli özünüidarəetmə orqanlarının müstəqilliyinin əsasını onların bilavasitə dövlətin orqanları olması deyil, dövlət tərəfindən müəyyən hakimiyyət xarakterli vəzifələrin həvalə olunduğu yerli icmanın (cəmiyyətin) orqanları olması təşkil edir. Hüquqi cərəyanın tərəfdarlarına görə yerli özünüidarəetmənin özünəməxsusluğu ondadır ki, özünüidarəetmə ərazi kollektivləri hüququn xüsusi subyektləridir, dövlətlə hüquq münasibətinə daxil ola bilən xüsusi hüquqi şəxslərdir. Məhz bu xüsusiyyət yerli özünüidarəetmə orqanlarını dövlətin adından çıxış edən və ümumdövlət maraqlarından fərqlənən xüsusi maraqlara malik olmayan digər dövlət orqanlarından fərqləndirir. Başqa sözlə, bu orqanları digər dövlət orqanlarından fərqləndirən əsas xüsusiyyət yerli özünüidarəetmə orqanlarının xüsusi hüquq subyektivinə malik olmasındadır. Belə ki, onlar dövlətlə ayrıca hüquqi şəxs kimi bu və ya digər hüquqi münasibətə daxil olmaq səlahiyyətinə malikdirlər.

Dövlət nəzəriyyəsi uzun müddət ayrı-ayrı Avropa dövlətlərində yerli özünüidarəetmənin hüquqi tənzipinə, bu sahədə müvafiq qanunvericiliyin formalaşmasına və inkişafına əhəmiyyətli təsir göstərmişdir. Rusiyada 1890-1892-ci illərdəki yerli (zemstvo) və şəhər idarəetməsinin islahatları məhz həmin nəzəriyyə əsasında həyata keçirilmişdir.

Yerli özünüidarəetmənin hüquqi tənzipinə əhəmiyyətli təsir göstərən nəzəriyyələrdən biri də dualizm nəzəriyyəsidir. Bu nəzəriyyəyə görə yerli özünüidarəetmə ikili təbiətə malikdir; bir tərəfdən yerli işlərin müstəqil həll olunmasını, digər tərəfdən isə müəyyən dövlət funksiyalarının yerli səviyyədə həyata keçirilməsini əhatə edir (4, 43). Yerli özünüidarəetmə orqanlarının müstəqilliyi yalnız yerli əhəmiyyətli məsələlərin sərbəst həlli ilə məhdudlaşır. Lakin yerli özünüidarəetmə orqanları öz funksiyalarını həyata keçirərkən yerli maraqlar və yerli əhəmiyyətli məsələlər çərçivəsindən kənara çıxaraq yerlərdə mərkəzi hakimiyyətin səlahiyyətlərini də reallaşdırırlar. Buna görə də, onlar həm də dövlət orqanları sayılmalı və dövlət vəzifələrini həyata keçirərkən mərkəzi hakimiyyətə tabe olmalıdırlar. Bu da son nəticədə yerli özünüidarəetmə fəaliyyətinə dövlət orqanlarının müəyyən həddə müdaxilə etməsini nəzərdə tutur.

Yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən həyata keçirilən fəaliyyətə dövlətin müəyyən həddə müdaxilə imkanı onunla izah olunur ki, təhsil, mədəniyyət, səhiyyə və s. kimi bir sıra yerli məsələlər eyni zamanda ümumdövlət əhəmiyyəti kəsb edir və bələdiyyələr müvafiq idarəetmə funksiyalarını həyata keçirərkən yerli mənafeələr çərçivəsindən kənara çıxır. Bu zaman bələdiyyələr mərkəzi dövlət hakimiyyətinin təmsilçisi kimi çıxış etməlidir. Bununla yanaşı, bələdiyyələr sırf yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində öz

müstəqilliyini saxlayırlar. Elmi hüquq ədəbiyyatında mərkəzi hakimiyyətin bələdiyyələrin işinə müdaxiləsinin səbəbi ümumdövlət əhəmiyyətli sahələrin idarə edilməsində vahid və yüksək səviyyəli standartların təmin edilməsinin zəruriliyi ilə əlaqələndirilərək qeyd olunur ki, bələdiyyələr üzərində mərkəzi hakimiyyətin nəzarəti, hər şeydən əvvəl, yuxarıda göstərdiyimiz ümumdövlət əhəmiyyəti kəsb edən bir sıra yerli məsələlərin həll edilməsində dövlətin maraqlarının təmin edilməsinə xidmət edir (2, 35).

Müasir dünya ölkələrində yerli özünüidarəetmənin hüquqi tənziminə və müvafiq sahədə qanunvericiliyinin formalaşmasına bilavasitə təsir göstərən nəzəriyyələrdən biri də XX əsrdə formalaşan sosial xidmət nəzəriyyəsidir. Bu nəzəriyyəyə görə yerli özünüidarəetmə fəaliyyətinin əsas məqsədini əhalinin həyat tərzinin yaxşılaşdırılmasına köməklik göstərmək təşkil edir. Buna görə də yerli özünüidarəetmə orqanlarının qarşısında duran ən mühüm vəzifələrdən biri də müvafiq ərazisində yaşayan əhaliyə müxtəlif sosial xidmətlər göstərilməsidir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının bu funksiyanı lazımi qaydada həyata keçirməsi üçün tələb olunan ən vacib şərt onların lazımi maddi texniki bazasının mövcudluğu və dövlət tərəfindən yetərli təminatın verilməsidir.

Şərh olunanları ümumiləşdirərək aşağıdakıları qeyd etmək olar:

Birincisi, müasir dünya dövlətlərində yerli özünüidarəetmənin hüquqi tənzimi nəzəri cəhətdən yerli özünüidarəetmənin mahiyyəti və təbiəti haqqındakı elmi müddəalara əsaslanır. Yerli özünüidarəetmənin mahiyyəti və təbiəti haqqında tarixən formalaşmış və bir-birini qismən əvəz edən və bəzən də tamamlayan nəzəriyyələrin hər biri müxtəlif dövrlərdə ayrı-ayrı ölkələrdə yerli özünüidarəetmə haqqında qanunvericiliyin formalaşmasına və inkişafına bu və ya digər dərəcədə təsir göstərmiş, bir növ yerli özünüidarəetmənin hüquqi tənzimi üçün nəzəri əsaslar rolunu oynamış və onun təşkilinin müxtəlif modellərinin yaranmasını şərtləndirmişdir. Bəzi ölkələrin qanunvericiliyində eyni zamanda bir neçə nəzəriyyənin müddəalarının təsirini görmək olar.

İkincisi, hazırda yerli özünüidarəetmənin mahiyyəti və təbiəti haqqında hamılıqla qəbul edilən vahid nəzəriyyə mövcud olmasa da, yerli özünüidarəetmənin müasir modellərinin əksəriyyəti və müvafiq olaraq onların hüquqi tənzimi, habelə bu sahədə olan elmi şərhlər daha çox dualizm nəzəriyyəsinin müddəalarına əsaslanır ki, bu nəzəriyyə də mahiyyət etibarilə digər nəzəriyyələrin, xüsusən də azad icma, ictimai və dövlət nəzəriyyələrinin bəzi prinsiplərini özündə ehtiva edir. Dualizm nəzəriyyəsi həmçinin Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının bir çox müddəalarının və normalarının formalaşmasına da mühüm təsir göstərmişdir.

Üçüncüsü, Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmənin konstitusiya-hüquqi tənzimində azad icma və dualizm nəzəriyyələrinin müddəalarından istifadə olunur. Belə ki, yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət orqanları hesab olunmur və yerli əhali tərəfindən seçki yolu ilə formalaşdırılır, yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində onların nisbi müstəqilliyi tanınır, bəzi dövlət funksiyalarının yerli özünüidarəetmə orqanlarına verilməsi imkanı nəzərdə

tutulur, müvafiq dövlət orqanı tərəfindən bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət müəyyən olunur və s.

#### ƏDƏBİYYAT

1. Əsgərov Z.A. Yerli özünüidarəetmənin nəzəri-hüquqi əsasları // Bakı Universitetinin xəbərləri. Sosial-siyasi elmlər seriyası, 2009, № 3, s. 32-39
2. Nəcəfov İ.Ə. Yerli özünüidarəetmə haqqında nəzəriyyələr // “Dövlət və hüquq”, 2003, № 5-6, s. 28-36
3. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб.: 1882
4. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые взаимодействия. М.: НОРМА, 2002, 272 с.
5. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II, СПб.: 1909, 689 с.
6. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник, М.: Проспект, 2009, 672 с.
7. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб.: 1910
8. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. В 2 т., Т.1, СПб.: 1913
9. Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица // Сборник статей. СПб.: 1903. С. 12.
10. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М.: Институт государства и права РАН, 1999, 329 с.
11. Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992, 365 с.
12. Фадеев В.И. Муниципальное право России. М.: Юрист, 1994, 168 с.
13. Черник И.Д. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М.: ИНИОН РАН, 1996, 35 с.
14. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления. Учебное пособие. М.: Ось-89, 1998, 224 с.

#### ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**А.И.ЭЙВАЗОВ**

#### РЕЗЮМЕ

Статья посвящена теоретическим основам правового регулирования местного самоуправления. Автор исследует несколько теорий – теорий свободной общины, общественную и государственную теории местного самоуправления, теорию дуализма. В статье подробно рассматривается содержание, отличительные черты и соотношение этих теорий. Особое внимание уделяется влиянию этих теорий на правовое регулирование местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, правовое регулирование, теоретические основы, теория свободной общины, общественная теория, государственная теория, дуалистическая теория, теория социального обслуживания

## **THE THEORETICAL BASES OF THE LEGAL REGULATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

**A.IEYVAZOV**

### **SUMMARY**

The article is devoted to the theoretical foundations of the legal regulation of local self-government. The author researches free community, social, state and dualism theories of local self-government. The article details the contents, characteristics and relationship of these theories. Particular attention is paid to the influence of these theories in the legal regulation of local self-government.

**Key words:** local self – government, legal regulation, theoretical basis, theory of a free community, public theory, state theory, dualistic theory, theory of social services