

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏTMƏNİN NƏZƏRİ-HÜQUQİ ƏSASLARI

Z.A.ƏSGƏROV

*Bakı Dövlət Universiteti**ziyafat.asgerov@meclis.gov.az*

Məqalə yerli özünüidarətmənin nəzəri-hüquqi əsaslarına həsr olunmuşdur. Müəllif yerli özünüidarətmənin azad icma, ictimai təsərrüfat, dövlət, dualist, sosial xidmət və islahatçı nəzəriyyələrini tədqiq etmişdir. Məqələdə bu nəzəriyyələrin məzmunu, fərqləndirici xüsusiyyətləri və qarşılıqlı əlaqələri araşdırılır. Müəllif tərəfindən belə bir nəticə müəyyən olunur ki, yerli özünüidarətmənin müstəqilliyi üçün dövlət tərəfindən yerli özünüidarətmə orqanlarının hakimiyyət səlahiyyətlərinin tanınması və maddi-maliyyə vəsaitləri ilə təmin olunması vacibdir.

Hüquqi demokratik dövlət quruculuğunu özünün başlıca məqsədlərindən biri elan edən respublikamız Konstitusiyada digər ümumbəşəri dəyərlərlə yanaşı hüquqi demokratik dövlətin və vətəndaş cəmiyyətinin ən mühüm elementlərindən biri olan yerli özünüidarənin də konstitusion əsaslarını müəyyən edir. Müasir dövrdə cəmiyyətin və dövlətin səmərəli şəkildə idarə olunması üçün hakimiyyətin təkcə üfqi deyil, həm də şaquli bölgüsü də mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Hüquq ədəbiyyatında hakimiyyətin mərkəzdən yerlərə ötürülməsi prosesini desentralizasiya (mərkəzsizləşmə) adlandırırlar və bunu bələdiyyə demokratiyasının zəruri atributlarından biri hesab edirlər (7, 11). Bu zaman dövlət yerli əhəmiyyətli məsələlərin və yerli səviyyədə bir sıra dövləti məsələlərin həlli səlahiyyətlərini bələdiyyələrin səlahiyyətləri kimi tanıyır və ona təminat verir. Bələdiyyələr müstəqil olaraq öz funksiyasını həyata keçirir və bu zaman dövlət orqanlarının onların fəaliyyətinə müdaxilə etməsi yolverilməzdir. Lakin bu onu ifadə etmir ki, bələdiyyə dövlət daxilində dövlətdir və onun müstəqilliyi mütləqdir. Yerli özünüidarətmənin müstəqilliyi nisbi müstəqillikdir, onların hüquqi statusunun əsasları Konstitusiyaya ilə müəyyən olunur, onlar qanun çərçivəsində fəaliyyət göstərir, onların fəaliyyətinə dövlət tərəfindən inzibati nəzarət həyata keçirilir.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında yerli özünüidarətməyə hüquqi demokratik dövlətin əsas elementlərindən biri kimi mühüm əhəmiyyət verilmiş və Konstitusiyanın ayrıca bir bölməsi yerli özünüidarətməyə həsr olunmuşdur. Yerli özünüidarə ilə bağlı məsələlər Konstitusiyada lakonik şəkildə nəzərdə tutulsa da, ən vacib məsələlər tamamilə əhatə olunmuş, həmçinin yerli özünüidarənin konstitusion əsasları, səlahiyyətləri, təminatları, qərarları və onların hüquqi qüvvəsi ilə bağlı məsələlər də təsbit olunmuşdur. Azərbaycan Respublikasının sonrakı konstitusion inkişafı da yerli özünüidarətmədən yan keçməmiş, həm 24 avqust 2002-ci il tarixli referendumla, həm də 18 mart 2009-cu il tarixli referendumla yerli özünüidarətmənin konstitusion əsaslarını müəyyən edən müddəalara onların təkmilləşdirilməsi istiqamətində əlavə və dəyişikliklər edilmişdir. Bununla da, Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarətməni həyata keçirən bələdiyyələrin müstəqilliyinin əlavə

təminatları nəzərdə tutulmuşdur.

Yerli özünüidarəetmənin mahiyyətini aydınlaşdırmaq, dövlətin və cəmiyyətin idarə olunmasında onun yerini və rolunu müəyyən etmək üçün ilk növbədə yerli özünüidarəetmənin nəzəri əsaslarının araşdırılması lazımdır.

İcma hakimiyyətinin təşkili və onun dövlət hakimiyyəti ilə qarşılıqlı əlaqəsi haqqında fikirlər hələ orta əsr Avropasında inkişaf etməyə başlamışdır. Onun inkişafı ticarət-sənaye kapitalının formalaşmağa başladığı və feodalların təsirindən azad olmaq, torpaq sahibkarlarının yurisdiksiyasından çıxmaq istəyən ayrı-ayrı şəhər icmalarının cəhdləri ilə bilavasitə bağlı idi. Bununla əlaqədar olaraq icmanın dövlət üzərində primatı haqqında ideyalar meydana gəlməyə başlayır. Belə ki, icma dövlətdən öncə yaranmışdır.

İcma idarəçiliyinin təşkili ideyaları ilkin olaraq hələ 1790-cı ildə fransız maarifçi ideoloqu Türe tərəfindən Fransa Milli Məclisində Yerli idarəetmənin islahatları haqqında Qanun layihəsində əsaslandırılırdı. Türe yerli özünüidarəetmə haqqında təlimin iki əsas problemini formalaşdırmış oldu: 1) öz təbiətinə görə bələdiyyə idarəçiliyinə aid olan icmanın bilavasitə öz işləri haqqında anlayış; 2) yerli özünüidarəetmə orqanlarına dövlət tərəfindən verilən dövləti işlər haqqında anlayış (6, 42). Bu problemlər sonradan yerli özünüidarəetmə haqqında ayrı-ayrı nəzəriyyələr tərəfindən inkişaf etdirildi.

Bu problemlərə ilkin olaraq diqqət çəkənlərdən biri də fransız dövlət xadimi, tarixçi və ədəbiyyatçı olan Aleksis de-Tokvil olmuşdur. O, İngiltərə və Amerika Birləşmiş Ştatlarını uzun müddət gəzərək hər iki xalqın həyat tərzini öyrənmiş və belə bir qənaətə gəlmişdir ki, bu xalqlarda ictimai azadlıq (icma azadlığı) ən yüksək inkişaf səviyyəsinə çatmışdır.

Müxtəlif siyasi partiyaların, ABŞ-da öz ölkəsinin demokratik institutlarına qarşı düşmən mövqeyində olan, İngiltərədə ingilis cəmiyyətinin aristokratik quruluşunu ittiham edən çoxsaylı insanların fikirlərini dinləyən A.Tokvil elə bir şəxsə rast gəlməmişdir ki, o icma azadlığını öz ölkəsinin yaxşı güzəranının əsas şərti hesab etməsin. Tokvil nəticə etibarilə belə qənaətə gəlir ki, «özünüidarəetmə İngiltərə və ABŞ-da mülki cəmiyyətin və rifahın əsasıdır». A.Tokvil 1835-ci ildə birinci cildi nəşr olunan «Amerikada demokratiya» adlı kitabında yazır ki, «ibtidai məktəblər elm üçün hansı rolu oynayırlarsa icma institutları da müstəqilliyin müəyyən olunmasında həmin rolu oynayırlar; onlar xalqa azadlığın yolunu açırlar və ona bu azadlıqdan istifadə etməni öyrədirlər. İcma institutları olmadan xalq azad hökumət formalaşdıra bilər, lakin azadlığın əsl ruhunu əldə edə bilməz» (10, 65).

Yerli özünüidarəetmənin mahiyyətinə aydınlıq gətirən nəzəriyyə ilkin olaraq XIX əsrin ortalarında Fransada və Belçikada yaranmış oldu. Bu azad icma nəzəriyyəsi idi. Belçikanın 1831-ci il Konstitusiyası hətta icma idarəçiliyinə həsr olunan xüsusi norma da nəzərdə tuturdu. Azad icma nəzəriyyəsinin tərəfdarları düşünürdülər ki, icmanın öz işlərini idarəetmə hüququ insan hüquqları kimi təbii və ayrılmazdır.

Onlar sübut edirdilər ki, icma dövlətə münasibətdə ilkindir, ondan öncə yaranmış, dövlət məhz icma idarəçiliyinin inkişafı nəticəsində formalaşmışdır. Odur ki, dövlət icma idarəçiliyinin azadlığına hörmətlə yanaşmalıdır. İcma idarəçiliyi tərəfdarları hesab edirdilər ki, icmanın öz təbiətinə görə sərbəst olmağa və dövlət hakimiyyətindən müstəqilliyə hüququ var, belə ki, dövlət icmanı yaratmır, sadəcə olaraq onu tanıyır (3, 236). Azad icma nəzəriyyəsinin tərəfdarları qanunvericilik, icra

və məhkəmə hakimiyyətləri ilə yanaşı dördüncü hakimiyyəti – yerli (bələdiyyə, icma) hakimiyyəti də tanıyırdılar (9, 24).

Bu nəzəriyyə təbii hüquq ideyalarına əsaslanırdı. O, icmanı təbii şərtlənmiş, mahiyyətinə görə dövlətdən asılı olmayan üzvi korporasiya hesab edirdi. İcmanın müstəqilliyini və azadlığını əsaslandıraraq o, orta əsr azad şəhərlərinin feodal dövlətinə qarşı müstəqillik uğrunda mübarizəsi tarixinə istinad edirdi.

Azad icma nəzəriyyəsi yerli özünüidarəetmənin təşkilinin aşağıdakı prinsiplərinə əsaslanırdı:

- yerli özünüidarəetmə – icmanın öz təbiətinə görə dövlət işlərindən fərqlənən özünəməxsus işlərinin idarə olunmasıdır;

- icmanın idarə etdiyi işlərin onun öz aidiyyatında olan işlərə və dövlət tərəfindən ona həvalə olunan işlərə bölünməsi;

- yerli özünüidarəetmə orqanlarının qeyri-dövlət orqanları olması;

- dövlət orqanlarının icmanın səlahiyyətlərinə aid edilən işlərə müdaxilə etmək hüququnun olmaması.

Onlar yalnız icmanın öz səlahiyyətlərindən kənara çıxmasına nəzarət edirlər (11, 5).

Yuxarıda qeyd olunan prinsiplər XIX əsrin ortalarında Avropa dövlətlərində qanunvericiliyin inkişafına öz təsirini göstərmiş oldu. Artıq qeyd etdiyimiz kimi, Belçikanın 1831-ci il Konstitusiyasında bu nəzəriyyənin bir sıra ideyaları öz əksini tapmışdır.

Təbii ki, azad icma nəzəriyyəsi icma idarəçiliyi səviyyəsində icmanın təbii hüququna və icmanın hüquqlarının toxunulmazlığına əsaslanaraq nə qədər əsaslı olsa da, icmadan kənar dövlət tərəfindən formalaşdırılmış daha böyük inzibati ərazi vahidlərində, məsələn regionlarda, departamentlərdə özünüidarəetmənin nəzəri əsaslarını müəyyən edə bilmirdi. Çünki icmadan fərqli olaraq bu ərazi vahidlərinin təbii xarakterinə istinad etmək olmazdı. Digər bir tərəfdən XIX əsr Avropanın Fransa, İngiltərə, Almaniya, İspaniya və s. kimi dövlətlərinin siyasi ərazi təşkilini icmadan fərqli inzibati ərazi vahidləri olmadan təsəvvür etmək mümkün deyildir. Oudur ki, XIX əsrin ikinci yarısından etibarən azad icma nəzəriyyəsinin mövqeləri zəifləməyə başladı və onun çatışmazlıqları üzərində ikinci bir nəzəriyyə – yerli özünüidarəetmənin ictimai nəzəriyyəsi və ya ictimai təsərrüfat nəzəriyyəsi yarandı. Bu nəzəriyyə də icma nəzəriyyəsinə olduğu kimi dövlət və icmanın qarşı-qarşıya qoyulmasına əsaslanırdı. Lakin əvvəlki nəzəriyyədən fərqli olaraq bu qarşı-qarşıya qoyma artıq başqa əsaslara söykənirdi: ictimai maraqlarla siyasi maraqların qarşı-qarşıya qoyulması, dövlət və cəmiyyətin hər birinin yalnız öz işini idarə etməsi hüququnun olması ideyası əsas təşkil edirdi.

İctimai nəzəriyyənin tərəfdarları hesab edirlər ki, «yerli özünüidarəetmənin mahiyyəti yerli icmaya öz ictimai maraqlarına uyğun işlərin həll edilməsi, dövlət orqanları tərəfindən isə yalnız dövləti işlərin idarə olunması səlahiyyətinin tanınması ilə bağlıdır». İctimai nəzəriyyə yerli cəmiyyətin dövlətə, ictimai maraqların siyasi maraqlara qarşı qoyulması ideyasına əsaslanır və tələb edir ki, cəmiyyət və dövlət yalnız öz xüsusi maraqlarına aid olan işləri idarə etsin (5, 489). Onlar hesab edirdilər ki, ictimai və dövlət maraqlarının fərqləndirilməsi və qarşı-qarşıya qoyulması yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyinin əsası ola bilər, özünüidarə ictimai azadlığın nəticəsidir. XIX əsrin ortalarına doğru bu nəzəriyyənin postulatları bir sıra Avropa dövlətlərində qanunverici tərəfindən əsas götürülmüş və hətta konstitusiyalarda öz əksini tapmışdır. Belə ki,

1830-cu ildə Belçika Milli təsis konqresi icma hakimiyyətini qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyətlərinə qarşı qoyaraq belə bir postulatdan çıxış edirdi: icma dövlətdən öncədir; qanun onu yaratmır, onu tanıyır. Artıq qeyd etdiyimiz kimi, 1831-ci il Belçika Konstitusiyası bundan çıxış edərək icma hakimiyyətini dördüncü hakimiyyət kimi tanıyırdı.

1849-cu il Frankfurt imperiya Konstitusiyası icmanın «yerli polis də daxil olmaqla icmanın işlərinin sərbəst şəkildə idarə olunması hüququnu» onun ayrılmaz hüququ kimi tanıyırdı (1, 9).

Bu nəzəriyyənin tərəfdarları özünüidarəetmənin ərazi vahidlərini istənilən növ xüsusi təsərrüfat birlikləri ilə (sənaye müəssisələri, korporasiyalar, xeyriyyə fondları və s.) eyniləşdirir və hesab edirdilər ki, hər bir halda icmanın əsas funksiyasına yerli təsərrüfatın idarə edilməsi məsələsi daxildir. Lakin şəxsən, insanın hər hansı bir təsərrüfat subyekti ilə münasibəti şəxsi xarakter daşıyır və ora daxil olmaq və oradan çıxmaq şəxsən onun özündən asılıdır. Yerli özünüidarəetmə vahidlərinə mənsubiyyət və ərazi vahidinin yerli özünüidarəetmə orqanlarına və onların qəbul etdiyi hüquqi aktların tələblərinə tabeçilik isə qanunla müəyyən olunur və insanın yaşayış yeri ilə bilavasitə bağlıdır. Digər bir tərəfdən yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən həyata keçirilən funksiya təkcə xüsusi hüquqi deyil, həm də kütləvi hüquqi xarakterlidir, çünki yerli özünüidarə – icma idarəçiliyi yerli səviyyədə kütləvi hakimiyyətin təşkili və həyata keçirilməsinə əsaslanır və idarəçilik və hakimiyyət xarakterli münasibətlərin yaranmasına və onların tənzim olunmasına əsaslanır. Həmçinin onu da qeyd etmək lazımdır ki, yerli icma işləri ilə dövləti işlər arasında Çin səddi çəkmək olmaz və bu işlərin idarə olunması ilə bağlı həyata keçirilən funksiyanı da biri-birindən təcrid etmək tamamilə mümkün deyil. Yerli özünüidarənin həll etdiyi çoxsaylı məsələlər yalnız ictimai xarakterli olmayıb, bilavasitə dövlətin maraq sferasına aid olan məsələlərdir və dövlət onların lazımı qaydada tənzim və həll olunmasında xüsusi maraqlara sahibdir. Oudur ki, icmanı təsərrüfat subyekti ilə eyniləşdirmək yerli kütləvi hakimiyyət anlayışının mahiyyəti ilə də uzlaşmır.

Bir tərəfdən icmanın dövlətlə qarşı-qarşıya qoyulması, digər bir tərəfdən icmanın təsərrüfat subyekti ilə eyniləşdirilməsi ictimai təsərrüfat nəzəriyyəsinin uzun zaman çərçivəsində hökmran olmasına imkan vermədi. Bu nəzəriyyənin çatışmazlıqları üzərində XIX əsrin ortalarına doğru yeni bir nəzəriyyə təşəkkül tapmağa başladı. Bu yerli özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyəsi idi.

Yerli özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyəsinin əsas müddəaları alman hüquqşünasları Lorens Şteyn və Rudolf Qneyst tərəfindən formalaşdırılmışdır. Sonradan inqilabaqədərki Rusiyada da bu nəzəriyyə geniş yayılmış, məşhur rus hüquqşünasları N.İ.Lazarevski, A.D.Qradovski, V.P.Bezabrazov tərəfindən inkişaf etdirilmişdir.

Bu nəzəriyyəyə görə yerli özünüidarə yerli dövlət idarəetməsinin təşkilinin bir formasıdır. Yerli özünüidarəetmə sahəsindəki bütün səlahiyyətlər dövlət tərəfindən verilir və bu səlahiyyətlərin mənbəyi dövlət hakimiyyətidir. Lakin mərkəzi dövlət idarəçiliyindən fərqli olaraq yerli özünüidarəetmə dövlət məmurları tərəfindən deyil, yerli idarəçilikdə xüsusi maraqları olan yerli əhali tərəfindən seçilmiş nümayəndələr tərəfindən həyata keçirilir. Bu nəzəriyyənin tərəfdarlarının fikrinə görə kütləvi xarakterli istənilən idarəçilik dövlət işidir. Burada söhbət sadəcə olaraq dövlət idarəçiliyinin mərkəz və yerlər arasında bölgüsündən gedir. Çünki bütün ölkə ərazisində yerləşən icmaların yalnız mərkəzi hakimiyyət tərəfindən idarə olunacağı mümkün olan

hal deyil. Odur ki, dövlət hakimiyyət səlahiyyətləri mərkəz və yerlər arasında bölünür.

Dövlət nəzəriyyəsinin tərəfdarları olan ingilis dövlətşünas alimləri yerli özünüidarəetməni elə bir quruluş kimi başa düşürdülər ki, bu quruluş çərçivəsində yerli seçkili orqanlar təkcə yerli ərazi vahidində qanunların lazımi qaydada yerinə yetirilməsinə görə deyil, habelə yerli şərait nəzərə alınaraq mərkəzi hakimiyyətin nəzarəti altında ictimai idarəçiliyin mühüm sahələri üzrə idarəçiliyi lazımi qaydada həyata keçirməyə görə məsuliyyət daşıyırlar, bu zaman mərkəzi hakimiyyətin yerli özünüidarənin fəaliyyətinə müdaxiləsinin və təsir göstərməsinin normal yolu məhkəməyə müraciət etməkdən ibarətdir. XIX əsrin ikinci yarısında alman alimləri isə öz növbəsində hesab edirdilər ki, yerli özünüidarəetmə dövlət və cəmiyyətin siyasi nöqtəyi nəzərdən hakimiyyətin tarazlığı, hüquqi baxımdan hüquqi dövlət adlandırılan müstəsna harmonik birliyini yaradır (11, 8).

Yerli özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyəsinə görə yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən sərbəst şəkildə həll olunan yerli məsələlər öz təbiətinə görə dövləti məsələlərdən heç nə ilə fərqlənmir. Bu nəzəriyyəyə görə dövlət idarəçiliyinin bir sıra məsələlərinin yerli özünüidarənin aidiyyətinə verilməsində əsas məqsəd yerli səviyyədə həmin məsələlərin daha səmərəli həll olunmasına nail olmaqla şərtlənir. Ciddi tabeçilik əsasları üzrə qurulan mərkəzləşdirilmiş dövlət idarəçiliyi zamanı dövlət məmurları bir qayda olaraq təşəbbüskarlıqdan və sərbəstlikdən məhrumdurlar. Onlar mahiyyət etibarilə hesabat vermədiyi yerli əhalidən asılı deyillər. Odur ki, yerli əhəmiyyətli məsələlərin mərkəzi hakimiyyət tərəfindən təyin olunan məmurlar tərəfindən həlli yerli maraqları o qədər də təmin etməyəcək. Bu baxımdan yerli əhəmiyyətli dövləti məsələlərin həlli üçün yerli əhali tərəfindən formalaşdırılan seçkili orqanlar mövcud olmalıdır.

Dövlət nəzəriyyəsinin tərəfdarları hesab edirdilər ki, yerli özünüidarə orqanlarının digər dövlət orqanlarından onları fərqləndirən əsas xüsusiyyəti onların xüsusi hüquq subyektliliyinə malik olmasındadır. Belə ki, onlar dövlətlə ayrıca hüquqi şəxs kimi bu və ya digər hüquqi münasibətə daxil olmaq səlahiyyətinə malikdirlər. Özünüidarəetmə orqanları dövlətin birbaşa sərəncamlarına deyil, öz fəaliyyət sərhədləri və məzmununa görə dövlət nəzarətinə tabedirlər. V.İ.Vasilyev dövlət nəzəriyyəsinin tərəfdarı olan rus alimi N.M.Korkunovun fikirlərinə istinadən qeyd edir ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyəti nisbi müstəqildir və yerli məsələlərin həllində sərbəstliyi yerli birliyin maraqları ilə müəyyən olunur (2, 19).

Dövlət nəzəriyyəsinin baniləri hesab olunan L.Şteyn və R.Qneyst arasında sonradan fikir ayrılıqları yaranmış, L.Şteyn hüquqi cərəyana, R.Qneyst isə siyasi cərəyana rəhbərlik etmişlər. L.Şteyn hesab edirdi ki, yerli özünüidarəetmənin özünəməxsusluğu ondadır ki, özünüidarəedən ərazi kollektivləri xüsusi hüquq subyektləridir, xüsusi hüquqi şəxslərdir və onlar dövlətlə hüquq münasibətinə daxil ola bilirlər. Məhz bu xüsusiyyət onları digər dövlət orqanlarından fərqləndirir, hansı ki, dövlətin adından və dövlətin maraqlarından çıxış edir. L.Şteyn özünüidarəetmənin dövlət xarakterli olmasını sübut edirdi.

R.Qneyst isə hesab edirdi ki, təkcə yerli özünüidarəetmə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin seçkili olması hələ yerli özünüidarəetmənin reallığını və onun müstəqilliyini təmin etmir. O hesab edirdi ki, istənilən məmurun asılılığı onun xidməti fəaliyyətinin onun üçün yaşayış mənbəyi olmasındadır. Odur ki, məmurun iqtisadi asılılığı onun siyasi asılılığını şərtləndirir və ona yerli özünüidarəetmə zamanı müstəqil

qərar qəbul etməyə imkan verməyəcək. R.Qneyst yerli özünüidarəetmə fəaliyyətini həyata keçirən məmurların və seçkili şəxslərin bu vəzifəni ictimai əsaslarla aparmalarının tərəfdarı idi. Onun mövqeyi o qədər də uğur qazanmasa da XX əsrə qədər Prussiyada mövcud oldu.

Lakin bir məsələni qeyd etmək lazımdır ki, yerli özünüidarənin dövlət nəzəriyyəsinin müddəaları uzun müddət ayrı-ayrı Avropa dövlətlərinin qanunvericiliyinin formalaşmasına təsir göstərmiş, hazırda Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının bir çox müddəaları da bu nəzəriyyənin postulatları əsasında müəyyən olunmuşdur.

Müasir qərb alimləri bir qayda olaraq yerli özünüidarəetməni dövlət idarəçiliyinin yerlərdə nisbi mərkəzsizləşdirilmiş forması kimi izah edirlər. Onların fikrincə bələdiyyələr «dövlət içində dövlət» deyil, nisbi müstəqilliyə malik olan, dövlətin ümumi sisteminə daxil olan yerli siyasi vahidlərdir (8, 18).

Yerli özünüidarə və dövlət idarəçiliyi arasında dəqiq ayırıcı xətt çəkməyə çalışan bütün nəzəriyyələr öz mahiyyətinə görə belə bir vahid nəticəyə gəlməyə çalışır: yerli özünüidarə orqanlarının dövlət orqanlarına münasibətdə müstəqilliyini təmin edən hər hansı bir əlamət mövcud olmalıdır. Məsələn, Finlandiya alimləri dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasındakı əlaqədən çıxış edərək qeyd edirlər ki, «hüquq nəzəriyyəsində bələdiyyə özünüidarəetməsinin dövlətdə vəziyyətinin necə başa düşülməsi ilə vahid fikir əldə olunmamışdır. Bəziləri qeyd edirlər ki, kommunaların özünüidarə hüquqları qanunvericiliklə dövlət tərəfindən verilmişdir və kommuna dövlət kimi öz ərazisini müstəqil idarə etmək hüququna malik deyil. Digərləri o nöqteyi-nəzərdən çıxış edirlər ki, kommuna və dövlət bərabərhüquqludur və onların fəaliyyəti bir-birindən asılı deyil. Yerli özünüidarə adətlərinin dövlət adətlərindən ilkin olması fakt olaraq qalır. Nəticə etibarilə dövlətin yerli özünüidarəyə hüquq verdiyi odur ki, ictimai idarəçiliyin ilkin subyekti olması müddəasının qəbul olunması daha məqsədomüvafiqdir» (4, 38). Göründüyü kimi, fin hüquqşünaslarının mövqeyi də dövlət nəzəriyyəsinin postulatlarına əsaslanır və dövlət tərəfindən yerli özünüidarəyə hüquqların verilməsi ideyasının dəstəklənməsinə yönəlmişdir.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının həyata keçirdiyi ikili funksiyanın, birincisi yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli ilə bağlı olan funksiyanın, ikincisi dövlət tərəfindən müəyyən dövləti əhəmiyyətli məsələlərin (məsələn, vətəndaş vəziyyəti aktlarının qeydiyyata, müəyyən sahələr üzrə lisenziyalaşdırma, müvafiq hüquqi aktların təsdiqi və s.) həlli ilə bağlı funksiyanın mövcudluğu yerli özünüidarənin dualizm nəzəriyyəsinin formalaşmasına gətirib çıxarmışdır. Bu nəzəriyyəyə görə yerli özünüidarə orqanları öz ərazilərində müvafiq idarəçilik funksiyalarını həyata keçirərkən bir çox hallarda yerli maraqlar çərçivəsindən kənara çıxırlar. Bu hal onların eyni zamanda dövləti funksiyanı həyata keçirməsini və dövlət aparatının bir elementinə çevrilməsinə gətirib çıxarır. Əslində müvafiq ideyalar yerli özünüidarənin azad icma, ictimai təsərrüfat və dövlət nəzəriyyələrində birbaşa olmasa da, bu və ya digər formada əsaslandırılmışdır.

XX əsrdə formalaşan və Qərbi Avropa dövlətlərinin yerli özünüidarə haqqında qanunvericiliyinin formalaşmasına bilavasitə təsir göstərən nəzəriyyələrdən birini də sosial xidmət nəzəriyyəsi təşkil edir. Bu nəzəriyyəyə görə bələdiyyələrin qarşısında duran ən mühüm vəzifələrdən birini bələdiyyə ərazisində yaşayan sakinlərə sosial xidmətlər göstərmək təşkil edir. Bələdiyyə fəaliyyətinin əsas məqsədi əhalinin həyat tərzinin yaxşılaşdırılmasına köməklik göstərməkdən ibarətdir. Yerli özünüidarəetmə

orqanlarının bu funksiyanı lazımı qaydada həyata keçirməsi üçün tələb olunan ən vacib şərt onların lazımı maddi texniki bazasının mövcudluğu və dövlət tərəfindən yetərli təminatın verilməsidir.

Əslində tarixi təcrübə göstərir ki, yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyi onların nəzəri cəhətdən dövlət orqanları sistemə daxil edilməməsi, dövlət orqanları qarşısında məsuliyyət daşıyıb hesabat verməməsi ilə deyil, bələdiyyələr üçün dövlət tərəfindən hakimiyyət səlahiyyətlərinin tanınması və onların öz funksiyalarını həyata keçirməsi üçün yetərincə maddi-maliyyə vəsaitlərinə malik olması ilə şərtlənir.

Ümumiyyətlə götürdükdə isə ayrı-ayrı ölkələrdə yerli özünüidarəetmə sistemləri əhalinin tarixi təcrübəsi, adət-ənənəsi və hüquq mədəniyyətindən asılı olaraq müxtəlif olduğu kimi, bu halları nəzərə alan müxtəlif nəzəri baxışlar mövcuddur. Azərbaycan Respublikasında da problemə yanaşma «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununa müvafiq olaraq həm yerli özünüidarənin azad icma nəzəriyyəsi və həm də dövlət nəzəriyyəsi prinsiplərinə əsaslanır.

ƏDƏBİYYAT

1. Azərbaycanda və Gürcüstanda yerli özünüidarə. Bakı: Yeni nəsil MMS, 2000, 89 s.
2. Васильев В.И. Местное самоуправление / Учебное и научно-практическое пособие. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 1999, 453 с.
3. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.: 1928, 236 с.
4. Коммунальное управление в Финляндии. Хелсинки: 1985, 238 с.
5. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.2, СПб: 1909, 689 с.
6. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрист, 1997, 428 с.
7. Местные органы в политической системе капитализма / Отв. ред. В.А. Туманов, Г.Р. Барабашев. М.: Наука, 1985, 192 с.
8. Местное самоуправление. Национальная ассоциация местных властей Дании и Союз Российских городов. М.: Институт государства и права РАН, 1995, 247 с.
9. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М.: Институт государства и права РАН, 1999, 329 с.
10. Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992, 365 с.
11. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления. М.: Ось-89, 1998, 453 с.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

З.А.АСКЕРОВ

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена теоретико-правовым основам местного самоуправления. Автор исследует теорию свободной общины, общественную, государственную теории, теорию дуализма. В статье рассматриваются содержание, отличительные черты и соотношение этих теорий. Автором делается вывод о том, что для независимости местного самоуправления необходимо признание государством властных полномочий органов местного самоуправления и наделения их материально-финансовыми средствами.

THEORETICAL-LEGAL BASES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Z.A.ASGAROV

SUMMARY

The article deals with theoretical-legal fundamentals of local self-government. The author researches free community, social, state and dualism theories of local self-government. In the article, content, distinguishing characteristics and correlation of the theories are investigated. The author comes to such a conclusion, that independence of local-self-governmental agencies shall be ensured by the recognition of the authority of local-self-governmental agencies by a state and their provision with financial assets.