BAKI UNİVERSİTETİNİN XƏBƏRLƏRİ
№4 Sosial-siyasi elmlər seriyası 2015

UOT 342.553:352

VƏTƏNDAŞLARIN BƏLƏDİYYƏLƏRƏ, BƏLƏDİYYƏ ORQANLARINA VƏ ONLARIN VƏZİFƏLİ ŞƏXSLƏRİNƏ MÜRACİƏTİ

Q.R.XƏLİLOV
Bakı Dövlət Universiteti
gadirkhalilov@yahoo.com

Məqalədə vətəndaşların bələdiyyələrə, bələdiyyə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə müraciətindən danışılır. Bildirilir ki, vətəndaşlarının dövlət orqanlarına şəxsən müraciət etmək, habelə fərdi və kollektiv yazılı müraciətlər göndərmək hüququ vardır. Hər bir müraciətə qanunla müəyyən edilmiş qaydada və müddətlərdə bələdiyyələr, onların orqanları və vəzifəli şəxsləri yazılı cavab verilməlidir. Bu müddətin bələdiyyələr, onların orqanları və vəzifəli şəxsləri tərəfindən pozulması müvafiq məsuliyyətə səbəb olur.

Açar sözlər: demokratiya, yerli özünüidarə, icma, vətəndaş müraciəti, bələdiyyə seçkiləri, vətəndaş iştirakçılığı, dövlət hakimiyyəti, beynəlxalq hüquq, referendum, fərdi və kollektiv müraciət

Yerli özünüidarəetmə bir sistem kimi müvafiq ərazidə yaşayan əhalinin birbaşa iradə ifadəsinin müxtəlif formalarını özündə birləşdirir və bu formalar birlikdə yerli özünüidarəetmə hakimiyyətinin səmərəli olmasını təmin edir [11, 203-225]. Bələdiyyələr və yerli özünüidarəetmə demokratik əsaslı, birbaşa idarəçiliyi ehtiva etdiyindən burada yerli əhalinin özünütəyinetmə, bilavasitə iradəni təzahür etdirmə meydana çıxır [10].

İnkişaf etmiş Avropa ölkələrində yerli özünüidarəetmədə ümumi kursun müəyyən edilməsi üçün əhalinin iştirakının əsasən üç iştirak forması diqqət mərkəzindədir: xalq təşəbbüsü, vətəndaşların kollegiyası (yığıncağı) və referendum. Bu üç forma ilə yanaşı ictimai iştirakın icma (məhəllə) səviyyəsində iştirakı da iştirakın forması kimi qeyd edilməlidir. Bəzi müəlliflər [12, 179-198] icma səviyyəsində iştirakı iştirakın əsas forması kimi qeyd edirlər. Burada, iştirakın digər formaları da, yəni vətəndaşlar kollegiyası və ictimai məsləhətləşmələr də qeyd edilir. İctimai iştirakın müxtəlif formaları üçün iştirakın potensial dərəcəsini əks etdirən sürüşən şkala mövcuddur [12, 188]. Adətən istifadə olunan fərq: məlumatlandır, məsləhətləş və təsdiqlə/qərarlaşdırma ilə bağlı olur [1].

Bu əsas üç formanı fərqləndirməklə yerli məsələlər üzrə kursun üç

mərhələsi də: gündəliyin hazırlanması mərhələsi, siyasətin inkişafı mərhələsi və qərarın qəbulu mərhələsi fərqləndirilir. Bu mərhələlər əlavə olaraq digər kursun formalaşdırılması prosesinin mərhələləri də müəyyən edilə bilər.

Vətəndaş yığıncaqlarında iştirak, qrup üzvlərinin qrup prosesinə fəal cəlb olunması kimi müəyyən edilir. İctimai idarəetmə konteksti daxilində o, vətəndaşların inzibati orqanlarını və ictimai-hüquqi təşkilatların həqiqi və ya nəzərdə tutulan fəaliyyətlərində vətəndaşların iştirakına aiddir. İctimai iştirak və ya vətəndaş yığıncağı prosedurların vətəndaşların əlində cəmləşdiyini nəzərdə tutsa da iştirak prosesi ümumi olaraq ictimai-hüquqi təşkilatlar tərəfindən idarə olunur. Vətəndaş yığıncağı idarəetmədə birbaşa iştirak prinsipi ilə bağlıdır. İştirak prinsipinin iştirak hüququna qədər inkişafı və idarəetmənin istiqamətləndirici fəaliyyəti üçün nəticələrinə dair sualı maraq doğurur [9, 3-25]. Bu zaman qanunun demokratik idarəetməsinə uyğun olaraq effektiv idarəetmənin prinsiplərinin inkişafı da vacibdir.

Yerli özünüidarəetmədə ictimai iştirakçılıq müxtəlif səbəblərlə əsaslandırıla bilər. Ədəbiyyatda [13] demokratik, konstitusional, korporativist və inzibati səbəblər fərqləndirilir. Demokratik motivlər vətəndaşlar üçün siyasətə təsir etmək və nizamlamaq imkanlarıdır. İştirak üçün konstitusional səbəbin nümunəsi kimi fərdlərin maraqlarını qorumaq vasitəsi olan iştirakı göstərmək olar. Korporatist səbəb şəxsi öhdəliklərini həyata keçirmək üçün ictimai təşkilatların vasitəsi kimi qeyd oluna bilər. İnzibati səbəbdə iştirak isə dövlət orqanlarının özlərinin maraqlarına xidmət göstərir. Bu səbəblər arasındakı fərqin hər zaman birmənalı olmasına baxmayaraq onlar ictimai iştiraka cəlb olunmuş tərəflərin müxtəlif perspektivlərinin, bunun nəticəsi olaraq səbəblərin göstəricilərini təqdim edirlər.

Yerli özünüidarəetmədə əhalinin birbaşa iştirakı vətəndaşlar tərəfindən daha çox etibara, daha çox razılığa və daha çox təqdirə gətirib çıxaracağını təmin etməlidir. Bu yolla bütövlükdə dövlət hakimiyyət orqanlarının fəaliyyətinin legitimliyi artacaq.

Vətəndaşların bələdiyyələrə, bələdiyyə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə müraciəti yerli özünüidarəetmənin birbaşa həyata keçirmə formalarından biri kimi yerli özünüidarəetmə sisteminin vətəndaşlar qarşısında məsuliyyətini şərtləndirir. Vətəndaşların yerli özünüidarəetmə qurumlarına müraciəti və bu müraciətə cavab dövlət qurumlarına münasibətdə daha çevik xarakter kəsb etməli, əlavə inzibati prosedurlardan uzaq olması ilə diqqəti cəlb etməkdədir. Dövlət hakimiyyəti ilə müqayisədə bələdiyyə hakimiyyətinin spesifikası bilavasitə demokratiya institutlarının daha yüksək rola malik olmasında özünü büruzə verir [5, 57].

Vətəndaşların və digər şəxslərin müraciəti Bələdiyyələrin statusu haqqında qanunvericilik aktı ilə yanaşı Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası, Azərbaycan Respublikasının tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələr, qanunvericilik aktları, o cümlədən “Vətəndaşların müraciətlərinə baxılması qaydası haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanunu ilə tənzimlənir. Vətəndaşların

müraciət hüququ əsasında Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası dayanır. "Vətəndaşların müraciətlərinə baxılması qaydası haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 1-ci maddəsindən göründüyü kimi "Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 57-ci maddəsinin birinci hissəsinə əsasən Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının dövlət orqanlarına şəxsən müraciət etmək, habelə fərdi və kollektiv yazılı müraciətlər göndərmək hüququ vardır. Hər bir müraciətə qanunla müəyyən edilmiş qaydada və müddətlərdə yazılı cavab verilməlidir".

Bələdiyyələrin statusu haqqında Qanunun 30-cu maddəsinin 1-ci hissəsində hüququn subyekti ilə bağlı mübahisəli məqam mövcuddur. Maddədə deyilir ki, vətəndaşların bələdiyyələrə, bələdiyyə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə fərdi və kollektiv surətdə müraciət etmək hüququ vardır.

Göründüyü kimi, burada müraciət hüququnun subyekti kimi "vətəndaşlar" ifadə edilib. Halbuki, müraciət hüququ "hər kəs üçün" nəzərdə tutulan hüquqdur və "vətəndaşlıq" institutu ilə bağlana bilməz. Bu hüquq hüququn ümumi prinsipi kimi hətta xarici vətəndaşlar üçün nəzərdə tutulur. Yerli özünüidarəetmə hakimiyyətinin təsis edilməsi bütün şəxslərin hüquq və azadlıqlarının, qanuni mənafelərinin müdafiəsi, *müvafiq ərazinin əhalisinin* rifahının yaxşılaşdırılması naminə iqtisadiyyatın, sosial və mədəni sahələrin inkişafının təmin edilməsi, qanunçuluq, aşkarlıq və ictimai rəyin nəzərə alınması kimi prinsiplər üzrə həyata keçirilir.

Müvafiq olaraq müvafiq müddəa "vətəndaş" terminini ya şərti olaraq qəbul edilməli, ya da həmin maddədə vətəndaş sözü "yerli əhali" və ya "bələdiyyə ərazisində yaşayan əhali" kimi təsbit edilməlidir.

Həmin maddədə ifadə edilən bələdiyyə müvafiq Qanunun 2-ci maddəsindəki anlayışlardan çıxış etməklə aydınlaşdırılmalıdır. Burada bələdiyyələrə müraciət dedikdə, onların nümayəndəli orqanına, bələdiyyə orqanı dedikdə isə qanunvericiliyə uyğun olaraq səlahiyyətləri çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələləri həll etmək üçün bələdiyyə qulluğunun təşkili məqsədilə bələdiyyə tərəfindən yaradılan və dövlət orqanları sisteminə daxil olmayan orqanlar başa düşülməlidir. Lakin 2-ci maddənin 2-ci hissəsi ilə verilən bu tərif də natamamdır. Belə ki, bu tərifdə 1-ci maddədə ifadə edilən ...səsvermə yolu ilə seçilmiş bələdiyyə üzvlərindən ibarət nümayəndəli kollegional orqan... göstərilməmişdir. Bələdiyyə orqanı sonuncu halı ehtiva etməklə özünün tam anlayışına çatmış olur. Bələdiyyə orqanlarının vəzifəli şəxsi - yerli özünüidarə orqanlarında təşkilatçılıq-sərəncamçılıq funksiyalarını yerinə yetirən və dövlət qulluqçuları kateqoriyasına aid olmayan, kontrakt (əmək müqaviləsi) üzrə işləyən şəxs nəzərdə tutulur.

Bələdiyyələrin statusu haqqında Qanunun 30-cu maddəsində müraciətin özünün tərifi verilməyib. Vətəndaşların müraciətlərinə baxılması qaydası haqqında AR Qanunun preambulasında deyilir ki, vətəndaşların dövlət orqanlarına təkliflər, ərizə və şikayətlərlə müraciət etməsi insan hüquqlarının həyata keçirilməsində və qorunmasında mühüm vasitədir. Müraciət yazılı və şifahi formada ifadə edilən şəxslərin (vətəndaşların) fərdi və kollektiv şikayət, ərizə, təklif və

vəsatətləri kimi qəbul edilməkdədir.

Kollektiv surətdə müraciət iki və ya daha çox şəxsin (fərdin) xüsusi marağı ilə bağlı yazılı formalı müraciətidir. Kollektiv müraciət eyni zamanda ictimai maraq xarakterində olan məsələ ilə bağlı mitinq, yığıncaq iştirakçılarının imzalanmış müraciətidir.

Qanunun müvafiq müddəasında (m.30.2) yalnız ərizə forması təsbit edilib. Qeyd edilir ki, bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri vətəndaşların müraciətlərinə mahiyyəti üzrə bir ay ərzində cavab verməlidirlər. Bələdiyyələr torpaq sahəsi əldə etmək istəyən hüquqi və fiziki şəxslərin ərizələrinə 10 gün müddətində baxırlar. Ərizə fərdlərin qanunvericiliklə nəzərdə tutulan hüquqların həyata keçirilməsi ilə bağlı müraciət formasıdır.

Şikayət halında yerli özünüidarəetmə qurumlarının, onların vəzifəli şəxslərinin hərəkət və hərəkətsizliyi nəticəsində yerli əhalinin pozulmuş hüquq və maraqlarının bərpası məqsədilə müraciəti ehtiva edir. Şikayət forması qismən maddənin 3-cü hissəsi ilə nəzərdə tutula bilər. Burada vətəndaşların, şəxslərin prosessual hüquqlarının gözlənilməsi məqsədilə məsuliyyət məsələsinə istinad edilir. Maddənin bu hissəsində deyilir ki, vətəndaşların bələdiyyələrə, bələdiyyə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə müraciətlərinə cavab verilməsi müddətlərinin və qaydasının pozulması bu Qanuna, Azərbaycan Respublikasının digər qanunlarına əsasən müvafiq məsuliyyətə səbəb olur.

Təklifə gəlincə qeyd etmək lazımdır ki, təklif şəxslərin hüquq və maraqlarının pozulması ilə deyil, yerli özünüidarəetmə sisteminin, onun fəaliyyət sferasının təkmilləşdirilməsi ilə bağlı müraciət formasıdır. **Vətəndaşların müraciətlərinə baxılması qaydası haqqında** Azərbaycan Respublikasının 1997-ci il Qanunun 3-cü maddəsinə əsasən **təklif** – dövlət hakimiyyəti orqanı, idarə, təşkilat və müəssisənin fəaliyyətinin yaxşılaşdırılmasını, təhsil, elm, texniki, hüquq, yaradıcılıq və başqa sahələrlə bağlı məsələlərin həllini nəzərdə tutan müraciətdir.

Vəsatət isə bu və ya digər sənədlərin təqdim edilməsi ilə hüquq, təminat, imtiyazın tanınması haqqında şəxslərin yazılı müraciətini ehtiva edir. Qanunun 30-cu maddəsindəki müraciət forması təklif, o cümlədən vəsatət formasını təsbit etmir desək yanılmarıq. Təkliflə bağlı məsələlər əsasən Qanunun 26-cı maddəsilə (yerli rəy sorğusu üzrə təşəbbüslə) təmin edilir.

Maddədəki "müraciət" termini ilə bağlı belə bir nəticəyə gəlmək olar ki, maddənin adındakı "...bələdiyyələrə, bələdiyyə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə müraciət" şikayət və ərizə ilə müraciətin formasını nəzərdə tutur.

Qanunun müvafiq müddəaları şəxslərin bələdiyyələr, bələdiyyə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə müraciət şəxslərin şikayəti ilə bərabər bu qurumun fəaliyyəti haqqında məlumat almaq (ərizə) forması dəqiqləşdirilməlidir. Müəyyən istisnalarla qanunvericiliyə uyğun olaraq Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri hər bir vətəndaşın bələdiyyələrin fəaliyyəti haqqında tam məlumat almaq imkanını təmin etmək öhdəliyi daşıyırlar.

Bələdiyyələrin statusu haqqında Qanunun 3-cü maddəsinin 6-cı hissəsi müəyyən bir istisna ilə məlumat almaq hüququnu nəzərdə tutur. Qeyd edilir ki, bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri insan və vətəndaş hüquqlarına və azadlıqlarına bilavasitə aid sənəd və materiallarda hər bir vətəndaşın tanış olmaq, habelə qanunla xüsusi hallar nəzərdə tutulmayıbsa, bələdiyyələrin fəaliyyəti haqqında tam məlumat almaq imkanını təmin etməyə, seçicilərin tapşırıqlarını yerinə yetirməyə borcludurlar.

Qanunun 3.5 maddəsində isə hər bir vətəndaşın bələdiyyələrə, bələdiyyə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə müraciət etmək hüququ ifadə edilib.

Yerli özünüidarəetmə qurumunun ərazisində yaşayan və ya bu ərazidə əhali ilə müəyyən bir əlaqədə olan fərdlər yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyəti haqqında aldıqları məlumatlar əsasında ərizə, təklif, şikayət formasında müraciət edə bilərlər. Bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri vətəndaşların müraciətinə mahiyyəti üzrə bir ay müddətində cavab verməlidir.

Bələdiyyə qanunvericiliyində müraciət hüququ ilə əlaqədar belə bir nəticəni qeyd etmək olar ki, bu hüquq sistemsiz formada ifadə edilib. Ən azından Bələdiyyələrin statusu haqqında Qanunun 3-cü və 30-cu maddələrinin sistemlilik halına gətirilməsi zərurəti var. Qanunun 3-cü maddəsi müraciət hüququnu düzgün olaraq yerli özünüidarəetmənin birbaşa həyata keçirmək forması kimi ifadə edir. Maddənin 1-ci hissəsində deyilir ki, Azərbaycan Respublikasının vətəndaşları yaşadıqları ərazilərdə yerli özünüidarə hüququnu bələdiyyələrə seçkilər, öz iradəsini birbaşa ifadə etmək, rəy sorğusu, müstəqil fikir söyləmək, təkliflər vermək vasitəsilə və digər formalarda həyata keçirirlər.

Eyni zamanda həmin maddənin 5-ci hissəsi müraciət hüququna həsr edilib. Qeyd edilir ki, hər bir vətəndaşın bələdiyyələrə, bələdiyyə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə müraciət etmək hüququ vardır. Göründüyü kimi, 3-cü maddənin 5-ci hissəsindəki hüquq 30-cu maddənin 1-ci hissəsində “fərdi və kollektiv surətdə müraciət” sözünün əlavəsi ilə təkrarlayır. Əgər 3-cü maddənin 5-ci hissəsi müraciət hüququnu yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilmə forması kimi ifadə edibsə, həmin hissələrdəki hüquq yenə də həmin maddənin 1-ci hissəsi ilə (...öz iradəsini birbaşa ifadə etmək..., təkliflər vermək və digər formalarda həyata keçirirlər) verilib. Bu mənada Qanunun 3-cü maddəsinin 1-ci hissəsini “...öz iradəsini birbaşa ifadə etmək... müraciət hüququ vasitəsilə və d...” kimi ifadə etməyi təklif edirik.

Yerli əhalinin, şəxslərin yerli özünüidarəetmə orqanlarına müraciət etmələri bilavasitə demokratiya institutu kimi yerli özünüidarəetmə orqanlarının vəzifələrinin yerinə yetirilməsində iştirak etməyə imkan verir, bələdiyyə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət etməyə imkan verir. Əhalinin maraqlarına cavab verən qərarların qəbulu insan hüquq və azadlıqlarının təmin edilməsi baxımından mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

ƏDƏBİYYAT

1. Əliyeva D.Ə., Balakişiyeva Y.N. və b. Azərbaycanda yerli özünüidarə: hüquqi və iqtisadi əsasları haqqında praktikum. Bakı: 2005, 269 c.
2. Hüseynzadə S. Yerli özünüidarə tarixi və dünya təcrübəsi – Azərbaycanda yerli icmanın bu günü / Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin hüquqi əsasları. Bakı: 2005, c.28-51
3. İsmayılov X.C. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin normativ hüquqi əsasları (genezisi və təkamülü). Bakı: Elm və təhsil, 2011, 496 s.
4. Səlimzadə M.İ., Xəlilov Q.R. Yerli özünüidarəetmə: anlayış, təcrübə, əməkdaşlıq, hüquqi əsaslar. Bakı: Elm və təhsil, 2010, 132 s.
5. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод местного самоуправления. М.: Изд. Дом «Городец» , 2004, 351с.
6. Гражданин, закон и публичная власть / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2005, с.83
7. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010, 672 с.
8. Addink G.H., Goed bestuur: een norm voor het bestuur of een recht van de burger? (Effektiv ictimai idarəetmə: sector standartı və ya vətəndaşın hüququ?) in Grensverleggend Bestuursrecht (Başlanğıc İnzibati Qanun), G.H. Addink, G.T.J.M. Jurgens, P.M. Langbroek, R.J.G.M. Widdershoven (red.), Kluwer 2008, s. 3-25.
9. Batley R., Stoker G. (eds.) Local government in Europe: trends and developments, Houndmills: MacMillan Press, 1991
10. Biesheuvel milli komitəsi, Haaqa, 1984, s.125
11. Brown M.B. Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation, published in: The Journal of Political Philosophy: Volume 14, Number 2, 2006, p.203-225
12. Graaf L. de, Stakeholder Support in Urban Governance in Tensions between local governance and local democracy, J. Franzke (ed.), Reed Business, The Hague, 2007, p.179-198
13. Vucsan R.L., Bestuursregelgeving en inspraak: een onderzoek naar de wenselijkheid van een algemeen recht op inspraak in de uitoefening van regelgevende bevoegdheden door bestuursorganen van de centrale overheid (İnzibati qanun və ictimai konsultasiya: milli hökumətin inzibati müəssisələrinin nizamlayıcı qüvvələrin istifadə olunmasında əsas hüququn ictimai iştirak üçün məqsədəuyğunluğu ilə bağlı tədqiqat), Groningen, 1995.

ОБРАЩЕНИЕ ГРАЖДАН В МУНИЦИПАЛИТЕТЫ, МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ И К ИХ ДОЛЖНОСТНЫМ ЛИЦАМ

Г.Р.ХАЛИЛОВ

РЕЗЮМЕ

В статье затрагивается вопрос обращения граждан в муниципалитеты, муниципальные органы и к их должностным лицам. Излагается, что граждане имеют право в индивидуальном или коллективном порядке обращаться в муниципалитеты, муниципальные органы и к их должностным лицам. В свою очередь, муниципалитеты, муниципальные органы и их должностные лица должны ответить по существу на обращения граждан. Нарушение сроков и порядка ответа на обращение граждан в муниципалитеты, муниципальные органы и к их должностным лицам влечёт соответствующую ответственность.

Ключевые слова: демократия, местное самоуправление, община, обращение граждан, муниципальные выборы, гражданское участие, государственная власть, международное право, референдум, индивидуальные и коллективные обращения

CITIZENS’ APPEAL TO MUNICIPALITIES, MUNICIPAL BODIES AND MUNICIPAL OFFICIALS

G.R.KHALILOV

SUMMARY

The article addresses the question of citizens’ appeal to municipalities, municipal bodies and municipal officials. It is noted that the citizens, individually or as a group, shall have the right to appeal to municipalities, municipal bodies and municipal officials. The municipalities, municipal bodies and municipal officials, in turn, must respond to the citizens. Violation of the period and rules for responding to appeals of citizens who have applied to municipalities, municipal bodies and municipal officials shall be subject to relevant liability.

Key words: democracy, local government, community, citizens’ appeal, the municipal elections, civil participation, the government, international law, the referendum, individual and collective appeals