BAKI UNİVERSİTETİNİN XƏBƏRLƏRİ
№2 Təbiət elmləri seriyası 2015

UOT 911.3

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏ İNSTİTUTLARININ MODELLƏRİ VƏ AZƏRBAYCANDA TƏTBİQİ

X.M.OSMANOVA
Bakı Dövlət Universiteti
vip.xanim@inbox.ru

Yerli özünüidarəetmə orqanları həmin coğrafi məkanda yaşayan əhalinin müxtəlif tələbatlarını yerinə yetirməklə yanaşı, hətta müəyyən danışıqlarda, razılaşmalarda onların iştirakının zəruriliyinin təmin olunması məsuliyyətini daşıyır.

Açar sözlər: bələdiyyə modelləri, mərkəzləşmə, ictimai model, dövlət modeli, yerli idarəetmə prinsipi, icma nəzəriyyəsi

Yerli özünüidarəetmə, idarəetmənin məsuliyyətli, öz yerli sakinləri ilə qarşılıqlı münasibətdə olan və onların sosial-iqtisadi mənafelərinin həllində yaxından iştirak edən idarəetmə formasıdır. Belə yanaşma, yəni yerli özünüidarəetmə orqanı ilə əhali arasındakı sıx bağlılıq böyük ehtimal ki, icma nəzəriyyəsinə söykənir.

Qeyd edək ki, dünya ölkələrinin praktikasında istifadə olunan yerli özünüidarəetmə sistemlərini iki böyük konseptual modeldə birləşdirmək olar: "ictimai" və "dövlət". Yerli özünüidarəetmənin bu konseptual modelləri arasında başlıca fərq, sadə şəkildə desək, ondan ibarətdir ki, əgər "dövlət" modelində yerli özünüidarəetmə ümumi dövlət idarəetmə sisteminin aşağı pilləsi kimi qəbul olunursa, "ictimai" model yerli icmaların yerli məsələlərin həllində müstəqilliyi prinsipinə əsaslanır. Bu gün artıq inkişaf etmiş demokratik ölkələrdə bu modellərin hər ikisinin prinsiplərinin və elementlərinin sintezi müşahidə olunur ki, bu da özünün yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyi prinsipinə üstünlük verilməsi və səlahiyyətlərinin genişləndirilməsi meyllərinin müxtəlif hüquqi normativ aktlarda, o cümlədən yerli özünüidarəetmə haqqında Avropaya Xartiyasında toplamaqla büruzə verir. Bu dövlətlərdə səlahiyyətlərin bölgüsü üçün tətbiq edilən subsidiarlıq prinsipləri (yəni səlahiyyətlərin ilk növbədə xalqa daha yaxın olan və bu işləri yerinə yetirmək imkanına malik olan hakimiyyət səviyyəsinə verilməsi deməkdir) onları yerli və dövlət əhəmiyyətli işlərə bölünməsi kimi çox mübahisəli və münaqişəli vəziyyətdən çıxış yolunu göstərməklə yanaşı, həm də yerli özünüidarəetmənin dövləti zəiflədən, iqtisadi baxımdan özünü doğrultmayan, yalnız dünya ictimaiyyətində formal demok-

ratik anlayış formalaşdırmaq üçün yalnış fikirlərin qarşısını almağa, dövlət orqanları və onların vəzifəli şəxslərinin yerli özünüidarəetmə sahəsində islahatlara təzyiqin azalmasına səbəb olur [1, 196].

Bələdiyyə ittifaqları, assosiasiyaları və institutları

Bələdiyyələrin üzərinə düşən məsuliyyət, vəzifələr çoxsaylı olduğundan bələdiyyə sərhədləri daxilindəki məsələləri qısa zaman müddətində həll etmək məqsədilə digər yerli özünüidarəetmə orqanı ilə birləşərək bələdiyyə assosiasiyalarının, ittifaqlarının yaradılmasına ethiyac vardır. Avropa Xartiyası tələblərinə əsasən, yerli özünüidarəetmə maddi və mənəvi maraqların həll edilməsi məqsədilə bələdiyyə ittifaqlarının və assosiasiyalarının yaradılması önə çəkilir.

Yerli özünüidarəetmə orqanları öz səlahiyyətlərini həyata keçirərkən, ümumi maraq doğuran vəzifələrin yerinə yetirilməsi məqsədilə digər yerli özünüidarə orqanları ilə əməkdaşlıq etmək və qanunun müəyyən etdiyi hüdudları daxilində onlarla birləşmək hüququna malikdir.

Hər bir dövlətdə yerli özünüidarə orqanlarının ümumi mənafelərinin müdafiəsi və irəliləyişi naminə birliklərə və yerli özünüidarə orqanlarının beynəlxalq birliyinə daxil olmaq hüququ tanınmalıdır.

İdarəetmənin konkret obyektləri ayrı-ayrı müəssisələrdən, birlik və şirkətlərdən, kənd təsərrüfatı sahəsindən, bütövlükdə cəmiyyətdə baş verən iqtisadi, siyasi, hüquqi, ideoloji proseslərdən ibarətdir. Yerli özünüidarəetmə ümumi idarəetmənin tərkibi kimi inkişaf edir və formalaşır. Başqa sözlə, yerli özünüidarə bütövlükdə ölkənin idarə olunması sisteminin tərkib hissəsi kimi nəzərdən keçirilir.Yerli özünidarəetmə dövlətin qüvvədə olan qanunverici aktlarına müvafiq olaraq yerli əhəmiyyət kəsb edən məsələləri həll edir. Müxtəlif ölkələrdə yerli özünüidarəetmə sistemləri tarixi dövlətçilik ənənələri, əhalinin milli-psixoloji xüsusiyyətləri ilə bağlıdır. Bələdiyyə idarəetmə sistemlərinin formalaşdırılmasında cəmiyyətdəki dövlət quruluşu, idarəçilik forması, inzibati - ərazi quruluşu önəmli rol oynayır [2, 24]. Bələdiyyə qurumları funksional baxımdan dövlətin əhəmiyyətli əlamətlərinə malikdirlər – müəyyən edilmiş ərazi və burada yaşayan sakinlərə müvafiq sosial-iqtisadi tədbirlərin həyata keçirilməsi üzrə konkret səlahiyyətləri ilə fərqlənirlər. Yerli qurumlar yaratmaq təkcə hakimiyyət strukturlarının fəaliyyətindən asılı deyil, eyni zamanda yerli icma və sakinlərlə qarşılıqlı münasibətlərin səmərəliliyindən asılıdır.

Elmi ədəbiyyatlarda və tətqiqatlarda bələdiyyə institutunun 5 modeli var:

1.Böyük Britaniya, ABŞ, Kanada, Yeni Zelandiya, Hindistan və Avstriyada hökmran olan *anqlosakson* modeli

Bu modeldə yerli özünüidarə qurumları muxtar səlahiyyətlərə malikdir, onlara nəzarət üçün mərkəzi hakimiyyət tərəfindən təyin olunmuş nəzarətçi-məmur yoxdur.

2.Fransa, İtaliya, İspaniya, Belçika və digər Avropa dövlətlərində, həmçinin Latın Amerikasi, Yaxın Şərq və Afrikanın bir sıra ölkələrində mövcud olan *fransız modeli.*

Bu modelin başlıca xarakteri yerlərdə bələdiyyə orqanlarında müəyyən

iyerarxiyanın olması, yəni aşağı orqanın yuxarıya tabeliyi, yerli qurumlara nəzarəti həyata keçirən mərkəzi hakimiyyət təmsilçisinin mövcudluğu, yerli hakimiyyətin yüksək səviyyədə mərkəzləşməsi daxildir.

3.Almaniya, Avstriya, Yaponiyada mövcud olan *kontinental sistem*

Bu, anqlosakson və fransız modellərinin sintezi olub özündə ərazi səviyyəsində bələdiyyə orqanlarının geniş muxtariyyatı ilə dövlət hakimiyyətinin qovuşmasını ehtiva edir.

4.Kuba, Koreya, KXDR, Çin kimi sosialist təmayüllü dövlətlərdə, həmçinin MDB ölkələrində mövcud olan *qarışıq model.*

Bu modelin başlıca xarakterik cəhəti bələdiyyə orqanlarının ciddi səlahiyyətlərə malik olması, kifayət qədər daha aşağı ərazi səviyyəsində muxtar yerli özünüidarəetmənin daha yüksək səviyyədə dövlət idarəçiliyi ilə kombinə edilməsi, onların müstəqilliyinin formal xarakter daşıması və yerli hakimiyyətin faktiki olaraq dövlət orqanlarının əlində cəmlənməsidir .

5. Yerlərdə hakimiyyət təşkilinin sovet modeli hələ bu yaxınlarda "dünya sosializm sistemi" dövlətlərində, habelə bir sıra sosialistyönlü inkişaf edən dövlətlərdə (Çin, Kuba, Belarus Respublikasında) geniş yayılmışdır və əsas cəhətləri aşağıdakılardır:

- aşağıdan yuxarı təmsilçilik orqanlarının tək hakimiyyətlilik
- təmsilçilik və icra orqanları sisteminin mərkəzləşdirilməsi
- bu modelin pillələrinin iyerarxik prinsipli olması

Ən aşağı pillə olan kənddən, qəsəbədən başlayaraq istənilən şura müvafiq ərazidə dövlət hakimiyyəti orqanı sayılır. Faktiki olaraq, yerli özünüidarəetmə əsasları əhalinin təmsilçilik orqanlarının üzvlərini seçmək hüquqi ilə məhdudlaşır. Sovet modelində real hakimiyyət, bir qayda olaraq müxtəlif səviyyəli partiya nomenklaturunun əlində cəmləşir. Sovetlər sistemi uzun müddət totalitar sosialist ölkələrində tətbiq olunmuşdur. Hal-hazırda isə Çində tətbiq olunur. Bu sistemdə bütün inzibati ərazi vahidlərində seçkili orqanlar-sovetlər yaradılıb. Sovetlər dövlət hakimiyyəti orqanı hesab olunur, həmçinin icra funksiyalarını həyata keçirmək üçün icraiyyə komitələrini seçirlər. Sovetlər sistemi dövlət hakimiyyət orqanları kimi aşağıdan yuxarıya tabelilik prinsipi əsasında yaradılan vahid bir quruluş təşkil etdiyi üçün burada hər bir sovetin fəaliyyəti özündən yuxarı pillədə olan sovetə tabedir. Sovetlər sisteminin əsas təşkilati prinsipi yerli hakimiyyət orqanlarının liberallığına imkan verən, amma əslində dövlət hakimiyyətinin ciddi şəkildə konsentrasiyasını özündə əks etdirir. Sovetlər sistemində mərkəzi hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında mərkəzləşmə prinsipi olduğuna görə, yerli hakimiyyət orqanları yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil həll etmək və idarə etmək səlahiyyətlərinə malik ola bilmirlər.

İberiya sistemi - Yerli özünüidarəetmənin təşkilinin əsas sistemlərindən biri də İspaniyada formalaşmışdır və ispandilli dövlətlərdə geniş yayılmış İberiya sistemidir. Hal-hazırda İspaniyada bu idarəetmə sistemindən istifadə olunmur. Latın Amerikasında, Meksikada, Argentina, Kolumbiya və Nikaraquada

İberiya idarəetmə sistemi tətbiq edilir. Bu sistem bir sıra xüsusiyyətlərinə görə Fransa sisteminə oxşardır. Latın Amerikası ölkələrində prezidentin səlahiyyətləri geniş olduğundan mərkəzin yerlərdəki nümayəndələrinin rolu həmişə çox əhəmiyyətlidir. Əksər Latın Amerikası ölkələrində iri torpaq latifundiyaları mövcuddur və yerli torpaq sahiblərinin idarəçiliyinə əhəmiyyətli dərəcədə təsir göstərir. Bu ölkələrdə mərkəzi hakimiyyətin nümayəndələri yerli hakimiyyət orqanlarına münasibətdə nəzarəti qanunvericiliyə əməl olunması istiqamətində aparılır.

Ümumiyyətlə, dünya ölkələri üzrə bələdiyyə idarəetmə strukturu aşağıdakı bölgülərdən ibarətdir:

1) Bələdiyyəseçkili orqanı

Bələdiyyə öz sərhədləri daxilində yerli əhali tərəfindən seçilir və həmin sakinlərin ehtiyaclarını, maraqlarını, istəklərinin həyata keçirilməsinə görə məsuliyyət daşıyır.

2) Bələdiyyə başçısı- mer (bələdiyyənin ali vəzifəli şəxsi)

3)İcra aparatı- bələdiyyə işçiləri, qulluqçuları

Apardığımız tədqiqat əsasında müəyyən edilmişdir ki, bələdiyyə strukturunda səlahiyyət bölgüsü, idarəetmə prinsiplərinə görə müəyyən istiqamətlərdə formalaşmışdır.

4.Komissiya sistemi

Burada şura idarəçiliyi yoxdur, əvəzində əhali tərəfindən seçilən komissiyalardan təşkil olunur. Bələdiyyə idarəçiliyinin müxtəlif sahələri ayrı-ayrı komissiya rəhbərləri tərəfindən idarə edilir. Bu modelə görə bələdiyyə qulluqçuları daha ciddi nəzarət altında olur. Burada çox güman ki, bu idarəetmə sistemində komissiya rəhbərləri arasında əməkdaşlığın olmaması, bəzən komissiyalar arasında bir-birinə zidd mövqelərin müdafiəsi və s. mənfi cəhətlərdəndir.

4.Qarışıq model

Qarışıq bələdiyyə idarəçiliyində mer və menecer fəaliyyət göstərirlər, amma onlar arasındakı fərq ondadır ki, mer siyasi funksiyaları, menecer isə təsərrüfat məsələlərini həll edir.

Apardığımız təhlildən belə nəticəyə gəlmək olar ki, yuxarıda göstərilən yerli özünüidarəetmə modellərinin bir neçəsinin idarəetmə prinsipi Azərbaycanda mövcud olan bələdiyyə idarəetməsilə üst-üstə düşür. Məsələn, Fransa, İtaliya, İspaniya, Belçika və digər Avropa dövlətlərində, həmçinin Latın Amerikası, Yaxın Şərq və Afrikanın bir sıra ölkələrində mövcud olan fransız modelindəki iyerarxiya, əksmərkəzləşmə, mərkəzi hakimiyyət ilə yerli idarəetmə arasında paralelliyin hakim olması bunu söyləməyə əsas verir. Eləcə də sovetlər modelindəki hakimiyyət orqanlarının bələdiyyələr üzərində güclü nəzarətin olması məhz ölkəmizdə də hökm sürür. Azərbaycan bələdiyyə idarəetmə qarışıq modelin tətbiqi ilkin mərhələ üçün daha məqsədəuyğundur. Çünki, qarışıq model anqlosakson və fransız modelinin birləşməsi nəticəsində yaranıb və bələdiyyələr üzərində mərkəzi hakimiyyət tərəfindən təyin edilən nəzarətçi məmurun olmaması yerli özünüidarəetmə qurumlarına bir növ müstəqillik verilməsidir. Bu yolla bələdiyyələrin fəaliyyəti özlərinin yerli büdcələrini, ida-

rəetmə prinsiplərini, növbəti illər üçün inkişaf planlarını qura bilərlər.

ƏDƏBİYYAT

1 Azadov E, Bağırzadə H., Əhmədov F., Mehbəliyev A., Fətullayev Ə. Azərbaycan Bələdiyyələri. İlk Təcrübə, Əsas Problemlər və İnkişaf Perspektivlər. Bakı: Patronat-S, 2004, 250 s.
2 Ahmet N. Yerel yönetimlerde stratejik yönetim və planaalma. Ekim, 2009, 536 s.
3 İsmayılova A.A. Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin formalaşmasının sosial- iqtisadi problemləri. Bakı: Elm, 2008, 250 s.
4 İanelle P. Focusing Patnership, 2002, 355 s.
5 Paul M., Barbara M. İcma quruluşu və onu işlədən vasitələr,2001, 123 s.
6 Səlimzadə, M., Xəlilov Q. Yerli özünüidarəetmə: anlayış, təcrübə, əməkdaşlıq, hüquqi əsaslar, Bakı: Elm və Təhsil, 2010, 384 s.
7. Hacıyeva S.Q. Azərbaycanda Yerli özünüidarə: hüquqi və iqtisadi əsasları haqqında Praktikum. Bakı: Adiloğlu, 2005, 270 s.
8. Teoman Ü. Avropada yerli idarəetmələr və Azərbaycan. Bakı: Adiloğlu, 2001,179 s.
9. Tokvil A. Demokratiya və Amerika. M., 1992, 788 s.
10. Виноградов В.А. Основные теории местного самоуправления: происхождение и зазвитие. М.: 1996, 289 с.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ МОДЕЛЕЙ И ВЫПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ УЧРЕЖДЕНИЙ

Х.М.ОСМАНОВА

РЕЗЮМЕ

В статье говорится о местном самоуправлении, ответственности за управление, которые взаимодействуют с местными жителями и их социально-экономических интересов, связанных с разрешением одной из форм контроля.

Ключевые слова: модель муниципалитетов, централизацмя, принципы местного самоуправления, общественная модель, государственная модель, общественная теория

MODELS OF SELF-GOVERNMENTAL INSTITUTIONS AND THEIR IMPLEMENTATION IN AZERBAIJAN

Kh.M.OSMANOVA

SUMMARY

The paper deals with local self-governance, management responsibility which interact with the locals and their socio - economic interests involved in the resolution of a form of control.

Key words: models of municipalities, centralization, community model, government model, prinsiple of local self-goverance, the theory of community

Redaksiyaya daxil oldu: 17.03.2015-ci il
Çapa imzalandı: 23.06.2015-ci il