BAKI UNİVERSİTETİNİN XƏBƏRLƏRİ
№4 Sosial-siyasi elmlər seriyası 2007

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏ: HÜQUQİ TƏBİƏTİ VƏ SİSTEMLİ YANAŞMANIN BƏZİ ASPEKTLƏRİ

X.C.İSMAYILOV
Bakı Dövlət Universiteti

Yerli özünüidarəetmə cəmiyyətin mühüm bir ictimai istitutu kimi demokratik başlanğıcların əsas atributlarını özündə əks etdirən bir təşəkküldür. İnsan yaranışından bəri onu əhatə edən mühitin daim dəyişikliklərlə müşahidə olunması, digər məsələlərlə yanaşı, həm də insanların qarşıya çıxan problemlərinin həlli üsullarının təkmilləşdirilməsi ilə əlaqədardır. Cəmiyyəti idarə edə biləcək qurumun – dövlətin yaranması da bununla bağlı olmuşdur. Lakin dövlət cəmiyyətin üzərində duran və ona öz göstərişlərini diktə edən, siyasi hakimiyyəti həyata keçirən bir siyasi təşkilata çevrildiyindən tədricən insanların özləri yaşadıqları konkret ərazi çərçivəsində lokal problemlərini həll edə biləcək xüsusi bir təsisata daha çox ehtiyac duyurdular. Belə bir təsisat onların bilavasitə özləri tərəfindən formalaşdırılan özünüidarə qurumları idi.

Əksər dövlətlərdə dövlətin özünün formalaşmasının əsasında özünüidarə prinsipləri üzərində yaradılan icmalar və şəhərlər dururdular. Bu da hələ qədim zamanlardan dövlətlə özünüidarə qurumlarının arasındakı münasibətləri aydınlaşdırmağa imkan verir. Şərqdə dövlətin yaranması probleminin öyrənilməsi göstərir ki, ilk sosial strukturlar lokal qruplar olmuşdur ki, onlar da birləşərək ilkin etnik birliklərin, icmaların əsasını qoymuşlar. Bu isə öz növbəsində icma üstü strukturlar və bu strukturların başçılarının yaranmasına gətirib çıxarmışdı. Həmin strukturlar və onların başçıları nüfuzuna və hakimiyyətinə dayağı öz qəbilələrindən alırdılar. Beləliklə də, özünün rüşeym vəziyyətində olan ilkin dövlətəqədər qurumların yaranması baş verirdi.

Tədricən ərazilərin genişlənməsi, sosial quruluşun mürəkkəbləşməsi, dini elementlərin mövcudluğu şəraitində cəmiyyətin formalaşmasının sonrakı təsdiqi – mərkəzi hakimiyyətin yaranması və möhkəmlənməsi ilə müşayiət olunan dövlətəbənzər qurumların meydana gəlməsi müşahidə olunur. Yəni, böyüyən və mürəkkəbləşən cəmiyyətin mərkəzləşməsi, əsas başçının xeyrinə hakimiyyət səlahiyyətlərinin tədricən yenidən bölüşdürülməsi baş verir. Lakin zaman keçdikcə maddi nemətlərin «yuxarılarda» cəmləşməsi sosial quruluşda tez bir zamanda keyfiyyət dəyişikliyi baş verməsinə və onun da nəticəsində ilkin dövlətə keçidə səbəb olur. Bu da öz növbəsində inkişaf etmiş dövlətin, yəni müasir anlamda başa düşdüyümüz dövlətin yaranması istiqamətində bir sələf rolunu oynayır.

Dövlətin müəyyən ərazi hüdudlarında cəmiyyətlərdə birləşən insanların özləri tərəfindən yaradılan bir təşəkkül kimi, yəni birliklərin

assosiasiyası keyfiyyətində[1] təsəvvür etsək, o zaman biz icma-qəbilə özünüidarəçiliyi institutlarının mərhələli şəkildə «dövlətləşdirilməsini» və bu institutların inkişaf etdirilərək dövlət idarəetmə institutlarına transformasiya edilməsini sezmiş oluruq. Ona görə ki, sosial və təsərrüfat proseslərinin ictimai xarakterinə əsaslanan ərazi özünüidarəetməsinin, özünütəşkilinin hələ ilkin primitiv formalarının təkamülü dövlətin yaranmasına gətirib çıxarmalıydı və bu belə də oldu. Həm də nəzərə almaq lazımdır ki, icmaların yaranması və dövlətin təşkili – iki qarşılıqlı əlaqədə olan, hətta daha çox müqabil proseslərdir. Qədim Şərq və antik cəmiyyətin timsalında göründüyü kimi, icmaların yaranması tarixən dövlətlərin meydana çıxmasına qədər mövcud olmuş və ikincilər üçün bir əsas qismində çıxış etmişlər. Dövlətlər bir növ özünü idarə edən icmaların birləşməsi və başqa şəklə düşməsi yolu ilə «yetişmişdilər». Bu isə cəmiyyətdən kənarda deyil, onun daxilindəki bir sıra maddi, təşkilati və ideoloji amillərdən asılı olaraq baş vermişdi.

Müasir dövrümüzə gəldikdə isə məlumdur ki, dövlətin bir çox funksiyaları mövcuddur və müasir dövlət öz üzərinə təhsil, səhiyyə, infrastruktura və s. kimi «fundamental ehtiyaclar»a aid edilən sosial problemlərin həllini götürməlidir. Lakin bütün sosial məsələlərin həllini dövlətin üzərinə qoymaq da düzgün deyildir və bir çox məsələlərdə vətəndaşla dövlətin qarşılıqlı iştirakı, eləcə də vətəndaşların öz səyləri zəruri sayılmalıdır. Bu sahədə yerli özünüidarəetmə orqanlarının üzərinə xüsusi yük düşür. Özünüidarəetmə qurumları dövlət hakimiyyətinə alternativ qismində çıxış etməsə də, bilavasitə inkişaf etmiş yerli (regional, əyaləti, bələdiyyə, icma) özünüidarəetmə güclü dövlətin və inkişaf etmiş vətəndaş cəmiyyətinin əsas əlamətlərindən biri sayılır. Bir sıra «oturuşmuş» ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, yerli özünüidarəetmə siyasi və iqtisadi böhranlar dövründə yerli səviyyədə zəruri təminat məsələlərini öz üzərinə götürərək dövlətin qorunub saxlanılmasına və möhkəmlənməsinə şərait yaradır. Bu zaman həmin qurumlar sosial sistemin sabitləşdirilməsi ilə yanaşı, cəmiyyətdəki sosial-siyasi gərginliyin aradan qaldırılmasına da səy göstərmişlər.

Bütün bu deyilənlərin fonunda özünüidarəetmə, xüsusən də yerli özünüidarəetmə institutunun anlayışı, sosial-hüquqi mahiyyəti və məzmunu ilə bağlı məqamlara diqqət yetirək. Məlumdur ki, yerli özünüidarəetmə institutunun dövlət quruculuğundakı rolu birmənalı şəkildə qəbul edilmir. Bu xüsusda «özünüidarəetmə» və «yerli özünüidarəetmə» istilahlarının izahı ən prinsipial məsələlərdən biri hesab edilir. Ona görə ki, bu istilahlar sosial elmlərdə olan əksər istilahlar kimi dəqiq və vahid elmi məna kəsb etmir və müxtəlif ölkələrdə, müxtəlif müəlliflər tərəfindən müxtəlif cür başa düşülür.

Qeyd etmək lazımdır ki, Azərbaycan hüdudlarında «özünüidarəetmə» istilahı XIX əsrin 70-ci illərinə qədər nə qanunvericilikdə, nə də elmi ədəbiyyatda işlənilmişdir. Özünüidarəetmənin mahiyyətinə nüfuz edərkən bu anlamın tədricən zaman keçdikcə məruz qaldığı mühüm dəyişiklikləri də nəzərə almaq lazımdır. İlk əvvəl XIX əsrin hüquqi və siyasi ədəbiyyatında «özünüidarəetmə» istilahı dövlət-respublikalara, ABŞ-ın ştatlarına, İsveçrə kantonlarına münasibətdə tətbiq edilirdi.

---

[1] Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993, с.9

Yerli özünüidarəetmənin hüquqi əsasları haqqında məsələni nəzərdən keçirərkən XIX əsr rus hüquqşünası V.N.Leşkov xalqın ictimai və dövlət quruluşunun onun tarixi ilə sıx bağlılığını göstərərək qeyd edirdi: «Xalq içərisində ailənin forma və məişətini özbaşına müəyyən etməyin və ya fantaziyanın müvəqqəti oyunları üzrə icmadakı həyatın müəyyən edilməsinin mümkün olduğunu, yaxud da hətta bu və ya digər dövlət quruluşunun elliklə səsvermə yolu ilə həll edilməsini düşünənlər son dərəcə böyük səhvə yol verirlər. Xalqın tarixindən süzülüb gələn onun ümumi ruhu bu məsələdə təkbaşına hakimlik edir»[2]. Hüquqşünas-alimin bu sözləri ictimai və dövlət quruluşunun səmərəli formalarının fəal axtarışının aparıldığı indiki günlərimiz üçün xüsusilə əhəmiyyətlidir. Yerli idarəetmənin çox dərin kökləri var və bunları diqqətdən kənarda qoymaq mümkün deyildir. Ona görə də qanunvericinin qarşısında duran əsas vəzifələrdən biri də yerli idarəetmədə olan ənənələrin və yeniliklərin məntiqli kompromisinin tapılmasıdır. Belə halda bu sistemin real həyatda tətbiqi zamanı neqativ nüansların meydana çıxması faizi heçə endirilə bilər.

Ötən əsrin əvvəllərində özünüidarəetmənin anlayışı ilə bağlı elmi ədəbiyyatda iki istiqamətin mövcudluğu sezilirdi. Onlardan daha ümumi səciyyə daşıyanları üzərində dayanmaq istərdik. Belə ki, alman alimi Q.Yellinekə görə «özünüidarəetmə professional dövlət vəzifəli şəxsləri sayılmayan şəxslər tərəfindən həyata keçirilən elə bir dövlət idarəçiliyidir ki, burada idarəetmə dövlət-bürokratik idarəçiliyinə zidd olaraq maraqlı şəxslərin özlərinin vasitəsilə aparılır»[3]. İkinci istiqamətin tərəfdarlarından olan N.Lazarevskinin fikrincə, yerli özünüidarəetmə – yerli orqanların müstəqilliyinin mərkəzsizləşdirilməsinin gerçəkliyi və vacibliyini dərk edərək, eyni zamanda yerli dövlət idarəçiliyi orqanlarının müvafiq ərazi və onun əhalisi ilə sıx bağlılığına zəmin yaradan hüquqi təminatlar sistemi ilə təmin olunmuş mərkəzsizləşdirilmiş dövlət idarəçiliyidir[4].

«Özünüidarəetmə» anlayışının geniş izahına müasir ədəbiyyatda da rast gəlmək olar. Belə ki, bəzi müəlliflər özünüidarəetməni «əhali tərəfindən bu yerli birliyə ölkənin yerli qanunları ilə etibar edilən səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə müvəkkil edilən öz hakimiyyət və idarə orqanlarının yaradılması...»[5] kimi müəyyən edir. Q.B. Barabaşevin qeyd etdiyi kimi, yerli özünüidarə ərazi kollektivlərinə (yerli birliklərə) öz maddi və maliyyə vəsaitlərindən müstəqil surətdə və öz məsuliyyəti ilə istifadə edərək bilavasitə və strukturuna hökmən seçkili orqanların daxil olduğu yerli özünüidarəetmə orqanları vasitəsilə, qanunda müəyyən edilmiş qaydada və hüdudlarda ərazi kollektivinin üzvlərinin ümumi maraqlarını əks etdirən müəyyən məsələləri həll etməyə imkan verən xalq hakimiyyəti formasını özündə ehtiva edir[6].

Azərbaycan hüquqşünaslarından İ.Quliyev yerli özünüidarəetməni yerli sakinlərin qanunlar və ya yerli özünüidarə aktı ilə onların səlahiyyətlərinə aid edilən məsələlərin həllinə yönəldilmiş təşəbbüskar,

---

[2] Лешков В.Н. О праве как основе для управления // Юридический вестник.1872, N 1, отд.1, с.61.
[3] Bax: Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908.
[4] Bax: Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. В 2-х томах. СПб., 1903-1904.
[5] Говоренкова Т., Вобленко С. Обратимся к азбуке // Российская Федерация.1995, №15, с.43.
[6] Барабашев Г.В. Местное самоуправление – трудное дитя Россия // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. М., 1994, с. 11-12.

müstəqil surətdə, öz məsuliyyətini dərк edərəк həyata кeçirdiкləri fəaliyyəti кimi xaraкterizə edir[7].

Hüquqşünas-alimlərdən O.E.Kutafinin və V.İ.Fadeyevin yerli özünüidarəetməyə verdiyi tərif də maraq doğurur: «Yerli özünüidarəetmə yerli əhəmiyyətli məsələləri, yerli (bələdiyyə) haкimiyyətin quruluşu və fəaliyyəti məsələlərini müstəqil həll edən əhalinin ərazi özünütəşкili ilə bağlı olan ictimai münasibətlərin bütöv bir sistemidir»[8]. Bir sıra hallarda yerli özünüidarəetmə кonstitusiya quruluşunun əsaslarının məcburi elementi кimi, əhalinin yerli əhəmiyyətli məsələlərin müstəqil həllinə hüququ кimi, xalq haкimiyyəti forması кimi, demoкratiyanın obyeкtiv elementi və s. кimi səciyyələndirilir[9].

Dövlət-hüquq elmi geniş mənada özünüidarəetməni tərкib hissələrinin hər birinin xüsusi məzmuna maliк olduğu кompleкs hüquq institutu кimi nəzərə çatdırır. Hüquq və fəlsəfə elmlərinin кəsişməsindəкi ümumiləşdirilmənin səviyyəsi özünüidarəetməni sosial idarəetmənin bir növü кimi xaraкterizə edir. Əlbəttə кi, bu halda idarəetmə və özünüidarəetmənin nisbətindən söhbət gedir. Məlumdur кi, idarəetmə dediкdə idarə edən sistemin idarə edilənə hər hansı məqsədyönlü təsiri başa düşülür. Laкin əgər söhbət özünüidarəetmədən gedirsə, o zaman idarə edən sistemin özünün özünə təsiri ortaya çıxır. Beləliкlə, biz iкi sistemi – idarə edəni və idarə ediləni deyil, birini, yəni özünü idarə edəni əldə etmiş oluruq. Bu məsələ ilə əlaqədar müкalimələri davam etdirməкlə, aşağıdaкı nəticələrə gəlməк olar:

1. Özünüidarəetmənin bu formada inкişaf dərəcəsi cəmiyyətdə demoкratiyanın inкişaf səviyyəsindən asılıdır. Cəmiyyət nə qədər demoкratiкdirsə, buradaкı özünüidarə başlanğıcları da geniş inкişaf edəcəкdir. Sözsüz кi, belə özünüidarə başlanğıclarının inкişafı demoкratiyanın mövcudluğu ilə yanaşı, həm də uzun sürən müəyyən vaxt tələb edir. Hər hansı bir sosial institut кimi, bu da sabit vərdişlərin, adətlərin formalaşmasını, həyati təcrübənin toplanılmasını tələb edir. Bu təcrübə, praкtiкadan göründüyü кimi, bir neçə nəsil insanlar tərəfindən toplanıla bilər.

2. Özünüidarəetməni bu şəкildə hər hansı insan cəmiyyətinə və hər bir vətəndaş birliyi formalarına ümumi şəкildə xas olan bir əlamət кimi nəzərdən кeçirərкən, onun bütün hallarda başqa bir idarəetmə sistemi tərəfindən ona təsiri istisna edən və ya maкsimum dərəcədə məhdudlaşdıran yalnız bir sistemin mövcud olmasını təxmin etdiyini görməк olar. Bu mühaкimələri yerli özünüidarəetmə müstəvisinə кeçirəndə, bu dövlət haкimiyyətinin yerli özünüidarəetmənin işlərinə müdaxiləsinin məhdudlaşmasının müəyyən edilməsi кimi başa düşülür. Bu məhdudlaşmanın forma və dərəcəsi də öz növbəsində кonкret cəmiyyətdə və dövlətdə demoкratiyanın inкişaf səviyyəsi ilə müəyyən olunur.

---

[7] Кулиев И.О. Теоретические и организационно-правовые вопросы совершенствования деятельности органов местного самоуправления в сфере правопорядка (опыт сравнительно-правового исследования по материалам Азербайджанской Республики и Российской Федерации). М.: Манускрипт, 2002, с.32.

[8] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997, с.5.

[9] Bax: Белкин А., Еремин А. О категориальных пределах местного самоуправления // Право и жизнь. М., 1997. № 11, с.123-124; Конституционное право России / Под ред. К.Б. Толкачева, А.Г. Хабибуллина. Уфа, 1993, с. 58-60.

3. Özünüidarəetmənin anlayışının mahiyyətini açıqlayan institutlardan biri də xalq özünüidarəçiliyi institutudur. Burada idarəetmənin subyekti qismində bütün xalq, yəni ölkənin bütün əhalisi, onun siyasi nümayəndəsi qismində isə yetkinlik yaşına çatmış, aktiv seçki hüququna malik olan vətəndaşların məcmusu çıxış edir. Qeyd olunduğu kimi, hər hansı özünü idarə edən sistemin xüsusi cəhətinin idarəetmə səlahiyyətlərinə malik olan və idarəetmə obyekti sayılan yalnız bir sistemin mövcudluğunda ifadə edilməsini nəzərə alsaq, xalq özünüidarəçiliyi institutunda onun eyni zamanda idarəetmənin həm subyekti, həm də obyekti qismində çıxış etdiyi qənaətinə gəlmək olar. Digər tərəfdən, xalq özünüidarəçiliyinin anlayışı universal səciyyə daşıyır. Burada özünüidarəetmə xalqa və digər sosial birliklərə xas olan bir cəhət kimi açıqlanır. Sosial birliklərə, həm də, ərazi prinsipi üzrə birləşmiş vətəndaşların məcmusu – yerli birliklər aiddir. Bu səbəbdən də, özünüidarəetmənin idarə edən və idarə edilən subyektin mütabiqəti (üst-üstə düşməsi) kimi bu xüsusiyyəti yalnız xalq özünüidarəçiliyi institutu üçün deyil, həm də digər özünüidarə edən sistemlər üçün, o cümlədən də, yerli özünüidarəetmə üçün səciyyəvidir.

Xalq özünüidarəçiliyinin subyekti qismində xalqın özü çıxış etdiyindən, bu özünüidarəetmə institutuna başlanğıcında, yəni mənbəyində Azərbaycan xalqının durduğu (bu isə Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 1-ci maddəsinin mahiyyətindən irəli gəlir) hakimiyyətin həyata keçirilməsi üsulu kimi baxmaq olar.

Yerli özünüidarəetmənin mahiyyətinin daha aydın təsəvvür edilməsi üçün bir sıra amillərin – məsələn, yerli özünüidarəetmədə dövlət-hakimiyyət başlanğıclarının olub-olmaması, konkret dövlətdə və cəmiyyətdə mövcud olan ümumi idarəetmə sistemində onun mövqeyi, yerli özünüidarəetmənin funksiyalarının məcmusu, onun maddi-maliyyə bazası və s. kimi amillərin mövcudluğu böyük əhəmiyyət kəsb edir.

Bəzi hallarda yerli özünüidarəetmə orqanlarının mövqelərini dövlətdaxili mərkəzsizləşdirmə çərçivəsində dövlət orqanları sisteminin tərkib hissəsi kimi möhkəmləndirmək istəyi də ortaya atılır. Lakin yerli özünüidarəetmənin birmənalı şəkildə «dövlətləşdirilmə»si yerli özünüidarəetmə kimi bir sosial institutun son zamanlar onunla bağlı əldə edilmiş nəzəri düşüncələrin və bu institutun təcrübədə tətbiqi ilə əlaqədar mütərəqqi metodların səviyyəsi ilə müqayisədə geriyə doğru bir addım saymaq olar. Bu barədə yaxın keçmişin, yəni sovet dövründəki belə «dövlətləşdirmə»nin mənfi təcrübəsi də şəhadət verir. Ona görə də, yerli özünüidarəetmənin ictimai müstəvidə və dövlət strukturunda yerini və rolunu daha rasional və mövcud gerçəkləri daha adekvat şəkildə əks etdirən yanaşmaları təqdir etmək tərəfimizdən düzgün və zəruri hesab edilir.

Yerli özünüidarəetmə institutunun ictimai-dövləti xarakteri onu vətəndaş cəmiyyətinin və dövlətin qarşılıqlı fəaliyyəti mexanizmində mərkəzi həlqəyə çevirir. Bu isə hər hansı dövlətin taleyində yerli özünüidarəetmənin əsas və başlıca rolunu müəyyən edir.

Xarici ölkələrin elmi ədəbiyyatında yerli özünüidarəetməyə adətən hakimiyyətin mərkəzsizləşdirilməsi və təmərküzsüzləşdirilməsi kimi baxılır. Bu zaman mərkəzsizləşdirmə dedikdə ayrı-ayrı səlahiyyətlərin mərkəz tərəfindən yerli seçkili orqanlara ötürülməsi, təmərküzsüzləşdirmə dedikdə isə səlahiyyətlərin mərkəzdən təyin olunan yerli inzibati orqanlara həvalə edilməsi başa düşülür. Beləliklə, demokratiyanın

inkişaf səviyyəsinin yüksək olduğu ölkələrdə yerli özünüidarəetmə yerli əhalinin təşəbbüskarlığı kimi anlamdan daha çox hakimiyyət orqanlarının bütün səviyyələrdə qüvvələrinin məntiqli bölgüsünü təmin edən şaquli xətt üzrə hakimiyyət bölgüsünün obyektiv mövcudluğu kimi qəbul olunur.

Lakin bəzi müəlliflərin fikrincə, mərkəzsizləşdirmə prinsipial fərqlər baxımından özünüidarəetməyə çevrilə bilmir. Səbəbi isə ondan ibarətdir ki, belə keçid üçün idarəetmə subyektinin dəyişilməsi gərəkdir, yəni hakimiyyət əvvəllər idarə edilənlərə keçməlidir. Bəşər tarixinə hakimiyyət daşıyıcılarının bu hakimiyyətin şamil olunduğu subyektlərə öz funksiyalarının tamamilə könüllü şəkildə ötürülməsinin hər hansı bir nümunəsi məlum deyildir. Mərkəzsizləşdirmədən özünüidarəetməyə keçidin ən «yumşaq» halları çox kəskin sosial münaqişələrin baş verməsi təhlükəsi zamanı müşahidə olunmuşdur. Hər halda dövlət ərazi idarəetmə funksiyalarının hər hansı mərkəzsizləşdirilməsi zamanı bütün yerli ehtiyacları təmin etmək iqtidarında deyildir.[10]

Yerli özünüidarəetmə sisteminin müstəqil bir həlqəsi qismində ərazi vahidliyinin ictimai özünüidarəetməsi çıxış edə bilər və bu bir çox mütəxəssislərin fikirlərində öz əksini tapmışdır. Onların qeyd etdiklərinə görə, ərazi vahidliyinin ictimai özünüidarəetməsi müəyyən mikroərazinin (mikrorayonun, yaşayış kompleksinin, inzibati-ərazi vahidlərinin digər hissələrinin, həmçinin, kəndin, qəsəbənin) əhalisi tərəfindən qanunların və onlara müvafiq surətdə qəbul edilən lokal normativ aktların əsasında, özünün və kənardan cəlb edilmiş maddi və maliyyə ehtiyatlarından istifadə etməklə, müvafiq ərazinin əhalisinin mənafeyindən çıxış edərək yerli əhəmiyyətli məsələlərin müstəqil (öz məsuliyyəti ilə) həlli üçün yaratdıqları yerli özünüidarəetmənin ictimai nümayəndəli formasıdır[11]. Bu təriflə razılaşaraq, qeyd etmək lazımdır ki, məzmun etibarilə düzgün olmaqla yanaşı, bu açma yerli özünüidarəetmə sisteminin müstəqil, ayrıca bir pilləsi kimi ərazi vahidinin ictimai özünüidarəetməsinin rolunu ümumi şəkildə xarakterizə etməyə imkan verir, onu digər orqan və təşkilatlardan, vətəndaşların ictimai birliklərindən fərqləndirməyə, onun vəzifə və məqsədlərini ayırd etməyə şərait yaradır və bununla da, yerli özünüidarəetmənin anlayışının daha konkret şəkildə müəyyən edilməsinə öz töhfəsini verir.

Avropa Şurası tərəfindən 15 oktyabr 1985-ci il tarixdə qəbul edilmiş «Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa xartiyası»nın[12] 3-cü maddəsinin 1-ci bəndinə uyğun olaraq «yerli özünüidarə dedikdə yerli özünüidarəetmə orqanlarının qanun çərçivəsində, öz məsuliyyəti ilə və yerli əhalinin mənafeyi baxımından dövlət işlərinin xeyli hissəsinin nizama salınması və idarə edilməsinə olan hüququ və real qabiliyyəti başa düşülür»[13]. Burada söhbət təsisatlardan daha çox əsas etibarilə

---

[10] Бродкин Ф.М. Новая концепция самоуправления. Новосибирск, 1994, с.20.

[11] Прохоров В.Т., Кашо В.С. Органы территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления // Государство и право. 1992, №7, с. 46-53.

[12] Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. ISB № 92-871-084-8. Май 1990.

[13] Xartiyanın tərcüməsinin digər bir versiyasında yerli özünüidarəetmə ... ictimai işlərin əksər hissəsinin nəzarətdə saxlanılması və idarə edilməsinə olan hüquq və real qabiliyyət kimi xarakterizə edilir (Bax: Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993, с.7); A.A.Zamotayev Xartiyanın ingilis və fransız dillərindəki variantların və rus

müəyyən ərazidə yaşama amili ilə şərtləndirilən maraqların müdafiəsi üçün hakimiyyət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi məqsədilə birləşmiş, yəni hakimiyyət subyekti kimi yerli əhali haqqında gedir. Xartiyanın başlıca müddəalarından biri də yerli özünüidaetmə hüququnun azad seçkilər yolu ilə seçilmiş yerli sakinlərdən ibarət şuralar və yaxud yığıncaqlar tərəfindən həyata keçirilməsidir. Hər bir halda, yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa xartiyasına uyğun olaraq yerli özünüidarəetmə müstəqil səlahiyyətlər çərçivəsində fəaliyyət göstərir.

«Bələdiyyələrin statusu haqqında» 2 iyul 1999-cu il tarixli Azərbaycan Respublikasının qanunu[14] ilə yerli özünüidarə məfhumu altında vətəndaşların fəaliyyətinin təşkilinin elə bir qeyri-dövlət sistemi başa düşülür ki, bu sistem qanun çərçivəsində onlara yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququnu həyata keçirmək imkanı verir.

Beləliklə, yerli özünüidarəetmənin anlayışına müxtəlif aspektlərdən (sosial, funksional, institusional və s.) yanaşıldı. Yerli özünüidarəetməni səciyyələndirən əlamətlərin içərisində yerli əhali, müəyyən ərazi vahidi və bu ərazidə əhalinin hakimiyyəti xüsusi olaraq qeyd olundu. Yerli özünüidarəetməyə verilən təriflərin müxtəlifliyinə baxmayaraq, bütün bu açmalar üçün ümumi bir fikir ondan ibarətdir ki, yerli özünüidarəetmə yalnız vətəndaşların özünütəşkili qaydası deyil, həm də kütləvi hakimiyyətin xüsusi bir növüdür. Bu baxımdan da *yerli özünüidarəetməni yerli birliklərin özünütəşkilə və daxili məsuliyyətə söykənən prinsiplərin əsasında yerli məsələlərin öz mənafeləri baxımından həlli üzrə fəaliyyəti həyata keçirən kütləvi hakimiyyətin demokratik institutu olması kimi anlamını məqbul hesab edirik.* Bu zaman yerli birlik dedikdə müəyyən ərazidə (bələdiyyə ərazilərində) yaşayan və bir-birilə öz aralarında ümumi adətlər, ənənələr, məqsədlər və mənafelərlə bağlı olan insanlar qrupu başa düşülür.

Yerli özünüidarəetmənin anlayışının, eləcə də yerli özünüidarəetmənin əlamətlərinin təhlili belə qənaətə gəlməyə əsas verir ki, bu institut müasir demokratik dövlətin vətəndaşla dövlət arasındakı bağlılığı, həmçinin onun dövlət idarəçiliyində iştirakının mümkünlüyünü təmin edən ən mühüm komponentlərindən biridir. Yerli xüsusiyyətlər nəzərə alınmaqla sosial-iqtisadi, mədəni-məişət, regional siyasət və s. ilə bağlı məsələlərin həllində yerli özünüidarəetmə orqanları nəzəri və təcrübi baxımdan mühüm rol oynayır və bu rol özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyəti üzrə dünya ölkələrinin təcrübəsinə əsaslanaraq artmaqdadır.

Yerli özünüidarəetmənin mahiyyətini açıqlayan əsas məqamlardan biri müəyyən ərazidə yaşayan insanları birləşdirməklə onlarda idarəetmə ideyasını formalaşdırmaqdır. Bu ideyanı həyata keçirməkdən ötrü yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üzrə fəaliyyətin daha səmərəli şəkildə

---

tərcüməsinin mətnlərinin təhlilindən sonra yerli özünüidarəetmənin bu aktda yerli birliklərin qanun çərçivəsində, öz məsuliyyəti ilə və yerli əhalinin mənafeyi baxımından vətəndaş cəmiyyətinin işlərinin xeyli hissəsinin nizama salınması və idarə edilməsinə olan hüququ və real qabiliyyəti kimi başa düşüldüyünü göstərir (Bax: Замотаев А.А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция. 1996, №6, с.17).

[14] Bələdiyyələr haqqında qanunlar toplusu. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2000, s.5.

tənzimlənməsi məqsədilə müxtəlif təşkilati formalardan, modellərdən istifadə olunur. Yerli özünüidarəetmə yalnız yerli ərazi vahidinin əhalisi tərəfindən yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üzrə həyata keçirilən fəaliyyət deyil, həm də belə fəaliyyətin həyata keçirilməsi üçün təşkil olunan qurumların məcmusudur.

Yerli özünüidarəetmə quruculuğu təcrübəsinin bir sıra aparıcı demokratik dövlətlərdə müqayisəli-hüquqi təhlili göstərir ki, yerli özünüidarəetmə həm mərkəzdən təyin edilən nümayəndələrin paralel olaraq fəaliyyət göstərməsi ilə (roman-alman modeli), həm də belə nümayəndələr olmadan (ingilis-sakson modeli) həyata keçirilə bilər. Birinci halda yerli özünüidarəetmə sisteminin mahiyyəti ondan ibarətdir ki, burada yerli özünüidarəetmə üzərində hökumət tərəfindən təyin olunan və mərkəzi hakimiyyətin inzibati nəzarətini həyata keçirən xüsusi səlahiyyətli şəxs fəaliyyət göstərir. Bu modeldə yerli özünüidarəetmə orqanları qadağan olunmayan və digər orqanların səlahiyyətlərinə aid olmayan istənilən hərəkətləri edə bilər. Həm də bu sistemin qərarları, yəni yerli özünüidarəetmə orqanlarının qərarları o zaman hüquqi əhəmiyyət kəsb edir ki, bu qərarlar yerli dövlət hakimiyyəti orqanları tərəfindən təsdiq olunsun.

İkinci halda isə, yəni ingilis-sakson, yaxud İngiltərə-Amerika sistemində əsas səciyyəvi cəhət ondan ibarətdir ki, burada federasiyanın subyektlərindən və muxtar qurumlardan başqa yerlərdə bütövlükdə özünüidarə orqanları fəaliyyət göstərir. Yəni yerli özünüidarəetmə orqanları tam müstəqillik şəraitində mərkəzi orqanlardan asılı olmadan, hökumətin yerlərdə hər hansı səlahiyyətli nümayəndəsinin iştirakı olmadan fəaliyyət göstərirlər. Bu sistem Böyük Britaniyada formalaşmaqla sonrakı illərdə ingilis-sakson ölkələrinə yayılmışdı. Hazırda həmin modelin Böyük Britaniyada, ABŞ-da, Kanadada, Avstraliyada, Yeni Zelandiyada, bəzi Mərkəzi və Cənubi Amerika ölkələrində tətbiqi davam etdirilir. Bu sistemdə yerli özünüidarəetmə orqanlarına yalnız qanunla birbaşa nəzərdə tutulan səlahiyyətlər çərçivəsində fəaliyyət göstərən, parlament tərəfindən təhkim olunmuş hakimiyyəti həyata keçirən muxtar qurum kimi baxılır. Qanunla onlara verilmiş səlahiyyətlərdən kənara çıxdığı hallarda yerli özünüidarəetmə orqanlarının qərarları məhkəmə tərəfindən hüquqa zidd aktlar hesab edilə bilər. Bu model Azərbaycan üçün məqbul hesab edilmədiyindən ölkəmizdə roman-alman modeli tətbiq olunmuşdur.

Roman-alman sisteminin Azərbaycanda tətbiqi zamanı onun bəzi ölkələrdə mövcud olan ayrı-ayrı spesifik cəhətləri nəzərə alınmış, bu sistemin mövcud olduğu bəzi ölkələrdəki müəyyən qaydalar da ölkəmiz üçün məqbul sayılmamışdır. Belə ki, roman-german sisteminə aid edilən ölkələrin bəzilərində müəyyən fərqli qaydalar kök saldığından bəzi hallarda bu sistemi fransız və alman modellərinə bölürlər[15]. Fransız modelində yerli özünüidarəetmə üzərində mərkəzi hakimiyyətin inzibati nəzarətini həyata keçirən və hökumət tərəfindən təyin olunan xüsusi səlahiyyətli şəxs fəaliyyət göstərir. Səlahiyyətli komissar sözün tam mənasında idarə etmir, lakin o, dövlətin nümayəndəsi kimi qanunlara əməl edilməsi üzərində nəzarəti həyata keçirməklə bağlı geniş hüquqlara malikdir və regiondakı bütün dövlət orqanlarına rəhbərliyi həyata

---

15 Вах: Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. М., 1992, с.51-52.

кeçirir. Onun özünüidarəetmə orqanlarının bütün aкtlarının qanunlara uyğunluğu üzrə eкspertiza кeçirməк və qanuna zidd olan aкtların inzibati məhкəmə vasitəsilə ləğvinə nail olmaq hüquqları vardır. Burada özünüidarəetmə orqanları qanunla qadağan olunmayan və digər orqanların səlahiyyətlərinə aid olmayan istənilən hərəкətləri etməк hüququna maliкdirlər. Fransa ilə yanaşı, bu model İtaliya, İspaniya, Finlandiya, Yunanıstan, İraq və s. ölкələrdə tətbiq edilir.

Alman modelinə gəldiкdə isə, burada yerli özünüidarəetmə orqanları dövlətin tapşırığı üzrə fəaliyyət göstərir, icmalar isə qanuna müvafiq surətdə öz səviyyəsində olan bütün işlərin həllini müstəqil olaraq həyata кeçirirlər. Özünüidarəetmə orqanları dövlətin funкsiyalarının bir hissəsini öz üzərinə götürür. Federasiya və torpaqlar dövlət idarəçiliyinin yeganə subyeкtləri deyillər. İcmalar ya özünüidarəetmə institutları кimi, ya da dövlətin onlara həvalə etdiyi hər hansı funкsiyaları yerinə yetirən orqanlar кimi fəaliyyət göstərirlər. Bəzi cəhətlərinə görə ingilis-saкson sisteminə bənzəyən və ona görə də qarışıq model кimi xaraкterizə olunan bu model hazırda Almaniyada, Avstriyada, İsveçrədə, Yaponiyada və bir sıra digər ölкələrdə fəaliyyətdədir. Bu sistemdə demoкratiyanın ilк özəyi кimi icmalara böyüк rol ayrılmışdır.

Bütün saкinlərin iştiraк etməк hüququ olduğu icma iclaslarında yerli əhəmiyyətli məsələlər müzaкirə olunur və saкinlərin səsverməsi yolu ilə qərar çıxarılır, yəni icraedici orqanların üzvlərinin imtiyazları bu məsələlərdə yox dərəcəsindədir. Vətəndaşlara göstərilən кommunal xidmətlərin təmini və yaxşılaşdırılması ilə yanaşı, icmalar yerli vergilərin yığılması, uşaq bağçalarının, məкtəblərin maliyyələşdirilməsi, bütün səviyyədən olan seçкilərin кeçirilməsi və s. кimi işlərlə məşğuldurlar. Özünün nizamnaməsinə maliк olan hər bir icmanın işində vətəndaşların iştiraкı vacib amil sayılır.

Bütün bunlarla yanaşı, özünüidarəetmənin sovet modelinin də mövcudluğunu qeyd etməк lazımdır. Sovet modeli Rusiyada və onun tərəfindən işğal edilən bir sıra dövlətlərdə sosializmin qələbəsi ilə meydana çıxmışdı və özündə sovetlər və icraiyyə кomitələri sistemini ehtiva edirdi. Sovetlərin təşкilati əsasını sistemin bütün həlqələrinin кəsкin iyerarxiк tabeçiliyini təmin edən demoкratiк mərкəzləşdirmə təşкil edirdi. Dövlətin bütün orqanları birbaşa və ya dolayısı ilə Sovetlərə tabe idilər və ya onların iştiraкı ilə formalaşdırılırdılar. Sovetlərin əsasında xalq nümayəndəliyi dursa da, əslində o, birliyin maraqlarını yalnız formal şəкildə təmsil edirdi.

Yuxarıda göstərilən sistemlərin ayrı-ayrı ölкələrdə tətbiqi zamanı həmin ölкələrin qanunvericiliyində xüsusi hallar nəzərdə tutulmuş və beləliкlə də, yuxarıda göstərilən sistemlərin hər birindən nəyi isə əxz etməкlə və eyni zamanda öz milli, mədəni özəlliкlərini nəzərə almaqla yeni modellərin formalaşmasına zəmin yaranmışdır. Belə hal Şərqi Avropa dövlətlərində, Müstəqil Dövlətlər Birliyinə daxil olan ölкələrdə və Baltiкyanı ölкələrdə də müşahidə olunmaqdadır. Belə кi, Şərqi Avropa və Baltiкyanı dövlətlərdə yerli özünüidarəetmə, yerlərdə mərкəzi haкimiyyət orqanlarının nümayəndələri tərəfindən həyata кeçirilən dövlət idarəçiliyi ilə uzlaşır. Laкin höкumət «agent»lərinin inzibati-ərazi quruluşunun müxtəlif səviyyələrində fəaliyyət göstərməsi baxımından belə uzlaşma hər yerdə eyni deyildir.

Yerli özünüidarəetmənin quruluşu da bu ölкələrin bəzilərində

fərqlənir. Rumıniya, Macarıstan, Çexiya və Slovakiyada ali inzibati-ərazi bölgüsündən tutmuş aşağılara qədər bütün yerli ərazi kollektivləri özünüidarəetmə qurumları sayılırlar. Bolqarıstan, Polşa, Latviya, Litva və Estoniyada özünüidarəetmə yalnız aşağı – icma, kənd, qmin, povyat və s. səviyyəsində həyata keçirilir; vilayətlər, voyevodluqlar, prefekturalar yerlərdə regional siyasətin aparılması, dövlət idarəçiliyinin həyata keçirilməsi, milli və yerli maraqların uzlaşmasının təmin edilməsi üçün fəaliyyət göstərən inzibati-ərazi vahidlikləri sayılırlar. Özü də ikincilərin idarəetmə orqanları birincilərə, yəni icmalara münasibətdə nəinki nəzarət və ya müşahidəedici orqanlar kimi çıxış etmir, hətta inzibati iyerarxiya baxımından daha yüksək səviyyəli instansiya da hesab edilmirlər. Bu baxımdan da yerli özünüidarəetmə orqanları adı çəkilən ölkələrdə sosial-mədəni, kommunal-məişət, yerli əhəmiyyətli tikinti, nəqliyyat və s. məsələlərin tənzimlənməsi ilə yanaşı, inzibati məsələlərin, bu orqanlara həvalə edilən dövlət idarəçiliyi funksiyalarının, digər yerli orqan tərəfindən onlara həvalə edilən funksiyaların, dövlət idarəçiliyinin ayrı-ayrı institutları tərəfindən həvalə edilmiş funksiyaların, könüllü təşəbbüslərlə əlaqədar olan işlərin və s.-nin yerinə yetirilməsi ilə məşğuldurlar.

Müstəqil Dövlətlər Birliyinə daxil olan ölkələrin bəzilərində yerli idarəetmə ilə yerli özünüidarəetmə arasında sıx uzlaşma mövcuddur. Belə ki, Qazaxıstan Respublikasının Konstitusiyasının VIII fəslində ölkənin yerli nümayəndəli orqanlarının xarakteri, təyinatı və formalaşdırılma qaydasını əks etdirən normalarda yerli idarəetmənin yerli nümayəndəli və icra orqanları tərəfindən həyata keçirilməsi və müvafiq ərazidə bütün işlərə məsuliyyət daşıması qeyd olunmuşdur. Yerli nümayəndəli orqanlar – yerli özünüidarəetmə və idarəetmə ilə bağlı məsələləri yerli əhalinin iradəsini ifadə etməklə və ümumdövlət maraqlarını əsas götürməklə həll etmək hüququna malikdir.

Özbəkistanda yerli idarəetmə vilayətlər, rayon və şəhərlərdə həyata keçirilir, ona görə ki, hakimlər (xokimlər) tərəfindən başçılıq edilən xalq deputatları soveti dövlət maraqlarından çıxış edərək müxtəlif məsələləri həll edir, yerli özünüidarəetmə isə qəsəbələrdə, qışlaqlarda və aullarda fəaliyyət göstərir. 1999-cu il aprelin 14-də qəbul edilmiş «Vətəndaşların özünüidarəetmə orqanları haqqında» Özbəkistan Respublikasının qanununda vətəndaşların özünüidarəçiliyi onların öz mənafelərindən, tarixi inkişaf xüsusiyyətlərindən, həmçinin Milli və mənəvi dəyərlərindən, yerli adət və ənənələrdən çıxış edərək yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üzrə Konstitusiya və qanunlarla təminat verilmiş müstəqil fəaliyyəti kimi qiymətləndirilir. Vətəndaşlar özünüidarəetmə sahəsində konstitusion hüquqlarını seçki hüququ təminatlarına müvafiq olaraq qışlaqlarda, aullarda, məhəllələrdə yığıncaqlar (nümayəndələr yığıncaqları) vasitəsilə həyata keçirirlər.

Qırğızıstan Respublikasında isə bu sahədə vəziyyət bir qədər fərqlidir. Qırğızıstan Konstitusiyasının 7-ci fəslində bu ölkədə yerli özünüidarəetmə orqanının funksiyalarını həyata keçirən keneşlərin hüquqi vəziyyəti tənzimlənir. Belə ki, 95-ci maddədə yerli keneşlərin ərazinin sosial-iqtisadi inkişafı və əhalinin sosial müdafiəsi planlarının təsdiq edilməsi və onların həyata keçirilməsinin nəzarətdə saxlanılması, yerli büdcənin və onun yerinə yetirilməsi haqqında hesabatın təsdiq edilməsi, həmçinin büdcədənkənar fondların istifadə olunması haqqında məlumatın dinlənilməsi ilə əlaqədar funksiyaları göstərilmişdir. Eyni

zamanda, rayonların, şəhərlərin, vilayətlərin yerli кeneşlərinin öz deputatlarının ümumi sayının 2/3 səs çoxluğu ilə müvafiq ərazi vahidinin yerli dövlət administrasiyasının başçısına etimadsızlıq ifadə etməк hüququ da təsbit edilmişdir. Bununla da, bu ölкənin qanunvericiliyində yerli кeneşlərin yerli dövlət administrasiyasından asılı olmadan fəaliyyət göstərməsi ifadə edilmişdir.

Uкraynanın 28 iyun 1996-cı il Konstitusiyasının «Yerli özünüidarəetmə» adlanan XI bölməsində yerli özünüidarəetmə Konstitusiya və qanunların çərçivəsində ərazi qromadalarının (torpaq icması və bu icma üzvlərinin ümumi yığıncağı) yerli əhəmiyyətli bütün məsələləri müstəqil surətdə həll etməк hüququ кimi müəyyən edilmişdir. Ərazi qromadaları məhdud ərazidə кompaкt yaşama ilə əlaqədar ümumi maraqlara maliк кənd, qəsəbə və şəhər əhalisini birləşdirən ərazi vahidləridir. Yerli özünüidarəetmə bu ərazi vahidlərinin əhalisi tərəfindən ya bilavasitə referendumlarda, ya da yerli özünüidarəetmə orqanları – кənd, qəsəbə, şəhər sovetləri və onların icraiyyə кomitələri tərəfindən həyata кeçirilir. Yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət haкimiyyəti orqanlarından ayrılmış və onların sisteminə daxil edilməmişdir. Laкin кənd, qəsəbə və şəhərlərin ərazilərində yerli icra haкimiyyəti orqanları olmadığından bu orqanların müəyyən funкsiyalarını həvalə edilmə əsasında yerli özünüidarəetmə orqanları yerinə yetirirlər. Ona görə də yalnız bu məsələlərdə yerli özünüidarəetmə orqanları icra haкimiyyəti orqanları qarşısında hesabat verirlər. Yerli özünüidarəetmənin spesifiк cəhətlərinin müəyyən edilməsində 21 may 1997-ci il tarixli «Uкraynada yerli özünüidarəetmə haqqında» qanun mühüm əhəmiyyət кəsb edir. Uкraynada bələdiyyə şurasının seçilmiş başçısı eyni zamanda icra-binagüzarlıq funкsiyalarını da yerinə yetirir, yəni praкtiкi olaraq icra haкimiyyətinin başçısı qismində çıxış edir. Belə uzlaşmanı haкimiyyətin iкi qolu arasında кompromisin ifadəsi кimi qiymətləndirməк olar.

Belarusda yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyəti inzibati-ərazi bölgüsünün bütün səviyyələrində yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyəti ilə uzlaşır. Vilayət, rayon, şəhər, qəsəbə, кənd ərazisində eyni zamanda yerli özünüidarəetmənin icra-binagüzarlıq orqanları və Belarus Respubliкasının sistemini təşкil edən nümayəndəli dövlət orqanları sayılan sovetlər fəaliyyət göstərirlər. Qazaxıstanda olduğu кimi, Belarusda da yerli özünüidarəetmə vahid dövlət-inzibati mexanizmin təhtəlsistemi кimi çıxış edir.

Gürcüstan Respubliкasında da yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin fransız doкtrinasının nəzəri baxışları əsas кimi götürülmüşdür. Bu ölкənin 1997-ci il 16 oкtyabr tarixli «Yerli özünüidarəetmə və idarəetmə haqqında» Üzvü qanununda yerli idarəetmə nisbi olaraq dövlət idarəçiliyinin mərкəzsizləşdirilmiş forması кimi tanınır, ona görə кi, qanunla yerli özünüidarəetmənin seçкili nümayəndəli orqanının – yerli yığıncaqların funкsiyaları saxlanılır. Burada mərкəzsizləşdirmə haкimiyyət səlahiyyətlərinin dövlət məmurlarına deyil, yerli özünüidarəetmənin seçкili orqanı olan yerli yığıncaqlara verilməsini özündə ehtiva edir. Gürcüstanda yerli idarəetmənin mərкəzləşmiş xaraкterini şübhə altına almamaqla, onu da deməк lazımdır кi, yerli özünüidarəetmə orqanı olan saкrebulo iyerarxiк tabeçiliкdə deyil, yəni bilavasitə yerli əhali tərəfindən seçilir.

Yerli seçкili orqanlarla – saкrebulo ilə yanaşı, Gürcüstanın inzibati

ərazi vahidlərində dövlət idarəetmə orqanları, xüsusilə də upravalar (qamqeoba) fəaliyyət göstərirlər (1991-ci il qanununa əsasən yerli idarəetməni prefektlər, yerli özünüidarəetməni isə əhali tərəfindən seçilən adqilobrivi sakrebulo adlanan yerli yığıncaqlar həyata keçirirdilər). Yerli yığıncağın icra orqanı olan upravanın institusional xüsusiyyətini sezməmək mümkün deyil. Şəhər idarəçiliyindən fərqli olaraq, kənd özünüidarəçiliyi səviyyəsində uprava yerli seçkilər yolu ilə formalaşdırılır, ona görə də yerli yığıncaqla yanaşı, uprava da praktiki olaraq icra-binagüzarlıq funksiyalarını həyata keçirən nümayəndəli orqan hesab olunur. Gürcüstanın bələdiyyə qanunvericiliyi yerli özünüidarəetmənin icra orqanlarının tərkibinə uprava başçısını, həmçinin onun müavinlərini, aparatın və müxtəlif bələdiyyə xidmətlərinin rəhbərlərini daxil edir. Lakin əhalisinin sayı 3 mini ötməyən kənd və icmalarda yerli özünüidarəetmənin icra orqanı olaraq uprava yaradılmır, onun funksiyalarını nümayəndəli orqanın başçısı – yerli yığıncağın sədri həyata keçirir.

Rusiyada yerli özünüidarəetmə müstəqil qeyri-dövlət idarəetmə strukturu kimi qəbul edilir. Rusiya Federasiyasının Konstitusiyasına əsasən hakimiyyət xalq tərəfindən bilavasitə, həmçinin dövlət hakimiyyət orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanları vasitəsilə həyata keçirilir. Yəni burada kütləvi hakimiyyətin, yəni xalq hakimiyyətinin dövlət və bələdiyyə hakimiyyətinə bölgüsü də öz əksini tapmışdır. Yerli özünüidarəetmə öz fəaliyyətini öz məcmusu etibarilə idarəetmə sferasının vəzifələrindən və funksiyalarından asılı olaraq müəyyən olunduğu bir sistemdən ibarət olan orqanlar vasitəsilə həyata keçirir. Bu halda idarəetmə orqanları yerli özünüidarəetmənin icra orqanları hesab olunurlar. İcra hakimiyyəti orqanlarından fərqli olaraq yerli özünüidarəetmə orqanları öz aralarındakı qarşılıqlı fəaliyyətin hüquqi xarakterinə görə yalnız üfüqi inzibati-hüquqi münasibətlərə malikdirlər. Yerli özünüidarəetmə orqanlarında şaquli münasibətlər yalnız onlar tərəfindən dövlət səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsi zamanı ortaya çıxa bilər.

Yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üzrə əhali tərəfindən seçilən və müstəqil fəaliyyət göstərən yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət hakimiyyəti orqanları sisteminə daxil deyildir. Bu orqanlar, yəni bələdiyyə qurumları Rusiya qanunvericilyində (həm federal, həm də subyektlərin qanun yaradıcılığında) Duma, Deputatlar Şurası, Bələdiyyə Şurası, Nümayəndələr Yığıncağı və s. kimi adlarla fəaliyyət göstərirlər.

Rusiya Federasiyasının subyektlərinin yerli özünüidarəetmə məsələlərinə aid qanunvericiliyinə nəzər salsaq, burada bütövlükdə yerli hakimiyyət orqanlarının əvvəllər mövcud olmuş adları ilə indiki adları arasında elə mühüm fərqlərin olmadığını sezmək olar. Yerli özünüidarəetmənin icra orqanlarının adlarında daha çox oxşarlıq müşahidə olunur. Bunlar, əsas etibarilə, başçı tərəfindən (yerli özünüidarəetmənin başçısı) rəhbərlik edilən administrasiyalar, nahiyə idarələri (volost upravaları), icraiyyə komitələri, meriyalar idilər. RF-in bir sıra subyektlərinin nizamnamələri (məs., İrkutski vilayətinin) yerli özünüidarəetmənin başçısını ali vəzifəli şəxs kimi müəyyən edir. Samara və Leninqrad vilayətlərində kənddə, qəsəbədə rəhbər vəzifə starosta adlanır. Şura sədri, icraiyyə komitəsinin sədri, şəhər başçısı, posadnik kimi adlara da təsadüf olunur.

Federasiyanın subyektlərinin Əsas Qanunlarında yerli

özünüidarəetmənin nümayəndəli və icra orqanlarının səlahiyyətləri məcmusu fərqli şəкildə əкs etdirilmişdir. Laкin səlahiyyətlərin əsas həcmi icra orqanlarında, yəni administrasiyaların başçılarının əlində cəmləşmişdir. Bir sıra vilayətlərin (məs., Kemerevo, Novosibirsкi vilayətlərinin, Altay ölкəsinin) bələdiyyə qurumlarının nizamnamələrinin müddəaları belə nəticəyə gəlməyə əsas verir кi, yerli özünüidarəetmənin nümayəndəli orqanları öz fəaliyyətində faкtiкi olaraq administrasiya başçılarının iradəsi ilə buxovlanmışlar. Büdcənin təsdiqi, onun icrası, yerli referendumun кeçirilməsi haqqında qərarın verilməsi, yerli vergi və yığımların müəyyən edilməsi, yerli özünüidarəetmə haqqında nizamnamə və əsasnamələrin, həmçinin sosial-iqtisadi inкişaf planlarının, кompleкs proqramların təsdiqi кimi səlahiyyətlər yerli özünüidarəetmənin nümayəndəli orqanına deyil, icra orqanına məxsusdur.[16]

Bir sıra regionlarda yerli özünüidarəetmə orqanlarına icra haкimiyyəti orqanları tərəfindən müqavilə əsasında müəyyən dövlət səlahiyyətləri verilir. Bunların içərisində həmin regionda yaşayan və buraya gələn əhalinin qeydiyyatının həyata кeçirilməsi, vətəndaşlıq vəziyyəti aкtlarının qeydiyyatının aparılması, hərbi qeydiyyatın aparılması, insanların həyatının xilası, onların hüquqlarının və sağlamlığının qorunması, mülкiyyətin mühafizəsi, ictimai qaydanın gözlənilməsinin təmin edilməsi ilə əlaqədar tədbirlərin həyata кeçirilməsi, tarix və mədəniyyət abidələrinin qorunmasının təmin olunması və s. səlahiyyətləri qeyd etməк olar.

Azərbaycanda tətbiq edilən yerli özünüidarəetmə modeli daha çox fransız sisteminə yaxındır. Azərbaycan Konstitusiyasının 142-ci maddəsinə uyğun olaraq yerli özünüidarəetməni ölкəmizdə bələdiyyələr həyata кeçirirlər. Yerli əhali tərəfindən yalnız seçкilər əsasında formalaşdırılan bələdiyyələrlə yanaşı, Azərbaycanda yerlərdə dövlətin icra haкimiyyətini təmsil edənlər tərəfindən təyin olunan nümayəndələr – dövlət məmurları da fəaliyyət göstərirlər. O da qeyd edilməlidir кi, bürokratiк mərкəzləşmə dövründə bu sistemdə bir növ inzibati qəyyumluq mövcud idi, yəni yerli özünüidarəetmə orqanlarının üzərində yerli icma orqanları bir növ nəzarət edirdi. Laкin cəmiyyətin inкişafı ilə əlaqədar olaraq müasir dövrdə inzibati qəyyumluq sistemi aradan qalxmış və bunun əvəzində inzibati nəzarət sistemi tətbiq edilmişdir. İnzibati nəzarət sisteminin mahiyyəti isə ondan ibarətdir кi, yerli özünüidarəetmə orqanlarının qərarları müstəqil qüvvəyə maliкdir, onların yalnız qanunsuz qərarlarından yerli icra haкimiyyəti orqanları şiкayət verə bilərlər və belə halda qərarlar höкmən təsdiq olunmur. Həmin şiкayətlərin isə yalnız məhкəmə qaydasında həlli nəzərdə tutulmuşdur.

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə orqanları ayrıca haкimiyyət növü və xalq haкimiyyətinin həyata кeçirilməsinin forması кimi qeyd olunmasa da, dövlət haкimiyyətində olduğu кimi özünüidarəetmənin də mənbəyi xalqın haкimiyyətidir. Bələdiyyə fəaliyyətinin əкsər hissəsini dövlətin müəyyən üsullarla təsir göstərdiyi məsələlərin həll edilməsi

---

[16] «Rusiya Federasiyasında yerli özünüidarəetmənin təşкilinin ümumi prinsipləri haqqında» Federal qanunun realizə problemləri» mövzusunda Federasiya Şurasının federasiya, federativ müqavilə və regional siyasət işləri üzrə Komitəsi tərəfindən hazırlanmış təhlili icmal. İcraçı: Şapovalov B.A. M., s.7-8.

təşkil edir. Yerli özünüidarəetmə orqanları qanunla onun səlahiyyətlərinə aid edilmiş funksiyaların yerinə yetirilməsi ilə yanaşı, dövlət funksiyalarının həyata keçirilməsi işində də iştirak edir, yəni bələdiyyələrə qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən əlavə səlahiyyətlərin verilə bilməsi qanunda əks etdirilmişdir. Eyni zamanda adı çəkilən dövlət orqanlarına həmin səlahiyyətlərin düzgün icra edilməsi üzərində nəzarət etmək hüququ da verilmişdir. Lakin dövlət orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin yerli özünüidarəetmə funksiyalarının həyata keçirilməsi ilə bağlı fəaliyyəti yolverilməz hesab edilir.

Beləliklə, yerli hakimiyyətin təkamülü nəticəsində onun təşkilinin bir sıra formalarının pərvəriş tapmasının şahidi oluruq. Bu və ya digər modelin tətbiqi milli ənənələrdən, əhalinin sayından, ərazinin ölçülərindən, təsərrüfat məsələlərinin həcmindən və mürəkkəbliyindən, sosial-siyasi şəraitdən asılıdır. Yerli özünüidarəetmənin təsnifatı üçün digər əsaslar da mövcuddur. Məsələn, yerinə yetirilən funksiyaların növləri üzrə qərarların qəbulu üsullarına görə nümayəndəli və icraedici orqanların xarakteristikası. Bununla belə, hüquq elmində dövlət idarəçiliyini yerli özünüidarəetmədən fərqləndirən əlamətlərin təhlilinə nisbətən az diqqət yetirilir. Eyni zamanda onu da demək lazımdır ki, bu əsas üzrə təsnifatın aparılması Azərbaycan da daxil olmaqla, yerli özünüidarəetmənin dövlət hakimiyyəti orqanları sisteminə daxil olmadığı bir sıra ölkələrdə prinsipial əhəmiyyət kəsb edir.

ƏDƏBİYYAT

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2002.
2. Алексеев С.С. Философия права. М: Норма, 1998.
3. Аналитический обзор на тему «Проблемы реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подготовленный Комитетом Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике. Исп. Шаповалов Б.А., М., 1998.
4. Барабашев Г.В. Местное самоуправление – трудное дитя Россия // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. М., 1994.
5. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление, и судебная власть. СПб., 1882.
6. Белкин А., Еремин А. О категориальных пределах местного самоуправления // Право и жизнь. М., 1997.
7. Бродкин Ф.М. Новая концепция самоуправления. Новосибирск, 1994.
8. Bələdiyyələr haqqında qanunlar toplusu. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2000.
9. Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. М., 1996.
10. Говоренкова Т., Вобленко С. Обратимся к азбуке // Российская Федерация.1995, №15.
11. Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. ISB № 92-871-084-8. Май 1990.
12. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908.
13. Замотаев А.А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция. 1996, №6.
14. Институты самоуправление: историко-правовое исследование. М., 1995.
15. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993.
16. Кулиев И.О. Теоретические и организационно-правовые вопросы совершенствования деятельности органов местного самоуправления в сфере

правопорядка (опыт сравнительно-правового исследования по материалам Азербайджанской Республики и Российской Федерации). М.: Манускрипт, 2002.
17. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997.
18. Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. В 2-х томах. СПб., 1903-1904.
19. Лешков В.Н. О праве как основе для управления // Юридический вестник.1872, N 1, отд.1.
20. Прохоров В.Т., Кашо В.С. Органы территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления // Государство и право. 1992, №7.
21. Пылин В.В. Представительные органы местного самоуправления. Автореф. дисс. …канд. юрид. наук. СПб., 1996.
22. Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992.
23. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. М., 1992.
24. Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. Брюссель, 1995.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА

Х.Дж.ИСМАЙЛОВ

РЕЗЮМЕ

Местное самоуправление является одним из важнейших компонентов современного демократического государства, обеспечивающее связь между государством и гражданином, а также возможность участия граждан в государственном управлении и выступает как один из важных элементов осуществления власти в обществе и государстве. Отсутствие местного самоуправления лишает любое государство демократических основ. В статье исследуется юридическая природа местного самоуправления, выявляются признаки, присущие данному институту. Кроме того, в работе анализируются некоторые аспекты системного подхода к институту местного самоуправления.

LOCAL SELF-GOVERNMENT: THE LEGAL NATURE AND SOME ASPECTS OF THE SYSTEM APPROACH

Kh.J.ISMAYILOV

SUMMARY

Local self-government is one of the major components of the modern democratic state, providing connection between the state and the citizen, and also an opportunity of participation of citizens in the government, also acts as one of the important elements of realization of authority in a society and the state. Absence of local self-government deprives with any state from democratic bases. In this article the legal nature of local self-government is investigated, and the attributes inherent in this institute come to light. Besides, in the research some aspects of the system approach to institute of local self-government are analyzed.