

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI
TƏHSİL NAZİRLİYİ
NAXÇIVAN DÖVLƏT UNİVERSİTETİ

_____ oğlu

**««Yerli özünüidarəetmə»nin anlayışı,
prinsipləri, onların formaları və hüquqi
statusu»**

İSTİQAMƏT: _____

BURAXILIŞ İŞİ

Elmi rəhbər: _____

kafedrasının müəllimi

_____ – 2010

Mövzu:

«Yerli özünüidarəetmə»nin: anlayışı, prinsipləri, formaları və hüquqi statusu

Plan

Giriş

I. «Yerli özünüidarəetmə»nin anlayışı və prinsipləri

II. Yerli özünüidarəetmənin formaları və onların hüquqi statusu

III. Bələdiyyə üzvlərinin hüquqi statusu və bələdiyyə qulluğu

IV. Yerli özünüidarəetmənin səlahiyyətləri

VI. Bələdiyyə sistemi

Nəticə

İstifadə olunmuş ədəbiyyat siyahısı

Giriş

Mövzunun aktuallığı: «Yerli özünüidarəetmə» institutu konstitusiyaya hüquq elminin aktual mövzularından biridir. Belə ki, bu institut SSRİ dövründə tətbiq olunmayan yeni bir hüquq institutudur. 1999-cu ildə Azərbaycan Respublikasında ilk bələdiyyə seçkiləri keçirilmiş, həmin tarixdən etibarən isə bu institut formalaşmağa başlamışdır. Yerli özünüidarəetmənin inkişafı son nəticədə regionların sosial-hüquqi və iqtisadi baxımdan inkişafına təkan verə bilər. Bundan başqa, yerli özünüidarəetmə ilə bağlı araşdırmalar hazırda nəzəriyyədə də azlıq təşkil etməkdədir. Göstərilən səbəblərə görə bu institutun araşdırılması qarşıya məqsəd qoyulmuşdur.

Tədqiqatın məqsədi: Bu tədqiqatın əsas məqsədi «Yerli özünüidarəetmə» institutunu hüquqi aspektdən araşdırmaq, onun anlayışı və prinsiplərini təhlil etmək, hüquqi əhəmiyyətindən bəhs etmək və nəzəri baxımdan yerli özünüidarəetmənin təşkili ilə bağlı bir sıra mülahizələr irəli sürərək bir neçə dünya dövlətində mövcud olan yerli özünüidarə orqanları ilə müqayisəli şəkildə tədqiq etməkdir.

Tədqiqatın obyektı: Hər şeydən əvvəl qeyd edək ki, «Yerli özünüidarəetmə» anlayışı geniş bir mövzudur və onu bir sıra aspektlərdən yanaşaraq təhlil etmək olar. Belə ki, yerli özünüidarəetmə anlayışını hüquqi aspektlə yanaşı, sosial və fəlsəfi prizmalardan da araşdırmaq mümkündür. Lakin buraxılış işinin tədqiqat obyektı məhz hüquqi baxımdan «Yerli özünüidarəetmə» institutu, onun anlayışı, əlamətləri, hüquqi əhəmiyyəti və növlərinin tədqiq olunmasıdır. Qeyd etmək lazımdır ki, «Yerli özünüidarəetmə» institutunun digər aspektlərdən təhlili ayrıca və xüsusi tədqiqat obyektləri olduğundan bizim bu məsələləri də tədqiqata cəlb etməyimizə nə qarşıya qoyduğumuz məqsəd, nə də ki, buraxılış işinin həcmi imkan verə bilər. Bu baxımdan buraxılış işində vahid sisteməlik xətt gözlənilərək qarşıya qoyulmuş məqsədə nail olmaq üçün «Yerli özünüidarəetmə» institutunun hüquqi baxımdan təhlili tədqiqat obyektı olaraq seçilmişdir.

Tədqiqatın predmeti: Bu tədqiqat işinin predmetini «Yerli özünüidarəetmə» institutu, onun anlayışı, prinsipləri, formaları və hüquqi statusunun təhlili təşkil edir.

Buraxılış işinin strukturu və həcmi: Buraxılış işinin strukturu ardıcıl və sistemli şəkildə qurulmuşdur. Belə ki, buraxılış işi giriş, beş fəsil və nəticə hissələrindən ibarətdir.

Girişdə mövzunun aktuallığından, eləcə də tədqiqatın məqsədi, obyekt, predmeti, buraxılış işinin strukturu və həcmi, onun təcrübi əhəmiyyəti və elmi yeniliyindən danışılır.

I fəsildə «Yerli özünüidarəetmə» institutu, onun anlayışı, prinsiplərindən bəhs olunur.

II fəsildə Yerli özünüidarəetmənin formaları və onların hüquqi statusu barədə danışılaraq yerli özünüidarəetmənin formaları bir-biri ilə müqayisəli şəkildə təhlil olunur.

III fəsil «Bələdiyyə üzvlərinin hüquqi statusu və bələdiyyə qulluğu» adlanır və bu fəsildə bələdiyyə üzvlərinin hüquqi statusu konstitusiyaya müstəvisində tədqiq olunur.

IV fəsildə bələdiyyə sistemi haqqında söhbət açılır. Bir sıra dünya dövlətlərində mövcud olan bələdiyyə sistemləri haqqında fikirlər irəli sürülür.

Nəticə hissəsində buraxılış işinin beş fəslində tədqiq edilən məsələlərə qısa yekun vurulur.

Buraxılış işinin sonunda istifadə olunana ədəbiyyat siyahısı öz əksini tapmışdır.

Mövzunun təcrübi əhəmiyyəti: «Yerli özünüidarəetmə» institutunun təhlili mühüm təcrübi əhəmiyyətə malikdir. Çünki konstitusiyaya hüququ nəzəriyyəsində bu məsələnin düzgün və hərtərəfli təhlili təcrübədə dövlətin ayrı-ayrı regionlarında əhalinin hüquqi problemlərinin vaxtında və effektiv həllinə birbaşa təsir edə bilər.

Bununla da nəzəriyyə və təcrübədə bu məsələnin araşdırılmasına ehtiyac məhz yuxarıdakı zərurətlərdən qaynaqlanır.

Buraxılış işinin elmi yeniliyi: Buraxılış işinin elmi yenilikləri aşağıdakılardır:

1. Hüquq ədəbiyyatında ayrı-ayrı hüquqşünas alimlərin yerli özünüidarəetmə ilə bağlı mövcud olan fikirləri sistemləşdirilmişdir;

2. Dünya təcrübəsində mövcud olan yerli özünüidarəetmə sistemləri müqayisəli şəkildə təhlil olunmuşdur;

3. «Yerli özünüidarəetmə» institutu ilə bağlı bir sıra mülahizə və təkliflər irəli sürülmüşdür.

Beləliklə, buraxılış işində yuxarıda sadaladığımız elmi yeniliklərlə qarşıya qoyduğumuz məqsədə nail olaraq konstitusiya hüquq elminə fayda verməyə çalışılmışdır.

I FƏSİL

Yerli özünüidarəetmənin anlayışı və prinsipləri

Dövlət idarəçiliyi özünün miqyasına və realizə olunma xüsusiyyətlərinə görə iki əsas növə ayrılır: mərkəzi dövlət idarəçiliyi və yerli dövlət idarəçiliyi. Bu iki növün arasında aralıq mövqedə duran regional idarəçilik də mövcuddur, lakin regional idarəçilik nadir hallarda xüsusi təşkilati formalara malik olur. Bu da onunla bağlıdır ki, idarəetmənin əsas funksiyaları regional səviyyədə deyil, mərkəzi və yerli səviyyədə həyata keçirilir. Buradan görüldüyü kimi, söhbət dövlət idarəçiliyindən gedir. Lakin məsələ burasındadır ki, idarəçilik sadəcə, dövlətə xas olan fəaliyyət sahəsi və ya funksiya deyil. İdarəçilik iqtisadiyyatda, təbiətdə (ekosistemlərin daxili tənzimlənmə mexanizmi-daxili idarəçiliyi), ailədə və bir çox fərqli sferalarda mövcuddur. Bu da ondan yaranır ki, idarəçilik sistem kimi təşkil olunan istənilən orqanizmin (sosial, bioloji, dövlət) əlamətidir. İdarə olunmayan (daxildən və ya xaricdən) sistemin olması qeyri-mümkündür. Bütün idarəçilik növləri içərisində ən mürəkkəbi və çox şəxəlisi məhz dövlət idarəçiliyidir. Dövlət cəmiyyəti və bir çox digər sahələri idarə edir. Lakin idarəçilik idarəolunan obyektin və şəraitin qarşıya qoyulan məqsəddən kəskin şəkildə asılı olduğu bir fəaliyyətdir. Ona görə də iki çox yaxın sahədə belə idarəçilik bir-birindən çox fərqlənir və müxtəlifliyin nəzərə alınması dövlət idarəçiliyi üçün müstəsna əhəmiyyətə malikdir. Əks təqdirdə idarəçilik mümkün ola bilməz. Lakin, bu idarəçilikdə müəyyən problemlər yaradır. Dövlət bəzən bu qədər çox müxtəlifliyi nəzərə almaq iqtidarında olmur. Bunun üçün onun imkanları azlıq edir və bu imkanlar bəzən düzgün bölüşdürülmür. Nəticədə dövlət üçün əlavə, bir qayda olaraq, mənfi nəticələr verən idarəçilik yükü ortaya çıxır. Bir növ dövlətin idarəetmə imkanlarına uyğun gəlməyən əlavə tənzimləmə sahəsi yaranar ki, dövlət bunun öhdəsindən çətinliklə gəlir. Bir çox hallarda da qarşıya qoyulan məqsədə nail olmaq olmur və ortaya yeni problemlər çıxır. Bundan yayınmağın hələlik ən faydalı yolu idarəçilik yükünün səmərəli şəkildə paylanmasıdır. Konkret olaraq bu, dövlət idarəetməsində idarə olunan obyektlərin bəzilərinə özü-özünü idarə etmək imkanının verilməsidir. Bunun üçün obyektin hansı sahələrdə, hansı həddə

qərarlar qəbul edəcəyi müəyyənləşdirilir və dövlət operativ müdaxilə əsaslarını saxlamaqla həmin sahəyə toxunmur. Bunun hüquqi təzahürü muxtariyyətdir. Yerli dövlət idarəçiliyi də əslində belə bir zəruriyyətdən doğmuşdur.

Yerli özünüidarəetmə sadəcə bu səbəblərdən yaranmır. Yerli özünüidarəetmə qədim tarixə malikdir və onun yaranmasına səbəb tək cə dövlət idarəetməsində işlərin bərabər bölünməsi deyil. Yerli özünüidarəetmənin yaranması zəruriyyəti həm də idarəetmənin özünün ümumi məqsədlərindən doğur. İstənilən idarəçilikdə məqsəd qarşıya qoyulan hədəflərə ən optimal, səmərəli üsullarla nail olmaqdır. Dövlət idarəetməsində də bu belədir. Və bunun ən əsas üsullarından biri idarə olunan obyektin marağının ödənilməsi qarşıya qoyulan məqsədlə və ya idarə edənin davranışı ilə əlaqələndirir və nəticədə də idarə olunanın lazımı istiqamətdə müstəqil fəaliyyəti stimullaşdırılır. Bu zaman dövlət idarəetmənin əsas funksiyalarından biri olan daimi nəzarət funksiyasını yerinə yetirməkdən qismən azad olur. Özünüidarəetməni törədən zəruri səbəblərdən biri də yerli özünüidarəetmənin səmərəliliyi məsələsi olmuşdur. Muxtariyyət bütün bunların hamısını özündə birləşdirir və qarşıya qoyulan məqsədə çatmağa imkan verir. Yerli özünüidarəetmənin əmələ gəlməsi səbəbi də bu iki əsas faktordur. Birincisi, dövlət öz işlərinin bir hissəsini müəyyən subyektlərə verir (müvəkkil edir) və bununla da idarəçilik imkanlarına qənaət olunur, ikincisi, idarəçilik verilən subyektlərə məsələləri öz nöqtəyi-nəzərincə və deməli, öz marağına uyğun həll etmək imkanı verməklə onun qarşıya qoyulan məqsədlərə çatmaq imkanını stimullaşdırır və beləliklə, özünüidarəetmənin səmərəli olması müəyyən qədər təmin olunmuş olur. Burada müəyyən bir qanunauyğunluq müşahidə olunur. Aydın ki, yerli problemləri həmin yerin sakinlərindən daha yaxşı kimsə bilə bilməz. Bilsə belə, bu problemlərin həllində onlar qədər maraqlı ola bilməz, çünki əldə ediləcək müsbət nəticədə birbaşa yerli sakinlərin maraqları ödəniləcəkdir. Lakin yerli əhalinin marağı şəxsi deyil, ümumi-ictimai, kütləvi maraqdır və bu, ictimai maraqları təmin etməli olan dövlətin maraqları ilə üst-üstə düşür. Hətta region əhalisinin marağına dövlətin regional marağı demək belə özünü doğruldur. Dövlət yerli sakinləri idarəçilikdə maraqlı etməklə

özünün də maraqlarını qismən təmin etmiş olur. Çünki dövlətin həmin səmərəli idarəçiliklə bağlı marağı ödənilmiş olur. Deməli, dövlət idarəçilikdə idarəolunanı maraqlandırmaqla həm də öz maraqlarını təmin etmiş olur. Bu da onda əks olunur ki, dövlət idarəçilik imkanlarında qənaət edilir və idarəolunan subyekt dövlətin maraqlarına daxil olan istiqamətdə hərəkət etməklə idarəçilik məqsədlərinə nail olmanı tezləşdirir. Yerli idarəçilik dövlət orqanları tərəfindən həyata keçirilir. Bu zaman mərkəzdən verilən göstərişlər və özlərinin səlahiyyətləri çərçivəsində dövlət orqanları ərazinin problemlərini həll edir. Lakin yuxarıda göstərilən faktorlar (birincisi, dövlət idarəçilik imkanlarına qənaət və idarəçilik yükünün azaldılması, ikincisi, idarəetmənin daha da səmərəli olması və dövlət maraqlarının ödənilməsi) dövləti özünün idarəetmə funksiyasını müxtəlif qurumlarla bölüşdürməyə sövq edir. Nəticədə də yerli özünüidarəetmə ortaya çıxır.

Yerli özünüidarəetmə, bütün deyilənlərdən göründüyü kimi, qanunvericiliyin tutduğu mövqeyə baxmayaraq (hal-hazırda Azərbaycan Respublikasında qanunvericilik yerli özünüidarəetməni və dövlət idarəetməsini, zəruri hallar istisna olmaqla, bir-birindən çox güclü təcrid edir), dövləti fəaliyyətə yaxın bir fəaliyyətdir. Yerli özünüidarəetmə dövlət idarəetməsindən bir qədər fərqlənir. Eynilə dövlət idarəçiliyi kimi bu idarəçilik də ictimai maraqların təmin edilməsinə yönəlib. Bunu o da sübut edir ki, yerli özünüidarəetmə bir sıra sırf dövlət hakimiyyəti funksiyalarına malikdir (vergi müəyyən etmək və yığmaq) və təbiətən yaxınlıqları imkan verir ki, dövlət orqanları öz səlahiyyətlərinin bir hissəsini yerli idarəçilik orqanları arasında bölüşdürsün. Onlar bir-biri ilə sıx əlaqədədirlər və birgə fəaliyyət göstərirlər. Yerli özünüidarəetmədə istənilən hər şey son nəticədə yerli dövlət idarəetməsinə birbaşa təsir göstərir və əksinə. Yerli özünüidarəetmə mahiyyətə bu və ya digər ərzinin əhalisinə öz işlərini həll etmək üçün müəyyən muxtariyyatın verilməsidir. Burada yerli kollektivin marağı öz işlərinin həlli zamanı ona müstəqil davranmaq imkanı verməklə təmin edilir. Muxtariyyatın marağı stimullaşdırılan vasitə kimi çıxış etməsinə səbəb odur ki, o, yerli kollektivə öz marağına uyğun davranış forması seçməyə imkan verir.

Yerli özünüidarəetmə demokratik dövlətin əlamətlərindən biri halına gəlmişdir. Buna səbəb odur ki, o həm də vətəndaşların idarəçilikdə aktivliyini stimullaşdırır və bununla da vətəndaş cəmiyyətinin formalaşmasında qeyri-dövlət sosial təsisatların idarəçilikdə mühüm yer tutmasını təmin edir.

Yerli özünüidarəetməyə bir qədər fərqlərlə eyni anlayışlar verilir. Yerli özünüidarəetmə haqqında 15 oktyabr 1985-ci il Avropa xartiyasının 3-cü maddəsində yerli özünüidarəetməyə belə bir anlayış verilir: yerli özünüidarə dedikdə yerli özünüidarəetmə orqanlarının qanun çərçivəsində məsuliyyəti öz üzərinə götürərək, yerli əhalinin mənafeyi naminə ictimai işlərin böyük bir hissəsini nizama salmaq və onu idarə etmək hüququ və bacarığı başa düşülür. Göründüyü kimi, Xartiyada da birbaşa göstərilir ki, yerli özünüidarə dövlət işlərinin yerinə yetirilməsidir. Lakin bu hər cür dövlət işinin deyil, öz taleyi ilə bağlı olan dövlət işlərinin idarə olunmasıdır («mənafeyi naminə» bunu göstərir). Başqa sözlə, dövlət yerli əhaliyə özünü idarə etmək imkanı verir. Əlamətlərdən biri də yerli özünüidarəetmənin qanun çərçivəsindən kənar ola bilməz, çünki bunu dövlət müəyyən edib yerli əhaliyə verir. Məsuliyyət isə yerli özünüidarəetmənin atributiv əlaməti olan muxtariyyatdan yaranır. Muxtar subyekt davranışına görə yalnız özü məsuliyyət daşmalıdır. Anlayışa görə, yerli özünüidarəetmə nizamasalma və idarəetmə hüququdur. Burdan aydın olur ki, yerli özünüidarəetmə, sadəcə, icraedici-sərəncamverici (idarə etmək hüququ) fəaliyyəti deyil, müəyyən qədər norma yaradıcılığını da özündə ehtiva edir. Məcburi qayda müəyyən etmədən yerli özünüidarə orqanlarının tam muxtar olacağını düşünmək qeyri-mümkündür. Xartiyadakı real bacarıq ifadəsi yerli özünüidarəetmənin təminatlarını nəzərdə tutur. Qanunvericilik səviyyəsində təminatları olmayan, öz kadr, idarəçilik potensialını formalaşdırmaq üçün vasitələri olmayan yerli özünüidarəetmə yarımçıqdır və qarşıya qoyulan məqsədləri tam ödəyə bilməz. «Bələdiyyələrin hüquqi statusu haqqında» 2 iyul 1999-cu il tarixli Azərbaycan Respublikası qanununun 1-ci maddəsində verilən anlayışa görə isə, yerli özünüidarəetmə vətəndaş fəaliyyətinin elə qeyri-dövlət sistemidir ki, qanun çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələləri sərbəst və müstəqil həll etmək hüququnu həyata

keçirmək imkan verir. Xartiyadakı anlayışda olduğu kimi, burada da mənafə əlaməti, ondan törəmə olan onun ifadə vasitəsi olan müstəqillik və sərbəstlik, qanuna uyğunluq öz əksini tapır. Bundan əlavə, bütün qanunvericinin yerli özünüidarəetmə ilə bağlı konsepsiyanın əsas müddəalarından birini ifadə edən başqa bir əlamət də (qeyri dövlət sistemi) artırılmışdır. Yerli özünüidarəetmənin formalaşdırılma əsası da bir başa həm Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyində, həm də adı çəkilən Xartiyada öz əksini tapıb. Buna səbəb odur ki, yerli özünüidarəetməni, həqiqətən, özünüidarəetmə kimi təşkil edən onun formalaşdırma üsuludur. Yerli özünüidarəetmə ərazi kollektivinin və dolayısı ilə hər bir vətəndaşın dövlət və cəmiyyətlə qarşılıqlı münasibətlərində özünü ifadə üsuludur. Tamamilə yuxarıdan təşkil edilməklə və təyinatla qurulan idarəçilik özünüidarəetmə adlana bilər, amma mahiyyətə özünüidarə ola bilməz. Odur ki, həm beynəlxalq aktlarda həm də milli qanunvericiliyimizdə yerli özünüidarəetmənin təşkili üsulu kimi əhali tərəfindən seçilmə göstərilir. Deyilənlərə əsasən yerli özünüidarəetmənin əsas əlamətlərini ayırmaq olar:

- 1) Yerli özünüidarəetmə sistemə, ictimai fəaliyyət sferasıdır;
- 2) Bu fəaliyyət yerli sakinlərin mənafeləri ilə bağlıdır. (Bu mənafelərin idarəetmənin səmərəliyi üçün nəzərə alınması);
- 3) Bu fəaliyyət qeyri-dövlət fəaliyyətidir;
- 4) Onu xüsusi subyektlər-seçkili, qeyri-dövlət orqanları həyata keçirir.

Yerli özünüidarəetmə müəyyən prinsiplərə söykənir. Bu prinsiplər yerli özünüidarəetmənin təşkili ilə bağlı qanunvericilik konsepsiyası, onun təşkili məqsədlərini, müstəqilliyinin əsaslarını özündə yığcam şəkildə əks etdirir. Prinsiplər ölkədən-ölkəyə fərqlidir, ancaq bir sıra prinsiplər vardır ki, onlar beynəlxalq hüquqi aktlarda təsdiq olunublar. Bu yerli özünüidarəçiliyi özünüidarəetmə kimi xarakterizə edir və onların fəaliyyəti üçün zəruri minimum təminatları əks etdirir. Yerli özünüidarəetmənin əsas prinsiplərinə aşağıdakılar aiddir:

- 1) Yerli özünüidarəetmənin əsasları konstitusion səviyyədə təsbit olunur. Bu da təsadüfi deyil, konstitusion səviyyədə təsbit edilmə yerli

özünüidarəetməyə nə qədər əhəmiyyət verdiyini göstərir və onun qanunvericilik bazasının sabitliyini təmin edən vasitə kimi çıxış edir. Cari qanunvericilik dəyişsə də, yerli idarəetmənin konstitusion səlahiyyətləri və konstitusion müddəalar dəyişə bilməz. Bu isə yerli idarəetmənin qanunvericiliyin və digər hakimiyyət orqanlarının dəyişən siyasətinin mənfi təsirinə məruz qalmaqdan xilas edir.

2) Yerli özünüidarəetmə öz səlahiyyətləri çərçivəsində tam müstəqil və sərbəstdir. Bu prinsip yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinin toxunulmazlığında əks olunur. Onun səlahiyyətləri birbaşa konstitusiyada təsbit edilir və mürəkkəb dəyişdirilmə qaydasına malikdir. Bu səlahiyyətlər artırıla bilər (sadə üsulla-konstitusiyaya dəyişiklik edilmədən), amma heç bir orqan tərəfindən azaldıla bilməz və onların icrasına müdaxilə yolverilməzdir. Onun müstəqilliyi üçün qanunvericilik təşkilatı, maliyyə və s. təminatlar nəzərdə tutulur.

3) Yerli özünüidarəetmə yalnız seçkilər yolu ilə təşkil oluna bilər və ya ən azından mütləq seçkilər yerli özünüidarəetmənin təşkilində mühüm rol oynamalıdır. Yerli özünüidarəetmə mütləq seçkilərlə təşkil olunmalıdır ki, ərazi əhalisinin etibar etdiyi və onu daha yaxşı tanıyan adamlar yerli idarəetməyə qoşula bilsinlər. Yerli özünüidarəetmənin səmərəliliyi birbaşa seçkilərin nəticələrindən asılıdır. Seçkilər qoyulan şərtlər və seçkilərin keçirilməsi qaydası digər hakimiyyət orqanlarına seçkilərin keçirilməsi qaydaları ilə oxşayır.

4) Yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətinin real təminatları. Yerli özünüidarəetməyə müxtəlif vasitələrlə müstəqil fəaliyyət göstərmək üçün imkan yaradılmalıdır. Bütün bu prinsiplər bir-biri ilə sıx şəkildə bağlıdır və biri digərini tamamlayır. Məsələn, yerli idarəetmənin səlahiyyətlərinin toxunulmazlığı onun müstəqilliyini tənzimləyən şərtlərdən biridir və sonuncu prinsipi bunsuz tam mənası ilə başa düşmək qeyri-mümkündür.

Prinsiplər daim inkişafdadır və dəyişə bilər. Onlar üst-üstə düşürlər. Məsələn, Avropada yerli özünüidarəetmənin prinsiplərinə, bir qayda olaraq, aşağıdakıları aid edirlər:

- yerli özünüidarənin seçkilər əsasında formalaşdırılması;
- yerli özünüidarətmə subyektlərinə verilən səlahiyyətlərin onların fəaliyyətinə uyğun gəlməsi;
- yerli özünüidarətmənin müdafiəsi;
- yerli özünüidarə işçilərinin yüksək muxtariyyəti (müstəqilliyi);
- peşəkar və yaxşı hazırlanmış şəxsi heyət, münasib əmək haqqı;
- yerli özünüidarə nümayəndələrinin həvəsləndirilməsi və səlahiyyətlərini icra etmək üçün geniş imkanların verilməsi;
- yerli özünüidarətmənin öz maliyyə vəsaitinin olması.

Bu prinsiplərdən göründüyü kimi onlar, əsasən, az ümumiləşdirilmişdir və daha çox təşkilati məsələlərə diqqət yetirilməsindən xəbər verir. Bundan başqa, prinsiplər həm də bütövlükdə yerli özünüidarətməylə bağlı olmur. Bir sıra prinsiplər var ki, onlar yerli özünüidarətmə fəaliyyətinin ayrı-ayrı əsasları ilə bağlıdır. Məsələn bələdiyyələrin maliyyələşdirilməsi prinsipləri, bələdiyyələrin ərazi əsasları prinsiplər və s.

II FƏSİL

Yerli özünüidarəetmənin formaları və onların hüquqi statusu

Yerli özünüidarəetmə, sadəcə, prinsiplərə söykənmir. Onu tam başa düşmək üçün mütləq yerli özünüidarəetmənin hüquqi statusunu da bilmək lazımdır. Çünki prinsiplər tam şəkildə yerli özünüidarəetmənin qanunvericilikdə təsbitlənən statusundan açıqlanır. Yerli özünüidarəetmə müxtəlif formalara malikdir. Yerli özünüidarəetmənin formaları deyildikdə yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilmə üsulları başa düşülür. Yerli özünüidarəetmə nə cür həyata keçirilirsə-keçirilsin o, mütləq təşkilatlanmalıdır. Təşkilatlanma olmadan yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsi qeyri-mümkündür. Özünüidarəetmənin formaları da bir-birindən özünün təşkilatlanma səviyyəsinə görə fərqlənirlər. Konstitusiyanın 142-ci maddəsində deyilir ki, yerli özünüidarəetməni bələdiyyələr həyata keçirir və bələdiyyələr də seçkilər yolu ilə təşkil olunur. «Bələdiyyələrin hüquqi statusu haqqında» 2 iyul 1999-cu il tarixli qanunun IV fəslə «Vətəndaşların öz iradəsini birbaşa ifadə etməsi və yerli özünüidarəetmənin və həyata keçirilməsinin digər formaları» adlanır. Qanunun analizindən belə nəticəyə gəlmək olar ki, yerli özünüidarəetmə məzmunca yerli özünüidarəetmənin müxtəlif formalarını və vətəndaşların öz iradəsini birbaşa ifadə etməsini özündə birləşdirir. Əhalinin öz iradəsini birbaşa ifadə etməsini yerli özünüidarəetmə forması kimi qiymətləndirilsə də, burada təşkilatlanma zəifdir. Yerli özünüidarəetmənin digər formaları isə artıq əhalinin öz iradəsini birbaşa ifadə etmə vasitəsidir. Bunlara yerli rəy sorğusu, bələdiyyə seçkiləri, bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsü aiddir. Yerli özünüidarəetmənin bütün bu formaları bir-biri ilə sıx şəkildə bağlıdır və hər bir fərqli xüsusiyyətlərə malikdir. Məsələn, bələdiyyə seçkisi vətəndaşların iradəsini birbaşa ifadə forması olsa da, yalnız bir məqsədə-özünüidarəetmənin ən təkmil, təşkilatlanmış forması olsa da, vətəndaşların iradəsi onun fəaliyyətində dolayı ifadə olunur. Əksinə, yerli rəy sorğusu vətəndaşların iradəsini birbaşa ifadə etməyə imkan verir. Və ya göstərmək olar ki, bələdiyyələrin nizamnaməsi həm də vətəndaşların yığıncaqlarında qəbul edilir. Buna görə də, demək olar ki, yerli özünüidarəetmə formaları vahid bir sistem

əmələ gətirir və ümumilikdə hamısı bir məqsədə xidmət edir. Bu sistem yerli xarakterli məsələlərin həllinə bütün üsürləri vasitəsi ilə reaksiya verir. Başqa sözlə, yerli xarakterli məsələ həll olunarkən yerli özünüidarəetmənin formaları müxtəlif üsullarla həll olunan problemə uyğun olaraq işə düşür. Yerli özünüidarəetmənin belə forma müxtəlifliyi və onların bəzən bir yerli problem ilə əlaqədar məsələlərin həllinə bütün üsürləri vasitəsi ilə reaksiya verir. Başqa sözlə, yerli xarakterli məsələ həll olunarkən yerli özünüidarəetmənin formaları müxtəlif üsullarla həll olunan problemə uyğun olaraq işə düşür. Yerli özünüidarəetmənin belə forma müxtəlifliyi və onların bəzən bir yerli problem ilə əlaqədar paralel realizə olunması yerli məsələlərin mürəkkəbliyindən və qanunvericiliyin məqsədindən irəli gəlir. Qanunvericilik bu cür çox formalı sistem yaratmaqla təhrif olunmadan vətəndaşların iradəsini maksimum üzə çıxarmağa çalışır. Məsələn, bələdiyyə orqanı (yerli özünüidarəetmənin bir forması) həll edilməsində çətinlik çəkdiyi məsələni tam həll etmək məqsədi ilə vətəndaşların yığıncağını keçirə bilər (yerli özünüidarəetmənin başqa formasının vətəndaşların iradəsini tam ifadə etməsi üçün tətbiqi). Vətəndaşların yığıncağında əldə edilən nəticələrin bütün ərazi kollektivinin iradəsini ifadə etməməsi ilə bağlı şübhələr yaranarsa, yerli rəy sorğusu keçirilir (bir başqa yerli özünüidarəetmə forması tətbiq olunur). Əgər yerli rəy sorğusu da əhali arasında konkret məsələ ilə bağlı vahid bir fikrin olmadığını aşkara çıxararsa və buna görə də bələdiyyələr qərar qəbul edə bilməzsə, onda vətəndaşların özləri bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsündən istifadə edə bilərlər (yerli özünüidarəetmənin bir başqa forması işə düşülür). Göründüyü kimi, yerli özünüidarəetmənin çoxformalılığı özünüidarəetmə prosesində ortaya çıxacaq mürəkkəb, çətin həll edilə bilən halları ardan qaldırmaq imkanına da malikdir. Ortaya çıxan hər hansı problemə yerli özünüidarəetmənin ən müxtəlif formalarını tətbiq etməklə onun uğurlu həllinə imkan yaradır.

Yerli özünüidarəetmənin ən əsas forması bələdiyyələrdir. Bu da ondan irəli gəlir ki, bələdiyyələr daha geniş imkanlara malik olurlar. Onların ciddi şəkildə təşkilatlanması, özünü maliyyələşdirmə imkanlarının olması və

tədricən olsa da, özünüidarəetmə üzrə peşəkarcasına ixtisaslaşmaları problemlərə dərhal reaksiya verməyə, lazımi imkanları operativ şəkildə seçərək problemin həllinə cəlb etməyə imkan verir. Bələdiyyə ilə bələdiyyə orqanını fərqləndirmək lazımdır. Bələdiyyə, ərazisi də daxil olmaqla yerli özünüidarəetmənin bütün formalarını əhatə edən anlayışdır. Bələdiyyə orqanı isə yerli özünüidarəetmənin bələdiyyə tərəfindən yaradılan və yerli məsələləri həll etmək səlahiyyətinə malik qeyri-dövlət, seçkili orqandır. Lakin çox vaxt bələdiyyə deyildikdə bələdiyyə orqanları anlaşılır. Bələdiyyələr öz nizamnaməsinə malik olur və burada bələdiyyə üzvlərinin, onun işçilərinin səlahiyyətləri müəyyən edilir. Bələdiyyə orqanının üzvlərinin sayı bələdiyyədəki əhalinin sayından asılıdır. «Bələdiyyələrə seçkilərin qaydaları haqqında» qanunun 5-ci maddəsinə görə, 500-dən az əhalisi olan ərazilərdə 5 nəfər, 500-dən 1000-dək əhalisi olan ərazilərdə 7 nəfər, 1000-dən 5000-dək əhalisi olan ərazilərdə 9 nəfər, 5 000-dən 10 000-dək əhalisi olan ərazilərdə 11 nəfər, 10 000-dən 20 000-dək əhalisi olan ərazilərdə 13 nəfər, 20 000-dən 50 000-dək əhalisi olan ərazilərdə 15 nəfər, 50 000-dən 100 000-dək əhalisi olan ərazilərdə 17 nəfər, 100 000-dən 300 000-dək əhalisi olan ərazilərdə 19 nəfər bələdiyyə üzvü seçilir. Lakin bələdiyyə orqanlarının say tərkibi müəyyən ərazinin say tərkibi ilə birbaşa bağlı olsa da, bələdiyyələrin özünün, ümumiyyətlə, yerli özünüidarəetmənin əhalinin say tərkibindən asılı olaraq, məhdudlaşdırılması qadağandır. Başqa sözlə, müəyyən ərazidə yaşayan şəxslərin sayı qanunda göstərilən say tərkibindən az və ya çox olması həmin ərazinin özünüidarəetmə hüququnun olmaması demək deyil. Lakin belə ərazilərdə bələdiyyə formalaşdırılsa, qanunvericilikdə həmin bələdiyyə orqanının say tərkibini müəyyənləşdirməyə əsas verən norma nəzərdə tutulmayıb. Qanunvericiliyin ruhundan belə güman etmək olar ki, bu məsələ bələdiyyənin özünün mülahizəsinə görə həll olunur. Əhalinin daim məskunlaşmadığı, habelə xarici ölkənin nümayəndəlikləri yerləşdiyi yerlərdə bələdiyyələr yaradıla bilməz. Ölkənin müdafiəsi və dövlət təhlükəsizliyinin təmin olunması məqsədi ilə müəyyən ərazilərdə yerli özünüidarəetmənin təşkili qanunla məhdudlaşdırıla bilər.

Bələdiyyələr öz iclasları, daimi və başqa komissiyaları vasitəsi ilə fəaliyyət göstərir. Bələdiyyə iclasları ayda bir dəfədən az olmayaraq keçirilir. Bələdiyyə iclasları onun üzvlərinin yarıdan çoxu iştirak etdikdə səlahiyyətlidir. Bu iclaslar bələdiyyə ərazisində yaşayan əhalinin 10 faizinin və ya bələdiyyə üzvlərinin üçdə iki hissəsinin təşəbbüsü ilə çağrılır. İclaslar protokollaşdırılır. Bələdiyyənin səlahiyyətlərini icra etmək üçün onun icra aparatı yaradılır. İcra aparatı bələdiyyənin sədrindən və onun qanunvericiliyə uyğun formalaşdırıldığı struktur bölmələrdən və digər icra strukturlarından ibarətdir. Onun fəaliyyətinə bələdiyyə sədri rəhbərlik edir. Əhaliyə xidmət, iqtisadi və sosial inkişaf proqramlarını həyata keçirmək üçün yaradılan icra strukturlarının rəhbərlərini bələdiyyə şurasının qərarına əsasən bələdiyyə sədri təyin edir ki, bu da onun əhali ilə birbaşa, müntəzəm ünsiyyətdə olması ilə bağlıdır. Bələdiyyə orqanının fəaliyyəti haqqında təsəvvür ilk olaraq bu orqanların fəaliyyəti sahəsində formalaşacaqdır. Bələdiyyə şurası bələdiyyənin üzvlüyünə seçilmiş şəxslərdən təşkil olunan orqandır. Bələdiyyələr öz səlahiyyətinə aid məsələlərin qabaqcadan nəzərdən keçirilməsi, bələdiyyənin qərarlarının həyata keçirilməsinə yardım edilməsi, bələdiyyənin tabeliyində olan müəssisə, idarə və təşkilatların fəaliyyətinə nəzarət etməsi üçün daimi və başqa komissiyalar yarada bilər. Bu komissiyalar zərurət yaranarsa, səlahiyyəti daxilində fəaliyyətinin təmin olunması məqsədi ilə ekspertlər dəvət edə bilər. Bələdiyyə komissiyalarının əsas vəzifələri yerli əhəmiyyətli sosial, iqtisadi inkişaf, ekoloji və digər proqramları hazırlayıb bələdiyyənin və yerli əhalinin müzakirəsinə çıxarmaq, yerli əhəmiyyətli məsələləri müzakirə etmək, bələdiyyə iclaslarında müzakirə üçün proqramlar, arayışlar, qərar layihələri və başqa sənədləri hazırlamaq, bələdiyyə və onun icra aparatı üçün təkliflər hazırlamaq, seçicilərin tapşırıqlarının yerinə yetirilməsinin təşkilinə və yoxlanılmasına kömək etməkdən ibarətdir. «Bələdiyyələrin daimi və başqa komissiyaları haqqında» 14-aprel 2000-ci il tarixli əsasnaməyə görə, bu komissiyalar öz fəaliyyətində bələdiyyə ərazisində yaşayan əhalinin mənafə ümumiliyini əsas götürürlər. Bütün komissiyaların tərkibi ən azı üç bələdiyyə üzvündən ibarətdir. Bir bələdiyyə üzvü bir neçə daimi və başqa komissiyanın

üzvü ola bilər. Komissiyalar ayda ən azı bir dəfə iclas keçirirlər. Onların təşkilatı, informasiya, kargüzarlıq, maddi-texniki təminat məsələlərini bələdiyyənin icra aparatı həyata keçirir. Bələdiyyələr səlahiyyətlərinə uyğun olaraq, yerli büdcə məsələlər komissiyası, yerli sosial məsələlər komissiyası, yerli ekologiya məsələlər komissiyası, hüquq məsələlər komissiyası yarada bilərlər. Komissiyanın üzvü onların fəaliyyətində iştirak etməyə, onlara kömək etməyə borcludur. Daimi komissiyanın işinə onun sədri rəhbərlik edir. Bələdiyyələr öz fəaliyyətini əlaqələndirmək, hüquq və mənafelərini daha səmərəli həyata keçirmək məqsədi ilə ittifaqlar yarada bilər. Həmin ittifaqlar inzibati orqan deyil və bələdiyyənin səlahiyyətini həyata keçirə bilməz. «Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmə üzrə əlaqələndirmə şuraları haqqında əsasnamə»yə (18 aprel 2000-ci il) görə, müxtəlif əraziləri təmsil edən ən azı üç bələdiyyə belə bir şura yarada bilər və bir bələdiyyənin eyni zamanda rayon (şəhər), regional və respublika üzrə əlaqələndirmə şurasında üzv olmasına hüququ vardır. Bu əlaqələndirmə şuraları bələdiyyələrin səlahiyyətlərinə aid olan məsələlərin müzakirə edilməsi, həmin məsələlərlə əlaqədar ortaya çıxan problemlərin birgə həlli yollarının müəyyən edilməsi, səmərəli iş təcrübəsinin öyrənilib ümumiləşdirilməsi və yayılması, dövlət orqanları ilə bələdiyyələrin qarşılıqlı fəaliyyətinin uzlaşdırılması, yerli özünüidarə sisteminin inkişafı üzrə təkliflərin işlənilib hazırlanması məqsədilə yaradılır. «Bələdiyyələrin birgə fəaliyyəti, birləşməsi, ayrılması və ləğv edilməsi haqqında» 14 aprel 2000-ci il tarixli qanuna görə, bələdiyyələr onlarda yaranan sosial-iqtisadi vəziyyətlə əlaqədar, tarixi və digər yerli xüsusiyyətləri, müvafiq yerli əhalinin rəyini nəzərə alaraq birləşərək, yaxud ayrılaraq yeni bələdiyyə təşkil edə bilərlər. Birləşmək və ya ayrılmaq üçün rəy sorğusu keçirilir və müsbət nəticə əldə edildikdə bələdiyyələrin birləşməsi haqqında qərar çıxarılır və Milli Məclisə təqdim edilir. Milli Məclis qanunvericiliyə uyğun olaraq, bununla bağlı qərar qəbul edir. Birləşmə və ya ayrılma zamanı mülkiyyət, maliyyə məsələlərini həll etmək üçün komissiya yaradılır. Bələdiyyələr birgə fəaliyyət göstərən zaman onların əraziləri dəyişmir. Bələdiyyələrin ləğvinə aşağıdakı hallar səbəb ola bilər:

1) Qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş qaydada bələdiyyənin yerləşdiyi müvafiq yaşayış məntəqəsi müvafiq uçot məlumatından çıxarıldıqda Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi bələdiyyə ərazilərinə qanunvericiliyə müvafiq surətdə dəyişiklik edir.

2) Müvafiq ərazidə əhali yerli özünüidarənin təşkilindən imtina etdikdə yerli rəy sorğusu keçirilir. Rəy sorğusu bələdiyyənin ləğv olunması barədə müsbət nəticəyə verdikdə, bələdiyyə tərəfindən onun ləğv edilməsi haqqında qərar qəbul edilir və baxılmaq üçün Milli Məclisə təqdim olunur.

Yerli əhəmiyyətli bütün məsələlərə dair yerli rəy sorğusu keçirilə bilər. Yerli rəy sorğusunun keçirilməsi haqqında qərarı bələdiyyə nizamnaməsinə uyğun olaraq, öz təşəbbüsü ilə və ya əhalinin tələbi əsasında qəbul edir. Bələdiyyə ərazisində yaşayan və seçkilərdə iştirak etmək hüququ olan bütün vətəndaşların yerli rəy sorğusunda iştirak etmək hüququ vardır. Yerli rəy sorğusunda iştirak etmək könüllüdür. Səsvermə gizli və ya açıq keçirilə bilər və vətəndaşların öz iradəsini ifadə etməsi üzərində nəzarətə yol verilmir. Əhalisi 500 nəfərdən az olan bələdiyyələrdə yerli əhəmiyyətli məsələlərə münasibət bildirmək, təkliflər irəli sürmək, kollektiv rəy söyləmək, qərarlar qəbul etmək məqsədi ilə vətəndaşların yığıncaqları keçirilə bilər. Yığıncaqlarda 18 yaşı tamam olmuş vətəndaşların iştirak etmək hüququ vardır. Belə yığıncaqlar bələdiyyə ərazisində yaşayan vətəndaşların azı 25 faizi iştirak etdikdə səlahiyyətliyədir. Bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsü, yerli xarakterli məsələlərlə bağlı müəyyən layihələr hazırlamaq və qəbul olunmaq üçün bələdiyyəyə təqdim etmək hüququdur. Bələdiyyəyə verilən layihələr mütləq əhalinin nümayəndələrinin iştirakı ilə açıq iclaslarda müzakirə olunmalı və nəticələri rəsmən elan olunmalıdır. Bundan başqa, yerli özünüidarəetmədə əhalinin iradəsini birbaşa ifadə etməsinə kömək edən əlavə vasitələr kimi vətəndaşların bələdiyyələrə və onların vəzifəli şəxslərinə müraciət hüququ nəzərdə tutulub. Bələdiyyələr belə müraciətlərə mahiyyət üzrə bir ay ərzində cavab verməlidir. Qanunvericilikdə yerli özünüidarəetmə formaları sadəcə bunlarla məhdudlaşmır. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» qanunun 31-maddəsində dolaylı yolla müəyyənləşdirilən prinsipə görə, konstitusiyaya və

qanunlara zidd olmayan istənilən yerli özünüidarə forması realizə oluna bilər. Bu o deməkdir ki, qanunvericilik yerli özünüidarəetmə formalarını hal-hazırda mümkün olanlarla məhdudlaşdırılmır, gələcəkdə daha yeni formaların üzə çıxması ehtimalını nəzərə alıb, onların qanunvericilikdə nəzərdə tutulması halında belə konstitusiyaya və qanunvericiliyə zidd olmamaq şərti ilə tətbiqinə imkan verir, yəni idarəçilik formalarının seçilməsində özünüidarəetmə subyektlərinə sərbəstlik verir.

III FƏSİL

Bələdiyyə üzvlərinin hüquqi statusu və bələdiyyə qulluğu

Bələdiyyə dövlət orqanı deyil. Eyni zamanda o, mahiyyətə dövlətə xas olan funksiyaları həyata keçirdiyinə görə onu qeyri-hökumət təşkilatları ilə də eyniləşdirmək olmaz. Bələdiyyələr seçilməklə - əhalinin birbaşa iradəsi əsasında təşkilatlanır və həm təşkilatlanma üsulu, həm də məşğul olduğu fəaliyyət onun hüquqi statusunu özünəməxsus edir. Hər sosial təsisatın özünün statusu ilə onu yaradan, formalaşdıran insanların statusu arasında birbaşa əlaqə var. Təşkilatın məşğul olduğu fəaliyyət onun üzvlərinin (əlbəttə ki, təşkilat çərçivəsindəki statusunu) statusunu müəyyənləşdirir. Bu ondan irəli gəlir ki, təşkilat öz üzvləri vasitəsilə, onların fəaliyyəti hesabına mövcuddur və təşkilatın məqsəd və vəzifələrinə uyğun gələn statusun əksinə olaraq onun üzvlərinin hüquqi statusu tamam başqa şərtlər çərçivəsində qurulusa, həmin sosial təsisat (dövlət orqanı, ictimai təşkilat), ümumiyyətlə, normal fəaliyyət göstərə bilməz. Aydındır ki, müstəqil olan orqanın üzvlərinin də hüquqi statusunda bu müstəqilliyi təmin edən vasitələr olmalıdır. Bələdiyyələrin idarəçilikdə və ictimai həyatda tutduğu özünəməxsus rol onun statusunu müəyyən edir və bu statusun xüsusiyyətləri eynilə bələdiyyə ilə az-çox bağlı olan adamlarında statusunu müəyyənləşdirir. Bələdiyyənin üzvlərinin və digər işçilərinin hüquqi statusunu anlamadan bələdiyyə haqqında, xüsusilə də onun daxili quruluşu haqqında, kadrları haqqında kifayət qədər təsəvvürə malik olmaq mümkün deyil. Bələdiyyə üzvlərinin hüquqi statusu səlahiyyətlər kimi bələdiyyə statusunun tərkib hissəsini təşkil edir, lakin əgər bələdiyyə səlahiyyətləri bu statusun fəaliyyətləri ilə bağlı tərəfini əks etdirirsə, üzvlərin statusu bələdiyyə statusunun daxili quruluşu ilə bağlı tərəflərinə (bələdiyyə daxilində iş bölgüsü, tabeçilik, kadrlar və s.) aiddir. Başqa statuslar kimi bələdiyyə üzvlərinin, bələdiyyə işçilərinin hüquqi statusu da öz strukturuna görə onların bu statusu əldə etmə və itirmə, xitam olunma əsaslarını, davranış imkanlarını (hüquq və vəzifələrini), onlara verilən təminatları (xidməti və sosial-şəxsi) əks etdirir.

Bələdiyyədə çalışan fərdlər qanunvericilikdə iki əsas qrupa bölünürlər: seçilmiş və təyin (və ya dəvət) olunmuş şəxslər. Hər qrupun daxilində də vəzifəli şəxsləri və müvafiq vəzifəyə malik olmayan şəxsləri fərqləndirmək olar. Seçilmiş şəxslər bələdiyyə seçkilərində qalib gəlib bələdiyyə üzvlüyünü əldə edən və səlahiyyət müddəti bələdiyyənin səlahiyyət müddəti ilə məhdudlaşan vətəndaşlardır. Təyin və ya dəvət olunan şəxslər isə seçkilərdə iştirak etmədən, kənardan dəvət olunan və ya bələdiyyənin qərarı əsasında müəyyən işə təyin olunan və fəaliyyət müddəti bələdiyyənin səlahiyyət müddəti ilə məhdudlaşmayan vətəndaşlardır. Seçilmiş bütün şəxslərə (I qrup) bələdiyyə üzvü deyilir. Hər iki qrupun tərkibində vəzifəli şəxslər fərqləndirilir. Seçkili vəzifəli şəxs (I qrup) əhalinin bilavasitə və ya nümayəndələri vasitəsilə yerli özünüidarə orqanının öz tərkibindən seçdiyi, bələdiyyənin nizamnaməsinə uyğun yerli əhəmiyyətli məsələləri həll etmək səlahiyyətləri verilmiş vəzifəli şəxsdir. Bələdiyyə orqanlarının vəzifəli şəxsi (II qrup) yerli özünüidarə orqanlarında təşkilatçılıq, sərəncamverici funksiyalarını yerinə yetirən və dövlət qulluqçuları kateqoriyasına aid olmayan, əmək müqaviləsi üzrə işləyən şəxsdir. Seçkili vəzifəli şəxslərə bələdiyyənin sədri, onun müavini (və ya müavinləri) aiddir. Təyin olunan vəzifəli şəxslərə isə bələdiyyə müəssisələrinin, təşkilatlarının rəhbərləri, bələdiyyə idarəsinin rəisləri (bələdiyyə komissiyalarının üzvləri deyil) aiddir. Bələdiyyə üzvləri bələdiyyə şurasında birləşirlər. Onların fəaliyyəti birbaşa bələdiyyənin təyinatının realizə olunması ilə bağlıdır və onlar bələdiyyə qulluqçuları hesab olunmur. Əksinə, bələdiyyənin təyin olunan vəzifəli şəxsi də daxil olmaqla bələdiyyə qulluqçuları bələdiyyənin işini həyata keçirmək üçün yardımçı funksiyaları həyata keçirirlər və bələdiyyənin əsas fəaliyyətinin təmin olunması ilə məşğuldur. Bələdiyyənin üzvləri arasında (bələdiyyə şurasında) tabeçilik-subordinasiya əlaqələri olmur. Onların hamısı birbaşa yerli əhalidən mandat alır və bu da onların birinin digərinə münasibətdə üstün olmasına əsas vermir. Yalnız bələdiyyə sədri bələdiyyə üzvləri arasından seçilərək (açıq və ya gizli səsvermə yolu ilə) bələdiyyənin iclaslar arası dövründə bələdiyyəyə rəhbərlik səlahiyyətlərini həyata keçirir və bələdiyyənin işini əlaqələndirir. Bələdiyyə

üzvünün bələdiyyə iclaslarında müzakirə olunan məsələlər barədə çıxış etmək, təklif və düzəlişlər vermək, qeydlər etmək, çıxış edənlərə və seçilməsinə razılıq verilən namizədlərə suallar vermək, arayış vermək, səsvermədə iştirak etmək hüququ vardır. Bələdiyyə üzvü bələdiyyədən əmək haqqı alır və bələdiyyə onun əsas iş yeridir. Əmək haqqını bələdiyyədən almayan bələdiyyə üzvü öz fəaliyyətini həyata keçirərkən istehsalat və ya xidməti fəaliyyətini dayandırmır. Bələdiyyə üzvü bələdiyyənin və tərkibinə seçildiyi daimi komissiyanın iclasları zamanı daimi iş yerində orta əmək haqqı saxlanılmaqla öz istehsalat və ya xidməti vəzifəsini yerinə yetirməkdən azad edilir. Bələdiyyə üzvü bələdiyyənin, bələdiyyə iclasları arasındakı dövrdə isə bələdiyyə sədrinin qabaqcadan razılığı olmadan əmək müqaviləsi ilə işlədiyi yerdə işəgötürənin təşəbbüsünə əsasən işdən çıxarıla bilməz, yaxud ona intizam tənbehi tətbiq edilə bilməz. Bələdiyyə üzvləri 6 ayda bir dəfədən az olmayaraq seçicilərinə hesabat verir. Bələdiyyə üzvü daimi yaşamaq üçün bələdiyyə həddlərindən kənara köçdükdə və ya başqa səbəblərdən öz bələdiyyə ərazisində bələdiyyə üzvlüyü səlahiyyətlərinin öhdəsindən götürülməsi haqqında ərizə verir. Bələdiyyənin növbəti yığıncağı bu əraziyə baxıb müvafiq qərar qəbul edir və bu qərarı həmin bələdiyyə sakinlərinin nəzərinə çatdırır. Bələdiyyə üzvü hər hansı səbəbdən bələdiyyə üzvlüyündən çıxdıqda ərazidə müvafiq seçki keçirilir. Bələdiyyə üzvlərinin, bələdiyyənin seçkili vəzifəli şəxslərinin səlahiyyət müddəti beş ildir və onların öz səlahiyyətlərini maneəsiz həyata keçirməsi üçün qanunvericilikdə müxtəlif təminatlar nəzərdə tutulub. Bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyətləri seçildiyi gündən başlayır və bələdiyyənin yeni tərkibinin işə başladığı gün qurtarır. Bələdiyyənin nizamnaməsinə uyğun olaraq, onlar öz səlahiyyətlərini daimi əsaslarla icra edə bilirlər. Bələdiyyə sədri bələdiyyə üzvlərinin yarısından çoxunun səs çoxluğu ilə seçilir. Bələdiyyənin sədri və onun müavinləri tutduğu vəzifədən vaxtından əvvəl azad edilə bilər. Bələdiyyə sədri əmr və sərəncamlar verir, bələdiyyənin qərarlarını imzalayır. Sədrin müavinini ona aid edilmiş məsələləri həll edir, sədr olmadıqda onu əvəz edir. Bələdiyyə üzvünün barəsində məhkəmənin qanuni qüvvəyə minmiş hökmü və ya tibbi xarakterli məcburi tədbirlərin tətbiqinə dair qərarı

olduqda, məhkəmə tərəfindən fəaliyyət qabiliyyətsizliyi və ya məhdud fəaliyyət qabiliyyətliliyi müəyyən edildikdə, Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlığından çıxarıqda, başqa dövlətin vətəndaşlığını qəbul etdikdə və ya başqa dövlət qarşısında öhdəlik götürdükdə, vəfat etdikdə, məhkəmə tərəfindən ölmüş elan edildikdə və ya itkin düşmüş elan edildikdə onun səlahiyyətləri itirilir. Bələdiyyə üzvünün səlahiyyət müddəti bitdikdə onun səlahiyyətinə xitam verilir. Səlahiyyət müddəti bitməmiş bələdiyyə üzvünün səlahiyyətlərinə seçkilər zamanı səsler düzgün hesablanmadıqda, öz arzusu ilə bələdiyyə üzvlüyündən çıxmaq barədə ərizə verdikdə, bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün qanunla müəyyən edilmiş tələblərə uyğun gəlmədiyi aşkar edildikdə, qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarında məsul vəzifə tutduqda, dörd aydan artıq müddətə xəstəliyi ilə əlaqədar vəzifəsini yerinə yetirməsinin qeyri-mümkünlüyü barədə məhkəmə tərəfindən təşkil edilmiş xüsusi həkim komissiyasının rəyi olduqda, bələdiyyə nizamnaməsində göstərilən müddətdə bələdiyyə iclaslarını üzrsüz səbəbdən buraxdıqda xitam verilə bilər. Bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyətlərinə xitam verilməsi və itirilməsi məsələləri sadə səs çoxluğu ilə həll edilir.

Bələdiyyə üzvlərinin fəaliyyəti bələdiyyə qulluğu hesab olunmur. Bələdiyyə üzvlərinin bələdiyyə qulluqçusu hesab olunmamasına səbəb onların seçilməsidir. Mövcud konsepsiyaya görə, onlar seçilməklə birbaşa yerli əhalidən mandat əldə edirlər və buna görə də bələdiyyəni idarə etmək hüququ onlara məxsusdur. Onların işi müvəqqəti olaraq icrası onlara tapşırılmış ictimai iş hesab olunur. «Bələdiyyə qulluğu haqqında» 30 noyabr 1999-cu il tarixli qanuna görə, yerli özünüidarə orqanlarına təyin olunmaqla vəzifə tutan və ödənişli əsaslarla xidmət göstərən şəxs bələdiyyə qulluqçusu hesab edilir. Bələdiyyə sədri və bələdiyyənin icra aparatı struktur bölmələrinin rəhbərləri bələdiyyə qulluğu ilə bağlı təşkilati rəhbərliyi həyata keçirir və ixtisasartırma sahəsində işin təşkili, bələdiyyə qulluqçularının yerdəyişməsi ilə bağlı təkliflər verilməsi, bələdiyyə tərəfindən qəbul edilmiş qərarların icra edilməsi ilə əlaqədar vəzifələr daşıyırlar. Xidmət, iqtisadi və sosial inkişaf proqramları ilə bağlı strukturlar istisna olmaqla, digər qulluqçuları bələdiyyə sədri birbaşa özü

təyin edir. Bələdiyyə qulluqçularının aşağıdakı hüquqları vardır: işə qəbul etmək və işdən azad etmək səlahiyyətlərinə malik olan vəzifəli şəxslərdən öz xidməti vəzifələrinin yazılı surətdə təsbit edilməsini və onların həyata keçirilməsi üçün zəruri şəraitin yaradılmasını tələb etmək; Vəzifə səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsi üçün müvafiq orqan, idarə və təşkilatlardan zəruri məlumat və sənədləri almaq; səlahiyyətləri daxilində məsələlərin baxılmasına və onların həllində iştirak etmək; həmkarlar ittifaqları yaratmaq, onlara daxil olmaq və onları təmsil etmək; ixtisas dərəcəsini və peşə hazırlığını artırmaq; bələdiyyə qulluğunun təkmilləşdirilməsi üzrə təkliflər vermək; öz hüquq və azadlıqlarının müdafiəsinin təminatını tələb etmək. Onların vəzifələri isə bunlardır: öz fəaliyyətində Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına və qanunlarına əməl etmək; qanunvericilikdə müəyyənləşdirilmiş müddətdə və qaydada vətəndaşların, müəssisə, idarə və təşkilatların müraciətlərinə baxmaq; rəhbərliyin qəbul etdiyi qərar və sərəncamların qanunvericilik çərçivəsində yerinə yetirmək; əmək və icra intizamına riayət etmək; yerli icra hakimiyyətinin müvafiq strukturları ilə fəaliyyətlərini əlaqələndirmək və yerli problemlərin həllində qarşılıqlı fəaliyyət göstərmək . Bələdiyyə qulluqçularına qanunverici, icra və məhkəmə orqanlarında vəzifə tutmaq, vəzifəsinin icrası ilə bağlı ona bəlli olan məlumatdan xidməti vəzifədən kənar məqsədlər üçün istifadə etmək qadağan edilir. Bələdiyyə qulluqçularına qanunvericilikdə nəzərdə tutduğundan əlavə, bələdiyyənin maliyyə imkanları çərçivəsində müavinətlər, kompensasiyalar verilə bilər. Bələdiyyə nizamnaməsində qulluqçulara digər zəmanətlər və imtiyazlar verilməsi nəzərdə tutula bilər. Bələdiyyənin səlahiyyət müddətinin qurtarması bələdiyyə qulluqçularının vəzifədən azad edilməsi üçün əsas ola bilməz. Bələdiyyə qulluqçularının hərəkətlərindən bələdiyyələrin struktur bölmələrinin rəhbərlərinə və məhkəməyə şikayət vermək olar. Bələdiyyə qulluqçuları arasında təbəçilik əlaqələri olur. Onlar bələdiyyəyə və bələdiyyənin təyin olunan vəzifəli şəxslərinə aidiyyəti üzrə təbedirlər.

IV FƏSİL

Yerli özünüidarəetmənin səlahiyyətləri və təminatları

Yerli özünüidarəetmə orqanları müxtəlif səlahiyyətlərə malikdirlər. Bu səlahiyyətlər vasitəsi ilə bələdiyyələr onlara aid funksiyaları yerinə yetirirlər. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının əsas səlahiyyətləri Konstitusiyanın 144-cü maddəsində təsbit olunmuşdur. Bu maddədə göstərilir ki, yerli özünüidarəetmə orqanları, yəni bələdiyyələr:

- bələdiyyə üzvünün səlahiyyətlərinin tanınması, qanunla müəyyən edilmiş hallarda onların səlahiyyətlərinin itirilməsi və səlahiyyətlərinə xitam verilməsi;
- bələdiyyə reqlamentinin təsdiq edilməsi;
- bələdiyyə sədrinin və onun müavinlərinin, daimi və başqa komissiyalarının seçilməsi;
- yerli vergilərin və ödənişlərin müəyyən edilməsi;
- yerli büdcənin və onun icraatı haqqında hesabatın təsdiq edilməsi;
- bələdiyyə mülkünə sahiblik, ondan istifadə və onun barəsində sərəncam vermə;
- yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarının qəbul və icra edilməsi;
- yerli iqtisadi inkişaf proqramlarının qəbul və icra edilməsi;
- yerli ekoloji proqramların qəbulu və icra edilməsi səlahiyyətlərini həyata keçirir.

Bundan başqa, bələdiyyələrə qanunvericilik və icra hakimiyyəti tərəfindən də əlavə səlahiyyətlər verilə bilər və onların həyata keçirilməsi üçün müvafiq orqan maliyyə vəsaiti ayırmalıdır. Göründüyü kimi, səlahiyyətlər dairəsi tam dəqiqləşdirilməyib. Əvvəla, qanunverici və icra hakimiyyəti orqanları onlara səlahiyyət verə bilər. İkincisi, qanunvericilikdə əsas səlahiyyətlərin realizə edilməsi üçün əlavə səlahiyyətlər də vardır. Hüquq ədəbiyyatında mövcud fikirlərə görə, dövlət orqanının bütün imkanlarını onun səlahiyyəti hesab etmək olmaz. Bunun üçün həmin imkan orqanın funksiyasını yerinə yetirməklə, onun xarici fəaliyyəti ilə birbaşa bağlı olmalıdır. Əgər

qanunla verilən imkan daxili təşkilatlanma ilə bağlıdırsa, o səlahiyyət hesab olunmamalıdır. Bu nöqteyi-nəzərdən çıxış etsək, Konstitusiyanın 144-cü maddəsinin 1-ci, 2-ci və 3-cü bəndlərini səlahiyyət kimi istisna etmək lazım gələcəkdir, çünki onlar birbaşa daxili təşkilati məsələlərə həsr olunub. Yerli özünüidarəetmənin səlahiyyətlərindən görünür ki, onlara verilən səlahiyyətlər yalnız sosial-iqtisadi və ekoloji sahədə fəaliyyət göstərmək üçündür. Bu səlahiyyətlər həm də bələdiyyənin özünü maliyyələşdirməsi üçün əsas kimi çıxış edir (xüsusilə də yerli vergi, büdcə və bələdiyyə mülkiyyəti ilə bağlı səlahiyyətlər). Yerli büdcə və bələdiyyə mülkiyyəti ilə bağlı səlahiyyətlərin tam realizə edilməsi üçün xüsusi mexanizm tələb olunur və buna görə də ayrıca qanunlar qəbul olunmuşdur. Belə ki, hazırda «Bələdiyyə mülkünə əmlakın verilməsi haqqında», «Bələdiyyənin əraziləri və torpaqları haqqında», «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» bir sıra qanunlar qəbul edilmişdir. Digər səlahiyyətlər «Bələdiyyələrin statusu haqqında» qanunla tənzimlənir. Həmin qanunun 4-cü maddəsində yerli sosial müdafiə və yerli sosial inkişaf proqramlarının qəbulu və icrası səlahiyyətləri dəqiqləşdirilir. Göstərilir ki, proqramlar vətəndaşlar kateqoriyasına dövlət sosial təminatından əlavə sosial təminatlar müəyyən edir və onlar birdəfəlik və ya mütəmadi ola bilər. Bu proqramlarda məqsəd dövlətin həyata keçirdiyi sosial inkişaf proqramlarında nəzərdə tutulmayan və ya onlara əlavə olaraq yerli əhəmiyyətli sosial inkişaf məsələlərini həll etməkdir. Həmin proqramlar məktəblərdə tərbiyə, təhsil, səhiyyə mədəniyyət, yaşayış və qeyri-yaşayış binalarının saxlanması və istifadə edilməsi, sanitariya müəssisələrinin təşkili, saxlanması və inkişafı, mənzil tikintisi, yerli əhəmiyyətli su mənbələrindən istifadə, su təchizatı və kanalizasiya təsərrüfatının təşkili, saxlanması və inkişafı, yanacaq təchizinin və satışının təşkili, yerli əhəmiyyətli yolların tikilməsi və saxlanması, mərasim xidmətlərinin təşkili və qəbiristanlıqların qorunması, yerli nəqliyyat və rabitə xidmətinin təşkili, ticarət, ictimai iaşə və məişət xidmətinin təşkilinə şərait yaradılması, mədəniyyət müəssisələrinin inkişafına yardım göstərilməsi, tarix və mədəniyyət abidələrinin saxlanması, kütləvi informasiya vasitələrinin fəaliyyəti üçün şərait yaradılması,

kimsəsizlərə, xəstələrə, qocalara, maddi imkansızlara, valideyn himayəsindən məhrum olmuş, həmçinin istedadlı uşaqlara əlavə yardım göstərilməsi, əhalinin məşğulluğuna, adamların peşələri üzrə işlə təmin olunmasına kömək göstərilməsini və yerli infrastrukturun digər sahələrini əhatə edə bilər.

Yerli iqtisadi proqramlarda da məqsəd eynidir və bu proqramlar da aqrar, sənaye, rabitə, nəqliyyat və digər sahələri əhatə edə bilər. İqtisadi inkişaf proqramlarında bələdiyyə torpaqlarından və dövlətin bələdiyyələrə verdiyi əmlakdan səmərəli istifadə yolları göstərilir. İqtisadi səlahiyyətlərin tərkib hissəsi kimi, qanunvericilikdə bələdiyyələrin öz hüquqi şəxslərini yaratması hüququ da nəzərdə tutulur. Bələdiyyələr yerli əhalinin mənafeyi naminə xarici iqtisadi fəaliyyətlə də məşğul ola bilərlər. Ekoloji proqrama yerli şəraitdə mövcud olan ekoloji tarazlığın qorunub saxlanması, bələdiyyə ərazisinin yaxşılaşdırılması və abadlaşdırılması, məişət tullantılarının toplanması və emalı, suyun, havanın, torpağın hər cür çirklənmədən qorunması, qonşu bələdiyyələrlə birgə ekoloji tədbirlərin həyata keçirilməsi və yerli əhəmiyyətli digər tədbirlər daxil edilə bilər.

Yerli vergi və ödənişlərin müəyyən edilməsi səlahiyyəti həm də belə vergilərin yığılması imkanını bildirir. Bu vergi və ödənişlər yerli büdcənin gəlirlərini təşkil edirlər. Vergilərin vətəndaşların vəziyyətinə mənfi təsir etməsi imkanı nəzərə alınaraq, bu səlahiyyətdən istifadə qaydası bir qədər mürəkkəbləşdirilmişdir. Belə ki, Konstitusiyanın 145-ci maddəsinin III hissəsinə görə, yerli vergi və ödənişlərlə bağlı qərarlar bələdiyyə üzvlərinin üçdə iki səs çoxluğu ilə qəbul olunur. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» qanunun 43-cü maddəsinə görə, bələdiyyələr yerli rəy sorğusu yolu ilə vətəndaşların yığıncaqlarında və ya bələdiyyələrin rəyini nəzərə almaqla yerli əhəmiyyətli məsələlərin maliyyələşdirilməsi üçün sakinlərdən könüllü surətdə birdəfəlik vəsait verilməsini müəyyənləşdirə bilərlər. Yerli vergilərə aşağıdakılar aiddir:

- 1) fiziki şəxslərdən torpaq və əmlak vergisi;
- 2) yerli əhəmiyyətli tikinti materialları üzrə mədən vergisi;

3) bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatların mənfəət vergisi;

4) küçə reklamının yerləşdirilməsi və yayımı üçün ödəniş;

5) kurort, mehmanxana, avtomobil dayanacaqları üçün rüsum.

Bütün bu vergilər və s. gəlirlər bələdiyyənin büdcəsinə daxil olur. Bələdiyyələr ölkə qanunvericiliyini nəzərə almaqla yerli vergilərin ödənilməsində güzəştlər də müəyyən edə bilərlər. Bələdiyyələr öz ərazisində hasil edilən təbii ehtiyatların istifadəçilərindən haqq alırlar.

Bələdiyyə mülkiyyəti yerli vergiləri, ödənişləri, vəsaitləri, büdcədən kənar fondları, bələdiyyə əmlakını, torpaqlarını, müəssisələrini, təşkilatlarını, bələdiyyə mənzil fondlarını və qeyri-yaşayış binalarını, dövlət və xüsusi mülkiyyətdə olmayan yolları, bələdiyyə təhsil, səhiyyə, mədəniyyət və idman müəssisələrini əhatə edən daşınar və daşınmaz əmlakdan ibarət çox geniş bir anlayışdır. Bələdiyyə öz mülkiyyət obyektlərini fiziki və hüquqi şəxslərin daimi və ya müvəqqəti istifadəsinə verə bilər. Qanunauyğun olaraq bələdiyyələr yerli əhalinin mənafeyi naminə bələdiyyənin hüdudları daxilində olan torpaqlardan istifadə qaydalarını müəyyənləşdirə bilərlər. Bələdiyyə mülkiyyətinin istifadə qaydasını bələdiyyə və ya əhali özü müstəqil müəyyənləşdirir. Bələdiyyə mülkiyyətində ancaq onun öz məqsədləri üçün istifadə oluna bilər. «Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında» qanuna görə, bələdiyyə əmlakının yaranma mənbələrinə qanunla ona verilən dövlət əmlakı, bələdiyyə fəaliyyəti nəticəsində əldə olunan və ya yaradılan əmlak, fiziki və hüquqi şəxslərin, beynəlxalq təşkilat və fondlar tərəfindən maddi yardım şəklində verilən əmlak, varisi olmayan və bələdiyyələrə keçməsi yolu ilə əldə olunan əmlak, bələdiyyələrə vəsiyyət edilən əmlak aiddir. Dövlət ilk növbədə bələdiyyələrin mülkiyyətinə onların fəaliyyətini təmin etmək üçün lazımı inzibati binalar, otaqlar və avadanlıqlar verir. Əmlak bələdiyyə mülkiyyətinə (o əmlakdan istifadə üçün imkan yarandıqda) bələdiyyənin müraciəti əsasında verilir.

Bələdiyyənin ən vacib və onun müstəqilliyində mühüm əhəmiyyət kəsb edən səlahiyyətli bələdiyyənin yerli büdcə və onunla bağlı hesabatı təsdiq

etmək səlahiyyətidir. Yerli büdcələr bələdiyyə büdcələrindən ibarətdir. Yerli büdcələrin formalaşdırılmasını, təsdiqini və istifadə olunmasını, onların icrasına nəzarəti bələdiyyələr müstəqil həyata keçirir. Yerli büdcələrin mədaxil və məxaric hissələrində yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllinin və bələdiyyələrə icra hakimiyyəti tərəfindən verilən səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinin maliyyələşdirilməsi ayrılıqda nəzərdə tutulur. «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» qanuna görə, bələdiyyə maliyyəsinin iqtisadi əsaslarını bələdiyyə əmlakı, bələdiyyə torpaqları, yerli büdcə və büdcədən kənar fondlar, bələdiyyənin istehsal, xidmət və digər iqtisadi fəaliyyəti təşkil edir. Maliyyə vəsaitinin formalaşması və istifadəsi özünüidarəetmə, müstəqillik, aşkarlıq və yerli mənafehin respublika mənafehi ilə uzlaşması prinsiplərinə əsaslanır. Vergilərdən başqa, büdcənin gəlirlərinə dövlət büdcəsindən verilən dotasiya və subvensiyalar, yardımlar, qrantlar və s. aiddir. Büdcənin xərclənməsi istiqamətləri də bələdiyyə tərəfindən müstəqil olaraq müəyyən edilir. Yerli büdcə dövlət büdcəsinə daxil deyil və ona görə də dövlət məsuliyyət daşımır. Bələdiyyələr özünün hesablaşma və kassa əməliyyatlarının aparılması üçün müvəkkil bankı seçə və xəzinədarlığı yarada bilər. Bələdiyyələr öz büdcəsini tənzimləmək üçün dövlət büdcəsindən vəsait almaq hüququna malikdirlər. Bununla yanaşı, qanunvericilikdə yerli büdcənin icrası ilə əlaqədar hesabatın təsdiq edilməsi mexanizmi (nəzarəti) yoxdur.

Yerli büdcələrin mədaxil hissəsi Azərbaycan Respublikasının dövlət büdcəsi qəbul edilərkən müvafiq bələdiyyələr üçün nəzərdə tutulur.

Bələdiyyələr özünün daxili fəaliyyətini nizamnamə ilə tənzimləyir. Bələdiyyə nizamnaməsində onun qanunla müəyyən edilmiş həddləri və tərkibi, bələdiyyə orqanlarının adları, strukturu, səlahiyyətləri və formalaşdırılması qaydası, seçkili vəzifəli şəxslərin səlahiyyət müddəti, bələdiyyə aktlarının qəbul edilməsi və qüvvəyə minməsi qaydası, bələdiyyə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin məsuliyyətinin əsas növləri, bələdiyyə üzvlərinin, seçkili üzvlərin statusu, sosial təminatları, onların səlahiyyətlərinə xitam verilməsi qaydası, bələdiyyənin vəzifəli şəxslərinin hüquqları üçün təminatları, bələdiyyə qulluğunun təşkilinin şərtləri və qaydası,

yerli özünüidarənin həyata keçirilməsinin iqtisadi və maliyyə əsasları, bələdiyyə mülkiyyətindən istifadə və sahiblik qaydaları və s. məsələlər öz əksini tapır. Bələdiyyənin nizamnaməsi dövlət qeydiyyatına alınır və bundan imtinaya yalnız o zaman yol verilir ki, onun nizamnaməsində Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə zidd müddəalar nəzərdə tutulmuş olsun. Bələdiyyənin nizamnaməsi qeydiyyata alındığı gündən qüvvəyə minir.

İstənilən hüquqi mexanizm, konstruksiya o zaman praktikada həyata keçirilir, işlək olur ki, bir neçə əsas şərti ödəmiş olsun. Bu şərtlər hüquqi mexanizmin (konstruksiyanın) tələbata cavab verməsi (yaradıldığı məqsədə çatmaq üçün kifayət etməsi), onun realizə mexanizminin olması və təminatlar sistemi aiddir. Bu üç şərtdən birini ödəməyən istənilən hüquqi konstruksiya, institut əvvəl axır tətbiq olunmayan ölü norma (institut, qanun və s.) kimi hüquq sistemindən kənarlaşdırılacaqdır. Deyilənlər bələdiyyələrə də aiddir. Bələdiyyələrin fəaliyyətinə təminat verən sistemin olmaması bu fəaliyyətin səmərəsiz olması deməkdir. Çünki kənar təsirlərdən, özünün daxili mənfi faktorlarından mühafizə olunmayan hər hansı institut getdikcə tətbiq olunma üçün yaramır və nəticədə qanunvericilik sistemində artıq yükə çevrilir. Yerli özünüidarətmənin təminatları müxtəlifdir. Buraya hüquqi təminat, iqtisadi-maliyyə təminatı aiddir.

Bələdiyyələr hüququn müstəqil subyekti sayıldığına görə onlarla digər hüquq subyektləri arasında mübahisələr inzibati təbəçilik qaydasında həll edilə bilməz. Konstitusiyanın 146-cı maddəsinə görə, bələdiyyələrlə bağlı istənilən mübahisə məhkəmələr tərəfindən həll edilir. Məhkəmələr müstəqil orqanlar olduğuna görə hər iki tərəfin faktlarını obyektiv qiymətləndirməli və qərar çıxarmalıdırlar. Bu isə mübahisənin həll olunması zamanı mümkün bürokratik həmrəyliyi (bir orqanın digər orqanla eyni bir sistemə aid olmasına görə onun tərəfini saxlaması) müəyyən qədər istisna edir. Konstitusiyanın 146-cı maddəsində göstərilir ki, bələdiyyələrin məhkəmələr tərəfindən müdafiəsinə, dövlət orqanlarının qərarları nəticəsində yaranan əlavə xərclərin ödənilməsinə təminat verilir. Lakin bələdiyyələrin məhkəmə qaydasında müdafiəsi mümkün mübahisələr üçün nəzərdə tutulur. Bələdiyyənin gündəlik fəaliyyətində isə daim müba-

hisələr baş vermir. Onların arasıkəsilməz, daimi fəaliyyətini də təminat altına almaq lazımdır. Bələdiyyələrin bir növ dövlət orqanları tərəfindən immuniteti var. Onların fəaliyyətinin tam həyata keçirilməsi və dövlət orqanlarının yersiz müdaxilələrinin qarşısını almaq üçün, «Bələdiyyələrin statusu haqqında» qanunun 47-ci maddəsinə görə, yerli özünüidarənin qanunla müəyyənləşdirilmiş hüquqları məhdudlaşdırıla bilməz. Yalnız konstitusion quruluşun qorunması, ölkənin müdafiəsinin və dövlətin təhlükəsizliyinin təmin edilməsi məqsədilə vətəndaşların yerli özünüidarə hüququ qanuna əsasən dəqiq müəyyənləşdirilmiş müddətə məhdudlaşdırıla bilər. Məhdudlaşdırma ilə bağlı müddətin müəyyən edilməsi tələbi ondan irəli gəlir ki, dövlət orqanları məhdudlaşdırmadan sui-istifadə edə bilməsinlər. Bundan başqa, bələdiyyələrin qərarları məcburidir. Bələdiyyənin öz səlahiyyəti daxilində qəbul etdiyi qərar təşkilati-hüquqi formasından asılı olmayaraq, bələdiyyənin ərazisində yerləşən bütün hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən hökmən icra olunmalıdır. Bələdiyyənin qərarları onların özləri, eyni zamanda Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 130-cu maddəsinin 5-ci bəndinə əsasən Konstitusiya Məhkəməsi tərəfindən ləğv edilə bilər. Bununla yanaşı, bələdiyyələrin bu imkanlardan sui-istifadə etməsi üçün, qanunun birbaşa göstərişinə görə, bələdiyyənin qəbul etdiyi qərarlar onun ərazisində yerləşən hüquqi və fiziki şəxslərin hüquq və səlahiyyətlərinin pozulmasına yönəldilə bilməz. Bələdiyyə qərarlarının icra edilməməsi məsuliyyətə səbəb olur. Bələdiyyələrin digər təşkilatlara göndərdiyi sorğu və müraciətlərə bir ay müddətində cavab verilməlidir. Bələdiyyələr müəyyən ərazilərdə yaradılır və bələdiyyənin ərazisinin daxili bölgüsü ola bilər. Müəyyən bir ərazidə onun bölgüsündə dəyişiklik edilərsə, həmin ərazidə yerləşən bələdiyyənin rəyi nəzərə alınmalıdır. Bələdiyyənin ərazisində başqa bələdiyyə qurumu da ola bilər. Bu zaman onlar arasında tabeçilik prementlərinin və səlahiyyətlərinin ciddi həddi qanunla həyata keçirilir. Bələdiyyələrin fəaliyyətinin maliyyələşdirilməsi xüsusi əhəmiyyətə malikdir. Bu maliyyə bələdiyyə müstəqilliyinin real təminatlarından biridir. Buna görə də bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyətinin təmin edilməsinə qanunvericilikdə xüsusi diqqət yetirilir. Dövlət orqanları bələdiyyələrə icra etmək üçün

müəyyən səlahiyyətlər həvalə edərsə, həmin səlahiyyətlərin icrasına çəkiləcək maliyyə xərclərini də təmin etməlidir. Bələdiyyə mülkiyyətindən gələn gəlir onun büdcəsinə daxil olur və bu gəlir üzərində ancaq bələdiyyə sərəncam verə bilər. Bələdiyyə büdcəsinə müdaxilə yalnız qanunla müəyyən olunmuş qaydada mümkündür. Yerli büdcəyə dövlət zəmanət verir. Bu zəmanət investisiya və pul-kredit siyasəti əsasında istehsal sahəsinin inkişafına şərait yaratmaqdan və yerli sosial iqtisadi inkişafı, yerli büdcə gəlirləri hesabına maliyyələşdirmək mümkün olmadıqda, yerli büdcə kəsirini ödəmək üçün dövlət büdcəsinin imkanlarını nəzərə alaraq əlavə gəlir mənbələrinin müəyyən edilməsi və ya dövlət büdcəsindən dotasiya və subvensiyaların ayrılmasından ibarətdir. İcra hakimiyyəti orqanlarının qəbul etdikləri qərarlar nəticəsində yerli büdcə gəlirlərinin azalması və ya xərclərin artması halları baş verərsə, uyğun azalma və ya artma məbləğləri bu qərarları qəbul edən orqan tərəfindən kompensasiya olunur. Bələdiyyə yerli büdcənin icrasına, o cümlədən sərf edilən vəsaitin təsdiq edilmiş büdcə göstəricilərinə uyğunluğuna nəzarət edir və bunun üçün müstəqil auditorları cəlb etmək hüququna malikdir. Qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanlarının bələdiyyələrə verdikləri səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün maliyyə vəsaitindən istifadəyə həmin orqanlar nəzarət edirlər. Yerli büdcələrin mədaxil hissəsi Azərbaycan Respublikasının dövlət büdcəsi qəbul edilərkən müvafiq bələdiyyələr üzrə hər il nəzərdə tutulur. Əgər yerli büdcənin mədaxil hissəsi göstərilən gəlir mənbələri hesabına minimum təmin edilə bilmərsə, onda Azərbaycan Respublikasının dövlət orqanları Azərbaycan Respublikasının dövlət büdcəsinin digər gəlir mənbələrini bələdiyyələrə verə bilərlər və bu zaman yerli büdcələrin əvvəlki ildən keçən sərbəst qalıqları hesaba alınmır. Qanunvericilikdə həm də bələdiyyələrin üzərinə dövlət tərəfindən qoyulmuş ümumi vəzifələrin yerinə yetirilməsi üçün təminatlar müəyyən edilmişdir. Belə ki, bələdiyyələr onların məşğuliyyət dairəsinə aid edilmiş sahələrdə əhəlinin əsas yaşayış tələbatının ödənilməsini dövlət sosial standartlarından aşağı səviyyədə təmin edə bilməzlər. Bu standartların yerinə yetirilməsində dövlət Azərbaycan Respublikasının vergilərinin və ayrımlarının

müəyyən hissəsini yerli büdcələrin mədaxilinə təsbit etmək yolu ilə bələdiyyələr kömək göstərə bilər.

V FƏSİL

BƏLƏDİYYƏ SİSTEMLƏRİ

Bələdiyyə ərəb sözü olub «ölkə, ölkəni idarə edən yer» deməkdir. Bir çox Avropa dillərində bu sözün qarşılığı kimi «munisipiya» və ya «munisipalitet» sözü işlədilir. Latın Mənşəli bu söz qədim Roma imperiyasında bizim eranın III əsrindən başlayaraq işlədilmişdir. Roma imperiyasında İtaliyanın özündən kənarında yerləşən və ona tabe olan özünüidarəetmə hüququna malik şəhərlərə (əhalisi qismən və ya tam həcmdə Roma vətəndaşlığını qəbul etmiş) munisipiya deyilirdi. O dövrdə şəhərlərin özünüidarə hüququ, indi qəbul olunduğu kimi, xalqın özünüidarəetmə hüququ ilə əlaqələndirilmirdi və təbiətinə görə demokratik təsisat deyildi. Bu yerli özünüidarəetmə zərurətdən doğurdu. Belə ki, İtaliya ərazisindən uzaqda yerləşən şəhərlərin mərkəzdən birbaşa idarə olunması çətinlik törədirdi və bu da yerli xarakterli işlərin idarə olunması üçün həmin şəhərlərə özünüidarə etmək imkanının verilməsi tələb edirdi. Bələdiyyə bu anlayışın ümumi adıdır və müxtəlif dövlətlərdə fərqli şəkildə adlandırılır. Məsələn, İngiltərədə qraflıq şuraları, Fransada bələdiyyədə şuraları (kommunalarda) və ümumi şuralar (departamentlərdə), İranda şura, Hindistanda pañçayat və s. adlanır.

Bələdiyyələr məhz bu ideyaların həyata keçirilməsi zəminində ilk öncə Qərbdə yaranmış (çağdaş anlamda), sonralar müxtəlif ölkələrə yayılmışdır. Yerli özünüidarəetmə qədim tarixə malik olmasına baxmayaraq, özünüidarəetmənin demokratik vasitəsi kimi çox-çox sonralar formalaşmışdır. Bu mənada bələdiyyələr hüquqi dövlətə məxsus sosial təsisatın, vətəndaş cəmiyyətinin qurulmasında vasitədir.

Bələdiyyələr və ya seçkili yerli özünüidarə orqanları yerli özünüidarəetmə sisteminin tərkib hissəsidir. Bu sistem yalnız bələdiyyələrlə

məhdudlaşmır. Yerli özünüidarəetmə sisteminə lokal xarakterli məsələləri əhalinin özü tərəfindən həll etməyə imkan verən üsul və vasitələr, o cümlədən yerli referendum, yerli seçkilər və s. aiddir. Bələdiyyələr özü bir sistem kimi müstəqildir və dövlət orqanları sisteminə birbaşa tabe deyil. Bələdiyyələrin öz aralarında iyerarxiya münasibətləri yoxdur. Bu o deməkdir ki, hər hansı bir bələdiyyə daha yuxarı inzibati-ərazi vahidinin bələdiyyəsinə tabe deyil. Bu muxtariyyət bələdiyyə fəaliyyətinin xarakterindən irəli gəlir. Bütün bunlar bələdiyyə sistemini tərkib üsürləri bir-birindən asılı olmayan qeyri-üzvi sistem kimi xarakterizə etməyə imkan verir. Bələdiyyə idarəçiliyi sistemi həm seçkili orqanları, həm də onlara tabe olan yerli inzibati xidməti əhatə edir. Bələdiyyədə çalışan işçilərin əmək haqları, əsasən, yerli büdcədən ödənilir.

XX əsrin II yarısından başlayaraq müasir Avropada bir müddət bələdiyyələrlə bağlı iki konsepsiya - etatizasiya və dualizm konsepsiyaları mövcud olmuşdur. Etatizasiya (dövlətiləşdirmə) konsepsiyasına görə, bələdiyyələrin formalaşdırılmasında prinsipial fərqlər yoxdur və onlar əslində dövlət orqanları funksiyalarının ikiləşməsinin qarşısını almaq və daha səmərəli fəaliyyətə nail olmaq məqsədilə bələdiyyələr ya ləğv olunmalı, ya da səlahiyyətləri məhdudlaşdırılmalıdır. Dualizm konsepsiyası bələdiyyələrin xüsusi statuslu orqan olmasını qəbul edir, habelə ümummillə mənafelərin qorunması üçün dövlət orqanlarının onların fəaliyyətinə müdaxiləsini tanıyır. Bu konsepsiyaya görə, idarəçilik getdikcə daha çox mürəkkəbləşən və xüsusi bilik tələb edən fəaliyyət növüdür. Qeyri-peşəkarlardan ibarət olan bələdiyyələrin fəaliyyətində isə bu amil nəzərdən qaçırılır. Bunun qarşısını almaq üçün dövlət orqanları bələdiyyə fəaliyyətinə müdaxilə etməlidirlər.

Bələdiyyə sisteminin təminatı üçün onun mərkəzi icra hakimiyyəti ilə qarşılıqlı münasibətləri hansı inzibati-ərazi vahidində təşkil olunması meyar kimi götürülür. Çağdaş dövrümüzdə bu əsaslarla 2 əsas və ümumi bələdiyyə sistemi fərqləndirilir:

1) Anqlo-sakson bələdiyyə sistemi. Bu bələdiyyələr, demək olar ki, bütün ərazi qurumlarında təşkil olunur. Bu sistemdə bələdiyyələrin fəaliyyətinə nəzarət etmək üçün xüsusi hakimiyyət nümayəndəsi yoxdur. Bələdiyyə

sisteminə nəzarət icra hakimiyyətinin ayrı-ayrı sahələri idarəçiliyi ilə məşğul olan ixtisaslaşmış orqanları vasitəsi ilə həyata keçirilir. Bu sistemdə nəzarətin bir forması kimi bələdiyyənin hüquqi vəziyyətini nizamlayan statuslara icra hakimiyyəti orqanlarının əlavələr etməsi imkanı vardır. Hökumət nəzarətinin digər forması bələdiyyələrin seçdiyi yerli məmurların müvafiq mərkəzi departamentdə təsdiq olunmasıdır. İngilis qraflıqlarında bələdiyyə nəzarətini Daxili İşlər Nazirliyinə tabe olan iki məmur həyata keçirir. Ümumilikdə isə yerli özünüidarətmənin təşkilinə nəzarəti Ətraf Mühitin Mühafizəsi Nazirliyi həyata keçirir. Bu nazirlik digər mərkəzi departamentlərə nəzarət fəaliyyətinin koordinatoru kimi çıxış edir. Nəzarətin digər spesifik forması 1974-cü il qanununa görə, yerli idarəçilik administrasiyası üzrə komissarlığın formalaşdırılmasıdır. Bu qanunla İngiltərə və Uelsin yerli administrasiya üzrə 2 komissiyası təsis olunmuşdur. Maliyyə fəaliyyətinə nəzarət auditorlar vasitəsilə həyata keçirilir. Anqlo-sakson bələdiyyə sistemi kollegial seçkili orqanı və peşəkar idarəçiliyi birləşdirən forma kimi çıxış edir. Böyük Britaniyada və ABŞ-da nümayəndəli və icra hakimiyyəti orqanları arasında bütün konkret münasibətlər bələdiyyə sisteminin vahid strukturu kimi çıxış edir. Bu mənada hakimiyyətin bölünməsi prinsipi bu dövlətlərin bələdiyyə sistemində şamil edilmir. Bu sistemdə bələdiyyə üzvləri əvvəl çalışdıqları yerlərdə xidməti statuslarını saxlamış olurlar.

2) Avropa bələdiyyə sistemi. Bu sistemə mərkəzi hökumət tərəfindən yerli özünüidarə fəaliyyətinə nəzarət institutunun yaradılması, bir çox hallarda yerli idarəçiliklə yerli özünüidarətmənin qovuşması, müxtəlif iyerarxiya həlqəsinə aid olan dövlət idarəçiliyi ilə yerli idarətmənin birləşdirilməsi xasdır. Bu sistem çərçivəsində nisbi müstəqil sistemlər kimi fransız və alman bələdiyyə sistemləri şəklində ayrı-ayrılıqda təqdim olunurlar. Buna səbəb, anqlo-sakson sistemi də daxil olmaqla, aparılan bölgünün ayrı-ayrı ölkələrdəki milli bələdiyyə quruluşlarını tam əhatə edə bilməməyidir. Fransada bələdiyyələr 2 inzibati ərazi vahidlərinə - departamentlərə və kommunalarda fəaliyyət göstərir. Həm departament bələdiyyəsi olan ümumi şuraya, həm də kommuna bələdiyyəsi sayılan kommunal şuraya nəzarəti prezident tərəfindən

təyin olunan prefekt həyata keçirir. O, Daxili İşlər Nazirliyinə tabedir və bələdiyyələr üzərində inzibati və intizam nəzarətini həyata keçirir. AFR-də dörd bələdiyyə modeli mövcuddur:

A) Cənubi Alman modeli. Bu model Baden-Vürtemberg və Bavariyada fəaliyyət göstərir. Burada bələdiyyələr vahid kollegiyada – bələdiyyə şurasında birləşirlər. Əhali proporsional sayda şura üzvlərini və şuranın sədrini – burqomisteri seçir. Burqomister bələdiyyədə üstün mövqeyə malikdir.

B) Magistrat modeli. Bu model Şlezviq-Holşteyn, Hessen və Breman şəhərlərində mövcuddur. Burada bələdiyyənin əsas orqanı onun öz tərkibindən seçilən magistratdır. Magistrat - kollektiv orqan olmaqla, fəaliyyətinə görə əmək almayan şəxslərdən təşkil olunub.

C) Burqomister modeli. Bu model Saarda, Şlezviq-Holşteynin kənd icmalarında geniş yayılıb. Burqomister şura tərəfindən seçilir.

D) Şimali Alman şurası sistemi. Bu sistem şimali Reyn-Vestfal və bir qədər dəyişik formada Aşağı Saksoniyada fəaliyyət göstərir. Bu sistem özündə şuranı, icma direktorunu, idarəçilik komitəsini əhatə edir.

Ümumiyyətlə, Avropa bələdiyyə sistemində yerli seçkili orqanlar üzərində nəzarət mühüm əhəmiyyətə malikdir. Tarixən bu nəzarət inzibati qəyyumluq formasında olmuş, hazırda isə inzibati nəzarət formasındadır. İnzibati qəyyumluq münasibətində yerli yerli icra orqanının və ya icra hakimiyyəti başçısının qərarı olmadan bələdiyyənin qərarı qüvvəyə minmir. İnzibati nəzarətdə isə bələdiyyənin qərarı icra orqanına təqdim olunur, qısa müddətə etiraz olunmazsa, akt qüvvəyə minir. Çıxarılmış qərarın ancaq qanuniliyi yoxlanılır və o, yalnız məhkəmə qaydasında baxıla bilər. İnzibati qəyyumluq hal-hazırda Fransanın dənizkənarı departamentlərində nəzarətin formaları kimi istifadə olunur. Belə ki, burada yerli hökumətin tövsiyyəsi ilə qubernator yanında yerli idarəçilik məsələlərinə nəzarət üzrə komissarlıq yaradılır. Bu komissarlığın razılığı olmadan yerli bələdiyyələrin aktları qüvvəyə minmir. O nəinki bələdiyyələri buraxa bilər, hətta özü qanun verə bilər. Müasir Avropada nəzarətin daha demokratik növü kimi inzibati nəzarətdən istifadə olunur.

Müasir dövrdə Avropada bələdiyyələr yerli icra hakimiyyətinin formalaşdırılmasında iştirak edir ki, onların da 3 forması fərqləndirilir:

1) *Parlamentar forma*. Yerli icra hakimiyyəti bələdiyyələrdən seçilir. Bilavasitə bələdiyyələr vasitəsilə yerlərdə icra hakimiyyətinin formalaşdırılmasına Belçika və Hollandiya parlamentar monarxiyaları misal ola bilər. Burada monarx bələdiyyə üzvlərindən birini icra hakimiyyətinin nümayəndəsi kimi təsdiq edir. İtaliyada bələdiyyələrin icra orqanı olan cuntanın başçısı – mer seçilir və yalnız icra fəaliyyəti ilə məşğul olur. Göründüyü kimi, İtaliyada dövlət idarəçiliyi ilə bələdiyyə idarəçiliyi birləşdirilmişdir. Fransa bələdiyyələrinin I sessiyasında gizli səsvermə yolu ilə icra hakimiyyətinə məxsus funksiyaları yerinə yetirən merlər seçilir. Elə bunun nəticəsidir ki, İtaliya bələdiyyəsində merlərə, İngiltərə bələdiyyəsində lordlara, Fransa kommunal şuralarında merlərə eyni zamanda həm bələdiyyə, həm də yerli dövlət idarəçiliyi sisteminin tərkib hissəsi kimi baxılır. Göstərilən ölkələrdə bələdiyyəyə icra hakimiyyəti tərəfindən ayrıca nəzarət institutunun olması da bələdiyyəyə nəzarəti gücləndirir.

2) *Prezident forması*. Həm bələdiyyələr, həm də yerli icra hakimiyyəti bilavasitə yerlərdən seçilir və bələdiyyə ilə yerli icra hakimiyyəti arasında tarazlıq yaradılır. Bu sistem Yaponiyada mövcuddur. Burada prefekturanın qubernatoru, şəhərin meri, kəndin başçısı icra hakimiyyəti nümayəndəsi olmaqla yerlərdə seçilir. Bununla yanaşı, bütün inzibati ərazi vahidlərində bələdiyyələr də seçilir. Qubernator bələdiyyəni buraxa bilər. Eyni zamanda bələdiyyə qubernatoru əsaslandırılmış qərarla vəzifədən kənarlaşdıra bilər.

3) *Qarışıq seçim*. Bu sistemdə yerli icra hakimiyyəti seçilmir, yuxarıdan təyin olunur və bələdiyyəyə münasibətdə üstünlüyə malikdir.

Yerli idarəetmənin daha spesifik forması Braziliyada mövcuddur. Burada federasiyaların ərazi qurumu olan munisipiyalar bələdiyyələr təşkil olunur. Yerlərdə bələdiyyələr həm qanunverici, həm də icra hakimiyyətini əhatə edir. Federasiya səviyyəsində qanunverici hakimiyyəti bələdiyyələrin tərkibindən seçilən şəxslərdən ibarət munisipal palata, icra hakimiyyətini isə munisipal prefekt həyata keçirir. Beləliklə, Braziliyada yerlərdə ancaq özünüidarəetmə

fəaliyyət göstərir. Bir sıra İsveçrə kantonlarında da yerli idarəçilik əhalinin ümumi yığıncağı tərəfindən həyata keçirilir. Cari inzibati işləri isə bu yığıncaqlarda seçilən başçılar aparır. Polşada aşağı inzibati ərazi vahidinin yerli özünüidarəetmə sistemi ilə yuxarı inzibati - ərazi vahidinin dövlət yerli idarəçiliyi birləşdirilir. Polşanın əsas inzibati-ərazi vahidləri olan Qminalarda yerli özünüidarə orqanı sovetdir. Sovet yerli əhali tərəfindən 4 il müddətinə seçilir. Daha sonra isə onun başçısı voyta sovetin üzvü olmaya da bilər. Sovetlərə dövlət nəzarətini daha yuxarı inzibati - ərazi vahidi olan voevodluğun nazirlər kabineti tərəfindən təyin olunan başçısı – voevoda həyata keçirir.

Bələdiyyələrin səlahiyyətləri də ayrı-ayrı ölkələrdə fərqlənir. Bu səlahiyyətlər aşağıdakı kimi qruplaşdırılır:

1) Maliyyə - iqtisadi sahədə səlahiyyətlidir. Bunların içərisində ən əsası yerli büdcənin təsdiqi və icrasıdır.

2) İctimai qaydanı mühafizə sahəsindəki səlahiyyətlər. Bu səlahiyyətlər heç də bütün bələdiyyələrdə olmur. Elə dövlətlər vardır ki, orada bələdiyyələrin bu tip səlahiyyətləri yoxdur. Bu səlahiyyətlər cinayət – axtarış fəaliyyəti ilə bağlıdır.

3) Ətraf mühitin mühafizəsi və kommunal xidmətlə bağlı səlahiyyətlər. Bu tip səlahiyyətlərə nəqliyyatın inkişafı, mənzil tikintisi, su təchizatı və s. məsələlər aiddir.

4) Sosial sahədəki səlahiyyətlər. Xeyriyyə fəaliyyəti, qəyyumluq, xəstəxana tikintisi bu növ səlahiyyətlərə aiddir. Rusiya Federasiyasında bələdiyyələrə dövlət orqanları səlahiyyətlərinin verilməsi imkanı nəzərdə tutulmuşdur. Bu cür səlahiyyətlərdən irəli gələn məsələləri həll edərkən bələdiyyələr faktiki olaraq dövlət orqanı kimi çıxış edir.

Rusiya bələdiyyələri həm də ictimai qaydanı mühafizə səlahiyyətlərinə malikdir. Bu tip səlahiyyətlərin bələdiyyələrə verilməsinin əleyhdarları qeyd edir ki, ictimai qaydanı mühafizə sırf dövlət orqanı funksiyasıdır. Bələdiyyələr isə qeyri-dövlət orqanı olduğundan və onlara dövlət orqanlarının fəaliyyətinin bir-birindən maksimum ayrılması üçün bu tip səlahiyyətlər bələdiyyələrə verilməlidir.

bilməz. Braziliyada isə bələdiyyələrə hətta ərazi qurumları yaratmaq imkanı verilmişdir ki, bu da onların dövlətin ərazi quruluşuna təsir etməklə miqrasiya zamanı ortaya çıxan əhali sıxlığının qeyri-bərabər paylanması problemini həll etməyə imkan verir. Bir sıra dövlətlərdə paytaxtın xüsusi əhəmiyyətinə görə paytaxt bələdiyyəsi xüsusi hüquqi statusa malik olur, onun səlahiyyəti digər bələdiyyələrdən fərqlənir. Məsələn, Paris bələdiyyəsinin bütün digər fransız bələdiyyələrindən fərqli olaraq, ictimai qaydanı mühafizə sahəsində səlahiyyətləri yoxdur. Rusiyada “naukoqrad” adlanan şəhərəbənzər bələdiyyə qurumu mövcuddur ki, burada Rusiya Federasiyanın elmi-istehsal kompleksləri və intellektual potensialı cəmləşmişdir. Bu bələdiyyənin hüquqi statusu 18 dekabr 1998-ci il tarixdə qəbul olunmuş xüsusi federal qanunla tənzimlənir.

Bələdiyyələrin fəaliyyəti forması da bir-birindən fərqlənir. Onlar, əsasən, sessiya formasında fəaliyyət göstərirlər. Məsələn, ABŞ-da onlar həftədə bir, iki həftədə bir yaxud ayda bir dəfə çağırılır. Daha yuxarı səviyyədəki inzibati-ərazi vahidinin bələdiyyəsi nisbətən az sessiya keçirir. Məsələn, İngiltərə qraflıqlarında bələdiyyə rübdə bir dəfə, Fransız departamentlərində ildə iki dəfə çağırılır. Bələdiyyələr öz fəaliyyətinin operativliyini təmin etmək məqsədilə daimi köməkçi orqanlar yaradır.

Demək olar ki, hər yerdə bələdiyyə seçkiləri majoritar qaydada, İtaliyada isə proporsional qaydada keçirilir. Türkiyədə bələdiyyəyə seçkilər qarışıq seçki sistemində əsaslanır.

Bir sıra ölkələrdə bələdiyyələr ümumdövlət səviyyəsində birləşərək onların ümumi maraqlarını müdafiə edən orqan formalaşdırır. İranda bu hətta konstitusiyada öz əksini tapıb. Əyalətlərin Ali Şurası adı altında formalaşdırılan bələdiyyələrin ümumiran təşkilatı qanunvericilik təşəbbüsü hüququna malikdir və bələdiyyələrin fəaliyyətini bir-biri ilə əlaqələndirir.

Türkiyədə, ümumiyyətlə, yerli idarəçilik mürəkkəb sistem əmələ gətirir və Osmanlı İmperiyası dövründən formalaşmağa başlamışdır. Osmanlı İmperiyasının mövcud olduğu dövrdə bələdiyyələr İstanbul kimi böyük şəhərlərdə yaradıldı və şhiremaneti (şəhərin əmanət olunduğu yer, orqan) adlanırdı. Türkiyədə bələdiyyələr yerli özünüidarə orqanlarından yalnız biri

kimi qarşımıza çıxmaqdadır. Ümumiyyətlə isə, müasir Türkiyədə yerli idarəetmənin 3 əsas forması vardır:

- 1) vilayət-il idarəçiliyi;
- 2) bələdiyyə idarəçiliyi;
- 3) köy (kənd) idarəçiliyi.

Vilayət-il idarəçiliyi Osmanlı dövründə yaradılmışdır. İdarəetmənin bu formasını bələdiyyə idarəetməsindən fərqləndirən başlıca cəhət onun başçısının-valinin mərkəzi idarənin təmsilçisi olmasıdır. O həm vilayət idarəetməsinə başçılıq edir, həm də yerlərdə mərkəzi hökuməti təmsil edir.

Bələdiyyə idarəçiliyi 30-cu illərdə qəbul olunmuş normativ aktlar bazasına əsaslanır. Burada əhalisi 2500 nəfərdən artıq olan inzibati-ərazi vahidlərində bələdiyyələr yaradılır. Bələdiyyələr özü də yaradıldığı şəhərdən asılı olaraq 2 növə bölünür: a) böyükşəhər bələdiyyəsi; b) normal bələdiyyə.

Böyükşəhər bələdiyyələri böyük şəhər hüquqi statusunu almış İstanbul, Ankara, İzmir kimi iri və inkişaf etmiş sənaye mərkəzlərində yaradılır.

Bütün digər şəhərlərin bələdiyyələri normal bələdiyyə hesab olunur. Bu bələdiyyələrin hüquqi statusunda prinsiplə fərqlər yoxdur, amma maliyyə məsələlərində, mərkəzdən dotasiya ayrılması zamanı böyükşəhər bələdiyyələri üstünlük əldə edir. Bələdiyyələr bərabər, yerlərdə mərkəzi hakimiyyəti təmsil edən və təyin olunan icra başçısı – kaymakamlar fəaliyyət göstərir. Bələdiyyə seçkili orqan olsa da, müəyyən əsaslar olduqda (məsələn, fəaliyyətinin dövriliyi pozulduqda) Danıştay adlanan və inzibati mübahisələrə baxan yüksək məhkəmə tərəfindən buraxıla bilər. Göründüyü kimi, Türkiyə bələdiyyələrinə həm də məhkəmələr nəzarət edir. Bələdiyyələrin daimi icra orqanı bələdiyyə əncümənidir. Bələdiyyə rəisi birbaşa seçkilərlə seçilir. Bələdiyyə rəisi seçkili orqanın fəaliyyətində əsas rola malikdir. Bundan başqa, bələdiyyənin daha bir orqanı – bələdiyyə məclisi (bələdiyyə üzvlərinin ümumi yığıncağı) mövcuddur. Türkiyədə bələdiyyələr geniş səlahiyyətlərə malikdir. Bələdiyyəyə nəzarətin daha bir forması onun büdcəsinin Daxili İşlər Nazirliyində təsdiq olunmasıdır. Bələdiyyələrin bu və ya buna bənzər səbəblərlə mərkəzi hakimiyyət orqanlarının inzibati nəzarətinə tabe edilməsi hal-hazırda Türkiyədə yerli

özünüidarəetmə prinsipinə zidd bir tendensiya kimi dəyərləndirilməkdədir. Buna qarşı irəli sürülən əsas arqument isə yerli özünüidarə orqanları üzərində nəzarətin yalnız məhkəmə nəzarəti olması fikridir. Bu prinsip həm də yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasından irəli gəlməkdədir. Köy idarəetməsini kənddən seçilən seçkili orqan və onun icra orqanı – muxtarlar həyata keçirir .

N Ə T İ C Ə

Konstitusiyaya hüquq elmində ən geniş və aktual məsələlərdən biri «yerli özünüidarəetmə» institutudur. Yerli özünüidarəetmə orqanları *yerli ящалийя хидмят, игтисади вя социал инкишаф програмларыны щяйата кечирмяк цчцн йарадылыр.*

Bu tədqiqatın əsas məqsədi «yerli özünüidarəetmə» institutunu hüquqi aspektdən araşdırmaq, onun anlayışı və əlamətlərini təhlil etmək, hüquqi əhəmiyyətindən bəhs etmək və nəzəri baxımdan bələdiyyələrlə bağlı bir sıra mülahizələr irəli sürərək bir neçə dünya dövlətində mövcud olan yerli özünüidarəetmə orqanlarını müqayisəli şəkildə tədqiq etmək olmuşdur.

Qeyd edək ki, buraxılış işinin tədqiqat obyektini məhz hüquqi baxımdan «yerli özünüidarəetmə» institutu, onun anlayışı, əlamətləri, prinsipləri, formaları, hüquqi əhəmiyyəti və növlərinin tədqiq olunmasıdır. «Yerli özünüidarəetmə» institutunun digər aspektlərdən təhlili isə ayrıca və xüsusi tədqiqat obyektləri olduğundan bizim bu məsələləri də tədqiqata cəlb etməyimizə nə qarşıya qoyduğumuz məqsəd, nə də ki, buraxılış işinin həcmi imkan verə bilərdi. Bu baxımdan buraxılış işində vahid sistemə xətt gözlənilərək qarşıya qoyulmuş məqsədə nail olmaq üçün «yerli özünüidarəetmə» institutunun hüquqi baxımdan təhlili tədqiqat obyektini olaraq seçilmişdir. Tədqiqat işinin predmetini isə «yerli özünüidarəetmə» institutu, onun anlayışı, əlamətləri, prinsipləri, hüquqi əhəmiyyəti və növləri təşkil etmişdir.

Buraxılış işinin strukturuna gəldikdə isə o, ardıcıl və sistemli şəkildə qurulmuş giriş, beş fəsil və nəticə hissələrindən ibarətdir.

Girişdə mövzunun aktuallığından, eləcə də tədqiqatın məqsədi, obyektini, predmetini, buraxılış işinin strukturunu və həcmi, onun təcrübi əhəmiyyəti və elmi yeniliyindən danışılmışdır.

I fəsildə «Yerli özünüidarəetmə» institutu, onun anlayışı və prinsiplərindən bəhs olunmuşdur.

II fəsil yerli özünüidarəetmənin formaları və hüquqi statusuna həsr edilmişdir. Bu fəsildə yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilmə üsullarından danışıldı.

III fəsil «Bələdiyyə üzvlərinin hüquqi statusu və bələdiyyə qulluğu» adlanır və bu fəsildə bələdiyyə üzvlərinin hüquqi statusu konstitusiyaya müstəvisində tədqiq olunmuşdur.

«Yerli özünüidarəetmənin səlahiyyətləri» adlı dördüncü fəsildə bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyətlərindən, səlahiyyətlərin itirilməsindən və səlahiyyətlərinə aid olan digər məsələlərdən danışılır.

V fəsil «Bələdiyyə sistemi» adlanır və bu fəsildə bir sıra dövlətlərdə mövcud olan bələdiyyə sistemlərindən danışıldıq.

Nəticə hissəsində buraxılış işinin beş fəslində tədqiq edilən məsələlərə qısa yekun vurulmuşdur.

Buraxılış işinin sonunda istifadə olunana ədəbiyyat siyahısı öz əksini tapmışdır.

İstifadə olunmuş ədəbiyyat siyahısı

1. **Əsgərov Z.** Konstitusiya hüququ. Dərslik. B.: Bakı Universiteti nəşriyyatı. 2006.
2. **Ysgərov Z., Nəsirov E., İsmayılov M.,** Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və hüququnun yasaşları. Dərslik. B.: 2005.
3. **Ysgərov Z., Nəsirov E., İsmayılov M., Məmmədov X.** Azərbaycanın dövlət və hüququnun yasaşları. Dərs vəsaiti. B.: 2005.
4. **Səfərov İ.** Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının şərhli. B.: "Hüquq və təhsil" nəşriyyatı. 2001.
5. **Səfərov İ.** Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının şərhli. B.: "Hüquq və təhsil" nəşriyyatı. 2004.
7. **Xəlilov Y.F.** Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasına dair suallar, test nümunələri, məsələlər və kəzuslar. Bakı, Qanun, 2009.
8. **Xəlilov Y.F.** Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasına dair 555 sual-555 cavab. Bakı, Qanun, 2008.
9. **Xəlilov Y.F.** Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının preambulası və ümumi müddələrinin şərhli. Bakı, Qanun, 2007.

M Ü N D Ə R İ C A T

Giriş	<u>3-5</u>
I fəsil	
«Yerli özünüidarəetmə» institutu: anlayışı və prinsipləri	<u>6-7</u>
II fəsil	
Yerli özünüidarəetmənin formaları və onların hüquqi statusu	<u>8-13</u>
III fəsil	
Bələdiyyə üzvlərinin hüquqi statusu və bələdiyyə qulluğu	<u>14</u>
IV fəsil	
Yerli özünüidarəetmənin səlahiyyətləri	<u>22-36</u>
Nəticə	<u>37-39</u>
İstifadə olunmuş ədəbiyyat siyahısı	<u>40</u>

