

Nurəngiz Mikayılova
Azərbaycan Əmək və Sosial Münasibətlər Akademiyası, i.ü.f.d.

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏ ORQANLARININ MEYDANA GƏLMƏSİ VƏ FORMALAŞMASININ NƏZƏRİ ƏSASLARI

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının dördüncü bölməsinə uyğun olaraq, yerli özünüidarəetmə institutu uğurla formalaşmaqdadır. Məqalədə yerli özünüidarəetmənin - bələdiyyələrin formalaşmasının nəzəri əsasları, tarixi kökləri, dünya təcrübəsi göstərilmiş, bələdiyyələrin son statistik məlumatları təhlil edilmişdir.

İdarəetmə ictimai iqtisadi münasibətlərin konkret məqsədəuyğun təşkil edilməsidir, bütöv tam bir sistemin ayrı-ayrı hissələri, ünsürləri arasındakı əlaqəni təmin edən bir prosesdir. İdarəetmə əvvəlcədən nəzərdə tutulan və dərk edilmiş məqsədə nail olmaq, nəticələr əldə etmək üçün hər hansı konkret obyektə məqsədəuyğun təsir etmə vasitəsidir. İdarəetmə bütün obyektiv qanunlar sisteminin tələblərinin habelə müasir cəmiyyətə xas olan ictimai, kollektiv və şəxsi mənafelərin həyata keçirilməsi mexanizmidir.

İdarəetmə elmi bütün cəmiyyətlər üçün təxminən eyni olan bir sıra əlamətlərə malikdir. Çünki idarəetmə prosesi hansı cəmiyyət olursa olsun müəyyən sistemlərin, o cümlədən iqtisadi, sosial, texniki sistemlərin, habelə idarədən və idarə olunan yarım sistemlərin, idarəedici parametrlərin, müəyyən informasiyaların toplanmasını, işlənməsini, idarə edən və idarə olunan sistemlərdə əks əlaqələrin mövcudluğunu və s. nəzərdə tutur. Bununla belə, idarəetmənin sosial məzmunu ayrı-ayrı ictimai-iqtisadi formasiyalarda müxtəlif olmuşdur.

İdarəetmə nəzəriyyələrinin inkişafı əsasən aşağıdakı dörd mərhələdən keçmişdir:

I dövr (mərhələ) – qədim dövr. Bu dövr idarəetmənin I inkişaf dövrü olmaqla, ən uzunmüddətli olub, təxminən eramızdan 9-7 min il başlayaraq XVIII əsrə qədər olan dövrü əhatə edir. Yunan filosofu Sokrat birinci olaraq idarəetmənin xüsusi fəaliyyət növü olmasını qeyd etmişdir (e.ə. 470-399-cu il).

İdarəetmənin II dövrü (mərhələsi) – sənayeləşmə dövrüdür (1775-1890). İdarəetmə elminin yaranması və inkişafının tədqiqi bu dövrdə əsasən A.Smitə məxsusdur. O, nəinki siyasi iqtisadın klassik nümayəndəsidir, həm də idarəetmənin mahir bilicisidir.

İdarəetmənin III dövrü – sistemləşdirmə dövrüdür. Bu dövr 1895-1960-cı illəri əhatə edir. Bu dövrdə müxtəlif məktəblər, axınlar formalaşır, idarəetmə prosesləri müasirləşir, yüksək səviyyəli idarəetmə mütəxəssisləri, menecerlər yetişirlər. Menecment idarəetmə elmi kimi özünü təsdiq edir. İdarəetməyə bir elm kimi baxılması əsasən F.Teylorə məxsusdur (1856-1915). O, “Fabrikin idarə olunması” (1903), “Menecmentin (idarəetmənin) elmi prinsipləri” əsərlərini yazır və əməyin elmi təşkili məsələlərini ön plana çəkir.

L.Cilbert, A.Fayol, E.Meyor və başqaları idarəetmə elmini daha da təkmilləşdirmişlər. D. Makqregor XX əsrin ortalarında “X” və “Y” nəzəriyyələrini (idarəetmənin) irəli sürür.

“İdarəetmənin IV dövrü – məlumatlar dövrüdür” (1960-cı ildən bu günə qədər).

Yerli özünüidarəetmə sistemi insan cəmiyyətinin qurulması və inkişafı ilə təşəkkül tapmış, iri dövlətlərin yaranmasına səbəb olmuşdur. Yerli özünüidarə anlayışını açıqlayarkən tarixə nəzər yetirmək və ilk növbədə, elmə məlum olan ayrı-ayrı yerli özünüidarəetmə konsepsiyalarına nəzər salmaq lazımdır. Yerli özünüidarənin icma xarakteri onun sosial idarəetmənin ilk nümunəsi olduğunu göstərir. Sonralar Qədim Afinanın və Romanın şəhər-dövlətlərində yerli özünüidarəetmə xüsusiyyətlərinə malik orqanlar, orta əsrlərdə işə Avropanın bir sıra şəhərlərində özünüidarəetmə orqanları mövcud olmuşdur.

İdarəetmənin bu forması hər yerdə yayılmışdır və bütün tarixi sivilizasiyalar onun üzərində qurulmuşdur. İcma idarəçiliyini əvəz edən dövlət bir müddət bu durumun səlahiyyətlərinin daralması və bütün hakimiyyət və səlahiyyətləri əllərində mərkəzləşdirir. Ancaq tezliklə iri ərazilərdə haki-

miyyət üsullarını itirən dövlət yenidən “yerli hakimiyyət” orqanlarını yaratmağa və səlahiyyətlərinin bir hissəsini yerli hakimiyyətin təyin olunmuş nümayəndəsinə verməyə məcbur olmuşdur. “Yerli hakimiyyət”in meydana gəlməsi şəhərlərin meydana gəlməsi və idarəçiliyi ilə bağlı olmuşdur. Qeyri-kənd təsərrüfatı istehsal və xidmət sahələri şəhərlərdə nisbətən kiçik bir ərazidə toplandığından onlar öz münasibətlərini “bələdiyyə” şəhər idarəçiliyi formasında reallaşdırmışlar.

Şəhərlərin və feodal münasibətlərinin inkişafı yerli özünüidarənin yeni mərhələsinin açıq və bu, cəmiyyətdəki sosial, iqtisadi və siyasi proseslərin idarə edilməsi ilə əlaqəli xüsusi terminləri meydana gətirir. YÖÖ ilə işlədilən “münisipalitet” və “bələdiyyə” terminləri tez-tez rast gəlinən terminlərdir. “Bələdiyyə”nin kökü ərəb “məşəli” bələd olmaq sözündən götürülüb, yerli əraziyə bələd olan idarəçilik anlamını verir. Daha geniş yayılmış “münisipalitet” sözü isə latınca “municipium” sözündən götürülüb. “Munus” çətinlik, ağırlıq, “capio” və “recipio” isə götürürəm, anlayıram deməkdir. Bu termin ilk dəfə olaraq, Qədim Romada, respublikaçıların hakimiyyəti zamanı meydana gəlib. Bu adla özünüidarətmə hüququ olan şəhərlər adlandırılırdı. Ərəb məşəli bələdiyyə termini isə müsəlman ölkələrində orta əsrlərdən başlayaraq geniş istifadə olunur [5, s.28]. Yerli özünüidarənin dünya təcrübəsi müxtəlif, bir-birindən fərqli formalarda təşəkkül tapsa da ümumilikdə başlanğıcdakı icma demokratiyası və şəhər özünüidarəsinin bu prinsiplərinə söykənir: tayfa-icma sistemi, antik dünyanın şəhərləşmə sistemi, Orta əsrlər Avropasının və müsəlman Şərqi şəhər və kənd icmaları.

Azərbaycanda bələdiyyələrin çox qədim və zəngin tarixi var. Qədim cəmiyyətlərin ictimai quruluşlarında demokratiya və ədalətlik hökm sürüb. Zərdüştlük, onun əsas mənbəyi “Avesta”, xristianlığın ilk mənbələri, “Kitabi Dədə Qorqud” dastanı və sair mənbələrdə Azərbaycanda yerli özünüidarənin tarixi kökləri aydın nəzərə çarpır. Hələ eramızdan əvvəl II minillikdə Azərbaycan ərazisində imperiyalar yaranmış və süquta yetmişdir. Həmin imperiyaların idarə edilməsində idarəetmənin müxtəlif formalarından, o cümlədən, yerli idarəetmədən istifadə edilmişdir [5, s.30].

Orta əsrlərin müxtəlif dövrlərində Azərbaycan ərazisində özünüidarənin müxtəlif formaları mövcud idi. Albaniyanın tarixinə dair mənbələrdə Azərbaycanda orta əsrlərdə ilkin xristianlıq və kənddən şəhər mədəniyyətinə keçməklə yerli özünüidarətmə sürətlə inkişaf etməyə başlamışdır. Şəhərlərin idarə edilməsi bələdiyyələr(ərəb məşəli mənbələrdə belə adlandırılmışdır) tərəfindən yerinə yetirilirdi. Görkəmli Azərbaycan mütəfəkkiri Nəsrəddin Tusinin monqol hakimiyyəti dövründə islam hüququnun bərqərar olmasında böyük rolu olmuşdur. O, dövlət və yerli özünüidarənin bütün formalarının təsvir edildiyi “Əxlaqi-Nasir” adlı əsərinin bizlərə irs qoyub. Bununla bərabər, Tusinin təsnifatındakı müxtəlif şəhər növləri sırasında “azad şəhər-dövlət” diqqəti cəlb edir. Bu şəhər demokratik, özünü idarə edən dövlətin təsviri ilə üst-üstə düşür [3, s.37]. Azərbaycan özünüidarə formalarının inkişafının sonrakı mərhələsi dini istiqamətlənməsini dəyişərək, Azərbaycan tarixində mühüm bir dövlət yaradaraq ölkədəki siyasi, iqtisadi, sosial-mədəni münasibətləri qəti surətdə dəyişən Səfəvilərin fəaliyyəti ilə sıx bağlıdır.

XVII əsrin ikinci yarısı Azərbaycan dövlətinin xanlıqlara bölünməsi dövrüdür ki, xanlıqlar da mahallara bölünürdü. Xanlığın idarə aparatı mahal, şəhər, kənd üsul-idarəsindən ibarət idi. Mahal hakimləri iri feodallar arasından xan tərəfindən seçilirdi. Mahal hakimləri-naiblər maliyyə-idarəetmə, polis, məhkəmə funksiyalarını icra, biyar və töycünün bölüşdürülməsinə nəzarət edirdilər. Şəhərin bütün inzibətçilik aparatı ona tabe idi. Bundan əlavə şəhərlərin idarə edilməsində kələntərlər təyin olunurdu ki, bunlar da əsas etibarilə naiblərin köməkçilərinə çevrilirdilər. Kələntərlər şəhər tacirlərinin başçısı funksiyasının yerinə yetirməklə bərabər, hər bir zümrə üçün illik vergi norması təyin edir, vergilərin yığılmasına nəzarət edirdilər. Şəhərlərin mühafizəsi xana tabe olan və asayişə, təhlükəsizlik üçün məsuliyyət daşıyan qalabəyinə həvalə edilirdi. Şəhərin özünüidarətmə sisteminə məhəllə və sexlərin başçıları iştirak edirdilər. Şəhərin məhəllə başçıları əhalidən çoxsaylı vergilərin yığılmasına yardım edirdilər, əhalinin siyahıya alınmasında iştirak edirdilər və s. Onlar öz təşkilatlarında inzibati, maliyyə və hüquqi işlərə baxırdılar: məsələn, sex nizamnaməsinə riayət olunması, müxtəlif vergi və mükəlləfiyyətlərin icrasına nəzarətin edilməsi, eləcə də şəhərin həmkarlıq məhkəmələrində mübahisə və iddiaların araşdırılması onların vəzifələrinə daxil olurdu.

Müasir dövrdə işlədilən özünüidarətmə anlayışı və buna uyğun olaraq yaradılan yerli özünüidarətmə orqanları öz başlanğıcını XIX əsrdə Qərb ölkələrində aparılan siyasi islahatlardan götü-

rür. Bu islahatlara xüsusilə XVIII əsr Fransa inqilabı və onun nəticələri böyük təsir göstərmişdir. İlk dəfə olaraq 1790-cı ildə Fransa parlamentində icmalarda idarəetmənin təşkili ilə bağlı qanun layihəsinin müzakirəsi zamanı icmaların idarə olunmasında görülməli işləri iki yerə bölmək təklifi irəli sürülmüşdür: a) bilavasitə icma idarəçiliyinin xarakterinə uyğun gələn icma işləri; b) dövlət orqanları tərəfindən həvalə edilmiş dövlət işləri. Bu təklif sonralar müxtəlif yerli özünüidarəetmə nəzəriyyələrinin yaranmasına ciddi təsir göstərmişdir [6, s.414]. 1790-cı ildə ilk dəfə olaraq Fransada özünü idarə edən orqanlar barəsində ilk hüquqi sənəd imzalandı.

Belçikanın (1830-cu il) Milli Təsis Konqresinin qərarına görə, yerli hakimiyyət qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyətinə qarşı qoyulurdu. İcmaların müstəqilliyi yalnız təsərrüfat məsələləri ilə məhdudlaşdı. Milli dövlətlər yarandıqca yerli hakimiyyətlərlə dövlətin qarşı-qarşıya qoyulması ideyası getdikcə öz qüvvəsini itirirdi. Yerli orqanlar öz fəaliyyətlərində dövlət səlahiyyətlərinin bir hissəsini əldə etməyə başladı. Bu hal özünüidarənin dövlət nəzəriyyəsi adını aldı. İngilislər bu nəzəriyyəni inkişaf etdirdilər. YÖ-nin statusu və təbiəti haqqındakı müzakirələr sonda ona gətirib çıxardı ki, onların yerlərdə dövlət hakimiyyətinin təmsilçisi olması və ya dövlətdən asılılığı olmayan və yalnız yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli ilə məşğul olan müstəqil özünüidarəetmə orqanları olması ətrafında mübahisələr yarandı.

Avropa, Şimali Amerika dövlətləri, Yaponiya və digər ölkələrdə bələdiyyə hüququnun inkişafı YÖ-nin nəzəri əsaslarının hazırlanmasından, bələdiyyə fəaliyyətini nizamlayan qanunvericiliyin 19-cu əsrdəki islahatlar zamanı formalaşmasından sonra baş verdi. Bələdiyyə islahatları uzun illər mövcud olmuş orta əsr şəhərlərinin mülkiyyəti əsasında aparılırdı. YÖ mərkəzi hakimiyyətdən azad olmağa çalışırdı. Bu dövrdə “Amerikada demokratiya” əsərində A.Tokvil yazırdı: “İcma təsisatları olmadan da millət azad hökumət yarada bilər, lakin əsl azadlıq ruhunu heç vaxt əldə edə bilməz”.

Eyni zamanda, Belçikanın 1813-çü il Konstitusiyası YÖ-lərə icma idarəçiliyi statusu vermişdir və bu orqanları 4-cü hakimiyyət kimi tanıyırdı. Bu mövqə 1790-cı ildə fransız alimi Ture tərəfindən əsaslandırılmışdır. O, YÖ-nin sırf icma xarakterli və dövlət tərəfindən verilən fəaliyyət növlərini irəli sürmüşdür.

XIX əsrdə yaranmış yerli özünüidarəetmə nəzəriyyələrindən biri **icmanın təbii hüquqları və ya “azad icma”** nəzəriyyəsidir (Herber, Arens). Yerli özünüidarə nəzəriyyəsinin yaranmasında alman hüquqşünasları Qneyst, Şteyn, və Labandın 19-cu əsrdə söylədikləri fikirlər böyük rol oynamışdır. Bu nəzəriyyəyə görə, icmalar öz təbiətinə görə müstəqildirlər, insanın olduğu kimi icmanın da öz daxili məsələlərinin həlli sayəsində təbii və ayrılmaz hüquqları vardır. İcma tarixən dövlətdən əvvəl yarandığı üçün dövlət icmalarının öz məxsusi işlərini müstəqil şəkildə idarə etmək hüququnu reallaşdırmağa hörmətlə yanaşılmalıdır. Özünüidarə nəzəriyyəsi də dövlət və cəmiyyət arasında səlahiyyət bölgüsünü və icma xarakterli YÖ prinsiplərini əldə rəhbər tuturdu. Lakin bu nəzəriyyə tələb edirdi ki, YÖ qeyri-dövlət işləri ilə məşğul olmalıdır. Belə ki, YÖ icmanın ərazi həddləri çərçivəsində təsərrüfat fəaliyyəti ilə məşğul olmalıdır. Bu çatışmazlıq dövlət özünüidarə nəzəriyyəsi adlanan nəzəriyyəyə aradan qaldırıldı. Yeni nəzəriyyəyə görə YÖ dövlət hakimiyyətinin yerlərdəki təmsilçiləri hesab olunurdu. Özünüidarənin dövlət nəzəriyyəsi bir çox müasir YÖ haqqında nəzəriyyələrin əsasında durur. Bu nəzəriyyələrə görə, bələdiyyələr yerlərdəki mərkəzdən asılı olmayan təmsilçiləridir.

İkinci nəzəriyyə **ictimai təsərrüfatçılıq nəzəriyyəsi** adlanır. Bu nəzəriyyə də icma və dövlət işlərini bir-birindən ayırır, yerli biliklərə öz problemlərini həll etmək üçün sərbəstlik verilməsini təklif edirdi. O biri nəzəriyyədən fərqli olaraq, bu nəzəriyyənin baniləri Qirke və Şeffner özünüidarənin mahiyyətini müəyyən məhdud ərazidə olan müəyyən təsərrüfat əhəmiyyətli işlərinin yerinə yetirilməsində görür. Bu nəzəriyyə də yerli icmaların öz vəzifələrini müstəqil həyata keçirilməsi prinsipindən çıxış edərək, əvvəlki nəzəriyyədə olduğu kimi icmanı dövlətə qarşı qoyurdu.

Həm ictimai təsərrüfatçılıq nəzəriyyəsi, həm də icmanın təbii hüquqları və ya “azad icma” nəzəriyyəsi **ictimai** nəzəriyyənin müxtəlif növləri hesab olunurdular. Belə ki, yerli orqanlara yerli əhəmiyyətli məsələləri, dövlət orqanlarına isə dövlət işlərinin idarə edilməsi tövsiyə olunurdu. İctimai nəzəriyyə yerli icmanı dövlətə, ictimai maraqları siyasi maraqlara qarşı qoyurdu. Burada cəmiyyət və dövlət hər biri ayrı-ayrılıqda öz maraqlarını təmin etməyə çalışırdılar. Lakin belə bir baxışlar uzun müddət davam edə bilməzdi. İcmaların dövlətə qarşı qoyulması icmaların inkişafına ma-

ne olurdu. Eyni zamanda dövlətin yerlərdə gördüyü işlərdən tamamilə uzaqlaşması mümkün deyildi və dövlət özü bu kimi işlərdə maraqlı idi.

Özünüidarəetmə nəzəriyyələrinin arasında özünə xüsusi yeri **dövlət özünüidarəetmə nəzəriyyəsi** tutur. Bu nəzəriyyənin müəllifləri alman alimləri L.Şteyn və R.Qneyst olmuşlar. Nəzəriyyəyə görə, yeri özünüidarəetmə dövlətin bir hissəsidir, özünüidara yerlərdə dövlət idarəetməsinin təşkil formalarından biridir. Yerli özünüidarəetmə sahəsinə verilən səlahiyyətlər dövlət tərəfindən verilir, icmanın həll etməli olduğu problemlər də müəyyən dərəcədə dövlət əhəmiyyətlidir. R.Qneyts hesab edirdi ki, yerli özünüidarəetmə yerli seçkili orqanlar tərəfindən dövlətin iradəsinin həyata keçirilməsi, yerli orqanlar isə hər şeydən əvvəl, dövlət maraqlarının ifadəçiləridir və yerli maraqların qorunması bundan sonra gəlir [6, s.416]. Nəzəriyyəyə görə, dövlət yerlərdə öz planlarını məmurlarla deyil, xalqın köməyi ilə həyata keçirir. Belə idarəetmənin ən mühüm xüsusiyyəti yerli idarəetmə orqanlarının və onların rəhbərlərinin dövlət tərəfindən deyil, xalq tərəfindən seçilərək hakimiyyətə gəlir, eyni zamanda həmin rəhbər xalqın arasında və nəzarətində olur.

Bu nəzəriyyə tərəfdarları arasında müəyyən fikir ayrılıqları vardır. Bu fikir ayrılıqları nəzəriyyə daxilində hüquqi və siyasi istiqamətlərin yaranmasına səbəb oldu.

Siyasi istiqamətin nümayəndəsi olan R.Qneystə görə, yerli idarəetmə orqanlarının və onun rəhbərlərinin seçki yolu ilə hakimiyyətə gəlməsi hələ onların tam müstəqilliyi demək deyildir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının müstəqilliyini təmin etmək üçün burada çalışan vəzifəli şəxslər öz işlərini ictimai əsaslarla görməli, buna görə əmək haqqı almamalıdır. O, vəzifəli şəxslərin maaşla işləmələrini yuxarı hakimiyyət orqanlarından asılı olacağını göstərmişdir. İşlərin əvəzindən olmaları onlara gəlir mənbəyi kimi baxılmasına gətirib çıxarır və bu da yerli özünüidarəetmə orqanlarında çalışanların, həm də bu orqanların müstəqilliyinə mənfi təsir göstərir.

Hüquqi istiqamətin nümayəndəsi L.Şteyn yerli özünüidarəetmə orqanlarının müstəqilliyinin əsasını dövlət orqanları tərəfindən dövlət idarəçiliyinin müəyyən məsələlərinin həvalə olunduğu yerli icmanın olmasında görürdü. Şteyn hesab edirdi ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarını dövlət maraqlarından başqa heç bir marağı olmayan və yalnız dövlətin adından çıxış edən dövlət orqanlarından fərqləndirən əsas cəhət yerli ərazi biliklərinin xüsusi hüquqi statusa malik olması və dövlətlə hüquqi əlaqələrə daxil ola bilməsidir [6, s.417].

Dövlət özünüidarəetmə nəzəriyyəsinin başqa bir nümayəndəsi alman alimi G.Ellinek qeyd edirdi ki, özünüidarəetmədə idarəçilik peşəkar məmurlar tərəfindən deyil, fəal sakinlər tərəfindən həyata keçirilir. Onlar yuxarıdan müəyyən edilən rəqlament və təlimatlara deyil, yalnız ölkə qanunlarına tabedirlər. Beləliklə, həmin şəxslər daha müstəqil və sərbəst olurlar.

Yerli özünüidarəetmə nəzəriyyələrindən biri də **dualizm** nəzəriyyəsidir. Bu nəzəriyyələrin tərəfdarları hələ XVIII əsrin sonlarında müəyyən fikirlərlə çıxış etmişdilər. Bilə ki, onlar özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin iki yerə ayrılmasını təklif etmişdirlər (dövlət və icma). Onlar hesab edirdilər ki, özünüidarəetmə orqanları dövlət tərəfindən həvalə olunan işləri həyata keçirərkən yerli icmanın maraqlarından kənara çıxır və dövlət idarəetmə aparatının bir hissəsinə çevrilir. Nəzəriyyədə mərkəzi hökumətin yerli həyata müdaxiləsi əksər yerli məsələlərin - təhsil, mədəniyyət, səhiyyə və s. ümumdövlət marağı xarakterinə malik olması ilə izah olunur. Bələdiyyələr istər-istəməz yerli maraqlar çərçivəsindən çıxaraq, dövlətin idarəetmə alətinə çevrilir. Dualizm nəzəriyyəsi bələdiyyə orqanlarının hüquqlarına və müstəqilliyinə mərkəzi hökumət tərəfindən edilən müdaxilənin sosial səbəblərini açıqlamır və müdaxilənin əsas səbəbini dövlət əhəmiyyətli sahələrin dövlətin nəzarətdə saxlanması kimi izah edir. Mərkəzdən verilmiş göstəriş və sərəncamlar yerli özünüidarəetmənin bütün sferalarında geniş yayıldığına görə buradan belə bir nəticəyə gəlmək olar ki, yerlərdə bələdiyyə orqanları fəaliyyət göstərsə də, yerli əhəmiyyətli məsələlərin əksəriyyətinə dair qərarlar hökumət tərəfindən verilir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının isə əsas vəzifəsi həmin qərarların yerinə yetirilməsindən ibarətdir. Beləliklə, bu nəzəriyyəyə görə bələdiyyələrin müstəqilliyi dövlət əhəmiyyətli işlərdə məhdudlaşır - yəni bu tip işlərdə göstərişləri yerinə yetirən mexanizmə çevrilir, digər yerli məsələlərin həllində isə müstəqilliyini tamamilə qoruyub saxlayır.

Sosial xidmət nəzəriyyəsi də özünüidarəetmə nəzəriyyələrinin sırasında özünəməxsus yer tutur. Bu nəzəriyyəyə görə, yerli özünüidarəetmə orqanları cəmiyyətin bütün təbəqə və siniflərin maraqlarının bərabər ifadə edən və sosial xidmətin göstərilməsi üçün yaradılan bir qurumdur. Onların

əsas məqsədi sosial xidmətlərin göstərilməsindən ibarətdir. Bu zaman dövlət iri sahibkarların maraqlarına uyğun gələn bələdiyyə xidmətinin qorunub saxlanması və inkişafına tərəfdar olur. Sakinlərin sosial təminatına olan ehtiyacları ilə dövlət tərəfindən xüsusi sahibkarlar üçün faydalı olan sahələrdə bələdiyyələrin fəallığına hədd qoyulması arasında ziddiyyət yaranır. Beləliklə, xüsusi sahibkarlığın genişlənməsi hesabına bələdiyyələrin sosial proqramları məhdudlaşır, bələdiyyələrin sosial funksiyaları üçün lazım olan maddi baza sıxışdırılır.

Müasir dövrdə bəzi ölkələrdə “siyasətdən kənar” yerli özünüidarəetmə konsepsiyası da tətbiq olunur. Konsepsiyaya görə, bələdiyyələr cəmiyyətə xüsusi qayğı göstərən xidmət aparatı olmalıdır. Özəl sektora malik olan fəaliyyət formaları və metodları bələdiyyə orqanlarına da yayılmasının vacibliyi konsepsiyada qeyd olunub. Bu konsepsiyada bələdiyyələrin siyasətdən kənar tutulmasının əsas məği heç də bu orqanların siyasi həyatdan kənarlaşdırılması deyildir. Burada yeganə məqsəd hökumətin siyasətinin həyata keçirilməsində bələdiyyə orqanlarını sözəbəxan və itaətkar bir alətə çevirməkdir [6, s.418].

Bütün bu konsepsiyaların təhlili onu göstərir ki, yerli işləri dövlət işlərindən ayırmaq çox çətinidir, yerli özünüidarəetmə özündə eyni zamanda həm dövlət, həm də ictimai qurum elementlərini birləşdirir. Hər hansı bir ölkədə özünüidarəetmənin təşkili, yerli özünüidarəetmə və dövlət orqanları arasında səlahiyyətlərin bölünməsi müvafiq yerli özünüidarəetmə nəzəriyyələrinə söykənir.

Müxtəlif ölkələrdə özünüidarə prinsiplərinin inkişafı sonda bir neçə bələdiyyə tipinin formalaşmasına gətirib çıxardı.

Böyük Britaniya, ABŞ, Kanada, Avstriya kimi bir sıra ölkələrdə yerli özünüidarənin anqlosakson tipi mövcuddur ki, bu da bələdiyyələrin muxtariyat dərəcəsinin çox olması ilə fərqlənir. Bələdiyyələr üzərində dövlət nəzarəti minimumdur, YÖÖ-1 ölkənin qanunverici orqanlarının onların üzərində qoyduğu səlahiyyətləri icra edirlər. Müasir dövrdə Böyük Britaniyada bələdiyyələr qanunvericiliyin müəyyən etdiyi çərçivə daxilində fəaliyyət göstərir [5, s.34].

Yerli özünüidarənin geniş yayılmış bir tipi də fransız modelidir. XVIII əsrin sonu, XIX əsrin əvvəllərində bu model fəaliyyətə başlamışdır. Anqlosakson tipindən fərqli olaraq, Fransada yerli özünüidarə orqanları üzərində sərt inzibati nəzarət tətbiq olunmuşdur. 1982-ci ildə Fransada keçirilmiş islahatlardan sonra YÖÖ-nin yerli əhəmiyyətli işlərdə səlahiyyətləri artırıldı.

Azərbaycanın Rusiya tərəfindən işğalı yerli özünüidarədə deformasiyalara gətirib çıxardı. Sonda bu sistem tamamilə dağıldı. Rus inqilabı və rus imperiyasının süqutu Azərbaycanın milli elitasına öz problemlərini özünün həll etməsi üçün imkan yaratdı. 1918-ci ildə Azərbaycan Demokratik Respublikası elan edildi. ADR 1919-cu il iyulun 21-də əsasnaməsi dərc olunmuş Təsis iclasını keçirməyə macal tapmadığı üçün konstitusiyaya qoymayıb [3, s.47]. Şərqdə ilk Demokratik Respublikanın tarixinin uzun sürməməsi səbəbindən burada yerli özünüidarə sistemi formalaşa bilməmişdir.

Hər yerdə olduğu kimi, Azərbaycanda da Sovet Hakimiyyətinin bərqərar olduğu ilk dövrlərdə özünüidarənin yeni yarımüstəqil forması olan Sovetlər yaradıldı. Zaman keçdikcə, Sovetlər dövlətin və kommunist partiyasının tam təsiri və nəzarəti altına düşdülər. Müxtəlif səviyyəli Sovetlər SSRİ-nin süqutu zamanı öz müstəqilliklərini bərpa etməyə çalışdılar, ancaq bu proseslər ölkənin dağılması nəticəsində dayandırıldı. Müstəqil dövlətin yerli özünüidarə orqanlarının yeni sisteminin yaradılması təqribən 9 il çəkdi.

1995-ci ildə müstəqil Azərbaycanın qəbul etdiyi ilk Konstitusiyada bələdiyyələrin yaradılması və onlara seçkilər keçirilməsi barədə müvafiq müddəalar öz əksini tapıb. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının dördüncü bölməsi, IX fəsil, maddə 142.1-də göstərilmişdir: “Yerli özünüidarəetməni bələdiyyələr həyata keçirir.” [1, s.43]. Bələdiyyələrin yaranmasının əsasında Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və onu əldə rəhbər tutaraq qəbul edilmiş qanunlar, prezident fərmanları və digər normativ-hüquqi aktlar durur. Konstitusiyaya əsasən, “Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarə vətəndaşların fəaliyyətinin təşkilinin elə bir sistemidir ki, bu sistem onlara qanun çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququnu həyata keçirmək və yerli əhalinin mənafeyi naminə dövlət işlərinin bir hissəsini nizama salmaq imkanı verir.”

Respublikamızda yerli özünüidarənin başlıca forması olan bələdiyyələrin yaranması və fəaliyyətini tənzimləyən çoxsaylı qanunlar və normativ hüquqi aktlar qəbul edilmişdir. Bunlara misal ola-

raq, “Bələdiyyələrin statusu haqqında”, “Bələdiyyələrin nümunəvi nizamnaməsinin təsdiq edilməsi haqqında” qanunu, “Yerli vergi və ödənişlər haqqında”, “Bələdiyyə qulluğu haqqında”, “Bələdiyyələrin torpağı və əraziləri haqqında”, “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları” haqqında Azərbaycan Respublikasının qanunları və bunların fəaliyyəti ilə bağlı Prezident fərmanlarını, Nazirlər Kabinetinin qərarlarını və sərəncamlarını göstərmək olar [4].

Konstitusiyanın 142-ci maddəsinin birinci bəndində göstərilir ki, yerli özünüidarəni bələdiyyələr həyata keçirir. Həmin maddənin ikinci bəndinə görə bələdiyyələr seçkili orqandır və seçkilər əsasında yaradılır. Bələdiyyələrin statusu haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu 2 iyul 1999-cu ildə qəbul olunmuşdur. Bu, bələdiyyələrin fəaliyyətinin tənzimlənməsində əsas normativ hüquqi aktdır. Bu qanun hazırlanarkən Respublikamızın yerli şəraiti, milli xüsusiyyətləri ilə yanaşı, “Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası”nda müəyyən olunmuş prinsiplər, xarici ölkələrin müvafiq sahədə təcrübəsi də nəzərə alınmışdır.

Avropa ölkələrinin YÖ sisteminin əsaslarını Avropa Xartiyası təşkil edir. Bu Xartiya Avropa Şurası tərəfindən 1985-ci ildə qəbul olunub. Avropa Xartiyası postsovet ölkələrində əsas sənəd kimi qəbul edilmişdir. Burada deyilir ki, yerli icmaların mümkün qədər çox idarəetmə məsələləri etibar edilməlidir və bu məsələlərin həllinə dövlət qarışmamalıdır. Xartiya yerli icmaların siyasi, inzibati və maliyyə müstəqilliyinin inkişaf etdirilməsi, möhkəmləndirilməsi və müdafiə olunması vəzifələrinin Avropa Şurasına daxil olan dövlətlərin öhdəsinə qoyur.

Xartiya bütün postsovet ölkələrində, o cümlədən, Azərbaycanda da bələdiyyə hüquqlarının inkişaf etdirildiyi əsas aktlardan biridir. Xartiyaya görə, yerli özünüidarə anlayışı altında yerli özünüidarə orqanları tərəfindən dövlət işlərinin mühüm hissəsinin öz üzərinə götürülməsi, onun öz səlahiyyətlərinə və yerli əhəlinin maraqlarına uyğun olaraq qanun çərçivəsində idarə edilməsi başa düşülür. Avropa Xartiyası yerli özünüidarəetməni “yerli özünüidarəetmə orqanlarının qanun çərçivəsində fəaliyyət göstərərək öz məsuliyyəti altında və yerli əhəlinin maraqları baxımından dövlət işlərinin əhəmiyyətli hissəsini nizamlamaq və idarə etmə hüququ və bacarığı” kimi müəyyən edir [8].

Azərbaycan demokratik inkişaf yoluna yeni qədəm qoyduğuna görə burada bələdiyyə özünüidarəetmə forması da yenidir. Onun yaranmasının zəruriliyi, əhəmiyyəti Azərbaycan Respublikasının Prezidenti Heydər Əliyevin 12 dekabr 1999-cu il bələdiyyə seçkiləri ilə əlaqədar xalqa müraciətində aydın göstərilmişdir: “Biz Azərbaycanda qeyri-dövlət, tam müstəqil yerli özünüidarəetmə orqanları yaradıırıq. Bu həm də demokratiyanın inkişafı deməkdir, eyni zamanda ölkəni idarə etməkdə vətəndaşlarımıza imkanlar yaradılmasının göstəricisidir” [2, s.1]. Müraciətdə deyildiyi kimi bələdiyyələrin seçilməsi, onların təşkil edilməsi, fəaliyyəti dövlətin hər bir vətəndaşı üçün yeni imkanların yaradılması, ölkəmizin inkişafı üçün yeni idarəetmə formasının başlanğıcı olmalıdır.

Azərbaycanda yerli özünü idarəetmə sistemi “Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası”nda deyildiyi kimi, Konstitusiya və qanunvericilik əsasında qurulur. Qanunvericilikdə yerli özünüidarəetmənin mühüm məsələləri öz əksini tapmışdır ki, bura yerli büdcələrin formalaşması, təsdiqi və icrası, yerli vergi və ödənişlərin müəyyən olunması, yerli sosial müdafiə və yerli inkişaf proqramlarının (maddə 5), yerli iqtisadi inkişaf proqramlarının (maddə5), yerli ekoloji proqramların (maddə 6) işlənilib hazırlanmasını və reallaşdırılmasını aid etmək olar [8].

Bələdiyyələr 1999-cu il dekabr ayının 12-də ölkəmizdə ilk dəfə keçirilmiş Ümumxalq Seçkiləri əsasında yaranmışlar. Bələdiyyə qanunla müəyyən edilmiş ərazi həddudları daxilində yerli özünüidarəetmə formasıdır. Bələdiyyələrin öz mülkiyyəti, yerli büdcəsi və seçkili bələdiyyə orqanları olur. Bələdiyyə orqanları bələdiyyə tərəfindən yaradılan, dövlət orqanları sistemində daxil olmayan yerli əhəmiyyətli məsələləri həll etmə səlahiyyətləri verilən seçkili və başqa orqanlardır.

Bələdiyyələr birpilləli idarəetmə sistemində malik olan qeyri-dövlət qurumudur. Dövlət idarəetmə qurumlarından fərqli olaraq bələdiyyələrin yaranmasında müstəqillik var. Belə ki, istənilən yaşayış məntəqəsində əhəlinin sayından, təsərrüfat strukturundan, əmlak vəziyyətindən asılı olmayaraq, həmin ərazidə yaşayan əhəlinin istəyi ilə bələdiyyə yaradıla bilər. Dövlətin maliyyə ayırmalarına baxmayaraq, bu gün respublikamızda bələdiyyələr nüfuzlu siyasi institutlara çevrilə bilmirlər. Bələdiyyələr bir sıra hallarda dövlət hakimiyyətinin aşağı pilləsi kimi çıxış edir. Bu xoşagəlməz hal yerli özünüidarəetmə institutunun formalaşdırılmasının hələ tam başa çatmadığını göstərir.

Açar sözlər: idarəetmə, özünüidarəetmə, bələdiyyə, dövlət, Avropa Xartiyası, konstitusiya

İstifadə edilmiş ədəbiyyat

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Bakı: Qanun, 2016, 68 s.
2. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti H.Əliyevin Azərbaycan xalqına müraciəti. “Azərbaycan” qəz., Bakı, 1999, 11 dekabr
3. Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin hüquqi əsasları / Analitik İnformasiya və Araşdırmalar Mərkəzi. Bakı: Naksuana, 2005, 567 s.
4. Bələdiyyələr haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2005, 312 s.
5. Hüseynzadə S. Yerli özünüidarəetmə tarixi və dünya təcrübəsi: Azərbaycanda və Gürcüstanda yerli özünüidarə. Bakı: 2002, AREAT, Avrasiya Fondu
6. Qəndilov T.S. Dövlət idarəçilik nəzəriyyəsi. Bakı: Elm və Təhsil, 2010, 513 s.
7. Nuriyev Ə.X. Regional siyasət və idarəetmənin əsasları. Bakı: Elm və Təhsil, 2007, 513 s.
8. Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası. Strasburq, 15 oktyabr 1985-ci il

Нурангиз Микаилова

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ФОРМИРОВАНИЯ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Резюме

Согласно четвертому разделу конституции Азербайджанской Республики институт местного самоуправления успешно формируется. В статье раскрываются теоретические основы формирования органов местного самоуправления, мировой опыт, исторические корни. Анализированы статистические данные муниципалитетов.

Ключевые слова: управление, самоуправление, муниципалитет, государство, Европейская Хартия, конституция

Nurangiz Mikayilova

**THEORETICAL BASIS OF CREATION AND FORMATION
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES**

Summary

According to the fourth divide of the Constitution of the Azerbaijan Republic, institute of local self-government is formed successfully. The article reveals theoretical basis formation of local self-government bodies, world experience and historical roots. It also analyzes the statistical data of municipalities.

Keywords: management, self-government, municipality, state, European Charter, constitution