

**Azərbaycan Milli Elmlər Akademiyası
Fəlsəfə, Sosiologiya və Hüquq İnstitutu**

**H.S.Qurbanov, Y.N.Balakişiyeva,
S.Q.Hacıyeva**

Azərbaycanın bələdiyyə hüququ

(Dərs vəsaiti)

Azərbaycan MEA-nın Fəlsəfə, Sosiologiya və Hüquq İnstitutunun Elmi Şurasının 04 iyul 2011-ci il tarixli 6 saylı qərarı ilə çapa məsləhət görülmüşdür.

Azərbaycan Respublikası Təhsil Nazirinin 14 dekabr 2011-ci il tarixli 46 saylı əmri ilə dərs vəsaiti kimi təsdiq edilmişdir.

- 10442 -

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin
İşlər İdarəsi
PREZİDENT KİTABXANASI

«Təknur» nəşriyyatı

Bakı 2011

Elmi redaktor: Milli Aviasiya Akademiyasının «Hüquqşünaslıq» kafedrasının müdiri, hüquq elmləri doktoru, professor **İ.O.QULİYEV**

Rəyçilər: Hüquq üzrə fəlsəfə doktoru
Ə.H.RZAYEV

Hüquq üzrə fəlsəfə doktoru
Z.Ə.MƏMMƏDOV

H.e.d.,prof., H.S.Qurbanov, h.ü.f.d.,dosent Y.N.Balakişiyeva, S.Q. Hacıyeva. «Azərbaycanın bələdiyyə hüququ» (dərs vəsaiti). Bakı, «Təknur», 2011, 360 s.

Oxucuların diqqətinə təqdim edilən bu dərs vəsaiti “Bələdiyyə hüququ” kursunun proqramına uyğun olaraq və Azərbaycan Respublikasının qüvvədə olan qanunvericiliyin tətbiqi təcrübəsi nəzərə alınmaqla hazırlanmışdır. Dərs vəsaitində bələdiyyə hüququnun ümumi və xüsusi hissələrinin bütün institutları ətrafı işıqlandırılmışdır.

Dərs vəsaiti ali hüquq təhsili verən müəssisələrin tələbələri, doktorantları, müəllimləri, elmi işçilər, bələdiyyə üzvləri, hüquqşünaslar, habelə, bələdiyyə hüququ ilə maraqlanan təcrübə işçilər üçün nəzərdə tutulmuşdur.

ISBN: 978-9952-445-44-7

© H.S.Qurbanov, 2011
© Y.N.Balakişiyeva, 2011
© S.Q. Hacıyeva, 2011

M Ü N D Ü R İ C A T

Ön söz	7
Ümumi hissə	
Fəsil I. Bələdiyyə hüququ - hüququn sahəsi kimi	
1.1. Bələdiyyə hüququnun anlayışı, predmeti və metodu ...	9
1.2. Bələdiyyə hüququnun sistemi	13
1.3. Bələdiyyə hüquq normaları və bələdiyyə hüquq münasibətləri	12
1.4. Bələdiyyə hüququnun mənbələri	18
Fəsil II. Yerli özünüidarəetmənin tarixi-nəzəri əsasları	
2.1. Yerli özünüidarəetmənin anlayışı və əlamətləri. Bələdiyyə hakimiyyətinin anlayışı	29
2.2. Yerli özünüidarəetmə sahəsində əsas nəzəriyyələr	40
2.3. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin tarixindən	60
2.4. Müasir bələdiyyə sistemləri	75
Fəsil III. Yerli özünüidarəetmə hüquqi əsasları	
Fəsil IV. Yerli özünüidarəetmə ərazi əsasları	
4.1. Yerli özünüidarəetmənin ərazi əsaslarının anlayışı ..	107
4.2. Bələdiyyə torpaqları	109
Fəsil V. Əhalinin yerli özünüidarəetmə həyata keçirilməsində iştirakı	
5.1. Bələdiyyə seçkiləri	139
5.2. Yerli rəy sorğusu	146
5.3. Əhalinin bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinə	

müraciətləri	149
5.4. Əhalinin bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsü və bələdiyyə aktlarının müzakirəsi	151
5.5. Vətəndaşların yığıncaqları	153

Fəsil VI. Bələdiyyə orqanları

6.1. Yerli hakimiyyətin strukturu	155
6.2. Bələdiyyələrin nümayəndəli orqanı	159
6.3. Bələdiyyə başçısı	168
6.4. Bələdiyyənin icra aparatı	169
6.5. Bələdiyyə qulluqçuları	172
6.6. Bələdiyyə orqanları arasında qarşılıqlı əlaqə	180
6.7. Bələdiyyə ittifaqları və assosiasiyaları	182

Fəsil VII. Yerli özünüidarəetmə iqtisadi-maliyyə əsasları

7.1. Yerli özünüidarəetmə iqtisadi-maliyyə əsaslarının anlayışı	185
7.2. Yerli vergilər və ödənişlər	194
7.2.1. Yerli vergilər	203
7.2.2. Yerli ödənişlər	214
7.3. Bələdiyyənin yerli büdcə fəaliyyəti	218
7.4. Bələdiyyənin vergi orqanının fəaliyyəti	227

Fəsil VIII Bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin məsuliyyəti

8.1. Bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin məsuliyyətinin anlayışı	237
8.2. Bələdiyyələrin əhali qarşısında məsuliyyəti	241
8.3. Bələdiyyələrin dövlət qarşısında məsuliyyəti	243
8.4. Bələdiyyə orqanlarının fiziki və hüquqi şəxslər	

qarşısında məsuliyyəti	245
------------------------------	-----

Fəsil IX Yerli özünüidarəetmənin təminatları

9.1. Yerli özünüidarəetmənin təminatlarının anlayışı və növləri	249
9.2. Yerli özünüidarəetmənin təşkilati-siyasi müstəqilliyinin təminatları	253
9.3. Yerli özünüidarəetmənin iqtisadi-maliyyə müstəqilliyinin təminatları	256
9.4. Yerli özünüidarəetmənin hüquqlarının müdafiəsi	261

Xüsusi hissə

Fəsil X. Yerli özünüidarəetmənin səlahiyyətləri

10.1. Səlahiyyətlərin bölünməsinin əsas meyarları	281
10.2. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyət sahəsi	286
10.3. Bələdiyyələrin səlahiyyətləri və onların həyata keçirilməsi formaları	291
10.4. Yerli özünüidarəetmə orqanların planlaşdırma sahəsində səlahiyyətləri	300
10.5. Bələdiyyə mülkiyyətinin idarə olunması sahəsində yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri	307
10.6. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının torpaqlardan və digər təbii sərvətlərdən istifadə və onların mühafizəsi sahəsində səlahiyyətləri	312
10.7. Bələdiyyələrin əhalinin sosial müdafiəsi sahəsindəki səlahiyyətləri	339
10.8. Ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi	342

Fəsil XI. Dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin bələdiyyələr tərəfindən həyata keçirilməsi

Fəsil XII. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət

1. h.e.d.,prof., H.S.Qurbanov: Fəsil 5.3 -5.5., 6.3 - 6.7., 7.2- 7.4., XI.

2. h.e.f.d., dosent Y.N.Balakişiyeva: Fəsil I, IV,X,XII.

3. S.Q. Hacıyeva: Fəsil II, III, 5.1- 5.2, 6.1 - 6.2, 7.1, VIII, XII.

Ö N S Ö Z

XX əsrin son onilliyi Azərbaycanın ictimai inkişafında mühüm dönüş nöqtəsi kimi tarixə daxil oldu. Ölkəmizin dövlət müstəqilliyinin bərpa olunması və demokratik inkişaf proseslərinin başlanması bu dönüş nöqtəsinin əsas məzmununu təşkil edir. Hər iki tarixi hadisə Azərbaycanın müasir sivilizasiya dəyərlərinə yiyələnməsində açar rolunu oynayır. Bir biri ilə sıx bağlı olan bu hadisələr biri digərini tamamlayır, ictimai tərəqqi üçün yeni imkan və perspektivlər açır.

Müstəqil Azərbaycanın demokratikləşmə yolunda həyata keçirdiyi taleyüklü islahatlar arasında yerli özünüidarəetmə sisteminin müasir prinsiplər əsasında yenidən qurulmağa başlanması və yerlərdə bələdiyyə demokrasiyasının təşkil edilməsi mühüm əhəmiyyətə malikdir.

Bələdiyyələr artıq ictimai həyatın ayrılmaz tərkib hissəsinə çevrilmişlər və ictimaiyyətin diqqətini özünə daha çox cəlb edirlər.

Lakin ictimai həyatımızda yeni hadisə olan bələdiyyə sistemi çoxsaylı problemlərlə üzləşir. Onların yaradılması və fəaliyyəti haqqında 40-dan çox Qanun və çoxsaylı hökumət qərarları qəbul edilmişdir. Göründüyü kimi yerli özünüidarəetmə orqanları öz fəaliyyətində yeni və mürəkkəb qanunvericiliyə əsaslanır. Ona görə də istər bələdiyyə sahəsində çalışan işçilərdə, xüsusən yeni bələdiyyə üzvlərində, istərsə də bu sahə ilə əlaqədar olan digər əhali təbəqəsində bu barədə çoxsaylı suallar meydana çıxır.

Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi. Mülki hüquq və mülki proses şöbəsi deyilənləri nəzəri alaraq Azərbaycan Milli Elmlər Akademiyasının Fəlsəfə, Sosiologiya və Hüquq İnstitutunun ma-

liyyə dəstəyi ilə “Azərbaycanın bələdiyyə hüququ” adlı dərs vəsaiti hazırlamışdır. Müəlliflər bu sahədə azərbaycan və rus dillərində çıxmış kitablarla tanış olmuş və müəlliflərin fikirlərinə hörmətlə yanaşmışlar.

İLHAM MƏMMƏDZADƏ

*Azərbaycan Milli Elmlər Akademiyasının Fəlsəfə,
Sosiologiya və Hüquq İnstitutunun direktoru, fəlsəfə elmləri
doktoru, professor*

ÜMUMİ HİSSƏ

I FƏSİL

BƏLƏDİYYƏ HÜQUQU - HÜQUQUN SAHƏSİ KİMİ

1.1. Bələdiyyə hüququnun anlayışı, predmeti və metodu

Hüquqi sisteminin sahələrə bölünməsinin əsas meyarını hüquqla nizama salınan ictimai münasibətlərin məzmunu və xarakteri təşkil edir. Çünki hüququn hər bir sahəsi konkret münasibətlər deyil, eynixarakterli, keyfiyyətə yekcins ictimai münasibətləri nizama salır. Hüquqi nizamasalmanın predmetini hüquq normalarının təsir göstərdiyi ictimai münasibətlər təşkil edir. Hər bir hüquq sahəsinin müstəqil hüquqi nizamasalma predmeti vardır. Ümumi hüquq nəzəriyyəsində hüquqi nizamasalmanın predmeti hüquq sisteminin quruluşunun və onun sahələrə ayrılmasının əsas həlledici meyarı kimi, hüquqi nizamasalma metodu isə onun əlavə meyarı kimi qəbul edilir¹. Hüquqi ədəbiyyatda digər mövqelər də mövcuddur. Belə ki, bir qrup alimlər hər bir hüquq sahəsini digərindən predmeti, metodu və qanunvericiliyi², digərləri isə bunlardan əlavə hüquqi sahənin sisteminin mövcudluğu ilə³ fərqləndirirlər.

Müasir dünya dövlətlərinin hər birinin hüquq sistemində, hüququn başqa sahələri ilə yanaşı bələdiyyə (yerli özünüidarəetmə) hüquq sahəsi də daxildir. Azərbaycanın bələdiyyə qanun-

¹ M.F.Məlikova. Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi. Bakı.: Maarif. 1988, s.275

² Алексеев С. С. Государство и право. М., 1994. с. 83.; Лившиц Р. З. Теория права. М., 1994. с. 120.

³ Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1993. с. 6.

vericiliyində “yerli özünüidarəetmə” və “bələdiyyə” sözləri sinonim sözləri kimi istifadə olunur. Belə ki, Azərbaycan Respublikasının “Bələdiyyələrin statusu haqqında” qanununun ikinci maddəsinin onuncu bəndinə əsasən “bələdiyyə” və “yerli özünüidarəetmə” terminləri və bunların iştirakı ilə düzələn söz birləşmələri bələdiyyə, onların orqanları, yerli özünüidarəetmə funksiyalarının həyata keçirilməsi ilə bağlı olan müəssisə, idarə və təşkilatlar, mülkiyyət obyektləri və başqa obyektlər bərsində, habelə əhali tərəfindən yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsi ilə əlaqədar digər hallarda işlədilir”.

Bələdiyyə hüququna hüququn başqa sahələri üçün xarakterik olan normativlik, normaların icrasının məcburiliyi və s. xüsusiyyətlərlə yanaşı, həm də məhz bu hüquq sahəsi üçün xarakterik olan spesfik xüsusiyyətlər də xasdır.

Bələdiyyə hüququnun predmeti dedikdə bu hüquq sahəsinin hansı münasibətləri tənzimləməsi sualına cavab vermək, yəni bələdiyyə hüquq normaları ilə tənzimlənən ictimai münasibətlərin dairəsini müəyyənləşdirmək lazımdır.

Ümumiyyətlə, bələdiyyə hüququnun tənzimlədiyi ictimai münasibətləri, aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar:

➤ yerli özünüidarəetmənin xalq hakimiyyəti institutu kimi təşkili nəticəsində yaranan münasibətlər;

➤ bələdiyyə qurumlarında əhalinin və hər bir vətəndaşın yerli özünüidarəetmə hüququnun həyata keçirilməsi prosesində yaranan münasibətlər;

➤ bələdiyyələrin nümayəndəli, icra-sərəncamverici və digər orqanların fəaliyyətinin təşkili ilə əlaqədar yaranan münasibətlər;

➤ yerli özünüidarəetmə və bələdiyyə qulluğu sahəsində xüsusi səlahiyyət üzrə təşkilati-sərəncamverici və ya inzibati-təsərrüfat funksiyalarını yerinə yetirən seçkili orqanların üzvlə-

rinin və vəzifəli şəxslərin statusunun tənzimlənməsi ilə bağlı münasibətlər;

➤ ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi ilə bağlı münasibətlər;

➤ dövlət hakimiyyəti orqanlarının bələdiyyələrlə qarşılıqlı əlaqəsi prosesində yaranan münasibətlər;

➤ Bələdiyyələr arasında əməkdaşlıq prosesində yaranan münasibətlər.

Hüquqi nizaməsalma metodu hüquqi nizaməsalmanın predmetindən törəyir və onunla müəyyən edilir. Hüquqi nizaməsalma metodu hüququn ictimai münasibətlərə təsiretmə üsulları deməkdir. Bu metod hüququn, keyfiyyətcə yekcins ictimai münasibətləri hansı üsulla nizama saldığını göstərir. Bələdiyyə hüququn da hüquqi nizaməsalma metodu dedikdə vətəndaşların yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsi zamanı yaranan ictimai münasibətlərin iştirakçılarına təsiretmə üsullarının və vasitələrin məcmusunu başa düşmək olar. Bələdiyyə hüququ hüququn kompleks sahələrinə aid olduğu üçün hüququ nizaməsalma ictimai-hüquq (imperativ) və xüsusi-hüquq (dispozitiv) metodlarına əsaslanır. Bələdiyyə hüququnun tənzimlədiyi ictimai münasibətlərin spesifikliyini nəzərə alaraq bələdiyyə hüququnun metodunu xarakterizə edək:

1. Bələdiyyə hüquq normaları ilə tənzimlənən ictimai münasibətlərin iştirakçılarının konkret hüquq və vəzifələrinin müəyyən edilməsi. Məsələn, yerlərdə özünüidarəetmənin və bələdiyyələrin işinin təşkili zamanı;

2. Ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi ilə bağlı hakimiyyət və bələdiyyə arasında yaranan münasibətlərin hüquqi nizamlanması;

3. İctimai münasibətlərin iştirakçılarına göstərilən təsiret-

mə üsul və vasitələri. Bunlar lazımı davranışın və hüquqi göstərişlərin icrasına yönələn dövlət məcburiyyətini təmin etmək üçün müvafiq göstərişlərin, icazələrin və qadağaların müəyyən edilməsindən ibarətdir. *Göstəriş* (vəzifə qoyma) – müəyyən hərəkətlərin edilməsi vəzifəsinin şəxsin üzərinə qoyulması deməkdir. Göstəriş yerli özünüidarəetmə sahəsində ictimai münasibətlərin tənzimləməsinin imperativ normalarına xasdır. Məsələn, yerli özünüidarəetmə xalq hakimiyyətinin bir forması olduğu üçün, qanunverici bələdiyyənin öz səlahiyyətləri daxilində qəbul etdiyi qərarların təşkilati-hüquqi formasından asılı olmayaraq, bələdiyyənin ərazisində yerləşən bütün hüquqi və fiziki şəxslərin üzərinə həmin aktların hökmən icra edilməsi vəzifəsi qoymuşdur. *İcaza* - şəxslərə müəyyən hərəkətlərin edib edilməməsi hüququnun verilməsi. Məsələn, “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 33 maddəsinin 3 bəndinə əsasən bələdiyyələr qanuna uyğun olaraq bələdiyyə mülkiyyəti obyektlərini fiziki və hüquqi şəxslərin müvəqqəti və ya daimi istifadəsinə, icarəsinə verə bilər, qanunla müəyyən edilmiş qaydada özənləşdirə bilər, habelə bələdiyyə mülkiyyətində olan əmlak barəsində başqa əqdlər bağlaya bilər, özənləşdirilən və ya istifadəyə verilən obyektlərdən istifadə şərtlərini müqavilə və sazişlərlə müəyyən edilmişdir. Bu qanun norması onu göstərir ki, bələdiyyələrə seçim hüququ verilir. *Qadağa* - şəxslərə müəyyən hərəkətlərin edilməsindən çəkindirilməsi vəzifəsi qoyulması. Məsələn, “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 14 maddəsinin 4 bəndinə əsasən “Dövlət orqanları və dövlətin vəzifəli şəxsləri tərəfindən yerli özünüidarənin həyata keçirilməsinə yol verilmir” göstərilir.

Bələdiyyə orqanları səlahiyyətlərinin hüquq tənzimlənməsi

zamanı pozitiv və neqativ üsullardan istifadə olunur. Pozitiv üsul, bələdiyyə orqanlarının yerli məsələlərin həllində hansı qərarların qəbul edilməsinin (hərəkətlərin edilməsi) konstitusiyaya və digər normativ hüquqi aktlarla müəyyən edilməsini ehtimal edir. Neqativ üsul qanunla qadağan olunmayan səlahiyyətlərin bələdiyyə orqanları tərəfindən həyata keçirilməsi hüquqlarının tanınmasına əsaslanır.

Bələdiyyə hüququnun hüququn bir sahəsi kimi predmetini və hüquqi nizamasalma metodunu müəyyənləşdirməklə, bələdiyyə hüququnun anlayışını ifadə etmək olar.

Bələdiyyə hüququ, hüququn müstəqil sahəsi kimi, bələdiyyə orqanlarının təşkilinin və fəaliyyətinin, həmçinin demokratiyanın bilavasitə formalarının həyata keçirilməsi prosesində yaranan münasibətləri tənzim edən hüquq normalarının məcmusudur.

1.2. Bələdiyyə hüququnun sistemi

“Sistem” yunan sözü olub, birləşmə, hissələrdən düzəlmə deməkdir. Hüquqa tətbiq olunduqda sistem anlayışı hüququn daxili vəhdətdə olan ayrı-ayrı hissələrinin vahid bir tam halında birləşməsini ifadə edir. Hüquq sistemi ictimai münasibətlərinin xarakteri ilə şərtlənən hüququn daxili strukturudur ki, bu da hüquq normalarının vəhdətində və uyğunluğunda, eyni zamanda onların sahələrə və institutlara ayrılmasında ifadə olunur. Hüquq sahəsi eyni xarakterli və keyfiyyətə həmcins ictimai münasibətləri nizama salan hüquq sisteminin nisbətən müstəqil hissəsini təşkil edən hüquq normalarının məcmusudur. Hüquq yarım sahələri isə eyni xarakterli və həmin sahəyə aid ictimai münasibətlərin nisbətən məhdud qrupunu nizama salır. Hüquq institutu dedikdə isə, hüquq sahəsi daxilindəki ictimai münasi-

bətlərin ayrıca bir hissəsini nizama salan hüquq normalarının məcmusu nəzərdə tutulur⁴.

V.İ.Fadəyev bələdiyyə hüququnun sistemini “bələdiyyə-hüquq normaları bələdiyyə münasibətlərin tənzimlənməsində rəolundan və mahiyyətindən asılı olaraq müəyyən ardıcılıqda yerləşən bələdiyyə hüquq institutlarına birləşməsi” kimi müəyyən edir. Digər müstəqil hüquq sahələri kimi bələdiyyə hüququ da iki hissədən-ümumi və xüsusi hissədən ibarətdir. Məlum olduğu kimi, hüququn ümumi və xüsusi hüquqa bölünməsi Roma hüququndan gəlmişdi. Roma hüquqşünası Ulpian Dominitsi yazırdı ki, ümumi hüquq Roma dövlətinə aid edilən hüquqlar, xüsusi hüquq isə ayrı-ayrı şəxslərin mənafeyinə aid edilən hüquqdur.

Bələdiyyə hüququnun ümumi hissəsinə elə normalar və müddəalar daxildir ki, onlar ümumi xarakter daşıyır və bələdiyyə hüququn bütün institutlarına, yaxud onların çoxuna eyni dərəcədə tətbiq edilir. Bura norma-vəzifələr, norma-defenisiyalar, norma-prinsiplər, yerli özünüidarəetmənin ümumi məsələləri (bələdiyyələrin hüquqi, ərazi, təşkili, maliyyə-iqtisadi əsasları və s.) və bələdiyyə subyektlərinin hüquq vəziyyəti və s. daxildir.

Bələdiyyə hüququnun xüsusi hissəsini isə özünüidarəetmənin tətbiqi üzrə ictimai münasibətlərin ayrı-ayrı növlərini nizama salan normalar təşkil edir. Bu normalar, özündə müəyyən növ ictimai münasibətlərin yalnız bir hissəsini tənzim edən normaları birləşdirən, hüquq institutlarında qruplaşdırılır. Bələdiyyə hüququnun xüsusi hissəsini yerli özünüidarəetmənin münasibətinin məzmununun ayrı-ayrı elementlərinin tənzimlənməsi və ya yerli özünüidarəetmə ilə bilavasitə bağlı olan münasi-

⁴ Məlikova. M.F. “Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi”, Bakı., Maarif.1988, s. 383

bətlərinin ayrı-ayrı növlərini ifadə edən hüquq institutlarını əhatə edir. Xüsusi hissəyə bələdiyyə orqanlarının, onların vəzifəli şəxslərinin səlahiyyətlərini və fəaliyyətlərini, yerli özünüidarəetmənin digər subyektlərinin hüquqi vəziyyətini və fəaliyyətini tənzim edən normaları birləşdirən, hüquq institutları aiddir.

Hüquq sistemi həmişə qanunvericilik sistemi ilə üst üstə düşür. Qanunvericilik sistemi səlahiyyətli dövlət orqanları tərəfindən dövlət idarəetməsinin müxtəlif sahələri üzrə verilən qanun və qanunqüvvəli aktların məcmusudur. Adətən,, hüquqi akt dövlət orqanı tərəfindən dövlət idarəetməsinin hər hansı bir sahəsini nizama salmaq üçün verilir. Qanunvericilik sistemi hüquq sisteminin təzahürü, hüquq normalarının ifadə formasıdır. Hüquq sisteminin qanunvericilik sistemindən əsas fərqi ondan ibarətdir ki, hüquq sistemi hüquqi nizamasalma predmetinə görə sahələrə bölündüyü halda, qanunvericilik sistemi əsasən dövlət idarəetmə sahələrindən asılı olaraq bölünür.

Bələdiyyə hüququ sahəsinin sistemi və bələdiyyə qanunvericiliyi sistemi bələdiyyə hüququnu təmsil edən sıx qarşılıqlı əlaqədə olan müstəqil kateqoriyalar kimi nəzərdən keçirilir. Sahə kimi bələdiyyə hüququnun sistemi eyni zamanda nisbətən müstəqil institutlara və tənzimlənən ictimai münasibətlərin xarakterinə müvafiq surətdə onların birliklərinə bölünməklə hüquq normalarının vahid üzlaşdırılmış tamda birləşdirilməsindən ibarətdir.

Bələdiyyə hüququ elmi sistemi, əsasən, bələdiyyə hüququ sisteminə uyğundur, lakin onların arasında fərqlər də mövcuddur. Bələdiyyə hüququ elmi yerli özünüidarəetmə hüququnun əsas məsələlərinə dair nəzəriyyələri tədqiq edir, müəyyən hüquqi baxışları, nəticə və mülahizələri ümumiləşdirir, qüvvədə olan qanunvericiliyi öyrənir, nəzəriyyədə və qanunvericilikdə olan problemləri üzə çıxarır və onun həlli yollarını müəyyən

edir. Bələdiyyə hüququ sistemində olduğu kimi, bələdiyyə hüququ elmi sistemində də ümumi və xüsusi hissələr mövcuddur.

Bələdiyyə hüququ elmi sistemi bələdiyyə hüququ qanunvericiliyi sistemindən də fərqlidir. Bələdiyyə hüququ qanunvericiliyi sistemi özü də elmi cəhətdən əsaslandırılmış təsnifatdır.

1.3. Bələdiyyə hüquq normaları və bələdiyyə hüquq münasibətləri

Cəmiyyətdə insanlar müxtəlif sosial normalarla nizama salınan cürbəcür münasibətlərdə iştirak edir. "Norma" sözü bütün müvafiq hallarda riayət edilməli olan ümumi qayda, nümunə, örnək mənasındadır. Bu mənə hüquq normasına tətbiq olunduqda belə başa düşülür ki, hüquq normaları ümumi xarakter daşıyır, bütün müvafiq hallara, müəyyən növ ictimai münasibətlərə tətbiq edilmək üçün nəzərdə tutulur. Hüquq normalarının özünəməxsus əlamətləri var. Hüquq norması sosial normalar içərisində yeganə normadır ki, dövlət tərəfindən müəyyən edilir və dövlətin məcbureddici qüvvəsi ilə təmin olunur. Hüquq norması adamların hüquq və vəzifələrini müəyyən etmək yolu ilə eyni tipli ictimai münasibətləri nizama salır və bununla da ictimai münasibətlərə təsir göstərir, adamların davranışını bütün cəmiyyətin mənafeyinə yönəldilir. Hüquq norması dövlət göstərişini ifadə edir. Bu göstəriş normada icazəvermə və ya qadağanetmə formasında ifadə olunur. Bundan asılı olmayaraq hüquq norması bütün hallarda adamların necə hərəkət etməli olmalarına, hansı hərəkətləri etmələrin qadağan olunmasına dair məcbureddici dövlət göstərişi olaraq qalır. Hüquq normasının nizamlayıcı rolu da məhz ondan ibarətdir ki, bu norma adamların lazımi və mümkün olan davranış həddini müəyyən-

ləşdirir, subyektin bu və ya digər hallarda necə hərəkət etməli olmasını göstərir, ona digər şəxsdən müvafiq davranış tələb hüququ verir. Beləliklə, hüquq normaları hüquq münasibətlərinin subyektləri arasında onların bir-birinə uyğun hüquq və vəzifələrində ifadə olunan hüquq əlaqələri müəyyən edir⁵. Bundan belə nəticəyə gəlmək olar ki, hüquq münasibətləri hüquq normalarına əsaslanan elə ictimai münasibətlərdir ki, onların iştirakçıları dövlət tərəfindən təmin edilən subyektiv hüquqları həyata keçirir və hüquq vəzifələri icra edirlər.

Bələdiyyə hüquq normaları dövlət hakimiyyəti orqanları və onların vəzifəli şəxsləri, habelə bələdiyyə qurumları, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri tərəfindən qəbul edilən normaların məcmusudur. Bələdiyyə hüquq normaları dedikdə, dövlətin məcbureddici qüvvəsi ilə təmin olunan yerli özünüidarəetmə sahəsində münasibətləri tənzimləyən ümumməcburi davranış qaydaları başa düşülür. Bələdiyyə hüququ kompleks hüquqi sahəyə aid olduğu üçün onun normaları eyni zamanda digər sahələrin də normalarıdır. Bələdiyyə hüququnun tərkibinə mülki, torpaq, maliyyə və bir sıra digər hüququn normaları daxildir.

Bələdiyyə-hüquq münasibətləri dedikdə, bələdiyyə hüquq normaları ilə tənzimlənən və bələdiyyə hüququ subyektləri arasında yerli özünüidarəetmə sahəsində yaranan münasibətlər başa düşülür. Bələdiyyə-hüquq münasibətləri, digər münasibətlərdə olduğu kimi, göstərilən struktur elementlərindən ibarətdir: subyekt, obyekt və hüquq münasibətlərinin məzmunu. Bələdiyyə-hüquq münasibətlərinin subyektlərinə bələdiyyə-hüquq mü-

⁵ Məlikova M.F. "Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi", Bakı, Maarif, 1988, s.383

nasibətlərində iştirak edən və yerli özünüidarəetmə sahəsində hüquq və vəzifə daşıyan şəxslər aiddirlər.

Bələdiyyə hüququnun obyektlərinə bələdiyyə əraziləri, bələdiyyə mülkiyyəti və bələdiyyələrin qəbul etdiyi hüquqi aktlar aiddir. Bələdiyyə-hüquq münasibətlərinin məzmununu isə bələdiyyə-hüquq münasibətlərinin subyektlərinin səlahiyyətləri, hüquq və vəzifələri təşkil edir.

1.4. Bələdiyyə hüququnun mənbələri

“Bələdiyyə hüququnun mənbəyi” anlayışının müəyyən edilməsi üçün ilk növbədə hüquq mənbəyi anlayışının məzmununu tədqiq etmək lazımdır. Çünki onun ümumənəzəri müddələrinin müəyyən edilməsi bələdiyyə hüququnun mənbələri anlayışının müəyyən edilməsi üçün metodoloji əsas rolunu oynayır.

“Hüquq mənbəyi” termini elmi dövriyyəyə ilk dəfə qədim roma mütəfəkkiri Tit Livi tərəfindən daxil edilmişdir. O, XII cədvəl Qanununu bütün ümumi və xüsusi hüququn (fons omnis publici privatiqie juris) mənbəyi adlandırdı⁶.

Hüquqi fikir tarixində və hüquq haqqında təsəvvürlərin inkişafının müasir mərhələsində hüquq mənbəyinin mahiyyəti və təbiətinin izahında müxtəlif cür yanaşmalara rast gəlinir.

Məşhur rus hüquqşünası M.D. Şarqorodski yazır ki, bu məsələnin mürəkkəbliyi müəyyən dərəcədə eyni bir terminin indi və əvvəllər müxtəlif anlayışların mənasını bildirmək üçün istifadə edilməsi ilə izah edilir⁷. “Hüququn mənbəyi” anlayışı

⁶ Дождев Д.В. Римское частное право. Учебник для вузов. М., 2004., с. 17.

⁷ М.Д.Шаргородский. Курс уголовного права. Т. 3. Уголовный закон. М. Юриздат, 1948. С.16 (311).

şərhinin birmənalı olmaması haqqında Şerşeneviç qeyd edir ki, hüquq mənbəyi dedikdə bunlar nəzərdə tutulur: a) hüquq yarıdan qüvvələr. Məsələn, hüquq mənbəyi kimi “allahın iradəsi”, xalq iradəsi, hüquq düşüncəsi, ədalətlik ideyası, dövlət hakimiyyəti” nəzərdə tutulur; b) hər hansı qanunvericiliyin təməlinə daxil olan materiallar. Hüququn mənbəyinin bu mənasından məsələn, roma hüququnun alman məəcəlləsi hazırlanarkən mənbə olması və ya alim Potyenin əsərlərindən Napoleon Məcəlləsi hazırlanarkən istifadə edilməsinin təsdiqi halında istifadə edilir; c) nə vaxtsa qüvvədə olmuş hüquq mənasını verən tarixi abidələr. Məsələn, hüququn mənbəyi kimi belə hüquqi abidələrdən tədqiqat zamanı Corpus juris civilis, Rus həqiqəti və sairədən istifadə edildiyi halda danışılır; ç) mövcud hüququn dərk edilmə vasitəsi. Hüququn mənbəyinin bu mənası hüququ qanundan dərk etmək mümkün olduğu zaman istifadə edilir. “Hüququn ifadə olunduğu müxtəlif formaların qədimdən mənbə adını daşması” faktı qəbul edilsə də, müəllif hesab edir ki, bu termin “özünün çoxmənalılığına görə az yararlı” hesab edilir⁸.

“Hüququn mənbəyi” anlayışı şərhinin birmənalı olmaması eyni bir terminin köməyi ilə hüququn təminatlı (maddi) və formal mənbələrinin eyni zamanda qeyd edilməsi səbəbindən də yaranır⁹.

Tarixən hüquqi doktrinada hüququn mənbələri maddi mənada - sosial-siyasi səbəblər, hüququn yaranması və onun məzmununu müəyyən edən şərtlər və formal-hüquqi mənada – ifadəsinin ona rəsmi hüquq norması (normativ-hüquqi aktlar, normativ məzmunlu müqavilələr, sanksiyalaşdırılmış adətlər, məh-

⁸ Г.В.Шершеневич. Общая теория права. М.,1911, стр.368-369.

⁹ Бержель Ж.-Л. Общая теория права / Под общ. ред. В.И. Даниленко. М., 2000. с. 97.

kəmə və inzibati presedentlər) xüsusiyyətlərini verən xarici formaları mənasında başa düşülürdü¹⁰.

Bəzi tədqiqatçılar “hüququn mənbəyi” anlayışını onların fikrincə, hüququn daha dərin və hərtərəfli araşdırılmasına imkan verən “hüququn forması” anlayışı ilə əvəz edilməsini təklif edirdilər¹¹. Milli doktrinada hüququn mənbəyinin və formasının eyniləşdirilməsinin əsas səbəbini alimlər hüquqi dərkin əvvəllər geniş yayılmış normativ tipinin (orada normanın özü hüququn mənbəyi sayılırdı) xüsusiyyətlərində, habelə hüququn mənbəyinin dövlət iradəsinə çevrilməsində görürdülər¹². Lakin bu mövqə çox da geniş müdafiə edilmədi. Belə ki, X.İ. Hacıyevə görə bu iki termindən (hüququn formaları (mənbələri)) tədqiqatçılar tərəfindən eyni dərəcədə istifadə edilməsinə baxmayaraq¹³, bu problemi bu səbəblərə görə qəti şəkildə həll edilmiş hesab etmək çətindir. “Hüquq” və “qanun” terminlərinin nisbəti məsələsinin tədqiqi belə bir nəticə çıxartmağa imkan verir ki, bu anlayışlar oxşar deyil. Bizim hüququn normativ dərki konsepsiyasını dəstəkləməyimizə baxmayaraq, qeyri-hüquqi qa-

¹⁰ Александров Н.Г. Указ. соч. с. 50; Разумович Н.Н. Источники и форма права // Советское государство и право. 1988. № 3. С. 21.; Уолкер Р. Английская судебная система. М., 1980. с. 111 и др.; Бертель Жан-Луи. Общая теория права. М., 2000, с.97.

¹¹ Зивс С.Л. Развитие формы права в современных империалистических государствах. М. 1960; Шебанов А.Ф. Форма советского права. М.1968; Щершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Спб., 1907. с.368.

¹² Калинин А.Ю., Комаров С.А. Указ. соч. с. 4.

¹² Məlikova M.F. Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi. Bakı: Maarif, 1988, s.49

¹³ Вах: Məlikova M.F. Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi. Bakı: Maarif, 1988, s.49

nuların mövcudluğunun mümkünlüyü fikri ilə razılaşmaq lazımdır. Bu halda hüquq mənbəyi termininin qeyri-hüquqi aktın bildirilməsi üçün işlənilməsi absurd hesab edilir”. Bununla əlaqədar həmin müəllif «“hüququn forması” termininin qanun və bütövlükdə normativ-hüquqi aktlar barəsində işlənilməsinə düzgün sayır. Hüququn mənbələri kimi isə yalnız maddi mənada mənbələr nəzərdə tutulur»¹⁴.

M.Q.Şarqorodski düzgün qeyd edir ki, “hüquq mənbəyi termininə verilmiş müxtəlif izahların hər birində əsasən iki məsələdən söhbət getməsinə görmək çətin deyil: a) hüquq yaradan qüvvə, hüququn məzmunu haqqında və bunu maddi mənada hüququn mənbəyi və ya hüquq mənbəyinin ümumi anlayışı adlandırılır və b) normaya hüquqi yəni ümumməcburi xarakter verən forma haqqında - hüquq mənbəyinin formal və ya xüsusi anlayışı”¹⁵.

Bu anlayışa əsaslanaraq hüququn mənbəyi bir anlayış kimi onun formal və məzmununa aid aspektlərinin vahidliyini nəzərdə tutur. Hüququn mənbəyi anlayışına məzmun və forma cəhətdən baxılmasına nəzəri olaraq haqq qazandırılır. Belə yanaşma tədqiqatçının vəzifəsini yüngülləşdirir. Belə ki, hüququn maddi mənbələri və onun ifadə üsulları, formaları, təsbit olunması ayrı-ayrılıqda və forma və məzmunun nisbəti kimi qarşılıqlı əlaqədə öyrənilir.

Biz bələdiyyə hüququn mənbələrini formal-hüquqi (dar) mənada araşdıracağıq. Belə ki, dar mənada bələdiyyə hüququnun mənbələri dedikdə yərti özünüidarəetmə hüquq normalarının təsbit olunduğu səlahiyyətli orqanların normativ məzmunlu

¹⁴ Гаджиев Х.И. Проблемы толкования Конституции и законов Конституционным Судом. М. 2001, с.18.

¹⁵ М.Д.Шаргородский. Курс уголовного права. Т. 3. Уголовный закон. М. Юриздат, 1948. с.18.

aktları başa düşülür. Bələdiyyə hüququnun mənbələri hər şeydən əvvəl bələdiyyə qanunvericiliyinin müəyyən normativ aktlarda ifadəsinin formasıdır. Bu cür normativ aktlarda isə həm bələdiyyə hüquq normaları, həm də kompleks hüquq normaları mövcud ola bilər.

Bələdiyyə hüququnun mənbələrini aşağıdakı kimi təsnifləşdirmək olar:

1. Hüquqyaratma fəaliyyətinin subyektlərindən asılı olaraq normativ hüquqi aktlar və normativ xarakterli aktlar.

1.1. Normativ hüquqi akt - nümayəndəli dövlət hakimiyyəti orqanları tərəfindən qəbul edilən hamı üçün məcburi davranış qaydalarını əks etdirən, qeyri müəyyən subyektlər dairəsi üçün və dafələrlə tətbiq olunmaq üçün nəzərdə tutulmuş aktlardır. Normativ hüquqi aktlara Qanunlar, Azərbaycan Respublikasının Prezidentinin fərmanları, Nazirlər Kabinetinin qərarları, Azərbaycan respublikasının Milli Məclisinin qanunlar formasında qəbul etdiyi aktları, Mərkəzi İcra Hakimiyyəti orqanlarının aktları, Naxçıvan Muxtar Respublikasının dövlət orqanlarının Naxçıvan Muxtar respublikasının konstitusiyası ilə müəyyən edilən müvafiq aktlar

1.2. Bütün digər aktlar normativ xarakterli hüquqi aktlardır. Bunlara Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası Məhkəməsinin, müvafiq qərarları, Azərbaycan respublikası mərkəzi Seçki Komissiyasının qərarlarını yerli icra hakimiyyəti orqanlarının və bələdiyyələrin qəbul etdiyi aiddir.

2. Məkana görə hüquqi qüvvəsindən asılı olaraq - ümumi (respublika) və yerli aktlar. Ümumi aktlara "Bələdiyyə qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu, yerli aktlara müvafiq bələdiyyə orqanının yerli əhəmiyyətli qəbul etdiyi normativ aktı aid etmək olar.

3. Tənzimləmə predmetinə görə - ümumi və xüsusi aktlar. Ümumi aktlar həm bələdiyyə, həm də digər ictimai münasibətləri əhatə edir. Məsələn, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Xüsusi aktlar bilavasitə yerli özünüidarəetmə ilə bağlı məsələlərini tənzim edən aktlardır. Məsələn, "Bələdiyyə statusu haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu.

4. Hüquqi tənzimləmənin xarakterinə görə - maddi və prosessual aktlar. Maddi aktlar ictimai münasibətlərin məzmunu ilə əlaqədar məsələləri nizama salır və onların iştirakçılarının subyektiv hüquq və vəzifələrinin həddini müəyyən edir. Məsələn, Bələdiyyə üzvünün statusu haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. Prosessual aktlar səlahiyyətli orqanlarının maddi hüquq normalarının və ictimai münasibətlərin subyektlərinin hüquq və qanuni mənafeylərinin həyata keçirilməsi və mühafizəsi ilə əlaqədar olan fəaliyyət qaydasını tənzim edir. Məsələn, Mülki Prosessual Məcəllə.

5. Sistemləşdirməyə görə məcəllələşdirmə (kodifikasiya) olunmuş və məcəllələşdirmə (kodifikasiya) olunmamış aktlar. Məcəllələşdirmə – normativ hüquqi aktların forma və məzmun baxımından yenidən işlənməsi yolu ilə vahid normativ hüquqi aktlarda birləşdirilməsidir.

Aşağıdakı normativ hüquqi aktlar bələdiyyə hüququnun mənbələrinin sistemini əmələ gətirir:

I. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Hər hansı başqa sahədə olduğu kimi yerli özünüidarəetmə sahəsində münasibətlərin tənzimlənməsində Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası başlıca rol oynayır. Bələdiyyə hüququnun mənbəyi kimi Konstitusiyayı təhlil edərkən normaların iki qrupunu fərqləndirmək olar: ümumi xarakterli və sırf bələdiyyəyə aid normalar.

Ümumi xarakterli normalara insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarını təsbit edən, onların müdafiəsinə təminat verən, hüquq sisteminin və dövlət hakimiyyətinin təşkilinin əsaslarını müəyyən edən normalar aiddir. Məsələn, Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 2-ci maddəsinin 2-ci hissəsində “Azərbaycan xalqı öz suveren hüququnu bilavasitə ümumxalq səsverməsi – referendum və ümumi, bərabər və birbaşa seçki hüququ əsasında sərbəst, gizli və şəxsi səsvermə yolu ilə seçilmiş nümayəndələr vasitəsilə həyata keçirir” göstərilir.

Sırf bələdiyyə normalarına Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının IX fəslini aid etmək olar. Göstərilən fəsildə yerlərdə özünüidarənin (mad.142) və bələdiyyələrin işinin təşkili (mad.143) əsasları, bələdiyyələrin səlahiyyətləri (mad.144), bələdiyyələrin qərarları (mad.145), bələdiyyələrin müstəqilliyinin təminatı haqqında normalar öz əksini tapıb. Bu maddələrin açıqlanması bu paraqrafda verilməyəcək, çünki digər bölmələrdə yetərincə bu maddələr araşdırılır. Referendumla qəbul edilmiş akt (bundan sonra – referendum aktı), Azərbaycan Respublikasının tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələr, qanun, fərman və ya digər normativ hüquqi akt Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası ilə ziddiyyət təşkil etdikdə Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası tətbiq edilir.

II. Azərbaycan Respublikasının tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələr. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 148-ci maddəsinin ikinci hissəsinə uyğun olaraq Azərbaycan Respublikasının tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələr Azərbaycan Respublikasının qanunvericilik sisteminin ayrılmaz tərkib hissəsidir. Bələdiyyə sahəsində Azərbaycan Respublikasının tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilə kimi Azərbaycan Respublikası tərəfindən 1999-cü ildə imzalanmış və 25

dekabr 2001-ci ildə qanunla təsdiq olunmuş Avropa Şurasının qəbul etdiyi 15 oktyabr 1985-ci il tarixli “Yerli özünüidarəetmə haqqında” Avropa Xartiyasını göstərmək olar. Avropa Xartiyası yerli özünüidarənin universal normalar formasında olan və bütün demokratik dövlətlər tərəfindən qəbul olunan ümumi anlayışını verir və yerlərdə özünüidarənin və bələdiyyələrin işinin təşkili əsaslarını açıqlayır.

III. Azərbaycan Respublikasının qanunları. Burada qanunları iki qrupa təsnif etmək olar. Birinci qrup qanunlar həm yerli özünüidarəetmə, həm də digər ictimai münasibətləri əhatə edir. İkinci qrup qanunlar bilavasitə bələdiyyələrlə bağlı məsələlərini tənzim edir. Qanunlar Konstitusiyaya zidd olmamalıdır. Yalnız dərc edilmiş qanunların tətbiqi və icrası bütün vətəndaşlar, qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti, hüquqi şəxslər və bələdiyyələr üçün məcburidir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkilini və fəaliyyətini nizamlayan qanunlar aşağıdakılardır:

❖ “Bələdiyyə seçkilərin qaydaları haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu;

❖ “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu;

❖ “Yerli rəy sorğusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu;

❖ “Bələdiyyə qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu;

❖ “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu;

❖ “Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu;

❖ “Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu;

❖ “Bələdiyyə üzvünün statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu;

❖ “Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu;

❖ “Bələdiyyələrin birgə fəaliyyəti, birləşməsi, ayrılması və ləğv edilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu;

❖ “Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu;

❖ “Bələdiyyələrin məhəllə komitələri haqqında nümunəvi əsasnamə”nin təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının Qanunu;

❖ “Bələdiyyələrin su təsərrüfatı haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu;

❖ “Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu;

❖ “Bələdiyyələrin daimi və başqa komissiyaları haqqında” Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının Qanunu;

❖ “Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmə üzrə əlaqələndirmə şuraları haqqında” Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının Qanunu;

❖ və sair.

IV. Azərbaycan Respublikasının Prezidentinin fərmanları. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanları Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına və qanunlarına zidd olmamalıdır. Yalnız dərc edilmiş fərmanların tətbiqi və icrası bütün vətəndaşlar, icra hakimiyyəti orqanları, hüquqi şəxslər üçün məcburidir. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yerli özünüidarəetmə sahəsində qəbul edilmiş qanunların tətbiqilə əlaqədar və yerlərdə özünüidarənin və bələdiyyələrin işinin

təşkili sahəsində fərmanlar qəb edir. Misal kimi, “Bələdiyyələrin statusu haqqında Azərbaycan Respublikası qanununun tətbiq edilməsi barədə”, “Azərbaycan Respublikası Ədliyyə Nazirliyinin nəzdində “Bələdiyyələrlə İş və Bələdiyyələrə Metodoloji Yardım Mərkəzinin Əsasnaməsi”nin təsdiq edilməsi barədə”, “Bələdiyyə sifarişlərinin verilməsi qaydaları”nın təsdiq edilməsi barədə” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanlarını göstərmək olar.

V. Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinin qərarları. Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarları Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına, qanunlarına və Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanlarına zidd olmamalıdır. Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarları yalnız dərc edildikdə onların tətbiqi və icrası vətəndaşlar, mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanları, hüquqi şəxslər üçün məcburidir. Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin yerlərdə özünüidarənin və bələdiyyələrin işinin təşkili sahəsində bir sıra qərarları mövcuddur. Misal kimi, Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinin 2000-ci il 12 yanvar tarixli “Bələdiyyələrin mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatların maliyyə və təsərrüfat fəaliyyəti göstəricilərinin qeydiyyatına alması qaydaları” və Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinin 2000-ci il 23 dekabr tarixli “Dövlət və bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqların icarə haqqının aşağı həddinin müəyyən edilməsi barədə” qərarları göstərmək olar.

VI. Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ aktları. Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktları Azərbaycan Respublikası Prezidentinin aktları ilə nəzərdə tutulmuş hallarda və hədlərdə, yalnız Azərbaycan Respublikası Prezidentinin aktları ilə onların səlahiyyətlərinə aid

edilmiş məsələlər üzrə qəbul edilə bilər. Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktları qərarlar formasında qəbul edilir. Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının aktları Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına, qanunlarına, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanlarına və Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarına zidd olmamalıdır.

VII. Yerli özünü idarə orqanlarının normativ aktları. Bələdiyyələrin qəbul etdikləri aktlar hüquqa və haqq-ədalətə (bərabər mənafeələrə bərabər münasibətə) əsaslanmalı, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına, qanunlarına, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanlarına, Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarına (Naxçıvan Muxtar Respublikasında isə həm də Naxçıvan Muxtar Respublikasının Konstitusiyasına, qanunlarına, Naxçıvan Muxtar Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarına) zidd olmamalıdır. Bələdiyyələrin qəbul etdiyi aktın icrası onun ərazisində yaşayan vətəndaşlar və onun ərazisində yerləşən hüquqi şəxslər üçün məcburidir. Yerli özünü idarə orqanlarının normativ aktlarına bələdiyyələrin Nizamnaməsini aid etmək olar. Bələdiyyələrin nizamnaməsi bələdiyyə iclasları və ya vətəndaşların yığıncaqları tərəfindən qəbul edilir və Azərbaycan Respublikasının qanunu ilə müəyyənləşdirilmiş qaydada dövlət qeydiyyatına alınmalıdır. Bundan əlavə Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 145-ci maddəsinin birinci hissəsinə uyğun olaraq yerli özünüidarəetmə orqanları iclaslarında baxılan məsələlərə dair qərarlar qəbul edir. Bələdiyyənin öz səlahiyyətləri daxilində qəbul etdiyi qərarlar təşkilati-hüquqi formasından asılı olmayaraq, bələdiyyənin ərazisində yaşayan fiziki şəxslər tərəfindən hökmən icra edilməlidir.

II FƏSİL YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN TARİXİ-NƏZƏRİ ƏSASLARI

2.1. Yerli özünüidarəetmənin anlayışı və əlamətləri. Bələdiyyə hakimiyyətinin anlayışı

Yerli özünüidarəetmə anlayışı hüquq elmində nisbətən yenidir, demək olar ki, XX əsrin 90-cı illərində istifadə edilməyə başlamışdır. Müxtəlif müəlliflər tərəfindən yerli özünüidarəetməyə bir birindən fərqli olan təriflər verilmişdir.

Qeyd etmək lazımdır ki, yerli özünüidarəetmənin vahid və bitmiş elmi tərfi hələ də verilməmişdir. Yerli özünüidarəetməyə dair nisbətən geniş tərif XVII əsrdə İngiltərədə (self-government) irəli sürülmüşdür. Fransada bu termindən ümumiyyətlə istifadə edilmir və yerli özünüidarəetmə münasibətlərinin xarakterizə edilməsi üçün bələdiyyə hakimiyyəti və mərkəzsizləşmə terminləri tətbiq edilir. Alman dövlətşünası Q.Ellinek yerli özünüidarəetmənin tərifini aşağıdakı kimi vermişdir: “Yerli özünüidarəetmə dedikdə, peşəkar dövlət vəzifəli şəxsi olmayan şəxslər vasitəsilə idarəetmə, bürokratik dövlət idarəetməsinin əksi olaraq maraqlı şəxslərin özləri vasitəsilə idarəetmə başa düşülür”.

Rus dövlətşünası Lazarevski yerli özünüidarəetmə dedikdə, müstəqil yerli özünüidarəetmə orqanlarının mərkəzsizləşmiş dövlət idarəetmə sistemindəki fəaliyyətini başa düşürdü. Ümumiyyətlə, ayrı-ayrı dövlətlərdə, müxtəlif dövrlərdə yerli özünüidarəetməyə fərqli yanaşmalar mövcud olmuşdur. Hüquq ədəbiyyatlarında yerli özünüidarəetməyə demək olar ki, 30-dan artıq tərif verilmişdir. 1985-ci il tarixli “Yerli özünüidarəetmə haqqında” Avropa Xartiyasına əsasən yerli özünüidarəetmə de-

dikdə, “yerli özünüidarəetmə orqanlarının dövlət işlərinin xeyli hissəsini reqlamentləşdirmək və qanun çərçivəsində fəaliyyət göstərərək, məsuliyyəti öz üzərinə götürməklə, onu yerli əhəlinin maraqlarına uyğun idarə etmək hüququ və real qabiliyyəti başa düşülür.” M.İ.Sveşnikov yazırdı ki, “yerli özünüidarəetmə administrasiyanın yeni formasıdır və yerli inzibati orqanlara həvalə edilmiş işlərin həyata keçirilməsində xalqın azad iştirakını nəzərdə tutur”. A.D.Qradovskiya görə yerli özünüidarəetmə hakimiyyətin paylaşıdırılmasının formasıdır, yəni yerli özünüidarəetmə “mərkəzi hökumətin fəaliyyəti nəticəsində təmin edilməsi mümkün olmayan müxtəlif maraqların təmin edilməsi formasıdır”¹⁶. Redlixin fikrinə, yerli özünüidarəetmə “yerli əhali və ya onlar tərəfindən seçilmiş nümayəndələr vasitəsilə qanunvericilik hakimiyyətinin verdiyi və ya ümumi hüquqa əsasən yerli özünüidarəetməyə xas olan səlahiyyətlərin həyata keçirilməsidir”. L.Velixovun yerli özünüidarəetmənin “mark-sist” tərifinə əsasən, yerli özünüidarəetmə “yerlərdə müəyyən dövlət işlərin yerli əhəlinin hakim sinfinin nümayəndələrindən seçilmiş şəxslər vasitəsilə idarə edilməsidir”. İ.İ.Evtixiyevin fikrinə, yerli özünüidarəetmə dövlətin daxili vəzifələrinin sosial qruplar tərəfindən seçkilər vasitəsilə formalaşan müstəqil orqanlar vasitəsilə həyata keçirilməsi başa düşülür. B.E.Noldeyə görə yerli özünüidarəetmə müstəqil təsisatlar vasitəsilə dövlət funksiyalarının həyata keçirilməsi formasıdır.

“Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununda yerli özünüidarəetmənin anlayışı belə verilmişdir: “Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarə-

¹⁶ Шутрина Е.С. “Муниципальное право Российской Федерации”, Учебник, М., 2007, с 10.

etmə vətəndaşların fəaliyyətinin təşkilinin elə bir qeyri-dövlət sistemidir ki, bu sistem qanun çərçivəsində onlara yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququnu həyata keçirmək imkanı verir”. Hazırda yerli özünüidarəetmə məhfumuna üç aspektdə yanaşmaq olar:

1. Yerli özünüidarəetmə konstitusion quruluşun əsaslarından biridir, müasir demokratik cəmiyyətdə hakimiyyətin təşkilinin əsas, başlıca prinsipidir və hakimiyyət bölgüsü ilə (şaquli bölgü) yanaşı idarəçilik sistemində iyerarxiyanı müəyyənləşdirir (üfuqi bölgü). Konstitusiyalı quruluşunun əsası kimi yerli özünüidarəetmə bütün inkişaf etmiş dövlətlərin qanunvericiliyində təsbit olunmuşdur. Məsələn, Almaniya Konstitusiyasının 28-ci maddəsinin 2-ci hissəsində deyilir ki, icmalara qanun çərçivəsində yerli məsələləri öz məsuliyyətləri altında həll etmək imkanı verilməlidir. Eyni zamanda icma birliklərinə də qanunvericiliyə uyğun olaraq özünüidarəetmə imkanları verilməlidir.

2. Yerli özünüidarəetmə vahid ictimai münasibətlər sistemi olub, əhəlinin, hər hansı bir dövlət strukturunun iştirakı olmadan, yerli əhəmiyyətli məsələlərin həll edilməsini nəzərdə tutur;

3. Yerli özünüidarəetmə – xalq hakimiyyətinin həyata keçirilməsinin spesifik formasıdır, onun təşkili və fəaliyyəti yerli icma tərəfindən qüvvədə olan qanunvericiliyə əsasən həyata keçirilir. Yerli özünüidarəetmə vətəndaşların yerli məsələləri həll etmək hüququdur. Qüvvədə olan qanunvericiliyə əsasən Azərbaycan Respublikasının bütün vətəndaşları yerli özünüidarəetmə orqanlarına seçib və seçilmək hüququna malikdir. Digər tərəfdən yerli özünüidarəetmə – vətəndaşların yerli əhəmiyyətli məsələləri birbaşa və yaxud da bə-

lədiyyə orqanları vasitəsilə həlli sahəsində fəaliyyətidir. Yerli özünüidarəetmə dövlət idarəetməsi ilə yanaşı mövcud olan ictimai idarəetmənin bir növüdür. Təbii ki, yerli özünüidarəetmə xalq hakimiyyətinin formasıdır, yəni xalq tərəfindən ona məxsus hakimiyyətin həyata keçirilməsi vasitəsidir.

Azərbaycan Respublikasının 1995-ci il Konstitusiyasının 1-ci maddəsində göstərilir ki, Azərbaycan Respublikasında dövlət hakimiyyətinin yeganə mənbəyi Azərbaycan xalqıdır. Bu hakimiyyət, təbii ki, birbaşa (seçkilər, referendum və s.) və nümayəndəli (parlament və bələdiyyə üzvləri) demokratiya formalarında həyata keçirilir.

Qanunvericilikdə «yerli özünüidarəetmə» termini ilə yanaşı, biz həm də «bələdiyyə» terminindən istifadə edirik (latın dilindən tərcümədə *munici- ağırlıq, yük, capio isə qəbul edirəm, öz üzərimə götürürəm* deməkdir). Bələdiyyə termini ilk olaraq Qədim Romada meydana gəlmişdir, belə ki həmin dövrdə yerli özünüidarə statusuna malik şəhərlər bu cür adlanırdı.

Qüvvədə olan qanunvericiliyə əsasən yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət idarəetmə orqanları sisteminə daxil deyildir. Dövlət yerli özünüidarəetməni xalqın ona məxsus hakimiyyəti həyata keçirilməsinin müstəqil pilləsi kimi tanıyır. Bu da öz növbəsində yerli özünüidarəetmənin dövlət hakimiyyətinə münasibətdə təşkilati müstəqilliyini nəzərdə tutur. İdarəetmə nə deməkdir? İdarəetmə - insanların davranışına təsir etmək, müəyyən nəticə əldə etmək məqsədi ilə bir insanın iradəsinin digər insanların iradəsinə tabe etmək sahəsində xüsusi realizə mexanizminin mövcud olması deməkdir.

Şuqrinanın fikrinə, idarəetmə - hakimiyyətin realizə edil-

məsi prosesidir¹⁷. Eyni zamanda idarəetmə hakimiyyətin həyata keçirilməsi vasitəsi olmaqla yanaşı, onun vacib şərti kimi də çıxış edir. Hakimiyyətsiz idarəetmə yoxdur. Deməli, yerli özünüidarəetmə haqqında danışılanda bələdiyyə hakimiyyətinə də bəhs edilməlidir. Bələdiyyə hakimiyyəti mərkəzi hakimiyyətin iştirakı olmadan, qanunvericilik çərçivəsində vətəndaşlar tərəfindən birbaşa və ya seçkili orqanlar vasitəsilə yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üçün həyata keçirilən yerli əhalinin hakimiyyətidir. İlk növbədə «yerli» və «dövlət» hakimiyyəti arasında nisbət necədir sualına cavab verilməlidir. Yerli özünüidarəetmə sosial mühitin məhsulu olan ictimai hadisədir və üç mahiyyətinə görə dövlətdən fərqlənir və öz fəaliyyətini dövlət hakimiyyətinin müəyyən etdiyi qaydada həyata keçirir.

Bələdiyyə hakimiyyətinin əslində dövlət hakimiyyətinə xas olan bəzi xüsusiyyətləri mövcuddur: onun institusional təbiəti, hakimiyyəti həyata keçirən xüsusi aparatın mövcudluğu, davamlılığı, universallığı, ümumiliyi, qanuna və digər normativ-hüquqi aktlara əsaslanması, hakimiyyətin müəyyən olunmuş ərazidə və bu ərazidə yaşayan bütən şəxslərə münasibətdə həyata keçirilməsi, vergilərin təyin edilməsi və yığılması, büdcənin müstəqil formalaşdırılması. Dövlətsünasların fikrinə, yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətində dövlətə xas olan bu əlamətlərin hüquqi cəhətdən qəbul edilməməsi, onların real zəifliyinə hüquqi cəhətdən də zəifliyi əlavə edəcək.

Yerli özünüidarəetmənin statusu Konstitusiya və qanunlar çərçivəsində müəyyən edilir və dövlət hakimiyyəti or-

¹⁷ Шугрина Е.С. "Муниципальное право Российской Федерации", Учебник, М., 2007, с 15

qanları tərəfindən mühafizə edilir. Yerli əhəmiyyətli məsələlər ümumi dövlət siyasəti çərçivəsində müstəqil həll edilir, yerli özünüidarəetmə orqanlarının qərarları onun ərazisində yaşayan hər kəs üçün məcburidir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarına ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətləri verilə bilər, lakin onlar, dövlət orqanlarından fərqli olaraq suveren olmadıqlarına görə öz səlahiyyətlərinin dairəsini müəyyən edə bilmirlər. Yerli özünüidarəetmə orqanları qanunvericilik hakimiyyətinə malik deyildilər. Yerli özünüidarəetmə orqanları səlahiyyətləri çərçivəsində qanunların əsasında və onların icrasına xidmət edən bələdiyyə aktları qəbul edirlər.

Bir sıra müəlliflər, yerli özünüidarəetmənin qeyri-dövlət xarakterli olmasını aşağıdakı arqumentlərlə əsaslandırırlar: bu sistemdə ciddi iyerarxiya və təbəçilik yoxdur, onlar dövlətin adından çıxış etmirlər, yerli əhəmiyyətli məsələlər müvafiq ərazinin xüsusiyyətləri nəzərə alınaraq həll edilir, onların maddi və maliyyə əsaslarını bələdiyyə mülkiyyəti və bələdiyyə büdcəsi təşkil edir, onlar əhali ilə dövlət orqanlarından fərqli olaraq daha sıx bağlıdırlar, yerli özünüidarəetmə orqanları siyasi funksiyalara malik deyillər.

Beləliklə, bələdiyyə hakimiyyəti - yerli özünüidarəetmə funksiyalarını həyata keçirən, məcburetmə aparatına əsaslanan hakimiyyət münasibətləri sistemidir. Bələdiyyə hakimiyyəti sosial və publik hakimiyyətin bir növü olaraq bələdiyyə qurumunun ərazisində fəaliyyət göstərir, hüquq normalarına əsaslanaraq yerli icmanın adından yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən həyata keçirilir. Bələdiyyə hakimiyyəti həmçinin bir subyektin fəaliyyəti nəticəsində digər subyektin fəaliyyətinə təsir etməklə, ümumdövlət siyasəti çərçivəsində öz məqsədlərinə uyğun olaraq dəyişən ictimai

münasibətlər forması kimi də müəyyən edilə bilər. Yerli hakimiyyətin əsasında həm dövlət, həm ictimai əsaslar durur. Belə ki, rus alimi V.F.Matveyevin fikrincə, «yerli özünüidarəetmə orqanlarının nisbi asılılığı ikili xarakter daşıyır: bir tərəfdən bu orqanlar seçicilərdən, yəni onlara səlahiyyət verən subyektlərdən asılıdır, digər tərəfdən isə hökumətdən, çünki hökumət səlahiyyətlərinin bir hissəsini bələdiyyələrə versə də, onların həyata keçirilməsinə nəzarət funksiyalarını və təsir üsullarını öz üzərində saxlamaya bilməzdir»¹⁸.

Bələdiyyə hakimiyyətinin ikili təbiətinə baxmayaraq, dövlət hakimiyyətinin və yerli özünüidarəetmənin konstitusiyə səviyyəsində iki müstəqil hakimiyyət strukturu kimi qiymətləndirilməsi təcrübədə özünü doğrultmuşdur. Publik hakimiyyətin tərkibinə daxil olan bu hakimiyyət strukturları arasında fərqi aşağıdakı sahələrdə müşahidə etmək olar:

- hakimiyyətin xarakterində: mərkəzi hakimiyyət suveren, ali, islahatlar keçirmək iqtidarında olduğu halda, yerli hakimiyyət qanun qəvvəli hakimiyyətdir və mərkəzi hakimiyyət tərəfindən göstərilən qaydada və həddə fəaliyyət göstərir. Bundan başqa dövlət orqanları yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkilati və funksional müstəqilliyini qorumaq və ona təminat verməlidirlər, yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində onların normal fəaliyyəti üçün şərait yaratmalıdırlar.

- səlahiyyətlərinin xarakterinə görə, yəni yerli özünüidarəetmə orqanlarına həvalə edilən işlərin müəyyən edilməsi sahəsində. Adətən, bələdiyyələrin səlahiyyətlərinə yerli təsərrüfat xarakterli, yerli əhalinin ehtiyaclarına aid məsələlər,

¹⁸ Фадеев В.И., Кутафин О.Е. "Муниципальное право России", 1997, с 40.

eləcə də dövlət tərəfindən həvalə edilmiş bəzi ümumdövlət məsələləri aid edilir.

- yerli özünüidarəetmənin həyata keçirildiyi əraziyə görə: yerli özünüidarəetmə sistemi qanunla müəyyən olunmuş ərazilərdə fəaliyyət göstərir və inkişaf edir. Bu müəyyən bütövlüyü ilə fərqlənən ərazi inzibati, coğrafi, iqtisadi və digər sərhədlərlə müəyyən edilir.

- yerli özünüidarəetmə seçkili və digər hakimiyyət təsisatlarının məcmusu olaraq, vahid ayrılmaz mexanizm kimi fəaliyyət göstərir və yerli özünüidarəetmənin təşkilati müstəqilliyini təmin edir.

- yerli özünüidarəetmə müvafiq əhalinin tarixi, milli, etnik, mədəni birliyini nəzərə alan struktur kimi təşkil olunur və fəaliyyət göstərir. Yerli xüsusiyyətlər, o cümlədən coğrafi-iqlim, ənənələr, mədəniyyət bələdiyyə təsisatlarının formalaşmasına ciddi təsir göstərir, vətəndaşların idarəetmə fəallığını, qərarların qəbulunun qaydalarını və prosedurlarını müəyyən edir.

- yerli özünüidarəetmə bütün yerli əhəmiyyətli məsələlərin (iqtisadi, mədəni, sosial və s.) həllində müstəqilliyin və məsuliyyətin vəhdətini nəzərdə tutur. Müstəqillik dedikdə, təkcə bələdiyyə əhalisinin hər hansı bir dövlət orqanının müdaxiləsi olmadan birbaşa və ya öz nümayəndələri vasitəsilə yerli əhəmiyyətli məsələlərin həll edilməsi deyil, həmçinin həmin məsələlərin qanunlar və bələdiyyə aktlarına uyğun olaraq öz maddi, maliyyə və digər resurslarından istifadə etməklə həll edilməsi başa düşülür. Öz məsuliyyəti altında fəaliyyət göstərmək yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində qəbul edilmiş qərarların nəticələrinə görə məsuliyyətin (dövlət, əhali və fiziki və hüquqi şəxslər qarşısında) yerli özünüidarə-

etmə orqanlarının özərinə qoyulmasını nəzərdə tutur.

- bələdiyyələr yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil həll edərkən, xüsusilə yerli büdcənin təsdiqi və idarəetmə strukturlarının təşkili zamanı əhalinin maraqlarını nəzərə alırlar.

- yerli özünüidarəetmə orqanları öz fəaliyyətlərində Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasını, bələdiyyə qanunvericiliyini və digər normativ-hüquqi aktları rəhbər tuturlar.

Qeyd etmək lazımdır ki, publik idarəetmənin hər iki qolu – dövlət və yerli özünüidarəetmə ölkədəki sosial-iqtisadi və siyasi proseslərdə baş verən dəyişikliklərə uyğun olaraq hakimiyyətin vahid institusional normativ kompleksinə çevrilir. lakin bu zaman idarəetmə mexanizmi bütövlükdə, o cümlədən də bələdiyyə idarəetməsi daima mərkəzləşmə və əksmərkəzləşmə istiqamətində dəyişir.

Mərkəzləşmə və Əksmərkəzləşmə - hakimiyyətin bir-birini tarazlaşdıran və bir-biri ilə qarşılıqlı əlaqədə olan iki vacib komponentidir. Yerli özünüidarəetmənin inkişaf tarixi onu göstərir ki, ayrı-ayrı dövlətlərin inkişafının müxtəlif mərhələlərində mərkəzləşmə və mərkəzsizləşdirmənin bir-birini əvəz etməsi müşahidə olunur. Hazırda əksmərkəzləşdirmə istiqamətində siyasət yürüdülsə də, məlumdur ki, real yerli özünüidarəetmə dövlətin yardımı və yaratdığı təminatlırsız mümkün deyil.

Yerli özünüidarəetməni xarakterizə edərkən əsasən onun siyasi-hüquqi təbiətilə şərtlənən əlamətlərinə, o cümlədən yerli özünüidarəetmənin atribut və meyarlarına ciddi diqqət verilməlidir. Yerli özünüidarəetmənin meyarları ilə bağlı hazırda elmi tədqiqatlar zəif aparılsa da, atributlar daim alimlərin diqqət mərkəzində olmuşdur. Yerli özünüidarəetmənin atributları dedikdə, onun ayrılmaz əlamətləri

nəzərdə tutulur. Yerli özünüidarəetmənin mütləq atributlarına ərazisi, əhalisi, seçkili orqanları, yerli büdcə, bələdiyyə mülkiyyəti və s. aid edilir. Rus alimi L.A.Velixovun fikrincə, «ayrı-ayrı dövlətlərdə yerli özünüidarəetməyə xas olan fərdi xüsusiyyətlərlə yanaşı onun mərkəzi dövlət hakimiyyətindən fərqləndirən və şərtsiz ona məxsus olan bəzi əlamətləri də göstərmək olar: mərkəzi dövlət hakimiyyəti ali, suveren hakimiyyətdir, özü özünü islah etmək iqtidarındadır, yerli özünüidarəetmə isə ali hakimiyyətin müəyyən etdiyi qayda və hədələrdə fəaliyyət göstərən qanun qüvvəli hakimiyyətdir». Möəllif qeyd edir ki, “yerli özünüidarəetməyə həvalə edilmiş məsələlərin mərkəzi orqanların səlahiyyətlərindən ayrılması, müstəqil maliyyə mənbələri, müəyyən ərazi ilə məhdudlaşmış seçki prinsipi» yerli hakimiyyəti xarakterizə edir. Bütövlükdə, Velixovun fikrincə, yerli və mərkəzi hakimiyyət arasındakı fərqləri belə müəyyən etmək olar:

1) Yerli özünüidarəetmə orqanlarının seçkilərində iştirak edən yerli əhali yerli ehtiyaclar barəsində daha məlumatlıdır və bu ehtiyacların müvəffəqiyyətlə həllində maraqlıdır;

2) Yerli özünüidarəetmə vətəndaşların müstəqilliyini və ictimai aktivliyini artırır və bir sıra problemlərin həllində əhali mərkəzi hakimiyyətə deyil öz qüvvəsinə arxalanır;

3) Yerli özünüidarəetmə mövcud olduqda, ictimai inkişaf təkcə mərkəzi ərazilərdə deyil, eyni qaydada ölkənin bütün ərazisi üzrə hiss edilir;

4) Yerli özünüidarəetmə əhalini və administrasiyanı yaxınlaşdırır. Fərdi maraqlarla yanaşı vətəndaşda ictimai maraqlarda formalaşır;

5) Yerli özünüidarəetmə vətəndaşları bilavasitə ictimai işlərlə yaxınlaşdırır;

6) Yerli özünüidarəetmə dövlət məmurları üçün hazırlıq məktəbi kimi çıxış edir.

Bütün bu qeyd olunanların əsasında yerli özünüidarəetmənin bir neçə meyarlarını göstərmək olar: hüquqi müəyyənlik, yerli özünüidarəetmənin sistemi, yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri və s. Lakin dövlət hakimiyyətindən fərqli olaraq özünüidarəetmə qanunqüvvəli hakimiyyətdir və dövlət orqanları tərəfindən qəbul edilmiş qanunlar əsasında fəaliyyət göstərir. Eyni zamanda yerli özünüidarəetmə sistemində idarəetmə əhalinin maraqları naminə həyata keçirilir, yerli özünüidarəetmənin bu meyarı mübahisələndirilməyib, çünki bu zaman hakimiyyətin mənbəyi və onun daşıyıcısı üst-üstə düşürlər. Yerli özünüidarəetmə o zaman mümkündür ki, onun fəaliyyət dairəsi konkret müəyyən edilmiş olsun. Yerli özünüidarəetmənin daha bir meyarı kimi yerli özünüidarəetmə səviyyəsində dövlət və yerli maraqların tarazlaşdırılmasını qeyd etmək olar. Buna nail olmaq üçün yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri qanunda dəqiq təsbit edilməli, bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün zəruri olan maliyyə və iqtisadi resursların ayrılması, vasitəli və vasitəsiz demokratiya institutlarının səmərəli birləşdirilməlidir və nəticədə yerli əhali cəmiyyətin idarə edilməsində real iştirak etmək imkanı əldə edir. Məsələn, Amerikada bələdiyyə hakimiyyətinin çox sayda subyekt arasında bölüşdürməklə, o cümlədən ümumi səlahiyyətli bələdiyyə orqanları ilə yanaşı xüsusi dairələrdə fəaliyyət göstərən xüsusi səlahiyyətli bələdiyyə orqanları yaradılmaqla çox sayda insanın yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllinə marağı yaranır.

Yerli özünüidarəetmənin daha bir mühüm meyarı kimi milli, tarixi və digər xüsusiyyətlərin nəzərə alınması, habelə hər bir vətəndaşın cəmiyyətin idarə edilməsinə şüurlu surətdə qatıl-

masıdır, yəni yerli ərazinin maraqlarının təmin edilməsində şəxsən iştirak etmək, öz maraqlarını digərlərinin maraqlarına uyunlaşdırmaq. Eyni zamanda cəmiyyətin idarə edilməsinə qatılmış şəxs öz məsuliyyətini dərk etməklə yanaşı, idarəetmə funksiyalarından siu-istifadə hallarında bu funksiyaları öz üzərinə götürməyə də hazır olmalıdır. Yerli özünüidarəetmənin vacib əlamətlərindən biri də idarəetmə obyektinə və subyektinin üst-üstə düşməsidir¹⁹. Yerli özünüidarəetmədən fərqli olaraq dövlət idarəetməsində əksinə idarəetmə subyekti ilə idarəetmə obyektinə nəinki üst-üstə düşür, hətta bəzi hallarda qarşı-qarşıya qoyulur, çünki idarəetmə subyekti qismində əhakli tərəfindən seçilmiş deyil, mərkəzi hakimiyyət tərəfindən təyin edilmiş vəzifəli şəxslər çıxış edirlər.

Müasir dövrdə yerli özünüidarəetmə sahəsində mühüm məsələlərdən biri də bələdiyyələrin idarəetmə münasibətlərinin iştirakçısından onun ilkin subyektinə çevrilməsidir. İdarəetmə dedikdə, idarəedən sistemin idarəolunan sistemə istənilən məqsədyönlü təsiri başa düşülür. Özünüidarəetmədə isə idarəolunan sistem özü özüne təsir edir və nəticədə idarə edilən və idarəedən sistemin yerinə özünüidarəedən vahid bir sistem formalaşır.

2.2. Yerli özünüidarəetmə sahəsində əsas nəzəriyyələr

Tarixi təcrübə və elmi-nəzəri fikrin tarixi inkişafı yerli özünüidarəetmənin təşkilinə dair müxtəlif yanaşmaların mövcudluğunu göstərir. Dövlətşünasların hələ keçən əsrdə qaldırdığı yerli özünüidarəetmənin təşkili məsələləri müasir

¹⁹ Шугрина Е.С. “Муниципальное право” Учебное пособие, 1999, Дело, с 25

dövrə də aktuallığını saxlayır. Yerli özünüidarəetmənin təcrübədə tətbiq edilən konkret modelindən asılı olmayaraq, nəzəriyyə onun quruluşunun bazası olaraq qalır. Yerli özünüidarəetmə haqqında nəzəriyyələr XIX əsrdə meydana gəlməyə başlamışdır. Bu zamanlar, hər bir dövlət üçün mühüm olan şəxsiyyət və dövlətin, mərkəzi və yerli idarəetmə orqanlarının qarşılıqlı münasibətləri, mərkəzləşmə və əks-mərkəzləşmə prosesləri, yerli özünüidarəetmənin və özünüidarəetmənin məqsədləri haqqında bir çox mülahizələr irəli sürülmüşdür.

Yerli özünüidarəetmə haqqında nəzəriyyələrin inkişafına A.Tokvil, R.Qneyst, L.Şteyn, Laband, O.Girke, A.Vasilçikov, V.Bezobrazov, A.Qradovski, M.Sveşnikov, K.Korkunov, Q.Mixaylov, B.Çiçerin, N.Lazarevskiy, Y.Tixomirov kimi alimlər öz əvəzolunmaz töhfələrini vermişdirlər. Onların nəzəriyyələrinin tarixi kökləri ibtidai icma quruluşu, orta əsrlər və cəmiyyətin daha sonrakı inkişaf mərhələlərinə əsaslanır.

Yerli özünüidarəetmə haqqında meydana gələn ilk nəzəriyyə, 1789-cu il Fransız inqilabı dövründə formalaşan azad icma nəzəriyyəsi olub. 1790-cı ildə, Fransa Milli Assambleyasında yerli özünüidarəetmənin islahatı haqqında çıxış edərkən, fransanın dövlət xadimi Ture yerli özünüidarəetmə haqqında nəzəriyyənin iki əsas problemini göstərmişdir:

a) bələdiyyə idarəçiliyinə xas olan icma daxili işlərin dairəsi;

b) dövlət tərəfindən yerli özünüidarəetmə orqanlarına həvalə edilmiş dövlət işləri.

Bu problemlərə diqqət yetirənlərdən biri də fransız dövlət xadimi A.Tokvil olmuşdur. İngiltərə və ABŞ-a səfərlərindən sonra o yazırdı: «Müstəqilliyin bərqərar olmasında icma institutlarının rolu ibtidai məktəblərin elmin inkişafın-

dakı rolu kimi əhəmiyyətlidir, onlar insanlara müstəqilliyə doğru yolu və ondan istifadə etməyi öyrədir. İcma institutları olmadan da xalq azad hökumət formalaşdıra bilər, lakin bu zaman onun azad ruhu olmayacaq»²⁰ və hesab edirdi ki, bu xalqların ictimai azadlığı özünün ən yüksək səviyyəsinə çatmışdır.

Azad icma nəzəriyyəsi təbii hüquq ideyalarına əsaslanırdı. Bu nəzəriyyəyə əsasən insan və vətəndaşın ayrılmaz və toxunulmaz hüquqları ilə yanaşı icmanın da ayrılmaz hüquqları tanınırdı. Azad icma nəzəriyyəsinin tərəfdarları göstərirdi ki, icmanın öz işlərini idarə etməsi insan hüquq və azadlıqları kimi təbii və ayrılmaz xarakter daşıyır, icma tarixən dövlətdən əvvəl yarandığı üçün icma idarəçiliyinə hörmət edilməlidir. Bu nəzəriyyə bürokratiyanın ictimai həyatın müxtəlif sahələrinə müdaxiləsinin qarşısının alınmasının əsaslarını müəyyən edirdi. İcmanın müstəqilliyinin səbəbləri kimi onların dövlətdən əvvəl meydana gəlməsi çıxış edirdi, hesab olunurdu ki, icma dövlət tərəfindən yaradılmır, dövlət artıq inkişaf etmiş və cəmiyyət arasında nüfuza malik olan və icma daxili işləri kənar müdaxilə olmadan həll etmək iqtidarında olan icmaları sadəcə tanıyır. Dövlət özü icmaların siyasi və iqtisadi maraqlarının birləşməsi nəticəsində yaranır. Dövlətəqədər dövrdə icma xarici təsirdən azaddır və bütün məsələlərin həllində müstəqildir, lakin dövlətin meydana gəlməsi ilə icmaların vəziyyəti dəyişir və onlar azadlığı və müstəqilliyi məhdudlaşdırır. A.Tokvil Amerikadakı icma sistemi haqqında mülahizələrində yazırdı: "İcma yeganə qurumdur ki, insanın təbiətinə tam uyğun gəlir. İnsanlar toplaşdığı hər bir yerdə icma sanki öz-özünə yaranır. İcmada,

²⁰ Токвиль А. Демократия в Америке, М, Прогресс, 1992, с. 65

hər yerdə olduğu kimi, xalq hakimiyyətin mənbəyidir, lakin icmada olduğu kimi, heç bir yerdə xalq öz hakimiyyətini birbaşa həyata keçirmir»²¹.

XIX əsrin əvvəllərində alman publisistləri, Fransa və Belçika hüququnun təmsalında yerli icma özünüidarəsinin təbiətini və mahiyyətini əsaslandıraraq, bu nəzəriyyəni təlim şəklində irəli sürürlər. Həmin dövrdə icma işləri və icma əmlakı dövlət məmurlarının ixtiyarında olduğundan icma təsərrüfatı tənəzzülə uğramışdır. Bu səbəbdən mərkəzin icmanın təsərrüfat məsələlərinə qarışmamasının elmi cəhətdən əsaslandırılmasına ehtiyac yaranmışdır. Bu nəzəriyyənin məqsədi – dövlətin icma işlərinə qarışmasının məhdudlaşdırılması idi.

Bu nəzəriyyənin tərəfdarları icmanın dövlətdən asılılığına qarşı çıxırdı. N.İ. Lazarevski yazırdı: «Həqiqətən tarixən icma dövlətdən böyükdür. Bu tarixi fakta əsaslanaraq demək olar ki, icma təbii və zəruri olan bir ittifaqdır, dövlət tərəfindən yaradılmadığından, dövlət üçün toxunulmazdır»²².

Azad icma nəzəriyyəsinin nümayəndələri icmanın azadlığı və müstəqilliyini əsaslandırmaq üçün orta əsr icmalarının – azad şəhərlərinin tarixinə müraciət edirdilər. Demək olar ki, yerli özünüidarəetmə şəhər qildiyalarından və onlar tərəfindən formalaşdırılan və müstəqil sürətdə maliyyə, inzibati və bəzi məhkəmə məsələlərini həll etmək səlahiyyətinə malik olan şəhər özünüidarə orqanlarından başlayırdı. Şəhərlərin genişlənən müstəqilliyi təsərrüfat işlərində də onların müstəqillik əldə etməsi ilə nəticələnmişdir. Zamanla şə-

²¹ Орда, с.72

²² Лазаревский Н.И. "Самоуправление . Мелкая земская единица", СПб, 1903, с. 7

hərlər hüquqi şəxs statusu əldə edərək müstəqil şəkildə icma əmlakı üzərində sərəncam vermək imkanlarını da əldə etmişdirlər. Azad icma nəzəriyyəsinin tərəfdarları (həm icmaların mütləq müstəqilliyinin, yəni dövlət içində müstəqil dövlətin yaradılmasının tərəfdarları, həm də icma müstəqilliyinin mülayim tərəfdarları) hər bir elmi nəzəriyyənin əsasını təşkil edə biləcək bir sıra qaydalar müəyyən etmişdir:

1. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının icma üzvləri tərəfindən seçilməsi;

2. İcma işlərinin iki qrupa bölünməsi: icmanın sərbəst həl etdiyi məsələlər və dövlət tərəfindən həvalə olunmuş;

3. Yerli özünüidarəetmə -- təbiətinə görə dövlət işlərindən fərqli olan yerli əhəmiyyətli məsələlərin icmalar tərəfindən idarə edilməsidir;

4. Yerli özünüidarəetmə orqanları -- dövlətin deyil, icmaların orqanlarıdır;

5. Dövlət orqanları icmanın səlahiyyətlərinə qarşı bilməz. Onlar yalnız icmanın öz səlahiyyətlərinin aşmamasına nəzarət etməlidirlər.

Azad icma nəzəriyyəsi XIX əsrin 30-40-cı illərinin qanunvericiliyinə də öz təsirini göstərmişdir. Belə ki, 1831-ci il Belçika Konstitusiyasına əsasən qanunverici, icra, məhkəmə hakimiyyəti ilə yanaşı bələdiyyə hakimiyyəti də təsbit olunurdu. Eyni zamanda Frankfurt Milli Yığıncağı tərəfindən hazırlanmış 1849-cu il Konstitusiyasında da icmanın xüsusi hüquqlarından bəhs edilirdi. Lakin bu cür yanaşma təcrübədə özünü doğrultmadı, çünki bələdiyyə hakimiyyətinin dördüncü hakimiyyət kimi fərqləndirilməsi cəmiyyət və dövlətin vahidliyi və bütövlüyü üçün təhlükəli olduğundan bir sıra mənfəət nəticələri yarada bilirdi. Ümumiyyətlə, bu nəzəriyyənin əsasını təşkil edən icma hüquqlarının toxunulmazlığı

prinsipi özü də qüsurlu idi, belə ki dövlət tərəfindən müəyyən edilmiş iri özünüidarəetmə qurumlarının müstəqilliyini onların toxunulmazlığına istinad edərək sübut etmək çətinliklər yaradırdı.

Yerli özünüidarəetmənin mahiyyətinin belə təqdim edilməsi müəyyən anlaşılmazlıqlar yaratmışdır: elə çıxdı ki, kənd və şəhər icmaları yeganə özünüidarəetmə növləri deyil, özünüidarə hüquqlarına böyük ərazi vahidləri də malikdirlər. Dövlət isə bu cür iri ərazi vahidlərinin tam müstəqilliyini qəbul edə bilməzdi. Digər tərəfdən, nəzəriyyəyə geniş tövsiyə verildikdə isə özünüidarəetmə anlayışına bir sıra qeyri-ərazi ittifaqları da aid edilirdi, bu da öz növbəsində səhv hesab olunurdu, çünki qeyri-ərazi ittifaqlarından fərqli olaraq, ərazi ittifaqları icma əhalisinin həyatının bütün sahələrinə dair məsələləri həll edir, insan ərazi ittifaqına öz iradəsindən asılı olmayaraq, bu ərazidə yaşadığı üçün aiddir, ondan çıxmaq mümkün deyil və insanın yaşayış yerini dəyişməsi onun sadəcə bir özünüidarə vahidi digərinə dəyişməsi ilə nəticələnir. Lakin qeyri-ərazi ittifaqlarına daxil olmaq və onlardan çıxmaq könüllüdür, habelə bu cür ittifaqlar tərəfindən həll olunan məsələlər məhdud xarakter daşıyır və dövlət qanunvericilikdə müəyyən edilmiş qaydada və hallarda onların fəaliyyətinə müdaxilə edə bilirdi.

Artıq XIX əsrin ikinci yarısına azad icma nəzəriyyəsi demək olar ki, öz əhəmiyyətini itirmişdi. Azad icma nəzəriyyəsinin əvəzinə ictimai və yaxud ictimai-təsərrüfat nəzəriyyəsi meydana gəlir. İctimai nəzəriyyənin mahiyyəti yerli cəmiyyətin dövlətə, ictimai maraqların siyasi maraqlara qarşı qoyulmasından ibarət idi. Hesab olunurdu ki, yerlərdə icmalar təsərrüfat xarakterli məsələlərlə, dövlət orqanları isə yalnız dövlət işləri ilə məşğul olmalıdır. Yerli özünüidarəet-

məyə dair tarixən ikinci olan ictimai nəzəriyyənin əsasında dövlət və ictimai maraqları qarşı-qarşıya qoymaqla hökumətin yerli birliklərin işlərinə qarışmasının qarşısının alınması dururdu. Lakin nəzərə almaq lazımdır ki, yerli məsələlərlə yalnız yerli özünüidarə orqanları məşğul olduqda dövlət bu fəaliyyətin hansı vasitələrlə həyata keçirilməsi və əldə olunan nəticələrə maraq göstərmir.

N.Korkunova görə «ictimai nəzəriyyə özünüidarəetmə anlayışına heç də dəqiq elmi əsaslandırma vermir, əksinə müstəqillik prinsipinin tam olaraq inkarına gətirir. İctimai nəzəriyyə öz davamlı inkişafında özünüidarə anlayışını azad ünsiyyət anlayışına çevirir...»²³. İctimai nəzəriyyəyə görə, özünüidarəetmə yerli icma tərəfindən öz ictimai maraqlarının, yəni özləri tərəfindən müəyyən edilmiş vəzifələrin müstəqil həyata keçirilməsi deməkdir. Buna görə də, yerli idarəetmə orqanları dövlətin deyil, yerli icmanın orqanı kimi çıxış edirdi. Korkunov ictimai nəzəriyyənin mahiyyətini belə müəyyən edir: «İctimai nəzəriyyə özünüidarəetmənin mahiyyətini yerli birliyin öz ictimai maraqlarının özü tərəfindən həyata keçirilməsində, hökumət orqanlarının isə yalnız dövlət işləri ilə məşğul olmasında görür».

İctimai nəzəriyyənin bəzi nümayəndələri (O.Ressler) özünüidarəni ictimai azadlığın nəticəsi hesab edirdilər və onu mənəvi ehtiyac kimi qəbul edirdilər, digərləri isə onun mahiyyətini özünüidarə vahidinin təsərrüfat işlərini idarə etməsində görürdü. Qeyd etmək lazımdır ki, ictimai nəzəriyyə də nisbətən qısa bir müddətdə mövcud oldu, çünki onun əsasında duran bəzi müddəalar mübahisəli idi, belə ki, birin-

cisi, dövlətlə icmanın qarşı-qarşıya qoyulması dövlətin birliyinin pozulmasına gətirirdi; ikincisi, dövlətin ərazisi bir-birindən asılı olmayan özünüidarədən icmalardan ibarət olmalıdır fikri reallıqda özünü doğrultmurdu.

Bundan başqa, hesab olunur ki, bu nəzəriyyənin nümayəndələri tərəfindən də azad icma nəzəriyyəsində olduğu kimi, özünüidarədən ərazi vahidlərinin ictimai birliklərlə qarışdırılmasına yol verildirdi. Düzdür, dövlət onların hər ikisinə, dövlət idarəetmə sahəsinə müdaxilə etməmək şərti ilə, öz vəzifələrinin həllində müstəqillik vermişdir, lakin onlar arasında prinsipial fərq ondan ibarətdir ki, birincilərin yaradılması və fəaliyyəti fakultativ xarakter daşıyırdı, ikincilərin isə məcburi. Digər tərəfdən, insanın hər hansı bir ictimai birliyə daxil olması və yaxud çıxması onun iradəsinin ifadəsi deməkdir, lakin insanın özünüidarə vahidinə aidiyyəti qanunla müəyyən edilir və onun yaşayış yerindən asılıdır. N.M.Korkunov bununla bağlı tamamilə haqlı olaraq qeyd edir ki, «dövlətin yerli özünüidarə vahidlərinə münasibəti tamamilə fərqlidir. Bu vahidlərin yaradılması, fəaliyyəti və həll etdiyi məsələlərin dairəsi yerli əhalinin seçimindən asılı deyildir. Əksinə dövlət məcburi qaydada onları yaradır, onların quruluşunu müəyyən edir və məcburi şəkildə həll ediləcək səlahiyyətlərinin dairəsini təsbit edir. Bir qayda olaraq, yerli birliklərə dövlət öz vəzifələrinin bir qismini həvalə edir. Məhz bu səbəbdən ictimai nəzəriyyənin tərəfdarları yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri sistemində dövlət tərəfindən onlara verilən səlahiyyətləri fərqləndirmək məcburiyyətindədirlər». Bu fikri təsdiqləyərək N.Korkunov qeyd edir ki, «mənim dünya görüşmə və ya maraqlarıma hər hansı bir sənaye, xeyriyyəçi, elmi və yaxud dini ittifaq uyğun gəlmirsə, mən onu, həyat tərzi-mi dəyişmədən digəri ilə əvəz edə bilərəm. Lakin mən yaşadım

²³ Коркунов Н.М. "Русское государственное право", 1903, Т 2, с.489

ğım icma yolları təmir etmirsə, məktəblər tikmirsə, sanitar şəraitin yaxşılaşdırılması haqqında düşünmürsə, mən, yaşayış yerimi dəyişmədən, öz tələbatlarımın ödənilməsi üçün digər icmanın fəaliyyətindən yararlanma bilmərəm»²⁴.

Beləliklə, ictimai nəzəriyyənin əsas müddəası kimi özünüidarənin yerli təsərrüfat işlərinin həyata keçirilməsini göstərmək olar. Lakin yerli özünüidarətmənin fəaliyyətini yalnız bununla məhdudlaşdırmaq mümkün deyildi. Yerli özünüidarətmənin fəaliyyətinin təhlili göstərir ki, onlara təsərrüfat məsələlərindən başqa yerli polis, yanğın təhlükəsizliyi və sanitar orqanlarının fəaliyyətinin idarəedilməsi də həvalə edilmişdir. Yerli özünüidarətməyə dair təcrübəyə əsaslanaraq qeyd etmək olar ki, yerli özünüidarətmə orqanları nəinki xüsusi hüquqi xarakterli funksiyaları həyata keçirirlər, onlar həmçinin publik hüquqi fəaliyyətlə də məşğul olurlar (məs. vergilərin yığılması). Lakin bu nəzəriyyənin tərəfdarları yerli özünüidarətmə orqanlarına həvalə edilmiş qeyri-dövlət publik hüquqi işlərin siyahısını müəyyən edə bilmirdilər, çünki həqiqətdə bu cür işlər mövcud deyildirlər²⁵. Həqiqətən, sırf icma işlərinin və dövlət tərəfindən həvalə edilmiş işləri bir-birindən ayırmaq böyük çətinliklər yaradırdı. Bununla əlaqədar Fədayev və Kutafin qeyd edirlər ki, yerli idarətmə orqanları tərəfindən həll edilən məsələləri sırf ictimai işlər hesab etmək olmaz (yerli vergilər, ərazinin abadlaşdırılması və s.), belə ki, bu işlər öz məzmununa görə yerli

dövlət idarəçiliyindən fərqlənmirlər²⁶.

İctimai nəzəriyyənin nümayəndəsi olan V. Leşkovun fikrincə, yerli özünüidarətmə orqanları dövlətdən asılı olmamalıdır, lakin dövlət onların fəaliyyətinə müəyyən nəzarəti həyata keçirə bilər. Bu nəzəriyyənin digər nümayəndəsi A. Vasilçikov dövlət və yerli idarətmə orqanlarının səlahiyyətlərini bir-birindən ayıraraq, yerli özünüidarətmə qurumunun fəaliyyətini yalnız öz ərazisi ilə məhdudlaşdırırdı və hesab edirdi ki, onlar bütünlüklə siyasi məsələlərin həllindən uzaqlaşmalı və yalnız yerli ehtiyac və fayda məsələləri ilə məşğul olmalıdırlar²⁷.

Beləliklə, ictimai nəzəriyyənin tərəfdarları dövlət və yerli özünüidarətməni iki kəşməyənin dairə kimi qiymətləndirir və hesab edirdilər ki, onların fəaliyyəti öz məzmununa görə prinsipial olaraq fərqlənilir. Belə ki, yerli özünüidarətmə orqanlarının fəaliyyəti yerli maraqları, dövlət orqanlarının fəaliyyəti isə milli maraqları əhatə edir. Təbii ki, bu halda yerli özünüidarətmənin əsas əlaməti kimi onun təsərrüfat xarakterli olması göstərilirdi. "Yerli özünüidarətmə mühüm ideoloji amildir, cəmiyyətdə azadlığın, yəni yerli icmaların öz maraqları çərçivəsində inkişaf azadlığının göstəricisidir".²⁸ Bu nəzəriyyədə də azad icma nəzəriyyəsində olduğu kimi yerli icmalar tərəfindən yerli xarakterli məsələlə-

²⁴ Коркунов Н.М. "Русское государственное право", 1903, Т 2, с.491

²⁵ Лазаревский Н.И. "Самоуправление . Мелкая земская единица", СПб, 1903, с. 12

²⁶ Фадсев В.И., Кутафин О.Е. "Муниципальное право России", 1997, с. 45

²⁷ Васильчиков А.И. "О самоуправления : Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений", СПб, 1872, с. 6

²⁸ Цитируется :Черкасов "Сравнительное местное управление", 1998, с. 13

rin həllində sərbəstliyinin tanınması prinsipi irəli sürülmüşdür, lakin azad icma nəzəriyyəsindən fərqli olaraq bu nəzəriyyə icmanın bu hüququnu onun təbii xarakter daşması ilə deyil, qeyri-dövlət xarakteri ilə əlaqələndirir.

Göründüyü kimi, ictimai nəzəriyyənin nümayəndələri bu nəzəriyyənin fərqləndirici əlaməti kimi icma tərəfindən yerli əhəmiyyətli təsərrüfat xarakterli işlərin həll edilməsini göstərsə də, təcrübə onu göstərirdi ki, bu əlamət yerli özünüidarəetməyə xas olan yeganə əlamət deyildir və yerli icmaların fəaliyyət dairəsini təsərrüfat xarakterli məsələlərlə məhdudlaşdırmaq doğru deyildir. Yerli icmalar tərəfindən yuxarıda qeyd edildiyi kimi, yanğın, sanitariya və s. sahələrdə müxtəlif səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi bu orqanların publik hakimiyyət orqanları olmasını göstərirdi²⁹. Hətta yerli əhəmiyyətli təsərrüfat xarakterli məsələlərin həllində icmalar xüsusi hüquq subyekti kimi deyil, publik hakimiyyətin subyekti kimi çıxış edirlər.

Ümumiyyətlə, bu nəzəriyyə iki istiqamətdə inkişaf edirdi: birinci istiqamətin tərəfdarları yerli özünüidarəetmənin mahiyyətini sırf təsərrüfat məsələlərinə yönəltməklə ciddi dövlət nəzarətindən azad edir (ictimai-təsərrüfat nəzəriyyəsi), ikinci cərəyan isə icmaların səlahiyyətini ümumiləşdirərək onların fəaliyyət dairəsinə ictimai işləri aid edirdi (ictimai nəzəriyyə).

Nəzəriyyənin tərəfdarları yerli özünüidarəetmə və dövlət orqanlarını həm subyektinə, həm də məzmununa görə qarşı-qarşıya qoyurdu. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin məzmununu onlar icmanın özünün öz qarşısında qoyduğu məsələlərdə görürdü. Lakin qeyd edildiyi kimi, yerli özünüida-

rəetmə qurumları həm vəzifələrinin, həm də əhali üzərindəki hakimiyyətinin xarakterinə görə məcburi ittifaqlardır. Bu nəzəriyyənin bəzi tərəfdarları yerli özünüidarəetmənin məcburi xarakter daşmasını qəbul edir və hesab edirdilər ki, onlar mahiyyətinə görə dövlətin vəzifələrindən fərqli olan vəzifələri yerinə yetirirlər. İctimai-təsərrüfat nəzəriyyəsinin nümayəndələri hakimiyyət xarakteri olmayan sırf yerli əhəmiyyətli məsələlərin dairəsini müəyyən etməyə çalışsalar da, bunu etmək mümkün deyildi.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətini təsərrüfat işləri ilə məhdudlaşdıran ictimai-təsərrüfat nəzəriyyəsi tədricən öz əhəmiyyətini itirirdi.

Özünüidarənin ictimai nəzəriyyəsinə əsas alman alimləri L.Şteyn və R.Qneyst tərəfindən qoyulmuş, dövlət nəzəriyyəsi əvəz etdi. Ümumiyyətlə, özünüidarənin alman konsepsiyasının mühüm cəhəti kimi «partisipasiyanı», yəni ictimai-inzibati məsələlərin həllinə maksimal dərəcədə geniş vətəndaş dairəsinin cəlb edilməsini, göstərmək olar. Bu fikir XIX əsrin əvvəllərində baron fon Şteyn tərəfindən əsaslandırılmışdır və Prussiyada keçirilən islahatlar zamanı tətbiq edilmişdir. Özünüidarənin nəzəriyyəçi alimləri L.Şteyn, R.Qneyst və O.Girke bu fikri əsas kimi qəbul edərək, özünüidarəetmənin bir-birindən fərqli olan interpretasiyasını irəli sürürlər. Lakin adları çəkilən hər bir müəllifin ortaq fikri ondan ibarətdir ki, xalq öz nümayəndələri vasitəsilə, nəinki qanunvericilik prosesində, hətta icra hakimiyyətinin səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsində iştirak edir, bu da öz növbəsində, icra hakimiyyəti sistemində yerli özünüidarə prinsipləri həyata keçirildikdə mümkündür.

Qneystin yerli özünüidarəetmə konsepsiyası İngiltərə qrafıqlarında olduğu kimi ictimai əsaslarla təşkil olunmuş aristok-

²⁹ Лазаревский Н.И. "Самоуправление/Мелкая земская единица", с. 18

ratların idarəetməsinə söykənirdi. Qneyst hesab edirdi ki, publik hakimiyyətin idarəetmə funksiyaları professional məmurlardan alınmalı və əsasən əhalinin varlı təbəqəsindən olan ictimai əsaslarla fəaliyyət göstərən vətəndaşlara verilməlidir. Qirke yoldaşlıq nəzəriyyəsinin banisi kimi tanınmışdır. O, yerli özünüidarəetmənin əsasında dövlətdən təcrid olunmuş, dövlətin bürokratik təsirindən azad olan yoldaşlıq münasibətlərini görür və hesab edirdi ki, yerli özünüidarəetmə “vətəndaş azadlığıdır”, bir tərəfdən dövlətdən asılı olmadan fəaliyyət göstərən bir sahə kimi, digər tərəfdən isə vətəndaşların dövlət hakimiyyətinin həyata keçirilməsində iştirakı kimi qiymətləndirirdi.

XIX əsrin sonlarında partipasion cərəyan P.Laband və Q.Rozin tərəfindən irəli sürülən korporativ özünüidarəetmə haqqında hüquqi təlimlə əvəz olunur. Rozin ilk dəfə olaraq siyasi və hüquqi anlayışlarda yerli özünüidarəetmə arasında fərqləri müəyyən edir. O, hüquqi cəhətdən yerli özünüidarəetmə dedikdə, ictimai həyatı tənzimləyən özünüidarəedən korporasiyanın fəaliyyətini başa düşürdü. Özünüidarəedən korporasiyanın daxili strukturu və vətəndaşların inzibati işlərin həllində iştirakı isə siyasi cərəyanın mahiyyətini təşkil edir.

Özünüidarəedən korporasiyanın konstruksiyası imkan verirdi ki, yerli özünüidarəetməni dövlətlə qarşı-qarşıya qoymadan, bu korporasiyanın daxilində dövlətin nisbi müstəqilliyinə imkan yaradır və təbii ki, onların fəaliyyətini həll etdikləri məsələlərin xarakterindən irəli gələrək vasitəli dövlət idarəetməsi və inzibati mərkəzsizləşdirmənin forması kimi xarakterizə etməyə imkan verir.

Yerli özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyəsi yerli özünüidarəetmə orqanlarının üzərinə dövlət orqanlarının bəzi səlahiyyətlərinin həvalə edilməsini nəzərdə tutur. Təbii ki, bu zaman

hansı kriteriya əsasında dövlət orqanlarının səlahiyyətləri yerli özünüidarəetmə orqanlarına verilir? Dövlət nəzəriyyəsinin tərəfdarları belə hesab edirdilər ki, bu iki orqan arasında əsas fərq subyektiv tərkibə görə müəyyən edilir. Mərkəzi orqanlar tərəfindən təyin edilmiş şəxslər, yerlərdə seçilmiş şəxslərdən fərqli olaraq, yerli problemlərlə yaxından tanış deyil və görülən işlərin keyfiyyətində o qədər də maraqlı deyildirlər. Bundan başqa yerli özünüidarəetmə orqanlarının nümayəndələri üçün ictimai rəy əhəmiyyət kəsb etdiyi halda mərkəzdən təyin edilmiş nümayəndə üçün isə onu təyin etmiş şəxsin rəyi əhəmiyyətlidir. Bu baxımdan yerli özünüidarəetmə orqanları yerlərdə dövlət vəzifələrinin icrasına daha məsuliyyətli yanaşırlar. Korkunov yazır ki, “yerli özünüidarəetmə ayrı-ayrı ərazilərdə dövlət idarəetməsinə aid vəzifələrin həyata keçirilməsinə daha diqqətli münasibəti təmin edir və idarəetmə orqanları tərəfindən onlara verilmiş diskredision səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə ictimai nəzarəti təmin edir”. Bu zaman dövlət sadəcə nəzarətlə kifayətlənmir, onun yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə müdaxiləsi təhlükəsi də yaranır. Bu məsələyə münasibətdən asılı olaraq dövlət nəzəriyyəsinin də iki cərəyanı fərqləndirilir: hüquqi və siyasi. Bəzi alimlər yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyini vəzifəli şəxslərin seçkilər vasitəsilə seçilməsində və vəzifələrin əvəzsiz əsaslarla icra edilməsində görürdüsə, digərləri hesab edirdilər ki, yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət aparatının tərkib hissəsi deyil, yerli icmanın orqanıdır. Lakin real özünüidarəetmənin bərqərar olması üçün bu əlamətlərin mövcudluğu kifayət deyildir. Yerli idarəetməni həyata keçirən şəxs real müstəqilliyə malik olduğu təqdirdə yerli məsələlərin həllinə maraqlı göstərir. Korkunovun fikrincə, “əgər o, göstərişlərin passiv icraçısı vəziyyətində olarsa, seçkili olmasına bax-

mayaraq o yerli icmanın nümayəndəsi, onun maraqlarının təmsilçisi ola bilməz”.³⁰

Bu məsələdə Qneystin fikri ilə də razılaşmaq olmaz, çünki o, iqtisadi maraqları həddindən artıq dəyərləndirir. Öz mövqeyini əsaslandıraraq, Qneyst hesab edirdi ki, yerli orqanlarda xidmət etmək vəzifəli şəxs üçün yeganə gəlir mənbəyidir və o, üzərinə düşən vəzifələri maddi maraqlarına görə həyata keçirir və yuxarı orqanların maraqlarına xidmət edir. Bu səbəbdən Qneyst yerli özünüidarəetmənin əsas şərti kimi bu və ya digər vəzifənin əvəzsiz icra edilməsində, yəni “fəxri vəzifə” kimi görür. Qneystin irəli sürdüyü amillər əsaslı olmadığından, onun yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyini maddi maraqlarla əlaqələndirməsi ilə heç bir halda razılaşmaq olmur. Təbiidir ki, bu və ya digər vəzifəni tutmuş şəxs maddi maraqlarla yanaşı, hakimiyyət səlahiyyətləri və bu səlahiyyətlərindən öz maraqları üçün istifadə etmək imkanını əldə edir və bu səbəbdən maddi marağın olub olmamasından asılı olmayaraq, bu vəzifəni qorumaq marağındadır və bu məqsədlə onu təyin edən mərkəzi hakimiyyətin göstərişlərini yerinə yetirir.

Digər tərəfdən Qneystin mövqeyi yerli özünüidarəetmənin imkanlı şəxslərin əlində cəmləşməsini nəzərdə tutur ki, bu da öz növbəsində geniş əhali kütləsini yerli hakimiyyətdən uzaqlaşdırılması ilə nəticələnə bilər.

Dövlət nəzəriyyəsinin ikinci cərəyanı alman dövlətşünası L.Şteyn tərəfindən irəli sürülmüşdür və bu cərəyan yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyini onunla əsaslandırır ki, yerli özünüidarəetmə orqanları dövlətin deyil, yerli icmaların orqanları-

dır. Şteynin fikrincə, yerli icmalar dövlətin tərkibində və ona tabe olmalarına baxmayaraq dövlətlə hüquqi münasibətlərə xüsusi subyekt kimi daxil olurlar. Onların müstəqilliyini Şteyn müstəqil maliyyə mənbəyinin olmasında deyil, dövlət idarəetməsinə aid səlahiyyətlərin icrasında görür. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının dövlət maraqları ilə qarşı-qarşıya qoyulan öz maraqlarının olması, onların dövlət orqanlarına çevrilməsinin qarşısını alır. Lakin bu maraqların müəyyən bir dövrdə toqquşması ehtimalı onları bir-birindən hüquq normaları vasitəsilə fərqləndirilməsini zəruri edir və nəticə etibarilə dövlət və bələdiyyə orqanlarının qarşılıqlı əlaqəsi hüquqi münasibətlərə çevrilir. Dövlət “yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən başqalarının hüquqlarının pozulmasına, səlahiyyətlərindən kənara çıxmalarına nəzarət etməklə yanaşı, üzərlərinə qoyulan dövlət idarəetməsinin funksiyalarının yerinə yetirilməsinə, bu səlahiyyətlərdən dövlətin müəyyən etdiyi məqsədlərdə istifadə edilməsinə də nəzarət edirlər. Yerli özünüidarəetmə orqanları öz fəaliyyətlərinin məzmunu və hədləri baxımından dövlətin birbaşa göstərişlərinə deyil, on nəzarətinə tabedirlər.”³¹

Dövlət nəzəriyyəsinin tərəfdarları yerli özünüidarəetməni mərkəzləşmə və əksmərkəzləşmə ilə müqayisə edirlər. Belə ki, A.Gradovski hesab edir ki, “hər iki sistemdə idarəetmə məsələləri məmur sinfinə məxsus olan şəxslərə həvalə olunur və bu əlamətlərinə görə hər iki sistem yerli özünüidarəetmədən fərqlənir”³². Mərkəzsizləşdirmə və yerli özünüidarəetməni eyniləşdirmək olmaz, mərkəzsizləşdirilmiş idarəetmə sisteminin möv-

³¹ Коркунов Н.М. “Русское государственное право”, 1903, Т 2, с.500

³² Градовский А. “Начала русского государственного права”, СПб, 1883 с. 11

³⁰ Коркунов Н.М. “Русское государственное право”, 1903, Т 2, с.31

cudluğu hələ yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafı demək deyildir.

Digər rus alimi V.P.Bezobrazov yerli administrasiya və özünüidarəetməni eyni hakimiyyətin iik müxtəlif forması kimi qiymətləndirir və hesab edir ki, yerli özünüidarəetmə dövlət idarəetmə sisteminə daxil edilməlidir.³³ Yerli özünüidarəetmə və dövlətin vahidliyini qəbul edən müəllifin fikrincə, “yerli özünüidarəetmə strukturlarının geniş inkişafı onun orqanlarının müstəqilliyini təmin edir və bu orqanları ümumi dövlət idarəetmə sisteminə daha da yaxınlaşdırır və təbii ki, yerlərdə özünüidarəedən və bürokratik dövlət qurumları arasında antoqonizmi aradan qaldırır”.³⁴

Q.S.Mixaylovun fikrincə, yerli özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyəsinin tərəfdarları yerli özünüidarəetmə orqanlarını dövlət orqanı kimi qiymətləndirir, onların səlahiyyətləri və hüquqlarının isə dövlət tərəfindən tənzimlənməsini nəzərdə tuturlar. Bundan irəli gələrək müəllif yazır ki, “alman hüquqşünaslarının mövqeyinə görə yerli özünüidarəetmə - dövlət idarəetməsidir”.³⁵

Rus dövlətşünasları arasında dövlət nəzəriyyəsinin tərəfdarı kimi N.İ.Lazarevskini göstərmək olar. O yerli özünüidarəetməni mərkəzsizləşmiş dövlət idarəetmə sistemi kimi qiymətləndirir və hesab edir ki, mərkəzsizləşmənin təminatı kimi yerli özünüidarəetmə orqanlarının müstəqilliyi və yerli əhali ilə sıx

³³ Щербаков Н.В., Егорова С. “Местное самоуправление в России : теория и практика”, Ярославль, 1996, с. 15

³⁴ Цитируется: Постовой “Муниципальное право в России”, 1998, с. 18

³⁵ Михайлов Г.С. “Местное советское управление”, Тверь, 1927, с.14

əlaqə çıxış edir. Müəllif dövlət hakimiyyəti dedikdə, monarxın, onun administrasiyasının, parlamentin və yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinin məcmusunu başa düşür.³⁶ Yerli özünüidarəetmənin mahiyyətini, dövlət nəzəriyyəsinin tərəfdarı kimi, Lazarevski belə müəyyən edir:

- yerli özünüidarəetmə yerli dövlət idarəetməsidir;
- yerli özünüidarəetmə dövlətin tapşırığı ilə bir sıra hökumət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsidir;
- yerli özünüidarəetmə dövlət idarəetməsinə aid vəzifələrin dövlət tərəfindən həyata keçirilməsidir;
- yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət orqanlarıdır.³⁷

Beləliklə, yerli özünüidarəetmə - yerli dövlət idarəetməsinin forması kimi çıxış edir. Yerli özünüidarəetmə orqanları səlahiyyətlərini dövlətdən alır. Lakin mərkəzi dövlət idarəetməsindən onunla fərqlənir ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri hökumət tərəfindən təyin edilmiş məmurlar deyil, yerli idarəetmənin nəticəsində bilavasitə maraqlı olan yerli əhali tərəfindən həyata keçirilir.

Dövlət nəzəriyyəsinin daha bir nümayəndəsi Q.Ellinek, yerli özünüidarəetməni fəxri vətəndaşlar tərəfindən həyata keçirilən publik idarəetmə kimi qiymətləndirirdi. “Ayn-ayn fərdlərin xidmət etməsi peşəkar məmurlarda olduğu kimi daimi xidməti münasibətlərə əsaslanır... Bu xidmət dövlət orqanının funksiyasının həyata keçirilməsinə görə xüsusi nüfuzla mükafatlandırılır”.³⁸ Müəllif yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri sistemində ənənəvi olaraq yerli məsələlərlə yanaşı

³⁶ Цитируется по Фадеев, Кутафин О.Е. “Муниципальное право РФ”, 1997, с. 47

³⁷ Ясюнас В.А. “Основы местного самоуправления”, М, 1998, с. 12

³⁸ Еллинек Г. “Общее учение о государстве”, СПб, 1908, с. 471

dövlət tərəfindən həvalə edilmiş səlahiyyətləri fərqləndirir.

Q.S.Mixaylov yerli özünüidarəetmə nəzəriyyəsini elmi cəhətdən əsaslandırmaq üçün orqanoloji nəzəriyyəyə söykənirdi və “dövləti bir sıra orqanlardan, o cümlədən yerli idarəetmə orqanlarından ibarət olan, mürəkkəb bir orqanizm kimi qiymətləndirirdi”. Müəllifin fikrincə bu orqanların ümumi cəhəddən vahid olmasına baxmayaraq, onların hər birinin öz orqanik maraqları var və bu maraqların həyata keçirilməsinə mərkəzi orqanizm müdaxilə etməməlidir.³⁹

Yuxarıda qeyd olunan nəzəriyyələrlə yanaşı yerli özünüidarəetmə sahəsində dualist nəzəriyyə də mövcud olmuşdur. Bu nəzəriyyə bələdiyyə fəaliyyətinin ikili xarakterini vurğulayırdı, bir tərəfdən yerli məsələlərin həllində bələdiyyə orqanları müstəqilliyi ilə fərqlənir, dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsində isə dövlətin onların üzərində nəzarəti vardır. Sosial xidmət nəzəriyyəsi bələdiyyə fəaliyyətinin əsas məqsədini yerli əhalinin rifahının yüksəldilməsində, onların zəruri xidmətlərin göstərilməsində görürdü. Yerli özünüidarəetməni sosial-isləhatçı nəzəriyyəsi müasir cəmiyyətin inqilabsız, yerli özünüidarəetmənin təkamülü nəticəsində sosialist cəmiyyətinə çevrilməsində görürdülər. Bu nəzəriyyənin tanınmış tərəfdarlarından biri L.Blan idi. Düzdür sosial-isləhatçı nəzəriyyəsinin nümayəndələri (Fransada Bruss, Almaniyada Bernşteyn) yerli özünüidarəetmənin nəzəri əsaslarını tam olaraq müəyyən etməsələr də, onlar tərəfindən bir neçə kommuna proqramları hazırlanmışdır. 90-cı illərin sonlarında Kautski qeyd edirdi ki, “kommunanın nümayəndəli orqanlarında proletariat daha çox əhəmiyyətli ola

³⁹ Михайлов Г.С. “Местное советское управление”, Тверь, 1927, с.45

bilər, nəinki reyxstaq və parlamentdə”. Bu nəzəriyyənin Rusiyadakı nümayəndəsi olan M.D. Zaqrıyatskov yazırdı ki, “müasir burjua dövlətləri sosialist quruluşuna keçidi asanlaşdıran hüquqi formalar yaradırlar. Bu formalardan ən mükəmməli yerli özünüidarəetmədir”.⁴⁰

Demək olar ki, qeyd olunan nəzəriyyələrin heç biri təcürbədə heç də yuxarıda qeyd etdiyimiz formada mövcud olmamışdır. Təbii ki, inkişaf edən ictimai münasibətlər hər bir nəzəriyyənin təməlini təşkil edən ideyaların dəyişməsinə, inkişaf etməsinə səbəb olurdu. Yerli özünüidarəetməyə dair bu və ya digər konsepsiyanın düzgün seçilməsi onun sonrakı taleyini həll edir. Xarici ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, ictimai və dövlət nəzəriyyələrinin qarşılıqlı tətbiqi bir sıra mühüm problemlərin (dövlət və cəmiyyət arasındakı uzaqlaşma aradan qalxır və hər ikisi üçün ümumi olan bir maraq yaranır, dövlət tərəfindən qəbul edilmiş qərarlarda yerli maraqlar nəzərə alınır, əhalinin dövlətin idarə edilməsində iştirakı təmin edilir və s.) həllini mümkün edir.

Baxmayaraq ki, mütəfəkkirlər tərəfindən yerli özünüidarəetmə və dövlət idarəetməsinin qarşılıqlı əlaqəsinə dair müxtəlif fikirlər irəli sürülmüşdür, yerli özünüidarəetmənin istənilən formasının əsasını təşkil edən əsas prinsipləri belə müəyyən etmək olar:

- yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin publik xarakter daşması;

- yerli özünüidarəetmə nəticəsində maraqlarına toxunulan geniş şəxslər dairəsinin publik xarakterli işlərin həllinə cəlb edilməsi;

⁴⁰ Загряцков М.Д. “Государство благоденствия”, 1917

- yerli özünüidarəetmə orqanlarını dövlət orqanlarına münasibətdə müstəqilliyi və yerli əhəmiyyətli məsələləri öz məsuliyyəti altında həll etməsi.

2.3. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin tarixindən

Yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılması mərhələsində Azərbaycan Respublikasının heç bir təcrübəsinin olmaması bələdiyyələrin yaradılması prosesində bir sıra çətinliklər yaratmışdır. Təbii ki, yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılması demokratiyanın möhkəmləndirilməsinin, hüquqi dövlətin inkişaf etdirilməsinin və vətəndaş cəmiyyətinin bərqərar olması yolunda mühüm amillərdən biri kimi çıxış edir. Tarixə nəzər salsaq görürük ki, yerli özünüidarəetmə sahəsində Azərbaycan Respublikası kifayət qədər tarixi ənənəyə malik deyildir, bu da insanlarda bizim cəmiyyət üçün yeni olan bu instituta münasibətdə biganəlik yaratmışdır. SSRİ-nin dağılması və Azərbaycan Respublikasının müstəqilliyini bərpa etməsi nəticəsində ölkəmizdə demokratik dövlətin əsasını təşkil edən yerli özünüidarəetmə sisteminin qurulması sahəsində islahatlar həyata keçirilməyə başlamışdır. Bələdiyyələrin inkişaf yoluna yeni qədəm qoyan ölkəmizin yerli özünüidarəetmənin Azərbaycan tarixində öz izini qoymuş müxtəlif formalarının dəqiq təhlilinə kəskin ehtiyacı vardır. Digər SSRİ-nin tərkibinə daxil olan respublikalar kimi Azərbaycan Respublikası da bu sahədə qanunvericilik bazasını formalaşdırmaq üçün müəyyən tarixi ənənəyə istinad etməli idi. Azərbaycan Qədim dünyada görkəmli rol oynamış siyasi-ərazi qurumlarının tərkibinə tarixən həmişə daxil olub. Hələ eramızdan əvvəl ikinci minillikdə burada böyük imperiyalar yaranıb və süquta uğrayıb. Bu dövlətlə-

rin əsatirləri, yazılı mənbələri ilk hüquqi normalar külliyyatını təşkil edib. Qeyd olunan mənbələrdə ibtidai demokratiya institutları öz əksini tapmışdır. Zərdüştlük, onun əsas mənbəyi “Avesta”, xristianlığın ilk mənbələri, “Kitabi-Dədə Qorqud” və “Koroğlu” dastanları və digər mənbələr Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin inkişafının əsas mərhələlərinin bərpasını mümkün etmişdir.

Hələ eramızın III əsridə Sasanilər dövlətinin tərkibində olan Azərbaycanda da imperiyanın digər şəhərlərində olduğu kimi, şəhər hakimi (səhrab) tərəfindən həyata keçirilən yerli özünüidarəetmə mövcud olmuşdur. VI əsrdə I Xosrov Ənuşirəvan tərəfindən mülki və hərbi hakimiyyəti öz əlində cəmləşdirmiş sərdarın idarə etdiyi 4 sərdarlıq təsis edilmişdir⁴¹. Bundan başqa o dövrlərdə vətəndaşlıq hüququnun əldə edilməsi bu və ya digər icmaya üzvlüklə müəyyən edilirdi. Göründüyü kimi, həm şəhərlərdə, həm də kəndlərdə yerli özünüidarəetmənin ayrı-ayrı elementlərini, hətta tam sistemini müşahidə etmək olar. VIII əsrə kimi ərəblər Azərbaycanın ərazisində mövcud idarəetmə sistemini saxlasa da, VIII əsrdən başlayaraq onlar yerli özünüidarəetmənin bir sıra elementlərinin nəzərdə tutan öz inzibati-ərazi qayda və idarəetməni tətbiq etməyə başlamışlar, hətta Azərbaycanın ərazisində yaşayan xristian icmalarına ərazilərinin idarə edilməsi sahəsində müxtəriyyat da vermişdilər. Mənbələrin təhlili göstərir ki, orta əsrlərdə Azərbaycan ərazisində yerli özünüidarəetmənin müxtəlif formaları mövcud olmuşdur. Məsələn, “Kitabi-Dədə-Qorqud” dastanında özünüidarəetmədən hərbi demokratiya institutlarından bəhs edilir, “Koroğlu”

⁴¹ Касумова С.Ю. “Азербайджан в III-VII вв. Баку”, 1993, с. 50-51.

dastanında kollektiv idarə edilən orqanlar təsvir edilmişdir⁴².

Albaniya tarixinə aid yazılı mənbələrdə Azərbaycanda yerli özünüidarəetməyə dair bir çox maraqlı materiallarla tanış olmaq olar. Avropada olduğu kimi, Şərqdə də yerli özünüidarəetmə orta əsrlərdən etibarən inkişaf etməyə başlamışdır. Lakin hesab olunur ki, Azərbaycanda Qərbdən xeyli əvvəl başlamışdır. Ərəb mənşəli olan bələdiyyə (şəhər idarəetməsi) anlayışı orta əsr şəhərlərinin sosial, iqtisadi, təsərrüfat fəaliyyətinin idarəedilməsi ilə əlaqədar geniş yayılmağa başladı. XI-XII əsrlərdə Atabəylərin hakimiyyəti dövründə şəhərlər sayca artmağa başlamışdır. Nəticədə bu şəhərlərin idarə edilməsinin üsul və qaydaları müəyyən edilməyə başladı. Bir qayda olaraq, bu şəhərlərin idarə edilməsi tacir gildiyalarına rəhbərlik edən rəis tərəfindən həyata keçirilirdi, o əhali və şəhər rəhbərliyi arasında vasitəçilik funksiyalarını yerinə yetirirdi. Bartoldun qeydlərinə əsasən rəis şəhərin birinci şəxsi kimi hökmdar qarşısında şəhərin hüquqlarını müdafiə edirdi⁴³ və eyni zamanda şəhərdə ictimai münasibətlərin tənzimlənməsində və şəhər əhalisinin üzərində nəzarəti həyata keçirirdi, habelə bir sıra yerli əhəmiyyətli işlərin nizama salınmasını, o cümlədən yerli vergilərin toplanmasına nəzarət edirdi. Şəhərlərdə şəhər ağsaqqalları və rəisdən ibarət şəhər şuraları, eləcə də rəisin yanında dəftərxana fəaliyyət göstərirdi.

Rəislərin, şəhər şuralarının və digər vəzifəli şəxslərin səlahiyyətləri zaman ötdükcə dəyişirdi və XIII əsrdəki monqol basqınından sonra isə xristian icmaları istisna olmaqla (onların muxtariyyətinə icazə verildirdi) tamamilə ləğv edildi. XII-XIV

⁴² "Azərbaycanda və Gürcüstanda yerli özünüidarə", Bakı, 2002, s. 13.

⁴³ Orda, s. 14

əslərdə Azərbaycanda eyni zamanda islam, xristian dinləri və monqolların bütpərəstlik dini mövcud idi. Dövlətin bütün ərazisində, habelə yerlərdə idarəetmənin həyata keçirilməsi şəriət, alban xristianları arasında münasibətləri qaydaya salan "Məhkəmə" və Çingizxanın "Böyük yarası" ilə tənzimlənirdi. Qeyd etmək lazımdır ki, Nəsrəddin Tusi tərəfindən irəli sürülmüş müxtəlif şəhər növləri arasında özünüidarəədən "azad şəhər-dövlətlər" də diqqəti cəlb edir. XII-XIV əsrlərdə Azərbaycanın Xilafətdən ayrılması nəticəsində dövlət quruluşu, idarəçilik mexanizmi, inzimati ərazi bölgüsü də dəyişmişdi. Azərbaycan tarixində yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafında Səfəvilər dövlətinin rolu da böyük olmuşdur. Belə ki, məhz bu dövrdə Azərbaycan ərazisi müstəqil xanlıqlardan ibarət olmuşdur. Tarixdən də məlumdur ki, xanlıqların idarəetmə aparatı mahal, şəhər və kənd idarəetmə sistemindən ibarət idi. Mahal hakimləri iri feodalların sırasından xan tərəfindən seçilirdilər və bu vəzifələrin irsi xarakter daşmasına baxmayaraq, hər bir halda xanın təsdiqi tələb olunurdu. Mahal hakimləri maliyyə, vergi, polis və məhkəmə funksiyalarını həyata keçirir, mahalın sərhədlərinin mühafizəsini təmin edirdilər. Şəhərlərdə mahal hakimləri şəhərin idarəetmə sisteminə rəhbərliyi həyata keçirirdilər. Şəhərlərin başçısı funksiyalarını dövlət başçısı tərəfindən təyin olunan kələntər həyata keçirirdi. Xanlıqlarda kələntər şəhər tacirlərinin başçısı hesab olunurdu, onların maraqlarını təmin edir, maliyyə mübahisələrini həll edir və vergilərin illik həcmi- nin müəyyən edilməsini həyata keçirirdilər. Şəhərlərin mühafizəsini xana tabe olan və şəhərlərdə ictimai asayişin və ictimai təhlükəsizliyin təmin olunmasına görə qalabəyi məsuliyyət daşıyırdı. Şəhərdəki məhəllələrin sayına uyğun olaraq qalabəyinə tabe olan polis məmurları, yəni dağa və əssasbaşsı təyin olu-

nurdu. Şəhərin özünüidarəetmə sistemində məhəllə və sexlərin başçıları iştirak edirdilər. Şəhərin məhəllə başçıları şəhər bəylərinin sırasından kələntər tərəfindən təyin olunurdular. Şəhər əhalisindən vergilərin yığılmasına yardım edirdilər, sakinlərin siyahıya alınmasını hıyata keçiridilər. Qeyd olunan dövrdə sənətkar təşkilatları da fəaliyyət göstərirdi. Bu təşkilatların başçıları-ustabaşılar sexlərin fəaliyyətini təşkil edir və onların işinə nəzarət edirdilər. Eyni zamanda ustabaşılar maliyyə, inzibati və digər məsələlərə, o cümlədən sexlərin nizamnaməsinə əməl olunması, vergilərin və digər maliyyə xarakterli mükəlləfiyyətlərin toplanmasına nəzarəti də həyata keçirirlər. Kəndlərdə inzibati idarəçiliyə rəhbərlik kəndxudalar tərəfindən həyata keçirilirdi. Həmin dövrün idarəetmə sistemində mühüm rol oynayan kəndxudalar kənd əhalisinin ümumi yığılmaçığında seçilirdi, lakin vəzifəyə mahal naibi tərəfindən təsdiq olunurdular. Nəzərə almaq lazımdır ki, həmin dövrün idarəetmə sistemində əsasən kəndxudalar yalnız təsərrüfat xarakterli işlərlə deyil, həmçinin asayişin görünməsi kimi funksiyaları da yerinə yetirirdilər və bu məqsədlə də onların tabeliyində kənd polisi funksiyalarını həyata keçirən yasavullar var idi.

XIX əsrdə 1813-cü il Gülüstan və 1827-ci il Türkmənçay və 1929-cu il Andrianopol Sazişlərinə əsasən Şimali Azərbaycan Rusiyanın tərkibinə daxil oldu və bu dövrdən başlayaraq Azərbaycan ərazisində Rusiya inzibati-idarəetmə sistemi tətbiq olunmağa başladı. Ümumiyyətlə, Zaqafqaziya regionunda mərkəzi və yerli idarəetmə orqanlarının sistemi imperator I Aleksandr tərəfindən 1801-ci ildə təsdiq edilmiş Şərqi Gürcüstanın idarə edilməsi haqqında Əsasnaməyə əsasən həyata keçirilirdi. Təbii ki, Azərbaycan Rusiyanın tərkibinə daxil olduğdan sonra qeyd olunan Əsasnamə Şimali Azərbaycanın da ərazisində tətbiq olunurdu.

1802-ci ildən başlayaraq Gürcüstan hakiminin başçılığı altında 4 ekspedisiyadan ibarət olan Gürcüstan Baş Hökuməti təsis edildi. Ekspedisiyaların fəaliyyəti icra, maliyyə, iqtisadi və məhkəmə sahələrini əhatə edirdi. İcra sahəsinə rəhbərliyi həyata keçirən İcraçı ekspedisiya quberniya hakimiyyəti funksiyalarını yerinə yetirir, sədr və iki müşavirdən ibarət idi. Maliyyə, iqtisadi və məhkəmə ekspedisiyaları isə sədr və 4 müşavirdən ibarət olaraq yaradılmışdı. Gürcüstan Baş Hökumətinin nəzdində bütün ekspedisiyalar üçün ali orqan olan Ümumi hökumət məclisi yaradılmışdır. Lakin nəzərə almaq lazımdır ki, Gürcüstandan fərqli olaraq Azərbaycan ərazisində köhnə inzibati ərazi bölgüsünün ləğvi və Rusiya idarəetmə üsulunun tətbiqi bir qədər uzun bir proses oldu. İlk növbədə xanlıqların tədricən ləğv edilməsi bu prosesi daha da ləngidirdi. Xanlıqların ərazilərində dairələrdə birləşdirilən əyalətlər yaradılırdı (Müsəlman və Dağıstan). Dairələrin idarə edilməsi baş müdirin tabeliyində olan hərbi-idarə rəisləri tərəfindən təmin olunurdu, əyalətlərin idarə edilməsi hərbi-idarə rəislərinə tabe olan hərbi komendantlar tərəfindən həyata keçirilirdi. Adları çəkilən vəzifəli şəxslərin səlahiyyətləri və vəzifələri Rusiya qanunvericiliyində dəqiq müəyyən edilmədiyinə görə, fəaliyyətlərində qanunsuzluqlara və özbaşınalığa çox yer verilirdi. Yerli idarəetmənin bu şəkildə həyata keçirilməsi yerli əhalinin narazılığını doğururdu, hətta bir sıra əyalətlərdə (Quba, Şəki və s.) kəndli üsyanlarının baş verməsi çar hökuməti tərəfindən 1840-cı ildə Azərbaycan ərazisində komendant idarəetmə sisteminin ləğvi ilə nəticələndi. Azərbaycan ərazisində yerləşən xanlıqların idarə edilməsində ilkin mərhələdə xanlara müəyyən bir müstəqillik verilsə də, bütövlükdə onların fəaliyyəti Rusiya imperiyası və xanlıqlar arasında bağlanmış traktatlara uyğun olaraq Rusiya qanunvericiliyinə

əsasən rus qarnizon rəisinin nəzarəti altında həyata keçirilməli idi. Qısa bir zaman keçdikdən sonra xanlıqların müstəqilliyinə tamamilə son qoyuldu və əyalətlərdə həm təsərrüfat, həm iqtisadi, həm də məhkəmə hakimiyyətini öz əlində cəmləşdirən komendant idarəçiliyi bərqərar oldu. Komendantlar kifayət qədər geniş səlahiyyətlərə malik idi, belə ki, onlar təsərrüfat xarakterli məsələlərin də həllini öz əlində cəmləşdirmişdilər. Həmin dövrün hüquq mənbələrinə əsasən hərbi komendantlar quyular, duz mədənləri, balıq vətəqələri və digər istehsalat sahələri üzrə icazə verilməsi, kənd torpaqlarının paylanması və sair yerli əhəmiyyətli təsərrüfat təyinatlı məsələləri həll edirdilər.

Düzdür xanlıqların mahallar üzrə bölgüsü onlar əyalətlərə çevrildikdən sonra da saxlanmışdır, lakin mahalın başında artıq komendantın əhalinin varlı təbəqəsi sırasından təyin etdiyi naib dururdu. Mahal naiblərinin hüquqi statusunu müəyyən edən rəsmi hüquqi sənəd olmadığından, ayrı-ayrı mahallarda onların səlahiyyətləri bir birindən fərqlənirdi. Lakin bir qayda olaraq mahallar vergilərin təyin edilməsi və yığılması, yerli əhali arasındakı mübahisələri həlli, qərarların icrası kimi məsələləri həll edir və yığılıqları vergilərin hesabına maliyyələşirdilər. Qeyd etmək lazımdır ki, XIX əsrin birinci yarısında da ən kiçik inzibati ərazi vahidi olan kəndlərdə kəndin idarəetmə orqanı qismində kənd məclisi çıxış edirdi. Kənd məclisinin seçkili vəzifəli şəxsləri (kəndxuda, suvari və s.) geniş səlahiyyətlərə malik olsalar da qərarların qəbul edilməsi məclis üzvlərinin yekdil qərarı əsasında qəbul edilirdi. İnzibati polis funksiyalarını həyata keçirən kəndxuda fəaliyyətinin həyata keçirilməsinə görə məvacibi dövlət xəzinəsindən deyil, yığılan vergi və ya bəxşislər hesabına mükafatlandırılırdılar. Mövcud inzibati-ərazi idarəçilik sistemi Car-Balakən camaatına şamil edilmirdi. Qeyd

edilən ərazidə tayfalar mövcüd idi və bu tayfaların başında tayfanın böyük nüfuza malik olan nümayəndəsi dururdu. Təbii ki, zamanla Car-Balakən camaatının da idarəçilik sistemi dəyişikliyə uğrayırdı və artıq tayfa başçısı seçki yolu deyil irsi olaraq bu vəzifəni tuturdu. Bir neçə tayfa kənd icmasında birləşir və bu icmaların idarə edilməsi seçkili olan kovxa və tabunbaşı tərəfindən həyata keçirilirdi. Kovxa polis, məhkəmə, icra funksiyalarını həyata keçirirdi, tabunbaşı isə təsərrüfat sahəsinə rəhbərlik edirdi (vergi və mükəlləfiyyətlər, suvarma işi və s.). Həmin dövrün inzibati-ərazi bölgüsünə əsasən kəndlər daha iri vahidlərdə - camaatlarda birləşirdi. Camaatın idarə edilməsi də tayfa üzvlərindən ibarət olan yığıncaqlar vasitəsilə həyata keçirilirdi. Eyni zamanda camaatın tərkibində daimi əsaslarla fəaliyyət göstərən kəndxuda, kovxa, qazi kimi vəzifəli şəxslərdən ibarət olan baş idarə yaradılmışdır və onun başlıca vəzifəsi digər camaatlarla əlaqələrin yaradılması və münasibətlərin tənzimlənməsi idi. Öz növbəsində camaatların ərazisi iki gözde (ittifaq) – Car və Tala – birləşirdi. Gözlərin idarə edilməsi hər il çağırılan qurultaylarda qəbul edilən qərarlar əsasında, habelə icraçı orqan olan divanlarda həyata keçirilirdi.

Qeyd olunan idarə sistemi 1752-ci ildə təsdiq edilmiş və 1830-cu ilədək hüquqi qüvvədə olmuş “Car-Tala camaatı iclasının Qətnaməsi”ndə nəzərdə tutulmuşdur. 1830-cu ildən etibarən Car-Balakən azad icmalarının əvəzinə xüsusi qaydalarla idarə olunan Car vilayəti yaradıldı və Müvəqqəti hökumət təsis edildi. Müvəqqəti hökumətin tərkibi müxtəlif səviyyəli məmurlardan ibarət idi: rəis, Qafqaz baş komandanının təyin edildiyi iki məmur (rus zabitləri), icma tərəfindən seçilən və məşvərətçi səsə malik olan 6 yerli icma başçısı. 1830-cu ildən başlayaraq inzibati ərazi vahidi olan gözlər mahallara çevrildi və iki iri gö-

zün yerinə 5 mahal yaradıldı və onlara rəhbərliyi isə burada bütün hakimiyyəti öz əlində cəmləşdirən mahal rəisi həyata keçirirdi.

1840-cı ildə I Nikolay tərəfindən “Zaqafqaziya məmləkətinin idarə edilməsi üçün” təsisat təsdiq edildi. Nəticədə bütün Zaqafqaziya Gürcüstan-İmeretiya və mərkəzi Şamaxıda olan qəzalardan ibarət Xəzər vilayətinə bölündü. Qəzalar öz növbəsində daha kiçik inzibati vahid olan məntəqələrə bölünürdü. Yeni inzibati ərazi bölgüsü nəticəsində Azərbaycanın ərazisində 6 qəza və 31 məntəqə yerləşirdi. Təsisatın tələblərinə əsasən Zaqafqaziyanın ali idarəetmə orqanı qismində Gürcüstanın hökumətinin Ümumi Məclisi ləğv edildikdən sonra Baş İdarə Şurası çıxış edirdi. Geniş səlahiyyətlərə malik olan Şura qərarların dəyişdirilməsi, ləğvi, əlavələrin edilməsi, maliyyə məsələləri, aşağı idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarəti həyata keçirirdi. Xəzər vilayətinin idarəetmə orqanları sistemində aşağıdakı orqanlar daxil edilmişdir: vilayət rəisi, vilayət idarəsi, maliyyə palatası, dövlət əmlak palatası, yerli mükəlləfiyyətlər komitəsi və s. Bu orqanların fəaliyyətinin hüquqi əsaslarını ümumrusiya qanunvericiliyi təşkil edirdi və məhz bu dövrdən başlayaraq Qavqaz ərazisində qüvvədə olan digər hüquqi aktlar ləğv edilmişdir. Xəzər vilayətinin ərazisində yerləşən qəzalarda qəza rəisi, onun köməkçisi, xəzinədar, məntəqə iclasçıları, şəhər polisindən ibarət olan geniş nəzarət funksiyalarına malik qəza idarələri də təsis edildi. Qəza idarələri şəhər polisinə nəzarət edir, dövlət əmlakının uçotunu aparır, alqı-satqı əməliyyatlarının rəsmiləşdirilməsinə nəzarət edir, şəhər və yerli mükəlləfiyyətlərin dairəsini müəyyən edir və digər səlahiyyətlərə malik idi. Zaqafqaziya şəhərləri bir qayda olaraq əhalisinin sayına əsasən 4 dərəcəyə bölünürdü (çoxsaylı, orta, azsaylı, ştatdankənar) və bu şəhərlərdə təsərrüfat fəaliyyətinin idarə edilməsi ic-

ma idarəetmə orqanları tərəfindən təmin edilirdi. Xəzər vilayətinin tərkibində çoxsaylı şəhər olan Şamaxı və Yelizavetpolda şəhər idarəsi yaradılmışdır.

1842-ci ildən başlayaraq Qafqaz məsələləri üzrə ümumimperiya orqanları- Xüsusi Komitə və imperiya dəftərxanasının 6-cı şöbəsi təsis edildi. Komitəyə Dövlət Şurasının qanunlar departamentinin sədri, maliyyə, dövlət əmlakı, daxili işlər və ədliyyə nazirlərindən ibarət olmaqla hərbi nazir rəhbərlik edirdi. 1844-cü ildən etibarən Qafqazda canişinlik sistemi bərqərar olmağa başladı və nəticədə Baş İdarə Şurası canişinin yanında məşvəratçı bir orqan kimi fəaliyyət göstərirdi. İdarəetmə orqanlarının dəyişməsi ilə yanaşı Zaqafqaziyanın inzibati-ərazi bölgüsündə də dəyişikliklər edilmişdir və 1846-cı ildən başlayaraq 4 quberniya yaradılmışdır, o cümlədən Şamaxı və Dərbənd. 1849-cu ildə daha bir quberniya - İrəvan quberniyası yaradıldı.

Bildiyimiz kimi 1861-ci ildən başlayaraq Rusiyanın öz ərazisində bir sıra islahatlar həyata keçirilməyə başladı, o cümlədən təhkimçilik institutu ləğv edildi, şəhər və kəndlərdə yerli özünüidarəetmə orqanlarının yaradılmasını nəzərdə tutan dəyişikliklər aparıldı. Lakin Rusiyadan fərqli olaraq Azərbaycanda təhkimçilik bir qədər də gec, 1870-ci ildə ləğv olundu. Kəndli islahatından sonra yalnız Bakıda 1878-ci ildə şəhər islahatı keçirildi. Bu islahat nəticəsində mülkiyyət senzinə malik olan şəxslər şəhər idarəetmə orqanlarına keçirilən seçkilərdə iştirak etmək hüququnu əldə etdilər. Azərbaycan ərazisində digər şəhərlərdə islahatlar 1892-ci ildən həyata keçirilməyə başladı, kənd islahatına gəlincə isə bu islahat Rusiya əyalətlərində demək olar ki, həyata keçirilmədi.

Qeyd olunan dövrdə Zaqafqaziyanın inzibati-ərazi bölgüsü yenidən dəyişikliklərə məruz qaldı, və artıq 1888-ci ildə burada

37 qəza və 125 məntəqə yaradıldı ki, onlardan 50-si Azərbaycanın ərazisində yerləşirdi. 1872-ci ildə Azərbaycanda imperatorun 1864-cü il tarixli kənd islahatlarının aparılması və kəndlərdə yerli özünüidarətmə orqanlarının yaradılmasını nəzərdə tutan fərmanın tətbiqi nəzərdə tutulurdu. Artıq Bakıda idarəetmə orqanlarının formalaşdırılması Rusiyada qəbul edilmiş ümumi əsaslarla həyata keçirilməyə başladı⁴⁴.

Qeyd etdiyimiz kimi, 1864-cü ildə Rusiyada kənd yerlərinə islahat aparıldı. Bu islahatlar nəticəsində quberniya və qəza kənd iclasları və idarələri təsis edilmişdir. Düzdür, 1866-cı ildə “Bakı quberniyasının kənd icmaları, onların idarə edilməsi, dövlət və ictimai mükəlləfiyyətləri haqqında əsasnamə” qəbul edildi. 1870-ci ildə bu əsasnamə Yelizavetpol quberniyasına da şamil edildi. Əsanaməyə görə icma orqanları sırasına kənd yığıncaqları və kənd başçıları aid edilmişdir. Kənd yığıncağında yetkinlik yaşına çatmış ev sahiblərinin iştirakı nəzərdə tutulurdu. Əsasnamə yığıncağın səlahiyyətlərinin dairəsini aşağıdakılarla məhdudlaşdırmışdır: qəyyumluq məsələləri, ictimai təsərrüfat obyektlərinə dair sərəncam verilməsi, yerli vergi və mükəlləfiyyətlərin kəndli icmaları arasında bölüşdürülməsi. Kəndxuda və onun köməkçiləri vəsifəsi seçkili xarakter daşıyırdı və Əsasnaməyə əsasən bu şəxslərin kənd yığıncağında 25 yaşına çatmış kişi cinsindən olan əhali sırasında seçilməsi və sonradan da çar hakimiyyətinin yerlərdəki nümayəndələri tərəfindən təsdiq edilməsi nəzərdə tutulmuşdur.

1866-cı il Əsasnaməsinə görə kəndxudanın vəzifə funksiyaları aşağıdakı kimi müəyyən edilmişdir: icma daxilində icti-

mayi qayda və təhlükəsizliyin təmin edilməsi, xüsusi mülkiyyətin mühafizəsi, cinayətkarlıqla mübarizə tədbirlərinin həyata keçirilməsi, kənd məhkəmələrinin qərarlarının icrasının təmin edilməsi, kənd əhalisi tərəfindən dövlət və yerli mükəlləfiyyətlərin həyata keçirilməsinin təmin edilməsi və s. Əsasnamənin müddəalarına əsasən hər hansı bir icma çərçivəsində ictimai asayişin pozulma halı baş verdikdə həmin ərazidə yerli özünüidarətmənin tətbiq olunan cüzi formaları belə qadağan edilirdi. Buna misal olaraq, 1877-ci ildə baş vermiş kəndli çıxışlarına cavab olaraq Zaqatala dairəsində kəndxudaların və onların köməkçilərinin seçkiləri ləğv edilərək icma daxilində idarəetmə orqanlarının vəzifəli şəxslərinin vəzifəyə təyin edilməsi dairə rəisinə həvalə olunmuşdur.

Azərbaycanda yerli özünüidarətmənin inkişafının yeni mərhələsi kimi 1905-ci il çar Manifestinin qəbul edilməsi hesab olunur. Lakin nəzərə almaq lazımdır ki, həmin dövrdə xristianlarla müqayisədə Rusiya imperiyasının müsəlman əhalisinin siyasi, vətəndaş və s. hüquqları məhdud xarakter daşıyırdı, belə ki, Dövlət Dumasına müxtəlif dövrlərdə keçirilən seçkilərdə müsəlman əhalinin böyük hissəsi kənar qalmışdı.⁴⁵

1905-ci ilin fevralında ilkin qanunvericilik müddəalarının hazırlanmasında iştirak etmək üçün “ən ləyaqətlilərin, əhali tərəfindən etimad göstərilib seçilmişlərin” çağırılması haqqında çarın reskripti imzalandı. Bu reskriptə Rusiyanın bütün quberniyalarından olan nümayəndələrin xüsusi iclasının çağırılması nəzərdə tutulurdu. Reskripdəki müddələrin real həyata keçirilməsi Rusiyanın tərkibindəki quberniyalarda, o cümlədən Azərbaycan ərazisində də yerli özünüidarətməyə dair məhdudiy-

⁴⁵ “Azərbaycanda və Gürcüstanda yerli özünüidarə”, Bakı, 2002, s.21

⁴⁴ Якбяров Р., Сялимов С. “Азәрбайжанын дөвләт вә щигүг тарихи”. Бақы, «Щигүг ядәбийәты няшрийәты», Бақы, 2003, s.487.

yətlərin aradan qaldırılmasına, yerli özünüidarəetmənin ilkin özəyi olan zemstvolaların (kəndli idarələrinin) yaradılmasına zəmin yarada bilərdi. Təəsüflər olsun ki, həmin reskript də digərləri kimi sadəcə kağız üzərində qaldı.

Rus inqilabı və rus imperiyasının süqutu nəticəsində 1918-ci ildə müsəlman Şərqi ilk dünyəvi xarakter daşıyan Azərbaycan Demokratik Respublikası yarandı. Cəmi 23 ay arızində fəaliyyət göstərsə də ADR ictimai həyatın bir sıra sahələrində, o cümlədən yerli idarəetmə sahəsində, demokratik islahatlar həyata keçirmişdir. ADR 1919-cu ilin iyulunda Əsasnaməsi dərc olunmuş Təsis iclasını keçirə bilmədiyindən fəaliyyəti dövründə Konstitusiyaya qəbul etməmişdir. Qeyd olunan sənədin ümumi müddələrinin birinci bəndinə əsasən təsis iclası mütənasib nümayəndəlik prinsipinə uyğun olaraq ümumi, bərabər seçki hüququ əsasında cinsindən asılı olmayaq, birbaşa və gizli səsvermə yolu ilə əhali tərəfindən seçilən üzvlərdən ibarət idi. Qeyd edilməlidir ki, parlament və hökumətin Rusiya və Zaqafqaziya seyminin qanunlarına dəyişikliklər edilməsinə baxmayaraq, həmin qanunlar ADR dövründə öz hüquqi qüvvəsini saxlamışdır. Qeyd etmək lazımdır ki, ADR-in fəaliyyəti dövründə respublikanın inzibati-ərazi bölgüsü əvvəlki kimi saxlanılmışdır və Azərbaycan ərazisi quberniya, qəza, dairə, məntəqələr və kəndlərə bölünürdü. Quberniyaların başında ADR-in Nazirlər Soveti tərəfindən təyin olunan general-qubernator dururdu. Onun əsas vəzifələrinə hökumətin qərarlarının həyata keçirilməsi, quberniya daxilində müdafiə məsələlərinin həll edilməsi, təhsil, səhiyyə, ticarət sahələrinə nəzarət, yerli polis-meysterlərin təyin edilməsi kimi məsələlər aid edilmişdir⁴⁶.

⁴⁶ "Azərbaycanda və Gürcüstanda yerli özünüidarə", Bakı, 2002, s.23

Rusiyanın tərkibindəki bütün ərazilərdə olduğu kimi, Azərbaycanda da sovet hakimiyyətinin qurulması dövrü yerli özünüidarəetmənin inkişafının yeni mərhələsi kimi çıxış edir. Belə ki, 1920-ci ilin aprelindən başlayaraq mərkəzdə və yerlərdə Sovetlərin yaradılması istiqamətində islahatlar həyata keçirildi. Yerli idarəetmə orqanları qismində qəza, kənd və məntəqə inqilabi komitələri çıxış edirdi. Kənd inqilab komitələrinin bir qayda olaraq əhalisinin sayı 300 nəfərdən çox olan ərazilərdə yaradılması nəzərdə tutulmuşdur. Bu komitə sədrdən, qəza inqilab komitəsi tərəfindən təyin edilən 2 üzvdən ibarət idi. Say tərkibinin az olması nəzərə alınaraq komitənin daxili strukturu çox sadə idi, lakin təsərrüfat məsələləri həll edilərkən müxtəlif komissiyaların yaradılmasına yol verilirdi. Kənd inqilabi komitələri əhatə etdiklərə ərazilərdə tam hakimiyyətli orqan kimi çıxış edirdilər. Məntəqə inqilab komitələri də eyni tərkibli idilər. Məntəqə komitəsi yerli əhəmiyyətli məsələləri həll edirdi və onun daxili strukturunda inzibati, təhsil, torpaq və s. şöbələr fəaliyyət göstərirdilər. Qəza inqilabi komitələri Hərbi-inqilabi Komitə tərəfindən formalaşdırılırdı, sədr, onun müavinləri və katibdən, habelə uyezd hərbi komissarı və siyasi şöbənin rəhbərindən ibarət idi.

1920-ci ildə Hərbi-İnqilabi Komitə tərəfindən qəbul edilmiş "Kənd yoxsullar komitəsi haqqında" qərarda əvvəlki inqilabi komitələrin yerinə yoxsullar komitələrinin formalaşdırılması və yerli əhəmiyyətli məsələlərin onlara həvalə edilməsi nəzərdə tutulmuşdur.

1921-ci il Konstitusiyasına əsasən yerli dövlət idarəetmə orqanları sistemində Sovetlərin qəza və məntəqə qurultayları, şəhər və kənd Sovetləri, onların icraiyyə komitələri, Bakı şəhər soveti və s. orqanlar daxil idi. Sovet seçki qanunvericiliyinə

əsasən yaş senzi 18 müəyyən edilmişdir. Şəhər və kənd sovetləri istisna olmaqla digər orqanlar çoxpilləli seçki sistemində əsasən formalaşdı. Məntəqə və kənd sovetləri qurultaylarının səlahiyyət dairəsinə yuxarı orqanların qərarlarının həyata keçirilməsi, yerli təsərrüfat və mədəni quruculuq sahələrinə rəhbərlik, yerli sovetlərin fəaliyyətinin əlaqələndirilməsi kimi məsələlər aid edilmişdir. Şəhər Sovetləri Bakı şəhəri və əhalisinin sayı 10 000 nəfərdən artıq olan şəhərlərdə yaradılırdı. Onlar ənənəvi olaraq hərbi, təhsil, torpaq sahələri ilə yanaşı, sənaye, səhiyyə, statistika sahələrində də geniş səlahiyyətlərə malik idilər. Onların icraiyyə komitələrində əlavə olaraq kommunal təsərrüfat şöbəsi, fəhlə-kəndli inspeksiyası kimi şöbələr də fəaliyyət göstərirdi. Azərbaycanın 1927-ci il Konstitusiyasına əsasən yerli idarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri bir qədər də genişlənməmişdir və ictimai qayda və təhlükəsizliyin təmin edilməsini də əhatə edirdi.

1928-ci ildə Azərbaycan SSR-nin XKS-i ərazinin iqtisadi xüsusiyyətlərini nəzərə alaraq yeni inzibati ərazi bölgüsünün həyata keçirilməsi təklifini irəli sürür. 1929-cu ildən etibarən respublikanın ərazisi dairələrə, vilayətlərə, şəhərlərə və kəndlərə bölünürdü və bu bölgüyə uyğun olaraq da sovetlər formalaşdı. Lakin Azərbaycan SSR-nin XKS-nin MİK-nin qərarı əsasında 1930-cu ilin 23 iyulunda vilayətlərin ləğv edilməsinə və onların yerinə yeni inzibati ərazi vahidi olan rayonların yaradılmasına dair qərar qəbul edilirdi. Azərbaycan SSR-nin sonrakı konstitusiyalarında da (1937 və 1978-ci il) həmin dövrün siyasi rejiminə uyğun olaraq həm mərkəzi, həm də yerli dövlət orqanları sistemində müvafiq dəyişikliklər həyata keçirildi, 1937-ci ildən etibarən yerli idarəetmə orqanları qismində zəhmətkeşlərin nümayəndələrindən ibarət və ictimai qaydanın mühafizəsi,

yerli təsərrüfat və mədəni quruculuq sahələrində rəhbərliyi və yerli büdcəni müəyyən etmək səlahiyyətinə malik olan yerli sovetlər çıxış edirdilər. 1978-ci il Konstitusiyasına əsasən yerli idarəetmə orqanlarının sistemi dəyişikliyə uğrayır və bu sistemə artıq muxtar vilayətin sovetləri, şəhər, rayon, şəhər rayonlarının, kənd və qəsəbə sovetləri daxil idi. Onların səlahiyyətlərinə isə dövlət və təsərrüfat quruculuğuna rəhbərliyin həyata keçirilməsi, yerli büdcə və sosial-iqtisadi inkişaf planlarının təsdiq edilməsi aid edilmişdir.

Yenidənqurma dövründə təbii ki, dövlət və yerli hakimiyyətin mahiyyətinə yeni yanaşmalar dövrü oldu. Məhz bu dövrdə sovet hakimiyyətinə xarakterik olmayan yerli özünüidarəetmə anlayışının meydana çıxması, SSRİ-nin qanunvericiliyində bu sahədə ilk dəyişikliklərin və islahatların həyata keçirilməsi baş verdi.

1991-ci ildən etibarən isə öz müstəqilliyini bərpa etmiş Azərbaycan Respublikası üçün dövlət idarəetmə orqanları sisteminin yenidən təşkili dövrü oldu. 18 oktyabr 1991-ci il tarixində müstəqillik aktını qəbul etmiş respublikamız SSRİ-nin tərkibindən ayrıldı və bütün sahələrdə, o cümlədən idarəetmə sahəsində və milli qanunvericiliyin formalaşması istiqamətində işlər aparılmağa başladı. Bələdiyyə institutunun inkişafı 1995-ci il Konstitusiyasında bələdiyyələrin təşkilinin ümumi prinsiplərini təsbit edən ayrıca fəslin əks etdirilməsi ilə başladı.

2.4. Müasir bələdiyyə sistemləri

Hüquq ədəbiyyatında ənənəvi olaraq yerli özünüidarəetmənin 3 modelindən bəhs olunur: ingilis-sakson, fransız və sovet. Qeyd etmək lazımdır ki, bəzi müəlliflər tərəfindən qarışıq xa-

rakter daşıyan daha bir model də təklif olunur. Göstərilən modellərin bir-birindən fərqləndirilməsi mərkəzi və yerli orqanların qarşılıqlı əlaqəsinin xarakterindən asılıdır.

Hesab olunur ki, ingilis-sakson və fransız modelləri mahiyyət etibarını ilə bir-birinə çox yaxındır, hər iki model eyni prinsiplərə söykənir, hər iki modeldə yerli özünüidarəetmə orqanları əhali tərəfindən seçkilər vasitəsilə formalaşır. Lakin bu modellərdə yerli özünüidarəetmə orqanları öz strukturlarına, səlahiyyətlərinin həcmi və xarakterinə görə bir-birindən fərqlənir və müstəqil bir model kimi müəlliflər tərəfindən tədqiq edilir.

Almaniya, Avstriya və digər dövlətlərin yerli özünüidarəetmə sistemi hər iki modelin əlamətlərini özündə cəmləşdirdiyindən qarışıq və ya "hibrid" model kimi yayılmışdır.

Gördüyümüz kimi, tarixən bir neçə bələdiyyə sistemi məlum olsa da, onlar arasında ən geniş yayılmış sistem kimi ingilis-sakson və fransız modellərini göstərmək olar. İngiltərədə mövcud olan yerli özünüidarəetmə sisteminə əsaslanan ingilis-sakson modeli həmçinin, ABŞ-da, Kanadada, Yeni Zelandiya və digər ingilis-sakson hüquq sistemi olan dövlətlərdə geniş yayılmışdır. İkinci sistem isə roman-german hüquq sistemi olan ölkələrdə, o cümlədən Fransa, İtaliya, İspaniya, Portuqaliya və digər qərbi Avropa ölkələrində yayılmışdır.

Müstəqil bir sistem kimi (qarışıq sistem) Almaniya və Avstriyada mövcud olan yerli özünüidarəetmə sistemi qəbul olunur. Hər iki ölkənin idarəetmə sistemi özünüidarəetmə prinsipi əsasında yerlərdə əksmərkəzləşməni nəzərdə tutur. Yerli orqanların fəaliyyəti müstəqil Konstitusiyası və idarəetmə orqanları olan torpaqlar tərəfindən tənzimlənir. Avstriyanın Konstitusiyasına görə torpaqlarda yerli idarəetmə özünüidarəetmə prinsipi əsasında həyata keçirilir.

Təbii ki, hər bir ölkənin tarixi inkişaf xüsusiyyətləri onun yerli özünüidarəetmə sisteminə də öz təsirini göstərmişdir. Ayrı-ayrı ölkələrin bələdiyyə sistemlərindəki fərqlər ilk olaraq onun adlandırılmasında özünü göstərir. Bəzi ölkələrdə yerli özünüidarəetməyə yerli muxtariyyət (İtaliya, Yaponiya) deyilir. Belə ki, İtaliya Konstitusiyasının 5-ci maddəsinə əsasən vahid və bölünməz respublika yerli muxtariyyətləri tanıyır, bundan başqa qanunvericik fəaliyyətini muxtariyyət və mərkəzsizləşdirmə tələblərinə uyğun olaraq formalaşdırır.⁴⁷ İngiltərə, ABŞ və s. ölkələrdə yerli idarəetmə ənənəvi olaraq yerli özünüidarəetmə adlanır. Yerli özünüidarəetmə anlayışı Almaniyada da geniş istifadə edilir və hesab olunur ki, bu terminin meydana gəlməsində Almaniya dövlətsünaslarının rolu böyük olmuşdur. Fransaya gəlincə dekonstrasiya və əksmərkəzləşmə terminləri tətbiq edilir.

Ümumiyyətlə, müasir bələdiyyə sistemlərinin təhlili yerli idarəetmə və yerli özünüidarəetmə anlayışlarının nisbətindən başlayır. Qeyd etmək lazımdır ki, bu iki termin arasında müəyyən fərqlər mövcuddur. Yerli özünüidarəetmə dedikdə, seçkili əsaslarla bilavasitə əhali tərəfindən seçilən yerli orqanların yaradılması və fəaliyyəti başa düşüldüyü halda, yerli idarəetmə mərkəzi hakimiyyət orqanları tərəfindən formalaşdırılan orqanların fəaliyyətini nəzərdə tutur. Demək olar ki, dövlətlərin böyük əksəriyyətində həm yerli idarəetmənin, həm də yerli özünüidarəetmənin əlamətlərinə rast gəlmək olar, lakin onlar arasındakı əlaqələr öz xarakterinə görə bir-birindən fərqlidir. Belə ki, ingilis-sakson modelli dövlətlərdə yerli məsələlərin həllində yerli özünüidarəetmə orqanları aparıcı rol oynadığı halda, fran-

⁴⁷ «Конституции буржуазных государств Европы», М, 1957, с. 542

sız modeli bərqərar olmuş ölkələrdə isə bunun tam əksi olaraq üstünlük mərkəzi hakimiyyət tərəfindən yaradılmış orqanlara verilir.

1. Yerli özünüidarəetmənin ingilis-sakson modeli.

Qeyd etmək lazımdır ki, bu sistemin formalaşması klassik bələdiyyə idarəetmə formalarının vətəni olan İngiltərədə meydana gəlmişdir və modelin xarakterik əlaməti ondan ibarətdir ki, yerlərdə seçkili orqanların fəaliyyətini himayə edən hökumətin səlahiyyətli nümayəndələri mövcud deyildir. Bələdiyyələr parlament tərəfindən onların üzərlərinə qoyulmuş hakimiyyəti həyata keçirən muxtar qurum kimi qəbul edilir. 19-cu əsrdən etibarən İngiltərədə bələdiyyələrin yalnız qanunun müəyyən etdiyi səlahiyyətlər çərçivəsində fəaliyyət göstərməsi prinsipi bərqərar olmuşdur. Bələdiyyələrin fəaliyyətinin hüquqi əsasları, onların səlahiyyətlərinin dairəsi, habelə mərkəzi hakimiyyət orqanları qarşılıqlı əlaqələri parlament tərəfindən qəbul edilmiş statutlarla müəyyən edilirdi. Belə ki, 1832-ci ilədək İngiltərə parlamenti tərəfindən bu tipli 200-dən artıq akt qəbul edilmişdir. Lakin İngiltərədə müasir yerli idarəetmə sisteminin əsası 1834-cü ildə bu aktların sistemləşdirilməsi nəticəsində qəbul edilmiş yoxsullar üzərində qəyyumluğun hüquqi əsaslarını müəyyən edən akt ilə qoyulmuşdur. Bu akta əsasən yerlərdə əvvəlki dövrdən fərqli olaraq ödənişli əsaslarla fəaliyyət göstərən idarəetmə aparatının yaradılması nəzərdə tutulurdu. Bələdiyyələr artıq özləri yerli məmurları təyin edir və yoxsulluğun aradan qaldırılması ilə bağlı zəruri tədbirləri həyata keçirmək imkanı əldə etmişdilər. 1835-ci ildə qəbul edilmiş bələdiyyə korporasiyaları haqqında akt ilə İngiltərə və Uelsin 178 şəhərinin statusu müəyyən edilmişdir. Aktda bələdiyyə nümayəndələrinin seçilməsi, bələdiyyə iclaslarının açıq keçirilməsi nəzər-

də tutulmuşdur.⁴⁸ İngiltərənin müasir bələdiyyə sisteminin hüquqi təminatında parlamentin 1972-ci ildə İngiltərə və Uelslə bağlı və 1973-cü ildə Şotlandiya ilə bağlı yerli idarəetmə haqqında qanunları mühüm rol oynamışdır.

İngiltərə yerli özünüidarəetmə sisteminin əsas xüsusiyyətləri ondan ibarətdir ki, yerli idarəetmənin həyata keçirilməsi komitələr vasitəsilə təmin edilir. Bələdiyyə şuraları öz səlahiyyətlərini şuranın daimi qulluqçularına vermədən öz üzvləri vasitəsilə həyata keçirirlər və bu məqsədlə şuranın tərkibində müxtəlif komitələr yaradılır. Şura üzvlərinin komitələr üzrə bölüşdürülməsi zamanı onların ixtisası və təşkilati keyfiyyətləri nəzərə alınır. Bir qayda olaraq komitələr adi və birləşmiş komitələrə bölünürlər. Adi komitələr öz növbəsində daimi və xüsusi komitələrə bölünür. Daimi komitələr yerli hakimiyyətin səlahiyyətlərinə uyğun olaraq (məliyyə, səhiyyə, təhsil, mənzil tikintisi və s.) şuranın gündəlik işlərinin həyata keçirilməsi məqsədilə yaradılır. Xüsusi komitələr parlament aktları əsasında müəyyən bir vəzifənin həyata keçirilməsi ilə bağlı olaraq, əvvəlcədən müəyyən edilmiş müddət ərzində yaradılır (məsələn, uşaqlarla iş üzrə komitə, şəhər qraflıqlarında müşahidə komitələri və s.). Birləşmiş komitələr hər bir nazirliyin və yaxud aparıcı nazirliklər qrupunun fəaliyyət sferasına uyğun olaraq təşkil olunur (məsələn, bir neçə qraflıq şurası üzrə su təchizatı komitəsinin yaradılması). Bir qayda olaraq şuralar öz fəaliyyətini bu komitələr vasitəsilə həyata keçirir və onlara qanunla müəyyən edilmiş istənilən funksiyaları verə bilirlər. Şura üzvləri ilə yanaşı komitənin işində şuranın daimi ödənişli əsaslarla fəaliyyət göstərən qulluqçuları da oynayır. Müəyyən bir müddət üçün se-

⁴⁸ «Местные органы в полигической системе капитализма», 1985, с.59-68.

çilən və əksər hallarda təcrübəsi və zəruri ixtisas dərəcəsi olmayan şura üzvlərindən fərqli olaraq daimi qulluqçular xüsusi birləşmələrə və təcrübəyə malik olurlar və bununla da komitənin fəaliyyətində sabitliyi təmin edirlər.

ABŞ-ın 18-ci əsrin sonunda və 19-cu əsrin birinci yarısında formalaşan yerli özünüidarəetmə sistemi öz mürəkkəbliyi ilə fərqlənir. Bildiyimiz kimi, ABŞ mərkəzsizləşmiş dövlət idarəçiliyinə malik olan federasiya olduğundan digər dövlətlərdən fərqli olaraq burada yerli özünüidarəetmənin vahid sistemi yoxdur və yerli məsələlərin həllini hər bir ştat öz qanunvericiliyinə uyğun olaraq, o cümlədən də 23 ştat Konstitusiyası əsasında bu orqanların fəaliyyətini tənzimləyir. ABŞ da yerli idarəetmə orqanları əsasən şəhər bələdiyyələrində, qraflıqlarda və xüsusi rayonlarda həyata keçirilir.

Sayı 3000 olan qraflıqlar yerli idarəetmənin ilkin pilləsi hesab olunurlar. Tarixən ABŞ-da şəhər idarəetməsinin bir neçə forması mövcud olmuşdur:

- 1) Şura-mer;
- 2) Komissiya modeli;
- 3) Şura-idarəçi;

Birinci şəhər idarəetməsi formasında qanunvericilik səlahiyyətləri şuraya, icraedici səlahiyyətlər isə merə məxsusdur. Bu modelin özü də zamanla dəyişikliklərə uğrayaraq iki formada mövcud olmuşdur: güclü şura-zəif mer (şura tərəfindən seçilir və ancaq seremonial xarakterli səlahiyyətləri həyata keçirir) və zəif şura-güclü mer (əhali tərəfindən birbaşa seçilir və geniş səlahiyyətlərə malikdir).

Yerli idarəetmənin komissiya forması ilk dəfə 1900-cü ildə Qalvestonda meydana gəlmişdir və sonradan ABŞ şəhər idarəetmə təcrübəsində geniş yayılmışdır. Güclü daşqın nəticəsində

yerli orqanlar şəhərin normal həyatını bərpa etmək imkanına malik olmadıqlarından, iri yerli mülkiyyətçilər korporativ əsaslarla komissiya yaratdılar və şəhər idarəetməsinə həyata keçirildilər.⁴⁹ Şəhər idarəetməsinin bu formasında qanunvericilik və icraedici səlahiyyətləri geniş səlahiyyətlərə malik olan komissiyanın əlində cəmləşir. Komissiya bir qayda olaraq 5 nəfərdən ibarət olmaqla şəhər şurası qismində fəaliyyət göstərir. Komissiya üzvləri arasından səs çoxluğu ilə seçilmiş bir üzv şəhər merinin səlahiyyətlərini həyata keçirir, digərləri isə şəhər idarəetməsinin ayrı-ayrı sahələrinə müvafiq departamentlər vasitəsilə rəhbərlik edirlər. Xüsusi departamenti olmayan mer şəhər administrasiyasının fəaliyyətinə ümumi nəzarəti təmin edir. Qeyd etmək lazımdır ki, bu model çərçivəsində də mer məhdud səlahiyyətlərə malikdir, müstəqil qərarlar qəbul edə bilmir. Şəhər idarəetməsinin üçüncü forması 1908-ci ildə Stauntonda yarandı və mahiyyəti ondan ibarətdir ki, qanunvericilik səlahiyyətlərini həyata keçirən şura idarəetmə sahəsində siyasətin formalaşmasına cavabdeh olmaqla öz fəaliyyətini peşəkar idarəçi ilə qarşılıqlı əlaqədə həyata keçirir.

İngiltərədən fərqli olaraq ABŞ şəhər şuraları say etibarını ilə kiçik sayda yaradılır, lakin yerli məsələlərin əhatə dairəsi və həcmindən asılı olaraq daimi komitələrin yaradılması nəzərdə tutulur.

ABŞ yerli idarəetmə sistemində xüsusi rayonların xüsusi əhəmiyyəti vardır. Onların mahiyyəti ondan ibarətdir ki, müvafiq xidmətlərin həyata keçirilməsi bu məqsədlə yaradılmış xüsusi orqanlara həvalə olunur. Xüsusi rayonlar ştatların ərazi hü-

⁴⁹ Иванов В. «Изменение форм организации амер. гор. Управления в эпоху империализма», СВГ, 1959, №3

dudları çərçivəsində yaradılır və onların təşkili qanunvericiliklə tənzimlənir. Yerli idarəetmənin müstəqil vahidi olan xüsusi rayonların fəaliyyəti ayrıca idarəetmə orqanları olan ərazilərə şamil edilir. Xüsusi rayonların ərazisində fəaliyyət göstərən orqanlar müqavilə bağlaya, məhkəmədə öz adından çıxış edə bilərlər, mülkiyyət hüququna malikdirlər. Xüsusi rayonlar Amerika yerli idarəetmə sistemində aşağıdakı istiqamətlər üzrə bir və ya bir neçə funksiyamı həyata keçirə bilərlər: səhiyyə, sanitariya, yollanəqliyyat xidməti, kommunal xidmət, mənzil tikintisi, təhsil, parklar və əyləncə yerləri. ABŞ-da fəaliyyət göstərən 13 xüsusi rayondan 11-i məktəb rayonlarıdır.

2. Yerli özünüidarəetmənin fransız (qitə) modeli.

Fransa yerli özünüidarəetmə modeli dəqiqliyi və sistemliliyi ilə fərqlənir və Fransa Konstitusiyasına əsasən özünüidarəedən ərazi kollektivləri - kommuna və departamentlərdə həyata keçirilir. Konstitusiyanın 72-ci maddəsinə görə, başqa ərazi kollektivlərinin yaradılması ancaq qanunla həyata keçirilə bilərlər. Kommuna və departamentlər eyni zamanda əsas inzibati ərazi vahidi kimi də çıxış edirlər. Bundan başqa yardımçı rol oynayan aralıq həlqələr kimi kanton və dairələr də fəaliyyət göstərirlər.

Departament yerli idarəetmə sistemində yuxarı pillə sayılır və hazırda Fransada departamentlərin sayı 90-dır. Departamentin idarəetmə orqanları qismində baş şura, prefekt və departament komissiyası çıxış edir. Fransanın yerli özünüidarəetmə sisteminin fərqləndirici xüsusiyyəti ondan ibarətdir ki, burada yuxarıdan təyin olunan vəzifəli şəxslərlə (prefektlər) seçkili əsaslarla formalaşan yerli özünüidarəetmə orqanları (baş şura və departament komissiyası) paralel fəaliyyət göstərirlər. "Baş şura əksmərkəzləşmə qaydasında yaradılmış orqandır, yerli

muxtariyyət və özünüidarəetmənin daşıyıcısıdır, prefekt isə yerli idarəetmədə mərkəzləşmiş idarəetmənin daşıyıcısıdır".⁵⁰ Yerlərdə idarəetmə orqanlarının bu qaydada təşkili bələdiyyələrin fransız modeli yayılmış bütün ölkələrdə rast gəlinir. Baş şuranın üzvləri əhali tərəfindən 6 il müddətinə seçilir və hər 3 ildən bir onun tərkibi yeniləşir. Şura üzvü olmaq üçün departamentin ərazisində vergi ödəyicisi kimi qeydə alınmaq və onun ərazisində yaşamaq tələb olunur. Departament komissiyaları 4-7 nəfərdən ibarət olmaqla yaradılır və şuranın fəaliyyətinin daimi əsaslarla həyata keçirilməsini təmin etməklə bir növ şura və prefekt arasında vasitəçi funksiyalarını yerinə yetirir. Prefektə gəlincə Fransa yerli özünüidarəetmə sistemində o aparıcı fiqurdur. Prefekt bir qayda olaraq hökumət və yerli idarəetmənin aşağı pillələri arasında əlaqələndirici kimi çıxış edir.

Fransanın 1958-ci il Konstitusiyasına əsasən departamentlərdə və digər ərazi kollektivlərində milli maraqlara görə cavabdehliyi, habelə qanunlara riayət olunmasına və inzibati nəzarəti hökumət nümayəndəsi, yəni prefekt, həyata keçirir"⁵¹. Göründüyü kimi prefekt bir tərəfdən mərkəzi hakimiyyətin yerlərdəki nümayəndəsidir, digər tərəfdən isə departamentdə icraedici funksiyaları yerinə yetirir. Polşalı mütəxəssis E. Starisstyakın fikrincə, "Prefekt – dövlət idarəetməsi sahəsinin bir pilləsi olmaqla təyinatlı peşəkar qulluqçudur".⁵² Prefekt dövlətin yerlərdəki nümayəndəsi olduğundan həm də siyasi fiqurdur. O, ölkə prezidenti tərəfindən vəzifəyə təyin olunur, baş şura, bələdiyyə şuraları və digər departament orqanları üzərində inzibati

⁵⁰ Э.Деттон «Местная администрация Франции», М, 1957

⁵¹ Конституция Французской Республики и сообщества, 5 октября 1958 г, М, 1959

⁵² Е.Староссыяк «Элементы науки управления», М, 1965

nəzarəti təmin edir, mer və suprefektlər üçün yuxarı icra hakimiyyəti nümayəndəsi kimi müqavilələr bağlayır, məhkəmənin işində iştirak edir, konstitusiyaya əsasən qanunlara hörmət, habelə ictimai qaydanın təmin edilməsinə cavabdehdir. Fransa kommunaları dərin tarixə malikdirlər, 1791-ci il inqilabından sonra bütün kommunalar onların ərazisindən asılı olmayaraq bərabər hüquqlu bələdiyyə statusu əldə etmişdir. Hazırda Fransa kommunalarının ümumi sayı 36 000-ə qədərdir. Kommunaların hüquqi statusu kommuna idarəetməsinə dair məcollə ilə müəyyən edilir, kommunanın əsas orqanları qismində bələdiyyə şurası və mer çıxış edir. Bələdiyyə şuralarının üzvlərinin sayı əhalinin sayından asılı olaraq müəyyən edilir, ən azsaylı şura əhalisi 100 nəfərədək olan ərazilərdə (9 nəfər) və ən çoxsaylı şuralar isə 90 nəfərə qədər olmaqla iri şəhərlərdə (Paris, Lion) 6 il müddətinə seçilir. Mer bələdiyyə şurası tərəfindən seçilir və şura üzərinə düşən vəzifələri yerinə yetirmədikdə buraxılır. Mer kommunanın baş administratoru kimi aşağıdakı bölmələrdən ibarət icra aparatına malikdir: birbaşa və dolaylı vergilərin yığılı, əmək və işədüzlətmə, sosial təminat, bələdiyyə kitabxanası, polis və s. Göründüyü kimi fransız yerli idarəetmə sistemi mərkəzləşmə prinsipinə əsasən yaradılır, vahidliyi ilə fərqlənir (ərazisindən və əhalisinin sayından asılı olmayaraq bərabər hüquqlara malikdir). Bir paytaxt kimi Parisin idarə edilməsi xüsusi qaydada həyata keçirilir. Paris şəhərinin statusu müəyyən edilərkən onun 3 statuslu olması fərqləndirilməlidir: Paris şəhəri kommuna kimi, Senanın bir departamenti kimi və Sena departamenti ilə yanaşı digər departamentlərin ərazisini də əhatə edən Paris rayonu kimi. Paris şəhərində iki prefekt fəaliyyət göstərir və burada merin yerinə hökumət tərəfindən təyin edilmiş məmur vardır. 1982-ci il qanununa əsasən Fransa yerli idarəetmənin həyata keçirilməsində yerli kollektiv statusunu əldə etmiş dairələr də mühüm rol oynayırlar. Muxtar yerli kollektiv kimi dairə onun iqtisadi, sosial, tibbi, mədəni və elmi inkişaf sahəsi ilə bağlı məsələ qaldıra bilər və qeyd olunan sahələrdə ümummilli planlar çərçivəsində yerli planlar qəbul edə bilər.

Dairə şuraları ümumi birbaşa seçkilər vasitəsilə proporsional seçki sisteminə əsasən seçilir və verilmiş səsərin 5%-ni toplamış siyahılar səsərin bütüldürülməsinə buraxılırlar. Hər il dairə şurası dairənin büdcəsini yerli vergilər hesabına təsdiq edir, yerli vergilərin həcmi qanunvericiliyə uyğun olaraq müəyyən edir, dairənin idarə edilməsi üzrə xidmətlər yaradır və digər səlahiyyətləri həyata keçirir.

3. Yerli özünüidarəetmənin qarışıq modeli (Almaniyanın təcrübəsində)

Almaniya bələdiyyə idarəetməsinin həyata keçirilməsində baron fon Şteynin XIX əsrin əvvəllərində keçirdiyi islahatlar mühüm rol oynamışdır. 1808-ci ildə qüvvəyə minmiş şəhərlərin Prussiya Nizamnaməsinə əsasən nümayəndəli şəhər orqanı ilə yanaşı burqomistrin rəhbərlik etdiyi kollegial icra orqanı – maqistrat yaranır. Burqomistr eyni zamanda nümayəndəli orqanın da rəhbəri sayılır. Baron fon Şteyn tərəfindən həyata keçirilən islahatın əsas məhiyyəti ondan ibarətdir ki, yerlərdə dövlət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanlarının vahid sistemini yaratmaqda onların fəaliyyətindəki təkrarçılıq aradan qaldırılsın. Nizamnaməyə görə yerli özünüidarəetmə orqanları yerli əhəmiyyətli məsələləri təkcə öz adlarından deyil, həmçinin hökumətin adından da həyata keçirirdilər. Təsadüfi deyil ki, sonralar maqistratlar dövlət orqanları sisteminə daxil edilmişdilər. XX əsrin əvvəlindən başlayaraq isə icmaların dövlətləşdirilməsi prosesi başlayır və icmaların fəaliyyəti üzərində sərt dövlət

nəzarəti həyata keçirilir. "Bu respublika qanunvericiliyinin bir tərəfdən dövlət orqanlarının kommunal sahədə səlahiyyətlərinin genişləndirilməsinə, digər tərəfdən isə şəhər və kənd icmalarının dövlət vəzifələrinin icrasına cəlb edilməsinə bilavasitə təsirinin nəticəsi idi"⁵³.

Müasir dövrdə Almaniyanın yerli orqanları rayonlarda, rayon statuslu şəhərlərdə və icmalarda təşkil olunur. Yerli özünüidarətməyə dair müasir alman doktrinasının mahiyyəti ondan ibarətdir ki, dövlət vəzifələrinin yerli özünüidarətmə orqanlarına ötürülməsi yolu ilə publik hüququn hüquqi şəxsləri tərəfindən həyata keçirilir. Federasiya və torpaqlar dövlət idarətməsini həyata keçirən yeganə subyektlər deyillər, onlarla yanaşı icma - və rayonlar üzərlərinə qoyulan vəzifələri ya yerli özünüidarətmə institutu kimi, yaxud da dövlət orqanının sərəncamı əsasında ötürülmüş səlahiyyətlər çərçivəsində həyata keçirirlər. Almaniyanın Əsas Qanununun 28-ci maddəsinə əsasən icmalar:

- öz ərazilərində öz məsuliyyətləri altında qanunvericilikdə başqa hal nəzərdə tutulmayıbsa bütün inzibati funksiyaları həyata keçirirlər;

- öz fəaliyyətini qüvvədə olan qanunvericilik əsasında qəbul edilmiş Nizamnaməyə uyğun olaraq həyata keçirirlər;

- yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil həll etmək hüququna malikdir.

Almaniyada hazırda icmaların təşkilati quruluşunun 4 əsas tipi yayılmışdır: maqistrat, burqomistr, şimali alman və cənubi alman tipləri.

Qeyd etmək lazımdır ki, İtaliya və bir sıra digər dövlətlərin bələdiyyə sistemləri də özünəməxsus xüsusiyyətlərə malikdir.

İtaliya yerli özünüidarətmə sistemində onun ərazisində hələ qədim dövrlərdən mövcud olan şəhər idarətmə üsulu öz izini buraxmışdır. Hazırda İtaliya yerli özünüidarətmə sistemi aşağıdakı kimidir: vilayətin idarətmə aparatı vilayət tərəfindən tərtib edilmiş və respublikanın ali orqanı tərəfindən təsdiq edilmiş statutlar əsasında yaradılır. Vilayətin idarətmə aparatının strukturu əhali tərəfindən seçilmiş deputatlardan ibarət vilayət şurası, djunta adlanan icraiyyə komitəsi və onun sədrindən ibarətdir. Djunta assessor adlanan məmurlardan ibarətdir, hər bir assessor idarətmənin ayrıca sahəsinə rəhbərlik edir⁵⁴.

İtaliyanın provinsiyalarında provinsial şuralar və hökumət tərəfindən təyin olunan prefektlər fəaliyyət göstərir (fransanın departament idarətməsində olduğu kimi). Lakin Fransadan fərqli olaraq prefekt institutu İtaliya konstitusiyasında nəzərdə tutulmamışdır. Kommunalarda idarətmə orqanları sistemində kommunal şura və mer daxildir. Kommunal şuranın tərkibi 20 nəfərdən 80 nəfərə qədər olmaqla (ərazi və əhalidən asılı olaraq) məşvərətçi səlahiyyətlərə malikdir. Mer 4 il müddətinə seçilir, şuranın iclaslarında sədrlik edir. Bir qayda olaraq mer şurada çoxluq təşkil edən partiyanın nümayəndəsindən seçilir.

Yuxarıda qeyd olunanları ümumiləşdirərək qeyd etmək olar ki, Fransa, Belçika, İspaniya və bir sıra digər Avropa ölkələrində, habelə Yaxın Şərqdə yerli özünüidarətmənin qıta (fransız) sistemi fəaliyyət göstərir. Bu sistemə görə yerlərdə seçkili orqanlarla yanaşı onların fəaliyyətinə inzibati nəzarəti həyata keçirən hökumət tərəfindən yaradılan səlahiyyətli orqanlar da yaradılır. Hesab olunur ki, Almaniyada qarışıq sistem mövcuddur, belə ki, bu sistemə görə yerlərdə seçkili orqan eyni

⁵³ Тимофеев Н.С. «Коммунальное право ФРГ», МГУ, 1982, с. 15

⁵⁴ И.С.Карпикова «Итальянский парламент», М, 1965, с. 129

zamanda həm bələdiyyə idarəetməsinin bir həlqəsidir, həm də dövlət administrasiyasının nümayəndəsidir (rayon səviyyəsində icra başçıları həm dövlət məmurlarıdır, həm də bələdiyyənin icra orqanının başçısı).

Beləliklə, müasir bələdiyyə sistemləri öz rəngarəngliyi ilə fərqlənirlər, hər bir ölkənin milli, ərazi və s. xüsusiyyətlərini özündə əks etdirirlər. Lakin bütün ölkələrə münasibətdə demək olar ki, “yerli özünüidarəetmə orqanları öz səlahiyyətlərini mərkəzi hakimiyyət orqanlarının sərt və ya yumşaq nəzarəti altında həyata keçirirlər”.

4. Yerli özünüidarəetmənin sovet modeli.

Keçmiş SSRİ-də və digər sosialist bloku dövlətlərində geniş yayılmış sovet modeli yuxarıda qeyd olunan modellərdən prinsipial olaraq fərqlənir. Müasir dövrdə bir qism dövlətlərdə (Kuba, Çin, Vyetnam və s.) bu və ya digər formada tətbiq edil-sə də hesab olunur ki, bu model təcrübi əhəmiyyətdən daha çox elmi əhəmiyyət kəsb edir.

Yerli özünüidarəetmənin sovet modelinin əsasında haki-miyyətin bölünməsi prinsipinin inkar edilməsi və müvafiq əra-zilərdə sovetlərin tam hakimiyyətinin bəyan edilməsi durur. Bu baxımdan SSRİ-nin 1977-ci il Konstitusiyasının 145-ci mad-dəsinin rəsmi kommentariyası maraq doğurur. Adı çəkilən kommentariyada deyilirdi ki, “yerli xalq deputatları sovetləri :

1. Vahid dövlət hakimiyyəti orqanlarıdır;
2. Hər bir inzibati ərazi vahidində yeganə dövlət hakimi-yəti orqanlarıdır”.⁵⁵

“Sovet xalq hakimiyyəti nəzəriyyəsi” yerli nümayəndəli

⁵⁵ “Конституция СССР: политико-правовой комментарий”, М, 1982, с.354.

orqanları dövlət hakimiyyəti orqanı kimi qəbul edir, lakin so-vetlərin icraiyyə komitələri yerli dövlət idarəetmə orqanları sis-teminə daxil edilirdi. Nəticə etibarən ilə yerli dövlət hakimiyyət və idarəetmə orqanları sosialist dövlət orqanlarının vahid siste-mini təşkil edir və müntəzəm olaraq da onlardan yuxarı orqan-lar qarşısında hesabat verirdilər. Yerli sovetlər seçkilər vasitəsi-lə formalaşırdılar, lakin müstəqil maliyyə resurslarına malik deyildilər. Həmin dövrün qanunvericiliyinə əsasən yerli büdcə qalıq prinsipinə əsasən formalaşdı. Yerli sovetlərin əsas vəzi-fəsi isə mərkəzi hakimiyyət orqanlarının qəbul etdikləri qərar-ların yerlərdə həyata keçirilməsini təmin etməkdən ibarət idi.⁵⁶ Kuba Konstitusiyasına əsasən yerlərdə ali dövlət hakimiyyəti orqanı olan yerli assambleyalar həmin ərazilərdə öz səlahiyyət-ləri çərçivəsində dövlət funksiyalarını həyata keçirirlər⁵⁷.

Yerli özünüidarəetmənin sovet modeli strukturuna daxil olan bütün həlqələrin bir-birinə iyeyrəxik təbəçiliyini nəzərdə tutur. Hazırda sovet yerli özünüidarəetmə modelindən imtina etmiş dövlətlər yerli özünüidarəetmənin qitə (fransız) modeli-nin bu və ya digər modifikasiya edilmiş formasını əsas kimi qə-bul etmişlər.

⁵⁶ “Советское государственное право”, М, 1980, с. 564.

⁵⁷ Щербakov Н.В. Егоров Е.С. “Местное самоуправление в России: тео-рия и практика”, Ярославль, 1996, всего сю 65

III FƏSİL

YERLİ ÖZÜNÜDARƏETMƏNİN HÜQUQİ ƏSASLARI

Məlumdur ki, yerli özünüidarəetmənin formalaşması uzun və mürəkkəb prosesdir. Həmçinin keçid dövrünün sosial-iqtisadi çətinlikləri də yerli özünüidarəetmənin formalaşmasında bir sıra problemlər yaratmışdır. Hesab olunur ki, real və effektiv yerli özünüidarəetmə hüquqi, təşkilati, ərazi, iqtisadi-maliyyə əsaslarının mövcudluğu ilə şərtlənir. Bu əsaslar yerli özünüidarəetmənin sərbəstliyinə və onların dövlət orqanlarına münasibətdə müstəqilliyinə zəmanət verir.

Hüquq elmində yerli özünüidarəetmənin əsaslarına dair yekdil fikir mövcud deyildir. Bu günə kimi yerli özünüidarəetmənin əsasları və prinsiplərinin nisbəti barədə mübahisələr də öz həllini tapmamışdır. Məsələn V.İ.Fadəyev yerli özünüidarəetmənin əsaslarını real və effektiv yerli özünüidarəetməni mümkün edən şərtlərin məcmusu kimi müəyyən edir və belə əsaslar qismində hüquqi, ərazi, təşkilati, iqtisadi-maliyyə əsaslarını vurğulayır.⁵⁸ E.S.Şuqrina, A.N.Pisarev müəlliflə eyni mövqedən çıxış edirlər.⁵⁹ Lakin bəzi müəlliflər yerli özünüidarəetmənin əsaslarının fərqli təsnifatını verirlər. Məsələn, V.V.Bilin yerli özünüidarəetmənin əsaslarını yerli özünüidarəetmənin təşkili və həyata keçirilməsi prosesində yaranan ictimai münasibətləri tənzimləyən norma-prinsiplər kimi müəyyən edir və belə əsaslar qismində yuxarıda qeyd olunanlarla yanaşı

⁵⁸ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. "Муниципальное право Российской Федерации", Учебник, М, Юристъ, 1997, с. 170, 195, 197

⁵⁹ См.: Шугрина Е.С. "Муниципальное право: Учебное пособие", 1999, Дело, с 35, Писарев А.Н. "Муниципальное право РФ: Учебное пособие", М., 1997, с. 15-41.

xalq hakimiyyətinin əsaslarını, sosial əsasları, ideoloji və siyasi əsasları da göstərir.⁶⁰

Respublikamız üçün yeni olan yerli özünüidarəetmənin formalaşması və səmərəli fəaliyyət göstərməsi üçün mükəmməl hüquqi bazanın yaradılması zəruridir, yəni yerli özünüidarəetmənin normal fəaliyyəti onun bütün aspektlərinin hüquqi tənzimlənmə səviyyəsi ilə sıx bağlıdır. Bütövlükdə, yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətini tənzimləyən normativ hüquqi aktları iki qrupa bölmək olar: milli (öz növbəsində dövlət və yerli) və beynəlxalq. Bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən qanunvericilik aktlarının sistemini aşağıdakı kimi müəyyən etmək olar:

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası;
2. Azərbaycan Respublikasının Qanunları;
3. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin aktları;
4. Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin aktları;
5. Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının aktları;
6. Yerli icra hakimiyyəti orqanlarının aktları;
7. Bələdiyyə aktları.

Yerli özünüidarəetmənin Konstitusiyada möhkəmləndirilməsi mühüm hüquqi əhəmiyyət kəsb edir. Ayrı-ayrı dövlətlərin Konstitusiyalarının təhlili göstərir ki, yerli özünüidarəetmənin konstitusiyaya səviyyəsində reqlamentləşdirilməsi öz rəngarəngliyi ilə fərqlənir. Bəzi dövlətlərin Konstitusiyalarında yerli özünüidarəetməyə çox geniş yer verilir. Belə ki, İtaliyanın 1947-ci il Konstitusiyasının 114-133-cü maddələrində ətraflı şəkildə vilayət, provinsiya və icma səviyyəsində yerli özünüidarəetmənin hüquqi əsasları, habelə yerli özünüidarəetmə orqanlarının

⁶⁰ См.: Пылин В.В. "Народовластие в системе местного самоуправления", СПб, 1998с 56, Пылин В.В. К вопросу об основах местного самоуправления// Право и жизнь.1998, №15, с. 96-115.

strukturu və səlahiyyətləri müəyyən edilmişdir.⁶¹

Portuqaliyanın 1976-cı il Konstitusiyasında da yerli özünüidarətmə orqanlarının statusu ətraflı şəkildə nizama salınır.⁶² Bir qism ölkələrin Konstitusiyaları isə tam əksinə yerli özünüidarətməni bəyan etməklə kifayətlənirlər. Məsələn, Yaponiyanın 1947-ci il Konstitusiyasında ümumi anlayışlardan ibarət 4 maddə əks olunmuşdur.⁶³ Fransanın 1958-ci il Konstitusiyasının yerli özünüidarətməyə həsr olunmuş yeganə 72-ci maddəsinə əsasən “respublikanın ərazi kollektivlərinə kommuna, deparlament və dənizkənarı ərazilər aiddir. Qanun əsasında istənilən ərazi kollektivi yaradıla bilər. Bu kollektivlərdə yerli özünüidarətmə qanunla müəyyən edilmiş qaydada seçilmiş şuralar tərəfindən həyata keçirilir”.⁶⁴ Bir qism ölkələrin Konstitusiyasında ümumiyyətlə yerli özünüidarətməyə dair hər hansı bir müddəə əks olunmamışdır (ABŞ-ın 1787-ci il Konstitusiyası). Qeyd etmək lazımdır ki, yerli özünüidarətmənin konstitusiya səviyyəsində tənzimlənməsi unitar və federativ dövlətlərdə də bir-birindən fərqlənir. Məsələn, federativ quruluşa malik dövlətlərin bəzilərinin konstitusiyalarında yerli özünüidarətməyə geniş yer verilir (Avstriya, Meksika), bəzilərinə isə əksinə, yerli özünüidarətməyə dair ümumi xarakterli normalar əks olunur (Almaniya) və yaxud da yerli özünüidarətməyə dair

⁶¹ Конституции буржуазных государств Европы, М., 1995, с.566-571.

⁶² Португалия. Конституция и законодательные акты, М., 1979, с.167-175.

⁶³ Конституции государств Юго-Восточной Азии и Тихого океана, М., 1960, с. 733-734.

⁶⁴ Серебренников В.П. Местное управление и самоуправление Франции, Минск, 1981, с. 31.

heç bir norma nəzərdə tutulmur və onun hüquqi tənzimlənməsi federasiya subyektlərinin öhdəsinə buraxılır. Almaniyanın 1949-cu il tarixli əsas qanununda deyilir ki, “xalq torpaqlarda, qəzalarda və icmalarda ümumi, birbaşa, azad, bərabər və gizli səsvermə yolu ilə yaradılmış nümayəndəliyə malik olmalıdır” (m. 28)⁶⁵. Ləkonikliyi ilə fərqlənən ABŞ Konstitusiyasında yerli özünüidarətmə ilə əlaqədar heç bir müddəə yoxdur və bu ölkədə Ali Məhkəmənin hakimi C.Dillon tərəfindən yaradılmış qayda tətbiq edilir. Dillon tərəfindən qəbul edilmiş qərarda bələdiyyə qurumlarının ştatların qanunvericiliyi əsasında yaranması və bu qanunvericilikdə hüquq və səlahiyyətlərin əldə edilməsi nəzərdə tutulmuşdur.⁶⁶

Qeyd etmək lazımdır ki, federasiyalarda olduğu kimi, unitar dövlətlərdə də yerli özünüidarətmənin hüquqi tənzimlənməsi rəngarəngdir. Bəzi ölkələrin əsas qanunlarında yerli özünüidarətməyə ümumiyyətlə yer verilmir (Danimarka), Gürcüstanın Konstitusiyasının 2-ci maddəsində yerli özünüidarətmə məsələləri çox qısa şəkildə nizama salınır: “Gürcüstan vətəndaşları yerli əhəmiyyətli məsələləri yerli özünüidarətmə vasitəsilə dövlətin suverenliyi çərçivəsində həll edir.”⁶⁷ Bəzi ölkələrin Konstitusiyasında isə yerli özünüidarətməyə ayrıca fəsil həsr olunmuşdur. Belə dövlətlər sırasında Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasını da göstərmək olar. Bildiyimiz kimi, Konstitusiya bütün hüquq sahələrinin, o cümlədən bələdiyyə hüququnun mənbəyini təşkil edir, belə ki, yerli özünüidarətmənin fəaliyyətinin əsas başlanğıcları Azərbaycan Respublikasının 1995-ci il Konstitusiyasında əks olunmuşdur.

⁶⁵ Местное самоуправление (нормативная база), М.,1998, с. 10

⁶⁶ Цит. по Черкасову Сравнительное местное управление, с. 39

⁶⁷ Конституция Грузии, Тбилиси, 1995

Azərbaycan Respublikasının 1995-ci il Konstitusiyasının 158 maddəsindən 10-da bələdiyyələrin fəaliyyəti birbaşa tənzimlənir. Azərbaycan konstitusionalizminin tarixində ilk dəfə olaraq xüsusi bir fəsilə bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən normalar öz əksini tapmışdır. Belə ki, Konstitusiyamızın 9-cu fəslinin 142-146-cı maddələrində bələdiyyələrin formalaşması qaydası, onların səlahiyyətləri, yerli özünüidarəetmənin təminatları müəyyən edilmişdir. Bundan başqa Konstitusiyamızın 13-cü maddəsində dövlət və xüsusi mülkiyyətlə yanaşı bələdiyyə mülkiyyətinin hüquqi rejimi müəyyən edilmişdir. 94-cü maddədə Milli Məclisin həll etdiyi ümumi qaydalar sırasında bələdiyyə qanunvericiliyinin qəbul edilməsi, 95-ci maddədə isə Milli Məclis tərəfindən həll olunan məsələlər sistemində bələdiyyələrin fəaliyyətlərinə dair hesabatlarının parlament tərəfindən dinlənilməsi təsbit edilmişdir. Konstitusiyamızın 130-cu maddəsində Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsi tərəfindən bələdiyyə aktlarının konstitusiya nəzarəti çərçivəsində Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasına, Azərbaycan Respublikası qanunlarına, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanlarına, Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarına (Naxçıvan Muxtar Respublikasında həm də Naxçıvan Muxtar Respublikasının Konstitusiyasına, qanunlarına və Naxçıvan Muxtar Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarına) uyğunluğunun yoxlanılması nəzərdə tutulmuşdur. Eyni zamanda Konstitusiyamızın 150-ci maddəsi bələdiyyə aktlarının Azərbaycan Respublikasının qanunvericilik sistemindəki yerini müəyyən edir.

Lakin yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətini tənzimləyən normalar qeyd etdiyimiz kimi, Azərbaycan Respublikasının qanunları və digər qanunvericilik aktlarında da əks olunmuşdur.

Hazırda Azərbaycan Respublikasında 30-a yaxın qanun bələdiyyələrin fəaliyyətini bilavasitə tənzimləyir, 100-dən artıq qanunda isə bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən normalar təsbit olunmuşdur. Bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən bu qanunlar 1995-ci il Konstitusiyamızın müddəalarına əsasən qəbul edilmişdir. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının 1999-cu il 2 iyul tarixli Qanunu 8 fəsil və 56 maddədən ibarətdir. Qanunda yerli özünüidarəetmə sahəsində tətbiiq olunan terminlərin, o cümlədən yerli özünüidarəetmə və bələdiyyə terminlərinin tərfi verilmiş, yerli özünüidarəetmə orqanlarının sistemi, formalaşma qaydası və səlahiyyətləri, habelə onların fəaliyyətinə inzibati nəzarətin ümumi prinsipləri öz əksini tapmışdır. Bundan başqa adı gedən qanunda yerli özünüidarəetmənin hüquqi, iqtisadi-maliyyə, ərazi və təşkilati əsasları müəyyən edilmişdir. Qanunda yerli özünüidarəetməyə verilmiş tərif onu göstərir ki, ölkəmiz bələdiyyə sisteminin formalaşmasında ictimai-təsərrüfat nəzəriyyəsinə üstünlük vermişdir. Belə ki, “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununda müəyyən edilmişdir ki, bələdiyyələr dövlət orqanları sistemində daxil deyil, dövlət orqanlarının vəzifəli şəxslərinin bələdiyyələrin fəaliyyətinə hər hansı müdaxiləsi yolverilməzdir. Hesab olunur ki, yuxarıda qeyd olunan qanun bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən statut xarakterli qanundur və yerli özünüidarəetmə sahəsində qəbul edilmiş digər qanunlar bu qanunun müddəalarının daha ətraflı və geniş şəkildə nizama salınmasını nəzərdə tutur. Məsələn, “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanunun 5-ci fəslə (32-46-cı maddələr) bələdiyyələrin iqtisadi əsaslarına dair normaları nəzərdə tutur. Bu fəsilə əks olunmuş məsələlər eyni zamanda Azərbaycan Respublikasının “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında”

1999-cu il 7 dekabr tarixli, "Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında" 2001-ci il 27 dekabr tarixli, "Bələdiyyələrin vergi xidməti orqanı haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə" 2003-cü il 17 iyul tarixli və s. qanunlarda nizama Salınır. Əgər "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanun yerli vergi və ödənişləri sadəcə olaraq bələdiyyə maliyyəsinin bir mənbəsi kimi ümumi qaydada göstərsə, adı gedən qanunlarda həmin vergi və ödənişlərin növü, yığılması qaydası, habelə vergi ödəyicilərinin məsuliyyəti məsələləri nizama salınır.

Bundan başqa "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunun 3-cü fəslində (14-25-ci maddələr) bələdiyyə orqanlarının sistemi, onların səlahiyyətləri, habelə formalaşma qaydası nəzərdə tutulmuşdur. Təbii ki, qanunda təsbit edilmiş bu müddəaların davamı olaraq Azərbaycan Respublikasının "Bələdiyyə qulluğu haqqında" 1999-cu il 7 dekabr tarixli, "Bələdiyyə üzvünün statusu haqqında" 2000-ci il 18 aprel tarixli qanunlarında müvafiq olaraq bələdiyyə qulluqçularının və bələdiyyə üzvlərinin statusu, onların hüquq və vəzifələri, məsuliyyəti müəyyən edilir.

Eyni zamanda "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunun 4-cü fəslində (26-41-ci maddələr) əhalinin yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsində iştirakına dair, o cümlədən yerli rəy sorğusunun keçirilməsinə dair müddəalar öz əksini tapmışdır. "Yerli rəy sorğusu haqqında" Azərbaycan Respublikasının 1999-cu il 7 dekabr tarixli Qanununda yerli rəy sorğusunun təyin edilməsi və keçirilməsi qaydası, sorğunun nəticələrinin ümumiləşdirilməsi və yerli rəy sorğusuna dair digər məsələlərin nizama salınması qaydası daha ətraflı olaraq təmin edilmişdir.

Ümumiyyətlə, bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən qanunları iki qrupda cəmləşdirmək olar. Birinci qrupa yuxarıda da qeyd etdiyimiz kimi, bələdiyyələrin fəaliyyətini bilavasitə

tənzimləyən qanunlar daxildir. İkinci qrupa isə bələdiyyələrin fəaliyyətinin ayrı-ayrı aspektlərini tənzimləyən sahə qanunvericiliyi (mülki, cinayət, torpaq, vergi, seçki və s.).

Azərbaycan Respublikasının Cinayət Məcəlləsinin "Korrupsiya cinayətləri və qulluq mənafeyi əleyhinə olan digər cinayətlər" adlı 33-cü fəslində (308-314-cü maddələr) dövlət orqanlarının vəzifəli şəxsləri ilə yanaşı, yerli özünüidarəetmə orqanlarının da vəzifəli şəxslərinin cinayət məsuliyyətinə cəlb edilməsini nəzərdə tutan bir neçə maddə (məsələn, vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə, vəzifə səlahiyyətlərini aşma, rüşvət alma (passiv rüşvətxorluq), rüşvət vermə (aktiv rüşvətxorluq) və s.) öz əksini tapmışdır.

Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi respublikada keçirilən seçkilərin növündən asılı olmayaraq bütün növ seçkilərin, o cümlədən bələdiyyə seçkilərinin, keçirilməsinin ümumi prinsip və qaydalarını müəyyən etməklə yanaşı, bilavasitə bələdiyyə seçkiləri ilə bağlı 7-ci bölmə və 34-cü fəslində seçkilərin keçirilməsi şərtləri, namizədlərin irəli sürülməsi qaydasını, onların qeydə alınması şərtlərini, habelə seçkilərə hazırlığa dair tələbləri, seçkilərin nəticələrinin müəyyən edilməsi qaydasını da müəyyən etmişdir.

Azərbaycan Respublikasının Mülki Məcəlləsinin 6-cı fəslində dövlət və xüsusi mülkiyyətlə yanaşı bələdiyyə mülkiyyətinin də hüquqi rejimi müəyyən edilmişdir.

Azərbaycan Respublikasının "Reklam haqqında" 1997-ci il 3 oktyabr tarixli Qanununun 15-ci maddəsinin 4-cü bəndinə əsasən fiziki və hüquqi şəxslər tərəfindən küçə (divar) reklamına görə bələdiyyə orqanlarına qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada müvafiq ödənişin bələdiyyələrə ödənilməsi təsbit olunmuşdur.

Qeyd olunan qanunlardan başqa bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən çox sayda digər qanunlar da vardır.

Yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətini tənzimləyən normativ hüquqi aktlar sistemində bələdiyyə aktları da mühüm rol oynayır. Bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxsləri bələdiyyələrin fəaliyyətinə dair məsələlərin nizama salınmasını qərar, sərəncam və bələdiyyə aktı adlanan digər aktların qəbul edilməsi yolu ilə həyata keçirirlər. Bələdiyyə aktları Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına, qanunlara, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanlarına, Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarına zidd olmamalıdır. Qüvvədə olan qanunvericiliyə əsasən bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxsləri tərəfindən qəbul edilən aktların adları, növləri, onların qəbul edilməsi və qüvvəyə minməsi qaydası bələdiyyələrin Nizamnaməsində müəyyən edilir.

Bələdiyyə aktlarının böyük əksəriyyəti yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən qəbul olunsada, bəzi hallarda bu cür aktlar bilavasitə vətəndaşların ümumi yığıncaqlarında da qəbul olunur. Qəbul olunma formasından asılı olmayaraq bələdiyyə aktları Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 150-ci maddəsinə əsasən “hüquqa və haqq-ədalətə (bərabər mənafeələrə bərabər münasibətə) əsaslanmalı, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına, qanunlarına, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanlarına, Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarına (Naxçıvan Muxtar Respublikasında isə həm də Naxçıvan Muxtar Respublikasının Konstitusiyasına, qanunlarına, Naxçıvan Muxtar Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarına) zidd olmamalıdır”. Eyni zamanda Konstitusiyanın müddəalarına görə bələdiyyələrin qəbul etdiyi aktın icrası onun ərazisində yaşayan vətəndaşlar və onun ərazisində yerləşən hü-

quqi şəxslər üçün məcburi xarakter daşıyır.

Bələdiyyə aktları sistemində ilk pillədə bələdiyyələrin Nizamnaməsi durur, yəni yerli özünüidarəetmə aktları sistemində Nizamnamə ali hüquqi qüvvəyə malikdir. Bu səbəbdən bələdiyyələrin normayaratma fəaliyyəti Nizamnaməyə və burada əks olunmuş prinsiplərə uyğun olmalıdır.

Bəzi müəlliflər bələdiyyənin nizamnaməsini “kiçik Konstitusiyaya adlandırırlar”.⁶⁸ Nizamnamələrin təhlili onların Konstitusiyaya bənzəyən bir sıra əlamətlərini aşkar etməyə imkan verir:

- “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanunun 8-ci maddəsinə əsasən Nizamnamə də Konstitusiyaya kimi xüsusi qaydada qəbul olunur (bilavasitə vətəndaşların yığıncaqlarında və yaxud bələdiyyə iclaslarında);

- Nizamnamə təsisedicilik xarakter daşıyır, belə ki, məhz Nizamnamənin qəbul edilməsindən sonra bələdiyyə hüquqi status əldə edir;

- Nizamnamə nizamlama predmetinə görə genişdir (Nizamnamədə yerli ərazilərin həyatının ən mühüm sahələri tənzimlənir);

- Bələdiyyə aktları sistemində Nizamnamə ali hüquqi qüvvəyə malikdir, digər bələdiyyə aktları onları qəbul edən subyektlərdən asılı olmayaraq Nizamnaməyə uyğun olmalıdır;

- Nizamnamə də Konstitusiyaya kimi sabit və real xarakter daşıyır⁶⁹.

Hesab olunur ki, Nizamnamə bələdiyyələrin fəaliyyətini

⁶⁸См. об этом : Шугрина Е.С. “Муниципальное право”, М., 1999, с. 114, Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. “Основы местного самоуправления”, М., 2000, с. 120

⁶⁹См. об этом : Козлова Е.А., Кутафин О.Е. “Конституционное право России”, 1997, с. 43-49

tənzimləyən normalar məcmusudur. Bələdiyyə Nizamnaməsinin bələdiyyələrin strukturu, bələdiyyələrin sərhədləri, səlahiyyətləri və fəaliyyət dairəsi, bələdiyyə orqanlarının sistemi və formalaşma qaydası, bələdiyyələrin məsuliyyəti, habelə təminatları, dövlət orqanları ilə qarşılıqlı əlaqəsi müəyyən edilir. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununa əsasən bələdiyyələrin nizamnamələri bələdiyyə iclaslarında və ya vətəndaşların ümumi yığıncaqlarında qəbul olunur. Lakin qüvvədə olan qanunvericilik nizamnamənin hansı subyekt tərəfindən hazırlanmasını müəyyən etməmişdir (m.8). Yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin təhlili onu göstərir ki, bələdiyyələr təcrübədə bu məsələnin həllinə fərqli yanaşmışlar. Bəzi hallarda nizamnamələrin tərtib edilməsinə mütəxəssislər cəlb edilsə də, əksər hallarda isə nizamnamənin layihəsi bələdiyyələrin özləri tərəfindən hazırlanmışdır.

Bələdiyyə Nizamnaməsinin strukturuna dair tələblər “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası qanununun 8-ci maddəsində əks olunmuşdur. Nizamnamə qəbul olunma formasından asılı olmayaraq məcburi qaydada dövlət qeydiyyatına alınır. Nizamnamənin təsdiq edilməsi və Ədliyyə Nazirliyində qeydə alınması onun hüquqi cəhətdən tanınmasının təminatıdır.

“Bələdiyyələrin statusu haqqında” və “Bələdiyyələrin Nümunəvi Nizamnaməsi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanunlarına görə Nizamnamədə aşağıdakı məsələlər öz əksini tapmalıdır:

- Bələdiyyə ərazisinin tərkibi və sərhədləri;
- Bələdiyyə orqanlarının sistemi, onların strukturu, səlahiyyətləri və formalaşdırılması əsasları;
- Bələdiyyənin seçkili vəzifəli şəxslərinin səlahiyyət müddəti;

- Bələdiyyə aktlarının qəbul edilməsi qaydası;
- Bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin məsuliyyətə cəlb edilməsi əsasları və onların məsuliyyətinin növləri;
- Bələdiyyə üzvlərinin və digər seçkili vəzifəli şəxslərinin statusu və sosial təminatları, onların səlahiyyətlərinə xitam verilmə əsasları və qaydası;
- Bələdiyyənin digər vəzifəli şəxslərinin təminatları, bələdiyyə qulluğunun təşkili qaydası və şərtləri;
- Yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsinin maliyyə və iqtisadi əsasları, bələdiyyə mülkiyyəti üzərində sahiblik, istifadə və sərəncam hüquqlarının həyata keçirilməsi qaydası;
- Bələdiyyələrin səlahiyyətləri və s.

Nizamnamə hər bir bələdiyyə tərəfindən müstəqil şəkildə hazırlanır və onu dövlət qeydiyyatına almaqdan yalnız Nizamnamənin müddələrinin Konstitusiya və qanunlara, habelə digər qanunvericilik aktlarına zidd olduğu halda yol verilir. Nizamnamə hüquqi qüvvəyə dövlət qeydiyyatına alındığı andan minir. Bəzi ölkələrdə (məsələn, Rusiya Federasiyası) bələdiyyə nizamnamələrinin hüquqi qüvvəyə minməsi onların dərci ilə bağlıdır. Azərbaycan Respublikasının “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanunun 8-ci maddəsində (“Bələdiyyənin nizamnaməsinə uyğun olaraq, əhalinin yerli əhəmiyyətli məsələlərə dair bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsü göstərmək hüququ vardır. Yerli əhəmiyyətli məsələlər barəsində əhalinin bələdiyyələrə verdiyi bələdiyyə aktlarının layihələri hökmən əhalinin nümayəndələrinin iştirakı ilə açıq iclaslarda müzakirə olunmalı, nəticələri rəsmən elan edilməlidir”) bələdiyyələrin Nizamnaməsinin hüquqi qüvvəyə minməsi onların dərc edilməsini nəzərdə tutmasa da, “Bələdiyyələrin Nümunəvi Nizamnamələri haqqında” Qanunun 6-cı maddəsi bunun tam əksi olaraq bələdiyyə

aktlarının dərc və ya əhaliyə digər üsulla elan edildiyi gündən qüvvəyə minməsinə təsbit etmişdir.

Bələdiyyə nizamnamələrinin hazırlanması və qəbul edilməsi qaydası ölkədən ölkəyə fərqlənir.

Beynəlxalq təcrübədə bələdiyyələrin Nizamnaməsinin yerli referendumda qəbul edilməsi halları da nəzərdə tutulmuşdur (Rusiya Federasiyası). Nizamnamənin bu qaydada qəbul edilməsi bir tərəfdən onun sabitliyinə təminat versə də, digər tərəfdən onun dəyişdirilməsi prosesini mürəkkəbləşdirir. Belə ki, yerli referendumda qəbul edilmiş Nizamnamə ancaq yeni yerli referendumun keçirilməsi yolu ilə dəyişdirilə bilər. Bu isə əlavə maliyyə xərcləri ilə nəticələnir. Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyində yalnız dövlət əhəmiyyətli məsələlərlə bağlı referendumun keçirilməsi nəzərdə tutulduğundan, təbii ki, qüvvədə olan bələdiyyə qanunvericiliyi bələdiyyə Nizamnamələrinin vətəndaşların ümumi yığıncağında və ya bələdiyyə iclaslarında qəbul edilməsini təsbit etmişdir. Bələdiyyənin Nizamnaməsi əhali tərəfindən qəbul edildikdə bələdiyyənin hər bir sakinini onun müzakirəsində iştirak edə bilər, lakin həcm baxımından böyük və məzmununa görə mürəkkəb hüquqi sənəd olan Nizamnamənin əhalinin müzakirəsinə çıxarılması heç də hər zaman mümkün olmur, belə ki, sakinlərin bir hissəsi onun mahiyyətini və əhəmiyyətini dərk etmir. Nizamnamənin qəbul edilməsində əhalinin iştirakını təmin etmək və bələdiyyə aktları sistemində ali hüquqi qüvvəyə malik olan Nizamnamənin keyfiyyətli hüquqi sənəd olmasını təmin etmək üçün bir sıra ölkələrin təcrübəsində yuxarıda qeyd olunan hər iki üsulun qarışığından istifadə olunur, yəni bələdiyyə Nizamnaməsi bir əsas kimi bələdiyyə əhalisi tərəfindən qəbul edilir, lakin sonradan ona dəyişiklik edilməsi zərurəti yaranarsa, bu zaman dəyişik-

liklər bələdiyyənin nümayəndəli orqanı tərəfindən qəbul edilir.

Qüvvədə olan qanunvericiliyə əsasən, bələdiyyə orqanları və bələdiyyələrin vəzifəli şəxsləri yerli əhəmiyyətli məsələlərə dair bələdiyyə aktları qəbul etmək səlahiyyətinə malikdirlər. Bələdiyyə aktları iki qrupa bölünür: normativ və qeyri-normativ aktlar. Bələdiyyələrin normativ xarakterli aktları yerli əhəmiyyətli məsələlərə dair ümumi qaydaları müəyyən edirlər, bələdiyyə əhalisi və bələdiyyə ərazisində yerləşən müəssisə, idarə və təşkilatlar üçün məcburi xarakter daşıyır. Normativ xarakterli bələdiyyə aktları nümayəndəli orqan tərəfindən qəbul edilir və bələdiyyə sədri tərəfindən imzalanır. Qüvvədə olan qanunvericiliyə əsasən bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin qəbul etdikləri aktların adı, növü, onların qəbul edilməsi və qüvvəyə minməsi qaydası bələdiyyənin Nizamnaməsi ilə müəyyən edilir. “Bələdiyyə icarlarında baxılan yerli vergilər və ödənişlər ilə bağlı qərarlar bələdiyyə üzvlərinin üçdə iki səs çoxluğu ilə, digər qərarlar isə bələdiyyə üzvlərinin sadə səs çoxluğu ilə qəbul olunur. Bələdiyyə aktları dərc və ya əhaliyə digər üsulla elan edildiyi gündən qüvvəyə minir” (“Bələdiyyələrin Nümunəvi Nizamnaməsi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanunu).

Bələdiyyələrin normativ xarakterli aktlarına dair tələblər, həmçinin Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2011-ci il 26 oktyabr tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Yerli icra hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanlarının normativ xarakterli aktlarının hazırlanması və qəbul edilməsi Qaydaları”nda təsbit olunmuşdur. Qaydalara əsasən yerli özünüidarəetmə orqanlarının normativ xarakterli aktları onlar tərəfindən qəbul edilmiş, məhdud subyektlər dairəsi üçün məcburi davranış qaydalarını əks etdirən və dəfələrlə tətbiq olunmaq üçün nəzərdə tutulan,

müvafiq normativ hüquqi akta əsasən qərar formasında qəbul edilən rəsmi sənəddir. Qaydalarda bələdiyyələr tərəfindən qəbul edilən normativ sənədlərin məzmununa dair tələblər də müəyyən edilmişdir. Belə ki, qaydaların 1.6-cı bəndinə əsasən yerli özünüidarəetmə orqanlarının normativ xarakterli aktları onların icra olunmamasına görə məsuliyyət tədbirlərini nəzərdə tutma bilməz. Bələdiyyələrin normativ xarakterli aktları “Normativ-hüquqi aktlar haqqında” Konstitusiya Qanununun 50-ci maddəsinin tələblərinə uyğun olaraq tərtib edilir. Bələdiyyələr normativ xarakterli aktların layihələrini özlərinin icra aparatlarının, daimi və başqa komissiyalarının iştirakı ilə müstəqil sürətdə hazırlaya və ya layihənin hazırlanmasına müvafiq mütəxəssisləri cəlb edə, bunun üçün xüsusi yaradılmış işçi qruplarına tapşırıq verə bilərlər. Nəzərə almaq lazımdır ki, bu layihələrdə digər dövlət orqanlarının fəaliyyəti ilə bağlı müddəalar olduqda, layihə həmin dövlət orqanları ilə razılaşdırılmalıdır.

Bələdiyyələrin normativ xarakterli aktları Azərbaycan Respublikasının Hüquqi Aktların Dövlət Reyestrinə daxil edilmək məqsədilə həmin aktların qəbul edildiyi gündən üç gün keçəndə Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyinə göndərilir və həmin aktlarda qüvvəyə minmənin daha gec müddəti nəzərdə tutulmadıqda, Dövlət Reyestrinin elektron variantında dərc edildiyi gündən qüvvəyə minir.

Bələdiyyələrin qeyri-normativ xarakterli aktları bələdiyyənin icra orqanları tərəfindən qəbul edilir. Lakin bu qaydadan istisnalar da mövcuddur. Belə ki, qeyri-normativ aktların bir qismini, o cümlədən yerli xarakterli sosial – iqtisadi və ekoloji inkişaf proqramları, nümayəndəli orqan tərəfindən təsdiq edilir.

Qeyd etdiyimiz kimi, bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən hüquqi aktlar sistemində Azərbaycan Respublikası qanun-

vericilik sisteminin tərkib hissəsi olan beynəlxalq aktlar da mühüm yer tutur. Belə aktlar sırasında 1985-ci il tarixli “Yerli özünüidarəetmə haqqında” Avropa Xartiyasını göstərmək olar.

Yerli özünüidarəetmə hər bir demokratik dövlətin əsasını təşkil etdiyindən Xartiyaya görə hər bir dövlət milli qanunvericiliyində yerli özünüidarəetməyə dair normaları əks etdirməlidir. 3 hissədən ibarət olan Xartiyada yerli özünüidarəetmənin anlayışı, əsas prinsipləri, yerli özünüidarəetmə orqanlarının formalaşma qaydası və səlahiyyətləri verilir, yerli özünüidarəetmənin əsasları müəyyən edilir.

Yerli özünüidarəetmənin əsas prinsiplərinə aşağıdakılar aid edilir:

- demokratik dövlətin əsaslarından birini yerli özünüidarəetmə təşkil edir;
- vətəndaşların dövlətin idarə edilməsində yerli səviyyədə iştirakı;
- əhaliyə yaxın olan yerli özünüidarəetmə orqanlarına hakimiyyət səlahiyyətlərinin verilməsi;
- yerli özünüidarəetmə orqanlarının formalaşdırılması demokratik prinsiplərə və hakimiyyətin əksmərkəzləşməsinə sөykənir.

Xartiyanın strukturunda milli qanunvericilikdə əks edilməsi məcburi olan aşağıdakı müddəaları qeyd etmək lazımdır:

- Xartiyanın 2-ci maddəsi milli qanunvericilikdə yerli özünüidarəetmə prinsiplərinin bəyan edilməsinin alternativ qaydasını nəzərdə tutur (hər bir ölkə Konstitusiyası və yaxud qanunvericiliyi, yaxud da hər ikisi yerli özünüidarəetmənin tənzimlənməsini nəzərdə tuta bilər);
- Xartiya yerli özünüidarəetmə dedikdə, yerli özünüidarəetmə orqanlarının dövlət işlərinin xeyli hissəsini rəqlamentləş-

dirmək və qanun çərçivəsində fəaliyyət göstərərək, məsuliyyəti öz üzərinə götürməklə onu yerli əhalinin maraqlarına uyğun idarə etmək hüququ və real qabiliyyəti başa düşülür.” Bir sıra ölkələr yerli özünüidarəetmə anlayışını Konstitusiyada əks etdirsə də (Rusiya Federasiyası Konstitusiyasının 130-cu maddəsi, Almaniya Konstitusiyasının 28-ci maddəsi), Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmənin anlayışı “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununda verilmişdir.

- Xartiya yerli özünüidarəetmənin ərazi əsaslarını müəyyən edərkən Xartiyada əks olunmuş normaları ölkə ərazisində fəaliyyət göstərən bütün yerli özünüidarəetmə formalarına şamil edilməsini nəzərdə tutur (m.13), yerli özünüidarəetmənin sərhədlərinin dəyişdirilməsi yerli özünüidarəetmə orqanları ilə ilkin razılıq əsasında həyata keçirilir (m.5).

Sonda qeyd etmək lazımdır ki, Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin hüquqi əsaslarının formalaşmasını iki mərhələyə bölmək olar: 1995-1999-cu illəri əhatə edən mərhələdə bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən əsas hüquqi aktlar qəbul olmuşdur, sonrakı mərhələdə 2000-ci ildən başlayaraq indiki dövrə qədər bələdiyyə qanunvericiliyinin inkişafı mərhələsi kimi qiymətləndirilir.

Doğrudur, Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətinin hüquqi bazasının yaradılması sahəsində mühüm işlər görülmüşdür. Lakin bələdiyyələrin fəaliyyətinin hüquqi əsaslarının daha da inkişaf etdirilməsi və bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən yeni qanunların, o cümlədən bələdiyyə və dövlət orqanları arasında səlahiyyət bölgüsü haqqında qanunun qəbul edilməsi zəruridir.

IV FƏSİL

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN ƏRAZİ ƏSASLARI

4.1. Yerli özünüidarəetmənin ərazi əsaslarının anlayışı

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 145-ci maddəsinin birinci hissəsinə uyğun olaraq yerli özünüidarəetməni bələdiyyələr həyata keçirir. Bələdiyyə - qanunla müəyyən edilmiş ərazi hüdudları daxilində yerli özünüidarəetmə formasıdır. Onun öz mülkiyyəti və yerli büdcəsi olur və o, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası ilə və “Bələdiyyələrin statusu haqqında” qanununa əsasən səlahiyyətlərinə aid edilmiş yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil surətdə həll edir. Bələdiyyələr yerli özünüidarəetməni “Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında” Azərbaycan Respublikasının qanunu ilə təsdiq edilmiş ərazilərdə həyata keçirir. Müvafiq ərazi vahidi daxilində dövlət mülkiyyətində saxlanılan və xüsusi mülkiyyətə verilən torpaqlar çıxılmaqla qalan torpaqlar bələdiyyə mülkiyyətinə verilir.

Azərbaycan Respublikasının ərazi quruluşunu Azərbaycan Respublikasının ərazisində yerləşən rayon, şəhər, qəsəbə və kənd statusuna malik olan ərazi vahidləri təşkil edir. Hər bir ərazi vahidinin sərhədi, adı və onun ərazisində daimi yaşayan əhalinin sayı müəyyən olunur. Ərazi vahidlərinə şəhər, qəsəbə və kənd statusu onların ərazisində daimi yaşayan əhalinin sayından və ya əksəriyyətinin məşğul olduğu fəaliyyət (təsərrüfat) növündən, ərazinin sosial-iqtisadi inkişafı səviyyəsindən, istehsalat, yaxud sosial-mədəni infrastrukturun ixtisaslaşmasından və müvafiq ərazidə həyata keçirilən dövlət funksiyalarından asılı olaraq verilir. *Şəhər dedikdə* - əhalisinin sayı 15.000 nəfərdən yuxarı və onun əksəriyyəti sənayedə, iqtisadi, sosial və ya qeyri-istehsalat sahələrində (dövlət və ya bələdiyyə qulluğunda, kommunal təsərrüfatda, ictimai işə, mədəni və ya ta-

rixi obyektlərdə və s.) məşğul olan, ətrafındakı ərazi vahidlərinin inzibati, iqtisadi və ya mədəni mərkəzləri olan inzibati ərazi vahidi başa düşülür. *Şəhər rayonu* - böyük ərazilərə malik olan şəhərlərin idarə edilməsinin səmərəliləşdirilməsi, o cümlədən əhalinin sosial-mədəni və məişət ehtiyaclarının ödənilməsi və qanunçuluğun təmin edilməsi ilə bağlı olan qərarların icrasının təşkil edilməsi məqsədilə həmin şəhərlərin ərazilərinin müəyyən hissələrə bölünməsi əsasında yaradılan inzibati ərazi vahididir. *Qəsəbə* dedikdə - əhalisinin əksəriyyəti iqtisadi, sənaye, sosial, kommunal təsərrüfatı, ictimai-iaşə, tarixi, mədəni, kurtort obyektlərində, dövlət idarəetmə və ya inzibati orqanlarında və s. sahələrdə işləyən ərazi vahidi başa düşülür. *Kənd* - əhalisinin əksəriyyəti kənd təsərrüfatı ilə məşğul olan ərazi vahididir. Bu ərazi vahidləri üzrə də bələdiyyələr yaradılır, yəni Azərbaycan Respublikasında şəhər, şəhər rayonu, qəsəbə və kənd bələdiyyələri mövcuddur.

Azərbaycan Respublikasının ərazi quruluşu aparılarkən aşağıdakı göstərilən prinsiplərə əsaslanaraq aparılmışdır:

- Azərbaycan Respublikasının dövlət hakimiyyətinin və yerli özünüidarəetmənin uzlaşdırılması;
- Azərbaycan Respublikasının yerli dövlət hakimiyyəti və bələdiyyə orqanlarının öz səlahiyyətlərinin müvafiq inzibati ərazi vahidi hüdudlarında həyata keçirilməsi.

Azərbaycan Respublikasının "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanununun 12.2 maddəsinə əsasən müəyyən ərazidə əhalinin sayına görə vətəndaşlar yerli özünüidarəetməni həyata keçirmək hüququndan məhrum edilə bilməzlər.

Bələdiyyə ərazilərinin müəyyənləşdirilməsi və dəyişdirilməsi, o cümlədən bələdiyyələr təşkil edilərkən, birləşdirilərkən, ayrılarkən, yenidən təşkil edilərkən və ya ləğv olunarkən onların hüdudlarının müəyyənləşdirilməsi və dəyişdirilməsi aşağıda

göstərilənlər nəzərə alınmaqla Azərbaycan Respublikasının Qanunu ilə müəyyən edilir:

Sosial-iqtisadi vəziyyət;

Tarixi və digər yerli xüsusiyyətlər;

Müvafiq ərazi əhalisinin rəyi. Bu halda hər bir ərazi vahidinin ərazisində yaşayan və səsvermə hüququna malik olan vətəndaşların azı 25 faizinin müvafiq məsələyə münasibət bildirməsini təmin edən yığıncaq (yığıncaqlar) keçirilir. Yığıncaqda (yığıncaqlarda) iştirak etmiş vətəndaşların yarısından çoxu "lehinə" səs verdikdə müvafiq qərar qəbul edilir.

Bələdiyyələr Nizamnamələrində mütləq qanunla müəyyən edilmiş bələdiyyə ərazilərini göstərməlidirlər.

4.2. Bələdiyyə torpaqları

Bələdiyyələrin mülkiyyətinə torpaqlar "Torpaq islahatı haqqında" 16 iyul 1996-cı il tarixli və "Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında" 7 dekabr 1999-cu il tarixli Azərbaycan Respublikasının qanunları əsasında verilir.

Bələdiyyə ərazisinin hüdudları bələdiyyə mülkiyyətinə verilən torpaq sahələri müvafiq inzibati ərazi vahidinin (inzibati ərazi vahidlərinin və ya vahidinin bir hissəsinin) sahəsinə əlavə edilməklə müəyyənləşdirilir.

Azərbaycan Respublikasının Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsi və yerli icra hakimiyyəti orqanları öz səlahiyyətləri daxilində lazımi şəhərsalma və yerquruluşu sənədlərini tərtib edərək, bələdiyyələrin əraziləri və mülkiyyətlərinə verilən torpaq sahələri ilə birlikdə, onların hüdudlarını, torpaq növlərini və ölçülərini göstərməklə, bələdiyyə orqanlarına təhvil verirlər.

Müvafiq ərazi vahidi daxilində dövlət mülkiyyətində saxlanılan və xüsusi mülkiyyətə verilən torpaqlar çıxılmaqla qalan torpaqlar bələdiyyə mülkiyyətinə verilir.

Bələdiyyə mülkiyyətinə verilən torpaqlar aşağıdakılardır:

- ümumi istifadədə olan torpaqlar;
- fiziki və hüquqi şəxslərin istifadəsində olan torpaqlar;
- ehtiyat fondu torpaqları.

Ümumi istifadədə olan torpaqlara, bir qayda olaraq, şəhərlərin, qəsəbələrin və kənd yaşayış məntəqələrinin (küçələrin, meydanların, parkların, meşə-parkların, sututarların, stadionların, idman meydançalarının) altındakı, habelə əhalinin mal-qarası üçün öriş sahələri, yerli əhəmiyyətli və təsərrüfatda xili yolların, tarlaqoruyucu meşə zolaqlarının, yerli əhəmiyyətli su təsərrüfatı obyektlərinin, hidrotexniki qurğuların və ümumi istifadədə olan digər obyektlərin yerləşdiyi torpaqlar aiddir.

Fiziki və hüquqi şəxslərin istifadəsində olan torpaqlara onların daimi və ya müvəqqəti (qısamüddətli və uzunmüddətli) istifadəsində, eləcə də icarəsində olan bələdiyyə torpaqları daxildir.

Bələdiyyə ehtiyat fondu torpaqları aşağıdakılardır:

- yaşayış məntəqələrinin perspektiv inkişafı üçün ayrılan torpaqlar;
- hüquqi və fiziki şəxslərin istifadə və icarə hüququna xitam verilən bələdiyyə torpaqları;
- ehtiyat məqsədləri daşıyan digər bələdiyyə torpaqları.

Bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqlara sərəncam verilməsini, həmin torpaqların istifadəsi və mühafizəsi sahəsində idarəetməni bələdiyyələr həyata keçirirlər.

Bələdiyyənin ehtiyat fondunun torpaqları qanunvericiliyə uyğun olaraq ümumi istifadəyə, bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə, idarə və təşkilatların istifadəsinə, fiziki və hüquqi şəxslərin icarəsinə və Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının və hüquqi şəxslərinin mülkiyyətinə verilə bilər.

Bələdiyyənin ehtiyat fondunun kənd təsərrüfatına yararlı torpaqları kənd təsərrüfatı istehsalı üçün hüquqi və fiziki şəxslərə

lərə qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada yalnız icarəyə aşağıdakı növbəliliyə əməl etməklə verilir:

- müvafiq ərazidə müvəqqəti məskunlaşmış məcburi köçkünlər;
- Azərbaycan Respublikasının müvafiq rayonunun (şəhərinin) ərazisində yaşayan torpaq payı almamış fiziki və hüquqi şəxslər;
- müvafiq ərazidə torpaq payı almış fiziki və hüquqi şəxslər;
- Azərbaycan Respublikasının digər fiziki və hüquqi şəxsləri;
- acnəbilər və vətəndaşlığı olmayan şəxslər, xarici ölkələrin hüquqi şəxsləri.

Kənd təsərrüfatı istehsalı üçün müvəqqəti istifadəyə və icarəyə verilən torpaq sahələrinin normalarını bələdiyyələr müəyyən edir.

Bələdiyyənin ərazisində daimi yaşayan və eyni zamanda ən azı beş il müddətində yaşayış yeri üzrə qeydiyyatda olan Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının mülkiyyətinə fərdi yaşayış evinin tikintisi üçün torpağın ayrılması istisna olmaqla, digər hallarda bələdiyyə torpaqları üzərində mülkiyyət hüququ yalnız açıq torpaq hərəracları və ya müsabiqələri vasitəsilə əldə edilə bilər.

Bələdiyyə tərəfindən torpaqların satışı ərazinin inkişaf planları, yerquruluşu, yaşayış məntəqələrinin baş planı və şəhərsalma sənədləri əsasında qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada həyata keçirilir. Ərazi planlaşdırılması əsasında yaşayış məntəqəsinin infrastrukturunu sahələrinin yaradılması üçün nəzərdə tutulan, habelə xüsusi şəhərsalma əhəmiyyətinə malik bələdiyyə torpaqlarının satışı bir qayda olaraq torpaq hərəracları və ya müsabiqələri vasitəsilə həyata keçirilir. Kənd təsərrüfatı

torpaqlarının, onlar üzərində istifadə və icarə hüquqlarının, habelə kənd təsərrüfatına az yararlı və yararsız torpaqların kənd təsərrüfatına və onunla bağlı olan dövriyyəyə cəlb edilməsi məqsədilə satın alınmasında üstünlük hüququ, bu torpaqların əvvəlki istifadəçilərinə və icarəçilərinə, habelə satışa çıxarılan sahələrlə həmsərhəd yerləşən kənd təsərrüfatı məhsulları istehsalçılarına verilir. Bu torpaq sahələrinə tələb təklifi üstələdiyi hallarda satış hərrac və ya müsabiqə yolu ilə həyata keçirilir. Bələdiyyə tərəfindən bilavasitə satılmış, istifadəyə və ya icarəyə verilmiş torpaq sahələrinə dair müvafiq akt tərtib edilir. Bələdiyyələr satışa çıxarılan torpaq sahələri və bu torpaqların ölçüləri, təyinatı, qiyməti, olduğu yeri göstərilməklə elanlar vasitəsilə əhalini əvvəlcədən məlumatlandırır, ildə bir dəfə torpaqların dövriyyəsi və istifadə olunması barədə məlumatları seçicilərə çatdırırlar.

Torpaqlar satın alındıqda bələdiyyə ilə alıcı arasında müqavilə bağlanır və notarial qaydada təsdiq edilir. Azərbaycan Respublikasının ərazi bütövlüyü uğrunda aparılan döyüşlərdə əlil olmuş şəxslərə və həlak olanların ailəsinə, ehtiyata və ya itefaya buraxılmış hərbi qulluqçulara bu məqsəd üçün torpaq sahələri bir dəfə pulsuz verilir. Torpağa mülkiyyət hüququ qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada daşınmaz əmlakın dövlət reyestrində qeydə alınır.

Xüsusi mülkiyyətə satılan torpaq sahələrinin normaları aşağıdakı hədlər daxilində bələdiyyələr tərəfindən müəyyən edilir:

1. Fərdi yaşayış evlərinin tikintisi üçün Bakı şəhərində tətbiq edilən 1-4-cü zonalar üzrə - 0,04 hektaradək, 5-8-ci zonalar üzrə - 0,05 hektaradək, 9-12-ci zonalar üzrə - 0,06 hektaradək, Naxçıvan, Gəncə, Sumqayıt, Şirvan, Mingəçevir, Naftalan, Xankəndi, Şəki və Yevlax şəhərlərində - 0,07 hektaradək, digər

rayon mərkəzlərində - 0,08 hektaradək, qəsəbə və kəndlərdə - 0,12 hektaradək;

2. Fərdi bağ evlərinin tikintisi üçün - 0,12 hektaradək;

3. Kənd təsərrüfatı məqsədləri üçün - inzibati-ərazi vahidi üzrə adambaşına düşən orta torpaq normasının:

- kənd təsərrüfatına az yararlı torpaqlardan - 500 mislinədək;

- kənd təsərrüfatına yararsız torpaqlardan - 600 mislinədək;

4. Sənaye, nəqliyyat, rabitə və digər istehsal, ticarət, ictimai-iaşə, xidmət, digər obyektlərin, habelə fərdi və kooperativ qarajların, inzibati və çoxmənzilli çoxmərtəbəli binaların tikintisi üçün - layihə sənədləri ilə tələb olunan ölçüdə;

5. Azərbaycan Respublikasının hüquqi və fiziki şəxslərinin istifadəsinə və icarəsinə verilmiş kənd təsərrüfatına az yararlı və yararsız torpaqlar – həmin torpaqların yararlı hala salınmış hissəsi;

6. Qeyri-kənd təsərrüfatı məqsədləri üçün Azərbaycan Respublikasının hüquqi və fiziki şəxslərinin istifadəsinə və icarəsinə verilmiş torpaqlar – torpaq sahəsinin ayrılma məqsədi üzrə faktiki istifadə olunan hissəsi.

Satışa çıxarılan torpaq sahələrinin qiyməti torpağın normativ qiymətindən az olmamaq şərti ilə bazar qiyməti nəzərə alınmaqla bələdiyyələr tərəfindən müəyyən edilir.

Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 1998-ci il 23 iyul tarixli, 158 sayılı qərarı ilə kadastr qiymət rayonları və yarımrayonları üzrə torpaqların aşağıdakı normativ qiymətləri (cədvəl 1) və onlara tətbiq edilən təshih əmsalları (cədvəl 2) təsdiq edilmişdir.

CƏDVƏL 1.
KADASTR QIYMƏT RAYONLARI VƏ YARIMRAYON-
LARI ÜZRƏTÖRPAQLARINNORMATİV QIYMƏTİ

№	Kadastır qiymət rayonları, yarımrayonları və və daxil olan inzibati rayonlar	Bənzət bələri	Differensial qatlar mərhələsi	Qonşilik əmsəllər		Sərti yarımsız torpaqların mərkəzi qiyməti	Biconakların mərkəzi qiyməti	Kənd ərazi qonşılıq nisbəti qiyməti	Çıxılacaq bənzət qiyməti	Yay otlaqlarının mərkəzi qiyməti
				Normativ qiymət mərhələsi	Differensial qiymət mərhələsi					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.										
1.	Abseron- Qobustan (Abseron rayonu, Hacıqabul, Naxçıvan, Ağbalaq, Xızın düzən torpaqları və Siyazan Liman göllərinə kimi düzən torpaqları)	100-81 80-61 60-41 40-21 20-1	100-81 80-61 60-41 40-21 20-1	61718 48708 42334 19363 20-1	61718 48708 42334 19363 20-1	126080 99860 77157 65436 709700	126080 99860 77157 65436 2239500	163800 102720		
2.	Nabran- Xaçmaz (Xaçmaz rayonu, Şabran, Siyazan, Quba və Qusarın düzən torpaqları)	100-81 80-61 60-41 40-21 20-1	100-81 80-61 60-41 40-21 20-1	87391 64062 40974 25378 20-1	87391 64062 40974 25378 20-1	3478100 2732300 1855100 1341400 1004900	3478100 2732300 1855100 1341400 3871030	2894720		

3.	Qanx-Turanyay (Şaki, Zaqatala, Qax, Oğuz, Balakan və Qəbələnin düzən torpaqları)	I II III IV V	I II III IV V	100-81 80-61 60-41 40-21 20-1	186831 154315 125830 84253 20-1	18683100 15431500 12583000 8425300 —	106549 8313700 4328900 — 2167200	10654900 8313700 4328900 — 2167200	8066500 2715600 3951125	
4.	Şaki-Zaqatala (Şaki, Zaqatala, Oğuz, Qax, Qəbələ və Balakan dağ torpaqları)	I II III IV V	I II III IV V	100-81 80-61 60-41 40-21 20-1	157752 131922 91113 55476 20-1	15775200 13192200 9111300 5547600 —	87370 68182 36112 21842 1814100	8737000 6818200 3611200 2184200 1814100	6049875 3321500	
5.	Qusar- Qonaqkənd (Qusar, Quba, Şabran, Siyazan və Xızı rayonlarının dağ torpaqları)	I II III IV V	I II III IV V	100-81 80-61 60-41 40-21 20-1	55068 41310 26128 17123 20-1	5506800 4131000 2612800 1712300 —	17046 14336 10296 6569 638800	1704600 1433600 1029600 656900 638800	4351008 2803566	
5a.	Xırdab- Xətvan (Qusar və Quba rayonlarının orta və yüksək dağ torpaqları)	I II III IV V	I II III IV V	100-81 80-61 60-41 40-21 20-1	27641 17389 16530 5802 20-1	2764100 1738900 1653000 580200 —	14319 12042 8649 5518 392500	1431900 1204200 864900 551800 392500	2318100 2273600	

6.	Dağ-Sirvan (Şamaxı, İsmayıl rayonları, Ağsu və Göyçayın dağ torpaqları)	I	100-81	47824	4782400	138837	13883700	573900	3315780	3164100
		II	80-61	36391	3639100	106311	10631100			
		III	60-41	23764	2376400	94217	9421700			
IV		40-21	13832	1383200	45759	4575900				
V		20-1								
6a.	Qobustan- Xilmilli (Qobustan rayonunun dağ torpaqları)	I	100-81	41670	4167000	133283	13328300	487500	2082900	1977200
		II	80-61	31576	3157600	102058	10205800			
		III	60-41	20670	2067000	90448	9044800			
		IV	40-21	11947	1194700	43929	4392900			
		V	20-1							
7.	Gəncə-Qazax (Samux rayonu, Şəmkir, Göygöl, Tovuz, Ağstafa, Qazax və Goranboy rayonlarının düzən torpaqları)	I	100-81	43186	4318600	146915	14691500	617500	2987300	1503400
		II	80-61	32276	3227600	127925	12792500			
		III	60-41	27082	2708200	93057	9305700			
		IV	40-21	18463	1846300					
		V	20-1							

3.	Mil-Qarabağ (Bərdə, Ağcabədi, Beyləqan, Tərtər rayonları, Ağdam, Ağdərə rayonunun ərazisinin və Xocavəndin düzən torpaqları)	I	100-81	91823	9182300	76561	7656100	1055900	2472200	2932100	1819700
		II	80-61	73372	7337200	60850	6085000				
		III	60-41	57821	5782100	43921	4392100				
		IV	40-21	32778	3277800	—	—				
		V	20-1								
9.	Arazboyu (Zəngilan, Füzuli, Cəbrayıl rayonlarının düzən torpaqları)	I	100-81	40076	4007600	206020	20602000	472900	1905700	1212700	
		II	80-61	29756	2975600	179083	17908300				
		III	60-41	26454	2645400	140085	14008500				
		IV	40-21	14655	1465500	103774	10377400				
		V	20-1								

10.	Daşkəsən-Gədəbəy (Gədəbəy, Daşkəsən rayonları, Goranboy, Göygöl, Şəmkir, Tovuz, Ağstafa və Qazax rayonlarının dağ torpaqları)	I	100-81	29862	2986200						
		II	80-61	25311	2531100						
		III	60-41	18557	1855700						
		IV	40-21	11286	1128600						
		V	20-1					373200		1961300	561900
11.	Laçın-Qubadlı (Kəlbəcər,	I	100-81	20631	2063100						
II	80-61	16417	1641700								
III	60-41	12316	1231600								

	Laçın, Qubadlı rayonları və Zəngilan rayonunun dağ torpaqları)	IV V	40-21 20-1	7890	789000			233130		1364000	1265000
12.	Dağ-Qarabağ (Şuşa, Xocah rayonları və Xocavənd, Ağdərə rayonunun ərazisinin, habelə Füzuli, Cəbrayıl, Ağdam rayonlarının dağ torpaqları)	I II III IV V	100-81 80-61 60-41 40-21 20-1	30070 21492 19142 14686	3007000 2149200 1914200 1468600	156396 131129 80800 72587	15639600 13112900 8080000 7258700		451000	968000	1315900

13.	Muğan-Salyan (Salyan, Saath, Sabirabad, Bilasuvar, İmişli, Neftçala rayonları, Hacıqabulun Kürçürəği düzən hissəsi)	I	100-81	70752	7075200								
		II	80-61	66219	6621900								
		III	60-41	54349	5434900								
		IV	40-21	23835	2383500								
		V	20-1						834800		812780	1184800	
14.	Aran-Şirvan (Zərdab, Kürdəmir, Ucar, Yevlax, Ağdaş rayonları, Ağsu və Göyçay rayonlarının düzən torpaqları)	I	100-81	60777	6077700	54699	5469900						
		II	80-61	53770	5377000	41571	4157100						
		III	60-41	46707	4670700	29537	2953700						
		IV	40-21	21676	2167600	16692	1669200						
		V	20-1						759700	3460600	1438400	1268700	

15.	Lənkəran-Astara (Lənkəran, Astara və Masallı rayonlarının düzən torpaqları)	i	100-81	90282	9028200	203385	20338500						
		II	80-61	84770	8477000	154877	15487700						
		III	60-41	66164	6616400	117975	11797500						
		IV	40-21	35806	3580600	71320	7132000						
		V	20-1						1047200	3266500	2373200		
16.	Cəlilabad (Cəlilabad rayonunun düzən torpaqları)	I	100-81	52909	5290900	143537	14353700						
		II	80-61	42408	4240800	125680	12568000						
		III	60-41	33630	3363000	76691	7669100						
		IV	40-21										
		V	20-1						624300	3237100	2652600		
16a.	Üçtəpə-Təzəkənd (Cəlilabad rayonunun dağ torpaqları)	I	100-81	43385	4338500	132054	13205400						
		II	80-61	34774	3477400	115626	11562600						
		III	60-41	27577	2757700	70556	7055600						
		IV	40-21										
		V	20-1						498900	2135500	2073700		

17.	Lerik-Yardımlı (Lerik, Yardımlı rayonları, Masallı, Lankəran və Astara rayonlarının dağ torpaqları)	I	100-81	25288	2528800	93187	9318700	295800	1318600	770500		
		II	80-61	17527	1752700	69394	6939400					
		III	60-41	13294	1329400	45721	4572100					
		IV	40-21	8607	860700	31545	3154500					
		V	20-1									
18.	Şərur-Ordubad (Şərur, Sədərək, Babək, Ordubad, Culfa rayonlarının düzən torpaqları)	I	100-81	37970	3797000	53484	5348400	444200	2442000	1083500		
		II	80-61	28682	2868200	43818	4381800					
		III	60-41	22434	2243400	30661	3066100					
		IV	40-21	14655	1465500	20827	2082700					
		V	20-1									

19.	Şəhbuz-Parağacay (Şəhbuz rayonu, Şərur, Sədərək, Babək, Ordubad və Culfa rayonlarının dağ torpaqları)	I	100-81	16752	1675200	29951	2995100	209400	999600	711700	510900	
		II	80-61	12944	1294400	21718	2171800					
		III	60-41	8538	853800	15330	1533000					
		IV	40-21	5965	596500	9580	958000					
		V	20-1									
20.	Acınohur (Qax, Şəki, Goranboy, Yevlax, Samux rayonlarının ərazisindəki qış otlaqları)	I									1648100	
		II										
		III										
		IV										
		V										

Qeyd. 1. Respublikanın kənd rayonlarında həyatı sahələrin normativ qiyməti uyğun kadastr qiymət rayonunun əkininin 1-ci keyfiyyət qrupunun normativ qiymətinə uyğun olaraq hesablanır.

2. Bakı, Sumqayıt, Gəncə, Naxçıvan, Xankəndi, Şirvan, Mingəçevir, Lənkəran, Yevlax, Şəki, Naftalan Şamaxı, Qazax, Şəmkir, Salyan, Cəlilabad, Quba, Xaçmaz, Zaqatala, Göyçay şəhərlərində və digər rayon mərkəzlərində fərdi yaşayış evlərinin həyatı sahələrin, fərdi, kollektiv və kooperativ bağların, əvvəllər dövlət bağçılıq təsərrüfatlarının idarəçiliyində olan bağ sahələrin və digər torpaqların normativ qiymətləri Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 1998-ci il 27 aprel tarixli 93 nömrəli qərarının 6 nömrəli əlavəsində göstərilən qiymətlərə əsasən hesablanır.

3. Şərti yararsız torpaqlar qeyri-kənd təsərrüfatı istehsalı üçün alınıb-satıldıqda, onun normativ qiyməti beş dəfə artırılır.

Cədvəl 2.

Kadastr qiymət rayonlarına və yarımrayonlarına daxil olan inzibati rayonların torpaqlarının normativ qiymətinin hesablanması üçün tətbiq edilən təshih əmsalları

Sıra №-si	Kadastr qiymət rayonları, yarımrayonları və ora daxil olan inzibati rayonlar	Təshih əmsalları	
		əkin və dinc	çox-illik əkmələr

Abşeron-Qobustan			
1.	1. Abşeron	1,35	1,0
	2. Hacıqabul (Nəvahi-Atbulaq massivi)	1,0	1,1
	3. Xızı (düzən torpaqlar)	1,31	1,15
	4. Siyəzən (Liman gölünə kimi torpaqlar)	1,45	1,21
Dəvəçi-Xaçmaz			
2.	1. Xaçmaz	1,27	1,21
	2. Şabran (düzən torpaqlar)	1,0	1,06
	3. Siyəzən (düzən torpaqlar)	1,0	1,06
	4. Quba (düzən torpaqlar)	1,29	1,0
	5. Qusar (düzən torpaqlar)	1,09	1,11
Qanıx-Türyançay			
3.	1. Şəki (düzən torpaqlar)	1,0	1,0
	2. Zaqatala (düzən torpaqlar)	1,10	1,35
	3. Qax (düzən torpaqlar)	1,12	1,33
	4. Oğuz (düzən torpaqlar)	1,15	1,36
	5. Balakən (düzən torpaqlar)	1,02	1,34
	6. Qəbələ (düzən torpaqlar)	1,06	1,21
Şəki-Zaqatala			
4.	1. Şəki (dağ torpaqlar)	1,0	1,0
	2. Zaqatala (dağ torpaqlar)	1,24	1,31
	3. Qax (dağ torpaqlar)	1,07	1,17
	4. Oğuz (dağ torpaqlar)	1,09	1,07
	5. Balakən (dağ torpaqlar)	1,14	1,18
	6. Qəbələ (dağ torpaqlar)	1,13	1,06
Qusar-Qonaqkənd			
5.	1. Qusar (dağ torpaqlar)	1,15	1,0
	2. Quba (dağ torpaqlar)	1,17	1,21
	3. Şabran (dağ torpaqlar)	1,27	1,13

	4. Siyəzən (dağ torpaqlar)	1,27	1,13
	5. Xızı (dağ torpaqlar)	1,0	1,05
5 a.	Xınalıq-Xaltan		
	1. Qusar (orta və yüksək dağ torpaqlar)	1,0	1,0
	2. Quba (orta və yüksək dağ torpaqlar)	1,06	1,18
6.	Dağ-Şirvan		
	1. Şamaxı	1,0	1,0
	2. İsmayılı	1,06	1,04
	3. Ağsu (dağ torpaqlar)	1,21	1,17
	4. Göycay (dağ torpaqlar)	1,12	1,14
6.a	Qobustan-Xilmilli		
	1. Qobustan	1,0	1,0
7.	Gəncə-Qazax		
	1. Samux	1,0	1,28
	2. Şəmkir (düzən torpaqlar)	1,07	1,25
	3. Göygöl (düzən torpaqlar)	1,0	1,28
	4. Tovuz (düzən torpaqlar)	1,01	1,27
	5. Ağstafa (düzən torpaqlar)	1,08	1,30
	6. Qazax (düzən torpaqlar)	1,02	1,29
	7. Goranboy (düzən torpaqlar)	1,02	1,0
8.	Mil-Qarabağ		
	1. Bərdə	1,04	1,26
	2. Ağcabədi	1,08	1,29
	3. Beyləqan	1,07	1,28
	4. Tərtər	1,09	1,30
	5. Ağdam (düzən torpaqlar)	1,07	1,18
	6. Ağdərə rayonunun ərazisi (düzən torpaqlar)	1,0	1,0
	7. Xocavənd (düzən torpaqlar)	1,01	1,13

9	Arazboyu		
	1. Zəngilan (düzən torpaqlar)	1,04	1,0
	2. Füzuli (düzən torpaqlar)	1,0	1,13
	3. Cəbrayıl (düzən torpaqlar)	1,06	1,01
10.	Dəşkəsən-Gədəbəy		
	1. Gədəbəy	1,16	
	2. Dəşkəsən	1,10	
	3. Goranboy (dağ torpaqlar)	1,09	
	4. Göygöl (dağ torpaqlar)	1,07	
	5. Şəmkir (dağ torpaqlar)	1,12	
	6. Tovuz (dağ torpaqlar)	1,0	
	7. Ağstafa (dağ torpaqlar)	1,08	
	8. Qazax (dağ torpaqlar)	1,04	
11.	Laçın-Qubadlı		
	1. Kəlbəcər	1,0	
	2. Laçın	1,26	
	3. Qubadlı	1,28	
	4. Zəngilan (dağ torpaqlar)	1,22	
12	Dağ-Qarabağ		
	1. Şuşa	1,04	1,20
	2. Xocalı	1,24	1,22
	3. Xocavənd (dağ torpaqlar)	1,18	1,21
	4. Ağdərə rayonunun ərazisi (dağ torpaqlar)	1,20	1,08
	5. Füzuli (dağ torpaqlar)	1,0	1,0
	6. Cəbrayıl (dağ torpaqlar)	1,10	1,17
	7. Ağdam (dağ torpaqlar)	1,25	1,30
13.	Muğan-Salyan		
	1. Salyan	1,07	

	2. Saatlı	1,08	
	3. Sabirabad	1,06	
	4. Biləsuvar	1,16	
	5. İmişli	1,04	
	6. Neftçala	1,0	
	7. Hacıqabul (Kürqırağı düzən hissəsi)	1,05	
	Aran-Şirvan		
14.	1. Zərdab	1,11	1,09
	2. Kürdəmir	1,06	1,10
	3. Ucar	1,0	1,0
	4. Yevlax	1,03	1,04
	5. Ağdaş	1,19	1,17
	6. Ağsu (düzən torpaqlar)	1,15	1,20
	7. Göyçay (düzən torpaqlar)	1,05	1,15
	Lənkəran-Astara		
15.	1. Lənkəran (düzən torpaqlar)	1,15	1,10
	2. Astara (düzən torpaqlar)	1,0	1,0
	3. Masallı (düzən torpaqlar)	1,21	1,03
	Cəlilabad		
16.	1. Cəlilabad (düzən torpaqlar)	1,0	1,0
	Üçtəpə-Təzəkənd		
16.a	1. Cəlilabad (dağ torpaqlar)	1,0	1,0
	Lerik-Yardımlı		
17.	1. Lerik	1,19	1,0
	2. Yardımlı	1,0	1,04
	3. Masallı (dağ torpaqlar)	1,29	1,15
	4. Lənkəran (dağ torpaqlar)	1,25	1,14
	5. Astara (dağ torpaqlar)	1,23	1,08
	Şərur-Ordubad		

18.	1. Şərur (düzən torpaqlar)	1,23	1,25
	2. Sədərək (düzən torpaqlar)	1,28	1,26
	3. Babək (düzən torpaqlar)	1,26	1,28
	4. Ordubad (düzən torpaqlar)	1,0	1,0
	5. Culfa (düzən torpaqlar)	1,06	1,10
	Şahbuz-Paragaçay		
19.	1. Şahbuz	1,18	1,12
	2. Şərur (dağ torpaqlar)	1,21	1,23
	3. Sədərək (dağ torpaqlar)	1,26	1,25
	4. Babək (dağ torpaqlar)	1,22	1,28
	5. Ordubad (dağ torpaqlar)	1,0	1,0
	6. Culfa (dağ torpaqlar)	1,07	1,08

Nazirlər Kabinetinin qeyd olunan qərarına uyğun olaraq konkret torpaq sahəsinin normativ qiymətinin aşağı həddi təs-hih əmsallar tətbiq edilməklə torpaq kadastrı məlumatları əsa-sında torpağın keyfiyyət qrupu üzrə differensial gəlirə görə Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsi tərəfindən müəyyən edilir. Bıçənəklərin, kəndətrafi ölüşlərin, yay və qış otlaqlarının torpaqlarının normativ qiyməti həmin torpaqlarda aparılmış geobotaniki tədqiqatların nəticələri əsasında bitki formasiyaları üzrə müəyyən edilmiş məhsuldarlığa görə hesablanır.

Torpaq sahələri satın alındıqda, girov qoyulduqda, vərəsə-lik üzrə verildikdə və ya onun barəsində digər əqdlər bağlan-dıqda torpaqların qiyməti bazar qiyməti ilə, lakin torpağın nor-mativ qiymətindən az olmayaraq müəyyən edilir. Dövlət müsə-sisə və obyektlərinin, habelə özəlləşdirilmiş müəssisə və ob-yektlərin yerləşdiyi torpaq sahələri istisna olmaqla, Dövlət Tor-paq və Xəritəçəkmə Komitəsi torpağın normativ qiyməti barə-də xüsusi nümunədə arayış verir və onu qeydiyyatı alır. Dövlət

müəssisə və obyektlərinin, habelə özəlləşdirilmiş müəssisə və obyektlərin yerləşdiyi torpaq sahələrinin normativ qiyməti barədə arayışın verilməsi və onların qeydiyyatı İqtisadi İnkişaf Nazirliyi tərəfindən həyata keçirilir.

Torpaqların normativ qiymətinə dair qaimə (sertifikat) torpaq mülkiyyətçilərinə və ya istifadəçilərinə torpağa mülkiyyət, daimi və ya müvəqqəti istifadə hüququna dair hüquqi sənədlərlə birlikdə verilir. Torpaq icarəyə verildikdə həmin torpağın normativ qiymətinə dair qaimədəki (sertifikatdakı) məlumatlar tərəflər arasında bağlanan müqavilədə təsbit olunur. Torpaqlarda aparılmış meliorativ və digər torpaq yaxşılaşdırma tədbirləri və ya qeyri-düzgün istifadə nəticəsində torpağın keyfiyyət göstəricilərinin dəyişdiyi halda torpaq mülkiyyətçilərinə və ya istifadəçilərinə verilmiş hüquqi sənədlərə əlavə edilmiş qaimələrdə (sertifikatlarda) həmin torpaqların normativ qiymətində qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş qaydada müvafiq dəyişikliklər aparılır.

Yuxarıda göstərilən normativ qiymətlər və təshih əmsallar respublikanın qəsəbə və kənd yerlərində olan torpaqlara, o cümlədən özəlləşdirilən dövlət müəssisə və obyektlərinin altında yerləşən torpaq sahələrinə aiddir. Özəlləşdirilən dövlət müəssisə və obyektlərin, habelə hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən inşa edilmiş müəssisə və obyektlərin yerləşdiyi torpaq sahələrinin normativ qiymətləri Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 1998-ci il 27 aprel tarixli 93 nömrəli qərarı ilə təsdiq edilmiş Əsasnaməyə uyğun olaraq hesablanır. Əsasnaməyə görə özəlləşdirilən dövlət müəssisə və obyektlərinə, habelə hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən inşa edilmiş müəssisə və obyektlərin təhkim olunmuş torpaqlar iki hissəyə bölünür: 1. Texniki pasportlarında göstərilmiş bina və əsaslı tikililərin al-

tında yerləşən torpaq sahələri (tikinti altındakı torpaq sahələri); 2. «Sərbəst torpaq sahələri», yəni torpaqların 1-ci kateqoriyasına aid edilməyən torpaq sahələri.

Özəlləşdirilən tikintisi yarımçıq qalmış obyektlərə ayrılmış dövlət torpaq sahələri də iki hissəyə bölünür: 1. Üzərində tikintisinə başlanılmış və tikintisi yarımçıq qalmış bina və əsaslı tikililərin altındakı torpaq sahələri (tikinti altındakı torpaq sahələri) və 2. Bu kateqoriyaya aid edilməyən torpaq sahələri (sərbəst torpaq sahələri).

Torpaq sahələrinin normativ qiymətini müəyyən etmək üçün Bakı şəhəri və onun ətrafındakı torpaq sahələri 12 zonaya, Sumqayıt və Gəncə şəhərləri 6 zonaya, Naxçıvan, Xankəndi, Şirvan, Mingəçevir, Lənkəran, Yevlax və Şəki şəhərləri 4 zonaya, Naftalan, Şamaxı, Qazax, Şəmkir, Salyan, Cəlilabad, Quba, Xaçmaz, Zaqatala və Göyçay şəhərləri 3 zonaya, digər rayon mərkəzlərinin 2 zonaya bölünərək müvafiq zona əmsalları tətbiq edilir. Zonaların sərhədləri Əmlak Məsələləri Dövlət Komitəsi tərəfindən Dövlət Şəhərsalma və Arxitektura Komitəsi, Dövlət Geodeziya və Xəritəçəkmə Komitəsi və rayon (şəhər) icra hakimiyyəti orqanları ilə razılaşdırılaraq təsdiq edilir.

Sərbəst torpaq sahələrinin normativ qiymətinin müəyyən edilməsi üçün 1-6-cı cədvəllərdə göstərilən əmsallar 7-ci cədvəldəki zonaların bazis qiymətinə vurulmalıdır. Özəlləşdirilən dövlət müəssisə və obyektlərinin yerləşdiyi torpaq sahələrinin illik icarə haqqı Bakı şəhəri üzrə torpağın normativ qiymətinin 10 faizi həcmində müəyyən edilir. Respublikanın digər şəhər və rayonlarında icarə haqqı normativ qiymətlərin 5 faizi həcmində müəyyən edilir.

Cədvəl 1.

Bakı şəhəri və onun ətrafı üzrə özəlləşdirilən dövlət müəssisə və obyektlərinin, habelə hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən inşa edilmiş müəssisə və obyektlərin yerləşdiyi dövlət torpaq sahələrinin normativ qiymətinin müəyyən edilməsində tətbiq olunan zonalar və əmsallar

Zonalar	Əmsallar
1	8,7
2	8,0
3	7,3
4	6,6
5	5,9
6	5,2
7	4,5
8	3,8
9	3,1
10	2,4
11	1,7
12	1,0

Cədvəl 2.

Sumqayıt və Gəncə şəhərləri üzrə özəlləşdirilən dövlət müəssisə və obyektlərinin, habelə hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən inşa edilmiş müəssisə və obyektlərin yerləşdiyi dövlət torpaq sahələrinin normativ qiymətinin müəyyən edilməsində tətbiq olunan zonalar və əmsallar

Zonalar	Əmsallar
1	5,0
2	4,8
3	3,6
4	2,4
5	1,2
6	1,0

Cədvəl 3.

Abşeron rayonu üzrə özəlləşdirilən dövlət müəssisə və obyektlərinin, habelə hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən inşa edilmiş müəssisə və obyektlərin yerləşdiyi dövlət torpaq sahələrinin normativ qiymətinin müəyyən edilməsində tətbiq olunan zonalar və əmsallar

Zonalar	Əmsallar
1	5,0
2	3,6
qəsəbə və kəndlər	1,0

Cədvəl 4.

Naxçıvan, Xankəndi, Şirvan, Mingəçevir, Lənkəran, Yevlax və Şəki şəhərləri üzrə özəlləşdirilən dövlət müəssisə və obyektlərinin, habelə hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən inşa edilmiş müəssisə və obyektlərin yerləşdiyi dövlət torpaq sahələrinin normativ qiymətinin müəyyən edilməsində tətbiq olunan zonalar və əmsallar

Zonalar	Əmsallar
1	2,9
2	2,2
3	1,5
4	1,0

Cədvəl 5.

Naftalan, Şamaxı, Qazax, Şəmkir, Salyan, Cəlilabad, Quba, Xaçmaz, Zaqatala və Göyçay şəhərləri üzrə özəlləşdirilən dövlət müəssisə və obyektlərinin, habelə hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən inşa edilmiş müəssisə və obyektlərin yerləşdiyi dövlət torpaq sahələrinin normativ qiymətinin müəyyən edilməsində tətbiq olunan zonalar və əmsalla

Zonalar	Əmsallar
1	2,4
2	1,2
3	1,0

Cədvəl 6 .

Azərbaycan Respublikasının digər rayonlarının mərkəzində özəlləşdirilən dövlət müəssisə və obyektlərinin, habelə hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən inşa edilmiş müəssisə və obyektlərin yerləşdiyi dövlət torpaq sahələrinin normativ qiymətinin müəyyən edilməsində tətbiq olunan zonalar və əmsallar

Zonalar	Əmsallar
1	1,7
2	1,0

Cədvəl 7 .

Sonuncu zonalarda yerləşən torpaq sahələrinin 100 kv.metrinin bazis qiyməti

Yerləşdiyi ərazi	Bazis qiyməti (manat)
Bakı şəhərinin 12-ci zonası	400
Sumqayıt və Gəncə şəhərlərinin 6-cı zonası, Abşeron rayonunun qəsəbə və kəndləri	90
Naxçıvan, Xankəndi, Şirvan, Mingəçevir, Lənkəran, Yevlax və Şəki şəhərlərinin 4-cü zonası	50
Naftalan, Şamaxı, Qazax, Şəmkir, Salyan, Cəlilabad, Quba, Xaçmaz, Zaqatala və Göyçay şəhərlərinin 3-cü zonası	40
Rayon mərkəzlərinin 2-ci zonası	30

Torpaq sahələri icarəyə verildikdə icarə haqqının məbləği, onun ödənilməsi şərtləri və müddətləri «İcarə haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanununa uyğun olaraq icarə verən ilə icarəçi arasında bağlanmış müqavilə əsasında müəyyən olunur. Dövlət və bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqların icarə haqqının aşağı həddi torpaq vergisinin 2 mislidir.

V FƏSİL ƏHALİNİN YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN HƏYATA KEÇİRİLMƏSİNDƏ İŞTİRAKI

Yerli özünüidarəetmə sisteminin fəlsəfi təməlini bələdiyyə əhalisinin yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil surətdə həll etməsi prinsipi təşkil edir. Ona görə də yerli özünüidarəetmə sisteminin fəaliyyətinin səmərəliliyi bütün dünya ölkələrində yerli idarəçiliyin həyata keçirilməsində vətəndaşların fəal iştirakının təmin edilməsi üçün əlverişli şərait yaradılması ilə müəyyən edilir. Bu şəraitə aşağıdakılar daxildir:

1. Seçkili yerli özünüidarəetmə orqanlarının mövcudluğu;
2. Bələdiyyə orqanları sistemində birbaşa demokratiya institutlarından istifadə olunması;
3. Yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üçün kifayət qədər maddi-maliyyə bazasının mövcudluğu.

Beləliklə, yerli özünüidarəetmə təkcə bələdiyyə orqanları tərəfindən deyil, həmçinin əhali tərəfindən də həyata keçirilir. Bələdiyyə hakimiyyətinin həyata keçirilməsində əhalinin iştirakının müxtəlif formaları mövcuddur.

5.1. Bələdiyyə seçkiləri

Yerli özünüidarəetmə seçkilərdən başlayır. Seçkilərə gələn hər bir seçicinin düzgün mövqə seçməsi üçün o seçkilərə gəlməzdən əvvəl yerli özünüidarəetmə və onun funksiyalarına dair geniş məlumatla malik olmalıdır. Digər tərəfdən, seçici bələdiyyə orqanından və bələdiyyə üzvündən nə gözlədiyini dərk etməlidir. Belə olduğu halda bələdiyyənin nümayəndəli orqanına yüksək ixtisaslı, işin mahiyyətini bilən və başa düşən, əhalinin

maraqlarını təmsil etmək qabiliyyətinə malik olan namizədlərin seçilməsi təmin edilə bilər.

Bundan başqa seçici aydınlaşdırılmalıdır ki, fəaliyyət göstərən bələdiyyə orqanı tərəfindən hansı xidmət əhaliyə göstərilməmiş və ya lazımi keyfiyyətdə göstərilməmişdir və hansı xidmətin yaxşılaşdırılmasına ehtiyac vardır, bələdiyyə orqanının hansı inkişaf perspektivləri vardır, bələdiyyə torpaqları necə istifadə edilir və s. Bu suallarla bağlı əhalini bələdiyyələr məlumatlandırılmalıdırlar, çünki yerli hakimiyyət işini səmərəli qurmaq üçün əhalinin məlumatlandırılmasını təmin etməyə çalışmalıdır. Yalnız bu kimi suallara cavab tapdıqdan sonra düzgün seçim etmək və lazımi namizədə səs vermək mümkündür.

Yerli seçkilər yerli özünüidarəetmənin nümayəndəli korpusunun formalaşmasının və bələdiyyə başçısı vəzifəsinin tutulmasının yeganə üsuludur. Seçkilər yerli bələdiyyə hakimiyyətinin formalaşmasının mühüm bir mərhələsi olmaqla bir sıra xarakterik cəhətlərin daşıyıcısıdır:

1. Seçkilər - birbaşa demokratiyanın, əhalinin iradəsinin bilavasitə ifadəsinin əsas institutlarından biridir. Hətta bu və ya digər səbəblər üzündən seçkilərdə iştirak etməyənlər də seçkiləri passiv şəkildə müşahidə etməklə seçki prosesinə cəlb edirlər.

2. Seçkilər əhali tərəfindən hakimiyyətin həyata keçirilməsində nümayəndəliyin əsas formasıdır. Öz mahiyyətinə görə seçkilər nümayəndəli və birbaşa demokratiya institutlarının əlaqəsidir. Seçkilər prosesində əsas və həlledici rol vətəndaşların iradəsinin kollektiv surətdə ifadəsinə məxsusdur, lakin seçkilərin keçirilməsi üçün dövlət hakimiyyəti orqanlarının təşkilati fəallığı tələb olunur.

3. Seçkilər əhalinin yerli əhəmiyyətli işlərin həllində birbaşa iştirakı, konstitusiyası ilə təsbit edilmiş hüquq və azadlıqları-

nın həyata keçirilməsi üçün zəmin yaradır.

4. Mülki cəmiyyətin strukturlaşmasında müxtəlif təbəqələrin maraq və mövqeyinin müəyyən edilməsinin təzahürüdür.

Yerli seçkilərin hazırlanması və keçirilməsi prosesində əhali, dövlət və bələdiyyə orqanları arasında seçki hüquq normaları ilə nizama salınan bir sıra münasibətlər yaranır. Məlumdur ki, yerli seçkilər - ardıcıl olaraq həyata keçirilən təşkilati-hüquqi hərəkətlərin vahid məcmusudur.

Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetməni həyata keçirən bələdiyyələrin üzvləri çoxmandatlı seçki dairələri üzrə seçilirlər. Bələdiyyə seçkilərinin çoxmandatlı seçki dairələri üzrə təşkili bələdiyyə üzvü ilə seçicilər arasında əlaqəni təmin edir və təşkilinə görə sadədir. Bələdiyyə seçkilərində namizədin qalib gəlməsi üçün nisbi səs çoxluğu kifayətdir. Bələdiyyə seçkilərinin təşkili prosesində seçki kampaniyası seçicilərin sosial fəallığını artırır, əhalinin zəruri tələb və maraqlarının müəyyən edilməsinə xidmət edir və onların təmin edilməsi üçün zəruri şərait yaradır.

Ölkənin seçki sisteminə bütövlükdə xarakterik olan fundamental prinsiplər yerli seçkilər üçün də xarakterikdir. Bələdiyyə seçkilərinin keçirilməsi prinsipləri Azərbaycan Respublikasının seçki qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmişdir. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun 27-ci maddəsinə əsasən “Bələdiyyələrə seçkilər vətəndaşların qanunla müəyyən edilmiş seçki hüquqları təmin edilməklə, ümumi, bərabər, birbaşa seçki hüququ əsasında sərbəst, şəxsi, gizli səsvermə yolu ilə həyata keçirilir”.

Birbaşa seçki hüququna əsasən vətəndaşlar seçkilərdə şəxсэн səs verirlər və başqa şəxslərin əvəzinə səs verilməsi qanunvericiliklə qadağan edilir. Bərabər seçki hüququna görə bütün

seçicilər bərabər əsaslarla seçkilərdə iştirak edir və bir səsə malikdirlər. Eyni zamanda heç kəsin dininə, dilinə, cinsinə, irqinə, sosial mənşəyinə, siyasi mövqeyinə və s. səbəblərə görə seçki hüququ məhdudlaşdırıla bilməz. Ümumi seçki hüququ konkret bələdiyyə əhalisinin qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş məhdudiyətlər nəzərə alınmaqla seçkilərdə iştirak etmək hüququnu əhatə edir.

Qanunvericilikdə məhdudlaşdırıcı seçki senzləri nəzərdə tutulmuşdur, o cümlədən vətəndaşlıq senzi, yaş senzi, oturaqlıq senzi, məhkumluq senzi və s.

Vətəndaşlıq senzinə uyğun olaraq əcnəbilər və vətəndaşlığı olmayan şəxslər bir qayda olaraq seçki hüququna malik deyildirlər. Hazırda bu məsələyə münasibət bir qədər fərqlidir. Belə ki, bir sıra demokratik Avropa ölkələrində yerli seçkilərin keçirilməsi prosesində əcnəbilərin və vətəndaşlığı olmayan şəxslərin iştirakı prinsipi müəyyən şərtlərlə qəbul edilmişdir.

Hesab olunur ki, bələdiyyə ərazisində yaşayan bu kateqoriyadan olan şəxslərin seçkilərdə iştirak etməsi demokratiya prinsiplərinə uyğundur. Əcnəbilər və vətəndaşlığı olmayan şəxslər də ölkə vətəndaşları kimi konkret bələdiyyənin əhalisi qismində qəbul edilməlidir və bu baxımdan onlara yerli səviyədə seçki hüququnun verilməsi düzgün olardı. Azərbaycan Respublikasının yeni Seçki Məcəlləsinin 12-ci maddəsinin 2 və 3-cü bəndlərinə görə Azərbaycan Respublikası ərazisində 5 il müddətində daimi yaşayan əcnəbilər və vətəndaşlığı olmayan şəxslər bələdiyyə seçkilərində aktiv seçki hüququna malikdirlər.

Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsinə görə vətəndaşların aktiv seçki hüququ (vətəndaşların seçmək hüququ) 18 yaşından, passiv seçki hüququ (vətəndaşların bələdiyyə üzvlüyünə seçilmək hüququ) isə 21 yaşından yaranır. Yaş senzi ilə

bağlı olaraq, həmçinin nəzərə alınmalıdır ki, seçki münasibətlərinin hər bir subyektə aktiv seçki hüququ üçün müəyyən edilmiş yaş həddinə seçicilərin siyahısının hazırlanması gününə deyil, seçki gününə kimi çatmalıdır. Mülki hüquq normalarına əsasən 18 yaşından tez tam fəaliyyət qabiliyyəti əldə etmiş şəxslərin aktiv seçki hüququ müəyyən edilərkən nəzərə alınmalıdır ki, mülki hüququn bu müddəaları seçki münasibətlərində tətbiq edilmir.

Yayılmış seçki senzlərinə, həmçinin bələdiyyə üzvlüyünə namizədin məhz seçiləcəyi bələdiyyənin ərazisində yaşaması tələbi, yəni, oturaqlıq senzi aiddir. Oturaqlıq senzi həm aktiv, həm də passiv seçki hüququ üçün nəzərdə tutulur. Belə ki, oturaqlıq senzinə görə yalnız konkret bələdiyyənin ərazisində yaşayan şəxslər aktiv seçki hüququna malikdir və seçici siyahısına salınır. Seçki hüququnun subyektlərinin hüquqi əhəmiyyət kəsb edən konkret bələdiyyənin ərazisində yaşaması faktı onun müvafiq qaydada dövlət qeydiyyatından keçməsi və şəxsiyyətini təsdiqləyən sənəddə öz ifadəsini tapır.

Seçki hüququna malik olmaq üçün vətəndaşlar fəaliyyət qabiliyyətli olmalıdırlar. Məhkəmə qaydasında fəaliyyət qabiliyyəti olmayan hesab edilən şəxslər seçki hüququnun subyektə ola bilməz. Burada nəzərə alınmalıdır ki, məhdudlaşdırıcı senzlər genişləndirici mənada tövsif olunmadığından məhdud fəaliyyət qabiliyyətli şəxsləri seçki hüququndan məhrum etmək düzgün olmaz.

Seçki senzləri arasında məhkumluq senzinə xüsusi diqqət verilməlidir. Azərbaycan Respublikasının yeni Seçki Məcəlləsinə görə məhkəmənin qanuni qüvvəyə minmiş hökmü ilə azadlıqdan məhrum etmə yerlərində cəza çəkən şəxslər və Azərbaycan Respublikasının Cinayət Məcəlləsinin 15.4-15.5-ci

maddələrində nəzərdə tutulmuş ağır və xüsusilə ağır cinayətlərə görə məhkum olunmuş şəxslərin passiv seçki hüququ yoxdur.

Məhdudlaşdırıcı senzərə bələdiyyə üzvünün mandatının deputat mandatı və digər vəzifələrlə bir araya sığmaması halları da aid edilməlidir. Belə ki, əksər ölkələrdə olduğu kimi Azərbaycan Respublikasında da bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər parlament üzvü ola bilməzlər. Həmçinin Azərbaycan Respublikasının bələdiyyə qanunvericiliyinə, o cümlədən Seçki Məcəlləsinə (m.14) görə dövlət qulluqçuları (dövlət qulluğunda olduqları müddətdə), hərbi qulluqçular (hərbi qulluqda olduqları müddətdə), hakimlər (hakim olduqları müddətdə), din xadimləri (peşəkar dini fəaliyyət ilə məşğul olduqları müddətdə) bələdiyyə üzvü seçilə bilməzlər.

Mənşəyinə, siyasi baxışına, sosial və əmlak vəziyyətinə, irqi və milli mənsubiyyətinə, cinsinə, təhsilinə, dilinə, dininə, məşğuliyyət növünə və xarakterinə görə Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlarının, qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş hallar istisna olmaqla, seçki hüquqlarının birbaşa, dolayısı ilə və ya başqa şəkildə məhdudlaşdırılması qadağandır.

Bələdiyyə seçkiləri Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsinə görə bələdiyyə seçkilərinin Mərkəzi Seçki Komissiyası tərəfindən bələdiyyələrin səlahiyyətinin bitməsinə 120 gün qalmış təyin edilir, dövlət və bələdiyyə büdcəsinin vəsaiti hesabına həyata keçirilir.

Bələdiyyə üzvlərinin sayı əhalinin sayından asılı olaraq müəyyən edilir və 5 nəfərdən 19 nəfərə qədər ola bilər. Seçki Məcəlləsinin 210-cu maddəsinə əsasən əhalisi 500-dən az olan ərazilərdə-5, əhalisi 500-dən 999-dək olan ərazilərdə -7, əhalisi 1000-dən 4.999-dək olan ərazilərdə-9, əhalisi 5000-dən 9.999-dək olan ərazilərdə - 11, əhalisi 10000-dən 19.999-dək olan

ərazilərdə - 13, əhalisi 20000-dən 49.999-dək olan ərazilərdə - 15, əhalisi 50000-dən 99.999-dək olan ərazilərdə - 17, əhalisi 100000-dən 299.999-dək olan ərazilərdə - 19 bələdiyyə üzvü seçilir. Bələdiyyələrin səlahiyyət müddəti 5 ildir. Bələdiyyə seçkilərinin təyin edilməsi barədə qərar onun qəbul edildiyi gündən ən gec 2 gün ərzində KİV-də rəsmi dərc olunur. Seçki qanunvericiliyinə əsasən seçki dairəsi üzrə bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər siyasi partiyalar, siyasi partiyaların blokları, həmin seçki dairəsində daimi yaşayan seçki hüququ olan Azərbaycan Respublikasının vətəndaşları irəli sürülə bilər və bunun üçün hər bir namizəd 15-dən 150-dək seçici imzası toplamalıdır.

Əgər seçki gününə ən çox 50 və ən az 30 gün galmış müddətdə bələdiyyə üzrə heç bir namizəd qeydə alınmazsa və ya məcəllə ilə müəyyən edilmiş bələdiyyə üzvlərinin sayından az sayda namizəd qeydə alınarsa, əlavə namizədlərin irəli sürülməsi və növbəti seçki hərəkətlərinin həyata keçirilməsi məqsədi ilə müvafiq bələdiyyə üzrə seçkilər Mərkəzi Seçki Komissiyası tərəfindən 2 ay müddətinə təxirə salınır. Mərkəzi Seçki Komissiyası səsvermə günündən başlayaraq ən gec 20 gün müddətində dairə seçki komissiyalarının protokollarını yoxlamaq və seçkilərin ümumi yekunları haqqında protokol tərtib etməlidir. Qeydə alınmış namizədlərin lehinə verilən səsərin sayı bərabər olduqda, bələdiyyə seçkiləri baş tutmamış hesab edilir. Seçki Məcəlləsində bələdiyyə seçkilərinin etibarsız sayılması şərtləri də müəyyən edilmişdir. Belə ki, dairə seçki komissiyası və ya Mərkəzi Seçki Komissiyası tərəfindən bələdiyyə üzrə seçkilər aşağıdakı hallarda etibarsız sayılır:

1) Bələdiyyə üzrə səsvermə zamanı səsvermənin nəticələri etibarsız sayılmış seçki məntəqələrinin sayı həmin bələdiyyənin ərazisində olan seçki məntəqələrinin ümumi sayının 2/5

hissəsindən çoxunu təşkil etdikdə və ya ləğv edildikdə, o şərtlə ki, həmin seçki məntəqələrində seçicilərin sayı bələdiyyə üzrə qeydə alınmış seçicilərin ümumi sayının 1/4-dən çoxunu təşkil etsin;

2) Məhkəmənin qərarı əsasında.

Seçkilərin yekunu Mərkəzi Seçki Komissiyası tərəfindən seçkilər günündən başlayaraq ən gec 30 gün müddətində elan edilir. Bələdiyyələrə əsas seçkilərlə yanaşı təkrar və əlavə seçkilər də keçirilir. Bələdiyyə seçkiləri baş tutmazsa və ya etibarsız sayılarsa, Mərkəzi Seçki Komissiyasının qərarı ilə təkrar seçkilər keçirilir. Bundan başqa bələdiyyə üzvləri tam tərkibdə seçilmədikdə yaxud onların səlahiyyətlərinə vaxtından əvvəl xitam verildikdə və bunun nəticəsində bələdiyyənin tərkibi 2/3 hissədən az olduqda Mərkəzi Seçki Komissiyasının qərarı ilə əlavə seçkilər keçirilir. Bələdiyyə üzvü vəfat etdikdə və ya onun səlahiyyətlərinə vaxtından əvvəl xitam verildikdə dairə seçki komissiyasının təqdimatına əsasən Mərkəzi Seçki Komissiyasının qərarı ilə yeni seçkilər keçirilir.

5.2. Yerli rəy sorğusu

Yerli rəy sorğusu yerli əhəmiyyətli məsələlər ilə əlaqədar bələdiyyə əhalisinin rəyinin öyrənilməsidir. Yerli rəy sorğusunun keçirilməsi qaydası və şərtləri Azərbaycan Respublikasının 1999-cu il 7 dekabr tarixli “Yerli rəy sorğusu haqqında” Qanunu ilə müəyyən edilmişdir.

Yerli rəy sorğusu nəticələri birbaşa hüquqi qüvvəyə malik deyildir. Nəticələr bələdiyyənin məcburi hüquqi qüvvəyə malik olan müvafiq qərarı ilə rəsmiləşdirilir. Yerli rəy sorğusu yalnız bələdiyyələrin səlahiyyətinə aid edilmiş yerli əhəmiyyətli mə-

sələlərlə əlaqədar keçirilir. Aşağıdakı məsələlər yerli rəy sorğusuna çıxarıla bilməz:

- inzibati ərazi bölgüsü ilə əlaqədar olan məsələlər (bələdiyyənin rayon, şəhər inzibati ərazi tərkibindən çıxmaq, muxtariyyət elan etmək);

- bələdiyyənin sərhədlərinin dəyişdirilməsi ilə bağlı məsələlər;

- insan və vətəndaş hüquqlarının və azadlıqlarının məhdudlaşdırılması ilə bağlı məsələlər;

- bələdiyyə ərazisində tarixi, mədəni abidələrə və qorulara ziyan vurmaq məqsədi güdən məsələlər.

Yerli rəy sorğusunda konkret bələdiyyənin ərazisində yaşayan və sorğunun keçirilməsi gününə seçki hüququna malik olan hər bir şəxs iştirak edə bilər. Yerli rəy sorğusunun keçirilməsi barədə qərarı nümayəndəli orqan qəbul edir. Qərarla yerli rəy sorğusunun keçirilməsi tarixi, yerli rəy sorğusuna çıxarılan məsələ, sorğunun keçirilməsinin maliyyələşdirilməsi qaydası və digər məsələlər əks olunur və qərar 3 gün ərzində yerli kütləvi informasiya vasitələri ilə elan olunur və Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyinə göndərilir.

Ölkə ərazisində fəvqəladə və yaxud hərbi vəziyyət elan edildikdə, yerli rəy sorğusunun təyin edilməsi və keçirilməsinə yol verilmir. Belə şəraitdə artıq təyin edilmiş yerli rəy sorğusu təxirə salınır. Fəvqəladə və yaxud hərbi vəziyyət qurtardıqdan sonra 3 ay ərzində yerli rəy sorğusunun təyin edilməsi və keçirilməsi qadağandır.

Eyni məsələyə dair yerli rəy sorğusu onun nəticələri dərc edildiyi gündən bir il keçdikdən sonra təkrar keçirilə bilər.

Yerli rəy sorğusu bələdiyyə orqanının qərarı və ya yerli əhalinin 10%-nin təşəbbüsü ilə keçirilir. “Yerli rəy sorğusu

haqqında” Qanunun 6-cı maddəsinə əsasən sorğu aşağıdakı prinsiplər əsasında keçirilir:

- yerli rəy sorğusunda vətəndaşların bilavasitə və könüllülük əsasında iştirak etməsi;
- yerli rəy sorğusunun ümumi, bərabər və birbaşa seçki hüququ əsasında keçirilməsi;
- yerli rəy sorğusunda səsvermənin gizli keçirilməsi;
- vətəndaşların öz iradəsini ifadə etməsi üzərində nəzarətə yol verilməməsi.

Ümumiyyətlə, yerli rəy sorğusu çox mürəkkəb və bahalı bir prosedurdur: seçki məntəqələrinin yaradılması, seçki komissiyalarını formalaşdırmaq, rəy sorğusunun keçirilməsi üçün bülletenlərin çap edilməsi və s. Ona görə də yerli rəy sorğusunu bir qayda olaraq məsuliyyətli qərar qəbul edilməsi tələb olunduqda (bələdiyyə orqanları əhalinin birbaşa dəstəyi olmadan qərar qəbul etmək istəmir), yaxud yerli əhali üçün mühüm olan problemlərlə bağlı keçirmək lazımdır. Belə məsələlərə bələdiyyənin Nizamnaməsinin dəyişdirilməsi və ya qəbul edilməsi, bu və ya digər obyektlərin tikintisi üçün razılığın verilməsi, bu və ya digər tədbirin keçirilməsi üçün birdəfəlik könüllü yığımaların tətbiqi və s. aid oluna bilər. Yerli rəy sorğusuna çıxarılmış məsələ aydın və qısa şəkildə formalaşdırılmalı və birmənalı «hə» və ya «yox» cavablarının verilməsini nəzərdə tutmalıdır. Yerli rəy sorğusunun keçirilməsinə dair tələblər bələdiyyənin Nizamnaməsində də nəzərdə tutula bilər. Nizamnamədə belə xüsusi göstərişlər yoxdursa yerli rəy sorğusuna dair ümumi prinsipləri təsbit edən qanundan istifadə edilir. Bələdiyyə orqanları yerli rəy sorğusunun təşəbbüskarlarının razılığı ilə müzakirəyə çıxarılmış məsələlərə dəyişiklik edə bilərlər. Bələdiyyə orqanları rəy sorğusu keçirilmədən onu icraya qəbul edə

bilər. Bu o zaman mümkün olur ki, vətəndaşların sorğuya çıxardığı məsələ həqiqətən qanuni və məqsədamüvafiqdir.

Yerli rəy sorğusundan fərqli olaraq əhalinin sorğulandırılması bir qədər tez və ucuz başa gəldiyindən, sorğulandırma tez-tez və bir sıra yerli əhəmiyyətli məsələlərlə bağlı keçirilə bilər. Belə sorğulandırmanın keçirilməsi zamanı bütün əhalinin deyil, bir qrup vətəndaşların fikrinin öyrənilməsi kifayətdir: qadınlardan və kişilərin, cavanların və yaşlıların, şəhərin mərkəzində və şəhərdən kənarında yaşayan əhalinin və s. Sorğuların keçirilməsinin müxtəlif texnologiyaları mövcuddur: şifahi və yazılı, anketləşdirmə və s. Bu cür sorğular heç bir hüquqi nəticə yaratmır və yalnız bələdiyyə orqanları tərəfindən səlahiyyətlərinə dair qərarın qəbul edilməsi prosesində nəzərə alınır. Sorğulandırmanın keçirilməsi təşəbbüsü əhali tərəfindən də irəli sürülə bilər.

5.3. Əhalinin bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinə müraciətləri

Əhalinin yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsində birbaşa iştirakının mühüm formalarından biri də onların bələdiyyə orqanlarına və vəzifəli şəxslərinə müraciətləridir. Əhalinin bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxslərinə müraciət etmək hüququnun həyata keçirilməsinin hüququ bazasını «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu təşkil edir. Qanunun 26-ci maddəsinə əsasən vətəndaşların bələdiyyələrə, bələdiyyə orqanlarına və onların vəzifəli şəxslərinə fərdi və kollektiv surətdə müraciət etmək hüququ vardır.

Yerli özünüidarəetmə orqanları əhalinin müraciətlərini qanunvericilikdə müəyyən edilmiş qayda və şərtlərlə araşdırmalı, qərar qəbul etməli və 1 ay müddətinə məhiyyəti üzrə onlara ca-

vab verməlidirlər.

Əhalinin müraciətləri fərdi və kollektiv xarakter daşıya bilər. Qanunda əhalinin bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinə müraciət etmək hüququ təsbit edildiyindən hesab etmək olar ki, bələdiyyə ərazisində yaşayan əcnəbilər və vətəndaşlığı olmayan şəxslər də bu hüquqdan istifadə etmək imkanına malikdir. Əhalinin müraciətlərinin aşağıdakı növləri mövcuddur: ərizə, təklif və şikayət.

Təklif - bir və ya bir qrup şəxsin bələdiyyənin fəaliyyətinin yaxşılaşdırılması məqsədi ilə bələdiyyənin müvafiq orqanına ünvanlanmış müraciətidir.

Ərizə - şəxsin və ya bir qrup şəxsin müvafiq bələdiyyə orqanına onlara məxsus olan hüquq və ya qanuni marağın reallaşması ilə bağlı müraciətidir. Ərizə bütün hallarda ərizəçinin şəxsi maraqları ilə bağlıdır. Ərizəyə hər bir halda bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri tərəfindən baxılmalı və müvafiq qərar qəbul edilməlidir. Ərizəyə baxmaqdan əsassız olaraq imtina edilməsi bələdiyyə orqanı və vəzifəli şəxsinin məsuliyyətinə səbəb olur.

Şikayət - şəxs və ya bir qrup şəxsin pozulmuş hüquq və qanuni maraqlarının pozulması ilə əlaqədar müraciətdir.

Bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxsləri vətəndaşların tələbi ilə onları bütün məlumatlarla, habelə qəbul edilmiş qərarla tanış etməyə borcludurlar. Vətəndaş qərarla razı olmadıqda məhkəmə orqanlarına müraciət edə bilər.

Bələdiyyələr müəyyən edilmiş müddət ərzində əhalinin müraciətlərinə cavab vermədikdə onlar qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada məsuliyyətə cəlb olunur. Əhalinin müraciətlərinə baxılmasının işlək mexanizmini yaratmaq məqsədilə bələdiyyələrin Nizamnaməsində əhalinin müraciətlərinin qəbu-

lu, qeydiyyatı alınması və baxılması qaydası müəyyən edilməlidir. Bundan başqa bələdiyyənin rəqlamentində əhalinin qəbulu günləri və vaxtı müəyyən edilir. Əhali ilə operativ əlaqə yaratmaq məqsədilə “qaynar xətt” yaradıla bilər. Bələdiyyələr texniki imkanları çərçivəsində əhalinin müraciətlərinin qeydiyyatı və baxılmasının kompüter sistemini yarada bilər.

Bu kimi tədbirlərin görülməsinin əsas məqsədi - əhalinin problemlərinin və tələbatının öyrənilməsi, onları icra aparatının fəaliyyəti, bələdiyyə ərazisinin sosial-iqtisadi şəraitin yaxşılaşdırılmasına yönəlmiş tədbirlər barədə məlumatlandırmaq və s. ibarətdir. Bələdiyyə orqanlarının əhalinin müraciətləri ilə işləmək bacarığı, müraciətlərə vaxtında baxılması bu orqanların həqiqətən işlək olmasının mühüm meyarı və növbəti seçkilərdə qələbənin zəminidir.

5.4. Əhalinin bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsü və bələdiyyə aktlarının müzakirəsi

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz seçiciləri ilə qarşılıqlı əlaqəsinin ən mühüm vəzifələrindən biri qəbul edilən bələdiyyə aktlarının əhali tərəfindən müdafiə edilməsini təmin etməkdir. Bunun üçün bələdiyyə aktının layihəsi əhalinin ümumi müzakirəsinə çıxarıla bilər. Yəni bələdiyyə orqanları bu və ya digər bələdiyyə aktını və ya əhalinin maraqlarına toxunan müəyyən bir məsələyə dair qərarı qəbul etməzdən əvvəl onların KİV və ya əhalinin yığınağında müzakirəsini təşkil edir. Bu zaman qeyd olunan məsələlərə dair açıq diskussiyalar aparılır, tərəflərin arqumentləri dinlənir. Məsələyə bu cür yanaşma əsaslandırılmış, obyektiv qərar qəbul etməyə imkan verir. Bələdiyyə aktlarının əhali tərəfindən müzakirəsinin təşkili texnolo-

giyaları rəngarəng ola bilər. Məsələn, artıq qəbul olunmuşdur ki, yerli büdcə şəffaf, aşkar olmalıdır. Bunu təmin etmək üçün onun əsas müddələrinin izah edilməsi, əhalinin onun məzmunu ilə tanış edilməsi təşkil oluna bilər. Bələdiyyələr bu məqsədlə alimlərin, mütəxəssislərin, iqtisadçıların, hüquqşünasların, bələdiyyə üzvlərinin və s. iştirakı ilə bələdiyyə büdcəsinin layihəsi ilə tanışlıq, onun bələdiyyə üçün rolu və yerindən danışmaq üçün seminarlar təşkil edə bilərlər. Bələdiyyənin gənclərə dair siyasətinin müzakirəsi prosesinə bələdiyyə ərazisində fəaliyyət göstərən gənclərin ictimai təşkilatlarını, ali təhsil müəssisələri tələbələrini cəlb etmək olar.

Bundan başqa əhalinin bələdiyyənin səlahiyyətlərinə aid olan məsələlərin müzakirəsində iştirakını təmin etmək üçün bələdiyyələr öz rəqlamentlərində bələdiyyə əhalisinin bələdiyyə iclaslarında iştirakını da nəzərdə tuta bilər. Bələdiyyə orqanları tərəfindən hazırlanmış bələdiyyə aktlarının müzakirəsində əhalinin iştirakından fərqli olaraq əhalinin bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsü dedikdə, konkret bələdiyyənin ərazisində yaşayan əhalinin bələdiyyə orqanlarına yerli əhəmiyyətli məsələlərlə bağlı və ya qüvvədə olan bələdiyyə aktlarına dəyişiklik etməklə əlaqədar olaraq layihələrin təqdim edilməsi başa düşülür. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun 29-cu maddəsinə əsasən bələdiyyənin nizamnaməsinə uyğun olaraq, əhalinin yerli əhəmiyyətli məsələlərə dair bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsü göstərmək hüququ vardır. Yerli əhəmiyyətli məsələlər barəsində əhalinin bələdiyyələrə verdiyi bələdiyyə aktlarının layihələri hökmən əhalinin nümayəndələrinin iştirakı ilə açıq iclaslarda müzakirə olunmalıdır, nəticələri rəsmən dərc edilməlidir.

Vətəndaşların bələdiyyə aktlarının qəbulu, ləğv edilməsi

və dəyişdirilməsinə dair müraciətləri kollektiv xarakter daşıyır və bələdiyyənin nümayəndəli orqanına yazılı müraciət formasında rəsmiləşdirilir. Müraciətdə yeni bələdiyyə aktının qəbul edilməsi, ləğvi və ya dəyişdirilməsinin zəruriliyi əsaslandırılır və onun layihəsi əlavə olunur. Düzdür, əhali tərəfindən bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsünün reallaşdırılması məqsədi ilə təqdim edilmiş bütün layihələr nümayəndəli orqan tərəfindən qəbul edilə bilməz. İlk növbədə bələdiyyənin icra aparatı bu layihələri nəzərdən keçirir, onların iqtisadi və sosial əsaslandırılmasını yoxlayır, habelə yerli əhəmiyyətli məsələlərə aidiyyətini müəyyənləşdirir. Əks arqumentlər olduqda mütəxəssislər müraciətin təşəbbüskarları ilə görüşüb onlar arasında izahat işi aparmalıdırlar.

Əhali tərəfindən təqdim edilmiş aktlara baxılması əhalinin nümayəndələrinin iştirakı ilə nümayəndəli orqanın iclasında aşkarlıq şəraitində müzakirə olunur. Onlara çıxış etmək, öz təkliflərini əsaslandırmaq imkanı verilməlidir. Müzakirələrin nəticələri əhalinin nəzərinə çatdırılmalıdır. Qanunvericilikdə nəticələrin əhaliyə elan edilməsinin konkret yolu göstərilməsə də, belə qənaətdə gəlmək olar ki, bunu ya dərc etməklə və yaxud əhalinin ümumi yığıncağında elan etməklə həyata keçirmək mümkündür.

5.5. Vətəndaşların yığıncaqları

Yerli əhəmiyyətli məsələlərə münasibət bildirmək, təkliflər irəli sürmək, kollektiv rəy söyləmək, bələdiyyənin nizamnaməsi və digər qərarlar qəbul etmək, dəyişdirmək və ləğv etmək məqsədi ilə bələdiyyə ərazilərində vətəndaşlar öz yığıncaqlarını keçirə bilərlər.

Vətəndaşların yığıncaqlarında konkret bələdiyyə ərazisin-

də yaşayan 18 yaşı tamam olmuş vətəndaşlar iştirak edir.

Vətəndaşların yığıncaqları bələdiyyənin ərazisində yaşayan və səsvermə hüququ olan vətəndaşların azı 25 %-i iştirak etdikdə səlahiyyətlidir.

Vətəndaşların yığıncaqları birbaşa xalq hakimiyyətinin ən kütləvi və qədim formalarındandır. Vətəndaşların yığıncaqları yerli əhaliyə vacib məsələləri kollektiv müzakirə etməyə və onlara dair qərar qəbul etməyə imkan verir. Əhalinin yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsində iştirakının digər formalarından fərqi ondan ibarətdir ki, burada məsələnin müzakirəsi, onun həlli yollarının axtarışı və qərarın qəbul edilməsi vahid bir prosesdə cəmləşir.

Vətəndaşların yığıncaqları əhalinin yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli prosesinə cəlb edilməsinin ən səmərəli forması olmaqla yanaşı, onların təşəbbüskarlığını və hüquq mədəniyyətini artırır. Eyni zamanda yığıncaqlar bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin fəaliyyətinə ictimai nəzarətin həyata keçirilməsinə xidmət edir. Buna görə də bələdiyyələr əhalinin yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsində iştirakını təmin etmək məqsədilə vətəndaşların yığıncaqları institutuna mütəmadi müraciət etməlidirlər. Bələdiyyələr yığıncaqların keçirilməsi vaxtı və müzakirə olunacaq məsələ barədə əhalini qabaqcadan xəbərdar etməlidir.

VI FƏSİL BƏLƏDİYYƏ ORQANLARI

6.1. Yerli hakimiyyətin strukturu

Yerli özünüidarəetmənin səlahiyyət və funksiyalarının həyata keçirilməsi bələdiyyə hakimiyyətinin lazımi səviyyədə təşkilini tələb edir. Bələdiyyə orqanları həm sistemli, həm də qarşılıqlı əlaqədə fəaliyyət göstərirlər. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının strukturu «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu və bələdiyyələrin Nizamnamələrinə uyğun olaraq müəyyənləşdirilir. Nəzərə alsaq ki, bələdiyyələrin Nizamnaməsi bələdiyyənin iclasları və ya vətəndaşların yığıncağı tərəfindən qəbul edilir, onda belə qənaətə gəlmək olar ki, bələdiyyə orqanlarının strukturunun müəyyən edilməsində əhali birbaşa və ya dolayısı ilə iştirak edir.

Qüvvədə olan qanunvericiliyin bu norması beynəlxalq demokratik ənənələrə tam uyğundur. Belə ki, Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının 6-cı maddəsinə əsasən “yerli hakimiyyət orqanları daha ümumi qanunvericilik müddəalarını pozmadan özləri öz daxili inzibati strukturlarını müəyyən etmək imkanına malik olmalıdırlar ki, yerli tələbatlar cavab versə və səmərəli idarəetməni təmin edə bilsinlər”.

Lakin nəzərə almaq lazımdır ki, “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 14-cü maddəsinə əsasən dövlət, dövlət orqanları və onların vəzifəli şəxsləri yerli hakimiyyətin formalaşması prosesinə müdaxilə edə bilməzlər (“Bələdiyyələr və onların orqanları dövlət hakimiyyət orqanları sistemində daxil deyildir. Dövlət orqanları

və dövlətin vəzifəli şəxsləri tərəfindən yerli özünüidarənin həyata keçirilməsinə yol verilmir”)).

Bələdiyyə orqanlarının adları, strukturu, səlahiyyətləri və formalaşdırılması qaydası onun Nizamnaməsində təsbit edilməlidir.

Dünya təcrübəsində bələdiyyə orqanlarının aşağıdakı yayılmış strukturu mövcuddur:

- Bələdiyyənin seçkili (nümayəndəli) orqanı. Bələdiyyə üzvləri əhali tərəfindən seçilir və əhalinin maraqlarını ifadə edir. Nümayəndəli orqanın müxtəlif adı ola bilər: дума, şura, yığıncaq və s. (bundan sonra «şura» termini istifadə ediləcəkdir);

- Bələdiyyə başçısı – bələdiyyənin ali vəzifəli şəxsi (bundan sonra «mer» termini istifadə ediləcəkdir);

- Bələdiyyə qulluqçularından ibarət olan icra aparatı.

Bu orqanlar arasında səlahiyyət bölgüsü və qarşılıqlı əlaqə müxtəlif ola bilər. Dünya təcrübəsi yerli özünüidarətmənin müxtəlif üsullarla yaradılan bir çox təşkili formalarını tanıyır.

Bələdiyyə orqanlarının strukturunun təşkilati formaları bir-birindən üç amillə: a) yerli özünüidarətmə orqanlarının nomenklaturasına; b) onların təyin edilməsi və ya seçilməsi qaydasına; c) bələdiyyə orqanlarının məsuliyyətinə və onlar arasında qarşılıqlı əlaqənin xarakterinə görə fərqlənir.

1. **Güclü şura - zəif mer modeli.** Bu modelə görə əhali birbaşa şurayı seçir və bələdiyyə hakimiyyəti şuranın əlində cəmləşir. Şura öz növbəsində meri seçir (bir qayda olaraq öz tərkibindən) və digər bələdiyyə məmurlarını vəzifəyə təyin edir və yaxud məmurların mer tərəfindən təyin edilməsinə öz razılığını bildirir. Zəif mer modeli merin icra orqanları-

nın fəaliyyətinin əlaqələndirilməsi və nəzarəti sahəsində səlahiyyətlərinin məhdudluğu ilə xarakterizə olunur. Şura idarəçilik, təsərrüfat, maliyyə və xüsusən də, kadr sahələrində daha çox səlahiyyətlərə malik olur. Bu modelin üstünlükləri aşağıdakılardan ibarətdir: bələdiyyə üzvlərinin yerli özünüidarətmənin həyata keçirilməsində fəal iştirak etməsi, bələdiyyə məmurlarının fəaliyyətinə ciddi nəzarətin təşkili, seçicilərlə qarşılıqlı təmasın olması. Bu modelin çatışmayan cəhətlərinə isə aşağıdakılar aiddir: şura özünün əsas siyasi, yəni təmsilçilik, funksiyalarına laqeydliklə yanaşır və daha çox icra strukturunun gündəlik fəaliyyətinə diqqət yetirir, mer şura ilə qarşılıqlı münasibətlərdə təsiretmə imkanlarından məhrumdur.

2. **Zəif şura – güclü mer modeli.** Bu modelə görə həm şura, həm də mer birbaşa əhali tərəfindən seçilir. Mer geniş səlahiyyətlərə malikdir, o müstəqil şəkildə məmurları vəzifəyə təyin edir, müstəsna hallarda bu təyinatları şura ilə razılaşdırır. Güclü mer modelində icra aparatının rəhbərinin birbaşa əhali tərəfindən seçilməsi onun şura ilə münasibətlərinin xarakterinə təsir göstərir. Bu modelə görə mer bir çox hallarda cari məsələləri təkbaşına həll edir, şuranın qərarlarına münasibətdə isə nisbi veto hüququndan istifadə edir. Bu modelin üstünlükləri ondan ibarətdir ki, icra hakimiyyəti, məsuliyyət və əlaqələndirmə funksiyaları merin əlində cəmləşməklə açıq aydın onun siyasi liderlik statusunu təmin edir. Modelin nöqsanlarına gəldikdə isə aşağıdakıları göstərmək olar: həm siyasi, həm də inzibati lider olan merin həddindən artıq çox vəzifələrlə özünü yükləməsi, mer və şura arasında “hakimiyyət bölgüsü” məsələlərində potensial münaqişə ocağının mövcudluğu.

3. **Şura – menecer modeli.** Bu modelə görə şura əmək müqaviləsinə əsasən peşəkar idarəçini (meneceri) işə qəbul edir və bələdiyyə təsərrüfatının idarə olunmasını ona həvalə edir. Menecer şura qarşısında hesabat verir. Şura öz vəzifələrinin öhdəsindən gələ bilməyən menecerlə müqaviləyə istənilən vaxt xitam verə bilər. Şura-menecer modeli bir növ yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin effektiv təşkilinə xidmət edir. Lakin idarəçilik nöqtəyi-nəzərindən səmərəli olan bu modelin çatışmayan cəhəti ondadır ki, əhali peşəkar menecer tərəfindən həyata keçirilən siyasətə təsir etmək imkanlarından məhrumdur.

4. **Komissiya sistemi.** İcra və nümayəndəli orqanın səlahiyyətlərini həyata keçirən komissiyalar bilavasitə əhali tərəfindən seçilir. Bu modelə görə bələdiyyələrdə idarəçilik səlahiyyətləri bir qayda olaraq şura tərəfindən deyil, ayrı-ayrı komissiyalar tərəfindən həyata keçirilir. Hər bir komissiya bələdiyyə idarəçiliyinin bu və ya digər sahəsinə rəhbərlik edir. Bu modelə görə bələdiyyə məmurlarının fəaliyyətinə daha sərt nəzarət sistemi mövcuddur. Modelin çatışmayan cəhətlərinə: komissiyaların fəaliyyətinin nəzarətdən kənar qalması, komissiyalar tərəfindən bir-birinin mənafeələrinə zidd olan maraqların müdafiə edilməsi, komissiya üzvlərinin idarəçilik sahəsində təcrübəsinin olmaması, komissiyalar arasında idarəçilik prosesinin sabitliyinə mənfi təsir göstərən effektiv əməkdaşlığın olmaması aid edilə bilər.

5. **Qarışıq model** üçün həm mer, həm menecerin olması xarakterikdir. Bu zaman mer siyasi funksiyaları, menecer isə təsərrüfat funksiyalarını həyata keçirir.

Azərbaycan Respublikasının qüvvədə olan qanunvericiliyinə uyğun olaraq ölkədə fəaliyyət göstərən bütün bələdiyyə

yələrin “güclü şura – zəif mer” modelinə əsasən təşkili nəzərdə tutulmuşdur. Belə ki, bələdiyyələr nümayəndəli orqan kimi əhali tərəfindən seçilir. Bələdiyyənin sədri (eyni zamanda bələdiyyə başçısı) yeni seçilmiş bələdiyyənin birinci iclasında bələdiyyə üzvləri sırasından açıq və ya gizli səsvermə yolu ilə bələdiyyə üzvlərinin yarısından çoxunun səs çoxluğu ilə seçilir.

6.2. Bələdiyyələrin nümayəndəli orqanı

Bələdiyyələrin nümayəndəli orqanı bələdiyyə orqanları sistemində aparıcı rol oynayır. Bələdiyyələrin nümayəndəli orqanının aparıcı rolu aşağıdakılarla izah olunur:

- yalnız nümayəndəli orqanlar bələdiyyənin səlahiyyətlərinə aid məsələlərə dair ümumməcburi xarakter daşıyan bələdiyyə aktları qəbul edir. Bu “yerli qanunlar” bələdiyyə ərazisində yaşayan bütün fiziki şəxslərə və fəaliyyət göstərən hüquqi şəxslərə ünvanlanır;

- yalnız nümayəndəli orqan yerli büdcəni və onun icrası barədə hesabatı təsdiq edir. Yəni məhz bu orqan vasitəsilə bələdiyyə orqanlarının fəaliyyətinin maddi bazası müəyyənləşdirilir;

- bələdiyyə fəaliyyətinin ayrı-ayrı sahələrində əsas istiqamətləri müəyyənləşdirir. Bələdiyyələrin sosial-iqtisadi inkişaf və ekoloji proqramlarını hazırlayır, təsdiq edir və icrasını təmin edir. Bu proqramların reallaşmasını təmin etmək məqsədi ilə maliyyə resursları və ilk növbədə büdcədən vəsait ayırır.

- yerli vergi və yığımları müəyyən edir.

- bələdiyyələrin iqtisadi əsaslarını təşkil edən bələdiyyə mülkiyyətinin idarə edilməsi sahəsində nümayəndəli orqan

vacib, strateji əhəmiyyət kəsb edən funksiyaları həyata keçirir: bələdiyyə mülkiyyətinin idarə edilməsi qaydasını müəyyən edir. İcra orqanları isə bələdiyyə mülkiyyətinin bilavasitə idarə edilməsi funksiyasını daşıyır.

- nümayəndəli orqan bələdiyyələrin Nizamnaməsinə uyğun olaraq bələdiyyənin digər orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət edir.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 144-cü maddəsinə əsasən nümayəndəli orqanın müstəsna səlahiyyətləri belə müəyyən edilmişdir:

1) bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyətlərinin tanınması, qanunla müəyyən edilmiş hallarda onların səlahiyyətlərinin itirilməsi və səlahiyyətlərinə xitam verilməsi;

2) bələdiyyənin rəqlamentinin təsdiq edilməsi;

3) bələdiyyə sədrini və onun müavinlərini, daimi və başqa komissiyaların seçilməsi;

4) yerli vergilərin və ödənişlərin müəyyən edilməsi;

5) yerli büdcənin və onun icrası haqqında hesabatların təsdiq edilməsi;

6) bələdiyyə mülkiyyətinə sahiblik, ondan istifadə və onun barəsində sərəncam;

7) yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarının qəbul və icra edilməsi;

8) yerli iqtisadi inkişaf proqramlarının qəbulu və icra edilməsi;

9) yerli ekoloji proqramların qəbul və icra edilməsi;

Qeyd olunanlardan başqa bələdiyyələrə qanunvericilik və icra hakimiyyətləri tərəfindən əlavə səlahiyyətlər də verilə bilər. Bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün bələdiyyə üzvrə müvafiq zəruri maliyyə vəsaiti də ayrılmalıdır. Belə səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə müvafiq olaraq qanunve-

rici və icra hakimiyyətləri nəzarət edirlər.

Bələdiyyənin Nizamnaməsində nümayəndəli orqanın səlahiyyətləri genişləndirilə və daha dəqiqliklə göstərilə bilər. Lakin Nizamnamədə Konstitusiyanın 144-cü maddəsi ilə təsbit edilmiş bu müstəsna səlahiyyətlər məhdudlaşdırıla bilməz.

Yerli özünüidarəetmənin nümayəndəli orqanının təşkili və fəaliyyəti müəyyən prinsiplərə söykənir. Qüvvədə olan qanunvericiliyin müddəalarına görə nümayəndəli orqanın mövcudluğu məcburi xarakter daşıyır. Nümayəndəli orqanın seçkili prinsip üzərində təşkili bu orqanların əhali tərəfindən seçilməsini nəzərdə tutur. Nümayəndəli orqanın təmsilçilik xarakteri məntiqi olaraq onun seçkili prinsiplərindən irəli gəlir. Belə ki, nümayəndəli orqan bir tərəfdən əhali tərəfindən seçilir, digər tərəfdən isə əhalini təmsil edir və əhalinin adından qərarlar qəbul edir.

Müstəqillik prinsipi nümayəndəli orqanın yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli ilə bağlı öz səlahiyyətlərinə malik olması ilə xarakterizə olunur. Nümayəndəli orqanın və onun vəzifəli şəxslərinin dövlət, əhali, fiziki və hüquqi şəxslər qarşısında məsuliyyəti prinsipi "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 51-ci maddəsi ilə nəzərdə tutulmuşdur. Bələdiyyənin nümayəndəli orqanı öz fəaliyyətində qanunçuluq prinsipini rəhbər tutur.

"Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununa görə nümayəndəli orqan birbaşa, bərabər, ümumi seçki prinsiplərinə əsasən seçilmiş və bələdiyyə ərazisində yaşayan əhalini təmsil edən və səlahiyyət müddəti 5 il olan bələdiyyə üzvlərindən ibarətdir. Nümayəndəli orqanın üzvlərinin sayı Seçki Məcəlləsinin tələblərinə uyğun olaraq əhalinin sayından asılı olaraq müəyyən edilir.

Nümayəndəli orqan bütün qərarlarını kollegial qaydada

səsvermə yolu ilə qəbul edir. Nümayəndəli orqanın əsas iş forması onun iclaslarıdır. Bələdiyyə iclasları ayda 1 dəfədən az olmayaraq bələdiyyənin sədri tərəfindən çağırılır. Bələdiyyənin iclası bələdiyyə üzvlərinin yarısından çoxu iştirak etdikdə səlahiyyətlidir. Bələdiyyə iclasları, həmçinin yerli özünüidarəetmənin digər subyektləri – əhali və bələdiyyə üzvləri tərəfindən çağırıla bilər. Belə ki, “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 16-cı maddəsinə əsasən bələdiyyənin iclasları bələdiyyə ərazisində yaşayan əhalinin azı on faizinin, yaxud bələdiyyə üzvlərinin üçdə bir hissəsinin təşəbbüsü ilə çağırılır.

Azərbaycan Respublikasının qüvvədə olan qanunvericiliyinə əsasən bələdiyyənin sədri, eyni zamanda bələdiyyə başçısı və icra aparatının rəhbəri, əhali tərəfindən deyil, bələdiyyə üzvləri tərəfindən onların arasından seçilmiş şəxsdir. Bələdiyyə sədrinin hüquqi statusu hər hansı bir təsərrüfat təşkilatının rəhbərindən fərqlənir. Belə ki, o bizim adət etdiyimiz “direktorlar şurası”nın rəhbəri, bələdiyyə üzvlərinin müdiri deyil və onlara göstəriş verə bilməz. O, yalnız bələdiyyənin nümayəndəli orqanının fəaliyyətini əlaqələndirir, səsvermə zamanı isə hər bir bələdiyyə üzvü kimi bir səsə malikdir.

Bələdiyyənin səlahiyyətlərinə aid olan məsələlərə baxılması üçün bələdiyyə tərəfindən daimi və başqa komissiyalar yaradıla bilər. Bu komissiyalarda bələdiyyənin səlahiyyətlərinə aid olan yerli əhəmiyyətli məsələlər əvvəlcədən müzakirə olunur, bələdiyyə üzvləri müzakirə olunan məsələyə öz münasibətlərini bildirirlər, bələdiyyə və onun icra aparatı üçün təkliflər, bələdiyyə iclaslarında müzakirə edilmək üçün plan, proqram, arayış və qərar layihələri hazırlanır. Daimi komissiyalar, həmçinin bələdiyyənin qərarlarının həyata keçirilməsinə yardım göstərilməsi, bələdiyyənin tabeliyində

olan müəssisə, idarə və təşkilatların fəaliyyətinə nəzarət məqsədi ilə də yaradıla bilər. Qanunvericiliyə əsasən daimi və başqa komissiyalara fəaliyyətlərinin daha səmərəli təşkili üçün öz işlərinə ekspertlər cəlb etmək hüququ verilmişdir. Bir qayda olaraq bələdiyyələrin daimi və başqa komissiyaları işin həcmi, maliyyə vəziyyəti, ehtiyatları, habelə yerli əhəmiyyətli məsələlərin məzmununu nəzərə alınmaqla yaradılır. Daimi və başqa komissiyalar onları seçmiş bələdiyyə qarşısında məsuliyyət daşıyır və ildə 1 dəfə öz işi barədə onlara hesabat verirlər. Daimi və başqa komissiyaların iclasları komissiya üzvlərinin yarısından çoxu iştirak etdikdə səlahiyyətlidir. Bələdiyyənin daimi və başqa komissiyaları ən azı 3 bələdiyyə üzvündən ibarət olmaqla bələdiyyənin iclaslarında bələdiyyə üzvlərinin sadə səs çoxluğu ilə seçilir və bələdiyyənin qərarı ilə rəsmiləşdirirlər. Bələdiyyə üzvünün bir neçə daimi və başqa komissiya üzvü olmasına baxmayaraq, qanunvericilik onun təkcə bir komissiyasının sədri olmasına icazə verir.

Nümayəndəli orqanın iş qaydası onun daxili rəqlamenti ilə müəyyən olunur. Reqlamentə əsasən komissiyalarda məsələlərin baxılması qaydası, daimi komissiya və işçi qruplarının fəaliyyəti, səsvermə proseduru, bələdiyyə sədri və onun müavinlərinin səlahiyyətləri, habelə nümayəndəli orqanın nəzarət funksiyalarının həyata keçirilməsi və s. məsələləri müəyyən edilir.

Nümayəndəli orqanın üzvləri öz vəzifələrini, bir qayda olaraq, əsas fəaliyyətlərindən ayrılmadan həyata keçirirlər. Lakin bələdiyyə üzvləri peşəkar əsaslarla, yəni əsas iş yeri bələdiyyə olmaqla, nümayəndəli orqanda da fəaliyyət göstərə bilərlər. Göstərilən bu qayda “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 20-ci maddə

sində belə təsbit olunmuşdur: “Bələdiyyə üzvləri, bələdiyyə orqanlarının seçkili vəzifəli şəxsləri bələdiyyənin Nizamnaməsinə uyğun olaraq öz səlahiyyətlərini daimi əsasda icra edə bilərlər.

Öz səlahiyyətlərini daimi əsasda icra edən bələdiyyə üzvlərinin, bələdiyyə orqanlarının seçkili vəzifəli şəxslərinin bu vəzifələrdə çalışmaqla bağlı sosial təminatları Azərbaycan Respublikasının qanunları ilə və bələdiyyənin Nizamnaməsi ilə müəyyənləşdirilir”.

Adı çəkilən Qanunun 15-ci maddəsinə görə əmək haqqını bələdiyyədən alan bələdiyyə üzvünün əsas iş yeri bələdiyyə hesab olunur. Əmək haqqı bələdiyyə tərəfindən ödənilməyən bələdiyyə üzvü öz səlahiyyətlərini həyata keçirərkən istehsal və ya xidmət fəaliyyətini dayandırmır. Bələdiyyənin üzvü bələdiyyənin və tərkibi seçildiyi daimi komissiyanın iclasları zamanı daimi iş yerində orta aylıq əmək haqqı saxlanılmaqla öz istehsal və xidmət vəzifəsini yerinə yetirməkdən azad edilir.

Bələdiyyə üzvlərinin daimi əsaslarla “deputatlıq” fəaliyyəti ilə məşğul olmasının həm mənfi, həm də müsbət cəhətləri vardır. Bir tərəfdən, bələdiyyə üzvünün daimi əsaslarla nümayəndəli orqanda fəaliyyət göstərməsi ona, bələdiyyə tərəfindən həll edilən məsələlərin mahiyyətini dərinlən anlamağa və peşəkarcasına qərarlar qəbul etməyə imkan verir.

Digər tərəfdən, bu əsaslarla fəaliyyət göstərən bələdiyyə üzvü adi bələdiyyə məmuruna çevrilə bilər, belə olan halda onun seçicilərlə əlaqələri zəifləyir. Bu vəziyyətdən çıxış yolu kimi bələdiyyələrə baxılacaq məsələlərdə bələdiyyə üzvlərinə kömək edə biləcək, onlar üçün rəy və təkliflər hazırlayacaq ixtisaslaşmış mütəxəssislər-məsləhətçi ştatları (hüquqşünaslar, maliyyəçilər və s.) saxlamaq tövsiyə oluna bilər. Daimi

əsaslarla fəaliyyət göstərən bələdiyyə üzvləri adi bələdiyyə qulluqçusundan öz fəaliyyətinin məzmununa görə fərqlənir. Belə ki, bələdiyyə üzvü onu seçmiş seçicilərin maraqlarını müdafiə edir, onları nümayəndəli orqanda təmsil edir. Ona görə də bütün dünya ölkələrində olduğu kimi, Azərbaycan Respublikasında da bələdiyyə üzvlərinin normal fəaliyyəti üçün bələdiyyə qanunvericiliyində “Yerli özünüidarəetmə haqqında” Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq təminatlar sistemi nəzərdə tutulmuşdur. Xartiyanın 7-ci maddəsində bələdiyyə üzvlərinin aşağıdakı təminatları təsbit olunmuşdur:

1. Yerli seçkili şəxslərin statusu onların səlahiyyətlərini sərbəst həyata keçirilməsini təmin etməlidir.

2. Yerli seçkili şəxslərin statusu onların öz səlahiyyətlərini həyata keçirilməsi ilə əlaqədar çəkilmiş xərclərinə görə lazımı pul kompensasiyasını almağa, habelə zərurət yaranmışda əldə olunmuş gəlirə, yaxud qazanca görə pul kompensasiyası və müvafiq sosial təminat almağa imkan verməlidir.

3. Yerli seçkili şəxsin mandatı ilə bir araya sığmayan funksiyalar və fəaliyyət yalnız qanunla və ya əsas hüquqi prinsiplərlə müəyyən edilə bilər.

Azərbaycan Respublikasının bələdiyyə qanunvericiliyində də bələdiyyə üzvünün səlahiyyətlərinin maneəsiz və səmərəli həyata keçirilməsi, bələdiyyə üzvünün hüquqlarının, şərəf və ləyaqətinin müdafiəsinin bir sıra təminatları nəzərdə tutulmuşdur.

Nəzəri və təcrübi cəhətdən bu təminatları bir neçə qrupda cəmləşdirmək olar:

- ***Təşkilati təminatlar***: ilk növbədə bu təminatlar dövlət orqanları və yerli özünüidarəetmənin digər orqanlarının bələdiyyə üzvlərinin fəaliyyəti üçün zəruri şəraitin yaradılması

ilə bağlıdır. Belə ki, bələdiyyə üzvünün fəaliyyəti ilə bağlı olaraq dövlət və bələdiyyə orqanlarının vəzifəli şəxsləri tərəfindən qəbul edilməli, bu orqanlardan fəaliyyəti üçün zəruri olan məlumatlar və materiallar almaq hüququna malik olmalıdır. Nümayəndəli orqandakı fəaliyyəti ilə bağlı olaraq bələdiyyə üzvü KİV-də çıxış edə bilər. Yerli özünüidarəetmənin təşkilatı cəhətdən dövlət orqanları sistemindən ayrılması bələdiyyənin fəaliyyətinə inzibati nəzarət istisna olmaqla, dövlət hakimiyyəti orqanları və onların vəzifəli şəxslərinin bələdiyyənin fəaliyyətinə müdaxiləsini inkar edir və nəticə etibarilə bələdiyyə hakimiyyətini onun yeganə mənbəyi olan xalqa daha da yaxınlaşdırır.

- **Maddi təminatlar**: bu kateqoriyadan olan təminatlar bələdiyyə üzvlərinin öz funksiyalarını icra etməsilə bağlı qarşılaşdıqları maddi itkilər ilə bağlı olaraq onların hüquq və maraqlarının müdafiəsinə xidmət edir. Belə ki, iş yerindən ayrılmadan deputatlıq fəaliyyəti ilə məşğul olan bələdiyyə üzvləri bələdiyyə iclaslarının keçirilməsi zamanı əmək fəaliyyətindən azad olunurlar, lakin bu zaman əmək haqqının ödənilməsi ilə bağlı itkilərin kompensasiyası qanunvericiliyə uyğun olaraq təmin edilir. Nümayəndəli orqanda daimi əsaslarla fəaliyyət göstərən bələdiyyə üzvünə bələdiyyənin icra orqanlarının işçiləri üçün müəyyən edilmiş həcmdə aylıq əmək haqqı müəyyən edilir. Bələdiyyə üzvləri səlahiyyət müddəti qurtardıqdan sonra yeni müddətə seçilmədikdə bələdiyyə büdcəsinin vəsaiti hesabına 3 ay ərzində müavinət alırlar.

- **Əmək hüquqlarının təminatları**: bu kateqoriyadan olan təminatlar bələdiyyə üzvlərinin əmək münasibətlərinin subyektləri kimi maraqlarının müdafiəsinə xidmət edir.

Əmək hüquqlarının təminatları bələdiyyə üzvlərinin bütün səlahiyyət müddətinə şamil edilir. Səlahiyyət müddəti

onun ümumi və fasiləsiz iş stajına daxil edilir. Səlahiyyət müddətində bələdiyyə üzvü bələdiyyənin, bələdiyyə iclasları arasındakı dövrlərdə isə bələdiyyə sədrinin qabaqcadan razılığı olmadan əmək müqaviləsi ilə işlədiyi yerdə müdiriyyətin təşəbbüsü ilə işdən çıxarıla, yaxud da intizam tənbehi qaydasında azmaşlı işə keçirilə bilməz. Bələdiyyə üzvünün əmək hüquqlarının bu təminatı, həmçinin müəssisə, idarə və təşkilatın yenidən təşkili, struktur dəyişikliyinə məruz qaldığı hallarda da şamil edilir. Bələdiyyə üzvləri, həmçinin onların bələdiyyə iclaslarında iştirakı prosesində daim iş yerindəki vəzifələrinin yerinə yetirilməsindən azad olunurlar.

- **İnformasiya təminatı**: bələdiyyə üzvünün fəaliyyətinin daha səmərəli təşkil edilməsi məqsədilə qanunda bələdiyyə üzvünün fəaliyyətinin informasiya təminatı da nəzərdə tutulmuşdur. Belə ki, bələdiyyə sədri və müavini, bələdiyyənin icra aparatı bələdiyyə üzvlərini lazımi sənədlərlə və bələdiyyənin rəsmi nəşrləri ilə təmin etməli, köməyə ehtiyacı olan məsələlərlə bağlı onlara yardım göstərməli və onların yerli özünüidarəetmə orqanlarının qərar və sərəncamları ilə tanış olmaları üçün şərait yaratmalıdırlar.

- **Bələdiyyə üzvlərinin toxunulmazlığı**: "Bələdiyyə üzvünün statusu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununda bələdiyyə üzvünün şərəf və ləyaqətinin müdafiəsi tədbirləri müəyyən edilmiş və onun şəxsiyyətinin Azərbaycan Respublikasının hər bir vətəndaşının şəxsiyyəti kimi müdafiə olunması nəzərdə tutulmuşdur. İmmunitet hüququ qanunvericilikdə bələdiyyə üzvləri üçün deyil, bələdiyyə üzvlüyünə namizədlər üçün nəzərdə tutulmuşdur. Belə ki, Seçki Məcəlləsinin 70.4-cü və 219-cu maddələrinin tələblərinə görə prokurorluğun razılığı olmadan bələdiyyə üzvlüyünə namizəd cinayət məsuliyyətinə cəlb edilə bilməz, tutula bilməz,

eləcə də məhkəmə qaydasında inzibati tədbirə məruz qala bilməz. Prokurorluq buna razılıq verərsə, dərhal ərazi seçki komissiyasına məlumat verilməlidir.

6.3. Bələdiyyə başçısı

“Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun tələblərinə əsasən bələdiyyə orqanları sistemində bələdiyyə başçısı xüsusi çəkiyə malikdir. Bələdiyyə başçısı – seçkili vəzifəli şəxsdir. Eyni zamanda bələdiyyənin nümayəndəli orqanına rəhbərlik edən bələdiyyə başçısı, artıq yuxarıda qeyd etdiyimiz kimi bələdiyyə üzvləri arasından bələdiyyə üzvlərinin səs çoxluğu ilə bələdiyyənin müəyyən etdiyi müddətə seçilir və eyni qaydada vaxtından tez vəzifədən azad edilir. Düzdür, bələdiyyə başçısının birbaşa əhali tərəfindən seçilməsi, onun rolunu və əhəmiyyətini daha da artırardı, lakin bələdiyyə başçısının rolu “güclü şura – zəif mer” sistemində də az əhəmiyyətli deyildir. Bələdiyyə başçısı bir çox keyfiyyətlərə malik olmalıdır: yaxşı təşkilatçı və ixtisaslaşmış təsərrüfatçı olmalı, insanların marağını cəlb etməli, yaradıcı təşəbbüskar “komanda” yaratmalı, cari və perspektiv vəzifələri uzlaşdırmağı və tabeçiliyində olanları dinləməyi bacarmalı, nümayəndəli orqan ilə bələdiyyənin icra aparatı arasında işgüzar əlaqələrin qurulmasına nail olmalı, bələdiyyənin maraqlarını yerli icra hakimiyyəti qarşılıqlı əlaqədə müdafiə etməli və s. Bələdiyyə başçısı vəzifəsinə elə bir şəxs seçilməlidir ki, bələdiyyə əhalisi arasında nüfuza malik olsun. Bələdiyyə ərazisində yaşayan əhali də bələdiyyə seçkilərində bu və ya digər namizədə səs verərkən daha diqqətli olmalı və başa düşməlidir ki, seçilmiş bələdiyyə üzvlərindən hər biri gələcək bələdiyyə başçısıdır və yuxarıda göstərilən tələblərə cavab verməlidir.

6.4. Bələdiyyənin icra aparatı

İşgüzar icra aparatı olmadan yerli hakimiyyət fəaliyyət göstərə bilməz, bu səbəbdən də hər bir bələdiyyə öz icra aparatını yaradır. Qüvvədə olan qanunvericilik bələdiyyələrə icra aparatını yaratmaqda azadlıq verir. Bir qayda olaraq bələdiyyənin ərazisi, əhalinin sayı, iqtisadiyyatının xarakteri, qarşısında duran məsələlərin həcmi icra orqanının sayına, tərkibinə, hüquqi statusuna və funksiyalarına təsir göstərir. İcra aparatının strukturuna qeyd olunan obyektiv faktorlarla yanaşı subyektiv faktorlar da təsir göstərə bilər. Bu faktorlar sırasında bələdiyyə başçısının iş təcrübəsi və bacarığını göstərmək olar. Kollegiallıq prinsipinə əsasən nümayəndəli orqandan fərqli olaraq bələdiyyənin icra orqanı təkbaşlılıq və vahidlik prinsipləri əsasında fəaliyyət göstərir.

Bir qayda olaraq bələdiyyənin icra aparatı başçıdan, onun müavinlərindən və bələdiyyə fəaliyyətinin ayrı-ayrı sahələrinə cavab verən digər struktur bölmələrindən (departament, idarə, şöbə, komitə) ibarətdir. Bələdiyyənin icra aparatının strukturunu bələdiyyə iclasının qərarı ilə təsdiq edilir. Bir qayda olaraq bələdiyyələrin icra aparatı əhaliyə xidmət, iqtisadi, ekoloji, sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarını həyata keçirmək üçün yaradılan idarə, şöbə və digər struktur bölmələrindən ibarət ola bilər. Belə ki, “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 18-ci maddəsinə əsasən bələdiyyənin icra orqanı onun icra aparatıdır. İcra aparatı bələdiyyə sədrindən və onun tərəfindən formalaşdırılan struktur bölmələrindən və bələdiyyənin Nizamnaməsinə müvafiq surətdə yaradılan digər icra strukturlarından ibarətdir.

Bələdiyyənin icra aparatının fəaliyyətinə bələdiyyənin sədri rəhbərlik edir. Yerli əhaliyə xidmət, iqtisadi və sosial inkişaf proqramlarını həyata keçirmək üçün yaradılan icra strukturlarının rəhbərlərini bələdiyyə üzvlərinin qərarına əsasən bələdiyyənin sədri təyin edir.

Bələdiyyənin icra aparatının vəzifələri təsərrüfat, sosial mədəni sahələr üzərində əməli idarəçiliyin və bələdiyyə ərazisində fəaliyyət göstərən müəssisə, idarə, təşkilatların fəaliyyətinə nəzarət və tənzimləmə funksiyalarının həyata keçirilməsindən ibarətdir.

«Bələdiyyələrin nümunəvi Nizamnaməsi haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun 4-cü maddəsinə əsasən bələdiyyələrin icra aparatının səlahiyyətlərinə aşağıdakılar aiddir:

- bələdiyyəyə baxılmaq və təsdiq edilmək üçün təqdim edilən büdcə, plan, proqram və qərar layihələrinin hazırlanması;
- bələdiyyənin qəbul etdiyi qərarların yerinə yetirilməsi;
- bələdiyyənin qanunla müəyyən olunmuş səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin təşkili;
- bələdiyyə sədrinin qəbul etdiyi qərarların yerinə yetirilməsi;
- bələdiyyənin qanunla müəyyən olunmuş səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin təşkili;
- bələdiyyə mülkiyyətini və bələdiyyənin istifadəsinə verilmiş başqa mülkiyyətin idarə edilməsi;
- bələdiyyə əmlakının texniki inventarizasiyasının aparılması;
- qanunvericiliyə əsasən ona həvalə edilmiş digər səlahiyyətləri həyata keçirir.

İcra aparatının struktur bölmələri arasında sahəvi, funksional və xidmət bölmələrini fərqləndirmək olar. **Sahə** struktur

bölməsi bələdiyyə fəaliyyətinin ayrı-ayrı sahələrinə, yəni, əhaliyə konkret xidmətin göstərilməsinə (mənzil-kommunal təsərrüfatı, nəqliyyat, səhiyyə, təhsil, sosial müdafiə, tikinti, ticarət və s.) cavabdehlik daşıyır. **Funksional** bölmə ümumi məsələləri həyata keçirir (hüquqi, iqtisadi, maliyyə və s. xidmətlər). **Xidməti və köməkçi** bölmələr icra aparatının işini təmin edirlər. Bunlara icra aparatının kadr xidməti, informasiya şöbəsi və s. aid edilir. Bundan başqa icra aparatının işçilərini icra aparatının başçısı müstəqil işə qəbul edir, lakin bəzi vəzifələrə təyin etmək üçün nümayəndəli orqanın razılığı tələb olunur.

Artıq qeyd edildiyi kimi icra aparatına rəhbərliyi bələdiyyənin sədri - bələdiyyə başçısı həyata keçirir. Zərurət olduqda bələdiyyə sədri müavinlərini seçir. Bələdiyyə sədrinin müavinləri bələdiyyə sədrinin onlara aid etdiyi məsələləri həll edir, bələdiyyə sədri olmadıqda onun səlahiyyətlərini həyata keçirir. Bələdiyyə sədrinin müavinlərinin seçilməsi proseduru sədrin seçilməsi proseduru ilə eynidir. Belə ki, qanunvericiliyin tələblərinə əsasən bələdiyyə sədrinin müavinləri bələdiyyə üzvləri sırasından açıq və ya gizli səsvermə yolu ilə seçilir. Bələdiyyə sədrinin müavinləri bələdiyyə üzvlərinin yarısından çoxunun səsini topladıqda seçilmiş hesab olunur.

Bələdiyyənin sədri öz səlahiyyətləri çərçivəsində əmr və sərəncamlar verir, bələdiyyənin qərarlarını imzalayır. Bələdiyyə sədrinin qərarları təşkilati-hüquqi formasından asılı olmayaraq ərazisində fəaliyyət göstərən bütün müəssisə, idarə və təşkilatlar üçün və ərazisində yaşayan vətəndaşlar üçün məcburi xarakter daşıyır.

6.5. Bələdiyyə qulluqçuları

Bələdiyyənin İcra aparatında bələdiyyə qulluğu vəzifələrində işləyən və bələdiyyə büdcəsindən məvəcib alan şəxslər bələdiyyə qulluqçularıdır. «Bələdiyyə qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun 2-ci maddəsində bələdiyyə qulluqçularına və bələdiyyə qulluğuna belə tərif verilmişdir: “Bələdiyyə qulluğu - yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərini icra etmək üçün həmin orqanlarda daimi peşə fəaliyyətidir. Bələdiyyə qulluqçusu - yerli özünüidarəetmə orqanlarında təyin olunmaqla vəzifə tutan və ödənişli əsaslarla xidmət göstərən şəxs hesab edilir.”

Yerli özünüidarəetmənin səlahiyyətlərinə aid yerli əhəmiyyətli məsələlərin praktikada həyata keçirilməsi onların üzərinə düşür. Onların peşəkarlıq səviyyəsindən və işə münasibətindən bələdiyyə hakimiyyətinin işləməsi asılıdır.

Lakin bələdiyyə hakimiyyəti də öz növbəsində bələdiyyə qulluqçusunun qayğısına qalmalı, onun səmərəli işləməsi üçün zəruri şərait yaratmalıdır. Qeyd olunan məsələyə dair “Yerli özünüidarəetmə haqqında” Avropa Xartiyasında da zəruri tələblər müəyyən edilmişdir (m.6). Hesab olunur ki, yerli özünüidarəetmə orqanları qulluqçularının iş şəraiti elə olmalıdır ki, təcrübə və bacarığın nəzərə alınması prinsipi əsasında yüksək ixtisaslı kadrların seçilməsini təmin etmək mümkün olsun, buna görə peşə hazırlığı, əmək haqqının ödənilməsi və qulluq üzrə irəliləmə üçün müvafiq şəraitin təmin edilməsi zəruridir.

Bələdiyyə qulluğunun hüquqi tənzimlənməsi, o cümlədən bələdiyyə qulluqçusunun statusu, bələdiyyə qulluğunu keçmə şərtləri və qaydası və digər məsələlər Azərbaycan Respublikasının qanunları və bələdiyyələrin Nizamnamələri ilə nizama salınır. Bələdiyyə qulluqçusunun statusuna dair ümumi müddəa-

lar «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun 25-ci maddəsində təsbit olunmuşdur. Lakin bununla yanaşı, 1999-cu ildə qəbul edilmiş «Bələdiyyə qulluğu haqqında» Qanun bələdiyyə qulluqçusunun statusu və bələdiyyə qulluğunu keçmə ilə əlaqədar bütün məsələləri daha ətraflı və dəqiqliklə nizama salır.

«Bələdiyyə qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununda (m. 6) bələdiyyə qulluqçusunun hüquqları və vəzifələri təsbit edilmişdir. Bunlar aşağıdakılardır:

Bələdiyyə qulluqçularının hüquqları:

- işə qəbul etmək və işdən azad etmək səlahiyyətinə malik olan vəzifəli şəxsdən öz xidməti vəzifələrinin yazılı surətdə təsbit edilməsini və onların həyata keçirilməsi üçün zəruri şəraitin yaradılmasını tələb etmək;

- vəzifə səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsi üçün Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş qaydada müvafiq orqanlardan, idarə, təşkilat və vətəndaşlardan zəruri məlumat və sənədləri almaq;

- səlahiyyətləri daxilində məsələlərin baxılmasında və onların həlli ilə əlaqədar qərar qəbul edilməsində iştirak etmək;

- həmkarlar ittifaqı yaratmaq, onlara daxil olmaq və təmsil etmək;

- ixtisas dərəcəsini və peşə hazırlığını artırmaq;

- bələdiyyə qulluğunun təkmilləşdirilməsinə dair təkliflər vermək;

- öz hüquq və azadlıqlarının müdafiəsinin təminatını tələb etmək.

Bələdiyyə qulluqçularının vəzifələri:

- öz fəaliyyətlərində Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına və qanunlarına əməl etmək;

- vətəndaşların, idarə və təşkilatların müraciətlərinə öz səlahiyyətləri çərçivəsində və Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş qaydada baxmaq;

- rəhbərliyin «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanunu, bu Qanun, Azərbaycan Respublikasının digər qanunvericilik aktları və bələdiyyələrin nizamnaməsi ilə müəyyən edilmiş səlahiyyətləri çərçivəsində qəbul etdiyi qərar və sərəncamları yerinə yetirmək;

- əmək və icra intizamına riayət etmək;

- yerli icra hakimiyyətinin müvafiq strukturları ilə fəaliyyətlərini əlaqələndirmək və yerli problemlərin həllində qarşılıqlı fəaliyyət göstərmək.

Azərbaycan Respublikasının vətəndaşları irqindən, milliyətindən, cinsindən, dilindən, mənşəyindən, əmlak və vəzifə mövqeyindən, dinə mənsubiyyətindən, əqidəsindən, peşəsindən, siyasi partiyalara, həmkarlar ittifaqlarına və digər ictimai birliklərə münasibətindən asılı olmayaraq bələdiyyə qulluğuna qəbul olunurlar.

Qanunda birbaşa göstərilməsə də hesab olunur ki, vətəndaşlar əmək qanunvericiliyinin tələblərinə uyğun olaraq bələdiyyə qulluğuna 16 yaşından qəbul olunurlar.

Bələdiyyə orqanlarında qulluq müddəti dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyə uyğun olaraq güzəştlər və təminatlar verilməsi üçün hesablanan staja daxil edilir.

Bələdiyyənin seçkili vəzifəli şəxsləri	Bələdiyyə qulluqçuları
Seçicilər tərəfindən seçilir	Bələdiyyə başçısı tərəfindən müstəqil, bəzi hallarda işə nümayəndəli orqanlarla razılaşdırmaqla işə qəbul olunur
İctimai məqsədləri müəyyən edir, bələdiyyənin büdcəsini və sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarını hazırlayır və təsdiq edirlər	İctimai məqsədlərin həyata keçirilməsi üsul və vasitələrini seçir, proqram və büdcənin icrasını təmin edirlər
Seçilmə meyarları: seçicilərin dayağı əsasında heç bir ixtisas və peşəkarlıq tələbi olmadan	Seçilmə meyarı: ixtisas, peşəkarlıq, təcrübə
Müəyyən müddətə seçilirlər	Qeyri-müəyyən müddətə işə qəbul olunurlar
Ayrı-ayrı partiya və ictimai birlikləri təmsil edirlər	Qeyri-siyasi əsaslarla işə qəbul olunurlar

Bələdiyyə qulluqçusunun statusu bələdiyyə üzvünün və digər vəzifəli şəxslərin statusundan aşağıdakı meyarlara görə fərqlənir:

Sözsüz ki, bələdiyyə onun icra aparatında idarəetmə sahəsində peşəkar olanların işləməsində maraqlıdır. Lakin nəzərə almaq lazımdır ki, yerli özünüidarəetmə orqanları üçün kadrlar xüsusi proqramlar üzrə hazırlanmamışdır. Bələdiyyə qulluğuna bir çox hallarda təsadüfi, bu sahədə heç bir təcrübəsi olmayan şəxslər qəbul olunur, bu işə ümumi işin keyfiyyətinə mənfi

təsir göstərir. Vəziyyətin təhlili göstərir ki, bələdiyyə qulluğunda iqtisadçılara, hüquqşünaslara, sosial işçilərə, peşəkar idarəçilərə və s. mütəxəssislərə böyük ehtiyac vardır.

Bələdiyyə qulluqçusunun peşəkarlıq səviyyəsi xüsusi attestasiya komissiyaları tərəfindən qiymətləndirilməlidir. Bu komissiyalar bələdiyyə başçısı tərəfindən yaradılmalı, komissiya üzvləri bələdiyyə qulluqçularının işə yararlı olub olmaması barədə qərar qəbul edir, işlərini yaxşılaşdırmaq, ixtisas artırma kurslarına göndərilməsi barədə zəruri tövsiyə verirlər.

Azərbaycan Respublikası Əmək Məcəlləsinə (m. 66) əsasən aşağıdakı bələdiyyə qulluqçuları attestasiya olunurlar:

- vətənin müdafiəsi, azadlığı və ərazi bütövlüyü uğrunda hərbi əməliyyatlarda yaralanmış və əlil olmuş işçilər;

- Azərbaycanın müstəqilliyinin və ərazi bütövlüyünün müdafiəsi zamanı göstərdiyi şücaətlərə görə dövlət təltiflərinə və fəxri adlarına layiq görülmüş işçilər;

- bir vəzifədə (peşədə) 5 ildən az müddətdə çalışan məcburi köçkün və qaçqın statusu olan işçilər;

- hamilə qadınlar;

- uşağın 3 yaşınadək sosial məzuniyyətdə olan və həmin məzuniyyət bitdikdən sonra bir ildən az müddətdə müvafiq vəzifədə (peşədə) çalışan qadınlar;

- yaşı 18-dən az olan işçilər;

- bir vəzifədə (peşədə) faktiki olaraq bir ildən az müddətdə çalışan işçilər;

- yeni vəzifədə (peşədə) azı üç dəfə attestasiya olunaraq tutduğu vəzifəyə uyğun olduğu müəyyən edilmiş işçilər;

- kollektiv müqavilələrdə (sazişlərdə) nəzərdə tutulan hallarda attestasiya olunmayan işçilər.

Qanunvericilikdə bələdiyyə qulluqçularına zəruri hüquqlar

və sosial təminatlar (bəzi hallarda, həmçinin onların ailəsi üçün) nəzərdə tutulmuşdur. Bələdiyyə qulluqçularının iş vaxtı, məzuniyyəti, pensiyalarının və başqa müavinətlərin təyin edilməsi və verilməsi qaydası və digər sosial təminatları Azərbaycan Respublikasının əmək qanunvericiliyi ilə tənzimlənir. Bələdiyyə qulluqçuları fəaliyyət göstərdikləri bələdiyyənin maliyyə imkanlarından asılı olaraq əlavə digər kompensasiyalar və ödənişlər, habelə müavinətlər ala bilərlər. Bələdiyyələr öz imkanları çərçivəsində nizamnamələrində bələdiyyə qulluqçularına digər imtiyaz və zəmanətlərin verilməsini nəzərdə tuta bilərlər.

Bələdiyyə qulluqçusu ilə bələdiyyə arasında əmək müqaviləsi bağlanır. Əmək müqaviləsində aşağıdakı şərtlər və məlumatlar göstərilməlidir:

- işçi haqqında şəxsi məlumatlar;

- işəgötürən barədə məlumatlar;

- işçinin iş yeri (vəzifəsi);

- əmək müqaviləsinin bağlandığı günü və işçinin işə başlamalı olduğu gün;

- əmək müqaviləsinin müddəti;

- işçinin əmək funksiyaları;

- işçinin əmək şəraitinin şərtləri: iş və istirahət vaxtı, əmək haqqı, əmək məzuniyyətinin müddəti, əməyin mühafizəsi və s.;

- tərəflərin müqavilə üzrə öhdəlikləri;

- tərəflərin müəyyən etdiyi əlavə şərtlər barədə məlumatlar.

Bələdiyyə qulluqçusu bələdiyyənin maliyyə imkanları daxilində təsdiq edilmiş ştat cədvəlinə uyğun olaraq əmək haqqı alır. Bələdiyyə qulluqçularının gündəlik iş saati 8 saat olmaqla həftəlik normal iş vaxtının müddəti 40 saatdan artıq ola bilməz.

Bir qayda olaraq bələdiyyə qulluqçuları üçün beşgünlük iş həftəsi müəyyən edilir. Lakin zərurət olduqda altıgünlük iş həf-

təsi də tətbiq edilə bilər. Bələdiyyə qulluqçuları Əmək Məcəlləsinin tələblərinə uyğun olaraq ildə 1 dəfə 30 günlük əmək məzuniyyətindən istifadə edə bilərlər. Əmək Məcəlləsinin 116-cı maddəsinə görə əmək stajından asılı olaraq bələdiyyə qulluqçularına 5 ildən 10 ilədək əmək stajı olduqda - 2 təqvim günü 10 ildən 15 ilədək əmək stajı olduqda - 4 təqvim günü 15 ildən çox əmək stajı olduqda - 6 təqvim günü müddətində əlavə məzuniyyət verilir.

Əmək məzuniyyətləri bir qayda olaraq əvvəlcədən işçi ilə razılaşdırmaqla tərtib edilmiş cədvəl üzrə verilir. Lakin bir sıra hallarda bələdiyyə qulluqçusuna onun arzusu ilə istənilən vaxt məzuniyyət verilməlidir:

- 14 yaşınadək iki və daha çox uşağı olan və ya 16 yaşınadək əlil uşağı olan qadınlara;
- 16 yaşınadək uşaqları təkbaşına böyüdən valideynə və ya qəyyuma;
- hərbi qulluqçunun arvadına (ərinə);
- əlillərə;
- müharibə veteranlarına;
- Çernobil AES-də qəzanın nəticələrinin aradan qaldırılması zamanı radioaktiv şüalanmaya məruz qalaraq sağlamlığı pozulmuş və ya şüalanma xəstəliyinə düşər olmuş şəxslərə;
- yaşı 18-dən aşağı olan işçilərə;
- işləməklə yanaşı təhsil alan şəxslərə;
- Azərbaycan qarşısında xüsusi xidmətləri olan şəxslərə (Azərbaycan Respublikasının azadlığı, suverenliyi və ərazi bütövlüyü uğrunda xəsərət alanlara, Azərbaycanın Milli qəhrəmanlarına, İstiqlal ordeni, habelə Azərbaycan Respublikasının suverenliyi və ərazi bütövlüyünün müdafiəsi ilə bağlı digər dövlət təltifləri ilə təltif olunanlar).

Bundan başqa bələdiyyə qulluqçuları ödənişli təhsil və yaradıcılıq məzuniyyətindən istifadə edə bilərlər. Aspiranturada, doktoranturada müvafiq dərəcə almaq üçün təhsilini davam etdirən işçilərə dissertasiya işlərini tamamlamaq üçün (müvafiq elmi şüaranın qərarına uyğun olaraq verilmiş arayışa əsasən) müvafiq olaraq 2 və 3 ay müddətində, həmçinin müəlliflərə dərslilər və ya dərs vəsaiti yazmaq üçün (müvafiq icra orqanının qərarı və arayışı əsasında) 3 ay müddətində yaradıcılıq məzuniyyətləri verilir. İşləməklə yanaşı doktoranturada, aspiranturada təhsil alan, o cümlədən aspiranturaya daxil olmaq üçün bələdiyyə qulluqçularına hər tədris ilində 30 təqvim günü ödənişli məzuniyyət verilir. İşləməklə yanaşı təhsil alan bələdiyyə qulluqçularına aşağıdakı ödənişli təhsil məzuniyyətləri verilir:

- müvafiq tədris mövsümü sessiyalarında tədris-təlimdə iştirak etmək, laboratoriya işlərini yerinə yetirmək, yoxlamaları və imtahanları vermək üçün;
- dövlət imtahanları vermək üçün;
- diplom layihəsini (işini) hazırlamaq və müdafiə etmək üçün.

«Bələdiyyə qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun 8-ci maddəsi bələdiyyə qulluqçuları üçün bəzi məhdudiyətlər də nəzərdə tutmuşdur:

- qanunverici, icra və məhkəmə orqanlarında vəzifə tutmaq;
- vəzifəsinin icrası ilə bağlı ona bəlli olan məlumatdan xidməti vəzifədən kənar məqsədlər üçün istifadə etmək.

Qanunun bu müddəasına görə bələdiyyə qulluqçusu Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinə üzv seçildikdə, Azərbaycan Respublikasının icra hakimiyyəti orqanlarına işə qəbul olunduqda və yaxud məhkəmə orqanlarında vəzifə tutduqda

bələdiyyə qulluğundan azad olunur. Bundan başqa bələdiyyə qulluqçusu bələdiyyə qulluğu ilə bağlı vəzifələrin icrası zamanı ona məlum olmuş məlumatları digər məqsədlərlə istifadə edə bilməzlər. Bu məhdudiyətlərin qoyulmasında əsas məqsəd bələdiyyə qulluqçuları tərəfindən öz qulluq mövqelərini kənar məqsədlərə istifadəsinin qarşısını almaqdan ibarətdir.

6.6. Bələdiyyə orqanları arasında qarşılıqlı əlaqə

Yerli özünüidarəetmə sistemində müxtəlif funksiyalara malik olan orqanların və vəzifəli şəxslərin mövcudluğu onların işinin əhəlinin maraqları naminə uzlaşdırılmasını tələb edir. Lakin bu heç də asan vəzifə deyildir.

Bələdiyyə orqanlarının hər birinin öz səlahiyyəti olduğu halda onların fəaliyyətinin qarşılıqlı əlaqədə həyata keçirilməsi necə təmin edilməlidir?

Dövlət orqanları sistemində bu məsələ vahid dövlət hakimiyyətinin üç müstəqil qola bölünməsi yolu ilə həll olunur. Məlumdur ki, hakimiyyətin bölünməsi prinsipi hər bir demokratik dövlətin əsasını təşkil edir. Lakin yerli hakimiyyətə münasibətdə bu prinsip nə beynəlxalq səviyyəli normalarda (Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasında), nə Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında, nə də ki, bələdiyyə qanunvericiliyində nəzərdə tutulmamışdır.

Dünya təcrübəsi də göstərir ki, bələdiyyə səviyyəsində ərazisindən asılı olmayaraq hakimiyyətin bölünməsi səmərəli deyildir, bir çox hallarda bələdiyyənin nümayəndəli və icra orqanlarının səlahiyyətlərinin üst-üstə düşməsi müşahidə olunur. Azərbaycan bələdiyyələri üçün də bu hal tipikdir. Belə ki, bələdiyyənin icra aparatının rəhbəri olan bələdiyyə başçısı, eyni zamanda bələdiyyənin nümayəndəli orqanının sədri səlahiyyətlə-

rini də həyata keçirir.

Digər tərəfdən nəzərə almaq lazımdır ki, qanunvericilik səviyyəsində bələdiyyə orqanları arasında hakimiyyətin bölünməsi təsbit edilməsə də, bu prinsipin elementlərinin praktikada tətbiqi həlalləri mövcuddur. Buna misal olaraq əhali tərəfindən seçilmiş nümayəndəli orqan və peşəkar idarəçilərdən ibarət olan bələdiyyənin icra aparatı arasında səlahiyyət bölgüsünü göstərmək olar. Bələdiyyənin Nizamnaməsində isə bu iki orqandan birinin digəri üzərində üstünlüyünün qarşısının alınması məqsədi ilə qarşılıqlı çəkindirmə və qarşıdurma prinsipi təsbit edilə bilər.

Məsələn bələdiyyələr üçün xarakterik olan qarşılıqlı çəkindirmə və qarşıdurma prinsiplərinə aşağıdakıları aid etmək olar:

- nümayəndəli orqan bələdiyyə başçısının və icra aparatının maliyyə, təsərrüfat və sərəncam-icra fəaliyyətinə müdaxilə etməməlidir;

- bələdiyyə başçısı və icra aparatı nümayəndəli orqanın səlahiyyətlərinə dair məsələlərlə bağlı məlumatları ona təqdim etməlidirlər;

- bələdiyyə aktlarının layihəsi icra orqanları tərəfindən hazırlanır, lakin nümayəndəli orqan tərəfindən qəbul edilir. Bu zaman onlar arasında yaranmış fikir ayrılığı razılaşdırma prosedurları vasitəsilə həll olunur;

- nümayəndəli orqan tərəfindən qəbul edilmiş akt, bələdiyyənin başçısı tərəfindən imzalanır və s.

Bələdiyyə orqanları arasında yaranan biləcək fikir ayrılığının obyektiv əsası və yuxarıda qeyd olunan bu mürəkkəb prosedurların əhəmiyyəti nədən ibarətdir?

Şübhəsiz, bələdiyyə hakimiyyətinin hər bir qərarı bir tərəfdən texniki və iqtisadi cəhətdən əsaslandırılmış (bu icra aparatı-

nın vəzifəsidir), digər tərəfdən isə ədalətli olmalı və əhali üçün aydın olmalıdır (bu isə nümayəndəli orqanın vəzifəsidir). Belə bir şəraitdə ən yaxşı qərar o qərar hesab olunur ki, nümayəndəli orqan və icra aparatı arasında qarşılıqlı razılıq əldə edilsin.

Bəs, əgər əhali tərəfindən seçilmiş nümayəndəli orqan və bələdiyyə başçısı ümumi razılığa gələ bilmədikdə, onlar arasında «müharibə» baş verdikdə hansı addım atılmalıdır?

Hesab olunur ki, bələdiyyənin Nizamnaməsində bu cür qarşıdurmanın həlli yolları qabaqcadan nəzərdə tutulmalıdır. Məsələn, nümayəndəli orqan bələdiyyə başçısının fəaliyyətindən narazıdır. Belə halda Nizamnamədə başçının bələdiyyənin iclasında dəyişdirilməsini nəzərdə tutmaqla yanaşı bu məsələnin yerli rəy sorğusu vasitəsilə həll edilməsi proseduru da nəzərdə tutula bilər.

6.7. Bələdiyyə ittifaqları və assosiasiyaları

Yuxanda biz bələdiyyələrin müxtəlif orqanları və vəzifəli şəxsləri və onların qarşılıqlı əlaqəsi haqqında danışmışdıq. Lakin bir çox hallarda bələdiyyələr üzərlərinə düşən vəzifələri təkbaşına həll edə bilmədiklərindən bütün qüvvələrini birləşdirərək, bir neçə bələdiyyənin imkanlarını səfərbər edərək ittifaq və assosiasiyalar yaradır və onların köməyindən yararlanırlar. İttifaq və assosiasiyalar həm daxildə, həm də beynəlxalq səviyyədə yaradıla bilər. Buna misal olaraq, 1994-cü ildən başlayaraq uğurla fəaliyyət göstərən Avropada yerli və regional hakimiyyətlərin Konqresini göstərmək olar.

Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasına uyğun olaraq bu cür ittifaq və assosiasiyaların yaradılmasında əsas məqsəd ümumi maraqların müdafiəsi və irəli çəkilməsi ilə bağ-

lıdır. Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının 10-cu maddəsində göstərilir ki, “Yerli özünüidarəetmə orqanları öz səlahiyyətlərini həyata keçirərkən, ümumi maraq doğuran vəzifələrin yerinə yetirilməsi məqsədi ilə digər yerli özünüidarəetmə orqanları ilə əməkdaşlıq etmək və qanunun müəyyən etdiyi həddə daxilində onlarla birləşmək hüququna malikdir.

Hər bir dövlətdə yerli özünüidarəetmə orqanlarının ümumi mənafeələrinin müdafiəsi və irəliləyişi naminə birliklərə və yerli özünüidarəetmə orqanlarının beynəlxalq birliyinə daxil olmaq hüququ tanınmalıdır.”

Göründüyü kimi, Xartiya onu ratifikasiya etmiş hər bir dövlətin üzərinə bələdiyyələrin birləşmək hüququnu tanıma öhdəliyini qoymuşdur. Azərbaycan Respublikası da bələdiyyələrin birləşmək hüququnu “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanunun 10-cu maddəsində təsbit etməklə tanımışdır.

Lakin Qanun bələdiyyələrin ittifaqları və assosiasiyalarına bələdiyyə orqanlarının səlahiyyətlərinin verilməsini qadağan edir.

Bələdiyyə ittifaqlarının və assosiasiyalarının təsis sənədlərinə *təsis müqaviləsi* və *Nizamnamə* aid edilir. Bu ittifaq və assosiasiyalar hüquqi şəxs statusuna malikdirlər. Bələdiyyələrin ittifaq və assosiasiyaları qeyri-kommersiya təşkilatları kimi dövlət qeydiyyatına alınır. Xarakterinə görə bələdiyyə ittifaqları və assosiasiyaları iki qrupa bölünür: ictimai-siyasi və sosial-iqtisadi. **İctimai-siyasi** ittifaq və assosiasiyalar adətən, bələdiyyələrin maraq və qanuni mənafeələrini dövlət orqanları ilə qarşılıqlı əlaqədə təmin etmək, bələdiyyə orqanlarının öz hüquq və maraqlarının səmərəli şəkildə həyata keçirilməsi sahəsində fəaliyyətlərinin əlaqələndirilməsi, yerli özünüidarəetmənin inkişafı,

möhkəmləndirilməsi və müdafiəsi ilə bağlı yaradılır.

Sosial-iqtisadi xarakterli ittifaq və assosiasiyaların əsas vəzifəsi və funksiyası yerli proqram və layihələrin hazırlanması və onların yerinə yetirilməsindən ibarətdir. Belə ittifaq və assosiasiyalar bir qayda olaraq bir-biri ilə qonşu olan bələdiyyələr tərəfindən yaradılır. Onların fəaliyyəti qarşılıqlı əlaqə və qarşılıqlı yardım əsasında konkret problemlərin həllinə yönəlidir.

VII FƏSİL

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏTMƏNİN İQTİSADI-MALİYYƏ ƏSASLARI

7.1. Yerli özünüidarətmənin iqtisadi-maliyyə əsaslarının anlayışı

Qabaqcıl dünya dövlətlərinin təcrübəsi göstərir ki, yerli özünüidarətmənin normal fəaliyyəti onun maddi bazası ilə sıx bağlıdır. “Yerli özünüidarətmə haqqında” 1985-ci il tarixli Avropa Xartiyası yerli özünüidarətmə dedikdə, yerli orqanlar tərəfindən öz maddi bazasından istifadə etməklə yerli əhəmiyyətli məsələlərin həll edilməsini nəzərdə tutur. Təbii ki, bələdiyyələrin kifayət qədər maddi ehtiyatlarının olması onların müstəqilliyi və sərbəstliyinin təminatı kimi çıxış edir.

Yerli özünüidarətmənin maliyyə-iqtisadi əsasları onların təsərrüfat müstəqilliyini təmin edərək, yerli əhalinin tələblərinin ödənilməsi, onların həyatı üçün şərait yaradılması məqsədlərinə xidmət edir. Bələdiyyələrin maliyyə-iqtisadi əsaslarının möhkəmliyi onların yerli əhaliyə keyfiyyətli xidmət göstərməsinin əsas şərti olmaqla ölkə miqyasında iqtisadi, sosial və maliyyə vəziyyətinin yaxşılaşdırılmasının mühüm təminatlarından biridir. Onu da nəzərə almaq lazımdır ki, bələdiyyələrin maliyyə-iqtisadi müstəqilliyi əhəmiyyətli dərəcədə ölkənin iqtisadi vəziyyətindən asılıdır. Ölkə iqtisadiyyatı inkişaf etdikcə yerli özünüidarətmənin maliyyə-iqtisadi əsaslarının möhkəmləndirilməsi üçün imkanlar da artır.

Yerli özünüidarətmənin maliyyə-iqtisadi əsasını bələdiyyə mülkiyyəti, yerli vergi və ödənişlər, habelə digər maliyyə vəsaitləri, həmçinin dövlət mülkiyyətində olan və bələdiyyə

əhalisinin tələbatının ödənilməsinə xidmət edən əmlak təşkil edir.

Yerli özünüidarəetməni yaratmaqla dövlət yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafı üçün zəruri olan iqtisadi, maliyyə və digər şəraitin yaradılması öhdəliyini də öz üzərinə götürmüşdür. Azərbaycan Respublikasının da ratifikasiya etdiyi “Yerli özünüidarəetmə haqqında” Avropa Xartiyasının 9-cu maddəsində müəyyən edilmişdir.

Xartiyanın qeyd olunan 9-cu maddəsi bələdiyyə orqanlarının hər bir dövlətin iqtisadi siyasəti çərçivəsində kifayət gədər maliyyə ehtiyatlarına malik olmalarını nəzərdə tutur. Bələdiyyələrin maliyyə ehtiyatları onların konstitusiyaya və qanunlarla müəyyən edilmiş səlahiyyətlərinin həcminə uyğun olmalıdır. Xartiyaya görə yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyəsinin bir hissəsi onlar tərəfindən toplanan yerli vergi və yığımlar hesabına formalaşmalıdır. Bələdiyyənin maddi ehtiyatlarının formalaşdırılması çevik və rəngarəng maliyyə sistemində əsaslandırılmalıdır. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə əsaslarının formalaşması zamanı dövlət ilk növbədə maliyyə cəhətdən zəif olan bələdiyyələrin müdafiəsini təşkil etməlidir və bu məqsədlə onların maliyyə baxımından bərabərləşdirilməsinə yönəlmiş və maliyyə ehtiyatlarının qeyri-bərabər bölüşdürülməsini aradan qaldıran tədbirlərin həyata keçirilməsini nəzərdə tutmalıdır.⁷⁰ Maliyyə baxımından daha zəif inkişaf etmiş yerli özünüidarəetmə orqanlarının müdafiəsi yerli orqanların maliyyələşdirilməsinin potensial mənbələrinin və həmçinin bu orqanların xərclərinin qeyri-bərabər bölüşdürülməsi nəticələrinin təşvihi edilməsi

⁷⁰ Фадеев В.И. “Муниципальное право России”, Москва, Юрист. 1994, с. 78

üçün nəzərdə tutulmuş maliyyə tarazlaşdırılması proseduraların və ya ekvivalent tədbirlərin işə salınmasını tələb edir. Bu cür prosedur və ya tədbirlər yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz səlahiyyətləri daxilində seçmək azadlığını məhdudlaşdırmamalıdır. Xartiyada təsbit edilmiş yerli özünüidarəetmə orqanlarının iqtisadi-maliyyə əsaslarının formalaşdırılması prinsipləri hər bir demokratik dövlətin, o cümlədən Azərbaycan Respublikasının qüvvədə olan qanunvericiliyində bu və ya digər formada öz əksini tapmışdır.

Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyində verilmiş bələdiyyə anlayışının təhlili onu göstərir ki, bələdiyyə statusunu əldə etmək üçün onun mülkiyyəti və yerli büdcəsi olmalıdır. Bələdiyyələrin maliyyə əsaslarının formalaşdırılması zamanı bir sıra prinsiplərə əməl olunmalıdır:

- maliyyə ehtiyatlarının kifayət qədər olması və bələdiyyələrin qarşısında duran vəzifələrlə uzlaşması prinsipi, yəni dövlət mülkiyyətinə aid olan və yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üçün son dərəcə zəruri sayılan obyektlərin bələdiyyələrə verilməsi ;

- maliyyə ehtiyatlarının bələdiyyənin ərazisi ilə məhdudlaşdırılması, yəni bələdiyyəyə ilk növbədə onun ərazisində yerləşən əmlak və digər resurslar ayrılır, başqa ərazilərdən maddi ehtiyatlar yalnız bunlar kifayət etmədiyi təqdirdə ayrıla bilər;

- bələdiyyə ərazisində infrastrukturun bütövlüyünün təmin edilməsi;

- dövlət əmlakının bələdiyyələrə verilməsi zamanı bələdiyyələrə ayrılan mülkiyyət və onlara verilmiş dövlət orqanlarının səlahiyyətləri arasında uyğunluğun təmin edilməsi, belə ki, bələdiyyələrə verilmiş dövlət mülkiyyəti onlar tərəfindən qanunla üzərlərinə qoyulan səlahiyyətlərin yerinə yetirilməsi üçün etməlidir;

- dövlət mülkiyyəti obyektlərinin bələdiyyə qurumlarına ve-

rilməsi zamanı yaranan mübahisələrin qarşılıqlı razılıq əsasında, bu mümkün olmadıqda isə məhkəmə qaydasında həll edilməsi;

- bələdiyyənin yaradılması zamanı onun yerləşdiyi ərazidə ona verilə biləcək dövlət mülkiyyəti obyektlərinin olmaması, bələdiyyənin yaradılmasından imtina üçün əsas təşkil edə bilməz⁷¹.

Hüquq ədəbiyyatında bələdiyyənin maddi ehtiyatlarının iki növü (maliyyə və iqtisadi) fərqləndirilsə də Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyində maliyyə və iqtisadi əsaslar arasında hər hansı bir fərq müəyyən edilməmişdir. "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununda yalnız bələdiyyələrin iqtisadi əsasları müəyyən edilmişdir və bu əsaslara bələdiyyə mülkiyyəti, yerli maliyyə, bələdiyyə orqanlarına verilmiş dövlət mülkiyyəti aid edilmişdir. Artıq qeyd edildiyi kimi, bələdiyyələrə müəyyən maddi ehtiyatların ayrılması onların təsərrüfat müstəqilliyinin təmin edilməsinə və fəaliyyəti üçün zəruri şəraitin yaradılmasına, əhalinin tələbatının ödənilməsinə yönəlmişdir. İlk növbədə, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası dövlət mülkiyyəti ilə yanaşı bələdiyyə mülkiyyətini də tanıyır və bərabər əsaslarla onun müdafiəsini nəzərdə tutur. "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunun 32-ci maddəsi müəyyən etmişdir ki, bələdiyyə onun mülkiyyətində olan əmlak üzərində sahiblik, istifadə və sərəncam hüquqlarına malikdir. Bundan başqa, həmin maddədə bələdiyyə mülkiyyətinə aid olan obyektlərin dairəsi müəyyən edilir: yerli vergi və yığımlar hesabına formalaşan yerli büdcə vəsaitləri, büdcədən-kənar fondların vəsaitləri, bələdiyyə əmlakı və bələdiyyə torpaqları, bələdiyyə tərəfindən yaradılmış müəssisə, idarə və təşkilatlar, bələdiyyənin yaşayış fondu və qeyri-yaşayış binaları

⁷¹ "Bələdiyyələr haqqında şərhlər, təcrübələr, sənədlər. s."; Bakı, 2003. 281-282.

və qanunvericiliklə bələdiyyələrə verilmiş digər daşınan və daşınmaz əmlak. Bələdiyyələr onlara verilmiş əmlakı müstəqil idarə etmək hüququna malikdirlər və bu hüquqlarını bələdiyyə orqanları vasitəsilə və yaxud da əhali tərəfindən bilavasitə həyata keçirirlər. Məlumdur ki, bələdiyyə mülkiyyətinin formalaşması uzun və mürəkkəb bir prosesdir. "Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında" Azərbaycan Respublikasının 7 dekabr 1999-cu il tarixli Qanununa əsasən bələdiyyə mülkiyyəti aşağıdakı mənbələr hesabına formalaşır: dövlət tərəfindən bələdiyyələrə ayrılmış əmlak, bələdiyyənin öz fəaliyyəti nəticəsində əldə olunmuş əmlak, fiziki və hüquqi şəxslər tərəfindən könüllü olaraq bələdiyyələrə verilmiş əmlak və s.

Dövlət mülkiyyətini bələdiyyə mülkiyyətindən aşağıdakı əlamətlərə görə fərqləndirmək lazımdır:

- subyektinə görə (dövlət mülkiyyətinin subyektı xalq və dövlət hakimiyyət orqanlarıdır, bələdiyyə mülkiyyətində isə bələdiyyə əhalisi və bələdiyyə orqanları);

- obyektinə görə (dövlət mülkiyyətinə istənilən mülkiyyət obyekti daxil edilir, bələdiyyə mülkiyyəti obyektlərinin dairəsi qanunla dəqiq müəyyənləşdirilir və dövlətin müstəsna mülkiyyətində olan obyektlər istisna edilir);

- mülkiyyət hüququnun yaranması və xitamı əsaslarına görə (baxımayaraq ki, mülki qanunvericilikdə mülkiyyətin əldə edilməsi və xitamının ümumi əsasları müəyyən edilmişdir, bir sıra hallarda fərqlər də mövcuddur, məsələn, dövlət mülkiyyətinin yaranması forması olan milliləşdirməni bələdiyyələrə aid etmək olmaz);

- mülkiyyət hüququnun məzmununa görə (mülkiyyət hüququ dedikdə bu və ya digər əmlak üzərində mülkiyyətçinin sahiblik, istifadə və sərəncam hüquqları başa düşülür, lakin qüv-

vədə olan qanunvericilik dövlət dotasiyalarına münasibətdə bələdiyyələrin bir mülkiyyətçi kimi hüquqlarının məhdudlaşdırılmasına yol verir).⁷²

Yuxarıda qeyd olunan “Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən bələdiyyələrə mənzil-kommunal, sosial və mədəniyyət obyektləri, əhalinin ümumi istifadəsində olan və digər dövlət əmlakı verilir. Qanuna əsasən ilk növbədə bələdiyyə orqanlarının fəaliyyəti üçün normal şərait yaratmaq məqsədilə inzibati binalar və avadanlığın ayrılması nəzərdə tutulur.

Dövlət əmlakının bələdiyyə mülkiyyətinə verilməsi qaydaları Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2001-ci il tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Dövlət əmlakının bələdiyyələrə verilməsi qaydası və müddətləri haqqında Əsasnamə” ilə tənzimlənir. Həmin Əsasnaməyə əsasən, dövlət əmlakının bələdiyyə mülkiyyətinə verilməsi Azərbaycan Respublikasının adından Əmlak Məsələləri Dövlət Komitəsi tərəfindən əvəzsiz olaraq həyata keçirilir.

Bələdiyyə mülkiyyətinə verilə bilən müəssisə və obyektlərin, binaların, tikililərin, qeyri-yaşayış sahələrinin, qurğuların və avadanlıqların, habelə ümumi istifadə obyektlərinin siyahısı və bələdiyyələrə verilməsi müddətləri hər bir bələdiyyə ərazisi üzrə Əmlak Məsələləri Dövlət Komitəsinin bələdiyyələr və yerli icra hakimiyyəti orqanları ilə razılaşdırılmış təqdimatı əsasında Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabineti tərəfindən müəyyən edilir.

Bələdiyyə mülkiyyətinə daşınmaz dövlət əmlakının veril-

⁷² См: Шутрина Е.С. Муниципальное право, М, 1999, с 222, Коллюкин Е.И. О праве муниципальной собственности//Журнал Российского права, 1997, № 9, с. 82

məsi Azərbaycan Respublikasında dövlət əmlakının Reqistrində müvafiq qeydiyyatlar aparılmaqla və Maliyyə Nazirliyinə və Dövlət Statistika Komitəsinə məlumat verməklə həyata keçirilir.

Bələdiyyələrin onlara verilən dövlət əmlakı üzərində mülkiyyət hüququnu əldə etmək üçün bələdiyyələr həmin əmlakın siyahısı (inzibati binalar, otaqlar və avadanlıqlar da daxil olmaqla) Nazirlər Kabineti tərəfindən müəyyən edildikdən sonra Əmlak Məsələləri Dövlət Komitəsinə ərizə ilə müraciət edirlər. Komitə daxil olmuş müraciətlərin əsaslı olmasını yoxladıqdan sonra müraciətdə göstərilən dövlət əmlakının 10 gün ərzində müvafiq akt tərtib edir. “Dövlət əmlakının bələdiyyələrə verilməsi qaydası və müddətləri haqqında Əsasnamə”yə görə bələdiyyə mülkiyyətinə verilən daşınmaz dövlət əmlakı üzərində bələdiyyənin mülkiyyət hüququ qanunvericiliyə uyğun olaraq daşınmaz əmlakın dövlət reyestrində dövlət qeydiyyatına alınır. Bələdiyyələrin ümumi istifadə obyektlərinə mülkiyyət hüququ həmin obyektlərin Azərbaycan Respublikasının İqtisadi İnkişaf Nazirliyindən təhvil-təslim aktı əsasında qəbul etdiyi andan yaranır.

“Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 33-cü maddəsinin 5-ci bəndinə əsasən bələdiyyə mülkiyyətinin özəlləşdirilməsi qaydası və şərtlərini əhali bilavasitə və ya bələdiyyə müstəqil surətdə müəyyənləşdirir. Bələdiyyə mülkiyyətinə aid olan obyektlərin özəlləşdirilməsindən daxil olan vəsaitlər bütünlüklə yerli büdcəyə daxil olur. Qeyd etmək lazımdır ki, bələdiyyələr onlara verilmiş mülkiyyətdən yalnız Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə onun üzərinə qoyulmuş vəzifələrin icrası üçün istifadə oluna bilər. Dövlətə gəldikdə isə o, bələdiyyə mülkiyyətini müdafiə

edir, subsidiyalar, kreditlər, qrantlar vermək yolu ilə onun artmasına imkan yaradır.

Qanunvericiliyin müddəlarına əsasən özəlləşdirilməsinə yol verilməyən və yaxud da özəlləşdirilməsi Azərbaycan Respublikası Prezidentinin qərarı əsasında həyata keçirilən əmlak istisna olmaqla dövlət mülkiyyətində olan digər əmlak da bələdiyyələrə verilə bilər. Bəhs edilən Qanunun tətbiqi ilə əlaqədar Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 15 yanvar 2000-ci il tarixli Fərmanı ilə inzibati binalar və zəruri avadanlığın bələdiyyələrə verilməsinin 15 gün ərzində həyata keçirilməsi müəyyən edilmişdir. Bu Fərmana əsasən Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti tərəfindən dövlət əmlakının bələdiyyələrə verilməsinin şərtləri və 1 ay müddətinə həyata keçirilməsi nəzərdə tutulmuşdur. Azərbaycan Respublikasının torpaq qanunvericiliyinə əsasən Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsi və yerlərdə icra hakimiyyəti orqanları 2 ay müddətində bələdiyyələrin sərhədlərini müəyyən etməli və torpaqların bələdiyyələrə verilməsi işini başa çatdırmalıdır. Təbii ki, təcrübədə bələdiyyənin maliyyə-iqtisadi əsaslarının formalaşması bir sıra obyektiv və subyektiv əngəllər nəticəsində gecikmişdir, bu da öz növbəsində bələdiyyələr tərəfindən onların üzərinə qoyulmuş vəzifələrin icrasında çətinlik yaradır. Nəzərə alınmalıdır ki, bələdiyyələrin maliyyə-iqtisadi əsaslarına dair qanunvericilik bazasının yarıdılması ilə yanaşı, bu qanunların işlək bir mexanizmə malik olması da əhəmiyyətlidir.

Bələdiyyə mülkiyyətinə verilmiş əmlak üzərində bələdiyyələr mülkiyyət hüququnu tam həcmdə həyata keçirirlər. Lakin bələdiyyənin ərazisində yerləşən digər mülkiyyətə münasibətdə bələdiyyələr mülki-hüquq münasibətlərinin iştirakçısı statusuna malikdirlər. Bələdiyyə mülkiyyətinin həcmi, tərkibi bələdiyyə-

lər tərəfindən yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil həll edilməsinin əsas şərtidir. Azərbaycan Respublikasının qüvvədə olan qanunvericiliyi bələdiyyələrə mülkiyyətlərində olan əmlakın idarə edilməsi sahəsində geniş səlahiyyətlər vermişdir. Bələdiyyə mülkiyyəti fiziki və hüquqi şəxslərə icarəyə və ya istifadəyə verilə və yaxud da özəlləşdirilə bilər, həmçinin bələdiyyə mülkiyyətinə dair qanunvericiliklə qadağan olunmayan digər əqdlər bağlana bilər. Bələdiyyələr torpaq qanunvericiliyinə uyğun olaraq mülkiyyətlərində olan torpaqların idarə edilməsi sahəsində də geniş imkanlara malikdirlər. Bələdiyyələr tərəfindən təsərrüfat və qanunvericiliklə qadağan olunmayan digər fəaliyyətlə məşğul olan, mülki hüquq münasibətlərinin tam hüquqlu iştirakçısı kimi çıxış edən müəssisələr yaradıla bilər.

Bələdiyyə mülkiyyətinin tərkibində müxtəlif hüquqi rejimli 3 kateqoriya əmlak fərqləndirmək olar: hüquqi rejimi maliyyə hüquq normaları ilə tənzimlənən maliyyə vəsaitləri (yerli büdcə vəsaitləri və büdcədən kənar fondlar), hüquqi rejimi mülki hüquq normaları ilə tənzimlənən müəssisə, idarə və təşkilatlar və nəhayət, hüquqi rejimi ayrı-ayrı qanunvericilik aktları ilə tənzimlənən bələdiyyə torpaqları və təbii ehtiyatlar⁷³. Bələdiyyələrin iqtisadi əsaslarını təhlil edərkən bələdiyyə sifarişi institutuna da toxunmaq lazımdır. "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunun 37-ci maddəsinə əsasən Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələr bələdiyyə ərazisinin abadlaşdırılması, əhaliyə kommunal xidmətlərin göstərilməsi, sosial infrastruktur obyektlərinin tikintisi və təmiri, bələdiyyə əhalisinin sosial mədəni və digər tələbatının ödənilməsi sahəsində işlərin həyata keçir-

⁷³См: Овчинников И.И. "Финансово-экономическая основа местного самоуправления/Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования", М., 1998, с. 139-140

rilməsi istiqamətində sifarişçi kimi çıxış edə bilərlər və bununla da bələdiyyə ərazisində sahibkarlığın, əmək bazarının inkişafına şərait yaradır, vergitutma obyektlərinin dairəsini genişləndirir və nəticə etibarilə bələdiyyə büdcəsinin gəlirlər hissəsini artırır. Bələdiyyə büdcəsindən maliyyələşən işlərin həyata keçirilməsinə dair bələdiyyə sifarişləri üzrə müsabiqə elan olunur. Bələdiyyə orqanları qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada bələdiyyə iqtisadi əsaslarını daha da genişləndirmək məqsədilə xarici iqtisadi əlaqələr də yarada bilərlər.

Beləliklə, bələdiyyə mülkiyyəti - yerli özünüidarəetmənin ən mühüm iqtisadi əsaslarından biridir. Demokratik cəmiyyətdə yerli özünüidarəetmə qarşısında duran funksiyaların yerinə yetirilməsi əhəmiyyətli dərəcədə onların malik olduqları mülkiyyətin miqyasından, strukturundan və idarə olunmasından asılıdır. Onlar eyni zamanda bələdiyyələrin müstəqilliyinin vacib şərtlərindən biridir.

Bələdiyyələr yerli büdcənin formalaşdırılması sahəsində də bir sıra hüquqlara malikdirlər. Onlar müstəqil surətdə bələdiyyə maliyyəsinin xərclər hissəsini formalaşdırır və bələdiyyə maliyyəsini bir qayda olaraq, təhsil, səhiyyə, yolların saxlanması və digər sahələrdə yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllinə yönəldirlər. Bələdiyyə maliyyə vəsaitləri hesabına tarixi, coğrafi və digər səbəblərdən iqtisadi və sosial cəhətdən zəif inkişaf etmiş ərazilərin inkişaf səviyyəsinin bərabərləşdirilməsi də həyata keçirilə bilər.

7.2. Yerli vergilər və ödənişlər

Bələdiyyə maliyyəsinin hüquqi bazasını “Bələdiyyələrin statusu haqqında”, “Yerli (bələdiyyə) vergiləri və ödənişlər haqqında”, “Yerli özünüidarəetmənin maliyyə əsasları haqqın-

da” Azərbaycan Respublikasının qanunları, sahə qanunvericiliyi (maliyyə, vergi, mülki hüquq və s. sahə normaları) təşkil edir. Dövlət bələdiyyələrin yerli büdcənin formalaşdırılması və icrası sahəsində səlahiyyətlərini yuxarıda göstərilən hüquqi aktlarda möhkəmləndirir, onların müstəqil surətdə yerli sosial-iqtisadi və ekoloji proqramların hazırlanması, maliyyələşdirilməsi və həyata keçirilməsi sahəsində də müstəqilliyini bəyan edir.

Yerli büdcənin hazırlanması vahid metodologiya, minimal dövlət sosial standartları, sosial normalar əsasında formalaşır. Yerli büdcənin gəlirlər hissəsi vergilər, yığımlar, ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi nəticəsində yaranmış əlavə xərclərin qarşılığında dövlət tərəfindən ayrılmış vəsaitdən, bələdiyyə əmlakının özəlləşdirilməsindən əldə olunmuş vəsait, yerli lotoreyalar və reklam fəaliyyətindən əldə olunmuş vəsait, bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisələrin gəlirləri, dotasiya, subvensiya və transfertlər hesabına formalaşır.

Beləliklə, yerli büdcənin gəlirlər hissəsi bələdiyyənin öz gəlirlərindən (yerli büdcə üçün nəzərdə tutulmuş tam və ya qismən bələdiyyə büdcəsinə ödənilən vergi və qeyri-vergi ödənişləri), tənzimləyici gəlirlər və maliyyə yardımının istənilən formasından ibarətdir.

Yerli vergilər və ödənişlər fiziki və hüquqi şəxslər tərəfindən yerli büdcəyə ödənilən məcburi ödənişdir, lakin yerli vergilər əvəzsiz ekvivalentsiz ödəniş olduğu halda, yerli yığımlar əvəzsiz, bəzi hallarda isə ekvivalent olan ödənişdir.⁷⁴

Göründüyü kimi zəruri maddi ehtiyatların olması bələdiyyələrin müstəqilliyinin əsas şərtlərindən biridir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə sahəsindəki sərbəstliyi yerli

⁷⁴ Зуев В.М. “Проблемы местного налогообложения”, Томск, 1998, с. 10

büdcə hesabına təmin edilir. Bir sıra ölkələrin (İngiltərə, ABŞ, Belçika, İsveç və s.) büdcə sistemində yerli səviyyədə büdcənin formalaşdırılması nəzərdə tutulsa da, onların tərkibi, formalaşdırılması qaydası ölkədən ölkəyə tarixən mövcüd olan ənənələr, qüvvədə olan qanunvericilik, yerli maliyyə üzərində dövlət nəzarətinin həyata keçirilməsi qaydası, yerli maliyyə sahəsində bələdiyyə orqanlarının səlahiyyətləri baxımından fərqlənir. Əksər Qərbi Avropa dövlətlərində yerli büdcənin gəlirlər hissəsində vergi və qeyri-vergi gəlirlərinin ümumi çəkisinin, dövlət tərəfindən ayrılan dotasiyalara nisbətə artması və nəticədə bələdiyyələrin maliyyə müstəqilliyinin həcmnin genişlənməsi müşahidə olunur, məsələn, Almaniyada yerli büdcənin gəlirlər hissəsində vergilərin ümumi çəkisi 70%, İngiltərədə 65%, Fransada 47 % təşkil edir. Xüsusən bu tendensiya Almaniya, ABŞ və İngiltərədə daha kəskin surətdə özünü göstərir. Lakin vergilər yerli büdcənin gəlirləri sırasında əhəmiyyətli yer tutsalar da, yeganə gəlir mənbəyi deyildilər. Bəzi ölkələrdə yerli maliyyənin tərkibində dövlət tərəfindən ayrılmış dotasiya və subsidiyaların da əhəmiyyəti az deyildir. Belə ki, Fransada yerli büdcənin gəlirlər hissəsinin 40 % bu mənbələr hesabına yaranır, ABŞ-da subsidiyaların 200-ə yaxın növü fərqləndirilir, İngiltərədə onların sayı 50-ə çatır.

Ümumiyyətlə, ayrı-ayrı dövlətlərin qanunvericiliyində yerli vergilərin müxtəlif növləri təsbit olunmuşdur. Məsələn, Belçika qanunvericiliyinin təhlili göstərir ki, bu ölkədə yerli büdcə 100-ə yaxın, Fransada 50-dən artıq, İtaliyada 30-dan artıq yerli vergi hesabına formalaşır.⁷⁵ Adları çəkilən ölkələrdən fərqli

⁷⁵ Анимиди Е.Г., Тертышный А.Т. "Основы местного самоуправления", М, 2000, с. 199

olaraq, İngiltərədə yerli büdcənin gəlirlər hissəsi demək olar ki, bir vergi - ev, torpaq, müəssisə, fabrik və zavodlardan və s. daşınmaz əmlakdan tutulan əmlak vergisi hesabına yaranır.⁷⁶

Xarici ölkələrdə xüsusi və ümumi vergilər tətbiq edilir. Xüsusi vergilər ancaq konkret bələdiyyənin ərazisində tətbiq edilir, yerli büdcəyə ödənilir, onların toplanması və ödənilməsinə nəzarət yerli özünüidarətmə orqanları tərəfindən həyata keçirilir. Ümumi vergilər isə mərkəzi büdcədən yerli büdcəyə ötürülən vergilərdir (onların dərəcəsi dövlət tərəfindən müəyyən edilir və yerli özünüidarətmə orqanları tərəfindən dəyişdirilə bilməz). Ümumi vergilərə misal olaraq, Almaniyada gəlir vergisini (gəlir vergisindən daxil olmalar federal, torpaqların və yerli büdcənin arasında bölüşdürülür), Fransada⁷⁷ əlavə dəyər vergisini, Rusiya Federasiyasında isə gəlir və mənfəət vergisini, əlavə dəyər və aksiz vergilərini göstərmək olar.⁷⁸ Yerli vergilərin digər təsnifatına əsasən onları birbaşa və dolay vergilərə bölmək olar. Birbaşa vergilərə bir qayda olaraq əmlak vergisi, torpaq vergisi aid edilir, dolay vergilərə isə spirtli içkilərə aksiz vergisi və ƏDV-ni aid etmək olar. Ayrı-ayrı ölkələrin təcrübəsinə əsaslanaraq yerli vergi və yığımları daha bir qrupda cəmləşdirmək olar: dövlət tərəfindən müəyyən edilən vergilər, həddi dövlət tərəfindən müəyyən edilən, lakin bələdiyyələr tərəfindən tətbiq edilən vergilər və ödənişlər və nəhayət, bələdiyyələr tərəfindən müstəqil olaraq tətbiq olunan vergi və ödənişlər. Xarici ölkələrdə qeyri-vergi gəlirlərinə kommunal xidmət

⁷⁶ Барабапев "Муниципальные органы современного капиталистического государства", М, 1971

⁷⁷ См: "Организация административной власти во Франции", М, с.77

⁷⁸ Цугрина Е.С. "Муниципальное право", М, 1999, с. 230

lərə görə ödənişlər, daşınmaz əmlakın satışından tutulan ödəniş, kommersiya fəaliyyətindən tutulan ödəniş, rüsumlar və s. aid edilir.

Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsinə və bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyətini tənzimləyən müvafiq qanunlara əsasən yerli büdcənin gəlirlər hissəsi 4 yerli vergi hesabına formalaşır. Eyni zamanda qanunvericilikdə bələdiyyə büdcəsinin qeyri-vergi gəlirləri də (küçə-divar reklamından əldə olunan gəlir, mehmanxana rüsumu və s.) təsbit edilmişdir. Bundan başqa yerli büdcə beynəlxalq təşkilatlar tərəfindən verilən qrant və digər maliyyə yardımı hesabına da formalaşır.

Yerli büdcənin qeyri-vergi gəlirləri sırasına maliyyə yardımı formasında dövlət tərəfindən ayrılan dotasiya, subsidiya və subvensiyalar aid edilir. Dotasiya yuxarı büdcədən yerli büdcəyə təyinatsız olaraq ayrılan vəsaitdir, subvensiya isə tam əksinə, dövlət tərəfindən ayrılan müddətli və məqsədli maliyyə yardımı formasıdır. Bəzi ölkələrdə, o cümlədən Rusiya Federasiyasında, bələdiyyə maliyyəsinin daha bir mənbəyi nəzərdə tutulmuşdur. Bu vergi və digər ödənişlərdən ibarət olan tənzimləyici xarakterli gəlirlərdir.

Azərbaycan Respublikasında birpilləli bələdiyyə sistemi fəaliyyət göstərdiyindən, bələdiyyələr arasında büdcə gəlirlərinin bölüşdürülməsi problemi yaranmır. Qüvvədə olan bələdiyyə qanunvericiliyinə əsasən bələdiyyə əhalisi arasında yerli rəy sorğusu keçirməklə birdəfəlik ödənişlərin tətbiq edilməsi nəzərdə tutulmuşdur. Bu zaman toplanmış vəsait yalnız əvvəlcədən müəyyən edilmiş məqsədlərə xərclənməlidir.

Yerli büdcənin xərclər hissəsinin ümumi həcmi və xərclərin istiqamətini bələdiyyələr müstəqil müəyyən edirlər. Bu zaman idarəetmə və sosial-məişət sahəsinin saxlanması xərcləri,

habelə mədəni, idman və yaşayış obyektlərinin, habelə əhalinin ümumi istifadəsində olan küçələrin, parkların saxlanması xərcləri nəzərə alınır. Yerli büdcələr, həmçinin sosial-iqtisadi inkişaf və ekoloji proqramların həyata keçirilməsi xərclərini də nəzərdə tuta bilər.

Bələdiyyələrin yerli vergi və ödənişlər sahəsində səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında və qanunlarında təsbit edilmişdir. Konstitusiyanın 144-cü maddəsinin 4-cü bəndinə əsasən yerli vergilərin və ödənişlərin müəyyən edilməsi bələdiyyələrin səlahiyyətinə aid edilir. Konstitusiyanın 145-ci maddəsinin III hissəsində göstərilir ki, yerli vergilər və ödənişlər ilə bağlı qərarlar bələdiyyə üzvlərinin üçdə iki səs çoxluğu ilə qəbul edilir.

Konstitusiyanın bu müddəaları əsasında Azərbaycan Respublikasının qanunlarında yerli vergilərin və ödənişlərin müəyyən edilməsi və tutulması qaydaları müəyyən edilir.

Yerli vergilər Azərbaycan Respublikasının vergi sisteminin tərkib hissəsidir. Yerli vergilər və ya başqa sözlə, bələdiyyə vergiləri dedikdə, Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsində və müvafiq qanunlarında müəyyən edilən, bələdiyyələrin qərarlarına əsasən, tətbiq edilən və bələdiyyələrin ərazilərində müvafiq yerli büdcələrə ödənilən vergilər nəzərdə tutulur.

Yerli vergilərin (bələdiyyə vergilərinin) dərəcələri vergi qanunvericiliyində təsbit edilmiş hədlər daxilində müəyyən edilir. Vergi qanunvericiliyinə uyğun olaraq bələdiyyələr öz ərazilərində vergi ödəyicilərinin ayrı-ayrı kateqoriyalarını yerli vergilərdən tam və ya qismən azad etmək, vergi dərəcəsini azaltmaq barədə qərar qəbul edə bilərlər.

Yerli ödənişlər Vergi Məcəlləsində deyil, bələdiyyələrə dair müvafiq qanunlarda, habelə yerli rəy sorğularının nəticələ-

ri əsasında həyata keçirilən məqsədli layihələrin maliyyələşdirilməsi üçün müəyyənləşdirilən hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən ödənilən vergi olmayan könüllü birdəfəlik ödənişlərdir (rüsurlar, yığullar, haqlar).

Yerli vergilər kimi yerli ödənişlər də yalnız qanun əsasında tətbiq edilir və yerli büdcələrə ödənilir. Ödəmə ardıcılığında vergilərin yerli ödənişlərə nisbətən üstünlüyü var. Yerli ödənişlər hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş vergi öhdəliklərini yerinə yetirdikdən sonra onların sərəncamında qalan mənfəət və gəlirlər hesabına ödənilir. Vergilər isə qeyd-şərtsiz büdcəyə mütləq ödənilən məbləğdir.

Yerli vergilər aşağıdakılardır:

1. Fiziki şəxslərdən torpaq vergisi;
2. Fiziki şəxslərdən əmlak vergisi;
3. Yerli əhəmiyyətli tikinti materialları (kərpic-kirəmit gilləri, tikinti qumları, yüksək möhkəmliyə malik olan çınqıl xammalı) üzrə mədən vergisi;
4. Bələdiyyə mülkiyyətində olan hüquqi şəxslərin mənfəət vergisi.

Qüvvədə olan qanunvericilik aktlarında bələdiyyə büdcəsinin qeyri-vergi gəlirləri sistemində aşağıdakı yerli ödənişlər təsbit olunmuşdur:

1. Bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqlarda, binalarda və digər obyektlərdə küçə (divar) reklamının yerləşdirilməsi və yayımı üçün ödəniş;
2. Kurort, mehmanxana və turizm rüsurları;
3. Avtomobil dayanacaqları üçün rüsum;
4. Yerli rəy sorğusunun nəticəsi əsasında ödənilən könüllü birdəfəlik ödənişlər.

“Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında” Azər-

baycan Respublikası Qanununun 9-cu maddəsində yerli ödənişlərə aşağıdakılar da aid edilmişdir:

- Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə uyğun olaraq bələdiyyə mülkiyyətinin özgəninkiləşdirilməsindən, icarəyə və istifadəyə verilməsindən daxil olan ödənişlər;
- bələdiyyələr tərəfindən xüsusi ayrılmış torpaq sahələrində stasionar və ya səyyar ticarət, ictimai iaşə və digər xidmətlərə görə ödənişlər.

Qeyd etmək lazımdır ki, ödənişlərin bu iki növünü Konstitusiyada təsbit edilmiş mənada yerli vergilərə və ödənişlərə aid etmək düzgün deyildir. Yerli vergilər və ödənişlər öz mahiyyətinə görə bələdiyyənin fəaliyyətindən asılı olmadan birtərəfli və məcburi olaraq ödənilir. Bu halda bələdiyyə ilə ödəyicilər arasında inzibati hüquq münasibətləri yaranır. Ödəyicilər yerli vergi və ödənişləri ödəyərkən əvəzinə hər hansı malı və ya xidməti tələb edə bilməzlər. Ayrıca göstərilən ödənişlərin iki növünün mahiyyəti isə digər yerli vergi və ödənişlərdən tam fərqlidir. Şəxs bələdiyyənin mülkiyyətinin özgəninkiləşdirilməsinə, icarəsinə və istifadəsinə, ticarət, ictimai iaşə və digər xidmətlərə görə pul ödəyərkən əvəzinə müvafiq əmlak (mal) alır, onun üzərində icarə (istifadə) hüququnu əldə edir və ya xidmətlərdən istifadə edir. Bu halda yaranan münasibətlər mülki hüquqi xarakter daşıyır və müqavilə əsasında yaranır. Burada inzibati təbəçilik və məcburiyyət yoxdur, tərəflər bərabərdirlər, yəni bələdiyyə öz əmlakını və ya xidmətlərini təklif edir, şəxs isə istəyə onu alır, istəmərsə almır və müvafiq olaraq heç nə ödəmir. “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” Qanunun 7-ci maddəsinin 1.7-ci bəndində bələdiyyə əmlakının özgəninkiləşdirilməsindən və icarəyə verilməsindən, habelə bələdiyyənin fəaliyyətindən əldə edilən gəlirlər düzgün olaraq yerli ödənişlər

kimi deyil, yerli büdcənin gəlirləri kimi göstərilmişdir. Çünki bunlar məcburi ödəniş olmasa da, bir mərkəzi fonda, yəni, yerli büdcəyə toplanmalı və həmin büdcə vasitəsilə bölüşdürülməlidir.

Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsinin 11 -ci maddəsində vergi termininin aşağıdakı anlayışı verilir: “Vergi – dövlətin və bələdiyyələrin fəaliyyətinin maliyyə təminatı məqsədi ilə vergi ödəyicilərinin mülkiyyətində olan pul vəsaitlərinin özgəninkiləşdirilməsi şəklində dövlət büdcəsinə və yerli büdcələrə köçürülən məcburi, fərdi, əvəzsiz ödənişdir”.

Verginin, onun dövlət və ya bələdiyyəyə mənsub olduğundan asılı olmayaraq aşağıdakı ünsürləri var:

- vergitutma obyektı;
- vergitutma bazası;
- vergi dövrü;
- vergi dərəcəsi;
- verginin hesablanma qaydası;
- verginin ödənilməsi qaydası və müddəti.

Vergini o zaman müəyyən edilmiş saymaq olar ki, onun bütün ünsürləri və ödəyiciləri müəyyən edilmiş olsun. Vergilərin hər bir növü üzrə ünsürlər və ödəyicilər ilk növbədə Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi ilə müəyyən edilir, bəziləri isə yerli vergilərə dair qanunlarda təkrarlanır. Yerli vergilərin müəyyən edilməsi dövlət vergilərindən dərəcəni müəyyən etmə üsulu ilə fərqlənir. Dövlət vergilərin konkret dərəcələri yalnız Vergi Məcəlləsi ilə, zəruri hallarda isə bu Məcəllədə təsbit edilmiş maksimum hədd daxilində növbəti il üçün dövlət büdcəsi haqqında qanunla müəyyən edilir. Yerli vergilərin dərəcələri isə onların qanunda göstərilmiş aşağı və yuxarı hədləri daxilində bələdiyyənin qərarı ilə müəyyənləşdirilir. Beləliklə, demək olar ki, bələdiyyə hər hansı vergi növü-

nü. hesablanması, ödənilməsi və güzəştlərin verilməsi qaydasını müəyyən edə bilməz. Lakin qanunla müəyyən edilmiş bu və ya digər vergini tətbiq edib etməməsi və onun konkret dərəcəsi haqqında qərarı bələdiyyə müstəqil olaraq qəbul edə bilər.

7.2.1. Yerli vergilər

Torpaq vergisi. Yerli büdcəyə ödənilən torpaq vergisinin ödəyiciləri mülkiyyətində və ya istifadəsində torpaq sahəsi olan fiziki şəxslərdir. Bu vergi öhdəliyinin yaranması üçün insanın bələdiyyə ərazisində daimi yaşaması şərt deyildir. Bələdiyyənin ərazisində yerləşən torpaq sahəsi üzərində mülkiyyət və ya istifadə hüququ olan hər bir şəxs vergini həmin bələdiyyənin büdcəsinə ödəməlidir. Torpağın mülkiyyətçisi öz torpağını icarəyə və ya istifadəyə verirsə, tərəflər icarə (istifadə) müqaviləsində torpaq vergisinin kimin tərəfindən ödənildiyini müəyyən etməlidirlər. Bir qayda olaraq vergini torpaqdan istifadə edən şəxs ödəyir.

Fiziki şəxslər torpaq üzərində mülkiyyət və ya istifadə hüquqlarını təsdiq edən sənədləri aldıqdan sonra bir ay ərzində müvafiq bələdiyyədə vergi ödəyicisi kimi uçota durmalıdırlar.

Torpaq vergisinin vergitutma obyektı torpağın özüdür. Deməli, bu vergi torpaq sahibinin təsərrüfat fəaliyyəti nəticəsində, torpaqdan gəlir əldə edib-ətməməsindən asılı olmayaraq, torpaq sahəsinə görə hesablanır və ödənilir. Bu məqsədlə torpaqlar Vergi Məcəlləsinə uyğun olaraq 3 kateqoriyaya bölünür:

1. Kənd təsərrüfatı torpaqları;
2. Sənaye, tikinti, nəqliyyat, rabitə, ticarət-məişət xidməti və digər xüsusi təyinatlı torpaqlar;
3. Yaşayış fondlarının, həyatyanı sahələrin torpaqları və

vətəndaşların bağ sahələrinin tutduğu torpaqlar.

Torpaq vergisinin ödənilməsi fəaliyyət nəticəsindən asılı olmasa da, vergi dərəcələri torpağın keyfiyyəti, coğrafi yerləşməsi və təyinatı nəzərə alınmaqla müəyyən edilmişdir.

Kənd təsərrüfatı torpaqları üzrə vergi dərəcələri hər bir hektara görə 1 şərti bal üçün 0,006 manat təşkil edir. Rayonlar üzrə torpaqların keyfiyyət qrupları üçün şərti balları "Kadastr qiymət rayonları və ora daxil olan inzibati rayonlar üzrə kənd təsərrüfatı torpaqlarının təyinatı, coğrafi yerləşməsi və keyfiyyəti nəzərə alınmaqla şərti balların müəyyənləşdirilməsi haqqında" Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 29 dekabr 2000-ci il tarixli, 230 sayılı qərarı ilə təsdiq edilmişdir. Eyni zamanda Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsinin 207-ci maddəsində torpaq vergisi üzrə güzəştlər nəzərdə tutulmuşdur.

Aşağıdakı torpaqlar vergiyə cəlb edilmir:

- yaşayış məntəqələrinin ümumi istifadədə olan torpaqları;
- Dövlət hakimiyyəti orqanlarının, büdcə təşkilatlarının və yerli özünüidarəetmə orqanlarının, Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Bankının və onun qurumlarının, habelə Azərbaycan Respublikasının Dövlət Neft Fondunun mülkiyyətində və ya qurumlarının istifadəsində olan torpaqlar;

- istehsal fəaliyyətinə cəlb edilməmiş dövlət, meşə və su fondu torpaqları, Xəzər dənizinin (gölünün) Azərbaycan Respublikasına məxsus olan sektorunun altında yerləşən torpaqlar;

- dövlət sərhəd zolaqları və müdafiə təyinatlı torpaqlar.

Bundan başqa torpaq vergisi üzrə güzəştlər subyektlərin dairəsinə görə də müəyyən edilmişdir. Belə ki, Vergi Məcəlləsinə əsasən aşağıdakı şəxslərin mülkiyyətində olan torpaqlara görə torpaq vergisinin məbləği 10 manat azaldılır:

- Azərbaycan Respublikasının Milli Qəhrəmanları;

- Sovet İttifaqı və Sosialist Əməyi Qəhrəmanları;
- Şöhrət ordeninin hər üç dərəcəsi ilə təltif edilmiş şəxslər;

- I və II qrup müharibə əlilləri;

- həlak olmuş, yaxud sonralar vəfat etmiş döyüşçülərin dul arvadları (ərləri);

- 1941-1945-ci illərdə arxa cəbhədə fədakar əməyinə görə orden və medallar ilə təltif edilmiş şəxslər;

- qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada müharibə veteranı adı almış şəxslər;

- Çernobil AES-də qəza, mülki və ya hərbi təyinatlı atom obyektlərində digər radiasiya qəzaları nəticəsində, habelə nüvə və qurğularının hər hansı növləri, o cümlədən nüvə silahı və kosmik texnika ilə bağlı olan sınaqlar, təlimlər və başqa işlər nəticəsində şüa xəstəliyinə və şüa yükü ilə əlaqədar xəstəliyə tutulmuş və ya bu xəstəlikləri keçirmiş şəxslər;

Bələdiyyə orqanları tərəfindən hər il iyulun 1-dək fiziki şəxslərə torpaq vergisi hesablanır və tədiyyə bildirişləri avqustun 1-dən gec olmayaraq onlara çatdırılır. Ayrılıqda bir neçə fiziki şəxsin mülkiyyətində və ya istifadəsində olan tikililərin altında qalan və ya onlara xidmət üçün ayrılmış torpaq sahələrinə görə vergi onlara məxsus tikili sahələrinə mütənasib surətdə hesablanır. Torpaq vergisi bərabər məbləğlərdə 15 avqust və 15 noyabr tarixlərindən gec olmayaraq ödənilir. Torpaq vergisi torpağın əvvəlki sahibi tərəfindən ödənilmədiyi halda, vergi bu maddə ilə müəyyən edilmiş ödəmə vaxtına həmin torpağın sahibi tərəfindən ödənilir.

Fiziki şəxslərdən əmlak vergisi. Bu vergi növü üzrə vergitutma obyektini rezident və qeyri-rezident fiziki şəxslərin xüsusi mülkiyyətində olan və müvafiq bələdiyyə ərazisində yerləşən

şən tikililərin və ya onların hissələrinin dəyəridir (2005-ci il yanvarın 1-dək rezident fiziki şəxslərə məxsus olan avtomobil, özüyürüyən təkərli texnika, su və hava nəqliyyatı vasitələrinin dəyəri də əmlak vergisinə cəlb edilirdi).

Torpaq vergisi kimi daşınmaz əmlaka görə vergi ödəmək öhdəliyi şəxsin bələdiyyə ərazisində daimi yaşayıb-yaşamamasından asılı deyildir. Mülkiyyətində hər hansı tikili olan şəxs onun rezidentliyindən asılı olmayaraq, əmlak vergisini ödəməlidir. Bildiyimiz kimi, Azərbaycan Respublikası Vergi Məcəlləsində rezidentliyin əldə edilməsi şərtləri təsbit olunmuşdur. Rezident aşağıda göstərilən tələblərin birinə cavab verən istənilən fiziki şəxsdir:

- təqvim ilində üst-üstə 182 gündən artıq vaxtda həqiqətən Azərbaycan Respublikasının ərazisində olan;

- təqvim ili ərzində, yaxud bir təqvim ili ərzində xarici ölkədə Azərbaycan Respublikasının dövlət xidmətində olan;

- əvvəlki iki halda Azərbaycan Respublikasının ərazisində və xarici ölkədə (hər hansı birində) fiziki şəxsin olma müddəti 182 gündən artıq olmadıqda, həmin fiziki şəxs aşağıdakı ardıcılıqla göstərilən meyarlarla Azərbaycan Respublikasının rezidenti sayılır:

- daimi yaşayış yeri;
- həyatı mənafeələrinin mərkəzi;
- adətən, yaşadığı yer;
- Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlığı.

- fiziki şəxs vergi ilində Azərbaycan Respublikasının ərazisində qaldığı son gündən etibarən bu vergi ilinin sonunadək olan dövr ərzində Azərbaycan Respublikasının qeyri-rezidenti sayılır, bu şərtlə ki, həmin şəxs bilavasitə növbəti vergi ilində Azərbaycan Respublikasının qeyri-rezidenti olsun.

Vergi qanunvericiliyinin tələblərinə əsasən qeyri-rezident dedikdə aşağıdakı şəxslər başa düşülür (m.13):

- Azərbaycan Respublikasının ərazisində diplomatik və ya konsulluq statusu olan şəxs və onun ailə üzvləri;

- Azərbaycan Respublikasının ərazisində müəyyən edilmiş qaydada dövlət qeydiyyatından keçmiş beynəlxalq təşkilatın əməkdaşı və ya Azərbaycan Respublikasında xarici ölkənin dövlət xidmətini həyata keçirən şəxs və onların ailə üzvləri;

- məqsədi yalnız Azərbaycan Respublikasının ərazisindən bir xarici dövlətdən digər xarici dövlətə keçmək olan şəxs.

Bu üç kateqoriyaya aid edilən şəxslər Azərbaycan Respublikasının ərazisində sahibkarlıq fəaliyyəti ilə məşğul olmadıqları halda qeyri-rezident sayılırlar. Bundan başqa rezident anlayışı ilə əhatə edilməyən hər hansı bir şəxs qeyri-rezident sayılır.

Fiziki şəxslər öz xüsusi mülkiyyətində olan binanın inventarlaşdırılmış dəyərindən 5000 manat çıxmaqla qalan dəyərin 0,1 faizi miqdarında vergi ödəyirlər.

“Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında” Qanunun 5.3-cü maddəsinə əsasən tikililər və onların hissələrinə görə fiziki şəxslərdən əmlak vergisi hesablamaq məqsədi ilə bələdiyyələrdən 3-5 ildə bir dəfədən çox olmamaq şərti ilə, ərazilərində yerləşən əmlakın vergi qoyma məqsədləri üçün qiymətləndirilməsi tələb olunur.

Tikililərin inventar dəyərinin hesablanması qaydası Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 1999-cu il 28 iyun tarixli, 110 sayılı “Fiziki şəxslərin mülkiyyətində olan binaların inventar dəyərinin hesablanması qaydasının təsdiq edilməsi haqqında” qərarı ilə müəyyən edilir. Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 2001-ci il 23 fevral tarixli, 46 sayılı “Binalar üzrə əmlak vergisinin hesablanması qaydalarının təsdiq

edilməsi barədə” qərarına uyğun olaraq texniki inventarlaştırma və mülkiyyət hüquqlarının qeydiyyatı orqanları fiziki şəxslərin binaları üzrə əmlak vergisinin hesablanması məqsədilə bələdiyyə vergi orqanlarına binaların inventar dəyəri barədə məlumat verməlidirlər. Təcrübə göstərir ki, inventar dəyərinin müəyyənləşdirilməsi mürəkkəb bir prosesdir və özünü tam doğrultmur. Çünki əmlakın inventarlaşdırılmasına və qiymətləndirilməsinə çəkilən xərclər yığılan vergi məbləğindən qat-qat artıqdır. Fikrimizcə, əmlak vergisinin binanın bazar qiymətindən və yaxud da sığorta dəyərindən hesablanması daha düzgün və asan olardı.

Bələdiyyələr əmlak vergisinin ödənilməsi barədə tədiyyə bildirişini vergi ödəyicilərinə iyunun 1-dək təqdim etməlidirlər. Vergi il üçün bərabər hissələrlə - avqustun 15-dək və noyabrın 15-dək ödənilir.

Vergi Məcəlləsində fiziki şəxslər tərəfindən ödənilməli olan əmlak vergisi üzrə güzəştlər nəzərdə tutulmuşdur.

Misgərlik, qalayçılıq, dulusçuluq və saxsı məmulatlarının, təsərrüfat müxəlləfatının, bağçılıq-bostançılıq alətlərinin, xalq musiqi alətlərinin, oyuncaqların, suvenirlərin, qamışdan və qarğıdan məişət əşyalarının düzəldilməsi, keramika məmulatlarının bədii işlənməsi, bədii tikmə, ağac materiallardan məişət alətlərinin hazırlanması sahəsində hüquqi şəxs yaratmadan sahibkarlıq fəaliyyəti ilə məşğul olan fiziki şəxslərin sənətkarlıq emalatxanalarının binaları və ya binaların bu emalatxanalar yerləşən hissələri əmlak vergisinə cəlb edilmir.

Binaların icarəyə, kirayəyə verildiyi, habelə sahibkarlıq və ya kommersiya fəaliyyəti ilə məşğul olmaq üçün istifadə edildiyi hallar istisna olmaqla, aşağıda göstərilən şəxslərin binalara görə ödəməli olduqları əmlak vergisinin məbləği 30 manata qədər azaldılır:

- pensiyaçılar;
- müddətli hərbi xidmət hərbi qulluqçuları və onların ailə üzvləri;
- Azərbaycan Respublikasının Milli Qəhrəmanları;
- Sovet İttifaqı və Sosialist Əməyi Qəhrəmanları;
- Şöhrət ordeninin hər üç dərəcəsi ilə təltif edilmiş şəxslər;
- I və II qrup müharibə əlilləri;
- həlak olmuş, yaxud sonralar vəfat etmiş döyüşçülərin dul arvadları (ərləri);
- 1941-1945-ci illərdə arxa cəbhədə fədakar əməyinə görə orden və medallar ilə təltif edilmiş şəxslər;
- qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada müharibə veteranı adı almış şəxslər;

- Çernobil AES-də qəza, mülki və ya hərbi təyinatlı atom obyektlərində digər radiasiya qəzaları nəticəsində, habelə nüvə qurğularının hər hansı növləri, o cümlədən nüvə silahı və kosmik texnika ilə bağlı olan sınaqlar, təlimlər və başqa işlər nəticəsində şüa xəstəliyinə və şüa yükü ilə əlaqədar xəstəliyə tutulmuş və ya bu xəstəlikləri keçirmiş şəxslər.

Yerli əhəmiyyətli tikinti materialları üzrə mədən vergisi. Bələdiyyələr bu vergini öz ərazilərində yerləşən yerli əhəmiyyətli tikinti materialları yataqlarının istismar olunmasına görə tuturlar.

Vergi Məcəlləsinin X fəslində vergitutulan mənfəəti hesablamaq üçün başlıca prinsip təsbit edilmişdir. Vergi ödəyiciləri yerin təkindən yerli əhəmiyyətli faydalı qazıntıları (kərpik-kirəmit gilləri, tikinti qumları və çınqıl xammalı) çıxaran fiziki şəxslər və müəssisələrdir. Vergitutma obyektı həmin faydalı qazıntılardır.

2005-ci il yanvarın 1-dək mədən vergisi çıxarılmış faydalı

qazıntıların topdan satış qiymətinə verginin faiz dərəcəsi tətbiq edilməklə hesablanırdı. Vergi Məcəlləsində edilmiş dəyişikliklərlə əlaqədar 2005-ci il yanvarın 1-dən Mədən vergisi yerin təkindən çıxarılan faydalı qazıntıların hər kub metrinə görə hesablanır. Kərpic-kirəmit gilləri, tikinti qumları və çınqıl xammalı üçün vergi dərəcəsi 0,5 manatdır.

Mədən vergisi aylıq vergidir. Hesabat ayı üçün verginin məbləği faydalı qazıntıların çıxarıldığı aydan sonrakı ayın 20-dək ödənilməli və bələdiyyəyə müvafiq bəyannamə verilməlidir. Mədən vergisinin məbləği faydalı qazıntının topdan satış qiymətinə daxildir, yəni Vergi Məcəlləsinin 119-cu maddəsi ilə məhdudlaşdırılmayan gəlirdən çıxılmalara aid edilir.

Bələdiyyə mülkiyyətində olan hüquqi şəxslərdən mənfəət vergisi. Adına uyğun olaraq bu verginin ödəyiciləri bələdiyyələr tərəfindən təsis edilmiş müəssisələrdir. Vergitutma obyekti müəssisənin mənfəətidir. Vergitutma məqsədləri üçün mənfəət dedikdə, müəssisənin gəliri ilə (vergidən azad edilən gəlirdən başqa) gəlirdən çıxılan xərc arasındakı fərq başa düşülür. Bələdiyyə mülkiyyətində olan hüquqi şəxslərdən mənfəət vergisi 20 faiz dərəcəsi ilə tutulur.

Məcəllənin özündə göstərilən gəlirdən çıxılmayan xərclərdən başqa gəlirin əldə edilməsi ilə bağlı olan bütün xərclər gəlirdən çıxılır. Qeyd etmək lazımdır ki, xüsusi olaraq bələdiyyə müəssisələri üçün mənfəət vergisinin hesablanması və ödənilməsi üzrə ayrı qaydalar müəyyən edilmədiyi üçün bu müəssisələr Vergi Məcəlləsinin X fəslində nəzərdə tutulmuş qaydalara, o cümlədən gəlirdən çıxılmayan xərclərə, amortizasiya normalarına, təmir xərclərinə, cari ödəmələrə və müddətlərə dair müddəalara riayət etməlidirlər. Eyni zamanda bəzi hallarda xüsusi göstərişlərin olmaması mübahisələrin yaranmasına səbəb

ola bilər. Belə ki, Vergi Məcəlləsinə görə müəssisələr tərəfindən ödənilən dividenddən ödəmə mənbəyində 10 faiz dərəcə ilə vergi tutulmalıdır. Yeni, dividend şəklində alınan gəlirdən 10% dərəcəsi ilə vergi dövlət büdcəsinə köçürülür. Fikrimizcə, bələdiyyə müəssisəsi öz təsisçisi olan bələdiyyəyə dividend ödəyirsə, ödəmə mənbəyi olaraq dividend məbləğindən heç bir vergi tutulmamalıdır. Çünki bu halda gəlir alan bələdiyyədir. Bələdiyyələrin gəlirləri isə yerli büdcəyə daxil olunur və vergiyə cəlb edilmir. Bundan başqa, bələdiyyə müəssisəsi öz əmlakını icarəyə verə bilər. Vergi Məcəlləsinə uyğun olaraq daşınan və daşınmaz əmlak üçün icarə haqqı şəklində əldə edilən gəlirdən ödəmə mənbəyində 14 faiz dərəcəsi ilə vergi tutulur. Bu halda icarə haqqını verənin tabeçiliyindən asılı olmayaraq vergi yerli büdcəyə ödənilməlidir. Çünki bu vergi icarəçi tərəfindən tutulursa da, icarəyə verən bələdiyyə müəssisəsinin gəlirindən (mənfəətindən) ödənilir. Bələdiyyələrin mülkiyyətində olan müəssisələr isə mənfəət vergisini yerli büdcəyə ödəyirlər.

Digər vergi ödəyiciləri kimi bələdiyyə müəssisələri də vergi tutulan gəlirin (mənfəətin) dəqiq əks etdirilməsi üçün sənədləşdirilmiş məlumat əsasında gəlirlərinin və xərclərinin vaxtılı-vaxtında dəqiq uçotunu aparmağa, tətbiq edilən uçot metodundan asılı olaraq gəlirlərini və xərclərini onların əldə edildiyi və ya çəkildiyi müvafiq hesabat dövrlərinə aid etməyə borcludur. Vergi ödəyicisinin istifadə etdiyi uçot metodunda xərclərin və daxilolmaların müddətləri və uçotu qaydasına dair bütün tələblər nəzərə alınmalıdır. Müəssisələr gəlirlərin və xərclərin uçotunu Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanunvericiliyinə uyğun olaraq aparırlar. Vergitutma məqsədləri üçün gəlirlər və xərclər Vergi Məcəlləsinə əsasən müəyyən edilir. Müəssisə öz fəaliyyəti ilə bağlı olan bütün əməliyyatların başlanğıcını, gedi-

şini və qurtarmasını müəyyənləşdirməyə imkan verən uçotun aparılmasını təmin etməyə borcludur. Müəssisə vergi ili ərzində eyni metodu tətbiq etmək şərti ilə vergilərin uçotunu kassa metodu və ya hesablamalar metodu ilə apara bilər. Uçot metodu dəyişdirilərkən verginin məbləğinə təsir göstərən mühasibat əməliyyatlarına düzəlişlər uçot metodunun dəyişdirildiyi ildə aparılmalıdır ki, bu əməliyyatlardan heç biri nəzərdən qaçırılmasın və ya iki dəfə hesaba alınmasın.

Kassa metodu ilə uçot aparən müəssisə gəlir əldə edəndə və ya gəlir onun sərəncamına verildəndə, bu gəliri nəzərə almalı və gəlirdən öz xərclərini yalnız bu xərcləri çəkdiyi zaman çıxmalıdır. Hesablama metodu ilə uçot aparən müəssisə gəlir əldə edilməsinin və xərc çəkilməsinin faktiki vaxtından asılı olaraq gəlirini və xərcini müvafiq surətdə gəlir almaq hüququnun əldə edildiyi və ya xərcin çəkilməsi barədə öhdəliyin yarandığı vaxt nəzərə alınmalıdır.

Kassa və hesablama metodları ilə gəlirin və xərcin uçotu qaydası, ayrı-ayrı hallarda gəlir və zərərin nəzərə alınması, habelə müəssisənin yaranması, yenidən təşkil edilməsi və ləğvi zamanı vergitutmanın xüsusiyyətləri Vergi Məcəlləsinin X fəslində öz əksini tapmışdır.

Bələdiyyə müəssisələri hesabat ilindən sonrakı ilin aprel ayının 1-dək bələdiyyənin vergi orqanına bəyannamə verirlər. Hesabat ili (vergi ili) təqvim ili sayılır. Müəssisə Azərbaycan Respublikasında sahibkarlıq fəaliyyətini dayandırdıqda, 30 gün müddətində vergi orqanına bəyannamə verməlidir. Bu halda hesabat dövrü vergi ilinin əvvəlindən vergi ödəyicisinin sahibkarlıq fəaliyyətini dayandırdığı günə qədər olan dövrü əhatə edir. Müəssisə ləğv edildikdə, ləğvetmə komissiyası və ya müəssisənin özü bu barədə qanunvericiliklə müəyyən edilmiş

qaydada vergi orqanına məlumat verməlidir. Ləğv edilməsi haqqında qərarla göstərilən ləğv olunma tarixindən sonra 30 gün ərzində ləğvetmə komissiyası vergi orqanına bəyannamə verməyə borcludur.

Qüvvədə olan Vergi Məcəlləsinə uyğun olaraq bələdiyyə müəssisələrinə aid edilə bilən aşağıdakı gəlirlər mənfəət vergisindən azaddır:

- xeyriyyə təşkilatlarının gəliri - sahibkarlıq fəaliyyətindən əldə etdikləri gəlirdən başqa;

- qeyri-kommersiya təşkilatları tərəfindən alınan əvəzsiz köçürmələr, üzvlük haqları və ianələr;

- beynəlxalq, dövlətlərarası və hökumətlərarası təşkilatların gəlirləri - sahibkarlıq fəaliyyətindən əldə etdikləri gəlirdən başqa;

- dövlət hakimiyyəti orqanlarının, büdcə təşkilatlarının və yerli özünüidarəetmə orqanlarının gəlirləri (sahibkarlıq fəaliyyətindən gəlir istisna olmaqla);

- Azərbaycan Respublikasının Mərkəzi Bankının, onun qurumlarının və Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondunun (Fondun vəsaitinin yerləşdirilməsindən əldə edilən gəlir istisna olmaqla), habelə Əmanətlərin Sığortalanması Fondunun gəlirləri;

- alınmış sığorta ödənişləri (həmin sığorta hadisəsi ilə əlaqədar zərəre aid edilən məbləğlərdən başqa);

- Sağlamlıq imkanları məhdud şəxslərin təhsil alması üçün yaradılmış xüsusi təhsil müəssisələrinin gəliri-sahibkarlıq fəaliyyətindən əldə etdikləri gəlirdən başqa;

- Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə uyğun olaraq dövlət büdcəsinə olan vergi borclarının silinməsindən əldə olunan gəlir.

7.2.2. Yerli ödənişlər

Bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqlarda, binalarda və digər obyektlərdə yerləşdirilən küçə reklamına görə ödəniş. “Reklam haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununda reklam termininin anlayışı belə verilmişdir: “reklam - fiziki və hüquqi şəxslər, əmtəə, ideya və yeniliklər haqqında maraq formalaşdırmaq və ya bu marağı saxlamaq, əmtəənin satılmasına, ideya və yeniliklərin həyata keçirilməsinə kömək göstərmək məqsədilə yayılan informasiya”. Küçə (divar) reklamı şəhər və kənd yaşayış məntəqələrində, digər ərazilərdə plakat, stend, işıq tabloları və sabit yerləşdirilən digər texniki qurğular şəklində yayılır. Küçə reklamı yol hərəkəti nişanlarına oxşar olmalı, yollarda görmə zonalarını örtməməlidir.

Bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqlarda, binalarda və digər obyektlərdə küçə (divar) reklamı müvafiq bələdiyyə ilə reklam yayıcısının bağladığı müqavilə əsasında yerləşdirilir. Eyni zamanda “Reklam haqqında” Qanunun 15-ci maddəsinin 2-ci bəndinə görə hər hansı ərazidə reklamın yerləşdirilməsinə şəhər və rayon icra hakimiyyəti orqanları icazə verirlər. Müqavilədə digər şərtlərlə yanaşı reklamın yerləşdirilməsinə görə yerli büdcəyə ödənilən haqqın məbləği müəyyən edilməlidir. İki tərəf arasında razılaşma olan müqavilədə haqqın minimum miqdarından yuxarı hər hansı məbləğ müəyyən edilə bilər. Reklam tarif zonaları üzrə ödənilən haqqın minimum miqdarı isə Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti tərəfindən təsdiqlənəli olan qaydalara əsasən hesablanmalıdır. Qeyd etmək lazımdır ki, bu günə kimi Nazirlər Kabineti belə qaydaları təsdiq etməmişdir və nəticədə ayrı-ayrı inzibati ərazi vahidlərində yerli icra hakimiyyəti orqanları reklam haqlarının hesablanması

qaydalarını öz qərarı ilə təsdiqləyirlər. Bakı şəhər İcra Hakimiyyəti başçısının 6 sentyabr 1999-cu il tarixli, 892 sayılı sərəncamı ilə təsdiq edilmiş “Bakı şəhəri ərazisində reklam və informasiya daşıyıcılarının yerləşdirilməsi və istismarı qaydaları haqqında Əsasnamə”yə uyğun olaraq reklam ödənişlərini müəyyən etmək məqsədilə Bakı şəhərinin ərazisi küçə və meydanları göstərməklə üç zonaya bölünmüşdür. Reklam vasitələri daşıyıcısı sahəsinin hər bir kvadrat metrinin icarə qiyməti daşıyıcının növündən və yerləşdirildiyi zonadan asılı olaraq aşağıdakı kimi müəyyən edilir:

№	Reklam vasitələri daşıyıcısının növü	1 kv.m. üçün icarə qiyməti (ABŞ \$ ilə)		
		A zonası	B zonası	C zonası
1.	Damüstü, qüllələrdə yerləşdirilən statik və dinamik qurğular	10	8	4
2.	Ayrıca dayaqlı düz səthli, bir və ya çoxüzümlü qurğular	12	8	4
3.	Dayaqlı işıqlandırılan qutular	12	8	4
4.	Divar pannosu	10	8	6
5.	Körpü üstündə yerləşdirilən düz səthli qurğular	15	12	10
6.	İşıq və digər dirəklərdə yerləşdirilən işıqlı kronşteynlər	12	10	8
7.	Yeraltı keçidlərdə yerləşdirilən reklam qurğuları, plakatlar, afişalar və elanlar	6	5	4
8.	Dayanacaq pavilyonlarında yerləşdirilən işıqlı qutular, plakatlar	12	8	4
9.	Tikinti hasarlarında və digər hasarlarda yerləşdirilən düz səthli qurğular və plakatlar	6	5	3

10.	İnformasiya stendlərində asılan plakatlar, afişalar və elanlar	4	3	2
11.	Küçə və yolların üstündə vurulan asma transparantlar	18	15	12
12.	İşıqlı elektron tablolar, dinamik qurğular (prizmavari, lentvari)	15	10	6
13.	Həcmli fəza konstruksiyaları	15	12	10
14.	Proyektsiya qurğuları	8	6	5
15.	Vitrinlərdə, pəncərələrdə yerləşdirilən afişalar, elanlar, plakatlar, ticarət nişanları, loqolar	4	3	2
16.	Ticarət, xidmət, yanacaq doldurma pavilyonları, telefon və firma üslublu köşklərdə yerləşdirilən qurğular, o cümlədən plakatlar, afişalar, elanlar, loqolar.	5	4	3
17.	Binaların fasadlarında yerləşdirilən konstruksiyalar, o cümlədən divar kronşteynləri	8	6	4
18.	Günlüklərdə, çətirlərdə, bayraqlarda, ayrıca standart və lentlərdə reklam və loqolar	6	4	3
19.	Sərgi, şou, küçə-meydanlarda və s. kütləvi tədbirlərdə reklam vasitələri, o cümlədən hava şarları, dirijabl üstündə reklam və loqolar (uduşların nümayişi də daxil olmaqla)	15	12	10
20.	Səyyar reklam daşıyıcıları	8	6	4

Reklam informasiya daşıyıcılarının yerləşdirilməsi üçün 1 kvadrat metrinin icarə qiyməti yuxarıda göstərilən cədvəldəki qiymətlərin 50 faizi miqdarında nəzərdə tutulmuşdur. Bundan başqa sosial reklamların yerləşdirilməsinə görə icarə qiymətlərinə 0,1 əmsal tətbiq edilir.

Bələdiyyə ərazisində mehmanxana, sanatoriya-kurort və turizm xidmətləri göstərən şəxslərdən ödənişlər. Azərbaycan Respublikasında turizm sektorunun inkişaf tendensiya-

sını nəzərə alsaq bələdiyyə büdcəsinin gəlirlər hissəsində bu ödənişin çəkisi mütəmadi olaraq artmalıdır. Bu ödənişlərin maksimum miqdarı Azərbaycan Respublikasının "Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında" Qanununun 9.1.4-cü maddəsinə əsasən hər bir şəxs üçün sutkada 1,1 manat təşkil edir. Qanunvericiliklə bu dərəcədən başqa ödənişin hesablanması və ödənilməsi qaydaları, o cümlədən müddətləri müəyyən edilməmişdir və nəticə etibarilə adı çəkilən ödənişlərin tətbiqi bir sıra mübahisələr doğurur. Hesab olunur ki, mehmanxana müdiriyyəti bu vergini mehmanxanada hesabat ayında adamların sayını, onların faktiki yaşadıkları günlərin sayına və 1.10 manata vurmaqla hesablamaqlı və yerli büdcənin hesabına köçürməlidir.

Avtomobil dayanacaqları üçün ödəniş. Bu ödəniş bələdiyyə ərazisində hüquqi və fiziki şəxslərə məxsus olan ixtisaslaşdırılmış avtomobil dayanacaqlarında və ya bələdiyyənin qərarına əsasən müəyyən edilmiş yerlərdə bütün növ nəqliyyat vasitələrinin dayanması üçün ödənilir. Ödənişin qanunla müəyyən edilmiş maksimum dərəcəsi hər bir nəqliyyat vasitəsi üçün sutkada 0,1 manatdan çox olmamaq şərti ilə müəyyən edilir.

Azərbaycan Respublikası Vergilər Nazirliyinin 08/08-25/1967-5829 sayılı, 2 noyabr 2001-ci il tarixli izahatlarına uyğun olaraq bələdiyyələr tərəfindən avtomobil dayanacaqlarının yaradılması (və ya hər hansı digər sahibkarlıq fəaliyyətinin keçirilməsi) yalnız onlar tərəfindən müvafiq hüquqi şəxslərin təsis edilməsi və onların vergi ödəyiciləri kimi qeydiyyatdan alınmasından sonra mümkündür.

Rəy sorğusu nəticəsində birdəfəlik ödənişlər. Bu ödənişlər yerli əhəmiyyətli proqramların maliyyələşdirilməsi üçün yerli rəy sorğusunun nəticəsinə əsasən hüquqi və fiziki şəxslə-

rin sərəncamında qalan mənfəət və gəlirlər hesabına ödənilir. Sorğu “Yerli rəy sorğusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa uyğun olaraq keçirilir. Birdəfəlik ödənişlərin yığılması qaydaları qanunvericiliklə müəyyən edilməmişdir. Buna görə hər bir bələdiyyə ödənişinin miqdarını, onun hesablanması və ödənilməsi qaydasını müəyyən etməli və bu qaydalara əsasən sorğu nəticəsinin müsbət olduğu halda ödənişin müəyyən olunmuş müddət ərzində yığılmasını təşkil etməlidir.

7.3. Bələdiyyənin yerli büdcə fəaliyyəti

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə-büdcə sahəsində səlahiyyətləri, bələdiyyə maliyyəsinin formalaşması və istifadəsi qaydası, yerli büdcə fəaliyyətinin əsasları və onların icra hakimiyyəti orqanları ilə qarşılıqlı münasibətləri Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qanunları, habelə bələdiyyələrin nizamnamələri və aktları ilə müəyyən edilir və tənzimlənilir.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 144-cü maddəsində bələdiyyələrin maliyyə-büdcə sahəsində aşağıdakı səlahiyyətləri təsbit edilmişdir:

- yerli vergilərin və ödənişlərin müəyyən edilməsi;
- yerli büdcənin və onun icrası haqqında hesabatların təsdiq edilməsi.

Konstitusiyanın bu müddəalarına əsasən qanunlarda və digər normativ hüquqi aktlarda yerli büdcə, yerli vergilər və ödənişlər sahəsində bələdiyyələrin fəaliyyətinin qaydaları müəyyən edilmişdir.

Yerli büdcə fəaliyyəti dedikdə, yerli özünüidarəetmə orqanlarının və bu prosesin digər iştirakçılarının yerli büdcənin tərtibi, müzakirəsi və təsdiqi, icrası, tarazlaşdırılması və icrası-

na nəzarət üzrə hüquq normaları ilə tənzimlənən fəaliyyəti başa düşülür.

Yerli büdcə bələdiyyə statusuna uyğun olaraq yerli özünüidarəetmə prinsiplərini reallaşdırmaq, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qanunları ilə müəyyənləşdirilmiş bələdiyyə səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün formalaşan və istifadə olunan maliyyə vəsaitidir.

Yerli büdcə bələdiyyənin büdcəsidir və yerli icra hakimiyyəti orqanlarının büdcə vəsaitindən fərqli olaraq dövlət büdcəsinin tərkib hissəsi deyildir. Yerli büdcənin müstəqilliyi öz mədəxil mənbələrinin olması və bələdiyyələrin yerli büdcə vəsaiti barədə sərəncam vermək müstəsna hüququ ilə təmin edilir. Azərbaycan Respublikası qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanlarının bələdiyyələrin büdcə fəaliyyətinə müdaxiləsinə, qanunlarda nəzərdə tutulmuş hallar istisna olmaqla yol verilmir. Hər bir bələdiyyə öz büdcəsini müstəqil olaraq tərtib, müzakirə, təsdiq, icra və onun icrasına nəzarət edir.

Yerli büdcə fəaliyyəti növbəti büdcə ili üçün yerli büdcə layihəsinin tərtibindən başlayır. Büdcə ili yanvarın 1-dən dekabrın 31-dək davam edir.

Yerli büdcə layihəsinin tərtibi. Yerli büdcə layihəsinin tərtibi prosesi növbəti büdcə ilinə 11 ay qalmış başlanır və büdcə layihəsinin bələdiyyə iclasına təqdim edildiyi gündə davam edir. Yerli büdcə layihəsinin tərtibinə və bələdiyyə iclasına təqdim edilməsinə bələdiyyə sədri cavabdehdir və bu məqsədlə bələdiyyənin daimi və başqa komissiyalarını, bələdiyyə qulluqçularını və mütəxəssislərini cəlb edə bilər.

Yerli büdcənin layihəsi bələdiyyənin ərazi sosial-iqtisadi proqnozu və məqsədli proqramlar əsasında tərtib edilir. Proqnoz keçən il və axırncı hesabat dövrü üçün bələdiyyənin so-

sial-iqtisadi inkişafı haqqında hesabat məlumatı, onun cari ilin sonunadək gözlənilən nəticələri və gələn ildə sosial-iqtisadi inkişafın meylləri əsasında hazırlanır. Yerli büdcə layihəsində sosial-iqtisadi proqnoza uyğun olaraq növbəti büdcə ilində zəruri işlərin, ekoloji və məqsədli proqramların maliyyələşdirilməsi üçün xərclər və bu xərclərin ödənilməsi üçün maliyyə mənbəyi olan gəlirlər nəzərdə tutulmalıdır.

Xərclərin istiqaməti Azərbaycan Respublikası Maliyyə Nazirliyinin təsdiq etdiyi büdcə təsnifatına uyğun olaraq bələdiyyə tərəfindən müəyyən edilir. Xərclər bələdiyyə orqanlarının saxlanması, sosial-məişət, yaşayış, mədəniyyət və idman obyektlərinin, əhalinin ümumi istifadəsində olan küçə, həyət və bağların saxlanması, əhaliyə kommunal xidmətlər göstərilməsi, sosial infrastruktur obyektlərinin tikintisi və təmiri, müvafiq ərazi əhalisinin məişət və sosial-mədəni tələbatının ödənilməsi üçün zəruri məhsulların istehsalı, xidmətlərin göstərilməsi və bələdiyyənin səlahiyyətlərinə aid olan digər işlərin görülməsinə yönəldilə bilər. Əlbəttə ki, büdcə xərclərinin həcmi və istiqamətləri, həmçinin büdcənin gəlirləri bələdiyyənin təkcə qanunla təsbit edilmiş səlahiyyətləri ilə deyil, mülkiyyətində torpaq sahələrinin, daşınmaz və daşınar əmlak obyektlərinin olması ilə bağlıdır. Yerli büdcənin layihəsində nəzərdə tutulmuş xərclərin maliyyələşdirilməsi üçün müvafiq maliyyə mənbələri müəyyən edilməli və büdcə gəlirləri hesablanmalıdır. Yerli büdcənin maliyyə mənbələri qanunlarda təsbit edilmişdir. Onları şərti olaraq üç qrupa bölmək olar:

- yerli vergilər və ödənişlər;
- təsərrüfat fəaliyyətindən daxilolmalar (bələdiyyə əmlakının özəlləşdirilməsindən (satılmasından), icarəyə verilməsindən, habelə bələdiyyənin göstərdiyi xidmətlərdən əldə edilən

gəlir);

- dövlət büdcəsindən yardım (dotasiya, subvensiya).

Dotasiya - dövlət büdcəsindən yerli büdcəyə onun gəlir və xərclərini tənzimləmək məqsədi ilə əvəzsiz verilən maliyyə vəsaitidir.

Subvensiya - məqsədli maliyyələşdirmənin həyata keçirilməsi üçün dövlət büdcəsindən yerli büdcəyə verilən, lakin həmin məqsəd üçün və ya müəyyən edilmiş müddətdə istifadə edilmədikdə geri qaytarılan maliyyə vəsaitidir.

Əgər yerli büdcə gəlirləri nəzərdə tutulmuş xərclərin maliyyələşdirilməsi üçün çatmırsa bələdiyyənin dövlət büdcəsindən qanunlara uyğun olaraq vəsait almaq hüququ var. Bu zaman bələdiyyə ilə dövlət hakimiyyəti orqanları arasında qanunla tənzimlənən büdcə münasibətləri yaranır. "Büdcə sistemi haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununda dövlətin yerli büdcələrə aşağıdakı maliyyə dəstəyi nəzərdə tutulur:

- investisiya mühitini yaxşılaşdırmaqla və səmərəli iqtisadi siyasəti həyata keçirməklə istehsal və xidmət sahələrinin inkişafına şərait yaratmaq;

- yerli sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarını yerli büdcələrin vəsaiti hesabına maliyyələşdirmək mümkün olmadıqda, dövlət büdcəsindən dotasiya və subvensiya ayırmaq.

Yerli büdcənin məxaric hissəsi (xərcləri) bələdiyyənin müəyyən etdiyi xərc normativləri əsasında formalaşdırılır. Lakin dövlət büdcəsindən vəsait alan yerli büdcə xərclərinin hesablanmasında tətbiq olunan normativlər dövlət büdcəsinin xərclərinin proqnozlaşdırılması üçün tətbiq olunan xərc normativlərindən yüksək ola bilməz. Eyni zamanda bələdiyyə xərcləri hesablanarkən onun məşğuliyyət dairəsinə aid edilmiş sahələrdə əhalinin əsas yaşayış tələbatının ödənilməsini dövlət sosial

standartlarından aşağı səviyyədə təmin edə bilməzlər. Nəzərə alınmalıdır ki, dövlət sosial standartları hansısa təsdiq olunmuş siyahı şəklində yoxdur. Onlar ayrı-ayrı qanunvericilik aktlarından irəli gəlir. Məsələn, Əmək Məcəlləsinə görə işçinin əmək haqqı qanunvericiliklə müəyyən edilmiş minimum əmək haqqından aşağı ola bilməz. Yerli büdcənin əmək haqlarına sərf olunacaq xərcləri hesablanarkən bu standartı riayət olunmalıdır. Əmək haqqının minimum məbləği Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanı ilə təsdiq edilir. Bundan başqa Azərbaycanda “İstehlak büdcəsi haqqında”, “Yaşayış minimumu haqqında” qanunlar və “Yoxsulluğun azaldılması və iqtisadi inkişaf üzrə dövlət proqramı (2003-2005)” qüvvədədir. Azərbaycan Respublikasının sosial-iqtisadi inkişafının proqnozları və dövlət büdcəsi layihəsinin hazırlanması zamanı (xüsusi ilə məşğulluğun artırılması, təhsil, səhiyyə və sosial təminat sahələri üzrə) bu sənədlərin müddəaları dövlət orqanları tərəfindən nəzərə alınır. Bələdiyyəyə gəldikdə isə bu qanunların və proqramın əhatə etdiyi məsələlərin çoxu hələ də bələdiyyənin real səlahiyyətlərindən kənarıdır. Lakin onların səlahiyyətləri və məşğuliyyət dairəsi artdıqca qanunvericiliyə uyğun olaraq dövlət sosial standartları yerli büdcə fəaliyyəti zamanı tətbiq edilməli olacaq.

Öz gəlir mənbələri hesabına örtülə bilməyən xərclərin maliyyələşdirilməsi üçün dövlət büdcəsindən dotasiya və subvensiya almaq istəyən bələdiyyə cari ilin may ayının 1-dək aşağıdakı sənədləri və məlumatı Maliyyə Nazirliyinə təqdim etməlidir:

- cari ilin gözlənilən və ötən ilin yerli büdcəsinin faktiki nəticələri barədə arayış;
- növbəti büdcə ili üzrə yerli büdcələrin nəzərdə tutulan gə-

lirləri və xərcləri, dövlət büdcəsindən ayrılacaq maliyyə vəsaitinin həcmünün əsaslandırılması;

- ötən ildə yerli büdcənin icra vəziyyəti barədə auditor rəyi;
- Maliyyə Nazirliyinin sorğusuna görə digər materiallar.

Maliyyə Nazirliyi zərurət olduqda bələdiyyələrə büdcə layihələri üzrə müzakirələr aparır. Müzakirələrin nəticələri protokolla rəsmiləşdirilir.

Subvensiyalar məqsədli maliyyələşdirmə, o cümlədən dövlət orqanlarının bələdiyyəyə həvalə etdikləri əlavə səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün verilə bilər və öz təyinatına görə istifadə olunmadığı halda geri qaytarılır. Subvensiya hesabına maliyyələşdirilən xərclər yerli büdcənin məxaric hissəsində ayrıca sətirlə göstərilir.

Dotasiya yerli büdcənin kəsiri, yəni xərclərin gəlir mənbələri ilə təmin olunmayan hissəsini, ödəmək üçün verilə bilər. Dotasiyanın yuxarı həddinin hesablanmasında bələdiyyənin ərazisində yaşayan əhəlinin sayı və ölkənin maliyyə ehtiyatlarının formalaşdırılmasında onun xüsusi çəkisi və digər amillər nəzərə alınmalıdır.

Yerli büdcə layihəsinin müzakirəsi və təsdiqi. Növbəti büdcə ili üçün yerli büdcə haqqında qərar layihəsi müvafiq sənədlərlə birlikdə cari ilin oktyabr ayının 15-dən gec olmayaraq bələdiyyə iclasının müzakirəsinə və təsdiqinə təqdim edilir. Yerli büdcənin layihəsi bələdiyyə iclasına təqdim edildiyi tarixdən 10 gün ərzində yerli əhəlinin onunla tanış olması məqsədi ilə dərc edilir.

Bələdiyyənin iclasından qabaq tərtib olunmuş büdcə layihəsi bələdiyyənin yerli büdcə məsələləri daimi komissiyası və digər daimi komissiyaları tərəfindən baxılmalıdır. Yerli büdcə məsələləri komissiyası başqa daimi komissiyaların təkliflərini

nəzərə almaqla yerli büdcə layihəsinə dair rəy və yerli büdcənin təsdiqi haqqında bələdiyyənin qərarının layihəsini hazırlayır və bu sənədləri bələdiyyənin iclasına təqdim edir.

Növbəti büdcə ili üzrə yerli büdcənin layihəsi bələdiyyə iclasında cari ilin dekabr ayının 20-dən gec olmayaraq təsdiq edilir. Dövlət büdcəsindən dotasiya alınması nəzərdə tutulan yerli büdcənin layihəsi isə dekabr ayının 25-dən gec olmayaraq təsdiq edilməlidir.

Yerli büdcənin icrası. Yerli büdcə onun təsdiq edilmiş mədaxil və məxaric hissələrinə uyğun olaraq vahid büdcə təsnifatı əsasında icra olunur. Yerli büdcə vəsaiti barədə sərəncam vermək müstəsna hüququ yalnız bələdiyyələrə məxsusdur.

Yerli büdcənin mədaxil hissəsinin icrası yerli vergilərin və ödənişlərin, habelə təsdiq olunmuş digər gəlir mənbələri üzrə daxilolmaların yığılması və vahid yerli büdcə hesabına köçürülməsi, büdcəyə artıq ödənilmiş məbləğlərin qaytarılması, büdcə gəlirlərinin uçotu və hesabatının tərtib edilməsindən ibarətdir. Mədaxil hissəsinin icra edilməsi vəzifəsi əsasən yerli vergi xidməti orqanlarının üzərinə düşür.

Yerli büdcənin məxaric hissəsinin icrası gəlirlər daxil olunan vahid yerli büdcə hesabından təsdiq edilmiş xərclərin maliyyələşdirilməsindən ibarətdir. Maliyyələşdirmə büdcə vəsaiti alan təşkilatlar və vəsaitin məbləğləri göstərilən büdcə cədvəlinə uyğun olaraq həyata keçirilir.

Gəlirlərin vahid yerli büdcə hesabında toplanması və bu hesabdən büdcə cədvəlinə uyğun təxsisatın verilməsi üzrə müvafiq bankın (kredit təşkilatının) fəaliyyətinə yerli büdcənin kassa icrası deyilir.

Yerli büdcənin kassa icrası bələdiyyənin müraciəti əsasında dövlət xəzinədarlığı vasitəsi ilə və ya müvəkkil bankı seçib

öz xəzinədarlığını yaratmaqla həyata keçirilə bilər.

Bələdiyyənin gəlir və xərc əməliyyatları onun müraciəti əsasında dövlət xəzinədarlığı vasitəsilə həyata keçirildikdə uçot-hesabatın təşkili üzrə texniki xidməti dövlət xəzinədarlığı təmin edir.

Yerli büdcənin kassa icrası üsulu il ərzində dəyişilə bilməz. Gəlir və xərclər üzrə əməliyyatları dövlət xəzinədarlığı vasitəsilə həyata keçirən bələdiyyə fikrini dəyişib özünün vahid büdcə hesabının müstəqil olaraq seçdiyi müvəkkil bankda aparılmasını istəsə, dövlət xəzinədarlığının xidmətindən ancaq büdcə ilindən sonrakı ilin birinci iş günü imtina edə bilər.

Yerli bələdiyyələrin icrası prosesində bələdiyyə büdcənin dəqiqləşdirilməsi barədə qərar verib, mədaxil və məxaric mədələrinə büdcə təsnifatı üzrə təsdiq edilmiş təxsisat həddində dəyişikliklər apara bilər. Lakin bu halda dövlət büdcəsindən alınmış məqsədli vəsait bələdiyyənin qərarı ilə dəyişdirilə bilməz.

“Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” Qanunun 11.2-ci maddəsinə uyğun olaraq yerli büdcənin icrası zamanı qəbul edilmiş öhdəliklər üzrə əməliyyatlar büdcə ili qurtardıqdan sonra bir ay ərzində başa çatdırılır. Bu müddət ərzində istifadə olunmayan vəsait, Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinin dəyişdirilməsi halları istisna olmaqla, bələdiyyələrin sərəncamında qalır. “Büdcə sistemi haqqında” Qanunun 37.5-ci maddəsində isə bu norma aşağıdakı redaksiyada verilmişdir: “Yerli büdcənin icrası zamanı qəbul edilmiş öhdəliklər üzrə əməliyyatlar büdcə ili qurtardıqda başa çatır və istifadə olunmamış vəsait bələdiyyənin sərəncamında qalır”. Belə uyğunsuzluq olduqda yeni norma tətbiq edilməlidir. Eyni zamanda qeyd etmək olar ki, vəsaitin bələdiyyənin sərəncamında qaldığı və yeni ildə istifadə ediləcəyi üçün əməliyyatların il qurtardıq-

da və ya ondan sonra bir ay ərzində başa çatdırılması məsələsi böyük əhəmiyyət kəsb etmir.

Əgər yerli büdcənin icrası zamanı mədaxil mənbələri üzrə daxil olan vəsait azalırsa və bu kəsir son həddi aşmasına gətirib çıxarırsa, məxaricin ixtisarı (sekvester) tətbiq edilir.

Məxaricin ixtisarı, müdafiə olunmuş maddələr istisna olmaqla, büdcənin bütün maddələri üzrə məxaricin mütənasib surətdə azaldılmasından ibarətdir. Büdcənin müdafiə olunmuş maddələrinə əmək haqqı, müavinətlər və bu kimi digər sosial yönümlü xərclər aid edilir.

İcra hakimiyyəti orqanlarının qəbul etdikləri qərarlar nəticəsində yerli büdcələrin qəirlərinin azalması və ya xərclərinin artması baş verdikdə, müvafiq azalma və ya artma məbləğləri bu qərarları qəbul edən orqanlar tərəfindən kompensasiya olunur.

Bələdiyyə qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş qaydada yerli büdcənin icrasına dair məlumatı statistika orqanlarına və Maliyyə Nazirliyinə təqdim edir. Bələdiyyə öz nizamnaməsində müəyyən edilmiş qaydada yerli büdcənin icrası haqqında hesabatı təsdiq edir və öz əhalisinə çatdırır.

Yerli büdcənin icrasına, o cümlədən sərf edilən vəsaitin təsdiq edilmiş büdcə göstəricilərinə uyğunluğuna bələdiyyə nəzarət edir və bu məqsədlə müstəqil auditorları cəlb etmək hüququna malikdir. Qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanlarının bələdiyyələrə verdikləri səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün ayırdıqları maliyyə vəsaitindən istifadəyə həmin orqanlar nəzarət edirlər.

Bələdiyyələrin yuxarıda göstərilmiş yerli büdcə fəaliyyəti, bu sahədə onların hüquq və vəzifələri və dövlət orqanları ilə qarşılıqlı əlaqələri qüvvədə olan qanunvericilik aktları ilə təsdiq edilmişdir.

7.4. Bələdiyyənin vergi orqanının fəaliyyəti

Bələdiyyələrin vergi orqanlarının fəaliyyəti əsasən “Bələdiyyələrin vergi orqanı haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə” Azərbaycan Respublikasının 2003-cü il 17 iyun tarixli Qanunu ilə təsdiq edilmiş “Bələdiyyələrin vergi orqanı haqqında Əsasnamə” ilə tənzimlənir.

Eyni zamanda bələdiyyənin vergi orqanı öz işində Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasını, Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsini, “Büdcə sistemi haqqında”, “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında”, “Yerli vergilər və ödənişlər haqqında”, “Bələdiyyələrin statusu haqqında”, “Bələdiyyə qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının qanunları və Azərbaycan Respublikasının digər normativ hüquqi aktlarını rəhbər tutur.

Vergi orqanının təşkili və səlahiyyətləri. Bələdiyyələr vergi sahəsində qanunla təsbit edilmiş funksiyaları həyata keçirmək məqsədilə öz qərarına əsasən bələdiyyənin icra aparatının strukturunda vergi orqanını yaradırlar. Bələdiyyənin vergi orqanının vəzifəli şəxsləri bələdiyyə qulluqçularıdır. Onlar bələdiyyə sədrinin təqdimatı ilə bələdiyyə tərəfindən vəzifəyə təyin olunur və vəzifədən azad edilir. Bələdiyyələrin vergi orqanının vəzifəli şəxsləri sahibkarlıq fəaliyyəti ilə və elmi, pedaqoji və yaradıcılıq fəaliyyətindən başqa digər ödənişli fəaliyyət növləri ilə məşğul ola bilməzlər.

Bələdiyyələrə yerli vergi və ödənişlərin düzgün hesablanmasında, tam məbləğdə və vaxtında ödənilməsində, habelə vergi qanunvericiliyinə riayət edilməsində metodiki rəhbərlik Azərbaycan Respublikasının Vergilər Nazirliyi tərəfindən həyata keçirilir.

Bir neçə bələdiyyə öz ərazilərinin sahəsi, maliyyə imkanları, yerli vergilərin və ödənişlərin ödəyicilərinin sayını və digər meyarları nəzərə alaraq saziş əsasında birgə vergi orqanı yarada bilər. Bu halda sazişdə birgə vergi orqanının tərkibi, onun fəaliyyəti ilə əlaqədar çəkəcəyi xərclərin və yığacağı pulların bələdiyyələr arasında bölüşdürülməsi qaydası, bələdiyyələr tərəfindən bu vergi orqanının idarə edilməsi və onun bələdiyyələrə hesabat verməsi qaydası göstərilir.

Bələdiyyənin vergi orqanının aşağıdakı vəzifələri vardır:

- yerli vergilərin və ödənişlərin Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi və digər qanunları ilə müəyyən edilmiş qaydada hesablanmasına, vaxtında və tam məbləğdə yerli büdcələrə ödənilməsinə nəzarəti həyata keçirir;

- yerli vergilər və ödənişlər üzrə borcların, bu borclar üzrə hesablanmış faizlərin və tətbiq olunmuş maliyyə sanksiyalarının Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi və digər qanunlarla müəyyən edilmiş qaydada alınmasını təmin edir;

- yerli vergilərin və ödənişlərin ödəyicilərinin hüquqlarını və qanuni maraqlarını qoruyur, onların sorğularına, şikayətlərinə qanunvericiliyə uyğun olaraq baxılmanı və müvafiq tədbirlərin görülməsini təmin edir;

- yerli vergilərin və ödənişlərin ödəyicilərinin artıq ödədikləri məbləğlərin qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada əvəzləşdirilməsini yaxud geri qaytarılmasını təmin edir;

- qanunla müəyyən edilmiş hallarda və qaydada müvafiq yerli vergilərin və ödənişlərin ödəyicilərinin uçotunu aparır;

- müəyyən olunmuş müddətdə yerli vergilərin və ödənişlərin toplanılması haqqında bələdiyyələrə hesabatlar və məlumatlar verir;

- yerli vergilərin və ödənişlərin ödəyicilərindən daxil ol-

muş sorğuların, müraciətlərin və təkliflərin qeydiyyatını aparır, onları qruplaşdırır və təhlil edir;

- səlahiyyətlərinə aid olan məsələlər üzrə bələdiyyələrə təkliflər verir;

- yerli vergilərin və ödənişlərin ödəyicilərinə yerli vergilərə dair normativ hüquqi aktlar və bələdiyyələrin qərarları barədə məlumat verir;

- yerli vergi və ödənişlərin ödəyicilərinin vergi və kommersiya sirtini qoruyur;

- səlahiyyətinə aid məsələlər üzrə yerli vergilərin və ödənişlərin ödəyicilərinə arayışlar və izahatlar verir.

- bələdiyyələrin qərarlarını icra edir;

- qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş digər vəzifələri həyata keçirir.

Bələdiyyənin vergi orqanının aşağıdakı hüquqları vardır:

- Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsində müəyyən edilmiş qaydada fiziki şəxslərdən torpaq və əmlak vergilərini hesablamaq və hesablanmış məbləğin ödənilməsi üçün onlara tədiyyə bildirişi göndərmək (qeyd etmək lazımdır ki, Qanunda bələdiyyənin vergi orqanının hüququ kimi göstərilmiş bu müddəə onun vəzifəsi kimi başa düşülməlidir. Çünki Vergi Məcəlləsinə görə bu vergilərin hesablanması və tədiyyə bildirişinin göndərilməsi məhz vergi orqanının üzərinə qoyulur);

- bələdiyyə mülkiyyətində olan hüquqi şəxslərdə Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi ilə müəyyən edilmiş qaydada kameral vergi yoxlamaları keçirmək;

- Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsində və digər qanunlarda müəyyən edilmiş hallarda və qaydada yerli vergilər və ödənişlər üzrə vaxtı keçmiş borcların, yerli vergilər üzrə hesablanmış faizlərin alınması və yerli vergilərin ödəyicilərinə

maliyyə sanksiyalarının tətbiq olunması barədə məhkəmədə vəsatət qaldırılması üçün bələdiyyələrə müraciət etmək;

- yerli vergi və ödənişlərin ödəyicilərinin ayrı-ayrı kateqoriyalarının bu vergi və ödənişləri ödəməkdən qanunvericiliyə müvafiq olaraq azad edilməsi yaxud onlara güzəştlərin tətbiqi barədə bələdiyyələrə təkliflər vermək;

- bələdiyyə mülkiyyətində olan hüquqi şəxslərdən mənfəət vergisinin, yerli əhəmiyyətli tikinti materialları üzrə mədən vergisinin, bələdiyyə ərazisində mehmanxanadan və sanatoriya-kurort müəssisələrindən alınan yerli ödənişlərin hesablanması və ödənilməsinin düzgünlüyünü araşdırmaq məqsədilə dövlət vergi orqanlarının keçirdiyi səyyar vergi yoxlamalarında iştirak etmək. Bunun üçün bələdiyyə öz vergi orqanının yoxlamada iştirakı barədə dövlət vergi orqanına müraciət etməlidir.

Vergi nəzarəti. Bələdiyyənin vergi orqanı yuxarıda qeyd olunmuş yerli vergilərin və ödənişlərin ödənilməsinə nəzarəti Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsində və "Bələdiyyələrin vergi orqanı haqqında Əsasnamə"də müəyyən edilmiş qaydada kameral yoxlamaları aparmaqla və dövlət vergi orqanlarının keçirdiyi səyyar vergi yoxlamalarında iştirak etməklə həyata keçirir.

Kameral yoxlama. Əsasnamədə bələdiyyə vergi orqanları tərəfindən kameral yoxlamanın keçirilməsinə dair xüsusi qaydalar müəyyən edilmədiyinə görə zəruri prosesual hərəkətlər Vergi Məcəlləsinə uyğun edilməlidir.

Kameral vergi yoxlaması yerlərə getmədən bələdiyyənin vergi orqanında olan, ödəyici tərəfindən təqdim edilən vergi və ödənişlər üzrə hesabatlar, habelə yerli vergilərin və ödənişlərin hesablanması və ödənilməsinə özündə əks etdirən və ödəyicinin fəaliyyəti haqqında vergi orqanında olan digər sənədlər əsa-

sında keçirilir. Bu yoxlama göstərilən sənədlərin vergi orqanına təqdim edildiyi gündən 30 gün müddətində keçirilir.

Kameral yoxlama aparmaq üçün təqdim olunmuş bəyannamə ilə bağlı sənədlərdə olan məlumatlar arasında ziddiyyət və ya səhv aşkar edildikdə vergi orqanı vergi ödəyicisindən əlavə məlumat, sənəd və izahat tələb edə bilər.

Kameral yoxlama zamanı bəyannamədə vergilərin (ödənişlərin) düzgün hesablanmaması (məbləğin az və ya artıq göstərilməsi) aşkar edildikdə, vergi (ödəniş) ödəyicisinə 5 gün müddətində vergilərin (ödənişlərin) hesablanmasına dair bildiriş göndərilir. Yoxlanılan ödəyici kameral yoxlama aparmaq üçün zəruri olan bəyannamə və ya hesabat məlumatını üzürlü əsas olmadan müəyyən olunmuş müddətdə təqdim etmədikdə, habelə səyyar vergi yoxlamasının aparılması zamanı sənədlər təqdim etmədikdə, ərazi və ya binalara (yaşayış binası (sahəsi) istisna olmaqla) daxil olmağa icazə vermədikdə, mühasibat uçotunu aparmadıqda və ya mühasibat uçotunu müəyyən edilmiş qaydada aparmadıqda, mühasibat və hesabat sənədləri məhv olunduqda (itirildikdə), həmçinin vergitutma obyektinin müəyyənləşdirilməsi hər hansı başqa səbəblərdən mümkün olmadıqda, vergi orqanı ödənilməli olan verginin və ya ödənişin məbləğini aşağıda göstərilən əlaqəli məlumatlardan istifadə etməklə hesablaya bilər:

- vergi orqanına əvvəlki hesabat dövrləri üçün təqdim edilmiş vergi bəyannamələri;

- ödəyicinin gəlirləri, o cümlədən satışdankənar gəlirləri barədə rəsmi məlumatlar;

- ödəyicinin xərcləri, o cümlədən fərdi istehlakı üçün malların (daşınar və daşınmaz əmlakın), işlərin və xidmətlərin alınmasına çəkilən xərcləri barədə rəsmi məlumatlar;

- ödəyicinin mülkiyyətində və ya istifadəsində olan maddi və qeyri-maddi əmlak barədə rəsmi məlumatlar;

- ödəyici tərəfindən istehsal olunmuş və (və ya) təqdim edilmiş malların (işlərin, xidmətlərin) fiziki həcmi barədə rəsmi məlumatlar;

- ödəyicinin bank hesablarındakı vəsaitlər, o cümlədən bank hesablarındakı vəsaitlərin hərəkəti barədə alınan rəsmi məlumatlar;

- vergi ödəyicisində aparılmış xronometraj müşahidələrin nəticələri;

- vergi orqanının əldə etdiyi mənbəyi bəlli olan hər hansı digər məlumatlar.

Vergi ödəyicisi barədə əlaqəli məlumatları əldə etmək mümkün olmadıqda, vergilər analoji fəaliyyətlə məşğul olan vergi ödəyicilərinin uçot və hesabat məlumatları əsasında hesablanır.

Kameral yoxlama zamanı bələdiyyənin vergi orqanı sənədlərdə olan məlumatlar arasında ziddiyyət və ya səhv aşkar etdiyinə görə əlavə məlumat, sənəd və izahat tələb etməyibsə, yaxud vergilərin (ödənişlərin) düzgün hesablanmamasını müəyyən etdiyinə görə 5 gün müddətində ödəyiciyə bildiriş göndərməyibsə, ödəyicinin səyyar vergi yoxlaması keçirilən zaman vergi orqanının təklifi əsasında həmin yoxlamanın keçirildiyi vaxta qədər yol verdiyi və kameral yoxlama zamanı müəyyən edilə bilən səhvləri (vergi və ödənişlərin düzgün hesablanması, onların azaldılması və sair) 30 gün müddətində düzəltmək (aradan qaldırmaq) hüququ vardır və o, həmin müddət bitənədək, yol verdiyi vergi qanunvericiliyinin pozulmasına görə (faizlərin ödənilməsi istisna olmaqla) məsuliyyət daşıyır.

Səyyar yoxlama. Səyyar vergi yoxlaması dövlət vergi or-

qanının qərarına əsasən həyata keçirilir.

Yerli vergi orqanları bələdiyyənin mülkiyyətində olan hüquqi şəxslərdən mənfəət vergisinin, yerli əhəmiyyətli tikinti materialları üzrə mədən vergisinin, bələdiyyə ərazisində mehmanxanadan və sanatoriya-kurort müəssisələrindən alınan yerli ödənişlərin hesablanması və ödənilməsinin düzgünlüyünü araşdırmaq məqsədilə dövlət vergi orqanlarının keçirdiyi səyyar vergi yoxlamalarında iştirak edə bilərlər. Dövlət vergi orqanı müraciət etmiş bələdiyyənin vergi orqanının yoxlamada iştirakını təmin etməlidir.

Bələdiyyə öz vergi orqanının vəzifəli şəxsinə müvafiq səyyar yoxlamada iştirakı barədə qərarı verilməlidir. Qərarla səyyar vergi yoxlaması keçirilən obyektin adı, yoxlamada iştirakın məqsədi, müddətləri (bu müddət dövlət vergi orqanının keçirdiyi yoxlamanın müddəti həddində olmalıdır), yoxlamada iştirak edən bələdiyyənin vergi orqanının vəzifəli şəxsinin (şəxslərinin) adı, atasının adı və soyadı göstərilməlidir.

Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsinə və digər qanunlarına əsasən müvafiq yerli vergilər və ödənişlər ödənilmədikdə, bələdiyyənin vergi xidməti orqanlarının vəzifəli şəxsləri tərəfindən akt tərtib edilir. Həmin aktda onun tərtib edildiyi tarix və yer, aktı tərtib etmiş şəxslərin vəzifəsi, soyadı, adı, atasının adı, yerli verginin və (və ya) ödənişin ödəyicisi barədə məlumat, müvafiq verginin və (və ya) ödənişin növü (adı), Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsinin və digər qanunlarının pozulmasını təşkil edən konkret hallar və həmin pozuntulara görə məsuliyyəti nəzərdə tutan Azərbaycan Respublikası Vergi Məcəlləsinin və digər qanunlarının konkret maddələri göstərilməli, ödəyiciyə müvafiq vergini və (və ya) ödənişi ödəmək təklif edilməlidir. Tərtib edilmiş akt bələdiyyənin səd-

rinə (yaxud onun müavininə), surəti isə ödəyiciyə təqdim edilir. Ödəyici bələdiyyə vergi orqanının aktı ilə razılaşmadıqda, aktın alındığı gündən 30 gün müddətində akta və ya onun ayrı-ayn hissələrinə öz etirazını yazılı surətdə bildirə bilər. Ödəyici tərəfindən bələdiyyə vergi orqanının aktı üzrə yazılı izahat və ya etiraz təqdim edildikdə, həmin akta ödəyicinin və ya (və) onun nümayəndəsinin iştirakı ilə baxılır. Akta baxılmanın yeri və vaxtı haqqında ödəyiciyə vergi orqanı tərəfindən ən azı 3 iş günü əvvəl məlumat verilməlidir. Ödəyici (onun nümayəndəsi) üzürlü səbəb olmadan müzakirəyə gəlmədikdə, məsələyə onun iştirakı olmadan baxılır. 30 gün müddət bitdikdən sonra 15 gün ərzində bələdiyyə öz vergi orqanının aktına baxır və ödəyiciyə münasibətdə qanunla müəyyən edilmiş hallarda vergi və ödənişlər barədə qanunvericiliyin pozulmasına görə məsuliyyət tədbirlərinin tətbiqi üçün məhkəməyə müraciət edilməsi barədə qərar çıxarır, yaxud belə qərarın çıxarılmasından imtina edir.

Bələdiyyələrin vergi orqanları ilə yerli vergi və ödənişlərin ödəyiciləri arasında münasibətlər. Yerli vergilərin və ödənişlərin hesablanması və ödənilməsi ilə əlaqədar bələdiyyələrin vergi orqanı ilə ödəyicilər arasında inzibati hüquq münasibətləri yaranır. Vergi orqanları yerli vergi və ödənişlərin ödənilməsini tələb etməyə haqlıdırlar. Ödəyicilər isə bu tələbə tabe olmalıdırlar. Bu cür tabeçilik prinsipinə baxmayaraq, hər iki tərəf qanun çərçivəsində hərəkət etməli və bu mənada ikisi də qanuna tabedir. Qanunlarda yerli vergi və ödənişləri ödəmək vəzifəsi ilə yanaşı ödəyicilərin hüquq və mənafeələrini qoruyan normalar müəyyən edilmişdir. Belə ki, yerli vergilərin və ödənişlərin ödəyiciləri bələdiyyənin vergi orqanının vəzifəli şəxslərinin hərəkətlərindən (hərəkətsizliyindən), habelə bələdiyyənin qərarlarından, bələdiyyənin sədrinin (onun müavininin) hə-

rəkətlərindən (hərəkətsizliyindən) müvafiq olaraq bələdiyyə sədrinə (onun müavininə), bələdiyyə şurasına və (və ya) məhkəməyə, digər səlahiyyətli dövlət orqanlarına şikayət etmək hüququ vardır. Bələdiyyə və bələdiyyənin vergi orqanının vəzifəli şəxsləri hüquqa zidd hərəkətləri və ya hərəkətsizliyi, yaxud qərarları nəticəsində ödəyicilərə dəymiş zərəərə görə qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada məsuliyyət daşıyırlar. Ödəyicinin bələdiyyə sədrinə (onun müavininə), yaxud bələdiyyə şurasına şikayət etməsi onun eyni vaxtda, yaxud sonradan məhkəməyə, digər səlahiyyətli dövlət orqanlarına müraciət etməsinə mane olmur.

Bələdiyyə vergi orqanının aktlarından, bələdiyyənin sədrinin (onun müavininin), bələdiyyə vergi orqanı vəzifəli şəxslərinin hərəkətlərindən (hərəkətsizliyindən), habelə bələdiyyə qərarlarından şikayət müvafiq olaraq bələdiyyənin sədrinə (onun müavininə), bələdiyyə şurasına yerli vergi və ödənişlərin ödəyicisi tərəfindən öz hüquqlarının pozulduğunu bildiyi gündən 3 ay müddətində verilir. Ödəyici üzürlü səbəbdən bu bənddə göstərilən müddəti buraxmışdırsa, həmin müddət bələdiyyə sədri (onun müavini) tərəfindən bərpa edilə bilər.

Bələdiyyə tərəfindən yerli vergilərin və ödənişlərin ödəyicisinin şikayətinə həmin şikayət alındığı gündən 30 gün müddətində baxılmalıdır. Qəbul edilmiş qərar barəsində şikayətçiye 10 gün ərzində yazılı məlumat verilməlidir. Lakin nəzərə almaq lazımdır ki, yerli vergilərin və ödənişlərin düzgün tətbiq olunmaması barədə ödəyici tərəfindən şikayətin verilməsi onların ödənilməsini dayandırmır. Ödəyici onun şikayətinə baxılma müddətində ancaq maliyyə sanksiyalarını ödəməyə bilər.

Bələdiyyələrin vergi orqanının fəaliyyətinə nəzarət. Bələdiyyənin vergi orqanının fəaliyyətinə nəzarət müvafiq bələ-

VIII FƏSİL

BƏLƏDİYYƏ ORQANLARI VƏ VƏZİFƏLİ ŞƏXSLƏRİNİN MƏSULİYYƏTİ

diyyə (bələdiyyələr) tərəfindən, habelə qanunvericiliklə müəyyən edilmiş hallarda və qaydada Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyi tərəfindən həyata keçirilir.

Bələdiyyələrin vergi xidməti orqanlarının fəaliyyəti ildə bir dəfədən az olmayaraq müvafiq bələdiyyənin (bələdiyyələrin) iclasında müzakirə olunur və müzakirə nəticəsində qərar qəbul edilir. Bələdiyyələrin vergi orqanının vəzifəli şəxsləri Azərbaycan Respublikası Vergi Məcəlləsinin, “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında”, “Yerli vergilər və ödənişlər haqqında”, “Bələdiyyələrin statusu haqqında”, “Bələdiyyə qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikası qanunlarının və digər normativ hüquqi aktların pozulmasına görə Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş qaydada məsuliyyət daşıyırlar.

8.1. Bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin məsuliyyətinin anlayışı

Azərbaycan Respublikasında 1999-cu ildən fəaliyyət göstərən bələdiyyələr artıq reallığa çevrilmişdir. Buna sübut olaraq yerli özünüidarəetmənin həm qanunvericiliklə təsbit edilməsini, həm də yerli özünüidarəetmə prinsipinin faktiki realizasiyasını göstərmək olar. Lakin yerli əhəmiyyətli məsələləri əhalinin müstəqil həll etmək hüququna əsaslanan və təşkilati cəhətdən dövlət orqanları sistemindən ayrılan bələdiyyələrin fəaliyyəti, həmçinin onların qanunvericiliklə müəyyən edilmiş subyektlər qarşısında məsuliyyətini də nəzərdə tutur. Bu məsuliyyət həm yaranma əsasına, həm də realizə formasına və subyektlərinə görə müxtəlifdir.

Məlumdur ki, məsuliyyət iki aspektdən qiymətləndirilir: **pozitiv (perspektiv)** və **neqativ (retrospektiv)**. Pozitiv məsuliyyət hüququn subyektini tərəfindən öz hərəkətlərində üzərinə düşən vəzifənin yerinə yetirməsi borcunu başa düşməsi deməkdir. Neqativ məsuliyyət isə konkret hüquq pozuntusu ilə bağlıdır. Bələdiyyələrin məsuliyyətinin hüquqi məsuliyyətin formalarından asılı olaraq aşağıdakı növlərini fərqləndirmək olar: cinayət, inzibati, mülki (maddi), intizam məsuliyyəti. Hüquqi məsuliyyətin göstərilən növləri bir-birindən məsuliyyətə cəlb edilmə əsasları və qaydası ilə, məsuliyyətin məzmununa görə, məsuliyyətə cəlb olunan (bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri) və cəlb etmək hüququ olan (bələdiyyələrin

məsuliyyəti dövlət, əhali və fiziki və hüquqi şəxslər qarşısında yaranır) subyektlərin dairəsinə və s. hallara görə fərqlənirlər.

Yerli özünüidarəetmənin vəzifəli şəxslərinin və seçkili orqanlarının məsuliyyəti prinsipi yerli əhəmiyyətli məsələlərin daha optimal həllinə, yerli əhalinin maraqlarının effektiv müdafiəsinə xidmət edir.

Azərbaycan Respublikasının “Bələdiyyə üzvünün statusu haqqında” Qanununun 14-15-ci maddələrində bələdiyyə üzvlərinin məsuliyyətə cəlb edilməsi əsasları və tətbiq ediləcək tədbirlərinin qəti siyahısı verilmişdir. Lakin burada bələdiyyə üzvünün məsuliyyəti nə əhali, nə dövlət, nə də fiziki və hüquqi şəxslər qarşısında müəyyən edilməmişdir. Göstərilən normalarda bələdiyyə üzvünün bələdiyyənin nümayəndəli orqanı qarşısında intizam məsuliyyəti nəzərdə tutulur.

Bələdiyyə üzvünün nümayəndəli orqan qarşısında məsuliyyəti aşağıdakı intizam tədbirlərinin tətbiqini nəzərdə tutur: xəbərdarlıq, söz kəsmə, iclas zalından çıxarıma, təhminət, bələdiyyə üzvünün səlahiyyətlərinə xitam verilməsi. Eyni zamanda Qanunda intizam məsuliyyətinin yaranma əsasları da təsbit edilmişdir:

- bələdiyyənin iclaslarının aparılmasına mane olduqda;
- bələdiyyənin və onun iclaslarında insan şərəf və ləyaqətinə xələl gətirən, kobud, təhqiramiz sözlərə və hərəkətlərə yol verdikdə, başqalarını bu cür hərəkətlər etməyə çağırırdıqda;
- bələdiyyənin nizamnaməsində göstərilən müddətlərdə bələdiyyənin və onun daimi və başqa komissiyasının iclaslarında üzürsüz səbəbdən iştirak etmədikdə.

Bələdiyyə üzvünün məsuliyyətinin hərtərəfli təhlili, həmçinin onun mandatının vaxtından tez itirilməsi və səlahiyyətlərinə xitam verilməsi əsaslarının qiymətləndirilməsini tələb edir.

Bələdiyyə üzvünün səlahiyyətlərinin vaxtından tez itirilməsi əsaslarını bələdiyyə-hüquq məsuliyyətinin nəticəsi kimi qəbul etmək düzgün deyil. Belə ki, bu əsasların təhlili göstərir ki, onlar məzmun etibarilə məsuliyyət tədbirləri deyil, sadəcə bələdiyyə hüquqi vəziyyətinin dəyişməsi ilə bağlı olan bir obyektiv nəticədir:

- Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlığından çıxdıqda və ya başqa dövlətin vətəndaşlığını qəbul etdikdə, başqa dövlət qarşısında öz üzərinə öhdəlik götürdükdə;

- onun barəsində məhkəmənin qanuni qüvvəyə minmiş ittiham hökmü və ya tibbi xarakterli məcburi tədbirlərin tətbiqinə dair qərarı olduqda;

- bələdiyyə üzvünün fəaliyyət qabiliyyətsizliyi və ya məhdud fəaliyyət qabiliyyəti məhkəmə tərəfindən müəyyən edildikdə;

- bələdiyyə üzvü ölmüş elan edildikdə və ya itkin düşmüş hesab edildikdə;

- bələdiyyə üzvü vəfat etdikdə.

“Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 22-ci maddəsində bələdiyyə üzvünün səlahiyyətlərinə xitam verilməsi əsasları öz əksini tapmışdır:

- bələdiyyə seçkiləri zamanı səsəlin düzgün hesablanmadığı aşkar edildikdə;

- bələdiyyə üzvünün şəxsi ərizəsi (bu addımı atmağa bələdiyyə üzvünü müxtəlif səbəblər məcbur edə bilər. Məsələn, uzun sürən xəstəlik, üzünmüddətli ezamiyyə və bələdiyyə üzvünün öz səlahiyyətlərini icra etməsinə mane olan sair hallar);

- bələdiyyə üzvü qanunla müəyyən edilmiş tələblərə cavab vermədikdə;

- qanunvericilik, icra və məhkəmə orqanlarında məsul vəzifə tutduqda;

- dörd aydan artıq müddətdə xəstəliyi ilə əlaqədar vəzifəsinə yerinə yetirməsinin qeyri-mümkünlüyü barədə məhkəmə tərəfindən təşkil edilmiş xüsusi həkim komissiyasının rəyi olduqda;

- bələdiyyənin nizamnaməsində göstərilən müddətdə bələdiyyə iclaslarını üzürsüz səbəbdən buraxdıqda.

Bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin məsuliyyətinə dair normaların həyata keçirilməsinin təşkilati mexanizmi bələdiyyələrin Nizamnaməsi ilə müəyyən edilir. "Bələdiyyələrin Nümunəvi Nizamnaməsi haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 7-ci maddəsinə əsasən bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri öz fəaliyyətlərinə və qəbul etdikləri qərarlara, hüquqa zidd hərəkətə (hərəkətsizliyə) görə Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş qaydada məsuliyyət daşıyırlar.

Bələdiyyələr bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin məsuliyyətini ümumi şəkildə təsbit edən bu normanı genişləndirə və daha dəqiq surətdə məsuliyyətin formasını, habelə məsuliyyətə cəlb edilməsi mexanizmini göstərə bilərlər.

Bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin məsuliyyəti iki halda yarana bilər:

1) Qanunvericiliyin pozulmasına görə konkret hüquq pozuntusu törədildikdə (məsələn, bələdiyyə üzvü tərəfindən öz səlahiyyətlərinin icrası zamanı inzibati xətanın törədilməsi inzibati məsuliyyətlə nəticələnir);

2) Bələdiyyə üzvünün məsuliyyəti bələdiyyə hüquq normaları ilə öz vəzifələrini lazımi səviyyədə icra etməməsi, vətəndaş və konkret bələdiyyə əhalisinin yerli özünüidarəetmə hüququnun pozulmasının nəticəsi olaraq nəzərdə tutula bilər.

Göstərilənləri nəzərə alaraq qətiyyətlə demək olar ki, bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin məsuliyyəti hüquqi kate-

qoriya kimi kompleks xarakter daşıyır. Bu isə onunla bağlıdır ki, bələdiyyə üzvünün məsuliyyətini nizamlayan normalar şərti olaraq iki qrupa bölünür: bir tərəfdən onlar müstəqil hüquq sahəsinin (konstitusiya, cinayət, inzibati, mülki və s.) normalarıdır, digər tərəfdən isə bu məhz bələdiyyə hüquq normalarıdır.

Bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin sahəvi xarakter daşıyan məsuliyyəti hazırda Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyində müxtəlif hüquqi statuslu qanunvericilik aktları ilə nizama salınır.

8.2. Bələdiyyələrin əhali qarşısında məsuliyyəti

Bələdiyyələrə qanunverici tərəfindən verilmiş tərifin məzmununda vacib məsələlərdən biri yerli əhəmiyyətli məsələlərin əhali tərəfindən "müstəqil və öz məsuliyyəti altında" həyata keçirilməsidir. Əhali bu fəaliyyəti əsasən bələdiyyə orqanları vasitəsilə həyata keçirir. Buna görə də, bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin yerli özünüidarəetmənin əsas subyekti olan əhaldən asılılığı təmin edilməlidir. Bu bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin əhali qarşısında məsuliyyətinin qanunvericilikdə möhkəmləndirilməsində öz həllini tapır.

Bir qayda olaraq bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin əhali qarşısında məsuliyyəti etimadın itirilməsi nəticəsində yaranır. Etimadın olması və ya olmaması bələdiyyələrin nümayəndəli orqanının fəaliyyətinin legitimliyinin faktiki şərtidir. "Etimadsızlıq" və ya "inamın itirilməsi" terminlərinin mahiyyəti ondan ibarətdir ki, əhali seçdiyi nümayəndələrin fəaliyyətinin düzgünlüyünü şübhə altına alır. Digər ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, yerli əhali bu inamsızlığı bələdiyyə orqanları və bələdiyyənin vəzifəli şəxslərinə yerli rəy sorğusu vasitəsilə göstə-

rə bilər. Bu üsulla əhali öz iradəsini ifadə edir, bələdiyyənin vəzifəli şəxsi və bələdiyyə orqanına münasibət bildirir. Adətən, bələdiyyə üzvünün məsuliyyətə cəlb edilməsi proseduru aşağıdakı mərhələlərdə həyata keçirilir:

1) əhalinin rəyinin müəyyən edilməsi (əhali tərəfindən bələdiyyə üzvlərinin fəaliyyətinin obyektiv qiymətləndirilməsi nəticəsində müxtəlif formalarda realizə olunur);

2) bələdiyyənin səlahiyyətli orqanı tərəfindən bələdiyyə üzvlərinin məsuliyyətə cəlb edilməsi forması barədə qərarın çıxarılması;

3) məsuliyyəti nəzərdə tutan hüquq normasının faktiki icrası və bələdiyyə üzvü üçün xoşagəlməz nəticənin baş verməsi.

Azərbaycan Respublikasının bələdiyyə qanunvericiliyində qeyd olunan subyektlərin əhali qarşısında etimadının itirilməsi əsas müəyyən edilməmişdir. Lakin hesab olunur ki, bələdiyyələrin Nizamnamələrində əhali tərəfindən bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin fəaliyyətinə nəzarətin formaları təsbit oluna bilər. Belə nəzarətin ən yayılmış formalarından birinə bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərin əhali qarşısında 6 aydan gec olmayaraq hesabatı təşkil edir. Bundan başqa əhali tərəfindən bələdiyyələrin fəaliyyətinə nəzarətin digər forması kimi əhalinin təşəbbüsü ilə bələdiyyə orqanlarının fəaliyyətinə dair yerli rəy sorğusunun keçirilməsi tələbi, əhalinin bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinə müraciətləri göstərilə bilər.

Bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin əhali qarşısında real məsuliyyətini, onların fəaliyyətinə nəzarəti təmin etmək üçün bələdiyyə əhalisinin təşəbbüskarlığı, özünütəşkili, öz hüquq və qanuni maraqlarını dərk etməsi, yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllinə marağı tələb olunur.

Yerli əhalinin etimadının itirilməsi haqqında yalnız bələ-

diyyənin seçkili orqanları və vəzifəli şəxslərinə münasibətdə danışmaq olar, çünki məhz onlar yerli əhəmiyyətli məsələləri həll etmək üçün əhalidən “mandat” alırlar.

8.3. Bələdiyyələrin dövlət qarşısında məsuliyyəti

Bələdiyyələrin dövlət qarşısında məsuliyyəti onların fəaliyyətinə inzibati nəzarətin nəticəsi olaraq yaranır. Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri tərəfindən Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına və qanunlarına, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanlarına və Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarına riayət edilməsinin təmin olunması, bələdiyyələr tərəfindən qanunvericiliyin pozulması hallarının aradan qaldırılması məqsədi ilə tətbiq edilir. “Yerli özünüidarəetmə haqqında” Avropa Xartiyasının 8-ci maddəsində yerli özünüidarəetmə orqanları üzərində hər hansı bir inzibati nəzarət bir qayda olaraq, yalnız qanunçuluğa və konstitusion prinsiplərə əməl olunmasının təmin edilməsi üçün nəzərdə tutula bilər. Bununla belə inzibati nəzarət, həmçinin yerli özünüidarə orqanlarının onlara verilmiş səlahiyyətləri necə yerinə yetirmələrinə yuxarıda duran hakimiyyət orqanlarının nəzarətinin məqsədəuyğunluğunu da əhatə edə bilər. Xartiyanın bu müddəalarını Azərbaycan Respublikası milli qanunvericiliyində də təsbit olunmuşdur. Belə ki, “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanunun 52-ci maddəsində göstərilir ki, Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyi bələdiyyə, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri tərəfindən Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına və qanunlarına riayət edilməsinə inzibati nəzarəti həyata keçirir. İnzibati nəzarətin həyata keçirilməsinin qayda və şərtlərini müəyyən edən “Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati

nəzarət haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 4-cü maddəsinə əsasən bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət yalnız qanunçuluğa əməl olunması baxımından həyata keçirilir.

Yerli səviyyədə hüquq normalarının həyata keçirilməsinə dövlət nəzarətinin effektivliyindən bələdiyyə demokratik institutlarının işləkliyi, insan hüquq və azadlıqlarının reallığı asılıdır.

Bələdiyyə qanunvericiliyində bələdiyyələrin öz səlahiyyətləri ilə yanaşı ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin onlara verilməsi və bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə görə onların məsuliyyəti müəyyən edilmişdir. Lakin bu məsuliyyətin həcmi bələdiyyə orqanlarının dövlət tərəfindən onlara həvalə edilmiş ayrı-ayrı səlahiyyətlər üçün verilmiş maddi-iqtisadi resursların həcmindən asılıdır. Bu məsuliyyətin yaranmasının əsasını bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslər tərəfindən konstitusiyaya və qanunların pozulması deyil, onlara həvalə edilmiş səlahiyyətlərin lazımi səviyyədə icra edilməməsi təşkil edir.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına referendum nəticəsində edilmiş dəyişikliklər nəticəsində bələdiyyələrin, onların seçkili vəzifəli şəxslərinin məsuliyyətini müəyyənləşdirən müddəalar nəzərdə tutulmuşdur. Belə ki, Konstitusiyanın 146.1-ci maddəsinə əsasən bələdiyyələrin öz səlahiyyətlərini həyata keçirməkdə müstəqilliyi və bələdiyyə ərazisində yaşayan vətəndaşlar qarşısında məsuliyyəti bəyan edilmişdir. Konstitusiyanın bu maddəsində, həmçinin bələdiyyə və onun vəzifəli şəxslərinə qarşı tətbiq edilə biləcək sanksiyaların dairəsi də müəyyən olunmuşdur: bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyətlərinin dayandırılması və ya səlahiyyətlərinə xitam verilməsi, bələdiyyələrin vaxtından əvvəl buraxılması. Lakin nəzərə almaq lazımdır ki, qeyd olunan sanksiyaların realizəsi üçün müvafiq qanunun qəbul edilməsi nəzərdə tutulmuşdur.

8.4. Bələdiyyə orqanlarının fiziki və hüquqi şəxslər qarşısında məsuliyyəti

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının məsuliyyəti dedikdə, bu orqanların qəbul etdikləri qanunsuz aktlar nəticəsində, daşdıqları funksiya və vəzifələri lazımi qaydada icra etmədikləri nəticəsində, törətdikləri pozuntular nəticəsində hüquqi və fiziki şəxslərə vurulmuş zərərin nəticələrini aradan qaldırmaq vəzifəsidir. Azərbaycan Respublikasında qüvvədə olan bələdiyyə qanunvericiliyin tələblərinə görə bələdiyyə orqanları əhali, dövlət, fiziki və hüquqi şəxslər qarşısında məsuliyyət daşıyırlar.

“Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanunun 51-ci maddəsində təsbit edilmişdir ki, “bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri hüquqa zidd hərəkətlərə, hərəkətsizliyə görə qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş məsuliyyət daşıyırlar”.

Bələdiyyə orqanlarının fiziki şəxslər qarşısında məsuliyyəti Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında bələdiyyə orqanlarının insan və vətəndaş hüquq və azadlıqları qorumaq vəzifəsindən irəli gəlir. Qeyd etmək lazımdır ki, insan hüquq və azadlıqlarının təmin olunmasına dair Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında təsbit olunmuş müddəalar Azərbaycan Respublikasının Qanunlarında və digər normativ aktlarında konkretləşdirilmişdir. Belə ki, Azərbaycan Respublikası Mülki Məcəlləsinin 1100-cü maddəsində göstərilir ki, “dövlət orqanlarının, yerli özünüidarəetmə orqanlarının və ya bu orqanların vəzifəli şəxslərinin qanunsuz hərəkətləri (hərəkətsizliyi) nəticəsində, o cümlədən dövlət orqanlarının və ya yerli özünüidarəetmə orqanının qanuna və ya digər hüquqi akta uyğun gəlməyən aktının qəbul edilməsi nəticəsində fiziki və ya hüquqi şəxsə vurulmuş zərərin əvəzini Azərbaycan Respublikası və ya müvafiq bələdiyyə

ödəməlidir”.

Bələdiyyə orqanlarının fiziki və hüquqi şəxslər qarşısında məsuliyyəti bir neçə hallarda yarana bilər. Məsələn, bələdiyyə orqanları tərəfindən fiziki şəxsin qanunla müəyyən edilmiş hüquq və azadlıqları pozulduqda sonuncu bələdiyyə orqanlarının qanunsuz hərəkətindən (hərəkətsizliyindən) və qərarlarından məhkəməyə müraciət edə bilər. Düzdür, bələdiyyə orqanının vəzifəli şəxsi tərəfindən fiziki şəxsin hüquq və ya azadlığı pozulduğu təqdirdə fiziki şəxs şikayətlə bələdiyyə orqanının sədrinə də müraciət edə bilər. Bu halda bələdiyyə orqanının rəhbəri vətəndaşın şikayətini araşdırıb şikayətə əsaslandırılmış cavab verməlidir. Lakin təcrübə göstərir ki, bələdiyyə orqanlarının vəzifəli şəxslərinin qanunsuz hərəkətlərindən (hərəkətsizliyindən) bələdiyyə sədrinə etdikləri müraciətləri bir çox hallarda vətəndaşların hüquqlarının bərpası ilə nəticələnmişdir. Odur ki, fiziki və hüquqi şəxslərin pozulmuş hüquq və azadlıqların məhkəmə qaydasında müdafiə forması təcrübədə ən səmərəli müdafiə formasına aid edilə bilər.

Azərbaycan Respublikası MPM-nin 297.1-ci maddəsində yerli özünüidarəetmə orqanının və onun vəzifəli şəxslərinin məhkəmədə baxılmalı olan qərarlarının və hərəkətlərinin (hərəkətsizliyinin) əlamətləri sadalanır. Belə ki, təkbaşına və ya kollegial qaydada qəbul edilən həmin qərarlar və hərəkətlər (hərəkətsizlik) nəticəsində:

- şəxsin hüquq və azadlıqları pozulmuş olsun;
 - şəxsin hüquq və azadlıqlarını həyata keçirməyə maneçilik yaransın;
 - şəxsin üzərinə qanunsuz olaraq hər hansı vəzifə qoyulmuş olsun və ya o, qanuna zidd olaraq məsuliyyətə cəlb edilsin.
- Fiziki və hüquqi şəxslərin yerli özünüidarəetmə orqanları-

nın qərar və hərəkətlərindən (hərəkətsizliyindən) şikayətlərinə xüsusi iddia icraatı qaydasında baxılmalıdır.

Məhkəmə işə baxdıqda şikayət edilən bələdiyyə orqanının və ya vəzifəli şəxsin hərəkətinin və ya qərarının qanuni olub-olmadığını yoxlayır. Bələdiyyə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin o hərəkətləri qanunsuz hesab edilir ki, onlar səlahiyyət həddi daxilində qanunvericiliyin pozulması ilə həyata keçirilir. Bələdiyyə orqanları öz fəaliyyətində Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasına, qanunlarına və digər normativ aktlarına zidd qərar qəbul etməklə və ya hərəkət (hərəkətsizlik) etməklə vətəndaşların hüquqlarını pozmuş olurlar.

Qeyd olunan hallar məhkəmə tərəfindən müəyyən edilərsə, məhkəmə şikayətə baxılması nəticəsində bələdiyyə orqanının qərarının etibarsız hesab edilməsi və həmin qərarın qəbul olunması nəticəsində maddi zərər vurulubsa, həmin zərərin ödənilməsi barədə qətnamə qəbul edir.

Məhkəmə tərəfindən qanunsuz hesab edilmiş bələdiyyə orqanlarının hərəkətləri (hərəkətsizliyi) və ya qərarları nəticəsində fiziki və hüquqi şəxslərə vurulmuş zərər mülki qanunvericiliyi ilə müəyyənləşdirilmiş qaydada bələdiyyə orqanları tərəfindən ödənilir. Bu halda məsuliyyət daşıyıcısı birbaşa bələdiyyə orqanının özü olur. Qanunsuz hərəkəti (hərəkətsizliyi) etmiş və ya qanunsuz qərarı qəbul etmiş vəzifəli şəxsə qarşı reqres qaydasında (geriyə tələb) iddia qaldırıla bilər, lakin bu hal yalnız maddi zərər vurulduğu halda baş verə bilər.

Təcrübədə bələdiyyə orqanları bir çox hallarda hüquqi və fiziki şəxslərlə bağladığı müqavilələrdən irəli gələn şərtləri pozduqlarına görə məsuliyyət daşıyırlar. Bələdiyyələrin vətəndaşlara vurduqları maddi zərər bələdiyyə büdcəsinin vəsaiti hesabına ödənilir. Bələdiyyələr vurduqları zərərin əvəzini könüllü

şəkildə və ya məhkəmə aktı əsasında ödəyirlər.

Azərbaycan Respublikasının mülki qanunvericiliyi vurulmuş zərərə görə maddi məsuliyyətin yaranmasını, şərtlərini və həcmi müəyyən edir. Azərbaycan Respublikası Mülki Məcəlləsinin 1097.1-ci maddəsində göstərilir ki, “mülki hüquq pozuntusu (delikt) nəticəsində fiziki şəxsin şəxsiyyətinə və ya əmlakına vurulmuş zərərin, habelə hüquqi şəxsin əmlakına və işgüzar nüfuzuna vurulmuş zərərin əvəzi zərərvuran tərəfindən tam həcmdə ödənilməlidir”. Göründüyü kimi, mülki qanunvericiliklə zərərin tam həcmdə ödənilməsi prinsipi müəyyən edilmişdir.

Qeyd olunan prinsipin mahiyyəti Azərbaycan Respublikası Mülki Məcəlləsinin 115-ci maddəsində açıqlanır: zərərin əvəzi naturada eyni növlü və keyfiyyətli əmlak verməklə, zədələnmiş əmlaki düzəltməklə ödənilə bilər və ya məhkəmə zərərin vurulması üçün məsuliyyət daşıyan şəxsin üzərinə vurulmuş zərərin əvəzini ödəmək öhdəliyi qoyur. Mülki Məcəllənin 21.2 maddəsində göstərilir ki, “zərər dedikdə, hüququ pozulmuş şəxsin hüququnu bərpa etmək üçün çəkdiyi və ya çəkməli olduğu xərclər, əmlakından məhrum olması və ya əmlakının zədələnməsi (real zərər), habelə hüququ pozulmasaydı, həmin şəxsin adı mülki dövrüyə şəraitində əldə edəcəyi gəlirlər (əldən çıxmış fayda) başa düşülür”.

Qüvvədə olan Mülki qanunvericiliyin tələblərinə görə, vətəndaşlar şəxsi qeyri-əmlak hüquqlarının pozulmasına görə, həm də mənəvi zərərin kompensasiyasını tələb etmək ixtiyarına malikdirlər. Bələdiyyə orqanlarının qanunsuz hərəkətləri (hərəkətsizliyi) və ya qərarları fiziki şəxsləri mənəvi sarsıntılara, iztirablara məruz edibse, bu halda məhkəmə bələdiyyə orqanlarının üzərinə onlara mənəvi zərərin əvəzini təşkil edən məbləği ödəmək öhdəliyi qoyur.

IX FƏSİL

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN TƏMİNATLARI

9.1. Yerli özünüidarəetmənin təminatlarının anlayışı və növləri

Yerli özünüidarəetmənin vəzifə və funksiyalarının həyata keçirilməsinin effektivliyi və sistemin qurulması, onun hüquqlarının nə dərəcədə tam təmin edilməsi və müdafiə edilməsindən asılıdır. Yerli özünüidarəetmə hüquqlarının təmin edilməsi mexanizminin əsas elementlərindən biri, bu hüquqların təminat sistemidir.

Elmi ədəbiyyatda “yerli özünüidarəetmənin təminatı” anlayışı ilə bağlı bir neçə nöqteyi-nəzər mövcuddur. M.N.Kudilinski, N.A.Şevelyova hesab edirlər ki, yerli özünüidarəetmənin təminatı dedikdə, yerli özünüidarəetmə hüquqlarının realizə edilməsini təmin edən vasitələr, ölçülər və şərtlər sistemi başa düşmək lazımdır. O.E.Kutafin və V.İ.Fadəyev hesab edirlər ki, yerli özünüidarəetmənin təminatı yerli özünüidarəetmənin realizə olunmasını və hüquqi müdafiəsini təmin edən bütün şərt və vasitələrin məcmusudur. Professor S.D.Knyazev təminatlıq müxtəlif idarəçilik strukturlarının qanuni fəaliyyətinə yerli və federal orqanlarının simasında şərait yaradan (vaxtında zəruri qanunları qəbul etmək) dövlətin öhdəliyi kimi müəyyən edir. Y.D.Kazansev və A.N.Pisaryov yerli özünüidarəetmənin təminatı dedikdə, yerli özünüidarəetmənin əhali tərəfindən həyata keçirilməsi üzrə dövlətin hüquqi, təşkilati və maddi-maliyyə şəraitinin yaradılması kimi başa düşürlər.

Təsnifatlara münasibətdə demək olar ki, bütün müəlliflər predmet meyarlarına əsaslanaraq, siyasi, iqtisadi, sosial, hüquqi

və s. təminatları fərqləndirirlər.

Belə ki, N.A.İqnatyuk, A.V.Pavluşkin hesab edirlər ki, yerli özünüidarətmənin təminatları müxtəlif xarakterə malikdir və iki əsas qrupda birləşə bilərlər: yerli özünüidarətmənin ümumi və xüsusi (hüquqi) təminatları. O.E.Kutafin və V.İ.Fadeyev də bu fikri müdafiə edirlər. Ümumi təminatlar kimi iqtisadi, siyasi münasibətləri, cəmiyyətin mənəvi əsaslarını, xüsusi təminatlar kimi isə müəyyən hüquqi vasitələri başa düşürlər. Onlar təminatlara bu və ya digər formada yerli özünüidarətmənin inkişafını stimullaşdıran, onun orqanlarının fəaliyyətində sabitliyi və stabilliyi təmin edən, yerli özünüidarətmə orqanlarının səlahiyyətini müəyyən edən normaların tam realizə olunmasını təmin edən, real həyatda mövcud olan və fəaliyyət göstərən real hadisələr kimi baxırlar. Həmçinin S.D.Knyazev ümumi və hüquqi təminatları fərqləndirir. Ümumi kimi özünüidarətmə prosesinə təsir edən (həm pozitiv, həm də neqativ) iqtisadi, siyasi, sosial şərtlər başa düşülür.

N.V.Postovoy təminatın yalnız təsnifatını qeyd edərək, iqtisadi, təşkilati və hüquqi təminatları fərqləndirir. Y.D.Kazansev və A.N.Pisarev hüquqi, təşkilati və maddi-maliyyə təminatlarını fərqləndirirlər.

Professor Qovorilin qeyd edir ki, qanunvericiliyə əsasən təminatları dövlət müəyyən edir və təmin edir. O, təminatların ümumi və xüsusiyyətlərini müdafiə edir. Eyni zamanda subyektlər baxımından bələdiyyə qanunvericiliyində əhəlinin təminatları, vətəndaşların hüquqlarının təminatları yerli özünüidarətmə orqanlarının və ya vəzifəli şəxslərin təminatları ilə fərqləndirilir. Faktiki olaraq bu fərqləndirmə predmet baxımından deyil, subyektiv prinsip baxımından bölgüsü aparılan yeganə bölgü prinsipidir.

R.F.Vasilyev yerli özünüidarətmənin iqtisadi, siyasi, təşkilati, köməkçi və hüquqi təminatlarını fərqləndirir. O, hüquqi təminatlardan fərqli olaraq birinci dörd qrup təminatlara daha geniş baxır.

Digər mövcud olan oxşar baxışların ayrıca tədqiqinin aparmadan, onların terminoloji təhlilini fərqləndirmədən hesab edirik ki, yerli özünüidarətmənin təminatlarının bir-neçə müxtəlif izahları formalaşmışdır.

Bir halda hüquqşünas alimlər yerli özünüidarətmənin həyata keçirilməsini təmin edən real şərt və üsulları təminatları sayırlar.

Başqa müəlliflər yerli özünüidarətmənin həyata keçirilməsini təmin edən hüquq normalarının məcmusunu təminatlar hesab edirlər.

Üçüncülər yuxarıda qeyd etdiyimiz hər iki mövqeyi məcmu halında təminatlar hesab edirlər. Beləliklə, yerli özünüidarətmənin həyata keçirilməsini və effektiv hüquqi müdafiəni təmin edən şərt və üsulların məcmusu yerli özünüidarətmənin təminatları kimi başa düşülür.

Qarşılıqlı sıx əlaqəli iki təminatlar qrupu: ümumi və xüsusi (hüquqi) fərqləndirirlər. Ümumi təminatlar xüsusi fəaliyyətini müəyyən edir. Xüsusi təminatlar ümumi təminatların hüquqi ifadə formasıdır.

Yerli özünüidarətmənin inkişafını stimullaşdıran, onun orqanlarının fəaliyyətinin davamlılığını və stabilliyini təmin edən, yerli özünüidarətmə orqanlarının səlahiyyətlərini müəyyən edən normaların reallaşmasının əsaslarını yaradan siyasi, iqtisadi, sosial, mədəni ideoloji və təşkilati təminatlar ümumi təminatlardan hesab olunur. Yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli və yerli özünüidarətmənin onlara verilmiş dövlət səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsi üçün yerli özünüidarə-

etmə və onun orqanlarının fəaliyyətini hüquqi vasitələrlə təmin edən, üsul və vasitələrin məcmusu yerli özünüidarəetmənin xüsusi təminatları hesab edilir.

Bunlar Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında, Azərbaycan Respublikasının Qanunlarında, Qanunqüvvəli aktlarında, Nizaminamələrində və s. təsbit edilmişdir.

Yerli özünüidarəetmənin hüququnun məhkəmə müdafiəsi, yerli özünüidarəetmənin orqan və vəzifəli şəxslərinin məsuliyyəti institutu, yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin hüquqi prinsipləri geniş mənada hüquqi təminatlara aiddir. Bu fəsilə biz siyasi-təşkilati, maliyyə-iqtisadi və hüquqi təminatlara nəzər yetirəcəyik.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 146-cı maddəsinin I bəndinə əsasən “Bələdiyyələr öz səlahiyyətlərini həyata keçirməkdə müstəqildirlər”. Şübhəsiz bələdiyyələrin formalaşması və normal fəaliyyət göstərməsi üçün Konstitusiyanın bu norması əvəzsizdir və bu normanı həyata keçirmək üçün, Azərbaycan Respublikasının “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanunun 9-cu maddəsi dövlət qarşısında əlavə məsuliyyətlər müəyyənləşdirib: “Azərbaycan Respublikasının dövlət hakimiyyəti orqanları bələdiyyələrin təşəkkülü və inkişafı üçün zəruri, hüquqi, təşkilati və maddi maliyyə şəraiti yaradır və yerli özünüidarəetmə hüququnu həyata keçirməkdə əhaliyə köməklik göstərirlər”.

Əlbəttə ki, bələdiyyələrin formalaşmasında və fəaliyyətində bələdiyyələrin müstəqilliyinin təminatı məsələsi mühüm amildir, çünki bələdiyyələr nə qədər müstəqil olsalar, onların fəaliyyəti üçün daha geniş imkanlar açılır. Öz mahiyyət etibarilə adamlara daha yaxın olan bu qurumlar adamların yerli problemlərinin çözümündə həlledici rola malik olacaq. Ayrı-ayrı öl-

kələrin təcrübəsi göstərir ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin effektivliyi onların müstəqilliyi ilə düz mütənəsbdir. Daha doğrusu, bələdiyyələrin tam müstəqil olduğu ölkələrdə yerli özünüidarəetmə qurumları yüksək nəliyyətlər əldə edə bilirlər.

9.2. Yerli özünüidarəetmənin təşkilati-siyasi müstəqilliyinin təminatları

Yerli özünüidarəetmənin təşkilati siyasi təminatları dedikdə, dövlətin siyasi-hüquqi rejimi hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipinə əsaslanan dövlət hakimiyyəti sistemi, xalq hakimiyyətinin birbaşa və yerli özünüidarəetmə orqanları vasitəsilə həyata keçirilməsi, səlahiyyətləri çərçivəsində özünüidarəetmə orqanlarının müstəqilliyi, insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının və bəzi digər hüquqların təminatlılığı başa düşülür.

Yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyinin təşkilati təminatlarına, yerli özünüidarəetmənin qanunvericiliklə təşkil edilmiş təşkilati əsasları və yerli özünüidarəetmə orqanların səlahiyyətlərini müəyyən edən prinsipləri aid edilir. Yerli özünüidarəetmənin siyasi-təşkilati təminatlarına aşağıdakıları aid etmək olar:

Birinci, bir hissəsinin də bələdiyyə hakimiyyəti hesab edilmə, dövlətin siyasi-hüquqi rejiminin tərkib hissəsi kimi hakimiyyətlərin şaquli xətt üzrə bölünməsi prinsipi;

İkinci, yerli icra hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səlahiyyətlərin bölünməsi prinsipi; qanunvericiliklə yerli əhəmiyyətli məsələlərin müəyyən olunması, bu səbəbdən də yerli özünüidarəetmə orqanlarının yerli əhəmiyyətli

yətli məsələlərinin həllində müstəsna səlahiyyətlərin müəyyən edilməsi;

Üçüncü, yerli özünüidarəetmənin dövlət hakimiyyəti ilə eyni mənbəyə - Azərbaycan xalqına, malik olmasında ehtiva olunan təbiəti, məntiqi olaraq bələdiyyə hakimiyyətinin ictimai xarakterinin tanınması;

Dördüncü, Azərbaycan Respublikasının konstitusiyaya qurulmasının əsaslarından biri olaraq, yerli özünüidarəetmə demokratik hüquqi institut kimi toxunulmamazlığı. Bu müddəə Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında və bələdiyyə qanunvericiliyində daha geniş ifadə olunur.

Bəşinci, vətəndaşların bələdiyyə orqanlarının strukturunu müstəqil surətdə müəyyən edə bilməsi. Belə ki, Azərbaycan Respublikasının "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanununun 8-ci maddəsi vətəndaşlara bələdiyyə orqanlarının strukturu, səlahiyyətləri və formalaşdırılması qaydasını, səlahiyyət müddətlərini və bu orqanların səlahiyyətlərinə və təşkilinə aid digər məsələlərini müəyyən etmək hüququnu bələdiyyənin nizamnaməsində imkan verir.

Altıncı, bələdiyyələr qanun çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququna malik olması. Yerli əhəmiyyətli məsələlər - bələdiyyə əhalisinin həyat fəaliyyətinin bilavasitə təmin edilməsi ilə bağlı Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qanunları ilə müəyyən edilən məsələlərdir.

Yeddinci, bələdiyyənin öz səlahiyyətləri daxilində qəbul etdiyi qərarlar təşkilati-hüquqi formasından asılı olmayaraq, bələdiyyənin ərazisində yerləşən bütün hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən həkmən icra edilməsi. Bələdiyyə qərarlarının icra edilməməsi qanuna müvafiq surətdə məsuliyyətə səbəb olur.

Səkkizinci, bələdiyyə qərarları onların qəbul etmiş orqanlar tərəfindən ləğv olunması və ya məhkəmənin qərarı ilə etibarsız sayıla bilməsi.

Doqquzuncu, bələdiyyələr müstəqil qurum olmaq etibarını ilə, məhkəmə istisna olunmaqla, heç bir rəsmi hökumət orqanı qarşısında məsuliyyət daşınmaması. Bu məsələ "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikası qanununun 50-ci maddəsində aşağıdakı kimi təsbit edilmişdir: "Bələdiyyənin ərazisində yaşayan vətəndaşlar, bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və bələdiyyə orqanlarının vəzifəli şəxsləri dövlət hakimiyyəti orqanlarının və dövlətin vəzifəli şəxslərinin, bələdiyyələrin, bələdiyyə orqanlarının və bələdiyyə orqanlarının vəzifəli şəxslərinin, bələdiyyənin yaratdığı hüquqi şəxslərin, habelə ictimai birliklərin yerli özünüidarəetmənin hüquqlarını pozan aktlarının etibarsız sayılması barədə məhkəməyə iddia verə bilərlər".

Onuncu, bələdiyyələrin, bələdiyyə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin müraciətlərinə dövlət orqanları, siyasi partiyalar, ictimai birliklər, həmkarlar ittifaqı təşkilatları, digər şəxslər və onların vəzifəli şəxsləri bir ay müddətində baxmalıdırlar.

Onbirinci, bələdiyyə ərazilərinin müəyyənləşdirilməsi və dəyişdirilməsi, o cümlədən bələdiyyələr təşkil edilərkən, birləşdirilərkən, ayrılarkən, yenidən təşkil edilərkən və ya ləğv olunarkən onların həddlərinin müəyyənləşdirilməsi və dəyişdirilməsi müvafiq ərazi əhalisinin rəyi nəzərə alınmaqla, Azərbaycan Respublikasının Qanunu ilə müəyyən edilməsi.

9.3. Yerli özünüidarəetmənin iqtisadi-maliyyə müstəqilliyinin təminatları

Yerli özünüidarəetmənin iqtisadi təminatı iqtisadi fəaliyyətin prinsipinə, azad sahibkarlığa, mülkiyyətin müxtəlif və bərabər hüququlu formalarına, onların bərabər hüquqi müdafiəsinə əsaslanan cəmiyyətin iqtisadi sistemidir. Yerli əhəmiyyət kəsb edən məsələlərin həllində yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyinin mühüm təminatı kimi qanunvericilikdə təsbit olunmuş yerli özünüidarəetmənin maliyyə-iqtisadi əsası çıxış edir.

İqtisadi təminatlara aiddir: torpaqların və digər təbii sərvətlərin bələdiyyə mülkiyyətində olmasının mümkünlüyü; bələdiyyə mülkiyyətinin sahiblik, istifadə və sərəncam məsələlərinin yerli özünüidarəetmə orqanları, əhali tərəfindən müstəqil həlli; bələdiyyə mülkiyyətinin dövlət tərəfindən tanınması və bərabər müdafiəsi prinsipi; yerli özünüidarəetmə orqanlarına ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətləri verildiyi hallarda, onlara zəruri olan maddi və maliyyə resurslarının tam həcmdə verilməsi və s. Yerli özünüidarəetmənin maliyyə müstəqilliyi mühüm iqtisadi təminatdır və özünü göstərir: yerli büdcənin formalaşması, təsdiqi və icrasının müstəqilliyi prinsipində; yerli özünüidarəetmə orqanlarının yerli vergi və yığımları müəyyən etmək hüququnda; dövlət hakimiyyət orqanlarının qərarları nəticəsində əlavə xərclərə kompensasiya hüququnda və s.

Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının 9-cu maddəsi yerli özünüidarəetmə orqanlarının milli iqtisadi siyasət çərçivəsində kifayət qədər öz maliyyə vəsaitinə malik olmaq hüququ olmasını və öz funksiyalarını yerinə yetirmək üçün həmin vəsait barədə sərbəst sərəncam verə bilmələrini müəyyənləşdirir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə

vəsaiti konstitusiyaya ilə və qanunla onlara verilən səlahiyyətlərə uyğun olmalıdır.

Azərbaycan Respublikasının “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanununun 32-ci maddəsinin 1-ci bəndinə əsasən yerli özünüidarəetmənin iqtisadi əsaslarını bələdiyyə mülkiyyəti, yerli maliyyə, dövlət mülkiyyətində olan və bələdiyyələrin istifadəsinə verilmiş bələdiyyə əhalisinin tələbatının ödənilməsinə xidmət edən əmlak təşkil edir.

Yerli özünüidarəetmənin maliyyə-iqtisadi müstəqilliyinin təminatı özünü göstərir:

1) **Bələdiyyə mülkiyyətində.** Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 13-cü maddəsində göstərilir ki, mülkiyyətin digər növləri - dövlət və xüsusi mülkiyyətlə yanaşı, bələdiyyə mülkiyyəti də toxunulmazdır və dövlət tərəfindən qorunur. Konstitusiyanın 144-cü maddəsinin 6-cı bəndinə əsasən bələdiyyələrə bələdiyyə mülkiyyətinə sahiblik, ondan istifadə və onun barəsində sərəncam vermək hüququ verilir. Konstitusiyada təsbit olunmuş bu prinsip Azərbaycan Respublikasının “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanununun 32-ci maddəsinin 2-ci bəndində öz əksini tapmışdır: “Bələdiyyə öz əmlakına dair mülkiyyətçi hüququna malikdir, yəni sərbəst olaraq əmlakına sahiblik edir, ondan istifadə edir və ona sərəncam verir”. Bələdiyyə mülkiyyətinin tərkibi Azərbaycan Respublikasının “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanununun 33-cü maddəsində müəyyənləşdirilmişdir;

2) **Bələdiyyələr bələdiyyə mülkiyyəti obyektlərini qanuna uyğun olaraq fiziki və hüquqi şəxslərin müvəqqəti və ya daimi istifadəsinə, icarəsinə verə bilər, qanunla müəyyənləşdirilmiş qaydada özgəninkiləşdirə bilər, habelə bələdiyyə mülkiyyətində olan əmlak barəsində başqa əqdlər bağlaya bilər, özəlləşdirir**

lən və ya istifadəyə verilən obyektlərdən istifadə şərtlərini müqavilə və sazişlərlə müəyyənləşdirə bilərlər. Həmçinin bələdiyyələr qanuna uyğun olaraq yerli əhalinin mənafeyi naminə, bələdiyyənin hüduqları daxilində olan torpaqlardan istifadə şərtlərini müəyyənləşdirə bilərlər. Bələdiyyə mülkiyyətinin özəlləşdirilməsi qaydasını və şərtlərini əhali bilavasitə və ya bələdiyyə müstəqil surətdə müəyyənləşdirir. Bələdiyyə mülkiyyəti obyektlərinin özəlləşdirilməsindən daxil olan vəsaitlər bütünlüklə yerli büdcəyə daxil olur.

3) Bələdiyyələr yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli vəzifələrini həyata keçirmək üçün təsərrüfat fəaliyyəti ilə və qanunvericiliklə qadağan edilməmiş başqa fəaliyyətlə məşğul ola bilərlər və bununla əlaqədar olaraq müstəqil hüquqi şəxslər yarada bilərlər. Bələdiyyələr yaratdıqları hüquqi şəxslərin fəaliyyət məqsədlərini, şərtlərini və qaydasını müəyyənləşdirir, onların məhsulunun (xidmətlərinin) qiymətlərini və tariflərini tənzimləyir, nizamnamələrini təsdiq edir, rəhbərlərini təyin və azad edir, fəaliyyətinə dair hesabatlarını dinləyirlər.

4) Bələdiyyə büdcəsinin mövcudluğu yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsinin vacib şərtlərindən biridir. Azərbaycan Respublikasının dövlət orqanları bələdiyyələrə verilmiş səlahiyyətlərin normal yerinə yetirilməsi kifayət edən yerli büdcələrin zəruri xərclərinin ödənilməsi üçün gəlir mənbələrini təsbit etmək yolu ilə bələdiyyələrin büdcələrini formalaşdırırlar. Azərbaycan Respublikasının "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanununun 39.1-ci maddəsinə əsasən yerli büdcələr bələdiyyə büdcələrindən ibarətdir. Bununla əlaqədar yerli büdcələrin tərtibini, təsdiqini və icrasını, onların icrasına nəzarəti bələdiyyələr müstəqil həyata keçirirlər. Yerli büdcələrin xərclərinin öz gəlirləri ilə təmin olunmayan hissəsi (yerli büdcənin kə-

siri) dövlət büdcəsindən alınan dotasiya ilə örtülə bilər.

5) Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 144.2-ci maddəsinə və Azərbaycan Respublikasının "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanununun 42.1-ci maddəsinə əsasən bələdiyyələrə qanunvericilik və icra hakimiyyətləri tərəfindən əlavə səlahiyyətlər həvalə etdikdə onları bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün zəruri maliyyə vəsaiti ilə təmin etməlidirlər. Bundan başqa Azərbaycan Respublikası icra hakimiyyəti orqanlarının qəbul etdikləri qərarlar nəticəsində bələdiyyənin məxarici artıb mədaxili azalarsa, qərar qəbul etmiş orqanlar əlavə kompensasiya ödəyirlər. Kompensasiyanın məbləği müvafiq qərarın qəbul olunması ilə bir vaxtda müəyyənləşdirilir. Bələdiyyələrin əlavə xərclərinə səbəb olan dövlət orqanlarının qərarlarını bələdiyyələr onlara kompensasiya kimi verilmiş vəsait həddində həyata keçirirlər.

6) Bələdiyyələrin yerli vergi və ödənişlər sahəsində səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında və qanunlarında təsbit edilmişdir. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 144.4-cü maddəsinə və Azərbaycan Respublikasının "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanununun 43.1-ci maddəsinə əsasən bələdiyyələr Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsinə və qanunlarına uyğun olaraq yerli vergiləri, ödənişləri, habelə onların ödənilməsi üzrə güzəştləri müəyyənləşdirirlər. Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının 9-cu maddəsinin 3-cü bəndində deyilir: "Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə vəsaitinin heç olmazsa bir hissəsi yerli vergilər və ödənişlər hesabına daxil olmalıdır, bunların dərəcələrini yerli özünüidarəetmə orqanları qanunda göstərilən hüduqlarda müəyyənləşdirməyə ixtiyarlıdırlar". Yerli vergilər və ya başqa sözlə bələdiyyə vergiləri dedikdə, Azərbaycan

Respublikasının Vergi Məcəlləsində və müvafiq qanunlarında müəyyən edilən, bələdiyyələrin qərarlarına əsasən tətbiq edilən və bələdiyyələrin ərazilərində müvafiq yerli büdcələrə ödənilən vergilər nəzərdə tutulur. Yerli vergilərin (bələdiyyə vergilərinin) dərəcələri vergi qanunvericiliyində təsbit edilmiş hədlər daxilində müəyyən edilir. Yerli ödənişlər Vergi Məcəlləsində deyil, bələdiyyələrə dair müvafiq qanunlarda, habelə yerli rəy sorğularının nəticələri əsasında həyata keçirilən məqsədli layihələrin maliyyələşdirilməsi üçün müəyyənləşdirilən hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən ödənilən vergi olmayan könüllü birdəfəlik ödənişlərdir (rüsurlar, yığımlar, haqlar). Yerli vergilər kimi yerli ödənişlər də yalnız qanun əsasında tətbiq edilir və yerli büdcələrə ödənilir. Vergilərin hər bir növü üzrə ünsürlər və ödəyicilər ilk növbədə Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi ilə müəyyən edilir, bəziləri isə “Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununda təkrarlanır. Yerli vergilərin müəyyən edilməsi dövlət vergilərindən dərəcəni müəyyən etmə üsulu ilə fərqlənir. Dövlət vergilərinin konkret dərəcələri yalnız Vergi Məcəlləsi ilə, zəruri hallarda isə bu Məcəllədə təsbit edilmiş maksimum hədd daxilində, növbəti il üçün dövlət büdcəsi haqqında qanunla müəyyən edilir. Yerli vergilərin dərəcələri isə onların qanunda göstərilmiş aşağı və yuxarı hədləri daxilində bələdiyyənin qərarı ilə müəyyənləşdirilir. Beləliklə, demək olar ki, bələdiyyə hər hansı vergi növünün, hesablanması, ödənilməsi və güzəştlərin verilməsi qaydasını müəyyən edə bilməz. Lakin qanunla müəyyən edilmiş bu və ya digər vergini tətbiq edib etməməsi və onun konkret dərəcəsi haqqında qərarı bələdiyyə müstəqil olaraq qəbul edə bilər.

7) Dövlət bələdiyyə mülkiyyətini müdafiə edir, subsidiya-

lar, kreditlər, qrantlar vermək yolu ilə onun artmasına imkan yaradır. Bələdiyyə mülkiyyətindən yalnız Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında və bu Qanunda nəzərdə tutulmuş bələdiyyə vəzifələri üçün istifadə oluna bilər.

9.4. Yerli özünüidarəetmənin hüquqlarının müdafiəsi

Mülki Məcəllənin 18-ci maddəsinə əsasən mülki hüquqların müdafiəsi qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş qaydada və qanuna, ictimai qaydaya və əxlaqa zidd olmayan üsullarla həyata keçirilir.

Daha əhəmiyyətli və effektiv üsullardan biri kimi məhkəmə müdafiəsini hesab etmək olar. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 60-cı maddəsinə əsasən “hər kəsin hüquq və azadlıqlarının məhkəmədə müdafiəsinə təminat verilir”.

Hər bir hüquqi dövlətdə olduğu kimi Azərbaycan Respublikasında məhkəmə hakimiyyəti konstitusion quruluşun, o cümlədən bu quruluşun elementlərindən biri sayılan yerli özünüidarəetmənin müdafiəsini, qanunçuluğu təmin etməlidir.

“Yerli özünüidarəetmə haqqında” Avropa Xartiyasının 11-ci maddəsində yerli özünüidarəetmə orqanları özlərinin səlahiyyətlərinin və ölkə konstitusiyasında və qanunvericiliyində təsbit olunmuş yerli özünüidarəetmə prinsiplərinə riayət edilməsinin sərbəst həyata keçirilməsini təmin etmək üçün məhkəmə müdafiəsi hüququna malik olmasını göstərmişdir.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 146-cı maddəsinin 5-ci bəndinə əsasən “bələdiyyələrin məhkəmə tərəfindən müdafiəsinə təminat verilir”. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 50-ci

maddəsinə əsasən “bələdiyyənin ərazisində yaşayan vətəndaşlar, bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və bələdiyyə orqanlarının vəzifəli şəxsləri dövlət hakimiyyəti orqanlarının və dövlətin vəzifəli şəxslərinin, bələdiyyələr və bələdiyyə orqanlarının və bələdiyyə orqanlarının vəzifəli şəxslərinin, bələdiyyənin yaratdığı hüquqi şəxslərin, habelə ictimai birliklərin yerli özünüidarənin hüquqlarını pozan aktlarının etibarsız sayılması barədə məhkəməyə iddia verə bilərlər”.

Həmin Qanunun 8-ci maddəsinin 3-cü bəndinə əsasən “bələdiyyənin nizamnaməsi Azərbaycan Respublikası ilə müəyyənləşdirilmiş qaydada dövlət qeydiyyatına alınır”. Bələdiyyə nizamnamələrinin qeydiyyatı Azərbaycan Respublikası Ədliyyə Nazirliyi tərəfindən həyata keçirilir.

Dövlət qeydiyyatına almaqdan imtina edilməsi barədə hərəkətdən bələdiyyələr məhkəmə qaydasında şikayət verə bilərlər. Onu da qeyd etmək lazımdır ki, bələdiyyələrlə yanaşı belə bir şikayətlə bələdiyyələrin ərazisində yaşayan vətəndaşlar da məhkəməyə müraciət edə bilərlər.

Azərbaycan Respublikasının məhkəmə orqanı mübahisələri Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına, referendumla qəbul edilən hüquqi aktlara, qanunlara, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanlarına, Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarına, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ-hüquqi aktlarına, habelə Azərbaycan Respublikasının tərəfdar olduğu beynəlxalq müqavilələrə uyğun həll edir.

1999-cu il 28 dekabr tarixli qanunla qəbul edilmiş və 2000-ci ilin sentyabrın 1-də qüvvəyə minmiş Azərbaycan Respublikasının Mülki-Prosessual Məcəlləsi bilavasitə məhkəmələrin mülki və iqtisadi mübahisələr üzrə məhkəmə icraatı qaydasını tənzim edir. Azərbaycan Respublikasının

Mülki-Prosessual Məcəlləsi (bundan sonra MPM) məhkəmələrdə mülki və iqtisadi mübahisələrə baxılmasının prosesual qaydasını, mülki işlərin məhkəmələrə aidiyyətini, işdə iştirak edən şəxslərin hüquq və vəzifələrini, mülki prosesin mərhələlərini, mülki mühakimə icraatının növlərini və sair prosesual qaydalarını müəyyən edir.

Məhkəmə tərkibi. Mülki işlərə və iqtisadi mübahisələrə birinci instansiya məhkəmələrində hakim tərəfindən təkbəşinə baxılır.

Apellyasiya, kassasiya və əlavə kassasiya instansiya məhkəmələrində mülki və iqtisadi mübahisələr üzrə işlərə kollegial məhkəmə tərkibində baxılır.

Azərbaycan Respublikasının MPM-nin 12.2-ci maddəsində müəyyən edildiyi kimi, apellyasiya qaydasında işlərə sədrlik edən və digər iki hakimin, kassasiya qaydasında isə sədrlik edən, iki və ya daha çox hakimin iştirakı ilə baxıla bilər.

Mülki işə kollegial formada baxıldıqda, ortaya çıxan hər hansı bir məsələ səs çoxluğu ilə qəbul edilir. Sədrlik edən öz fikrini sonuncu bildirir.

Aidiyyət. Azərbaycan Respublikası MPM-nin 25.1-ci maddəsinin tələblərinə görə, mülki mühakimə icraatı qaydasında mülki, əmək, torpaq münasibətləri, təbii ehtiyatlarının istifadə olunması və ya ətraf mühitin qorunması, vergi, inzibati və digər münasibətlərdən əmələ gələn mübahisələr üzrə tərəflərdən heç olmasa biri fiziki şəxsdirsə və onun fərdi sahibkar statusu yoxdursa və ya belə statusu olsa da, mübahisə onun sahibkarlıq fəaliyyətini həyata keçirməsi ilə əlaqədar yaranmamışsa, həmin mübahisələr üzrə işlərə ümumi məhkəmələr baxır.

Misal. Bələdiyyə orqanı fiziki şəxsə qarşı vaxtında ödənilməmiş torpaq vergisinin tutulması barədə iddia tələbi ilə

məhkəməyə müraciət edir. Bu halda vergi münasibətlərinin iştirakçısı olan fiziki şəxs fərdi sahibkar statusu olmayan fiziki şəxsdirsə, həmin münasibətlərdən əmələ gələn mübahisəyə ümumi məhkəmə tərəfindən baxılacaqdır.

İnzibati hüquq və konstitusiya hüquq münasibətlərindən irəli gələn mübahisələrə xüsusi iddia icraatı qaydasında ümumi məhkəmələrdə baxılır.

Misal. Bələdiyyə orqanı onun hüquq və maraqlarına toxunan yerli İcra Hakimiyyəti Orqanının qəbul etdiyi qərarın etibarsız hesab edilməsi barədə iddia tələbi ilə məhkəməyə müraciət edir. Qeyd olunan mübahisə üzrə mülki işə ümumi məhkəmədə xüsusi iddia icraatı qaydasında baxılacaqdır.

Azərbaycan Respublikası MPM-nin 26.1-ci maddəsinə müvafiq olaraq hüquqi şəxslərlə, hüquqi şəxs yaratmadan sahibkarlıq fəaliyyətini həyata keçirən və qanunla müəyyən edilmiş qaydada fərdi sahibkar statusu əldə edən fiziki şəxslər arasında yaranan iqtisadi mübahisələrə iqtisad məhkəmələri tərəfindən baxılır.

Yuxarıda çəkdiyimiz misalda fiziki şəxsin bələdiyyə orqanı qarşısında torpaq vergisi üzrə borcu yaranarsa, bu halda bələdiyyə orqanı vergi və bələdiyyə qanunvericiliyindən irəli gələn hüquqlarının məhkəmə qaydasında bərpasını tələb edə bilər. Fiziki şəxs fərdi sahibkar statusu olmayan şəxsdirsə, bələdiyyə orqanı torpaq vergisi üzrə borcun tutulması barədə iddia ərizəsi ilə ümumi məhkəməyə müraciət etməlidir, fiziki şəxs fərdi sahibkar statusu olan şəxs olduğu halda və mübahisə onun sahibkarlıq fəaliyyəti ilə əlaqədar yaranmışsa, bələdiyyə orqanı həmin iddia tələbi ilə iqtisad məhkəməsinə müraciət etməlidir.

Göründüyü kimi, mülki işdə iştirak edən şəxslərin subyektiv tərkibi məhkəmə aidiyyatını müəyyən edən meyarlar-

dan biridir. Aidiyyatı səciyyələndirən digər meyarla hüquq münasibətlərinin xarakterini aid etmək olar.

Bir çox hallarda bələdiyyə orqanlarının qaldırdıqları iddia tələbləri ərazi aidiyyatı tələblərinə riayət edilməklə məhkəmələrə verilir. Ərazi aidiyyatı dedikdə, iddianın cavabdehin rəsmi qeydə alındığı yerin məhkəməsinə verilməsi başa düşülür. İddia tələbi hüquqi şəxsə qarşı qaldırılırsa, bu zaman bələdiyyə orqanı iddia tələbi ilə hüquqi şəxsin ünvanın olduğu yerə görə müvafiq ərazi məhkəməsinə müraciət edir.

Bələdiyyə orqanının tikintiyə, torpaq sahəsinə mülkiyyət hüququnun tanınması, torpaq sahəsinin başqasının qeyri-qanuni sahibliyindən götürülməsi haqqında iddiaları tikintinin, torpaq sahəsinin olduğu yerə görə verilir. Bu halda müstəsna aidiyyat qaydaları tətbiq edilir.

Bələdiyyə orqanı tərəf kimi iştirak etdiyi müqavilə münasibətlərindən irəli gələn iddia tələbi üzrə mülki işin aid olduğu məhkəmələrdən birini seçmək hüququna malikdir.

Məhkəmə xərcləri. Məhkəmə orqanları dövlət büdcəsindən ayrılan vəsaitlər hesabına maliyyələşir. Məhkəmə orqanlarının məsrəfləri qismən işdə iştirak edən şəxslərin üzərinə qoyulur. Bundan başqa, məhkəmə orqanlarının çəkdiyi xərclərin bir hissəsinin işdə iştirak edən şəxslərin üzərinə qoyulması onların məhkəmələrə əsassız müraciətlərinin qarşısını almaq və vətəndaşları vəzifələrinin könüllü icrasına sövq etmək məqsədi daşıyır.

Mülki mühakimə icraatında mövcud olan ümumi qaydaya əsasən, ilk olaraq məhkəmə xərcləri iddiaçının üzərinə qoyulur. İddiaçının irəli sürdüyü tələb tam və ya qismən təmin edildikdə, iddiaçının ödədiyi məbləğ digər tərəfdən tam və ya qismən alınıb xeyrinə qətnamə çıxarılan iddiaçıya verilir. İddiaçının tələbi məhkəmə tərəfindən təmin edilmədik-

də, onun çəkdiyi xərclər ona qaytarılır.

Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə məhkəmədə baxılan müəyyən növlər işlər üzrə dövlət rüsumu ödənilmişdir. Məsələn, bələdiyyə orqanının yeni açılmış hallara görə qanuni qüvvəyə minmiş məhkəmə aktlarına yenidən baxılması barədə ərizəsindən dövlət rüsumu tutulmur. Bələdiyyə orqanının iştirak etdiyi əmək münasibətlərindən irəli gələn tələblərdən də dövlət rüsumu tutulmur.

Məhkəmə xərcləri iki hissəyə bölünür:

- dövlət rüsumu – qanunla müəyyən edilən və Azərbaycan Respublikasının bütün ərazisində qüvvədə olan, hüquqi əhəmiyyətli hərəkətlərin edilməsinə və ya sənədlərin verilməsinə görə dövlət büdcəsinə ödənilən məcburi ödənişdir;

- mülki işin baxılması ilə bağlı olan məsrəflər. Bu məsrəflərə şahidlərə, ekspertlərə və mütəxəssislərə ödənilməli olan məbləğ, yerli baxış zamanı çəkilən məsrəfləri aid etmək olar.

Məhkəmə cərimələri – mülki-prosesual normaların pozulmasında təqsirli olan proses iştirakçılarının üzərinə qoyulan pul tənbehidir. Məsələn, mülki iş üzrə şahid qismində iştirak edən şəxs məhkəmə baxışının vaxtı və yeri haqqında lazımi qaydada xəbərdar edilsə də, heç bir üzürlü səbəb olmadan məhkəmə iclasına gəlmirsə, həmin şəxs məhkəmə tərəfindən cərimələndirilə bilər.

Prosesual müddətlər. Məhkəmə işi kifayət qədər hazırlanmış hesab etdikdə, bu işi məhkəmə iclasında baxılmağa təyin edir. Qanunla başqa hal nəzərdə tutulmayıbsa, ərizə I-ci instansiya məhkəməsinə daxil olduğu vaxtdan sonra 3 aydan gec olmayan müddətdə işə baxılmalı və qətnamə çıxarılmalıdır. Apellyasiya və Kassasiya qaydasında mülki işlərə iki ay ərzində baxılmalıdır.

Mülki prosesin iştirakçıları. Məhkəmə - mülki-prosesual münasibətlərin məcburi subyektidir. Məhkəmə - ədalət mühakiməsini həyata keçirən hakimiyyət orqanıdır.

Mülki prosesual hüquq münasibətlərinin digər subyektləri prosesin tərəfləridir. Mülki prosesdə iki tərəf var – iddiaçı və cavabdeh.

Bələdiyyə orqanlarının mülki prosesdə tərəf kimi iştirakına məhkəmə təcrübəsində tez-tez rast gəlmək olur. Məhkəmə prosesində bələdiyyə orqanı prosesual qanunvericiliklə ona verilmiş aşağıdakı prosesual hüquqlardan istifadə edir:

- iş materialları ilə tanış olmaq;

- iş materiallarından çıxarışlar etmək və onların surətlərini çıxarmaq. Materiallardan çıxarışları müxtəlif texniki üsullardan istifadə yolu ilə etmək olar. Məsələn, bələdiyyə orqanının nümayəndəsi materialların kserosurətini çıxarmaq və ya fotosəklini çəkmək yolu ilə çıxarmaq hüququna malikdir;

- etirazlar vermək;

- sübutlar təqdim etmək və onların tədqiqində iştirak etmək;

- işdə iştirak edən digər şəxslərə, şahidlərə, ekspertlərə və mütəxəssislərə suallar vermək, vəsatətlər, o cümlədən də əlavə sübutların tələb edilməsi barədə vəsatətlər vermək;

- məhkəməyə şifahi və yazılı izahatlar vermək, məhkəmə prosesinin gedişi vaxtı ortaya çıxan bütün məsələlər barədə dəlillər gətirmək, işdə iştirak edən digər şəxslərin vəsatət və dəlillərinə etiraz etmək, məhkəmə qərarlarından şikayət etmək;

- iddianın əsasını və ya predmetini dəyişmək, iddia tələbinin həcmi artırmaq və ya azaltmaq;

- iddiadan imtina etmək;
- iddia tələbini etiraf etmək;
- barışıq sazişi bağlamaq.

Məhkəmə prosesində bələdiyyə orqanları aşağıdakı vəzifələri daşıyırlar:

- üzərlərinə düşən vəzifələri vicdanla yerinə yetirmək;
- tələb və etirazlarını əsaslandıraraq hallara istinad etmək və həmin hallara dair sübutları təqdim etmək;
- hüquqi ünvan dəyişməsi barədə məhkəməni xəbərdar etmək;
- məhkəmənin çağırış vərəqəsində göstərilən vaxtda məhkəməyə öz səlahiyyətli nümayəndəsini göndərmək;
- üzərinə düşən məhkəmə xərclərini ödəmək.

Bələdiyyə orqanı mülki prosesdə müstəqil tələbləri irəli sürən üçüncü şəxs və ya müstəqil tələbləri irəli sürməyən üçüncü şəxs, arizəçi və ya maraqlı şəxs qismində də iştirak edə bilər.

Misal. İki təşkilat arasında torpaq sahəsinə dair mülkiyyət hüququnun tanınması barədə mülki mübahisə məhkəmə orqanının icraatındadır. Bələdiyyə orqanı mübahisələndirilən torpaq sahəsinə dair müstəqil iddia tələbi ilə məhkəməyə müraciət edərsə, bu icraatda müstəqil tələbləri irəli sürən üçüncü şəxs qismində iştirak edəcəkdir.

Bələdiyyə orqanı mülki iş üzrə məhkəmə icraatında öz orqanı və ya səlahiyyətli nümayəndəsi vasitəsi ilə iştirak edir.

Məlum olduğu kimi, yerli özünüidarəetmə orqanı hüquqi şəxsdir. Azərbaycan Respublikası Mülki Məcəlləsinin 49-cu maddəsinə əsasən, hüquqi şəxslər qanunvericiliyə və nizamnaməyə uyğun fəaliyyət göstərən orqanları vasitəsilə mülki hüquqlar əldə edir və öhdəliklərinə mülki vəzifələr götürürlər.

Nümayəndə bələdiyyə orqanının rəhbərinin tapşırığı ilə məhkəmədə mülki işi apara bilər. Məhkəmə təcrübəsində nümayəndə qismində bir çox hallarda bələdiyyə orqanlarında hüquqşünas vəzifəsində çalışan şəxslər iştirak edir. Bələdiyyə orqanı vəkili də müraciət edib sonuncuya öz hüquqlarını və mənafelərini məhkəmədə qorumağı tapşıra bilər. Bu halda vəkili bələdiyyə orqanı arasında yaranan münasibətlər aralarında bağlanmış hüquqi xidmətin göstərilməsi barədə müqavilə və mülki qanunvericiliklə nizama salınır.

Məhkəmə sübutları. Məhkəmə icraatında olan hər hansı mülki iş üzrə faktiki hallar müəyyən edilmədən məhkəmə mübahisəni həll edə bilməz. Məhkəmə öz qətnaməsini yalnız məhkəmə iclasında tədqiq olunmuş sübutlarla əsaslandırır. Məhkəmədən kənar qaydada hakimlərin əldə etdiyi hər hansı bir məlumat, məsələn, şəxsi söhbətlərdən, televiziya və radio kanallarından hakimlərin götürdüyü məlumat məhkəmə qətnaməsinin faktiki əsasını təşkil edə bilməz.

Tərəflərin tələb və etirazlarını əsaslandırmaq hallarının və işi düzgün həll etmək üçün əhəmiyyəti olan başqa halların mövcud olduğunu və ya olmadığını məhkəmə müəyyən edərkən mülki-prosessual məəcəldə və digər qanunlarda müəyyən olunmuş qaydada əldə etdiyi məlumatlar sübutlar hesab olunur. Bu məlumatlar yazılı və maddi sübutlarla, ekspertlərin rəyləri ilə, yerində müayinə keçirməklə, səs və video yazıları ilə, şahidlərin ifadələri ilə, işdə iştirak edən şəxslərin izahatları ilə müəyyən edilir.

Sübutetmə prosesi bir neçə mərhələlərdən ibarətdir:

1. Sübutların toplanması. Yuxarıda qeyd edildiyi kimi, işdə iştirak edən şəxs sübutları toplamaq vəzifəsi daşıyır. Hər bir tərəf yalnız öz tələblərinin və etirazlarının əsası kimi istinad etdiyi halları sübut etməlidir. Zəruri olan hallarda

məhkəmə işdə iştirak edən şəxsə sübutun əldə edilməsi üçün sorğu verə bilər. Sübutetmə yükünün bu qaydada bölünməsinin səbəbi odur ki, işdə iştirak edən şəxslərin adətən, sübutları toplamaq imkanı daha genişdir. Bundan başqa işdə iştirak edən şəxsin şəxsi maraqları onu iş üzrə bütün sübut növlərini toplayıb məhkəməyə təqdim etməyi vadar edir. Tərəfin sübutları toplamaq sahəsində hərəkətsizliyi iş üzrə onun ziyanına qətnamə qəbul edilməsi ilə nəticələnə bilər.

Lakin bəzi hallarda bu qaydadan istisnalar da vardır. Aşağıdakılar sübut olunmadan doğru hallar və faktlar kimi götürülür. Bunlar: 1) hamıya bəlli olan hallar və ya faktlar; 2) bir mülki iş üzrə qanuni qüvvəyə minmiş məhkəmə qətnaməsi ilə müəyyən edilmiş faktlar (həmin işdə iştirak edən şəxslər tərəfindən başqa məhkəmə prosesində mübahisələndirilmir və yenidən sübut edilmir); 3) cinayət işi üzrə qanuni qüvvəyə minmiş məhkəmə hökmü (bu hərəkətlərin olub-olmaması və bu hərəkətlərin kim tərəfindən edilməsi məsələlərində mülki işə baxan məhkəmə və ya hakim üçün məcburidir).

2. Sübutların araşdırılması. Məhkəmə işin gedişində ancaq o sübutları qəbul edir və nəzərə alır ki, onlar işdə tərəflərin tələblərini müəyyən edən faktlarla və hallarla əlaqədar olsun.

Misal. Bələdiyyə orqanının işçisi bələdiyyənin mülkiyyətində olan nəqliyyat vasitəsini idarə edərkən yol nəqliyyat hadisəsi nəticəsində üçüncü şəxsə ziyan vurmuşdur. Ziyanın vurulmasından irəli gələn mübahisəyə məhkəmədə baxılarkən bələdiyyə orqanının nümayəndəsi işçinin iş yerindən xasiyyətnaməsini məhkəməyə təqdim edir. Məhkəmə ona təqdim olunmuş xasiyyətnaməni qəbul etməyəcək, çünki ziyanın vurulmasından irəli gələn mübahisəyə bu sübut növünün

heç bir aidiyyəti yoxdur.

Qanuna və ya digər normativ-hüquqi aktlara əsasən müəyyən sübutetmə vasitələri ilə təsdiq edilməli olan işin halları başqa sübutlarla təsdiq oluna bilməz.

3. Sübutların qiymətləndirilməsi. Məhkəmə sübutlara obyektiv, qərəzsiz, hərtərəfli və tam baxdıqdan sonra həmin sübutlara tətbiq edilməli hüquq normalarına müvafiq olaraq qiymət verir. Heç bir sübutun məhkəmə üçün qabaqcadan müəyyən edilmiş qüvvəsi yoxdur. Mülki işə baxan hakim ən başlıca tərəflərin təqdim etdiyi sübutların həqiqiliyini müəyyən edir. İşdə olan sübutun saxtılığı barədə məhkəməyə məlumat verildikdə, həmin sübutu təqdim etmiş şəxs onu sübutlar içərisindən çıxarmalıdır. Məhkəmə sübutun saxtılığını yoxlamaq üçün ekspertiza təyin edə bilər, habelə tərəflərə başqa sübutlar təqdim etməyi təklif edə bilər. Məhkəmə təqdim olunmuş sübutların həqiqiliyini, aidiyini, mümkünliyünü müəyyən etməklə yanaşı işin həlli üçün sübutların kifayət edib-etmədiyini araşdırır. İşdə olan sübutlar əsasında işə baxmaq mümkün olmadıqda məhkəmə zəruri əlavə sübutlar təqdim etməyi tərəflərə təklif edə bilər.

Məhkəmə öz qətnaməsini yalnız məhkəmə iclasında tədqiq olunmuş sübutlarla əsaslandırır.

Birinci instansiya məhkəməsində mülki işlərə baxılması

Birinci instansiya məhkəməsində mülki iş üzrə icraat bir neçə mərhələdən ibarətdir.

Mülki iş üzrə icraatın başlanması. Bələdiyyə orqanı öz hüquqlarını və qanunla qorunan mənafeələrini pozulmuş hesab etdiyi təqdirdə məhkəməyə iddia ərizəsi ilə müraciət edir. Bələdiyyə orqanının məhkəmədə qaldırdığı iddia tələbi işin faktiki halları ilə əsaslandırılmalıdır. Bundan başqa, iddia ərizəsində tələbin əsaslandığı hüquqi tövsif göstərilməli-

dir. İddia ərizəsində mübahisələndirilən münasibətləri tənzim edən qanunlar və digər normativ hüquqi aktlar göstərilməlidir.

İddia ərizəsi qanunla müəyyən edilmiş forma və məzmunu uyğun tərtib edilməlidir. İddia ərizəsində ərizənin verildiyi məhkəmənin adı, işdə iştirak edən şəxslərin adları, onların poçt ünvanları, iddia tələbinin əsaslandığı faktiki hallar və hüquqi tövsif, ərizəyə əlavə edilən sənədlərin siyahısı və mübahisənin düzgün həll edilməsi üçün zəruri olan digər məlumatlar göstərilməlidir.

Hakim iddia ərizəsinin qanuna uyğun tərtib edilməsini yoxlamalıdır. Azərbaycan Respublikası MPM-nin 152-ci maddəsində göstərilən hallar mövcud olduqda hakim iddia ərizəsini və ona əlavə edilmiş sənədləri geri qaytarır.

Misal. Bələdiyyə orqanı vaxtında ödənilməmiş torpaq vergisinin vətəndaşdan tutulması barədə iddia ərizəsi ilə məhkəməyə müraciət edir. İddia ərizəsinə dövlət rüsumunun ödənilməsinə təsdiq edən qəbz əlavə edilməmişdir. Hakim iddia ərizəsinin və ona əlavə edilmiş sənədlərin prosessual qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş şərtlərə uyğun qaydada verilməsini yoxlayarkən qeyd olunan nöqsanı müəyyən etdikdən sonra iddia ərizəsini və ona əlavə edilmiş sənədləri geri qaytarır. İddia ərizəsinin geri qaytarılması barədə hakim qərar qəbul edir. Qərardaddan narazı qalan tərəf 10 gün müddətində qərardadı qəbul etmiş hakimə şikayət verə bilər.

Mülki işin məhkəmədə baxılmağa hazırlanması. Məhkəmə prosesinin effektivliyi və tezliyi mülki işin baxılmağa hazırlanması mərhələsi ilə çox sıx əlaqəlidir. İşin baxılmağa hazırlanması hakimin müəyyən prosessual hərəkətlərində öz ifadəsini tapır: məhkəmədə mübahisələndirilən münasibətləri tənzim edən qanunlar və digər normativ-hüquqi aktlar

müəyyən edilir, prosesdə iştirak edə biləcək şəxslərin tərkibi müəyyənlişdirilir, iş üzrə halların hansı sübutlarla təsdiqlə biləcəyi aydınlaşdırılır, işdə iştirak edən şəxslər məhkəmə baxışının vaxtı və yeri haqqında məlumatlandırılır.

Mülki işin baxılmağa hazırlanması mərhələsinin effektivliyinin təmin olunması məqsədilə tərəflər maraqlarına uyğun hərəkətlərin etməsinin zəruriliyini məhkəmənin diqqətinə çatdırı bilər.

Məhkəmə baxışı - mülki prosesin əsas mərhələsidir. Məhkəmə baxışı bir-birini əvəzləyən ardıcıl hissələrdən ibarətdir. İclasın hazırlıq hissəsində məhkəmə tərkibini elan edir, tərəflərə onların hüquq və vəzifələrini izah edir, işdə iştirak edən şəxslərin gəlməsini yoxlayır və sair.

Yuxarıda qeyd olunan hallar hakim tərəfindən yoxlanıldıqdan sonra mülki işin mahiyyəti üzrə baxılması hissəsi başlanır. Məhkəmə iclasının bu hissəsi sədrlik edən mürəzi ilə başlanır. Bundan sonra sədrlik edən irəli sürülmüş tələblər üzrə tərəflərin və üçüncü şəxslərin mülahizəsini aydınlaşdırır, tərəflərin barışıq sazişi bağlamaq imkanları və istəklərini aydınlaşdırır, işdə iştirak edən şəxslərin təqdim etdikləri sübutları tədqiq edir. Məhkəmə prosesi işdə iştirak edən şəxslərin məhkəmə qarşısında bərabərliyi və çəkişmə prinsipləri əsasında həyata keçirilir.

Məhkəmə çıxışları hissəsində işin iştirakçıları iş üzrə toplanan sübutlara öz münasibətini və mülahizələrini bildirir, iş üzrə öz mövqelərini aydın ifadə edirlər. Məhkəmə iclasının son hissəsində məhkəmə iş üzrə çıxardığı qərarı elan edir. O, öz qərarını yalnız tərəflərin çəkişmə prinsipinə əsasən müzakirə etdiyi dəlillərlə, onların verdiyi izahatlarla, sənədlərlə əsaslandırılmalıdır.

Bir çox hallarda iş üzrə icraat məhkəmə qətnaməsinin

qəbulu ilə tamamlanır. Qətnamə müşavirə otağında çıxarılır. Qətnamə çıxarıldığı zaman müşavirə otağında yalnız işə baxan hakim ola bilər. Başqa şəxsin müşavirə otağında olmasına yol verilmir. Məhkəmənin qətnaməsi tərtib edildikdən sonra 3 gün ərzində işdə iştirak edən şəxslərə göndərilməli və ya təqdim olunmalıdır.

Məhkəmə qətnaməsindən şikayət verilməmişdirsə, qəbul edildiyi gündən 1 ay keçdikdən sonra qanuni qüvvəyə minir. İş üzrə apellyasiya şikayəti verildiyi təqdirdə məhkəmə qətnaməsi apellyasiya şikayəti ilə ləğv edilməmişsə, apellyasiya instansiyasının qərar qəbul etdiyi andan qüvvəyə minir.

Apellyasiya instansiyası məhkəməsində icraat

Apellyasiya instansiya məhkəməsində icraatın əsas məqsədi birinci instansiya məhkəmələri tərəfindən qəbul olunmuş və qanuni qüvvəyə minməmiş qətnamə və qərar-dadların yoxlanılmasıdır. Apellyasiya şikayəti məhkəmə qətnaməsi rəsmi qaydada təqdim olunan gündən 1 ay müddətində verilə bilər.

Apellyasiya şikayətlərinə açıq məhkəmə iclasında baxılır. Mülki prosesin ikinci instansiya məhkəməsində icraatın əsas xüsusiyyəti ondan ibarətdir ki, apellyasiya instansiyası məhkəməsi əlavə faktları və sübutları o halda qəbul edir ki, işdə iştirak edən şəxs onların birinci instansiya məhkəməsində təqdim edilməsinin ondan asılı olmayan səbəblərə görə mümkün olmadığını əsaslandırın.

Apellyasiya məhkəməsində məhkəmə iclası 1-ci instansiya məhkəməsində məhkəmə iclasının qaydası ilə oxşardır.

Apellyasiya məhkəməsi ona təqdim olunmuş sübutları araşdırdıqdan sonra, qüvvədə olan qanunvericiliyi analiz etdikdən sonra iş üzrə məhkəmə aktını qəbul edir və elan edir.

Apellyasiya instansiyası məhkəməsi mülki işə mahiyyətli üzrə baxaraq, aşağıdakı səlahiyyətlərə malikdir: qətnaməni dəyişmədən, apellyasiya şikayətini işə təmin etmədən saxlaya bilər; qətnaməni tamamilə və ya qismən ləğv edə bilər və birinci instansiya məhkəməsində müəyyən edilmiş hallar və ya əlavə təqdim olunmuş sübutlar əsasında yeni qətnamə qəbul edə bilər; qətnaməni dəyişdirə bilər; qətnaməni tamamilə və ya qismən ləğv edə bilər, iş üzrə icraata xitam verə və yaxud ərizəni baxılmamış saxlaya bilər.

Azərbaycan Respublikası MPM-nin 385-ci maddəsində birinci instansiya məhkəməsinin qətnaməsinin ləğv edilməsi üçün əsaslar aşağıdakılardır: maddi hüquq normalarının və ya prosessual hüquq normalarının pozulması və ya düzgün tətbiq edilməməsi; məhkəmənin gəldiyi nəticə üçün mühüm əhəmiyyəti olan bütün faktiki halların aydınlaşdırılmaması; birinci instansiya məhkəməsi tərəfindən müəyyən edilmiş iş üçün əhəmiyyəti olan halların sübut edilməməsi; birinci instansiya məhkəməsinin qətnamədə göstərilmiş nəticələrinin işin hallarına uyğun gəlməməsi.

Apellyasiya instansiya məhkəməsinin qətnaməsindən şikayət verilməmişdirsə, qəbul etdiyi gündən 2 ay keçdikdən sonra qanuni qüvvəyə minir.

Apellyasiya instansiya məhkəməsinin qətnaməsindən qətnamə işdə iştirak edən şəxslərə rəsmi qaydada verildiyi gündən 2 ay müddətində kassasiya qaydasında şikayət verilə bilər.

Kassasiya instansiyası məhkəməsində icraat

Kassasiya instansiyası məhkəmələrinə Azərbaycan Respublikası Ali Məhkəməsinin Mülki İşlər üzrə məhkəmə kollegiyası, Azərbaycan Respublikası Ali Məhkəməsinin iqtisadi

di mübahisələrə dair işlər üzrə məhkəmə kollegiyası aiddir.

Kassasiya şikayəti təxminən apellyasiya şikayətinə oxşar tərtib olunur. Lakin apellyasiya şikayətindən fərqli olaraq, kassasiya şikayətində işin hallarının sübut olunmamasına istinad etməyə yol verilmir. Belə ki, kassasiya instansiyasında işə mahiyyəti üzrə baxılır, burada yalnız məhkəmə aktının qanuniliyi yoxlanılır.

Kassasiya şikayətini verən tərəf dövlət rüsumu ödəməlidir.

Kassasiya şikayətinə kassasiya instansiyasına daxil olduğu gündən 2 ay müddətində baxılır.

İşə kassasiya instansiyası məhkəməsində baxılması sədrlik edən və ya hakimlərdən birinin məruzəsi ilə başlanır. Məruzədən sonra kassasiya şikayətini vermiş şəxs şikayətin dəlillərini məhkəmənin nəzərinə çatdırır. Kassasiya şikayətinə etiraz edən digər tərəf, maraqlı şəxs kassasiya instansiyası məhkəməsində çıxış edir. Daha sonra məhkəmə qətnamə çıxarmaq üçün müşavirə otağına gedir. Müşavirədən sonra hakimlər qəbul etdikləri qərarı elan edirlər.

Kassasiya instansiyası məhkəməsi işə baxarkən:

- apellyasiya instansiyası məhkəməsinin qətnamə və ya qəraradını dəyişiklik edilmədən, şikayəti təmin etmədən saxlaya bilər;

- apellyasiya instansiyası məhkəməsinin qətnamə və ya qəraradına dəyişiklik edə bilər;

- apellyasiya instansiyası məhkəməsinin qətnamə və ya qəraradını tamamilə, yaxud qismən ləğv edib işi yenidən baxılmaq üçün apellyasiya instansiyası məhkəməsinə göndərə bilər;

- apellyasiya instansiyası məhkəməsinin qətnamə və ya qəraradını tamamilə, yaxud qismən ləğv edib apellyasiya instansiyası məhkəməsində müəyyən edilmiş hallar və sübut-

lar əsasında yeni qərar qəbul edə bilər;

- apellyasiya instansiyası məhkəməsinin qətnamə və ya qəraradını tamamilə, yaxud qismən ləğv edib, iddianı tamamilə, yaxud qismən baxılmamış saxlaya və ya iş üzrə icraata xitam verə bilər.

Kassasiya instansiyası məhkəməsinin qərarı qəbul edildiyi andan qüvvəyə minir.

Qərar qəbul edildiyi gündən bir ay müddətində, işdə iştirak edən şəxslərə sifarişli məktubla göndərməli və yaxud qəbz alınmaqla təqdim edilməlidir.

Əlavə kassasiya qaydasında icraat. Kassasiya məhkəməsi instansiyasının qərarlarına Azərbaycan Respublikası Ali Məhkəməsinin Plenumuna əlavə kassasiya qaydasında şikayət, təqdimat və protest verilə bilər. Əlavə kassasiya qaydasında şikayət verildikdə, şəxs yalnız vəkillə birgə məhkəmədə iştirak edirlər. Şikayət kassasiya instansiyası məhkəməsinin qərarı qəbul edildiyi vaxtdan 2 ay müddətində verilə bilər.

Əsaslar olduqda Azərbaycan Respublikası Ali Məhkəməsinin sədri təqdimatı, protesti və ya şikayəti işlə birlikdə Azərbaycan Respublikası Ali Məhkəməsinin Plenumuna göndərir.

İşə əlavə kassasiya qaydasında baxılması əvvəlki məhkəmə baxışlarında iştirak etməmiş hakimin məruzəsi ilə başlanır.

Məruzə dinləndikdən sonra Plenumun iclasına izah vermək üçün protest və ya şikayəti vermiş şəxslər, habelə işdə iştirak edən digər tərəflər çağırılı bilərlər.

Ali Məhkəmənin Plenumunun aşağıdakı səlahiyyətləri vardır:

- kassasiya instansiyası məhkəməsinin qərarını dəyişdirmədən, təqdimatı, protesti və ya şikayəti isə təmin etmədən

saxlamaq;

- kassasiya instansiyası məhkəməsinin qərarına dəyişiklik etmək;

- kassasiya instansiyası məhkəməsinin qərarını tam və ya qismən və onunla bağlı apellyasiya instansiyası məhkəməsinin qətnaməsini və ya qəraradını tam və ya qismən ləğv etmək, işi apellyasiya instansiyası məhkəməsinə yenidən baxılmağa göndərmək;

- kassasiya instansiyası məhkəməsinin qərarını tamamilə yaxud qismən ləğv etmək, iddianı tamamilə yaxud qismən baxılmamış saxlamaq və ya iş üzrə icraata xitam vermək;

- kassasiya instansiyası məhkəməsinin qərarını ləğv etmək və apellyasiya instansiyası məhkəməsinin qətnaməsini və ya qəraradını qüvvədə saxlamaq.

- müvafiq apellyasiya instansiyası məhkəməsində işə təkrar baxılmasının yolverilməzliyi müəyyən edildikdə işin baxılmasını başqa apellyasiya instansiyası məhkəməsinə həvalə etmək.

“Konstitusiyə məhkəməsi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun tələblərinə görə şəxs pozulmuş insan hüquq və azadlıqlarının bərpası məqsədi ilə Konstitusiyə məhkəməsinə şikayət verə bilər. Şikayət məhkəmə aktından şikayət vermək hüququndan tam istifadə edildikdən sonra axırıncı məhkəmə instansiyasının qərarının qüvvəyə mindiyi andan altı ay müddətində verilə bilər.

Məhkəmə qətnaməsinin icrası

Bir çox hallarda qətnamədən narazı qalan tərəf qətnaməni könüllü icra etməkdən yayınır. Bu halda qanuni qüvvəyə minmiş qətnamənin məcburi icrası həyata keçirilir.

Məhkəmə qətnamələrinin icrası bilavasitə icra məmur-

ları tərəfindən həyata keçirilir. İcra icraatın vaxtında və düzgün icra edilməsinə nəzarət icra məmurları qurumunun rəhbəri və məhkəmə tərəfindən öz səlahiyyətləri daxilində həyata keçirilir.

Məhkəmə orqanlarının qərarlarının icrası ilə əlaqədar icra məmurlarının tələblərini yerinə yetirməyən, onlara həvalə edilmiş vəzifələrin icrasına mane olan şəxslər Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə nəzərdə tutulmuş qaydada məsuliyyət daşıyırlar.

Məhkəmə qətnaməsi və onun əsasında məhkəmə orqanı tərəfindən verilmiş icra sənədi (icra vəərəqəsi) icra tədbirlərinin həyata keçirilməsi üçün əsasdır. Qeyd edilən sənədlər tələbkara icra məmurlarından məcburi icra tədbirlərinin yerinə yetirilməsini tələb etməyi əsas verir.

Məhkəmə icraçısı icra sənədini aldığı gündən iki ay müddətində icra hərəkətlərini həyata keçirməli və icra sənədində göstərilən tələblərin icra olunmasını təmin etməlidir.

Borclu fiziki şəxsdirsə, icra hərəkətləri onun yaşadığı yerdə yaxud onun əmlakının olduğu yerdə həyata keçirilir. Borclu hüquqi şəxsdirsə, icra hərəkətləri onun olduğu yerdə həyata keçirilir.

İcra məmuru icra sənədini aldığı vaxtdan üç gün müddətində icraata başlamaq haqqında qərar qəbul edir. Həmin qərarla icra məmuru icra sənədində göstərilmiş tələblərin borclu tərəfindən könüllü icrası üçün məhkəmənin qərarında digər icra müddəti müəyyən edilməyibsə, icraata başlanıldığı vaxtdan ən çoxu beş gün müddət təyin edir və bu barədə borcluya bildiriş verir. Bu müddət ərzində borclu qətnaməni könüllü icra etməzsə, bu halda aşağıdakı məcburi icra tədbirlərindən biri tətbiq edilir:

- borclunun əmlakı üzərinə həbs qoymaq və onu satmaq

yolu ilə tələbin əmlaka yönəldilməsi;

- tələbin borclunun əmək haqqına, pensiyasına, təqaüdüünə və sair gəlirlərinə yönəldilməsi;

- icra sənədində göstərilmiş müəyyən əşyaların borcludan götürülüb tələbkara verilməsi;

- icra sənədinin icrasını təmin edən başqa tədbirlər.

Məhkəmə qətnaməsinin icrasını təmin etmək məqsədilə icra məmuru üzərinə düşən bütün lazımi tədbirləri qanunla müəyyənlişdirilmiş müddətdə həyata keçirməlidir. Ola bilsin ki, icra məmurunun hərəkətləri icra icraatında iştirak edən şəxslər tərəfindən narazılıqla qarşılansın. İcra məmuru tərəfindən hüquq və qanunla qorunan mənafeələrini pozulduğunu zənn edən şəxs icra məmuruna etirazını bildirə bilər. Etiraz əsaslandırılmalı, yazılı formada ifadə edilməlidir. İcra məmuruna etiraz etmə haqqında məsələ icra məmurları qurumunun rəhbəri tərəfindən həll edilir.

İcra məmurunun obyektivliyinə və qərəzsizliyinə şübhə doğuran kifayət qədər əsaslar varsa, ona qarşı etiraz təmin edilir. Onun icraatında olan icra sənədləri icra məmurları qurumunun rəhbəri tərəfindən digər icra məmuruna verilir.

İcra məmuruna verilən etiraz təmin edilmədikdə, tərəflər bu barədə qərarın surətini aldıqdan sonra 10 gün müddətində müvafiq məhkəməyə şikayət verə bilərlər. Şikayət üzrə məhkəmə tərəfindən qərar qəbul edilir. Qərardaddan onu qəbul etmiş məhkəməyə 10 gün müddətində şikayət verilə bilər. Təkrar baxış zamanı qərardad dəyişdirilmədən saxlanılırsa, iş qərardadla birlikdə 7 gün ərzində Azərbaycan Respublikası Apellyasiya Məhkəməsinin Mülki İşlər Üzrə Məhkəmə Kollegiyasına göndərilir.

Məhkəmə qətnaməsinin icrası ilə mülki iş üzrə məhkəmə prosesi tamamlanmış hesab olunur.

X ÜSÜSİ HİSSƏ

X FƏSİL

YERLİ ÖZÜNÜDARƏETMƏNİN SƏLAHIYYƏTLƏRİ

10.1. Səlahiyyətlərin bölünməsinin əsas meyarları

Cəmiyyətin demokratik prinsiplər əsasında inkişafı üçün hakimiyyət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səlahiyyət bölgüsü müstəsna əhəmiyyətə malikdir.

Fransız filosofu Manteskerut hakimiyyətin qollara bölünməsi prinsipini nəzəri cəhətdən əsaslandırmışdır. Onun hakimiyyət bölgüsü nəzəriyyəsi müasir dövlətlərin çoxunda konstitusiyaya aktları qəbul edilərkən əsas götürülür. Müasir anlayışlara görə ən yaxşı dövlət idarəçiliyi xalqa yaxın olanıdır. Yerli orqanlar onlara həvalə edilmiş səlahiyyət və idarəetmə hüququ əsasında fəaliyyət göstərirlər. Yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətlərinin xüsusiyyətləri aşağıdakı problemləri əhatə edir: 1) səlahiyyətin müəyyən olunması üsulu; 2) xüsusi və nümayəndəlik, məcburi və könüllü səlahiyyətlərin nisbəti; 3) səlahiyyətin məzmunu və onun yerinə yetirilmə üsulları.

Demokratiyanın vacib şərti olan yerli özünüidarə sisteminin öz funksiyalarını müvəffəqiyyətlə yerinə yetirə bilməsi yerli özünüidarə orqanları ilə yerli icra orqanlarının səlahiyyətləri bölgüsündən asılıdır. Avropa Xartiyasında qeyd edilmişdir: "Yerli özünüidarə orqanlarına verilən səlahiyyətlər, bir qayda olaraq tam və müstəsna olmalıdır. Bu səlahiyyətlər bu və ya digər mərkəzi, yaxud regional hakimiyyət orqanı tərəfindən yalnız qanunun təyin etdiyi hüdudlar daxilində iddia edilə və məhdudlaşdırıla bilər" (maddə 4).

Müstəqillik əldə etdikdən sonra Azərbaycan demokratik inkişaf yolunu seçmişdir. Dövlət quruculuğu hakimiyyətlərin bölünməsi prinsipi əsasında həyata keçirilir.

Azərbaycanda yerli demokratiyanın inkişafı məqsədilə hakimiyyət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səlahiyyət bölgüsü aşağıdakı prinsiplərə əsaslanır.

1. Totalitar prinsiplərə əsaslanan sovet cəmiyyəti dövründə cəmiyyəti idarə etmək sahəsində dövlətin əlində cəmləndirilmiş səlahiyyətlərin bir hissəsini bilavasitə əhalinin öz ixtiyarına buraxmaq. Bu prinsip cəmiyyətin demokratik prinsiplər əsasında inkişafının özülünü təşkil edir.

2. Yerli özünüidarəetmə orqanlarına verilmiş səlahiyyətlərin yerinə yetirilməsi üçün lazım olan əmlak və mülkiyyət payının bələdiyyələrin sərəncamına verilməsi. SSRİ dövründə isə, məlum olduğu kimi, bütün əmlak və mülkiyyət dövlətə məxsus idi.

3. Yenə də həmin səlahiyyətlərin yerinə yetirilməsi üçün bələdiyyələrin sabit maliyyə mənbələrinə malik olması.

4. Bələdiyyələrə dövlət himayədarlığının tanınması.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına görə yerli özünüidarəetmə orqanlarının funksiyalarını əhali tərəfindən seçilən bələdiyyələr həyata keçirirlər.

Konstitusiyaya əsasən yerli özünüidarə sistemi iqtisadi, sosial, ekoloji, mədəniyyət və maliyyə kimi mühüm məsələləri yerlərdə xalq kütlələrinin müstəqil həll etməsinə əsaslanır.

Yerli özünüidarəetmə orqanları müstəqil olsalar da, Konstitusiya ilə onlara verilmiş funksiyaların yerinə yetirilməsində dövlət hakimiyyət orqanları mühüm rol oynayırlar. Dövlət orqanları bələdiyyələrin işinin təşkilinə, vəzifəli şəxslərin işə təyin olunmasına qətiyyənlə qarışırlar.

Milli Məclisin yerli özünüidarə məsələləri Daimi Komissiyasının sədri Z.İ.Qaralovun fikrinə görə yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsində dövlət hakimiyyəti orqanlarının iştirakı aşağıdakı kimidir:

1) Məhkəmə və dövlət hakimiyyətinin digər hüquq-mühafizə orqanları yerli özünüidarəetmənin hüquqi müdafiəsini təmin edirlər. Zəruri hallarda yerli özünüidarəetmənin qanuni mənafeələrinin təmin olunması üçün dövlət məcburetə tədbirləri tətbiq edir.

2) Yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət hakimiyyəti sistemində daxil deyildir. Dövlət hakimiyyəti orqanlarının və dövlətin vəzifəli şəxslərinin yerli özünüidarəetmə orqanları yaratmalarına və yerli özünüidarəetmə orqanlarının vəzifəli şəxslərini təyin etmələrinə yol verilmir.

3) Müstəsna hallarda əhalinin bilavasitə həyati əhəmiyyətli cari məsələləri üzrə qərarları icra etmək üçün bələdiyyə qurumlarında yerli özünüidarəetmə orqanları olmadıqda, dövlət hakimiyyətinin icra orqanları müvafiq bələdiyyə qurumunun göstərilən məsələlərinin həllini müvəqqəti olaraq öz üzərlərinə götürürlər.

Belə hallarda dövlət hakimiyyəti orqanları mümkün qədər qısa müddətdə müvafiq bələdiyyə qurumunda yerli özünüidarəetmə orqanlarının formalaşdırılması üzrə zəruri tədbirlər görməyə borcludurlar.

4) Dövlət hakimiyyəti orqanlarının hansı zəruri hallarda, nə qaydada və hansı hüquqlarda nə qədər müddətə yerli özünüidarəetmə orqanlarının funksiyalarını müvəqqəti olaraq öz üzərlərinə götürmələri məsələsi qanunla müəyyən edilir.⁷⁹

⁷⁹ Bələdiyyələr haqqında. Şərhlər, təcrübələr, sənədlər. s. 265.

Yerli özünüidarə orqanları öz fəaliyyətlərini qüvvədə olan qanunvericiliyə əsasən müstəqil olaraq təşkil edirlər.

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sahəsində dövlət hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyətlərinə aşağıdakılar daxildir:

1) yerli özünüidarəetmənin əsasları barədə qanunlar qəbul etmək, qanunlarda dəyişikliklər aparmaq, onlara əməl olunmasına nəzarət etmək;

2) yerli özünüidarəetmənin inkişafına dair dövlət proqramları qəbul etmək;

3) yerli özünüidarəetmə sahəsində dövlətin öhdəliklərinin həyata keçirilməsinə təminat yaratmaq;

4) dövlət mülkiyyəti obyektlərinin bələdiyyə mülkiyyətinə verilməsi qaydalarını qanunla tənzimləmək;

5) ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərini qanunla bələdiyyə qurumlarına vermək, bu səlahiyyətləri həyata keçirmək üçün zəruri maddi və maliyyə vəsaiti ayırmaq, verilmiş dövlət səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsinə nəzarət qoymaq;

6) minimal dövlət sosial standartları müəyyənləşdirmək və onların həyata keçirilməsini təmin etmək;

7) dövlət büdcəsi ilə yerli büdcələr arasındakı münasibətləri tənzimləmək, minimum büdcə təminatı normativləri əsasında minimal yerli büdcələrin balanslaşdırılmasını təmin etmək;

8) dövlət hakimiyyəti orqanlarının qərarları əsasında yerli özünüidarəetmədə yaranan əlavə xərcləri ödəmək;

9) yerli özünüidarəetmənin maliyyə müstəqilliyinə dövlət zəmanətini təmin etmək;

10) bələdiyyə qurumlarının yaradılması, birləşdirilməsi, yenidən təşkil edilməsi və ya buraxılması, onların sərhədləri-

nin və adlarının dəyişdirilməsi qaydalarını müəyyənləşdirmək və dəyişdirmək;

11) dövlətlə bələdiyyə qurumları, eləcə də bələdiyyə qurumları arasında səlahiyyətlərin və fəaliyyət dairəsinin bölüşdürülməsi qaydalarını müəyyənləşdirmək;

12) vətəndaşların yerli özünüidarəetmə üzrə hüquqlarını müdafiə və tənzim etmək;

13) bələdiyyə seçkiləri zamanı vətəndaşların seçki hüquqlarına dövlət zəmanətini təmin etmək;

14) yerli özünüidarəetmənin hüquqlarının məhkəmə müdafiəsi qaydalarını və məhkəmə müdafiəsini təmin etmək;

15) yerli özünüidarəetmə orqanlarının və yerli özünüidarəetmənin vəzifəli şəxslərinin qanun pozuntularına görə məsuliyyətini müəyyənləşdirmək və tənzimləmək;

16) yerli özünüidarəetmənin təşkilində qanunvericiliyin ümumi prinsipləri pozulduqda onların qanun əsasında həyata keçirilməsinə nəzarət etmək;

17) yerli özünüidarəetmə orqanlarının və yerli özünüidarəetmənin vəzifəli şəxslərinin fəaliyyətində qanunçuluğun qorunmasına prokurorluq nəzarətini həyata keçirmək;

18) sərhədyanı ərazilərdə, qapalı inzibati-ərazi qurumlarında, eləcə də, dövlətin təhlükəsizliyi üçün xüsusi statusu olan digər ərazilərdə yerli özünüidarəetmənin təşkili xüsusiyyətlərini qanunlarla tənzimləmək;

19) müvafiq tarixi və digər yerli ənənələrlə şərtlənən ayrıca ərazilərdə yerli özünüidarəetmənin təşkili xüsusiyyətlərini qanunlarla tənzimləmək;

20) bələdiyyə xidməti barədə qanunvericilik;

21) yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsi ilə əla-

qədar inzibati hüquq pozuntuları məsələləri üzrə qanunlar qəbul etmək və onlarda dəyişikliklər aparmaq;

22) bələdiyyə qurumlarının və onların Nizamnamələrinin qeydiyyatı üzrə qaydalar müəyyənləşdirmək⁸⁰.

Yerli özünüidarəetmə sahəsində mövcud olan qanunvericiliyə müvafiq olaraq, bələdiyyələr qanunun digər hakimiyyət strukturları üçün vəzifə saymadığı bütün yerli funksiyaları həyata keçirə bilərlər.

10.2. Yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyət sahəsi

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyət sahəsi bələdiyyə hüquq normaları əsasında müəyyən edilir. Bu səlahiyyətlər bələdiyyə əhalisinin həyat fəaliyyətinin o sahələrini müəyyən edir ki, həmin sahələrə onların yurisdiksiyası şamil edilir.

Yerli özünüidarənin səlahiyyət sahəsinin əsas prinsipləri “Yerli özünüidarə haqqında” Avropa Xartiyasında aşağıdakı kimi müəyyən edilmişdir:

1. Yerli özünüidarə orqanlarının əsas səlahiyyətləri Konstitusiyaya və qanunla müəyyən edilir. Lakin bu müddəa yerli özünüidarə orqanlarına qanunauyğun olaraq konkret vəzifələrin yerinə yetirilməsini istisna etmir.

2. Yerli özünüidarə orqanları qanunun müəyyən etdiyi çərçivədə, onların səlahiyyətlər dairəsindən çıxarılmamış və digər hakimiyyət orqanının səlahiyyətinə aid olmayan hər hansı bir məsələ üzrə öz şəxsi təşəbbüslərinin həyata keçirilməsi üçün tam sərbəst hərəkət edə bilərlər.

⁸⁰ Z.İ.Qaralov. Yerli özünüidarəetmənin ümumi prinsipləri haqqında. Bələdiyyələr haqqında. Şərhlər, təcrübələr, sənədlər. Bakı, Qanun, 1999, s. 250-251.

3. Dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi, bir qayda olaraq vətəndaşlara ən yaxın olan hakimiyyət orqanlarının üzərinə qoyulmalıdır. Bu səlahiyyətlərdən hər hansı birinin digər hakimiyyət orqanına verilməsi qarşıya qoyulmuş vəzifənin həcm və xarakterini, habelə səmərə və qənaət tələblərini nəzərə almaqla həyata keçirilməlidir.

4. Yerli özünüidarə orqanlarına verilən səlahiyyətlər, bir qayda olaraq tam və müstəsna olmalıdır. Bu səlahiyyətlər bu və ya digər mərkəzi, yaxud regional hakimiyyət orqanını tərəfindən yalnız qanun təyin etdiyi həddə daxilində iddia edilə və ya məhdudlaşdırıla bilər.

5. Mərkəzi və ya regional orqanlar tərəfindən səlahiyyətlərin göndərilməsi zamanı yerli özünüidarə orqanları bu səlahiyyətləri yerli şəraitə uyğunlaşdırmaq üçün mümkün olduğu qədərində sərbəstliyə malik olmalıdır.

6. Bilavasitə yerli özünüidarə orqanlarına aid olan istənilən qərarların planlaşdırılması və qəbul edilməsi prosesində mümkün olduğu qədər, vaxtında və müvafiq formada bu orqanlarla məsləhətləşmək zəruridir (maddə 4).

Azərbaycan Respublikasının “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanununda yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyəti sahəsini xarakterizə etmək üçün yerli əhəmiyyətli məsələlər anlayışından istifadə edilir. Qanunun 2-ci maddəsinin 3-cü bəndində yerli əhəmiyyətli məsələlərə bələdiyyə əhalisinin həyat fəaliyyətinin bilavasitə təmin edilməsi ilə bağlı Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qanunları ilə müəyyənləşdirilən məsələlər aid edilmişdir. Bununla yanaşı onlara qanunvericilik və icra hakimiyyətləri tərəfindən əlavə səlahiyyətlər də verilə bilər.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyət sahəsinə

yerli əhəmiyyətli aşağıdakı məsələlər daxil edilir:

1. Bələdiyyələrdə yerli özünüidarənin təşkili, bələdiyyə qurumlarının nizamnaməsini qəbul etmək, onlarda dəyişiklik aparmaq, onun gözlənilməsi üzərində nəzarətin təşkili.

Hər bir bələdiyyə müstəqil olaraq yerli özünüidarətmənin təşkili və struktur məsələlərini həll edir, öz nizamnaməsini hazırlayır və qəbul edir, onda dəyişikliklər aparır və nizamnaməyə riayət olunmasına nəzarət edir.

2. Yerli özünüidarənin səlahiyyətləri daxilində bələdiyyə münasibətlərini hüquqi cəhətdən tənzimləyir.

Bələdiyyə münasibətlərini tənzimləyən normaların mühüm hissəsi bələdiyyə orqanının nizamnaməsində nəzərdə tutulmuşdur. Bələdiyyələr öz səlahiyyətləri sahəsində ümumi məcburi qaydaları müəyyən edir: bələdiyyə mülkiyyətinin idarə və istifadə olunması qaydalarını müəyyən edir; bələdiyyə qurumları ərazisinin planirovkası və inşasını tənzimləyir; yerli əhəmiyyətli su obyektlərindən istifadəni nizamlayır.

3. Bələdiyyələr öz mülkiyyətinə sahiblik etmək, ondan istifadə etmək və sərəncam vermək səlahiyyətinə malikdir; yerli maliyyəni idarə edir, yerli sosial müdafiə və səsail-iqtisadi inkişaf proqramlarının yerinə yetirilməsini təmin edir.

Bələdiyyələr öz sərəncamında olan bələdiyyə mülkiyyətinə müstəqil sərəncam verir, onlardan istifadə edir; yerli büdcəni formalaşdırır, təsdiq edir və icra edir, yerli vergi və rüsumları müəyyən edir, yerli əhəmiyyətli digər maliyyə məsələlərini həll edir. Həmin fəaliyyət həyata keçirilərkən bələdiyyə orqanlarının ərazisində kompleksli sosial-iqtisadi inkişaf vəzifələri nəzərə alınır. Bundan başqa, yerli özünüidarətmə orqanları bələdiyyə qurumlarının inkişaf plan və proqramlarını qəbul edir, onların icrasını həyata keçirir. Bu zaman onlar istehsal və sosial infrastrukturun rəasional inki-

şaf proporsiyalarını nəzərə alır, həmin plan və proqramlarda mülkiyyət formasından asılı olmayaraq müəssisə, idarə və təşkilatların iştirakını əlaqələndirir.

Bələdiyyələrin səlahiyyət sahəsinə həmçinin aşağıdakılar daxildir:

– bələdiyyələrin yaşayış və qeyri-yaşayış binalarının saxlanması və istifadə edilməsi;

– bələdiyyənin ümumtəhsil və texniki-peşə təhsili müəssisələrinin təşkili, saxlanması və inkişafı;

– bələdiyyənin səhiyyə və əhalinin sanitariya müəssisələrinin təşkili, saxlanması və inkişafı;

– ictimai asayişin qorunması, bələdiyyə ictimai asayiş mühafizə orqanlarının təşkili və saxlanması, onların fəaliyyəti üzərində nəzarətin həyata keçirilməsi;

– mənzil tikintisi və sosial-mədəni quruculuq üçün şərait yaratmaq;

– bələdiyyə qurumu ərazisindəki torpaqlardan istifadəyə nəzarət;

– yerli əhəmiyyətli su mənbələrindən, çox yayılmış faydalı qazıntılardan, həmçinin yerli əhəmiyyətli yeraltı tikinti üçün yerin təkindən istifadənin tənzimlənməsi;

– bələdiyyələrin enerji, qaz, istilik, su təchizatının və kanalizasiya təsərrüfatının təşkili, saxlanması və inkişafı;

– əhalinin və bələdiyyə idarələrinin yanacaq təchizinin təşkili;

– bələdiyyə yol tikintisi və yerli əhəmiyyətli yolların saxlanması;

– bələdiyyə qurumu ərazisinin yaxşılaşdırılması və abadlaşdırılması;

– məişət tullantılarının yığılması, nəql edilməsi, zərərsizləşdirilməsi, emalı və bu sahədə başqa məsələlərin həlli üçün

tədbirlər görülməsi;

– mövcud qəbiristanlıqların qorunması, abadlaşdırılması, yeni qəbiristanlıq sahələrinin ayrılması, yas mərasimlərinin keçirilməsi üçün nəzərdə tutulmuş tikililərin təmiri və yenilərinin inşası, mərasim xidmətlərinin, o cümlədən bələdiyyənin ərazisində yaşayan əhalinin aztəminatlı təbəqəsindən olan mərhumların dəfn və yas mərasimlərinin təşkili;

– əhaliyə və bələdiyyə idarələrinə nəqliyyat və rabitə xidmətinin təşkili;

– əhaliyə ticarət, ictimai işə və məişət xidmətinin təşkilinə şərait yaratmaq;

– bələdiyyə qurumunda olan mədəniyyət müəssisələrinin fəaliyyəti üçün şərait yaratmaq;

– bələdiyyə qurumunda olan tarixi və mədəniyyət abidələrinin saxlanması;

– bələdiyyə informasiya xidmətinin təşkili və saxlanması;

– bələdiyyə qurumunun Kütləvi İnformasiya Vasitələrinin fəaliyyəti üçün şərait yaratmaq;

– kütləvi tədbirlərin, tamaşaların təşkilinə şərait yaratmaq;

– bələdiyyə qurumunda bədən tərbiyəsi və idmanın inkişafına şərait yaratmaq;

– əhalinin məşğulluğunun, sosial müdafiəsinin təşkili və adamların peşələri üzrə işlə təmin olunmalarına yardım göstərmək;

– bələdiyyə qurumu ərazisində və ona bitişik ərazilərdə ətraf mühitin qorunmasına yardım etmək;

– bələdiyyə qurumunda yanğın təhlükəsizliyinin təmin olunması, yanğından mühafizə xidmətinin təşkili.

Yerli özünüidare orqanının idarəetmə predmetinə, həmçinin ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin bir hissəsi də daxil

edilə bilər:

1. Vətəndaşlıq vəziyyətinin qeydiyyatı aktları sahəsində – bələdiyyə ərazisində vətəndaşlıq aktlarının qeydiyyatı;

2. Statistika sahəsində – bələdiyyə ərazisində statistika uçotunun aparılması;

3. Şəhər quruculuğu fəaliyyəti, dövlət arxitektura - inşaat nəzarəti sahəsində – dövlət şəhərsalma kadastrının aparılmasının və şəhər quruculuğu obyektlərində monitorinqin təşkili və s. işlərin əlaqələndirilməsi;

4. Təbiəti mühafizə fəaliyyəti sahəsində – bələdiyyə ərazisində yerləşən xüsusi qorunma obyektlərinin dövlət kadastrı və monitorinqinin aparılması;

5. Torpaqdan istifadə sahəsində – bələdiyyə idarəetmə sistemi torpaqlarının kadastrı və monitorinqinin idarə edilməsi.

10.3. Bələdiyyələrin səlahiyyətləri və onların həyata keçirilməsi formaları

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası yerli özünüidarəetməni qəbul edir, ona zəmanət verir, xalq hakimiyyəti sistemində onun statusunu müəyyən edir. Bu zaman (144-cü maddə) “bələdiyyələrin səlahiyyətləri” anlayışından istifadə edilir.

Bununla da Konstitusiya yerli əhəmiyyətli məsələlərin həll edilməsi, yerli özünüidarəetmənin funksiya və vəzifələrinin həyata keçirilməsi üçün zəruri olan səlahiyyətlərin məcmusunu bələdiyyələrə vermişdir. Öz səlahiyyətləri çərçivəsində müstəqil olan bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin məhdudlaşdırılması qadağan edilmişdir.

Azərbaycan dilinin izahlı lüğətində “səlahiyyət” anlayışı

“vəzifəsinə görə bir işə qarışmağa, bir işi görməyə ixtiyarı, hüququ olma”, “birinin ixtiyarı, hüququ dairəsində olan məsələlər, işlər” kimi başa düşülür. Hüquq elmi “səlahiyyət” terminini hər hansı bir orqanın vəzifəli şəxsin hüquq və vəzifələrinin xarakterizə olunması üçün istifadə edir. Burada hüquq və vəzifə eyni dərəcədə əhatə olunur.

Yerli özünüidarəetmə orqanının səlahiyyətləri bələdiyyə ərazisində əhalinin, seçkili və digər orqanlarına bələdiyyə hüququ ilə verilən vəzifə və funksiyaların həyata keçirilməsi üçün zəruri olan hüquq və vəzifələrdir. Yerli özünüidarənin səlahiyyətləri bilavasitə yerli əhalinin özü tərəfindən həyata keçirilir. Yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsini Konstitusiya və “Bələdiyyələrin statusu haqqında” qanun yerli əhalinin özünə həvalə etmişdir. Adı çəkilən qanunun 12-ci maddəsində göstərilmişdir: “müəyyən ərazidə əhalinin sayına görə vətəndaşlar yerli özünüidarəni həyata keçirmək hüququndan məhrum edilə bilməzlər”.

Bələdiyyə qurumu əhalisi yerli özünüidarə orqanını seçmək, yerli məsələlər həll edilərkən yerli referendumda öz iradəsini ifadə etmək kimi müstəsna səlahiyyətə malikdir. Əhali yerli özünüidarə orqanının strukturunu seçkili orqandakı nümayəndələri vasitəsilə formalaşdırır. Nizamnaməyə uyğun olaraq yerli əhali yerli əhəmiyyətli məsələlər üzrə bələdiyyə aktları yaratmaq təşəbbüsünə malikdir. “Yerli rəy sorğusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının 30 noyabr 1999-cu il tarixli Qanunu ilə bələdiyyələr onların səlahiyyətlərinə aid edilmiş yerli əhəmiyyətli məsələlər barəsində bələdiyyə ərazisində yaşayan vətəndaşların rəyinin öyrənilməsi üçün yerli rəy sorğusu keçirirlər. Bundan başqa “Bələdiyyələrin nümunəvi nizamnaməsinin təsdiq edilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikasının 15 oktyabr 1999-cu il tarixli

Qanununa əsasən vətəndaşlar qanunla müəyyən olunmuş hallarda bələdiyyələrdə yerli əhəmiyyətli məsələlərə münasibət bildirir, təkliflər irəli sürür, kollektiv rəy söyləyir, qərarlar qəbul edir və bu məqsədlə həmin bələdiyyə ərazilərində öz yığıncaqlarını keçirirlər. Vətəndaşların yığıncaqlarında bələdiyyələrin nizamnaməsi və başqa qərarlar qəbul edilir, dəyişdirilir və ləğv olunur. Nəhayət, bələdiyyə qurumunun nizamnaməsinə uyğun olaraq bələdiyyə iclasında bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyətlərinə qanunla müəyyən olunmuş əsaslara görə vaxtından əvvəl xitam verilə bilər.

Bələliklə, bələdiyyə qurumu əhalisi yerli özünüidarənin səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsində müstəsna rol oynayır. Yerli özünüidarənin bir sıra səlahiyyətləri yalnız əhali tərəfindən həyata keçirilir.

Yerli özünüidarənin səlahiyyətləri yerli özünüidarə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri tərəfindən də həyata keçirilə bilər.

Seçkili və yerli özünüidarənin digər orqanlarının, habelə onların vəzifəli şəxslərinin səlahiyyətləri yerli özünüidarə haqqında qanunvericiliklə, bələdiyyə qurumlarının nizamnamələri, habelə yerli özünüidarə haqqında digər normativ hüquqi aktlar ilə (bələdiyyələrin reqlamenti və s.) müəyyən edilir. Yerli özünüidarənin səlahiyyətlərinin əksəriyyəti yerli özünüidarə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri tərəfindən keçirilir.

Yerli özünüidarənin səlahiyyətləri yerli əhəmiyyətli məsələlərin həll edilməsinin, bələdiyyə mülkiyyətinə malik olmanın, ondan istifadə və sərəncam vermənin hüdudlarını müəyyən edir.

Onların həyata keçirilməsinin nəticəsi yerli özünüidarə orqanları və onların vəzifəli şəxslərinin səlahiyyətlərinin, ha-

belə müəssisə, idarə, təşkilat, digər hüquqi şəxs və vətəndaşların hüquq və vəzifələrinin yaranması, dəyişdirilməsi və xitam verilməsidir.

Yerli özünüidarənin səlahiyyətlərini iki qrupa bölmək olar:

1. Yerli özünüidarənin “öz” səlahiyyətləri, yəni onlara dövlət tərəfindən yerli özünüidarə haqqında qanunvericilik, bələdiyyə nizamnaməsi ilə verilən səlahiyyətlər;

2. Yerli özünüidarənin ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin icrası ilə bağlı səlahiyyətləri.

Yerli özünüidarə orqanının səlahiyyəti özündə idarəetmə predmetini, hüquq və vəzifələri birləşdirən mürəkkəb hüquqi kateqoriyadır. Səlahiyyətin birinci tərkib elementi idarəetmə predmetidir. Yerli özünüidarə orqanlarının idarəetmə predmeti yerli həyatın bələdiyyə qurumları səlahiyyətlərinin əhatə dairəsində olan sahəsidir.

Hər bir yerli özünüidarə orqanı öz fəaliyyət sahəsinə malik olmalı, özünün məqsəd və vəzifəsinə uyğun olaraq ictimai münasibətlərin müəyyən istiqamətlərinə təsir göstərməlidir. Ona görə də yerli özünüidarənin səlahiyyətlərinin hüquqi tənzimlənməsi hər şeydən əvvəl onların fəaliyyət sahəsinin dəqiq müəyyən edilməsini tələb edir. Yerli özünüidarə orqanının hər birinin özünün fəaliyyət sahəsi mövcuddur.

Yerli özünüidarə orqanlarının idarəetmə predmetinin hüquqi tənzimlənməsi, “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanunun, bələdiyyə nizamnaməsi və yerli özünüidarənin digər normativ hüquqi aktları ilə həyata keçirilir.

İdarəetmə predmetindən asılı olaraq, yerli özünüidarə orqanları iki qrupa bölünürlər: 1) ümumi səlahiyyətli orqanlar; 2) xüsusi səlahiyyətli orqanlar.

Ümumi səlahiyyətli orqanlara yerli özünüidarənin nü-

mayəndəli orqanları və yerli idarəetmənin müdiriyyəti (bələdiyyə qurumunun idarə orqanı) daxildirlər. Onların idarəetmə predmeti yerli həyatın əksəriyyət məsələlərini əhatə edir. Yerli özünüidarənin nümayəndəli orqanlarının səlahiyyətlərinin xarakteri göstərir ki, onların fəaliyyəti, əslində, yerli həyatın bütün sahələrini əhatə edir. Onlar öz səlahiyyətləri çərçivəsində müvafiq ərazi üzrə ümumiyyət qərarlar qəbul edir, yerli büdcəni və inkişaf planlarını təsdiq etməklə yerli əhəmiyyətli məsələləri həll edir.

Yerli müdiriyyət (bələdiyyə qurumunun idarə orqanı) qanunvericiliyə, yerli özünüidarənin nizamnaməsinə uyğun olaraq bələdiyyə mülkiyyətini, yerli maliyyəni idarə edir, bələdiyyə qurumu əhalisinin həyat fəaliyyətini bilavasitə təmin edən digər məsələləri həll edir.

Xüsusi səlahiyyətli orqanlara yerli həyatın ayrı-ayrı sahələrini idarə edən və yaxud yerli həyatın bütün və ya bir çox sahələrinin ayrı-ayrı funksiyalarını yerinə yetirən yerli özünüidarə orqanları aiddir. Məsələn, bələdiyyə idarəsinin təhsil, ictimai asayışı mühafizə şöbələri və s.

Səlahiyyətlərin ikinci ünsürü, onun əsas məzmununu təşkil edən – hüquq və vəzifələrdir. Yerli özünüidarə orqanları öz funksiya və vəzifələrini qanunvericilik və nizamnamə ilə onlara verilmiş hüquq və vəzifələri yerinə yetirməklə həyata keçirirlər.

Yerli özünüidarə orqanlarının hüquq və vəzifələri onların idarəetmə predmeti ilə sıx surətdə əlaqədardır. İkinci birincinin həddini müəyyən edir.

Hüquq elmində və qanunvericilikdə səlahiyyətlərin ikinci ünsürü – hüquq və vəzifələr xarakterizə edilərkən “səlahiyyət” terminindən istifadə edilir. Bu isə, eyni zamanda hüquq və vəzifələri də əhatə edir. Çünki, məlum olduğu kimi, orqa-

nın hüququ, onun eyni zamanda vətəndaşlar, əhali və dövlət orqanları qarşısında vəzifəsidir. Məsələn, yerli özünüidarənin nümayəndəli orqanı yerli büdcəni və onun icrasını təsdiq edir. Bu, yerli özünüidarə orqanının müstəsna səlahiyyəti və eyni zamanda onun vəzifəsidir. Nəzərə almaq lazımdır ki, orqanın səlahiyyəti hüquqi normaların qəbul edilməsi ilə müəyyən edilir və hüquqi hadisə kimi özünü göstərir. Ona görə də orqan nə öz hüquq və vəzifələrini yerinə yetirməkdən boyun qaçıra bilməz, nə də onlardan kənara çıxıb bilməz.

Yerli özünüidarənin hüquq və vəzifələri üst-üstə düşsələr də, bir-birindən fərqlənirlər. Hüquq və vəzifələr orqanın səlahiyyətləri çərçivəsində nisbi müstəqilliyini saxlayırlar. Hüquq yerli özünüidarə orqanına bu və ya digər məsələnin həllində seçmə imkanı verir. Məsələn, yerli nümayəndəli orqanın yerli büdcəyə baxması, heç də onun "avtomatik" olaraq təsdiq olunması demək deyildir. Nümayəndəli orqan büdcənin yenidən işlənməsi, ona dəyişikliklər və əlavələr edilməsi haqqında qərar qəbul edə bilər. Yerli özünüidarə orqanının bu və ya digər hüququnun reallaşması bir çox hallarda bu və ya digər məsələnin qəbul olunması, yaxud da rədd olunmasından asılıdır. Yerli özünüidarə orqanları bir sıra hallarda qanunla müəyyənləşdirilmiş hüquqlarını öz mülahizələri əsasında qərar qəbul etməklə həyata keçirirlər.

Yerli özünüidarənin vəzifələri qanunla reqlamentləşdirilmişdir. Konkret məsələ üzrə qərarın qəbul edilməsində seçimə yol verilmir.

Yerli özünüidarə orqanlarının həyata keçirdikləri səlahiyyətlər ümumi və konkret xarakterli olmaqla iki yerə bölünür. Məsələn, yerli özünüidarə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin fəaliyyəti üzərində nümayəndəli orqanların nəzarəti ümumi xarakterli səlahiyyətlərə aiddir. Real həyatda

bu hüquq bələdiyyə qurumunun nizamnaməsinə uyğun olaraq yerli özünüidarənin nümayəndəli orqanına verilmiş konkret səlahiyyətdən istifadə olunması yolu ilə reallaşır (Məsələn, nümayəndəli orqanın hüququ vardır ki, o yerli özünüidarə orqanının və onun vəzifəli şəxslərinin hesabatını dinləsin).

Bələliklə, ümumi xarakterli səlahiyyətlər yerli özünüidarə orqanının vəzifələrini, işinin istiqamətini müəyyən edir.

Konkret xarakterli səlahiyyətlər cari və operativ idarəetmənin müəyyən məsələlərinin həll edilməsi ilə əlaqədardır və ümumi səlahiyyətlərin icrasını təmin edir.

Bələdiyyələrin səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və Azərbaycan Respublikasının "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunu ilə müəyyən edilmişdir. "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunda təsbit edilmişdir ki, ölkəmizdə bələdiyyələr Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və bu qanunla onların səlahiyyətinə aid edilmiş yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil olaraq həll edir (maddə 2). Adı çəkilən qanunun 47-ci maddəsinə əsasən yerli özünüidarənin Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qanunları ilə müəyyənləşdirilmiş hüquqlarının məhdudlaşdırılması qadağandır.

"Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunun 50-ci maddəsində müəyyən edilmişdir ki, bələdiyyənin ərazisində yaşayan vətəndaşlar, bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və bələdiyyə orqanlarının vəzifəli şəxsləri dövlət hakimiyyəti orqanlarının və dövlətin vəzifəli şəxslərinin, bələdiyyələrin, bələdiyyə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin, bələdiyyənin yaratdığı hüquqi şəxslərin, habelə ictimai birliklərin yerli özünüidarənin hüquqlarını pozan aktlarının etibarsız sayılması haqqında məhkəməyə iddia verə bilər. Azərbaycan Respublikasının "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qa-

nununun 14-cü maddəsinə əsasən bələdiyyələr və onların orqanları dövlət hakimiyyəti orqanları sistemində daxil deyildir. Dövlət orqanları və dövlətin vəzifəli şəxsləri tərəfindən yerli özünüidarənin həyata keçirilməsinə yol verilmir. Qanunun 9-cu maddəsində təsbit edilmişdir ki, Azərbaycan Respublikasının dövlət hakimiyyəti orqanları bələdiyyələrin təşəkkülü və inkişafı üçün zəruri hüquqi, təşkilati və maddi-maliyyə şəraiti yaradır və yerli özünüidarə hüququnu həyata keçirməkdə əhaliyə köməklik göstərir.

Yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 144-cü maddəsi ilə aşağıdakı kimi təsbit edilmişdir.

Bələdiyyələrin iclaslarında aşağıdakı məsələlər həll edilir:

- 1) Bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyətlərinin tanınması, qanunla müəyyən edilmiş hallarda onların səlahiyyətlərinin itirilməsi və səlahiyyətlərinə xitam verilməsi;
- 2) Bələdiyyənin reqlamentinin təsdiq edilməsi;
- 3) Bələdiyyənin sədrinin və onun müavinlərinin, daimi və başqa komissiyaların seçilməsi;
- 4) Yerli vergilərin və ödənişlərin müəyyən edilməsi;
- 5) Yerli büdcənin və onun icrası haqqında hesabatların təsdiq edilməsi;
- 6) Bələdiyyə mülkiyyətinə sahiblik, ondan istifadə və onun barəsində sərəncam;
- 7) Yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarının qəbul və icra edilməsi;
- 8) Yerli iqtisadi inkişaf proqramlarının qəbul və icra edilməsi;
- 9) Yerli ekoloji proqramlarının qəbul və icra edilməsi.

Bələdiyyələrə qanunvericilik və icra hakimiyyətləri

tərəfindən əlavə səlahiyyətlər də verilə bilər. Bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün bələdiyyə üzrə müvafiq zəruri maliyyə vəsaiti də ayrılmalıdır. Belə səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə müvafiq olaraq qanunvericilik və icra hakimiyyətləri nəzarət edirlər.

Yerli özünüidarə orqanlarına bələdiyyə qurumlarının nizamnamələrinə əsasən yerli əhəmiyyətli məsələləri həll etmək səlahiyyətləri verilir. Nizamnamədə yerli özünüidarə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin səlahiyyətləri və səlahiyyət müddətləri müəyyənləşdirilir. Yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətlərinə ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsi üçün zəruri maddi və maliyyə vəsaiti ayrılır. Yerli özünüidarə orqanlarının ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi üzərində nəzarətin qayda və şərtləri dövlət hakimiyyəti orqanlarının qərarı ilə təsbit edilir.

“Bələdiyyələrin statusu haqqında” qanunun 10-cu maddəsinə əsasən bələdiyyələr öz fəaliyyətini əlaqələndirmək, hüquq və mənafeələrini daha səmərəli həyata keçirmək məqsədilə ittifaqlar yarada bilərlər. Həmin ittifaqlar qanunvericiliyə uyğun olaraq qeydiyyatdan alınmalıdırlar. Bu zaman qanun bələdiyyələrin səlahiyyətinin bələdiyyə ittifaqlarına verilməsini qadağan edir.

Adı çəkilən qanunun 31-ci maddəsinə əsasən yerli özünüidarənin həyata keçirilməsində vətəndaşlar həmin qanunda nəzərdə tutulmuş formalarla yanaşı, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına, “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanuna, başqa qanunlara və bələdiyyələrin nizamnaməsinə zidd olmayan digər formalarda da (məhəllə komitələri, assosiasiyalar, xeyriyyə təşkilatları və s.) iştirak edə bilərlər.

Azərbaycan Respublikasının “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanununda bələdiyyələrin digər orqanlarının sə-

lahiyyətləri ilə bağlı məsələ açıqlanmamışdır. Bələdiyyələrin digər orqanları (bələdiyyələrin icra orqanı və onun struktur bölmələri) bələdiyyələr tərəfindən müstəqil surətdə formalaşdırılır. Bələdiyyə nizamnaməsi bələdiyyələrin digər orqanlarının səlahiyyətlərini müəyyənləşdirir. Yerli özünüidarənin ayrı-ayrı orqanlarının səlahiyyətləri sahəsi qanunvericilikdə nəzərdə tutulur.

Qanunvericilik bələdiyyələrin müəyyən edilmiş qaydalara zidd olmayan səlahiyyətlərə malik olmasını, istisna olmayan səlahiyyətlərə malik olmasını istisna etmir.⁸¹

Azərbaycanın da qəbul etdiyi Avropa Xartiyasının 7-ci maddəsinə əsasən yerli səviyyədə səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün aşağıdakı şərtlər tələb olunur:

1. Yerli seçkili şəxslərin statusu onların səlahiyyətlərinin sərbəst həyata keçirilməsini təmin etməlidir.

2. Yerli seçkili şəxslərin statusu onların öz səlahiyyətlərini həyata keçirməsi ilə əlaqədar çəkilmiş xərclərinə görə lazımı pul kompensasiyasını almağa, habelə zərurət yarandıqda əldə olunmamış gəlirə, yaxud qazanca görə pul kompensasiyası və müvafiq sosial təminat almağa imkan verməlidir.

3. Yerli seçkili şəxsin mandatı ilə bir araya sığmayan funksiyalar və fəaliyyət yalnız qanunla və ya əsas hüquqi prinsiplərlə müəyyən edilə bilər.

10.4. Yerli özünüidarə orqanlarının planlaşdırma sahəsində səlahiyyətləri

Planlaşdırma idarəçiliyin bütün həlqələrinin vacib şərtlərindən biridir. Planlaşdırma yerli özünüidarə sistemində

⁸¹ Bax: E.İ. Abdullayev, S.H. Həsənova. Bələdiyyə hüququ. Dərslik. Bakı, ABU, 2002, s. 135.

iqtisadi, sosial və ekoloji proseslərin yerli səviyyədə idarə olunmasının səmərəliliyinin artırılması, bələdiyyə qurumlarının kompleks inkişafının təmin olunması məqsədlərinə xidmət edir. Lakin göstərmək lazımdır ki, bazar iqtisadi şəraitində planlaşdırma sovet dövründə mövcud olmuş mərkəzləşdirilmiş planlaşdırma sistemindən köklü surətdə fərqlənir. Çünki SSRİ Konstitusiyasının (1978-ci il) 16-cı maddəsində göstəriləndiyi kimi, həmin dövrdə iqtisadiyyat ictimai istehsalın, bölgü və mübadilənin bütün həlqələrini əhatə edən vahid ümumittifaq xalq təsərrüfatı kompleksini təşkil edirdi.

Yerli səviyyədə planlaşdırma da mərkəzləşdirilmiş sərt planlaşdırma sisteminin həlqələrindən biri idi. Yerli sovetlər plan tərtib edərkən yuxarı təşkilatlar tərəfindən müəyyən edilmiş direktiv rəqəmləri və metodiki göstərişləri rəhbər tuturdular. Beləliklə, yerli sovetlərin ərazisi mərkəzləşdirilmiş dövlət idarəçiliyi və planlaşdırmasının obyektlərindən biri idi. Onu da göstərmək lazımdır ki, bazar iqtisadiyyatına keçid, aparılan köklü iqtisadi islahatlar planlaşdırma sahəsində yerli özünüidarə orqanlarının işini mürəkkəbləşdirmişdir. Belə bir şəraitdə ərazinin kompleksli sosial-iqtisadi inkişafı problemlərinin həlli yeni yanaşma tərzini tələb edir. Sosial-iqtisadi proseslərin idarə olunması üçün isə yeni forma və üsullar axtarışına ehtiyac yaranmışdır. Yerli özünüidarə orqanlarının maddi-texniki bazası yenə də zəif qalmaqda davam edir.

İstər ümumi respublika, istərsə də regional və yerli səviyyədə məqsədli-proqram praktikası inkişaf edir. İctimai həyatın sosial-iqtisadi və mədəni sahələrini əhatə edən proqramlar hazırlanır və həyata keçirilir.

Yuxarıda qeyd edildiyi kimi, Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 144-cü maddəsində nəzərdə tutulmuşdur ki, bələdiyyələrin iclaslarında yerli sosial müdafiə və sosial

inkişaf, yerli iqtisadi inkişaf və yerli ekoloji inkişaf proqramlarının qəbul və icra edilməsi məsələləri həll edilir.

“Bələdiyyələrin statusu haqqında” qanunda bələdiyyə qurumlarının məqsədli proqramların tərtib edilməsi və icrası sahəsində səlahiyyət və vəzifələri müəyyən edilmişdir. Qanunun 4-cü maddəsi yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarına həsr edilmişdir. Həmin maddədə göstərilən kimi, yerli sosial müdafiə proqramları bələdiyyə tərəfindən müəyyən edilən vətəndaşlar kateqoriyasına dövlət sosial təminatından əlavə sosial təminatlar müəyyən edir. Həmin təminatlar mütəmadi və birdəfəlik ola bilər.

Yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarında məqsəd dövlətin həyata keçirdiyi sosial inkişaf proqramlarında nəzərdə tutulmayan və ya onlara əlavə olaraq yerli əhəmiyyətli sosial inkişaf məsələlərini həll etməkdir. Həmin proqramlar təhsil, səhiyyə, mədəniyyət, yaşayış və qeyri-yasayış binalarının saxlanması və istifadə edilməsi, sanitariya müəssisələrinin təşkili, saxlanması və inkişafı, mənzil tikintisi, yerli əhəmiyyətli su mənbələrindən istifadə, su təchizatının və kanalizasiya təsərrüfatının təşkili, saxlanması və inkişafı, yanacaq təchizinin və satışının təşkili, yerli əhəmiyyətli yolların tikilməsi və saxlanması, 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, informasiya xidmətinin təşkili, kütləvi informasiya vasitələrinin fəaliyyəti üçün şərait yaradılması, kimsəsizlərə, xəstələrə, qocalara, maddi imkansızlara, valideyn himayəsindən məhrum olmuş, həmçinin istedadlı uşaqlara əlavə yardım, fiziki tərbiyə və idmanın inkişafına yardım göstərilməsi, əhalinin məşğullu-

ğuna, adamların peşələri üzrə işlə təmin olunmasına gənclərin sosial hüquqi müdafiəsinə, ailə kəndli təsərrüfatının inkişafına kömək göstərilməsi və yerli infrastrukturun digər sahələrini əhatə edə bilər.

Yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarını həyata keçirərkən bələdiyyələr bu maddənin 2-ci bəndində göstərilən məsələlər üzrə dövlət orqanlarının müvafiq proqramlarının həyata keçirilməsinə müdaxilə edə bilməzlər.

Qanunun 5-ci maddəsində isə göstərilir ki, yerli iqtisadi inkişaf proqramlarından məqsəd dövlətin həyata keçirdiyi iqtisadi inkişaf proqramlarında nəzərdə tutulmayan və ya onlara əlavə olaraq yerli əhəmiyyətli iqtisadi inkişaf məsələlərini həll etməkdir. Həmin proqramlar aqrar, sənaye, rabitə, nəqliyyat və digər sahələri əhatə edə bilər.

Yerli iqtisadi inkişaf proqramlarında bələdiyyə torpaqlarında və dövlətin bələdiyyələrə verdiyi əmlakdan səmərəli istifadə yolları göstərilir.

Yerli iqtisadi inkişaf proqramlarını həyata keçirərkən bələdiyyələr dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinə müdaxilə edə bilməzlər.

Qanunun 6-cı maddəsinə əsasən yerli ekoloji proqramlardan məqsəd dövlətin həyata keçirdiyi ekoloji proqramlarda nəzərdə tutulmayan və ya onlara əlavə olaraq yerli əhəmiyyətli ekoloji təmizlik məsələlərinin həllinə yerli əhalinin hamılıqla cəlb edilməsidir. Həmin proqramlara yerli şəraitdə mövcud olan ekoloji tarazlığın qorunub saxlanması, bələdiyyə ərazisinin yaxşılaşdırılması və abadlaşdırılması, məişət tullantılarının yığılması, nəql edilməsi, zərərsizləşdirilməsi, emalı və bu sahədə başqa məsələlərin həlli üçün tədbirlər görülməsi, suyun, havanın, torpağın hər cür çirklənmədən qorunması, qonşu bələdiyyələrlə birgə ekoloji tədbirlərin həyata keçirilməsi və

yerli əhəmiyyətli digər tədbirlər daxil edilə bilər.

Bələdiyyələr dövlətin ekoloji proqramları ilə yerli ekoloji proqramların əlaqələndirilməsinə, müəyyən hallarda birgə tədbirlərin həyata keçirilməsinə yardım göstərirlər.

Qüvvədə olan qanunvericilik bələdiyyə qurumlarının məqsədli proqramları və kompleksli sosial-iqtisadi inkişaf planlarının hansı müddətə tərtib olunması qaydasını müəyyən etməmişdir. Bu müddəti bələdiyyə qurumlarının özləri mövcud iqtisadi situasiyadan asılı olaraq müstəqil surətdə müəyyən edirlər. Məlum olduğu kimi, uzun müddətli plan və proqramlar iqtisadiyyatın sabit inkişaf etməsindən asılıdır. Çünki, yalnız bu halda plan və proqramların maliyyə mənbələrinin inamla istifadə olunacağına güvənmək olar.

Planlaşdırma təbii ehtiyatlardan istifadə və onun idarə olunmasına, ətraf mühitin inkişafı və müdafiəsinə aiddir. Planlaşdırma fasiləsiz proses olmalıdır. Bura rəylərin öyrənilməsi, tədqiqat, əlaqələndirmə, qərarın qəbul olunması və mümkün münaqişələrin həll edilməsi daxildir.

Planlaşdırma sahəsində başlıca məsuliyyət bələdiyyələrin üzərinə düşür. İcra hakimiyyətinin vəzifələrinə planlaşdırmanın daha geniş əlaqələndirilməsi daxildir. Dövlət səviyyəsində əlaqələndirmə instansiyası Ekologiya və təbii sərvətlər Nazirliyidir. Planlaşdırmanın digər hissəsi özündə uzunmüddətli və qısamüddətli planları ehtiva edən kommunal plandır. Uzunmüddətli planda bələdiyyələrin inkişaf məqsədləri nəzərə alınır və sahə planlaşdırmasının əsas istiqamətləri göstərilir.

Qısamüddətli plan – müxtəlif bələdiyyə sahələrinin fəaliyyətini qarşıdakı illər üçün əlaqələndirən proqramdan ibarətdir.

Kommunal plan onun bələdiyyə şurası tərəfindən qəbul

olunduğu andan qüvvəyə minir.

İnzibati ərazilərdə planlaşdırmaya görə başlıca məsuliyyət Dövlətin üzərinə düşür; planlaşdırmadan əsas məqsəd respublikanın inzibati ərazilərinin fiziki, iqtisadi, sosial və mədəni fəaliyyətini əlaqələndirmək və tənzimləməkdən ibarətdir.⁸²

Bələdiyyə qurumlarının inkişaf plan və proqramlarının layihələri yerli özünüidarənin icra orqanları tərəfindən həyata keçirilir. Bu məqsədlə onların müvafiq strukturları mövcuddur.

Bələdiyyə qurumlarının tərtib etdikləri inkişaf plan və proqramları aşağıdakı prinsiplərə əsaslanmalıdır:

– ərazinin davamlı inkişafının təmin edilməsi məqsədilə bələdiyyə qurumlarının sərəncamında olan imkan və ehtiyatların səfərbər edilməsi;

– iqtisadiyyatda bazar münasibətlərinin inkişafını təmin edən bazar infrastrukturunun formalaşmasına yardım edilməsi;

– bələdiyyə qurumları əhalisinin həyat fəaliyyətinin ən kəskin və vacib problemlərinin həll edilməsinin üstün xarakteri;

– adekvat maddi-maliyyə bazası yaradılması ilə real yerli özünüidarənin inkişafına istiqamətlənmə;

– şəhər, rayon, kənd bələdiyyə qurumlarının şaquli və üfüqi qarşılıqlı (maliyyə-iqtisadi, sosial-mədəni və digər) əlaqələrinin inkişaf etdirilməsi.

Bələdiyyə qurumlarının hamısı, yaxud region və növləri üzrə ümumdövlət səviyyəsində bir çox proqramlar qəbul

⁸² Bələdiyyələr haqqında. Şərhlər, təcrübələr, sənədlər. "Qanun jurnalının kitabxanası", 1999, s. 137-138.

edilir ki, onlar bələdiyyə qurumlarının hamısına, yaxud da region və növlərinə aidiyyəti olur. Həmin proqramlarda adətən yerli özünüidarə orqanlarına tövsiyələr verilir, bu proqramların həyata keçirilməsi sahəsində onların vəzifələri müəyyənləşdirilir.

Bunun bariz nümunələrindən biri Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2004-cü il 11 fevral tarixli fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Azərbaycan Respublikası regionlarının sosial-iqtisadi inkişafı Dövlət Proqramıdır”. Sənəddə göstəriləyi kimi, Dövlət proqramının əsas məqsədi “Azərbaycan Respublikasının rayonlarında mövcud potensialdan səmərəli istifadə etməklə iqtisadiyyatın ayrı-ayrı sahələrinin inkişafına, istehsal müəssisələrinin fəaliyyətinin daha da gücləndirilməsinə, ixrac yönümlü məhsul istehsalının stimullaşdırılmasına, yerli sahibkarlığın inkişafı yolu ilə əhalinin həyat səviyyəsinin daha da yaxşılaşdırılmasına, məşğulluğun səviyyəsinin, xüsusilə, gənclərin faydalı əməklə məşğulluğunun artırılmasına və ölkə iqtisadiyyatının dinamik inkişafının təmin edilməsinə nail olmaqdır”.

Sənədin əsas qayəsi regionlarda sahibkarlığın inkişafını sürətləndirməklə, oradakı əmək ehtiyatlarından, təbii və iqtisadi resurslardan kifayət qədər səmərəli istifadə etməklə iqtisadiyyatın dinamik inkişafına, əhalinin məşğulluğunun artırılmasına, yoxsulluğun səviyyəsinin azaldılmasına nail olmaqdan ibarətdir. Fərmana görə, Azərbaycan hökuməti qarşıdakı illər ərzində yerlərdə kənd təsərrüfatının, qeyri-neft sənaye sahələrinin, o cümlədən emal müəssisələrinin yaradılmasını, xidmət və digər infrastruktur obyektlərinin, turizmin inkişafını və bütün bunların fonunda yeni iş yerlərinin açılmasını təmin etməlidir.

Bundan əlavə, regionların iqtisadi inkişafını nəzərdə tu-

tan dövlət proqramının konkret inzibati-ərazi vahidləri üzrə hazırlanması onun faydalılıq əmsalını daha da artırır. İqtisadçı mütəxəssislərin fikrincə, fərmanda nəzərdə tutulmuş həlli vacib məsələlərin tez bir zamanda həyata keçirilməsi regionların inkişafındakı dinamikliyi təmin edəcək və sosial-iqtisadi problemlərin nəzərə çarpacaq dərəcədə aradan qaldırılmasına səbəb olacaqdır.

10.5. Bələdiyyə mülkiyyətinin idarə olunması sahəsində yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətləri

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 144-cü maddəsinə əsasən bələdiyyə mülkiyyətinə sahiblik, ondan istifadə və onun barəsində sərəncam vermək səlahiyyəti bələdiyyələrin iclaslarına həvalə edilmişdir. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanunun 32.2-ci maddəsinə əsasən bələdiyyə öz əmlakına dair mülkiyyətçi hüququna malikdir, yəni sərbəst olaraq əmlakına sahiblik edir, ondan istifadə edir və ona sərəncam verir.

Yerli özünüidarə orqanlarının bələdiyyə mülkiyyəti sahəsində səlahiyyətləri bələdiyyə mülkiyyətinin yaradılması prosesi ilə əlaqədardır. Bu prosesin əsasında isə əvvəllər yaradılmış olan dövlət mülkiyyətinin bölgüsü dayanır.

Bələdiyyə mülkiyyətinin idarə edilməsi üzrə bələdiyyə orqanlarının fəaliyyəti bələdiyyə əmlakı üzərində digər mülkiyyət hüquqlarının da həyata keçirilməsini nəzərdə tutur.

Bələdiyyə mülkiyyətindən yalnız Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında və Qanunda nəzərdə tutulmuş bələdiyyə vəzifələri üçün istifadə oluna bilər.

Dövlət bələdiyyə mülkiyyətini müdafiə edir, subsidiyalar, kreditlər, qrantlar vermək yolu ilə onun artmasına im-

kan yaradır.

Yerli özünüidarə orqanları bələdiyyə mülkiyyətinin idarə olunması və onlar haqqında sərəncam verilməsi ilə əlaqədar olan münasibətlərin hüquqi tənzimlənməsini həyata keçirirlər.

Yerli özünüidarə orqanlarının ərazisində müxtəlif obyektlər: torpaqlar və digər təbii sərvətlər, bələdiyyə müəssisə və təşkilatları, mənzil və qeyri-mənzil fondları, mühəndis infrastrukturaya obyektləri və s. mövcuddur. Onların bir hissəsi bələdiyyə mülkiyyətinə, digər hissəsi isə mülkiyyətin başqa növlərinə (dövlət və özəl mülkiyyətə) aiddir və hüquqi şəxs kimi fəaliyyət göstərirlər.

Qanuna uyğun olaraq bələdiyyələr təsərrüfat fəaliyyəti ilə və qanunvericiliklə qadağan edilməmiş başqa fəaliyyətlə məşğul olmaq üçün müstəqil hüquqi şəxslər yarada bilər, onların yenidən təşkili və ləğvi məsələlərini həll edə bilərlər.

Yerli özünüidarə orqanları bələdiyyə müəssisə, təşkilat və idarələrinin idarə olunmasında geniş hüquqlara malikdirlər.

Bütün bunlar imkan verir ki, onlar bələdiyyə təsərrüfatını səmərəli şəkildə idarə etsinlər, bələdiyyə qurumları əhəlinin gündəlik həyat tələbatının təmin edilməsi üçün zəruri şərait yaradılsın. Belə ki, bələdiyyələr yaratdıqları hüquqi şəxslərin fəaliyyət məqsədlərini, şərtlərini və qaydasını müəyyənləşdirir, onların qiymətlərini və tariflərini tənzimləyir, nizamnamələrini təsdiq edir, rəhbərlərini təyin və azad edir, fəaliyyətinə dair hesabatlarını dinləyirlər.

Bələdiyyələrin yaratdıqları hüquqi şəxslərin rəhbərləri ilə münasibətləri mülki və əmək qanunvericiliyinə uyğun olaraq qurulur.

Qeyri-bələdiyyə idarə, müəssisə və təşkilatları təşkilati-hüquqi formasından asılı olmayaraq yerli özünüidarə or-

qanları və onun vəzifəli şəxslərinin öz səlahiyyətləri daxilində qəbul etdikləri qərarları hökmən icra etməlidirlər.

Bələdiyyələrin digər hüquqi və fiziki şəxslərlə münasibətləri müqavilələr əsasında qurulur.

Qanuna uyğun olaraq bələdiyyə orqanları bələdiyyə ərazisinin kompleks sosial-iqtisadi inkişafında hüquqi və fiziki şəxslərin iştirakını əlaqələndirə bilərlər. Azərbaycan Respublikasının qanunları ilə nəzərdə tutulmuş hallar istisna olmaqla, bələdiyyələr hüquqi və fiziki şəxslərin təsərrüfat fəaliyyəti üçün məhdudiyətlər müəyyənləşdirə bilməzlər.

Bələdiyyə mülkiyyətinə daxil olmayan müəssisə, idarə və təşkilatlar təsərrüfat fəaliyyəti ilə məşğul olarkən Azərbaycan Respublikası qanunları və normativ hüquqi aktları ilə yanaşı yerli özünüidarə orqanları və vəzifəli şəxslərinin yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli ilə əlaqədar qəbul etdikləri ümumməcburi qaydalara və qərarlara istinad etməlidirlər. Bu qərarlara yerli özünüidarə ərazisindəki təbii ehtiyatlardan istifadə, bələdiyyə qurumu ərazisində planlaşdırma və tikinti işlərinin aparılması ilə əlaqədar hüquqi aktlar aiddir.

Yerli özünüidarə orqanları iqtisadi-maliyyə və müəssisə, idarə və təşkilatlarla qarşılıqlı münasibətlərinin təşkilati-hüquqi formalardan istifadə edərək yerli özünüidarə orqanlarının əlaqələndirmə funksiyasını həyata keçirməyə yardım edən könüllülük əsasında direktorlar şurası sahibkarlar birliyini yarada bilərlər.

Yerli özünüidarə orqanları bələdiyyə ərazisində yerləşən əhalinin sosial-iqtisadi inkişafını təmin etmək məqsədilə hüquqi və fiziki şəxslərin vəsaitlərini və yerli büdcə vəsaitlərini birləşdirərək istehsal və sosial infrastrukturaların tikintisi və təmirinə yönəldilə bilər:

– bələdiyyə ərazisinin abadlaşdırılmasında;

- əhaliyə kommunal xidmətlər göstərilməsində;
- sosial infrastruktur obyektlərinin tikintisi və təmirində;
- müvafiq ərazi əhalisinin məişət və sosial-mədəni tələbatının ödənilməsi üçün zəruri məhsulların istehsalında;
- xidmətlər göstərilməsində və digər işlərin görülməsində.

Bələdiyyə əhalisinin sosial-iqtisadi inkişafı məsələlərinin həll edilməsi məqsədi ilə idarə, müəssisə və təşkilatlarının cəlbəi üçün bələdiyyə sifarişləri mühüm rol oynayır.

Bələdiyyə sifarişi yerli özünüidarə orqanlarının icrası yerli büdcə və bələdiyyənin büdcədən kənar fondlarından maliyyələşdirilən konkret işin görülməsi üçün təsərrüfat subyektləri arasında bağladığı müqavilələrdir. Yerli özünüidarə orqanları təsərrüfat subyektlərinə verdikləri sifarişlərini bələdiyyə qurumunun digər maddi vəsaitləri hesabına maliyyələşdirə bilərlər.

Bələdiyyə sifarişlərinin verilməsi Qaydaları “Bələdiyyələrin statusu haqqında”, “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” və “Yerli rəy sorğusu haqqında” Azərbaycan Respublikası qanunlarının tələblərinə uyğun olaraq hazırlanmış “Bələdiyyə sifarişlərinin verilməsi qaydalarının təsdiq edilməsi barədə” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 4.07.2001-ci il tarixli Fərmanı ilə müəyyən edilmişdir.

Bu Qaydalar bələdiyyənin öz maddi və maliyyə vəsaitlərindən istifadə etməklə bələdiyyə ərazisinin abadlaşdırılması, əhaliyə kommunal xidmətlər göstərilməsi, sosial infrastruktur obyektlərinin tikintisi və təmiri, müvafiq ərazi əhalisinin məişət və sosial-mədəni tələbatının ödənilməsi üçün zəruri məhsulların istehsalı, xidmətlərin göstərilməsi və digər işlərin görülməsi üçün sifarişçi kimi çıxış etmək səlahiyyətlərini, sifariş verilməsinin şərtlərini müəyyən edir.

Həmin Qaydalar Azərbaycan Respublikası ərazisində

olan bütün bələdiyyələrə və onların birliklərinə şamil edilir.

1. Bələdiyyə sifarişləri bələdiyyələrin müvafiq sosial inkişaf, iqtisadi inkişaf və digər proqramlarının icrası ilə əlaqədar verilir.

2. Bələdiyyə sifarişləri bələdiyyənin ərazisində yaşayan və seçki hüququ olan bütün vətəndaşların rəy sorğusu əsasında da formalaşdırıla bilər.

3. Bələdiyyə sifarişlərinə çıxarılan məsələlər (işlərin görülməsi, xidmətlərin göstərilməsi, mal, material alınması və sair) müvafiq maliyyə təminatına malik olmaqla yerli büdcənin vəsaiti hesabına maliyyələşdirilir.

4. Bələdiyyə sifarişlərinin yerinə yetirilməsi üçün icraçılar Azərbaycan Respublikasının mövcud qanunvericiliyinə uyğun olaraq müsabiqə və ya birbaşa müqavilə əsasında seçilir.

5. İcraçıların hansı formada seçilməsi tərəflərin maraqları göz önündə tutularaq müvafiq əsaslandırılmaya uyğun olaraq təmin edilir. Müsabiqə zamanı eyni təkliflər vermiş icraçılar arasında bələdiyyə mülkiyyətində olan icraçılara üstünlük verilir.

6. Bələdiyyə sifarişləri Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş qaydada bu işlərin görülməsi üçün müqavilə bağlanması yolu ilə fiziki və ya hüquqi şəxslərə verilir.

7. Bələdiyyə sifarişlərinin yerləşdirilməsinə və icrasına nəzarət bələdiyyələr tərəfindən yerinə yetirilir.

8. Bələdiyyə sifarişlərinin maliyyələşdirilməsinə və digər müqavilə şərtlərinin yerinə yetirilməsinə görə bələdiyyələr qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada məsuliyyət daşıyırlar.

9. Bələdiyyə sifarişlərinin maliyyələşdirilməsi qaydaları və yerinə yetirilməsi müddətləri, habelə işlərin qəbulu və digər şərtlər, o cümlədən məsuliyyətlər tərəflər arasında bağlanmış

müqavilə ilə tənzimlənir.

10. Bələdiyyə sifarişlərinin verilməsi haqqında məlumatlar yerli kütləvi informasiya vasitələri ilə elan edilir.

Bələdiyyələr bələdiyyə sifarişlərinin şərtləri və nəticəsi barədə məlumatları qanunvericiliklə müəyyən edilmiş üsullarla açıqlayır.

10.6. Yerli özünüidarə orqanlarının torpaqdan və digər təbii sərvətlərdən istifadə və onların mühafizəsi sahəsində səlahiyyətləri

Azərbaycan Respublikasının rəngarəng təbii şəraiti, zəngin torpaqları və digər təbii ehtiyatları iqtisadiyyatın inkişafı və əhalinin rifahının yüksəldilməsi üçün əlverişli imkanlar yaradır. Respublikanın təbii şəraiti məhsuldar qüvvələrin, xüsusən, kənd təsərrüfatının, dağ-mədən və emaledici sənayenin bütün ölkə ərazisində yerləşdirilməsinə, nəqliyyat və digər infrastruktur obyektlərinin inkişaf etdirilməsinə güclü təsir göstərir. Onun müasir ərazi-istehsal kompleksi yerli təbii şərait və ehtiyatlarla sıx əlaqədar surətdə formalaşmış və inkişaf etmişdir. Belə ki, təbii şərait torpaqlar və digər təbii ehtiyatlar istər ölkə miqyasında, istərsə də ayrı-ayrı region və inzibati-ərazi bölgüsündə iqtisadiyyatın özülünü təşkil edir. Dünya dövlətlərinin təcrübəsi göstərir ki, müasir cəmiyyətin maddi-texniki bazasının yaradılması vəzifələrinin uğurlu həlli bilavasitə ölkəmizdə və onun ayrı-ayrı regionlarında, inzibati-ərazi bölgüsündə torpaq və digər təbii sərvətlərin düzgün qiymətləndirilməsi, elmi əsaslarla onlardan səmərəli istifadə olunması və mühafizə edilməsi ilə bağlıdır.

Respublika əhalisi üçün həyati əhəmiyyət kəsb edən həmin məsələlərin həll edilməsində torpaq və digər təbii sərvətlərdən istifadə və onların qorunması sahəsində geniş səla-

hiyyətlərə malik olan yerli özünüidarə orqanları mühüm rol oynayırlar.

Yerli özünüidarə orqanlarının bu sahədə səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, Azərbaycan Respublikasının "Torpaq Məcəlləsi", "Bələdiyyələrin statusu haqqında", "Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında", "Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında" Qanunlarla müəyyən edilmişdir.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası bələdiyyə mülkiyyətinin mövcudluğu və toxunulmazlığını (bütün digər mülkiyyət növləri kimi) bəyan etmiş, torpağın bələdiyyə mülkiyyətində ola bilməsi üçün hüquqi zəmin yaratmışdır.

Azərbaycan Respublikasının Torpaq Məcəlləsinin 5-ci maddəsində təsbit edilmişdir ki, ölkəmizdə torpaq sahəsi üzərində dövlət, bələdiyyə və xüsusi mülkiyyət növləri mövcuddur. Bütün mülkiyyət növləri bərabər hüquqludur və dövlət tərəfindən qorunur. Bələdiyyə torpaqları üzərində mülkiyyət hüququnun subyektləri - bələdiyyələrdir. "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunun 33-cü maddəsinə əsasən bələdiyyə torpaqları bələdiyyə mülkiyyətinə daxildir və Qanuna uyğun olaraq bələdiyyələr yerli əhalinin mənafeyi naminə bələdiyyələrin hüduddaxilində olan torpaqlardan istifadə şərtlərini müəyyənləşdirə bilərlər.

Kitabın müvafiq bölməsində göstəriləyi kimi, torpaqdan istifadə sahəsində bələdiyyələrin səlahiyyətləri kifayət qədər genişdir. Belə ki, "Torpaq Məcəlləsinə" (m. 8) və "Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında" 29.06.2001-ci il tarixli Qanuna əsasən (m. 4) yerli özünüidarə orqanları: qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqlara sahiblik edir, ondan istifadə edir və sərəncam verir; müəyyən edilmiş qaydada bələdiyyə torpaqlarını ümumi istifa-

dəyə, bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə, idarə və təşkilatların istifadəsinə, fiziki və hüquqi şəxslərin icarəsinə və Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlarının və hüquqi şəxslərinin mülkiyyətinə verir; yaşayış məntəqəsinin baş planının, planlaşdırma və tikinti layihələrinin, yerquruluşu və təsərrüfat planlarının hazırlanmasını və həyata keçirilməsini öz səlahiyyətləri daxilində təşkil edir; bələdiyyə torpaqlarının istifadəçilərindən torpaq vergisini və icarə haqqını alır; ictimai ehtiyaclar tələb etdikdə bələdiyyə tərəfindən hüquqi və fiziki şəxslərə əvəzsiz istifadəyə verilmiş torpaq sahələrinin məcburi geri alınması barədə məhkəmədə iddia qaldırır; bələdiyyə torpaqlarının mühafizəsinə və yaxşılaşdırılmasına dair proqramlar hazırlayır, təsdiq edir və onları həyata keçirir; hüquqi və fiziki şəxslərin mülkiyyətinə və icarəsinə verilən torpaq sahələrinin minimum həddini müəyyən edir; bələdiyyə mülkiyyətinə torpaq alınması zəruriyyəti yarandığı hallarda torpaq hərəclarından və xüsusi mülkiyyətçilərdən torpaq sahələrini alır, habelə dövlət mülkiyyətindən torpaq alınması barədə müvafiq icra hakimiyyəti orqanları qarşısında vəsatət qaldırır; bələdiyyə torpaqlarından səmərəli istifadə olunmasına və onların mühafizəsinə nəzarət edir; bələdiyyə torpaqlarına dair məhkəmədən kənar qaydada həll olunmalı mübahisələri həll edir; öz səlahiyyətləri daxilində torpaq istifadəçilərinin və icarəçilərinin hüquqlarını müdafiə edir; Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş digər səlahiyyətləri həyata keçirir.

Torpaq qanunvericiliyinə əsasən torpaq ehtiyatlarının istifadəsi və mənimsənilməsi yerli icra hakimiyyəti orqanları və bələdiyyələrin ərazinin inkişafının planlaşdırılması haqqında qərarları əsasında həyata keçirilir. Torpaq ehtiyatlarından istifadənin planlaşdırılması sosial-iqtisadi proqram-

lar, yer quruluşu, şəhərsalma, təbiət qoruyucu və digər sənədlər əsasında ərazinin uzun müddətli inkişaf perspektivlərini müəyyən etmək məqsədi ilə aparılır. Torpaqdan rəsiional istifadə olunması haqqında elmi cəhətdən əsaslandırılmış qərarların qəbul olunmasında torpaq kadastrının torpaqların monitorinqi və yer quruluşu işlərinin mühüm əhəmiyyəti vardır.

Dövlət torpaq kadastrı, torpaqların monitorinqi və yer quruluşu işləri aşağıdakı prinsiplərə əsaslanır:

- dövlət torpaq kadastrı, torpaqların monitorinqi və yer quruluşu işlərinin sənədləşdirilməsinin vahid sistem üzrə aparılmasının zəruriliyi;
- dövlət torpaq kadastrı və torpaqların monitorinqi məlumatlarının uçotunun və dövlət qeydiyyatının məcburiliyi;
- torpaqların monitorinqi üzrə müşahidələrin ardıcılığı, kompleksliyi və fasiləsizliyi;
- dövlət torpaq kadastrı, torpaqların monitorinqi və yer quruluşu işləri üzərində dövlət nəzarəti;
- yer quruluşu layihələrinin geodezik koordinatlar sistemi əsasında həyata keçirilməsi;
- dövlət torpaq kadastrının və torpaqların monitorinqinin digər müvafiq kadastr və monitorinq işləri ilə əlaqələndirilməsi və uzlaşdırılması.

Dövlət torpaq kadastrı – torpaq istifadəçiliyinin dövlət qeydiyyatı, torpaqların kəmiyyət və keyfiyyətə uçotu, bənitirovkası və iqtisadi qiymətləndirilməsi üzrə zəruri və etibarlı məlumatların məcmuyudur. Dövlət torpaq kadastrının məlumatları torpaqların istifadəsinin və mühafizəsinin planlaşdırılması, torpaqların verilməsi və geri alınması, torpaq-

ların normativ qiymətinin, onlara görə haqqların müəyyən edilməsi, yer quruluşu işlərinin aparılması, özgəninkiləşdirmə zonalarının müəyyən edilməsi, torpaqların istifadəsi və mühafizəsi ilə əlaqədar digər müvafiq tədbirlərin həyata keçirilməsi zamanı mütləq tətbiq edilməlidir.

Dövlət torpaq kadastrı torpaqların hüquqi statusundan və rejimindən asılı olmayaraq Azərbaycan Respublikasının hüdudları daxilində yerləşən bütün torpaq sahələrində mütləq, müstəqil və vahid sistem üzrə aparılır.

Dövlət torpaq kadastrının aparılması geodeziya, topoqrafiya, kartoqrafiya, yerquruluşu, torpaq tədqiqatı, aqrokimya, meliorasiya, geobotanika və digər axtarış-tədqiqat işlərinin həyata keçirilməsi ilə təmin edilir.

Respublika tabeli şəhərlərdə torpaq kadastrı, digər sahəvi kadastrlar ilə birlikdə şəhər kadastrının tərkib hissəsi olaraq, Respublika tabeli şəhərlərin icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən aparılır və kadastr məlumatlarının surəti müvafiq kadastrları aparən dövlət orqanlarına təqdim edilir.

Dövlət torpaq kadastrının aparılması qaydaları Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabineti tərəfindən təsdiq edilmiş əsasnamə ilə müəyyən edilir.

Dövlət torpaq kadastrı Azərbaycan Respublikası Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsi tərəfindən aparılır.

Dövlət torpaq kadastrına aşağıdakı məlumatlar daxildir:

- torpaq sahələrinin hüquqi statusu;
- torpaq üzərində mülkiyyət, istifadə və icarə hüququ;
- torpaq sahələrinin kəmiyyət və keyfiyyət göstəriciləri;
- torpaqların bonitirovkası və iqtisadi qiymətləndirilməsi;

- torpaqların istifadəsi və mühafizəsi ilə əlaqədar qanunvericiliklə müəyyən olunmuş digər məlumatlar.

Torpaq mülkiyyətçiləri, istifadəçiləri və icarəçiləri tərəfindən dövlət torpaq kadastrına daxil edilməli məlumatların torpaq-kadastr işlərini aparən müvafiq icra hakimiyyəti orqanına təqdim edilməsi məcburidir.

Torpaqların istifadəsinin və mühafizəsinin planlaşdırılmasında, zonalaşdırılmasında və torpaq münasibətlərinin tənzimlənməsində dövlət torpaq kadastrının məlumatları tətbiq olunur.

Dövlət torpaq kadastrının məlumatları dövlət orqanlarının, bələdiyyələrin və məhkəmələrin qərar qəbul etməsi üçün əsasdır.

Torpaqların monitorinqi – torpaqların münbitlik xassələrini səciyyələndirən ayrı-ayrı göstəricilərdə dəyişikliklərin vaxtında aşkara çıxarılması, qiymətləndirilməsi, mənfi proseslərin qarşısının alınması və nəticələrinin aradan qaldırılması üçün torpaq fondunun vəziyyətinə müntəzəm müşahidə sistemidir.

Azərbaycan Respublikasında torpaqların monitorinqi torpaq üzərində müşahidə və tədqiqatların aparılması, məlumatların hazırlanması və ötürülməsi formalarında həyata keçirilir.

Torpaqların monitorinqi ətraf mühitin monitorinqinin tərkib hissəsi kimi Azərbaycan Respublikasının vahid torpaq fondunda aparılır və aşağıdakıları nəzərdə tutur:

- müntəzəm müşahidələr, aerofotogeodezik və kartoqrafik tədqiqatlar əsasında dövlət, bələdiyyə və xüsusi mülkiyyətdə olan torpaq sahələrinin təyinatının, ölçülərinin, sərhədlərinin, digər kəmiyyət göstəricilərinin dəyişməsi;
- torpaqlarda baş verən keyfiyyət göstəricilərinin də-

yışməsinə nəzarət etmək və qeydə almaq məqsədi ilə torpaq sahələrində müntəzəm torpaq, iqlim, aqrokimyəvi, geobotaniki, geomorfoloji və digər tədqiqatların aparılması.

Torpaqların monitorinqi əsasında torpaqların ekoloji vəziyyəti, istifadəsi və mühafizəsi barədə proqnozlar, proqramlar, xəritə və bülletenlər, digər məlumatlar hazırlanır.

Torpaqların monitorinqi respublika, regional və yerli proqramlar əsasında mülkiyyət formasından asılı olmayaraq ixtisaslaşdırılmış layihə-axtarış və elmi-tədqiqat müəssisələri tərəfindən aparılır.

Yerquruluşu – torpaq münasibətlərinin nizama salınması və torpaqdan səmərəli istifadə olunması məsələlərinin həlli üzrə dövlətin müvafiq hüquqi, iqtisadi və texniki tədbirlər sistemidir.

Yerquruluşunun vəzifələri aşağıdakılardır:

- mülkiyyət formasından asılı olmayaraq bütün kateqoriyalardan olan torpaqların mühafizəsinə və səmərəli istifadəsinin təşkilinə dair dövlət siyasətinin əsaslandırılması və həyata keçirilməsi;

- torpaq münasibətlərinin tənzimlənməsi və torpaqların bölgüsü nəticələrinin elmi cəhətdən əsaslandırılması və proqnozlaşdırılması;

- torpaqdan istifadənin məqsədyönlülüynün təmin edilməsi, aqrar istehsalatda qiymətli torpaqların qorunub saxlanması;

- ekoloji və iqtisadi cəhətdən əsaslandırılmış, sahəsinə və landşaft xüsusiyyətlərinə görə torpaqdan istifadənin təşkili;

- kənd təsərrüfatı təyinətli torpaqların yaxşılaşdırılmasına, münbitliyinin artırılmasına, landşaftda tarazlığın tə-

min edilməsinə dair kompleks tədbirlərin hazırlanması;

- aqrar istehsalatın və iqtisadiyyatın digər sahələrinin səmərəli fəaliyyətləri üçün müvafiq ərazi şəraitlərinin yaradılması;

- ərazinin təşkilində mövcud infrastrukturların qorunub saxlanması, ekoloji-təsərrüfat və aqroekoloji xüsusiyyətlərin nəzərə alınması;

- torpaq qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş digər vəzifələrin həyata keçirilməsi.

Yerquruluşu torpaqların elmi-praktiki cəhətdən əsaslandırılmış səmərəli istifadəsinin təşkilinə, torpaq münasibətlərinin tənzimlənməsinə, əlverişli ekoloji mühitin qorunub saxlanmasına, təbii və antropogen landşaftların yaxşılaşdırılmasına və sabitliyinin təmin edilməsinə, eləcə də torpaqların mühafizəsinə yönəldilir.

Yerquruluşu aşağıdakı işləri nəzərdə tutur:

- kompleks və təsərrüfatdaxili yer quruluşu layihələrinin hazırlanması;

- torpaqların istifadəsi və mühafizəsi ilə əlaqədar layihələrin və digər yer quruluşu sənədlərinin rəsmiləşdirilməsi;

- xüsusi təbiəti mühafizə, istirahət və qoruq rejimləri olan ərazilərin ayrılmasının və sərhədlərinin müəyyən edilməsinin əsaslandırılması;

- şəhər, qəsəbə və kənd yaşayış məntəqələri hüdudlarının müəyyən edilməsi və dəyişdirilməsinə dair sənədlərin hazırlanması;

- mülkiyyət formasından asılı olmayaraq səmərəli istifadəsinin və mühafizəsinin planlaşdırılmasının təşkili;

- ərazilərin şəhərsalma, ekoloji, iqtisadi və digər xüsusiyyətlərini nəzərə almaqla torpaqların münbitliyinin artırıl-

ması, onların mühafizəsi üzrə respublika və regional proqramlarının və proqnozlarının, habelə yer quruluşu sxemlərinin hazırlanması;

- torpaqların istifadəsində mövcud uyğunsuzluqların və çatışmazlıqların aradan qaldırılması məqsədi ilə torpaq sahələrinin dəqiqləşdirilməsi və qaydaya salınması layihələrinin tərtib edilməsi, yerdə (naturada) ayrılması, torpağa mülkiyyət, torpaqdan istifadə və icarə hüququnu təsdiq edən sənədlərin hazırlanması;

- xüsusi təyinatlı geodeziya, topoqrafiya və kartoqrafiya işlərinin, torpaq, geobotanika, digər tədqiqatların və axtarışların aparılması;

- torpaqların inventarlaşdırılmasının aparılması, istifadəsiz, habelə səmərəli və ya məqsədli təyinatına görə istifadə olunmayan torpaq sahələrinin müntəzəm olaraq aşkar edilməsi;

- torpaqların vəziyyəti və istifadəsi üzrə xəritə və atlasların tərtib edilməsi;

- torpaqların qiymətləndirilməsi üzrə müvafiq iqtisadi və texniki tədbirlərin aparılması;

- təbii və antropogen proseslər nəticəsində korlanmış torpaqların rekultivasiyasına dair işçi layihələrinin hazırlanması;

- torpaq münasibətlərinin nizama salınması və torpaqların səmərəli istifadəsi və mühafizəsi üzrə digər tədbirlər.

Yerquruluşu təyinatından asılı olaraq kompleks və təsərrüfatdaxili yer quruluşu işlərindən ibarətdir.

Kompleks yer quruluşu inzibati-ərazi vahidləri üzrə torpaqların iqtisadiyyatın ayrı-ayrı sahələri üzrə və mülkiyyətçilər, istifadəçilər və icarəçilər arasında bölüşdürülməsini və

bu işlərin sənədləşdirilməsini nəzərdə tutur.

Təsərrüfatdaxili yer quruluşu torpaq mülkiyyətçisinin, istifadəçisinin və ya icarəçisinin konkret torpaq sahəsində istehsalatın ərazi üzrə düzgün yerləşdirilməsinə və istehsal vasitələrindən (ilk növbədə torpaqdan) səmərəli istifadəyə dair hazırlanmış tədbirlər sistemindən ibarətdir.

Kompleks və təsərrüfatdaxili yer quruluşu işləri yer quruluşu layihələri əsasında həyata keçirilir.

Kompleks yer quruluşu işləri dövlət yer quruluşu xidməti, təsərrüfatdaxili yer quruluşu işləri isə ixtisaslaşdırılmış layihə axtarış və elmi-tədqiqat müəssisələri tərəfindən həyata keçirilir.

Yerquruluşu işləri Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsinin qərarı, bələdiyyələrin təşəbbüsü və ya torpaq mülkiyyətçilərinin, istifadəçilərinin və icarəçilərin sifarişi ilə aparılır.

Dövlət və bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqların kompleks yer quruluşu layihələri Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsi və bələdiyyələr, xüsusi mülkiyyətdə olan torpaqların təsərrüfatdaxili yer quruluşu layihələri isə mülkiyyətçilər tərəfindən təsdiq edilir.

Təsdiq edilmiş yer quruluşu layihələri yerə (naturaya) keçirilir, dövlət torpaq kadastrında qeydiyyat alınır, sənədləşdirilir və hüquqi qüvvəyə malik olur.

Yerquruluşu işlərinin aparılması qaydaları Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabineti tərəfindən təsdiq edilmiş əsasnamə ilə müəyyən edilir.

Dövlət torpaq kadastrı, torpaqların monitorinqi və yer quruluşu işlərinin idarə edilməsi müvafiq icra hakimiyyəti orqanları (Nazirlər Kabineti, Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsi) və bələdiyyələr tərəfindən həyata keçirilir.

Dövlət torpaq kadastrı, torpaqların monitorinqi və yer quruluşu işlərinin xüsusi razılıq tələb edən növləri Azərbaycan Respublikası Prezidenti tərəfindən müəyyən edilir.

Dövlət torpaq kadastrı, torpaqların monitorinqi və yer quruluşu işləri üzrə idarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikasının torpaq qanunvericiliyi ilə müəyyən olunur.

Bələdiyyə torpaqlarından istifadə edilməsinin ümumi qaydaları torpaq və bələdiyyə qanunvericiliyi ilə torpaqdan istifadə olunma təyinatı prinsipi əsasında müəyyən edilmişdir. Belə ki, “Torpaq Məcəlləsində” təsbit edilmişdir ki, məqsədli təyinatına və hüquqi rejiminə görə Azərbaycan Respublikasının torpaqları aşağıdakı kateqoriyalara bölünür:

- kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqları;
- yaşayış məntəqələrinin (şəhərlərin, qəsəbələrin və kənd yaşayış məntəqələrinin) torpaqları;
- sənaye, nəqliyyat, rabitə, müdafiə və digər təyinatlı torpaqlar;
- xüsusi qorunan ərazilərin torpaqları;
- meşə fondu torpaqları;
- su fondu torpaqları.

Torpaqların kateqoriyalara aid edilməsi və onların bir kateqoriyadan digərinə keçirilməsi müəyyən edilmiş qaydada Nazirlər Kabineti tərəfindən həyata keçirilir. Kateqoriyalar daxilində torpaqlardan istifadə qaydaları onların təbii-təsərrüfat planlaşdırılması, zonalaşdırılması, istifadəsinin ərazi planlaşdırılması və yer quruluşu sənədlərinə uyğun olaraq mülkiyyətçilər, istifadəçilər və icarəçilər tərəfindən müəyyən edilir.

“Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında” Qanuna görə kənd təsərrüfatı ehtiyacları üçün verilmiş və ya bu

məqsədlər üçün nəzərdə tutulan torpaqlar bələdiyyənin kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqları sayılır. Xüsusi olaraq qeyd edilir ki, kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqlardan istifadə qaydaları və şərtləri Azərbaycan Respublikasının torpaq və aqrar qanunvericiliyi ilə tənzimlənir. Qanunda bir vəzifə olaraq təşəbbüslənir ki, istifadəsində və ya icarəsində kənd təsərrüfatı təyinatlı bələdiyyə torpaqları olan hüquqi və fiziki şəxslər torpaqların münbitliyinin və digər faydalı xassələrinin qorunması və yüksəldilməsi üçün müvafiq mədəni-texniki, meliorativ və aqrotexniki tədbirlər görməlidirlər.

Yaşayış məntəqələrinin torpaqlarından istifadə məsələləri təhlil edilərkən nəzərə almaq lazımdır ki, yaşayış məntəqələrinin torpaqlarının tərkibinə Azərbaycan Respublikasının Torpaq Məcəlləsinin 18-ci maddəsinin ikinci hissəsi ilə müəyyən olunmuş aşağıdakı torpaqlar daxildir:

1. Şəhər, qəsəbə və kəndlərin hüdudları daxilindəki bütün torpaqlar yaşayış məntəqələrinin torpaqları hesab edilir.
2. Yaşayış məntəqələrinin torpaqlarının tərkibinə aşağıdakılar daxildir:

- ictimai və yaşayış tikinti massivlərində yerləşən yaşayış, mədəni-məişət, inzibati, ibadət və digər bina, tikili və qurğular altındakı, habelə bunlar üçün nəzərdə tutulan torpaq sahələri;

- ümumi istifadədə olan torpaqlarda yerləşən meydan, küçə, keçid, yol, sahil, park, meşə-park, xiyaban, bulvar, suttarlar, çimərlik və əhalinin ictimai tələbatının ödənilməsinə xidmət edən digər obyektlər altındakı torpaq sahələri;

- sənaye, kommuniya, kommunal, anbar tikinti massivlərində sənaye, kommunal, anbar tikililəri altında olan və bu kimi istehsal obyektlərinin inşası üçün nəzərdə tutulan torpaq sahələri;

- nəqliyyat, rabitə və mühəndis kommunikasiyaları torpaqlarında dəmir yolu, avtomobil, çay, dəniz, hava, boru kəməri nəqliyyatına, mühəndis infrastrukturuna və rabitə magistralına aid binalar, tikililər və qurğular altındakı, habelə bu məqsədlər üçün nəzərdə tutulan torpaq sahələri;

- təbiət abidələri, təbii parklar, milli dendroloji parklar, nəbatat bağları, meşə yerləşən, turizm və əhalinin kütləvi istirahəti üçün istifadə olunan xüsusi qorunan ərazilərin, təbiəti mühafizə, təbii qoruq, sağlamlaşdırma, istirahət (rekreasiya) və tarix-mədəniyyət təyinatlı obyektlərin torpaqları, habelə təbii müalicəvi xassəyə malik olan mənbələr yerləşən və tarix-mədəniyyət abidələri, muzey-qoruqlar və xatirə parkları, qəbiristanlıqlar, məzarlar, arxeoloji abidələr və digər obyektlər yerləşdiyi torpaq sahələri;

- yerüstü su axarları, akvatoriyalar, su mühafizə zonaları, hidrotexniki və digər su təsərrüfatı qurğularının yerləşdiyi su obyektləri torpaqları;

- kənd təsərrüfatı üçün istifadə olunan torpaqlardan şum və çoxillik əkmələr, habelə kənd təsərrüfatı binaları, tikililəri və qurğuları altındakı torpaq sahələri;

- hərbi və digər xüsusi hüquqi rejimli zonaların torpaq sahələri;

- şəhərsalmaya və digər fəaliyyətə cəlb olunmayan, ehtiyatda qalan torpaq sahələri.

3. İnzibati-ərazi bölgüsü və yaşayış məntəqələrinin hüdudları Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi tərəfindən müəyyən edilir və dəyişdirilir.

Yaşayış məntəqələrinin perspektiv inkişafı üçün ayrılmış bələdiyyə torpaqlarından şəhərlərin, qəsəbələrin və kəndlərin baş planlarına, ərazinin planlaşdırılması və tikin-

tisi layihələrinə və eləcə də yer-təsərrüfat quruluşu planlarına müvafiq surətdə istifadə edilir.

Yaşayış məntəqələrinin baş planları mənzil, sənaye, mədəni-məişət obyektlərinin tikintisi və başqa tikintilər, əhalinin istirahət yerlərinin müəyyənləşdirilməsi və abadlaşdırılması üçün şəhərlərin, qəsəbələrin və kənd yaşayış məntəqələrinin torpaqlarından istifadənin əsas istiqamətlərini müəyyən edir. Baş plan əsasında hazırlanmış planlaşdırma və tikinti layihələri tikinti üçün torpaqlardan istifadəni müəyyən edir.

Ərazinin yer quruluşu – təsərrüfat planları tikinti işləri aparılmalı olmayan və tikinti işləri müvəqqəti aparılmayan şəhər torpaqlarından istifadənin əsas istiqamətlərini müəyyən edir.

Şəhər, qəsəbə və kənd yaşayış məntəqələrinin hüdudları dəyişdirilərkən və ya orada tikinti üçün torpaq sahələri ayrılarkən yaşayış məntəqəsinin baş planı ilə müəyyən edilmiş şəhərsalma norma, qayda və rəqlamentlərinə əməl olunmalıdır.

Yaşayış məntəqələrinin ümumi istifadədə olan bələdiyyə torpaqlarında əhalinin ictimai tələbatının ödənilməsinə xidmət edən ticarət, ictimai-iaşə, məişət və digər obyektlər istisna olmaqla, başqa məqsədlər daşıyan obyektlərin tikintisinə yol verilmir.

Ümumi istifadədə olan bələdiyyə torpaqlarında əhalinin ictimai tələbatının ödənilməsinə xidmət etmək üçün müvəqqəti inşa edilən səyyar köşklər və digər tikililər şəhərsalma və memarlıq norma və qaydalarına uyğun olmalı, ərazinin məqsədli istifadəsinə və ahəngdar fəaliyyətinə maneçilik törətməməlidir.

Şəhəratrafi zonaların bələdiyyə mülkiyyətinə aid torpaqları bu zonaların təsdiq edilmiş planlaşdırma layihəsinə

uyğun olaraq istifadə edilir. Bu torpaqlar xüsusi mühafizə olunur və orada sanitariya-gigiyena, sağlamlaşdırma funksiyaları və əhalinin istirahətinin təşkili məqsədləri ilə bir araya sığmayan tikili və qurğuların inşa edilməsinə yol verilmir.

Şəhərlərin, qəsəbələrin və kənd yaşayış məntəqələrinin bələdiyyə torpaqlarından istifadə qaydaları Azərbaycan Respublikasının torpaq qanunvericiliyi, “Şəhərsalmanın əsasları haqqında”, “Bələdiyyə əraziləri və torpaqları haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunları ilə, habelə onlara uyğun olaraq qəbul olunmuş müvafiq normativ hüquqi aktlarla müəyyən edilir.

Sənaye, nəqliyyat, rabitə və digər təyinatlı torpaqların idarə olunması yerli özünüidarə ərazisində sənaye, nəqliyyat, rabitə, müdafiə və digər təyinatlı torpaqlardan səmərəli istifadə ölkə iqtisadiyyatının inkişafı və əhalinin sosial rifahının yüksəldilməsi üçün mühüm əhəmiyyətə malikdir.

Sənaye, rabitə, nəqliyyat, ticarət, ictimai-iaşə və digər istehsal və xidmət obyektlərinin yerləşdirilməsi və fəaliyyəti üçün qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada ayrılan və əldə edilən torpaq sahələri sənaye, nəqliyyat, rabitə və digər təyinatlı torpaqlar sayılır.

Əhalinin təhlükəsizliyinin təmin olunması, sənaye, nəqliyyat, rabitə, müdafiə və digər təyinatlı obyektlərin istismarına lazımi şərait yaradılması üçün onların ətrafında xüsusi (qoruyucu, sanitariya və s.) hüquqi rejimli mühafizə zonaları yaradılır.

Zona üzrə müəyyən edilmiş rejimlə, torpaqların tamamilə təsərrüfat dövriyyəsindən çıxarılması nəzərdə tutulan hallar istisna olmaqla, ərazisində mühafizə zonası müəyyən edilən torpaq mülkiyyətçiləri, istifadəçiləri və icarəçiləri torpaq sahəsi üzərində hüquqlardan məhrum edilmirlər. Mühafizə

üzrə zonasının hüdudlarında torpaq mülkiyyətçiləri, istifadəçiləri və icarəçiləri bu zonalar üçün təsdiq edilmiş qaydalara əməl etməyə borcludurlar.

Təsərrüfat dövriyyəsindən çıxarılan torpaq sahələri xüsusi hüquqi rejimli mühafizə zonaları yaradılacaq müəssisələrə verilir və ya ehtiyat fondu torpaqlarına aid edilir.

Sənaye, nəqliyyat, rabitə və digər təyinatlı torpaqların istifadəsi qaydaları Nazirlər Kabineti tərəfindən müəyyən edilir, xüsusi hüquqi rejimli mühafizə zonalarının müəyyənləşdirilməsi qaydaları isə müvafiq normativ hüquqi aktlarla tənzimlənir.

Sənaye, nəqliyyat, rabitə, müdafiə və digər təyinatlı torpaqlardan istifadə aşağıdakı qaydada həyata keçirilir:

– Bələdiyyə mülkiyyətinə aid torpaqlarda yerləşən sənaye, nəqliyyat, rabitə, boru kəməri xətləri, dağ-mədən və digər qeyri-kənd təsərrüfatı məqsədləri üçün ayrılmış və onların ətrafında yaradılmış xüsusi hüquqi rejimli mühafizə zonalarında torpaqlardan istifadə qaydaları və şərtləri, habelə, həmin torpaqlarda abadlıq işlərinin aparılması, yaşayış, inzibati, mədəni-məişət və digər binaların tikintisi və qurğuların quraşdırılması işləri bələdiyyələrin razılığı ilə həyata keçirilir.

– Elektrik, rabitə, neft-qaz və nəqliyyat xətləri, habelə, sənaye obyektlərinin sanitariya-mühafizə zonalarının altındakı bələdiyyə torpaqları, bu torpaqların və obyektlərin mülkiyyətçilərinin və istifadəçilərinin razılığı ilə yalnız qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş qaydada kənd təsərrüfatı məqsədləri üçün istifadə edilə bilər.

– Geodeziya, geoloji, arxeoloji, neft-qaz kəşfiyyat və qazma işlərinin aparılması nəticəsində yararsızlaşmış torpaq sahələri bu işləri aparən idarə və təşkilatlar tərəfindən qanunvericilikdə müəyyən olunmuş qaydada abadlaşdırılmalı

və yararlı vəziyyətə gətirilməlidir.

– Radioaktiv və kimyəvi çirklənməyə məruz qalmış, insanların sağlamlığına təhlükə yarada bilən, habelə, məhsul istehsalı üçün sanitariya tələblərinə cavab verməyən torpaqlar müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının mütəxəssislərinin ekspert rəyi əsasında bələdiyyələrin qərarı ilə təsərrüfat dövrüyəsindən müvəqqəti çıxarılır, konservasiya edilir və bərpa olunmaq üçün ehtiyat torpaq fonduna keçirilir.

Yerli özünüidarə orqanları bələdiyyə qurumları ərazisində yerləşən torpaqlardan istifadəyə və onların mühafizəsinə nəzarəti həyata keçirirlər. Bu səlahiyyətləri onlar müvafiq dövlət orqanları ilə sıx əməkdaşlıq şəraitində həyata keçirirlər. Çünki, torpaq münasibətləri sahəsində nəzarət müəmm dövlət funksiyalarına daxildir.

Bələdiyyə torpaqlarının mühafizəsinin məqsədi onlardan səmərəli istifadə edilməsini, torpaqların kənd təsərrüfatı dövrüyəsindən əsassız çıxarılmasına yol verilməməsini, onların zərərli antropogen təsirlərindən qorunmasını, torpaqların münbitliyinin bərpasını və artırılmasını təmin etməkdir.

Bələdiyyə torpaqlarının istifadəçiləri və icarəçiləri torpaqların mühafizəsi sahəsində aşağıdakıları həyata keçirməlidirlər:

- ərazinin səmərəli təşkili;
- torpaqların münbitliyinin və digər faydalı xassələrinin qorunması, bərpa edilməsi və yaxşılaşdırılması;
- torpaqların su və külək eroziyasından, sellərdən, su basmaqdan, bataqlaşmaqdan, şoranlaşmadan, kimyəvi və radioaktiv maddələrlə çirklənmədən, digər dağıdıcı proseslərdən qorunmasını təmin etmək;
- kənd təsərrüfatı bitkiləri altında olan torpaqları kolkos basmaqdan, torpaqların mədəni-texniki vəziyyətini, ha-

belə meliorasiya və irriqasiya sistemlərinin vəziyyətini pisləşdirən digər proseslərdən qorunması;

– yararsızlaşmış kənd təsərrüfatı torpaqlarının münbitliyinin bərpa edilməsi üçün onların konservasiya edilməsi;

– korlanmış torpaqların yenidən yararlı hala salınması (rekultivasiyası);

– təsərrüfat fəaliyyəti nəticəsində torpaqların korlanması ehtimalı labüd olarsa, onların münbit qatının götürülməsi və təkrar istifadə edilməsi.

Bələdiyyə torpaqlarının mühafizəsinin qaydaları, bələdiyyələrin, habelə bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqların istifadəçiləri və icarəçilərinin torpaqların mühafizə sahəsindəki vəzifələri Azərbaycan Respublikasının torpaq qanunvericiliyi və digər normativ hüquqi aktlarla müəyyən edilir.

Torpaqlardan səmərəli istifadə olunmasına və onların mühafizəsinə bələdiyyə nəzarətinin vəzifələri istifadəyə və icarəyə verilmiş bələdiyyə torpaqlarından səmərəli istifadə edilməsi və mühafizəsi sahəsində torpaq qanunvericiliyinin tələblərinə əməl olunmasını təmin etməkdir.

Bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqlardan istifadəyə və onların mühafizəsinə nəzarəti bələdiyyələr həyata keçirirlər.

Mülkiyyətində olan torpaqların istifadəsinə və mühafizəsinə nəzarət funksiyalarını bələdiyyələr aşağıdakı yollarla həyata keçirirlər:

– torpaqlardan səmərəsiz istifadə edilməsi nəticəsində bələdiyyə torpaqlarına vurulan zərərin və kənd təsərrüfatı itkilərinin ödənilməsi, habelə torpaq qanunvericiliyinin pozulması barədə qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada müvafiq məhkəmələrə müraciət edilməsi və iddialar qaldırılması;

– öz əraziləri daxilində torpaq qanunvericiliyinin və tor-

pağın mühafizəsi tələblərinin pozulması ilə həyata keçirilən tikinti işlərinin, habelə faydalı qazıntıların hasilatı, aqrokimyəvi, meşə-meliorasiya, geoloji-kəşfiyyat və başqa işlərin dayandırılması, aşkar edilən pozuntuların aradan qaldırılmasına qədər göstərilən işlərin qadağan edilməsi təklifi ilə müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarına müraciət edilməsi;

– torpaqların münbitliyinin yaxşılaşdırılması, onların istifadəsi və mühafizəsi üzrə investisiya proqramlarının ekspertizasının həyata keçirilməsində iştirak edilməsi;

– qanunvericiliklə müəyyən edilmiş digər məsələlərin həll edilməsi.

Bazar iqtisadiyyatı şəraitində bələdiyyə torpaqlarından səmərəli istifadə edilməsinin və onların mühafizəsinin stimullaşdırılması mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Bələdiyyə torpaqlarından səmərəli istifadə olunması və iqtisadi cəhətdən stimullaşdırılması torpaq mülkiyyətçilərinin, istifadəçilərinin və icarəçilərinin torpağın münbitliyinin saxlanması və yüksəldilməsində marağın artırılması, təsərrüfat fəaliyyətinin zərərli təsirindən torpaqların qorunması məqsədilə həyata keçirilir.

Bələdiyyə torpaqlarından səmərəli istifadə və onların mühafizəsinin iqtisadi cəhətdən stimullaşdırılması aşağıdakı tədbirlər vasitəsilə həyata keçirilir:

* əvvəllər korlanmış torpaqların bərpası üçün bələdiyyə büdcələrindən vəsait ayırmaq;

* kənd təsərrüfatı dövrünə yeni torpaq sahəsi vermək və ya mövcud kənd təsərrüfatı torpaqlarının yaxşılaşdırılması mərhələsində – layihə üzrə işlərin görülməsi üçün nəzərdə tutulmuş müddətdə torpaq haqqından azad etmək;

* torpaqlardan səmərəli istifadə və onların mühafizəsi tədbirlərinin həyata keçirilməsi üçün güzəştlər tətbiq etmək;

* torpaqların keyfiyyətinin yaxşılaşdırılmasına və münbitliyinin artırılmasına görə mükafatlandırma və ya qanunvericiliklə müəyyən edilən hallarda kompensasiya vermək.

Bələdiyyə torpaqlarının mühafizəsi üzrə tədbirlər bələdiyyələrin təsdiq etdiyi proqramlar əsasında həyata keçirilir. Həmin proqramların həyata keçirilməsinin maliyyələşdirilməsində Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyən olunan qaydada dövlət büdcəsi vəsaitindən istifadə edilə bilər. Onu da nəzərə almaq lazımdır ki, qanunvericiliyə görə torpaq sahələrinin geri alınması (məcburi satın alınması) və ya müvəqqəti tutulması, habelə torpaq mülkiyyətçilərinin, istifadəçilərinin və icarəçilərinin hüquqlarının məhdudlaşdırılması, yaxud hüquqi və fiziki şəxslərin fəaliyyəti nəticəsində dəymiş zərər və əldən çıxmış gəlir Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş qaydada bu itkilərə məruz qalmış torpaq mülkiyyətçilərinə, habelə bələdiyyə torpaqlarının istifadəçilərinə və icarəçilərinə tam həcmdə ödənilir.

Yerli özünüidare orqanları digər təbii ehtiyatlardan istifadə olunması və onların mühafizəsi ilə əlaqədar bir sıra məsələləri həll edir.

Qüvvədə olan qanunvericiliyə uyğun olaraq verilmiş səlahiyyətlər daxilində onlar yerin təkinin istifadəçiləri hüququnda çıxış edə bilərlər.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında göstərilmişdir ki, (maddə 14) təbii ehtiyatlar hər hansı fiziki və ya hüquqi şəxslərin hüquqlarına və mənafeələrinə xələl gətirmədən Azərbaycan Respublikasına mənsubdur. Həmin müddəə “Yerin təki” haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanununda (13.2.1998) da öz əksini tapmışdır.

Yerin təkindən çıxarılan təbii ehtiyatlardan, faydalı qa-

zıntılardan istifadə etmək məqsədilə bələdiyyələr müstəqil hüquqi şəxslər yarada bilərlər.

“Yerin təki haqqında” Qanunun 8-ci maddəsinə əsasən Azərbaycan Respublikasının, habelə xarici ölkələrin hüquqi və fiziki şəxsləri qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada Azərbaycan Respublikasında yer təkinin istifadəçiləri ola bilərlər.

Yer təki istifadəçilərinin hüquqları və vəzifələri yerin təkindən istifadəyə müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən müəyyən edilmiş qaydada xüsusi razılıq alındığı andan yaranır.

Yer təki istifadəçilərinin vəzifələri aşağıdakılardır:

- Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə, habelə yerin təkindən istifadə üzrə standartlara (normativlərə və qaydalara) riayət edilməsi, faydalı qazıntıların normadan artıq itkisinə, keyfiyyətinin aşağı düşməsinə yol verilməməsi;
- yer təkinin geoloji öyrənilməsi, mineral-xammal ehtiyatlarından kompleks istifadə;
- yerin təkindən istifadə prosesində geoloji, markşeyder və digər sənədlərin aparılması, həmin sənədlərin və nümunələrin qorunması;
- geoloji məlumatların dövlət geoloji informasiya fonduna təqdim edilməsi;
- emal məhsullarından və tullantılarından tam istifadə olunması, faydalı komponentlər saxlayan və müvəqqəti istifadə edilməyən istehsal məhsullarının və tullantılarının yığılmasının, uçotunun və qorunmasının təmin edilməsi;
- kəşf olunmuş, çıxarıla bilən və yerin təkində qalan faydalı qazıntıların və onların tərkibində olan komponentlərin ehtiyatları, faydalı qazıntıların çıxarılması ilə əlaqədar olmayan başqa məqsədlərlə yerin təkindən istifadə haqqın-

da məlumatların dövlət geoloji informasiya fonduna təqdim edilməsi;

– yerin təkindən istifadə ilə əlaqədar işlərin təhlükəsiz görülməsinin təmin edilməsi;

– yer təkinin, atmosferin, torpağın, meşələrin, suların, binaların və qurğuların yerin təkindən istifadə ilə əlaqədar işlərin zərərli təsirindən qorunmasını reqlamentləşdirən standartlara (normativlərə, qaydalara) riayət edilməsi;

– yerin təkindən istifadə zamanı torpaq sahələrinin rekvizitliyinin təmin edilməsi;

– faydalı qazıntı yataqlarının işlənməsi və başqa təsərrüfat məqsədləri üçün istifadəsi mümkün olan kəşfiyyat dağ-mədən qazmalarının və buruq quyularının saxlanması;

– istifadəsi mümkün olmayan dağ-mədən qazmalarının və buruq quyularının müəyyənləşdirilmiş qaydada konservasiya və ya ləğv edilməsi;

– xüsusi razılıq və ya icazə ilə müəyyənləşdirilmiş şərtlərin yerinə yetirilməsinin, yerin təkindən istifadə üçün ödənişlərin vaxtında və düzgün verilməsinin təmin edilməsi.

Müvafiq fəaliyyət növünün həyata keçirilməsi (geoloji planalma, faydalı qazıntıların axtarışı, kəşfiyyatı, müxtəlif üsullarla çıxarılması, yeraltı qurğuların tikintisi və istismarı, yerin təkindən istifadənin başqa növləri) üçün yer təki istifadəçilərinin xüsusi ixtisasını və təcrübəsini təsdiq edən sənədi (diplom, şəhadətnamə) olmalıdır.

Faydalı qazıntıları çıxarmaq, faydalı qazıntıların çıxarılması ilə əlaqədar olmayan yeraltı qurğuları tikmək və istismar etmək, xüsusi mühafizə edilən geoloji obyektləri yaratmaq hüququ verən xüsusi razılığa müvafiq olaraq yer təki sahəsi istifadəçiyə dağ-mədən ayırması şəklinə verilir. Faydalı qazıntılar yer təkinin geoloji öyrənilməsi ilə eyni

vaxtda, yaxud onun ardınca çıxarılacağı halda da yer təkisi sahəsi dağ-mədən ayırması şəklində verilir.

Yerin təkisi istifadəyə xüsusi razılıq əsasında qanunvericiliklə müəyyən olunmuş qaydada müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən verilir.

Yerin təkisi istifadəyə müsabiqə, hərrac və birbaşa danışıqlar əsasında verilir. Yerin təkisinin istifadəyə birbaşa danışıqlar yolu ilə verilməsi istisna hallarda müvafiq icra hakimiyyəti orqanının qərarı əsasında həyata keçirilir.

Xüsusi razılıq yer təkisinin geoloji öyrənilməsinə, ehtiyatları müvafiq qaydada təsdiq edilmiş faydalı qazıntı yataqlarının işlənilməsinə, dağ-mədən müəssisələri və onlarla bağlı emal sahələrinin tullantılarından istifadə olunmasına, yerin təkindən faydalı qazıntıların çıxarılması ilə əlaqədar olmayan məqsədlər üçün istifadə edilməsinə, xüsusi mühafizə edilən geoloji obyektlərin yaradılmasına, mineraloji, paleontoloji və digər geoloji kolleksiya materiallarının toplanılmasına və arxeoloji qazıntıların aparılmasına hüquq verir.

Yerin təkindən istifadə çoxyönlü (çoxprofilli) olduqda, hüquqi, yaxud fiziki şəxslər bir neçə xüsusi razılığa malik ola bilərlər.

Azərbaycan Respublikasının su qanunvericiliyinə görə bələdiyyələr su münasibətlərinin, yəni su obyektlərinin istifadəsi və mühafizəsi sahəsində münasibətlərin subyektləridirlər.

Bələdiyyə mülkiyyətinin bir hissəsi olan su təsərrüfatı sisteminin yaradılmasında əsas məqsəd bələdiyyə ərazisi daxilində əhalinin su təchizatını yaxşılaşdırmaq, su təsərrüfatı sistemini və qurğularını yeni texnika və avadanlıqlarla təmin etmək, əhalinin suya olan tələbatını ödəməkdən ibarətdir. Belə ki, əsas içməli su mənbələri və çaylar əhalisi seyrək,

təsərrüfatı zəif inkişaf etmiş dağlıq və orta dağlıq zonalarda cəmlənmişdir. Əhalisi sıx olan, əsasən suvarılan torpaqlarda və iri sənaye obyektləri yerləşən zonalarda su mənbələri azdır və su ilə təminat aşağı səviyyədədir.

Bələdiyyələr öz ərazisi daxilində vahid su təsərrüfatı sistemini yaratdıqdan sonra həmin su mənbələrindən başqa mineral, termal, müalicəvi əhəmiyyətli sulardan istifadə edə bilərlər və yüksək gəlir götürə bilərlər. Özləri maliyyə və büdcə məsələsinə həll edə bilərlər.

Hazırda bir çox mineral sular, termal və içməli sular istifadə olunmadan milyonlarla manatlıq dəyərində axıb çaylara gedir. Ona görə də, bələdiyyələr öz əraziləri daxilində ekoloji və tibbi-nöqtəyi nəzərdən insan orqanizminə zərərli olmayan və yüksək minerallığa malik olan su mənbələrində sanatoriya, kurort, istirahət və sağlamlıq zonaları yaradarsa və xalqı oraya cəlb edə bilsə, onda bələdiyyələrin maliyyə imkanları genişlənə bilər.⁸³

Bələdiyyələrin su təsərrüfatı haqqında Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi “Bələdiyyələrin su təsərrüfatı haqqında” Qanundan, Azərbaycan Respublikasının Su Məcəlləsindən, “Yerin təkisi haqqında”, “Meliorasiya və irriqasiya haqqında”, “Su təchizatı və tullantı suları haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanunlarından və onlara uyğun qəbul edilmiş digər normativ hüquqi aktlardan ibarətdir.

Bələdiyyələrin su təsərrüfatı obyektlərinin idarə olunması bələdiyyələrin özləri və ya onların yaratdıqları su təsərrüfatı müəssisələri tərəfindən həyata keçirilir.

Bələdiyyələr tərəfindən yaradılan su təsərrüfatı müəssisələri bələdiyyələrin tabeçiliyində olan hüquqi şəxsdir, isteh-

⁸³ Bələdiyyələr haqqında. Şərhlər, təcrübələr, sənədlər. s. 355.

sal (təsərrüfat) hesabı əsasında fəaliyyət göstərirlər.

Bələdiyyələrin su təsərrüfatı obyektləri bələdiyyələrin su təsərrüfatı müəssisələrinin daimi idarəçiliyinə verilir.

Bələdiyyələrin su təsərrüfatı sistemləri və qurğularının, su qoruyucu meşə zolaqlarının qorunub saxlanması bələdiyyələr tərəfindən həyata keçirilir.

Bələdiyyələrin su təsərrüfatı tədbirlərinin planlaşdırılması bələdiyyələr tərəfindən və onların sifarişi əsasında həyata keçirilir.

Bələdiyyələrin sifarişi ilə su təsərrüfatı tədbirləri planlaşdırılarkən ərazinin təbii-iqlim xüsusiyyətləri, əhalinin suya tələbatı və kənd təsərrüfatının suya ehtiyacı müvafiq norma və qaydalara uyğun müəyyən edilir.

Bələdiyyələrin su təsərrüfatı obyektlərindən ümumi istifadə, qurğular və texniki avadanlıq tətbiq etmədən hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən xüsusi razılıq alınmadan həyata keçirilə bilər.

Bələdiyyə mülkiyyətində olan su təsərrüfatı obyektlərindən xüsusi istifadə hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən qurğular və texniki avadanlıq tətbiq etməklə bələdiyyələrin razılığı əsasında həyata keçirilir.

Əhalinin həyatını və sağlamlığını qorumaq və lazımı sanitariya şəraiti yaratmaq məqsədilə bələdiyyələr onların mülkiyyətində olan su obyektlərindəki çimərliklərin, qayıqlarla gəzintinin, balıq ovunun, içməli su ilə təsərrüfat-məişət ehtiyaclarını ödəmək üçün su götürülməsinin, mal-qaranın suvarılmasının və sudan digər istifadənin qadağan olduğu yerləri müəyyən edə bilərlər, habelə yaşayış məntəqələrinin ərazisində yerləşən bələdiyyələrin su təsərrüfatı obyektlərində sudan ümumi məqsədlər üçün istifadə olunmasının başqa şərtlərini təyin edə bilərlər.

Bələdiyyələr öz ərazilərində su təsərrüfatı obyektlərinin dağıdılmasının, torpaqların bataqlaşmasının, şoranlaşmasının, yarpaqların əmələ gəlməsinin, torpaq sürüşməsinin və çökməsinin, subasmanın, daşqının, sellərin digər zərərli təsirlərin qarşısının alınmasında və onların nəticələrinin aradan qaldırılmasında müvafiq icra hakimiyyəti orqanları ilə birlikdə tədbirlər həyata keçirirlər.

Bələdiyyələr öz mülkiyyətində olan su təsərrüfatı obyektlərini Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə uyğun olaraq ümumi istifadəyə, hüquqi və fiziki şəxslərin istifadəsinə, icarəsinə, habelə Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının və hüquqi şəxslərinin mülkiyyətinə verə bilərlər.

Su münasibətlərinin tənzimlənməsi sahəsində bələdiyyələrin səlahiyyətləri aşağıdakılardır:

- bələdiyyə mülkiyyətində olan su təsərrüfatı obyektlərinə sahiblik və istifadə etmək, onlar barədə sərəncam vermək;
- əhalini içməli su ilə təmin etmək və təsərrüfat ehtiyaclarını ödəmək üçün tədbirlər görmək;
- bələdiyyələrin mülkiyyətində və idarəçiliyində olan su təsərrüfatı sistemləri və qurğularının istismarı və mühafizəsi qaydalarına əməl olunmasını təmin etmək;
- su obyektlərindən, su təsərrüfatı sistemləri və qurğularından istifadə tədbirləri həyata keçirilərkən ətraf mühitin mühafizəsi qaydalarına əməl olunmasını təmin etmək;
- sulara zərərli maddələrin təsirinin qarşısının alınması və onun nəticələrinin aradan qaldırılması tədbirlərinin həyata keçirilməsində iştirak etmək;
- tullantı sularının təmizlənməsi, zəruri hallarda onların təkrar istifadəyə verilməsi işini təşkil etmək;
- səlahiyyətləri daxilində ümumi istifadədə olan su ob-

yektlərindən istifadə şərtlərini müəyyən etmək;

– su təsərrüfatı sistemləri və qurğuları layihələrinin ekspertizasında iştirak etmək;

– su obyektlərinin istifadəsi, bərpası və mühafizəsi üzrə dövlət proqramlarının işlənilib hazırlanmasında və yerinə yetirilməsində iştirak etmək;

– əhalinin ehtiyaclarını ödəmək məqsədilə əlavə su mənbələri müəyyənləşdirmək və istifadəyə vermək;

– səlahiyyətləri daxilində su təsərrüfatı və meliorasiya sahəsində görülən işlərdə hüquqi və fiziki şəxslərin fəaliyyətini əlaqələndirmək;

– regionun su təsərrüfatı məsələlərinin tənzimlənməsində iştirak etmək;

– qanunvericiliklə müəyyən edilmiş digər səlahiyyətləri həyata keçirmək.

Bələdiyyələrin su təsərrüfatı müəssisələri bələdiyyə mülkiyyətində olan su təsərrüfatı obyektlərinin idarə olunması üzrə aşağıdakı vəzifələri həyata keçirirlər:

– əhalinin tələb olunan miqdarda içməli, təsərrüfat-məişət təyinatlı və digər sahələrdə istifadə olunan su ilə təchizatını təşkil etmək;

– bələdiyyələrin mülkiyyətinə və ya onların idarəçiliyinə verilmiş su obyektlərinin, su təsərrüfatı sistemləri və qurğularının istismarı işlərini təşkil etmək;

– tullantı suları imkan daxilində təmizləyərək təkrar dövriyyəyə yönəltmək və ya zərərsizləşdirərək istehsal sahələrindən, şəhər və qəsəbələrdən kənara axıtılmasını təşkil etmək;

– sudan istifadə zamanı ətraf mühitin mühafizəsinə və ekoloji tələblərə riayət etmək;

– sudan istifadənin uçot və hesabı işlərini təşkil etmək;

– bələdiyyə mülkiyyətində olan meliorasiya və irriqasiya sistemlərindən istifadə edən hüquqi və fiziki şəxslərdən həmin obyektlərin saz vəziyyətdə saxlanmasına və onların korlanmasının qarşısının alınmasına nəzarət etmək;

– bələdiyyə ərazisi daxilində onun mülkiyyətində və idarəçiliyində olan su anbarları, dəryaçalar və sututarlar vasitəsilə su axınlarının tənzimlənməsini təmin etmək;

– qanunvericiliklə müəyyən edilmiş digər vəzifələri yerinə yetirmək.

Bələdiyyələr öz səlahiyyətləri daxilində qanunvericiliyə uyğun olaraq yeni su təsərrüfatı obyektlərinin tikilməsi və istismarı tədbirlərinin həyata keçirilməsini təşkil edə bilərlər.

Bələdiyyələrin su təsərrüfatı sisteminin istismarı sahəsində hər hansı mübahisəli məsələlər ortaya çıxarsa, onda bu mübahisələr müvafiq qaydada məhkəmə və ya inzibati yolla həll edilə bilər.

Əgər bələdiyyələrin su obyektlərindən istifadəsi nəticəsində qanunvericiliyinin pozulması halları baş verərsə, onda təqsirkar olan vəzifəli şəxslər, vətəndaşlar və hüquqi şəxslər Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanunvericiliyində nəzərdə tutulmuş mülki, intizam, inzibati və cinayət məsuliyyəti daşıya bilər.

10.7. Bələdiyyələrin əhalinin sosial müdafiəsi sahəsindəki səlahiyyətləri

Siyasi hakimiyyətin tərkib hissəsi kimi əhaliyə daha yaxın olan bələdiyyə hakimiyyəti sosial sahədə də geniş səlahiyyətlərə malikdirlər. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 144-cü maddəsinə görə bələdiyyələr yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramları hazırlayır, qəbul edir və onların icrasını təmin edir. “Bələdiyyələrin statusu haqqın-

da” Azərbaycan Respublikası Qanununun 4-cü maddəsi ilə bələdiyyələrin bu sahədəki səlahiyyətləri konkretləşdirilir.

Bələdiyyələr tərəfindən hazırlanmış sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarının əsas məqsədi dövlət tərəfindən həyata keçirilən sosial siyasətə uyğun olaraq dövlətin sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarında nəzərdə tutulmayan və ya onlara əlavə olaraq yerli əhəmiyyətli sosial inkişaf məsələlərinin həll edilməsindən ibarətdir. Bələdiyyələr bu proqramlarda öz ərazilərində yaşayan aztəminatlı əhali qruplarını müəyyən edərək onlara mütəmadi və ya birdəfəlik ünvanlı sosial yardımın göstərilməsi üçün zəruri tədbirlər görülməsini nəzərdə tuta bilərlər.

Bələdiyyələr öz səlahiyyətləri çərçivəsində əhalinin əsas həyatı tələbatlarını minimal dövlət sosial standartlarından aşağı olmamaqla ödəməlidirlər.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 35-ci maddəsi ilə təsbit edilmiş əmək hüququnun həyata keçirilməsində dövlət orqanları ilə yanaşı bələdiyyələr də yaxından iştirak edirlər. Belə ki, qanunvericiliklə bələdiyyələrə öz maliyyə imkanları və iqtisadi infrastrukturuna uyğun olaraq hüquqi şəxs yaratmaq hüququ verilmişdir.

Qanuna uyğun olaraq bələdiyyələr təsərrüfat fəaliyyəti ilə və qanunvericiliklə qadağan edilməmiş başqa fəaliyyətlə məşğul olmaq üçün müstəqil hüquqi şəxslər yarada bilər, onların yenidən təşkili və ləğvi məsələlərini həll edə bilərlər.

«Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun 34-cü maddəsi

Bələdiyyələr yaratdıqları bu müəssisələrin fəaliyyət məqsədlərini, şərtlərini və qaydasını müəyyən edir, istehsal edilmiş məhsulun və ya göstərilən xidmətin qiymətlərini və

tariflərini tənzimləyir, onların nizamnaməsini təsdiq edir, rəhbərlərini təyin və azad edir, fəaliyyətlərinə dair hesabatlarını dinləyir.

Bələdiyyələr bu hüquqdan geniş istifadə etməklə bələdiyyə əhalisinin iqtisadi potensialını və əmək resurslarını düzgün istifadə edərək, yeni iş yerləri yaradaraq işsizliyin azaldılmasında dövlətə köməklik göstərə bilərlər. Onlar öz fəaliyyətləri ilə dövlət məşğulluq xidməti orqanlarının fəaliyyətinə müdaxilə etmir və onları əvəz etmir.

Digər tərəfdən bələdiyyələr Konstitusiyaya ilə onların müstəsna səlahiyyətlərinə aid edilmiş məsələlər çərçivəsində qəbul etdikləri sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarına əsasən əhalinin, xüsusən də gənclərin, qaçqın və məcburi köçkünlərin, məşğulluğunun təmin edilməsinə yönəlmiş siyasəti həyata keçirə bilərlər. Buna bələdiyyələr sahibkarlıq fəaliyyətinin inkişafı və stimullaşdırılmasına şərait, habelə bələdiyyə müəssisələrinin geniş şəbəkəsini yaratmaqla nail ola bilərlər.

Qeyd etmək lazımdır ki, bələdiyyələr bu vacib məsələləri həll edərkən öz ərazilərində təşkilati-hüquqi formasına görə müxtəlif tipli müəssisələr, o cümlədən xarici investorları cəlb etməklə birgə müəssisələr, yarada bilər. Bələdiyyələr kiçik sahibkarlığın, fermer təsərrüfatlarının, istehsal və istehlak kooperativlərinin yaradılmasına xüsusi diqqət verməlidirlər. Sahibkarlığın inkişafını, xarici investorların cəlb edilməsini təmin etmək üçün bələdiyyələr vergi güzəştlərindən və digər maliyyə rıçaqlarından istifadə edə bilərlər.

Bələdiyyələrin sosial sahədə fəaliyyətinin daha bir istiqaməti aztəminatlı ailələrə maddi yardımın göstərilməsindən ibarətdir. Bələdiyyələr ərazilərində yaşayan əhalinin problemlərini mərkəzi dövlət orqanlarından fərqli olaraq daha operativ müəyyən etmək və həll etmək imkanına ma-

likdirlər. Onlar yerlərdəki şərait haqqında daha dolğun məlumatla malik olduqları üçün əhalinin sosial cəhətdən zəif müdafiə olunmuş təbəqələrinin müəyyən edilməsində aidiyyəti dövlət strukturlarına yardımçı ola bilərlər. Onlar ərazilərində yaşayan kimsəsizləri, qocaları və digər aztəminatlı şəxsləri aşkar edərək onlara maddi yardım göstərə bilərlər. Bələdiyyələr bu sahədə bələdiyyələrin sosial xidmət mərkəzlərini yarada, sosial müdafiəyə daha çox ehtiyacı olanları müəyyən edə və onlara ünvanlı sosial yardım göstərilməsini təmin edə bilərlər.

Bələdiyyələrin sosial sahədəki səlahiyyətləri, həmçinin aşağıdakı sahələrdə əhaliyə xidmət göstərilməsi nəzərdə tutulur:

- mənzil-kommunal;
- sağlamlığın müdafiəsi və tibbi yardım;
- təhsil;
- mədəniyyət müəssisələrindən istifadə və s.

Göstərilən hüquqların yerli səviyyədə həyata keçirilməsinin iqtisadi əsasını bələdiyyə mülkiyyətində olan bələdiyyənin mənzil fondu, səhiyyə, təhsil və mədəniyyət müəssisələri, habelə dövlət büdcəsindən alınmış dotasiyalar və subvensiyalar təşkil edir.

10.8. Ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi

Müasir hüquq nəzəriyyəsinə və Azərbaycan Respublikasının qüvvədə olan bələdiyyə qanunvericiliyindən irəli gələrək bələdiyyələrin səlahiyyətlərini iki qrupa bölmək olar: bələdiyyənin öz səlahiyyətləri (məcburi və könüllü) və dövlət tərəfindən bələdiyyələrə həvalə olunmuş səlahiyyətlər.

Ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi

sahəsində çox böyük beynəlxalq təcrübə mövcuddur. Müasir dövlət quruculuğu praktikasında ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi ictimai hakimiyyətin subyektləri arasında səlahiyyətlərin paylaşdırılması məqsədi ilə təbiiq edilir, dövlət və cəmiyyətin yaxınlaşmasına və hakimiyyətin mərkəzi dövlət orqanlarının əlində cəmləşməsindən irəli gələn problemlərin aradan qaldırılmasına xidmət edir.

Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası da bu məsələyə dair müvafiq tələblər təsbit etmişdir:

3. Dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi, bir qayda olaraq vətəndaşlara ən yaxın olan hakimiyyət orqanlarının üzərinə qoyulmalıdır. Bu səlahiyyətlərdən hər hansı birinin digər hakimiyyət orqanına verilməsi, qarşıya qoyulmuş vəzifənin həcmi və xarakterini, habelə səmərə və qənaət tələblərini nəzərə almaqla həyata keçirilməlidir.

4. Yerli özünüidarə orqanlarına verilən səlahiyyətlər, bir qayda olaraq tam və müstəsna olmalıdır. Bu səlahiyyətlər bu və ya digər mərkəzi, yaxud regional hakimiyyət orqanı tərəfindən yalnız qanun təyin etdiyi hüdudlar daxilində iddia edilə və ya məhdudlaşdırıla bilər.

5. Mərkəzi və ya regional orqanlar tərəfindən səlahiyyətlərin göndərilməsi zamanı yerli özünüidarə orqanları bu səlahiyyətləri yerli şəraitə uyğunlaşdırmaq üçün mümkün olduğu qədərində sərbəstliyə malik olmalıdır.

6. Bilavasitə yerli özünüidarə orqanlarına aid olan istənilən qərarların planlaşdırılması və qəbul edilməsi prosesinə mümkün olduğu qədər, vaxtında və müvafiq formada bu orqanlarla məsləhətləşmək zəruridir.

Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının 4-cü maddəsindən

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 144-cü maddəsinin II hissəsində göstərilmişdir ki, müvafiq dövlət orqanları bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlər verilə bilər və bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə nəzarət edirlər. Bələdiyyələr həvalə olunmuş səlahiyyətlərin həyata keçirilməsini onlara verilmiş maddi və maliyyə resurslarının həcminə uyğun olaraq təmin edirlər.

Ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsinin məqsədə müvafiqliyi və mümkünlüyü heç kəsdə şübhə doğurmur. Lakin bu zaman ən vacib məsələlərdən biri səlahiyyətlərin verilməsi proseduru və mexanizmini müəyyən etməkdir. Belə ki, əlavə səlahiyyətlərin verilməsi proseduru və mexanizminin dəqiq müəyyən edilməməsi praktikada bir sıra problemlərin yaranması ilə nəticələnir. Bir sıra ölkələrdə bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlər verilməzdən əvvəl səlahiyyətlərin verilməsinə dair qanunun bələdiyyə orqanları ilə razılaşdırılması proseduru təsbit olunmuşdur. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qüvvədə olan bələdiyyə qanunvericiliyi səlahiyyətlərin verilməsinə dair qanunun bələdiyyə orqanları ilə razılaşdırılması proseduru nəzərdə tutmamışdır. Lakin hesab olunur ki, razılaşdırma prosedurunun qəbul edilməsi səlahiyyətlərin verilməsi zamanı yerli şəraitin və bələdiyyələrin maraqlarının nəzərə alınmasında praktik əhəmiyyət kəsb edə bilər.

Xarici ölkələrin bu sahədəki təcrübəsinin təhlili göstərir ki, bələdiyyə orqanlarına vətəndaş vəziyyəti aktlarının qeydiyyatının aparılması, hərbi uçotun aparılması, statistik uçotun aparılması, mülki müdafiə tədbirlərinin təşkili, ayrı-ayrı fəaliyyət növlərinin lisenziyalaşdırılması (məsələn, spirt-

li içkilər və tütün məmulatlarının satışı üçün) və s. Səlahiyyətlər verilə bilər.

Məzmununa görə, bələdiyyələrə verilən əlavə səlahiyyətləri aşağıdakı bloklarda cəmləşdirmək olar:

- dövlət sosial standartlarına dair qanunvericiliyin həyata keçirilməsinə dair səlahiyyətlər;

- hüquqi-təşkilati formasına görə müxtəlif olan müəssisə, idarə və təşkilatların hüquqi statusunun müəyyən edilməsi ilə bağlı səlahiyyətlər;

- mülki müdafiə sahəsində tədbirlərin planlaşdırılması və təmin edilməsi ilə əlaqədar səlahiyyətlər və s.

Bir qayda olaraq, bələdiyyələrə səlahiyyətlərin verilməsi onların maddi və maliyyə imkanları nəzərə alınmaqla həyata keçirilir. Dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi böyük həcmdə maddi resursların xərclənməsi ilə müşahidə olunur. Bu səbəbdən Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının zəruri maliyyə vəsaitlərinin bələdiyyələrə verilməsinə dair normasının realizə mexanizmi "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanunun 42-ci maddəsində əks olunmuşdur:

1. Qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanları bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlər həvalə etdikdə onları bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün zəruri maliyyə vəsaiti ilə təmin edirlər.

2. Azərbaycan Respublikası icra hakimiyyəti orqanlarının qəbul etdikləri qərarlar nəticəsində bələdiyyənin məxarici artıb mədaxili azalarsa, qərar qəbul etmiş orqanlar kompensasiya ödəyirlər. Kompensasiyanın məbləği müvafiq qərarın qəbul olunması ilə bir vaxtda müəyyənləşdirilir. Bələdiyyələrin əlavə xərclərinə səbəb olan dövlət orqanlarının qərarlarını bələdiyyələr onlara kompensasiya kimi verilmiş vəsait həddində həyata keçirirlər.

“Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 42-ci maddəsi

Yuxarıda qeyd olunanların ümumiləşdirilməsi göstərir ki, bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlərin verilməsi zamanı aşağıdakıların nəzərə alınması vacibdir:

- səlahiyyətlərin verilməsi subsidiarlıq prinsipinə əsasən həyata keçirilir;
- səlahiyyətlər ayrıca qanunun qəbul edilməsi ilə həyata keçirilir;
- səlahiyyətlər zəruri maliyyə resurslarının ayrılması ilə həyata keçirilir;
- verilmiş səlahiyyətlərin dövlət mahiyyəti saxlanılır;
- səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi zamanı bələdiyyələr dövlətin adından çıxış edir;
- müvafiq dövlət orqanları bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə nəzarəti təmin edirlər.

XI FƏSİL
DÖVLƏT ORQANLARININ SƏLAHİYYƏTLƏRİNİN
BƏLƏDİYYƏLƏR TƏRƏFİNDƏN HƏYATA
KEÇİRİLMƏSİ

Müasir hüquq nəzəriyyəsindən və Azərbaycan Respublikasının qüvvədə olan bələdiyyə qanunvericiliyindən irəli gələrək bələdiyyələrin səlahiyyətlərini iki qrupa bölmək olar: bələdiyyənin öz səlahiyyətləri (məcburi və könüllü) və dövlət tərəfindən bələdiyyələrə həvalə olunmuş səlahiyyətlər.

Ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi sahəsində çox böyük beynəlxalq təcrübə mövcuddur. Müasir dövlət quruculuğu praktikasında ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi publik hakimiyyətin subyektləri arasında səlahiyyətlərin paylaşdırılması məqsədi ilə tətbiq edilir, dövlət və cəmiyyətin yaxınlaşmasına və hakimiyyətin mərkəzi dövlət orqanlarının əlində cəmləşməsindən irəli gələn problemlərin aradan qaldırılmasına xidmət edir.

“Yerli özünüidarəetmə haqqında” Avropa Xartiyası da bu məsələyə dair müvafiq tələblər təsbit etmişdir:

1. Dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi bir qayda olaraq vətəndaşlara ən yaxın olan hakimiyyət orqanlarının üzünə qoyulmalıdır. Bu səlahiyyətlərdən hər hansı birinin digər hakimiyyət orqanına verilməsi qarşıya qoyulmuş vəzifənin həcmi və xarakterini, habelə səmərə və qənaət tələblərini nəzərə almaqla həyata keçirilməlidir.

2. Yerli özünüidarəetmə orqanlarına verilən səlahiyyətlər, bir qayda olaraq tam və müstəsna olmalıdır. Bu səlahiyyətlər bu və ya digər mərkəzi, yaxud regional hakimiyyət orqanı tərəfindən yalnız qanunda müəyyən edilmiş hüdudlar daxilində iddia edilə və ya məhdudlaşdırıla bilər.

3. Mərkəzi və ya regional orqanlar tərəfindən səlahiyyətlərin ötürülməsi zamanı yerli özünüidarəetmə orqanları bu səlahiyyətləri yerli şəraitə uyğunlaşdırmaq üçün mümkün olduğu qədərində sərbəstliyə malik olmalıdır.

4. Bilavasitə yerli özünüidarəetmə orqanlarına aid olan istənilən qərarların planlaşdırılması və qəbul edilməsi prosesinə mümkün olduğu qədər, vaxtında və müvafiq formada bu orqanlarla məsləhətləşmək zəruridir (m.4).

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 144-cü maddəsinin II hissəsində göstərilmişdir ki, müvafiq dövlət orqanları (qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanları) bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlər verə bilər və bu halda həmin səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə nəzarət edirlər. Bələdiyyələr həvalə olunmuş səlahiyyətlərin həyata keçirilməsini onlara verilmiş maddi və maliyyə resurslarının həcminə uyğun olaraq təmin edirlər.

Ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsinin məqsədmüvafiqliyi və mümkünlüyü heç kəsdə şübhə doğurmur. Lakin bu zaman ən vacib məsələlərdən biri səlahiyyətlərin verilməsi proseduru və mexanizmini müəyyən etməkdir. Belə ki, əlavə səlahiyyətlərin verilməsi proseduru və mexanizminin dəqiq müəyyən edilməməsi praktikada bir sıra problemlərin yaranması ilə nəticələnir. Bir sıra ölkələrdə bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlər verilməzdən əvvəl səlahiyyətlərin verilməsinə dair qanunun bələdiyyə orqanları ilə razılaşdırılması proseduru təsbit olunmuşdur. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qüvvədə olan bələdiyyə qanunvericiliyi səlahiyyətlərin verilməsinə dair qanunun bələdiyyə orqanları ilə razılaşdırılması proseduru nəzərdə tutmamışdır. Lakin hesab olunur ki, razılaşdırma prosedurunun qəbul edilməsi səlahiyyətlərin verilməsi zamanı yerli şəraitin və bələdiyyələrin ma-

raqlarının nəzərə alınmasında praktik əhəmiyyət kəsb edə bilər.

Xarici ölkələrin bu sahədəki təcrübəsinin təhlili göstərir ki, bələdiyyə orqanlarına vətəndaş vəziyyəti aktlarının qeydiyyatının aparılması, hərbi uçotun aparılması, statistik uçotun aparılması, mülki müdafiə tədbirlərinin təşkili, ayrı-ayrı fəaliyyət növlərinin lisenziyalaşdırılması (məsələn, spirtli içkilər və tütün məmulatlarının satışı üçün) və s. səlahiyyətlər verilə bilər.

Məzmununa görə, bələdiyyələrə verilən əlavə səlahiyyətləri aşağıdakı bloklarda cəmləşdirmək olar:

- dövlət sosial standartlarına dair qanunvericiliyin həyata keçirilməsinə dair səlahiyyətlər;

- hüquqi-təşkilati formasına görə müxtəlif müəssisə, idarə və təşkilatların hüquqi statusunun müəyyən edilməsi ilə bağlı səlahiyyətlər;

- mülki müdafiə sahəsində tədbirlərin planlaşdırılması və təmin edilməsi ilə əlaqədar səlahiyyətlər və s.

Bir qayda olaraq, bələdiyyələrə səlahiyyətlərin verilməsi onların maddi və maliyyə imkanları nəzərə alınmaqla həyata keçirilir. Dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi böyük həcmdə maddi resursların xərclənməsi ilə müşahidə olunur. Bu səbəbdən Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının zəruri, maliyyə vəsaitlərinin bələdiyyələrə verilməsinə dair normasının realizə mexanizmi "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 42-ci maddəsində əks olunmuşdur. Bir qayda olaraq bələdiyyələr tərəfindən ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi üçün zəruri maliyyə vəsaiti hər il Azərbaycan Respublikasının dövlət büdcəsində nəzərdə tutulur. Eyni zamanda Azərbaycan Respublikasının dövlət orqanlarının qəbul etdikləri qərarlar nəticəsində bələdiyyənin xərclərinin artması və əksinə gəlirlərinin azalması baş verdikdə, bu qərarı qəbul etmiş orqanlar bələdiyyələrin əla-

və xərclərini bərpa etmək məqsədi ilə kompensasiya ödəməyə borcludurlar. Kompensasiyanın məbləği müvafiq qərarın qəbul olunması ilə eyni vaxtda müəyyənləşdirilir. Bələdiyyələrin əlavə xərclərinə səbəb olan dövlət orqanlarının qərarlarını bələdiyyələr onlara kompensasiya kimi verilmiş vəsait həddində həyata keçirirlər, yəni dövlət orqanının bu məqsədlər üçün ayırdığı vəsait kifayət qədər olmadıqda bələdiyyə həmin qərarların tam icra edilməsinə görə məsuliyyət daşımır.

Yuxarıda qeyd olunanların ümumiləşdirilməsi göstərir ki, bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlərin verilməsi zamanı aşağıdakıların nəzərə alınması vacibdir:

- səlahiyyətlərin verilməsi subsidiarlıq prinsipinə əsasən həyata keçirilir;
- səlahiyyətlər ayrıca qanunun qəbul edilməsi ilə həyata keçirilir;
- səlahiyyətlər zəruri maliyyə resurslarının ayrılması ilə həyata keçirilir;
- verilmiş səlahiyyətlərin dövlət mahiyyəti saxlanılır;
- səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi zamanı bələdiyyələr dövlətin adından çıxış edir;
- müvafiq dövlət orqanları bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə nəzarəti təmin edirlər.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 144-cü maddəsinin II hissəsinə uyğun olaraq dövlət orqanları tərəfindən bələdiyyələr verilmiş səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə nəzarəti, həmin səlahiyyətin bələdiyyələrə verilməsi barədə qərarı qəbul etmiş icra və qanunvericilik hakimiyyətləri həyata keçirirlər, lakin "Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında" Qanunun 4-cü maddəsinə əsasən bələdiyyələrə verilmiş əlavə səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə inzibati nəzarət Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyinə həvalə oluna bilər.

XII FƏSİL YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏ ORQANLARININ FƏALİYYƏTİNƏ NƏZARƏT

Mərkəzi hakimiyyətin yerli özünüidarəetmə orqanlarının üzərindəki nəzarəti idarəetmənin effektivliyi artıqda, əhaliyə göstərilən xidmətlərin keyfiyyəti yaxşılaşdıqda, yerli orqanların vəzifəli şəxslərinin öz vəzifələrindən sui-istifadə hallarının qarşısı alındıqda özünü doğruldur⁸⁴. Mərkəzi hakimiyyətin yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarəti, həmçinin milli iqtisadiyyatın idarə edilməsinin kəsərli vasitələrindən biri kimi də çıxış edir, yerli orqanlar tərəfindən əhaliyə göstərilən xidmətlərin səviyyəsinin bərabərləşdirilməsi cəmiyyətdə sosial ədalətin bərqərar olmasına gətirir. Əvvəllər bu cür nəzarət bir qayda olaraq inzibati qəyyumluq vasitəsilə həyata keçirilirdi və yerli orqanların qəbul etdiyi qərarlar dövlətin nəzarət orqanları tərəfindən bəyənildikdən sonra qüvvəyə minirdi. Bu zaman dövlət orqanları yerli özünüidarəetmə orqanlarının qərarlarını həm qanunçuluq, həm də məqsədmüvafiqlik baxımından qiymətləndirirdi. Lakin müasir demokratik dövlətlərdə inzibati qəyyumluğun yerinə demək olar ki, inzibati nəzarət tətbiq olunur və nəzarətin bu formasında yerli orqanların qərarları yalnız qanunauyğunluq baxımından mübahisələndirilə bilər.

Dövlət orqanları tərəfindən bələdiyyələrə verilmiş səlahiyyətlər

⁸⁴ Черкасов А.И. "Сравнительное местное управление: теория и практика", М, Издательская группа «ФОРУ-ИНФРА-М», 1998, 118

yətlər sahəsində inzibati nəzarət daha sərt qaydada həyata keçirilir, burada qanunauyğunluqla yanaşı, qəbul edilmiş qərarın məqsədəuyğunluğuna, habelə delegiya (həvalə) edilmiş səlahiyyətlərin icrası məqsədilə ayrılmış vəsaitin xərclənməsinə də nəzarət edilir. Ayrı-ayrı dövlətlərin təcrübəsində inzibati nəzarət fərqli dövlət orqanları tərəfindən həyata keçirilir. Məsələn, Macarıstanda yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən fəaliyyətlərinin həyata keçirilməsi zamanı qanunlara əməl olunmasına nəzarət respublikanın xüsusi nümayəndələri tərəfindən təmin edilir. Bu nümayəndələr yerli orqanların qanunsuz hesab etdikləri qərarlarını məhkəmə qaydasında mübahisələndirə bilərlər. Yaponiyada inzibati nəzarət funksiyası bu məqsədlə yaradılmış Yerli özünüidarəetmə işlərinə dair Nazirliyə, Norvecdə - Bələdiyyə işlərinə dair Nazirliyə, bir sıra ölkələrdə isə (Fransa, İtaliya) Daxili İşlər Nazirliyinə həvalə edilmişdir. Danimarka qanunvericiliyinə əsasən Daxili İşlər Nazirliyi yalnız regional səviyyədə yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət edir, bələdiyyə şuralarının fəaliyyətinə ümumi nəzarəti isə prefektin başçılıq etdiyi əyalət nəzarət komissiyası həyata keçirir.

İngiltərəyə gəldikdə yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarəti Ətraf Mühiti Mühafizə Nazirliyi həyata keçirir. 1979-cu ildən etibarən adı çəkilən nazirlik çərçivəsində

Yerli idarəetmə işləri üzrə nazir vəzifəsi də təsis edilmişdir⁸⁵.

Mərkəzi orqanların yerli orqanların fəaliyyətinə nəzarəti müxtəlif üsullarla həyata keçirilə bilər. Bu üsullardan biri də yerli orqanlar üçün məcburi olan normativ sənədlərin qəbul edilməsidir. Bəzi ölkələrdə (İngiltərə, Skandinaviya ölkələri) yerli orqanların fəaliyyətinin bəzi sahələrinə, xüsusən də maliyyə sahəsinə nəzarət, xüsusi nəzarətçilər (ombudsmanlar) tərəfindən təmin edilir. Qeyd olunan nəzarətçilər yerli özünüidarəetmə orqanlarının vəzifəli şəxslərinin məsuliyyətə cəlb edilməsinə dair dövlət orqanları qarşısında məsələ qaldırmaq hüququna malikdirlər⁸⁶.

XANCI ölkələrin qanunvericiliyində yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə inzibati nəzarətin nəticəsində müxtəlif sanksiyaların tətbiq edilməsinə, o cümlədən vəzifədən kənarlaşdırılmaya, səlahiyyətlərin bir qisminin dövlət hakimiyyəti nümayəndələrinə verilməsinə, yol verilir. Polsada Nazirlər Sovetinin sədri tərəfindən voyevodanın təklifi əsasında qminanın (yerli özünüidarəetmə vahidi) fəaliyyəti dayandırılma və 2 il müddətinə xüsusi hökumət komissar idarəetməsinin tətbiqi müəyyən edə bilər.

Yerli və mərkəzi orqanlarının qarşılıqlı münasibətlərində maliyyə nəzarəti də xüsusi əhəmiyyətli yer tutur. Doğrudur,

⁸⁵ Черкасов А.И. "Сравнительное местное управление: теория и практика", М, Издательская группа «ФОРУ-ИНФРА-М», 1998, с 122

⁸⁶ "Государство и местное самоуправление в зарубежных странах: отдельные аспекты их взаимоотношений", М, 1998, 124

yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə sistemi onların öz maliyyə mənbələri hesabına formalaşsa da, onlara dövlət tərəfindən də müvafiq resurslar ayrılır. Nəticə etibarilə bəzi ölkələrdə dövlət ancaq ayırdığı vəsaitlərin xərclənməsinə nəzarət edir, bir qism dövlətlərdə isə bütövlükdə bələdiyyələrin fəaliyyətinə maliyyə nəzarətini həyata keçirir.

Bir qrup dövlətlər də vardır ki, burada yerli orqanların fəaliyyətinə çox sərt məhkəmə nəzarəti təmin edilir. Məsələn, İngiltərədə və yerli özünüidarəetmənin ingilis-sakson modeli yayılmış digər dövlətlərdə məhkəmələr yerli orqanların qərarlarını ləğv edə bilər, onları etibarsız və ya saxta hesab edə bilər və digər məcburi xarakterli sanksiyalar tətbiq edə bilər. Bundan başqa məhkəmə bu ölkələrdə *mandamus* (məcburi əmr) adlı qərar qəbul etməklə yerli özünüidarəetmə orqanı tərəfindən yol verilmiş nöqsanların aradan qaldırılmasına yönəlmiş aktiv hərəkətlərin həyata keçirilməsini təsbit edə bilər⁸⁷.

Azərbaycan Respublikasına gəldikdə, digər fəsilərdə qeyd etdiyimiz kimi, respublikamızda bələdiyyələrin formalaşdırılması ictimai təsərrüfat nəzəriyyəsinə əsaslanır. Bu səbəbdən də qanunvericilikdə müəyyən edilmişdir ki, bələdiyyələr dövlət orqanları sistemində daxil deyillər və dövlət orqanlarının vəzifəli şəxsləri bələdiyyələrin fəaliyyətinə müdaxilə edə bilməzlər, bələdiyyələrə göstəriş verə bilməzlər. Lakin qanunvericiliyin

⁸⁷ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика, М, Издательская группа «ФОРУ-ИНФРА-М», 1998, 132

bu tələbi dövlət tərəfindən bələdiyyələrin tam nəzarətsiz buraxılması demək deyildir. Hər bir ölkədə bu və ya digər formada dövlət yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətini nəzarətdə saxlayır. Dünya ölkələrinin təcrübəsi göstərir ki, dövlət bir qayda olaraq bələdiyyələr üzərində inzibati nəzarəti təmin edir. Lakin bir sıra ölkələr var ki, burada inzibati nəzarətlə yanaşı bələdiyyələrin fəaliyyətinə maliyyə nəzarəti də tətbiq edilir.

Azərbaycan Respublikasının qüvvədə olan qanunvericiliyində bələdiyyə qanunvericiliyinin formalaşmasının ilkin mərhələsində bələdiyyələr üzərində yalnız inzibati nəzarətin həyata keçirilməsi nəzərdə tutulmuşdur (“Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında” Qanun, m.4). Qanunun 1-ci maddəsində inzibati nəzarətə verilmiş tərif (“Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət - bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri (bundan sonra – “bələdiyyələr” adlandırılacaq) tərəfindən Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına və qanunlarına, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanlarına və Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarına (Naxçıvan Muxtar Respublikasında isə həm də Naxçıvan Muxtar Respublikasının Konstitusiyasına, qanunlarına və Naxçıvan Muxtar Respublikası Nazirlər Kabinetinin qərarlarına) riayət edilməsinin təmin olunması, bələdiyyələr tərəfindən qanunvericiliyin pozulması hallarının aradan qaldırılması məqsədi ilə həyata keçirilən fəaliyyətdir”) onu göstərir ki, inzibati nəzarət yalnız bələdiyyələr tərəfindən qanunçuluq rejiminə əməl olunmasına nəzarəti əhatə edir, onların fəaliyyətinin

məqsədəmüvafiqlik nöqtəyi-nəzərindən qiymətləndirilməsini istisna edir. Bununla yanaşı, qeyd olunan Qanuna edilən dəyişiklik nəticəsində Azərbaycan Respublikasının Hesablama Palatası bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarəti həyata keçirən orqanın sorğusu əsasında yerli büdcənin maliyyə-büdcə ekspertizasını keçirir, rəy hazırlayır, təkliflər verir və zərurət yarandıqda audit yoxlamasını həyata keçirir, yəni maliyyə nəzarəti təmin edilir (m.4.6).

Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyi tərəfindən həyata keçirilir. İnzibati nəzarətin həyata keçirilməsinə bələdiyyələrin komissiyaları və seçicilər cəlb oluna bilər. İnzibati nəzarət yalnız bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri tərəfindən qanunçuluğa əməl olunması baxımından həyata keçirilir və bu zaman bələdiyyələrin yerli əhəmiyyətli məsələlərin həyata keçirilməsi ilə bağlı səlahiyyətlərinin məhdudlaşdırılması yol verilməzdir. İnzibati nəzarət çərçivəsində bələdiyyələrin fəaliyyətinə edilən müdaxilə qanunda nəzərdə tutulmuş formada məqsədə müvafiq olmalıdır. “Yerli özünüidarəetmə haqqında” Avropa Xartiyasının 8-ci maddəsinə uyğun olaraq yerli özünüidarəetmə orqanları üzərində inzibati nəzarət elə həyata keçirilməlidir ki, nəzarətədiçi orqanın müdaxilə dərəcəsi, bu müdaxilənin müdafiə etməyi nəzərdə tutduğu mənafeinin əhəmiyyətinə uyğun olsun. Bundan başqa “Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 4-cü maddəsi ilə müəyyən edilmişdir ki, inzibati nə-

zarət bələdiyyələrin yerli əhəmiyyətli məsələləri qanun çərçivəsində, müstəqil və sərbəst surətdə həll etmək hüququnu məhdudlaşdırma bilməz.

Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyi inzibati nəzarət qaydasında icraata aşağıdakı hallarda başlaya bilər:

- bələdiyyələrin normativ aktları yuxarıda qeyd etdiyimiz qanunvericilik aktlarına zidd olması barədə kifayət qədər əsas olduqda;

- bələdiyyələrin hərəkətləri və hərəkətsizliyi nəticəsində mənafeələrinə zərər vurulduğunu iddia edən fiziki və hüquqi şəxsin, habelə dövlət orqanının müraciəti daxil olduqda.

“Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun tələblərinə əsasən bələdiyyələr qəbul etdikləri aşağıdakı aktları qəbul edildikdən sonra ən gec 15 gün ərzində Ədliyyə Nazirliyinə təqdim etməlidirlər (m.6):

- bələdiyyələrin normativ aktları;

- dövlət büdcəsindən ayrılan maliyyə vəsaitinin istifadəsi barədə aktlar;

- bələdiyyə mülkiyyətində olan əmlak dair mülkiyyət hüququnun həyata keçirilməsi barədə aktlar;

- birdəfəlik yerli vergilərin və rüsumların tətbiqi barədə aktlar;

- yerli rəy sorğusunun nəticələrini əks etdirən qərarlar;

- bələdiyyələr üçün xərclər və maliyyə öhdəlikləri doğuran aktlar.

Fiziki və hüquqi şəxslər, habelə dövlət orqanları bələdiyyələrin, bələdiyyə orqanları və vəzifəli şəxslərinin onların mənafeələrinə zidd olan hərəkət və hərəkətsizliyi barədə şikayətlərini bu barədə onlara məlum olduğu gündən 6 ay ərzində vermək hüququna malikdirlər. Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyi bu müraciətlərə 15 gün ərzində baxır, əlavə araşdırmalar tələb olunduqda müddətin uzadılması barədə ərizə sahibini xəbərdar etməklə 30 gün müddətinə baxmalı və əsaslandırılmış qərar qəbul etməlidir.

Bələdiyyələr Ədliyyə Nazirliyinin müraciəti ilə inzibati nəzarət qaydasında yoxlanılan bələdiyyə aktlarını ən gec 15 gün ərzində bu orqana təqdim etməlidirlər. Bundan başqa Ədliyyə Nazirliyi inzibati nəzarəti həyata keçirərkən yerində araşdırmalar apara bilər, bu araşdırmaların həyata keçirilməsinə bələdiyyələr maneə törətməməlidir. Ədliyyə Nazirliyi həyata keçirdiyi araşdırma nəticəsində daxil olmuş şikayətin əsaslı olduğunu müəyyən etdikdə, həmin fəaliyyətin 15 gün ərzində dayandırılması, fiziki və hüquqi şəxsə və müvafiq dövlət orqanına vurulmuş ziyanın aradan qaldırılması barədə bələdiyyələrə müraciət edir. Ədliyyə Nazirliyi inzibati nəzarət qaydasında yoxlanılan bələdiyyə aktlarının Azərbaycan Respublikasının qanunvericilik sisteminə zidd olduğunu aşkar etdikdə, bu aktların 15 gün ərzində dəyişdirilməsi və ya ləğv edilməsi barədə müvafiq bələdiyyəyə müraciət edir.

Bələdiyyə Ədliyyə Nazirliyinin bu müraciətlərini 15 gün ərzində icra etmədikdə, Ədliyyə Nazirliyi məhkəmə orqanlarına

müraciət edir və bu barədə bələdiyyəyə dərhal məlumat verir.

Bundan başqa “Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa görə bələdiyyə tərəfindən qəbul edilmiş akt və ya bələdiyyənin bu və ya digər fəaliyyəti dövlətin mənafeələrinə və ictimai maraqlara ağır ziyan vura bilərsə, Ədliyyə Nazirliyi dərhal həmin aktın ləğv edilməsini və ya həmin fəaliyyətə xitam verilməsini bələdiyyəyə təklif edir. Bu təklif 3 gün ərzində yerinə yetirilmədikdə Ədliyyə Nazirliyi məhkəməyə müraciət edir.

Bələdiyyənin fəaliyyətində cinayət aşkar edilərsə, bu barədə Ədliyyə Nazirliyi səlahiyyətli dövlət orqanına müraciət edir.

Ədliyyə Nazirliyi hər ilin yekunu olaraq Milli Məclis qarşısında hesabat verir. Bundan başqa Ədliyyə Nazirliyi inzibati nəzarətin həyata keçirilməsinin nəticəsi olaraq bələdiyyələrə təklif və tövsiyələr verə bilər, yaxud da bələdiyyələrin fəaliyyətində qanunçuluq prinsipinə riayət olunmasının təmin edilməsi ilə bağlı ümumiləşdirmələr apara bilər. Hər bələdiyyə ona təqdim olunmuş təklif və tövsiyələrə dair müzakirələr təşkil edir və müvafiq qərar qəbul edir.



Çapa imzalanmışdır: 15.12.2011.

Formatı: 60x84 1/16. Həcmi: 22,5 ç.v.

Tiraj 500.

«Təknur» MMC-nin mətbəəsində
hazır elektron variantdan çap olunmuşdur.

Mətbəənin direktoru: Ələkbər Məmmədov

Mətbəə kitabın məzmununa görə
heç bir cavabdehlik daşımır!

Ünvan: Bakı ş., H.Cavid pr., 31

Telefon: 497-59-64