UOT: 34.03 **DOI: 10.34826/NAA.2022.24.1.009**

YERLİ HAKİMİYYƏT ORQANLARININ FƏALİYYƏTİNİN HÜQUQİ TƏNZİMLƏNMƏSİ PROBLEMLƏRİ

Hüseynov S.Z.

Milli Aviasiya Akademiyası

Məqalə Konstitusiyaya əsaslanan xalq hakimiyyətinin yerlərdə təşkili və həyata keçirilməsi problemlərinə həsr edilmişdir. Konstitusiya və qanunların müddəaları əsasında mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanları arasında münasibətlər təhlil edilir, yerli icra hakimiyyətlərinin və bələdiyyələrin fəaliyyətinin təşkili sahəsində həll edilməsi zəruri olan problemlər aşkar edilir və bu problemlərin həlli istiqamətləri nəzərdən keçirilir. "Bələdiyyələrlə yerli icra hakimiyyəti orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyəti haqqında" Qanunun qəbul edilməsi, bələdiyyə seçkiləri zamanı namizədlərin seçkiqabağı platformalarının mahiyyətinin seçicilər üçün açıqlanması, habelə yerlərdə sosial-iqtisadi inkişafın təmin edilməsi ilə bağlı təkliflər əsaslandırılır.

Açar sözlər: *yerli hakimiyyət, icra, başçı, bələdiyyə, səlahiyyət, əhali, idarəetmə, qanun, qiymətləndirmə.*

Konstitusiyaya əsaslanan dövlət hakimiyyəti ölkənin bütün ərazisində dövlət orqanları vasitəsilə həyata keçirilir. Dövlətin Konstitusiya ilə təsbit edilmiş vəzifələrinin icrasının səmərəliliyi xeyli dərəcədə idarəetmə fəaliyyətinin yerlərdə düzgün təşkil olunmasından asılıdır.

1993-ci ildə Ümummilli lider Heydər Əliyev hakimiyyətə gəldikdən sonra qəbul edilmiş Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, "Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında" (13.06.2000-ci il) və "Dövlət qulluğu haqqında" (21.07.2000-ci il) Azərbaycan Respublikasının qanunları, habelə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti İlham Əliyevin 2012-ci 6 iyun tarixli 648 nömrəli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş "Yerli icra hakimiyyəti haqqında" Əsasnamə və Azərbaycan Respublikası Dövlət Statistika Komitəsinin Kollegiyasının 27 noyabr 2019-cu il tarixli qərarı ilə təsdiq edilmiş "İnzibati Ərazi Bölgüsü Təsnifatı". Respublikanın inzibati ərazi vahidlərinin hüdudlarında dövlət hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətinin müasir tələblərə uyğun təşkil edilməsində mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

"İnzibati Ərazi Bölgüsü Təsnifatı" Azərbaycanın inzibati ərazi bölgüsünü 63 rayon, 14 respublika tabeli şəhər, 262 qəsəbə, 1724 kənd ərazi dairəsi və 4246 kənd vahidindən ibarət olan strukturunu müəyyən edir. Konstitusiyanın 124-cü maddəsinə uyğun olaraq, hüdudlarında dövlət hakimiyyəti orqanlarının yaradıldığı inzibati ərazi vahidlərinə rayon, şəhər və şəhər rayonu aid edilir. Göstərilən təsnifata uyğun olaraq rayonlarda, şəhərlərdə və şəhər rayonlarında icra hakimiyyətini rayon (şəhər və şəhər rayonu) icra hakimiyyətlərinin başçıları, qəsəbə və kəndlərdə isə yerli icra hakimiyyətləri başçılarının yerli nümayəndələri həyata keçirirlər.

Ölkədə dövlət idarəetməsinin səmərəliliyi qiymətləndirilərkən mərkəzi dövlət idarəetmə orqanları ilə yanaşı yerli icra hakimiyyətlərinin də, fəaliyyətinin nəticələri nəzərə alınmalıdır. Bir və ya bir neçə rayonda, yaxud şəhərdə əhali ilə yerli hakimiyyət arasında qarşılıqlı münasibətlərdə gərginliyin yaranması bütövlükdə dövlət aparatının fəaliyyətinin qüsurlu olması ilə müəyyən edilir. Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları ilə yerli icra hakimiyyəti orqanları arasında münasibətlər Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının normaları ilə birmənalı şəkildə tənzimlənir. Əsas Qanunun 124-cü maddəsinə görə, yerli icra hakimiyyəti başçılarını Azərbaycan Respublikasının Prezidenti vəzifəyə təyin edir və vəzifədən azad edir. Prezident müvafiq qərarları yalnız rayonun və ya şəhərin icra başçısının səlahiyyət müddəti başa çatdıqdan sonra, yaxud onun tərəfindən qanunazidd hərəkətlərin törədilməsi faktı aşkar edildikdə qəbul edir. Lakin, bəzi rayonlarda hüquqpozmalar haqqında məlumatlar dövlət hakimiyyəti orqanlarına verilməyə də bilər. Misal üçün, Neftçala, İmişli, Ağstafa, Biləsuvar, Kürdəmir rayonlarının icra hakimiyyəti başçıları tərəfindən cinayət tərkibli əməllərin yalnız 2020-ci ildə deyil, ondan əvvəlki illərdə də törədilməsini inkar etmək mümkün deyildir. Yerlərdə icra hakimiyyəti başçılarının qanunsuz əməlləri ilk növbədə

başçının yanında fəaliyyət göstərən daimi məşvərətçi orqan olan Şura tərəfindən qiymətləndirilməlidir. Lakin, Şuranın üzvləri rayonda tutduğu vəzifəni itirmək qorxusundan başçının əməllərinə göz yumur. Başçının isə bu qaydada özünün qeyri-qanuni fəaliyyətini davam etdirməsi təbiidir.

Yerli icra hakimiyyətində, sahibkarlıq fəaliyyəti göstərən fiziki və hüquqi şəxslər tərəfindən özlərinin sahibkarlıq fəaliyyəti ilə bağlı orqanın və ya onun struktur (yerli) qurumlarının qərarlarından, hərəkət və ya hərəkətsizliyindən verilmiş təkrar şikayətlərə baxan, ictimai (ödənişsiz) əsaslarla fəaliyyət göstərən və kollegial orqan olan Apellyasiya Şurası yaradılır. Apellyasiya Şurasının fəaliyyəti ilk növbədə yerli icra hakimiyyəti başçısının yerli əhali ilə qarşılıqlı münasibətlərində şəffaflığın təmin edilməsini və qanunazidd hərəkətlərin baş verməsi səbəblərinin aradan qaldırılmasına imkan verə bilər. Lakin, icra başçılarının fəaliyyəti haqqında məlumatlardan görünür ki, məşvərətçi Şuranın və Apellyasiya Şurasının üzvləri başçının özü tərəfindən seçilmiş və təsdiq olunmuş şəxslərdən ibarət olduğuna görə, rayonda törədilən qanunazidd hərəkətlər barədə məlumatlar rayonun hüdudlarından kənara çıxmır. Beləliklə, qapalı yerli idarəçilik mexanizminin açıq (şəffaf) idarəçiliklə əvəz olunması obyektiv zərurətdir. Bu məqsədlə yerli icra hakimiyyəti başçılarının fəaliyyəti üzərində ictimai nəzarət institutunun yaradılmasına ehtiyac yaranmışdır. Rayonun və ya şəhərin icra başçısının xalq yığıncaqlarında rayon (şəhər) ictimaiyyəti qarşısında hesabat verməsi və daimi olaraq, xalq arasında olması məqsədəmüvafiqdir.

Yerli icra hakimiyyətləri başçılarının "Yerli icra hakimiyyəti haqqında" Əsasnamə ilə təsbit edilmiş vəzifələrinin yerinə yetirilməsi sahəsində həll edilməsi zəruri olan problemlər mövcuddur:

1. Ərazidə dövləti təmsil edən yerli icra hakimiyyəti başçısının bələdiyyə və qeyri-hökumət təşkilatları ilə qarşılıqlı fəaliyyətinin tənzimlənməsi sahəsində institusional xarakterli problemlərin indiyədək həll edilməməsi diqqətdən yayınmır. Bu vəzifənin yerinə yetirilməsi üçün ciddi maneələr mövcud deyildir. Lakin, yerli icra hakimiyyəti başçıları siyasi partiyaların yerlərdə fəaliyyət göstərən bölmələri ilə qarşılıqlı münasibətləri tənzimləməyə borcludur.

2. 2002-ci illərin əvvəllərində yerli özünüidarəyə dair Avropa Xartiyası Azərbaycan Respublikası tərəfindən imzalanmışdır, lakin bələdiyyələrin səlahiyyətləri və əmlakı ilə bağlı məsələ bu günədək həll olunmamışdır. Azərbaycan Respublikası Avropa Şurasına üzvlüyə qəbul olunarkən "Bələdiyyələrlə yerli icra hakimiyyəti orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyəti haqqında" Qanunun qəbul olunmasına dair öhdəlik götürmüşdür. Belə bir öhdəliyin yerinə yetirilməsi məqsədilə Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin Regional məsələlər daimi Komissiyası tərəfindən 2005-ci ilin sonlarında "Bələdiyyələrlə yerli icra hakimiyyəti orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyəti haqqında" qanun layihəsi hazırlanmışdır. Həmin qanun layihəsinin əsas mahiyyətinin nədən ibarət olması, dövlət mülkiyyətində olan əmlak obyektlərinin və kommunal xidmət növlərinin bələdiyyələrin sərəncamına verilməsi, yerli özünüidarə üzrə səlahiyyətlərin artırılması ilə bağlı məsələlərin şərhində Milli Məclisin Regional məsələlər daimi Komissiyasının fəaliyyətində geniş yer ayrılmışdır. Həmin dövrdə daimi Komissiyanın sədrinin müavini olmuş Şaitdin Əliyevin fikrincə, bələdiyyələrlə yerli icra hakimiyyəti orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyəti tənzimlənməlidir, çünki, yerli icra hakimiyyəti orqanları ilə bələdiyyələr arasında bu və ya digər vəzifələrin yerinə yetirilməsi sahəsində təkrarlanmalara yol verilir, mübahisələr yaranır və belə mübahisələrin, narazılıqların aradan qaldırılması yolunda bələdiyyələrlə yerli icra hakimiyyəti orqanları arasında birgə fəaliyyəti daha da yaxşılaşdırmaq üçün xüsusi hüquqi sənədin qəbul olunması zərurəti yaranır [1, s.1].

Qeyd etmək lazımdır ki, yerli özünüidarəyə dair Azərbaycan Respublikasının qanunlarının yerli özünüidarəyə dair Avropa Xartiyasına uyğunlaşdırılması prosesi "Bələdiyyələrlə yerli icra hakimiyyəti orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyəti haqqında" Qanunun qəbul edilməsi ilə başa çatdırılmalı idi. Lakin 2005-ci ilin əvvəlində Milli Məclisin regional məsələlər daimi Komissiyası tərəfindən hazırlanmış qanun layihəsinin Plenar iclasda müzakirəsinin təxirə salınması səbəbləri indiyədək açıqlanmamışdır. Etiraf etmək lazımdır ki, bələdiyyə demokratiyası prinsiplərinə əsaslanan yerli hakimiyyət institutunun yaradılması ideyası 1995-ci ildə qəbul edilmiş Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının xalq hakimiyyətinin təşkilinə dair müddəalarından irəli gəlir. Müasir dövrdə Milli Məclis tərəfindən ölkənin idarə olunması üzrə səlahiyyətlərin mərkəzlə bələdiyyələr

arasında optimal bölüşdürülməsinin qanunvericilik çərçivəsində təmin edilməsi istiqamətində institusional tədbirlərin həyata keçirilməsi mümkündür [2. s.1].

Azərbaycan Respublikasının regionlarında yerli büdcənin yerli icra hakimiyyəti ilə bələdiyyə arasında parçalanması hüquqi əhəmiyyət kəsb edən fakt kimi etiraf olunmalıdır. Şəhər, rayon və qəsəbə üzrə iki büdcə yaradılır və hər ikisi yerli büdcə adlanır. Onlardan biri yerli icra hakimiyyəti, digəri isə bələdiyyələr tərəfindən formlaşdırılır və icra olunur. Aparılan tədqiqat göstərir ki, yerli büdcənin tamlıq, reallıq, vahidlik və müstəqillik prinsipləri əsasında yaradılması və idarə olunması ilə bağlı problemin mövcudluğu inkar olunmamalıdır. Göstərilən problemin Azərbaycan Respublikasında həlli öz növbəsində geniş həcmdə səlahiyyət və maliyyə resurslarının əks mərkəzləşməsini ehtiva edir [3. s.54].

3. Seçki məcəlləsinin bələdiyyələrə seçkilərin keçirilməsinə dair normalarının icrasının nəticələrinin qiymətləndirilməsini təmin edən normaların qanunvericiliklə təsbit edilməməsi.

Bu vəzifə ilə əlaqəli problem ondan ibarətdir ki, Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrə seçkilərin keçirilməsi zamanı namizədlərin iddia olunan vəzifəyə uyğunluğu səviyyəsinin qiymətləndirilməsi üçün meyarlar Seçki Məcəlləsi ilə müəyyən edilmir. Bu isə əksər hallarda seçicilərin özlərini aldatması ilə nəticələnir. Namizədlərin seçkiqabağı platformalarının məzmunu əhali üçün açıqlanmalıdır.

4. Azərbaycan Respublikasının regionlarının sosial-iqtisadi inkişafı dövlət proqramlarının icrasının təmin edilməsi.

Dövlət proqramları ilə nəzərdə tutulan tədbirlərin yerinə yetirilməsi haqqında icraçı təşkilatla yanaşı, yerli icra hakimiyyəti başçısı və yerli özünüidarə orqanı tərəfindən hesabatın təqdim edilməsi tövsiyə edilir.

5. Aqrar bölmənin inkişafı sahəsində başlıca problem torpaq sahələrinin öz təyinatına uyğun istifadəsinin təmin edilməsi, müflisləşən fermer təsərrüfatlarının, fərdi kəndli təsərrüfatlarının kooperativ təşkilati-hüquqi formada birləşdirilməsini aid etmək mümkündür.

6. İstehlak bazarı və sahibkarlığın inkişafı sahəsində regional mərkəzlərdə əmtəə birjalarının yaradılması və istehlak mallarının birjalar vasitəsilə alqı-satqısı təşkil edilə bilər.

7. İnsanların sağlamlığının, ərazinin sanitar-epidemioloji şəraitinin yaxşılaşdırılması və ətraf mühitin qorunması, ekoloji təhlükəsizliyin təmin edilməsi sahəsində həll edilməsi zəruri olan problemlərlə yanaşı, dayanıqlı icbari tibbi sığortanın rayonlarda təşkilinin təmin edilməsi, modul tipli xəstəxanaların yaradılması və onların kadr təminatının təşkilini də qeyd etmək lazımdır.

8. Təbii ehtiyatlardan istifadə sahəsində rayon ərazisinin müəyyən hissəsinin rezidentlərə və qeyri-rezidentlərə verilməsi üçün yerli icra hakimiyyəti başçısının rəyinin nəzərə alınması vacibdir.

9. Təhsil sahəsində əsas problem orta məktəblərin tədris hazırlıq kurslarının qarşılıqlı fəaliyyətinin tənzimlənməməsi ilə bağlıdır. Məktəblərdə tədrisin vaxtının və tədris kurslarında məşğələlərin vaxtının fərqli saatlarda təşkil edilməsi zəruridir. Yuxarı siniflərdə təhsil alan şagirdlərin məktəblərdə dərs cədvəllərinə uyğun məşğələlərdən yayınaraq məktəbdənkənar tədris kurslarında dərs keçmələri qadağan edilməlidir.

10. Rayonlarda yerli xammaldan və əmək resurslarından istifadəyə əsaslanan yerli sənaye müəssisələrinin yaradılması, müvafiq layihələrin müxtəlif mənbələrdən (yerli və xarici investisiyalar və s.) maliyyələşdirilməsi ilə bağlı problemlərin həlli rayonun iqtisadi inkişafının prioritet istiqaməti hesab edilməlidir.

11. Respublikanın rayon və kəndlərindan Abşeron yarımadasına axının qarşısının alınması və yarımadanın ifrat əhali sıxlığının azaldılması istiqamətində əks-miqrasiya tədbirləri həyata keçirilməlidir.

Yuxarıda sadalanan problemlərin həlli respublikanın regionlarının sosial-iqtisadi inkişafının sürətləndirilməsinə, dövlət idarəetməsinin yerlərdə təşkilinin səmərəliliyinin yüksəldilməsinə imkan verə bilər.

ƏDƏBİYYAT

1. Bələdiyyələrin səlahiyyətləri genişlənir.- “Xalq qəzeti” № 34 (24904), 13 fevral 2005-ci il.

2. Salmanlı F. Dövlət və bələdiyyə idarəçiliyinin mahiyyəti: quruluşu, oxşar və fərqli cəhətləri. 25.02.2019. https://newscenter.az/2019/02/25/dovlet-ve-belediyye-idarechiliyinin-mahiyyeti-qurulushu-oxshar-ve-ferqli-cehetleri.html
3. Yusifov S., İsmayılov V., Hüseyn A. Yerli özünüidarəetmə, hüquqi və maliyyə əsasları. Bakı, "Ləman nəşriyyat-poliqrafiya" MMC, 2016 https://www.researchgate.net/profile/Sabuhi-Yusifov/publication/313859657_Yerli_ozunuidaretm_Huququ_v_maliy_saslari_Local_Governments_Legal_and_Financial_Aspects/links/58abdc88a6fdcc0e079cc91c/Yerli-oezuenueidaretm-Hueququ-v-maliy-saslari-Local-Governments-Legal-and-Financial-Aspects.pdf
4. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası http://www.e-qanun.az/framework/897
5. Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi http://e-qanun.az/framework/46953
6. "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu (2 iyul 1999-cu il) http://www.e-qanun.az/framework/4770
7. "Yerli icra hakimiyyətləri haqqında" Əsasnamə. http://www.e-qanun.az/framework/23701

REFERENCES

1. Belediyyelerin selahiyyetleri genishlenir.-"Xalq qezeti" №34 (24904), 13 fevral 2005-ci il.
2. Salmanli F. Dovlet ve belediyye idarechiliyinin mahiyyeti: qurulushu, oxshar ve ferqli cehetleri. 25.02.2019 https://newscenter.az/2019/02/25/dovlet-ve-belediyye-idarechiliyinin-mahiyyeti-qurulushu-oxshar-ve-ferqli-cehetleri.html
3. Yusifov S., İsmayilov V., Huseyn A. Yerli ozunuidareetme, huquqi ve maliyye esaslari. Baki, "Leman neshriyyat-poliqrafiya" MMC, 2016 https://www.researchgate.net/profile/Sabuhi-Yusifov/publication/313859657_Yerli_ozunuidaretm_Huququ_v_maliy_saslari_Local_Governments_Legal_and_Financial_Aspects/links/58abdc88a6fdcc0e079cc91c/Yerli-oezuenueidaretm-Hueququ-v-maliy-saslari-Local-Governments-Legal-and-Financial-Aspects.pdf
4. Azerbaycan Respublikasinin Konstitusiyasi http://www.e-qanun.az/framework/897
5. Azerbaycan Respublikasinin Sechki Mecellesi http://e-qanun.az/framework/46953
6. "Belediyyelerin statusu haqqinda" Azerbaycan Respublikasinin Qanunu (2 iyul 1999-cu il) http://www.e-qanun.az/framework/4770
7. "Yerli icra hakimiyyetleri haqqinda" Esasname. http://www.e-qanun.az/framework/23701

LEGAL REGULATION PROBLEMS OF THE LOCAL AUTHORITIES' ACTIVITIES

Huseynov S.Z.
National Aviation Academy

The article is dedicated to the organization and implementation problems of the people's power at the local level in accordance with the Constitution. Relations between central and local executive bodies are analyzed, the necessary problems in the field of organisation the activity of local executive authorities and municipalities are identified and directions for solving these problems are considered on the basis of the provisions of the Constitution and laws. Proposals on the adoption of the Law"on Mutual cooperation between municipalities and local executive authorities", explanation of the pre-election platforms essence of candidates during municipal elections, as well as on ensuring social-economic development at the local levels are substantiated.

Keywords: *local authority, executive, president, municipality, authority, population, management, law, assessment.*

Rəyçi: h.f.d., dos. A.A. Mirzəyev

Müəllif haqqında məlumat

Soyadı, adı, atasının adı	**İş yeri**	**Vəzifəsi, elmi dərəcəsi, elmi adı**	**Əlaqə**
Hüseynov Sahil Zahir oğlu	Milli Aviasiya Akademiyası	Hüquq kafedrasının müdiri, h.f.d.	*sahilhuseynov@naa.edu.az* mob: (+994) 50 277 71 62