

UOT 32:93/94

ŞƏHRİYAR MƏMMƏDLİ

Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası
shahriyarmmd@gmail.com

ELMƏDDİN HƏBİBLİ

Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası
elmeddinhebibli3@gmail.com

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASINDA APARILAN BƏLƏDİYYƏLƏŞMƏ SİYASƏTİ

Məqalədə yerli özünüidarətmənin tarixi və müstəqil Azərbaycan tarixində bələdiyyəyələşmə siyasəti araşdırılmışdır. Məqalədə Azərbaycanda bələdiyyələrlə bağlı qəbul edilən qanunlar, bələdiyyə sistemi və yerli icra hakimiyyətlərinin formalaşdırılması üsulu sadalanmışdır. Azərbaycanda bələdiyyələrin problemlərinə diqqət yetirilmiş və onların həll yolları göstərilmişdir. Bələdiyyələr böyük nəzəri və praktiki əhəmiyyət daşıdığı üçün bu mövzuya toxunulmuşdur. Məqalədə Azərbaycan Respublikasında Bələdiyyələşmə siyasətinin nə dərəcədə uğurlu həyata keçirilməsi sualı cavablandırılmağa çalışılmışdır. Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələşmə siyasətinin nə dərəcədə uğurlu həyata keçirilməsi təhlil edilmişdir.

Açar sözlər: Azərbaycanda bələdiyyələr, bələdiyyələrin problemləri, yerli özünüidarətmə, icma bələdiyyələri.

Giriş. Azərbaycanda yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli və yerli inzibati işlərin idarə olunması üçün qanunla müəyyən edilmiş hədudlar daxilindəki ərazilərə verilən özünüidarətmə hüququna bələdiyyə deyilir. Bələdiyyə ərəb mənşəli sözdür və Avropa dillərindəki qarşılığı “munisipal”, “munisipaliti” kimi işlənir. Qədim Roma imperiyasında munisipalis ölkənin əsas ərazisindən ayrı olan, sakinləri Roma vətəndaşı olan, Romanı ordu ilə təchiz edən və məhdud muxtariyyət statuslu olan icmalara verilən ad idi. İcmaların özünüidarətmə hüququ xalqın özünüidarətmə hüququ ilə əlaqələndirilmirdi. Daha sonra qərb ölkələrində demokratik təsisatlar əsasında yerlərə yerli xarakterli işlərin idarə olunması üçün özünü idarə etmək imkanı verildi. 1918-ci ildə qurulmuş Azərbaycan Cümhuriyyətində də yerli özünüidarətmə ilə bağlı müəyyən işlər görülmüşdü. Hər tərəfdə bələdiyyə və məhəlli idarələr qurulmuşdu (8, s.42). Göründüyü kimi Azərbaycan Cümhuriyyətində yerli özünü idarəetmə həm bələdiyyə, həm də məhəlli komitələr formasında həyata keçirilmişdi. Azərbaycan Cümhuriyyətində Konstitusiyanın mövcud olmaması bələdiyyələşmə siyasətinə mane olan amillərdən biri idi. Daha sonra bolşevik istilasından müstəqil Azərbaycanda bələdiyyələşmə siyasətini müvəqqəti olaraq yarımçıq qoymuş oldu.

Qanunvericilikdə bələdiyyə. Yerli özünüidarətmə orqanlarına verilmiş səlahiyyət-lər nəticəsində dövlət öz idarəçilik imkanlarına qənaət etmiş olur. Həmçinin, yerli özünüidarətmə orqanları icraedici hakimiyyətdən yerli əhəmiyyətli məsələlərdə daha səmərəli fəaliyyətə sahibdirlər. Bunun üçün də Azərbaycanda müstəqillik bərpa edildikdən sonra bələdiyyələşmə siyasətinə ciddi fikir verilməyə başlandı. Ulu Öndər Heydər Əliyev hər bir sahədə olduğu kimi yerli özünüidarətmə sahəsinə də diqqət ayırırdı. İlk görülən iş yerli özünüidarətmə sahəsinə Azərbaycan Respublikasının əsas qanununda yer verilməsi oldu. Belə ki, Ulu Öndər Heydər Əliyevin rəhbərliyindəki xüsusi komissiya tərəfindən hazırlanan və 1995-ci ilin 12 Noyabrında ümumxalq səsverməsi yolu ilə qəbul edilən 5 bölmədən ibarət olan Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 4-cü bölməsi yerli özünüidarətməyə həsr edilmişdi. Konstitusiyanın tərtibi ilə Azərbaycanda bələdiyyələşmə siyasətinin təməli atılmışdı. Bələdiyyələrin formalaşdırılması, işinin təşkili, səlahiyyətləri, fəaliyyətinin və müstəqilliyinin təminatı ilə bağlı qanunda əsas şeylər tərtib edilmişdi. Lakin tək Konstitusiya ilə bələdiyyələrin normal fəaliyyətini təmin etmək mümkün deyildi. Konstitusiyada bələdiyyələrin yerli büdcəsi və maliyyə əsasları haqqında yetərli bilgi yox idi. Bələdiyyələr öz gəlirlərini hansı sahələrdən əldə edəcəkləri barədə məlumat yox idi. Bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyətləri haqqında yetərli məlumat yox idi. Bələdiyyələri səsvermə yolu ilə formalaşdıran əhalinin yerli özünüidarətmə ilə bağlı daha hansı fəaliyyətlə məşğul olacağı göstərilməmişdi. Azərbaycanda yerli özünüidarətmə ilə bağlı əsas prinsiplər

Konstitusiyada tam olaraq göstərilməmişdi. Bələdiyyənin mülkiyyətinin nələrdən ibarət olduğu, mülkiyyətinin formalaşması haqqında heç bir məlumat yox idi. Bələdiyyələrin maliyyəsinin iqtisadi əsasları, əmlaklarının yaranma mənbələri, inkişaf proqramlarının mahiyyətləri ilə bağlı yetərli məlumat yox idi. Ümumilikdə tək konstitusiya ilə bələdiyyələşmə siyasətini aparmaq qeyri-mümkün olardı. Buna görə də 2 iyul 1999-cu ildə “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 7 dekabr 1999-cu ildə “Bələdiyyələrin maliyyə əsasları haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 18 aprel 2000-ci ildə isə “Bələdiyyə üzvünün statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu Ulu Öndər Heydər Əliyevin qərarı ilə qüvvəyə minmişdi. 25 dekabr 2001-ci ildə isə “Yerli özünüidarə haqqında” Avropa Xartiyasının təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının Qanunu qüvvəyə minmişdi. Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin səlahiyyətləri və fəaliyyəti Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, Bələdiyyələrin nizamnaməsi və digər qanunvericilik aktları ilə müəyyən edilir. Bunlara əsaslanaraq Azərbaycanda bələdiyyələşmə siyasətinin nə dərəcədə uğurla həyata keçirildiyini müəyyən edə bilərik.

Bələdiyyələr ilə bağlı problemlər. Azərbaycanın bələdiyyələşmə siyasətinə bir az gec, 1995-ci ildə Konstitusiyanın tərtibi ilə başladığını nəzərə alaraq bu məsələyə Azərbaycanda 1990-cı illərin əvvəllərində baş verən separatçılıq meyillərini, ölkənin bütün sahələrinə ziyan vuran müharibəni, ölkədəki xaosu və bu kimi digər məsələləri səbəb kimi göstərə bilərik. Ancaq eyni dövrdə bizlə aşağı-yuxarı eyni problemləri yaşayan Gürcüstanda bizdən fərqli olaraq 1995-ci ildə təkə konstitusiyanın qəbulu ilə kifayətlənmədi, həmçinin konstitusiyadan dərhal sonra yerli özünüidarəetmə orqanlarının yaradılmasına başlandı. Fərz edək ki, Azərbaycan tək konstitusiya ilə bu siyasətə başlamaq istəmədi və bələdiyyələrlə bağlı digər qanunların qəbul edilməsini və daha sonra bələdiyyə seçkilərinin keçirilməsini məqbul hesab etdi. Gürcüstanda isə fəaliyyət tam əksinə olaraq aparıldı. Əvvəlcə bələdiyyələr formalaşdırıldı. Sonra isə müşahidələr, təcrübələr və Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin tövsiyələri əsasında boşluqlar doldurulmağa çalışıldı. Bələdiyyələrin yerli icra hakimiyyətinin formalaşdırılmasında iştirakı 3 formada həyata keçirilir: parlamentar, prezident və qarışıq seçim. Azərbaycanda hal-hazırda qarışıq seçimdən istifadə edilir. Qarışıq seçim də isə yerli icra hakimiyyəti seçilmir, mərkəzi hakimiyyət tərəfindən təyin olunur. Yerli icra hakimiyyəti də xalqa deyil, mərkəzi icra hakimiyyətinə təbə olur. Azərbaycanda bələdiyyələrlə bağlı ən böyük problemlərdən biri yerli icra hakimiyyətlərin prezidentin xüsusi nəzarət nümayəndəsi kimi deyil, birbaşa yerli hökumət kimi çıxış etməsidir (3). 2012-ci ilin iyununda qəbul edilən “Yerli icra hakimiyyətləri Əsasnaməsi”ndə yerli problemlərin həlli ilə bağlı bütün məsuliyyətin məhz yerli icra hakimiyyətlərinə məxsus olduğu aydın görünür. Beynəlxalq təcrübədən fərqli olaraq Azərbaycanda bələdiyyələrin hakimiyyət statusu qazanmaması, yerli hakimiyyətlərin bilavasitə mərkəzi hakimiyyətin təyinatı ilə formalaşan, yerli əhalinin deyil, mərkəzi hökumətin qarşısında məsuliyyət daşıyan icra hakimiyyətləri kimi tanınmasını şərtləndirib (3). Azərbaycanda digər bir problem isə kənd və şəhər bələdiyyəsi arasında heç bir fərqi qoyulmamasıdır. Hər ikisi eyni səlahiyyətləri daşımış olurlar. Yəni, Azərbaycanda hələ də böyük şəhər bələdiyyələri yaradılmır. 2006-cı ilin payızında Azərbaycanda kənd, qəsəbə və şəhər bələdiyyələrinin təmsil olunduğu 3 müxtəlif Assosiasiya yaradılıb. Bu Assosiasiyaların məqsədi ölkədə yerli özünüidarənin möhkəmlənməsinə və inkişafına nail olmaqdır. Assosiasiyalar üzv bələdiyyələri zəruri məlumatlarla təmin edər, beynəlxalq təşkilatlarda bələdiyyələrin təmsilçiliyini təşkil edər, üzvlər üçün maarifçilik fəaliyyətini həyata keçirər, ixtisasartırma kursları təşkil edər, qabaqcıl təcrübəni yaya, xarici ölkələrdə fəaliyyət göstərən bələdiyyələrlə əlaqələr qura bilərlər (9, s.196). Bu cür Milli Assosiasiyaların təşkili Azərbaycan üçün müsbət addımdır. Ancaq, bu Milli Assosiasiyaların heç biri bir rayonun şəhər bələdiyyəsi ilə kənd bələdiyyəsi arasında güclü fəaliyyət bağı yaratmır. Ölkədə fəaliyyət göstərən 1771 bələdiyyədən 1300-dən çoxu kənd bələdiyyəsidir. Bələdiyyələrin 46 faizinin əhalisi 1000 nəfərdən azdır. Əhalinin hər 100 min nəfərinə düşən bələdiyyələrin sayı 34-dür (9, s.193). Əhalisi 1000 nəfərdən az olan bələdiyyənin səs vermə qabiliyyətli seçici sayı da, təxminən, 500-600 nəfər civarında olacaq. Əlbəttə ki, bu 500-600 nəfər seçici ilə bir yerli özünüidarəetmə qurumu nə ideal yerli idarəçilik yarada bilər, nə də məqsədlərini həyata keçirə biləcək yetərli bir maliyyəsi olar. Söz yox ki, qanunvericilikdə bələdiyyənin gəlir mənbələrinə çoxlu sahələr yazıb. Ancaq, sayı 800-ü aşan, əhalisi 1000 nəfərdən az olan bu bələdiyyələr nə dərəcə də bu

gəlir mənbələrinin hamısından yararlanırsa bilər? Gəlir əldə etmə potensialı təbii səbəblərdən aşağı düşmüş bələdiyyələrin yeganə ümid yeri mülkiyyətdəki torpaq olacaq ki, sonradan da bu bələdiyyələr “torpaq satan” qurum kimi tanınacaq.

İqtisadi rayonlar. 7 iyul 2021-ci il tarixində Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanı ilə iqtisadi rayonların yeni bölgüsü aparılıb. Bununla da 14 iqtisadi rayon formalaşdırılıb (2). Bu əla bir təşəbbüsdür. Ancaq bu iqtisadi rayonlar Gürcüstandakı 12 regional administrasiya kimi fəaliyyət göstərmirlər. Bələdiyyələr öz müstəqilliklərini resurslarına və qanunvericiliyin ona verdiyi səlahiyyətlərə borcludurlar (3). Əhalisi 1000 nəfərdən az olan bir kənd bələdiyyəsinin faktiki olaraq resursları da azalmış olur. Avropa Şurası Yerli və Regional Demokratiya Komitəsinin 2007-ci ildə hazırladığı “Avropada yerli hakimiyyətlərin səlahiyyətləri adlı sənəddə bildirilir ki, yerli özünüidarə müstəqil sistemdir, lakin onların müstəqilliyinin səviyyəsi bilavasitə malik olduqları səlahiyyətlərin və resursların həcmindən asılıdır (3). Beləliklə bələdiyyələrin faktiki olaraq resursları azaldıqca müstəqillik səviyyəsi də azalmış olur. “Bələdiyyələrin maliyyə əsasları haqqında” Azərbaycan Respublikasının qanununun 8-ci maddəsinin 6-cı bəndinə əsasən bələdiyyələrdə xərclərinin öz gəlirləri ilə təmin olunmayan hissəsi dövlət büdcəsindən alınan dotasiya ilə örtülə bilər (5). Bələdiyyələr dotasiya hesabına mərkəzi icra hakimiyyətindən asılı vəziyyətə düşmüş olur. Həmçinin, dotasiyalar bələdiyyələrdə “holland sindromu” yarada bilər. Bu vəziyyətin xroniki hal alması isə Azərbaycan Respublikasının öz büdcəsinə təsir edə bilər. Əslində vurğulanan həmin məsələlər qeyri-qəti gələcək zamanda deyil, keçmişdə baş verən və indi də davam edən bir hadisədir. Azərbaycanda 2000-ci illərə qədər aparılan bələdiyyələşmə siyasətini uğurlu olduğunu deyə bilərik. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında bələdiyyənin əsaslarının təsbit olunması, bunun ardınca bələdiyyələrlə bağlı qanunların qəbul edilməsi bu nəticəyə gəlməyimizə əsas verir. Bələdiyyə böyük əhəmiyyət daşıyan bir sahədir. Bələdiyyələşmə siyasəti ilə bağlı keçid ölkələrində durma və ləngimə hadisələri olmamalıdır. Azərbaycanda isə hal-hazırda ləngimə hadisəsi müşahidə olunur.

Nəticə. Problemin həll yolları. Gürcüstanda 2017-ci ildə bütün bələdiyyələrin büdcəsi ümumilikdə 750 milyon dollar təşkil edib. Paytaxt Tbilisi bələdiyyəsinin büdcəsi isə 2018-ci ildə 350 milyon dollar təşkil edib. Gürcüstanda bələdiyyələrin gəlir və xərclərinin ÜDM-də payı isə 5%-dən bir qədər çoxdur (4). Azərbaycanda isə 2018-ci ildə bütün bələdiyyələrin ümumi büdcəsi 20 milyon dollardan aşağı olub. (Gürcüstandan 17,5 dəfə az). Bələdiyyələrin gəlir və xərclərinin ÜDM-də payı isə 0,05% olub (3). Gürcüstan təcrübəsindən də göründüyü kimi problemin köklü həll yolu qanunvericilikdə yerli özünüidarəetmənin yerli hakimiyyət statusu qazanması, onların “müstəsna”, “təbii” və “ötürülə bilən” səlahiyyətlərinin çox dəqiqliklə ayrılmasıdır (3). Digər bir problem isə ölkədə əhalisinin sayı 1000 nəfərdən az olan 800-dən çox bələdiyyənin və eyni tip yerli özünüidarə təsisatlarının mövcud olmasıdır. Problemin həlli əksər ölkələrdə olduğu kimi yaşayış məskənlərinə bələdiyyələrin yaradılması ilə bağlı əhalinin sayı meyarının qoyulmasıdır. Məsələn, Türkiyədə əhalisinin sayı 5000-dən az olan yaşayış məntəqələrində bələdiyyə qurulmasına icazə verilmir. Əksər ölkələrdə bu məhdudiyyət isə 2000 nəfərdir (9, s.193). Əksər ölkələrdə yerli özünüidarəetmə 2 təsisatda həyata keçirilir. Məsələn, Gürcüstanda “Yerli Özünüidarəetmə Məcəlləsi”nə əsasən yerli özünüidarəetmə təsisatları 2 səviyyədə mövcuddur: icma bələdiyyələri və şəhər bələdiyyələri. Azərbaycanda da bu cür yerli özünüidarəetmə təsisatları formalaşdırmaq mümkündür. Azərbaycanda da Türkiyə və Gürcüstandakı kimi böyük şəhər bələdiyyələri yaradıla bilər. Bakı şəhərində böyük şəhər bələdiyyəsi yaradılmaqla Azərbaycan Avropa Şurasının “Paytaxt şəhərlərin statusu haqqında” 219 sayılı tövsiyəsinin tətbiqinə də başlaya biləcək.

ƏDƏBİYYAT

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası // 12 noyabr 1995-ci ildə qəbul edilmişdir (24 avqust 2002-ci il tarixdə olan dəyişiklik və əlavələr). – Bakı: Qanun, – 2002, – 48 s.
- <http://president.az/azerbaijan/constitution/> [Müraciət tarixi: 03.12.2021].
2. Azərbaycan Respublikasında iqtisadi rayonların yeni bölgüsü haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı // 7 iyul 2021-ci ildə qəbul edilmişdir. -
<https://president.az/az/articles/view/52389> [Müraciət tarixi: 03.12.2021].

3. Ağayev R. Bir region, iki model, üç ölkə: Cənubi Qafqazda yerli özünüidarə sisteminin müqayisəli təhlili. Baku Research Institute, 27 oktyabr 2019-cu il. - <https://bakuresearchinstitute.org/az/one-region-two-models-three-countries-a-comparative-analysis-of-local-self-government-in-the-south-caucasus/> [Müraciət tarixi: 03.12.2021].
4. Angelopoulos M., Dickson S. Local and regional democracy in Georgia. Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, 7 November 2018. https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?objectid=09000016808e551 [Müraciət tarixi: 03.12.2021].
5. “Bələdiyyələrin maliyyə əsasları haqqında” Azərbaycan Respublikasının qanunu // 7 dekabr 1999-cu ildə qəbul edilmişdir, №772-IQ. - <http://www.e-qanun.az/framework/5231> [Müraciət tarixi: 03.12.2021].
6. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının qanunu // 2 iyul 1999-cu ildə qəbul edilmişdir, №698-IQ. - <http://www.e-qanun.az/framework/4770> [Müraciət tarixi: 03.12.2021].
7. “Bələdiyyə üzvünün statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının qanunu // 18 aprel 2000-ci ildə qəbul edilmişdir, №863-IQ. - <http://www.e-qanun.az/framework/507> [Müraciət tarixi: 03.12.2021].
8. Rəsulzadə M.Ə. “Əsrimizin Siyavuşu”. Bakı, “Mücrü” Nəşriyyatı, 2021, 63 s.
9. Yusifov S., İsmayılov V., Hüseyn A. Yerli özünüidarəetmə hüquqi və maliyyə əsasları. Bakı, “Ləman nəşriyyat poliqrafiya” MMC, 2016, 206 s.
10. “Yerli özünüidarə haqqında” Avropa Xartiyasının təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının qanunu. // 25 dekabr 2001-ci ildə qəbul edilmişdir, №238-IIQ. - <http://www.e-qanun.az/framework/1026> [Müraciət tarixi: 03.12.2021].

ШАХРИЯР МАМЕДЛИ

Академия Государственного Управления при Президенте Азербайджанской Республики

ЭЛЬМАДДИН ГАБИБЛИ

Академия Государственного Управления при Президенте Азербайджанской Республики

ПОЛИТИКА МУНИЦИПАЛИЗАЦИИ РЕАЛИЗОВАННАЯ В АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В статье исследуются вопросы местного самоуправления и политика муниципализации в истории независимого Азербайджана. В статье перечислены законы, принятые в связи с муниципалитетами Азербайджана, система муниципализации и методы формирования местных органов исполнительной власти. В Азербайджане уделяется внимание проблемам муниципализации и путям их разрешения, поскольку муниципалитеты имеют теоретическое и практическое значение. В статье освещается вопрос успешного претворения в жизнь политики муниципализации Азербайджана. Анализируется процесс успешного претворения в жизнь политики муниципализации в Азербайджане.

Ключевые слова: Муниципалитеты в Азербайджане, проблемы муниципалитетов, местное самоуправление, сообщество муниципалитеты.

SHAHRIYAR MAMMADLI

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Azerbaijan

ELMADDIN HABIBLI

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Azerbaijan

MUNICIPALIZATION POLICY IMPLEMENTED IN THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN

The article examined the policy of municipalization in the history of independent Azerbaijan and the history of local self-government. Laws on municipalities adopted in Azerbaijan, municipal system and method of formation of local executive power were shown in the article. Attention was

paid to the problems of municipalities in Azerbaijan and their solutions were shown. This issue was touched upon because municipalities are of the great theoretical and practical importance. An attempt was made to answer the question of the successful implementation of the municipal policy in the Republic of Azerbaijan. The successful implementation of municipal policy degree was analyzed in the Republic of Azerbaijan.

Keywords: Municipalities in Azerbaijan, problems of municipalities, local self-government, community municipalities.

Məqalənin redaksiyaya daxil olduğu tarix: 03 dekabr 2021-ci il.

Məqalənin çapa qəbul olunma tarixi: 15 dekabr 2021-ci il.

Rəyçilər: s.ü.f.d.Cahangir Cahangirov, t.e.d. İbrahim Zeynalov.
