



**BƏLƏDİYYƏLƏRİN İNKİŞAFI NAMİNƏ  
QHT ALYANSI**

**AZƏRBAYCANDA BƏLƏDİYYƏ INSTITUTUNUN  
TƏŞKİLİ VƏ FƏALİYYƏTİNİN AVROPA  
XARTİYASININ PRINSIP VƏ TƏLƏBLƏRİNƏ  
UYĞUNLUĞUNUN QIYMƏTLƏNDİRİLMƏSİ ÜZRƏ**

**MONİTORİNQ HESABATI**

**Bakı - 2011**



*Monitoring hesabatı Bələdiyyələrin İnkişafı Naminə QHT Alyansının Oxfam-Azərbaycan təşkilatının maliyyə dəstəyi ilə həyata keçirdiyi “Azərbaycanda bələdiyyələrin təşkilatı və institusional qabiliyyətlərinin gücləndirilməsi” layihəsi çərçivəsində hazırlanıb. Hesabatın məzmununa görə Oxfam-Azərbaycan Təşkilatı heç bir məsuliyyət daşımır.*

**Hesabatı hazırlayan  
müəlliflər qrupu:**

**Abil Bayramov (3, 4, 7, 8 və 10-cu bölmələr)  
Rövşən Ağayev (1, 2, 6, 7 və 9-cu bölmələr)  
Rəcəb İmanov (5 və 11-ci bölmələr)**

**Az1065, Azərbaycan, Bakı şəhəri,  
C.Cabbarlı küçəsi - 40,  
Kaspian Biznes Mərkəzi, 6-cı mərtəbə  
Telefon/faks: (994 12) 437 1244  
Veb: [www.localdemocracy.az](http://www.localdemocracy.az)**

## “BƏLƏDİYYƏLƏRİN İNKİŞAFI NAMİNƏ” QHT ALYANSI HAQQINDA QISA MƏLUMAT

«Bələdiyyələrin inkişafı naminə» QHT Alyansı 2009-cu ilin may ayında Azərbaycanda yerli özünüidarənin inkişafı istiqamətində fəaliyyət göstərən QHT-lər tərəfindən təsis olunub. Alyansın əsas məqsədi yerli özünüidarə (bələdiyyə) sisteminin inkişafına dair mükəmməl strategiyaların işlənilib hazırlanması və həyata keçirilməsi, bələdiyyələrin təşkilati, institusional potensialının gücləndirilməsi və inkişafı üçün bu sahədə fəaliyyət göstərən milli QHT-lərin səmərəli əməkdaşlığına və fəaliyyətlərin əlaqələndirilməsinə nail olmaqdır. Alyansın missiyası əksmərkəzləşmənin və demokratik proseslərin inkişafına dəstək verməkdir.

### **Alyansa aşağıdakı təşkilatlar daxildir:**

- “İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım” İctimai Birliyi
- “Mülki Cəmiyyətə Doğru” Mərkəzi
- “Aran” Humanitar Regional İnkişaf İctimai Birliyi
- İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzi
- “Vətəndaş Cəmiyyəti Uğrunda” Müstəqil Məsləhət və Yardım Mərkəzi
- “Multimedia” İnformasiya Sistemləri və Texnologiyaları Mərkəzi
- “Qadınlar Arasında Həmrəylik” İctimai Birliyi

Alyansın fəaliyyətinə ilkin maliyyə dəstəyini Böyük Britaniyanın Oxfam humanitar təşkilatı, Açıq Cəmiyyət İnstitutu Yardım Fondu və Marşal Fondu verir. Alyans 2009-2012-ci illər üçün fəaliyyətinin strateji istiqamətlərini özündə əks etdirən strateji plana malikdir.

Alyans fəaliyyət istiqamətlərinə yerli özünüidarə ilə bağlı müxtəlif mövzularda dəyirmi masalar keçirmək, bələdiyyə problemlərinin mətbuatda daha geniş işıqlandırılması məqsədilə jurnalist tədqiqatları təşkil etmək, Azərbaycanda yerli özünüidarənin mövcud vəziyyəti ilə bağlı rəy hazırlamaq, bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən qanunvericilik aktlarının ekspertizasını aparmaq, müxtəlif yerli özünüidarə problemlərinə dair siyasət sənədləri işləyərək hökumətə tövsiyələr təqdim etmək və hazırladığı təkliflərin vəkillik kampaniyasını aparmaq daxildir.

Alyans haqqında geniş məlumatı [www.localdemocracy.az](http://www.localdemocracy.az) saytından əldə etmək olar.

## Mündəricat

Qısa icmal .....	5
Giriş .....	12
Yerli özünüidarənin statusu və bələdiyyələrin səlahiyyət dairəsi .....	14
Bələdiyyələrin maliyyə resursları .....	18
Bələdiyyələrin fəaliyyətinə dövlət nəzarəti .....	22
Bələdiyyələrlə icra hakimiyyət orqanları arasında münasibətlər .....	25
Bələdiyyə mülkiyyəti: əmlak təminatı və mülkiyyət toxunulmazlığı .....	27
Bələdiyyə Assosiasiyalarının fəaliyyəti .....	30
Bələdiyyələrin seçkili şəxslərin və qulluqçularının statusu, iş şəraiti və təminatları .....	33
Bələdiyyələrin kadr potensialının gücləndirilməsi .....	37
Paytaxt şəhəri kimi Bakının statusu və Şuranın formalaşdırılması .....	40
Azərbaycanda regional idarəetmənin təşkili .....	43
Vətəndaş iştirakçılığı və ictimai hesabatlılıq .....	46
İstinadlar .....	50

## QISA İCMAL

### Əsas nəticələr

Ölkəmizin Yerli Özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasına qoşulmasının 10-cu ili tamam olur. 2001-ci ilin dekabrında Xartiyaya qoşulmaqla Azərbaycan ölkədə yerli özünüidarənin inkişafı ilə bağlı öz üzərinə bir sıra öhdəliklər götürüb (*Azərbaycan Xartiyasının 1-ci hissəsində olan 30 bənddən 25-ni imzalayıb*). Ötən dövr ərzində ölkəmizdə yerli özünüidarənin formalaşması və inkişafının qanunvericilik bazasının yaradılması istiqamətində bir sıra qanunlar və digər normativ aktlar qəbul edilib, 3 dəfə bələdiyyə seçkiləri keçirilib, habelə bələdiyyə institutunun praktik formalaşması və inkişafı istiqamətində addımlar atılıb.

Bu Hesabat ölkəmizdə yerli özünüidarənin inkişafı üçün yaradılmış qanunvericilik bazasının və formalaşmış bələdiyyə institutunun nə dərəcədə qeyd edilən Xartiyanın prinsip və tələblərinə uyğunluğunun monitorinqi əsasında hazırlanıb.

Bələdiyyələrin İnkişafı Naminə QHT Alyansının üzvlərindən təşkil edilmiş Monitorinq qrupu bu hesabatı hazırlamaq üçün Yerli Özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasını, həmin Xartiyanın müddəalarına Avropa Şurası ekspertləri tərəfindən hazırlanmış izahlı "Şərhlər"i, yerli özünüidarənin ayrı-ayrı məsələləri ilə bağlı Avropa Şurasının müxtəlif qurumlarının müvafiq sənədlərini, Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin, Nazirlər Komitəsinin və başqa qurumların Azərbaycanda və başqa ölkələrdə yerli özünüidarənin mövcud konkret problemlərinin həllinə yönəlik tövsiyə və rəy sənədlərini öyrənmiş, Azərbaycanda bələdiyyələrin fəaliyyətinin hüquqi-normativ bazasını təşkil edən qanunları və başqa normativ sənədlərin ekspertizasını aparmış, habelə bələdiyyələrin fəaliyyətinin müxtəlif tərəflərini araşdırmaqla mövcud problemləri üzə çıxarmışdır.

Monitorinq qrupunun gəldiyi nəticəyə görə ölkəmizdə bələdiyyə institutunun mövcud qanunvericilik bazasını, habelə bələdiyyələrin formalaşması, fəaliyyət göstərməsi və inkişafı sahəsindəki real durumunu ən vacib məsələlər üzrə Avropa Xartiyasının prinsipləri, tələbləri və tövsiyələri baxımından qiymətləndirəndə ortaya çıxan başlıca problemlər aşağıdakılardır:

- Azərbaycanda bələdiyyə institutunun Konstitusiyaya və «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunla müəyyən olunan statusu və təyinatı bələdiyyələrin nə real hakimiyyət statusuna malik strukturlar, nə də ümumi dövlət idarəçiliyinin tərkibinə daxil olan orqanlar kimi təsbit olunmasına imkan vermir;
- Hazırda ölkəmizdə bələdiyyə institutunun real səlahiyyət sferası bələdiyyə yollarının saxlanması, dövlətin sosial proqramları ilə əhatə olunmayan aztəminatlı vətəndaşlara sosial yardımların göstərilməsi, qəbristanlıqların saxlanması və yas mərasimlərinin təşkili ilə məhdudlaşır;
- Azərbaycanda yerli idarəetmədə səlahiyyətlərin paralelli problemi mövcuddur. Belə ki, qanunvericilikdə eyni səlahiyyət bələdiyyələrlə yanaşı hansısa dövlət qurumuna da həvalə olunur;
- Azərbaycanda bələdiyyələr olduqca zəif maliyyə potensialına malikdir. 2010-cu ildə ölkə üzrə yerli büdcələrin adambaşına gəlirləri təxminən 3.2 manat təşkil edib. Azərbaycanda qanunvericilikdə yerli özünüidarə orqanları üçün xeyli sayda gəlir mənbələri müəyyənləşdirilsə də, reallıqda həmin mənbələrin əhəmiyyətli hissəsi bələdiyyələr üçün dayanıqlı və yüksək gəlir bazası formalaşdırmır;
- Dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə son dərəcə az məbləğdə transfert (dotasiya) ayrılır. Dotasiyaların bələdiyyələr arasında bölüşdürülməsi mexanizmi təkmil deyil və müxtəlif yerli özünüidarə qurumları arasında dotasiyaların hansı meyarlar əsasında paylaşıldığı, onların maliyyə resurslarına ehtiyacılığının hansı vasitələrlə qiymətləndirildiyi aydın deyil;

- Son illər bəzi dövlət qurumları bələdiyyələrə dövlət hakimiyyət orqanlarının nəzarətinin sərtləşdirilməsi istiqamətində təşəbbüslər göstərməkdədirlər;
- Bələdiyyələrdən qanunvericilikdə nəzərdə tutulmayan hesabatların tələb edilməsi halları artmaqdadır. Belə ki, yerli icra hakimiyyətləri heç bir hüquqi əsası olmadan bələdiyyələrdən hər ay torpaqların dövriyyəsi ilə bağlı, hər altı aydan bir maliyyə vəziyyəti ilə bağlı hesabat tələb edirlər;
- Azərbaycanda bir tərəfdən yerli dövlət hakimiyyəti orqanları, digər tərəfdən isə bələdiyyələr arasında münasibətləri müəyyən edən qanunvericiliyin olmaması təcrübədə yerli özünüidarə hüququnun pozulmasına gətirib çıxarır;
- Bələdiyyələrlə yerli icra hakimiyyətləri arasında səlahiyyətlərin dəqiq bölgüsünün yoxluğu, habelə bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin tam və müstəsna olmaması tez-tez münasibətlərin yaranmasına gətirib çıxarır;
- Yerli özünüidarə və yerli icra hakimiyyəti orqanları arasında münasibətlər «dominantlıq» və «asililik» prinsiplərinə əsaslanır;
- İcra hakimiyyəti qurumları tərəfindən bələdiyyələrin yerli büdcə vəsaitlərinə sərbəst sərəncam verməsinə manələr yaradılması halları geniş yayılmışdır;
- Bələdiyyələr indiyədək inzibati binalar da daxil olmaqla ya bilavasitə əmlaklarını, ya da öz əmlaklarına mülkiyyət hüququnu təsdiq edən sənədləri ala bilməyiblər. Azərbaycanda bələdiyyə institutunun yaradılmasından 11 il keçməsinə baxmayaraq hələ də əksər bələdiyyənin inzibati binası yoxdur. Kənd bələdiyyələrinin böyük qisminin mərkəzi aparatı müvəqqəti olaraq həmin kəndə yerləşən icra nümayəndəliyinin binasında bir neçə otaqa yerləşib;
- Bələdiyyə birlikləri kimi yaradılmış hər 3 (şəhər, kənd, qəsəbə) milli assosiasiyanın fəaliyyəti zəifdir, onlar bələdiyyələrin maraqlarının müdafiəsi, yerli özünüidarə ilə bağlı təkmil konsepsiya və strategiyaların irəli sürülməsi sahəsində nəzərəcarpacaq fəaliyyət göstərmirlər;
- Bələdiyyə qulluqçularının status və səlahiyyətlərinin, hüquq və vəzifələrinin tənzimlənməsi ilə bağlı qanunvericilikdə ciddi boşluqlar və problemlər mövcuddur;
- Bələdiyyələrin mövcud kadr potensialı yerli özünüidarənin səmərəli təşkilini təmin etmək iqtidarında deyil. Bunun başlıca səbəbi bələdiyyə kadrlarının hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sisteminin olmamasıdır;
- Azərbaycanda bələdiyyələrin formalaşması prinsiplərində aydınlıq yoxdur. Yerli özünüidarənin inzibati-ərazi bölgüsü (kənd, qəsəbə, rayon və şəhər) prinsipi üzrə təşkili nəzərdə tutulmadığından bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin də inzibati-ərazi vahidləri üzrə differensiallaşdırılması təcrübəsi tətbiq olunmayıb;
- Azərbaycanda bələdiyyələrin fəaliyyəti üzərində ictimai nəzarətin müxtəlif formaları tətbiq olunsada, hələki bunları bələdiyyə qurumlarının fəaliyyətinin səmərəli təşkili baxımından təkmil hesab etmək olmaz. İstər bələdiyyədaxili nəzarətin, istərsə də ictimai nəzarətin təşkili sahəsində ciddi problemlər mövcuddur.

Hesabatın müvafiq bölmələrində bu problemlərin daha ətraflı izahları və şərhləri verilir.

## Təvsiyələr

Monitorinq hesabatının müəllifləri hesab edirlər ki, mövcud problemlərin həlli və ölkəmizdə yerli özünüidarənin inkişafının Avropa Xartiyasının prinsiplərinə və tələblərinə uyğunlaşdırılması üçün inzibati və maliyyə əksmərkəzləşməsi istiqamətində kompleks islahatların aparılması və müvafiq qanunvericilik bazasının təkmilləşdirilməsi zəruridir. Bunun üçün yerli özünüidarənin əsas istiqamətləri üzrə aşağıdakılar təvsiyə olunur:

### **Bələdiyyələrin səlahiyyət və statusu ilə bağlı:**

- Qanunvericilikdə bələdiyyələrin yerli hakimiyyət orqanı statusunu təsbit edən normalar əksini tapmalıdır;
- Yerli Özünüidarətmə Haqqında Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq yerli özünüidarə orqanlarına müstəsna səlahiyyətlər verilməli, bələdiyyələrlə yerli dövlət hakimiyyəti orqanları arasında dəqiq səlahiyyət bölgüsü aparılmalıdır
- Qanunvericilikdə bələdiyyələrin məxsusi səlahiyyətlərilə dövlət orqanları tərəfindən yerli özünüidarə orqanlarına ötürülə bilən səlahiyyətlərinin çərçivələri dəqiq müəyyən olunmalıdır.

### **Bələdiyyələrin maliyyə potensialı ilə bağlı:**

- Bələdiyyələrin səlahiyyətlərə uyğun maliyyə resuslarının formalaşmasına nail olmaq üçün "minimal büdcə təminatı" mexanizminin tətbiqinin hüquqi əsasları yaradılmalıdır;
- Bələdiyyələrə onların səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsini təmin edə biləcək dayanıqlı maliyyə mənbələri verilməli, vergi qanunvericiliyinə dəyişiklik etməklə paylı vergi sistemi tətbiqi imkanları nəzərdən keçirilməlidir;
- Bələdiyyələrin mövcud vergi mənbələrindən səmərəli istifadə etmələrini təmin etmək üçün vergitutma mexanizmləri, xüsusilə də fiziki şəxslərin əmlak vergisinin tutulma mexanizmləri təkmilləşdirilməlidir;
- Bələdiyyələrə dövlət büdcəsindən transfertlərin verilməsinin mövcud mexanizmləri təkmilləşdirilməli, bələdiyyələrə məqsədsiz transfertlərlə yanaşı məqsədli transfertlərin də verilməsi təmin edilməli və transfertlərin həcmi əhəmiyyətli dərəcədə artırılmalıdır;
- Bələdiyyələrin əlverişli şərtlərlə kreditləşməsi üçün uyğun mexanizmlər işlənib hazırlanmalı, bələdiyyələrin inkişafını dəstəkləyən müxtəlif maliyyə fondlarının yaradılması dəstəklənməlidir.

### **Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətin təşkili ilə bağlı:**

- Bələdiyyələrin hesabatlılığı ilə bağlı mövcud qanunvericilik aktlarındakı qeyri-müəyyənliklər aradan qaldırılmalıdır;
- Hesabatlıqla bağlı tələbləri pozduğuna görə bələdiyyələrin məsuliyyətinin konkret hədləri müəyyənləşdirilməlidir;
- Bələdiyyələrin fəaliyyətinə "Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyası"nın prinsiplərinə uyğun olmayan nəzarətin təşkili ilə bağlı müddəalar mövcud qanunvericilikdən çıxarılmalıdır;
- Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət yalnız qanunçuluğa və konstitusiya prinsiplərinə riayət olunmasını təmin etmək üçün həyata keçirilməli, bələdiyyələrə əlavə təzyiq vasitəsi kimi istifadə olunmamalıdır.

### **Bələdiyyələrlə icra hakimiyyəti orqanları arasında münasibətlərlə bağlı:**

- Bələdiyyələrlə yerli dövlət hakimiyyəti orqanları arasında dəqiq səlahiyyət bölgüsü aparılmalıdır. Bu məqsədlə ya dövlət və yerli özünüidarə qurumları arasında münasibətlərin tənzimlənməsinə dair xüsusi qanunvericilik aktı qəbul edilməli, ya da mövcud qanunvericilik aktlarında müvafiq dəyişikliklər aparılmalıdır.
- Yerli idarəetmədə paralelliğin aradan qaldırılmasının əsas istiqamətlərindən biri kimi yerli icra nümayəndəlikləri institutu ləğv olunmalı, onların uyğun səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi təmin olunmalıdır.

### **Bələdiyyələrin əmlak təminatı və mülkiyyət toxunulmazlığı ilə bağlı:**

- “Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında” Qanunun tələblərinə uyğun olaraq bütün bələdiyyələrin dövlət tərəfindən inzibati bina ilə təchiz olunması qısa müddətdə təmin edilməlidir;
- Bələdiyyə əmlakına, xüsusən də paytaxtda yerləşən bələdiyyə torpaqlarına mülkiyyət hüququnu təsdiq edən sənədlərin səlahiyyətli dövlət qurumları tərəfindən verilməsi prosesi başa çatdırılmalıdır;
- Yerli özünüidarətmə orqanlarına əmlak əldə etmək üçün qanunla müəyyən edilmiş hüdudlarda, eyni zamanda çevik və işlək mexanizmlər hazırlanmalıdır;
- Bələdiyyələrə əmlakın verilməsi ilə bağlı qanunvericilik aktlarında əmlakın verilməsi və əmlakın əldə olunduğu dövrdən sonrakı müddətdə əmlakın idarə edilməsi proseslərində şəffaflıq və ədalətlik təmin olunmalıdır;
- Bələdiyyələrə əmlakın verilməsi ilə bağlı qanunvericilik aktlarında əmlakın verilməsi prosesi elə tənzimlənməlidir ki, verilmiş əmlak bələdiyyələr üçün əlavə yükə çevrilməsin.

### **Bələdiyyə assosiasiyalarının fəaliyyəti ilə bağlı:**

- Bələdiyyə birlikləri yerli özünüidarəyə dair dövlət siyasətinin formalaşdırılması prosesində mərkəzi hökumətin bərabər hüquqlu tərəfdaşı kimi qəbul olunmalı və bu cür tərəfdaşlığın real hüquqi mexanizmləri işlənilməlidir;
- Mərkəzi dövlət orqanları ilə bələdiyyələr arasında məsləhətləşmələrin müntəzəmliyini təmin etmək üçün daimi (həm də ictimai) əsaslarla konsultativ qurum yaradılmalıdır;
- Bələdiyyələrin milli assosiasiyalarının müstəqil fəaliyyəti üçün real təminatlar yaradılmalıdır;
- Yerli Özünüidarəyə dair Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq milli qanunvericilik bələdiyyə assosiasiyalarının beynəlxalq birliklərə daxil olmaq hüququnu tanımalıdır;
- Bələdiyyə birlikləri peşəkar bir struktura çevrilmək, aydın fəaliyyət perspektivləri müəyyənləşdirmək üçün özlərinin orta və uzun müddətli fəaliyyət proqramını, həmçinin strateji planını işləyib hazırlamalıdırlar;
- Assosiasiyalar öz üzvləri ilə virtual və operativ əlaqəyə nail olmaq, üzvlərinin məlumatlılıq səviyyəsini yüksəltmək üçün öz fəaliyyətində informasiya-kommunikasiya texnologiyalarının tətbiqini, xüsusilə internet saytının yaradılmasını, sayt vasitəsilə bələdiyyələrə onlayn qanunvericilik xidmətinin göstərilməsini təmin etməlidirlər;
- Assosiasiyaların onlara üzv olan bələdiyyələr qarşısında ciddi hesabatlılığı təmin edilməli, assosiasiyaların fəaliyyəti şəffaflıq və hesabatlılıq prinsiplərinə əsaslanmalıdır;
- Hər bir rayon və şəhər, həmçinin konkret bölgələr üzrə bələdiyyələrarası əməkdaşlıq təşviq edilməli və əməkdaşlıq formalarını seçməkdə bələdiyyələrə tam sərbəstlik verilməli, hər hansı inzibati təsir metodları istisna olunmalıdır;
- Assosiasiyalar müntəzəm olaraq bələdiyyə qanunvericiliyi təhlil etməli, aparılan təhlillər və toplanan rəylər əsasında qanunvericilik təşəbbüslərini parlamentə təqdim etməlidirlər.

### **Bələdiyyələrin seçkili şəxslərin və qulluqçularının statusu, iş şəraiti və təminatları ilə bağlı:**

- Bələdiyyə orqanlarında daimi əsaslarla fəaliyyət göstərən bələdiyyə üzvlərinin daimi fəaliyyət göstərdikləri dövr ərzində əmək haqqı təminatının davamlılığına təminat

verilməlidir;

- Qanunda bələdiyyə qulluğunun əsas prinsipləri öz əksini tapmalı, bələdiyyə qulluqçularının təsnifatı verilməlidir;
- Qanunda bələdiyyə qulluğuna qəbul olunmanın şərtləri göstərməli və bələdiyyə qulluqçusu statusunu əldə etmə anı müəyyənləşdirilməlidir;
- Qanunda bələdiyyə qulluqçularının fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi, həvəsləndirmə tədbirlərinin tətbiqinin prinsipləri və meyarları öz əksini tapmalıdır;
- Qanunda qulluqla bağlı qadağalara aid olan boşluqlar aradan qaldırılmalıdır;
- Qanunda bələdiyyə qulluqçularının öz gəlir və əmlakı barəsində məlumat vermək öhdəliyi göstərilməlidir;
- Qanunda bələdiyyə qulluqçularının hüquqi məsuliyyətinin əsasları və reallaşdırılması mexanizmləri müəyyənləşdirilməlidir.

### **Bələdiyyələrin kadr potensialının gücləndirilməsi ilə bağlı:**

- “Bələdiyyə qulluğu haqqında” qanun təkmilləşdirilməli, bələdiyyə qulluğuna qəbul üçün konkret vəzifələr üzrə ixtisas tələbləri müəyyənləşdirilməli və işə qəbul üçün müsabiqə şərtləri nəzərdə tutulmalıdır;
- Bələdiyyə kadrlarının hazırlığı sistemi yaradılmalı, tədris proqramları təkmilləşdirilməli, təlim-tədris proqramlarının rəsmi akkreditasiyası həyata keçirilməlidir;
- Dövlət İdarəçilik Akademiyasının nəzdində geniş profilli bələdiyyə ixtisasları üzrə yerli özünüidarə qulluqçularının yenidən hazırlanması və ixtisaslarını artırmaları üçün xüsusi İnstitut yaradılmalıdır;
- İxtisasartırma kursları ehtiyaclılığa əsaslanmalıdır. Bunu nəzərə alaraq bələdiyyə birlikləri və səlahiyyətli dövlət qurumları təlim ehtiyaclarının dəqiq və müntəzəm müəyyənləşdirilməsinə imkan verən mexanizm işləyib hazırlamalıdır;
- Nazirlər Kabineti bələdiyyə qulluğu üzrə peşə-ixtisas standartları müəyyənləşdirməlidir. Bunun üçün bir sıra peşə sahibləri (məsələn, təhsil və səhiyyə işçiləri) üçün hazırlanmış tarif peşə-ixtisas sorğu kitabı kimi anoloji sənədin bələdiyyə qulluqçuları üzrə hazırlanması mümkündür;
- Bələdiyyə birlikləri yerli özünüidarə kadrlarının hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması üzrə məlumat bankı yaratmalıdırlar. Həmin informasiya bazasında hər il bələdiyyə ixtisası üzrə ali təhsilin bakalavr və magistr pilləsinə daxil olanların və oranı bitirənlərin, ixtisasını artıranların və bələdiyyə problemləri üzrə təkrar ixtisaslaşanların sayı ayrı-ayrılıqda qeydə alınmalı, il ərzində təşkil olunmuş kurslarda keçilmiş təlim mövzularının siyahısı tərtib olunmalıdır. Bu məlumatların yoxluğu şəraitində yerli özünüidarənin kadr hazırlığının cari vəziyyətini və perspektiv inkişaf istiqamətlərini qiymətləndirmək praktiki olaraq mümkünsüzdür;
- Bələdiyyə kadrlarının yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sahəsində milli strategiya işlənib hazırlanmalı, bələdiyyə kadrlarının daha geniş hissəsini əhatə etmək üçün regional təlim-tədris mərkəzləri yaradılmalıdır.

### **Paytaxt şəhəri kimi Bakının statusu və Şuranın formalaşdırılması ilə bağlı:**

- Bakı şəhəri üzrə vahid bələdiyyənin yaradılmasına hüquqi maneələr aradan qaldırılmalı, Bakı şəhərinin statusu ilə bağlı kompleks münasibətləri tənzim edən «Bakı şəhərinin statusu haqqında» xüsusi qanun qəbul edilməlidir;
- Seçki Məcəlləsində Bakı Şəhər Bələdiyyə Şurasına seçkilərin keçirilməsi şərtləri, seçilmiş yerli özünüidarə formasından asılı olaraq seçkili şəxslərin sayı, paytaxtın ərazi

“Bələdiyyələrin İnkişafı Naminə” QHT Alyansı

sərhədlərinə daxil olan inzibati vahidliklərin meriyada təmsilçilik qaydaları əks etdirilməlidir;

- Formalaşdırılacaq Bakı bələdiyyəsi ilə Bakı Şəhəri İcra Hakimiyyəti arasında səlahiyyətlər bölgüsü, dövlət hakimiyyəti orqanları ilə münasibətlər və fəaliyyətlərin əlaqələndirilməsi məsələləri qanunla dəqiq tənzimlənməlidir;
- Bələdiyyələrin statusuna dair qanunvericilikdə Bakı Şəhər Bələdiyyə Şurasının səlahiyyətləri, Şuranın qərarı ilə yaradılacaq şəhər Administrasiyasının statusu, yerli inzibati vahidliklərin strukturu və səlahiyyət dairəsi dəqiq müəyyən olunmalıdır;
- Fəaliyyətinin səmərəliliyini və üzərinə düşən vəzifələrin icrasını təmin etmək üçün Bakı bələdiyyəsinin zəruri maliyyə resurslarına malik olması təmin edilməlidir.

### **Azərbaycanda regional idarəetmənin təşkili ilə bağlı:**

- Azərbaycanda yerli idarəetmənin səmərəliliyinin artırılması məqsədi ilə regional idarəetməyə keçid imkanları və mövcud yerli idarəetmə sisteminin regionlaşmaya uyğunlaşdırılmasının mümkün variantları ilə bağlı müzakirələrə başlanılsın.

### **Vətəndaş iştirakçılığı və ictimai hesabatlılığın təmin edilməsi ilə bağlı:**

- Qanunvericilikə bələdiyyələrin hesabatlılığının və ictimai iştirakçılığın təmin edilməsi ilə bağlı konkret və aydın tələbləri əks etdirən müddəalar əlavə edilməlidir;
- Mövcud qanunvericilik aktlarında olan ictimai iştirakçılıq və hesabatlıqla bağlı müddəalar konkretləşdirilsin və daha dəqiq və aydın ifadə edilməklə onların real fəaliyyət mexanizmləri işlənilməlidir;
- Hesabatlılıq və iştirakçılıq tələblərinin pozulmasına və ya qanunvericilik tələblərinə əməl edilməməsinə görə məsuliyyət mexanizmləri dəqiqləşdirilməlidir;
- Hökumət bələdiyyələri ictimaiyyət qarşısında şəffaf və hesabatlı fəaliyyətə, habelə qərar qəbulunda vətəndaş iştirakçılığını təmin etməyə, xüsusilə qadınların və gənclərin ictimai idarəetmə işinə aktiv cəlb edilməsini təşkil etməyə stimullaşdırmalıdır;
- Bələdiyyələrdə ictimaiyyətlə əlaqələr sektorunun yaradılması və bu sektorun işlək mexanizm kimi fəaliyyət göstərməsi üçün konkret vəzifələr qanunvericilik aktlarında öz əksini tapmalıdır;
- Yerli özünü idarəetmədə ictimai iştirakçılıq və hesabatlıqla bağlı həm bələdiyyələrin, həm də vətəndaşların maarifləndirilməsi istiqamətində davamlı tədbirlər planı hazırlanmalıdır.

## **Gələcək perspektivlər**

Yerli özünüidarə islahatlarının gələcək perspektivləri hökumətin, bələdiyyə assosiasiyalarının, vətəndaş cəmiyyəti institutlarının və beynəlxalq təşkilatların istək və təşəbbüslərindən asılıdır. Artıq hökumətin islahatlara gedəcəyinə işarə edən müəyyən təşəbbüsləri müşahidə olunur. Məsələn, «2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramı»nda bələdiyyələrin maliyyə və kadr potensialının gücləndirilməsi, bələdiyyələrin fəaliyyətinə ictimai nəzarət mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi, böyük şəhərlərə yerli özünüidarə statusunun verilməsi və s. kimi mühüm məsələlərlə bağlı islahatların aparılması nəzərdə tutulur.

Yaxın dövrlərdə yerli özünüidarənin qanunvericilik bazasında dəyişikliklər edilməsi, hazırda icra hakimiyyəti qurumlarında olan bəzi səlahiyyətlərin bələdiyyələrə ötürülməsi ilə

“Bələdiyyələrin İnkişafı Naminə” QHT Alyansı

bağlı bir sıra məsələlərin Milli Məclisdə müzakirəsi gözlənilir. Bələdiyyələrin fəaliyyətinin gücləndirilməsi zəruriliyi barədə son vaxtlar ən yuxarı səviyyələrdə siyasi bəyənətlərin səsləndirilməsi, “Bakı şəhər bələdiyyəsi haqqında Azərbaycan Respublikası Qanunu” layihəsinin hazırlanması istiqamətində aparılan işlər, 2012-ci ilin dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə ayrılan dotasiyanın məbləğinin artırılması (3.5 milyon manatdan 5.0 milyon manata çatdırılması) və başqa bu kimi təşəbbüslər ölkədə bələdiyyə institutunun inkişafı ilə bağlı nikbinlik üçün müəyyən əsaslar yaradır.

Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi elan edib ki, 2012-ci ildə Azərbaycanın Yerli Özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasından irəli gələn öhdəliklərə nə dərəcədə əməl etməsinin monitorinqi aparılacaq. Bələdiyyələrin İnkişafı Naminə QHT Alyansı ümid edir ki, monitorinq başlayana qədər Azərbaycanda bələdiyyə qanunvericiliyi Avropa Xartiyasının prinsiplərinə uyğun təkmilləşdiriləcək.

## GİRİŞ

Azərbaycanda əksmərkəzləşmə islahatlarının və yerli özünüidarənin inkişafının perspektivləri hökumətin, vətəndaş cəmiyyətinin və beynəlxalq təşkilatların istək, təşəbbüs və fəaliyyətlərindən asılıdır.

Azərbaycanda bələdiyyələrin fəaliyyətə başlamasının 12-ci ili tamam olur. Bu müddət ərzində yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətini birbaşa tənzimləyən otuza yaxın qanun qəbul edilib. Qanunlar və digər normativ aktlarla (Prezidentin fərmanları, Nazirlər Kabinetinin qərarları və s.) yanaşı Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyası da Azərbaycan Respublikası qanunvericilik sisteminin ayrılmaz tərkib hissəsidir. Bu beynəlxalq sənəd «Yerli özünüidarə haqqında» Avropa Xartiyasının təsdiq edilməsi barədə» Azərbaycan Respublikasının 25 dekabr 2001-ci il tarixli Qanunu ilə təsdiq edilmiş və 01 avqust 2002-ci il tarixdə Azərbaycanda qüvvəyə minmişdir.

Azərbaycan Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasını təsdiq etməklə öz üzərinə yerli özünüidarəetmə ilə bağlı bir sıra öhdəliklər götürüb. Hələ Xartiya ratifikasiya olunmamışdan əvvəl onun 2-ci maddəsində nəzərdə tutulmuş öhdəlik (Yerli özünüidarə prinsipi ölkə qanunvericiliyində və imkan daxilində ölkənin konstitusiyasında təsbit olunmalıdır) artıq yerinə yetirilmişdi. Belə ki, Azərbaycan Respublikasının 1995-ci il Konstitusiyasının dördüncü bölməsi (maddə 142-146) bütövlükdə yerli özünüidarəetməyə həsr olunmuş və bələdiyyələrin fəaliyyətini nizama salan bir sıra qanunvericilik aktı qəbul edilmişdi. Digər öhdəliklərin bir qismi Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 2003-cü il 21 may tarixli “Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair” 126 sayılı Təvsiyəsindən sonra yerinə yetirilmişdir. Belə ki, Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 126 sayılı təvsiyəsinə uyğun olaraq 2004-cü il 30 dekabr tarixli qanunla yerli özünüidarə anlayışı Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasının 3-cü maddəsinə uyğunlaşdırılmış və 2006-cı ilin sonunda bələdiyyələrin milli assosiasiyaları yaradılmışdır. Lakin bununla yanaşı bir sıra öhdəliklər bu günə qədər yerinə yetirilməmişdir.

İndiyə qədər yerli özünüidarə sisteminin fəaliyyəti və öhdəliklərin icrası ilə bağlı ayrı-ayrı təşkilatlar tərəfindən müxtəlif hesabatlar və rəylər hazırlanıb. Bunların sırasında Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 2003-cü ildə hazırladığı hesabat və 126 sayılı təvsiyə xüsusi yer tutur. Lakin 2003-cü ildən sonra Konqres nümayəndələrinin Azərbaycana bir sıra səfərləri və bəyanatları istisna olmaqla Konqres tərəfindən hər hansı monitoring aparılmayıb və hesabat (2009-cu il bələdiyyə seçkiləri istisna olmaqla) hazırlanmayıb. Milli qeyri-hökumət təşkilatlarına gəlicə, 2009-2011-ci illərdə qeyri-hökumət təşkilatlarının koalisiyaları, o cümlədən “Bələdiyyələrin inkişafına dəstək” QHT Alyansı tərəfindən “Azərbaycanda yerli özünüidarənin mövcud vəziyyəti ilə bağlı” rəylər hazırlanmış və ictimaiyyətə təqdim olunmuşdur. “Bələdiyyələrin inkişafı naminə” QHT Alyansı ölkədə yerli özünüidarənin mövcud vəziyyətinin qiymətləndirilməsini hər il davam etdirmək niyyətindədir.

Bu il Alyans ötən dövr ərzində ölkəmizdə yerli özünüidarənin inkişafı üçün yaradılmış qanunvericilik bazasının və formalaşmış bələdiyyə institutunun fəaliyyət çərçivələrinin Avropa Xartiyasının prinsip və tələblərinə uyğunluğunun monitoringini və qiymətləndirilməsini həyata keçirib.

Qiymətləndirmə Yerli Özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının prinsipləri və Azərbaycanın üzərinə götürdüyü öhdəliklər üzrə aparılıb. Monitoring Avropa Şurası ekspertləri tərəfindən Xartiyanın müddəalarına verilən şərhələr, habelə AYRHK-nin ayrı-ayrı ölkələrə, habelə Azərbaycana təvsiyələri nəzərə alınmaqla həyata keçirilib və hesabat hazırlanıb.

Monitorinq hesabatı yerli özünüidarənin daha fundamental məsələlərini əhatə etməklə 11 bölmədən ibarətdir. Bu bölmələr aşağıdakılardır:

- Yerli özünüidarənin statusu və bələdiyyələrin səlahiyyət dairəsi;
- Bələdiyyələrin maliyyə resursları;
- Bələdiyyələrin fəaliyyətinə dövlət nəzarəti;
- Bələdiyyələrlə icra hakimiyyət orqanları arasında münasibətlər;
- Bələdiyyə mülkiyyəti: əmlak təminatı və mülkiyyət toxunulmazlığı;
- Bələdiyyə Assosiasiyalarının fəaliyyəti;
- Bələdiyyələrin seçkili şəxslərin və qulluqçularının statusu, iş şəraiti və təminatları;
- Bələdiyyələrin kadr potensialının gücləndirilməsi;
- Paytaxt şəhəri kimi Bakının statusu və Şuranın formalaşdırılması;
- Azərbaycanda regional idarəetmənin təşkili;
- Vətəndaş iştirakçılığı və ictimai hesabatlılıq.

Hər bir bölmə 3 hissədən ibarətdir: *“müvafiq məsələ üzrə Avropa Şurasının sənədləri”* adlı birinci hissədə həmin məsələ üzrə Avropa Xartiyasının prinsip və tələblərindən irəli gələn öhdəliklər, Avropa Şurasının müxtəlif qurumlarının tövsiyə sənədləri və rəylərində bu məsələ ilə bağlı tələblər verilir. *“Azərbaycanda mövcud vəziyyət”* adlı ikinci hissədə müvafiq məsələlərin Azərbaycan qanunvericiliyində necə əks olunması, qanunvericilik müddələrinin və mexanizmlərinin Xartiyanın prinsiplərinə və konkret tövsiyələrə uyğunluq dərəcəsi, bu sahədə bələdiyyələrin üzləşdikləri başlıca problemlər araşdırılır. Hər bir bölmənin *“Təvsiyələr”* adlı üçüncü hissəsində qeyd edilən problemlərin həlli istiqamətində konkret tövsiyələr irəli sürülür.

Monitorinq zamanı yerli özünüidarənin təşkilinə hökumətin konseptual yanaşması araşdırılıb, Xartiyanın tələblərinin milli qanunvericilikdə necə əks olunması və müddələrin icra mexanizmlərinin mövcudluğu tədqiq edilib, Xartiyanın milli qanunvericilikdə əksini tapmayan tələbləri müəyyənləşdirilib. Bundan başqa bələdiyyələrin fəaliyyətinin illər üzrə statistik göstəricilərinin təhlili aparılıb, bölgələrdə sorğu və müsahibələr təşkil edilib.

Monitorinq Alyansa daxil olan təşkilatların ekspertlərindən təşkil olunmuş qrup tərəfindən həyata keçirilib və bu hesabat hazırlanıb. Monitorinq hesabatını hazırlayan müəlliflər qrupuna və Alyansın layihəsini dəstəkləməklə bu hesabatın hazırlanmasına verdiyi töhfəyə görə Böyük Britaniyanın Oksfam Beynəlxalq humanitar təşkilatına təşəkkürümüzü bildiririk.

Ümid edirik ki, bu hesabat Azərbaycanda formalaşmış bələdiyyə institutunun real vəziyyətinin düzgün qiymətləndirilməsi, onların fəaliyyətinin qanunvericilik bazasının təkmilləşdirilməsi, hazırda bələdiyyələrin fəaliyyətləri ilə bağlı üzləşdikləri çoxsaylı problemlərin ictimailəşməsi və bunların müvafiq səlahiyyətli dövlət qurumlarına çatdırılması, problemlərin həlli istiqamətində müzakirələrin başlanılması və onların həllinə nail olunması və, nəhayət, ölkəmizdə yerli özünüidarə institutunun gücləndirilməsi baxımından faydalı olacaq.

## 1. AZƏRBAYCANDA YERLİ ÖZÜNÜİDARƏNİN STATUSU VƏ BƏLƏDİYYƏLƏRİN SƏLAHIYYƏT DAİRƏSİ

### 1.1. Bələdiyyələrin statusuna və səlahiyyətlərinə dair Avropa Şurasının sənədləri

Bələdiyyələrin statusu Avropa Şurasının «Yerli özünüidarə haqqında» Xartiyası ilə müəyyən edilir. Bu sənəddə yerli özünüidarə hakimiyyət səlahiyyətləri olan idarəetmə təsisatları kimi təsbit edilir. Xartiyanın preambula hissəsində qeyd olunur ki, Avropa Şurası real hakimiyyətə malik yerli özünüidarə orqanlarını vətəndaşlara yaxın idarəetməni təmin edən, həmçinin vətəndaşların iştirakı ilə dövlətə məxsus funksiyaları səmərəli yerinə yetirən orqanlar hesab edir. «Yerli özünüidarə haqqında» Xartiyanın 3-cü maddəsinin birinci bəndində “yerli özünüidarə anlayışı”nın izahı verilməklə bu qurumların statusu daha aydın şəkildə ifadə olunur. Həmin maddədə göstərilir: “Yerli özünüidarə bu idarəetməni həyata keçirən orqanların öz fəaliyyətini qanun çərçivəsində quraraq məsuliyyəti öz üzərinə götürməklə dövlət işlərinin xeyli hissəsini reqlamentləşdirmək və yerli əhalinin maraqlarına uyğun idarə etmək hüququ və real qabiliyyəti başa düşülür”. Öz növbəsində, Avropa Şurasının ekspertləri tərəfindən hazırlanan «Yerli Özünüidarə haqqında» Avropa Xartiyasının müddəalarına dair «İzahlı Şərhlər» adlı sənəddə göstərilir: «Xartiyanın 3-cü maddəsinin birinci bəndində əks olunan «məsuliyyəti öz üzərinə götürmək» ifadəsinin izahı budur ki, yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyəti yuxarı hakimiyyət orqanlarının iradəsini yerinə yetirməklə məhdudlaşmır». Bu yanaşmalar faktiki olaraq yerli özünüidarə qurumlarını ümumi dövlət idarəçiliyinin tərkibinə aid edilən, lakin idarəetmənin daha yüksək pilləsindəki orqanların təbəçiliyinə daxil olmadan müstəqil fəaliyyət göstərən hakimiyyət təsisatları kimi müəyyən edir.

«Yerli özünüidarə haqqında» Xartiyanın bilavasitə bələdiyyələrin səlahiyyətlərinə aid olan bəndləri aşağıdakılardır:

- Yerli özünüidarə orqanlarının əsas səlahiyyətləri konstitusiya və ya qanun ilə müəyyən edilir. Lakin bu müddəa yerli özünüidarə orqanlarına qanuna müvafiq olaraq ayrı-ayrı konkret səlahiyyətlərin verilməsini istisna etmir.
- Yerli özünüidarə orqanları onların səlahiyyətindən çıxarılmamış və başqa bir hakimiyyət orqanının səlahiyyətinə aid edilməmiş hər hansı məsələyə dair öz təşəbbüslərini həyata keçirmək üçün qanunla müəyyən edilmiş hüdudlarda tam sərbəstliyə malikdirlər.
- Dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi, bir qayda olaraq, əsas etibarlı ilə vətəndaşlara daha yaxın olan hakimiyyət orqanlarına həvalə edilməlidir. Bu səlahiyyətlərdən hər hansı birinin başqa bir hakimiyyət orqanına verilməsi qarşıya qoyulmuş vəzifənin həcmi və xarakterini, eləcə də səmərəlilik və qənaət tələblərini nəzərə almaqla həyata keçirilməlidir.
- Yerli özünüidarə orqanlarına verilən səlahiyyətlər, bir qayda olaraq, tam və müstəsna olmalıdır. Onlar başqa bir hakimiyyət orqanı, mərkəzi və ya regional orqan tərəfindən yalnız qanunla müəyyən edilmiş hüdudlarda mübahisələndirilə yaxud məhdudlaşdırıla bilər.
- Mərkəzi və regional orqanların səlahiyyətlərinin həvalə edilməsi zamanı yerli özünüidarə orqanları imkan daxilində onların həyata keçirilməsini yerli şəraitə uyğunlaşdırmaq sərbəstliyinə malik olmalıdırlar.

Bu müddəalar yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində bələdiyyələrə geniş səlahiyyətlərin verilməsini, həmçinin bu səlahiyyətlərin icrasında yerli özünüidarə orqanlarının müstəqil qərar vermə hüquqlarına malik olmasını nəzərdə tutur.

Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 2000-ci ildə qəbul etdiyi «Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının onların səlahiyyətlərinə uyğunluğu – subsidiarlığın praktikada tətbiqinin yoxlanılması» adlı 79 sayılı Təvsiyəsinin “Yerli özünüidarənin səlahiyyətləri” adlanan Əlavəsində üzv dövlətlərə ünvanlanan aşağıdakı təvsiyələr yer alıb<sup>1</sup>:

- Xartiyanın effektiv tətbiqi üçün ilk növbədə subsidiarlıq prinsipinin təcürbədə reallaşmasına nail olmalıdırlar. Bu prinsip səmərəlilik və qənaət kimi vacib meyarlar əsas götürülməklə hakimiyyət səlahiyyətlərinin bir qayda olaraq vətəndaşlara daha yaxın qurumlar kimi yerli özünüidarə orqanlarına ötürülməsini nəzərdə tutur.
- Sahə qanunvericiliyində müxtəlif dövlət səlahiyyətlərinin çərçivələri və yerli özünüidarəetmənin hər bir pilləsi üçün səlahiyyətlərin dairəsi dəqiq müəyyən edilməlidir.
- Yerli özünüidarənin fəaliyyətinə dair qanunvericilikdə həmçinin yerli hakimiyyətlərin səlahiyyətlərini tənzimləyən prinsiplərin əks etdirilməsinə ehtiyac var. Məhz həmin prinsiplərin qanunvericiliyə daxil edilməsi vətəndaşlarda belə bir düşüncənin formalaşmasına səbəb olar ki, yerli özünüidarə bir inzibati qayda deyil, onların gündəlik problemlərinin ən vacib aspektlərinə aid konkret problemlərin həllilə məşğul olan hakimiyyətdir.

Avropa Şurası Yerli və Regional Demokratiya Komitəsinin 2007-ci ildə hazırladığı «Avropada yerli hakimiyyətlərin səlahiyyətləri» adlı sənəddə qeyd olunur ki, yerli özünüidarə müstəqil sistemdir, lakin onların müstəqilliyinin səviyyəsi bilavasitə malik olduqları səlahiyyətlərin və resursların həcmindən asılıdır. Təşkilatın yanaşmasına görə, əgər yerli özünüidarə qurumları öz vəzifələrini yerinə yetirmək və resurslarından səmərəli istifadə etmək üçün zəruri hakimiyyətə malik deyilsə, bu şəraitdə şəmin qurumlar sadəcə olaraq özlərindən yuxarı pillədə dayanan idarəetmə orqanlarının tapşırıqlarını icra edən təsisatlar kimi fəaliyyət göstərirlər<sup>2</sup>.

Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin ayri-ayri üzv dövlətlərə ünvanladığı təvsiyələrdə də bələdiyyələrin səlahiyyət və statusu ilə əlaqədar Xartiyada əks olunan müddəaların milli qanunvericilikdə tətbiqinə dair konkret hüquqi mexanizmlər təklif olunur. Məsələn, Gürcüstanda yerli və regional demokratiyaya dair 2004-cü ildə qəbul olunmuş 157 sayılı Təvsiyədə qeyd olunur ki, təhsil, səhiyyə, sosial təminat və mədəniyyət sahələrinə aid vacib funksiyalar bilavasitə yerli maraqlarla bağlıdır. Lakin həmin sahələr üzrə funksiyaların bələdiyyələrin məsuliyyət dairəsindən çıxarılması və bu qurumların səlahiyyətlərinin məhdudlaşdırılması yerli özünüidarənin ikinci dərəcəli orqanlar kimi qəbul olunması riski yaradır<sup>3</sup>.

## 1.2. Azərbaycanada hazırkı vəziyyət

Azərbaycanda bələdiyyə institutunun statusu və təyinatı Konstitusiya və «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunla müəyyən olunub. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunun 1-

<sup>1</sup> **Təvsiyənin tam mətni:** <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=929243&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3-BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

<sup>2</sup> «**Local authority competences in Europe**». Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). Situation in 2007. <http://www.coe.int/document-library/default.asp?urlwcd=https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377639>

<sup>3</sup> **Təvsiyənin tam mətni:** <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=976391&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

ci maddəsinə görə Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarə vətəndaşların fəaliyyətinin təşkilinin elə bir sistemidir ki, bu sistem onlara qanun çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququnu reallaşdırmaq, ölkə Konstitusiyasında nəzərdə tutulan (maddə 144) dövlət işlərinin bir hissəsini yerinə yetirmək imkanı verir. Lakin bu anlayış qanunvericilikdə bələdiyyələrin nə real hakimiyyət statusuna malik strukturlar, nə də ümumi dövlət idarəçiliyinin tərkibinə daxil olan orqanlar kimi təsbit olunmasına imkan vermir. Bələdiyyələrin statusundakı bu cür qeyri-müəyyənlik onların səlahiyyətlərin dairəsinin məhdudluğunda da özünü göstərir. Təcrübədə bələdiyyələrin «təbii səlahiyyətləri»-nə aid edilən bütün fəaliyyətləri (kommunal xidmətlərinin təşkili, ərazilərin abadlaşdırılması, bələdiyyə ərazisində yaşayan vətəndaşların uçot və qeydiyyatı, sosial xidmətlərin təşkili, su təchizatı və s.) Azərbaycanda müxtəlif icra hakimiyyəti qurumları həyata keçirir. Hazırda ölkəmizdə bələdiyyə institutunun real səlahiyyət sferası bələdiyyə yollarının saxlanması, dövlətin sosial proqramları ilə əhatə olunmayan aztəminatlı vətəndaşlara sosial yardımların göstərilməsi, qəbristanlıqların saxlanması və yas mərasimlərinin təşkili ilə məhdudlaşır.

Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair» 21 may 2003-cü il tarixli 126 sayılı Təvsiyəsinin 8.2.2. bəndində də göstərilib ki, Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətləri olduqca məhduddur və Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq ictimai işlərin əhəmiyyətli hissəsi bu səlahiyyətlərin çərçivəsinə daxil edilməyib<sup>4</sup>. Bu təvsiyələrin qəbulundan ötən dövr ərzində Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin artırılması istiqamətində qanunvericilikdə hər hansı dəyişiklik aparılmayıb.

Azərbaycanda yerli idarəetmədə səlahiyyətlərin paralelliyi problemi mövcuddur. Belə ki, qanunverici qaydada eyni səlahiyyət bələdiyyələrlə yanaşı hansısa dövlət qurumuna da həvalə olunur. Məsələn, «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanun sanitariya müəssisələrinin təşkili və saxlanması, məişət tullantılarının yığılması, nəqli və emalı sahəsində bələdiyyələrə səlahiyyətlər müəyyənləşdirir. «İstehsalat və məişət tullantıları haqqında» Qanunun 12-ci maddəsinə və Nazirlər Kabinetinin 74 sayılı qərarı ilə təsdiqlənmiş «Yaşayış məntəqələri ərazisinin sanitariya qaydalarına, gigiyena və ekoloji normativlərə uyğun olaraq təmizlənməsi, məişət tullantılarının müvəqqəti saxlanması, müntəzəm daşınması və zərərsizləşdirilməsi Qaydaları»-nın 6-cı maddəsinə əsasən isə məişət tullantılarının daşınması və emalı məsələlərinə yerli icra hakimiyyəti orqanları məsuldur. Anoloji problem su təchizatı və kanalizasiya şəbəkəsinin təşkili məsələlərində də mövcuddur. Bu vəziyyət isə Xartiyanın səlahiyyətlərin müstəsnalığını nəzərdə tutan 4-cü maddəsinin dördüncü bəndilə ziddiyət təşkil edir.

Nəhayət, yerli özünüidarə və yerli icra hakimiyyəti orqanları arasında münasibətlər «dominantlıq» və «asılılıq» prinsiplərinə əsaslanır. Hazırda ən kiçik inzibati ərazi vahidlərində də bələdiyyələrlə dövlət hakimiyyətinin təmsilçiləri olan yerli icra nümayəndəlikləri paralel fəaliyyət göstərir. Bu isə son nəticədə həm idarəetmənin effektivliyini aşağı salır, həm də yerli icra hakimiyyəti orqanlarının bələdiyyələri qeyri-formal nəzarətdə saxlamasına əlverişli şərait yaradır. Azərbaycanda inzibati-ərazi vahidləri üzrə dövlət idarəetməsinin təşkilinin mövcud prinsipləri keçmiş SSRİ-dən miras qalıb. Belə ki, sovetlər dövrünün «ərazi (kənd, qəsəbə, yaxud şəhər) sovetlikləri» adlanan yerli idarəetmə modelini məhz o dövrdə mövcud olan inzibati-ərazi vahidləri üzrə təşkil edilmiş «ərazi (kənd, qəsəbə, yaxud şəhər) icra nümayəndəlikləri» əvəzləyib.

<sup>4</sup> Təvsiyənin tam mətni:

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=931129&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

Bələdiyyələrlə dövlət hakimiyyət orqanları arasında münasibətləri tənzimləyən dəqiq hüquqi mexanizmlərin olmaması bir sıra hallarda yerli özünüidarə hüququnun pozulmasına səbəb olur. Bu müddəa Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair» 21 may 2003-cü il tarixli 126 sayılı Tövsiyəsinin 8.2.3. bəndində də əks olunub. Həmin tövsiyyəyə görə, Azərbaycanda bələdiyyələrlə dövlət hakimiyyət orqanları arasında münasibətləri tənzimləyən ayrıca qanunvericilik aktının qəbuluna ehtiyac var. Bu tövsiyyədən ötən müddət ərzində həmin istiqamətdə heç bir dəyişiklik baş verməyib. Bələdiyyələrlə müqayisədə daha üstün hakimiyyət səlahiyyətlərinə malik yerli icra hakimiyyətlərinin konstitusion əsasını Konstitusiyanın 124-cü maddəsi təşkil edir. Həmin maddəyə görə yerlərdə icra hakimiyyətini yerli icra hakimiyyətlərinin başçıları həyata keçirirlər. İcra hakimiyyəti başçılarının vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edilməsi, yerli icra hakimiyyətlərinin səlahiyyətlərinin müəyyən olunması Azərbaycan Respublikasının Prezidenti bilavasitə tərəfindən həyata keçirilir. Ölkə Prezidentinin 1999-cu il 16 iyun tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Yerli icra hakimiyyətləri haqqında” Əsasnamə yerli icra hakimiyyətlərinin fəaliyyət dairəsini və təşkilati quruluşunu, habelə səlahiyyətlərini müəyyən edir. Əsasnaməyə görə rayonlarda, şəhərlərdə və şəhər rayonlarında icra hakimiyyətinin başçıları müvafiq inzibati ərazi vahidlərində icra hakimiyyətini həyata keçirirlər. Rayon tabeli şəhərlərdə, qəsəbələrdə və kəndlərdə rayon, şəhər, şəhər rayonu icra hakimiyyətinin nümayəndəliyi fəaliyyət göstərir. Rayon, şəhər, şəhər rayonu icra hakimiyyəti orqanının nümayəndəliyinə rayon, şəhər, şəhər rayonu icra hakimiyyəti başçısı tərəfindən təyin olunmuş nümayəndə rəhbərlik edir.

Əsasnamə yerli icra hakimiyyəti başçılarına geniş səlahiyyətlər verir. Bu səlahiyyətlərin dairəsinə sosial-iqtisadi inkişaf, mənzil-kommunal təsərrüfatı, tikinti, nəqliyyat, rabitə, kənd təsərrüfatı, torpaqdan istifadə, əhəlinin sosial müdafiəsi, qanunçuluğun təmin edilməsi, küçə və meydanlara ad verilməsi, təbiəti mühafizə, və s. məsələlər daxildir. Yerli icra hakimiyyətlərinə verilmiş və Əsasnamədə konkret təsbit edilmiş səlahiyyətlərin bir qismi ümumi şəkildə bələdiyyələr üçün də tanınmışdır. Bələdiyyələrlə yerli icra hakimiyyətləri arasında səlahiyyətlərin dəqiq bölgüsünün olmaması tez-tez münaqişəli situasiyaların yaranmasına gətirib çıxarır ki, bu da idarəetmənin səmərəliliyinə ciddi mənfi təsir göstərir.

### 1.3. Tövsiyələr

Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyət və statusu ilə bağlı sadalanan problemləri nəzərə alaraq aşağıdakı tövsiyələrin həyata keçirilməsini təklif edirik:

- *Qanunvericilikdə bələdiyyələrin yerli hakimiyyət orqanı statusunu təsbit edən normalar əksini tapmalıdır;*
- *Yerli Özünüidarəetmə Haqqında Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq yerli özünüidarə orqanlarına müstəsna səlahiyyətlər verilməli, bələdiyyələrlə yerli dövlət hakimiyyəti orqanları arasında dəqiq səlahiyyət bölgüsü aparılmalıdır*
- *Qanunvericilikdə bələdiyyələrin məxsusi səlahiyyətlərilə dövlət orqanları tərəfindən yerli özünüidarə orqanlarına ötürülə bilən səlahiyyətlərinin çərçivələri dəqiq müəyyən olunmalıdır.*

## 2. AZƏRBAYCANDA YERLİ ÖZÜNÜİDARƏTİMİNİN MALİYYƏ RESURLARI

### 2.1. Bələdiyyələrin maliyyə potensialının formalaşmasına dair Avropa Şurasının sənədləri

«Yerli özünüidarə haqqında» Avropa Xartiyasının 9-cu maddəsi bütövlükdə yerli özünün maliyyə əsaslarının formalaşdırılması məsələlərinə həsr olunub. Həmin maddədə aşağıdakı müddəalar nəzərdə tutulur.

- Yerli özünüidarə orqanlarının milli iqtisadi siyasət çərçivəsində kifayət qədər maliyyə vəsaitlərinə malik olmaq hüququ vardır, onlar öz funksiyalarını yerinə yetirmək üçün həmin vəsaitlər barədə sərbəst sərəncam verə bilərlər.
- Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaitləri konstitusiya yaxud qanunla onlara verilən səlahiyyətlərə mütənasib olmalıdır.
- Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaitlərinin heç olmazsa bir hissəsi yerli rüsum və vergilər hesabına daxil olmalıdır, bunların dərəcələrini yerli özünüidarə orqanları qanunda göstərilən hədudlarda müəyyənləşdirməyə ixtiyarlıdırlar.
- Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaitlərinin əsaslandığı maliyyə sistemləri yetərincə müxtəlif və çevik olmalıdır ki, yerli orqanların səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi zamanı çəkilən xərclərin dəyişməsinə mümkün qədər təmin edə bilsin.
- Maliyyəsi baxımından daha zəif olan yerli özünüidarə orqanlarının qorunması maliyyə tənzimi prosedurlarının yaxud yerli orqanların potensial maliyyələşmə mənbələrinin qeyri-bərabər bölüşdürülməsinin nəticələrini və onlar üzərinə düşən xərcləri təshih etmək üçün nəzərdə tutulmuş ekvivalent tədbirlərin tətbiqini tələb edir. Belə prosedurlar və ya tədbirlər yerli özünüidarə orqanlarının öz səlahiyyətləri hədudlarında seçim sərbəstliyini məhdudlaşdırmamalıdır.
- Yenidən bölüşdürülən vəsaitlərin verilmə qaydasını yerli özünüidarə orqanları ilə lazımi qaydada razılaşdırmaq zəruridir.
- Yerli özünüidarə orqanlarına verilən subsidiyalar imkan daxilində müəyyən layihələrin maliyyələşdirilməsi üçün nəzərdə tutulmamalıdır. Subsidiyaların verilməsi yerli özünüidarə orqanlarının özlərinin səlahiyyətləri sahəsində siyasət seçimində əsas sərbəstliyinə ziyan vurmamalıdır.
- Kapital qoyuluşları üzrə xərclərin maliyyələşdirilməsi üçün yerli özünüidarə orqanları qanunvericiliyə riayət etməklə milli borc kapital bazarından istifadə edə bilməlidir.

Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin (AŞYRHK) 2000-ci ildə qəbul etdiyi «Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının onların səlahiyyətlərinə uyğunluğu – subsidiarlığın praktikada tətbiqinin yoxlanılması» adlı 79 sayılı Təvsiyəsinin "Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resursları" adlanan Əlavəsində üzv dövlətlərin yerli maliyyə sistemlə bağlı mövcud çatışmazlıqlar ümumiləşdirilir. Burada habelə sistemin təkmilləşdirilməsinə xidmət edə biləcək bir sıra təvsiyələr yer alıb. Ayrı-ayrı ölkələr üçün xarakterik olan əsas problemlər kimi qeyd olunub ki, vergi yığımlarının ümumi gəlirlərdə payı məhduddur, mərkəzi büdcənin transfertləri hesabına büdcə mədaxili bələdiyyələrin «məxsusi gəlir mənbələri» hesabına daxilmələrə nisbətə dominant rola malikdir, yerli özünüidarə orqanlarına həvalə olunan vergilər məhsuldar deyil, yəni yerli büdcələr üçün yüksək gəliri təmin etmir, bələdiyyələrin borc bazarına daxil olması üçün hüquqi məhdudiyətlər mövcuddur, maliyyə tarazlaşdırılmasının məqsəd və formaları ilə bağlı davamlı meyarlar yoxdur. Həmin çatışmazlıqların aradan qaldırılması üçün Konqres aşağıdakı təvsiyələri irəli sürür:

- Yerli özünüidarə orqanları öz resurslarının əhəmiyyətli hissəsini vergilər və ödənişlər hesabına təmin edilən məxsusi gəlirlər hesabına formalaşdırmaq imkanına malik olmalıdır. Konqresin izahına görə, «məxsusi resurslar» o maliyyə vəsaitləridir ki, həmin resursların əldə olunması yerli özünüidarə orqanlarının müstəqil qərarları nəticəsində formalaşır, onların istifadəsi sahəsində bələdiyyələrin müstəqil qərar vermə səlahiyyəti olur. Bu halda söhbət vergilərdən gedirsə, yerli özünüidarə orqanları sakinlərin vergi yükünü daşımaq imkanlarını nəzərə almaq şərtilə vergi dərəcələrini sərbəst müəyyənləşdirmək hüququna malik olmalıdır.
- Yerli özünüidarə qurumları üçün eksklüziv, yəni, yalnız bu qurumlar tərəfindən hesablanan və toplanan vergilər müəyyən olunmalıdır.
- Yerli özünüidarəyə məhsuldar vergi mənbələri həvalə olunmalı, yəni həmin vergi mənbələri üzrə yüksək gəlir əldə etməyə təminat verməlidir.
- Paylı vergi sistemi mövcud olmalıdır. Bu dövlət hakimiyyət orqanları tərəfindən yığılan, lakin müəyyən hissəsi yerli büdcələrə köçürülən vergilərdir.
- Mərkəzi hökumətin ayırdığı transfertlərin səviyyəsi yerli özünüidarənin müstəqilliyini məhdudlaşdırmamalı, maliyyə tarazlaşdırılması üçün dəqiq və sabit meyarlara əsaslanmalıdır.
- Maliyyə tarazlaşdırılması mexanizmi həm şaquli (mərkəzi və regional hakimiyyətlərlə yerli özünüidarə arasında), həm də üfüqi (yerli özünüidarə orqanlarının öz arasında) prinsiplər əsasında qurulmalıdır.

## 2.2. Azərbaycanca hazırkı vəziyyət

Azərbaycanda bələdiyyələr olduqca zəif maliyyə potensialına malikdir. 2010-cu ildə ölkədə bütün bələdiyyələrin məcmu büdcə gəlirləri 28.9 milyon manat olub<sup>5</sup>. Ötən il ölkə üzrə yerli büdcələrin adambaşına gəlirləri təxminən 3.2 manat təşkil edib. Bu məlumatlar təsdiqləyir ki, Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə orqanları hətta məhdud funksiyalarını həyata keçirmək üçün kifayət qədər maliyyə vəsaitinə malik deyillər. Hazırda Azərbaycanda ölkə bələdiyyələrinin məcmu gəlirlərinin ölkənin icmal büdcəsində payı cəmi 0.2 faizdən də azdır.

Qüvvədə olan qanunvericilik - Vergi Məcəlləsi, «Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında», «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında», «Büdcə sistemi haqqında» qanunlar Azərbaycanda yerli özünüidarə orqanları üçün xeyli sayda gəlir mənbələri müəyyənləşdirib. Lakin reallıqda həmin mənbələrin əhəmiyyətli hissəsi bələdiyyələr üçün dayanıqlı və yüksək gəlir bazası formalaşdırmır.

Yerli özünüidarənin maliyyə vəziyyətini əks etdirən statistik məlumatların təhlili göstərir ki, qanunvericilikdə bələdiyyələr üçün 10-dan artıq gəlir mənbələrinin nəzərdə tutulmasına baxmayaraq, onlardan yalnız ikisi yerli büdcələrin formalaşmasında əhəmiyyətli rol oynaya bilir. 2010-cu ildə ölkə üzrə formalaşan bələdiyyə maliyyəsinin 7.1 milyon manatı və ya 24.5%-i torpaq vergisindən daxilolmaların payına düşüb. Bələdiyyələrin vergiyə cəlb etdiyi torpaqların həcmi müqabilində həmin mənbə üzrə daxilolmaların məbləği olduqca azdır. Rəsmi məlumatlara görə, hazırda Azərbaycanda xüsusi mülkiyyətdə olan 1.7 milyon hektar torpaq sahəsi, o cümlədən 1.44 milyon hektar kənd təsərrüfatı təyinatlı, 260 min hektar həyətyanı sahə mövcuddur. Deməli, orta hesabla hər hektar torpaqdan cəmi 4 manat torpaq vergisi alınır. Bu verginin dərəcələri 10 ildən artıqdır qüvvədədir.

2010-cu ildə bələdiyyələrin büdcə mədaxilinin 12.2 milyon manatı, yaxud 42.5%-i isə bələdiyyə torpaqlarının icarəyə verilməsindən və satışından əldə olunan gəlirlərin payına

<sup>5</sup> Bələdiyyə orqanlarının büdcəsinin icrasına dair Statistik bülleten. Yanvar-dekabr 2010. DSK, Bakı, 2011. Səh. 5

düşüb. Bələdiyyələrin mülkiyyətində iri həcmdə kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqlar olmasına baxmayaraq, həmin mənbə yerli büdcələr üçün ciddi gəlir mənbəyi rolunda çıxış edə bilmir. Torpaq qanunvericiliyinin tələbinə görə, kənd təsərrüfatına yararlı torpaqlar özgəninkiləşdirilə bilməz. Həmin torpaqlar yalnız haqqı ödənmək şərtilə fiziki və hüquqi şəxslərə istifadəyə və icarəyə verilə bilər. 2010-cu ildə bələdiyyələrin mülkiyyətində 1.13 milyon hektar kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqlar olub və bələdiyyələr onların istifadəsindən cəmi 3.9 milyon manat və ya hər hektar üçün 3.4 manat gəlir əldə edib<sup>6</sup>.

2010-cu ildə əmlak vergisindən daxilolmalar 2.7 milyon manat olub və yerli büdcə gəlirlərinin 9.3%-ni təşkil edib. Amma əmlak vergisi üzrə daxilolmaların təxminən 85%-ə qədər 5 iri şəhərin - Bakı, Gəncə, Sumqayıt, Mingəçevir və Şirvan şəhərlərinin payına düşüb.

Digər 5 gəlir mənbəyi - bələdiyyə müəssisələrinin mənfəət vergisi, yerli əhəmiyyətli tikinti materiallarına görə mədən vergisi, həmçinin küçə reklamı, sanatoriya-kurort və mehmaxana rüsumları və avtomobli dayanacaqları üzrə ödənişləri – üzrə daxilolmaların yerli büdcələrə töhfəsi cəmi 4.5 faiz (1.3 milyon manat) olub.

Dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə son dərəcə az məbləğdə transfer ayrılır. Belə ki, 2010-cu ildə mərkəzi büdcənin transfertlərinin bələdiyyələrin məcmu gəlirlərinin 13.3%-i qədər olub. Ötən il dotasiya, yaxud əvəzsiz maliyyə yardımı adlandırılan həmin vəsaitlərin məbləği cəmi 3.8 milyon manat, orta hesabla bir bələdiyyə üzrə 2.2 min manat təşkil edib. Amma problem yalnız büdcə transfertlərinin azlığı ilə də bağlı deyil. Dotasiyaların bələdiyyələr arasında bölüşdürülməsi mexanizmi təkmil deyil və müxtəlif yerli özünüidarə qurumları arasında dotasiyaların hansı meyarlar əsasında paylaşıldığı, onların maliyyə resurslarına ehtiyacılığının hansı vasitələrlə qiymətləndirildiyi aydın deyil. «Büdcə sistemi haqqında» Qanuna əsasən dotasiyanın məbləğinin müəyyən edilməsində bələdiyyə ərazisində yaşayan əhalinin sayı nəzərə alınır. Lakin aparılan araşdırmalar göstərir ki, bu prinsipə əməl olunmur. Məsələn, 2010-cu ildə Naftalan şəhərinə ümumiyyətlə dotasiya ayrılmayıb, Gəncə şəhərinə sakinlərin hər nəfəri hesabı ilə 6 qəpik büdcə transferti verilib. Halbuki, məsələn, Sumqayıt şəhəri üzrə adambaşına dotasiya məbləği 0.6 manat, 30-dək rayon üzrə 0.3-0.4 manat təşkil edib. Bəzi rayonlar üzrə dotasiyaların məbləğindəki kəskin fərqlərin hansı meyaralara əsaslandığı ümumiyyətlə açıq qalır. Məsələn, Şəki-Zaqatala iqtisadi regionuna daxil olan 6 rayonda 570 min nəfər əhali yaşayır və ötən il bütövlükdə region üzrə yerli büdcələrə 257 min manat və ya adambaşın 0.5 manat dotasiya ayrılıb. Amma, məsələn, bundan 2.5 dəfə az - 193 min nəfər əhalinin yaşadığı Şəmkir rayonuna 477 min manat və ya adambaşına 2.5 manat dotasiya ayrılıb. Dotasiyaların məbləğinin hesablanması və ayrı-ayrı bələdiyyələr üzrə bölüşdürülməsi zamanı yerli özünüidarə qurumlarının maliyyə vəziyyətini, öz daxili maliyyə resurslarını səfərbəretmə səviyyəsini nəzərə almaq üçün meyarlar da yoxdur.

Bələdiyyələrə məqsədli maliyyə yardımlarının ayrılmasına dair zəruri hüquqi baza yaradılmayıb. Qanunvericilikdə yerli büdcələrə transfertlərin verilməsi üçün dəqiq prinsip və meyarlar, onların istifadə istiqamətləri yoxdur. «Büdcə sistemi haqqında» Qanuna görə də bələdiyyələr yerli əhəmiyyətli problemlərin həlli məqsədilə dövlət büdcəsindən məqsədli maliyyə almaq imkanına malik olmalıdırlar. Bu qanunun 32.2.2-ci maddəsində göstərilir ki, yerli sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarını yerli büdcələrin vəsaiti hesabına maliyyələşdirmək mümkün olmadıqda dövlət büdcəsindən dotasiya və subvensiya ayrılmalıdır.

Bələdiyyələrin real ehtiyaclarına baxmayaraq yerli özünüidarə qurumlarının kredit bazarına çıxışını təmin edən işlək mexanizmlər yoxdur. Bu qurumların kredit mexanizmlərinə çıxışının olmaması Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə potensialının zəif olmasını şərtləndirən əsas amillərdən biridir. Hətta Azərbaycanla eyni start vəziyyətində olan bir çox keçid ölkələrində

<sup>6</sup> Bölmədə olan məlumatların mənbəyi: Bələdiyyə orqanlarının büdcəsinin icrasına dair Statistik bülleten. Yanvar-dekabr 2010. DSK, Bakı, 2011

belə bələdiyyələrin kreditləşmə mexanizminin yaradılması sahəsində xeyli uğurlar əldə olunub. Bir çox ölkələrdə bələdiyyələrin maliyyə bazarlarına çıxışını asanlaşdırmaq üçün hökumətin bilavasitə iştirakçılığı və dəstəylə bələdiyyə bankları və ya bələdiyyə inkişaf fondları tipli maliyyə təsisatları yaradılır.

Kredit resursları yerli infrastrukturun inkişafı və bələdiyyələrin işgüzar potensialının artırılması baxımından son dərəcə mühüm alətdir. Eyni zamanda kreditlərdən istifadə yerli özünüidarə qurumlarında maliyyə alətləri ilə işləmək bacarığı formalaşdırır, onları zəruri kadr bankı yaratmağa məcburi edir, özəl sektorla ictimai sektor arasında əməkdaşlıq əlaqələrini intensivləşdirir. Ona görə dünyanın müxtəlif ölkələrində yerli özünüidarə islahatlarının ən vacib istiqamətlərindən biri kimi borclanma hüququnun əksmərkəzləşməsi, yəni borclanma sahəsində dövlət orqanlarına məxsus hüquqların bələdiyyələrə də şamil edilməsi təcrübəsi geniş yer alıb.

Hazırkı şəraitdə Azərbaycanda bələdiyyələrin kredit resurslarına çıxışının olmaması bilavasitə yerli özünüidarə qurumlarının maliyyə potensialının zəif olması ilə bağlıdır. Yəni bələdiyyələrin ödəmə qabiliyyətli olmaması, az qala bütün bələdiyyələrin büdcələrinin onların cari xərclərini belə ödəyə bilməməsi bir tərəfdən həmin qurumların özünü borclanmadan çəkindirirsə, o biri tərəfdən maliyyə institutlarının özü bu cür zəif potensiala malik orqanları kreditləşdirməyə maraq göstərmirlər. Başqa tərəfdən, bələdiyyələr kommertiya strukturları deyil və onların kommertiya şərtlərlə kredit götürməsi mümkün deyil. Halbuki bu cür kreditlər ictimai xidmətlərin yaradılması məqsədi güddüyündən bələdiyyələrin əlverişli şərtlərlə kreditləşməsi üçün mexanizmlər olmalıdır.

Azərbaycanda yerli özünüidarənin məhdud maliyyə potensialına malik olması Avorpa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətler Konqresinin «Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair» 21 may 2003-cü il tarixli 126 sayılı Tövsiyəsinin 8.2.5. bəndində də əks olunub. Həmin tövsiyələrə görə, Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə resurslarının əhəmiyyətli hissəsini vergilər hesabına formalaşdırmaq üçün yerli özünüidarə orqanlarının yerli vergilərin yığımlı sahəsində səlahiyyətlərinin artırılmasına, bələdiyyələrə daha məhsuldar vergi mənbələrinin həvalə edilməsinə, bu qurumların yerli büdcə vəsaitlərindən, həmçinin mərkəzi hökumətdən aldığı dotasiyalardan sərbəst istifadə imkanlarının yüksəldilməsinə ehtiyac var. Konqres hesab edir ki, hökumətin ayırdığı vəsaitlərin dəqiq, obyektiv və aydın meyarlar əsasında bələdiyyələr arasında balanslaşdırılmış bölgüsünə imkan verən mexanizmlərin işlənməsi zəruridir. Bu tövsiyələrin qəbulundan ötən dövr ərzində ölkədə bələdiyyələrin maliyyə potensialının gücləndirilməsi istiqamətində hər hansı dəyişiklik baş verməyib.

### 2.3. Tövsiyələr

Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə potensialı ilə bağlı sadalanan problemləri nəzərə alaraq aşağıdakı tövsiyələrin həyata keçirilməsini təklif edirik:

- *Bələdiyyələrin səlahiyyətlərə uyğun maliyyə resurslarının formalaşmasına nail olmaq üçün “minimal büdcə təminatı” mexanizminin tətbiqinin hüquqi əsasları yaradılmalıdır;*
- *Bələdiyyələrə onların səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsini təmin edə biləcək dayanıqlı maliyyə mənbələri verilməli, vergi qanunvericiliyinə dəyişiklik etməklə paylı vergi sistemi tətbiqi imkanları nəzərdən keçirilməlidir;*
- *Bələdiyyələrin mövcud vergi mənbələrindən səmərəli istifadə etmələrini təmin etmək üçün vergitutma mexanizmləri, xüsusilə də fiziki şəxslərin əmlak vergisinin tutulma mexanizmləri təkmilləşdirilməlidir;*

- *Bələdiyyələrə dövlət büdcəsindən transfertlərin verilməsinin mövcud mexanizmləri təkmilləşdirilməli, bələdiyyələrə məqsədsiz transfertlərlə yanaşı məqsədli transfertlərin də verilməsi təmin edilməli və transfertlərin həcmi əhəmiyyətli dərəcədə artırılmalıdır;*
- *Bələdiyyələrin əlverişli şərtlərlə kreditləşməsi üçün uyğun mexanizmlər işlənib hazırlanmalı, bələdiyyələrin inkişafını dəstəkləyən müxtəlif maliyyə fondlarının yaradılması dəstəklənməlidir.*

### 3. BƏLƏDIYYƏLƏRİN FƏALİYYƏTİNƏ İNZİBATI NƏZARƏT

#### 3.1. Yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətinə inzibati nəzarətlə bağlı Avropa Şurasının sənədləri

“Yerli özünüidarə haqqında” Avropa Xartiyasında və Avropa Şurasının digər sənədlərində yerli özünüidarə qurumlarının fəaliyyətinə inzibati nəzarətin həyata keçirilməsinin əsas məqsədinin “yalnız qanunçuluğa və konstitusiya prinsiplərinə riayət olunmasını təmin etmək” olması vurğulanır. Ayrı-ayrı ölkələrə ünvanlanan konkret tövsiyələrdə də Xartiyanın 8-ci maddəsinin 3-cü bəndinə əməl edilməzi zəruriliyi qeyd edilir.

Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının “Yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətinə inzibati nəzarət” adlı 8-ci maddəsində göstərilir:

- Yerli özünüidarə orqanları üzərində istənilən inzibati nəzarət yalnız konstitusiya ilə yaxud qanunla nəzərdə tutulmuş formalarda və hallarda həyata keçirilə bilər;
- Yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətinə istənilən inzibati nəzarət, bir qayda olaraq, yalnız qanunçuluğa və konstitusiya prinsiplərinə riayət olunmasını təmin etmək üçün nəzərdə tutulmalıdır. Bununla belə, inzibati nəzarət həmçinin yerli özünüidarə orqanlarının onlara həvalə edilmiş səlahiyyətləri lazımi qaydada yerinə yetirmələri üzərində yuxarı hakimiyyət orqanlarının nəzarətini də ehtiva edə bilər;
- Yerli özünüidarə orqanları üzərində inzibati nəzarət elə tərzdə həyata keçirilməlidir ki, nəzarət edən orqanın müdaxilə dərəcəsi bu müdaxilənin qorumağı nəzərdə tutduğu maraqların əhəmiyyətinə mütənəsib olsun.

Avropa Şurası Nazirlər Komitəsinin yerli hakimiyyətlərin fəaliyyətinə nəzarətə dair üzv dövlətlərə R(98) 12 sayli tövsiyəsində (*Nazirlər Komitəsinin 18 sentyabr 1998-ci il tarixli 641 sayli iclasında qəbul edilmişdir*) üzv dövlətlərin hökumətlərinə məsləhət görülür ki, onlar aşağıdakı müvafiq tədbirləri görsünlər:

- Xartiyanın 8-ci maddəsində göstərilən prinsiplərin yerli hakimiyyətlərin fəaliyyətinə nəzarətin bütün formalarına tətbiqini genişləndirmək;
- vətəndaşlar tərəfindən siyasi nəzarətin mühüm rol oynadığını qəbul etmək və birbaşa demokratiyanın münasib hesab edilən vasitələrindən də istifadə etməklə, bu nəzarətin həyata keçirilməsinə şərait yaratmaq;
- yerli hakimiyyətlərin fəaliyyətinin şəffaflığını gücləndirmək və ümumiyyətlə maliyyə xərclərinin cəmiyyət tərəfindən müəyyənləşdirilməsinə yol açan qərarların ictimai mahiyyət kəsb etməsini, həmçinin, qanuna müvafiq qurulan proseduralara uyğun olaraq bu qərarlardan istifadə imkanını ilə əlaqədar vətəndaşlar və hüquqi şəxslər üçün real imkanlar yaradılmasını təmin etmək;
- nizamnamənin 7-ci maddəsinin 1-ci paragrafına müvafiq olaraq yerli hakimiyyət nümayəndələri ilə əlaqədar inzibati sanksiyalara (seçilmiş yerli nümayəndələrin fəaliyyətlərinin müvəqqəti dayandırılması və ya vəzifədən kənarlaşdırılması və yerli

orqanların ləğvi) yalnız istisna hallarda icazə vermək, bu sanksiyaların seçilmiş yerli mandatların sərbəst icrası ilə uyğunluğunu təmin etmək üçün onlardan müvafiq təminatlar əsasında istifadə etmək, nəzarətçi hakimiyyət orqanının və ya bu məqsəd üçün xüsusi olaraq yaradılmış orqanın səhvə yol vermiş orqanın fəaliyyətinə müdaxilə etməsinə imkan verən prosedurlara üstünlük verməklə, səhv etmiş orqanın əleyhinə inzibati sanksiyaların tətbiqi hallarını azaltmaq;

- yerli orqanların özlərinin daxili konfliktlərinin həlli üçün təşəbbüs göstərə biləcəyi proseduraları təmin etmək və nəzarətçi inzibati orqanların müdaxiləsini yalnız bu prosedurların heç bir nəticə vermədiyi halda nəzərdə tutmaq.

Həmin sənəddə üzv ölkələrin hökumətlərinə nəzarət sistemləri ilə təşəbbüsün bölüşdürülməsi arasında davamlılıq və nəzarət sistemlərinin səmərəliliyini yaxşılaşdırmaq məqsədilə zəruri hallarda uyğun qanunvericilik islahatlarının həyata keçirmələri tövsiyə olunur.

### 3.2. Azərbaycanda mövcud vəziyyət

Azərbaycanda bələdiyyələrə dair qanunvericilik bələdiyyələrin fəaliyyətinə ictimai nəzarətlə yanaşı inzibati nəzarəti də nəzərdə tutur. Bu nəzarət “Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında” Qanunla tənzimlənir. Qanuna əsasən bələdiyyələrə inzibati nəzarətin məqsədi bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onun vəzifəli şəxsləri tərəfindən Konstitusiyaya və digər normativ-hüquqi aktlara əməl edilməsini təmin etməkdən ibarətdir. İnzibati nəzarət mahiyyətə bələdiyyələrə dövlət nəzarətidir və bu fəaliyyət Ədliyyə Nazirliyinin Bələdiyyələrlə İş Mərkəzi tərəfindən həyata keçirilir. Bələdiyyələrlə İş Mərkəzi illik hesabatlar hazırlayır və bu hesabatlar parlamentin (Milli Məclisin) müzakirəsinə təqdim edilir.

“Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında” Qanunun (13 may 2003-cü il, 454-İİQ) 4-cü maddəsi inzibati nəzarətin həyata keçirilməsinin şərtlərini müəyyənləşdirərkən nəzarətin səmərəli təşkili üçün mühüm olan bir sıra tələblər irəli sürür. Məsələn, 4.4-cü maddədə göstərilir ki, inzibati nəzarət bələdiyyələrin yerli əhəmiyyətli məsələləri qanun çərçivəsində müstəqil və sərbəst surətdə həll etmək hüququnu məhdudlaşdırma bilməz. Yaxud 4.5-ci maddənin tələbinə görə inzibati nəzarət həyata keçirilərkən bələdiyyələrin fəaliyyətinə edilən müdaxilə qanunda nəzərdə tutulan məqsədə mütənasib olmalıdır. Şübhəsiz ki, bu prinsiplər bələdiyyə idarəetməsinin səmərəliliyini təmin edə biləcək nəzarət sisteminin qurulması baxımından əhəmiyyətlidir.

Lakin, təəssüf ki, qanunun inzibati nəzarət icraatının başlanması üçün əsaslar müəyyən edən 5-ci maddəsi təcrübədə həmin prinsiplərin pozulması üçün əsaslar yaradır. Belə ki, həmin maddə hüquqlarına və ya qanuni mənafeələrinə bələdiyyə tərəfindən zərər vurulduğunu iddia edən fiziki və ya hüquqi şəxs, yaxud dövlət orqanının müraciətini inzibati nəzarət icraatının başlanması üçün əsas hesab edir. Bu, Ədliyyə Nazirliyinin Bələdiyyələrlə İş Mərkəzi tərəfindən həyata keçirilən nəzarətin məqsədlərinə uyğun deyil və bələdiyyələrin fəaliyyətinə əlavə müdaxilələr üçün əsas yaradır. Əslində hüquqlarına və ya qanuni mənafeələrinə bələdiyyə tərəfindən zərər vurulduğunu iddia edən fiziki və ya hüquqi şəxs, yaxud dövlət orqanının qanunla birbaşa məhkəməyə müraciət etmək hüququ tanınır və onlar bu hüquqdan bilavasitə istifadə etmək imkanına malikdirlər.

Son illər bəzi dövlət qurumları bələdiyyələrə dövlət hakimiyyət orqanlarının nəzarətinin sərtləşdirilməsi istiqamətində təşəbbüslər göstərirlər. Belə ki, yerli özünüidarə qurumlarının fəaliyyətinə inzibati nəzarəti həyata keçirən Ədliyyə Nazirliyi bələdiyyələrin maliyyə-büdcə ekspertizası təyin etmək və bu fəaliyyəti reallaşdırmaq üçün dövlət büdcəsindən zəruri maliyyə vəsaitləri almaq üçün Milli Məclisə müraciət edib. Nazirlik parlamentə müvafiq

qanunvericilik aktlarında dəyişiklik aparılmasını təklif edib. Halbuki bu təşəbbüs Hesablama Palatasının fəaliyyətini tənzimləyən qanunvericilik aktlarına ziddir. “Hesablama Palatası haqqında” Qanunun 2-ci maddəsinə əsasən ölkənin ali audit orqanı bələdiyyələrə dövlət büdcəsindən vəsaitlər ayrıldıqda həmin vəsaitlərin təyinatı üzrə istifadə edilməsinə nəzarəti həyata keçirir. Nəzarət zamanı cinayət əlamətləri olan hüquqpozmalar aşkar olunarsa, Palata zəruri materialları Baş Prokurorluğa göndərmək səlahiyyətinə malikdir. Qanunun 16-cı maddəsinə görə, Hesablama Palatası Ədliyyə Nazirliyinin sərəhsu əsasında yerli büdcənin maliyyə-büdcə ekspertizasını keçirməli, rəy hazırlamalı və zərurət yarandıqda, audit yoxlaması aparmalıdır. Göründüyü kimi, bu təşəbbüs reallaşarsa bələdiyyələr üzərində maliyyə-büdcə ekspertizası aparmaq hüququ olan daha bir dövlət orqanı mövcud olacaq.

18 mart 2009-cu il tarixli referendumla edilən dəyişikliklərlə Konstitusiyaya bələdiyyələrin Milli Məclis qarşısında hesabatlılığı məsələsi əlavə edilib. Bu dəyişiklikdə məqsədi aydın deyil. Məhz buna görə də bir çox ekspertlər bu addımı Yerli Özüünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının 8-ci maddəsinə zidd hesab etmişdi. Təsədüfi deyil ki, Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi bu məsələ referendumuna çıxarılan zaman buna ciddi etirazını bildirmişdi. Sonradan - 5 mart 2010-cu ildə “2009-cu il 18 mart tarixli referendum nəticəsində qəbul edilmiş «Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına əlavələr və dəyişikliklər edilməsi haqqında» Azərbaycan Respublikasının Referendum Aktının tətbiqi ilə əlaqədar Azərbaycan Respublikasının bəzi qanunvericilik aktlarına dəyişikliklər və əlavələr edilməsi barədə” Azərbaycan Respublikasının Qanunu qəbul edildi. Həmi qanunla “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanuna “Bələdiyyələrin hesabatı” adlı 52-2-ci maddə əlavə edildi. Həmin maddəyə görə bələdiyyələr aşağıdakı hallarda öz fəaliyyətləri barəsində Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinə hesabat təqdim edirlər:

- 1) Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 144-cü maddəsinin II hissəsinə əsasən qanunvericilik hakimiyyəti tərəfindən bələdiyyəyə verilmiş əlavə səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi barədə;
- 2) bu Qanunla müəyyən edilmiş hallarda yerli büdcələrə Azərbaycan Respublikasının dövlət büdcəsindən ayrılmış maliyyə vəsaitlərinin istifadəsi barədə.

Bununla belə qanuna edilmiş bu dəyişiklik də bələdiyyələrin Milli Məclis qarşısında hesabatlılığının məqsədlərini anlamaq üçün kifayət qədər yetərli görünür.

Bələdiyyələrin hesabatlılığı ilə bağlı daha bir mühüm məsələ onlardan qanunda nəzərdə tutulmayan hesabatların tələb edilməsidir. Belə ki, bələdiyyələr qanunla Ədliyyə Nazirliyinə, Vergilər Nazirliyinə, Dövlət Sosial Müdafiə Fonduna, Dövlət Statistika Komitəsinə hesabat verməlidirlər və onlar qanunun bu tələlərini yerinə yetirirlər. Lakin bununla yanaşı yerli icra hakimiyyətləri bələdiyyələrdən hər ay torpaqların dövriyyəsi ilə bağlı, hər altı aydan bir isə maliyyə vəziyyəti ilə bağlı hesabat tələb edirlər. Bu tələbin hüquqi əsası yoxdur və bələdiyyələrin müstəqilliyinin məhdudlaşdırılmasına xidmət edir.

Qeyd etmək lazımdır ki, «2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramı»nda (YADİDP) bələdiyyələrin bələdiyyələrin maliyyə-təsərrüfat fəaliyyəti üzərində dövlət və ictimai nəzarət mexanizminin təkmilləşdirilməsi nəzərdə tutulur. Lakin belə təkmilləşdirmənin nədən ibarət olacağı Proqramda göstərilməyib. YADİDP çərçivəsində vətəndaş cəmiyyətinin gücləndirilməsi, yerli əhəmiyyətli problemlərin həllində icmaların rolunun artırılması və icma əsaslı inkişafın dəstəklənməsi məqsədilə QHT-lərin fəaliyyəti dəstəklənəcəkdir.

### 3.3. Tövsiyələr

Azərbaycanda bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətin təşkili ilə bağlı sadalanan problemləri nəzərə alaraq aşağıdakı tövsiyələrin həyata keçirilməsini təklif edirik:

- *Bələdiyyələrin hesabatlılığı ilə bağlı mövcud qanunvericilik aktlarındakı qeyri-müəyyənliklər aradan qaldırılmalıdır;*
- *Hesabatlıqla bağlı tələbləri pozduğuna görə bələdiyyələrin məsuliyyətinin konkret hədləri müəyyənləşdirilməlidir;*
- *Bələdiyyələrin fəaliyyətinə "Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyası"nın prinsiplərinə uyğun olmayan nəzarətin təşkili ilə bağlı müddəalar mövcud qanunvericilikdən çıxarılmalıdır;*
- *Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət yalnız qanunçuluğa və konstitusiyaya prinsiplərinə riayət olunmasını təmin etmək üçün həyata keçirilməli, bələdiyyələrə əlavə təzyiq vasitəsi kimi istifadə olunmamalıdır.*

## 4. BƏLƏDIYYƏLƏRLƏ ICRA HAKİMİYƏT ORQANLARI ARASINDA MÜNASİBƏTLƏR

### 3.1. Yerli dövlət hakimiyyəti orqanları ilə yerli özünüidarə orqanları arasında münasibətlərə dair Avropa Şurasının sənədləri

Artıq yuxarıda (1-ci bölmədə) qeyd etdiyimiz kimi, "Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyası"nın 4-cü maddəsində yerli özünüidarənin səlahiyyət sahəsi ilə bağlı tələblər müəyyən edilib. Burada bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müstəsnalığı, səlahiyyətlərdən hər hansı birinin başqa bir hakimiyyət orqanına verilməsi zamanı səmərəlilik və qənaət tələblərini nəzərə alması zəruriliyi vurğulanır. Daha sonra qeyd edilir ki:

- Mərkəzi və regional orqanların səlahiyyətlərinin həvalə edilməsi zamanı yerli özünüidarə orqanları imkan daxilində onların həyata keçirilməsini yerli şəraitə uyğunlaşdırmaq sərbəstliyinə malik olmalıdırlar.
- Yerli özünüidarə orqanlarına bilavasitə aidiyyəti olan hər hansı qərarların planlaşdırılması və qəbulu prosesində bu orqanlarla məsləhətləşmək və bunu, imkan daxilində, qabaqcadan və müvafiq formada etmək zəruridir.

AŞYRHK-nin "Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair" 21 may 2003-cü il tarixli 126 sayılı Tövsiyəsində (8.2.3-cü bənd) qeyd edilir ki, Azərbaycanda yerli dövlət hakimiyyəti orqanları ilə bələdiyyələr arasında münasibətlər Tövsiyənin 8.1.2-ci bənddə təsvir olunmuş boşluqlar və bir tərəfdən yerli dövlət hakimiyyəti orqanları, digər tərəfdən isə bələdiyyələr arasında münasibətləri müəyyən edən qanunvericiliyin olmaması təcrübədə yerli özünüidarə hüququnun pozulmasına gətirib çıxarır.

Konqres Azərbaycan Respublikasının səlahiyyətli orqanlarına yerli dövlət hakimiyyət orqanları ilə bələdiyyələr arasında münasibətlərin, xüsusilə də səlahiyyətlərin dəqiq bölgüsünün aparılmadığı istiqamətlərdə və sahələrdə bu idarəçilik orqanlarının eyni fəaliyyət göstərdiyi halda münasibətlərin dəqiq tənzimləmə qaydalarını müəyyən edən qanunun qəbul edilməsini tövsiyə edir.

### 4.2. Azərbaycanda mövcud vəziyyət

Azərbaycanda bələdiyyələrin formalaşdırıldığı 1999-cu ildən etibarən yerlərdə idarəetmə iki fərqli yerli hakimiyyət orqanı - yerli icra hakimiyyətləri və bələdiyyələr - tərəfindən həyata keçirilir.

Yerli icra hakimiyyətlərinin konstitusion əsasını Konstitusiyanın 124-cü maddəsi təşkil edir. Həmin maddəyə görə yerlərdə icra hakimiyyətini yerli icra hakimiyyətlərinin başçıları həyata keçirirlər. İcra hakimiyyəti başçılarının vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edilməsi, yerli icra hakimiyyətlərinin səlahiyyətlərinin müəyyən olunması Azərbaycan Respublikasının Prezidenti bilavasitə tərəfindən həyata keçirilir. Ölkə Prezidentinin 1999-cu il 16 iyun tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Yerli icra hakimiyyətləri haqqında” Əsasnamə yerli icra hakimiyyətlərinin fəaliyyət dairəsini və təşkilati quruluşunu, habelə səlahiyyətlərini müəyyən edir. Əsasnaməyə görə rayonlarda, şəhərlərdə və şəhər rayonlarında icra hakimiyyətinin başçıları müvafiq inzibati ərazi vahidlərində icra hakimiyyətini həyata keçirirlər. Rayon tabeli şəhərlərdə, qəsəbələrdə və kəndlərdə rayon, şəhər, şəhər rayonu icra hakimiyyətinin nümayəndəliyi fəaliyyət göstərir. Rayon, şəhər, şəhər rayonu icra hakimiyyəti orqanının nümayəndəliyinə rayon, şəhər, şəhər rayonu icra hakimiyyəti başçısı tərəfindən təyin olunmuş nümayəndə rəhbərlik edir.

Həmin Əsasnamədə yerli icra hakimiyyəti başçılarına geniş səlahiyyətlər verilmişdir. Lakin Əsasnamədə yerli icra hakimiyyətləri üçün konkret təsbit edilmiş səlahiyyətlərin bir qismi mövcud qanunvericilikdə ümumi şəkildə bələdiyyələr üçün də tanınmışdır. Bələdiyyələrlə yerli icra hakimiyyətləri arasında səlahiyyətlərin dəqiq bölgüsünün yoxluğu, habelə bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin tam və müstəsna olmaması tez-tez münafiqəli situasiyaların yaranmasına gətirib çıxarır ki, belə hallarda hüquqları pozulan hər zaman bələdiyyələr olur. Çünki, artıq yuxarıda (1-ci bölmədə) qeyd etdiyimiz kimi, yerli özünüidarə və yerli icra hakimiyyəti orqanları arasında münasibətlər «dominantlıq» və «asilik» prinsiplərinə əsaslanır.

Digər tərəfdən, səlahiyyətlərin paralelliği problemi mövcuddur. Belə ki, qanunvericilikdə eyni səlahiyyətlər bələdiyyələrlə yanaşı hansısa dövlət qurumuna da həvalə olunur. Məsələn, «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanun sanitariya müəssisələrinin təşkili və saxlanması, məişət tullantılarının yığılması, nəqli və emalı sahəsində bələdiyyələrə səlahiyyətlər verir. «İstehsalat və məişət tullantıları haqqında» Qanunun 12-ci maddəsinə və Nazirlər Kabinetinin 74 sayılı qərarı ilə təsdiqlənmiş «Yaşayış məntəqələri ərazisinin sanitariya qaydalarına, gigiyena və ekoloji normativlərə uyğun olaraq təmizlənməsi, məişət tullantılarının müvəqqəti saxlanması, müntəzəm daşınması və zərərsizləşdirilməsi Qaydaları»nın 6-cı maddəsinə əsasən isə məişət tullantılarının daşınması və emalı məsələlərinə yerli icra hakimiyyəti orqanları məsuldur. Anoloji problem su təchizatı və kanalizasiya şəbəkəsinin təşkili məsələlərində də mövcuddur.

Azərbaycanda bələdiyyələrlə dövlət hakimiyyət orqanları arasında münasibətləri tənzimləyən konkret hüquqi aktlar yoxdur. Bu isə bir sıra hallarda yerli özünüidarə hüququnun pozulmasına səbəb olur. Bu müddəa AŞYRHK-nin 126 sayılı (21 may 2003-cü il tarixli) Təvsiyəsinə əks olunub. Bununla belə, ölkə Konstitusiyası və yerli özünüidarə institutunun fəaliyyətini tənzimləyən qanunvericilik bələdiyyələrin tam müstəqil olduğunu təsbit etməklə yanaşı yerli icra hakimiyyəti orqanlarının bu qurumların fəaliyyətinə hər hansı müdaxiləsini də qadağan edir. Bu iki fərqli statusa malik idarəetmə səviyyəsi arasında yerli icra hakimiyyətlərinin xeyrinə sərt ierarxik münasibətlər sisteminin formalaşmasının bələdiyyələrin inkişafı qarşısında ciddi maneəyə çevrilməsi isə reallıqdır.

Vətəndaş cəmiyyəti institutlarının araşdırmaları yerli icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən bələdiyyələrin fəaliyyətinə müxtəlif forma və üsullarla müdaxilələrin edildiyini göstərir. Belə müdaxilələr bəzi hallarda qanunvericilikdən qaynaqlanırsa (məsələn, bələdiyyə torpaqlarının Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsi tərəfindən təşkil edilən hərraclar vasitəsilə satılması və ya icarəyə verilməsini təsbit edən hüquq normalarından), əksər hallarda qeyri-rəsmi xarakter daşıyır. Bu sırada bələdiyyələrin yerli büdcə vəsaitlərinə sərbəst sərəncam vermə hüququna edilən müdaxilələr daha çox diqqət çəkir. Qüvvədə olan qanunvericilik yerli büdcə

vəsaitlərinin bilavasitə bələdiyyə ərazisinin və ərazidə yaşayan sakinlərin ehtiyaclarına yönəldilməsini nəzərdə tutur. Lakin araşdırmalar göstərir ki, yerli icra hakimiyyəti orqanları müntəzəm olaraq bələdiyyələrə rayon ərazisində aparılan hansısa abadlaşdırma işlərinə vəsait yönəltmək barədə qeyri-rəsmi göstərişlər verir. Halbuki rayon, yaxud şəhər miqyaslı bu cür tədbirlərin maliyyələşdirilməsi bilavasitə dövlət büdcəsinin öhdəliyinə aiddir. Bir çox hallarda yerli icra hakimiyyəti nümayəndələri dövlət tərəfindən bələdiyyə büdcəsinə köçürülən maliyyə yardımlarına müdaxilə edirlər. Bu isə elə bir şəraitdə baş verir ki, bələdiyyələrin öz ərazisində həllini gözləyən kifayət qədər çoxsaylı sosial-iqtisadi problemlər var.

#### 4.3. Təvsiyələr

1. *Bələdiyyələrlə yerli dövlət hakimiyyəti orqanları arasında dəqiq səlahiyyət bölgüsü aparılmalıdır. Bu məqsədlə ya dövlət və yerli özünüidarə qurumları arasında münasibətlərin tənzimlənməsinə dair xüsusi qanunvericilik aktı qəbul edilməli, ya da mövcud qanunvericilik aktlarında müvafiq dəyişikliklər aparılmalıdır.*
2. *Yerli idarəetmədə paralelliyin aradan qaldırılmasının əsas istiqamətlərindən biri kimi yerli icra nümayəndəlikləri institutu ləğv olunmalı, onların uyğun səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi təmin olunmalıdır.*

## 5. BƏLƏDIYYƏ MÜLKİYYƏTI: ƏMLAK TƏMINATI VƏ MÜLKİYYƏT TOXUNULMAZLIĞI

### 5.1. Bələdiyyə mülkiyyətinə dair Avropa Şurasının sənədləri

AŞYRHK-nin “Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının prinsipləri baxımından bələdiyyə əmlakı haqqında” 132 sayılı (10 aprel 2003-cü il tarixli) Təvsiyəsində bələdiyyə əmlakına münasibətdə Xartiyanın səmərəli həyata keçirilməsi məqsədi ilə Avropa Şurasının bütün üzv-ölkələrinə bir sıra mühüm təvsiyələr edib. Üzv ölkələrə təvsiyə edilir ki: :

- Konstitusiyada və yaxud milli qanunvericilikdə yerli özünüidarəetmə orqanlarına yerli ictimai maraqlar naminə öz öhdəliklərini yerinə yetirmək üçün yerli özünüidarənin əsas komponentlərindən biri kimi bələdiyyə əmlakına malik olmaq hüququnu versinlər (əgər belə hüquq hələ verilməyibsə);
- Yerli özünüidarəetmə orqanları qanunla müəyyən edilmiş hədlərdə bələdiyyə əmlakını əldə etmək və istifadə etmək imkanına malik olmalıdır;
- Hüquqlara ziyan vurmada bələdiyyə mülkiyyəti hüququnun yerli nümayəndəli və ya icra hakimiyyəti orqanlarına verilməsi kimi birbaşa demokratiya formalarından istifadəyə üstünlük verilə bilər;
- Bələdiyyə mülkiyyətinə malik olan yerli özünüidarəetmə orqanlarına bu hüquqlarını qanuna uyğun şəkildə tam həyata keçirə bilmələri üçün zəruri şərait yaratsınlar. Bu zaman qanunlarda nəzərdə tutulan istənilən istisnalar qanuni məqsədlərə xidmət etməli, zəruri və yerli özünüidarə prinsiplərinə uyğun olmalıdır;
- Bələdiyyə əmlakından maddi təminat kimi istifadə etmək, yaxud onu ləğv etmək və ya bu əmlaka həbs qoymaq imkanı (əgər qanunvericilikdə belə hallar nəzərdə tutulubsa) bələdiyyə əmlakının və bütünlüklə yerli özünüidarənin mövcudluğuna mənfi təsir göstərməməlidir;

- Bələdiyyə əmlakı üzərində qanuna uyğun olaraq həyata keçirilən inzibati nəzarət, prinsip etibarını ilə, yalnız qanunçuluğa əməl olunmasını təmin etmək məqsədi ilə olmalıdır və yalnız istisna hallarda məqsədəuyğunluq nəzərə alınmaqla uyğunluq meyarına hörmət etmək şərti ilə həyata keçirilə bilər;
- Bələdiyyə əmlakı məsələlərində demokratiya prinsiplərinə və qanuna uyğun olaraq idarəetmənin əsil şəffaflığına və açıqlığına əməl olunmalıdır;
- Yerli özünüidarəetmə orqanları, prinsipcə, bələdiyyə aktivlərinin istifadəsinə görə bütün yığımları özünün xüsusi resursları kimi istifadə edə bilməlidir;
- Bələdiyyə əmlakının vergiyə cəlb edilməsi, əgər belə hallar mövcuddursa, həddini aşmamalı və bələdiyyə əmlakının və yerli özünüidarəetmənin real mövcudluğuna imkan verməlidir;
- Dövlət tərəfindən yerli özünüidarəetmə orqanlarına yeni səlahiyyətlərin ötürülməsi, mümkün olduğu qədər, qanunauyğun olaraq yalnız maliyyə resurslarının yox, həm də aktivlərin verilməsi ilə müşayiət olunmalıdır. Bura ən azı kommunal xidmət qurumlarına verilmək üçün ayrılan və yeni səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün zəruri olan aktivlər daxil edilməlidir;
- Dövlət heç bir halda yerli özünüidarəetmə orqanlarına, ötürülən funksiyaların yerinə yetirilməsi üçün zəruri olan faydalı resurslar əvəzinə, onlar üçün daşınmaz yük olacaq və onların büdcəsi üçün də əlavə yükə çevriləcək aktivləri verməməlidir.

AŞYRHK-nin “Azərbaycanda yerli və regional demokratiya haqqında” 126 (2003) sayılı Tövsiyəsində Azərbaycanda bələdiyyələrin (xüsusilə, Bakıda) xüsusi mülkiyyətinin olmaması və Respublika Prezidentinin müvafiq fərmanına baxmayaraq təcrübədə dövlət orqanlarının bələdiyyələrə mülkiyyət verməsi prosesinin tam şəkildə başa çatdırılmaması problemləri vurğulanıb. Bunun əsasında Azərbaycan hökumətinə tövsiyə olunub ki:

- Prezidentin fərmanına və qanuna uyğun olaraq bələdiyyələrə mülkiyyət verilməsi prosesini başa çatdırsın;
- Yaxın vaxtlarda dövlət vəsaitlərinin bələdiyyələr arasında balansaşdırılmış bölgüsünü təmin edən normaları, yoxlanılmış aydın, obyektiv və dəqiq kriteriyaları təsdiq etsin.

## 5.2. Azərbaycanda mövcud vəziyyət

Bələdiyyə mülkiyyətinin yaranması, istifadəsi və bunula bağlı sərəncam verilməsi məsələləri Azərbaycanda Respublikasının Konstitusiyası (13-cü maddə), “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanun (2 iyul 1999-cu il tarixli 698-İQ sayılı), “Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında” Qanun (7 dekabr 1999-cu il tarixli 770-İQ sayılı) və başqa normativ aktlarla tənzimlənilir. “Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında” Qanunda bələdiyyə mülkiyyətinə torpaq və digər əmlak növləri verilir.

Bələdiyyə mülkiyyətinə torpaqların verilməsi “Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında” Qanuna (7 dekabr 1999-cu il tarixli 771-İQ sayılı) əsasən bələdiyyə ərazisinin hüdudları “Torpaq islahatı haqqında” Qanun ilə bələdiyyə mülkiyyətinə verilən torpaq sahələri müvafiq ərazi vahidinin sahəsinə əlavə etməklə müəyyənləşdirilir.

“Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında” Qanunun 3-cü maddəsində bələdiyyə əmlakının yaranması mənbələri kimi qanunvericiliklə bələdiyyələrin mülkiyyətinə verilən dövlət əmlakı və digər hallarda əldə olunan əmlak, bələdiyyələrin fəaliyyəti nəticəsində əldə olunan və yaradılan əmlak, fiziki və hüquqi şəxslərin, beynəlxalq təşkilatların və fondların bələdiyyələrə könüllü maddi yardım şəklində verdikləri əmlak, varisi olmayan əmlakın bələdiyyələrə keçməsi yolu ilə əldə olunan əmlak və bələdiyyələrə vəsiyyət edilən əmlak göstərilir.

Qanunun 4-cü maddəsində isə yazılıb ki, qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada dövlət mülkiyyətində olan və bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi üçün zəruri mənzil-kommunal, sosial və mədəniyyət obyektləri, əhalinin ümumi istifadəsində olan obyektlər və digər dövlət əmlakı onların mülkiyyətinə verilir. Bundan əlavə həmin maddədə İlk növbədə bələdiyyələrin mülkiyyət mədəniyyət obyektləri, əhalinin ümumi istifadəsində olan obyektlər və digər dövlət əmlakı oninə onların fəaliyyətini təmin etmək üçün lazımı inzibati binalar, otaqlar və avadanlıqların verilməsi də vurğulanıb.

Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında Qanunun 4-cü maddəsinin beşinci hissəsinə uyğun olaraq 2001-ci ildə ölkə prezidentinin Fərmanı ilə “Dövlət əmlakının bələdiyyələrə verilməsi qaydası və müddətləri haqqında” Əsasnamə təsdiq edilib. Əsasnaməyə əsasən dövlət əmlakının bələdiyyə mülkiyyətinə verilməsi Əmlak Məsələləri Dövlət Komitəsi tərəfindən əvəzsiz həyata keçirilir. Əsasnamədə siyahısı Nazirlər Kabinrti tərəfindən müəyyənləşdirilən dövlət əmlakı obyektlərinin bələdiyyələrə verilməsi proseduru əks olunub. Fərmanda Nazirlər Kabinetinə və yerli icra hakimiyyəti orqanlarına bələdiyyələrin fəaliyyətini təmin etmək məqsədilə onlara lazımı inzibati binaların, otaqların və avadanlıqların verilməsini təşkil etmək tapşırılıb.

Nazirlər Kabinetinin 8 iyul 2002-ci il tarixli 106 sayılı Qərarı ilə bələdiyyə mülkiyyətinə verilə bilən dövlət əmlakının siyahısında 96 əmlakın adı qeyd olunub: bunların 58-i inzibati bina və ya inzibati binaların otaqları, 16-cı park, 9-u fəvvarə, 4-ü bağ, 3-ü yataqxana, 3-ü abidə, 1-i bulvar, 1-i baxça, 1-i meydandır. Siyahıdakı əmlakın 84-nün bələdiyyələrin mülkiyyətinə keçməsi reallaşılıb. Qeyd edək ki, say etibarı ilə ən çox əmlak verilən Mingəçevir bələdiyyəsinin mülkiyyətinə keçən 11 əmlakın 8-i fəvvarə olub. Həmin Qərarla ölkə üzrə cəmi 51 bələdiyyə inzibati bina ilə təmin edilib. Siyahıda göstərilən 58 inzibati binanın 6-si hələ də bələdiyyələrin mülkiyyətinə keçməyib. Halbuku “Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında” Qanunun 4-cü maddəsinə görə yerli özünüidarə qurumlarının fəaliyyətini təmin etmək üçün ilk növbədə onların mülkiyyətinə lazımı inzibati binalar, otaqlar və avadanlıqlar verilməlidir.

Aparılmış tədqiqatlar göstərir ki, hələ də əksər bələdiyyələrin, xüsusən də kənd bələdiyyələrinin inzibati binası yoxdur. Kənd bələdiyyələrinin böyük bir qisminin mərkəzi aparatı müvəqqəti olaraq həmin kənddə yerləşən yerli icra nümayəndəliklərinin binasında yerləşir. Təcrübədə hətta icra nümayəndəliyi ilə eyni otaqda yerləşən bələdiyyələrə də rast gəlinir. Bələdiyyələrin birləşməsindən sonra bir sıra bələdiyyələrin inzibati bina təminatı qismən həllini tapsa da, bir sıra bələdiyyələr üçün problem hələ də həll edilməmiş qalır.

Bələdiyyələrin və dövlət mülkiyyətində olan torpaqların sərhədlərində mövcud olan qeyri-dəqiqlik də yerli özünüidarə qurumlarının tam mülkiyyət sahibi olmasında problemlər yaradır. Belə ki, bəzi ərazilərdə dövlət və bələdiyyə ərazilərinin sərhədləri dəqiq olmadığından tez-tez bir mülkiyyətçinin digər mülkiyyətçinin torpağına müdaxiləsi halları olur. Belə hallar Bakı və Bakıtrafi bələdiyyələrdə geniş yayılıb. Təcrübədə hətta eyni ərazi üzrə 2 bələdiyyənin sərəncam verdiyi hallar da mövcuddur.

Azərbaycan Respublikası Prezidentin 23 noyabr 2007-ci il tarixli 2523 sayılı Fərmanıa uyğun olaraq «Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında» Qanuna edilən dəyişikliklər nəticəsində bələdiyyə torpaqlarının birbaşa satışı qadağan edilib. Həmin qanunun 9.1-ci maddəsinə edilən dəyişikliyə görə, bələdiyyə torpaqları üzərində mülkiyyət, istifadə və icarə hüquqları yalnız torpaq hərəqləri və ya müsabiqələri vasitəsilə əldə edilə bilər. Bələdiyyə torpaqlarının satışını və icarəyə verilməsi üçün keçirilən hərəqlər və müsabiqələr müxtəlif icra hakimiyyəti qurumlarının təmsilçiliyi ilə təşkil olunur. Bu halda bələdiyyə torpaqlarının üzərində müxtəlif icra hakimiyyəti qurumlarının maraqları cəmlənir və həmçinin bələdiyyələrin həmən qurumlardan asılılığı yaranır. Son nəticədə bələdiyyə öz mülkiyyətinə sərbəst sərəncam vermək hüququndan məhrum olur.

Bələdiyyələrin əmlak mülkiyyətçisinə çevrilməsində başlıca problemdən biri də onların maliyyə resurslarının az olmasıdır. Belə ki, zəruri maliyyə vəsaitinin olmaması onlara verilmiş əmlakı normal idarə etməsinə maneə olur. Hətta bir sıra bələdiyyələr məhz bu səbəbdən mülkiyyətlərində çox əmlakın olmağında maraqlı olurlar.

### 5.3. Təvsiyələr

Azərbaycanda bələdiyyələrin əmlak təminatı və mülkiyyət toxunulmazlığı ilə bağlı qeyd edilən problemləri nəzərə alaraq aşağıdakı təvsiyələrin həyata keçirilməsini təklif edirik:

- *“Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında” Qanunun tələblərinə uyğun olaraq bütün bələdiyyələrin dövlət tərəfindən inzibati bina ilə təchiz olunması qısa müddətdə təmin edilməlidir;*
- *Bələdiyyə əmlakına, xüsusən də paytaxtda yerləşən bələdiyyə torpaqlarına mülkiyyət hüququnu təsdiq edən sənədlərin səlahiyyətli dövlət qurumları tərəfindən verilməsi prosesi başa çatdırılmalıdır;*
- *Yerli özünüidarəetmə orqanlarına əmlak əldə etmək üçün qanunla müəyyən edilmiş hüdudlarda, eyni zamanda çevik və işlək mexanizmlər hazırlanmalıdır;*
- *Bələdiyyələrə əmlakın verilməsi ilə bağlı qanunvericilik aktlarında əmlakın verilməsi və əmlakın əldə olunduğu dövrdən sonrakı müddətdə əmlakın idarə edilməsi proseslərində şəffaflıq və ədalətlik təmin olunmalıdır;*
- *Bələdiyyələrə əmlakın verilməsi ilə bağlı qanunvericilik aktlarında əmlakın verilməsi prosesi ilə tənzimlənməlidir ki, verilmiş əmlak bələdiyyələr üçün əlavə yükə çevrilməsin.*

## 6. BƏLƏDIYYƏ ASSOSIASİYALARININ FƏALİYYƏTİ

### 6.1. Yerli özünüidarə birliklərinin fəaliyyətinə dair Avropa Şurasının sənədləri

Yerli Özünüidarəyə dair Avropa Xartiyasının 10-cu maddəsi “Yerli özünüidarə orqanlarının birləşmək hüququ” adlanır. Həmin maddənin birinci bəndində qeyd olunur ki, yerli özünüidarə orqanları öz səlahiyyətlərini həyata keçirərkən ümumi maraq doğuran vəzifələrin yerinə yetirilməsi üçün digər yerli özünüidarə orqanları ilə əməkdaşlıq etmək və qanunla müəyyən edilmiş hüdudlarda onlarla birləşmək hüququna malikdirlər. Xartiyanın 10.2-ci maddəsi AŞ-yə üzv dövlətlərdə milli assosiasiyaların analoji beynəlxalq birliklərə daxil olmaq hüququnun tanınması tələbini irəli sürür. Nəhayət, 10-cu maddənin üçüncü bəndində göstərilir ki, yerli özünüidarə orqanlarına qanunla müəyyən edilə bilən şərtlər əsasında başqa dövlətlərin belə orqanları ilə əməkdaşlıq etmək hüququ verilir.

AŞYRHK-nin 2005-ci ildə qəbul etdiyi «Yerli hakimiyyət orqanları ilə məsləhətləşmə» adlı 171 sayılı Təvsiyə sənədinin 7-ci bəndi hökumətin yerli özünüidarə orqanlarına bilavasitə aidiyyəti olan məsələlərlə bağlı qərarların planlaşdırılması və qəbulu prosesində bu orqanlarla məsləhətləşməli olduğu vurğulanır. Təvsiyyənin 8-ci bəndində qeyd olunur ki, bu cür məsləhətləşmələr üçün yerli özünüidarə orqanlarının ümumi maraqlar naminə milli və regional assosiasiyalarının hökumətlə yaratdığı institusional dialoq son dərəcə mühümdür. Sənədin 19-cu bəndində bələdiyyə birliklərinin inkişafı ilə bağlı milli hökumətlərə konkret təvsiyələr ünvanlanıb. Konqresin mövqeyinə, mərkəzi hökumət rəsmi qaydada yerli özünüidarənin milli assosiasiyalarını özünün tərəfdaşı kimi qəbul etməli, assosiasiyaların təmsilçilərinin iştirakı ilə daimi məsləhətləşmə orqanının yaradılması barədə qərar qəbul etməli, milli və regional yerli özünüidarə assosiasiyaların inkişafını dəstəkləməli, müntəzəm

olaraq həmin qurumları yerli özünüidarənin səlahiyyətləri və maliyyə resurslarının formalaşması kimi vacib məsələlərlə bağlı məsləhətləşmələr cəlb etməlidir<sup>7</sup>.

Bələdiyyə birliklərinin fəaliyyətilə bağlı müddəalar AŞYRHK-nin 2007-ci ildə qəbul etdiyi «Bələdiyyələrarası əməkdaşlığın institusional çərçivələri» adlı 221 sayılı Təvsiyyədə də əksini tapıb. Sənəddə bildirilir ki, bələdiyyələrin kiçik ölçülü və pərakəndə olduğu, regionlaşmanın zəif inkişaf etdiyi ölkələrdə yerli səviyyədə ictimai xidmətlərin effektiv təşkili bələdiyyələrarası əməkdaşlığın yaradılmasını tələb edir və yerli özünüidarə assosiasiyalarının qurulması bu cür əməkdaşlığın əsas formalarından biridir<sup>8</sup>.

Konqres bir sıra üzv ölkələrə ünvanladığı təvsiyyələrdə bələdiyyə birliklərinin gücləndirilməsi üçün konkret təkliflər də təqdim edir. Məsələn, 2007-ci ildə qəbul olunmuş «Xorvatiyada yerli və regional demokratiyaya dair» 226 sayılı Təvsiyyə sənədində qeyd olunur ki, Xorvatiya hökuməti yerli və regional səviyyədə fəaliyyət göstərən yerli özünüidarə orqanlarının assosiasiyalarının inzibati və peşəkar imkanlarının artırılması üçün zəruri həcmdə vəsaitlər ayırmalıdır<sup>9</sup>.

## 6.2. Azərbaycanada hazırkı vəziyyət

Bələdiyyə birliklərinin fəaliyyətinin səmərəli təşkil effektiv yerli özünüidarə institutunun formalaşmasının mühüm şərtlərindən biri hesab olunur. Bu cür birliklər yalnız bələdiyyələrarası əməkdaşlıq formatı kimi yox, həmçinin mərkəzi hökumət qarşısında həmin orqanların maraqlarını təmsil edən institut olaraq mühüm rola malikdir. Odur ki, beynəlxalq təcrübədə bələdiyyə assosiasiyalarının fəaliyyətinin səmərəliliyi daha çox məhz onların öz üzvlərinin maraqlarını təmsil etmə bacarığı əsasında qiymətləndirilir.

Azərbaycanda bələdiyyə assosiasiyaları 2006-cı ilin kənd, qəsəbə və şəhər bələdiyyələrinin təmsil olduğu 3 müxtəlif Assosiasiya yaradılıb. Hazırda bələdiyyələrin təxminən 81.5 faizi (1400-dək qurum) kənd, 13.9 faizi qəsəbə (240-dək bələdiyyə), yerdə qalanı isə (təxminən 80) şəhər assosiasiyasında birləşib. Bu təşkilatların formalaşmasından 5 ildən artıq müddət ötsə də, ölkədə əksmərkəzləşmənin dərinləşməsi, bələdiyyə institutunun inkişafı istiqamətində həmin birliklərin hər hansı ciddi təşəbbüslərlə çıxış etməsi müşahidə olunmayıb. Yarandığı dövrdən indiyədək bələdiyyə birliklərinin öz mandatına uyğun fəaliyyət göstərməsi, bu qurumların zəruri potensiala (xüsusilə də kənd resurslarına) malik olması xeyli suallar doğurub. Dünya təcrübəsində bələdiyyə birlikləri bir qayda olaraq bələdiyyə idarəetməsi sahəsində yaxşı təcrübələrin yayılması, bütün bələdiyyələrin bir-birilə qarşılıqlı təmasda olmasına və bir-birlərinin resurslarından qarşılıqlı şəkildə yararlanmasına imkan verən vahid informasiya məkanının formalaşdırılması, hökumət qarşısında bələdiyyələrin maraqlarının müdafiə olunması, bələdiyyələrin maraqlarına toxunan qanunvericilik aktlarının hazırlanmasında iştirakın təmin edilməsi, bələdiyyə problemlərinin müntəzəm monitorinqinin aparılması, nəhayət bələdiyyə kadrlarının hazırlanması, yenidən hazırlanması, onların ixtisasının artırılmasına yardım göstərilməsi kimi mühüm funksiyalar yerinə yetirir. Azərbaycanda bələdiyyə birlikləri bu fəaliyyətdən hər hansı birini həyata keçirmir.

<sup>7</sup> **Təvsiyyənin tam mətni ilə aşağıdakı linkdə tanış olmaq mümkündür:**

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=REC%282005%29171&Language=lanRussian&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

<sup>8</sup> **Təvsiyyənin tam mətni ilə aşağıdakı linkdə tanış olmaq mümkündür:**

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=REC%282007%29221&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

<sup>9</sup> **Местная и региональная демократия в Хорватии.**

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1624515&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

Azərbaycanda bələdiyyələrin assosiasiyalarının fəaliyyətinin hüquqi əsası «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunda təsbit olunub. Belə ki, həmin qanunun 10-cu maddəsində qeyd olunur ki, bələdiyyələr öz fəaliyyətlərini əlaqələndirmək, hüquq və mənafeələrini daha səmərəli həyata keçirmək üçün ittifaqlar yarada bilərlər. Avropa Şurasının müvafiq standartlarını və müxtəlif ölkələrin analogi birliklərinin hüquqi əsaslarını təhlil etdikdə Azərbaycanda bələdiyyə Assosiasiyalarının fəaliyyətinin normativ-hüquqi tənzimlənməsində bəzi çatışmazlıqlar mövcuddur. Məsələn, Xartiyanın 10.2-ci maddəsi AŞ-yə üzv dövlətlərdə milli assosiasiyaların analogi beynəlxalq birliklərə daxil olmaq hüququnun tanınması tələbini irəli sürür. Lakin Azərbaycan qanunvericiliyində bu müddəə öz əksini tapmayıb.

AŞYRHK-nin «Yerli hakimiyyət orqanları ilə məsləhətləşmə» adlı 171 sayılı Təvsiyə sənədinin 7-ci bəndi hökumətin yerli özünüidarə orqanlarına bilavasitə aidiyyəti olan məsələlərlə bağlı qərarların planlaşdırılması və qəbulu prosesində bu orqanlarla məsləhətləşməli olduğunu vurğulayır. Lakin Azərbaycan qanunvericiliyində bu cür məsləhətləşmə mexanizmi ilə əlaqədar hər hansı müddəə yoxdur. Yalnız «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunun 13-cü maddəsində qeyd olunur ki, bələdiyyə ərazilərinin müəyyənləşdirilməsi və dəyişdirilməsi, o cümlədən bələdiyyələr təşkil edilərkən, birləşdirilərkən, ayrılarkən, yenidən təşkil edilərkən, yaxud ləğv olunarkən onların hüduqlarının müəyyənləşdirilməsi və dəyişdirilməsi sosial-iqtisadi vəziyyət, tarixi və digər yerli xüsusiyyətlər, müvafiq ərazi əhalisinin rəyi nəzərə alınmaqla qanunla müəyyən edilir. Göründüyü kimi, hətta ərazi hüduqlarının dəyişdirilməsi kimi mühüm qərarın qəbulunda həmin ərazidə fəaliyyət göstərən yerli özünüidarə qurumlarının iştirakçılığı nəzərdə tutulmur.

Nəhayət, Azərbaycanda bələdiyyə assosiasiyaları peşəkar işlənmiş strateji plana malik deyil. Halubki strateji planın mövcudluğu istənilən təsisatın kortəbii fəaliyyət göstərmədiyinin, onun gələcək haqda aydın təsəvvürə və sərəncamlarında olan resurslardan səmərəli istifadə mexanizmlərinə malik olduğunun ən vacib göstəricisidir. Azərbaycanda bələdiyyələrin assosiasiyalarının internet səhifəsi və dövrü çap nəşrləri yoxdur. Halbuki bu cür kommunikasiya mexanizmləri olmadan assosiasiyaların üzvlərini müntəzəm olaraq zəruri məlumatlarla təmin etməsi, qarşılıq əlaqə imkanlarını asanlaşdırması mümkünsüzdür.

### 6.3. Təvsiyələr

- *Bələdiyyə birlikləri yerli özünüidarəyə dair dövlət siyasətinin formalaşdırılması prosesində mərkəzi hökumətin bərabər hüquqlu tərəfdaşı kimi qəbul olunmalı və bu cür tərəfdaşlığın real hüquqi mexanizmləri işlənilməlidir;*
- *Mərkəzi dövlət orqanları ilə bələdiyyələr arasında məsləhətləşmələrin müntəzəmliyini təmin etmək üçün daimi (həm də ictimai) əsaslarla konsultativ qurum yaradılmalıdır;*
- *Bələdiyyələrin milli assosiasiyalarının müstəqil fəaliyyəti üçün real təminatlar yaradılmalıdır;*
- *Yerli Özünüidarəyə dair Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq milli qanunvericilik bələdiyyə assosiasiyalarının beynəlxalq birliklərə daxil olmaq hüququnu tanımalıdır;*
- *Bələdiyyə birlikləri peşəkar bir struktura çevrilmək, aydın fəaliyyət perspektivləri müəyyənləşdirmək üçün özlərinin orta və uzun müddətli fəaliyyət proqramını, həmçinin strateji planını işləyib hazırlamalıdır;*
- *Assosiasiyalar öz üzvləri ilə virtual və operativ əlaqəyə nail olmaq, üzvlərinin məlumatlılıq səviyyəsini yüksəltmək üçün öz fəaliyyətində informasiya-kommunikasiya texnologiyalarının tətbiqini, xüsusilə internet saytının yaradılmasını, sayt vasitəsilə bələdiyyələrə onlayn qanunvericilik xidmətinin göstərilməsini təmin etməlidirlər;*

- *Assosiasiyaların onlara üzv olan bələdiyyələr qarşısında ciddi hesabatlılığı təmin edilməli, assosiasiyaların fəaliyyəti şəffaflıq və hesabatlılıq prinsiplərinə əsaslanmalıdır;*
- *Hər bir rayon və şəhər, həmçinin konkret bölgələr üzrə bələdiyyələrarası əməkdaşlıq təşviq edilməli və əməkdaşlıq formalarını seçməkdə bələdiyyələrə tam sərbəstlik verilməli, hər hansı inzibati təsir metodları istisna olunmalıdır;*
- *Assosiasiyalar müntəzəm olaraq bələdiyyə qanunvericiliyi təhlil etməli, aparılan təhlillər və toplanan rəylər əsasında qanunvericilik təşəbbüslərini parlamentə təqdim etməlidirlər.*

## **7. BƏLƏDİYYƏLƏRİN SEÇKİLİ ŞƏXSLƏRİNİN VƏ BƏLƏDİYYƏ QULLUQÇULARININ STATUSU, İŞ ŞƏRAITI VƏ TƏMINATLARI**

### **7.1. Bələdiyyə üzvlərinin və qulluqçularının statusuna dair Avropa Şurasının sənədləri**

Bələdiyyə üzvlərinin və qulluqçularının həi statusu, həm də iş şəraitilə bağlı Avropa Şurasının «Yerli özünüidarə haqqında» Xartiyasında müəyyən müddəalar əks olunub. Xartiyanın 6-cı maddəsinin ikinci bəndində qeyd olunur ki, yerli özünüidarə orqanları qulluqçularının iş şəraiti təcrübə və səriştəlilik prinsipləri əsasında yüksək ixtisaslı kadrlar seçimini təmin etməyə imkan verməli, bundan ötrü peşə hazırlığının, əməyin ödənilməsinin və vəzifədə irəliçəkilmənin müvafiq şərtləri təmin olunmalıdır. Eyni zamanda, sənədin 7-ci maddəsi «Yerli səviyyədə səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi şərtləri» adlanır. Həmin maddədə qeyd olunur ki, yerli seçkili şəxslərin statusu onların səlahiyyətlərinin sərbəst həyata keçirilməsini təmin etməli, bu şəxslərin statusu onların öz səlahiyyətlərini həyata keçirmələri ilə bağlı çəkdikləri xərclərin müvafiq pul kompensasiyasını, həmçinin zərurət olduqda, əldən çıxmış faydaya yaxud əmək haqqına görə kompensasiyanı və müvafiq sosial sığortanı almağa imkan verməlidir. Xartiyanın tələbinə görə, yerli seçkili şəxsin mandatı ilə bir araya sığmayan istənilən funksiyalar və fəaliyyət yalnız qanunla yaxud əsas hüquqi prinsiplərlə müəyyənləşdirilə bilər.

AŞYRHK-nin bələdiyyələrin seçkili şəxslərinin və qulluqçularının statusuna, iş həraitinə və təminatlarına dair məxsusi tövsiyyə sənədi olmasa da, ayrı-ayrı üzv ölkələrdə yerli demokratiyanın vəziyyətilə bağlı tövsiyyə sənədlərində bir sıra yanaşmalar yer alıb. Məsələn, Konqresin «Polşada yerli və regional demokratiyaya dair» 120 sayılı Tövsiyyəsində (2002) qeyd olunur ki, yerli özünüidarə orqanlarında iş şəraiti, əmək haqqının səviyyəsi, xidmət pillələrində irəli çəkilmə üçün perspektivlər yüksək ixtisaslı kadrların iş qəbuluna zəmanət verməlidir<sup>10</sup>.

### **7.2. Azərbaycanada hazırkı vəziyyət**

Azərbaycanda bələdiyyə üzvlərinin və qulluqçularının fəaliyyəti 3 müxtəlif qanunla tənzimlənir.

“Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanuna əsasən, bələdiyyə üzvlərinin öz səlahiyyətlərini maneəsiz və səmərəli həyata keçirməsinə, hüquqlarının, şərəf və ləyaqətinin müdafiəsinə dövlət təminat verir. Eyni zamanda, öz səlahiyyətlərini daimi əsasda icra edən bələdiyyə

<sup>10</sup> Tövsiyyənin tam mətnilə aşağıdakı linkdə tanışlıq mümkündür:  
<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=942731&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

“Bələdiyyələrin İnkişafı Naminə” QHT Alyansı

üzlərinin tutduqları vəzifələrlə bağlı sosial təminatları qanunvericiliklə müəyyənləşdirilməlidir.

“Bələdiyyə üzvünün statusu haqqında” Qanuna görə, bələdiyyənin seçkili şəxsləri yerli əhəmiyyətli məsələlərlə bağlı icra hakimiyyəti orqanlarına müraciət etmək, yerli özünüidarə orqanlarının seçkili vəzifələrini daşımaq, bələdiyyə iclaslarında çıxış etmək və zəruri qərar layihələri hazırlamaq hüququna malikdir. Adıçəkilən qanun bələdiyyə üzlərinin mütəmadi olaraq dövlətin nəzarətində olan tədris müəssisələrində peşə hazırlığına və ixtisasının artırılmasına cəlb edilməsini nəzərdə tutur. Səlahiyyət müddətində bələdiyyə üzvü bələdiyyənin qabaqcadan razılığı olmadan əmək müqaviləsi ilə işlədiyi yerdə müdiriyyətinin təşəbbüsü ilə işdən çıxarıla, yaxud intizam tənbehi qaydasında azmaaşlı işə keçirilə bilməz. Əmək haqqını bələdiyyədən alan seçkili şəxslərin əsas iş yeri bələdiyyə hesab olunur. Əmək haqqı bələdiyyə tərəfindən ödənilməyən bələdiyyə üzvü öz səlahiyyətlərini həyata keçirərkən istehsal və ya xidmət, eləcə də elmi, təhsil və yaradıcılıq fəaliyyətini dayandırmır. Bələdiyyə üzvü bələdiyyənin və ya onun daimi komissiyalarının iclasları zamanı öz daimi iş yerindəki vəzifələrinin yerinə yetirilməsindən azad olunur.

“Bələdiyyə qulluğu haqqında” Qanun bələdiyyədə təyinat əsasında vəzifə tutan və ödənişli əsaslarla xidmət göstərən şəxslərin - bələdiyyə qulluqçularının statusunu və fəaliyyətini tənzimləyir. Bu qanuna əsasən, qulluqçu vəzifələrinə bələdiyyələrin icra aparatında çalışan struktur bölmələrinin rəhbərləri və onların müavinləri mütəxəssislər, müfəttişlər daxildir. Bələdiyyə qulluqçularının başlıca funksiyası bələdiyyə tərəfindən qəbul edilmiş qərarların icra edilməsidir. Sözügedən qanuna görə, öz xidməti vəzifələrini həyata keçirmək qulluqçulara üçün zəruri şərait yaradılmalı, vəzifə səlahiyyətlərinin yerinə yetirmək üçün onların müvafiq idarə və təşkilatlardan zəruri məlumat almasına şərait yaradılmalı, peşə hazırlığına və ixtisas artırmaya cəlb edilməlidirlər.

Bələdiyyə qulluqçularının sosial-maddi təminatlarına gəldikdə, onların iş vaxtı, məzuniyyəti, pensiyaların və başqa müavinətlərin təyin edilməsi (həmçinin ödənilməsi) bütün maddi işçilərlə eyni mexanizmə əsaslanır. Lakin «Bələdiyyə qulluğu haqqında» Qanuna əsasən, onlara bələdiyyələrin maliyyə imkanları daxilində əlavə olaraq digər kompensasiyalar və ödənişlər, habelə müavinətlər verilə bilər. Bələdiyyə qulluqçularının əmək haqqı bələdiyyələrin büdcəsi hesabına, onun maliyyə imkanlarına uyğun olaraq bələdiyyə tərəfindən təsdiq edilmiş ştat cədvəli əsasında müəyyən edilir.

Yuxarıda qeyd olunanlar bələdiyyə üzlərinin və qulluqçularının qanunvericilikdə təsbit olunmuş statusunun ümumi icmalını özündə əks etdirir. Qanunvericiliyin təhlili onu deməyə əsas verir ki, bələdiyyə üzlərinə nisbətən bələdiyyə qulluqçularının statusunun tənzimlənməsində daha çox problemlər mövcuddur. Bələdiyyə üzlərinə gəlicə, bələdiyyə institutuna hazırkı yanaşma və bələdiyyələrin mövcud səlahiyyətləri kontekstində əsas problem daimi əsaslarla işləyən bələdiyyə üzlərinin zəruri maliyyə təminatıdır. Maliyyə təminatının davamlı olmaması sosial təminat məsələləri ilə bağlı gələcəkdə bir sıra problemlərin (məs., pensiyaların hesablanması və s.) ortaya çıxmasına gətirib çıxara bilər. Bələdiyyə qulluqçularının statusunun tənzimlənməsi ilə bağlı isə daha çox boşluqlar müşahidə olunur.

Azərbaycanda bələdiyyələrin mövcud statusu və səlahiyyətlərinin həcmi bələdiyyə qulluğu ilə bağlı qanunvericiliyə əhəmiyyətli dərəcədə təsir edib. Bələdiyyələrin dövlət hakimiyyəti sisteminin tərkib hissəsi kimi nəzərdə tutulmaması və onların yerli hakimiyyət orqanları kimi tanınmasını təmin edən zəruri hüquq normalarının olmaması bələdiyyə qulluqçularının statusunun dövlət qulluqçularının statusundan fərqli şəkildə nizamlanmasına gətirib çıxarıb. Halbuki inkişaf etmiş yerli özünüidarə sisteminə malik ölkələrdə bütövlükdə məmur kateqoriyasına daxil olan şəxslərin statusuna yanaşma eynidir. Çünki bələdiyyə qulluğu

kütləvi (public) hakimiyyət sferasında təsis edilir və fəaliyyət göstərir, zira bələdiyyə fəaliyyəti kütləvi-hakimiyyət fəaliyyətidir. Bələdiyyə qulluğunun bu cəhəti onu kütləvi hakimiyyət sferasına aid olan dövlət qulluğu ilə yaxınlaşdırır. Bələdiyyə hakimiyyəti (yerli özünüidarə) və dövlət hakimiyyəti – kütləvi (public) hakimiyyət formalarıdır. Onların hər ikisinin vahid mənbəyi var. Bu mənbə xalq hakimiyyətidir. Dövlət və bələdiyyə qulluqçuları kütləvi (publik) hakimiyyət sferasında dövlət və bələdiyyə orqanlarının funksiyalarının həyata keçirilməsində iştirak etdiyindən dövlət qulluqçuları kimi bələdiyyə qulluqçularının statusunun da dəqiq tənzimlənməsinə ehtiyac var. Bu baxımdan “Bələdiyyə qulluğu haqqında” Qanunu təkmil hesab etmək olmaz. Belə ki, bu Qanunda bələdiyyə qulluğunun əsas prinsipləri öz əksini tapmayıb. Prinsiplərin müəyyənləşdirilməsi bələdiyyə qulluğunun təşkili və həyata keçirilməsinin əsaslarının daha dəqiq müəyyənləşdirilməsi baxımından əhəmiyyətlidir.

“Bələdiyyə qulluğu haqqında” Qanunda bələdiyyə qulluqçularının hər hansı təsnifatının aparılmaması, heç olmazsa, bələdiyyələrin vəzifəli şəxslərinin təsnifatının verilməməsi, hansı vəzifə tutanların vəzifəli şəxs hesab edilməsinin müəyyənləşməməsi də hüquqi böşlüqdür.

Qanun bələdiyyə qulluğuna qəbul olunmanın şərtləri və bələdiyyə qulluqçusu statusunu əldə etmə anı barədə də heç nə demir. Bəlli olmur ki, bələdiyyə qulluğuna qəbul ediləcək fərdlərdən hansı keyfiyyətlər tələb olunur. Məsələn bələdiyyə vəzifəliələrinin qohum-əqrabasının bələdiyyə qulluğuna qəbul olunmağın qadağan edilib-edilməməsi, məhkəmə qərarlarının nəzərə alınıb-alınmaması kimi məsələlər tamamilə açıq qalır. Qulluğa qəbulun müsabiqə, yaxud hansısa başqa üsulla reallaşması da məlum olmur. Bu məqam naməlum qaldığından bələdiyyə qulluğuna qəbulun digər incəlikləri – müsabiqə və ya müsahibə şərtləri barədə də qanunda heç nə deyilmir. Qanun ictimai idarəetmə sistemində qulluğa qəbul üçün əhəmiyyətli bir məqama – qulluqçuların təcrübə-sınaq müddəti ilə işə qəbulu zərurəti kimi vacib bir məsələni də unudur. Əvəzində işə qəbula qərribə yanaşma təklif edilir. Beşinci maddədə göstərilir ki, yerli əhaliyə xidmət, iqtisadi və sosial inkişaf proqramlarını həyata keçirmək üçün yaradılan icra strukturlarının rəhbərləri bələdiyyə qərarı ilə sədr tərəfindən, digər işçilər isə birbaşa sədr tərəfindən təyin olunur. Beləliklə, qanundakı bələdiyyə qulluğuna qəbulla bağlı bu və digər anlaşılmaz məqamlar bələdiyyə icra orqanlarının peşəkar kadrlar hesabına formalaşmasına hüquqi zəmin yaratmır və belə meyarsızlıq nəticəsində qeyri-peşəkar, təsadüfi fərdlərin qulluğa qəbulu hüquqi cəhətdən asanlaşır.

«Bələdiyyə qulluğu haqqında» Qanun qulluğa qəbul prosedurları barədə heç bir hüquqi əsas yaratmadığı kimi, qulluqdan çıxarılma ilə bağlı hüquqi məsələləri də dəqiq tənzimləmir. Nəzərə alınmayıb ki, bələdiyyə qulluqçusu ictimai sektorda çalışacaq, bu sektorda işə qəbul da, işdən azad olunma da tək Əmək Məcəlləsinin müəddəaları əsasında həyata keçirilə bilməz.

«Bələdiyyə qulluğu haqqında» Qanunun 8-ci maddəsi – qulluqla bağlı qadağalara aid olan maddə də hüquqi boşluqların bütöv dəstini özündə əks etdirir. Qulluqçulara qanunverici, icra, məhkəmə orqanlarında vəzifə tutmaq, qulluqdan əldə etdiyi məlumatlardan «yad məqsədlər» üçün istifadə etmək qadağan olunur. Bu baxımdan qanun dörd il sonra qəbul edilən «Bələdiyyələrin vergi xidməti orqanı haqqında Əsasnamənin» 4.3.-cü bəndindən də geri qalır. Bu bənddə göstərilir ki, vəzifəli «vergitutanlar» sahibkarlıq fəaliyyəti, elmi-pedaqoji və yaradıcılıq fəaliyyətdən başqa, digər ödənişli fəaliyyətlə məşğul ola bilməzlər. Yəni, vergi orqanının vəzifəli şəxsi hər hansı müəssisədə muzzdlu işlə məşğul ola bilməz.

Qanunun 8-ci maddəsində isə belə anlaşılıla bilər ki, bələdiyyə qulluqçusu eyni zamanda xüsusi firmada menecer, zavodda mühəndis, fermer təsərrüfatında traktorçu, bankda mühasib və s. işləyə bilər.

Qanun bələdiyyə qulluqçularının əmək haqqının müəyyənləşməsinə münasibətdə ümumiyyətlə, etinasızlıq göstərmiş. 11-ci maddə qulluqçuların yerli büdcənin imkanlarına uyğun və ştat cədvəli əsasında maaş alacağı bildirilib. Maddədə hətta maaşın vəzifəyə, iş

stajına uyğun ödənilməsi barədə də heç nə deyilməyib. Maddədə yaddan çıxarılıb ki, ştat cədvəlinə uyğun əmək haqqından əlavə mükafatlar da mövcud olmalıdır. Bəzi hallarda ştat üzrə əmək haqqı bəzi əmsallara vurulmalıdır. Bir sözlə, bu maddə əmək haqqının formalaşması məsələsinə – əmək haqqının stimullaşdırıcı rol oynaması zərurətinə kifayət qədər səthi yanaşılıb. Əmək haqlarının formalaşmasında bələdiyyələrə «sonsuz müstəqillik» verilib və bu «müstəqilliyin» sonda neqativ nəticələrə gətirib çıxardığı artıq faktdır.

«Bələdiyyə qulluğu haqqında» Qanunun 7-ci maddəsində ictimai sektor məşğulları üçün xidməti rəqlamentə riayət etməyin zərurəti unudulur və vəzifələr sırasında bələdiyyə qulluqçularının öz gəlir və əmlakı barəsində məlumat vermək öhdəliyi göstərilir. Nəzərə alınmır ki, ictimai sektorda çalışanın maddi vəziyyətinin şəffaflığı mühüm məsələnin həlli üçün – ictimai resursların talanının qarşısının alınması üçün olduqca əhəmiyyətlidir.

«Bələdiyyə qulluğu haqqında» Qanunda bələdiyyə qulluqçularının hüquqi məsuliyyətinin əsasları və reallaşdırılması mexanizmləri müəyyənləşdirilməyib. Qanun öz vəzifəsini yerinə yetirməyən bələdiyyə qulluqçusunun cəzalarla – töhmət, işdən azad edilmə və s. «mükafatlandırılması»nın zəruriliyinə diqqət göstərmir. Belə anlaşılır ki, bələdiyyə qulluqçuları «toxunulmazlıq» statusuna malikdirlər. Bələdiyyə qulluqçusunun bələdiyyəyə vurduğu maddə zərərə görə məsuliyyət daşması barədə də qanun susur. Qanun demir ki, bələdiyyə qulluqçusu öz hərəkətlərinin qanuni olmasına məsuliyyət daşıyır və qeyri-qanuni göstərişləri yerinə yetirməməlidir.

### 7.3. Tövsiyələr

Azərbaycanda bələdiyyələrin seçkili şəxslərin və qulluqçularının statusu, iş şəraiti və təminatları ilə bağlı sadalanan problemləri nəzərə alaraq aşağıdakı tövsiyələrin həyata keçirilməsini təklif edirik:

- *Bələdiyyə orqanlarında daimi əsaslarla fəaliyyət göstərən bələdiyyə üzvlərinin daimi fəaliyyət göstərdikləri dövr ərzində əmək haqqı təminatının davamlılığına təminat verilməlidir.*
- *Qanunda bələdiyyə qulluğunun əsas prinsipləri öz əksini tapmalıdır.*
- *Qanunda bələdiyyə qulluqçularının təsnifatı verilməlidir;*
- *Qanunda bələdiyyə qulluğuna qəbul olunmanın şərtləri göstərməli və bələdiyyə qulluqçusu statusunu əldə etmə anı müəyyənləşdirilməlidir;*
- *Qanunda bələdiyyə qulluqçularının fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi, həvəsləndirmə tədbirlərinin tətbiqinin prinsipləri və meyarları öz əksini tapmalıdır;*
- *Qanunda qulluqla bağlı qadağalara aid olan boşluqlar aradan qaldırılmalıdır;*
- *Qanunda bələdiyyə qulluqçularının öz gəlir və əmlakı barəsində məlumat vermək öhdəliyi göstərilməlidir;*
- *Qanunda bələdiyyə qulluqçularının hüquqi məsuliyyətinin əsasları və reallaşdırılması mexanizmləri müəyyənləşdirilməlidir.*

## 8. BƏLƏDIYYƏLƏRİN KADR POTENSIALI

### 8.1. Bələdiyyələrin kadr potensialının gücləndirilməsi ilə bağlı Avropa Şurasının sənədləri

Yerli özünüidarə qurumlarının göstərdiyi xidmətlərin keyfiyyəti bu qurumlarda seçkili və təyinatlı vəzifə tutan kadrların bilik və bacarıqlarından çox asılıdır. Təsadüfi deyil ki, “Yerli özünüidarə haqqında” Avropa Xartiyası və Avropa Şurasının digər sənədlərində yerli özünüidarə orqanlarında çalışanların peşə hazırlığı, onların bilik və bacarıqlarının artırılması məsələlərinə xüsusi diqqət yetirilir. Bu məsələ AŞYRHK tərəfindən Azərbaycana ünvanlanan 126 sayılı Tövsiyədə də öz əksini tapıb. Avropa Şurası Nazirlər Komitəsinin (AŞNK) 2007-ci ildə qəbul etdiyi və üzv dövlətlərə ünvanladığı “Yerli və regional səviyyələrdə bacarıqların artırılması (*capacity building*) haqqında” adlı 12 sayılı Tövsiyəsində (bu Tövsiyədən çıxarış aşağıda verilir), Yerli və Regional Hakimiyyət Nümayəndələrinin 2-ci Avropa Konfransının (1995) 8 sayılı Tövsiyəsində, Yerli və Regional Hakimiyyət Nümayəndələrinin 2-ci Avropa Konfransının (1995) 10 sayılı Qətnaməsində, Yerli və Regional Demokratiya Komitəsinin (CDLR) “Yerli səviyyədə bacarıqların artırılması (*capacity building*) haqqında” 27 sayılı Rəyində yerli özünüidarə qurumları kadrlarının - həm seçkili şəxslərin, həm də yerli özünüidarə orqanları qulluqçularının bilik və bacarıqlarının artırılmasına yönəlmiş onların xidmətdən ayrılmadan ala biləcəkləri geniş təlim, eləcə də ilkin hazırlıq sistemini inkişaf etdirmək tövsiyə olunur. Adı çəkilən sənədlərdə yerli hakimiyyət orqanlarının göstərdiyi ictimai xidmətlərin keyfiyyətinin kadr potensialı ilə bağlı olduğu xüsusi qeyd edilir.

AŞNK-nin yerli və regional səviyyədə bacarıqların artırılmasına (*capacity building*) dair üzv dövlətlərə CM/Rec (2007) 12 sayılı tövsiyəsi üzv dövlətlərin hökumətlərinə tövsiyə olunur ki, yerli hakimiyyət orqanının bacarıqlarının başlıca olaraq seçilmiş nümayəndələrin təcrübəsindən, təşkilatın korporativ idarəçilik qabiliyyətindən, işçi qüvvəsinin qabiliyyətindən (işçilərin təcrübəsi, işə cəlb edilməsi və saxlanması), maliyyə və layihə idarəçiliyi təcrübəsindən asılı olmasını və bu bacarıqların gələcək inkişafının vacibliyi qəbul etsinlər. Sənəddə yerli hakimiyyətlərdə çalışan kadrların peşə-ixtisas qabiliyyətlərinin, liderlik, idarəetmə və başqa bacarıqlarının inkişafı sahəsində təşkilatlararası və beynəlxalq əməkdaşlıq formaları, bilik və bacarıqların artırılmasının təşkili və stimullaşdırılması ilə bağlı konkret tövsiyələr yer alıb.

### 8.2. Azərbaycanda mövcud vəziyyət

Yerli özünüidarə orqanlarının səmərəli fəaliyyətinin başlıca şərtlərindən biri onların kadr potensialıdır. Yerli əhəmiyyətli məsələlər üzrə effektiv və çevik qərarların qəbulu və onların keyfiyyətli icrası bələdiyyə kadrlarının peşə hazırlığının səviyyəsindən çox asılıdır. Hazırda Azərbaycanın bələdiyyə sistemində 15 mindən artıq seçkili üzv və bundan bir qədər çox bələdiyyə qulluqçusu çalışır.

Araşdırmalar göstərir ki, bələdiyyələrin mövcud kadr potensialı yerli özünüidarənin səmərəli təşkilini təmin etmək iqtidarında deyil. Bu, ilk növbədə bələdiyyə seçkilərinin tam azad və ədalətli keçirilməməsindən irəli gəlsə, digər tərəfdən qanunvericilikdən qaynaqlanır. Çünki “Bələdiyyə qulluğu haqqında” Qanun bələdiyyə qulluğuna qəbul üçün konkret vəzifələr üzrə peşə-ixtisas tələbləri müəyyənləşdirmir və işə qəbul üçün müsabiqə şərtlərini nəzərdə tutmur. Əvəzində işə qəbula fərqli yanaşma təklif edilir. Qanunun beşinci maddəsində göstərilir ki, yerli əhaliyə xidmət, iqtisadi və sosial inkişaf proqramlarını həyata keçirmək üçün yaradılan icra strukturlarının rəhbərləri bələdiyyə qərarı ilə sədr tərəfindən, digər işçilər isə

birbaşa sədr tərəfindən təyin olunur. Beləliklə, qanun bələdiyyə icra orqanlarının peşəkar kadrlar hesabına formalaşmasına hüquqi zəmin yaratmır və belə meyarsızlıq nəticəsində qeyri-peşəkar, təsadüfi fərdlərin qulluğa qəbulu hüquqi cəhətdən asanlaşır.

Birləşmə prosesinin aparılmasına baxmayaraq bələdiyyələrin ölçülərinin bir çox hallarda hələ də kiçik olması və maliyyə imkanlarının zəifliyi də kadr potensialının inkişafına mane olan amillərdəndir. Bu amillərin nəticəsi olaraq yerli özünüidarətmə orqanlarında komissiyalar tam formalaşmır. Kadrları saxlamaq və inkişaf etdirmək üçün bələdiyyələrin zəruri maliyyəsi olmadığından bu sektorda kadr çatışmazlığı mövcuddur. Bütün bunların nəticəsi olaraq ölkədə bələdiyyə qulluğunun cəlbədiciyi çox aşağı səviyyədədir.

Bələdiyyələrin kadr potensialının zəif olmasını şərtləndirən digər bir amil bələdiyyə kadrlarının hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sisteminin olmamasıdır. Doğrudur, ötən dövr ərzində bələdiyyə kadrlarının hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması istiqamətində müəyyən işlər görülmüşdür. Lakin bu işlər bələdiyyə idarəetməsinin təkmilləşdirilməsinə yönəlmiş əhəmiyyətli addımlar kimi qiymətləndirilə bilməz.

Azərbaycanda yerli özünüidarə kadrlarının hazırlanması Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası, Dövlət İqtisad Universiteti, Bakı Biznes Universiteti, Qafqaz Universiteti, Azərbaycan Beynəlxalq Universiteti, Naxçıvan Dövlət Universiteti və Gəncə Dövlət Universitetində həyata keçirilir. 2009-cu ildə bu ali məktəblərdə “Dövlət və bələdiyyə idarəetməsi” ixtisasına qəbul planı 150 nəfərə yaxın olub. 2010 və 2011-ci illərdə bu göstərici üzrə əhəmiyyətli dəyişiklik baş verməyib. Uyğun tədris proqramlarının və planlarının işlənilməsi, tədrisdə yeni təlim metodlarından və texnologiyalarından yetərincə istifadə edilməməsi bələdiyyə orqanları üçün kadr hazırlığı sisteminin olmamasından irəli gəlir. Bələdiyyələrin kadr ehtiyacları (ümumilikdə bələdiyyə qulluğunda 15 mindən çox işçi çalışır) nöqtəyi-nəzərdən kadr hazırlığının miqyası olduqca məhduddur. Xüsusilə də Azərbaycanda peşə yönümü sistemi inkişaf etmədiyindən orta məktəbin yuxarı sinif şagirdlərinin bələdiyyə ixtisaslarına yönləndirilməsi problem olaraq qalır.

Bələdiyyə kadrlarının yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sahəsində də sistemli mövcuddur. Bu sistemliyi əsasını “Bələdiyyə qulluğu haqqında” Qanun qoyub. Belə ki, qanunun 6-cı maddəsinə görə ixtisas dərəcəsini və peşə hazırlığını artırmaq bələdiyyə qulluqçusunun hüququdur. Təcrübə isə göstərir ki, bələdiyyə qulluqçuları bu hüquqlarını gerçəkləşdirməkdə o qədər də maraqlı deyillər. Çünki Qanun bələdiyyə qulluqçularının təsnifatını aparmır və konkret vəzifələr üzrə ixtisas tələbləri müəyyənləşdirmir. Bu isə bələdiyyənin icra aparatının rəhbərinə aparat daxilində öz şəxsi mülahizələrinə əsasən istənilən yerdəyişmələri etmək imkanı verir.

Hər il Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası, Ədliyyə Akademiyası kimi təsisatlar bələdiyyə kadrları üçün qısamüddətli kurslar təşkil edirlər. Lakin bu cür kurslar üçün təlim ehtiyaclarının (tədris olunan mövzuların) hansı prinsiplər və məlumatlar əsasında müəyyənləşdirildiyi aydın deyil. Digər tərəfdən, kurs dinləyicilərinin sayı da bələdiyyə kadrlarının ümumi sayına münasibətdə xeyli azdır. Ədliyyə Nazirliyinin *bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətlə bağlı 2010-cu il üzrə illik məruzəsində* deyilir ki, Ədliyyə Akademiyasında əsasən yeni seçilmiş bələdiyyə üzvləri və bələdiyyə qulluqçuları üçün il ərzində təşkil edilmiş 17 ixtisasartırma kursunda 327 dinləyiciyə aktual mövzular üzrə mühazirələr oxunmuşdur. Bundan başqa, Dövlət İdarəçilik Akademiyasında da ixtisasartırma kursları təşkil edilmişdir. Bütövlükdə, ixtisasartırma kurslarına 381 dinləyici cəlb olunmuşdur ki, bu da 2009-cu ildəkindən 24 faiz çoxdu. Rəsmi məlumatdan da görünür ki, bələdiyyə kadrlarının ixtisaslarının artırılması və yenidən hazırlığı sahəsində daha məqsədyönlü fəaliyyətə ehtiyac var.

Bələdiyyə kadrlarının yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sahəsində vahid dövlət siyasətinin olmaması ona gətirib çıxarır ki, ayrı-ayrı qurumlar tərəfindən təşkil edilən qısamüddətli kurslardan bələdiyyə kadrlarının yalnız cüzi hissəsi faydalana bilir. Müxtəlif təşkilatlar tərəfindən təşkil edilən təlim kurslarının əhatə etdiyi proqramların akkreditasiyasının olmaması isə bəzi hallarda verilən təlimlərin keyfiyyətinin aşağı olmasına gətirib çıxarır.

Bələdiyyələrin səlahiyyət və maliyyə problemləri həll olursa da kadr potensialının zəifliyi son nəticədə əhalinin keyfiyyətli ictimai xidmətlər almaq imkanlarını aşağı sala bilər. Ona görə də bələdiyyələri kadr potensialının gücləndirilməsi istiqamətində indidən zəruri addımların atılması qaçılmazdır.

Bu baxımdan «2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramı»nda müəyyən tədbirlərin nəzərdə tutulması müsbət qiymətləndirilməlidir. Proqramda göstərilir ki, bələdiyyələrin potensialının inkişaf etdirilməsi məqsədilə bələdiyyə üzvləri və bələdiyyə qulluqçularının bacarıqlarının inkişaf etdirilməsi üçün təlimlər təşkil olunacaq, bu sahədə ölkə daxilində və beynəlxalq səviyyədə təcrübə mübadiləsinin genişləndirilməsi, eləcə də dövlət təhsil sistemində bələdiyyə idarəçiliyi sahəsində ixtisaslaşmış kadrların hazırlanması dəstəklənəcəkdir.

### 8.3. Təvsiyələr

- *“Bələdiyyə qulluğu haqqında” qanun təkmilləşdirilməli, bələdiyyə qulluğuna qəbul üçün konkret vəzifələr üzrə ixtisas tələbləri müəyyənləşdirilməli və işə qəbul üçün müsabiqə şərtləri nəzərdə tutulmalıdır;*
- *Bələdiyyə kadrlarının hazırlığı sistemi yaradılmalı, tədris proqramları təkmilləşdirilməli, təlim-tədris proqramlarının rəsmi akkreditasiyası həyata keçirilməlidir;*
- *Dövlət İdarəçilik Akademiyasının nəzdində geniş profilli bələdiyyə ixtisasları üzrə yerli özünüidarə qulluqçularının yenidən hazırlanması və ixtisaslarını artırmaları üçün xüsusi İnstitut yaradılmalıdır;*
- *İxtisasartırma kursları ehtiyacılığa əsaslanmalıdır. Bunu nəzərə alaraq bələdiyyə birlikləri və səlahiyyətli dövlət qurumları təlim ehtiyaclarının dəqiq və müntəzəm müəyyənləşdirilməsinə imkan verən mexanizm işləyib hazırlamalıdırlar;*
- *Nazirlər Kabineti bələdiyyə qulluğu üzrə peşə-ixtisas standartları müəyyənləşdirməlidir. Bunun üçün bir sıra peşə sahibləri (məsələn, təhsil və səhiyyə işçiləri) üçün hazırlanmış tarif peşə-ixtisas sorğu kitabı kimi anoloji sənədin bələdiyyə qulluqçuları üzrə hazırlanması mümkündür;*
- *Bələdiyyə birlikləri yerli özünüidarə kadrlarının hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması üzrə məlumat bankı yaratmalıdırlar. Həmin informasiya bazasında hər il bələdiyyə ixtisası üzrə ali təhsilin bakalavr və magistr pilləsinə daxil olanların və oranı bitirənlərin, ixtisasını artıranların və bələdiyyə problemləri üzrə təkrar ixtisaslaşanların sayı ayrı-ayrılıqda qeydə alınmalı, il ərzində təşkil olunmuş kurslarda keçilmiş təlim mövzularının siyahısı tərtib olunmalıdır. Bu məlumatların yoxluğu şəraitində yerli özünüidarənin kadr hazırlığının cari vəziyyətini və perspektiv inkişaf istiqamətlərini qiymətləndirmək praktiki olaraq mümkünsüzdür;*
- *Bələdiyyə kadrlarının yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sahəsində milli strategiya işlənilib hazırlanmalı, bələdiyyə kadrlarının daha geniş hissəsini əhatə etmək üçün regional təlim-tədris mərkəzləri yaradılmalıdır.*

## 9. PAYTAXT ŞƏHƏRİ KİMİ BAKININ STATUSU VƏ SEÇKİLİ ŞURANIN FORMALAŞDIRILMASI

### 9.1. Paytaxt şəhərlərinin idarə olunmasına və statusuna dair Avropa Şurasının sənədləri

Yerli özünüidarə sistemində paytaxt şəhərlərin rolu böyük əhəmiyyətə malikdir. Bu şəhərlər paytaxtı olduğu ölkələr üçün rəmzi mənə daşımaqla yanaşı, həm də ölkənin yerli özünüidarə sistemində xüsusi statusa malik olurlar. Başqa sözlə desək, bəzi hallarda beynəlxalq aləmdə bütün ölkəni təmsil edən bilən paytaxt şəhərləri əsasən siyasi, iqtisadi və mədəni mərkəzlər hesab olunurlar. Belə ki, əksər hallarda dövlətin əsas siyasi institutlarının yerləşdiyi və ölkə üzrə orta göstəriciyə nisbətən daha çox əhalinin məskunlaşdığı paytaxt şəhərlər təmsil etdikləri ölkələrin iqtisadiyyatında əhəmiyyətli rola malik olur və milli gəlirin böyük hissəsini təmin edirlər. Məhz qeyd olunan bu ümumi xüsusiyyətlər paytaxt şəhərlərini digər böyük yaşayış və sənaye mərkəzlərindən fərqləndirmək və paytaxt şəhərlər üçün xüsusi statusun müəyyən edilməsi zərurətini ortaya çıxarır.

Avropa Şurasının ümumi mövqeyi budur ki, ölkənin istənilən aqlomerasiyası özündə paytaxt şəhəri qədər çoxsaylı inzibati ərazi vahidlərini birləşdirmir. Bu ərazi vahidlərinin hər biri isə bir-birinə sıx infrastruktur tellərilə bağlı olur. İdarəetmədə vahidlik, onlar arasında əlaqləndirmə təmin olunmadıqda isə paytaxt təsərrüfatının idarə olunmasında pərakəndəlik və xaos yaranır. Paytaxt şəhəri elə mürəkkəb və daimi inkişaf edən mexanizmdir ki, razılaşdırılmış strategiya olmadıqda nəticələrin aradan qaldırılması ölkə üçün böyük resurslara başa gələ bilər. Başqa tərəfdən, eyni şəhər daxilində bütün sakinlərin ictimai xidmətlərə bərabər şəkildə çıxışı olmalıdır. İdarəetmənin tamlığı təmin olunmadan isə bu disbalansın aradan qaldırılması olduqca çətindir.

Avropa Şurası üzv dövlətlərə paytaxt şəhərlərinin özünüidarəsinə dair son 6 ildə 2 tövsiyyə ünvanlayıb. «Paytaxt şəhərlərinin idarə olunması haqqında» 133 sayılı Tövsiyyəyə əsasən, paytaxt şəhərlərinə elə şərait yaradılmalı və elə səviyyədə resurslar təqdim olunmalıdır ki, onlar öz administrativ funksiyalarını müstəqil həyata keçirə bilsinlər. Öz növbəsində tövsiyyə-sənədinin 12-ci bəndinə görə, istənilən paytaxt şəhərinin idarə olunmasının əsas şərtlərindən biri vətəndaşların qərar qəbulu prosesində iştirakının təmin olunmasıdır<sup>11</sup>.

Bundan əlavə, Avropa Şurasının «Paytaxt şəhərlərinin statusu haqqında» 219 sayılı Tövsiyyəsi də (sənəd 2007-ci ildə qəbul olunub) mərkəzi şəhərlərdə vahid yerli özünüidarə prinsiplərinin tətbiqini nəzərdə tutur. Tövsiyyə sənədinin 8-ci bəndində deyilir ki, mərkəzi hökumətin nəzarəti altında olan qurumlar paytaxtın yerli özünüidarə qurumlarının fəaliyyətini kompensasiya edə bilməz<sup>12</sup>.

Nəhayət, paytaxt şəhərlərinin statusu ilə bağlı Avropa Şurasına üzv olan dövlətlər arasında qurumun ekspertlərinin apardığı sorğulara əsasən qurum üzv dövlətlərin paytaxt şəhərləri ilə bağlı aşağıdakı ümumiləşdirilmiş nəticələr əldə etmiş və bu nəticələrə uyğun olaraq öz tövsiyyələrini hazırlamışdır. Tövsiyyələrə əsasən, digər şəhərlərdən fərqli olaraq xüsusi əhəmiyyətə malik paytaxt şəhərləri vahid yerli özünüidarə hökumətinə malik olmalı, paytaxt şəhərlərinin statusunu müəyyən edərkən, mərkəzləşdirilmiş yerli özünüidarə orqanı yaradılarkən yerli özünüidarənin prinsipinin təmin olunması məqsədilə paytaxt şəhərlərinə öz yerli özünüidarə sistemini formalaşdırmaq imkanı verilməli, bu şəhərlərin öz gəlirlərini

<sup>11</sup> **Tövsiyyənin tam mətni ilə aşağıdakı linkdə tanış olmaq mümkündür:**

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=935987&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

<sup>12</sup> **Tövsiyyənin tam mətni ilə aşağıdakı linkdə tanış olmaq mümkündür:**

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1132951&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

formalaşdırmaq üçün kifayət qədər imkanları təmin olunmalıdır. Avropa Şurası hesab edir ki, paytaxt şəhərlərinin təyin olunmuş icraedcilər və ya yerli idarə orqanları tərəfindən idarə edilməsi Avropa Xartiyasının məqsədlərinə ziddir.

Nəhayət, Konqresin 2006-cı ildə qəbul etdiyi «Avropanın iri şəhərlərində yaxşı idarəetmə haqqında» 188 sayılı Tövsiyyəsində də bu məsələ ilə bağlı bir sıra yanaşmalar yer alıb<sup>13</sup>. Sənəddə qeyd olunur ki, ölkələrin iqtisadi inkişafının əsas lokomotivi olması səbəbindən Avropanın iri şəhər ərazilərinin siyasi, iqtisadi və mədəni rolu getdikcə daha da artmaqdadır. Lakin bununla paralel olaraq böyük şəhərlərin ciddi struktur dəyişikliklərə məruz qalır. Bu baxımdan Konqres hesab edir ki, iri şəhərlərdə yaxşı idarəetmə prinsiplərinin tətbiqi onların davamlı, demokratik və daha effektiv idarəetmə üçün ən vacib şərtlərdəndir. Təşkilat hesab edir ki, böyük şəhərlərdə yaxşı idarəetmənin təmin edilməsi qərar qəbulu prosesinin şəffaf mühtdə, yəni bütün maraqlı tərəflərin iştirakı ilə həyata keçirilməli, ictimaiyyət idarəetməcə cəlb olunmalı və idarəetmə orqanı hesabatlı olmalıdır. Konqres ekspertləri hesab edir ki, bu cür idarəetməni məhz vətəndaşların səs ilə formalaşan seçkili şuralar təmin edə bilər.

### 9.3. Azərbaycanca hazırkı vəziyyət

Bakı şəhərində vahid yerli özünüidarə şurasının yaradılması, habelə ərazisində bir neçə kiçik bələdiyyələrin mövcud olduğu Sumqayıt, Gəncə və Şirvan şəhərlərində böyük şəhər bələdiyyələrinin formalaşdırılması məsələsi hələ ki açıq qalıb. Xüsusilə də Bakıda mer seçkilərinin keçirilməsi Avropa Şurasının Azərbaycan hökumətinə ünvanladığı əsas təkliflərdəndir. Qurumun «Azərbaycanda yerli və regional demokratiya haqqında» 21 may 2003-cü il tarixli 126 sayılı Təvsiyə sənədinin 8.2.6-cı bəndində Bakı şəhərinin hazırda dövlətin icra orqanları tərəfindən idarə olunduğu qeyd olunur. Nəzərə almaq lazımdır ki, bir sıra hallarda paytaxt şəhəri yerli maraqların çərçivəsini aşan məsələləri həll etməlidir. Həmin maraqlar naminə idarəetmədə qənaət və effektivliyi təmin etmək üçün bütün şəhər miqyasını əhatə edən demokratik şura seçilməlidir. AŞ-nin mövqeyinə görə, bu prinsip kiçik ərazilərdə bələdiyyələrin yaradılması ideyası ilə ziddiyyət təşkil etmir, sadəcə onların fəaliyyəti bütün şəhəri təmsil edən bələdiyyənin yaradılması ilə tamamlanmalıdır.

Bu yanaşmalardan çıxış etsək hazırda Bakı şəhərində xidmətlərə çıxışda kəskin fərqi olmasını görməmək sadəcə mümkünsüzdür: istər elektrik, qaz və su ilə təchizat, istərsə də yol və ictimai nəqliyyatla təminat səviyyəsi Nəsimi və ya Səbail rayonu ilə müqayisədə Sabunçu, Qaradağ və ya Suraxanı rayonunda xeyli pisdır. Paytaxtda idarəetmənin vahidliyini zəruri edən digər bir amil maliyyə resurslarının tarazlaşdırma mexanizmləri vasitəsilə paytaxtın müxtəlif əraziləri arasında ədalətli bölgüsünü təmin etməkdir. Heç şübhəsiz, daha zəngin, biznesin və əhalinin daha sıx yerləşdiyi ərazilərin resurslarının daha yoxsul ərazilərin xeyrinə bölüşdürülməsinə ehtiyac var. Nəzərə alaq ki, Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının 4.3-cü maddəsinin tələbi də hazırda təyinat əsasında formalaşan və öz sakinləri qarşısında hər hansı formada hesabatlı olmayan Bakı şəhər İcra Hakimiyyətinin səlahiyyətlərinin demokratik seçkilər əsasında formalaşan mer institutuna ötürülməsini zəruri edir. Bütün bunları nəzərə

<sup>13</sup> Tövsiyənin tam mətni ilə aşağıdakı linkdə tanış olmaq mümkündür:

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=994937&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>

alaraq AŞYRHK Azərbaycan hökumətinə tövsiyə edir ki, yaxın zamanlarda paytaxt şəhəri haqda qanun qəbul etsin.

Hazırda Bakı şəhərinin idarəçiliyini inzibati rayonlar üzrə mövcud olan 11 rayon icra hakimiyyəti və onların fəaliyyətinə ümumi rəhbərliyi həyata keçirən Bakı Şəhər İcra Hakimiyyəti həyata keçirir. Bakı Şəhər İcra Hakimiyyəti ilə rayon icra hakimiyyətləri arasında münasibətlər aşağıdan yuxarı tabeçilik və qarşılıqlı əməkdaşlıq prinsipinə əsaslanır. Bakıda şəhər miqyasında fəaliyyət göstərən yerli icra hakimiyyəti mövcud olduğu halda, bütöv şəhər miqyasında bələdiyyə mövcud deyildir. «Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında» qanuna görə hazırda Bakı şəhərində 52 bələdiyyə qurumu mövcuddur. Azərbaycanda bələdiyyələr birpilləli sistem əsasında təşkil edildiyindən bu bələdiyyələr arasında hər hansı tabeçilik münasibətləri yoxdur və hər bir bələdiyyə yalnız fəaliyyət göstərdiyi ərazinin sosial-iqtisadi problemlərinin həllinə və idarə edilməsinə məsuliyyət daşıyır. Mövcud yerli özünüidarə sistemi rayon bölgüsü olan şəhərlərdə, o cümlədən Bakı şəhəri üzrə vahid bələdiyyə qurumunun yaradılmasını istisna edir. Bakı şəhəri üzrə vahid bələdiyyə qurumunun təşkil edilməsinə AR Seçki Məcəlləsi də imkan vermir. Belə ki, Məcəlləyə əsasən Azərbaycanda bələdiyyə üzvlərinin sayı əhalinin sayına görə müəyyənləşdirilir. Məcəllədə maksimum hədd kimi əhalisinin sayı 299999-dək olan ərazilərdə bələdiyyə üzvlərinin seçilməsi nəzərdə tutulub. Bakı şəhərində isə təxminən 3 milyona qədər əhali yaşayır.

Bakı şəhərinin statusunun müəyyən edilməsi «Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında» Azərbaycan Respublikası qanununda da nəzərdə tutulur. Adıçəkilən qanunun 5.9-cu maddəsinə görə Bakı şəhəri haqqında qanun qəbul edilməlidir.

Azərbaycanda böyük şəhər bələdiyyələrinin yaradılması da son dərəcə zəruridir. Hazırda Seçki Məcəlləsi əhalisi 300 min nəfərdən çox olan ərazilərdə vahid yerli özünüidarə orqanının formalaşdırılmasına məhdudiyət qoyur. Bu səbəbdən ölkənin əhalisi 300 min nəfərdən çox olan iki böyük şəhərinin – Gəncə və Sumqayıt şəhərlərinin ərazisi bir neçə bələdiyyə arasında bölünüb. Nəzərə alaq ki, paytaxt şəhərləri kimi bu cür böyük şəhərlərin infrastruktur tamlığı olur. Ərazi bir-birindən müstəqil bələdiyyələr arasında paylaşıldıqda infrastrukturu effektiv idarə etmək və problemlərin həllilə bağlı vahid məqsədə xidmət göstərən, həmçinin operativ qərarlar qəbul etmək çətinləşir. Bu səbəbdən Azərbaycan qanunvericiliyində əhali sayının maksimum həddinə görə eyni inzibati-ərazi hüddulları daxilində vahid yerli özünüidarə şurasının yaradılmasına tətbiq olunan qadağanedici müddəa aradan qaldırılmalıdır.

### 9.3. Tövsiyələr

1. *Bakı şəhəri üzrə vahid bələdiyyənin yaradılmasına hüquqi maneələr aradan qaldırılmalı, Bakı şəhərinin statusu ilə bağlı kompleks münasibətləri tənzim edən «Bakı şəhərinin statusu haqqında» xüsusi qanun qəbul edilməlidir;*
2. *Seçki Məcəlləsində Bakı Şəhər Bələdiyyə Şurasına seçkilərin keçirilməsi şərtləri, seçilmiş yerli özünüidarə formasından asılı olaraq seçkili şəxslərin sayı, paytaxtın ərazi sərhədlərinə daxil olan inzibati vahidliklərin meriyada təmçilçilik qaydaları əks etdirilməlidir;*
3. *Formalaşdırılacaq Bakı bələdiyyəsi ilə Bakı Şəhəri İcra Hakimiyyəti arasında səlahiyyətlər bölgüsü, dövlət hakimiyyəti orqanları ilə münasibətlər və fəaliyyətlərin əlaqələndirilməsi məsələləri qanunla dəqiq tənzimlənməlidir;*
4. *Bələdiyyələrin statusuna dair qanunvericilikdə Bakı Şəhər Bələdiyyə Şurasının səlahiyyətləri, Şuranın qərarı ilə yaradılacaq şəhər Administrasiyasının statusu, yerli inzibati vahidliklərin strukturu və səlahiyyət dairəsi dəqiq müəyyən olunmalıdır;*
5. *Fəaliyyətinin səmərəliliyini və üzərinə düşən vəzifələrin icrasını təmin etmək üçün Bakı bələdiyyəsinin zəruri maliyyə resurslarına malik olması təmin edilməlidir.*

## 10. AZƏRBAYCANDA REGIONAL İDARƏETMƏNİN TƏŞKİLİ

### 10.1. Regionlaşma ilə bağlı Avropa Şurasının sənədləri

Avropa Şurası, eləcə də Avropa Birliyi üzv ölkələrdə regional idarəetmənin təşkilinə xüsusi diqqət yetirirlər. Təsadüfi deyil ki, Avropa Şurası üzv ölkələrdə regional idarəetmənin təşkilini təşviq edən bir sıra Tövsiyələr qəbul etmişdir. Avropa Şurasının tövsiyələri üzv ölkələrdə yaxşı idarəetmənin təşkilinə yönəldiyindən Azərbaycan üçün də mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

AŞYRHK-nin “Avropada regionallaşmanın vəziyyəti və perspektivləri haqqında” 65 sayılı Tövsiyəsində üzv ölkələrin hökumətlərinə tövsiyə edir:

- regionallaşmanın dövlətlərdə gərginliyin və münaqişələrin qarşısının alınmasının siyasi vasitəsi kimi əhəmiyyətini etiraf etmək;
- regionallaşmanın milli birliyin mühüm amilinə çevrildiyi bir sıra Avropa ölkələrində toplanmış müsbət təcrübədən istifadə etmək;
- üzv dövlətlərdə regionallaşmanın xüsusiyyətləri və xüsusilə onun siyasi sabitlik, mədəniyyətin çiçəklənməsi və iqtisadi inkişafa töhfəsi ilə daha dəqiq tanış olmaq üçün Avropa yerli və regional hakimiyyətlər Konqresinin tədbirlərindən geniş istifadə etmək.

Burada hətta AŞNK-nə tövsiyə edilir ki, Şuraya üzvlüyə namizəd ölkələrdən ərizələrin baxılması zamanı regionallaşmanın vəziyyətini nəzərə alsın və özünün monitorinq fəaliyyətinə regionallaşma problemini daxil etsin.

AŞYRHK-nin “Mərkəzi Avropada, o cümlədən Polşada regionallaşmanın qiymətləndirilməsi haqqında” 83 sayılı Tövsiyəsində Konqres üzv dövlətlərin hökumətlərinə tövsiyə edir:

- regionallaşmanın həm milli, həm də regional səviyyələrdə iqtisadi inkişaf prosesinə potensial müsbət təsirini etiraf etmək və həmçinin regionların yaradılmasını iqtisadi və siyasi strukturların Avropaya inteqrasiya ilə şərtlənmiş tələblərə və qloballaşmadan irəli gələn vəzifələrə adaptasiyası yolunda mühüm mərhələ kimi nəzərdən keçirmək;
- regionların yaradılmasına qədər müxtəlif səviyyələr arasında səlahiyyətlərin bölüşdürülməsi haqqında məsələnin aydınlaşdırılmasına, həmçinin büdcə resurslarının və maliyyə transfertlərinin bölüşdürülməsinin ehtimal olunan mexanizm və sistemlərinin nəzərdən keçirilməsinə üstün diqqət yetirmək.

AŞYRHK-nin “Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair” 126 sayılı Tövsiyəsinin “Regional məsələlər” adlı 8.2.8-ci maddəsində qeyd edilir ki, Azərbaycanda regional demokratiyanın vəziyyətinin (və ya potensialının) qiymətləndirilməsi həmçinin bir sıra digər amillərə əsaslanır:

- ölkədə öz geniş səlahiyyət və üstünlüklərindən imtina etmək istəməyən rəhbərlər tərəfindən idarə olunan rayon bölgüsünün mövcud olması;
- böyük ərazi və əhalisinin olmasına baxmayaraq heç bir özünüidarə formasına malik olmayan Bakı şəhər-regionunun institusional vəziyyəti;
- Dağlıq Qarabağla bağlı münaqişənin davam etməsi.

Tövsiyədə qeyd edilir ki, belə situasiya Azərbaycan hakimiyyətində ölkənin vahidliyinə yalnız ziyan vurulmasına gətirib çıxara biləcək regionlaşma yolu ilə getmək cəhdləri yarada bilməz. Bununla belə, Konqres Azərbaycan Respublikasının səlahiyyətli orqanlarına yuxarıda qeyd olunan bütün məsələlərin həllini tapmaq üçün mümkün olan hər şeyi etməyi və beləliklə Azərbaycanda regionların yaradılması imkanlarının müzakirəsinə başlamağı tövsiyə edir.

AŞYRHK-nin “Regionlar qanunvericilik səlahiyyətləri ilə: çoxsəviyyəli idarəçiliyə doğru” adlı 278 sayılı və digər Tövsiyələrində, eləcə də Yerli və Regional hakimiyyətlər üzrə Rəhbər

Komitənin (CDLR) “Regionlaşma və yerli özünüidarətmədə onun səmərəsi” adlı hesabatında regionlaşmanın həm federativ, həm də unitar dövlətlərdə səmərəsindən bəhs edilir.

## 10.2. Azərbaycanca mövcud vəziyyət

Azərbaycanda təşəkkül tapmış yerli özünüidarə sisteminin ictimai idarəetmənin səmərəliliyini təmin etməyə mane olan bir sıra özünəməxsusluqları var. Əvvəla, bir daha qeyd etmək lazımdır ki, Azərbaycanda bələdiyyələrin formalaşması prinsiplərində aydınlıq yoxdur. Bələdiyyələr nə inzibati-ərazi vahidləri, nə də yaşayış məntəqələri üzrə formalaşdırılıb (*Mövcud qanunvericilik əhalinin sayı və ərazi hüdudlarına görə bələdiyyələrin yaradılmasına məhdudiyətlər müəyyənləşdirməyib. Bunun nəticəsidir ki, 2009-cu ilə qədər Azərbaycan həm bütövlükdə bələdiyyələrin sayına, həm də yerli özünüidarə qurumlarının ümumi sayında kiçik bələdiyyələrin xüsusi çəkisinə görə əksər Avropa ölkələrini geridə qoyub. 2009-cu ildə bələdiyyələrin birləşdirilməsi prosesi nəticəsində onların sayı azaldı və ölçüləri nisbətən böyüdü, lakin bu prosesin də konkret hansı prinsiplər əsasında aparıldığı qeyri-müəyyəndir. Çünki birləşdirmənin inzibati-ərazi dairələri üzrə aparıldığı bildirilsə də bu prinsipə bir çox hallarda riayət olunmayıb.*)

Yerli özünüidarənin inzibati-ərazi bölgüsü (kənd, qəsəbə, rayon və şəhər) prinsipi üzrə təşkilə nəzərdə tutulmadığından bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin də inzibati-ərazi vahidləri üzrə differensiallaşdırılması təcrübəsi tətbiq olunmayıb. Halbuki beynəlxalq təcrübənin təhlili aydın şəkildə göstərir ki, inzibati-ərazi vahidlərinin statusundan doğan fərqlər səlahiyyətlərdə də analogi fərqlərin nəzərə alınmasını qaçılmaz edir. Məsələn, kəndin infrastrukturunu, orada infrastrukturun təşkilinə qarşı qoyulan tələblər və kənd yerlərində iqtisadiyyatın strukturu şəhər yaşayış məntəqələrindən əhəmiyyətli dərəcədə fərqlənir.<sup>14</sup>

Təcrübə göstərir ki, bütün səviyyələrdən olan inzibati-ərazi vahidləri üzrə eyni səlahiyyət və öhdəliklərə malik yerli özünüidarə orqanlarının formalaşdırılması səmərəli deyil. Ümumiyyətlə, subsidiarlıq prinsipinin effektiv tətbiqi çoxhəlqəli (çoxsəviyyəli) ərazi idarəetmə sistemi çərçivəsində daha real hesab olunur. Bu, Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 293 sayılı (2009) Qətnaməsində də xüsusi vurğulanır<sup>15</sup>. Yerli idarəetmənin müxtəlif həlqələri arasında qarşılıqlı münasibətlər sisteminin strukturunu təkcə mövcud səviyyələrin sayı deyil, həm də onlar arasında əlaqə və səlahiyyətlərin bölgüsü müəyyənləşdirir. Məsələn, digər Şərqi Avropa ölkələrinə nisbətən daha sabit inkişaf yoluna qədəm qoymuş **Polşanın** timsalında bunu görmək mümkündür. Polşada 1999-cu ildə keçirilən idarəetmə islahatlarında sonra qminalarla yanaşı yerli idarəetmənin daha 2 səviyyəsi – poviatlar və voyevodluqlar yaradıldı. Hər 3 səviyyə arasında səlahiyyətlərin dəqiq bölgüsü mövcuddur.<sup>16</sup> Başqa Avropa ölkələrinin timsalında da çoxhəlqəli idarəetmə təcrübəsi mövcuddur. Məsələn, **Fransada** dairə və kantonlar dövlət idarəetməsini, kommunalar isə yerli özünüidarəni təmsil edən qurumlardır. Lakin onlar arasında həm səlahiyyət bölgüsü dəqiq aparılır, həm də onların təşkilə inzibati ərazilər üzrə fərqlənir.<sup>17</sup> **Macarıstanda** da yerli idarəetmə iki səviyyədə həyata keçirilir: bələdiyyələr və dairələr. Onlar arasında hər hansı

<sup>14</sup> **Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müəyyən olunması mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi.** İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İctimai Birliyi. Bakı, 2010

<sup>15</sup> **Regions with legislative powers: towards multi-level governance.** Resolution 293 (2009). The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.

<sup>16</sup> **Децентрализация: эксперименты и реформы.** Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе. OSI/LGI. 2000

<sup>17</sup> Я. В. Старцев. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. [www.humanities.edu.ru/db/msg/49349](http://www.humanities.edu.ru/db/msg/49349)

ierarxik münasibət yoxdur. Hər bir səviyyənin dəqiq müəyyən olunmuş səlahiyyətləri var. **Çexiyada** da Macarıstanda olduğu kimi yerli idarəetmənin ikipilləli sistemi mövcuddur: aşağı həlqə bələdiyyələr, yuxarı həlqə isə regionlardır. 2000-ci il yanvarın 1-dən Praqa da daxil olmaqla 14 region üzrə idarəetmə tətbiq olunur. Bu vaxta qədər mövcud olan rayon idarəetməsi isə ləğv olunub. Bələdiyyələrlə regionlar arasında səlahiyyətlərin dəqiq bölgüsü aparılıb. Başqa ölkələrdən də kifayət qədər nümunələr gətirmək mümkündür<sup>18</sup>.

Nümunə gətirdiyimiz ölkələrlə Azərbaycanın inzibati-ərazi bölgüsü arsında mühüm fərqlər var. Azərbaycan sovet hakimiyyəti dövründə mövcud olan inzibati-ərazi bölgüsünü saxlayıb. Mövcud ərazi quruluşu hazırkı idarəetmə sistemini şərtləndirən başlıca faktorlardan biridir. Reallıq bundan ibarətdir ki, Azərbaycanın mövcud ərazi-idarəetmə sistemi yüksək səviyyədə mərkəzləşdirilib. Rayon və şəhər səviyyələrində yerli özünüidarə orqanları formalaşdırılmayıb. Halbuki onların hər biri bütöv təsərrüfat orqanizmi kimi vahid infrastruktura, eləcə də rayon və şəhər səviyyəsində həlli tələb olunan problemlərə malikdirlər. Rayon və şəhərlərin idarə olunması tamamilə yerli icra hakimiyyəti orqanlarına həvalə olunub və bələdiyyələr hər bir rayon daxilindəki kənd, qəsəbə və rayon tipli şəhərlər üzrə icra hakimiyyətlərinin bütün inzibati ərazi dairələri üzrə təşkil olunan nümayəndəlikləri ilə paralel fəaliyyət göstərirlər.

Ərazi idarəetməsinin təşkilinin hazırkı forması – əsasən mərkəzi hökumət tərəfindən təyin olunan icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən idarə olunan birhəlqəli ərazi idarəetmə sisteminin mövcudluğu yerli idarəetmənin səmərəliliyini aşağı salır. Məhz buna görə də mövcud ərazi idarəetmə sisteminin islahatına ehtiyac duyulur. Regional idarəetməyə keçiddən tutmuş mövcud inzibati ərazi quruluşuna uyğun ərazi idarəetmə islahatlarının aparılmasınadək ən müxtəlif variantların ictimai müzakirəsi daha səmərəli formanın tapılması baxımından faydalı ola bilər.

Azərbaycanda regional idarəetməyə keçidlə bağlı müzakirələrdə səsləndirilən əsas arqumentlərdən biri ondan ibarətdir ki, regionlaşma separatçılıq meyllərini gücləndirə bilər. Həqiqətən də Dağlıq Qarabağ probleminin mövcudluğu bu arqumentin əsaslandırılması imkanlarını genişləndirir. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi də bu amili nəzərə alaraq Azərbaycanın regional idarəetməyə keçidə tələsməməsini anlayışla qarşılayır. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Azərbaycanda yerli və regional demokratiya haqqında” 126 sayılı Tövsiyəsində bu məsələ vurğulanmaqla yanaşı səlahiyyətli dövlət orqanlarına Azərbaycanda regionların yaradılması imkanlarının müzakirəsinə başlamaq tövsiyə olunur.<sup>19</sup>

Azərbaycanın inzibati ərazi quruluşu dəyişməz qalsa da iqtisadi regionlaşma aparılıb. Hazırda 10 iqtisadi rayon mövcuddur. Belə bölgünün mövcud olması ərazi bölgüsündə islahatlar aparmaqla regional idarəetməyə keçidi asanlaşdırır.

### 10.3. Təvsiyələr

*Azərbaycanda yerli idarəetmənin səmərəliliyinin artırılması məqsədi ilə regional idarəetməyə keçid imkanları və mövcud yerli idarəetmə sisteminin regionlaşmaya uyğunlaşdırılmasının mümkün variantları ilə bağlı müzakirələrə başlanılsın.*

<sup>18</sup> Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) <http://lgi.osi.hu/countries.php>

<sup>19</sup> Bax. Əlavə 2. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Azərbaycanda yerli və regional demokratiya haqqında” 126 sayılı Tövsiyəsi.

## 11. VƏTƏNDAŞ İŞTIRAKÇILIĞI VƏ İCTİMAI HESABATLILIQ

### 11.1. Vətəndaş iştirakçılığı və ictimai hesabatlılıqla bağlı Avropa Şurasının sənədləri

Vətəndaş iştirakçılığı və ictimai hesabatlılıq Yerli Özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının ruhunu və fəlsəfəsini təşkil edən başlıca məsələlərdəndir. Təsadüfi deyil ki, Xartiyanın "Preambula" hissəsində birmənalı olaraq göstərilir ki, sənədi imzalayan dövlətlər "dövlət işlərinin idarə edilməsində vətəndaşların iştirakı hüququnun Avropa Şurasının üzvü olan bütün dövlətlər üçün ümumi sayılan demokratik prinsiplərə aid olduğunu əsas götürərək" razılığa gəliblər.

Xartiyada nəzərdə tutulur ki, yerli özünüidarə orqanları dövlət işlərinin xeyli hissəsini reqlamentləşdirmək və qanun çərçivəsində fəaliyyət göstərərək məsuliyyəti öz üzərinə götürməklə onu yerli əhalinin maraqlarına uyğun idarə etməlidirlər.

Yerli əhəmiyyətli məsələlər barədə qərar qəbuluna əhalinin cəlbli, ictimai iştirakçılığın təşviqi barədə Avropa Şurasının 7 əsas sənədində danışılır. Bunlar:

- "Vətəndaş mövqeyinin məsuliyyəti və ictimai həyatda iştirakı haqqında" 91 saylı (2000) qətnamə;
- "Yerli ictimai həyatda vətəndaş iştirakçılığı haqqında" Avropa Şurası Nazirlər Komitəsinin 6 dekabr 2001-ci ildə qəbul etdiyi 19 saylı Tövsiyəsi və ona Əlavələr;
- Avropa Şurasının Nazirlər Komitəsinin "Gənclərin yerli və regional həyatda iştirakı haqqında" 13 saylı (2004) Tövsiyəsi;
- "İctimaiyyətin yerli əhəmiyyətli işlərdə və seçkilərdə iştirakı haqqında" Avropa Şurası Nazirlər Komitəsinin 2005-ci il tarixli, 182 saylı Tövsiyəsi;
- Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin "Cənclərin yerli və regional səviyyədə iştirakçılığı və inteqrasiyası haqqında" 242 saylı (2008) Tövsiyəsi
- "Avropada vətəndaşların yerli və regional səviyyədə iştirakçılığı haqqında" 307 saylı (2011) Tövsiyə
- "Avropada vətəndaşların yerli və regional səviyyədə iştirakçılığı haqqında" 326 saylı (2011) qətnamə

"Yerli ictimai həyatda vətəndaş iştirakçılığı haqqında" Avropa Şurası Nazirlər Komitəsinin 19 saylı (2001) Tövsiyəsində və sənədə Əlavələrdə vətəndaşların qərar qəbulu proseslərində iştirakının təmin edilməsinin səmərəli forma və üsulları göstərilməklə, xüsusilə qadınların yerli siyasətin müəyyənləşdirilməsində rollarının artırılması, uşaqların və gənclərin yerli cəmiyyətlərin dayanıqlı inkişafındakı əvəzolunmaz rolu nəzərə alınaraq onların ictimai iştirakçılıqda yerlərinin müəyyən olunmasının zəruriliyi vurğulanır. Komitə üzv dövlətlərə yerli özünüidarə orqanlarına və onların nümayəndələrinə vətəndaş iştirakçılığını stimullaşdırmaq və onların motivə olunması üçün imkanlar yaratmağı və bu kontekstdə funksional əksmərkəzləşməni təmin etməyi (məsələn, məktəblərə, uşaq bağçalarına, qocalar evinə, xəstəxanalara, idman və əyləncə mərkəzlərinə böyük səlahiyyət və müstəqillik vermək), yerli özünüidarə orqanlarını mümkün vasitələrlə ictimai iştirakçılığa həvəsləndirməyi (o cümlədən, bələdiyyələr üçün davranış kodeksi hazırlamağı və ona əməl olunmasına nəzarət etməyi), yerli qərarların qəbulunun ictimai xarakter almasını və yerli əhəmiyyətli məsələlər barəsində vətəndaşların informasiyalara əlçatanlığını təmin etməyi tövsiyə edir:

Avropa Şurasının Nazirlər Komitəsinin "Gənclərin yerli və regional həyatda iştirakı haqqında" 13 saylı (2004) Tövsiyəsində yerli və regional hakimiyyətlərin həvəsləndirilməsi yolu ilə gənclərin yerli və regional ictimai həyatda fəal iştirakına münbit şəraitin yaradılması,

“Bələdiyyələrin İnkişafı Naminə” QHT Alyansı

gənclərin yerli ictimai həyatda, xüsusilə gənclər təşkilatlarında iştirakının və gənclər təşkilatları ilə yerli və regional hakimiyyət orqanlarının əməkdaşlığının gücləndirilməsi, yerli və regional səviyyələrdə yaradılan bələdiyyə gənclər şurası, gənclər parlamenti və ya forumlar kimi ictimai təşkilatlarda gənclərin hansı assosiasiyaya və təşkilata mənsub olmasından asılı olmayaraq yerli və regional siyasətlə bağlı fikirlərini bildirmələrinə şərait yaradılması məsələlərinə xüsusi diqqət ayrılır.

“Avropada vətəndaşların yerli və regional səviyyədə iştirakçılığı haqqında” 307 sayılı (2011) Tövsiyədə üzv-dövlətlərə aşağıdakılar tövsiyə edilir:

- vətəndaşlarla yerli və regional orqanlar arasındakı dialoqun genişlənməsinin ən qiymətli elementi açıq informasiya mənbələrinin yaradılmasıdır;
- Vətəndaş iştirakçılığını artırmaq üçün yeni informasiya və kommunikasiya texnologiyalarından, o cümlədən sosial şəbəkələrdən istifadə əhaliyə göstərilən xidmətlər sahəsində şəffaflığın artmasına imkan yaradar;
- Yerli və regional səviyyədə vətəndaş təşəbbüslərini tənzimləyən milli qanunvericilik sadə olmalı, təşəbbüslə çıxış etmək istəyən yerli əhali üçün maneə yaratmamalıdır.

“Vətəndaş mövqeyinin məsuliyyəti və ictimai həyatda iştirakı haqqında” 91 sayılı (2000) və “Avropada vətəndaşların yerli və regional səviyyədə iştirakçılığı haqqında” 326 sayılı (2011) qətnamələrdə isə vurğulanır ki, yerli və regional səviyyədə idarəetmənin səmərəli alınması üçün vətəndaşların seçilmiş vəzifəli şəxslərlə birbaşa əlaqələr qurmaq imkanının olması ən vacib şərtidir. Qeyd edilir ki, yerli və regional hakimiyyət orqanları vətəndaşların iştirakı ilə müxtəlif şəbəkələrin və assosiasiyaların inkişafında öncül rol oynamalıdır, çünki vətəndaşlar qrup şəklində öz hüquq və ehtiyaclarını daha yaxşı şəkildə ifadə edə və yerli orqanlara qərar qəbulunda daha təşkilatlanmış və balanslaşdırılmış təsir götürə bilirlər.

## 11.2. Azərbaycanada mövcud vəziyyət

Azərbaycanın mövcud qanunvericiliyində öz fəaliyyətləri barədə vətəndaşları mütəmadi olaraq məlumatlandırmaq və vətəndaşları yerli özünüidarədə iştiraka cəlb etməklə bağlı bələdiyyələrin üzərinə müəyyən öhdəliklər qoyulub.

“Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanunda bələdiyyələrin öz fəaliyyətlərini açıqlıq prinsipi əsasında həyata keçirməsini nəzərdə tutan maddələr var. Qanunun 15-ci maddəsinə əsasən bələdiyyə üzvləri 6 ayda bir dəfədən az olmayaraq seçicilərinə hesabat verməlidirlər, lakin qanunvericilikdə hesabatın hansı qaydada və formada verilməsi dəqiqləşdirilməyib. Buna görə də bələdiyyə üzvlərinin hesabatlılığına nəzarət etmək və onu qiymətləndirmək çətindir.

Bunlardan əlavə, elə həmin Qanunda qeyd edilir ki, bələdiyyələr informasiyanı açıqlamaq, onu sərbəst və maneəsiz və hamı üçün bərabər qaydada əldə olunmasına təminat yaratmalıdır. Qanunun 30-cu maddəsində göstərilir ki, bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri vətəndaşların müraciətlərinə mahiyyəti üzrə bir ay ərzində cavab verməlidirlər.

2005-ci ildə qəbul olunmuş “İnformasiya əldə etmək haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən bələdiyyələr “informasiya sahibləri” olaraq informasiyanı toplamaq və qoruyub saxlamaq, məlumatın asanlıqla əldə oluna bilməsini təmin etmək, eyni zamanda məlumatı ictimaiyyətə çatdırmaq vəzifəsi daşıyırlar. Qanunun 29-cu maddəsində büdcə məlumatları, bələdiyyələrin fəaliyyətləri ilə bağlı hazırlanmış təlimatlar, hesabatlar, ştat cədvəlləri, həmin idarədə çalışan vəzifəli şəxslər haqqında dolğun məlumatlar (adı, soyadı, telefonu, ünvanı, təhsili, ixtisası və s.), dövlət və bələdiyyə satınalmalarının şərtləri, nəticəsi, eləcə də dövlət və bələdiyyə əmlakının satılması, onun üzərində əmlak hüquqlarının dəyişməsi barədə məlumatlar, bələdiyyə orqanları rəhbərlərinin qəbul saatları barədə məlumatlar, bir

“Bələdiyyələrin İnkişafı Naminə” QHT Alyansı

sözlə qanunvericiliklə qadağan olunmayan bütün məlumatlar yayımlanmalıdır. Qanunun 30.1-ci bəndində məlumatların yayılması üsullarına toxunularaq bildirilir ki, ictimai məlumatlar internet informasiya ehtiyatlarında açıqlanmalıdır. Lakin eyni zamanda 30-cu maddənin sonrakı bəndlərində ictimai informasiyaların kütləvi informasiya vasitələrində, rəsmi nəşrlərdə, kitabxanalarda, kütləvi istifadəsi mümkün olan digər yerlərdə və qanunvericiliklə nəzərdə tutulan başaqa üsulla açıqlana bilər.

Bu qeyd olunanlara əsasən elə təsəvvür yaranır ki, bələdiyyələrin məlumat yaymaları ilə bağlı qanunvericilikdə hər şey qaydasındadır. Lakin məlumatı yayımlamaqla onu əldə etmək arasında cüzi, ancaq vacib bir fərq var. Məlumatın verilməsi passiv prosesdir. Belə olduqda ən yaxşı halda ictimayətə rəsmi sənədlərlə tanış olmaq imkanı verilir. Məlumatın yayımlanması isə fəal prosesdir. Bu proses zamanı vəzifəli şəxslər ictimai vəzifələrin yerinə yetirilməsi zamanı yaradılmış və ya əldə olunmuş informasiyaları nəşrlər, elanlar, mətbuatla əlaqə yaradaraq və başqa müasir texnologiyalardan istifadə edərək ictimai əhəmiyyətli məlumatları ictimayətə çatdırırlar.

Müasir dövrdə məlumatların ictimailəşdirilməsində daha geniş istifadə edilən başlıca texnologiya – elektron resursların (vəb səhifələrin) yaradılması ilə bağlı vəziyyəti araşdıranda aydın olur ki, bələdiyyələrin böyük əksəriyyətinin internet resursları yoxdur. Bu məsələdə bələdiyyələrin maliyyə imkanlarının zəif olması əhəmiyyətli rol oynasa da, bələdiyyələrin özlərinin informasiya açıqlığına meyli olmaması da burada burda heç də az rol oynamamış deyil. Hazırda ölkə bələdiyyələrinin təxminən 2%-ə yaxınının internet səhifəsi var ki, bunun da böyük əksəriyyətini ölkədə fəaliyyət göstərən QHT-lər müxtəlif layihələr çərçivəsində reallaşdırırlar.

Bələdiyyənin maliyyəsi haqqında ictimayətin məlumatlandırılması ilə bağlı ölkə qanunvericiliyində bir sıra tələblər müəyyən edilib. “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” Qanunun 10-cu maddəsinə görə, növbəti il üzrə büdcə layihəsi bələdiyyə iclasına təqdim edildiyi tarixdən 10 gün ərzində yerli əhalinin onunla tanış olması məqsədi ilə dərc edilməlidir. Qanunun 11-ci maddəsində isə yerli büdcənin icrası haqqında illik hesabatların əhaliyə çatdırılmasına toxunulur.

“Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında” Qanunun 12-ci maddəsində göstərilir ki, yerli vergilər və ödənişlərin yığılmasına, yerli büdcələrə köçürülməsinə və istifadə olunmasına nəzarət bələdiyyələrin müvafiq komissiyalarının, habelə seçkili orqanlarda, bələdiyyə qulluğunda işləməyən, yerli məhəllə komitələrinin və vətəndaşların yığıncaqlarında təklif olunan, bələdiyyə iclasında təsdiq olunan nəzarət komissiyaları tərəfindən həyata keçirilir. Göründüyü kimi qanunvericilik tələb edir ki, bələdiyyələr yerli vergi və ödənişlərin yığılması və istifadə edilməsini tam aşkarlıq şəkilində reallaşdırmalıdır.

“Bələdiyyə torpaqlarının idarə olunması haqqında” Qanuna görə, bələdiyyələr ildə ən azı bir dəfə torpaqların dövrüyyəsi ilə bağlı vətəndaşlara məlumat verməlidirlər.

“Yerli rəy sorğusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununda göstərilir ki, yerli rəy sorğusunu keçirmək təşəbbüsünü reallaşdırmaq üçün bələdiyyə ərazisində yaşayan azı 15 nəfərdən ibarət təşəbbüs qrupu yaradıla bilər, təşəbbüs qrupu yaradan vətəndaşlar yığıncaq keçib, yerli rəy sorğusunda qaldırılacaq məsələni irəli sürüb, səlahiyyətli nümayəndə təyin edib, təşəbbüs qrupunun qeydiyyata alınması barədə ərazi rəy sorğu komissiyasına müraciət edə bilər.

Beləliklə, ölkə qanunvericiliyində bələdiyyələrin şəffaflıq prinsipləri əsasında fəaliyyət göstərməsi, eyni zamanda, vətəndaşların yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyəti ilə yaxından tanış olması üçün bir sıra müddəalar əks olunub. Bununla belə, araşdırmalar göstərir ki, əksər hallarda bələdiyyələr bu sahədə qanunvericiliyin tələblərinə riyayət etməyə maraqlı görünməzlər və əməl də etməzlər. Bunun bir sıra səbəbləri var. Əvvəla, hazırkı durumda

bələdiyyələrin maliyyə və səlahiyyət imkanları onların vətəndaşlar qarşısında reputasiyalı bir qurum kimi tanınmasına imkan vermir. Bələdiyyələr hətta qanunvericiliyin onlara şamil etdiyi vergi və ödənişləri toplasalar belə (hərçənd ki, bu istiqamətdə də ciddi problemlər var), yenə də vəsaitin azlığından normal bir layihə icra edə bilmirlər. Belə olduqda, vətəndaşlarla bələdiyyələr arasında inam səviyyəsi getdikcə azalmağa başlayır.

Ölkədə keçirilən bələdiyyə seçkilərinin azad və ədalətli keçirilməməsi, icra hakimiyyətlərinin və dövlət qurumlarının bələdiyyələrin fəaliyyətinə qeyri-qanuni müdaxilələri və başqa bu kimi amillər bələdiyyələri şəffaf və hesabatlı fəaliyyətdən çəkindirir.

Qanunvericilikdə ictimai hesabatlılıqla bağlı müddəaların konkretliliyin və dəqiqliyinin olmaması, şəffaflıq, hesabatlılıq və iştirakçılıq tələblərinin pozulmasına görə məsuliyyət mexanizmlərinin yoxluğu da bələdiyyələrin vətəndaşlar qarşısında hesabatlılıqdan yayınmasına şərait yaradır.

### 11.3. Təvsiyələr

Azərbaycanda bələdiyyələrin vətəndaşlar qarşısında hesabatlılığı, həmçinin vətəndaşların bələdiyyə idarəçiliyində iştirakçılığının yüksəldilməsi məqsədi ilə aşağıdakılar təvsiyə olunur:

- *Qanunvericiliyə bələdiyyələrin hesabatlılığının və ictimai iştirakçılığın təmin edilməsi ilə bağlı konkret və aydın tələbləri əks etdirən müddəalar əlavə edilməlidir;*
- *Mövcud qanunvericilik aktlarında olan ictimai iştirakçılıq və hesabatlılıqla bağlı müddəalar konkretləşdirilsin və daha dəqiq və aydın ifadə edilməklə onların real fəaliyyət mexanizmləri işlənilməlidir;*
- *Hesabatlılıq və iştirakçılıq tələblərinin pozulmasına və ya qanunvericilik tələblərinə əməl edilməməsinə görə məsuliyyət mexanizmləri dəqiqləşdirilməlidir;*
- *Hökumət bələdiyyələri ictimaiyyət qarşısında şəffaf və hesabatlı fəaliyyətə, habelə qərar qəbulunda vətəndaş iştirakçılığını təmin etməy, xüsusilə qadınların və gənclərin ictimai idarəetmə işinə aktiv cəlb edilməsini təşkil etməyə stimullaşdırmalıdır;*
- *Bələdiyyələrdə ictimaiyyətlə əlaqələr sektorunun yaradılması və bu sektorun işlək mexanizm kimi fəaliyyət göstərməsi üçün konkret vəzifələr qanunvericilik aktlarında öz əksini tapmalıdır;*
- *Yerli özünü idarəetmədə ictimai iştirakçılıq və hesabatlılıqla bağlı həm bələdiyyələrin, həm də vətəndaşların maarifləndirilməsi istiqamətində davamlı tədbirlər planı hazırlanmalıdır.*

## İstinadlar

### Qanunvericilik aktları:

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası
2. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu
3. “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu
4. Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
5. Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
6. “Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmə üzrə Əlaqələndirmə Şuraları haqqında” Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının Qanunu
7. Bələdiyyə üzvünün statusu haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
8. “Bələdiyyələrin daimi və başqa komissiyaları haqqında” Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının Qanunu
9. Bələdiyyələrin birgə fəaliyyəti, birləşməsi, ayrılması və ləğv edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
10. Bələdiyyələrin regional assosiasiyalarının Nümunəvi Əsasnaməsinin təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının Qanunu
11. Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
12. Bələdiyyə qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
13. Bələdiyyənin nümunəvi nizamnaməsinin təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
14. “Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu
15. Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu
16. “İnformasiya əldə etmək haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu
17. “İstehsalat və məişət tullantıları haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu
18. “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu
19. “Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu
20. Azərbaycan Respublikasının Torpaq Məcəlləsi
21. Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi
22. Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi
23. “Yerli icra hakimiyyətləri haqqında” Əsasnamə
24. “Yaşayış məntəqələri ərazisinin sanitariya qaydalarına, gigiyena və ekoloji normativlərə uyğun olaraq təmizlənməsi, məişət tullantılarının müvəqqəti saxlanması, müntəzəm daşınması və zərərsizləşdirilməsi Qaydaları” (Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 74 sayılı qərarı)
25. “2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramının təsdiq edilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 15 sentyabr 2008-ci il tarixli sərəncamı
26. “Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu
27. Dövlət əmlakının bələdiyyələrə verilməsi qaydası və müddətləri haqqında Əsasnamə. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 11 iyun 2001-ci il tarixli 498 nömrəli Fərmanı ilə təsdiq edilib
28. Bələdiyyə mülkiyyətinə verilə bilən dövlət əmlakının siyahısı. Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 2002-ci il 8 iyul tarixli, 106 nömrəli qərarı ilə təsdiq edilib

29. “Torpaq islahatı haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu
30. “Bələdiyyə torpaqlarının torpaq hərracları və ya müsabiqələri vasitəsilə verilməsinin tənzimlənməsi məqsədilə Azərbaycan Respublikasının bəzi qanunvericilik aktlarına dəyişikliklər və əlavələr edilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununun tətbiq edilməsi ilə bağlı Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı
31. Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin birləşməsi yolu ilə yeni bələdiyyələrin yaradılması haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu
32. “Naxçıvan Muxtar Respublikasında bələdiyyələrin birləşməsi yolu ilə yeni bələdiyyələrin yaradılması haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu

### **Avropa Şurasının və onun müxtəlif qurumlarının sənədləri**

33. Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyası
34. «Yerli Özünüidarə haqqında» Avropa Xartiyasının müddəalarına dair İzahlı Şərhlər
35. Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi “Azərbaycanda yerli və regional demokratiya haqqında” 126 (2003) sayılı Tövsiyə
36. Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının onların səlahiyyətlərinə uyğunluğu – subsidiarlığın praktikada tətbiqinin yoxlanılması» adlı 79 sayılı (2000) Tövsiyəsi
37. Avropa Şurası Yerli və Regional Demokratiya Komitəsinin «Avropada yerli hakimiyyətlərin səlahiyyətləri» adlı sənədi (2007)
38. Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Gürcüstanda yerli və regional demokratiyaya dair” 157 sayılı Tövsiyyəsi (2004)
39. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Xorvatiyada yerli və regional demokratiyaya dair» 226 sayılı Tövsiyyəsi (2007)
40. Avropa Şurasının Nazirlər Komitəsinin “Gənclərin yerli və regional həyatda iştirakı haqqında” 13 sayılı (2004) Tövsiyyəsi
41. Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Cənclərin yerli və regional səviyyədə iştirakçılığı və inteqrasiyası haqqında” 242 sayılı (2008) Tövsiyyəsi
42. “Avropada vətəndaşların yerli və regional səviyyədə iştirakçılığı haqqında” 307 sayılı (2011) Tövsiyə
43. “Avropada vətəndaşların yerli və regional səviyyədə iştirakçılığı haqqında” 326 sayılı (2011) qətnamə
44. “İctimaiyyətin yerli əhəmiyyətli işlərdə və seçkilərdə iştirakı haqqında” Avropa Şurası Nazirlər Komitəsinin 2005-ci il tarixli, 182 sayılı Tövsiyyəsi
45. “Vətəndaş mövqeyinin məsuliyyəti və ictimai həyatda iştirakı haqqında” 91 sayılı (2000) qətnamə
46. “Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının prinsipləri baxımından bələdiyyə əmlakı haqqında” 132 (2003) sayılı Tövsiyə
47. “Yerli ictimai həyatda vətəndaş iştirakçılığı haqqında” Avropa Şurası Nazirlər Komitəsinin 6 dekabr 2001-ci ildə qəbul etdiyi 19 sayılı Tövsiyyəsi və ona Əlavələr Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Bələdiyyələrarası əməkdaşlığın institusional çərçivələri» adlı 221 sayılı Tövsiyyəsi (2007)
48. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Paytaxt şəhərlərinin idarə olunması haqqında» 133 sayılı Tövsiyyəyə (2003)
49. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Paytaxt şəhərlərinin statusu haqqında» 219 sayılı Tövsiyyəsi (2007)

50. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Avropanın iri şəhərlərində yaxşı idarəetmə haqqında» 188 saylı Tövsiyyəsi (2006)

### Hesabatlar

51. Azərbaycanca yerli və regional demokratiya haqqında Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin Hesabatı (Report on local and regional Democracy in Azerbaijan - CG (10) 4 Part II Rev)
52. Azərbaycan Respublikası Ədliyyə Nazirliyinin Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətlə bağlı 2010-cu il üzrə illik məruzəsi
53. Azərbaycan Respublikası Dövlət statistika Komitəsinin 2005-2010-cu illər üzrə statistik hesabatları
54. Azərbaycan Respublikası Dövlət statistika Komitəsinin Yerli özünüidarəetmə orqanlarının (bələdiyyələrin) büdcələrinin icrasına dair illik statistik bülleten
55. Bərdə və Salyan şəhərlərində bələdiyyə torpaqlarının satışı ilə bağlı keçirilmiş hərrac və müsabiqənin monitorinqinin nəticələri barədə hesabat, Bakı-2009. İTYİB, [www.sei.az](http://www.sei.az)
56. «2010-cu il üzrə yerli büdcə məlumatlarına dair» Dövlət Statistika Komitəsinin bülleteni

### Rəy və tövsiyələr

57. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Yerli demokratiya sahəsində ictimaiyyət, yerli məclislər və icra orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlər (yerli demokratiyanın institusional çərçivəsi) haqqında” 113 saylı Tövsiyyəsi (2002)
58. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasının prinsipləri əsasında yerli səviyyədə icraedici orqanların birbaşa seçkilərinin üstünlük və nöqsanları haqqında” 151 saylı Tövsiyyəsi (2004)
59. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Paytaxt şəhərlərin statusu haqqında 219 saylı Tövsiyyəsi (2007)
60. Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Paytaxt şəhərlərinin idarə olunması haqqında” 133 saylı Tövsiyyəsi
61. Azərbaycanda bələdiyyələrin gücləndirilməsinə dair Konsepsiya (2007)
62. Azərbaycanda bələdiyyələrin böyüdülməsi mexanizmləri. İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İB (2008)
63. Bələdiyyə sədrinin seçilməsinin mövcud mexanizmi və onun təkmilləşdirilməsi istiqamətləri. Mülki Cəmiyyətə Doğru Mərkəzi. (2008)
64. 2004-cü və 2008-ci illərdə SSTAA İB tərəfindən aparılmış sosioloji sorğunun nəticələri
65. Vətəndaş Cəmiyyəti Uğrunda Müstəqil Məsləhət və Yardım Mərkəzinin Azərbaycan Respublikasında 23 dekabr 2009-cu ildə keirilmiş bələdiyyə seçkiləri ilə bağlı Rəyi.
66. Bələdiyyələrin seçkili orqanlarının sosial tərkibinin balanslaşdırılmasının mümkün texnologiyaları. İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzi
67. “Bələdiyyələrin İnkişafı Naminə” QHT Alyansı, İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İB. Azərbaycanda bələdiyyələrin birləşmədən sonrakı vəziyyətinin tədqiqi. Bakı 2010
68. Bərdə və Salyan şəhərlərində bələdiyyə torpaqlarının satışı ilə bağlı keçirilmiş hərrac və müsabiqənin monitorinqinin nəticələri barədə hesabat, Bakı-2009. İTYİB, [www.sei.az](http://www.sei.az)