



**İQTİSADI TƏŞƏBBÜSLƏRƏ YARDIM
İCTİMAİ BİRLİYİ**

**AZƏRBAYCANDA BƏLƏDİYYƏLƏRİN
SƏLAHIYYƏTLƏRİNİN MÜƏYYƏN OLUNMASI
MEXANİZMLƏRİNİN TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİ**

BAKI - 2009



Bu siyasət sənədi Böyük Britaniyanın «Oxfam» və Niderlandın ICCO təşkilatlarının birgə maliyyə dəstəyilə həyata keçirilən «Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin gücləndirilməsi» layihəsi çərçivəsində hazırlanıb.

Müəlliflər:

**Rövşən AĞAYEV
Samir ƏLİYEV**

Ekspert qrupu:

**Azər MEHTİYEV
Abil BAYRAMOV**

**Az1009, Azərbaycan, Bakı şəhəri,
Zülfi Adıgözəlov küçəsi, ev 21
Tel: (99412) 5964459
Faks: (99412) 5964978
E-mail: sei@azeronline.com**

© İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İctimai Birliyi

MÜNDƏRİCAT

1. Xülasə	4
2. Giriş	5
3. Problemin qoyuluşu	7
4. Siyasətin variantları	14
4.1. Bələdiyyələrin səlahiyyətlərində müstəsnalığın təmin olunması və səlahiyyətlərin dəqiqləşdirilməsi	14
4.2. Bələdiyyələrin inzibati ərazi dairələri (kənd, qəsəbə və şəhər) üzrə vahid idarəetmə subyekti kimi müəyyən olunması şərti ilə səlahiyyət bölgüsünün həyata keçirilməsi	18
4.3. Bələdiyyələrin yerli hakimiyyət statusunun təmin olunması şərti ilə yerli özünüidarənin səlahiyyət bölgüsünün həyata keçirilməsi	22
5. Alternativlərin qiymətləndirilməsi	28
5.1. Qiymətləndirmənin metodologiyası	28
5.2. Alternativlərin meyarlar üzrə qiymətləndirilməsi	29
6. Nəticə və tövsiyələr	33
7. Əlavələr	35
7.1. Əlavə 1. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 79 sayılı «Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının onların səlahiyyətlərinə uyğunluğu – subsidiarlıq prinsipinin təcrübədə yoxlanılması» adlı Təvsiyəsinin 1-ci Əlavəsi	35
7.2. Əlavə 2. Yerli Özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasından Çıxarış	36
8. Ədəbiyyat	37

XÜLASƏ

Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin məhdudluğu bu qurumların yarandığı dövrdən yerli özünüidarənin ən çox müzakirə doğuran problemlərindən biri olub. Bir tərəfdən səlahiyyətlərin məhdudluğu, digər tərəfdən isə onların müstəsna olmaması bələdiyyələrin real yerli hakimiyyətə çevrilməsinə mane olub. Avropa Şurasının Azərbaycan hökumətinə ünvanladığı tövsiyə sənədində bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin sadəcə yerlərdə dövlət idarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərini tamamlamağa və ya bu qurumların nəzarəti altında fəaliyyət göstərməyə gətirib çıxarır.

Sənədin hazırlanması zamanı yerli özünüidarənin statusu və səlahiyyətlərlə bağlı beynəlxalq təcrübə tədqiq edilmiş, həmin təcrübələrin Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətlərinə dair qanunvericilikdə tətbiqi imkanları nəzərdən keçirilmişdir. Bundan əlavə Azərbaycanın müxtəlif ərazilərində fəaliyyət göstərən ayrı-ayrı bələdiyyə təmsilçilərlə görüşlər keçirilmiş, onların rəy və fikirləri öyrənilmişdir.

Tədqiqatın yekunu olaraq bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin artırılmasının 3 alternativ mexanizmi hökumətə təklif edilir: 1) bələdiyyələrin səlahiyyətlərində müstəsnalığın təmin olunması və səlahiyyətlərin dəqiqləşdirilməsi; 2) Bələdiyyələrin inzibati ərazi dairələri (kənd, qəsəbə və şəhər) üzrə vahid idarəetmə subyekti kimi müəyyən olunması şərtilə səlahiyyət bölgüsünün həyata keçirilməsi; 3) Bələdiyyələrin yerli hakimiyyət statusunun təmin olunması şərtilə yerli özünüidarənin səlahiyyət bölgüsünün həyata keçirilməsi. Hər bir alternativ təhlil olunur və qiymətləndirilir.

Sənəddə tədqiqatın nəticəsi olaraq hökumətə bələdiyyə səlahiyyətlərinin artırılmasının hər üç mexanizmi təklif olunur və onların sıra ardıcılığı və mərhələli şəkildə həyata keçirilməsi tövsiyə edilir.

GİRİŞ

Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin məhdudluğu bu qurumların yarandığı son 10 ildə yerli özünüidarənin ən çox müzakirə doğuran problemlərindən biri olub. 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 göstərilib ki, Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətləri olduqca məhduddur və Yerli Özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq ictimai işlərin əhəmiyyətli hissəsi bu səlahiyyətlərin çərçivəsinə daxil edilməyib **(12)**.

Bu təvsiyələrin Azərbaycan hökumətinə ünvanlanmasından ötən dövr ərzində bələdiyyələrin səlahiyyətlərinə yenidən baxılması istiqamətində qüvvədə olan qanunvericiliyə hər hansı ciddi dəyişiklik edilməyib. Yalnız 2005-ci ilin fevralında «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanuna dəyişiklik edilərək həmin qanunun 1-ci maddəsindəki «bələdiyyələr qeyri-dövlət» sistemidir anlayışı «bələdiyyələr yerlərdə dövlət işlərini həyata keçirən orqanlardır» anlayışı ilə əvəzlənib. Lakin ölkədə yerli özünüidarə qurumlarının statusuna gətirilən bu dəqiqlik öz davamını sonradan onların səlahiyyət çərçivəsinin də müəyyənləşməsində tapmayıb. Bunun başlıca səbəbi siyasi hakimiyyətin dövlət idarəçiliyinin əksmərkəzləşmə prinsipləri əsasında formalaşdırmağa maraqlı göstərməməsidir. Əksinə son onillikdə Azərbaycanda hakimiyyətin daha da mərkəzləşdirilməsi meylləri daha da güclənib.

Yarandığı dövrdən etibarən Azərbaycanda yerli özünüidarə sistemi cəmiyyət həyatında tutmalı olduğu mövqeni əldə edə bilməyib. Bir tərəfdən səlahiyyətlərin məhdudluğu, digər tərəfdən isə səlahiyyətlərin müstəsna olmaması bələdiyyələrin real hakimiyyətə məxsus sahib idarəetmə orqanına çevrilməsinə mane olub. Avropa Şurasının Azərbaycan hökumətinə ünvanladığı təvsiyə sənədində qeyd olunur ki, ölkədə bələdiyyələrin bütün səlahiyyətləri o şəkildə müəyyən edilib ki, onlar sadəcə olaraq yerlərdə dövlət idarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərini tamamlayır, yaxud bu qurumların nəzarəti altında fəaliyyət göstərir.

Bələdiyyələrin formalaşdırıldığı ilk beşillikdə səlahiyyətli dövlət qurumları yerli özünüidarənin səlahiyyətlərinin məhduduğu, həmçinin icra hakimiyyəti orqanları ilə bələdiyyələr arasında səlahiyyət bölgüsünə yenidən baxılması zəruriyyətini ümumiyyətlə qəbul etmək istəmirdilər. 2005-ci ildə bələdiyyələrin statusuna edilən dəyişiklikdən sonra isə bu problemlərə ayrı-ayrı rəsmi şəxslərin müsbət yanaşması müşahidə edilməyə başlasa da, hansısa rəsmi sənədlərdə bu mövqə öz əksini tapmırdı. Yalnız 2007-ci ilin mart-aprel aylarında parlamentdə bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlərin verilməsinə dair qanun layihəsinin müzakirəsinə start verilməsi bu sahədə qeyri-müəyyənliyə son qoydu. Lakin həmin vaxtdan 2 ildən də çox ötməsinə baxmayaraq sözügedən sənədin müzakirəsində fasilə yaranıb. Belə şəraitdə düşünmək olardı ki, bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin genişləndirilməsinə münasibətdə rəsmi yanaşmada geriyyə addım atıla bilər. Lakin ölkə prezidentinin 15 sentyabr 2008-ci il tarixli sərəncamı ilə təsdiqlənən 2008—2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramında qeyd olunur ki, əksmərkəzləşdirmənin dərinləşdirilməsi bu sənədin qüvvədə olduğu dövrdə səmərəli idarəetmənin formalaşdırılmasının əsas tədbirlərdən biridir **(10)**. Proqramda göstərilir ki, bələdiyyələrin fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi və onların potensialının gücləndirilməsi üçün yerli özünüidarəetmə və yerli icra hakimiyyəti orqanları arasında hüquq və səlahiyyət bölgüsü dəqiqləşdiriləcək. Bu məqsədlə bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən qanunvericilik bazasının təkmilləş-

dirilməsi və burada mövcud olan boşluqların aradan qaldırılması üçün müvafiq ekspertizalar aparılacaqdır.

Bütün bu qeyd olunanları nəzərə alaraq sənədi hazırlayan ekspert qrupu işlənmiş təkliflərin yaxın gələcəkdə səlahiyyətli dövlət qurumları üçün gərəkli ola biləcəyinə ümid edir.

Sənədin hazırlanması zamanı yerli özünüidarənin statusu və səlahiyyətlərlə bağlı beynəlxalq təcrübə tədqiq edilmiş, həmin təcrübələrin Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətlərinə dair qanunvericilikdə tətbiqi imkanları nəzərdən keçirilmişdir.

Siyasət sənədinin hazırlanması mərhələsində Azərbaycanın müxtəlif ərazilərində fəaliyyət göstərən ayrı-ayrı bələdiyyə təmsilçilərlə görüşlər keçirilmiş, onların rəy və fikirləri öyrənilmişdir. Bu cür görüş və müzakirələr ilk növbədə yerli özünüidarənin mövcud səlahiyyətlərinin yerli ehtiyaclara uyğun ictimai xidmətlər təklif etməyə nə dərəcədə şərait yaratdığını, bələdiyyələrin dövlət hakimiyyət orqanlarından nə dərəcədə müstəqil fəaliyyət göstərdiyini qiymətləndirmək, bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin artırılması ilə bağlı həmin qurumlarda çalışan şəxslərin rəylərini öyrənmək məqsədi güdüdü.

Sənəd əsasən 4 hissədən ibarətdir. 1-ci hissədə – **«Problemin qoyuluşu»** bölməsində Azərbaycandan bələdiyyələrin səlahiyyətlərlə bağlı mövcud şərait qiymətləndirilir, yerli özünüidarənin səlahiyyətlərinin məhdudluğu səbəbindən bu qurumların yerli sosial-iqtisadi problemlərin həllində fəal iştirak edə bilməməsi, bu nöqtəyi-nəzərdən dövlət hakimiyyəti və bələdiyyələr arasında səlahiyyət bölgüsünə yenidən baxılmasının əhəmiyyəti qeyd olunur. **«Alternativ variantlar»** olan ikinci bölmədə yerli özünüidarənin səlahiyyətlərinin artırılması üçün ekspertlər tərəfindən hazırlanmış 3 alternativ variant təqdim olunur, onların izahı, həyata keçirilmə mümkünlüyü, üstün cəhətləri, çatışmazlıqları əksini tapıb. **«Alternativlərin qiymətləndirilməsi»** bölməsində hər üç alternativ ekspertlər tərəfindən qiymətləndirilir. Bunun üçün qiymətləndirmə meyarları müəyyənləşdirilir və hər bir alternativ bu meyarlar əsasında qiymətləndirilir. Son nəticədə üstün alternativ müəyyənləşdirilir. **«Nəticə və tövsiyələr»**də tədqiqatın nəticələri yekunlaşdırılır və qərar qəbul edən şəxslər üçün konkret tövsiyələr əksini tapır.

Böyük Britaniyanın «Oxfam» və Niderlandın ICCO təşkilatlarının birgə maliyyə dəstəyilə həyata keçirilən «Azərbaycanda yerli özünüidarətmənin gücləndirilməsi» layihəsi çərçivəsində hazırlanmış bu sənədin yazılmasında məqsəd Azərbaycanda yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyətlərinin artırılmasına, dövlət orqanları ilə bələdiyyələr arasında daha dəqiq səlahiyyət bölgüsünə yardım etməkdir. Sənəd müəllifləri əmindirlər ki, təqdim olunan siyasət sənədi qərar qəbul etməyə məsuliyyətli dövlət orqanlarının bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin genişləndirilməsilə bağlı rəyinə müsbət təsir göstərəcək və onlar yerli özünüidarənin səlahiyyətlərinin artırılması sahəsində zəruri addımlar atacaqlar.

Problemin qoyuluşu

Hazırda ölkə qanunvericiliyində bələdiyyələrin səlahiyyətlərilə bağlı nəzərdə tutulan mexanizmlər yerli özünüidarenin nəinki cəmiyyətin idarə olunmasında geniş iştirakına imkan vermir, hətta onların əhatə etdiyi ərazilərin lokal problemlərinin həllinə qanuni məsuliyyət daşıyan cavabdeh orqanlara çevirilməsinə hüquqi əsas yaratmır. Belə vəziyyətin yaranmasının səbəbləri kifayət qədər tədqiq olunub və ümumiləşdirilmiş formada həmin səbəbləri aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar.

I. Hazırda bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müstəsnaılığı problemi mövcuddur. Belə ki, yerli özünüidare qurumlarına verilən səlahiyyətlərin müəyyən hissəsi tam deyil, qanunvericilikdə həmin səlahiyyətlər üzrə bələdiyyələr və icra hakimiyyətlərinin sərəncamvermə hüququ ilə bağlı qeyri-müəyyənliklər mövcuddur. Yerli özünüidare haqqında Avropa Xartiyasının 4.4-cü maddəsi məhz müstəsnalığın təmin olunmasının zəruriliyini nəzərdə tutur. Həmin bənddə qeyd olunur: «Yerli özünüidare 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».

Müstəsnaıq hüququnun təmin olunmaması yerli özünüidarenin səlahiyyətlərini tənzimləyən qanunvericilikdə 3 vacib komponentin - funksiyaların, səlahiyyətlərin və hüquqların dəqiq təsbit edilməməsində özünü göstərir. **Funksiyalar** qanunvericiliklə bələdiyyələrin həyata keçirməli olduqları yerli əhəmiyyətli işlərin, fəaliyyət sferasının dairəsini, **səlahiyyətlər** bələdiyyələr üçün müəyyən edilmiş fəaliyyət dairəsi çərçivəsində yerli özünüidare qurumlarının həyata keçirməli olduqları konkret vəzifələri, **hüquqlar** isə bələdiyyələrin fəaliyyət sferasında olan səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün bu qurumların malik olduğu imtiyazları əks etdirir göstərir (23).

Azərbaycan qanunvericiliyinin timsalında hər üç anlayışın tətbiqi vəziyyətini nəzərdə keçirək. İlk öncə funksiya anlayışına diqqət yetirək. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanuna əsasən ölkəmizdə bələdiyyələrin funksional təyinatı 3 sfera ilə məhdudlaşdırılır: 1) *Yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf*; 2) *Yerli iqtisadi inkişaf*; 3) *Yerli ekoloji məsələlər*. Adıçəkilən qanuna görə bələdiyyələr təhsil, səhiyyə, mədəniyyət, idman, nəqliyyat, rabitə, aqrar və sənaye sahələrində, həmçinin ekoloji tarazlığın qorunmasında dövlət proqramlarında nəzərdə tutulmayan yerli əhəmiyyətli tədbirlər həyata keçirə bilər.

Dünya təcrübəsi baxımından Azərbaycanda bələdiyyələr üçün fəaliyyətlərin dairəsinin müəyyən edilməsində problem yoxdur. Əsas çatışmazlıq dövlət hakimiyyət orqanları və yerli özünüidare qurumları arasında səlahiyyət bölgüsü ilə bağlıdır.

«Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunun 4, 5 və 6-cı maddələrində bələdiyyələrin səlahiyyətləri aşağıdakı kimi müəyyənləşdirilib:

1. məktəbəqədər tərbiyə, təhsil, səhiyyə, mədəniyyət, yaşayış və qeyri-yasayış binalarının saxlanması və istifadə edilməsi;
2. sanitariya müəssisələrinin təşkili, saxlanması və inkişafı;
3. mənzil tikintisi;
4. yerli əhəmiyyətli su mənbələrindən istifadə;
5. su təchizatının və kanalizasiya təsərrüfatının təşkili, saxlanması və inkişafı;
6. yanacaq təchizinin və satışının təşkili;
7. yerli əhəmiyyətli yolların tikilməsi və saxlanması;
8. yerli nəqliyyat və rabitə xidmətinin təşkili;
9. ticarət, ictimai iaşə və məişət xidmətinin təşkilinə şərait yaradılması;

10. mədəniyyət müəssisələrinin inkişafına yardım göstərilməsi;
11. tarix və mədəniyyət abidələrinin saxlanması;
12. informasiya xidmətinin təşkili;
13. kütləvi informasiya vasitələrinin fəaliyyəti üçün şərait yaradılması;
14. kimsəsizlərə, xəstələrə, qocalara, maddi imkansızlara, valideyn himayəsindən məhrum olmuş, həmçinin istedadlı uşaqlara əlavə yardım;
15. fiziki tərbiyə və idmanın inkişafına yardım göstərilməsi;
16. əhalinin məşğulluğuna, adamların peşələri üzrə işlə təmin olunmasına gənclərin sosial hüquqi müdafiəsinə yardım göstərilməsi;
17. ailə kəndli təsərrüfatının inkişafına kömək göstərilməsi;
18. mövcud qəbiristanlıqların qorunması, abadlaşdırılması, yeni qəbiristanlıq sahələrinin ayrılması;
19. yas mərasimlərinin keçirilməsi üçün nəzərdə tutulmuş tikililərin təmiri və yenilərinin inşası;
20. mərasim xidmətlərinin, o cümlədən bələdiyyənin ərazisində yaşayan əhalinin aztəminatlı təbəqəsindən olan mərhumların dəfn və yas mərasimlərinin təşkilinə yardım göstərilməsi;
21. bələdiyyə ərazisinin yaşıllaşdırılması və abadlaşdırılması;
22. məişət tullantılarının yığılması, nəql edilməsi, zərərsizləşdirilməsi, emalı;
23. suyun, havanın, torpağın hər cür çirklənmədən qorunması.

Azərbaycanda yerli özünüidarənin yaranmasından ötən 10 il ərzində bələdiyyələr yuxarıda sadalanan və bilavasitə qanunda nəzərdə tutulmuş 23 səlahiyyətdən cəmi 3-nü öz fəaliyyət sferasına daxil edib. Bura: 1) yerli əhəmiyyətli yolların tikilməsi və saxlanması; 2) sosial cəhətdən zəif təbəqələrə əlavə yardımların göstərilməsi; 3) qəbiristanlıqların saxlanması, dəfn mərasimlərinin təşkilinə yardım göstərilməsi daxildir.

Bir çox hallarda bələdiyyələrin səlahiyyətlərini tənzimləyən hüquqi normalarla müvafiq sahə qanunvericiliyi arasında ziddiyətlər qabarıq hiss olunur. Məsələn, **«Meliorasiya və irriqasiya haqqında»** qanunun 7-ci maddəsinə əsasən bələdiyyələrin meliorasiya və irriqasiya ilə bağlı mülkiyyətinə müvafiq ərazi vahidi daxilində dövlət mülkiyyətində, habelə fiziki və hüquqi şəxslərin mülkiyyətində və Sudan İstifadəçilər Birliklərinin istifadəsində olmayan meliorasiya və irriqasiya sistemləri daxildir. Öz növbəsində **«Bələdiyyələrin su təsərrüfatı haqqında»** qanuna görə də yerli özünüidarə qurumları özlərinin meliorasiya və irriqasiya sistemlərini qura bilərlər. Amma aydındır ki, hətta ən pis vəziyyətdə olsa da belə, ölkənin bütün kənd və qəsəbələrində hələ sovetlər dövründən bu şəbəkə formalaşdırılıb. Başqa sözlə, meliorasiya və irriqasiya vahid şəbəkədir və onun alternativini qurmaq isə sadəcə mümkün deyil. Deməli, istənilən halda nə qanunvericilik, nə də praktik baxımdan bələdiyyələrin mühüm yerli problemlərdən biri kimi öz ərazisini suvarma suyu ilə təchiz etmək imkanı yoxdur.

Yerli əhəmiyyətli yolların saxlanmasına münasibətdə həm yerli özünüidarənin statusuna dair qanunvericilik, həm də müvafiq sahə qanunları bələdiyyələrin səlahiyyətlərini tam dəqiqliklə müəyyənləşdirib. Halbuki Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 2000-ci ildə qəbul etdiyi «Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının onların səlahiyyətlərinə uyğunluğu – subsidiarlıq prinsipinin təcürbədə yoxlanılması» adlı 79 sayılı Tövsiyə sənədinin 1 sayılı Əlavəsinin 1.b bəndində qeyd olunur ki, sahə qanunvericiliyində hər bir konkret sfera üzrə bir tərəfdən dövlət orqanlarının, digər tərəfdən bütün səviyyədə olan yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyətlərini dəqiqləşdirmək məqsədəuyğun olardı **(13)**.

Məsələn, «**Avtomobil yolları haqqında**» Qanunun 1-ci maddəsində yol təsərrüfatı orqanları kimi dövlət və bələdiyyə orqanları müəyyən olunur, mülkiyyət formasına görə yollar dövlət, bələdiyyə və xüsusi yollara bölünür. Həmin qanunun 7-ci maddəsində isə göstərilir ki, bələdiyyə avtomobil yollarına şəhər, qəsəbə və başqa yaşayış məntəqələri daxilində yerləşən və onların mülkiyyətində olan küçələr, keçidlər, ictimai nəqliyyat xətləri, digər yollar və yol qurğuları aiddir. Bələdiyyə yolları bələdiyyə qurumlarının ərazisi hüdudlarında avtomobil və başqa nəqliyyat əlaqələrini təmin edir. Bu qanunun 43-cü maddəsinə görə, bütün yol mülkiyyətçiləri, o cümlədən bələdiyyələr onların səlahiyyətinə verilmiş yollar üzərində mülkiyyəti hüququnu rəsmiləşdirmək üçün onları daşınmaz əmlak kimi qeydiyyatda aldirmalı, həmin əmlak üçün pasport əldə etməlidir. Qeydiyyat məsul orqan Daşınmaz Əmlakın Dövlət Reyestr Xidmətidir. Göründüyü kimi, bu səlahiyyəti bələdiyyələrin icra etməsi ilə bağlı xeyli hüquqi konkretlik və aydınlıq var. Aşağıdakı cədvəldə mövcud qanunvericilik əsasında bələdiyyə yollarının saxlanması ilə bağlı bələdiyyələrlə əlaqədar dövlət qurumları arasında səlahiyyət bölgüsünə dair sxem təqdim olunur.

**Dövlət orqanları və bələdiyyələr arasında
dəqiq səlahiyyət bölgüsünə dair nümunə**
(*avtomobil yollarının fəaliyyətinin təmin olunmasının təmsalında*)

Funksiya	Səlahiyyət	Həyata keçirən qurum
Nəqliyyat	Yerli yollarının tikintisi	Bələdiyyə
	Yerli yolların yenidən qurulması	
	Yerli yolların saxlanması	
	Yerli yollarının təmiri	
	Yerli əhəmiyyətli yolların qeydiyyatının və pasportlaşdırılmasının təmin olunması	Daşınmaz Əmlakın Dövlət Reyestr Xidməti
	Yerli yolların tikintisi, yenidən qurulması və təmir ilə bağlı işlərin istismara qəbul aktları əsasında uçota alınması	Nazirlər Kabineti
	Yerli yolların xəritəsinin hazırlanmasını təmin etmək	
	Yerli əhəmiyyətli yolların istismarına dair xərc normativlərinin müəyyən olunması	
	Müxtəlif kateqoriyada olan yolların yerli əhəmiyyətli yollara aid edilməsi qaydalarının müəyyən olunması	
	Yerli əhəmiyyətli yolların istismar müddətlərinə dair standartların müəyyənləşdirilməsi	
Yerli əhəmiyyətli yolların adlandırılması		

Yerdə qalan səlahiyyətlər üzrə dövlət qurumları ilə bələdiyyələr arasında bu cür aydın səlahiyyət bölgüsü aparılmayıb. Məsələn, «Əhalinin sağlamlığı haqqında», «Təhsil haqqında», «Əhalinin məşğulluğu haqqında» kimi sahə qanunları təhsil, səhiyyə və məşğulluq sahəsində bütün səlahiyyətləri istisnasız olaraq müvafiq dövlət qurumlarına həvalə edir, bələdiyyələr üçün isə heç bir konkret səlahiyyət və öhdəliklər müəyyən etmir.

Eyni vəziyyət sanitariya müəssisələrinin təşkili və saxlanması, həmçinin məişət tullantılarının yığılması, nəqli və emalı, həmçinin əhalinin su təchizatı və ərazidə kanalizasiya xidmətlərinin təşkilə bağlı səlahiyyətlərdə də özünü göstərir. **«İstehsalat və məişət tullantıları haqqında»** 26 oktyabr 1998-ci il tarixli qanunun 12-ci maddəsində ümumi şəkildə yaşayış məntəqələrinin ərazisinin məişət tullantılarından müntəzəm təmizlənməli olduğu göstərilir, amma bu səlahiyyətə məsuliyyətli struktur konkretləşdirilmir. Nazirlər Kabinetinin 21 aprel 2005-ci il tarixli, 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»**ın 6-cı maddəsində göstərilir ki, həmin fəaliyyəti həyata keçirən subyektlər yerli icra hakimiyyəti orqanlarının kommunal-təsərrüfat qurumları ilə müqavilə bağladıqdan sonra bu işləri görə bilər. Su təchizatı və kanalizasiya şəbəkəsinin təşkilinə gəldikdə, Bakı şəhəri də daxil ölkənin bütün iri şəhərlərində bu səlahiyyət 100 faiz səhmləri dövlətə məxsus «Azərsu» Açıq Səhmdar Cəmiyyətinin, digər şəhərlərdə yerli icra hakimiyyətlərinin idarəçiliyi altında olan mənzil istismar idarələrinin sərəncamındadır. **«Su təchizatı və tullantı suları haqqında»** qanun su təchizatı (həm içməli, həm də istehsalat məqsədli sular), tullantı sularının axıdılması və kanalizasiya sistemlərinin fəaliyyətini tənzimləyir. Qanunun 1-ci maddəsində bu sistemlərin fəaliyyətilə bağlı səlahiyyətləri olan qurumlar kimi yerli icra hakimiyyəti orqanlarının və bələdiyyələrin adı çəkilir. Bununla belə, qanunda müəyyən ərazi hüdudlarında su təchizatının və tullantı sularının axıdılması, yaşayış məntəqələrinin və müəssisələrin məişət suyu ilə təchizatı, habelə hüquqi şəxslərin istehsalat, sənaye, texnoloji və başqa texniki məqsədlər üçün istifadə olunan su ilə təchizi sahəsində bələdiyyələrə hər hansı dəqiq səlahiyyətlərin həvalə olunmasından bəhs edilmir. Sənədin bütün bölmələrində mücərrəd şəkildə «su təchizatı və kanalizasiya müəssisələri» haqqında danışılır.

Nəhayət, hüquqlara gəldikdə bələdiyyələr yuxarıda sadalanan funksiyalar çərçivəsində onlara həvalə olunmuş səlahiyyətlərin icrası üçün yetərli həcmdə maliyyə və digər resurslar (kadr, texnika və s.) əldə etmək, həmçinin zərurət yarandığı hallarda ona məxsus səlahiyyətlərin normativ-hüquqi tənzimlənməsilə bağlı imtiyazlara malik olmalıdır. Məsələn, bələdiyyələr yerli əhəmiyyətli yolların saxlanması, əhalinin su təchizatının qurulması üçün zəruri həcmdə resurslara malik olmalıdır. Amma qüvvədə olan qanunvericilik aktlarının heç birində bələdiyyələrin bu qəbildən olan hüquqlarına dair ümumiyyətlə hər hansı hüquqi müddəə yoxdur. Beləliklə, bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müstəsna olmaması funksiya və səlahiyyətlərlə yanaşı konkret səlahiyyətlər üzrə hüquqların qeyri-müəyyənliyində də özünü qabarıq göstərir.

II. Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətlərilə bağlı ən ciddi problemlərdən biri subsidiarlıq prinsipinin pozulmasıdır. Bu prinsip yerli problemlərin bələdiyyələrə həvalə olunmasını ehtiva edir. Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının 4.3-cü maddəsi subsidiarlıq prinsipini izah edir. Həmin bənddə göstərilir: «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».

Problem ondadır ki, hazırda Azərbaycan qanunvericiliyi «yerli əhəmiyyətli məsələlər» anlayışını aydınlaşdırmır, bu qəbildən olan məsələlərin əhatə dairəsini dəqiq müəyyənləşdirmir. Halbuki, məsələn, Qırğızıstanın yerli özünüidarə haqqında qanununun

15-ci maddəsi «yerli əhəmiyyətli məsələlər» adlanır **(21)**. Eyni mexanizm Rusiya qanunvericiliyində də nəzərdə tutulur. Bu ölkənin yerli özünüidarənin təşkili haqda qanununun 14, 15 və 16-cı maddələri qəsəbələrin, bələdiyyə rayonlarının və şəhər dairələrinin hər biri üçün xarakterik olan yerli əhəmiyyətli məsələlərin siyahısını müəyyənləşdirir.**(21)** İnkişaf etmiş ölkələrin qanunvericilik praktikasında adətən bu yanaşmadan istifadə olunmur, çünki həmin ölkələrdə yerli əhəmiyyətli dövlət işlərinin hamısı demək olar ki, bələdiyyələrə həvalə olunur. Məsələn, Polşanın yerli özünüidarəetmə orqanları haqqında qanununun 6-cı maddəsində qeyd olunur ki, qminlərin fəaliyyət sferası dövlətin bütün yerli əhəmiyyətli işlərini əhatə edir. **(21)**

Subsidiarlığın təmin edilməməsilə müşahidə olunan digər problem qanunvericilikdə bələdiyyələrin məxsusi səlahiyyətlərinin və ötürülə bilən səlahiyyətlərinin dairəsinin müəyyən edilməməsidir. Müxtəlif ölkələrin təcrübəsində hər iki istiqamət üzrə bələdiyyələrin səlahiyyətləri qanunvericilikdə tam dəqiqliklə öz əksini tapır. Məsələn, Litva Respublikasının «Yerli özünüidarə haqqında» qanununun 6-cı maddəsi «bələdiyyələrin müstəqil səlahiyyətləri», 8-ci maddəsi «ötürülə bilən dövlət səlahiyyətləri» adlanır **(14)**.

Bələliklə, hazırda əksər ölkələrdə bələdiyyələrin öhdəsinə qoyulmuş mühüm yerli problemlərin (əhalinin içməli və suvarma suyu ilə təchizatı, məişət tullantılarının aşınması, ibtidai, məktəbəqədər və orta təhsil müəssisələrinin fəaliyyətinin təşkili, yerli əhəmiyyətli tibbi müəssisələrinin fəaliyyətinin təşkili, ərazinin abadlaşdırılması və s.) Azərbaycanda anoloji qurumların məsuliyyət dairəsinə daxil edilməməsi ölkəmizdə yerli özünüidarənin mahiyyətinin təhrif olunmasına səbəb olur: ən sadə lokal problemlərin həllilə bələdiyyə ərazisindən kənarında fəaliyyət göstərən dövlət hakimiyyət orqanları məşğul olmaq məcburiyyətində qalır. Halbuki yerli özünüidarə institutu məhz insanların öz yaşadıqları ərazi üçün xarakterik olan, onu inkişafdan saxlayan problemləri müstəqil şəkildə və operativ həll edə bilməsi üçün təsis olunurlar. İndi Azərbaycanda əhali məskunlaşdığı yaşayış məntəqələrində sıradan çıxmış elektrik transformatorunun təmiri, təsərrüfatdaxili suvarma kanallarının bərpası, mənzillərini içməli su ilə təchiz edəcək artezianların vurulması kimi lokal məsələlər üçün kənarında, daha yüksək idarəetmə instansiyalarında qərar qəbul edilməsini gözləyir, yerli problemlərin həllinə görə günlərlə, aylarla (bəzən hətta illərlə) vaxt lazım gəlir.

III. Azərbaycanda dövlət və bələdiyyə orqanları arasında səlahiyyət bölgüsündə mövcud olan qeyri-dəqiqliyin başlıca səbəbi ümumi dövlət idarəetməsində yerli idarəetmə sisteminin əhatə dairəsinin (sərhədlərinin) və onun strukturunun aydın müəyyən olunmamasıdır. Halbuki inkişaf etmiş dövlətlərdə, eləcə də qabaqcıl keçid ölkələrində bələdiyyələr yerli idarəetmənin tərkib hissəsi kimi qəbul olunur. Azərbaycan konstitusiyasında isə ümumiyyətlə «yerli hakimiyyət», yaxud «yerli idarəetmə» anlayışları yoxdur. Konstitusiyanın üçüncü bölməsi (ümumilikdə 53 maddə) «dövlət hakimiyyəti» adlanır və bu sənəddə dövlət hakimiyyətinin tərkib hissəsi kimi üç hakimiyyət qolundan - qanunverici, icra, məhkəmə hakimiyyətindən söhbət gedir. Ana qanunun 124-cü maddəsi yerli dövlət hakimiyyət kimi yerli icra hakimiyyətlərini müəyyənləşdirir. Bələdiyyələr dövlət hakimiyyətinin bu şaxələrindən heç birində yer almadığından təbii ki, ölkə konstitusiyası yerli özünüidarənin statusuna əlahiddə yanaşmış. Konstitusiyanın 142-ci maddəsində yerli özünüidarənin statusuna toxunulmadan sadəcə qeyd olunur ki, «yerli özünüidarəni bələdiyyələr həyata» keçirir. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunun 1-ci maddəsində isə yerli özünüidarənin vətəndaşların fəaliyyətinin təşkili formalarından biri olduğu göstərilir. Bu izahdan belə aydın olur ki, yerli özünüidarə ictimai «özfəaliyyət»dir. Halbuki Azərbaycanda bələdiyyələr ölkənin konstitusiyaya

quruluşunun özülünü təşkil edən mühüm əsaslardan biridir və bu qurumlar «özfəaliyyət» prinsipləri əsasında deyil, qanunların onlar üçün müəyyən etdiyi funksiyalar çərçivəsində və səlahiyyətlər daxilində fəaliyyət göstərmək ixtiyarındadırlar. Başqa sözlə Yerli Özünüidarə haqqında Avropa Xartiyası bələdiyyələri yerlərdə dövlətin funksiyalarını reallaşdıran hakimiyyət institutu kimi nəzərdə tutduğu halda, Azərbaycan qanunvericiliyi həmin qurumları yerli hakimiyyətin yaxud yerli idarəetmənin subyektlərindən biri olaraq ehtiva etmir. Deməli, Azərbaycanda bələdiyyələrin yerli idarəetmə sistemində yerinin qeyri-müəyyənliyi mövcud qanunvericilikdə bələdiyyələrin statusuna düzgün yanaşmanın tətbiq edilməməsilə birbaşa bağlıdır. Avropa Şurası Yeri və Regional Hakimiyyətlər Konqresi yerli özünüidarənin hakimiyyət institutu kimi qəbul olunmasını tövsiyə edir. Belə ki, qurumun «Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının onların səlahiyyətlərinə uyğunluğu – subsidiarlıq prinsipinin təcürbədə yoxlanılması» adlı 79 sayılı Tövsiyə sənədinin 1 sayılı Əlavəsinin 1.d bəndində qeyd olunur: «Yerli özünüidarənin mövcudluğu və fəaliyyətilə bağlı ümumi qaydalara dair qanunda yerli hakimiyyətin səlahiyyətlərini tənzimləyən prinsiplər daxil edilməlidir. Bu, vətəndaşlarda yerli özünüidarə haqda belə bir anlayışın formalaşmasına gətirib çıxarır ki, yerli özünüidarəetmə təkəcə inzibati qaydalarla bağlı məsələ deyil, onların gündəlik həyatının ən vacib aspektlərilə çox konkret şəkildə məşğul olan hakimiyyətdir. Bu tip qanunlarda yerli hakimiyyət orqanlarının səlahiyyətlərini sadalamaq, daha konkret sahə qanunlarında isə həmin səlahiyyətlərin tətbiqi sferalarını dəqiqləşdirmək lazımdır» (13).

Yerli özünüidarənin statusunun qanunvericilikdə əksi: beynəlxalq təcrübə

Müxtəlif ölkələrin konstitusiyalarında və bələdiyyələrə dair qanunvericiliyində yerli özünüidarənin statusuna və bu anlayışın hüquqi izahına diqqət yetirdikdə Azərbaycanda «yerli özünüidarəetmə» anlayışına yeni baxışın formalaşmasına zərurət yarandığı aydın görünür. **Litva** konstitusiyasının 119-cu maddəsinə əsasən, yerli özünüidarə hüququ vətəndaşların hakimiyyətdə təmsil olunma hüququdur və o dövlətin inzibati-ərazi vahidləri üzrə formalaşdırılan yerli özünüidarəetmə qurumları vasitəsilə təmin olunur (15). **Finlandiya** konstitusiyasının 119 və 121-ci maddələri yerli özünüidarəni dövlət idarəetməsinin tərkibi hissəsi, həmçinin yerli və regional idarəetmənin subyekt kimi qəbul edir (16). **Çexiya** konstitusiyasının 99-cu maddəsinə görə, bu ölkədə vilayət və icma səviyyəsində dövlət idarəçiliyi yerli idarəetmə hesab olunur. Bu ölkədə yerli idarəetmə seçkilidir və onu inzibati-ərazilər üzrə təşkil olunan yerli özünüidarə qurumları həyata keçirir (17). **Yunanıstan** konstitusiyasının 101-ci maddəsinə əsasən dövlət hakimiyyəti əksmərkəzləşmə prinsipi əsasında təşkil olunur. Sənədin 102-ci maddəsində isə göstərilir ki, yerli idarəetmənin baza pilləsi bələdiyyələrdən və icmalardan ibarət olan yerli hakimiyyət statuslu yerli özünüidarəyə aid edilir və yerli məsələlərin həlli bu qurumların səlahiyyət dairəsinə aid edilir (18). **Fransa** konstitusiyasının 72-ci maddəsinə görə, ölkə ərazisi kommuna və departamentlərdən ibarət inzibati-ərazi vahidlərindən təşkil olunur və həmin ərazilərdə idarəetmə seçkilər əsasında formalaşdırılan yerli özünüidarə vasitəsilə təmin olunur. **Rusiyanın** da ana qanununda yerli özünüidarə ölkənin konstitusion quruluşunun əsaslarından biri kimi göstərilir, amma o «dövlət idarəetmə orqanları sistemində daxil edilməyən xalq hakimiyyətinin xüsusi forması» adlandırılır. **Danimarka** qanunvericiliyində dövlət hakimiyyətinin 2 səviyyəsi – mərkəzi və yerli hakimiyyəti birbaşa qeyd olunur. Bələdiyyələr yerli hakimiyyətin subyekt hesab olunur. Ölkənin inzibati quruluşu 14 dairədən və 285 bələdiyyədən təşkil olunub (20). Nəhayət, **Latviyanın** yerli özünüidarə haqqında qanununun 3-cü maddəsində qeyd

olunur ki, bələdiyyələr xalq tərəfindən seçilən nümayəndəli orqanlardır və onlar yerli admnistrasiyanı təmsil edirlər. Bu qanun bələdiyyələrin üç tipini müəyyənləşdirir: paqastlar (kəndlər və ya kiçik ölçülü inzibati-ərazi vahidləri), rayon bələdiyyələri və şəhər bələdiyyələri **(21)**.

Dünya təcrübəsində yerli idarəetmə dedikdə, inzibati-ərazi vahidləri üzrə təşkil olunan idarəetmə sistemi nəzərdə tutulur. Dövlət quruluşundan, inzibati-ərazi bölgüsündən (kənd, qəsəbə, şəhər, şəhər dairəsi, əyalət, vilayət, region və s.) asılı olaraq yerli idarəetmənin də səviyyələri fərqlənir. Bəzən belə bir yozum ortaya atılır ki, «yerli idarəetmə» və «yerli özünüidarəetmə» inzibati-ərazi vahidlərində paralel mövcud olan, amma bir-birindən fərqli sistemlərdir. Həmin yanaşmaya görə, yerli idarəetmə orqanları mərkəzi hakimiyyət orqanlarının təyinatı, yerli özünüidarəə isə seçkilər əsasında formalaşır. Amma əgər bu yanaşma ilə razılaşsaq, deməli Böyük Britaniyada ümumiyyətlə yerli idarəetmə sistemi mövcud deyil, çünki bu ölkədə bütün yerli strukturlar (həmçinin idarəedicilər) seçkilidir. Lakin bu ölkədə «yerli idarəetmə» anlayışı məhz yerli özünüidarəyə aiddir **(22)**. Ümumiyyətlə yerli idarəetmənin anqlosakson modelində mərkəzi hakimiyyətin yerlərdə təyinatlı şəxsləri olmur və bütün sistem seçkilər əsasında formalaşır. Bu sistem ABŞ və Britaniyadan tutmuş Kanada və Hindistana, o cümlədən Britaniyanın çoxlu sayda keçmiş müstəmləkəsi olan ölkələrdə də əhatə edir. Məsələn, ABŞ-da ştatlar, qraflıqlar, dairələr, məktəb dairələri – bütün bunlar hamısı yerli özünüidarəə prinsipi əsasında fəaliyyət göstərirlər. Fransa, İtaliya və İspaniya kimi inkişaf etmiş Avropa ölkələrində mövcud olan roman-german modelində isə yerlərdə dövlət idarəetməsilə yerli özünüidarəə yanaşı fəaliyyət göstərir. Lakin onların hər ikisi birlikdə yerli idarəetmə sistemini təşkil edir. 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 təşkili inzibati-ərazilər üzrə fərqlənir. Daha iriölçülü inzibati ərazilər (vilayətlər) üzrə kantonların idarəetməsi, kantonlara daxil olan kiçik ölçülü inzibati ərazilər (məsələn, kənd və qəsəbələr) üzrə isə kommunalar fəaliyyət göstərir. Məsələn, hazırda Fransada 36 mindən çox kommuna fəaliyyət göstərir və onların əhalisinin orta sayı 1500 nəfərdir. Lakin bu ölkədə Paris, Marsel və Lion kimi iri şəhərlər xüsusi statusa malikdir. Belə ki, bu şəhər ərazi ölçüsü baxımından böyük olsalar da, onlar seçkili orqanlar - kommunalar (yerli özünüidarəə qurumları) tərəfindən idarə olunur **(22)**. Almaniya federal idarəetmə sistemi 3 səviyyəyə bölünür: federal (mərkəzi), əyalət (regional) və yerli hakimiyyət. Öz növbəsində yerli hakimiyyət 2 səviyyəyə – dairələrə və bələdiyyələrə (icmalara) bölünür **(20)**.

Azərbaycanda isə qüvvədə olan qanunvericilik bu təcrübələrin əksinə olaraq yerli özünüidarənin inzibati-ərazi bölgüsü (kənd, qəsəbə və rayon, şəhər) prinsipi üzrə təşkilini nəzərdə tutmadığından 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 anoloji 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. Məsələn, Qırğızistanın yerli özünüidarəetmə haqda qanununun 23-cü maddəsi bütün kəndlər (bələdiyyələr) üçün ümumi olan səlahiyyətləri, 28-ci maddə Bişkek şəhər kəneşi və vilayət əhəmiyyətli şəhər kəneşləri, 29-cu maddə isə rayon əhəmiyyətli, qəsəbə və ail kəneşləri üçün əlavə səlahiyyətləri müəyyənləşdirir.

Alternativ 1. Bələdiyyələrin səlahiyyətlərində müstəsnalığın təmin olunması və səlahiyyətlərin dəqiqləşdirilməsi (mövcud vəziyyətin saxlanması)

Alternativin izahı

Bələdiyyələrlə dövlət orqanları arasında səlahiyyət bölgüsünün, həmçinin bilavasitə yerli özünüidare qurumlarına həvalə olunmuş səlahiyyətlərin gerçəkləşdirilməsi mexanizmlərinin tətbiqlə bağlı problemlər var. Həmin problemlərin bir qismi qanunvericilikdəki çatışmazlıqlar, digər qismi isə qanunvericiliyin icra mexanizmindəki boşluqlar ilə bağlıdır. Bu qəbildən olan problemləri aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar:

1) «Bələdiyyələrin statusu haqqında» qanunda və müxtəlif sahə qanunlarında yerli özünüidare qurumları üçün müəyyənləşdirilmiş funksiya və səlahiyyətlər əksər hallarda bir-birini tamamlamır. Belə ki, bələdiyyələrin statusunu tənzimləyən qanunvericilikdə məktəbəqədər təhsil, əhalinin içməli su təchizatı, məişət tullantılarının daşınması kimi yerli məsələlərin həllinə yerli özünüidarənin iştirak imkanları nəzərdə tutulsa da, «Təhsil haqqında», «İstehsalat və məişət tullantıları haqqında» və «Su təchizatı və tullantı suları haqqında» qanunlarda bələdiyyələrin həyata keçirməli olduğu hər hansı səlahiyyət göstərilir. Bu vəziyyət onu göstərir ki, bələdiyyələrin səlahiyyətləri müstəsna deyil, onların hər biri üzrə dövlət və yerli özünüidare orqanları arasında son dərəcə dəqiq vəzifə bölgüsünə ehtiyac var.

2) «Bələdiyyələrin statusu haqqında» qanunun özündə də yerli özünüidarənin bəzi fəaliyyət sferaları (funksiyalar) üzrə ümumiyyətlə hər hansı səlahiyyət müəyyənləşdirilməyib. Məsələn, həmin qanunun 5-ci maddəsi yerli iqtisadi inkişaf proqramlarının tərkib hissəsi kimi aqrar, sənaye, nəqliyyat və rabitə sferalarını bələdiyyələrin funksiyaları sırasına daxil etsə də, həmin funksional istiqamətlər üzrə yerli özünüidare üçün ümumiyyətlə səlahiyyətlər nəzərdə tutulmur.

Alternativin dəqiq ifadəsi

Bu alternativ bələdiyyələrin statusunu tənzimləyən qanunvericilikdə yerli özünüidarəetmənin təhsil, səhiyyə, ərazinin məişət tullantılarından təmizlənməsi və su təchizatı sahəsində səlahiyyətləri üzrə müstəsnalığın təmin olunmasını, müvafiq sahə qanunvericiliyində həmin səlahiyyətlərin tətbiq mexanizmlərinin dəqiqləşdirilməsini nəzərdə tutur.

Alternativin tətbiq mexanizmi

Hazırda qüvvədə olan qanunvericilikdə bələdiyyələr üçün müəyyənləşdirilmiş fəaliyyət sferasının çərçivələrinə dəyişiklik etmədən yerli özünüidare institutunun səlahiyyətlərinin genişləndirilməsinə nail olmaq mümkündür. Lakin bu, dövlət və bələdiyyə orqanları arasında səlahiyyətlərin bölgü və icra mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi məqsədilə mövcud qanunvericilikdə aşağıdakı dəqiqləşdirmələrin aparılmasını tələb edir:

(i) «Bələdiyyələrin statusu haqqında» qanunun 4-cü maddəsinin 2-ci bəndində təhsil, səhiyyə, əhalinin içməli su təchizatı, bələdiyyə ərazisinin məişət tullantılarından təmizlənməsi və tullantı sularının ərazidən axıdılmasının təmin olunması ilə bağlı bələdiyyələrin səlahiyyətləri üzrə aşağıdakı kimi dəqiqləşdirmələr aparılır:

a) *Bələdiyyə ərazilərindəki məktəbəqədər təhsil müəssisələrinin, ibtidai, natamam və orta məktəblərin, internat və xüsusi məktəblərin fəaliyyətinin təmin olunmasına, bu qəbildən olan müəssisələrin yerləşdiyi binaların saxlanmasına, təmirinə və əsaslı təmirinə yerli özünüidarə qurumları məsuliyyət daşıyır.*

Qeyd 1. Bu dəqiqləşdirmə «Təhsil haqqında» qanununun təhsilin idarə edilməsi ilə bağlı müvafiq bölməsində də əksini tapmalıdır. Eyni zamanda, dövlət büdcəsi hesabına bələdiyyələrin təhsil sahəsində öz səlahiyyətlərini reallaşdırması üçün məqsədli maliyyələşmənin mexanizmləri büdcə qanunvericiliyində təsbit edilməlidir.

b) *Bələdiyyə ərazilərindəki ilkin səhiyyə xidməti göstərən tibb müəssisələrinin, o cümlədən mama-feldşer məntəqələrinin və ambulator tibb müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin olunmasına, bu qəbildən olan müəssisələrin yerləşdiyi binaların saxlanmasına, təmirinə və əsaslı təmirinə yerli özünüidarə qurumları məsuliyyət daşıyır.*

Qeyd 2: Anoloji dəqiqləşdirmə «Əhalinin sağlamlığı haqqında» qanunda da əks etdirilməlidir. Öz növbəsində, dövlət büdcəsi hesabına bələdiyyələrin səhiyyə sferasında öz səlahiyyətlərini reallaşdırması üçün məqsədli maliyyələşmənin mexanizmləri büdcə qanunvericiliyində təsbit edilməlidir.

c) *Əhalinin içməli su təchizatının fasiləsizliyini təmin etmək məqsədilə bələdiyyələr ərazidaxili su mənbələrinə, su infrastrukturunun və su qurğularının saz vəziyyətdə saxlanmasına, təmirinə və əsaslı təmirinə bilavasitə məsuliyyət daşıyır.*

Qeyd 3: Bu dəqiqləşdirmə ilə bağlı «Su təchizatı və tullantı suları haqqında» qanunda zəruri mexanizmlərin işlənməsinə ehtiyac var. Bunun üçün ilk növbədə respublika və yerli əhəmiyyətli içməli su infrastrukturunun dairəsini müəyyənləşdirməyə ehtiyac var. Yeni mexanizmlər ərazidaxili içməli su mənbələrinin təsnifatını, bələdiyyə mülkiyyətindəki ərazidaxili içməli su təsərrüfatına daxil olan neql infrastrukturunun və su qurğularının tərkibini müəyyənləşdirməlidir. Bundan başqa, «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» qanun bələdiyyələrin su təsərrüfatının qurulması, saxlanması, təmiri və yenidən qurulması üçün həyata keçirilən investisiya layihələrinin maliyyə mənbələrini müəyyənləşdirməlidir.

Əhalinin içməli su təchizatında bələdiyyələrlə başqa subyektlər arasında səlahiyyət bölgüsü belə aparılmalıdır: kənd yaşayış məntəqələrində yeraltı su mənbələri (artezianlar, bulaqlar və s.), kənd (qəsəbə) daxilindəki bütün neql infrastukturu bələdiyyələrin mülkiyyətinə verilir və Daşınmaz Əmlakın Dövlət Reyestri Xidməti həmin əmlakı pasportlaşdıraraq onlara mülkiyyət sənədi verir; Ayrı-ayrı yaşayış məntəqələrini bir-birilə birləşdirən magistral su kəmərləri, həmçinin iri şəhərləri və rayon mərkəzlərini içməli su ilə təchiz etmək üçün istismarda olan göllər və su anbarları isə bələdiyyəyə tabe olmayan supaylaşdırıcı şəbəkənin mülkiyyətində qalır; Şəhər yaşayış məntəqələrində yalnız məhəllədaxili su kəmərləri, çoxmərtəbəli özəl və ictimai binalarda istifadə olunan kəmərlər və su qurğuları bələdiyyələrin mülkiyyətinə verilir; Su mənbəyi bələdiyyənin sərəncamında olmadığı yaşayış məntəqələrində isə bələdiyyə suyu Tarif Şurasının müəyyənləşdirdiyi topdansatış qiymətlə müqavilə əsasında onun sahibindən – supaylaşdırıcı şirkətdən alır və Tarif Şurasının müəyyənləşdirdiyi pərakəndə satış qiymətilə öz sakinlərinə satır. Əslində bu gün oxşar mexanizm avtomobil yollarına münasibətdə tətbiq olunur: respublika əhəmiyyətli magistral yolları, müxtəlif inzibati-ərazi

vahidlərini birləşdirən yerli əhəmiyyətli yollar Nəqliyyat Nazirliyinin, kənd və qəsəbə daxilindəki yollar, şəhər və rayon mərkəzlərində isə məhəllədaxili yollar bələdiyyələrin mülkiyyətindədir.

d) Bələdiyyə ərazisinin məişət tullantılarından təmizlənməsi və bu cür tullantıların nəqli bilavasitə yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyət dairəsinə aid edilir. Bu məqsədlə bələdiyyələr ya təkbaşına, ya da qonşu bələdiyyələrlə birləşərək həmin xidməti həyata keçirən, bütün zəruri texniki avadanlıqlarla təchiz olunmuş bələdiyyə müəssisəsi yarada, həmçinin belə xidməti təşkil edən müstəqil təsərrüfat subyektlərlə müqavilələr bağlaya bilər. Müvafiq icra hakimiyyəti orqanı bələdiyyələrin məişət tullantılarının yığılması və nəqlilə məşğul olan xidmət müəssisələrinin yaradılması və fəaliyyəti üçün minimum texniki standartlar müəyyənləşdirməlidir.

Qeyd 4: Bu dəqiqləşdirmə eyni qaydada «İstehsalat və məişət tullantıları haqqında» Qanunda da aparılmalıdır. Sənəddə qeyd edilməlidir ki, yaşayış məntəqələrinin ərazisinin məişət tullantılarından müntəzəm təmizlənməsinə və tullantıların nəqlinə bələdiyyələrə məsuliyyət daşıyır. Nazirlər Kabinetinin 21 aprel 2005-ci il tarixli, 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»nda da belə bir dəqiqləşdirməyə ehtiyac var: bələdiyyə ərazisinin məişət tullantılarından təmizlənməsi və onların nəqlilə məşğul olmağa təşəbbüs göstərən və ya öz xidmətini təklif edən müstəqil qurumlar bələdiyyələrə müraciət etməlidir.

e) Bələdiyyə ərazisində kanalizasiya sisteminin saxlanması, təmiri və yenidən qurulması bilavasitə bələdiyyələrin səlahiyyətlərinə aid edilir. Buna paralel olaraq bələdiyyələr öz ərazilərindəki tullantı sularının təmizlənməsinə və müvafiq icra hakimiyyəti orqanının müəyyənləşdirdiyi yere axıtılmasına məsuliyyət daşıyır.

Qeyd 5: «Su təchizatı və tullantı suları haqqında» Qanuna da anoloji dəqiqləşdirmə edilməlidir. Sənəddə qeyd edilməlidir ki, yaşayış məntəqələrində kanalizasiya sistemlərinin fəaliyyətinin tənzimlənməsi və bu tullantı sularının axıtılması ilə bilavasitə yerli özünüidarə orqanların məşğul olmalıdır.

(ii) «Bələdiyyələrin statusu haqqında» qanunun 5-ci maddəsinin 1-ci bəndində bələdiyyələrin aqrar, sənaye, nəqliyyat və rabitə sektorunda həyata keçirməli olduğu səlahiyyətlər dəqiqləşdirməli, yaxud belə dəqiqləşdirmənin mümkün olmadığı təqdirdə yerli özünüidarənin səlahiyyətlərlə bağlı qeyri-müəyyənlik yaratması səbəbindən həmin maddə ümumiyyətlə qanundan çıxarılmalıdır.

Alternativin üstünlükləri və çatışmazlıqları

Bu alterantivinin tətbiqinin əsas üstünlükləri aşağıdakılardır:

- Yerli özünüidarə islahatlarına mərhələli yanaşma ideyasını tətbiq etməyə imkan yaradır
- İslahatların mərhələliyi bu prosesə ictimaiyyətin daha geniş tərkibdə cəlb olunmasına şərait yaradır

- Qanunvericiliyə köklü dəyişikliklər etməyə nəzərdə tutmadığından qısa müddət ərzində, məsələn, 2009-cu ildə keçiriləcək bələdiyyə seçkilərində reallaşdırmaq mümkündür
- Konstitusiyə islahatları tələb etmir
- Bilavasitə milli qanunvericiliklə Avropa Xartiyası arasında ziddiyyətlərin aradan qaldırılmasına dair Avropa Şurası tərəfindən Azərbaycan hökumətinə ünvanlanmış tövsiyələrin yerinə yetirilməsinə gətirib çıxaracaq
- Siyasi mümkünlük (hökumətdən tərəfindən qəbul edilmə) ehtimalı kifayət qədər yüksəkdir

Bu alterantivinin tətbiqinin aşağıdakı çatışmazlıqları var:

- Hökumətdə əsaslı yerli özünüidare islahatlarına marağı azalda, ən azı yaxın bir neçə ildə bu məsələni hökumətin prioritetləri sırasından çıxara bilər
- Subsidiarlıq prinsipinin Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq tam təmin olunmasına təminat vermir
- Bələdiyyələrin icra hakimiyyəti orqanlarından asılılığının aradan qaldırılmasına təminat vermir

Alternativ 2. Bələdiyyələrin inzibati ərazi dairələri (kənd, qəsəbə və şəhər) üzrə vahid idarəetmə subyekti kimi müəyyən olunması şərtilə səlahiyyət bölgüsünün həyata keçirilməsi

Alternativin izahı

Hazırda Azərbaycanda dövlətin inzibati-ərazi idarəetmə modeli «yuxarıdan-aşağıya» prinsipilə formalaşdırılan və ölkənin bütün ərazi vahidlərində (ölkə miqyaslı iri şəhərlərdə, rayonlarda, rayon mərkəzi statuslu şəhərlərdə, kənd və qəsəbələrdə) fəaliyyət göstərən yerli icra hakimiyyətlərinin mövcudluğuna əsaslanır. Azərbaycan Konstitusiyasının 124-cü maddəsinə əsasən yerlərdə icra hakimiyyətini ölkə prezidentinin təyin etdiyi şəxslər həyata keçirir. Bu müddəadan belə aydın olur ki, ölkənin ana qanunu yalnız rayon və şəhər inzibati-ərazi vahidləri səviyyəsində yerli icra hakimiyyətlərinin mövcudluğunu nəzərdə tutur. Çünki hazırkı idarəetmə praktikasında ölkə başçısının sərəncamı ilə yalnız rayon və şəhər icra başçılarının təyinatı həyata keçirilir. Dövlət başçısının sərəncamı ilə təsdiqlənən «Yerli icra hakimiyyətləri haqqında» 16 iyun 1999-cu il tarixli Əsasnaməyə görə isə rayon (həmçinin şəhər) icra hakimiyyəti başçıları ölkə prezidentinin onlara həvalə etdiyi səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə köməklik göstərmək üçün kənd və qəsəbələrdə özlərinin nümayəndəliklərini yaratmalıdır. Bu həm onu göstərir ki, kənd (qəsəbə) və rayon mərkəzi statuslu şəhər icra nümayəndəliklərinin təşkilinin konstitusion əsası yoxdur və ən azı inzibati-ərazi vahidlərinin ilk pilləsində idarəetmədəki paralelliyi aradan qaldırmaq üçün köklü hüquqi maneə yoxdur.

Adıçəkilən əsasnamədə kənd (qəsəbə) və rayon mərkəzi statuslu şəhər icra nümayəndəliklərinin dəqiq sadalanan səlahiyyətləri bunlardır: **a)** qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada notariat işlərini görmək; **b)** vətəndaşlara onların şəxsiyyətini və ailə vəziyyətini təsdiq edən arayışlar vermək; **c)** əhali və ərazi ilə bağlı statistik uçot aparmaq və dövlət orqanlarına təqdim etmək. Şübhəsiz ki, bu səlahiyyətlərin bələdiyyələr tərəfindən reallaşdırılması üçün hər hansı texniki maneə tapmaq mümkün deyil. Çünki yerli özünüidarə qurumları yerli büdcəyə vergi və ödənişlərin yığımını təmin etmək üçün münəzəm olaraq ev təsərrüfatlarının vəziyyəti, onlarda baş verən demografik dəyişikliklər, məhsul istehsalının vəziyyətilə bağlı statistik məlumatlar toplayırlar. Yuxarıda sadalanan səlahiyyətlərin reallaşması üçün isə tələb olunan əsas məsələ əhali və ərazilə bağlı zəruri məlumat bazasının mövcudluğudur. Kənd və qəsəbə inzibati-ərazi vahidləri səviyyəsində dövlət və yerli özünüidarə qurumlarının paralel mövcudluğu bir tərəfdən idarəetmədə paralellik yaradırsa, digər tərəfdən hökumət üçün izafi xərcləməyə səbəb olur. «Yerli icra hakimiyyətləri haqqında» Əsasnaməyə görə kənd (qəsəbə) icra nümayəndəliklərinin aparatı azı 4 nəfərdən (ərazi vahidi üzrə nümayəndəsi, onun müavini, mühasib, texniki işçi) təşkil olunur. Beləliklə, icra aparatı işçilərinin sayına dair mövcud normativlər, «Dövlət orqanlarında çalışan dövlət qulluqçularının vəzifə maaşlarının tənzimlənməsinə dair» 10 avqust 2004-cü il tarixli 347 sayılı prezident sərəncamı ilə müəyyən edilən aylıq maaşların məbləği və büdcə zərfində yerli icra hakimiyyəti orqanları üçün malların (iş və xidmətlərin) satın alınması məqsədilə ayrılan xərclərin səviyyəsi (2006-2008-ci illərdə bu, orta hesabla həmin qurumların saxlanmasına yönəldilən bütün xərclərin 20%-i qədər olub) əsasında aparılan hesablaşma göstərir ki, 1 kənd (qəsəbə) icra nümayəndəliyinin illik büdcəsi təxminən 5000 manat təşkil edir **(11)**. Beləliklə, həm əksmərkəzləşmənin dərinləşdirilməsi, həm maliyyə və kadr resurslarından daha səmərəli istifadə, həm də subsidiarlıq prinsipinin təcrübədə

daha effektiv tətbiqi zərurətindən çıxış etsək, qısamüddətli dövr (2-3 il) ərzində yerli özünüidarə islahatlarının startı və ictimai rəyin bu islahatlara daha çevik hazırlanması baxımından təklif olunan alternativin reallaşdırılması qərar qəbul edən instansiyalar üçün cəlbedici görünə bilər.

Alternativin dəqiq ifadəsi

Bu alternativ müstəsnalığın təmin edilməsi (**bax: 1-ci alternativ**) şərt ilə inzibati ərazi dairələrində (kənd, qəsəbə, şəhər) icra nümayəndəliklərinin ləğvini və onların mövcud idarəetmə səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə ötürülməsini ifadə edir. Alternativin tətbiqi nəticəsində hazırkı birpilləli yerli özünüidarə sistemi qorunub saxlansa da, ölkədə yerli idarəetmənin tamamilə yeni sistemi yaranır: ölkənin mövcud inzibati-ərazi bölgüsünə uyğun olaraq rayon ərazi vahidləri üzrə ümumi idarəetməni dövlət hakimiyyəti (yerli icra hakimiyyətlərinin təmsalında), həmin rayonların ümumi inzibati-ərazi strukturunu formalaşdıran inzibati ərazi dairələri (kənd, qəsəbə və şəhər) üzrə idarəetməni bələdiyyələr həyata keçirir. Bu halda «şəhər» anlayışının əhatə dairəsinə rayon mərkəzləri, həmçinin Göytəpə, Liman və Xudat tipli rayon miqyaslı şəhərlər daxildir. Bu alternativin reallaşdırılması paytaxtın yerli özünüidarə prinsiplərinin dünya təcrübəsi nəzərə alınmaqla fərqli mexanizmlər əsasında müəyyən olunmasına hər hansı hüquqi ziddiyət yaratmayacaq.

Alternativin reallaşdırılması mexanizmi

Bu alternativ konstitusiya islahatlarını zəruri etmir, yalnız «Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında» və «Bələdiyyələrin statusu haqqında» qanunlara dəyişiklər sayəsində onun reallaşdırılması tamamilə mümkündür:

1) «Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında» Qanunla bağlı təklif olunan dəyişikliklər aşağıdakılardır:

- **2.5-ci maddənin hazırkı variantı:** «*Inzibati ərazi vahidi—hüdudlarında dövlət hakimiyyəti orqanlarının yaradıldığı ərazi vahididir (rayon, şəhər, şəhər rayonu)*».

- **2.5-ci maddənin təklif olunan variantı:** «*Inzibati ərazi vahidi—hüdudlarında dövlət hakimiyyəti orqanlarının və yerli özünüidarənin yaradıldığı ərazi vahididir (rayon, şəhər, şəhər rayonu)*».

- **2.6-cı maddənin hazırkı variantı:** «*Inzibati ərazi dairəsi—bir və ya daha çox şəhər, qəsəbə və ya kənddən ibarət olan, hüdudlarında yerli dövlət hakimiyyəti orqanlarının yaradıldığı ərazi vahididir (şəhər, qəsəbə, kənd)*».

- **2.6-cı maddənin təklif olunan variantı:** «*Inzibati ərazi dairəsi—bir və ya daha çox şəhər, qəsəbə və ya kənddən ibarət olan, hüdudlarında yerli özünüidarəetmə orqanlarının yaradıldığı ərazi vahididir (şəhər, qəsəbə, kənd)*».

- **2.7-ci maddənin hazırkı variantı:** «*Rayon—Azərbaycan Respublikasının ümumi ərazisinin idarə edilməsinin mərkəzləşdirilməsi, dövlət funksiyalarının həyata keçirilməsinin səmərələşdirilməsi, habelə dövlət hakimiyyəti orqanlarının əhaliyə mümkün qədər yaxınlaşdırılması məqsədi ilə tarixən yaranmış, sabit və davamlı iqtisadi,*

mədəni və sosial əlaqələri olan ərazilərdən təşkil edilmiş, bir neçə inzibati ərazi dairələrini birləşdirən Azərbaycan Respublikasının inzibati ərazi vahididir.

- 2.7-ci maddənin təklif olunan variantı: «*Rayon—Azərbaycan Respublikasının ümumi ərazisinin idarə edilməsinin mərkəzləşdirilməsi, dövlət funksiyalarının həyata keçirilməsinin səmərələşdirilməsi, habelə dövlət hakimiyyəti orqanlarının əhaliyə mümkün qədər yaxınlaşdırılması məqsədi ilə tarixən yaranmış, sabit və davamlı iqtisadi, mədəni və sosial əlaqələri olan ərazilərdən təşkil edilmiş, bir neçə inzibati ərazi dairələrini birləşdirən və yerli icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən idarə olunan Azərbaycan Respublikasının inzibati ərazi vahididir.*

2) «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunla bağlı təklif olunan dəyişikliklər aşağıdakılardır:

- Qanuna «Yerli özünüidarənin inzibati-ərazi dairələri üzrə təşkili» başlığı altında bu cür redaksiyada yeni 2-ci maddə əlavə edilir: «Azərbaycanda yerli özünüidarə kənd, qəsəbə, şəhər inzibati-ərazi dairələri üzrə təşkil olunur. Həmin inzibati-ərazi dairələrində yerli idarəetməni bələdiyyələr təkbaşına həyata keçirir».

- Qanuna «Dövlət hakimiyyət orqanlarının bələdiyyələrə həvalə etdiyi daimi səlahiyyətlər» başlığı altında bu cür redaksiyada yeni 7-ci maddə əlavə edilir:

«7.1. Bələdiyyə ərazisində mülkiyyət hüquqlarının dəyişdirilməsilə bağlı notariat işlərini görmək;

7.2. vətəndaşlara onların şəxsiyyətini və ailə vəziyyətini təsdiq edən arayışlar vermək;

7.3. əhali və ərazi ilə bağlı statistik uçot aparmaq və dövlət orqanlarına təqdim etmək;

7.4. Vətəndaş vəziyyətinə dair aktlar (doğum və ölüm şəhadətnamələrinin verilməsi, nikahların qıyılması)».

Alternativin üstünlükləri və çatışmazlıqları

Bu alternativin əsas üstünlükləri aşağıdakılardır:

- Yerli idarəetmədə paralelliyi aradan qaldıracaq
- Yerli səviyyədə idarəetməyə yönəldilən xeyli həcmdə vəsaitlərin sərbəstləşməsinə və onları yerli büdcəyə transfer etməklə ictimai xidmətlərin həcmnin artmasına yardım göstərəcək
- Kadr resurslarının səmərəli istifadəsinə zəmin yaradacaq
- Bələdiyyələrin yerli icra hakimiyyəti orqanlarından asılılığını xeyli dərəcədə azaldacaq
- Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının tələblərinə və Avropa Şurasının Azərbaycan hökumətinə ünvanladığı tövsiyələrə uyğun olaraq subsidiarlıq prinsipinin tətbiqində imkanlarını daha da artıracaq

Bu alternativin əsas çatışmazlıqları aşağıdakılardır:

- Siyasi mümkünlük (hkmtdn tərəfindən qəbul edilmə) ehtimalı çox da yüksək deyil
- Uzun illər ərzində dövlət idarəetmə orqanlarının yeganə hakimiyyət institutu kimi tanınmasından irəli gələn streotiplrin dađıdılması geniř miqyaslı məlumatlandırma v tbliđat kampaniyası, bunlar isə öz növbəsində xeyli həcmdə vəsaitlərin xrclnmsini zəruri edir

Alternativ 3. Bələdiyyələrin yerli hakimiyyət statusunun təmin olunması şərti ilə yerli özünüidarənin səlahiyyət bölgüsünün həyata keçirilməsi

Alternativin izahı

Cəmiyyətin idarə olunmasında əksmərkəzləşmənin dərinləşdirilməsi istənilən ölkənin demokratik islahatlara sadiqliyini nümayiş etdirən əsas atributlardan sayılır. Konkret ölkədə əksmərkəzləşmənin səviyyəsi isə bir qayda olaraq idarəetmə qərarlarının qəbuluna vətəndaşların cəlb olunma səviyyəsi ilə ölçülür. Yerli özünüidarənin səlahiyyətlərinin məhdudluğu, inzibati-ərazilər üzrə idarəetmənin seçkili orqanlar deyil, təyinatlı məmur aparatı tərəfindən həyata keçirilməsi vətəndaşların qərar qəbulunda iştirak imkanlarını minimuma endirir.

Reallıq bundan ibarətdir ki, Azərbaycanda hazırkı ərazi-idarəetmə sistemi yüksək səviyyədə mərkəzləşdirilib. Bakı, Gəncə, Sumqayıt və Şirvan kimi ölkə əhəmiyyətli iri şəhərlərin yerli özünüidarə prinsipləri müəyyənləşdirilməyib, onların idarəçiliyində icra hakimiyyəti orqanlarının mövqeyi hökmrandır. Bu şəhərlərdə vahid yerli özünüidarə orqanı formalaşdırılmayıb, onların ərazisində müxtəlif inzibati ərazi dairələri üzrə bir-birinə ierarxik bağlılığı olmayan çoxlu sayda bələdiyyələr yaradılıb. Halbuki adəçəkilən iri şəhərlərin hər biri vahid təsərrüfat orqanizmi kimi vahid infrastruktura və eyni lokal problemlərə malikdir. Bundan əlavə, Azərbaycanda rayonların ümumi idarə olunması tamamilə yerli icra hakimiyyəti orqanlarına həvalə olunub və bələdiyyələr hər bir rayon daxilindəki kənd, qəsəbə və şəhərlər (rayon tipli) üzrə icra hakimiyyətlərinin bütün inzibati ərazi dairələri üzrə təşkil olunan aparatı ilə paralel fəaliyyət göstərir. Bunun nəticəsidir ki, insanların yerli özünüidarə hüquqları çox məhdud dairə – kənd, qəsəbə və rayon əhəmiyyətli şəhərlərin sərhədləri ilə məhdudlaşır. Yerli özünüidarənin coğrafi məhdudluğunun səlahiyyət defisiti və onsuz da az sayda olan səlahiyyətlərin əhəmiyyətli hissəsi üzrə müstəsnalığın olmaması ilə çuğlaşması nəticəsində Azərbaycanda əksmərkəzləşmə tamamilə simvolik bir prosesə çevrilib. Təbii ki, bu prosesin dərinləşdirilməsi Azərbaycanda yerli özünüidarənin səlahiyyət mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsinə ölkədə inzibati-ərazi idarəetmə sisteminin islahatının tərkib hissəsi kimi baxılmağı tələb edir. **Əvvəla**, Azərbaycan Konstitusiyasında yerli özünüidarənin statusu və ölkənin ümumi idarəetmə sistemində bələdiyyələrin yeri səhih şəkildə aydınlaşdırılmayıb. **Başqa tərəfdən**, qanunvericilikdə «yerli idarəetmə», «yerli idarəetmənin əhatə dairəsi», «yerli idarəetmənin subyektləri» kimi hüquqi normaların əks etdirilməsinə və izah olunmasına ehtiyac var. De-fakto bələdiyyələr və yerli icra hakimiyyəti orqanları yerli idarəetmənin müxtəlif xarakterə və statusa malik iki fərqli subyektdir. Amma de-yure onlardan birincisinin hakimiyyət statusu yoxdur, ikincisi isə fəaliyyət göstərdiyi ərazi çərçivəsində yerli idarəetmə ilə bağlı bütün həlledici qərarları qəbul edən, hər cür rıçaqlara malik real hakimiyyət subyektdir. Dövlət idarəetmə sisteminin tərkibinə daxil edilib-edilməməsindən asılı olmayaraq bələdiyyələr ictimai idarəetmənin bir elementidir və inkişaf etmiş ölkələrdə onlar yerli idarəetmənin həlledici subyekt kimi hakimiyyət statusu daşıyırlar. Bu alternativin reallaşdırılması Azərbaycanda köklü qanunvericilik, ilk növbədə konstitusiya islahatları və ərazi-inzibati idarəetmənin prinsiplərinin yenidən işlənməsini tələb edir.

Alternativin dəqiq ifadəsi

Bu alternativ bütün səviyyələrdən olan ərazi vahidləri (rayon, şəhər, şəhər rayonu, qəsəbə, kənd) üzrə idarəetmənin yerli özünüidarə prinsipləri əsasında formalaşdırılması və ikipilləli bələdiyyə sistemi yaradılması əsasında səlahiyyət bölgüsünün həyata keçirilməsini ifadə edir.

Alternativin reallaşdırılması mexanizmi

Alternativin reallaşdığı təqdirdə konstitusion normaların tətbiqi əsasında bələdiyyələr yerli hakimiyyət statusuna malik qurumlara çevriləcəklər. Nəzərə alaq ki, Avropa Şurasının Yerli Özünüidarə haqqında Xartiyası və «Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının onların səlahiyyətlərinə uyğunluğu – subsidiarlıq prinsipinin təcürbədə yoxlanılması» adlı 79 sayılı Tövsiyə sənədi yerli özünüidarəni dövlət işlərini yerli əhalinin maraqlarına uyğun idarə etmək hüququ və bu hüququ reallaşdırmaq üçün real hakimiyyət təsisatı kimi müəyyənləşdirir (13). Lakin bu alternativin tətbiqi paytaxtın statusunun, həmçinin Bakı, Gəncə, Sumqayıt və Şirvan kimi böyük yerli özünüidarə prinsiplərinin müəyyənləşdirilməsinə dair əlahiddə mexanizmlərin işlənməsini tələb edir.

Təklif olunan variantda yerli özünüidarənin birinci pilləsi kimi kənd, qəsəbə və rayon tabeli şəhərlərdə bələdiyyələr, ikinci pilləsi kimi isə ümumilikdə rayon üzrə yerli özünüidarə şuraları yaradılır. Bu pillələr arasında ierarxik asılılıq onlardan birinin digəri üzərində nəzarəti nəzərdə tutmayacaq, sadəcə yuxarı özünüidarə pilləsi üfqi bütçə tarazlaşdırılması vasitəsilə qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş mexanizmlər çərçivəsində bələdiyyələrin öz səlahiyyətlərini həyata keçirməsinə dəstək verəcək.

Azərbaycanda ikipilləli yerli özünüidarə sisteminin yaradılacağı və yerli idarəetmənin bütün səviyyələrinin seçkili hakimiyyət institutları vasitəsilə formalaşdırılacağı şəraitdə bələdiyyələrin səlahiyyət bölgüsü mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi üçün qanunvericilikdə aşağıdakı dəyişikliklər edilməlidir:

I) Azərbaycan Konstitusiyasına təklif edilən dəyişikliklər:

(i) «Dövlət hakimiyyəti» adlanan 3-cü və «Yerli özünüidarə» adlanan 4-cü bölmələr birləşdirilərək «Dövlət idarəetməsi və yerli özünüidarə» adlandırılır;

(ii) «Dövlət idarəetməsi» anlayışı altında aşağıdakılar öz əksini tapır:

a) Dövlət idarəetməsi mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarını, o cümlədən nazirlikləri, komitələri, dövlət agentliklərini və ali hökumət orqanlarına bərabər tutulan digər strukturları əhatə edir;

b) Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının yerli strukturları bu qurumların əhatə etdikləri rayon və şəhərlərin inzibati ərazi sərhədləri daxilində öz funksiyalarını həyata keçirirlər.

(iii) «Yerli özünüidarə» anlayışı altında aşağıdakılar öz əksini tapır:

1) Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarə inzibati ərazi vahidlərində idarəetməni həyata keçirmək üçün dövlət hakimiyyətinin təşkili formasıdır.

2) Azərbaycan Respublikasının ərazisi rayon, şəhər, kənd və qəsəbə inzibati ərazi vahidlərinə bölünür.

3) Kənd, qəsəbə və rayon tabeli şəhərlərdə təşkil olunan idarəetmə yerli özünüidarənin ilk pilləsi hesab olunur.

4) Rayon inzibati ərazi vahidləri üzrə təşkil olunan idarəetmə yerli özünüidarənin ikinci pilləsi hesab olunur.

5) Hər iki pillə üzrə yerli özünüidarənin təşkili prinsipləri, habelə dövlət idarəetməsilə yerli özünüidarə arasında münasibətlər ayrıca qanunla tənzimlənir.

6) Bakı şəhərində və əhalisi 200 min nəfərdən çox olan ölkə əhəmiyyətli iri şəhərlərdə yerli özünüidarənin təşkili ilə bağlı əlahiddə prinsiplər tətbiq olunur və bu ayrıca qanunla tənzimlənir.

7) Bütün səviyyələrdən olan inzibati ərazi vahidləri üzrə yerli özünüidarə şuraları gizli və ümumxalq səsverməsi əsasında formalaşdırılır

II) «Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında» Qanunla bağlı təklif olunan dəyişikliklər aşağıdakılardır:

- **Qanunun 2.5-ci maddəsinə təklif olunan variant:** «*Inzibati ərazi vahidi—hüdudlarında yerli özünüidarənin yaradıldığı ərazi vahididir (rayon, şəhər, şəhər rayonu)*».

- **Qanunun 2.6-cı maddəsinə təklif olunan variant:** «*Inzibati ərazi dairəsi—bir və ya daha çox şəhər, qəsəbə və ya kənddən ibarət olan, hüdudlarında yerli özünüidarəetmə orqanlarının yaradıldığı ərazi vahididir (şəhər, qəsəbə, kənd)*».

- **Qanunun 2.7-ci maddəsinə təklif olunan variant:** «*Rayon - ölkədə inzibati ərazi idarəetməsinin əksmərkəzləşdirilməsi, idarəetmənin əhaliyə mümkün qədər yaxınlaşdırılması məqsədi ilə tarixən yaranmış, sabit və davamlı iqtisadi, mədəni və sosial əlaqələri olan ərazilərdən təşkil edilmiş, bir neçə inzibati ərazi dairələrini birləşdirən və yerli özünüidarə qurumları tərəfindən idarə olunan inzibati ərazi vahididir.*

III) «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunla bağlı təklif olunan dəyişikliklər aşağıdakılardır:

1) Hazırda qanunun 1-ci maddəsində «yerli özünüidarə» anlayışı vətəndaşların fəaliyyətinin təşkili forması adlandırılır. Halbuki əgər konstitusiyada bələdiyyələr yerli idarəetməni həyata keçirən hakimiyyət institutu kimi təsbit olunacaqsa, status haqqında qanunda «yerli özünüidarə» anlayışı belə izah olunmalıdır: «Yerli özünüidarə dövlətin inzibati ərazi vahidləri üzrə idarəetmə hüququdur. Bu hüquq yerli problemlərin həllilə dövlətin yerlərdəki funksiyalarını həyata keçirmək məqsədilə açıq və birbaşa ümumxalq səsverməsilə formalaşdırılan və real hakimiyyət statusu qazanan bələdiyyə şuraları tərəfindən reallaşdırılır».

2) Qanuna «Yerli özünüidarənin prinsipləri» adlı maddə əlavə olunmalı və aşağıdakı prinsiplər sadalanmalıdır: seçicilər qarşısında hesabatlılıq; yerli özünüidarənin rəlləşməsində vətəndaş iştirakçılığı; yerli problemlərin həllində dövlət və yerli özünüidarənin maraqlarının uzlaşdırılması; icma maraqlarının ayrı-ayrı vətəndaşların maraqları ilə uzlaşdırılması; vətəndaşlar qarşısında öz öhdəliklərini yerinə yetirərkən qanunların müəyyənləşdirdiyi çərçivədə yerli özünüidarənin müstəqlliyi və sərbəst fəaliyyət göstərməsi; yerli özünüidarənin fəaliyyətində şəffaflıq; insan hüquq və azadlıqlarına ehtiram;

Qeyd 6: Əslində bu prinsiplər qanun yaradıcılığı texnologiyasının tələblərinə əməl etmək zərurətindən daha çox yerli özünüidarənin fəaliyyəti üçün prioritetlərin cərcivələrini müəyyənləşdirir.

3) Qanunda «yerli özünüidarənin funksiyaları» və «bələdiyyələrin səlahiyyətləri» anlayışları bir-birindən fərqləndirilməlidir. Bu halda ictimai həyatın funksional bölmələri (təhsil, səhiyyə, mənzil təsərrüfatı, kommunal təsərrüfat, sosial müdafiə, nəqliyyat, kənd təsərrüfatı və s.) üzrə dövlətin öhdəliklərindən hansı fəaliyyət sferasında yerli özünüidarənin iştirak edə biləcəyi qanunda dəqiq əks etdirilir. Bu, «yerli özünüidarənin funksiyaları» anlayışını ifadə edəcək. Eyni zamanda qanunda bələdiyyələrin «məxsusi səlahiyyətləri» və «dövlət orqanları tərəfindən bələdiyyələrə həvalə oluna bilən səlahiyyətlər» anlayışı fərqləndirilə bilər. «Məxsusi səlahiyyətlər» kimi qanunda yerli özünüidarənin səlahiyyətləri ayrı-ayrı sferalar üzrə aşağıdakı kimi müəyyən edilə bilər:

3.1. «Yerli özünüidarənin təhsil sahəsində səlahiyyətləri»: *Bələdiyyə ərazilərindəki məktəbəqədər təhsil müəssisələrinin, ibtidai, natamam və orta məktəblərin, internat və xüsusi məktəblərin fəaliyyətinin təmin olunmasına, bu qəbildən olan müəssisələrin yerləşdiyi binaların saxlanmasına, təmirinə və əsaslı təmirinə yerli özünüidarə qurumları məsuliyyət daşıyır.*

3.2. «Yerli özünüidarənin səhiyyə sahəsində səlahiyyətləri»: *Bələdiyyə ərazilərindəki ilkin səhiyyə xidməti göstərən tibb müəssisələrinin, o cümlədən mama-feldşer məntəqələrinin və ambulator tibb müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin olunmasına, bu qəbildən olan müəssisələrin yerləşdiyi binaların saxlanmasına, təmirinə və əsaslı təmirinə yerli özünüidarə qurumları məsuliyyət daşıyır.*

3.3. «Yerli özünüidarənin mənzil təsərrüfatı sahəsində səlahiyyətləri»: *Bələdiyyələr çoxmərtəbəli mənzillərin mülkiyyətçilərinin yaratdığı birliklərin maliyyə fəaliyyətinə dair hesabatları qəbul edir, həmin hesabatların təftişi əsasında aşkarlanan pozuntularla bağlı səlahiyyətli dövlət qurumlarına məlumatlar təqdim edir, həmin qurumların hesabat-seçki yığıncaqlarının onların nizamnaməsinin tələblərinə uyğun keçirilməsinə nəzarət edir, ərazilərindəki çoxmərtəbəli mənzillərin əsaslı təmiri üçün investisiya layihələri hazırlayaraq dövlət büdcəsindən məqsədli transfertlər alır, həmin binalarda əsaslı tikinti işlərinin aparılması üçün tender keçirir, mənzilə ehtiyacı olanlarla bağlı müntəzəm olaraq məlumatlar toplayır və səlahiyyətli dövlət orqanlarına təqdim edir.*

3.4. «Yerli özünüidarənin kommunal təsərrüfatı sahəsində səlahiyyətləri»:

- *Bələdiyyələr öz ərazisində yaşayan əhalinin içməli su təchizatının fasiləsizliyini təmin etmək məqsədilə ərazidaxili su mənbələrinə, su infrastrukturunun və su qurğularının saz vəziyyətdə saxlanmasına, təmirinə və əsaslı təmirinə bilavasitə məsuliyyət daşıyırlar.*
- *Bələdiyyə ərazisinin məişət tullantılarından təmizlənməsi və bu cür tullantıların nəqli bilavasitə yerli özünüidarə qurumları tərəfindən həyata keçirilir. Bu məqsədlə bələdiyyələr ya təkbaşına, ya da qonşu bələdiyyələrlə birləşərək həmin xidməti həyata keçirən, bütün zəruri texniki avadanlıqlarla təchiz olunmuş bələdiyyə müəssisəsi yarada, həmçinin belə xidməti təşkil edən müstəqil təsərrüfat subyektlərlə müqavilələr bağlaya bilər.*
- *Bələdiyyə ərazisində kanalizasiya sisteminin saxlanması, təmiri və yenidən qurulması bilavasitə bələdiyyələrin səlahiyyətlərinə aid edilir. Buna paralel*

olaraq bələdiyyələr öz ərazilərindəki tullantı sularının təmizlənməsinə və müvafiq icra hakimiyyəti orqanının müəyyənləşdirdiyi yerə axıdılmasına məsuliyyət daşıyır.

- *Bələdiyyələr öz ərazilərində yaşıllıqların artırılmasına və onların qorunmasına bilavasitə məsuliyyət daşıyırlar;*
- *Milli park statusu almış parklar istisna olmaqla bütün parkların fəaliyyətinin təmin olunması bilavasitə bələdiyyələrin səlahiyyətinə verilir.*
- *Küçələrin işıqlandırılması*

- 3.5. «Yerli özünüidarənin sosial müdafiə sahəsində səlahiyyətləri»:

- *Qoca və uşaqlar üçün internat evlərinin fəaliyyətinin təmin olunması, bu qəbildən olan müəssisələrin yerləşdiyi binaların saxlanması*
- *Əhalinin məşğulluq vəziyyətinə dair məlumatların toplanması və məşğulluq imkanlarının artırılması ilə bağlı illik hesabatların hazırlanması və dövlət qurumlarına təqdim olunması*
- *Məzarlıqların saxlanması və mərasim xidmətlərinin təşkili*
- *Ünvanlı sosial yarlımların təyin olunması üçün fiziki şəxslərin əmlakından istifadəyə dair məlumatların dövlət orqanlarına təqdim olunması*

- 3.6. «Yerli özünüidarənin nəqliyyat sahəsində səlahiyyətləri»:

- *Yerli əhəmiyyətli yolların yaradılması, saxlanması, təmiri və yenidən qurulması, bu fəaliyyətlə bağlı investisiya layihələrinin hazırlanması və dövlət büdcəsindən zəruri həcmdə məqsədli transfertlərin alınması*
- *Yol təsərrüfatının ehtiyacları ilə bağlı tenderlərin keçirilməsi*
- *Öz əraziləri daxilində avtomobil dayanajaqlarını təşkil etmək*
- *Ərazi daxilində ictimai nəqliyyatın hərəkətinin tənzimlənməsi*

- 3.7. «Yerli özünüidarənin aqrar sahədə səlahiyyətləri»:

- *Fiziki şəxslərin torpaqdan istifadə vəziyyətinə dair məlumatların toplanması və dövlət orqanlarına təqdim olunması;*
- *Ərazidə aqrar sektorun inkişafına dair poqramın işlənməsi və hökumətə təqdim olunması;*
- *Fermerlərə natural və pul formasında çatdırılan yardımların bölüşdürülməsinin həyata keçirilməsi;*
- *Ərazidaxili melorasiya və irriqasiya infrastrukturunun saxlanması, bununla bağlı investisiya layihələrinin hazırlanması və dövlət büdcəsindən məqsədli transfertlərin alınması*
- *Yol təsərrüfatının ehtiyacları ilə bağlı tenderlərin keçirilməsi*

- 3.8. «Yerli özünüidarənin mədəniyyət, incəsənət və idman sahəsində səlahiyyətləri»:

- *Mədəniyyət evlərinin, klubların, muzeylərin, kitabxanaların, idman obyektlərinin fəaliyyətinin təmin olunması, o cümlədən bu qəbildən olan bina və qurğuların saxlanması, təmiri və əsaslı təmiri;*
- *Mədəniyyət-incəsənət tədbirlərinin və idman yarışlarının təşkili;*

4) Qanunda dövlət orqanlarının bələdiyyələrə həvalə oluna bilən səlahiyyətlər aşağıdakı kimi müəyyənləşdirilə bilər:

- 4.1. Bələdiyyə ərazisində mülkiyyət hüquqlarının dəyişdirilməsilə bağlı notariat işlərini görmək;
- 4.2. vətəndaşlara onların şəxsiyyətini və ailə vəziyyətini təsdiq edən arayışlar vermək;
- 4.3. əhali və ərazi ilə bağlı statistik uçot aparmaq və dövlət orqanlarına təqdim etmək;
- 4.4. Vətəndaş vəziyyətinə dair aktların qeydiyyatı (doğum və ölüm şəhadətnamələrinin verilməsi, nikahların qeydiyyatı).
- 4.5. Əhalinin və mənzillərin ümumölkə siyahısında iştirak
- 4.6. Hərbi xidmətə çağırışın təşkilində iştirak.

Alternativin üstünlükləri və çatışmazlıqları

Bu alternativin əsas üstünlükləri aşağıdakılardır:

- Yerli özünüidarənin coğrafiyasını genişləndirməklə vətəndaşların dövlətin idarə olunmasına iştirak imkanlarını kifayət qədər artıracaq
- Dövlətin idarə olunmasına ictimai məsuliyyət hissini daha da yüksəldəcək
- İctimai vəsaitlər üzərində vətəndaş nəzarəti imkanlarını artıracaq
- Yerli problemlərin həllilə bağlı qərar qəbulunu vətəndaşlara daha yaxınlaşdıracaq
- Məhdud resursların ilk növbədə ən vacib ehtiyaclara yönəldilməsinə imkan verəcək
- Kadr resurslarının səmərəli istifadəsinə zəmin yaradacaq
- Yerli özünüidarəyə ictimai etimadı yüksəldəcək
- Bələdiyyələrin yerli icra hakimiyyəti orqanlarından asılılığını aradan qaldıracaq
- Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının tələblərinə və Avropa Şurasının Azərbaycan hökumətinə ünvanladığı tövsiyələrə uyğun olaraq subsidiarlıq prinsipinin tətbiqində təbiiq tamamilə təmin olunacaq

Bu alternativin əsas çatışmazlıqları aşağıdakılardır:

- Siyasi mümkünlük (hökumətdən tərəfindən qəbul edilmə) ehtimalı olduqca azdır
- Təklif olunan yerli idarəetmə sisteminin tələblərinə uyğun kadr ehtiyatları yoxdur
- Qanunvericiliyin faktiki olaraq yenidən işlənməsini, xüsusilə də ölkənin ana qanununa dəyişiklik edilməsini tələb edir
- Cəmiyyətin bu cür köklü idarəetmə islahatlarına hazırlanması uzun zaman və böyük həcmdə vəsait tələb edir

Alternativlərin qiymətləndirilməsi

Sənəddə təklif olunan alternativlərin qiymətləndirilməsi və üstün alternativin seçilməsi üçün sənədi hazırlayanlar xüsusi meyarlar işləyib hazırlayıb və həmin meyarlar əsasında qiymətləndirmə aparılıb.

Qiymətləndirmənin metodologiyası. Qiymətləndirmənin metodologiyasını meyarlar əsasında ekspert qiymətləndirməsi təşkil edir. Alternativlərin qiymətləndirilməsi zamanı bələdiyyələrin real yerli hakimiyyət orqanı kimi fəaliyyət göstərməsini ölçə biləcək meyarlar seçilib. Bu meyarların seçilməsində məqsəd Azərbaycanda yerli özünüidarənin status və səlahiyyətlərinin müəyyənləşdirilməsinə dair mövcud mexanizmlərin təkmilləşdirmək və bu orqanların səlahiyyətlərinin müstəsnalıq səviyyəsini müəyyənləşdirməkdir. Ekspert qrupu hər üç alternativ meyarlar üzrə bal sistemi əsasında qiymətləndirib. Sonda ballar toplanaraq üstün alternativ müəyyənləşdirilib.

Alternativlərin qiymətləndirilməsi zamanı aşağıdakı meyarlar əsas götürülüb:

- *Bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müstəsnaılığının təmin olunması səviyyəsi*
- *Bələdiyyə səlahiyyətlərində subsidiarlığın təmin olunması səviyyəsi*
- *Bələdiyyə qurumlarının dövlət hakimiyyəti orqanlarından asılılığı səviyyəsinin azaldılması*
- *Yerli idarəetmədə paralelliğin aradan qaldırılmasının təmin olunması səviyyəsi*
- *Vətəndaşların dövlət idarəçiliyində iştirak imkanlarının artmasının təmin olunması səviyyəsi*

Bu meyarlar real yerli hakimiyyət orqanı kimi bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müstəsnaılığını, dövlət hakimiyyəti orqanlarından asılılığı səviyyəsini, yerli idarəetmədə paralelliği və bələdiyyə səlahiyyətlərində subsidiarlığın təmin olunması səviyyəsini özündə ehtiva edir.

Meyarların izahı:

Bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müstəsnaılığının təmin olunması səviyyəsi. Qanunla bələdiyyələrin məxsus səlahiyyətlərin istisnasız olaraq ancaq bu qurumlar tərəfindən həyata keçirilməsi səviyyəsinin göstərir

Bələdiyyə səlahiyyətlərində subsidiarlığın təmin olunması səviyyəsi. Yerli əhəmiyyətli problemlərin həllilə bağlı səlahiyyətlərin vətəndaşlar üçün ən yaxın olan idarəetmə sferasına verilməsi səviyyəsini göstərir;

Bələdiyyə qurumlarının dövlət hakimiyyəti orqanlarından asılılığı səviyyəsinin azaldılması. Bələdiyyə qurumlarının öz mülkiyyəti üzrə müstəqil sərəncam vermək imkanlarının mövcudluğunu, dövlət orqanları, xüsusilə də yerli icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən bələdiyyənin işinə müdaxilə etməsi və ya göstəriş verməsi hallarının azalma səviyyəsini göstərir

Yerli idarəetmədə paralelliğin aradan qaldırılmasının təmin olunması səviyyəsi. Yerli dövlət qurumları ilə bələdiyyələrin səlahiyyətləri arasında oxşarlığın aradan qaldırılma səviyyəsini göstərir

Vətəndaşların dövlət idarəçiliyində iştirak imkanlarının artmasının təmin olunması səviyyəsi. Əhalinin seçki yolu ilə və əhalinin böyük əksəriyyətinin etimadı əsasında dövlət idarəçiliyinə cəlb olunması səviyyəsini göstərir

Qiymətləndirmə ballarının izahı.

Alternativlərin nəticəsinin qiymətləndirilməsi zamanı 3 səviyyə – aşağı, orta və yüksək müəyyənləşdirilib və hər bir səviyyəyə şərti olaraq bal verilib. Aşağı səviyyə - 1, orta – 2, yüksək səviyyə isə 3 bal qiymətləndirilib. Qiymətləndirmə müqayisəli təhlillərə və hipotezaya əsaslanıb. Zəruri statistik məlumatlar əldə etmək mümkün olmadığından variantların həyata keçirilməsi zamanı baş verəcək dəyişikliklərin dəqiq sərhədlərini də müəyyənləşdirmək çətin olub. Bu baxımdan səviyyələrə verilən ballar alternativlərin müqayisəsinə və ekspertlərin hipotezinə əsaslanıb. **(Cədvəl 3-6)**

Alternativlərin meyarlar üzrə qiymətləndirilməsi 3-6-cı cədvəllərdə əksini tapıb:

Alternativ variantların meyarlar üzrə qiymətləndirilməsi

Cədvəl 3.

Alternativ 1. *Bələdiyyələrin səlahiyyətlərində müstəsnalığın təmin olunması və səlahiyyətlərin dəqiqləşdirilməsi (mövcud vəziyyətin saxlanılması)*

Meyarlar	Qiymətlər			Bal
	Aşağı	Orta	Yüksək	
	1	2	3	
1. Bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müstəsnaılığının təmin olunması səviyyəsi			3	3
2. Bələdiyyə səlahiyyətlərində subsidiarlığın təmin olunması səviyyəsi	1			1
3. Bələdiyyə qurumlarının dövlət hakimiyyəti orqanlarından asılılığı səviyyəsinin azaldılması	1			1
4. Yerli idarəetmədə paralelliğin aradan qaldırılmasının təmin olunması səviyyəsi		2		2
5. Vətəndaşların dövlət idarəçiliyində iştirak imkanlarının artmasının təmin olunması səviyyəsi	1			1
Yekun bal				8

Cədvəl 4.

Alternativ 2. *Bələdiyyələrin inzibati ərazi dairələri (kənd, qəsəbə və şəhər) üzrə vahid idarəetmə subyekti kimi müəyyən olunması şərtilə səlahiyyət bölgüsünün həyata keçirilməsi*

Meyarlar	Qiymətlər			Bal
	Aşağı	Orta	Yüksək	
	1	2	3	
1. Bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müstəsnaılığının təmin olunması səviyyəsi			3	3
2. Bələdiyyə səlahiyyətlərində subsidiarlığın təmin olunması səviyyəsi		2		2
3. Bələdiyyə qurumlarının dövlət hakimiyyəti orqanlarından asılılığı səviyyəsinin azaldılması		2		2
4. Yerli idarəetmədə paralelliğin aradan qaldırılmasının təmin olunması səviyyəsi		2		2

olunması səviyyəsi				
5. Vətəndaşların dövlət idarəçiliyində iştirak imkanlarının artmasının təmin olunması səviyyəsi		2		2
Yekun bal				11

Cədvəl 5.

Alternativ 3. *Bələdiyyələrin yerli hakimiyyət statusunun təmin olunması şərtinə yerli özünüidarənin səlahiyyət bölgüsünün həyata keçirilməsi*

Meyarlar	Qiymətlər			Bal
	Aşağı	Orta	Yüksək	
	1	2	3	
1. Bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müstəsnasılığının təmin olunması səviyyəsi			3	3
2. Bələdiyyə səlahiyyətlərində subsidiarlığın təmin olunması səviyyəsi			3	3
3. Bələdiyyə qurumlarının dövlət hakimiyyəti orqanlarından asılılığı səviyyəsinin azaldılması			3	3
4. Yerli idarəetmədə paralelliyin aradan qaldırılmasının təmin olunması səviyyəsi			3	3
5. Vətəndaşların dövlət idarəçiliyində iştirak imkanlarının artmasının təmin olunması səviyyəsi			3	3
Yekun bal				15

Hə bir alternativ ekspertlər tərəfindən tərtib edilmiş meyarlar üzrə qiymətləndirilib və nəticələr 6-cı cədvəldə ümumiləşdirilib.

Cədvəl 6.

Meyarlar üzrə qiymətləndirmənin yekunu

Meyarlar	Alternativlər		
	1-ci alternativ	2-ci alternativ	3-cü alternativ
1. Bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müstəsnasılığının təmin olunması səviyyəsi	3	3	3
2. Bələdiyyə səlahiyyətlərində subsidiarlığın təmin olunması səviyyəsi	1	2	3
3. Bələdiyyə qurumlarının dövlət hakimiyyəti orqanlarından asılılığı səviyyəsinin azaldılması	1	2	3
4. Yerli idarəetmədə paralelliyin aradan qaldırılmasının təmin olunması səviyyəsi	2	2	3
5. Vətəndaşların dövlət idarəçiliyində iştirak imkanlarının artmasının təmin olunması səviyyəsi	1	2	3
Cəmi	8	11	15

Alternativ variantlar hər bir meyar üzrə ekspertlər tərəfindən ayrı-ayrılıqda qiymətləndirilib və yekunda verilmiş ballar toplanıb. Aparılmış qiymətləndirmənin (**Cədvəl 3-6**) nəticəsi olaraq yekunda 3-cü alternativ - *Bələdiyyələrin yerli hakimiyyət statusunun təmin olunması şərtilə yerli özünüidarənin səlahiyyət bölgüsünün həyata keçirilməsi* variantına üstünlük verilib.

Bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müstəsnalığı hər üç alternativdə təmin olunsa da subsidiarlığın təmin olunması baxımından 3-cü alternativ geniş imkanlar verir. Subsidiarlığın tətbiqi nəticəsində bələdiyyə qurumlarının dövlət hakimiyyəti orqanlarından asılılığı minimuma enər və hər iki qurum arasında paralellik aradan qalxar. Bələdiyyələrin yerli hakimiyyət statusu təmin olunduqda vətəndaşların dövlət idarəçiliyində iştirak imkanları da artır.

İndi isə alternativlərin çoxməqsədli təhlil əsasında təsirini qiymətləndirək. Bu təhlildə alternativin həyata keçirilmə məqsədləri və həmin məqsədlərə təsir edən amillərin imkanları qiymətləndirilib.

Cədvəl 7.

Azərbaycanda bələdiyyələrin gücləndirilməsi istiqamətində alternativ siyasətlərin təsirinin proqnozlaşdırılması

Məqsədlər	Təsir kateqoriyası	Alternativlər		
		1-ci alternativ	2-ci alternativ	3-cü alternativ
1. Bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin artırılması	1.1. Bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müstəsnaılığının təmin olunması	Baş verir	Baş verir	Baş verir
	1.2. Bələdiyyə səlahiyyətlərində subsidiarlığın təmin olunması	Cüzi baş verir	Qismən baş verir	Tam baş verir
	1.3. Bələdiyyə qurumlarının dövlət hakimiyyəti orqanlarından asılılığının aradan qaldırılması	Az baş verir	Qismən baş verir	Tam baş verir
	1.4. Yerli idarəetmədə paralelliyin aradan qaldırılması	Az baş verir	Qismən baş verir	Tam baş verir
2. Maliyyə imkanlarının genişlənməsi	2.1. Dövlət büdcəsi vəsaitlərinə qənaətin artımı	Az baş verir	Qismən baş verir	Tam baş verir
	2.2. Maliyyə resurslarından səmərəli istifadənin artımı	Az baş verir	Qismən baş verir	Tam baş verir
	2.3. Bələdiyyələrə ayrılan dövlətin maliyyə yardımının artımı	Az baş verir	Qismən baş verir	Tam baş verir
	2.4. Bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin artımı	Az artır	Müəyyən qədər artır	Xeyli artır
	2.5. Bələdiyyələr tərəfindən ictimai xidmətlərinin həcmnin artması	Az baş verir	Qismən baş verir	Tam baş verir

3. İnsan resurslarından istifadənin səmərəliliyinin artırılması	3.1. Bələdiyyələrin zəruri kadrla təminatının artımı	Az baş verir	Qismən baş verir	Tam baş verir
	3.2. Bələdiyyə kadrlarının peşəkarlığının artımı	Az artır	Orta səviyyədə artır	Yüksək səviyyədə artır
	3.3. Bələdiyyə qulluğunun cəlbediciliyinin artım	Az artır	Orta səviyyədə artır	Yüksək səviyyədə artır
4. İdarəetmənin səmərəliliyinin artırılması	4.1. Yerli özünüidarənin müstəqilliyi və sərbəstliyinin təmin olunması	Cüzi baş verir	Orta səviyyədə baş verir	Yüksək səviyyədə baş verir
	4.2. Yerli özünüidarənin reallaşmasında vətəndaş iştirakçılığının artımı	Az baş verir	Kifayət qədər artır	Yüksək səviyyədə baş verir
	4.3. Vətəndaşların dövlətin idarə olunmasında iştirak imkanlarının artımı	Az baş verir	Kifayət qədər artır	Yüksək səviyyədə baş verir
	4.4. Əhali qarşısında hesabatlılığın artımı	Az artır	Kifayət qədər artır	Yüksək səviyyədə artır
	4.5. Yerli özünüidarəyə ictimai etimadın yüksəlməsi	Az artır	Kifayət qədər artır	Yüksək səviyyədə artır

Çoxməqsədli təhlilinin nəticəsi göstərir ki, bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin artımı eyni zamanda bir sıra məqsədə xidmət edir. Bu bələdiyyələrin maliyyə imkanlarının genişlənməsinə, insan resurslarının səmərəli istifadəsinə və yerli özünüidarə qurumlarında idarəetmənin səmərəliliyinin artımını şərtləndirir. 7-ci cədvəlin məlumatları göstərir ki, 3-cü alternativ 1-ci və 2-ci alternativlə müqayisədə bu məqsədlərə real çatmağa imkan verən əlverişli mexanizmdir.

İstər meyarlar üzrə ekspert qiymətləndirilməsinin, istərsə də alternativlərin çoxməqsədli təhlilinin nəticəsi göstərir ki, ölkədə bələdiyyələrin effektiv fəaliyyət göstərməsi, habelə Avropa Xartiyasının tələblərinə tam cavab verməsi üçün bu qurumların yerli hakimiyyət statusu təmin olunmalıdır. Bu isə 3-cü alternativin reallaşmasını tələb edir. Ancaq hər 3 alternativ siyasi mümkünlük meyarı baxımından qiymətləndirsek, bu halda vəziyyət əksinə dəyişər. Çünki yerli özünüidarənin gücləndirilməsi baxımından 3-cü alternativ nə qədər optimal olsa da, onun Azərbaycanda reallaşdırılması şansı ən azı indiki dövrdə mümkünsüzdür. Bu variantda ən yaxşı halda gələcəkdə baxıla bilər. Məhz bu amil hökumətə təklif edilən mexanizmləri siyasi mümkünlük baxımından qiymətləndirməyi zəruri edir. Bu qiymətləndirmə nəticəsində 1-ci variant, yəni *bələdiyyələrin səlahiyyətlərində müstəsnalığın təmin olunması və səlahiyyətlərin dəqiqləşdirilməsi şərti ilə* mövcud vəziyyətin saxlanılması üstünlük qazanır.

Sənədin ekspertləri bütün bu məsələləri nəzərə alaraq konkret bir alternativə yox hər üç alternativə sıra ardıcılığı ilə əvvəl mərhələlərə bölməklə tətbiq edilməsini hökumətə tövsiyə edir (**Bax: «Nəticə və tövsiyələr» bölməsinə**)

NƏTİCƏ VƏ TÖVSIYƏLƏR

Qərar qəbul edən səlahiyyətli dövlət orqanları cəmiyyətin, o cümlədən iqtisadiyyatın demokratik prinsiplər əsasında idarə edilməsinə nail olmağı əsas hədəflərdən biri kimi seçiblərsə, bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin artırılması baş verməlidir. Hazırda qüvvədə olan qanunverijilik yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyətlərilə bağlı bir sıra müddəaları özündə əks etdisə də, bələdiyyələr yerli əhəmiyyətli ən vacib ictimai xidmətlərin göstərilməsində müstəsna səlahiyyət və huqaqlara malik deyillər.

Sənədin müəllifləri hazırda Azərbaycanda bələdiyyələrlə dövlət qurumları arasında səlahiyyət bölgüsü mexanizmlərində mövcud olan 3 əsas problemi önə çəkirlər:

- 1. Hazırda bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müstəsnaılığı problemi mövcuddur;*
- 2. Azərbaycanda dövlət orqanların bələdiyyələr arasında səlahiyyət bölgüsündə subsidiarlıq prinsipi pozulur;*
- 3. Azərbaycanda ümumi dövlət idarəetməsində yerli idarəetmə sisteminin əhatə dairəsi (sərhədləri) və onun strukturu aydın müəyyən olunmayıb.*

Qiymətləndirmənin nəticəsi olaraq qoyulan məqsədə çatmaq üçün ekspertlər yerli səviyyədə bütün inzibati ərazi vahidləri üzrə idarəetmənin seçki əsasında formalaşdırılmasına üstünlük versələr də, onun tətbiqinin siyasi baxımdan qeyri-mümkünlüyü, hökumətin onu yaxın illərdə qəbul etməsi ehtimalının aşağı olması bu alternativin şansını azaldır. Bu baxımdan yaxın perspektivdə *müstəsnaılığın təmin olunması yolu ilə bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin artırılması* variantına üstünlük verilib. Qanunvericilikdə yerli özünüidarə qurumları üçün çoxlu sayda səlahiyyətlər sadalansa da, ya onların icrası üçün real mexanizmlər müəyyənleşməyib, ya da müvafiq sahə qanunlarında həmin səlahiyyətlərin icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən həyata keçirilməsi üçün daha üstün şərtlər nəzərdə tutulub.

Azərbaycanda müstəsnaılığın təmin olunması yolu ilə yerli özünüidarənin səlahiyyət dairəsinin genişləndirilməsi üçün hökumət tərəfindən ilkin olaraq aşağıdakı məsələlərin həlli tövsiyə olunur:

1. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» qanunun 4-cü maddəsinin 2-ci bəndində təhsil, səhiyyə, əhalinin içməli su təchizatı, bələdiyyə ərazisinin məişət tullantılarından təmizlənməsi və tullantı sularının ərazidən axıdılmasının təmin olunması ilə bağlı bələdiyyələrin səlahiyyətləri üzrə aşağıdakı kimi dəqiqləşdirmələr aparılır:

1.1 Bələdiyyə ərazilərindəki məktəbəqədər təhsil müəssisələrinin, ibtidai, natamam və orta məktəblərin, internat və xüsusi məktəblərin fəaliyyətinin təmin olunmasına, bu qəbildən olan müəssisələrin yerləşdiyi binaların saxlanmasına, təmirinə və əsaslı təmirinə yerli özünüidarə qurumları məsuliyyət daşıyır.

1.2. Bələdiyyə ərazilərindəki ilkin səhiyyə xidməti göstərən tibb müəssisələrinin, o cümlədən mama-feldşer məntəqələrinin və ambulator tibb müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin olunmasına, bu qəbildən olan müəssisələrin yerləşdiyi binaların saxlanmasına, təmirinə və əsaslı təmirinə yerli özünüidarə qurumları məsuliyyət daşıyır.

1.3. Əhalinin içməli su təchizatının fasiləsizliyini təmin etmək məqsədilə bələdiyyələr ərazidaxili su mənbələrinə, su infrastrukturunun və su qurğularının saz vəziyyətdə saxlanmasına, təmirinə və əsaslı təmirinə bilavasitə məsuliyyət daşıyır.

1.4. Bələdiyyə ərazisinin məişət tullantılarından təmizlənməsi və bu cür tullantıların nəqli bilavasitə yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyət dairəsinə aid edilir. Bu məqsədlə bələdiyyələr ya təkbaşına, ya da qonşu bələdiyyələrlə birləşərək həmin xidməti həyata

keçirən, bütün zəruri texniki avadanlıqlarla təchiz olunmuş bələdiyyə müəssisəsi yarada, həmçinin belə xidməti təşkil edən müstəqil təsərrüfat subyektlərlə müqavilələr bağlaya bilər. Müvafiq icra hakimiyyəti orqanı bələdiyyələrin məişət tullantılarının yığılması və nəqlilə məşğul olan xidmət müəssisələrinin yaradılması və fəaliyyəti üçün minimum texniki standartlar müəyyənləşdirməlidir.

1.5 Bələdiyyə ərazisində kanalizasiya sisteminin saxlanması, təmiri və yenidən qurulması bilavasitə bələdiyyələrin səlahiyyətlərinə aid edilir. Buna paralel olaraq bələdiyyələr öz ərazilərindəki tullantı sularının təmizlənməsinə və müvafiq icra hakimiyyəti orqanının müəyyənləşdirdiyi yerə axıtılmasına məsuliyyət daşıyır..

Sənədi hazırlayan ekspertlər hesab edir ki, yaxın perspektivdə (2009-cu ilin dekabrında baş tutacaq növbəti bələdiyyə seçkilərində) bələdiyyələrin müstəsnağının təmin olunması əsas alternativ kimi seçilsə də, orta müddətli dövrdə (2014-cü il bələdiyyə seçkilərində) mərhələli islahat paketi əsasında ilk əvvəl kənd (qəsəbə) inzibati-ərazi vahidləri səviyyəsində, sonrakı mərhələdə isə rayon miqyasında dövlət idarəetməsini seçki əsasında formalaşdırmaq mümkündür.

Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 79 sayılı «Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının onların səlahiyyətlərinə uyğunluğu – subsidiarlıq prinsipinin təcürbədə yoxlanılması» adlı Tövsiyəsini 1-ci Əlavəsi:

I. Yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətləri

a. Subsidiarlıq prinsipinin həyata keçirilməsinin əsas şərtlərindən biri "qanun çərçivəsində öz məsuliyyəti ilə və yerli əhalinin maraqları naminə fəaliyyət göstərərək dövlət işlərinin əhəmiyyətli bir hissəsini reqlamentləşdirmək və onları idarə etmək kimi real qabiliyyətə" malik (yerli özünüidarə anlayışı) yerli özünüidarə orqanlarının yaradılması ilə bağlı Avropa yerli özünüidarə xartiyasının 3-cü Maddəsinin 1-ci bəndinin tələblərinə əməl edilməsi hesab olunur.

b. Bu qabiliyyət yalnız o hallarda aşkar ola bilər ki, yerli hakimiyyət orqanlarına onların qurumlarının maraqlarına bilavasitə aidiyyəti olan sahələrdə özlərinin səlahiyyətlərini həyata keçirmək hüququ verilmiş olsun.

Bu hüququ həmin orqanlara qanunla, daha yaxşı halda isə Konstitusiyaya ilə nəzərdə tutulan əsas səlahiyyətlərin minimal hissəsini həvalə etməklə həyata keçirmək lazımdır.

Qanunvericilikdə hər bir konkret sahə üçün, bir tərəfdən, dövlətin ayrı-ayrı səlahiyyətlərinin, digər tərəfdən isə, yerli özünüidarənin hər bir müvafiq həlqəsinin səlahiyyətlərinin dəqiq həcmi müəyyənləşdirmək məqsədəuyğun olardı. Belə dəqiqləşdirmə yerli özünüidarə orqanlarının Konstitusiyaya və əsas qanunlarda təsbit olunmuş müstəqilliyinə münasibətdə şübhələri aradan qaldırmağa kömək edər.

c. Bu qanuni əsas qanunvericilikdə, yaxud daha yaxşısı Konstitusiyada yerli özünüidarə orqanlarına onların səlahiyyət sferasından kənarlaşdırılmayan və hər hansı bir başqa hakimiyyət orqanının ixtiyarında olmayan istənilən məsələdə fəaliyyət azadlığı verməklə səlahiyyətlər haqqında ümumi müddəa ilə tamamlamaq lazımdır.

d. Yerli özünüidarə orqanlarının yaradılması və fəaliyyəti haqqında ümumi müddəaların əks olunduğu qanunlara habelə yerli hakimiyyətlərin səlahiyyətlərinin tənzimlənməsi prinsipləri haqqında müddəalar da daxil edilməlidir. Bununla vətəndaşlar başa düşərdi ki, yerli özünüidarə - heç də sadəcə olaraq inzibati qayda məsələsi deyil, onların gündəlik həyatının ən mühüm aspektləri ilə daha konkret şəkildə məşğul olan hakimiyyətdir. Belə qanunlarda yerli hakimiyyət orqanlarının səlahiyyətləri sadalanmaqla göstərməli, lakin başqa daha konkret qanunlarda bunlar tətbiq sferası dəqiqləşdirilməklə geniş və ətraflı verilməlidir.

e. Yerli özünüidarə orqanlarına müvafiq maliyyə təminatı olmadan həddindən artıq səlahiyyətlərin həvalə olunmasına yol verməməyə çalışmaq lazımdır. Mərkəzi idarələr səlahiyyətlərini yerli özünüidarə orqanlarına heç də məsələnin maliyyə tərəfindən bu şəkildə qurtulmaq naminə ötürməməlidirlər. Bununla əlaqədar olaraq, yerli özünüidarənin real seçim azadlığı və onların xidmətlərinin vətəndaşların konkret ehtiyaclarına yönəltmək vasitəsi olmasını göstərmək üçün hər zaman ədalətli tarazlığa nail olmaq lazımdır. Bundan başqa, həddindən artıq səlahiyyətlərin verilməsi ona gətirib çıxara bilər ki, yerlərdə seçkilə şəxslər dövlət siyasətini həyata keçirməyə başlayacaqlar. Aydın ki, bu zaman səlahiyyətlər nə qədər çox olacaqsə, xidmətlərin bütün ərazi üzrə bərabər bölünməsi məsələsi bir o qədər kəskinləşəcək və yerli hakimiyyətlərin imkanlarının korrektəsi (onların resurslarının bərabərləşdirilməsi və manevr) üçün mərkəzi orqanların müdaxiləsini gözləməyə əsaslar da bir o qədər çox olacaq.

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏ HAQQINDA AVROPA XARTİYASI

Strasburq, 15 oktyabr 1985-ci il

ÇIXARIŞ

Maddə 2

Yerli özünüidarənin konstitusiyə və qanunvericilik əsasları

Yerli özünüidarə prinsipi ölkə qanunvericiliyində və imkan daxilində ölkənin konstitusiyasında təsbit olunmalıdır.

Maddə 3

Yerli özünüidarə anlayışı

1. Yerli özünüidarə dedikdə, yerli özünüidarə orqanlarının dövlət işlərinin xeyli hissəsini reqlamentləşdirmək və qanun çərçivəsində fəaliyyət göstərərək, məsuliyyəti öz üzərinə götürməklə onu yerli əhalinin maraqlarına uyğun idarə etmək hüququ və real qabiliyyəti başa düşülür.

2. Bu hüququ azad, gizli, bərabər, birbaşa və ümumi səsvermə yolu ilə seçilmiş üzvlərdən ibarət şuralar yaxud yığıncaqlar həyata keçirir. Şuraların yaxud yığıncaqların onlara hesabat verməli olan icra orqanları ola bilər. Bu müddəə, qanunla yol verilən yerlərdə vətəndaşların yığıncaqlarına, referendumə və ya vətəndaşların birbaşa iştirakının hər hansı başqa formasına müraciət olunmasını istisna etmir.

Maddə 4

Yerli özünüidarənin səlahiyyət sahəsi

1. Yerli özünüidarə orqanlarının əsas səlahiyyətləri konstitusiyaya ilə yaxud qanunla müəyyən edilir. Lakin bu müddəə yerli özünüidarə orqanlarına qanuna müvafiq olaraq ayrı-ayrı konkret səlahiyyətlərin verilməsini istisna etmir.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. Mərkəzi və regional orqanların səlahiyyətlərinin həvalə edilməsi zamanı yerli özünüidarə orqanları imkan daxilində onların həyata keçirilməsini yerli şəraitə uyğunlaşdırmaq sərbəstliyinə malik olmalıdırlar.

6. 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.

ƏDƏBİYYAT

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası
2. «Meliorasiya və irriqasiya haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu
3. «Bələdiyyələrin su təsərrüfatı haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu
4. «Avtomobil yolları haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu
5. «Əhalinin sağlamlığı haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu
6. «Təhsil haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu
7. «Əhalinin məşğulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu
8. «İstehsalat və məişət tullantıları haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu
9. «Su təchizatı və tullantı suları haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu
10. 2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramı. www.sei.az/news-31.html
11. 2006, 2007 və 2008-ci illər üzrə dövlət büdcəsi zərfi
12. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. Рекомендация 126 ¹ О местной и региональной демократии в Азербайджане. http://www.coe.int/t/R/C/rae/%5BRussian_doc%5D/%5B2003%5D/RE_126_Ru.asp#TopOfPage
13. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi. «Yerli özünüidare orqanlarının maliyyə resurslarının onların səlahiyyətlərinə uyğunluğu – subsidiarlıq prinsipinin təcürbədə yoxlanılması» 79 saylı Tövsiyə . http://www.coe.int/t/R/C/rae/%5BRussian_doc%5D/%5B2000%5D/REC_79_Ru.asp#TopOfPage
14. Litva Respublikasının «Yerli özünüidare haqqında» qanunu. http://www3.lrs.lt/ru/Lietuvos_Respublikos_Seimas_ru.htm
15. Litva Respublikasının Konstitusiyası. www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm
16. Finlandiya Respublikasının Konstitusiyası. www.constitution.garant.ru/DOC_3864909.htm
17. Çexiya Respublikasının Konstitusiyası. www.constitution.garant.ru/DOC_3864913.htm
18. Yunanıstan Respublikasının Konstitusiyası. [www.constitution.garant.ru/DOC_3864887.htm#sub para N 361](http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864887.htm#sub_para_N_361)
19. «Сборник законодательных актов о местном 2 самоуправлении: опыт различных стран». Бишкек-2006. Публикация подготовлена при поддержке Урбан Института.
20. «Анализ доходных источников и расходных обязательств муниципальных образований». Москва- 2003, под редакцией Стародубровская И.
21. «Сборник законодательных актов о местном 2 самоуправлении: опыт различных стран». Бишкек-2006. Публикация подготовлена при поддержке Урбан Института. www.ui.kg/inc/Publication/Rus/lowsbook

22. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах.
Я.Ю.Старцев www.humanities.edu.ru/db/msg/49349
23. «Финансовая самостоятельность и контроль в местном самоуправлении:
актуальный опыт» С.В. Вобленко, Московский Общественный Научный
Фонд. Москва -2002
24. Azərbaycanca Bələdiyyələrin Gücləndirilməsinə dair Konsepsiya, Bakı 2007.
www.sei.az