Hüseynov S.Z.[♦]

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2025.79.50-55
UOT: 342.553

Yerli özünüidarə sahəsində standartlaşdırmanın mübahisəli məsələləri

Xülasə: Məqalə yerli özünüidarənin standartlaşdırılmasının mübahisəli problemlərinin öyrənilməsinə həsr olunmuşdur. Tədqiqatın nəticəsində Konstitusiyanın bələdiyyələrin hesabatlarının Milli Məclisin sessiyalarında dinlənilməsinə dair normasının praktikada tətbiqinin mümkünsüzlüyü, habelə mülkiyyət hüququnun yaranması və tətbiqi ilə bağlı münasibətləri tənzimləyən normaların Avropa Xartiyası ilə təsbit olunmaması səbəbindən bələdiyyələrin iqtisadi fəaliyyətinin standartlaşdırılması sahəsində ciddi problemlərin mövcudluğu müəyyən olunmuşdur.

Müəllifin fikrincə, yerli özünüidarənin standartlaşdırılmasının nəticəliliyi Avropa Xartiyasının çərçivə normalarının təkmilləşdirilməsindən, beynəlxalq və milli bələdiyyə hüquq normaları arasında kolliziyaların aradan qaldırılmasından asılıdır.

Açar sözlər: inzibati nəzarət; beynəlxalq; standart; Xartiya; maliyyə; resurs; hüquq; norma.

Huseynov S.Z.[♦]

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2025.79.50-55
UDC: 342.553

Controversial issues of standardization in the sphere of local self-government

Abstract: The article is devoted to the study of controversial issues of local government standardization. As a result of the study, the impossibility of applying the constitutional norm on hearing municipal reports at the session of the Milli Majlis, the existence of serious problems in the field of standardization of economic activities of municipalities, arising due to the failure of the European Charter to consolidate the norms regulating relations related to the emergence and application of property rights, are determined.

According to the author, the effectiveness of local government standardization depends on the improvement of the framework norms of the European Charter, the elimination of conflicts between national and international municipal-legal norms.

Keywords: administrative control, international standard, charter, finance, resource, law, norm.

[♦] **Hüseynov Sahil Zahir oğlu** – hüquq üzrə fəlsəfə doktoru, Milli Aviasiya Akademiyası, “Hüquq” kafedrasının müdiri, .(Azərbaycan). E-mail: sahilhuseynov@naa.edu.az https://orcid.org/0009-z0005-7554-0399

[♦] **Huseynov Sahil Zahir oglu** - PhD in Law, Head of the "Law" Department of the National Aviation Academy (Azerbaijan). E-mail: sahilhuseynov@naa.edu.az // https://orcid.org/0009-0003-0732-7110

İyirminci əsrin 90-cı illərində Avropa Şurasının təşəbbüsü əsasında yerli özünüidarənin bələdiyyələr vasitəsilə həyata keçirilməsinə dair müddəaların yeni üzv dövlətlərin konstitusiyalarında və qanunlarında təsbit edilməsi Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasının (Strasburq, 1985-ci il) həmin dövlətlər tərəfindən qəbul olunması üçün mühüm əhəmiyyət kəsb etmişdir. Avropa Xartiyası postsovet respublikalarında, o cümlədən Azərbaycanda yerli özünüidarənin təşkili və həyata keçirilməsi ilə bağlı münasibətlərin tənzimlənməsini təmin edən hüquqi baza rolunu oynayır. Avropa Şurasına üzv dövlətlərdə yerli və regional demokratiyanın vəziyyətinin Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi tərəfindən qiymətləndirilməsi yerli özünüidarənin təşkili və həyata keçirilməsinin standartlaşdırılması sahəsində mövcud olan nöqsanların aşkara çıxarılması və aradan qaldırılması ilə bağlı olan mübahisəli məsələlərin həlli yollarını əsaslandırmağa imkan verir.

Yerli özünüidarəetmə sistemində inzibati nəzarətin təşkili və maliyyə-iqtisadi əsaslarının yaradılması ilə bağlı mübahisəli məsələləri nəzərdən keçirək.

Avropa Xartiyasının 8-ci maddəsi ilə təsbit edilən çərçivə normanın tətbiq edilməsi yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətinə inzibati nəzarətin standartlaşdırılmasını istisna etmir. Həmin standart yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətinin qanunçuluğa və Konstitusiya prinsiplərinə uyğunluğunun təmin edilməsi ilə yanaşı, onun nəzarət edən orqanın müdaxilə dərəcəsinin bu müdaxilənin qorumağı nəzərdə tutduğu maraqların əhəmiyyətinə mütənasib olmasını nəzərdə tutur [2].

Xartiyaya görə yerli özünüidarə orqanları üzərində istənilən inzibati nəzarət yalnız Konstitusiya ilə, yaxud qanunla nəzərdə tutulmuş formalarda və hallarda həyata keçirilə bilər.

İnzibati nəzarətin həyata keçirilməsi sahəsində beynəlxalq standartın milli qanunvericiliyə implementasiyasının nəticələrini qiymətləndirmək üçün ən əvvəl Konstitusiyaya müraciət etmək vacibdir. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının "Bələdiyyələrin müstəqilliyinin təminatı" adlanan 146-cı maddəsində aşağıdakı müddəalar təsbit edilmişdir:

III. Dövlət bələdiyyələrin fəaliyyətinə nəzarət edir.

IV. Qanunla müəyyən edilmiş hallarda və qaydada bələdiyyələr öz fəaliyyətləri barəsində Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinə hesabat təqdim edirlər [1].

Konstitusiyanın dövlət tərəfindən bələdiyyələrin fəaliyyətinə nəzarət edilməsini nəzərdə tutan norması ilə Avropa Xartiyasının 8-ci maddəsi arasında uyğunsuzluğun aşkar edilməsi mümkün deyildir. Belə ki, Əsas Qanunun 144.2-ci maddəsinə əsasən bələdiyyələrə qanunvericilik və icra hakimiyyətləri tərəfindən əlavə səlahiyyətlər də verilə bilər. Bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə müvafiq olaraq qanunvericilik və icra hakimiyyətləri nəzarət edirlər. Lakin Əsas Qanunun 146.4-cü maddəsinin bələdiyyələrin Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinə hesabat təqdim etməsini nəzərdə tutan norması ilə tənzimlənən məsələnin Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin həll etdiyi məsələlərin siyahısına daxil edilməsi (m. 95, bənd 20) hüquqi cəhətdən qiymətləndirilərkən ümumi sayı 1600-dan çox olan bələdiyyələrin hesabatlarının qanunverici orqanın sessiyalarında dinlənilməsinin mümkünsüzlüyü və belə bir normanın hüquqi cəhətdən ziddiyyətliliyi aşkar edilir.

İnzibati nəzarətin həyata keçirilməsini nəzərdə tutan Avropa Xartiyasının çərçivə normasının milli qanunvericilik səviyyəsində implementasiyası konstitusion norma ilə bağlı anlaşılmazlığı nəzərə almadan "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununda (2 iyul 1999-cu il) mübahisəsiz qaydada həyata keçirilmişdir. Belə ki, həmin Qanunun 52-ci maddəsinə

əsasən Azərbaycan Respublikasının müvafiq icra hakimiyyəti orqanı (Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyi) bələdiyyə, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri tərəfindən Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına və qanunlarına riayət edilməsinə inzibati nəzarəti həyata keçirir. Beləliklə, milli qanunveicilikdə və praktikada bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətin standartlaşdırılması yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətinin qanunçuluğa və konstitusiya prinsiplərinə uyğunluğunun təmin edilməsi məqsədi daşıyır.

Avropa Xartiyası yerli özünüidarənin təşkilinin səmərəliliyinin təmin edilməsinin zəruri şərtlərindən biri kimi bələdiyyələrin sərəncamına ayrılmış maddi-texniki və maliyyə ehtiyatlarından qənaətlə istifadə edilməsini nəzərdə tutur. Xartiyanın "Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resursları" adlanan 9-cu maddəsi yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının yaradılması və istifadəsi ilə bağlı münasibətləri tənzimləyən çərçivə normaları təsbit edir. Həmin normaların mahiyyətinin təhlili əsasında yerli özünüidarənin maliyyə resurslarının yaradılması və istifadəsi ilə bağlı münasibətlərin tənzimlənməsinin aşağıdakı standartlarını formulə etmək mümkündür:

1. Bələdiyyələrin Konstitusiya və qanunla nəzərdə tutulan funksiyalarının həyata keçirilməsi üçün zəruri olan maliyyə ehtiyatlarına malik olmaq və onların barəsində sərəncam vermək hüququnun tanınması.

2. Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaitlərinin müəyyən hissəsinin yerli rüsumlar və vergilər hesabına toplanması və onların dərəcələrinin qanunla göstərilən hüdudlarda bələdiyyə şuraları tərəfindən müəyyənləşdirilməsi;

3. Yerli özünüidarə fəaliyyətinin maliyyə tənzimi sisteminin çoxşaxəliliyi və çevikliyinin yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi ilə bağlı funksional xərclərin artması sahəsində yaranan problemlərin həllinin mühüm şərtləri qismində nəzərə alınması;

4. Maliyyə vəziyyəti qeyri-qənaətbəxş olan yerli özünüidarə orqanlarının qorunması məqsədilə maliyyələşdirmə mənbələrinin qeyri-bərabər bölgüsünün nəticələrinin, eləcə də həmin orqanların xərclərinin yenidən hesablanmasına istiqamətlənən qanuni nizamlaşdırıcı metodlarla yanaşı "Ad hoc" tənzimetmə prosedurların tətbiq edilməsi;

5. Yenidən bölüşdürülən vəsaitlərin ayrılması qaydasının yerli özünüidarə orqanları ilə razılaşdırılması;

6. Yerli özünüidarə orqanlarına subsidiyaların verilməsində onların məqsədli təyinat üzrə istifadə edilməsi və bələdiyyələrin səlahiyyət sahəsində sərbəstliyin qorunması tələblərinə əməl edilməsi;

7. Yerli özünüidarə orqanlarının investisiya proqramlarının və layihələrinin realizəsi məqsədilə milli borc kapitalları bazarından borc vəsaitlərinin cəlb edilməsi.

Yuxarıda sadalanan beynəlxalq standartların bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyətinin tənzimlənməsində xüsusi rol oynamasına baxmayaraq, həmin standartların yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə-iqtisadi əsaslarını tam əhatə etmədiyini etiraf etmək olar. Belə ki, yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resursları bələdiyyə mülkiyyətinin tərkibini yaradan torpaq, müəssisə və təşkilatlar, mənzil fondu, qeyri-yaşayış sahələri, bələdiyyə təhsil, səhiyyə, mədəniyyət, idman və nəqliyyat təşkilatları, müxtəlif təyinatlı daşınar və daşınmaz əmlakın istifadə olunması nəticəsində yaradılır və çoxaldılır. Bələdiyyələrin mülkiyyət hüququnun təsdiq edən normasının Avropa Xartiyasında nəzərdə tutulmaması ilə əlaqədar olaraq üzv dövlətlərdə yerli özünüidarənin vəziyyətinin monitorinqini aparan Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi tərəfindən bələdiyyə əmlakının yaradılması və istifadəsi sahəsində Avropa Şurası parlamentarilərinin mövqeyindən hər hansı tələblərin irəli sürülməsi və onların yerinə yetirilməsi vəziyyəti aydınlaşdırılmır. Xartiyanın

mətnində mülkiyyət hüququnun təsbit edilməməsi üzv dövlətlərdə bələdiyyə əmlakının strukturunun, obyektlərin istifadəsi, köhnəlməsi və bərpası ilə bağlı münasibətlərin tənzimlənməsinə fərqli yanaşmaların meydana gəlməsi ilə nəticələnir.

Avropa Şurasına üzv dövlətlərdə bələdiyyələrin maliyyə resurslarının səfərbərliyə alınması, bölüşdürülməsi və istifadə olunması üzərində maliyyə nəzarətinin həyata keçirilməsi sahəsində mövcud olan problemlərin həlli üçün etibarlı tənzimedici normaların beynəlxalq yurisdiksiyalarda təsbit edilməsi zəruridir. Avropa Xartiyasında yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə nəzarəti sahəsində funksiyalarının və səlahiyyətlərinin dəqiqləşdirilməsinə tələbat mövcuddur.

Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının yaradılması və istifadəsi ilə bağlı münasibətləri tənzimləyən beynəlxalq standartların Azərbaycan Respublikasının milli qanunvericiliyinə implementasiyası konstitusion səviyyədə həyata keçirilir. Konstitusiyanın 144-cü maddəsinə uyğun olaraq yerli vergilərin və ödənişlərin müəyyən edilməsi, yerli büdcənin və onun icrası haqqında hesabatların təsdiq edilməsi, bələdiyyə mülkiyyətinə sahiblik, ondan istifadə və onun barəsində sərəncam, yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarının qəbul və icra olunması, yerli iqtisadi inkişaf proqramlarının qəbul və icra edilməsi, yerli ekoloji proqramların qəbul və icra edilməsi kimi məsələlər bələdiyyələrin iclaslarında həll edilir.

Maliyyə sahəsində beynəlxalq standartların milli qanunvericilik o cümlədən, “Bələdiyyələrin statusu haqqında”, “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında”, “Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında” Azərbaycan Respublikasının qanunlarında geniş miqyasda konkretləşdirilmişdir. Avropa Xartiyasında özünün həllini tapmamış yerli özünüidarənin iqtisadi əsasları ilə bağlı problem Azərbaycan Respublikasının qanunverici orqanı tərəfindən milli qanunvericilik çərçivəsində işıqlandırılmışdır. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanunun “Yerli özünüidarənin iqtisadi əsasları” adlanan beşinci fəslində bələdiyyə mülkiyyəti, yerli maliyyə, dövlət mülkiyyətində olan və bələdiyyələrin istifadəsinə verilmiş, bələdiyyə əhalisinin tələbatının ödənilməsinə xidmət edən əmlak yerli özünüidarənin iqtisadi əsasları kimi səciyyələndirilmişdir. Qanun bələdiyyə mülkiyyətinin tərkibinin yerli vergilər və ödənişlər hesabına formalaşan yerli büdcənin vəsaiti, bələdiyyənin büdcədənkənar fondları, bələdiyyə əmlakı, habelə bələdiyyə torpaqları, bələdiyyə müəssisələri və təşkilatları, bələdiyyə mənzil fondları və qeyri-yaşayış binaları, dövlət və xüsusi mülkiyyətdə olmayan yollar, bələdiyyə təhsil, səhiyyə, mədəniyyət və idman müəssisələri, digər daşınar və daşınmaz əmlakdan ibarət olduğunu nəzərdə tutur [3]. Yerli özünüidarənin maliyyə-iqtisadi əsaslarını təsbit edən çərçivə normaları Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyətini beynəlxalq standartlara uyğun olaraq tənzimlənməsini təmin edir. Lakin tədqiqatın gedişində aşkar edilmiş bələdiyyələrin maliyyə potensialının zəifliyi ilə bağlı problemin respublikada yerli hakimiyyət islahatları çərçivəsində həll edilməsinin zəruriliyi etiraf edilməlidir.

Avropa Xartiyasının Preambulasının və birinci hissəsinin çərçivə normalarına əsaslanan yerli özünüidarə beynəlxalq standartları Avropa Şurasının üzv dövlətlərində, o cümlədən Azərbaycan Respublikasında demokratiya və hakimiyyətin əks-mərkəzləşməsi prinsipləri əsasında yerli özünüidarə orqanlarının yaradılmasını, səlahiyyət sferasını, onların konstitusional və qanunvericilik, habelə ərazi və maliyyə-iqtisadi əsaslarının hüquqi tənzimlənməsinin zəruriliyini ifadə edirlər. Aparılan tədqiqat yerli özünüidarənin standartlaşdırılmasının iki istiqamətdə həyata keçirilməsinin məqsədəuyğunluğunu ortaya qoyur.

Birinci istiqamət – üzv dövlətlərdə yerli özünüidarə sisteminin yaradılması və onun fəaliyyətinin təşkilini tənzimləyən Xartiya normalarının keyfiyyət xarakteristikalarının

qiymətləndirilməsi, onların quruluşuna xas olan qüsurların aşkara çıxarılması və aradan qaldırılması yollarının müəyyən edilməsi. Xartiyada yerli özünüidarənin iqtisadi əsaslarının müəyyən edilməməsi, bələdiyyələrin mülkiyyət hüququnun təsbit edilməməsi üzv dövlətlərdə standartlaşdırmanın hansı meyarlar və tələblər əsasında aparılması məsələsinin həllini çətinləşdirir.

İkinci istiqamət – yerli özünüidarənin beynəlxalq standartlarının Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında və milli qanunvericiliyi səviyyəsində implementasiyası. Tədqiqat dövlət hakimiyyətinin əks-mərkəzləşməsi və yerli hakimiyyətin əsaslı surətdə yenidən qurulması istiqamətində islahatların aparılması, beynəlxalq hüquq və milli hüquq normaları arasında kolliziyaların aradan qaldırılması, dövlət səviyyəsində bələdiyyə fəaliyyətinin tənzimlənməsi, yerli özünüidarənin ərazi cəhətdən yenidən təşkili, bələdiyyə idarəetməsinin həyata keçirilməsində vətəndaşların iştirakının təmin edilməsi ilə bağlı problemlərin real həllinin zəruriliyini təsdiq edir.

Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarənin standartlaşdırılmasının mübahisəli problemlərinin tədqiqini elmi-praktiki əhəmiyyətli aşağıdakı müddəalarla yekunlaşdırmaq olar.

Birincisi, Avropa Xartiyasının 8-ci maddəsinə uyğun olaraq yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətinə inzibati nəzarətin standartlaşdırılması probleminin tədqiqi Əsas Qanunun 146-cı maddəsinin bələdiyyələrin hesabatlarının qanunverici orqanın sessiyalarında dinlənilməsinə dair normasının tətbiqinin mümkünsüzlüyünün və belə bir normanın məntiqi cəhətdən ziddiyyətliliyinin aşkara çıxarılmasına imkan verir.

İkincisi, Avropa Xartiyasının yerli özünüidarənin maliyyə resurslarının yaradılması və istifadəsi ilə bağlı münasibətləri tənzimləyən çərçivə normalarının bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyətinin tənzimlənməsində mühüm rol oynamasına baxmayaraq, bələdiyyələrin iqtisadi muxtariyyətliyinin təmin edilməsi, yerli özünüidarənin maddi-texniki bazasının yaradılması, mülkiyyət hüququnun yaranması və tətbiqi sahəsində yaranan münasibətləri tənzimləyən normaların Xartiya ilə nəzərdə tutulmaması səbəbindən bələdiyyələrin iqtisadi fəaliyyətinin standartlaşdırılması ciddi maneələrlə qarşılaşır.

Üçüncüsü, yerli özünüidarənin standartlaşdırılmasının nəticəliliyi Xartiyanın çərçivə normalarının keyfiyyət xarakteristikalarının yaxşılaşdırılması, beynəlxalq hüquq və milli hüquq normaları arasında kolliziyaların aradan qaldırılması, dövlət hakimiyyətinin əks-mərkəzləşməsi və yerli hakimiyyətin əsaslı surətdə yenidən qurulması, bələdiyyə idarəetməsinin təşkilində vətəndaşların iştirakının təmin edilməsi ilə bağlı problemlərin həllindən asılıdır.

Biblioqrafiya

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası [Elektron resurs]. URL: https:www.e-qanun.az/framework/897

2. Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyası (Strasburq, 15 oktyabr 1985-ci il) [Elektron resurs].URL: www.e-qanun.az/framework/1026 // www.rm/col.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-azerbaican/168098bc39

3. "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanunu (2 iyul 1999-cu il) [Elektron resurs]. URL: https://e-qanun.az/framework/4770

Məqalə daxil olmuşdur: *15 aprel 2025-ci il*
Çapa qəbul edilmişdir: *2 may 2025-ci il*

References

1. Constitution of the Republic of Azerbaijan. Available at: https://www.e-qanun.az/framework/897 (in Azerbaijani).

2. European Charter of Local Self-Government (Strasbourg, October 15, 1985). Available at: www.e-qanun.az/framework/1026 // www.rm/col.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-azerbaican/168098bc39 (in Azerbaijani).

3. Law of the Republic of Azerbaijan “On the Status of Municipalities” (July 2, 1999). Available at: https://e-qanun.az/framework/4770 (in Azerbaijani).

The article was submitted: *2025 April 15*
Accepted for publication: *2025 May 02*

Гусейнов С.З.[♦]

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2025.79.50-55
УДК: 342.553

Дискуссионные вопросы стандартизации в сфере местного самоуправления

Аннотация: Изучаются дискуссионные проблемы стандартизации местного самоуправления. В результате исследования определены невозможность применения конституционной нормы о заслушивании муниципалитетных отчетов на сессии Милли Меджлиса, существование серьезных проблем в области стандартизации экономической деятельности муниципалитетов, возникающих по причине незакрепления Европейской Хартией норм, регулирующих отношения, связанные с возникновением и применением права собственности.

По мнению автора, результативность стандартизации местного самоуправления зависит от совершенствования рамочных норм Европейской Хартии, устранения коллизий между национальными и международными муниципально-правовыми нормами.

Ключевые слова: административный контроль; международный стандарт; хартия; финансы; ресурс; право; норма.

Дата поступления: *15 апреля 2025 г.*
Дата принятия в печать: *2 мая 2025 г.*

[♦] **Гусейнов Сахил Захир оглу** – доктор философии права, заведующий кафедрой «Право» Национальной Академии Авиации (Азербайджан). E-mail: sahilhuseynov@naa.edu.az // https://orcid.org/0009-0003-0732-7110