AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI TƏHSİL NAZİRLİYİ
BAKI DÖVLƏT UNİVERSİTETİ

Əlyazması hüququnda

XƏYYAM CƏBRAYIL OĞLU İSMAYILOV

AZƏRBAYCANDA YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN TƏŞKİLİ VƏ FƏALİYYƏTİNİN NORMATİV HÜQUQİ ƏSASLARI (TARIXI-HÜQUQI TƏHLIL)

İxtisas: 5606.01 – Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi və tarixi;
hüquq və dövlət haqqında təlimlər tarixi

Hüquq üzrə elmlər doktoru elmi dərəcəsi almaq
üçün təqdim edilmiş dissertasiyanın

A V T O R E F E R A T I

BAKI - 2015

Dissettasiya işi Bakı Dövlət Universitetinin «Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi və tarixi» kafedrasında yerinə yetirilmişdir.

Elmi məsləhətçi: *Azərbaycan Respublikasının Əməkdar hüquqşünası, AMEA-nın müxbir üzvü, hüquq üzrə elmlər doktoru, professor*
M.F.Məlikova

Rəsmi opponentlər: *Rusiya Federasiyasının Əməkdar hüquqşünası, hüquq üzrə elmlər doktoru, professor*
D.Y.Şapsuqov

Rusiya Federasiyasının Əməkdar elm xadimi, hüquq üzrə elmlər doktoru, professor
İ.A.İsayev

hüquq üzrə elmlər doktoru
V.V.Naumkina

Aparıcı təşkilat: **Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasının «Dövlət idarəçiliyinin hüquqi təminatı» kafedrası**

Dissertasiya işinin müdafiəsi «_31__» _03__ 2015-ci il tarixdə saat «___» Bakı Dövlət Universitetinin nəzdində təşkil edilmiş BD.02.013 Dissertasiya Şurasının iclasında keçiriləcəkdir.

Ünvan: AZ-1148, Bakı şəhəri, Z.Xəlilov küçəsi, 23, Bakı Dövlət Universiteti, I tədris korpusu, 901 saylı auditoriya.

Dissertasiya işi ilə Bakı Dövlət Universitetinin Elmi kitabxanasında tanış olmaq olar.

Avtoreferat «___» «__________» 2015-cü il tarixdə göndərilmişdir.

BD.02.013 Dissertasiya Şurasının elmi katibi, hüquq üzrə fəlsəfə doktoru **Ə.Q.MƏMMƏDOV**

İŞİN ÜMUMİ XARAKTERISTİKASI

Tədqiqat mövzusunun aktuallığı. Müasir şəraitdə Azərbaycanda hüquqi dövlət quruculuğu və vətəndaş cəmiyyətinin formalaşdırılması və inkişafı, yeni hüquq sisteminin yaradılması istiqamətində aparılan radikal islahatlar dövlətin siyasi həyatında vətəndaşların geniş iştirakına, xalq hakimiyyətinin demokratik əsaslarının möhkəmləndirilməsi yönümündə onların ictimai-siyasi fəallığının artırılmasına istiqamətlənmişdir. Əsası Ümummilli lider Heydər Əliyev tərəfindən qoyulan demokratik dəyişikliklərin hüquqi əsasları Azərbaycanın 1995-ci il Konstitusiyasında öz qanuni təsbitini tapmış və dövlət quruluşunun sabitliyinin, kütləvi hakimiyyətin bütün qolları və formalarının, o cümlədən vətəndaş cəmiyyətinin mühüm insititutu kimi yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin möhkəm təməlinə çevrilmiş oldu.

Müstəqil Azərbaycanda ilk dəfə olaraq yerli özünüidarəetmənin yeni hüquqi əsaslarının yaradılması bir sıra təxirəsalınmaz vəzifələri qarşıya qoymuş oldu. Bunların içərisində zəngin keçmiş təcrübənin, milli adət və ənənələrin, həmçinin xarici ölkələrin təcrübəsinin nəzərə alınması ilə ölkə üçün ən məqbul modelin seçimini; cəmiyyətin siyasi sistemində yerli özünüidarəetmənin yeri və rolunun, onun hüquqi statusunun siyasi sistemin elementləri - dövlət və qeyri-hökumət təşkilatları ilə nisbəti məsələlərinin müəyyən edilməsini; yerli özünüidarəetmənin dövlət strukturları ilə qarşılıqlı əlaqələri və hüquqi bazanın əhatəli etməli olduğu digər məsələləri göstərmək olar. Bu zaman yerli özünüidarəetmənin çoxcəhətli fəaliyyətinin postulatı qismində vətəndaşların qanuni maraqları, onların həyati ehtiyacları, rifahı çıxış edir. Yerli özünüidarəetmə kütləvi hakimiyyətin təşkilinin ilkin səviyyəsi kimi öz ərazisində vətəndaşların ən zəruri, həyati vacib ehtiyaclarına vaxtında və operativ şəkildə reaksiya verən, səmərəli fəaliyyət göstərən ictimai-siyasi institutdur. Burada xalqın hakimiyyətə məxsusluğu haqqında konstitusiya prinsipinin səmərəli şəkildə reallaşdırılması özünün təsdiqini tapır. Çağdaş Azərbaycan hakimiyyətinin bəyan etdiyi və gerçəkləşdirdiyi əsas məqsədlərdən biri də bundan ibarətdir. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti İlham Əliyevin söylədiyi kimi, «dövlətimizin bütün planlarının, ideyalarının, investisiyalarının mərkəzində insan, Azərbaycan vətəndaşı, onun hüquqları, onun azadlıqları, onun rifahı və onun təhlükəsizliyi durur». Respublika Prezidentinin Azərbaycanın regionlarının sosial-iqtisadi inkişafına dair verdiyi sərəncamların mAhiyyəti də məhz yerlərdə əhalinin sosial, iqtisadi, mədəni ehtiyaclarının ödənilməsinin,

Konstitusiyamızda ali məqsəd kimi bəyan edilmiş insan və vətəndaş hüquqlarının müdafiəsinin təminatının gerçəkləşdirilməsindən ibarətdir.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında ilk dəfə olaraq yerli özünüidarəetməyə dair normaların təsbit edilməsi və həmin normaların əsasında 1999-cu ildən başlayaraq çoxsaylı qanunların və qanunqüvvəli aktların qəbulu yerli özünüidarəetmə münasibətlərinin institusionallaşmasının başlanğıcını qoymuş oldu. Ötən müddət ərzində nəinki yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin normativ nizamlanması, həm də bu fəaliyyətin səmərəli şəkildə həyata keçirilməsi üçün mühüm işlər görülmüşdür. Bununla belə, Azərbaycanda bu demokratik institutun daha da təkmilləşdirilməsi istiqamətində, vətəndaşların bu prosesə daha fəal cəlb edilmələri istiqamətində müvafiq hüquqi tədbirlərin həyata keçirilməsi zərurəti də danılmazdır. Çünki müasir dövrdə Azərbaycanda da haqqında daha çox danışılan hüquqi modernləşdirmə həm də geniş mənada cəmiyyətin özünütəşkil potensialından istifadə üzrə dövlət siyasətini fəallaşdırmadan mümkün deyildir. Bu baxımdan da dövlətin fəaliyyətinin vətəndaşların sosial fəallıq səviyyəsinin artırılmasına və sosial proseslərin normativ nizamlanmasının tam hüquqlu subyektləri qismində onların faktiki iştirakı sferası və imkanlarının genişləndirilməsinə istiqamətlənməsi yönümündə əməli addımlar atılır.

Digər tərəfdən, yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyəti üzrə meydana gələn və dəyişilən ictimai münasibətləri tənzimləyən normativ hüquqi aktların çəkisinin getdikcə artması, normativ bazanın genişləndirilməsi əsasən yerli özünüidarəetmənin Azərbaycanda tətbiq olunduğu dövr ərzində praktikada ortaya çıxan problemlərin qanunvericiliklə həlli yollarının axtarılıb tapılmasına edilən cəhdlərlə əlaqədardır. Buna görə də bu sahədəki normativ hüquqi aktların keyfiyyətinin yaxşılaşdırılması, boşluqların və çatışmazlıqların aradan qaldırılması yerli özünüidarəetmənin gerçəkdən hakimiyyət institutu kimi fəaliyyətinə əməli yardım göstərmiş olardı. Zatən, yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin lazımi nəzəri əsasları və keyfiyyətli normativ hüquqi bazası olmadan hüquqi dövlətdə yerli özünüidarəetmə ideyasının tam şəkildə reallaşdırılması da mümkün deyildir.

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin təşəkkülü və fəaliyyətinin normativ hüquqi əsaslarının araşdırılması probleminin aktuallığı və əhəmiyyəti bir sıra hallarla – Azərbaycan dövlətçiliyinin möhkəmləndirilməsinin və inkişafının zərurəti; bütün bölgələrdə real fəaliyyət göstərə biləcək yerli özünüidarə sisteminin, onun stabil, mükəmməl hüquqi bazasının yaradılması; regionların inkişaf etdirilməsi ilə bağlı siyasətin

həyata keçirilməsində yerli özünüidarəetmənin səmərəliliyinin artırılması; cəmiyyətdə bazar münasibətlərinin inkişafına, eləcə də sosial ehtiyacların qarşılanmasına imkan yarada biləcək yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşmasındakı mütərəddidlik; yerli özünüidarəetmə orqanları ilə dövlət hakimiyyətinin yerli orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlərin tənzimlənməsi və konkretləşdirilməsi; yerli özünüidarəetmə sahəsində qanunvericilik aktlarının qəbulu zamanı tarixilik və hüquqi varislik prinsiplərinin nəzərə alınmasının vacibliyi və s. ilə şərtləndirilir.

Ölkəmizdə yerli özünüidarəetmə fəaliyyətini həyata keçirən bələdiyyələrin və eləcə də bu sahədə əhalinin hüquqlarının nizamlanması işində mövcud çatışmazlıqların aradan qaldırılması və normativ hüquqi bazanın daha da təkmilləşdirilməsi ilə əlaqədar müxtəlif səviyyələrdə aparılan elmi müzakirələrdə daha çox beynəlxalq təcrübəyə və inkişaf etmiş ölkələrin yerli özünüidarəetmə təsisatlarının praktiki fəaliyyətinə istinadən rəy və təkliflər yürüdülsə də, Azərbaycan dövlətçiliyinin ayrı-ayrı tarixi mərhələlərində toplanmış idarəetmə təcrübəsinin ortaya qoyduğu müsbət və mənfi məqamların öyrənilməsinə və təhlilinə o qədər də diqqət yetirilmir. Bu baxımdan da, Azərbaycanda qədim tarixi köklərə malik olan yerli özünüidarəetmənin hüquqi vəziyyətinin öyrənilməsi, onun müxtəlif dövrlərdə normativ tənzimlənməyə məruz qalıb-qalmamasının araşdırılması, tarixi təcrübənin öyrənilməsi nəticəsində yerli özünüidarəetmə sahəsi ilə bağlı hüquqi başlanğıcların və müxtəlif hüquqi məsələlərin üzə çıxarılması müasir dövrdə yerli özünüidarəetmə konsepsiyasının inkişaf etdirilməsi və mövcud modelin təkmilləşdirilməsi nöqteyi-nəzərindən olduqca aktualdır.

Azərbaycanda bu institutun daha mükəmməl xarakterə malik olması üçün tarixən ölkəmizin ərazisində mövcud olan yerli özünüidarəetmənin müsbət tərəflərinin dəqiqliklə öyrənilməsi və təhlil edilməsi vacib məsələlərdən biridir. Öyrənilən və tədqiq olunan problemlərin içərisində isə yerli özünüidarəetmənin təşəkkülü və fəaliyyətinin hüquqi əsaslarının, xüsusən də özünüidarəetmənin Azərbaycanda meydana gəlməsi və təkamülünün, belə fəaliyyəti həyata keçirən yerli özünüidarəetmə qurumlarının digər təsisatlarla, əsasən də dövlət təsisatları ilə qarşılıqlı əlaqələrinin hüquqi aspektlərinin üzə çıxarılması, yerli özünüidarəetmənin hüquqi təminatlarının olub-olmamasının aydınlaşdırılması mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bu məqsədlə Azərbaycan dövlətçiliyinin müxtəlif inkişaf mərhələlərində normayaratmanın inkişafının təsiri altında yerli özünüidarəetmənin formalaşdırılması haqqında əvvəllərdə toplanılmış

bilgilərin yeni rasional təhlilə məruz qalması zəruri hesab edilir. Bütün yuxarıda qeyd edilənlər müəyyən ərazidə müstəqil hakimiyyət kimi fəaliyyət göstərən və yerli icmanın maraqlarının, onun sakinlərinin sosial-iqtisadi tələbatlarının təmini funksiyasını yerinə yetirən yerli özünüidarəetmənin Azərbaycanda təşəkkülü, fəaliyyəti və inkişafının kompleks tarixi-hüquqi təhlilinin vacibliyini önə çəkir.

Mövzunun öyrənilmə və elmi işlənilmə dərəcəsi. Yerli özünüidarəetmənin təşəkkülü və fəaliyyətinin tədqiqi problemi zəngin tarixə malikdir. Lakin Azərbaycanda bu institutun meydana gəlməsi, fəaliyyəti və inkişafının normativ-hüquqi əsasları indiyə qədər kompleks tədqiqata məruz qalmamışdır. Yerli özünüidarəetmənin bu və ya digər dövrdəki vəziyyəti ilə bağlı ayrı-ayrı təqqiqatlar aparılsa da, onun ölkəmizin ərazisində genezisi problemləri ümumiyyətlə araşdırılmamış, Azərbaycanın müxtəlif inkişaf mərhələləri üzrə bu institutun təşəkkülü və fəaliyyətinin normativ hüquqi bazasının kompleks tədqiqi və təhlili aparılmamışdır.

Həm ölkəmizdə, həm də ölkə hüdudlarından kənarda yerli özünüidarəetmə ilə bağlı yazılmış və nəzəri-tarixi aspektləri özündə əks etdirən bir sıra əsərlər mövcuddur ki, bunlar da əsasən yerli özünüidarəetmə haqqında nəzəriyyələrin, onun modellərinin, fəaliyyətinin ayrı-arуı istiqamətlərinin, dövlətlə yerli özünüidarəetmə arasındakı qarşılıqlı əlaqələrin, yerli özünüidarəetmənin cəmiyyətdə rolunun araşdırılmasına həsr olunmuşdur. Tədqiqatçıların mövzunun öyrənilməsində əsasən üç dövrə – çar Rusiyası dövrü, sovet dövrü və müasir dövrə müraciət etmələri aydın sezilir. Yəni, Azərbaycan dövlətçiliyi və hüququnun nə əvvəlki dövrləri, nə də Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti dövrü baxılan problem hüdudlarında demək olar ki, hər hansı araşdırmaya məruz qalmamışdır.

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə haqqında təsəvvürlər ayrı-arуı mənbələrdə, Azərbaycan mütəfəkkirlərinin əsərlərində müəyyən dərəcədə yer almışdır. Belə ki, hələ zərdüştiliyin əsas qanunlar külliyyatı olan «Avesta»da, erkən orta əsrlərdə Azərbaycanda hüquqi qüvvədə olmuş bir sıra hüquq mənbələrində, Nəsirəddin Tusinin, Fəzlullah Rəşidəddinin, Mirzə Fətəli Axundzadənin, Abbasqulu ağa Bakıxanovun, Həsən bəy Zərdabinin və digər görkəmli Azərbaycan mütəfəkkirlərinin əsərlərində icmaların cəmiyyətdəki hüquqi vəziyyəti diqqətə çəkilir. Azərbaycan alimlərindən A.Adıgözəlovanın, S.Aşurbəylinin, Z.Bünyadovun, M.Əfəndiyevin, Ə.Əlizadənin, İ.Əliyevin, K.Əliyevin, F.Əliyevin, A.Fazilinin, İ.Hüseynovun, F.Məmmədovanın, A.Milmanın, E.Mirzəyevanın, E.Murad-

əliyevanın, K.Ocaqovanın, S.Onullahinin, A.Sumbatzadənin və digərlərinin Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin, əsasən də şəhər və kənd özünüidarəetməsinin tarixi ilə bağlı yazdıqları müxtəlif səpgili elmi əsərlərində özünüidarəetmə qurumlarının ictimai, sosial-iqtisadi vəziyyəti, qismən də hüquqi vəziyyəti araşdırılmışdır. Bunların içərisində hüquqşünas-tədqiqatçı A.Milmanın XIX əsr – XX əsrin əvvəllərində Azərbaycanın siyasi quruluşuna həsr olunmuş və ölkəmizdə həmin dövrdə mövcud olan inzibati idarə aparatının, o cümlədən də şəhər özünüidarəetməsinin hüquqi məsələlərini, inzibati və məhkəmə sahəsində keçirilən islahatların məzmun və mahiyyətini əks etdirən tədqiqatını xüsusi qeyd etmək lazımdır. Bu tədqiqat əsərində göstərilən dövr çərçivəsində şəhər və zemstvo özünüidarə təsisatlarının, eləcə də kənd ictimai özünüidarəetməsinin hüquqi əsasları araşdırılmış, lakin sırf mövzu predmetinə aid edilmədiyindən kifayət qədər ətraflı tədqiq olunmamışdır. XX əsrin əvvəllərində Bakı şəhər dumasına sədrlik etmiş A.İ.Novikovun Bakı şəhər özünüidarəetməsinin fəaliyyəti ilə bağlı yazdığı əsərlər («Şəhər özünüidarəetməsi haqqında qeydlər», «Şəhər başçısının qeydləri») bu sahənin tədqiqi baxımından böyük maraq doğurur.

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin mövcudluğu tarixi Cənubi Qafqazın ictimai-siyasi və sosial-iqtisadi həyatının ayrı-ayrı səhifələrinin tədqiqatçıları olan V.V.Bartold, İ.M.Dyakonov, Q.Q.Evanqulov, S.S.Esadze, M.M.Kovalevski, M.O.Kosven, İ.P.Petruşevski, O.Semen, Q.M.Tumanov tərəfindən aparılmış tədqiqatlarda bu və ya digər dərəcədə öz əksini tapmışdır.

Tədqiqat işinin aparılmasında hələ əvvəlki dövrlərdə yerli özünüidarəetmə haqqında təlimlərin nəzəri əsaslarını işləyib hazırlayan məşhur alimlər – H.Almond, T.Ceferson, B.Çiçerin, R.Draqo, Q.Ellinek, A.Kivezetter, N.Korkunov, R.Qneyst, A.Qradovski, N.Lazarevski, P.Loband, O.Meyer, C.Mill, B.Nolye, L.Şteyn, A.Tokvil, A.Vasilçikov, L.Velixov, B.Veselovski və digərlərinin adı çəkilən institutun siyasi-hüquqi təbiəti, onun dövlətin həyatında yeri və rolu ilə bağlı öz əsərlərində söylədikləri qiymətli fikirlərin böyük rolu olmuşdur.

Hüquq elminin metodologiyasına, bütövlükdə hüquqyaratma problemlərinə, yerli normayaratmanın ayrı-ayrı xüsusiyyətlərinə dair S.S.Alekseyevin, N.S.Bondarın, C.A.Kərimovun, A.B.Malkonun, Q.V.Maltsevin, M.N.Marçenkonun, M.F.Məlikovanın, A.Naşitsin, V.M.Savitskinin, A.A.Şirokovun, Y.A.Tixomirovun, B.N.Toporninin, L.S.Yaviçin, A.V.Zinovyevin və başqa alimlərin əsərləri də problemin ümumnəzəri tərəflərinin

araşdırılmasında mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Sovet dövründə yerli özünüidarəetmənin təbiəti və hüquqi vəziyyəti məsələlərinin öyrənilməsinə həsr olunmuş əsərlərin sırasında A.H.Ağayevanın, Ç.S.Axundovun, Q.V.Barabaşevin, J.V.Bədəlbəylinin, B.N.Qabriçidzenin, S.A.Qurbanovanın, A.İ.Lukyanovun, V.A.Nardovanın, V.A.Pertsikin, M.A.Reysnerin, K.F.Şeremetin və digər alimlərin tədqiqatlarını qeyd etmək olar.

Ötən əsrin 90-cı illərindən başlayaraq yerli özünüidarəetmə institutunun müasir vəziyyətinin müxtəlif problemlərinə hüquqşünas-alimlərlə yanaşı, filosofların, siyasətşünasların, idarəetmə nəzəriyyəsi ilə məşğul olanların, tarixçilərin, sosioloqların böyük kütləsinin müraciət etməsi mövzunun müasir dövrümüz üçün necə böyük əhəmiyyətə malik olmasından xəbər verir. Bu tematika ilə məşğul olanların arasında R.Ağayevin, A.Averyanovun, A.Bayramovun, C.Cəfərlinin, A.Danilovanın, N.Əliyevin, Ş.Əliyevin, Z.Əsgərovun, V.Fadeyevin, K.Hacıyevin, V.Klyuçevskinin, M.Krasnovun, O.Kutafinin, Z.Qaralovun, H.Qurbanovun, İ.Quliyevin, S.Quliyevanın, E.Nekrasovun, E.Nəsirovun, İ.Rəhimovun, M.Səlimzadənin, D.Şapsuqovun, A.Şirokovun, A.Zamotayevin, İ.Vıdrinin, N.Yemelyanovun, A.Uvarovun və başqa alimlərin tədqiqatları yerli özünüidarəetmənin tarixi, siyasi, fəlsəfi, sosioloji, iqtisadi, nəzəri-hüquqi aspektləri, onun dövlət hakimiyyəti orqanları ilə qarşılıqlı əlaqələri müəyyən metodoloji hüdudlar çərçivəsində araşdırmaları əks etdirir.

Bütün bu tədqiqatlar onu göstərir ki, müasir dünyada yerli səviyyədə həyati vacib məsələlərin həllində müstəqillik elementləri ilə insan və vətəndaş hüquqlarına, həmçinin cəmiyyətin və dövlətin maraqlarına zərər gətirə biləcək qeyri-qanuni hərəkətlərə görə məsuliyyəti özündə harmonik olaraq uzlaşdıran yerli özünüidarəetmə fəaliyyətinin səmərəli üsullarının axtarışı prosesi hələ də davam edir. Bu səbəbdən də, hesab edilir ki, Azərbaycan ərazisində qədimlərdən bəri mövcud olmuş yerli özünüidarəetmənin fəaliyyəti ilə, xüsusən də yerli özünüidarəetmə təsisatlarının formalaşdırılması haqqında XIX əsrdən etibarən yaradılmağa başlanılan qanunvericiliyin təşəkkülü və inkişafı ilə bağlı toplanmış təcrübənin tədqiqi və təhlili dövlətimiz üçün müəyyən dəyərə malik olmaqla, bələdiyyə fəaliyyətinin tarixinə və nəzəri əsaslarına müəyyən töhfə verə, mövcud boşluqları aradan qaldıra bilər.

Dissertasiya tədqiqatının obyekti yerli özünüidarəetmənin təşəkkülü və fəaliyyətinin normativ hüquqi tənzimlənməsi ilə bağlı olan ictimai münasibətlərdir.

Tədqiqatın predmeti qismində Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin təşəkkülü və inkişafı prosesinin tarixi-hüquqi və nəzəri-hüquqi aspektləri, xüsusən də Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin genezisi, təkamülü, XIX əsrin sonları – XX əsrin əvvəllərində Azərbaycanda bu sahədə həyata keçirilməkdə olan islahatların mahiyyəti, Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti dövründə yerli özünüidarəetmə haqqında qanunvericiliyin öyrənilməsi və təhlili, müasir dövrdə yerli özünüidarəetmənin hüquqi əsaslarının tədqiqi, onun Azərbaycan cəmiyyətinin dövlət-hüquqi strukturunda yerinin, rolunun və təyinatının, xüsusən də yerli özünüidarəetmə orqanları ilə yerli dövlət hakimiyyəti orqanları arasındakı qarşılıqlı münasibətlərin normativ hüquqi nizamlanması probleminin araşdırılması və təhlili çıxış edir.

Tədqiqatın məqsəd və vəzifələri. Tədqiqat işinin məqsədi Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin tarixi-hüquqi tədqiqinin aparılması, cəmiyyətimizin inkişafının müxtəlif dövrlərində yerli özünüidarəetmə fəaliyyətini həyata keçirən təsisatların normativ hüquqi əsaslarının mövcudluğunun araşdırılması, yerli özünüidarəetmə haqqında qanunvericiliyin formalaşdırılması, inkişafı və tətbiqi sahəsində mövcud hüquqi təcrübənin öyrənilməsi və ümumiləşdirilməsi, həmçinin tarixi-hüquqi təcrübənin təhlili nəticəsində müasir dövrdə Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin təşkili, fəaliyyəti və inkişafı məsələlərinin tənzimlənməsi sahəsində elmi və hüquqyaratma fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi nöqteyi-nəzərindən bu tədiqiqatın nəticələrinin nəzəri və praktiki tətbiqi üzrə tövsiyə və təkliflərin işlənib hazırlanmasından ibarətdir.

Göstərilən məqsədin reallaşdırılması üçün müəllif aşağıdakı vəzifələrin həllinə səy göstərmişdir:

- Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin tarixinə, onun təkamülünə dair elmi ədəbiyyatın, arxiv materiallarının, qanunvericilik və publisistik materialların öyrənilməsi və təhlili;
- yerli özünüidarəetmə haqqında nəzəri baxışların, onun hüquqi təbiətinin araşdırılması, müxtəlif ölkələrdə fəaliyyətdə olan yerli özünüidarəetmə modellərinin, o cümlədən də postsovet məkanına daxil olan dövlətlərdə yerli özünüidarəetmə sisteminin qanunvericilik əsaslarının öyrənilməsi və bu instituta xas olan əlamətlərin açılıb göstərilməsi;
- Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin genezisi ilə bağlı məsələlərin araşdırılması, ölkənin inkişafının ayrı-ayrı mərhələlərində yerli özünüidarəetmənin təşəkkülü və fəaliyyətinin xüsusiyyətlərinin, onun hüquqi əsaslarının öyrənilməsi və tədqiqi; sistemli və müqayisəli-hüquqi metodların

əsasında müxtəlif dövrlərdə yerli səviyyədə fəaliyyətdə olan hakimiyyət orqanlarının qanunvericilik aktlarının xüsusiyyətlərinin açılıb gstərilməsi;

- Azərbaycan dövləti və hüququnun mənşəyi haqqında konsepsiyaların nümunəsində yerli özünüidarəetmənin dövlətin yaranmasının əsasında duran başlıca amillərdən birinin olduğunun göstərilməsi;

- XIX əsrin ikinci yarısında Azərbaycanda həyata keçirilən şəhər islahatları nəticəsində formalaşan şəhər ictimai özünüidarəetmə orqanlarının, eləcə də kənd özünüidarəsinin və Azərbaycan quberniyalarında tətbiq edilməsə də, reallaşdırılması məqsədi ilə müəyyən hazırlıq işlərinin aparıldığı zemstvo özünüidarəetməsinin normativ hüquqi əsaslarının müsbət və mənfi cəhətlərinin öyrənilməsi və təhlili nəticəsində müəyyən ümumiləşdirmələrin ortaya qoyulması;

- kompleks araşdırmaya əsaslanaraq həll edilməmiş və hələ də müzakirə doğuran məsələlərə və onlara cavab axtarışına diqqəti cəmləməklə yerli özünüidarəetmənin təşkili və inkişafının normativ hüquqi tənzimlənməsi probleminin işlənib hazırlanmasında müasir elmin nailiyyətlərinin ümumiləşdirilməsi;

- Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin yaranması ərəfəsində və Cümhuriyyət dövründə yerli özünüidarəetmə orqanlarının formalaşdırılması haqqında qanunvericilik aktlarının xüsusiyyətlərinin öyrənilməsi, habelə bu sahədə qanunvericiliyin yaranmasına gətirib çıxaran səbəblərin və şəraitin təhlili;

- ayrı-ayrı dövrlərdə yerli özünüidarəetmə ilə dövlət hakimiyyəti və idarəetmə orqanları arasındakı qarşılıqlı əlaqələrin hüquqi əsaslarının spesifikasının müəyyən edilməsi;

- müasir Azərbaycanda yerli özünüidarəetməyə dair məsələləri tənzimləyən konstitusion-hüquqi normaların və digər normativ hüquqi aktların müddəalarının beynəlxalq və avropa hüququnun müvafiq normaları ilə nisbətdə araşdırılması, habelə mövcud qanunvericiliyin realizə problemlərinin tədqiqi;

- yerli özünüidarəetmənin normativ hüquqi bazasının, təşkilati formalarının və fəaliyyət mexanizminin inkişafı və təkmilləşdirilməsi üzrə elmi və praktiki əhəmiyyət kəsb edən təklif və tövsiyələrin irəli sürülməsi.

Tədqiqatın metodoloji əsası kompleks halında müxtəlif elmi metodları nəzərdə tutan metodoloji plüralizm prinsipinə əsaslanır. İlk növbədə tədqiqat işinin yazılmasında ümumelmi dialektik idrak metodundan istifadə edilmişdir. Eyni zamanda müqayisəli-hüquqi, formal-hüquqi metodların, xüsusən də Azərbaycanın dövlət və hüquq tarixi

kontekstində yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin əsas mərhələlərinin, onun fəaliyyətinin normativ hüquqi əsaslarının açılıb göstərilməsinə və təhlilinə həsr olunan aparılmış tədqiqatın özünün spesifikası ilə bilavasitə bağlı olan müqayisəli-tarixi metodunun tətbiqinə geniş yer verilmişdir. Göstərilənlərlə yanaşı, işdə sistemli-struktur, deduktiv və induktiv təfəkkür metodlarının, habelə öyrənilən problemlərin baxılmasına kompleks yanaşmanın tətbiqi öz əksini tapmışdır. Həmin metodlardan istifadə baxılan məsələlər haqqında tam və dolğun məlumatın əldə edilməsinə, onların sosial və hüquqi təbiətinin, normativ materialın sosial və siyasi istiqamətinin açılıb göstərilməsinə imkan yaratmışdır. Müxtəlif dövrlərdə yerli özünüidarəetmənin təşəkkülü və fəaliyyətinin normativ hüquqi əsasları onların əks etdirildiyi hüquqi aktların, bu aktların tətbiqi praktikasının doqmatik təhlilinin köməyi ilə müəyyən edilmişdir.

Tədqiqatın nəzəri əsası. Yerli özünüidarəetmə problematikası üzrə elmi nəşrlərin biblioqrafik icmalının göstərdiyi kimi, bu institut elmin müxtəlif sahələrinin nümayəndələrinin, o cümlədən hüquqşünasların, siyasətşünasların, sosioloqların, tarixçilərin apardıqları tədqiqatların predmetinə daxildir. Xüsusən də ötən əsrlərdə hüquq elminin görkəmli nümayəndələri tərəfindən yerli özünüidarəetmə haqqında dəyərli əsərlər yazılmışdır. Azərbaycanın və xarici ölkə alimlərinin dövlət və hüquq tarixi, ümumi dövlət və hüquq nəzəriyyəsi, konstitusiya, bələdiyyə və inzibati hüquq sahələri üzrə tədqiq edilən mövzu ilə bu ya digər dərəcədə baglı olan əsərləri, ümumilikdə yerli özünüidarəetməni demokratik, hüquqi dövlətin vacib institutu hesab edən elmi-nəzəri baxışların məcmusu tədqiqatın nəzəri əsasını təşkil edir.

Dissertasiyanın mənbəşünaslıq bazası qismində Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin formalaşması, müxtəlif tarixi dövrlərdə onun fəaliyyətinin hüquqi mexanizmləri, dövlət orqanları ilə onun qarşılıqlı əlaqələrinin xarakteri haqqında müvafiq məlumatları özündə əks etdirən çoxsaylı materiallar çıxış edir. Tədqiqat işi çoxsaylı arxiv materiallarının təhlilinə əsaslanır ki, onların da böyük bir qismi müəllif tərəfindən aşkar edilmiş və ilkin olaraq elmi dövriyyəyə cəlb edilmişdir. Eyni zamanda yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin normativ hüquqi əsaslarının tədqiqi, onların dövləti təsisatlarla bir çox hallarda ziddiyyətli səciyyə daşıyan qarşılıqlı əlaqələrinin hüquqi mexanizmlərinin üzə çıxarılması, bütövlükdə bu institutun hüquqi mahiyyətinin öyrənilməsi prosesində XIX əsrdə nəşr olunan qanunlar toplusu və qanunlar külliyyatı, Rusiyanın Müvəqqəti hökuməti, Zaqafqaziya Komissarlığı və Azərbaycan Xalq

Cumhuriyyəti dövründə qəbul edilmiş qanunvericilik aktları, ötən əsrin 20-ci illərindən başlayaraq qəbul edilmiş konstitusiyalar və qanunlar, eləcə də Azərbaycanda dövlət müstəqilliyinin bərpasından sonra bu sahəni əhatə edən çoxsaylı normativ hüquqi aktlar mühüm elmi dəyərə malikdir.

Mənbələrin əksər hissəsi dissertasiya üçün materialın hazırlığı prosesində müəllif tərəfindən müstəqil surətdə üzə çıxarılmışdır. Bunların içərisində Azərbaycan Respublikasının Dövlət Tarix Arxivinin, eləcə də qonşu ölkələrin müvafiq arxivlərinin müxtəlif fondlarından ilk dəfə əldə edilmiş sənədlər xüsusi yer tutur. Həmin arxiv materialları Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə fəaliyyətini həyata keçirən orqanların təşkili və səlahiyyətlərinin hüquqi əsasları ilə bağlı tam və dolğun təəssürat yaratmaqla bərabər cəmiyyətin və dövlətin bu təsisatlara münasibətini, yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətindəki çatışmazlıqları və ziddiyyətləri üzə çıxarmağa imkan verir. Araşdırma zamanı müəyyən məlumatların toplanılması baxımından Azərbaycan dövlətçiliyinin və hüququnun tarixi inkişafının müxtəlif mərhələlərini özündə əks etdirən tarixi sənədlər də əhəmiyyətli rol oynamışdır.

Tədqiqatın aparılmasında istifadə olunan məlumatların bir qismi də əsasən ötən əsrin əvvəllərindən başlayaraq sonrakı dövrləri də əhatə edən dövri mətbuatdan əldə edilmişdir. Həmin dövrlərin, xüsusən də ilk Cümhuriyyət dövrünün mətbuatında yerli özünüidarəetmə məsələləri üzrə fikirlər əks etdirilmiş, ictimaiyyətin bu problemə münasibətini, mövqeyni ifadə edən baxışlar xarakterizə edilmişdir. Dissertasiyanın yazılmasında bir mənbə olaraq yerli özünüidarəetmənin müxtəlif problemlərini özündə əks etdirən elmi-monoqrafik ədəbiyyatlara, kitab və məqalələrə də istinadlar olunmuşdur.

Tədqiqatın elmi yeniliyi. Tədqiqat işində yalnız yerli özünü-idarəetmənin təşəkkülü və inkişafı məsələlərinin sadəcə tarixi araşdırılması deyil, bütövlükdə ilkin olaraq Azərbaycan dövlətçiliyinin tarixi təkamülünün müxtəlif mərhələlərində yerli özünüidarəemə fəaliyyətinin normativ tənzimlənməsi problemlərinin vəziyyətinin kompleks nəzəri və müqayisəli-hüquqi tədqiqi və təhlilinin verilməsi onun elmi yeniliyini şərtləndirir. Ölkəmizdə yerli özünüidarəetmənin genezisi məsələlərinin, tarixi inkişafın müəyyən mərhələlərində, xüsusən də Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti dövründə yerli özünüidarəetmə ilə bağlı problemlərin ilk dəfə araşdırıldığı bu tədqiqatda həmin institutun və onun normativ əsaslarının təkamülü açılıb göstərilmiş, yerli özünüidarəetmənin hüquqi tənzimlənməsi, onun digər təzahürlərlə, xüsusilə də dövləti təsisatlarla

qarşılıqlı fəaliyyətinin normativ əsası məsələləri sistemli və əhatəli şəkildə tədqiq edilmişdir.

Araşdırmaya cəlb olunan problemin öyrənilməsi və həlli ilə əlaqədar arxiv materiallardan istifadə nəticəsində ilk dəfə olaraq elmi dövriyyəyə gətirilən çoxsaylı normativ hüquqi aktların – məsələn, Bakı Şəhər Dumasının 23 sentyabr 1878-ci il tarixdə təsdiq etdiyi özünün iş prinsipləri haqqında Təlimatın, Zaqafqaziya Komissarlığı tərəfindən 1918-ci il yanvarın 25-də qəbul edilmiş «Cənubi Qafqazda zemstvo təsisatları haqqında» Əsasnamənin, həmin tarixdə qəbul edilmiş «Cənubi Qafqazda nahiyə, qəza və quberniya seçkilərinin keçirilməsi haqqında» Təlimatın, Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti dövründə şəhər, zemstvo və kənd özünüidarəetməsinin təşkili və fəaliyyəti ilə əlaqədar qəbul olunan qanunların, eləcə də müvafiq qurumlarda müzakirə olunan və qəbul olunma ərəfəsində olan qanunvericilik aktlarının layihələrinin məzmununun tədqiqi və təhlili elmi və praktiki baxımdan böyük maraq kəsb edə biləcək məsələlərin aşkarlanmasına gətirib çıxarmışdır. Bütövlükdə işdə Azərbaycanın tarixi təcrübəsi və müasir konstitusion-hüquqi tənzimləmənin səviyyəsi nəzərə alınmaqla yerli özünüidarəetmənin hüquqi əsaslarının mahiyyəti və məzmununun səciyyəsi verilmiş, onun təkmilləşdirilməsinin nəzəri və praktiki məsələləri açılıb göstərilmiş və bu zaman beynəlxalq təcrübə ilə yanaşı, yerli özünüidarəetmə islahatlarının keçirildiyi əvvəlki dövrlərin, xüsusilə də ilk Cümhuriyyət dövründə mövcud olan hüquqi təcrübənin müsbət cəhətlərinin də istifadəsinin vacibliyi önə çəkilmişdir.

Dissertasiyada aşağıdakı əsas yeni elmi müddəalar irəli sürülmüşdür:

1. Yerli özünüidarəetmənin təməl başlanğıcları, onun sonrakı forma dəyişikliyi və modelləşdirilməsi müəyyən edilir, dövlətçilik üçün səciyyəvi olan elementlərin yaranmasını şərtləndirən özünüidarəetmə institutlarının, əsasən də icmaların qədim dövlətlərin meydana gəlməsi ilə bilavasitə bağlılığı, həmin icmaların ilk dövlətlərin ərazisində yerli özünüidarəetmənin başlanğıc forması olduğu göstərilir və bu zaman özünüidarəedən istehsal-ərazi vahidlərinin iyerarxiyalaşmış dövlət formaları sistemi üçün özül qismində çıxış etdiyi vurğulanır;

2. Yerli özünüidarəetmənin sosial və hüquqi təbiəti araşdırılır, onun mahiyyətini açıb göstərən anlayışlara diqqət yetirilməklə yanaşı, müəllifin öz yanaşması da ortaya qoyulur, eyni zamanda yerli özünüidarəetmənin cəmiyyətin digər təhtəlsistemləri ilə nisbəti məsələlərinə aydınlıq gətirilir, Azərbaycanla yanaşı, müxtəlif ölkələrdə, xüsusən də ölkəmizlə ənənəvi

yaxınlığa malik olan dövlətlərdə yerli özünüidarəetmənin təşkilati formaları araşdırılır və belə bir nəticəyə gəlinir ki, sovet dövlətinin süqutundan sonra Azərbaycan da daxil olmaqla müstəqilliyini əldə etmiş ölkələrin konstitusiyalarında və müvafiq qanunlarında yerli özünüidarəetmənin təməl başlanğıclarının inkişafının konseptual müddəaları əks etdirilməklə bu ölkələrdə mərkəzləşdirilmiş dövlət idarəetmə sistemindən ayrılan bələdiyyə idarəetmə münasibətlərinin xüsusi sisteminin formalaşdırılmasına başlanılmışdır və bu sistemin inkişaf etdirilməsi istiqamətində işlər aparılır;

3. Yerli özünüidarəetmə haqqında ideya və konsepsiyaların təkamülü izlənilir və Azərbaycanda tətbiq edilən yerli özünüidarəetmə sisteminin xüsusiyyətlərinə diqqət çəkilir, həmçinin yerli özünüidarəetmənin fəaliyyəti və inkişafı prosesinin müəyyənedici sosial-iqtisadi və hüquqi amilləri açılıb göstərilir və müəyyən edilir ki, yerli özünüidarəetmənin təşəkkülü və təkmilləşdirilməsi Azərbaycanda hüquqi dövlətin qurulmasını, bütövlükdə Azərbaycan cəmiyyətinin və dövlətçiliyinin inkişafını şərtləndirən vacib amillərdən biridir;

4. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin qenezisi ilə bağlı çoxsaylı tarixi-hüquqi mənbələrin təhlili nəticəsində gəlinən qənaətə görə, bu çoxmənalı ictimai-siyasi və hüquqi institut Azərbaycanda dərin tarixi köklərə malik olsa da, bəzi fərman və qanunnamələrdəki idarəetmə ilə bağlı səthi göstərişlər istisna olmaqla, əvvəlki dövrlərdə onun fəaliyyətinin qanunvericilikdə təsbiti aparılmamışdı və yalnız XVIII əsrin II yarısından etibarən bu məsələ özünün hüquqi təyinini tapmağa başlamışdı;

5. XIX əsrin sonuncu rübündən etibarən Azərbaycanda həyata keçirilməyə başlayan şəhər özünüidarə islahatları bir çox çatışmazlıqlarına və Azərbaycanda mütərəddid formada tətbiqinə baxmayaraq, özündə bir çox demokratik prinsipləri ehtiva edən çoxsaylı normativ hüquqi aktlara əsaslanırdı ki, bu aktların bəzi müddəalarının müasir gerçəklikdə də mühüm əhəmiyyət kəsb edə biləcəyi diqqətə gətirilir. XX əsrin əvvəllərində bütün ölkə hüdudlarında yerli özünüidarə sisteminin təkmilləşdirilməsi məqsədilə yerli özünüidarəetmə haqqında qüvvədə olan qanunvericiliyə edilmiş dəyişikliklər, həmçinin Azərbaycanla bağlı hüquqi dəyişikliklərin mahiyyəti təhlilə məruz qalır;

6. Azərbaycanda özünüidarəetmənin ənənəvi formalarında idarəetmənin həyata keçirilməsinin mexanizmləri XIX – XX əsrin əvvəllərində qəbul olunmuş müvafiq normativ hüquqi aktlarda öz ifadəsini tapırdı ki, bunlar da icma ərazilərinin hüdudları daxilindəki kənd yığıncaqlarında tətbiq edilirdi. Azərbaycandakı kənd yığıncaqlarının bütün

formalarında başlıca əlaqələndirici həlqə icmanın idarəçiliyində əhalinin bilavasitə iştirakı və demokratik bərabərlik prinsipi idi. Azərbaycan kəndinin ənənələrini uzlaşdıran kənd icmalarının özünüidarəetmə sisteminin öz dövrü üçün kifayət qədər səmərəli və həyati qabiliyyətli özünüidarəetmə forması olduğu göstərilməklə yanaşı, onun çatışmazlıqlarına da diqqət yetirilir;

7. XIX əsrin ikinci yarısı – XX əsrin əvvəllərində zemstvo özünüidarəetməsinin Azərbaycanda həyata keçirilməməsinin səbəbləri araşdırılmaqla bərabər, zemstvo təsisatlarının bu regionda yaradılması istiqamətində aparılan hazırlıq işləri və bu məqsədlə hazırlanan qanun layihəsinin pozitiv cəhətləri və çatışmazlıqları təhlil edilir;

8. 1917-ci ilin fevral və oktyabr inqilabları ərəfəsində, habelə Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin yaranmasına qədər olan mərhələdə yerli özünüidarəetmə təsisatlarının rolu və əhəmiyyəti müəyyən edilir, xüsusən də fevral inqilabından sonra Xüsusi Zaqafqaziya Komitəsinin fəaliyyəti dövründə ictimai idarəetmənin təzahür forması kimi ictimai icraiyyə komitələrinin rolu göstərilir, şəhər dumaları və zemstvo özünüidarə təsisatlarının təşkili və fəaliyyəti ilə bağlı qəbul edilmiş normativ hüquqi aktların məzmunu təhlil edilir, bu qanunların əsasında formalaşmış şəhər dumalarının fəaliyyətinin hüquqi aspektləri tədqiq olunur və bu məsələlərin Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin ilk illərində hüquqi baxımdan hansı əhəmiyyətə malik olduğu açıqlanır;

9. İlk dəfə bu tədqiqat işinin hüdudları çərçivəsində Cənubi Qafqazın Müvəqqəti Hökuməti olan Zaqafqaziya Komissarlığı tərəfindən yerli özünüidarəetmə sahəsində görülmüş tədbirlərin hüquqi mahiyyəti açıqlanır, xüsusən də bu hökumət tərəfindən qəbul edilmiş «Cənubi Qafqazda zemstvo təsisatları haqqında Əsasnamə»nin müddəaları təhlil edilir və əvvəlki müvafiq qanunvericilik aktlarından fərqli olaraq bu qanunda nahiyə, qəza və quberniya zemstvo müvəkkillərinin seçkilərinin proporsional seçki sistemi əsasında aparılmasının təsbit edilməsi və digər yeniliklər açılıb göstərilir;

10. Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkili və fəaliyyətinin normativ hüquqi bazası ilk dəfə olaraq tədqiqat obyektinə çevrilir; bu dövrdə şəhər, zemstvo və kənd özünüidarəetməsi haqqında qəbul edilən qanunların məzmunu və mahiyyəti açıqlanır, eyni zamanda ilk müstəqil respublika dövründə Azərbaycanda yerli hakimiyyətin təkmilləşdirilməsi istiqamətində aparılan işlər, dövlət hakimiyyəti orqanları ilə şəhər və kənd özünüidarəetməsinin timsalında

yerli özünüidarəetmə orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlərin hüquqi aspektləri, şəhər özünüidarəetmə orqanlarının hüquqyaratma prosesində iştirakının xüsusiyyətləri araşdırılır. Tarixi-hüquqi təhlilin göstərdiyi kimi, Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin yerli özünüidarəetmə orqanlarının formalaşdırılması haqqında qanunvericiliyi Azərbaycanın bir respublika dövləti olaraq mövcudluğu şəraitində yerli təsisatların formalaşdırılması məsələlərinin tənzimləməsi yönümündə ilk dəfə olaraq mütərəqqi hüquqi zəminləri ortaya qoymuş oldu;

11. Tarixən təşəkkül tapan Azərbaycan özünüidarəetməsinin tipik cəhətləri qismində onun mülkiyyətə və digər maddi vəsaitlərə malik olması baxımından mərkəzdən və dövlət strukturlarından müəyyən dərəcədə iqtisadi müstəqilliyi; son iki əsrdə fəaliyyətinin hüquqi təminatlılığı; dövlətin idarəetmə strukturlarına münasibətdə nisbi müstəqilliyi; yerlərdə bir çox hallarda peal hakimiyyətə malik olmaqla ictimai-dövləti funksiyalar daşıması; yerli özünüidarəetmənin normativ hüquqi fəaliyyəti üzərində dövlət hakimiyyəti, ilk növbədə isə məhkəmə hakimiyyəti tərəfindən nəzarətin mövcudluğu göstərilir;

12. Azərbaycanın dövlət və hüququnun sovet dövründə yerlərdə sovetlərin «xalq hakimiyyəti»nin təqlidi funksiyasını və eyni zamanda bir sıra ikinci dərəcəli mövqelərdə özünüidarəetmə strukturlarının funksiyalarını yerinə yetirməklə, əməkçi kütlələlərin ictimai fəallığını həvəsləndirmələri tezisi əsaslandırılır, yerli sovetlərin partiya-dövlət hakimiyyətinin yuxarı strukturları ilə qarşılıqlı münasibətlərinin o qədər də hamar olmayan çoxcəhətli xarakteri, ictimai-siyasi sistemi müəyyən vaxta qədər dinamik tarazlıq vəziyyətində saxlamağa imkan verən «liberallaşma» və inzibati «sıxışdırma» dövrlərinin bir-birini əvəzləməsi qeyd olunur, ilk dövrlərdə müəyyən demokratik funksiyaları özündə cəmləşdirən bu hakimiyyət institutunun tədricən hakim partiyanın tam təsirinə alınması ilə ideolojiləşdirilməsi və özünüidarə başlanğıclarından uzaqlaşması prosesi təhlil edilir və göstərilir ki, sovetlər sisteminin ali təşkilati prinsipi qismində çıxış edən və formal olaraq yerli özünüidarəetməyə yol verən, gerçəklikdə isə dövlət hakimiyyətinin kəskin mərkəzləşməsində və təmərküzləşməsində təzahür edən demokratik mərkəziyyət prinsipi o dövrün konstitusiyalarında, o cümlədən Azərbaycanın Konstitusiyasında və cari qanunvericiliyində özünün hüquqi təsbitini tapmışdı;

13. Müvafiq qanunvericilik aktlarının və yerli hakimiyyətin təşkili və fəaliyyətinin sovet təcrübəsinin ümumiləşdirilməsi əsasında yerli özünüidarəetmənin sovet modelinin çatızmazlıqları ilə yanaşı, pozitiv

tərəfləri də açılıb göstərilir, eyni zamanda Sovetlər İttifaqının süqutu ərəfəsində və müstəqilliyin ilk illərində – idarəetmədə inzibati metodlardan başlıca olaraq iqtisadi metodlara keçidin zəruriliyinə ehtiyacın duyulduğu bir vaxtda bir çox liberal nəzəriyyələrin, o cümlədən yerli özünüidarəetmə nəzəriyyəsinin gündəmə gətirildiyi, yerli hakimiyyət və idarəetmə orqanları kimi sovetlərin konsepsiyasının tədricən yerli özünüidarəetmə nəzəriyyəsinə transformasiya edildiyi, lakin bunun o qədər də effektli alınmadığı diqqətə çəkilir;

14. Müasir dövrdə Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin normativ hüquqi tənzimlənməsi sisteminin əsasında Azərbaycan Respublikasının 1995-ci il Konstitusiyasının durduğu qeyd olunmaqla bərabər, həmin Konstitusiyanın, beynəlxalq normaların, respublika qanunvericiliyinin müddəalarının, həmçinin hüquqtətbiqi praktikasının təhlili nəticəsində ümumbəşəri dəyərlərə söykənən özünüidarə prinsiplərinin əsasında yerli hakimiyyətin islahatlaşması ilə bağlı addımların davam etdirilməsinin və bununla əlaqədar müvafiq qanunvericilik aktlarının işlənib hazırlanması və qəbulunun zəruriliyi əsaslandırılır;

15. Dövlətin və yerli özünüidarəetmənin maraqlarının hüquqi təminatı məsələləri, həmçinin yerli özünüidarəetmə və dövlət hakimiyyəti orqanlarının qarşılıqlı əlaqələri araşdırılmaqla qeyd olunur ki, onların arasında səlahiyyət hüdudlarının müəyyənləşməsi subsidiarlıq prinsipinə uyğun aparılmalıdır, çünki hakimiyyətin müxtəlif səviyyələri arasındakı münasibətlər hakimiyyət və tabelikdən daha çox onların bir-birinə yardımı əsasında qurulmalıdır. Bu baxımdan da dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanlarının qarşılıqlı münasibətlərinin qanunvericilik səviyyəsində tənziminin mükəmməl bir vəziyyətə gətirilməsi, yerli idarəetmə səviyyəsində paralelliyin aradan qaldırılması məqsədilə yeni islahatların aparılması, bununla əlaqədar mövcud qanunlara dəyişikliklər edilməsi təklifi irəli sürülür;

16. Azərbaycan hüququnun inkişafının yeni mərhələsindəki yerli özünüidarəetmənin mövcud normativ hüquqi bazasının təhlili əsasında yerli özünüidarəetmənin hüquqi statusuna yenidən baxılması, onun ərazi əsaslarının və strukturunun təkmilləşdiriməsi, o cümlədən yerli özünüidarəetmə orqanlarının ikisəviyyəli əsaslar üzərində təşkili; Azərbaycan şəhərlərində indiki dövrdə özünüidarə başlanğıclarının gücləndirilməsi məqsədilə şəhər məclislərinin təsis edilməsi və müvafiq qanunla onların hüquqi vəziyyətinin müəyyənləşdirilməsi; əhali qarşısında bələdiyyələrin hesabatlılığının hüquqi mexanizminin təkmilləşdirilməsi;

yerli özünüidarəetmə ilə bağlı normativ hüquqi aktların layihələrinin ictimai müzakirəsinin keçirilməsi, bu müzakirələrə geniş əhali kütlələrinin cəlb edilməsinin, eləcə də müzakirənin və əldə edilmiş nəticələrin şəffaflığının təmin edilməsi; yerlərdə qəbul edilən normativ hüquqi aktların mahiyyəti və məzmunu barədə yerli sakinlərin məlumatlandırılması, onların yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsində, yerli səviyyəli aktların qəbulunda iştirakının hüquqi mexanizminin işlənib hazırlanması üzrə konkret təkliflər verilir ki, onlardan da biri «Əhalinin yerli səviyyədə hüquqyaratma təşəbbüsünün həyata keçirilməsi qaydası haqqında» normativ aktın qəbul edilməsidir;

17. Yerli özünüidarəetmə haqqında Azərbaycan qanunvericiliyinin müasir vəziyyətindəki pozitiv məqamlar önə çəkilməklə yanaşı, bu institutun təşkili və fəaliyyətinə aid normativ hüquqi aktların ayrı-ayrı müddəaları təhlil edilərək, ziddiyyətli hallar üzə çıxarılır və onların aradan qaldırılmasının hüquqi yolları açılıb göstərilir. «Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin inkişafının dövlət proqramı»nın qəbul edilməsinin və həmin proqramda bu təşəkkülün inkişafı ilə bağlı dövlət siyasətinin əsas istiqamətlərinin əks etdirilməsinin zəruriliyi əsaslandırılır;

18. Bələdiyyələrlə bağlı qəbul edilmiş normativ aktların çoxluğu, bəzi hallarda onların bir çox müddəalarının uyğunsuzluğu yerli özünüidarəetmə haqqında normativ hüquqi aktların məcəlləşdirmə qaydasında sistemləşdirilməsinin vacibliyini gündəmə gətirir. Sistemləşdirilmiş qanunun yeni müddəalarla zənginləşdirilməsi, qəbul edilməsi təklif olunan bir sıra qanun layihələrinin mühüm müddəalarının da burada yer alması irəli sürülür. Eyni zamanda yerli səviyyədə normayaratma məsələləri izlənilərək, onun qeyri-qənaətbəxş vəziyyəti diqqətə çəkilir və bununla əlaqədar bələdiyyə normayaratmasının təkmilləşdirilməsi, yerli özünüidarəetmə orqanlarının hüquqi aktlarında ümumi qanunvericiliklə ziddiyyət doğuracaq halların aradan qaldırılması məqsədilə yerli aktların ekspertizasının və hüquq tətbiqi fəaliyyətin monitorinqinin aparılması işinin təkmilləşdirilməsi istiqamətində təkliflər irəli sürülür.

Tədqiqatın nəzəri və praktiki əhəmiyyəti ilk növbədə ölkəmizdə yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin normativ hüquqi əsaslarının nəzəri və tarixi-hüquqi aspektlərinin üzə çıxarılmasında, bu sahədə hüquqyaratma fəaliyyətinin perspektivlərinin proqnozlaşdırılmasında, habelə dissertasiyada müəyyən edilmiş nəzəri müddəalardan müvafiq elm sahələrinin inkişaf etdirilməsində, elmi və tədris-metodiki vəsaitlərin hazırlanması üçün metodoloji əsas qismində istifadə oluna bilməsində ifadə

olunur.

Tədqiqatın gedişatında əldə edilmiş nəticələrin dövlət və hüquq nəzəriyyəsinin, dövlət və hüquq tarixinin, sahəvi hüquq elmlərinin, habelə tarix elminin tədrisi prosesində istifadə olunması dissertasiya tədqiqatının praktiki əhəmiyyətini ortaya çıxarır. Araşdırmada ərsəyə gətirilmiş nəticə və təkliflərə əsaslanan müddəalar dövlət orqanlarının, bələdiyyələrin, onların ittifaqları və assosiasiyalarının fəaliyyətinin istiqamətləndirilməsinə, yerli özünüidarəetmə fəaliyyətinin səmərəliliyinin artırılmasına, həmçinin əhalinin hüquqlarının və qanuni maraqlarının qorunması baxımından qanunvericilik və hüquqtətbiqi prosesinin təkmilləşdirilməsinə, müvafiq elmi-tədqiqat işlərinin aparılmasına da öz töhfəsini verə bilər.

Tədqiqatın nəticələrinin aprobasiyası. Mövzunun işlənib hazırlanması prosesində 2 monoqrafiya, 40-dan artıq elmi məqalə və tezis yazılmış və nəşr olunmuşdur. Dissertasiya işində və müəllif tərəfindən dərc etdirilən elmi əsərlərdə öz ifadəsini tapmış müddəalar və nəticələr Bakı Dövlət Universitetinin Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi və tarixi kafedrasında müzakirə olunmuş və bəyənilmişdir. Onlar həm də, müəllifin beynəlxalq və respublika səviyyəsində keçirilmiş elmi və elmi-praktiki konfranslarda («Qloballaşan cəmiyyətdə hüquq elminin aktual problemləri» mövzusunda Hüquq fakültəsinin 80 illik yubileyinə həsr olunmuş respublika elmi konfransı, Bakı, 9 aprel 2008; Bakı Dövlət Universitetinun 90 illik yubileyinə həsr olunmuş beynəlxalq elmi konfrans, Bakı, 2009; Ümummilli lider Heydər Əliyevin anadan olmasının 87-ci ildönümünə həsr olunmuş «Hüquq elminin müasir problemləri» II Beynəlxalq Konfrans, Bakı, 2010; Международная научно-практическая конференция «Наука и современность», Киев, 22 марта 2011 г.; 4-th International Scientific Conference «Problems of design and development of human communities self-organization forms» London- Kiev, April 21-28, 2011; «Səmərəli dövlət idarəçiliyi: Zamanın çağırışları» mövzusunda AR Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasında keçirilimiş beynəlxalq elmi konfrans, (05-06 dekabr), Bakı, 2011; «Hükuk biliminin güncel sorunları»na həsr olunmuş uluslararası konqre. Samsun-Türkiyə, 4-6 mayıs 2012; Международная научно-практическая конференция «Государство и право народов Кавказа: проблемы становления и развития» РФ, Нальчик, Ростов на-Дону, 27-28 апреля 2012; AMEA-nın Fəlsəfə, Sosiologiya və Hüquq İnstitutunda keçirilmiş «Azərbaycanda hüquqi dövlət quruculuğu və qanunçuluq – 2020: gələcəyə baxış» mövzusunda

beynəlxalq elmi-praktiki konfrans. Bakı, 11-12 iyun, 2012 və s.), elmi seminarlarda tədqiqat mövzusu ilə bağlı etdiyi məruzə və çıxışlarda ifadə edilmişdir. Dissertasiya tədqiqatının müddəaları və nəşr olunmuş elmi işlər mühazirə mətnlərində, tədris vəsaitlərində, xüsusən də Azərbaycanın hüquq tarixi, Konstitusiya hüququ və Bələdiyyə hüququ fənlərinin tədrisi zamanı istifadə olunur.

Dissertasiya işinin strukturu. Dissertasiya girişdən, on üç yarımfəsli əhatə edən beş fəsildən, nəticə hissəsindən, həmçinin istifadə olunmuş elmi ədəbiyyat, arxiv və ilkin mənbələr, normativ hüquqi aktlar siyahısından ibarətdir.

DİSSERTASİYA İŞİNİN ƏSAS MƏZMUNU

Giriş hissəsində mövzunun seçimi və akuallığı əsaslandırılır, onun öyrənilmə səviyyəsi, işlənilmə dərəcəsi açılıb göstərilir, tədqiqatın metodoloji və nəzəri əsasları, məqsədi və vəzifələri, müdafiəyə çıxarılan əsas müddəlalar, işin yeniliyi, gəlinən nəticələrin praktiki və elmi əhəmiyyəti əks etdirilir.

«Yerli özünüidarəetmə mühüm ictimai və hüquqi institut kimi» adlanan və iki yarımfəsildən ibarət olan birinci fəsildə yerli özünüidarəetmənin təşəkkülünün və inkişafının nəzəri-hüquqi problemləri önə çəkilir, bütövlükdə bu institutun hüquqi təbiəti açılıb göstərilir, yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşmasını səciyyələndirən nəzəri konsepsiyaların, dünya ölkələrində, xüsusən də postsovet məkanında yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin əsas modellərinin xarakterik xüsusiyyətlərinin təhlili verilir.

«Yerli özünüidarəetmənin hüquqi təbiəti və sistemi» adlanan birinci yarımfəsildə qeyd olunur ki, yerli özünüidarəetmə cəmiyyətin mühüm bir ictimai istitutu kimi demokratik başlanğıcların əsas atributlarını özündə əks etdirən bir hadisədir. İnsan yaranışından bəri onu əhatə edən mühitin daim dəyişikliklərlə müşahidə olunması, digər məsələlərlə yanaşı, həm də insanların qarşıya çıxan problemlərinin həlli üsullarının təkmilləşdirilməsi ilə əlaqədardır. Cəmiyyəti idarə edə biləcək təşkilatın – dövlətin yaranması da bununla bağlı olmuşdur. Bir sıra dövlətlərdə dövlətin özünün formalaşmasının əsasında özünüidarə prinsipləri üzərində yaradılan icmalar və şəhərlər dururdular. Bu da hələ qədim zamanlardan dövlətlə özünüidarə qurumlarının arasındakı münasibətləri aydınlaşdırmağa imkan

verir. Şərqdə dövlətin yaranması probleminin öyrənilməsi göstərir ki, ilk sosial strukturlar lokal qruplar olmuşdur ki, onlar da birləşərək ilkin etnik birliklərin, icmaların əsasını qoymuşlar. Bu isə öz növbəsində icma üstü strukturlar və bu strukturların başçılarının yaranmasına gətirib çıxarmışdı.

Yerli özünüidarəetmənin hüquqi əsasları haqqında məsələni nəzərdən keçirərkən müəllif bir çox tədqiqatçıların bu təşəkküllün anlamı, mahiyyəti, hüquqi səciyyəsi barədəki fikirlərinə özünün münasibini bildirmişdir. Yerli özünüidarəetməni səciyyələndirən əlamətlərin içərisində yerli əhali, müəyyən ərazi vahidi və bu ərazidə əhalinin hakimiyyəti xüsusi olaraq qeyd olunur. Yerli özünüidarəetməyə verilən təriflərin müxtəlifliyinə baxmayaraq, bütün bu anlayışlar üçün ümumi bir fikir ondan ibarətdir ki, yerli özünüidarəetmə yalnız vətəndaşların özünütəşkili qaydası deyil, həm də kütləvi hakimiyyətin xüsusi bir növüdür. Buna rəğmən müəllif həmin fəsildə baxılan mühüm məsələlərdən biri kimi yerli özünüidarəetmənin anlayışı ilə bağlı özünün yanaşmasını ortaya qoymuşdur. Belə ki, *yerli özünüidarəetmənin yerli birliklərin özünütəşkilə və daxili məsuliyyətə söykənən prinsiplərin əsasında yerli məsələlərin öz mənafeləri baxımından həlli üzrə fəaliyyəti həyata keçirən kütləvi hakimiyyətin demokratik institutu olması kimi anlamı müəllif tərəfindən məqbul hesab edilmişdir.* Bu zaman yerli birlik dedikdə, müəyyən ərazidə (bələdiyyə ərazilərində) yaşayan və bir-birilə öz aralarında ümumi adətlər, ənənələr, məqsədlər və mənafelərlə bağlı olan insanlar qrupu başa düşülür.

Müəllif qeyd edir ki, yerli özünüidarəetmənin çox dərin kökləri var və bunları diqqətdən kənarda qoymaq düzgün olmazdı. Ona görə də qanunvericinin qarşısında duran əsas vəzifələrdən biri də yerli özünü-idarəetmədə olan ənənələrin və yeniliklərin məntiqli kompromisinin tapılmasıdır. Belə halda bu sistemin real həyatda tətbiqi zamanı mümkün neqativ məqamların meydana çıxması faizi heçə endirilə bilər.

Yerli özünüidarəetmənin mahiyyətinin daha aydın təsəvvür edilməsi üçün bir sıra amillərin – məsələn, yerli özünüidarəetmədə dövlət-hakimiyyət başlanğıclarının olub-olmaması, konkret dövlətdə və cəmiyyətdə mövcud olan ümumi idarəetmə sistemində onun mövqeyi, yerli özünüidarəetmənin funksiyalarının məcmusu, onun maddi-maliyyə bazası və s. kimi amillərin mövcudluğu böyük əhəmiyyət kəsb edir. Bu institutun ictimai-dövləti xarakteri onu vətəndaş cəmiyyətinin və dövlətin qarşılıqlı fəaliyyəti mexanizmində mərkəzi həlqəyə çevirir. Bu isə hər hansı dövlətin taleyində yerli özünüidarəetmənin əsas və başlıca rolunu müəyyən edir.

Yerli özünüidarəetmə institutunun anlayışı, sosial-hüquqi mahiyyəti və məzmunu ilə bağlı məqamlara diqqət yetirərkən yerli özünüidarəetmə institutunun dövlət quruculuğundakı roluna, mühüm məsələlərdən biri kimi «idarəetmə», «özünüidarəetmə» və «yerli özünüidarəetmə» söz birləşmələrinin izahına diqqət çəkilir. Yerli özünüidarəetmənin anlayışının, eləcə də yerli özünüidarəetmənin əlamətlərinin təhlili belə qənaətə gəlməyə əsas verir ki, bu institut müasir demokratik dövlətin vətəndaşla dövlət arasındakı bağlılığı, həmçinin onun dövlətin idarə edilməsində iştirakının mümkünlüyünü təmin edən ən mühüm komponentlərindən biridir. Yerli xüsusiyyətlər nəzərə alınmaqla sosial-iqtisadi, mədəni-məişət, regional siyasət və s. ilə bağlı məsələlərin həllində yerli özünüidarəetmə orqanları nəzəri və təcrübi baxımdan mühüm rol oynayır və bu rol özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyəti üzrə dünya ölkələrinin təcrübəsinə əsaslanaraq artmaqdadır.

Yerli özünüidarəetmənin mahiyyətini açıqlayan əsas məqamlardan biri müəyyən ərazidə yaşayan insanları birləşdirməklə onlarda idarəetmə baxışlarını, vərdişlərini formalaşdırmaqdır. Buna nail olunması üçün yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üzrə fəaliyyətin daha səmərəli şəkildə tənzimlənməsi məqsədilə müxtəlif təşkilati formalardan, modellərdən istifadə olunur. Bu zaman müəllif tərəfindən o da vurğulanır ki, yerli özünüidarəetmə yalnız yerli ərazi vahidinin əhalisi tərəfindən yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üzrə həyata keçirilən fəaliyyət deyil, həm də belə fəaliyyətin həyata keçirilməsi üçün təşkil olunan qurumların məcmusudur.

Dissertasiyada yerli özünüidarəetmə quruculuğu təcrübəsinə diqqət yetirilir və bir sıra aparıcı dövlətlərdə, o cümlədən postsovet dövlətlərində yerli özünüidarəetmənin təşəkkülü və fəaliyyətinin müxtəlif modellərinin müqayisəli-hüquqi təhlili verilməklə Azərbaycanda tətbiq edilən formanın mahiyyəti açıqlanılır. Müəllif göstərir ki, Azərbaycan üçün roman-german (qitə) modelinə yaxın olan sistemin tətbiqi məqbul hesab edilmişdir. Bu sistemin Azərbaycanda tətbiqi zamanı onun ayrı-ayrı spesifik cəhətləri nəzərə alınmaqla yanaşı, bu sistemin mövcud olduğu bəzi ölkələrdəki müəyyən qaydalar ölkəmiz üçün məqbul sayılmamışdır. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə xalq hakimiyyətinin həyata keçirilməsinin forması və ayrıca hakimiyyət növü kimi qeyd olunmasa da, dövlət hakimiyyətində olduğu kimi özünüidarəetmənin də mənbəyi xalqın hakimiyyətidir. Bələdiyyə fəaliyyətinin əksər hissəsini dövlətin müəyyən üsullarla təsir göstərdiyi məsələlərin həll edilməsi təşkil edir. Yerli özünüidarəetmə orqanları qanunla onun səlahiyyətlərinə aid edilmiş funksiyaların yerinə

yetirilməsi ilə yanaşı, dövlət funksiyalarının həyata keçirilməsi işində də iştirak edir, yəni bələdiyyələrə qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən əlavə səlahiyyətlərin verilə bilməsi qanunda əks etdirilmişdir.

Birinci fəslin «**Yerli özünüidarəetmə sisteminin formasının nəzəri əsasları**» adlanan ikinci yarımfəsildə tədqiqatçı dünya elmində bu günə qədər yerli özünüidarəetmənin əsas məğzini, onun dövlətlə qarşılıqlı əlaqələrini açıqlayan, öyrənilməsi yerli özünüidarəetmənin mürəkkəb, çoxcəhətli mahiyyətinin aydınlaşdırılmasına kömək edən bir sıra əsas konsepsiyaların mövcudluğunu vurğulayır. Onun fikrincə, yerli özünüidarəetmə təcrübəsi göstərir ki, gerçəklikdə müxtəlif nəzəriyyələrin sintezinin əsasında hərəkət etmək lazım gəlir, yəni özünüidarəetmədə həm ictimai, həm də dövləti başlanğıclar uzlaşdırılmalıdır. Yerli özünüidarəetmənin təşəkkülü və həyata keçirilməsi baxımından bu nəzəriyyələrin yararlı olub-olmaması məsələsinə gəldikdə isə onu qeyd etmək lazımdır ki, onların hamısı yerli özünüidarəetmənin praktiki təcrübəsinin öyrənilməsi əsasında işlənib hazırlanmışdır və bu baxımdan həmin nəzəriyyələrin rolu olduqca əhəmiyyətlidir. Ona görə də dövlətdə, cəmiyyətdə bu məsələlərlə bağlı hansısa işlərin görülməsinə başlanmazdan əvvəl düzgün istiqamət götürmək vacibdir, əks təqdirdə, yəni yerli özünüidarəetmənin yanlış konsepsiyasının seçilməsi sıfır variantına gətirib çıxara bilər.

Müəllif yerli özünüidarəetmənin əsas nəzəriyyələrini – icma, təsərrüfat, ictimai, dövlət, hüquqi, siyasi nəzəriyyələrinin hər birini ayrı-ayrılıqda xarakterizə etmiş, onların səciyyəvi cəhətlərini açıb göstərmişdir. Eyni zamanda müasir dövrümüz üçün elmi maraq kəsb edən nəzəriyyələrdən biri - dualizm nəzəriyyəsi yerli özünüidarəetmə səviyyəsində hakimiyyətin bu səviyyəsinin ikili ictimai-dövləti təbiəti ilə bağlı olan maraqlı bir təzahür qismində şərh edilmişdir. Yerli özünüidarəetmənin ikili təbiəti bələdiyyə sistemlərinin dövlətlə yerli özünüidarəetmənin qarşılıqlı münasibətlərinin xarakterindən asılı olan strukturuna mühüm təsir göstərmişdir.

Məhz bu məsələ ilə bağlı dissertasiyada qeyd olunmuşdur ki, XX əsrin 90-cı illərinin sonunda da yerli özünüidarəetmə ilə əlaqədar müvafiq qanunlar qəbul olunarkən bu institutun ikili təbiəti ilə bağlı ziddiyyətli baxışlara rast gəlinirdi. Yerli özünüidarəetmənin dövləti mahiyyət daşımasının əsas əlamətlərindən biri onun hakimiyyətinin şamil olunduğu ərazi hüdudlarında ümummәcburi norma və qaydalar qəbul etmək hüququnun olmasıdır. Bu, özlüyündə yerli özünüidarəetməni qərarları yalnız öz üzvləri üçün məcburi səciyyə daşıyan vətəndaşların

özünütəşkilinin ictimai formalarından fərqləndirir. Bununla belə, Azərbaycanın hüdudları çərçivəsində yerli özünüidarəetmənin daha çox ictimai səciyyə daşıması həm Konstitusiyada, həm də bələdiyyələrlə bağlı verilmiş qanunlarda öz əksini tapmışdır.

Dissertasiyada qeyd olunur ki, Azərbaycanın dövlətçilik ənənələrinə demək olar ki, elmə məlum olan bütün idarəetmə institutları xasdır. Meydana gəlmə anından etibarən Azərbaycanın dövlət quruluşunun əsasında hakimiyyətin mərkəzləşdirilməsinin durmasına baxmayaraq, cəmiyyətin sosial-siyasi strukturunda ənənəvi sosial institutlar – bütövlükdə sosial piramidanın əsasını təşkil edən icmalar xüsusi yer tuturdular. Beləliklə də, kütləvi hakimiyyət öz inkişafı ərzində dövrlü səciyyə daşımışdır. Müxtəlif ölkələrdə özünüidarəetmə sisteminin mühüm xüsusiyyətləri, ilk növbədə qanunvericilərin yerli özünüidarəetmənin hansı nəzəriyyəsinə üstünlük verməsindən asılı olmuşdur. Bu institutun təşəkkülünün metodoloji bazasının əsasında duran nəzəriyyələrin çoxluğuna və elmi baxışların müxtəlifliyinə baxmayaraq, yerli hakimiyyətin məzmun etibarilə dualist səciyyə daşımasında, yəni özünütəşkil başlanğıclarına və dövlət hakimiyyətindən ötürülmüş funksiyalara malik olmasında ümumi mövqe ifadə olunur.

Müasir dövrdə Avropanın inkişaf etmiş dövlətlərində, digər qitələrdə liberal-demokratik dəyərlərin inkişafı yerli özünüidarəetmənin məzmununu yeni ideyalarla zənginləşdirir. O, daim münaqişə vəziyyətində olan sosial qruplar arasında qüvvələrin balansını təmin edə biləcək xalq idarəçiliyi formasına çevrilir. Buna görə də müasir yerli özünidarəetməyə həm də ərazi ictimai birliklərinin və dövlətin, başlıca vəzifəsi müvafiq maraqların razılaşdırılması olan qarşılıqlı fəaliyyət mexanizmi kimi baxmaq olar. Beləliklə, tarixi, milli və digər amillərin təsiri altında yerli özünüidarəetmənin təkamülü müxtəlif növ bələdiyyə sistemlərinin yaranmasına gətirib çıxarmışdır. Təhlil edilən bütün nəzəriyyələrin və modellərin içərisində isə Azərbaycan üçün ən cəlbedicisi əsasında «qarşılıqlı asılılıq konsepsiyasının» durduğu mərkəzi və yerli hakimiyyətin qarşılıqlı münasibətlərinin nisbətən yeni modelidir.

Müəllif yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşmasının nəzəri əsaslarını tədqiq edərkən bəzi nəticələri hasil etmişdir. Belə ki, özünüidarəetmənin dövlət hakimiyyətinə qarşı qoyulmasına yönəlik cəhdlər o qədər də düzgün sayıla bilməz, ona görə ki, hansı formanı əldə edib-etməməsindən asılı olmayaraq yerli özünüidarəetmə xalq hakimiyyəti formasıdır, cəmiyyəti və dövləti birləşdirən aralıq bir mövqedə durur. O,

cəmiyyətdə yaranan təbii münasibətləri özündə təcəssüm etdirir. Özününizamlama, özünütəşkil və özfəaliyyət kimi xassələrə malik olmaqla özünüidarəetmə cəmiyyətin müəyyən harmoniyasını təmin edir. Lakin həmin institutun bu gün cəmiyyətdə açıq-aydın müşahidə olunduğu kimi ideallaşdırılması o qədər də bəraət qazanmayıb, ona görə ki, özünüidarəetmə qlobal problemləri və müasir yaşayışın məsrəflərini tam olaraq nizamlamaq iqtidarında deyildir. Bununla əlaqədar olaraq özünüidarəetmənin dövlət idarəçiliyinə qarşı qoyulması və eyni zamanda onun daha artıq tənzimlənən idarəetmə ilə əvəzlənməsi tamamilə yanlışlıqdır. Bu baxımdan dövlət idarəetməsi ilə özünüidarəetmənin yaxınlaşdırılmasına səbəb ola biləcək addımların atılması zəruridir. Yəni, dövlətin indiki zamanda vəzifəsi təbii olanı dəyişdirmək, onu təhrif etmək, eybəcər hala salmaq yox, əksinə idarəetmə vasitəsilə ona kömək etmək və onun üçün şərait yaratmaqdır.

Dissertasiyanın ikinci fəsli **«XIX əsrin sonu – XX əsrin əvvəllərində Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşəkkülü və fəaliyyətinin normativ hüquqi tənzimlənməsi»** adlanır. Dörd yarımfəsildən ibarət olan bu fəsildə ölkəmizin ərazsində yerli özünüidarəetmənin ilkin təşəkkülü və fəaliyyətini, baxılan dövr çərçivəsində həyata keçirilən islahatlar zəminində onun hüquqi əsaslarının formalaşdırılmasını əks etdirən məsələlər araşdırmaya məruz qalır.

Bu fəslin **«Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin genezisi məsələləri»** adlanan birinci yarımfəslində qeyd olunur ki, icma münasibətlərinin özünütənzimləməsinin ünsürü kimi özünüidarəetməni toplumlaşmanın başlanğıcı və ictimai münasibətlərin formalaşdırılması ilə əlaqələndirirlər. Bu barədə tərəddüdsüz olaraq danışmaq və bu faktı özünün torpaq nadelini və mülkiyətini əldə edərək muxtar sosial vahidlik kimi təşəkkül tapan ibtidai icmanın son dövrlərinə aid etmək olar. Həmin dövrdə ibtidai icmanın idarə edilməsi bilavasitə təbii-məcburi səciyyə daşıyan adət hüququ (mononorma) vasitəsilə həyata keçirilirdi. Siyasi hakimiyyətin hətta rüşeymləri belə üzdə olmadığından icma yığıncaqları və ağsaqqalların yığıncaqlarından başqa xüsusi idarəetmə orqanları mövcud deyildi. Mononormalar, din və ayrı-ayrı şəxslərin nüfuzu patriarxal-qəbilə münasibətləri dövründə cəmiyyətin idarə edilməsinin əsasını təşkil edirdilər. Qədim icmaları idarə edən bu tandemi tədqiqatçılar demək olar ki, bütün xalqlarda müəyyən etmişlər. Bəzi xalqlarda belə idarəetmə uzun müddət davam etmişdir. Azərbaycan xalqının da icmalar üzrə

təşkilatlanması uzun bir prosesi əhatə edir və yalnız XIX əsrdə Qərb və rus kapitalizminin ekspansiyasının təsiri ilə dəyişikliklərə məruz qalmışdı.

İddiaçının fikrincə, müasir dünya ölkələrinin bir çox xalqlarının nəsli-tayfa təşkilatlarının müqayisəli təhlili həmin ölkələrdə mövcud olan özünüidarəçiliklə Azərbaycandakı özünüidarəetmə institutlarının çox oxşarlıqlarının olması qənaətinə gəlməyə imkan verir. Bu səbəbdən də özünüidarəetmənin genezisinin tarixi nöqteyi-nəzərdən şərtləndirilən ümumbəşəri prosesi üzə çıxmış olur. Etnik baxımdan müxtəlif olan xalqlarda icma özünüidarəçiliyi institutlarının oxşarlığının səbəbləri yalnız coğrafi məskunlaşma şəraitindən və qonşuluqdan deyil, həm də ayrı-ayrı fərdlərin bu və ya digər sosial birlikdə ittifaq yaratmasına səy göstərməsindən asılıdır. Bununla belə, qeyd etmək lazımdır ki, bir sıra ümumi qanunauyğunluqlara baxmayaraq, əksər ölkələrdə özünüidarəetmənin inkişaf istiqamətləri, həmçinin də inkişafı mərhələləri, şübhəsiz ki, müxtəlifdir.

Tədqiqatda icmalarla bağlı istər ölkəmizdə, istərsə də onun hüdudlarından kənarda icmalarla bağlı aparılmış araşdırmaların öyrənilməsi və təhlili nəticəsində ilk dəfə olaraq Azərbaycan hüdudlarında icmanın tarixi təkamülü prosesi tədqiq olunur, icma özünüidarəetməsinin növləri və bu ənənəvi özünüidarəetmə formasının inkişaf mərhələləri açılıb göstərilir. Qeyd olunur ki, Azərbaycanda ərazi icma özünüidarəetməsi bütün orta əsrlər boyu, Rusiya işğalı dövründə və Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti zamanı da mövcud olmuşdur.

XVIII əsrə qədər Azərbaycanın inzibati quruluşunun, əsasən də yerli idarəetmənin mühüm tərəflərindən biri də onun normalaşdırılmaması və qanunla təsdiq olunmaması idi, yəni bu quruluş bəzi fərman və qanunnamələrdəki idarəçiliklə bağlı səthi göstərişlər istisna olmaqla özünün hüquqi təyinini tapmamışdı və inzibatçılığın natamamlığının doldurulmasının yeganə və qaçılmaz yolu kimi xalq adət-ənənəsi əsasında inkişaf edirdi. Xalq öz işlərini adətləri rəhbər tutmaqla, təcrübədə heç bir qanunla təsbit olunmayan ictimai idarəetmə formalarını hasilə gətirməklə aparırdı. XVIII əsrdən başlayaraq ərazi icmaları daxilində ictimai münasibətlərinin bir çox sferalarının, o cümlədən də hüquqi münasibətlərin tənzimlənməsi baxımından müəyyən addımlar atılır. Nümunə olaraq Azərbaycanın Car-Tala regionunda azad icmaların birləşdiyi yığıncaq tərəfindən 1752-ci ildə verilmiş «Qanunlar»ı – «Car-Tala camaatlığının qərarları»nı göstərmək olar. Həmin «Qanunlar» yerli cəmiyyətin formalaşdırdığı adətlər toplusu kimi də səciyyələndirilir ki, burada da

adətlərin və şəriət normalarının sintezi nəticəsində ümumi birgəyaşayış qaydaları, icma üzvləri arasında ayrı-ayrı münasibətlərin hüquqi tənzimlənməsi, qaydaların pozulmasına görə məsuliyyət müəyyənləşdirilirdi. Tədricən xalq adəti zəminində yaranan bu təsisatların qanunla tənzimlənən ictimai institutlar səviyyəsinə gətirilməsi zərurəti də üzə çıxmışdı. Bu baxımdan Rusiya işğalı dövründə həmin təsisatların strukturu və fəaliyyətinin dürüstləşdirilməsi baxımından qəbul edilmiş normativ-hüquqi aktlar xarakterikdir.

Şəhər özünüidarəetməsinin təşəkkülü məsələsinə gəldikdə isə qeyd etmək lazımdır ki, hələ erkən orta əsrlərdən başlayaraq Cənubi Azərbaycanda şəhər özünüidarəetməsi elementlərinə rast gəlinirdi. Müstəqil olaraq şəhərləri idarə edən şəhrabların (şəhriyar, şəhrdar) şəxsində yerli idarəetmə və özünüidarəetmə cəhətləri birləşirdi. Bunu onların başçılıq etdikləri şəhər yığıncaqlarının tərkibi və onların funksiyaları da sübut edir. Ərəb Xilafəti dövründə Azərbaycanın bəzi şəhərlərində idarəetmə və özünüidarəetmə funksiyalarını birləşdirən təsisatların mövcudluğu barədə müxtəlif mənbələrdə məlumatlara rast gəlinir. Həmin təsisatların normativ-hüquqi əsasını təşkil edən Nizamnamə və ya Hərəkət Dəstur əl-əməlində yerli məsələlərin müstəqil şəkildə həlli ilə bağlı məsələlərin təsbitini görmək olar.

Azərbaycan hüdudlarında şəhər özünüidarəetməsinin parlaq nümunəsini Eldəgizlər və Şirvanşahlar dövlətlərinin mövcudluğu dövründə görmək olar. Mənbələrin verdiyi məlumata görə, həmin dövrdə dövlətin hakimiyyət orqanları tərəfindən təyin edilən və şəhərlərin idarəetmə aparatının başında duran şəhər hakimləri – əmirlərlə yanaşı, şəhər əyanlarını, ruhani, tacir və sənətkar zümrələrini təmsil edən və özünüidarəetmə əsasları ilə fəaliyyət göstərən şəhər şuraları – *«Divan-i riyasət»* və onlara başçılıq edən *rəis ər-rüəsa* institutu da mövcud idi.

Sənətkarların və şəhər yoxsullarının daxil olduğu xüsusi icmalar (onlara sənətkar təşkilatları da deyilirdi) – *«əxi»lər* özünüidarəetmə əsasları ilə fəaliyyət göstərir və əsasən icma üzvlərinin vəsaiti hesabına yaşayırdılar. Dini pərdə altında şəhərlərdə fəaliyyət göstərən bu sənətkar birlikləri böyük nüfuza malik idilər.

Dissertasiyada göstərildiyi kimi, orta əsr Azərbaycan şəhərlərində yerli idarəetmə və yerli özünüidarəetmə arasında dəqiq bölgü yox idi. Belə hal xanlıqlar dövrü üçün də xarakterik idi. Yeganə fərq ondan ibarət idi ki, bu dövrdə şəhərlərin idarəçiliyi üçün xüsusi şəxslər təyin olunmurdu. Şəhərlərdə kollegial idarəetmə orqanları – «Divani-şura» fəaliyyət

göstərirdi. Bununla yanaşı, belə bir faktı göstərmək lazımdır ki, əvvəlki dövrlərdə olduğu kimi, xanlıqlar dövründə də şəhər özünüidarəetməsinin ən inkişaf etmiş forması korporativ (silki) özünüidarəetmə hesab olunurdu. Tacir gildiyalarını, sənətkar birliklərini və ticarət-sənaye aristokratiyasını əhatə edən korporativ özünüidarəetmə vahidlikləri öz fəaliyyətlərini müəyyən peşə proqramları əsasında həyata keçirir və daxili muxtariyyata malik idilər. Bu korporasiyalarda başçı ilə yanaşı, 4-5 ağsaqqal da seçilirdi ki, bütün təsərrüfat, maliyyə, mülki məsələlər onların iştirakı ilə həll olunurdu. Sonrakı dövrlərdə Azərbaycanın ərazisində ərazi özünüidarəetməsinin təşkili və fəaliyyətinin hüquqi əsaslarının təkmilləşdirilməsinə istiqamətlənən müvafiq islahatlar hazırlanaraq həyata keçirilmişdir.

Bu fəsildə Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin genezisi və inkişaf mərhələlərinin araşdırılması əsasında müəllif belə bir nəticəyə gəlir ki, ölkəmizin ərazisində ta qədimlərdən indiyədək özünüidarəetmənin müxtəlif forma və tipləri mövcud olmuş və bu təşəkküllər digər dünya ölkələrindəki özünüidarəetmə qurumları ilə müəyyən oxşarlıqlara malik olsalar da, özünəməxsus səciyyə daşımışlar ki, bu da onların quruluşunda, tərkibində və fəaliyyətində özünü biruzə verirdi. Ba zaman yerli özünüidarəetmənin inkişafının səviyyəsi ayrı-ayrı dövrlərdə dövlət hakimiyyətinin bu təşəkkülə münasibətindən asılı olmuşdur.

«Şəhər özünüidarəetməsinin təşəkkülü, strukturu və fəaliyyətinin hüquqi əsasları» adlanan ikinci yarımfəsildə qeyd olunur ki, bütün ölkə ərazisində idarəetmənin mərkəzsizləşdirilməsi və yerli özünüidarəetmənin başlanğıclarının inkişafı, şəhər təsərrüfatının dirçəldilməsi və onun idarəçiliyinə sahibkarların, maliyyə və ticarət dairələrinin cəlb edilməsi məqsədlərini güdən, yerli özünüidarəetmə üzrə həyata keçirilməli olan islahatların bir istiqaməti olan şəhər islahatı haqqında məsələ XIX əsrin 60-cı illərinin əvvəllərində geniş miqyaslı islahatların tərkib hissəsi kimi irəli sürülmüşdü. İslahatların yekunu olaraq 1870-ci il iyunun 16-da Şəhər Əsasnaməsi qəbul edilmiş və onun 1874-cü il 28 oktyabr tarixli qanunla müəyyən istisnalarla Azərbaycan quberniyalarına da tətbiqi müəyyən edilmişdi. 7 fəsil və 161 maddədən ibarət olan Əsasnamədə şəhər ictimai idarəsinin strukturu və səlahiyyət dairəsi göstərilir, özünüidarəetmə orqanları ilə hökumət idarələri, quberniya administrasiyası, müxtəlif təsisatlar arasındakı qarşılıqlı münasibətlər müəyyən edilir, seçki hüququnun əldə edilməsinin və seçkilərin şərtləri müəyyənləşdirilir, şəhər duması və şəhər upravasının (bələdiyyə idarəsinin)

təşkilati strukturu və fəaliyyət sferası dəqiqləşdirilir, şəhər ictimai xidmətinin şərtləri və burada vəzifələrin tutulması qaydası göstərilir və s. haqqında müddəalar əks etdirilmişdi.

Azərbaycan şəhərlərindən ilkin olaraq 1878-ci ildə Bakı şəhərində həyata keçirilən şəhər islahatı bir sıra çatışmazlıqlara baxmayaraq, müəyyən dərəcədə mütərəqqi tədbir idi, çünki şəhərlərin kapitalistcəsinə inkişafı baxımından dövrün tələblərinə uyğun gəlirdi. Şəhər Əsasnaməsində şəhəri idarə etmək üçün xüsusi orqanların – şəhər dumalarının və onların icra orqanları olan bələdiyyə rəisliyinin, seçkilər əsasında formalaşan şəhər idarəsinin, həmçinin şəhər katibliyinin yaradılmasının əsasları müəyyənləşdirilmişdi. Qeyd olunanlarla yanaşı, Əsasnamə ilə şəhər idarəetməsinin silki-bürokratik orqanları əmlak senzi prinsipinə əsaslanan ümumsilki (bütün təbəqələri təmsil edən) orqanlarla əvəzlənirdi. Şəhər əhalisinə bir qədər məhdud çərçivədə də olsa, idarəçilikdə təmsil olunma imkanı yaradılırdı. Şəhər əsasnaməsində əhalinin imkanlı hissəsi üçün imtiyazlar müəyyən edilməklə yanaşı, milli bərabərsizliyə də rəvac verən müəyyən məhdudiyyətlər də nəzərdə tutulurdu. Belə ki, yerli əhalinin əsas hissəsi olan qeyri-xristianlardan (yəni müsəlman əhalisindən) təmsilçilik duma üzvlərinin yarısından artıq ola bilməzdi. Bakı şəhərində özünüidarə orqanlarının təşkilindən sonra fəaliyyətə başlayan Şəhər duması adı çəkilən qanunların əsasında özünün fəaliyyətinin ayrı-ayrı sahələrinə dair çoxsaylı qərarlar qəbul etmişdi. İlkin olaraq qəbul edilən normativ-hüquqi aktlardan biri Bakı Şəhər Dumasının 23 sentyabr 1878-ci il tarixdə təsdiq etdiyi özünün iş prinsipləri haqqında Təlimat idi. Təlimatda dumanın iş qaydası, o cümlədən iclasların aparılmasının qayda və şərtləri, sədrlik edənin və qlasnıların duma çərçivəsində fəaliyyət hüdudları, təkliflərin, çıxış və məruzələrin edilmə şərtləri, duma iclaslarının jurnallarının tərtibatı, onların saxlanılması, icraya yönəldilməsi üçün jurnallardan çıxarışların edilməsi, duma qərarlarının hazırlanması qaydaları və s. kimi məsələlər təsbit edilmişdi.

Şəhər özünüidarəetməsinin təşkili və fəaliyyəti sahəsində 1892-ci ildə qəbul edilən yeni Əsasnamənin öyrənilməsi və təhlili əsasında qeyd olunur ki, nümayəndəliyin tərkibi iri burjuaziyanın və zadəganların xeyrinə daha da daralmış və şəhər ictimai idarəsinin hüquqları bir qədər də məhdudlaşdırılmışdı. Şəhər idarəçiliyinə 1892-ci il islahatı ilə edilən dəyişikliklər iki əsas xətt üzrə – 1) əmlak senzinin artırılması yolu ilə seçici kontingentinin azaldılması və 2) hökumət orqanları və təsisatlarının şəhər ictimai özünüidarəsi üzərində nəzarətinin gücləndirilməsi üzrə

istiqamətlənmişdi. Şəhər əsasnaməsindən hüququn subyekti kimi «şəhər cəmiyyəti» anlayışı çıxarılmış və yalnız idarəetmə obyekti kimi ifadə olunan «şəhər əhalisi» anlayışı saxlanılmışdı.

Müəllifin qənaətinə görə özünüidarə başlanğıcları dövlət təsisatları ilə uzlaşdırılırdı ki, bu da ictimai idarənin hakimiyyət səlahiyyətlərindən məhrum edilməsinə və dövlət hakimiyyətindən asılı vəziyyətə düşməsinə gətirib çıxarırdı. 1870-ci il islahatı ilə 1892-ci il islahatı özünüidarəetmə ideyalarının reallaşdırılmasına fərqli yanaşmaları əks etdirirdilər. Belə ki, əgər birinci Əsasnamə başlıca olaraq özünüidarəetmənin ictimai nəzəriyyəsini reallaşdırırdısa, ikinci Əsasnamə dövlət nəzəriyyəsinin həyata keçirilməsini müəyyənləşdirirdi. Əvvəlki qanunvericiliklə müqayisədə yeni əsasnamə geriyə doğru atılmış bir addım idi və ona görə də onu «şəhər əksislahatı» adlandırırdılar.

İkinci fəsildə 1892-ci il Şəhər əsasnaməsi ilə birlikdə təsdiq edilmiş «Sadələşdirilmiş şəhər ictimai idarəçiliyi haqqında Qaydalar» və onların əsasında verilmiş digər qanunvericilik aktları da müəllif tərəfindən öyrənilərək təhlil edilmişdir. Qeyd olunduğu kimi, adı çəkilən qaydalar hökumətin müəyyən etdiyi əsaslar üzrə şəhər vəsaitlərinin çatışmazlığı baxımından, əhalinin məşğuliyyətinin xüsusiyyəti, ticarət və sənayenin inkişaf dərəcəsi üzrə ümumi qaydaların tətbiqinin qeyri-mümkün hesab olunduğu şəhər məskənləri üçün nəzərdə tutulmuşdu. Sadələşdirilmiş ictimai idarə ilk əvvəl şəhər işlərinin idarə olunmasında kollegiallığı məhdudlaşdırır, əmlak senzinin məbləğini azaltmaqla şəhər seçicilərinin sayını genişləndirir, eyni zamanda icbari qərarların verilməsi və şəhər planlarının dəyişdirilməsi üzrə hüquqlardan məhrum edilirdi. Azərbaycanın əvvəlki qanunla özünüidarə islahatının tətbiq olunmadığı şəhərlərində – Bakı, Gəncə və Şuşa şəhərləri istisna olmaqla, Azərbaycanın digər qəza mərkəzlərində sadələşdirilmiş ictimai özünüidarə orqanlarının yaradılması Dövlət Şurasının 29 may 1895-ci il qərarı ilə müəyyənləşdirilirdi. 1899-cu il mayın 15-də Qafqaz şəhərləri üçün xüsusi olaraq qəbul edilmiş «Qafqaz diyarının şəhərlərində şəhər dumalarının və müvəkkillər məclislərinin yaradılması ilə bağlı müvəqqəti qaydaların müəyyən edilməsi haqqında» qanunla şəhər özünüidarəsinin hüquqları bir qədər də məhdudlaşdırılmışdı.

Dissertasiyada ilk dəfə olaraq adı çəkilən əsasnamələrin və onların Azərbaycan şəhərlərində tətbiqini şərtləndirən və əksəriyyətinin elmi dövriyyəyə ilk dəfə olaraq cəlb olunduğu digər normativ aktların məzmunu kompleks hüquqi analizə məruz qoyulur. Həmin aktların vasitəsilə Azərbaycan şəhərlərində şəhər əsasnamələrinin tətbiqi, bütövlükdə həmin

qanunların reallaşdırılması prosesi təmin edilir. Arxiv sənədlərinin və empirik səciyyə daşıyan digər materialların əsasında həmin dövrdə yerli özünüidarəetmənin Azərbaycan hüdudlarındakı hüquqi vəziyyətinə aydınlıq gətirilir.

Müəllifin gəldiyi qənaətə görə, XIX əsrin sonuncu rübündə Azərbaycanda şəhər özünüidarə orqanlarının təşəkkülü və fəaliyyətinin normativ-hüquqi nizamlanması ziddiyyətli məqamları özündə ehtiva edirdi ki, bu da özünün ifadəsini yerli özünüidarənin şəhər təsisatları ilə dövlət hakimiyyəti orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyətində tapırdı. Ziddiyyətlər əsasən şəhər özünüidarəsinin səlahiyyət hüdudları, şəhər dumalarının bir sıra qərarlarının təsdiqindən qubernatorun imtina etmək hüququ, şəhər gəlirlərinin mənbələrinin genişləndirilməsi, gəlirlərin bölünməsi üsulları, bələdiyyə rəislərinin hökumət tərəfindən təsdiqinin prosedur qaydaları və s. kimi məsələləri əhatə edirdi. Özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri, demək olar ki, müstəsna olaraq sırf təsərrüfat fəaliyyəti sahəsinə yönəldilmişdi. Bu sahədə şəhər özünüidarə təsisatlarına əhəmiyyətli dərəcədə müstəqillyin verilməsinə baxmayaraq, hər şeydən əvvəl, büdcə məhdudiyyətləri fonunda onların real imkanları burada da kifayət qədər daraldılmışdı.

Hüquqi nöqteyi-nəzərdən yerli özünüidarəetmənin normayaradıcılığı bazasının ciddi qüsuru icra və sərəncamverici hakimiyyətlərin fəaliyyət hüdudlarının müəyyənləşdirilməsi prinsipinin kifayət qədər ardıcıllıqla həyata keçirilməməsi idi. Bununla belə, həmin dövrdə özünüidarə təsisatlarının mövcudluğu və fəaliyyətinin praktiki tərəfi həm dövlət, həm də özəlliklə yerli problemlərin həllində onların yaşamağa qabilliyini nümayiş etdirirdi.

Müəllifin fikrincə, müasir dövrümüzdə bu məsələlərlə bağlı tarixi təcrübənin sadəcə indiki vəziyyətə şamil etmək deyil, onun müsbət məqamlarından yararlanmaqla və səhvlərini nəzərə almaqla istifadə olunması üçün həm qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi, həm də təkmilləşdirilmiş normaların təcrübədə tətbiqi baxımından əhəmiyyətli ola bilər. Xüsusilə də diqqəti ona çəkmək lazımdır ki, həmin dövrdə keçirilmiş ilkin islahata görə nümayəndəli orqan şəhər ictimai idarəetməsinin quruluşunda başlıca mövqeyə malik idi. Ona görə də, Azərbaycan şəhərlərində indiki dövrdə özünüidarə başlangıclarının gücləndirilməsi məqsədilə şəhər məclislərinin təsis edilməsi və müvafiq qanunla onların hüquqi vəziyyətinin müəyyənləşdirilməsi daha məqsədəuyğun olardı.

Dissertasiyada qeyd olunur ki, XX əsrin əvvəllərində hakimiyyət dairələrində bütün ölkə hüdudlarında yerli özünüidarə sisteminin təkmilləşdirilməsi haqqında dəfələrlə məsələ qaldırılmış və hətta yerli özünüidarəetmə haqqında qüvvədə olan qanunvericiliyə bir sıra dəyişikliklər də edilmişdi. Lakin bu dövrdə, yəni 1917-ci ilin fevral ayının sonunadək şəhər özünüidarəsi ilə bağlı nəzərdə tutulduğu kimi yeni qanunvericiliyin işlənib hazırlanması və qəbulu həyata keçirilməmişdi.

«Kənd ictimai özünüidarəetməsinin hüquqi tənzimlənməsi» adlanan üçüncü yarımfəsil üzrə aparılan tədqiqat çərçivəsində özünüidarəetmənin bu ənənəvi formasının hüquqi tənzimlənməsi problemlərinin araşdırılması zamanı belə bir nəticəyə gəlinmişdir ki, ümumi kəndli qanunvericiliyi üzrə kənd cəmiyyətlərinin və onların ictimai idarəetməsinin təşkili və fəaliyyətinin əsas başlanğıcları yerlərdə sosial və təsərrüfat səciyyəli məsələlərin həlli ilə yanaşı, bu cəmiyyətlərin müstəqil olaraq cəmiyyət üzvləri arasında yaranan mübahisə və çəkişmələrin həlli, onların azəhəmiyyətli xətalarının müstəqil surətdə həllindən də ibarət idi. Kənd özünüidarəetməsi dövlətdən qəyyumluq və məmur asılılığı formasında kəskin şəkildə asılılıqda idi. Hökumətin kəndlilərin müstəqilliyini və azadlığını məhdudlaşdıran nəzarət və qəyyumluq sistemini təsis etməsi kəndlilərin siyasi islahatlara hazır olmaması, dövlətin bu məsələ ilə bağlı ümumi konsepsiyasının işlənib hazırlanması cəhdi və s. kimi qiymətləndirilsə də, yeni təsis olunan nəzarət qurumlarının ümumi fəaliyyəti mənfi məqamlar və ziddiyyətlərlə də müşayiət olunurdu. Ziddiyyətlərin aradan qaldırılması məqsədilə 1897-ci ildə cəhdlər edilmiş və bununla bağlı həmin ildə kəndlilər haqqında qanunvericiliyə yenidən baxılmasına dair məsələlər üzrə quberniya müşavirələrinin qərarlar külliyyatı nəşr olunmuşdu. Bu külliyyatda kəndli qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsi üzrə təkliflərin yekunu verilmişdi.

Tədqiqatın II fəslinin dördüncü yarımfəsli **«Azərbaycanda zemstvo özünüidarəetməsinin tətbiqi üzrə hazırlıq işləri»** adlanır. Burada belə bir mövqe ortaya qoyulur ki, şəhər və kənd özünüidarəetməsi Azərbaycanda ənənəvi özünüidarənin təbii formalarını ehtiva etdiyi halda, ölkəmizin ərazisində yaradılmayan zemstvo təsisatları hökumət tərəfindən 1864-cü ildə həyata keçirilən islahatlar nəticəsində meydana çıxmışdı. Tədqiqatda zemstvo özünüidarəetməsinin Azərbaycanda tətbiqi üzrə hazırlanan qanun layihələrinin məzmun və mahiyyəti dərindən araşdırılır. Azərbaycandakı zemstvo müşavirələrinin fəaliyyətinin təhlili belə nəticəyə gəlməyə əsas verir ki, inqilabi əhval-ruhiyyənin gücləndiyi bir dövrdə liberal ziyalılar yerli idarəetmə və yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafını şərtləndirən olduqca

radikal layihələr işləyib hazırlamışdılar. Belə ki, yığıncaqlarda hazırlanan və müzakirə olunan layihələr zemsvto təsisatlarının fəaliyyət sferasının genişləndirilməsini nəzərdə tuturdular. Təklif olunan layihələrin fərqləndirici xüsusiyyəti kimi Azərbaycanda bələdiyyə muxtariyyətinin (baxmayaraq ki, «bələdiyyə» terminin bu layihələrdə rast gəlinmirdi) nəzəri əsaslarının müəyyənləşdirilməsi və müvafiq sənədlərdə öz ifadəsini tapmasını göstərmək olar.

Aparılan araşdırmada normativ hüquqi əsası yaradılmış bu təsisatların ölkəmizdə tətbiqi üçün əlverişli şəraitinin mövcud olmaması fikri təkzib edilərək, gerçək səbəblərin dövlət hakimiyyətini təmsil edənlərin yerli səviyyədə hakimiyyəti əhalinin müxtəlif təbəqələri ilə bölüşmək istəməmələri, onların əsl xalq hakimiyyətinə hələ hazır olmamalarında gizləndiyi bildirilir. Eyni zamanda, 1917-ci ildə Müvəqqəti hökumət dövründə yerli özünüidarəetmə sahəsində, xüsusən də şəhər və zemstvo özünüidarəetməsi üzrə qanunvericilik aktlarının intensivliyi və onların məzmunu baxılan dövrdə qanunvericinin islahatların demokratik səciyyəsini – hakimiyyət orqanlarının strukturunu, seçki sistemini və s. müəyyən edən hüquqi münasibətləri tənzimləmək istiqamətindəki səylərini də əks etdirir.

Dissertasiyanın üçüncü fəsli – **«Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti dövründə yerli özünüidarəetmə orqanlarının təşkili və səlahiyyətləri»** iki yarımfəsli özündə birləşdirir.

«Birinci Respublikanın yaranması ərəfəsində Azərbaycanda yerli dövlət hakimiyyəti və özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin normativ hüquqi əsasları» adlanan birinci yarımfəsildə ilk respublika ərəfəsində yerli idarəetmə və özünüidarəetmə orqanlarının hüquqi əsasları, onların arasındakı əlaqələrin hüquqi mahiyyəti araşdırılır, dövriyyəyə ilkin olaraq cəlb edilmiş bir sıra normativ aktların, qanun layihələrinin müddəaları hərtərəfli təhlil olunur və bunun da nəticəsində yeni cəhətlər üzə çıxarılır. Müvəqqəti hökumət, eləcə də Zaqafqaziya Komissarlığı özlərinin yeniliklərində yerli özünüidarəetmənin təşkilinin ümumavropa standartları istiqamətində hərəkət etməyə və burjua prinsiplərinə əsaslanan yeni islahatlar həyata keçirməyə cəhd göstərmişdilər. Bu dövrdə bütövlükdə yerli hakimiyyətin təkmilləşdirilməsi istiqamətində irəliyə doğru mütərəqqi addımlar atılmış, yerli idarəetmə və özünüidarəetmə ilə bağlı qəbul edilən 40-a yaxın normativ hüquqi aktların əsasında çoxsaylı yeni normalar müəyyənləşdirilmişdi. Bu yeniliklərin içərisində xüsusən də yerli dövlət hakimiyyəti orqanlarının təşkilinin seçkili əsaslarının müəyyənləşməsi və idarəetmə sahəsində qanunçuluğun mühafizəsində duracaq inzibati məhkəmənin təsisinin nəzərdə tutulması diqqəti daha çox cəlb edir.

Şəhər və zemstvo özünüidarəetməsi sahəsində qəbul edilən yeni normativ hüquqi aktlarda da əvvəlki qanunlarda nəzərdə tutulmayan bir çox yeniliklər öz əksini tapmışdı ki, bunların da içərisində şəhər özünüidarəetməsinin, eləcə də quberniya və qəza zemstvolarının geniş demokratik əsaslarla yenidən formalaşdırılması; şəhər və zemstvo özünüidarəetməsi üzərində qəyyumluğun aradan qaldırılması; şəhərin və zemstvoların maliyyə vəziyyətinin yaxşılaşdırılması və şəhərlər, zemstvolar üçün kreditlərin asanlaşdırılması; iri şəhərlərdə xırda şəhər vahidlərinin təşkili və şəhər planları haqqında qaydaların tərtibi; ən iri şəhərlərin zemstvolardan ayrılması və onlara həm şəhərlərlə, həm də zemstvolarla ittifaqlara daxil olmaları üzrə daha geniş hüquqların veriilməsi; bütövlükdə əvvəlki şəhər quruluşunu xatırladan, lakin bir qədər sadələşdirilmiş şəkildə qəsəbə özünüidarəetməsinin yaradılması; xırda zemstvo vahidinin – nahiyə zemstvosunun tətbiqi; bütün ölkə ərazisində yerli xüsusiyyətlərin nəzərə alınması ilə şərtlənən dəyişikliklərin edilməsi yolu ilə zemtvo özünüidarəetməsinin tətbiq edilməsi və s. məsələləri qeyd etmək olar.

Dissertasiya işində belə bir qənaətə gəlinir ki, burjua-demokratik hökuməti özünün modelində bütün ölkə ərazisində yerli özünüidarəetmənin quruluşu üçün daha münasib olan «orta xətti» əsas götürmüşdü. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının üzərinə yeni dövləti funksiyalar qoymaqla, eyni zamanda hökumət onların müstəqilliyi üçün zəminlər yaratmağı və yerli sakinlərin içərisindən bu orqanların seçki yolu ilə formalaşdırılmasının təmin edilməsini qarşısına məqsəd kimi qoymuşdu.

Dissertasiyanın III fəslinin **«Cümhuriyyətin dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanlarının qarşılıqlı əlaqələrinin əsas aspektləri və hüquqi tənzimlənməsi»** adlanan ikinci yarımfəslində Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin yaranmasından sonra yerli özünüidarəetmə sahəsində fəaliyyətin müxtəlif hüquqi aspektləri tədqiq olunur. Qeyd edilir ki, Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti tərəfindən yeni siyasi reallıqların nəzərə alınması şərtilə şəhər və zemstvo özünüidarəetməsinin hüquqi əsaslarının işlənib hazırlanması Azərbaycan dövlətinin demokratikləşdirilməsi və vətəndaş cəmiyyəti institutlarının inkişafı istiqamətində irəliyə doğru atılmış mühüm addım idi. Şübhəsiz ki, şəhər və zemstvo özünüidarəçiliyinin hüquqi əsaslarının konkret məzmunu başlıca olaraq Azərbaycanın XX əsrin əvvəllərindəki şəraiti üçün hesablanmışdı və bu baxımdan da, əsasən tarixi-hüquqi əhəmiyyət kəsb edir. Bununla belə, Birinci respublika dövründə şəhər və zemstvo özünüidarəetməsi islahatlarının işlənib hazırlanması zamanı sosial siyasətin prioritetlərinin dəqiq ifadə edilməsini, hüquqi və sosial mexanizmlərin uzlaşdırılması təcrübəsini bu

günki gerçəkliklər baxımından dəyərli nümunə hesab etmək olar. Xüsusən də müasir hüquq elminin metodoloji əsaslarının və onun nəzəri yükünün bütün bəşəriyyətin hüquqi fikrinin nailiyyətləri nəzərə alınmaqla yerli özünüidarəetmə islahatının daha da dərinləşdirilməsi, onun həyata keçirilməsi və özünüidarəetmə orqanlarının özlərinin fəaliyyəti üçün etibarlı elmi bünövrənin təminatına imkan verdiyi bir vaxtda belə bir təcrübəyə istinad yalnız pozitiv nəticələrə yol aça bilər.

Cümhuriyyətin fəaliyyətinin ilk dövrlərində əvvəllərdə mövcud olmuş və məlum siyasi hadisələr nəticəsində fəaliyyəti dayandırılmış şəhər özünüidarəetmə orqanlarının bərpası haqqında qərarlar qəbul edilmiş, həmin qərarlarda bu təsisatların normal fəaliyyəti üçün hökumətin maliyyə dəstəyi də öz əksini tapmışdı. Eyni zamanda yerli idarəetmə və özünüidarəetmə sahəsində Azərbaycan ərazisində hüquqi qüvvəsi saxlanılmış əvvəlki qanunların bir sıra müddəalarının dəyişdirilməsi istiqamətində müvafiq hüquqi tədbirlər görülmüş, daha sonra isə Cümhuriyyətin Parlamenti tərəfindən şəhər və zemstvo özünüidarəetməsi ilə bağlı normativ huquqi aktlar (7 avqust 1919-cu il tarixli «Azərbaycan Respublikasında şəhər dumalarına müvəkkillərin seçkilərinin keçirilməsi haqqında Qaydalar», 24 sentyabr 1919-cu il tarixli «Zemstvo təsisatları haqqında Əsasnamə») qəbul edilmişdi. Dissertasiyada həmin qanunların və onların əsasında qəbul edilmiş və qəbul edilməsi planlaşdırılan digər normativ aktların məzmunu ilk dəfə olaraq arxiv sənədlərindən və ilkin mənbələrdən istifadə olunmaqla təhlil edilir, əsas cəhətləri konkretləşdirilir və müasir dövrümüz üçün aktual ola biləcək məqamlar üzə çıxarılmaqla bir sıra təkliflər irəli sürülür.

Müəllifin gəldiyi qənaətə görə, yerli özünüidarəetmə orqanlarının formalaşdırılması haqqında Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin qanunvericiliyi çar Rusiyası dövründə mövcud olmuş şəhər və zemstvo təsisatlarının yaradılması və fəaliyyəti məsələləri üzrə normativ hüquqi bazadan əsaslı dərəcədə fərqlənirdi. Tarixi mövcudluğu ərzində ilk dəfə olaraq Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti dövründə ölkəmiz gizli keçirilən ümumi, bərabər və birbaşa seçki hüququ prinsiplərinə əsaslanan demokratik seçki qanunvericiliyi əldə etmiş oldu. Müvafiq şəhərin ərazisində beş il ərzində yaşayan əcnəbilərə passiv seçki hüququnun verilməsi, kişilərlə qadınların seçki huquqlarının tam bərabərləşdirilməsi AXC qanunvericiliyi ilə yerli özünüidarəetmə orqanlarının formalaşdırılması məsələlərinin demokratik zəminlərə söykənən əsaslarla həll edilməsini isbatlayır. Yerli təsisatlara seçkilərin modernləşdirilmiş prosesi sosial vəziyyətindən və irqi, dini, cinsi, milli mənsubiyyətindən asılı olmayaraq dövlətin ərazisində məskunlaşan bütün əhali təbəqələrini siyasi proseslərə cəlb

etməyə imkan vermiş və bununla da, əsl xalq iradəsinin gerçəkləşdirilməsinə yol açmışdı.

Dissertasiyanın bu dövrlə bağlı aparılan araşdırmalarının nəticəsi belə nəticəyə gəlməyə əsas verir ki, Azərbaycan Cümhuriyyəti dövründə yerli özünüidarəetmə sahəsindəki hüquqyaratma prosesi ənənəvilik prinsipi (yəni tarixi inkişafın əvvəlki dövrlərində mövcud olmuş, bir çox hallarda adət və ənənələrə əsaslanan yerli özünüidarə formalarının nəzərə alınması), əməkdaşlıq prinsipi (dövlət orqanları ilə, xüsusən də dövlət hakimiyyətinin yerli orqanları ilə yerli özünüidarəetmənin münasibətlərinin əməkdaşlıq və qeyri-tabelik üzrə qurulması) və özünüidarəetmənin müəyyən fəaliyyət strukturunu nəzərdə tutan mütəşəkkillik prinsipi əsasında inkişaf edirdi.

Dissertasiyada Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti dövründə yerli özünüidarəetmə orqanlarının, əsasən də şəhər özünüidarəetmə orqanlarının özlərinin fəaliyyətinə aid olan bir sıra qanunların hazırlanması, Parlamentdə müzakirəsi və qəbulunda nümayəndələri vasitəsilə fəal iştirak etmələri ilə bağlı məqamlar üzə çıxarılır. Eyni zamanda şəhər özünüidarəetmə orqanlarının normayaratma fəaliyyətinin genişləndirilməsi faktına diqqət yetirilir. Belə ki, onlar özlərinin fəaliyyətinin tənzimlənməsi məqsədilə təlimatlarla yanaşı, müxtəlif sosial-iqtisadi və maliyyə-təsərrüfat xarakterli qərarlar, ayrı-ayrı ictimai orqanların nizamnamələrini də qəbul edirdilər. Azərbaycan Cümhuriyyətinin hökuməti şəhər özünüidarəetmə orqanlarının müvəffəq fəaliyyəti haqqında məsələyə çox böyük önəm verir və onların öz funksiyalarını həyata keçirməsində tam dəstəyini ifadə edirdi. Bu xüsusda özünüidarəetmə qurumlarına şəhər təsərrüfatının tənzimlənməsi və normal məcrada inkişafı yönümündə hərtərəfli yardım göstərilməsi ilə bağlı hökumət mütəmadi olaraq yerli inzibati orqanlara məcburi göstərişlər verirdi.

Müəllif Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin təcrübəsini nəzərə almaqla, iri şəhərlərdə və kənd rayonlarında özünüidarəetmə təsisatlarının formalaşdırılmasını ehtiva edən yerli özünüidarəetmənin çoxsəviyyəli əsas-larının yaradılmasının qanunvericilik qaydasında təsbitini, ümumdövlət səviyyəsində huquqyaratma prosesində bələdiyyələrin (onların «Normativ hüquqi aktlar haqqında» Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Qanununun 39.2 və 42.3 maddələrinin tələblərinə uyğun olaraq «maraqlı orqanlar» dairəsinə daxil edilməsi şərtilə) müəyyən formada iştirakının (məsələn, təkliflərin verilməsi, məzmun etibarilə onların fəaliyyəti ilə bağlı olan normativ hüquqi aktların layihələrinin təqdim edilməsi və s. yolu ilə) təmin edilməsini məqsədəuyğun hesab edir. Bu, bələdiyyələrin yerli əhalinin mənafeyi ilə uzlaşan müstəqil fəaliyyətinin genişlənməsinə, maliyyə-iqtisadi potensialının

möhkəmlənməsinə, yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində effektli nəticələrə nail olunmasına gətirib çıxara bilər.

Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti dövründə özünüidarəetmə ilə bağlı yeniliklərin hüquqi analizi müəllifə belə bir nəticəyə gəlməyə əsas verir ki, XIX əsrin ikinci yarısı – XX əsrin əvvəllərindəki şəhər özünüidarəetməsi və zemstvo özünüidarəetməsi islahatlarının həyata keçirilməsinin hüquqi bazası pozitiv dəyişikliklərlə zənginləşdirilmiş və həmin dəyişikliklər yeni qanunlarda öz təcəssümünü tapmışdı. Sosial-iqtisadi və ictimai münasibətlərin inkişafı bu islahatların məzmununun müəyyənləşdirilməsinə mühüm təsir göstərmişdi. AXC-nin yerli özünüidarəetmə orqanlarının təcrübəsi dövlətlə özünüidarəetmənin əlaqələrinin zəruriliyini təsdiq etməklə yanaşı, özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyəsini qismən təkzib etdi.

Yerli özünüidarəetmə təcrübəsinin təhlili əsasında müəllif qeyd edir ki, islahatlar yalnız dövlət və özünüidarəetmə orqanlarının sıx əməkdaşlıq etdiyi, onların münasibətlərinin isə müəyyən müvazinət üzərində qurulduğu halda müvəffəqiyyətlə inkişaf etdirilə və səmərə verə bilərdi. Bu dövrün yerli özünüidarəetmə orqanlarının təcrübəsi müasir şəraitdə bəzən özünüidarəetmə institutlarının dövlət idarəetməsinə qarşı qoyulduğu bir zamanda xüsusilə əhəmiyyətlidir. Həmin təcrübə Azərbaycanda dövlət hakimiyyəti ilə özünüidarəetmə orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlərin müəyyənləşdirilməsi məqsədilə qanunvericilik bazasının daha da ciddi şəkildə işlənib hazırlanmasının zəruriliyini diqtə edir.

Dissertasiyanın dördüncü fəsli **«Sovet hakimiyyəti dövründə yerli hakimiyyətin təşkilati-hüquqi əsasları»** adlanır və iki yarımfəsli özündə birləşdirir. Bu fəslin **«Sovet hakimiyyətinin ilk illərində Azərbaycanda yerli idarəetmə və özünüidarəetmənin sintezi məsələləri»** adlanan birinci yarımfəslində göstərildiyi kimi, yeni hakimiyyət dövrünün başlanğıcı ilə Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti tərəfindən başlanılan və yerli hakimiyyətin qeyri-mərkəzləşdirilməsinə və demokratikləşdirilməsinə istiqamətlənən yerli özünüidarəetmə islahatı dayandırılmış oldu. Meydana çıxan yeni idarətmə sisteminin aşağı pilləsi kimi inqilab komitəsi daha çox yerli idarəetmə orqanı qismində fəaliyyət göstərirdi. Belə ki, həm qəzalarda, həm də şəhərlərdə Azərbaycanın yerli orqanları inzibati idarəçilik baxımından Xalq Daxili İşlər Komissarlığının tabeçiliyində idi.

Lakin sonradan yaranan hakimiyyət orqanları – Sovetlər həm yerli idarəetmə, həm də yerli özünüidarəetmə orqanlarının funksiyalarını özündə cəmləşdirmiş oldular. Özünəməxsus özünüidarəetmə vahidləri kimi yerli sovetlər özünün başlanğıcını hələ 1905-ci ildən götürmüşdülər. Həmin

dövrdə Bakıda ilk fəhlə deputatları Soveti yaradılmış və özünüidarəetmə əsasları ilə fəaliyyət göstərmişdir. Mövcudluğunun ilk illərində Sovetlər imperativ səciyyə daşıyırdılar və hakimiyyət münasibətlərinin vahid konstruksiyasını təşkil etmirdilər. Onlar müəyyən ərazilərdə təşkil olunan və silki xarakterə malik olan, yəni həmin ərazidə məskunlaşan bütün vətəndaşların maraqlarını və tələbatlarını təmin etmək iqtidarında olmayan xüsusi korporasiyalar idilər. Lakin tədricən bütövlükdə o dövrə qədər mövcud olan ictimai özünüidarəetmə institutlarının Sovetlərin tərkibinə transformasiyası müşahidə olunurdu ki, bu da əsrlərlə formalaşmış adət və ənənələrin dağılmasına gətirib çıxardı.

Müəllifin qeyd etdiyi kimi, ictimai həyatın bütün sferalarında mərkəzləşdirmə siyasəti məcrasında yerli hakimiyyət orqanları qanunvericiliklə faktiki olaraq dövlət hakimiyyəti orqanları kimi özünün təsdiqini tapırdı. Bu şəraitdə yerli özünüidarəetmə məfkurəsinə belə yer qalmırdı. Həddən ziyadə mərkəzləşdirilmiş idarəetmə sistemində XX əsrin əvvəllərində özünə Azərbaycanda kök salmış yerli özünüidarəetmə sisteminin ənənələri itirilmişdi. «Yerli özünüidarəetmə» anlayışının özü tədricən siyasi və hüquqi leksikondan yoxa çıxmışdı və bəzən istifadə olunduqda belə, yalnız mənfi, təndiqi kökdə səslənirdi; yerli özünüidarəetməyə müstəsna olaraq burjua demokratiyası institutu kimi nəzər salınırdı.

Bununla belə, bu dissertasiya işinin ümumi kontekstində sovetlərin hüquqi qiymətləndirilməsi Azərbaycanda yerli hakimiyyətin inkişafındakı ümumi və xüsusi cəhətlərin üzə çıxarılması, sovetlər sistemi ilə müasir yerli özünüidarəetmənin müqayisəsi nəticəsində sonuncunun çatışmazlıqlarının və üstünlüklərinin aşkarlanması məqsədilə həyata keçirilir.

Tədqiqatın bu fəslinin **«XX əsrin ortalarında və ikinci yarısında yerli hakimiyyətinin təşkilinin sovet modeli»** adlanan ikinci yarımfəslində Sovetlərin hakimiyyəti dövründə bütövlükdə müvafiq qanunvericilik aktlarının və yerli hakimiyyətin təşkili və fəaliyyətinin sovet təcrübəsinin tədqiqi və təhlili həyata keçirilir. Həmin təcrübənin ümumiləşdirilməsi əsasında müəllif belə nəticəyə gəlir ki, özünüidarəetməyə dövlət hakimiyyət və idarəetmə sisteminə bir radikal alternativ kimi nəzər yetirilmədiyi halda özünün müxtəlif tarixi modifikasiyalarında kifayət qədər özünəməxsusluğu ilə seçilən yerli özünüidarəetmənin sovet modelinin mövcudluğu haqqında fikir yürütmək mümkündür və münasibdir.

Bu model üçün səciyyəvi olan cəhətlərin içərisində ilkin olaraq dövləti əsasların şəksiz üstünlüyünü, dövlət hakimiyyəti sisteminə sıx inteqrasiyanı və müvafiq olaraq ictimai özünüidarəetmənin özünün başlanğıclarının

zəiflədilməsini qeyd etmək olar. Birincisi, özünüidarəetmə funksiyası bu dövrdə əhəmiyyətli dərəcədə özünütəşkilin digər formaları – küçə, ev, məhəllə komitələri, ictimai təşkilatlar və s. vasitəsilə reallaşdırılırdı. İkincisi, bu modeldə özünüidarəetmənin bir sıra formal əlamətləri – yerli büdcələr, nümayəndəli hakimiyyət orqanları, ərazi sahələri mövcud idi. Üçüncüsü, Sovetlər sisteminin iyerarxiyalılığını göstərmək olar. Nəhayət, partiya orqanları tərəfindən ideoloji, qismən də təşkilati nəzarətin həyata keçirilməsi həmin model üçün səciyyəvi idi. Partiya orqanları konkret ərazidə yerli və ümumdövlət maraqlarının əlaqələndirilməsi və uzlaşdırılması funksiyasını yerinə yetiridilər.

Dissertasiyada vurğulanır ki, Sovetlərin əsasında xalq nümayəndəliyi dururdu ki, bu da əslində yalnız formal olaraq cəmiyyətin maraqlarını təmsil edirdi. Müxtəlif aktlarda bəyan edilən xalq özünüidarəetməsi məfkurəsi dövlət hakimiyyətinin fəaliyyətinin və əhalinin təşəbbüskarlığının uzlaşdırılması kimi şərh olunurdu və bir qayda olaraq, tərkibinin seçilməsi ciddi şəkildə nəzarətdə saxlanılan deputat korpusunda əhalinin geniş təmsilçiliyi ideyasında öz təsdiqini tapırdı. İstər ittifaq, istərsə də respublika qanunvericiliyi ilə yerlərdə hakimiyyətin təşkilinin əsasında demokratik mərkəziyyət prinsipinə söykənən Sovetlər sisteminin vahidlyi prinsipi dururdu ki, bu da aşağı orqanların yuxarılara sərt tabeçiliyi üzərində qurulmuşdu, yəni hakimiyyətin aşağı həlqələri yalnız müəyyən edilmiş hüdudlarda, icazə verilən çərçivədə müstəqilliyə malik idilər. Sovetlərin hər hansı bir səviyyəsində hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipi həyata keçirilmirdi. Hakimiyyət və idarəçilik birləşdirilmişdi, Sovetlər bilavasitə onlara aid edilən təsərrüfat, sosial-mədəni quruculuq işlərinə rəhbərlik funksiyasını həyata keçirirdilər. Yerli Sovetlərin seçdikləri icraiyyə komitələri ikiqat tabeçilik prinsipi – yuxarı orqana və özlərinin yerli sovetlərinə tabeçilik üzrə fəaliyyət göstərirdilər.

Sosializmdə dövlət idarəetməsi və xalqın özünüidarəsi dialektik sintezdən ibarət idi. Sovetlərə dövlətin siyasi əsası kimi baxılır, «qərarların qəbulu ilə onların icrasının uzlaşması» prinsipi idarəetmə sisteminin funksional differensiasiyasının, demokratik mərkəzləşmə prinsipi isə ərazi üzrə fərqləndirilməsinin mümkünlüyünü istisna edirdi. Bu zaman özünüidarəetmənin özü idarəçilik fəaliyyətinin obyekt və subyektinin məcmusu kimi başa düşülürdü. Ümumilikdə Sovetlərin (istər yerli, istərsə də mərkəzi) təşəkkül tapması idarəetmə başlanğıcları ilə xalq kütlələrinin özünüidarəetmə təşəbbüslərinin birləşdirilməsi haqqında niyyətlərin təcəssümünə cəhd idi. Lakin təcrübə forma etibarilə yaxın olsa da, məzmun baxımından

müxtəlif olan bu iki halın mexaniki olaraq birləşdirilməsinin düzgün olmadığını təsdiqləməklə bütün səyləri heçə endirdi.

Müəllif belə bir yanaşma ortaya qoyur ki, formal hüquqi baxımdan sovetlər sisteminin demokratizmi səviyyə etibarilə qərb parlamentarizmindən və bələdiyyə idarəetməsi sistemindən geridə qalmırdı. Praktiki nöqteyi-nəzərdən isə yerli sovetlərə aid qanunvericilikdə öz əksini tapmış müddəaların və prinsiplərin reallaşdırılması əksər hallarda mümkün olmamışdı.

Yerli sovetlərin fəaliyyətinin və hüquqi tənziminin təhlili yerli özünüidarəetmə islahatlarının indiki mərhələsində bələdiyyə quruculuğu təcrübəsində istifadəyə yararlı ola biləcək pozitiv məqamları üzə çıxarmağa imkan verir. Belə ki, yerli Sovetlərin formalaşmasında və fəaliyyətində geniş xalq kütlələrinin iştirakını, Sovetlərin müxtəlif həlqələrinin qanunvericilik qaydasında tənzimlənməsinə diferensial yanaşmanı (həmin dövrdə rayon, şəhər, qəsəbə, kənd Sovetləri haqqında ayrı-ayrılıqda qanunlar qəbul edilmişdi), seçicilərin seçkiqabağı tapşırıqlarında, deputatların dövrü olaraq hesabat vermələrində, seçicilər tərəfindən deputatların vaxtından əvvəl geri çağırılması hüququnda təcəssüm edən deputatların seçicilərlə sıx əlaqəsini, yerli Sovetlərin və əhalinin ümumxalq müzakirəsinə çıxarılan qanunların müzakirəsində fəal iştirakını (indiki mərhələdə belə müzakirələr, demək olar ki, yox dərəcəsindədir) yerli hakimiyyətin sovet modelinin müsbət tərəflərinə aid etmək olar.

XX əsrin 80-ci illərinin sonu - 90-cı illərinin əvvəllərində sovet dövlətçiliyinin böhranı, Sovetlər İttifaqının dağılması və Azərbaycanda dövlət müstəqilliyinin bərpası yenidən yerli özünüidarəetməyə keçidin, yerli hakimiyyət sisteminin bərqərar və inkişaf etdirilməsinin zəruriliyini şərtləndirir.

Dissertasiya işinin üç yarımfəsli əhatə edən **«Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmənin hüquqi təminatı»** adlanan beşinci fəsli müasir dövrdə yerli özünüidarəetmənin konstitusion əsasları, dövlətin və yerli özünüidarəetmənin maraqlarının təminatının hüquqi mexanizmi, dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmənin qarşılıqlı fəaliyyəti, yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətinin hüquqi nizamlanmasının müasir vəziyyəti, perspektivləri, eləcə də bu sahə üzrə qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi problemlərinin araşdırılmasına həsr olunmuşdur.

«Müasir dövrdə Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin konstitusion-hüquqi əsasları« adlanan birinci yarımfəsildə vurgulanır ki, cəmiyyətin və dövlətin təşkilinin müasir Azərbaycan konstitusiya modeli demokratik səciyyə daşıyır və bilavasitə Azərbaycan xalqının maraqlarına

xidmət edir. Müasir konstitusionalizmin təşəkkülünün erkən çağlarında dövlət və şəxsiyyətin qarşılıqlı münasibətləri, hakimiyyət və insan azadlığı problemləri yeni siyasi dövrün konstitusiya fəlsəfəsində və müvafiq olaraq, ictimai münasibətlərin konstitusion nizamlanmasının ümumi mexanizmində mərkəzi yerlərdən birini tuturdular. Həmin dəyərlərin hüquqi ifadə vasitəsi qismində yalnız özü-özlüyündə konstitusion nizamlamada ümumi nüfuzedici və əhatəedici səciyyə daşıyan insan və vətəndaş hüquq və azadlıqları institutu deyil, həmçinin konstitusiya quruluşunun əsaslarının, kütləvi hakimiyyətin təşkili və fəaliyyətinin və s.-nin əhatə olunduğu bütün institutlar sistemi çıxış edir.

Yerli özünüidarəetmənin realizəsinin formal-hüquqi əsasları Konstitusiyada əks etdirilmiş yerli özünüidarəetmənin hüquqi tənziminin xarakteri və məzmununda özünü biruzə verir. Yerli özünüidarəetmə üçün Konstitusiyanın rolu onun əsas qanun kimi müvafiq sahəvi, o cümlədən bələdiyyə-hüquqi məzmunlu normaların burada təsbit edilməsi ilə məhdudlaşmır. Konstitusiyanın yerli özünüidarəetmə institutları və normaları sisteminin bütövlükdə konstitusiya səviyyəsində təsdiqlənən ali dəyərlərə uyğunluğu baxımından qiymətləndirilməsinin özünəməxsus ölçüsü, meyarı qismində çıxış etməsi də çox mühüm əhəmiyyət kəsb edən bir hal hesab olunur.

Azərbaycan Respublikasının 1995-ci il Konstitusiyasının xüsusi olaraq yerli özünüidarəetməyə həsr edilmiş IV bölməsinin IX fəslində təsbit edilmiş normalar yerli özünüidarəetmənin «ictimai» nəzəriyyəsi çərçivəsində yaradılmışdır. Konstitusiya yerli özünüidarəetmənin mahiyyətini onun şəhər və kəndlərin səmərəli idarəçiliyini təmin edən yerli hakimiyyət sistemi kimi məhdud praqmatik anlamının haşiyəsindən kənara çıxardı. Qeyd edilməlidir ki, cəmiyyətin və dövlətin demokratikliyinin göstəricisi kimi yerli özünüidarəetmə söz, vicdan azadlığı və demokratik sistemin digər əsaslarından heç də az əhəmiyyətli rol oynamır. Yerli özünüidarəetməyə verilən konstitusion təminatlar, xüsusən də dövlət hakimiyyəti sistemindən yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyinin təminatı buna sübutdur. Məhz bu əsasın üzərində vətəndaş təşəbbüskarlığı formalaşır və ictimai sazişə nail olunur.

Dissertasiyada qeyd olunur ki, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında yerli özünüidarəetməyə aid məsələləri birbaşa və dolayısı ilə təsbit edən normalar mövcuddur. 142-146-cı və 150-ci maddələrdə yığcam və aydın şəkildə ifadə olunmuş birbaşa konstitusiya normaları, eləcə də Konstitusiyanın müxtəlif maddələrində bu institutla bağlı dolayısı ilə öz əksini tapmış normalar Azərbaycanın da rəsmi səviyyədə tanıdığı 15 oktyabr 1985-ci il

tarixli «Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyası»nın prinsiplərinin, MDB-nin iştirakçı-dövlətlərinin Parlamentlərarası Assambleyasının 1994-cü ildə qəbul edilmiş «Birliyin iştirakçı-dövlətlərində yerli özünüidarəetmənin prinsipləri haqqında» Bəyannamənin və digər beynəlxalq aktların tələbləri ilə əsasən uzlaşsa da, həllini gözləyən müəyyən məsələlər hələ də qalmaqdadır. Belə ki, Yerli özünüidarəetmənin Avropa Xartiyasının (YÖAX) 2-ci maddəsində qeyd olunduğu kimi, yerli özünüidarəetmənin prinsipləri məqsədəmüvafiqlik baxımından ya dövlətlərin konstitusiyalarında, ya da ölkələrin qanunvericiliyində alternativ olaraq tanınmalıdır. Əsasən zahiri status səciyyəsi daşıyan həmin prinsiplər yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyət müstəqillyi; təşkilati müstəqillyi; maliyyə və əmlak müstəqilliyi; yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz hüquq və qanuni mənafelərinin məhkəmə müdafiəsi hüququ; bələdiyyə qurumlarının birlik və ya ittifaqlar yaratmaq hüququ; dövlət hakimiyyəti orqanlarının yerli özünüidarəetmə orqanlarına zəruri vəsaitlə təmin etməklə müəyyən dövləti səlahiyyətləri vermək və onların həyata keçirilməsinin qanuniliyini və məqsədə müvafiqliyini nəzarətdə saxlamaq hüququ; yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin qanuniliyinə dövlət nəzarəti hüququ və s. kimi mühüm məsələləri ehtiva edir ki, bunlar da hüququn ümumi prinsipləri ilə həmahənglik təşkil edir.

Zahiri prinsiplərlə yanaşı, yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin daxili prinsipləri də mövcuddur ki, bunlar Avropa Xartiyasında və Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının müvafiq müddəalarında əks etdirilmişdir. Həmin prinsiplərə yerli özünüidarəetmə orqanlarının üzvlərinin və vəzifəli şəxslərinin seçki əsasında formalaşdırılması, yerli özünüidarəetmənin nümayəndəli orqanlarının yaradılmasının məcburiliyi və onların özlərinin qarşısında məsul olan icra orqanlarını yaratmaq hüququ, yerli özünüidarəetmə orqanlarının əhali qarşısında hesabatlılığı, onların qərarlarının hazırlanması, müzakirəsi, qəbulu, icrası və yerinə yetirilməsi üzərində nəzarət prosesində əhalinin iştirakı, yerli özünüidarəetmə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin fəaliyyətinin aşkarlığı, onların fəaliyyətində qanunçuluğun gözlənilməsi, yerli və dövləti maraqların uzlaşdırılması və s. aiddir.

Yuxarıda qeyd edilən konstitusion prinsiplərə görə, yerli özünüidarəetmə hakimiyyəti qanunla nizamlanan olduğundan dövlət hakimiyyəti bu təsisatla bağlı islahat aparmaq, onun hüquqlarını tənzimləmək, eyni zamanda bu hüquqları genişləndirmək və ya məhdudlaşdırmaq hüququna malikdir. Digər tərəfdən, yerli özünüidarəetmə də özünün məxsusi səlahiyyətlərinə malikdir və hansısa təbii hüquqlar baxımından deyil, dövlətin bəyan etdiyi mövcud konstitusion prinsiplərə əsasən müəyyən

edilmiş hüdudlarda həmin səlahiyyətlər üzrə hərəkət edir. Həmçinin tədqiqatda qeyd olunur ki, yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin prinsiplərinin Konstitusiya səviyyəsində təsbiti dövlət hakimiyyətinin yerli özünüidarəetmə fəaliyyətinə yersiz müdaxiləsinin qarşısını almağa yönəlik bir vasitə qismində çıxış edir; həmin prinsiplərin dəyişdirilməsi Konstitusiyaya dəyişikliklər edilmədən mümkün deyildir ki, bu da Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 3-cü və 152-ci maddələrinə əsasən yalnız referendum vasitəsilə həyata keçirilə bilər.

Tədqiqatın bu fəslinin **«Dövlətin və yerli özünüidarəetmənin maraqlarının təminatının hüquqi mexanizmi, dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmənin qaruşılıqlı fəaliyyəti»** adlanan ikinci yarımfəslində ilkin olaraq belə bir mövqe ifadə olunur ki, hər bir demokratik dövləti ilkin olaraq fərqləndirən cəhət dövlət hakimiyyətinin öz üzərinə cəmiyyətin həyati fəaliyyətinin təmin edilməsi üzrə – qanunlara riayət edilməsi üzərində nəzarət, hüquq qaydasının qorunub saxlanılması və mühafizə edilməsi, vahid hüquqi bazanın yaradılması, ordunun saxlanılması, ərazi bütövlüyünün təmin edilməsi, iqtisadi və sosial inkişafa nail olunması, mülkiyyətin toxunulmazlığına və insan haqqlarının müdafiəsinə təminat verilməsi, beynəlxalq münasibətlərin qurulması və inkişaf etdirilməsi və s. kimi ən vacib dövləti vəzifələrə görə məsuliyyət yükünü götürməsidir. Bu baxımdan hər bir dövlətin, o cümlədən də Azərbaycan Respublikasının mənafeyinin gözlənilməsi də ilk növbədə sadalanan vəzifələrin layiqli və ədalətli şəkildə həyata keçirilməsi ilə şərtləndirilir. Azərbaycan dövlətinin maraqlarının təminatının hüquqi mexanizmi ilk növbədə onun Konstitusiyasında öz təzahürünü tapır ki, burada yuxarıda göstərilən vəzifələrin daha effektiv şəkildə həll edilə bilməsi üçün səmərəli hakimiyyət və idarəetmə sisteminin yaradılmasının hüquqi əsasları əks etdirilmişdir.

Müəllifin qeyd etdiyi kimi, dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə bir-biri ilə sıx bağlılığa malikdir, çünki onların həp ikisi vahid mənbədən – xalq hakimiyyətindən qaynaqlanır. Həm dövlət hakimiyyəti orqanları, həm də yerli özünüidarəetmə orqanları kütləvi hakimiyyətin həyata keçirilməsinin müxtəlif, lakin bir-birini tamamlayan formalarıdır. Digər tərəfdən, dövlət orqanlarının və yerli özünüidarəetmənin fəaliyyəti eyni subyektin – əhalinin maraqlarının təminatına istiqamətlənmişdir ki, bu da onların fəaliyyətinin əlaqələndirilməsi yönümündə çox vacib bir amildir. Dövlət hakimiyyəti müxtəlif sosial qrupların, eləcə də ayrı-ayrı regionların ümumi tələblərinin təmin olunmasına yönəlik xalqın özünütəşkili formalarından biri sayılır.

Tədricən şüurlarda yer almış və qanunlarda təsbit edilmiş həmin ümumi tələblər ümumdövlət maraqlarına çevrilir.

Müəllif qeyd edir ki, yerli özünüidarə səviyyəsində dövlətin və yerli maraqların tarazlığı ilk növbədə qanunla təmin olunur. Bu tarazlığın təmininin ən əməli vasitələri yerli özünüidarəetmə orqanlarının normativ və qeyri-normativ səlahiyyət dairəsinin dəqiq müəyyən edilməsində, bilavasitə və nümayəndəli demokratiya formalarının səmərəli uzlaşdırılmasında, icra hakimiyyəti başçısının təyini və işdən azad edilməsinin xüsusi qaydasında və s. ifadə olunur. Yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsi müvafiq ərazidə məskunlaşan əhalinin şərtsiz hüququ hesab edilir və bu zaman mərkəzi dövlət hakimiyyəti orqanlarının timsalında dövlət yerli özünüidarəetmə sisteminin yaradılması və inkişafını stimullaşdıran ən maksimal və əlverişli şəraiti yaratmalı, xüsusən də effektiv normativ hüquqi bazanın formalaşdırılması və qəbul edilmiş qanunların təbliğatını, onların tətbiqini düzgün məcraya yönləndirməlidir.

Dissertasiyada yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən dövləti maraqların gözlənilməsinin vacibliyinin əks olunduğu Konstitusiya müddəasının təhlili ilə yanaşı, bu maraqların öz ifadəsini tapdığı və yerli özünüidarəetmə fəaliyyətinin ayrı-ayrı tərəflərini müəyyən edən qanunların məzmununa müraciət edilir, müvafiq təhlilllər aparılır. Eyni zamanda, yerli ərazi birliklərinin əhalisinin maraqlarının daha effektiv təmini baxımından hakimiyyətin əhaliyə maksimal yaxınlığını ehtiva edən və mərkəzi hakimiyyətin səlahiyyətilərinə yerli səviyyədə həlli mümkün olmayan bəzi problemlərin delegiyasını nəzərdə tutan subsidiarlıq prinsipinin Azərbaycan qanunvericiliyində öz təsbitini tapmasının vacibliyi önə çəkilir.

Dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyəti və qarşılıqlı təsirini, xüsusən də onların birgə səlahiyyət sferasına aid olan məsələlərin qanunvericiliklə təsbiti məsələlərini araşdırarkən müəllif ölkəmizdə yerli özünüidarəetmə orqanlarının dövlət hakimiyyətinin müxtəlif sferalaranı təmsil edən orqanlarla qarşılıqlı əlaqələri ilə bağlı məsələlərin qanunvericiliyimizdə kifayət edəcək səviyyədə təsbit olunmamasını qeyd edir və bunu da yerli özünüidarəetmə fəaliyyəti ilə əlaqədar məsələləri əks etdirən mövcud qanunlarda hələ də boşluqların qalması ilə əlaqələndirir, çıxış yolu kimi isə bu boşluqların aradan qaldırılması üçün kompleks tədbirlərin həyata keçirilməsinin vacibliyini göstərir. Digər tərəfdən, Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə və dövlət idarəetməsi arasında əlaqə rolunu oynayan, mərkəzi hakimiyyət strukturlarının nümayəndəsi qismində çıxış edən yerli idarəetmə – yerli icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi əsaslarını

tədqiq edən müəllif yerli hakimiyyətin Azərbaycan modelinin mahiyyətini açıb göstərir, hüquqi dövlət quruculuğu üzrə vəzifələrin yerinə yetirilməsi məqsədilə onun təkmilləşdirilməsinin zəruriliyini əsaslandırır. Azərbaycan modelində yerli özünüidarəetmə başlanğıclarının möhkəmlənməsini yüksək qiymətləndirən müəllif yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən bir sıra dövləti funksiyaların da həyata keçirə bilməsi üçün təşkilati-hüquqi və iqtisadi-sosial xarakterli tədbirlərin görülməsini vacib hesab edir. Bununla yanaşı dissertasiyada idaretmə sisteminin effektivliyi və yerli icra hakimiyyətlərinin inzibati-ərazi dairələri üzrə nümayəndələri ilə bələdiyyələrin səlahiyyətləri arasındakı paralelliyin aradan qaldırılması məqsədi ilə onların vahid bir orqanın – yerli özünüidarəetmə orqanının timsalında birləşdirilməsi, həmçinin yerli icra hakimiyyəti orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasında qarşılıqlı əlaqənin təşkili məsələlərini müəyyən edən qanunvericilik aktının qəbul edilməsi və bu normativ aktla bütün ziddiyyətli halların aradan qaldırılmasının vacibliyi vurğulanır.

Dissertasiyada Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə başlanğıclarının inkişafı sferasında dövlət siyasətinin müxtəlif aspektlərini ehtiva edən «Yerli özünüidarəetmənin inkişafının dövlət proqramı»nın qəbul edilməsinin və burada ilk növbədə cəmiyyətin real imkanlarının qiymətləndirilməsində adekvatlılığın nəzərə alınmasının vacibliyi qeyd olunur. Həmin proqramın əsas istiqamətləri bütövlükdə fəaliyyətdə olan modelin inkişafına, xüsusən də əsas diqqətin yerli idarəetməni və yerli özünüidarəetməni özündə birləşdirən vahid sistemin inkişaf etdirilməsinə yönəldilməsinə şərait yarada bilər.

Dissertasiya işinin V fəslinin sonuncu yarımfəsli **«Yerli özünüidarəetmə fəaliyyətinin hüquqi nizamlanması: müasir vəziyyəti, perspektivləri və qanunvericiliyin realizə problemləri»** adlanır. Həmin yarımfəsildə belə bir mövqe ortaya qoyulur ki, yerli özünüidarəetmə sahəsində hüquqi tənzimləmə yerli səviyyədə mövcud hüquq münasibətlərinin mühafizəsi və müdafiəsi amili kimi çıxış etməklə yanaşı, nəticə etibarilə yerli özünüidarəetmənin effektiv təşkili və fəaliyyəti üçün optimal hüquqi zəminlərin yaradılmasına gətirib çıxaracaq yeni ictimai münasibətlərin meydana gəlməsinə və inkişafına yol açır. Özünüidarəetmə sahəsində hüquqi nizamlamanın effektivliyi vətəndaşların və vəzifəli şəxslərin hüquqi düşüncəsinin, bütövlükdə cəmiyyətin hüquq mədəniyyəti və düşüncəsinin səviyyəsinin yüksəldilməsi ilə sıx bağlıdır. Bu da öz növbəsində hüquqi tərbiyə və təbliğat, hüquq normalarının izahı üzrə fəal işin təşkil edilməsi vəzifəsini ortaya çıxarır. Kadr tərkibinin informasiya-hüquqi texnologiyalarla zəif təmin olunduğu yerli özünüidarəetmə üçün bu xüsusilə aktual bir məsələdir.

Yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin hüquqi bazası «çoxsəviyyəlidir» və bir-birilə qarşılıqlı əlaqədə olan normativ aktların bütöv bir sistemindən ibarətdir. Azərbaycanda islahatlar prosesində yerli özünüidarəetmə fəaliyyətini tənzimləyən normativ hüquqi aktların üç səviyyəsi – beynəlxalq, respublika və yerli səviyyələri formalaşmışdır ki, bunların da hər biri müxtəlif hüquqi qüvvəli aktları təşkil edən «yarımsəviyyələr»dən ibarətdir. Müəllif tərəfindən yerli özününüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətini tənzimləyən normativ hüquqi aktların bütün göstərilən səviyyələri, həmçinin Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin inkişafı istiqamətində fəaliyyət göstərən QHT-lər tərəfindən bu sahədəki qanunvericiliklə bağlı aparılmış təhlillər və təklif olunan mexanizmlər öyrənilərək təhlil edilmiş, müvafiq qanunlardakı pozitiv cəhətlər və çatışmazlıqlar, eləcə bu çatışmazlıqların aradan qaldırılması yolları barədə mühakimələr yürüdülmüş, yerli özünüidarəetmə institutunun hüquqi əsaslarının inkişaf perspektivləri müəyyən edilərək bir sıra vacib təkilif və tövsiyələr irəli sürülmüşdür. Bunların içərisində Konstitusiya da daxil olmaqla mövcud qanunlarda dəyişikliklərin edilməsi təklifləri ilə yanaşı, yerli özünüidarəetmə sahəsində qəbul edilməsi təklif olunan mühüm qanunların yerli ərazi birliklərinin əhalisinin müzakirəsinə verilməsi, bələdiyyələrin əhali və dövlət qarşısında hesabat vermə qaydaları və şərtləri, yerli əhalinin yerli özünüidarə hüquqlarını həyata keçirmə qaydası, dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyəti haqqında, bələdiyyələrin seçkili şəxslərinin səlahiyyətlərinə vaxtından əvvəl xitam verilməsi qaydası («geri çağırılma» institunun tətbiqi önə çəkilməklə), bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlərin verilməsi, bələdiyyələr tərəfindən xarici əlaqələrin həyata keçirilməsi qaydası, iri şəhər özünüidarəetməsinin təşkili və fəaliyyət əsasları, yerli özünüidarəetmənin hüquqlarının məhkəmə təminatı qaydası, bələdiyyə hüquqyaratması, əhalinin yerli səviyyədə hüquqyaratma təşəbbüsünün həyata keçirilməsi qaydası haqqında və s. qanunvericilik aktlarının qəbulunun vacibliyi ön plana çəkilir.

Həmin normativ hüquqi aktların bir qisminin məzmununda, xüsusən də sonuncu təklif olunan qanunvericilik aktında əks etdirilməsi zəruri ola biləcək mühüm prosedur məqamlar açıqlanır. Müəllif təklif etdiyi sonuncu layihə ilə əlaqədar fikrini belə əsaslandırır ki, əvvəlki dövrün dövlət-paternalist ideologiyasının təsiri altında daha çox şəxsiyyətin müdafiəsi, ona hüquqi yardımın göstərilməsi haqqında danışıldığı və bu amillərin qanunvericilikdə hərtərəfli şəkildə təsbiti üzrə tədbirlər görüldüyü halda, hüquqi sərbəstliyin təmini, hər bir yaşayış məntəqəsində şəxsiyyət üçün sosial və hüquqi rahatlığın yaradılması məsələləri bir qədər diqqətdən kənarda qalır. Əgər hüquqi müdafiəlilik qanunun mühafizəedici funksiyalarının həyata keçirilməsinə

yönəlirsə, hüquqi rahatlılıq hüquqi azadlığın keyfiyyətcə yeni səviyyəsinin təmin edilməsinə istiqamətlənir. Məhz belə mühitin yaradılmasına yerli özünüidarəetmə sistemi xidmət etməlidir və normayaratmada bu amil mütləq nəzərə alınmalıdır. Həmin amilin nəzərə alınması yerli səviyyədə normayaradıcılığı prosesinin pozitiv məcraya yönəlməsinə, normayaradıcı qərarların qəbul edilməsində ictimaiyyətin iştirakı prosedurunun normativ təsbitinə və bu da, şübhəsiz, vətəndaş cəmiyyətinin fəallığına müsbət təsir göstərməsinə, mövcud yerli özünüidarəetmənin hüquqi bazasının təkmilləşdirilməsinə, bütövlükdə hüququn sisteminin mükəmməlləşməsinə xidmət edə bilər. Müəllif Azərbaycanın bu sahədəki tarixi təcrübəsinə əsaslanaraq hesab edir ki, ictimai münasibətlərin hüquqi tənzimlənməsinin daha çox real vəziyyətə uyğun şəkildə aparılması məqsədəuyğundur və şübhəsiz ki, bu, normaların daha keyfiyyətli fəaliyyət göstərməsini təmin edərdi.

Dissertasiyada qeyd olunur ki, bələdiyyələrə öz nizamnamələrində yerli əhəmiyyətli məsələlərin dairəsini müstəqil surətdə müəyyən etmək hüququ verilməlidir və bu məsələlərlə bağlı yerli hüquqyaratma fəaliyyəti həyata keçirilərkən bələdiyyələr tərəfindən əvvəlki dövrlərin, əsasən də AXC dövrünün təcrübəsindən istifadə olunması müsbət nəticələrin əldə olunmasına gətirib çıxara bilər.

Bu gün Azərbaycanda yerli özünüidarənin tarixi təcrübəsi yerli özünüidarəetmənin çoxsəviyyəli əsaslar üzrə quruluşu, iri şəhərlərdə özünüidarəetmə təsisatlarının formalaşdırılmasının hüquqi əsaslarının yaradılması, dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanları arasındakı səlahiyyət hüdudları, bələdiyyə mülkiyyətinin formalaşması, idarə olunması qaydası və mexanizmi, hakimiyyətin müxtəlif səviyyələrindəki büdcələr üzrə mədaxil və məxariclərin hüdudlarının müəyyən edilməsi, yerli özünüidarəetmənin funksiyaları kimi məsələlərin yenidən elmi baxımdan işlənib hazırlanmasında olduqca dəyərli ola bilər.

Dissertasiyada belə bir fikir ifadə olunur ki, yerli özünüidarəetmənin islahatlaşması üç əsas prinsipial məqamın dərkindən çıxış edilərək aparılmalıdır. Bunlar – idarəetmə fəaliyyətinin konkret cəmiyyətin real olaraq tarixən şərtləndirilən imkanlarına əsaslanaraq təşkili; bu və ya digər özünüidarə modelinin quruluşu zamanı mövcud metodlar arasında mümkün olduğu qədər seçim aparmanın vacibliyi; yerli özünüidarəetmə sisteminin quruluşunun dövlət hakimiyyətinin qeyri-mərkəzləşmə və qeyri-təmərküzləşməsi arasındakı tarazlıqdan çıxış edilərək müəyyənləşməsi və bunun da, öz növbəsində hüquqi vasitələrlə tənzimlənməli olmasıdır. Bu məqsədlə yerli özünüidarəetmə

orqanlarının fəaliyyəti üzərində inzibati nəzarət sisteminin təkmilləşdirilməsi, həmçinin yerli özünüidarəetmənin hüquqi təminatlarının, xüsusən də məhkəmə təminatının genişləndirilməsi zərurəti və bunların qanunvericiliklə təsbiti məsələsi də ortaya qoyulur ki, bununla bağlı daha çox Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Məhkəməsinin, Ali Məhkəməsinin və inzibati-iqtisad məhkəmələrinin rolunun gücləndirilməsi önə çəkilməlidir.

Yerli özünüidarəetməyə dair normativ hüquqi aktların ziddiyyətliliyi, sistemsizliyi və natamamlığı, əksər hallarda onların bir çox müddəalarının uyğunsuzluğu, mövcud normativ aktların dəqiq realizə mexanizmlərinin olmaması, hüquqi tənzimləmədəki boşluqlar son anda hüquqi qeyri-müəyyənliyin, kolliziyaların yaranmasına gətirib çıxarır ki, bu da müəllifi yerli özünüidarəetmə haqqında normativ hüquqi aktların məcəlləşdirmə qaydasında sistemləşdirilməsinin mühüm vəzifə kimi qarşıda durduğu qənaətinə gəlməsinə əsas verir. Sistemləşdirilmiş aktda yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin ümumi prinsiplərinin məzmunu gerçək tələbatlardan çıxış edilərək müəyyən olunmalıdır. Həmin qanunda yerli özünüidarəetmə ilə bağlı mühüm anlayışların izahının verilməsi; yerli özünüidarəetmə orqanlarının yerli əhali qarşısında məsuliyyətinin müəyyənləşdirilməsi; bələdiyyələrin səlahiyyətləri ilə onların sərəncamında olan maliyyə və əmlak resurslarının arasında tarazlığın təmin edilməsi; yerli özünüidarəetmənin ərazi hüdudları fəaliyyət səviyyələrinin müəyyən edilməsi; dövlət hakimiyyəti orqanları tərəfindən qəbul edilən qərarların nəticəsində yaranmış yerli büdcələrin əlavə məsrəflərinin kompensasiyası; yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən ictimai qaydanın mühafizəsinin təşkili; respublikanın iri şəhərlərində yerli özünüidarəetmənin təşkilinin xüsusiyyətlərinin, yerli əhalinin yerli özünüidarəetmə sahəsində normayaratma fəaliyyətinin həyata keçirilməsində iştirakının forma və qaydasının, minimum dövlət sosial standartlarının müəyyən edilməsi; yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən dövlət hakimiyyəti orqanlarının Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına və qanunlarına uyğun gəlməyən normativ hüquqi aktları və qərarlarından şikayət vermə qaydası; yerli özünüidarənin həyata keçirilməsi ilə bağlı olan münaqişələrin məhkəmə qaydasında həlli; yerli özünüidarəetmə orqanları və onların vəzifəli şəxslərinin fəaliyyətinin qanuniliyi üzərində nəzarətin müəyyənləşdirilməsi, habelə bu subyektlərin qanunvericiliyin pozulmasına və öz vəzifələrini lazımi qaydada yerinə yetirməməyə görə məsuliyyətinin gücləndirilməsi haqqında və s.

müddəaların əks olunması, daha sonra bu məsələlərlə bağlı müvafiq qanunların qəbul edilməsi məqbul hesab edilir.

Müəllifin gəldiyi qənaətə görə, yerli özünüidarəetmənin normativ hüquqi bazasının təkmilləşdirilməsi və inkişafının müvəffəqiyyətliliyi həm qanunverici, həm də yerli özünüidarəetmə ilə qarşılıqlı əlaqədə olan dövlət hakimiyyətinin nümayəndələri tərəfindən Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin tarixi təcrübəsi, yerli şəraitin özünəməxsusluğu, əhalinin hüquq mədəniyyətinin səviyyəsi kimi mühüm amillərin nəzərə alınmasından asılıdır. Cari qanunvericiliyin effektiv fəaliyyəti üçün ilk növbədə çox qısa bir müddətdə bələdiyyələrlə bağlı respublika qanunvericiliyinin, eləcə də yerli səviyyəli aktların tam həcmdə uyğunluğunu təmin etmək zəruridir. Müəllif tərəfindən yerli özünüidarənin statusu ilə bağlı məsələlərin hüquqi tənziminin təkmilləşdirilməsinin vacibliyi qeyd olunur və qüvvədə olan qanunvericiliyə hüquq normalarının tətbiqi praktikasının, onların faydalılığı və ya lüzumsuzluğu əmsalının nəzərə alınması ilə zəruri dəyişikliklərin aparılmasının məqsədəuyğunluğu əsaslandırılır. Bu sahədə mövcud olan qanunların realizəsinin konkret mexanizminin, yəni bir növ bütün hakimiyyət səviyyələrinin fəaliyyətinin əlaqələndirmə planının işlənib hazırlanması, bütövlükdə islahatın maliyyələşdirilməsi mənbələrinin müəyyən edilməsi zəruri hesab edilir.

Dissertasiya işinin ***nəticə hissəsində*** tədqiqatdan irəli gələn ümumiləşdirmələr, təkliflər və praktiki tövsiyələr özünün ifadəsini tapmışdır.

Dissertasiyanın əsas müddəaları müəllifin aşağıdakı dərc olunan əsərlərində əks etdirilmişdir:

1. XIX əsrin ikinci yarısında Azərbaycanda məhkəmə və yerli özünüidarə orqanları // Hüquqi dövlət və qanun, 2000, №9, s.32-37.

2. Yerli özünüidarəetmə: hüquqi təbiəti və sistemli yanaşmanın bəzi aspektləri // Bakı Universitetinin Xəbərləri, sosial-siyasi elmlər seriyası, 2007, №4, s.30-43.

3. Yerli özünüidarəetmənin bəzi tipoloji və təsnifati məsələləri / Azərbaycan Resupublikasında dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri (Azərbaycan Milli Elmlər Akademiyası Fəlsəfə və Siyasi-Hüquqi Tədqiqatlar İnstitutunun elmi məqalələr məcmuəsi), 18-ci buraxılış, Bakı, 2007, s.10-17.

4. Yerli özünüidarəetmənin təşəkkülü və inkişafının bəzi nəzəri problemləri haqqında // Hüquqi dövlət və qanun, 2007, №10, s.19-23.

5. Yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşmasının nəzəri əsasları // Qanunçuluq, 2007, № 7, s.45-50.
6. Azərbaycanın dövlət və hüquq tarixi. Bakı: Nurlan, 2006, 720 s.
7. Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti dövründə yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin hüquqi tənzimlənməsi məsələsinə dair / «Qloballaşan cəmiyyətdə hüquq elminin aktual problemləri» mövzusunda Hüquq fakültəsinin 80 illik yubileyinə həsr olunmuş respublika elmi konfransının materialları (9 aprel 2008). Bakı, 2008, s.18-21.
8. 1870-ci il şəhər əsasnaməsinə görə Azərbaycanda şəhər özünüidarəsinin təşəkkülünün xüsusiyyətləri // Bakı Universitetinin Xəbərləri, sosial-siyasi elmlər seriyası, 2008, №3, s.32-42.
9. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin genezisi məsələsinə dair / Azərbaycan Resupublikasında dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri (Azərbaycan Milli Elmlər Akademiyası Fəlsəfə və Siyasi-Hüquqi Tədqiqatlar İnstitutunun elmi məqalələr məcmuəsi), 23-cü buraxılış, Bakı, 2008, s.17-26.
10. XIX əsrin sonlarında Azərbaycanda yerli özünüidarə üzrə həyata keçirilən islahatların mahiyyəti // Bakı Universitetinin Xəbərləri, sosial-siyasi elmlər seriyası, 2009, № 2, s.14-27.
11. Azərbaycanda kənd özünüidarəçiliyi sistemində kənd məhkə-mələrinin yeri və rolu // Hüquqi dövlət və qanun, 2008, №10, s.25-27; №11, s. 24-26.
12. Azərbaycanda zemstvo özünüidarəetməsi sisteminin formalaşdırılması üzrə hüquqi tədbirlər (XIX əsrin sonu – XX əsrin əvvəlləri) // Hüquqi dövlət və qanun, 2009, №4, s.32-37.
13. XIX əsrin sonu – XX əsrin əvvəllərində Azərbaycanda zemstvo özünüidarəetməsinin tətbiqi üzrə hazırlıq işləri // Bakı Universitetinin Xəbərləri, humanitar elmlər seriyası, 2009, № 3, s.105- 111.
14. Kənd icması yerli əhalinin özünütəşkilinin mühüm forması qismində / Azərbaycan Resupublikasın-da dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri (Azərbaycan Milli Elmlər Akademiyası Fəlsəfə və Siyasi-Hüquqi Tədqiqatlar İnstitutunun elmi məqalələr məcmuəsi), Bakı, 2009.№2, s.24-32.
15. Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti dövründə şəhər özünüidarəetməsi / Bakı Dövlət Universitetinun 90 illik yubileyinə həsr olunmuş beynəlxalq elmi konfransın materialları (humanitar elmlər). Bakı, 2009, s. 215-217.

16. Birinci respublikanın yaranması ərəfəsində Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilməsinin bəzi nəzəri-hüquqi məsələləri // Hüquqi dövlət və qanun, 2009, №10, s.33-39.

17. XIX əsrin II yarısı – XX əsrin əvvəllərində Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə: təşkilati və hüquqi aspektləri. Bakı: Elm və təhsil, 2009, 272 s.

18. Birinci respublikanın dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanlarının qarşılıqlı əlaqələrinin əsas aspektləri / Azərbaycan Resupublikasında dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri (Azərbaycan Milli Elmlər Akademiyası Fəlsəfə və Siyasi-Hüquqi Tədqiqatlar İnstitutunun elmi məqalələr məcmuəsi), Bakı, 2009.№ 4, s.8-16.

19. Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti dövründə yerli özünüidarəetmə islahatı // Qanunçuluq, 2009, № 11, s.50-55.

20. Антология памятников права народов Кавказа. (red.şurasının üzvü, həmmüəllif). РФ, Северо-Кавказская Академия Государственной Службы (Юридический Институт), Институт Государства и Права Российской Академии Наук (Южный филиал), Российская Академия Юридических Наук (Северо-Кавказское Отделение). Ростов-на-Дону: СКАГС, 2009, т. I, 672 с.

21. XIX əsrin sonu – XX əsrin əvvəllərində Azərbaycanda şəhər özünüidarəsinin təşkilati - hüquqi əsasları // Azərbaycan Milli Elmlər Akademiyasının Xəbərləri. Tarix, fəlsəfə və hüquq seriyası, 2009, №10, s.325 -340.

22. Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin yaranması ərəfəsində yerli dövlət hakimiyyəti və özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin normativ-hüquqi əsasları // Bakı Universitetinin Xəbərləri, humanitar elmlər seriyası, 2010, №2, s.101-107.

23. 1918-1920-ci illərdə Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə: hüquqi tənzimlənməsi və quruluşu // Beynəlxalq hüquq və inteqrasiya problemləri, 2010, №2 (22), s. 135-142.

24. XX əsrin 20-30-cu illərində Azərbaycanda yerli idarəetmə və özünüidarəetmə ideyalarının və təşkilati strukturlarının təkamülü / Ümummilli lider Heydər Əliyevin anadan olmasının 87-ci ildönümünə həsr olunmuş «Hüquq elminin müasir problemləri» II Beynəlxalq Konfransın tezisləri. Bakı, 2010, s.41-43.

25. Об истоках местного самоуправления в Азербайджане // научный журнал «Юрист», Алматы, 2010, № 4, с.72-76.

26. Эволюция системы местного самоуправления в период Азербайджанской Демократической Республики (1918-1920 гг.) // Закон и право, Москва, 2010, № 6, с. 32-36.

27. XX əsrin ortalarında və ikinci yarısında Azərbaycanda yerli hakimiyyətin təşkilinin sovet modeli // Bakı Universitetinin Xəbərləri, sosial-siyasi elmlər seriyası, 2010, № 2, s.10-19.

28. Теоретико-правовые вопросы введения земского самоуправления в Азербайджане (конец XIX – начало XX вв.) // Право и политика, Москва, 2010, № 6 (126), с.1124-1130.

29. Некоторые вопросы правового регулирования сельского самоуправления в Азербайджане в XIX в. // История государства и права, Москва, 2010, № 23, с. 41-48.

30. XX əsrin 20-30-cu illərində Azərbaycanda yerli idarəetmə və özünüidarəetmənin sintezi məsələləri // Bakı Universitetinin Xəbərləri, sosial-siyasi elmlər seriyası, 2011, № 2, s. 22-32.

31. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Азербайджане на современном этапе / Наука и современность. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции «Наука и современность. Выпуск 1», Ч.1, 22 марта 2011 г., Киев: «Наири», 2011, 175 с., (92 с.), с. 79-84.

32. Об особенностях нормотворческой деятельности органов местного самоуправления в Азербайджане / Проблемы теории права: личность, общество, государство. Сборник научных статей, выпуск 2. Красноярск, 2011, с.118-124.

33. Müasir dövrdə Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin konstitusion-hüquqi prinsipləri / AMEA Fəlsəfə, Sosiologiya və Hüquq İnstitutu, «Hüquq elminin və təhsilinin müasir problemləri və həlli yolları» adlı beynəlxalq konfrans, Bakı, 2011, s.338-344.

34. О сущности принципов организации и функционирования местного самоуправления в Азербайджане / Problems of design and development of human communities self-organization forms: materials digest of the 4-th International Scientific Conference (Международная научная конференция "Проблемы конструкции и развития форм самоорганизации человеческих общностей". Сборник материалов IV Международной научно-практической конференции). Kiev, London, April 21-28, 2011. Political, economic and juridical sciences. Odessa: InPress, 2011, 276 p., p. 245-247.

35. Müasir Azərbaycanda dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə: nisbəti və qarşılıqlı fəaliyyəti / «Dövlət və hüquq

quruculuğunun aktual problemləri» mövzusunda 11-ci respublika elmi-praktik konfransının materialları. I cild (11-12 may) Bakı, 2011, s. 27-31.
36. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin normativ hüquqi əsasları (genezisi və təkamülü). Bakı: Elm və təhsil, 2011, 496 s.
37. Yerli özünüidarəetmə və dövlət hakimiyyətinin qarşılıqlı təsirinin muasir vəziyyəti// Beynəlxalq hüquq və inteqrasiya problemləri, 2011, №4 (28), s.118-125.
38. Dövlət hakimiyyəti və dövlət idarəetmə sistemində yerli özünüidarəetmənin yeri problemi haqqında / AR Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası, «Səmərəli dövlət idarəçiliyi: zamanın çağırışları» mövzusunda beynəlxalq elmi konfrans, (05-06 dekabr), Bakı, 2011, s.181-184.
39. Dövlətin və yerli özünüidarəetmənin maraqlarının təminatının hüquqi mexanizmi // Dövlət idarəçiliyi: nəzəriyyə və təcrübə, 2011, №4 (36), s.206-213.
40. Azərbaycanın dövlət müstəqillyinin bərpasının hüquqi əsasları// Bakı Universitetinin Xəbərləri, sosial-siyasi elmlər seriyası, 2012, №1, s.5-13 (həmmüəllif)
41. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin müasir konstitusion modeli // Dirçəliş XXI əsr, 2012, № 166-167, s.353-369.
42. Azərbaycanda bələdiyyələrin normayaratma fəaliyyətinin əsas istiqamətləri / Dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri» mövzusunda 12-ci respublika elmi-praktik konfransı, (10-11 may), Bakı, 2012, s.322-326.
43. Yerel yönetiminin hükuken düzenlenmesi: çağdaş durumu ve respektivleri / Hükuk biliminin güncel sorunları uluslararası konqre bildiri kitabı. Cilt 1 (kamu hükuku) 4-6 mayıs 2012 Samsun-Türkiyə, Ekim 2012, s.403-424.
44. О традициях местного самоуправления в Азербайджане / РФ, Государство и право народов Кавказа: проблемы становления и развития. Материалы международной научно-практической конференции. Нальчик, Ростов на-Дону, 27-28 апреля 2012. Ростов на-Дону: Перо, 2012, с.111-120.
45. Yerli özünüidarəetmənin hüquqi tənzimlənməsinin təkmilləşdirilməsinin əsas istiqamətləri haqqında / AMEA-nın Fəlsəfə, Sosiologiya və Hüquq İnstitutunda keçirilmiş «Azərbaycanda hüquqi dövlət quruculuğu və qanunçuluq – 2020: gələcəyə baxış» mövzusunda

beynəlxalq elmi-praktiki konfransın materialları (11-12 iyun). Bakı: Təknur, 2012, s.124-128.

46. Yerli özünüiadəretmə sahəsində dövlət siyasətinin bəzi aspektləri / «Qloballaşma dövründə insan hüquqları və milli hüquq sistemləri» mövzusunda 10 dekabr Beynəlxalq insan hüquqları gününə həsr edilmiş beynəlxalq elmi-praktiki konfrans, 13-14 dekabr 1012-ci il, Bakı, 2013, s.16-18.

47. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyət imkanlarının genişləndirilməsi problemləri /»Hüquq elminin müasir problemləri» mövzusunda Azərbaycan xalqının ümumilli lideri Heydər Əliyevin 90-illik yubileyinə həsr olunmuş, Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsi və AMEA-nın Fəlsəfə, Sosiologiya və Hüquq İnstitutu tərəfindən təşkil edilmiş III Respublika elmi-nəzəri konfransın materialları (14-15 mart). Bakı: Təknur, 2013, s.138-141.

48. Yerli özünüidarəetmə haqqında Azərbaycan Respublikasının qanunvericilik sistemi: nailiyyətlər və həll olunmamış problemlər// Bakı Universitetinin Xəbərləri, sosial-siyasi elmlər seriyası, 2013, № 1, s. 5 -16.

49. About legal regulation of the formation and functioning of city self-government in Azerbaijan in the second half of the XIX century / European Science and Technology. Materials of the IV International Research and Practice Conference. Vol.II.Munich, Cermany 2013, p.228 -232.

50. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin təkamülü məsələsinə dair // Journal of Qafqaz University. History, Law and Political sciences (An International Journal). ISSN 2311-1259, 2013, vol.1, № 1, s.112-130.

51. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin təşkilinin beynəlxalq-hüquqi, konstitusion-hüquqi və qanunvericilik əsasları: uzlaşmalar və ziddiyyətlər // Bakı Universitetinin Xəbərləri, sosial-siyasi elmlər seriyası, 2014, № 1, s.10-20.

52. Право Кавказской цивилизации. Выпуск I (Текст): научно-исследовательский проект/ под общ. Ред. Д.Ю.Шапсугова. Ростов на-Дону - Нальчик: Каб.Балк.ун-т, 2014, 315 с.(соавтор).

53. Антология памятников права народов Кавказа. Т.17. Памятники права Азербайджана. Ч.III. Ростов-на-Дону: «Альтаир», 534 с. (соавтор).

54. Yerli özünüidarəetmə subyektlərinin hüquqi statusu məsələsinə dair /»Hüquq elminin müasir problemləri: Azərbaycan Respublikasında insan hüquq və azadlıqlarının müdafiəsinin yeni tendensiyaları» mövzusunda Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsi,

Azərbaycan Respublikası İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkili (Ombudsman) Aparatı və AMEA-nın Fəlsəfə və Hüquq İnstitutu tərəfindən təşkil edilmiş IV Respublika elmi-nəzəri konfransın materialları (6-7 may). Bakı: Təknur, 2014, s.86-89.

55. The features of the constitutional regulation of local self-government in Azerbaijan // Is in publication in the journal, entering into bases Thomson Reuters, 17 p.

РЕЗЮМЕ

Диссертационная работа на тему «Нормативно-правовые основы организации и деятельности местного самоуправления в Азербайджане (историко-правовой анализ)», представленная Исмайловым Хайямом Джабраил оглу на соискание научной степени доктора наук по праву по специальности 56.06.01 – «Теория и история государства и права; история учений о праве и государстве» является самостоятельной, творческой и завершенной научно-исследовательской работой, отражающей совершенно новые научные положения и имеющей очень важное значение с точки зрения комплексного изучения исторического опыта и современных проблем нормативно-правового регулирования организации и функционирования местного самоуправления в Азербайджане и совершенствования реализуемых в данной сфере государственно-правовых реформ в Азербайджанской Республике. Данное научное исследование оформлено на основе историко-сравнительного анализа государственно-правовых процессов в сфере местного самоуправления в различные периоды эволюции азербайджанской государственности, архивных материалов и историко-правовых документов, действующего законодательства Азербайджана и других стран, а также взглядов, представлений и размышлений ученых и специалистов по обозначенным проблемам.

Диссертационная работа состоит из введения, состоящих из 5-ти глав, разделенных на 13 параграфов, заключения и списка использованных архивных материалов, первоисточников, нормативных актов и научной литературы.

Во введении обосновывается выбор и актуальность темы исследования, указывается степень разработанности, научная новизна, методологические и теоретические основы, цель и задачи исследования, приводятся новые научные положения, выносимые на защиту, практическая и научная значимость результатов диссертации.

Первая глава диссертации посвящена теоретико-правовым проблемам становления и развития местного самоуправления, в которой раскрывается правовая природа данного социального института, подвергаются анализу теоретические концепции, обусловливающие формирование системы местного самоуправления, характерные черты организации и деятельности местного самоуправления в различных государствах, в том числе и постсоветском пространстве.

Во второй главе диссертации впервые в истории отечественной правовой литературы рассматриваются вопросы генезиса местного самоуп-

равления в Азербайджане, особенности территориально-общинного и городского самоуправления; на основе архивных материалов, первоисточников, значительная часть которых впервые вводится в научный оборот, раскрывается правовая природа и содержательный аспект городских положений 1870-1892 гг. и нормативных правовых актов, обусловливающих применение этих положений в пределах Азербайджана, подвергается правовому анализу правовой статус местного самоуправления в азербайджанских губерниях. В данной главе подвергаются исследованию вопросы формирования сельских общественных самоуправлений и их правовое положение на основе принятых во второй половине XIX века соответствующих законов, анализируются подготовительные работы по введению земских самоуправлений на территории Азербайджана.

В третьей главе диссертационной работы впервые объектом изучения стала нормативно-правовая база организации и функционирования органов местного самоуправления Азербайджанской Демократической Республики. В главе раскрываются содержание и сущность законов о городском, земском и сельском самоуправлении, принятых в период АДР; наряду с этим исследуются мероприятия по совершенствованию местной власти в период первой Республики, правовые аспекты взаимодействия и взаимосвязи органов государственной власти и органов местного самоуправления в лице городского и сельского самоуправления. В результате историко-правового анализа раскрыта роль законодательства Азербайджанской Демократической Республики относительно формирования органов местного самоуправления, впервые в истории азербайджанской государственности создавшего прогрессивные правовые основы для формирования местных самоуправленческих учреждений.

Специальная глава диссертации (IV глава) посвящена исследованию организационно-правовых основ местного самоуправления в период советской власти. В результате обобщения советской практики организации и деятельности местной власти и анализа соответствующих законодательных актов наряду с недостатками «советской модели местного самоуправления» указываются и также ее достоинства, обращается внимание на тот факт, что актуализация многих либеральных теорий, в том числе и теории местного самоуправления, накануне распада Советского Союза и в первые годы независимости Азербайджанской Республики связана с необходимостью перехода от административных методов управления к экономическим, подчеркивается неэффективность действий по постепенной трансформации концепции советов в теорию местного самоуправления.

Пятая глава диссертации содержит вопросы исследования и анализа конституционно-правовых основ местного самоуправления в Азербайджане, правового механизма обеспечения интересов государства и местного самоуправления, взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, современного состояния и перспектив развития правового регулирования в данной области, проблем реализации законодательства о местном самоуправлении. На основе анализа существующей нормативной правовой базы местного самоуправления выдвигается ряд конкретных рекомендаций по: подготовке государственной программы относительно развития местного самоуправления; пересмотру правового статуса местного самоуправления и совершенствованию его территориальных основ и структуры, в частности организации органов местного самоуправления на двухуровневой основе и создании в крупных городах Азербайджана особых выборных самоуправленческих структур; систематизацию нормативных правовых актов о местном самоуправлении в форме кодификации; совершенствованию правового механизма подотчетности муниципалитетов перед населением; разработке правового механизма, обеспечивающего участие населения в деятельности местного самоуправления в процессе подготовки и принятия актов местного значения; устранению факторов, способствующих возникновению коллизий между актами органов местного самоуправления и общим законодательством и др.

В заключении подводятся итоги, выделяются некоторые общие закономерности и особенности эволюции нормативно-правового регулирования местного самоуправления в Азербайджане, делаются выводы, предложения и практические рекомендации, вытекающие из диссертационного исследования.

SUMMARY

Khayyam Jabrail Ismayilov's dissertation work on «Normative-legal bases of the organization and activity of local self-government in Azerbaijan (the historical-legal analysis)», for obtaing the degree of doctor of juridical sciences in specialization 56.06.01 - «The theory and history of state and law; the history of doctrines about the law and the state» is independent, creative and complete research work, reflecting entirely new scientific positions and having very great value from the point of view of complex studying of historical experience and modern problems of normative-legal regulation organization and functioning of local self-government in Azerbaijan and enhancement implemented in given sphere of state-legal reforms in the Azerbaijan Republic. The given scientific research is arranged on the basis of the historical-comparative analysis of state-legal processes in local self-government sphere during the various periods of evolution of the Azerbaijan statehood, archival materials and historical-legal documents, the current legislation of Azerbaijan and other countries, and also sights, representations and reflexions of scientists and specialists on the designated problems.

Dissertation work consists of introduction, 5 chapters including 13 paragraphs, conclusion and the list of the used archival materials, primary sources, normative acts and the scientific literature.

In the Introduction is proved the choice and an urgency of a theme of research, is underlined readiness degree, scientific novelty, methodological and theoretical bases, aims and tasks, contains new scientific positions submitted to defence, the practical and scientific importance of results of the dissertation.

Dissertation chapter 1 is devoted theoretical-legal to problems of formation and local self-government development in which the legal nature of the given social institute reveals, the theoretical concepts causing formations of system of local self-government, are exposed to the analysis characteristic lines of the organization and local self-government activity in the various states, including the post-Soviet territory.

In the second chapter of the dissertation for the first time in history the domestic legal literature are considered questions of genesis of local self-government in Azerbaijan, features of territorially-communal and city self-government; on the basis of archival materials, the primary sources which considerable part is entered for the first time into a scientific turn, the legal nature and substantial aspect of city statutes of 1870 and 1892 and the statu-

tory acts causing application of these statutes in limits of Azerbaijan reveals, is exposed to the legal analysis the local government legal status in the Azerbaijan provinces. In the given chapter are exposed to research questions of formation of rural public self-governments and their legal status on the basis of the corresponding laws accepted in second half XIX centuries, is analyzed a spadework on introduction *zemstvo* self-governments in territory of Azerbaijan.

In the third chapter of the dissertational work for the first time became object of studying the normative-legal base of the organization and functioning of local self-governments of the Azerbaijan Democratic Republic. In the head the maintenance and essence of laws about city, zemstvo and the rural self-management, accepted in ADR reveal; along with it are investigated actions for perfection of local authorities in the first Republic, legal aspects of interaction and interrelation of public authorities and local self-governments in the name of city and rural self-government. As a result of the historical-legal analysis is opened the role of the legislation of the Azerbaijan Democratic Republic concerning formation of local self-governments, for the first time in history the Azerbaijan statehood created progressive legal bases for formation of local self- government establishments.

The special chapter of the dissertation is devoted research of organizational-legal bases of local self-government in the Soviet power. As a result of generalization of the Soviet practice of the organization and activity of local authorities and the analysis corresponding acts along with lacks it are specified to "the Soviet model of local self-government», and also its advantages, the attention to that fact also is paid, that actualization of many liberal theories, including local self-government theories, on the eve of disintegration of Soviet Union and in the first years of independence of the Azerbaijan Republic it is connected with necessity of transition from administrative management methods to economic, and is underlined an inefficiency of actions on gradual transformation of the concept of councils in the local self-government theory.

The fifth chapter of the dissertation contains questions of research and the analysis of constitutional-legal bases of local government in Azerbaijan, a legal mechanism of maintenance of interests of the state and local government, interaction of the government and local self-government, a modern condition and prospects of development of legal regulation in the given area, problems of realization of the legislation on local self-government. On the basis of the analysis of existing normative-legal base of local self-

government a number of concrete recommendations is put forward on: to preparation of a government program concerning local self-government development; to revision of a legal status of local self-government and perfection of its territorial bases and structures, in particular the organizations of local self-governments on a two-level basis and creation in large cities of Azerbaijan of special elective self-government structures; ordering of statutory acts about local government in the form of codification; to perfection of a legal mechanism of the accountability of municipalities before the population, in particular in respect of informing of the population on regulatory legal acts accepted on places; to working out of the legal mechanism providing participation of the population in activity of local self-government in the course of preparation and acceptance of certificates of local value; to elimination of the factors promoting occurrence of collisions between certificates of local self-governments and the general legislation, etc.

In the conclusion are summed up, are allocated some general laws and features of evolution of is normative-legal regulation of local self-government in Azerbaijan, become conclusions, offers and the practical recommendations following from dissertational research.

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ
АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
БАКИНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

на правах рукописи

ХАЙЯМ ДЖАБРАИЛ оглы ИСМАЙЛОВ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ (историко-правовой анализ)

**Специальность: 5606.01 – теория и история государства и права;
история учений о праве и государстве**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

**диссертации на соискание научной степени
доктора наук по праву**

Б а к у – 2015