

UOT 328

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN ƏSAS MODELƏRİ

Zəfər ABDULLAYEV*

Məqalə redaksiyaya daxil olmuşdur: 31 yanvar 2024; çapa qəbul edilmişdir: 15 fevral 2024; online-da çap edilmişdir: 21 mart 2024.

Received: 31h of January, 2024; accepted: 15th of February, 2024; published online: 21th of March, 2024.

Açar sözlər: yerli özünüidarəetmə, anqlosakson modeli, qitə modeli, qarışıq model, bələdiyyə

Giriş

Müasir dünyada müxtəlif modellərinin mövcud olduğu yerli özünüidarəetmə, demokratik cəmiyyətin zəruri atributlarından birini təşkil edir. Yerli özünüidarəetmənin modelləri arasındakı fərqlər ölkələrdə mövcud olan hakimiyyətin təşkili və yerli idarəetmə ideyası, siyasi rejim, dövlət quruluşu və inzibati-ərazi bölgüsü, milli ənənə və s. kimi çoxsaylı amillərdən asılıdır. Müasir dövrdə elmi ədəbiyyatda dünya praktikasında yerli hakimiyyətin təşkili modellərinin təsnifatı üçün onun mərkəzi hakimiyyətlə münasibəti əsas götürülür. Bu yanaşmaya əsasən yerli özünüidarəetmənin üç əsas modeli mövcuddur:

- 1) anqlosakson;
- 2) qitə;
- 3) qarışıq (hibrid).

Çox geniş yayılmayan digər təsnifatlar da mövcuddur. Belə ki, D.O.Kutsenkonun fikrincə, ənənəvi olaraq anqlosakson, qitə (fransız) və alman modelləri mövcud olmuşdur (6, s.158). V.Y.Çirkin yerli özünüidarəetmənin üç baza modelini göstərir: anqlosakson, roman-alman və ya qitə, iberiya (10, s. 98). Bəzi tədqiqatçılar buraya sovet modelini də əlavə edirlər.

1. Anqlosakson modelinin əsas xüsusiyyətləri

Böyük Britaniyada meydana gəlmiş anqlosakson modeli, həmçinin İrlandiya, ABŞ, Kanada, Avstraliya, Yeni Zelandiya kimi ölkələrdə də tətbiq edilməkdədir. Bu model üçün yerli özünüidarəetmə orqanlarına hökumət nümayəndələri tərəfindən ciddi nəzarət edilməsi və aşağı orqanların yuxarı orqanlara müstəqim surətdə tabe olması kimi bir hal xarakterik deyil, yerli əhəmiyyətli işlər tamamilə ərazi-inzibati vahidi əhalisinin və onlar tərəfindən seçilmiş, verilmiş səlahiyyətlər çərçivəsində tam müstəqil olan bələdiyyə orqanının ixtiyarına verilir. Anqlosakson modelinin ən mühüm xüsusiyyəti onun dövlət hakimiyyətindən hədsiz dərəcədə muxtariyyətə malik olmasıdır (6, s.154). Bu isə dövlət idarəçiliyində maksimum desentralizasiyanı (əks-mərkəzləşdirilməni), əhalinin müntəzəm olaraq keçirilən referendum və seçkilər vasitəsilə yerli özünüidarəetmədə fəal iştirakını təmin edir. Yerli özünüidarəetmənin bu modeli çərçivəsində dövlət hakimiyyətinin yerlərdə hər hansı bir nümayəndəliyi istisna olunur, yerli özünüidarəetmə orqanları isə öz səlahiyyətlərini qabaqcadan müəyyən olunmuş və təsbit edilmiş hüdudlarda həyata keçirirlər (8, s.13). Anqlosakson modelinin mövcud olduğu ölkələrdə mərkəzin yerlərdə

* dissertant, Bakı Avrasiya Universiteti
e-mail: abdullayevz2019@gmail.com

nümayəndələrinin olmamasına baxmayaraq, yerli orqanların fəaliyyətinə ümumi dövlət nəzarəti həyata keçirilir. Bu ölkələrdə yerli özünüidarəetmə orqanlarının qanuna uyğun fəaliyyəti üçün əlverişli şəraitin təmin olunmasını nəzərdə tutan “pozitiv tənziqləmə” prinsipi qəbul olunub. ABŞ-da bu prinsip üzrə hər hansı bir səlahiyyətin icrası zamanı ciddi şübhənin olması məhkəmə tərəfindən bələdiyyələrə qarşı müəyyən qərar çıxarmaq üçün əsas verir. Anqlosakson modelinə görə yerli hakimiyyət orqanları konstitusiyaya statusuna malik deyil, lakin adətən ali nümayəndəli orqan tərəfindən qəbul edilmiş qanunverici aktlar əsasında yaradılırlar. Təkcə 1689-1832-ci illərdə Stüartların restavrsiya dövründə Böyük Britaniya parlamenti tərəfindən mərkəzlə bələdiyyə orqanları arasında münasibətləri tənziqlə edən 200-dən artıq akt qəbul edilmişdir (3, s.72). Ölkədə yerli özünüidarəetmənin iki, bəzi yerlərdə isə üç səviyyəsi mövcuddur. Bəzi icmalar istisna olmaqla, yerli özünüidarəetmənin hər bir vahidində parlamentin xüsusi səlahiyyətlər verdiyi şuralar fəaliyyət göstərir. Yerli özünüidarəetmənin bütün səlahiyyətləri qraflıq və dairə şuraları arasında bölünür. Əgər yerli özünüidarəetmə sistemi üçsəviyyəli növə aiddirsə, o zaman funksiyalar qraflıq, dairə və icma (məhəllə) şuraları arasında bölünür. Səlahiyyətlərin hüdudlarının müəyyən olunması ilə parlament məşğul olur. İngiltərə, Uells və Şotlandiyada yerli orqanların bütün idarəetmə fəaliyyəti məşvərətçilər, komissiya və inzibati aparat tərəfindən həyata keçirilir (9, s. 49).

Qraflığın idarəçiliyinə magistrat yollar istisna olmaqla bütün digər yollar, təhsil və kitabxana, şəhərin və qraflığın planlaşdırılma işləri, sosial xidmətlər, yanğın xidməti, polis, bəzi mədəniyyət sahələri, gənclərin işlə təmin olunması, ərzaq və dərman, istehlakçıların maraqlarını müdafiə xidməti, park və istirahət yerləri aiddir. Mənzil tikintisi, səhiyyə, şəhər və kənd planlaşdırılması, reklam, səs-küyə qarşı mübarizə, zibil yığılması, ərazidəki fabrik və müəssisələrə aid məsələlər, vergi toplanması kimi sahələri isə dairə şuraları idarə edir. İcma şuralarının idarəçiliyinə, torpaq sahələrinin bölüşdürülməsi, piyada keçidləri, dəfn, istirahət üçün yerlər, qəbiristanlıq üçün yerlər, avtobus dayanacaqları aiddir. İcma (məhəllə bölgüsü) olmadığı yerlərdə onların funksiyalarını dairə yerinə yetirir. Beləliklə, göründüyü kimi, yerli özünüidarəetmə orqanları əhəmiyyətli səlahiyyətlərə malikdir və konkret ərazinin inkişafı üçün mühüm olan işləri icra edirlər. Qanunvericiliklə təsbit olunmuş bu cür geniş səlahiyyətlərə malik olmaq yerli hakimiyyətin cəmiyyət və dövlətdə təsir gücünü müəyyən edir.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarına yeni funksiyaların verilməsi parlamentin səlahiyyətlərinə daxildir. Verilmiş hüquqlardan kənara çıxma səlahiyyət həddini aşma hesab edilir və buna görə qanunla məsuliyyət müəyyən edilir. Zərurət yarandıqda, yerli şuraların əlavə səlahiyyətlər üçün parlamentə müraciət etmək hüququ vardır.

Qitə Avropasından fərqli olaraq, anqlosakson modelində yerli özünüidarəetmə üzrə səlahiyyətlərin verildiyi hüquqi şəxs icma deyil, şura hesab edilir. Şuraların strukturu qraflıq və dairədə eynidir. Sədr və məşvərətçilərdən ibarət olan şura korporativ orqandır. Sədr hər il məşvərətçilərin içərisindən seçilir. Məşvərətçilər 4 il müddətinə seçilir və onların 1/3 hər il yenilənir.

Böyük Britaniyada yerli özünüidarəetmə haqqında 2000-ci il qanunu ilə aşağıdakı seçki sistemi müəyyən edilmişdir:

- 1) şuralar hər 4 ildən bir tamamilə yenilənə bilər;
- 2) hər iki ildən bir şuraların yarısı yenilənə bilər;
- 3) hər il şuraların 1/3 yenilənə bilər.

Bu ölkədə konkret bir şura növünün seçilməsi ətraf mühiti mühafizə üzrə dövlət katibi tərəfindən təsdiqlənməlidir. Şuralar öz fəaliyyətlərini sessiyalar vasitəsilə həyata keçirirlər. İngiltərə və Uellsdə şuralar hər rübdə bir dəfə toplaşirlar. Onların əsas funksiyaları qərarlar hazırlamaq, müxtəlif məsələləri işləyib hazırlamaq və nəzarəti həyata keçirməklə məşğul olan komissiyalara verməkdən ibarətdir. Şuraların işi komissiyaların qərarlarını

təsdiq etmək və tövsiyələr verməkdən ibarətdir. Adətən, komissiyaların (komitələrin) 2/3 məşvərətçilər, üçdə biri isə şuralar tərəfində cəlb edilən ekspertlər və yerli işçilərdir (9, s. 49). Yalnız maliyyə komitəsi tamamilə məşvərətçilərdən ibarətdir, polis işləri üzrə komitəyə isə mülki işlər üzrə hakim də daxildir.

Yerli özünüidarəetmə haqqında 2000-ci il qanununa görə, bütün şuralar özlərinin müstəqil icra hakimiyyətlərini yaratmalıdırlar. İcra hakimiyyəti üç variantdan birində yaradıla bilər: 1) *birbaşa seçilən mer və kabinet sistemi*. İcra hakimiyyətinə başçılıq edən mer özünün 2-9 köməkçisini (kabinet) seçir. 2) *lider və kabinet sistemi*: icra hakimiyyəti başçısının şura tərkibindən seçilməsi. Bu zaman köməkçiləri (kabinet) də ya lider, ya da şura təyin edə bilər. 3) *mer və şuradan ibarət idarə sistemi* (bax: 11). Ümumxalq səsverməsi ilə seçilən mer icra hakimiyyəti funksiyasını şuranın peşəkar məmurları içərisindən seçdiyi idarəçilərlə bölüşür. Yerli özünüidarəetmə orqanının aktları hökumət orqanlarının təsdiq və bəyənməsindən sonra qanuni qüvvəyə malik olur.

Böyük Britaniyada yerli hakimiyyətin qərarlarının qanuniliyinə nəzarət edən xüsusi bir orqan yoxdur, lakin qanuna zidd qərar qəbul edildikdə məhkəməyə müraciət etmək olar (1, s.1). Həmçinin ölkədə yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyəti və ya fəaliyyətsizliyi üzərində məhkəmə nəzarəti geniş yayılıb. Qanunvericilik pozulduğu təqdirdə məhkəmə iddiası əsasında yerli özünüidarəetmə orqanının məsul şəxsləri vəzifədən azad edilə və ya həbs oluna bilərlər.

Ümumilikdə yerli özünüidarəetmənin anqlosakson modelinin aşağıdakı xüsusiyyətlərini göstərmək olar:

1) hakimiyyətin səlahiyyətləri parlamentin aktı əsasında müəyyən olunur. Bu da onların ali qanunverici orqandan asılılığını şərtləndirir. Dövlət onların öz səlahiyyətlərindən kənara çıxmasına və qanunvericiliyi pozmasına nəzarət edir;

2) bu modeldə aşağı yerli özünüidarəetmə orqanlarının yuxarıdakına birbaşa təbəçiliyi mövcud deyil. Hər bir yerli icma öz qanun və adətləri ilə yaşayır;

3) bu model çərçivəsində yerli özünüidarəetmə işlərində əsas rol bütövlükdə yerli özünüidarəetmə orqanından daha çox, bu orqanın deputatları tərəfindən formalaşdırılmış komissiya və komitələrə aiddir;

4) qitə modelindən fərqli olaraq, bu modeldə yerlərdə yerli orqanlara nəzarət edən və onları himayə edən mərkəzi hökumətin nümayəndəliyi nəzərdə tutulmur. Təbii ki, burada dövlət nəzarətinin öz forması var, lakin yerli hakimiyyətin işi əsasən qeyri-müstəqim şəkildə, məsələn məhkəmə və vergilər vasitəsilə tənzimlənir;

5) anqlosakson modelindən istifadə edən ölkələrin əhalisi təkcə yerli özünüidarəetmənin nümayəndəli orqanı üzvlərini deyil, digər vəzifəli şəxsləri də seçə bilərlər. Belə ki, ABŞ-da yerli əhali şerifi, maliyyə xəzinədarını və digər vəzifəli şəxsləri seçir.

ABŞ-da yerli şuralar qanun, adət və məhkəmə presedentinə əsaslanmaqla məsuliyyəti öz üzərlərinə götürməklə mərkəzi orqanların səlahiyyətlərinə aid olmayan məsələləri müstəqil surətdə həll edirlər. “*Home rule*” prinsipi bələdiyyə orqanlarının özlərinin yerli əhəmiyyətli işləri ştatların müdaxiləsi olmadan müstəqil surətdə həll etmək və əksər bələdiyyələrdə mövcud olan özünüidarəetmə xartiyalarına düzəlişlər etmək hüququnu nəzərdə tutur (11, s. 89). Yerli özünüidarəetmə orqanlarına nəzarət əsasən aşağıdakı qeyri-müstəqim vasitələrlə həyata keçirilir:

1) onların fəaliyyətini maliyyələşdirmək yolu ilə;

2) sahə nazirlikləri vasitəsilə müfəttiş yoxlamalarının aparılması yolu ilə, məhkəmə nəzarəti formasında və s.

Böyük Britaniyada belə bir rəy mövcuddur ki, yerli özünüidarəetmənin səlahiyyətləri parlamentdən törəmədir.

2. Qitə modelinin mahiyyəti və əsas əlamətləri

Qitə və ya fransız tipi müasir dünyanın əksər ölkələrində, daha çox qitə Avropasında və fransızdilli Afrikada fəaliyyət göstərir (11, s. 89). Bu modelin əsas prinsipinin dövlət idarəçiliyinin yerli özünüidarəetmə ilə birləşdirilməsindən ibarət olduğundan əks-mərkəzləşdirilmə (desentralizasiya) anqlosakson modelinə nisbət məhdud səviyyədə olur. Bir qayda olaraq, icmalarda təyin olunmuş dövlət məmurları olmur. Onlar rayon səviyyəsində özünü göstərir. Dövlət idarəetməsi məmurları yerli özünüidarəetmə üzərində nəzarəti həyata keçirir, habelə ümumdövlət xarakterli başqa funksiyaları icra edirlər.

Qitə modelində dövlət hakimiyyəti tərəfindən təyin olunmuş məmurların nəzarət funksiyası nəticəsində yerli özünüidarəetmənin səlahiyyətləri müəyyən qədər məhdudlaşır. Çünki onlar mərkəzi orqanlara müraciət yolu ilə meri vəzifəsindən uzaqlaşdırmaq, kolleqial orqanı buraxmaq, xüsusi inzibati məhkəməyə şikayət verməklə yerli özünüidarəetmənin qərarının icrasını dayandıra bilərlər. O, anqlosakson modelindən yerli özünüidarəetmə orqanlarına nəzarət edən dövlət administrasiyası məmurlarının qarşısında hesabat verməsi cəhətdən fərqlənir (11, s. 89). Qitə modelinin vətəni hesab edilən Fransanın tarixi inzibati-ərazi quruluşu özünüidarəetmə ilə müqayisədə daha çox mərkəzləşdirmə ənənəsi ilə xarakterizə olunur. Müasir Fransa idarəetmənin dörd səviyyəsinin (kommuna, departament, regional, milli) olduğu az sayda ölkələrdən biridir (9, s. 50).

Bələdiyyə şurası ümumi, müstəqim səsvermə yolu ilə 6 il müddətinə seçilir. Şura öz tərkibindən meri-icraiyyə hakimiyyəti başçısını seçir, başçının təklifi ilə müavinlər seçilir. Merin funksiyaları ikili xarakter daşıyır: o bir tərəfdən bələdiyyənin seçkili hakimiyyətini təmsil edir, digər tərəfdən isə dövlətin kommuna ərazisində nümayəndəsi hesab olunur. Şura real olaraq merə təsir göstərə bilər. Lakin onun geri çağırma funksiyası yoxdur, bunu məhkəməyə müraciət yolu ilə edə bilər. Fransa qanunvericiliyinə görə, əgər mer vəzifəsini icra edə bilmirsə, o, perfekt tərəfindən müvəqqəti olaraq vəzifəsindən uzaqlaşdırıla bilər. Lakin vəzifəsindən tam şəkildə daxili işlər nazirinin qərarı və ya nazirlər şurasının dekreti ilə uzaqlaşdırıla bilər. Kommunanın nümayəndəsi kimi mer üç tip səlahiyyətlərə malikdir: 1) merin xüsusi hüquqları; 2) şuranın qərarlarını icra etmək üzrə merin səlahiyyətləri; 3) şura tərəfindən merə verilmiş səlahiyyətlər. Bundan başqa, mer iclaslara sədrlik edir və qərar layihələri hazırlayır. Öz səlahiyyətlərini icra edən zaman mer şura qarşısında məsuliyyət daşıyır və müstəqil olaraq fəaliyyət göstərir. Bu tip səlahiyyətlərə bələdiyyə polisini təşkil etmək və bələdiyyə xidmətinə rəhbərlik etmək daxildir.

Bələdiyyə administrasiyasının strukturu bir qayda olaraq kommunanın əsas səlahiyyətlərinə uyğun gəlir. Ali vəzifəli şəxs birbaşa merə tabe olan bələdiyyə xidmətinin baş katibi hesab edilir. Baş katib bələdiyyə xidmətinin fəaliyyətini istiqamətləndirir və onun birbaşa rəisi hesab edilir. Qitə modelində idarəetmənin müxtəlif səviyyələrinin iyerarxik tabeliyi saxlanıla bilər (11, s. 90). Y.S.Xozikova qitə modelinin aşağıdakı xarakterik əlamətlərini göstərir:

- Yerlərdə müstəqim dövlət idarəetməsi ilə yerli özünüidarəetmənin birləşdirilməsi;
 - Yerli hakimiyyət orqanlarının formalaşdırılmasında seçki və təyinat prinsiplərinin birləşdirilməsi;
 - Mərkəzi administrasiyanın nümayəndələri tərəfindən yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarətin mövcud olması;
 - Yerli hakimiyyət orqanlarının unifikasiya edilmiş və müəyyən qaydaya tabe edilmiş statusu;
 - Yerli icma və xalq əsaslı surətdə fərqlənir və müxtəlif maraqlara malikdir (9, s. 50).
- Əlavə olaraq qitə modelinin aşağıdakı xüsusiyyətlərini qeyd etmək olar:

Birincisi, təyin edilmiş məmur yerli özünüidarəetmənin ikinci səviyyəsində olur, icmalar (kommuna) isə onun birbaşa iştirakı olmadan fəaliyyət göstərir. Bu zaman kommunanın başçısı (meri) icmanın işlərini idarə etmək funksiyasını, həm də yerlərdə dövlət

işlərini icra edir. Buna görə də həm şuraya, həm də prefektə hesabat verir.

İkincisi, yuxarıdan təyin olunmuş məmur yerli özünüidarəetmə orqanına münasibətdə geniş nəzarət funksiyasına malikdir. O, seçilmiş şuranın buraxılmasını və merin vəzifədən uzaqlaşdırılmasını təmin edə bilər.

Üçüncüsü, qitə modelinə malik ölkələrdə yerli orqanlar hakimiyyətin dövlət səviyyəsində həyata keçirilməsində iştirak edə bilərlər. Məsələn, Fransada bələdiyyələr senata seçkilərdə iştirak edirlər.

Bu modelin əsas fərqləndirici xüsusiyyətləri bunlardır: a) yerli özünüidarəetmə və dövlət hakimiyyətinin yerlərdə birləşdirilməsi, seçki və təyinatın olması; b) yerli özünüidarəetmə sisteminin müəyyən iyerarxiyaya malik olması, aşağı həlqənin yuxarıdakına tabe olması; c) yerli səviyyədə mərkəzi hakimiyyətin xüsusi nümayəndəsinin olması, yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə dövlət nəzarətinin həyata keçirilməsi.

Bu modelin müsbət cəhətlərinə mərkəzi dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətinin yerlərdə vəhdətinin təmin olunmasını, habelə əhali və onun nümayəndəli orqanının yerli əhəmiyyətli işləri mərkəzin yerlərdəki nümayəndələrinin nəzarəti altında müstəqil surətdə həll etməsi imkanını aid etmək olar (2, s. 5).

Müasir dövrdə Fransada yerli özünüidarəetmənin əsas həlqəsi kommunalar – kiçik şəhərlərin və kənd əhalisinin sakinləri tərəfindən yaradılmış kommunalardır. Hər bir kommuna özünün nümayəndəli orqanına malikdir: şura və mer. Mer deputatların içərisindən seçilir və eyni zamanda həm dövlət məmuru, həm də yerli özünüidarəetmənin başçısı olur. Mer və bələdiyyə şurasının deputatları daimi orqan kimi fəaliyyət göstərirlər. Onların fəaliyyəti bələdiyyə şurasının və respublika komissarının inzibati nəzarəti altında həyata keçirilir. Komissar kommuna tərəfindən qəbul edilmiş qərarların qanuniliyini müşahidə edir və zərurət olduqda onların ləğv olunması üçün məhkəməyə müraciət edir. Yerlərdə hakimiyyətin təşkilinin fransız variantı yerli özünüidarəetmənin qitə modeli üçün tipik hesab edilir. Ümumilikdə, qitə sistemi bir tərəfdən yerli özünüidarəetmənin bütün nümayəndəli və icra orqanlarının seçkili olmasına, digər tərəfdən isə “mərkəzdən” yerlərə dövlət hakimiyyətinin səlahiyyətli nümayəndələrinin (komissarlar, prefektlər və s.) təyin edilməsinin birləşdirilməsinə əsaslanır (5, s.1). Bu zaman yerli özünüidarəetmənin ilkin strukturlarında (icma, kommuna) dövlət tərəfindən təyin olunmuş məmurlar bir qayda olaraq olmur, eyni zamanda rayon səviyyəsində isə əksinə, yerli özünüidarəetmənin aşağı ərazi-inzibati vahidlərinin-icma, kommuna və s. fəaliyyətinin qanuniliyinə nəzarət funksiyasını həyata keçirən və adətən yalnız mərkəzi hakimiyyəti təmsil edən şəxs olur (5, s.1).

Yerli özünüidarəetmənin anqlosakson və qitə modelini müqayisə edərkən qeyd etmək lazımdır ki, demokratik cəhətdən inkişaf etmiş ölkələrdə bu iki model arasındakı fərq prinsiplial xarakter daşımır.

3. Qarışıq model yerli özünüidarəetmənin hibrid forması kimi

Bəzi ölkələrdə (Avstriya, Almaniya, Yaponiya və bir çox ispanidilli Latın Amerikasılı ölkələrində) yerli özünüidarəetmənin qarışıq model (hibrid) mövcuddur. Bu model anqlosakson və qitə modellərinin bəzi elementlərini ehtiva etməklə yanaşı, özünəməxsus xüsusiyyətlərə də malikdir. Məsələn, ispan dilli Latın Amerikasında əhali tərəfindən seçilmiş prefekt bir qayda olaraq, parlament tərəfindən dövlət hakimiyyətinin nümayəndəsi kimi təsdiq olunur və eyni zamanda yerli şuraya rəhbərlik edir (4, s. 122). Qarışıq modelin vətəni hesab olunan Almaniya yerli özünüidarəetmənin üzərinə həm öz vəzifələrini, həm də dövlət tərəfindən həvalə edilmiş səlahiyyətləri icra etmək vəzifəsi qoyulur. Bələdiyyələrin öz xüsusi vəzifələri bunlardan ibarətdir: su təchizatı, yanğından mühafizə, tullantıların məhv edilməsi, nəqliyyat yollarının tikintisi və s. Bu vəzifələrin öz qüvvələri ilə, yoxsa ayrıca şirkətlərin cəlb olunması ilə həlli məsələsi barəsində şirkətlər özləri qərar qəbul edirlər. Həvalə olunmuş səlahiyyətlərin də icrası zəruri hesab edilir: icmalar onların

həyata keçirilməsi üçün maliyyə vəsaiti alırlar, lakin dövlət bu zaman onların icrası üçün sahə nəzarətini həyata keçirir, bu sahədə idarəçilik qərarlarının qəbul edilməsinə müdaxilə olunması da baş verə bilər. Rayonlar öz əraziləri hüduqlarında qanunverici orqanın müəyyən etdiyi məsələlərə görə cavabdehlik daşıyırlar. Dövlət icmalardan daha çox rayonlardan və ya onların rəhbər məmurlarından dövlət vəzifələrinin həll olunması üçün istifadə edir. İcmalarda isə seçkili ərazi orqanı icma yığıncağı ilə əvəz oluna bilər (7, s. 97). Ümumilikdə, Almaniyada yerli özünüidarəetmənin 4 növü fəaliyyət göstərir:

1. *cənubi alman modeli*: İcmanın sakinləri təkcə şuranı deyil, həm də tam icra hakimiyyətinə malik olan burqomistri seçirlər. İcmanı təmsil edən burqomistr icra hakimiyyəti və şura sədri vəzifələrini özündə birləşdirir.

2. *şimali alman modeli*: İcmanın sakinləri nümayəndəli orqanı, nümayəndəli orqan isə öz tərkibindən burqomistri və ya ober-burqomistri seçir. Burqomistr icmanın iclaslarına sədrlik edir və sədr funksiyasını daşıyır.

3. *şura-burqomistr modeli*: Sakinlər yalnız nümayəndəli orqanı seçirlər. Nümayəndəli orqan isə eyni zamanda şuranın sədri və icra hakimiyyətinin başçısı olan burqomistri seçir. Şura həmçinin peşəkar idarəçilər içərisindən və öz tərkibindən burqomistrin də daxil olduğu idarəni seçir.

4. *şura-magistratura modeli*: Sakinlər nümayəndəli orqanı, o da öz növbəsində kollegial idarəetmə orqanı olan magistrantı seçir. Bu orqan burqomistr və təyin olunanlardan ibarətdir. Magistrant icra hakimiyyətinin kollegial orqanı hesab olunur. O digər hakimiyyət orqanları ilə münasibətdə icmanı təmsil edir, şuranın qərarlarını yerinə yetirir, icmanın administrasiyasına rəhbərlik edir.

Qarışıq idarəetmə modelinin bəzi səviyyələrində seçkili orqan, eyni zamanda həm bələdiyyə idarəetməsi, həm də dövlət idarəetməsinin nümayəndəsi kimi fəaliyyət göstərir. Məsələn, yerli əhali tərəfindən seçilən yapon prefekturasının qubernatoru müxtəlif dövlət funksiyalarını yerinə yetirir. Qarışıq modelin xarakterik əlaməti aşağı ərazi səviyyəsində muxtariyyətə malik yerli özünüidarəetmənin yuxarı səviyyədə dövlət idarəetməsi ilə birləşdirilməsidir (12, s. 5).

İnkişaf etmiş demokratik ölkələrdə nəzərdən keçirdiyimiz sistemlərin müxtəlifliyi prinsiplial xarakter daşıyır və onlar arasında hətta bəzi yaxınlaşmaların olduğunu da qeyd etmək olar.

Nəticə

Müasir dünyada dövlət və cəmiyyətlərin əsaslarından birini təşkil edən yerli özünüidarəetmə siyasi sistemin inkişafında mühüm rol oynayır və cəmiyyətin inteqrasiyasının əsas amillərindən biri hesab edilir. Yerli özünüidarəetmənin araşdırdığımız əsas struktur modelləri praktik olaraq mövcud olmaq hüquqlarını sübut etmişlər və onlardan hər hansı birinin tətbiqi tarixi ənənə və təcrübə, dövlətin daxili siyasət prioritetləri və bələdiyyə qurumunun ölkənin siyasi həyatında çəkisindən asılıdır. Modellərin müxtəlif olmasına baxmayaraq, yerli özünüidarəetmə üçün ümumi əlamətlər və inkişaf təmayülləri xasdır.

Yerli özünüidarəetmə islahatları prosesində hər hansı bir modelin dəyərləndirilməsi zamanı nəzəri araşdırma və praktik təcrübənin ölkənin sosio-mədəni, sosial-siyasi və iqtisadi kontekstinə uyğun aparılması zəruridir.

ƏDƏBİYYAT

1. Бутырина М.В. Зарубежные модели местного самоуправления // Вестник ИГЭУ, 2008, №1, с.1-5.
2. Велибекова Л.А., Борисова Л.А. Отечественный и зарубежный опыт организации местного самоуправления // УЭКС. 2017, №3 (97), с.1-10.

3. Вульфвич Р.М. Местное самоуправление – проблемы и перспективы // Прилож. К журналу «Северная Пальмира», СПб., 1997, 203 с.
4. Дроботенко И.И. Зарубежные модели местного самоуправления: опыт для России // Власть, 2010, №1, с.119-122.
5. Жамулдинов В.Н., Комаров О.Е. Особенности французской модели децентрализации государственного управления и местного самоуправления // Отечественная юриспруденция, 2015, №1(1), с. 14-20.
6. Куценко Д.О. Анализ политико-правовых моделей организации местного самоуправления // Управленческое консультирование, 2020, №5 (137), с.154-165.
7. Марков П.Н. Местное самоуправление в Великобритании и Германии: вопросы функционирования // Аграрное и земельное право. 2017, №1 (45), с.95-99
8. Тихалева Е.Ю. Организационные модели местного самоуправления: тенденции развития // Местное право, 2015, № 2, с. 13-19.
9. Хозикова Е.С. Современные подходы к местному управлению и самоуправлению в зарубежных странах // Закон и право, 2018, № 9, с. 48-52.
10. Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права, 1997, № 8, с. 96-104.
11. Шамхалов М.А. Основные мировые модели местного самоуправления // Юридический вестник Дагестанского государственного университета, 2016, № 4, с. 88-91
12. Шустов В.Г. Основные модели местного самоуправления // Вестник Адыгейского государственного университета, 2011, № 2, с. 287-296.

Резюме

Зафар Абдуллаев

Основные модели местного самоуправления

Модели местного самоуправления, продолжающие процесс изменения и совершенствования на современном этапе, формировались на протяжении длительного периода времени. В разных странах применяются разные модели местного самоуправления при условии соблюдения основных принципов демократии. В настоящее время в мировой практике существует несколько типов местного самоуправления. С точки зрения отношений с центральной властью можно указать следующие основные модели местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную и смешанную. Англосаксонская модель характеризуется отсутствием местного представителя государства, контролирующего муниципальные органы, и отсутствием иерархического подчинения. Несмотря на отсутствие представителя центральной власти на местах, в странах с этой моделью существует общий государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления. В Великобритании существует два, а иногда и три уровня местного самоуправления. Функция контроля осуществляется инструментами непрямого управления такими, как суды, отраслевые министерства и финансовый аудит. Континентальная модель основана на сочетании прямого государственного управления и местного самоуправления. Чиновники государственного управления контролируют местный представительный орган, а также выполняют другие функции общегосударственного значения. Они могут распустить избранный совет и отстранить мэра от должности. Когда применяется данная модель при формировании органов местного самоуправления принципы избирания и назначения сверху объединяются. Назначенный чиновник находится на втором уровне местного самоуправления, а общины (коммуны) функционируют без его непосредственного участия. Смешанная модель имеет черты англосаксонской и континентальной моделей, однако обладает и своими особенностями. Органы местного самоуправления, выполняющие как свои обязанности, так и делегированные государственные полномочия, получают финансовую и материально-техническую поддержку. Смешанная модель местного самоуправления основана на двухуровневой системе. Их статус не только закреплен в конституции, но и отражен в региональном законодательстве.

В статье автором анализируются различные модели местного самоуправления, выясняются их отличительные особенности, основные принципы деятельности и взаимоотношения с государственной властью.

Ключевые слова: *местное самоуправление, англосаксонская модель, континентальная модель, смешанная модель, муниципалитет*

Summary

Zafar Abdullayev

Basic models of local self-government

Models of local self-governance, which continue the process of change and improvement in modern times, have been formed over a long period of time. In different countries, different models of local self-government are applied, provided that the basic principles of democracy are observed. Nowadays, there are several types of local self-government in the world. In terms of relations with the central government, the following main models of local self-government can be indicated: Anglo-Saxon, continental and mixed. The Anglo-Saxon model is characterized by the absence of a local representative of the state controlling the municipal bodies and the absence of hierarchical subordination. Despite the absence of a representative of the central government, in countries with this model, there is general state control over the activities of local self-government bodies. The control function is carried out through indirect means such as courts, line ministries and financial audits. The continental model is based on the combination of direct state administration and local self-government. State administration officials supervise the local representative body, as well as perform other functions of national importance. They can dissolve the elected council and remove the mayor from office. The appointed official is at the second level of local self-government, and communities (communes) operate without his direct participation. The mixed model has characteristics of the Anglo-Saxon and continental models, but also has its own characteristics. Local self-government bodies performing both their duties and delegated state powers are financially and logistically supported. The mixed model of local self-government is based on a two-level system. Their status is not only established in the constitution, but also reflected in the regional legislation.

In the article, the author analyzes various models of local self-government, and clarifies their distinguishing features, main operating principles and mutual relations with the state power.

Keywords: *local self-governance, Anglo-Saxon model, continental model, mixed model, municipality*

Redaksiya heyətinin üzvü s.e.d., prof. İbrahimova Gülzar İsxan qızının rəyi əsasında çapa məsləhət görülmüşdür.