UOT 32

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏ SİSTEMİNDƏ MÜSTƏQİM DEMOKRATİYA: YERLİ REFERENDUM İNSTİTUTU

Zəfər ABDULLAYEV *

Məqalə redaksiyaya daxil olmuşdur: 19 may 2023; çapa qəbul edilmişdir: 6 iyun 2023; online-da çap edilmişdir: 30 iyun 2023.
Received: 19th of May, 2023; accepted: 6th of June, 2023; published online: 30th of June, 2023.

Açar sözlər: *yerli özünüidarəetmə, müstəqim demokratiya, xalq hakimiyyəti, yerli referendum*

Giriş

Başlanğıcını antik siyasi düşüncədən götürən və çoxcəhətli bir fenomen olan demokratiya politoloji yanaşmada daha çox dövlət idarəçiliyi prizmasından nəzərdən keçirilir. "Xalq hakimiyyəti" mənasını ifadə edən demokratiya müasir dünyada qanunun aliliyi, siyasi plüralizm, vətəndaşların hüquq bərabərliyi və azadlığı, azad seçkilər, çoxpartiyalılıq, KİV-nin müstəqilliyi kimi prinsipləri ehtiva edir. Bəşər cəmiyyəti inkişafının müasir dövrü belə düşünməyə əsas verir ki, demokratik hüquqi dövlət bir çox sosial-siyasi məsələləri yalnız inkişaf etmiş yerli özünüidarəetmə sistemi olduqda həll edə bilər. Yerli özünüidarəetmənin xalq hakimiyyəti sisteminin əsaslarından biri kimi qəbul edilməsi bununla müəyyən olunur ki, o, bələdiyyə qurumu əhalisinin publik-hüquqi maraqlarının təmin olunması baxımından yerli icmanın fəaliyyət üsulu kimi çıxış edir .

Müstəqim demokratiya yerli özünüidarəetməni həyata keçirmənin formalarından biridir. Bələdiyyə qurumu əhalisinin yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllinə seçkili orqanlar vasitəsilə təsir göstərdiyi nümayəndəli demokratiyadan fərqli olaraq müstəqim demokratiya formaları vətəndaşlara publik hakimiyyətin bələdiyyə səviyyəsində həyata keçirilməsinin kollektiv subyekti kimi çıxış etmək imkanı verir (2, s. 2). Demokratik dövlət quruculuğu yerli özünüidarə sistemində müstəqim demokratiya institutunun inkişafı olmadan qeyri-mümkündür. Məhz vətəndaşların müstəqim şəkildə öz iradələrini ifadə etmələri vətəndaş cəmiyyətinin və eyni zamanda onun formalaşma mexanizminin ayrılmaz hissəsini təşkil edir.

1. Demokratiya və yerli özünüidarəetmə

Müasir anlamda, əsasən, əksəriyyətin hakimiyyəti kimi şərh olunan "demokratiya" sözü Qərbi Avropada istər dini, istərsə də siyasi elitanın ənənəvi olaraq öz statuslarına uyğun şəkildə xalqın qayğısına qalmalı və onun təkcə formal deyil, həm də mənəvi lideri olmaq əvəzinə, maddi dəyərləri önə çəkdikləri və xalqa daha artıq dərəcədə gəlir mənbəyi kimi baxdıqları zamandan etibarən işlənməyə başlamışdır. Yeni dövrdə elitanın tədricən xalqın gözündə nüfuzdan düşməsi sosial etirazların vüsət almasına səbəb oldu. Məhz o zaman xalq, yəni əksəriyyət yeni formalaşan, böyük maliyyə imkanları olan, lakin hakimiyyəti və statusu olmayan burjuaziyanın başçılığı

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

altında maddi sərvətlərin və hakimiyyətin yenidən bölünməsini tələb etməyə başladı. Bu proseslərin nəticəsində hüquq bərabərliyi, müxtəlif azadlıqlar, seçkilər, hakimiyyət dəyişikliyi kimi tələblər meydana gəldi. Sosial etirazların nəticəsi olaraq, XVIII əsrin sonlarında Qərbdə müasir anlamda demokratiya adlanan və hakimiyyətin xalqa məxsus olduğunu və ya onun adından çoxluğun maraqlarını bəyan edən sosial-siyası bir məfkurə meydana gəldi.

Hazırkı dövrdə demokratiyanın zəruri əlamətləri kimi qanunun aliliyi, hakimiyyət bölgüsü və xalqın dövlət işlərinin idarə olunmasında istər müstəqim surətdə, istərsə də öz nümayəndələri vasitəsilə iştirak etməsi göstərilir.

Demokratiyanı çoxaspektli bir anlayış kimi xarakterizə edən Y.A.Baulina göstərir ki, başlıca məsələ demokratiyanın dövlət, dövlət hakimiyyəti, siyasi sistem və yerli özünüidarəetmə ilə münasibətlərini xarakterizə edən daimi və əsas əlamətlərini təyin etmək zərurətindən ibarətdir (3, s. 28). Bu zaman başlıca metodoloji əsas kimi demokratiyanın məzmununu dominant şəkildə müəyyən edən və bütün təzahür formalarını zəruri etməklə onun əsl xalq hakimiyyətindən ayrılmazlığı kimi bir anlayış çıxış edir (3, s.28). Xalq hakimiyyəti ideyasının kökləri antik dövrə gedib çıxsa da, onun klassik konsepsiyasının nəzəri bazası XVIII əsrin sonlarında formalaşmışdır. Bu konsepsiyanın əsasını fransız maarifçilərinin, siyasi liberalizmin britaniyalı ideoloqlarının, ABŞ dövləti qurucularının təlimləri təşkil edir. Sonradan – XIX əsrdə sosializm təliminin meydana gəlməsi də bu konsepsiyanın inkişafına müəyyən qədər təsir göstərmiş oldu. Xalq hakimiyyəti haqqında təlimin inkişafına vətəndaş cəmiyyəti nəzəriyyəsinin yaranması və inkişafı nəzərə çarpacaq impuls vermiş oldu. “Xalq” və “vətəndaş cəmiyyəti” kateqoriyaları qarşılıqlı surətdə bir-birilə bağlı olmuş, bəzən hətta eyni fenomeni bildirmək üçün işlədilmişdir.

Hakimiyyətin demokratik sistemi müxtəlif dövlət və xüsusi orqan və institutlarını ehtiva edir ki, bunlardan da biri yerli özünüidarəetmədir. Demokratik siyasi sistemin ən mühüm elementlərindən biri olan yerli özünüidarəetmə vasitəsilə ayrılıqda götürülmüş bir insan özü üçün həyati əhəmiyyətli məsələlərin həllində real surətdə iştirak etmək hüququ əldə etmiş olur.

A.S.Avtonomovun fikrincə, yerli özünüidarəetmənin konkret institutları demokratiya institutları ilə uyğun gəlir, belə ki, demokratiya siyasi hakimiyyəti həyata keçirmək vasitəsi kimi daha çox özünüidarəetmə sistemi vasitəsilə həyata keçirilir və siyasi rejimin demokratikliyi özünüidarəetmə əsaslarının praktikaya daha çox nüfuz etməsinin dərinliyi və genişliyi ilə müəyyən olunur (4, s. 186). Xalqa daha artıq yaxın olan bir hakimiyyət növü kimi o, müəyyən bir ərazidə əhalinin daha çox yerli əhəmiyyətli tələbatını təmin etmək zərurətindən meydana gəlmişdir və buna görə də ictimai və dövlət institutunun bir forması kimi əhali ilə birbaşa təmasda fəaliyyət göstərir. T.A.Korniyenko haqlı olaraq göstərir ki, yerli özünüidarəetmə demokratiya hadisəsi, xalq hakimiyyəti formasıdır, ona demokratiya sistemində və hakimiyyətin xalqa məxsus olması nöqteyinəzərindən baxmaq lazımdır (2, s. 1). Yerli özünüidarəetmə müstəqim surətdə və ya xüsusi olaraq yaradılmış orqanlar vasitəsilə qanunla müəyyən olunmuş qaydada konkret bir ərazidə cəmiyyət üzvlərinin ümumi maraq təşkil edən müəyyən məsələləri həll etməsinə imkan verən xalq hakimiyyəti formasını təşkil edir.

Hər bir vətəndaş burada özü üçün həyati əhəmiyyətli bir məsələnin həllində real surətdə iştirak etmək hüququ əldə etmiş olur. Yerli özünüidarəetmə mərkəzi hakimiyyətin demokratik və tənzimləyici əks qüvvəsi kimi, onun mümkün özbaşınalığının qarşısını alan bir vasitə kimi çıxış edir. Yerli özünüidarəetmə vətəndaşın dövlətlə əlaqəsini, onun dövlətin idarə olunmasında iştirak imkanlarını təmin edən ən mühüm mexanizmlərdən biri kimi çıxış edir. Bələdiyyə qurumundan kənar hallarda isə hər bir ayrıca vətəndaş üçün dövlət bir qədər abstrakt institut xüsusiyyəti daşıyır, onun varlığını əsasən vergiləri ödədikdə və inzibati orqanlarla təmasda olduqda hiss edir. Yerli özünüidarəet-

mə əhalinin özünütəşkili, ona ən çox yaxınlaşmış publik hakimiyyət həlqəsidir, onun məqsədi vətəndaş cəmiyyətinin özünüidarəetmə əsaslarının formalaşması prosesində bütün ictimai münasibətlər sisteminin sabit demokratik inkişafını təmin etməkdir (5, s. 81). Yerli səviyyəli məsələlərin həllində iştirak etməklə ayrıca bir fərd və dövlət arasında rabitə yerli icma vasitəsilə yaradılmış olur. Bu və ya digər ərazi vahidinin siyasi, mədəni, coğrafi, sosial-iqtisadi və digər xüsusiyyətlərini əks etdirməklə yerli özünüidarəetmə sadə vətəndaşlara fərdiyyət duyğusu qazanmaqda kömək edir, onların müəyyən bir yerli icmaya mənsub olma hisslərini gücləndirir və nəticə etibarilə cəmiyyətin sosial inteqrasiyasına, siyasi fəallığına yardım etmiş olur.

XX əsrin bütün tarixi göstərir ki, dövlət hakimiyyətinin yerli şəraiti nəzərə almadan, çevik və dinamik olmayan, yerlərdə meydana çıxan problemləri operativ şəkildə həll edə bilməyən hədsiz mərkəzləşdirilməsi heç də həmişə təbii-coğrafi, sosial-iqtisadi, etnomilli, konfessional və digər amilləri lazımi ölçüdə diqqətdə saxlamağa qadir deyil. Konkret bir ərazi vahidində işlərin vəziyyəti ilə yaxşı tanış olan yerli özünüidarəetmə orqanları daha səmərəli şəkildə bu və ya digər problemi həll etməyə, mümkün olan situasiyalara qarşılıq verməyə qadirdir. Hakimiyyətə malik olmaq və ona nəzarət etmək sayəsində yerli icma idarəetmənin təkcə obyekti deyil, həmçinin müəyyən səviyyədə prinsipcə subyektinə çevrilir (2, s. 2). Yerli hakimiyyət orqanlarının mövcudluğu onunla şərtlənir ki, mərkəzi (və regional) hakimiyyət müxtəlif səviyyəli problemləri səmərəli şəkildə həll etmək iqtidarında deyil (2, s. 2). Yerli özünüidarəetmənin hakimiyyət funksiyasına malik olması həm də idarəetmənin səmərəlilik prinsipinin – qərar qəbul edən orqanla bu qərarın fəaliyyət sahəsi arasında inzibati məsafənin qısaldılması zərurəti ilə bağlıdır. Bu cür qısaltma qərar qəbul edilməsinin daha dəqiq şəkildə diqqət mərkəzində saxlanılmasını, onun icrası xərclərini optimallaşdırmasını və strateji olaraq planlaşdırılan nəticələrə real olaraq nail olunmasını təmin edir.

İctimai işlərin idarə olunmasında vətəndaşları iştirakı ən müstəqim formada məhz yerli səviyyədə reallaşa bilər (2, s. 2).Yerli özünüidarəetmə sisteminin əsas elementlərindən biri yerli əhaliyə hakimiyyət səlahiyyətlərinin verilməsindən ibarətdir (2, s. 2). Müstəqim demokratiya yerli özünüidarəetməni həyata keçirməyin bir formasıdır. Müstəqim demokratiya institutundan istifadə olunması vətəndaşların hakimiyyətə yadlaşmasını aradan qaldırır və həmçinin bu institut yerli əhali ilə seçkili orqanlar arasında əlaqələndirici həlqə, onların fəaliyyətinin qiymətləndirilməsinin effektiv üsulu kimi çıxış edir. Bu institut publik əhəmiyyətli məsələlərin həllində əhalinin özünün nümayəndəsiz olaraq iştirakını, müstəqilliyini nəzərdə tutur ki, bu da mahiyyətcə özünüidarəetməyə yaxın məna daşıyır. Əhali ilə yerli özünüidarəetmə arasında siyasi münasibətlər o zaman meydana gəlir ki, əhali yerli idarəetmədə iştirak hüququnu müstəqim şəkildə həyata keçirir: 1) seçkili vəzifələrə seçmə zamanı, habelə bu vəzifələrə öz namizədliyini irəli sürdükdə 2) referendumda iştirak etməklə 3) seçkili vəzifələrdə olan şəxslərin geri çağrılmasına səs verdikdə 4) yığıncaqlarda iştiralk etməklə (6, s. 195).

Yerli özünüidarəetməyə dair əksər elmi ədəbiyyatda həyata keçirilmə üsulu, prinsipləri, əhəmiyyəti və qəbul edilən qərarların xarakterindən aslı olaraq yerli səviyyəli müstəqim demokratiya institutlar iki qrupa bölünür. Birinci qrup əhalinin birbaşa hakimiyyət subyekti kimi çıxış etdiyi və bələdiyyə qurumu üçün daha əhəmiyyətlə məsələləri əhatə edir. Buraya yerli referendum, bələdiyyə seçkiləri, deputatın, yerli özünüidarəetmənin seçkili orqan üzvünün və vəzifəli şəxsinin geri çağrılması ilə əlaqədar səsvermə, bələdiyyə qurumu sərhədlərinin dəyişdirilməsi və ya yenidən formalaşdırılması ilə əlaqədar səsvermə və vətəndaşların yığıncağları aiddir (7, s. 14). İkinciyə isə ictimai, qeyri-publik hakimiyyət xarakterli, məsələn, vətəndaşların qanunyaradıcı təşəbbüsləri, açıq dinləmələr, vətəndaşların yığıncaq və konfransları, sorğuların keçirilməsi, vətəndaşların yerli özünüidarəetmə orqanlarına müraciəti, ərazi ictimai

özünüidarəetmələri aiddir (7, s. 14). Müstəqim demokratiya insitutları hər bir vətəndaşın dövlətin qanunlarının hazırlanması və qəbul olunmasında, öz nümayəndələrinin seçilməsində və qanunvericilik aktlarının həyata keçirilməsi işində iştirakı üçün şərait yaradır. Müstəqim demokratiyanın həyata keçirilməsi zamanı vətəndaşlar öz iradəsini birbaşa ifadə etdiyindən o, xalq hakimiyyəti forması kimi nümayəndəli demokratiya ilə müqayisədə üstünlüyə malikdir. A.M.Arbuzkin müstəqim demokratiya formalarından ikisinin daha önəmli olduğunu qeyd edir: "Məlum olduğu kimi, xalq hakimiyyətinin formaları müstəqim və nümayəndəli demokratiyadır, müstəqim demokratiya formalarından isə ən mühümləri referendum və seçkilərdir" (8, s. 30-31).

2. Yerli referendum

Birinci ümumdövlət referendumu 25 may 1802-ci ildə İsveçrədə ikinci konstitusiyanın qəbul edilməsi ilə əlaqədar keçirilmişdir (9, s.184). Ümumilikdə referendum institutu qədim Roma zamanından məlumdır. Referendum dövlət miqyasında olduğu kimi yerli özünüidarəetmə səviyyəsində də həyata keçirilə bilər. Yerli icmanın iradəsinin müstəqim surətdə ifadə olunmasının ali forması referendum hesab olunur. Əhalinin yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində iştirakının, öz iradəsini ifadə etməsinin ən təsirli publik mexanızmi referendumdur. Yerli referendumun keçirilməsi İtaliya Respublikası Konstitusiyasının 132-133-cü maddələrində (1947-ci il), İsveçrə Konfederasiyası Konstitusiyasının 140-141-ci maddələrində (1999-cu il), Polşa Respublikası Konstitusiyasının 170-ci maddəsində (1997-ci il), Bolqarıstan Respublikası Konstitusiyasının 1-ci hissəsini 136-cı maddəsində, Rusiya Federasiyası Konstitusiyasının 130-cu maddəsində (193-cü il) və s. nəzərdə tutulmuşdur (10, s. 54). Yalnız son onilliklərdə o, yerli özünüidarəetmə mexanizmində müstəqim demokratiya institutu kimi əsaslı şəkildə tədqiq olunmağa başlamışdır. Elmi ədəbiyyatda referendum müstəqim demokratiya institutu, ümumbəşəri dəyər, ictimai rəyi ifadə etmə forması, mühüm normativ-hüquqi aktları qəbul etmə forması, xalqın öz hakimiyyətini həyata keçirmə aləti, konfliktlərin hüquqi həlli vasitəsi kimi müəyyən olunur (11, s. 41). Məhz referendum yolu ilə konkret bir ərazinin əhalisi öz maraqlarının qanuni yolla təmin olunmasından məmnunluq əldə edə bilir. Nümayəndəli xalq hakimiyyətinin alternativi kimi referendumun keçirilməsinə zərurət yaranmasına baxmayaraq, yerli özünüidarəetmə orqanları qərar qəbul etmədikdə və ya bələdiyyə qurumu əhalisinin rəyinə uyğun gəlməyən qərar qəbul olunduqda ona daha çox ehtiyac duyulur. Yaranmış sosial və siyasi münaqişələri həll etmək vasitəsi kimi bir çox Qərb ölkələrində referendum institutu müntəzəm olaraq tətbiq edilir.

Yerli özünüidarəetmə konsepsiyalarından hər hansı birinin ardıcıl olaraq həyata keçirilməsi yerli əhəmiyyətli çoxsaylı məsələlərin həlli üçün yerli referendumlardan istifadə olunmasını stimullaşdırır. Hər şeydən əvvəl referendum vətəndaşların siyasi hüquqlarını həyata keçirmək vasitələrindən biri kimi çıxış edir (12, s. 41). Referendum zamanı əhalinin siyasi və hüquq mədəniyyətini, vətəndaş cəmiyyətinin səmərəli fəaliyyət mexanizminin olub-olmamasını, yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz səlahiyyət və funksiyalarını tam mənimsəmələri zərurətini nəzərə almaq lazımdır. Eyni zamanda yerli referendumların da öz hüdudları vardır. Onlar heç də yerli icra və nümayəndəli hakimiyyəti əvəz edə bilməz. Bəzi hallarda yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində nümayəndəli orqanların və müstəqim demokratiya insitutlarının fəaliyyətlərinin birləşdirilməsi zərurətini də nəzərdən qaçırmaq olmaz.

E.İ.Nazartsev referendumun bələdiyyə seçkilərdən fərqini göstərərək yazır: "Seçkilər bu və ya başqa şəkildə yeganə nəticənin əldə olunması çərçivəsi ilə bağlıdır: dövlət və bələdiyyə orqanlarını formalaşdırmaq və seçkili vəzifələrin əvəz edilməsi. Referendum isə digər mühüm məsələlər barəsində (məsələn, ekoloji və ya ərazi) əhali ilə məsləhətləşməyə, onun rəyini öyrənməyə imkan verir, onlara özləri üçün əhəmiyyətli məsələlərə

dair qərar qəbul etməyə tam şərait yaradır" (13, s. 23). Referendum iki formada istifadə oluna bilər. Birincisi, vətəndaşların əksəriyyətinin öz iradəsini ifadə etməsini tələb edən qərar qəbul etmək üsulu kimi. Bu zaman ya ən vacib məsələlər barəsində qərar qəbul etmək funksiyasını icra edir, ya da ictimai rəyi öyrənmək məqsədi daşıyır. İkincisi, yerli referendum nümayəndəli orqanı tamamilə əvəz etmək üçün xalq tərəfindən bəyənilmiş forma kimi istifadə oluna bilər. Yerli özünüidarəetmənin bu forması sayca böyük olmayan yerli icmalarda və əhalinin kifayət qədər yüksək təhsil səviyyəsi və siyasi mədəniyyəti olduqda mümkündür. Bu halda referendum müntəzəm olaraq keçirilə bilər. Ən azı iki halda yerli özünüidarəetmə əhalisinin öz iradəsini ifadə etməsinə ehtiyac vardır. Bu, yerli cəmiyyətin ərazisinin sərhədlərinin dəyişdirilməsi və yerli özünüidarəetmə orqanlarının strukturunun dəyişdirilməsindən ibarətdir.

Yerli referendumda bələdiyyə qurumu ərazisində yaşayan səsvermə hüququ olan bütün vətəndaşların iştirak etmək hüququ vardır. Vətəndaşlar referendumda müstəqim surətdə və könüllülük əsasında iştirak edirlər. Referendumu təşkil edən seçki komissiyası onun iştirakçılarının öz iradələrini gizli şəkildə ifadə etmələrini təmin etməlidir: referendumun keçirildiyi sahədə səsvermə üçün elə yer hazırlanmalıdır ki, seçicilərin öz iradələrini ifadə etmələrinə – seçki bülleteninin lazımi sütununa işarə qoyulmasına hər hansı bir nəzarət imkanı istisna olunsun (13, s. 20).

Yerli referendum yerli hakimiyyət orqanlarının həll edə bilmədiyi çətin, mübahisəli məsələlərin həllində mühüm vasitə hesab edilir. Bu zaman hansı məsələ üzrə referendumun keçirilməsi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Yerli hakimiyyət dəqiq şəkildə müəyyən etməlidir ki, söhbət nədən gedir və əhali üçün sorğunu hərtərəfli hazırlamalıdır. Referendumdan əvvəl problemin izahı həyata keçirilməlidir. Referenduma çıxarılan məsələnin düzgün ifadə olunması onun nəticəsinin həyata keçirilməsini təmin edəcək mühüm məqamdır (12, s. 41). Hazırlıq mərhələsində potensial qərarın nəticələrinin, insan hüquq və azadlıqları sahəsinə təsirinin təhlili də az əhəmiyyət daşımır (12, s. 41). Buna görə də yerli referendum haqqında normativ aktlar çərçivəsində referenduma hazırlığın gedişində seçkiqabağı kampaniya haqqında qaydalar şərh olunmalıdır. Belə bir məsələ də mühüm əhəmiyyət kəsb edir ki, radio, yerli televiziya və internet vasitəsilə əhali müxtəlif rəylər və platformalarla tanış olmalıdır. Yəni söhbət ondan gedir ki, referenduma hansı ölçüdə siyasi mübarizənin bir forması kimi baxılmalıdır. Dünya təcrübəsi referenduma çıxarılan məsələlərin çox müxtəlif olduğunu göstərir. Müxtəlif məsələlər üzrə tez-tez referendumların keçirilməsi yalnız İsveçrədə baş verir, başqa ölkələrdə isə bu nisbətən az hallarda baş verir.

Referendum demokratik şəkildə təşkil olunmuş idarəetmənin ən vacib sütunu, xalqın iradəsinin keçiricisidir və xalqın iradəsinin ifadə edən heç bir institut məhz referendum kimi real gerçəklikdə onun hakimiyyəti həyata keçirmək ideyasını təcəssüm etdirmir (14, s. 450). İstənilən halda referenduma çıxarılan məsələ aydın şəkildə ifadə olunmalı, ikimənalı olmamalıdır. Əks halda cavablar arzuolunmaz ola bilər. Referendum yolu ilə həlli tələb olunan məsələlərin siyahısı yerli icmanın xüsusiyyətləri və ənənələri nəzərə alınmaqla bələdiyyə qurumunun nizamnaməsində öz əksini tapmalıdır.

Bu siyahıya yerli icmanın iqtisadi inkişafı üçün mühüm əhəmiyyəti olan əmlakın idarə olunması, ciddi maliyyə xərcləri tələb edən və ya ekoloji şəraitin kəskinləşməsinə qarşı layihələrin həyata keçirilməsi, yaşayış məntəqəsinin tikintisi, ərazinin inkişafı prioritetlərinin müəyyən edilməsi və başqa mühüm məsələləri daxil etmək olar.

Yerli referenduma çıxarılan məsələlər ölkə qanunvericiliyinə zidd ola bilməz. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 146-cı maddəsinin 2-ci bəndinə görə, bələdiyyələrin öz səlahiyyətlərini müstəqil həyata keçirməsi Azərbaycan dövlətinin suverenliyinə xələl gətirə bilməz (1, s.52). Konsitusiyanın bu maddəsi yerli referendumları da ehtiva edir.

Təbii ki, yerli referenduma yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyət müddətinin uzadılması və ya dayandırılması, yerli özünüidarəetmə orqanlarına vaxtından qabaq seçkilərin keçirilməsi və ya seçkilərin təxirə salınması, yerli özünüidarəetmə orqanlarının tərkibi, bələdiyyələrin vəzifəli şəxslərinin təyin edilməsi və ya azad edilməsi kimi məsələlər daxil edilə bilməz. Əksər ölkələrin qanunvericiliyinə görə referendum təşəbbüsü yerli özümnüidarəetmənin nümayəndəli orqanı tərəfindən irəli sürülə bilər. Bu zaman yerli deputatların əksəriyyəti onun keçirilməsinə səs verməlidir.

Təşəbbüsün ikinci subyekti bələdiyyə qurumu əhalisinin özüdür. Əhali əsasən siyasi partiya və ictimai birliklərin tərkibində təşəbbüs qrupu yarada bilər. Referendumda qəbul olunmuş qərar müvafiq bələdiyyə qurumu ərazisində qanuni qüvvəyə malikdir və icrası məcburidir.

Konstitusiyada və digər qanunvericilik aktlarında müntəzəm olaraq yerli referendum keçirilməsi tələb olunmadığından o, xalq hakimiyyətinin fakultativ bir aləti hesab oluna bilər. Bununla belə qanun vətəndaşların bu demokratik institutdan zəruri olduğu təqdirdə real şəkildə istifadə etmək imkanlarını təmin etməlidir. Yerli referendum institutunun fakultativliyi heç də bələdiyyə seçkiləri ilə müqayisədə onların az əhəmiyyətli olması demək deyil. Yerli özünüidarəetmə yerli əhəmiyyətli işlərin əhalinin özü tərəfindən müstəqil surətdə həll olunmasıdır (9, s. 186). Lakin yerli referendumun lazımınca qiymətləndirilməməsi, həmçinin əhalinin məlumatlandırılması və fəallığının yüksəldilməsi işinin aparılmaması səbəbindən praktikada bu məsələləri yerli idarəetmə orqanları həll edir (9, s. 186).

Yerli özünüidarəetmənin həyata keçirilmə praktikasında yerli referendum institutunun üç ümdə xüsusiyyətini qeyd etmək olar. Birincisi ondan ibarətdir ki, əhali tərəfindən hazırlanmış normativ hüquqi sənəd layihəsi yerli referendumda bəyənildyi zaman o, yerli özünüidarəetmə çərçivəsində xüsusi çəkiyə və digər aktlara münasibətdə hüquqi üstünlüyə malik olur. İkinci xüsusiyyət yerli əhəmiyyətli müəyyən bir məsələ barəsində bir neçə mümkün variant içərisində konkret olaraq birinin seçilməsi zərurəti ilə bağlıdır. Bu zaman seçimə görə məsuliyyət əhalinin üzərinə düşür və yerli özünüidarəetmə orqanında vəzifəli şəxslər arasında fikir ayrılığı aradan qaldırılmış olur. Referendum keçirilən zaman müxtəlif siyasi qüvvələrin maraqları, ifadəçisi partiyalar və başqa siyasi birliklərin olduğu müxtəlif siyasi baxışlar və platformalar toqquşur (15, s. 39). Səsvermənin nəticələri, partiyaların təsir dərəcəsinə, səsverməyə qoyulmuş problemin əhəmiyyətinə obyektiv qiymət verir, seçicilərin əhval-ruhiyyəsini, siyasi həyatdakı meyilləri göstərir (15, s. 39). Təbii ki, siyasi qüvvələrin yerli referenduma təsiri ümumdövlət referendumunda olduğu qədər hiss olunmur.

Nəzərdən keçirdiyimiz institutun üçüncü xüsusiyyəti onun əhali tərəfindən müstəqil surətdə, bələdiyyə qurumu vəzifəli şəxslərinin xüsusi icazəsi olmadan keçirilməsi ilə bağlıdır. Beləliklə, yerli referendumda qərar qəbul edilməsi insitutu bələdiyyə qurumunun bəzən əhalinin əksəriyyətinin rəy və maraqlarına uyğun olmayan qərar qəbul edən nümayəndəli demokratiya institutuna alternativ ola bilər.

Yerli referendumun keçirilməsi prosesi bir qayda olaraq qanunvericiliklə tənzimlənir.

Referendum təşəbbüsünün irəli sürülməsi üçün qanunvericilik bazası olmalıdır. Məsələn, Rusiya Federasiyasında təşəbbüsün irəli sürülməsi "Seçki hüququnun əsas zəmanətləri və referendumda iştirak hüququ" federal qanunu ilə müəyyən olunur. Bu akta görə, yerli referendumun keçirilməsi təşəbbüsünün irəli sürülməsi üçün bələdiyyə qurumunun 10 nəfər sakinindən az olmayan sayda təşəbbüs qrupu yaradılmalıdır (16, s.60). Referendumda iştirak etmək hüququ olan vətəndaşların referendum keçirmək məqsədilə normativ aktlarda göstərilən sayda vətəndaşlardan ibarət təşəbbüs qrupu yaratmaq hüququ vardır. Rumın tədqiqatçısı F.Laviniuya görə, yerli referendum institutunda müasir publik administrasiyanın bəzi baza prinsipləri öz əksini tapır: yerli muxtariyyat prinsipi,

hakimiyyətin desentralizasiyası prinsipi və vətəndaşlarla məşvərət prinsipi (17, s. 14). Yerli referendum təşəbbüsü həm bələdiyyə hakimiyyət orqanlarından, həm də əhalidən gələ bilər. Belə ki, Litvada referendum yerli seçicilərin 10%-nin təşəbbüsü ilə və ya yerli şura üzvlərinin ¼-nin təşəbbüsü ilə çağrıla bilər, lakin bütün hallarda məhz sonuncu onun keçirilməsi haqqında qəti qərar qəbul edir (17, s. 15). Həmçinin ictimai birlik, siyasi partiya, ərazi həmkarlar təşkilatı kimi vətəndaş cəmiyyəti strukturlarının da referendum keçirmək təşəbbüsü ilə çıxış etmək hüququ vardır.

Referendum təşəbbüsü ilə çıxış etmək üçün müəyyən olunmuş müddətdə, məsələn bir neçə ay əvvəl bələdiyyə qurumunda qeydiyyatdan keçmək zəruridir. Vəsatət təşəbbüs qrupunun bütün üzvləri tərəfindən imzalanır, ona təşəbbüs qrupu iclasının referendum təşəbbüsünə dair protokolu əlavə edilir (16, s. 61). Təklifə bir qayda olaraq, yerli özünüidarəetmənin nümayəndəli orqanında baxılır və onun ölkə konstitusiyasına uyğunluğu nəzərdən keçirilir. Təşəbbüs irəli sürülməsini dəstəkləmək üçün referendumda iştirak etmək hüququ olan bələdiyyə qurumu sakinlərinin imzaları toplanmalıdır. Bu imzaların maksimum və minimum hədləri də qanunvericilik aktları ilə tənzimlənməlidir. Referendum keçirilməsi təşəbbüsü bələdiyyə qurumu nümayəndəli orqanı və yerli icra hakimiyyəti tərəfindən birgə irəli sürüldükdə onların hüquqi aktları əsasında sənədləşdirilir (18, s. 53).

Bələdiyyə qurumunun nümayəndəli orqanı müvafiq sənədlər təqdim olunduqdan sonra konkret bir müddərt ərzində referendum keçirməli, daha sonra isə onun nəticələri elan olunmalıdır. Əhali yerli referendumda yerli özünüidarəetmə orqanları və bələdiyyə qurumunun vəzifəli şəxsləri tərəfindən danışıqsız icra olunacaq və dövlət orqanları tərəfindən heç bir əlavə təsdiqə ehtiyacı olmayan hakimiyyət hüquqlu qərar qəbul etmiş olur.

Referendumda qəbul olunmuş qərarın həyata keçirilməsi yerli özünüidarəetmə orqanları və bələdiyyə qurumunun vəzifəli şəxsləri tərəfindən öz səlahiyyətlərinə müvafiq olaraq həyata keçirilməlidir. A.E.Quziy təsdiq edir ki, yerli referendumda qəbul edilmiş qərarlar bələdiyyə qurumu ərazisində mütləq icra olunmalıdır və dövlət hakimiyyətinin hər hansi bir orqanının, onun vəzifəli şəxslərinin və ya yerli özünüidarəetmə orqanlarının təsdiqinə ehtiyacı yoxdur (19, s. 52). Lariçev Kanada təcrübəsinə əsaslanaraq göstərir ki, yerli referendumun nəticələri yalnız qanunvericiliklə və ya bələdiyyə qanunvericilik aktları ilə birbaşa müəyyən olunduğu halda yerli özünüidarəetmə orqanları üçün məcburidir (20, s. 15).

Referendumların əhəmiyyəti özünü onda göstərir ki, onlar təkcə xalqın maraq və iradəsini əks etdirmir, həm də cəmiyyətin həyatında özünüidarəetmənin inkişafına kömək edir. Eyni zamanda müstəqim demokratiyanın bu forması tərbiyələndirici aspektə malikdir, belə ki, onun tətbiqi vasitəsilə əhalinin özünüdərki, özünütəşkili, cəmiyyət həyatının müxtəlif sahələrində öz əhəmiyyət və yerini dərk etməsi inkişaf edir (21, s. 15). Yerli referendum vətəndaşların özünütərbiyəsinin mühüm bir amili kimi onlarda məsuliyyət hissini artırmaqla, qanuni maraqlarını qorumaq və qərar qəbul etmək qabiliyyətlərini təkmilləşdirməklə vətəndaş cəmiyyətinin möhkəmlənməsi baxımından hazırkı dövrdə inkişaf perspektivlərinə malikdir.

Yerli referendum institutunun fəaliyyəti yerli əhəmiyyətli məsələlərlə məhdudlaşır: vətəndaşların müstəqim hakimiyyətinin hüdudları bələdiyyə qurumunun qanunla müəyyən olunmuş hüdudları daxilində qüvvədə olur.

Nəticə

Siyasi-hüquqi bir institut kimi vəzifəsi yerli icmanın hüquq, azadlıq və qanuni maraqlarını qorumaq olan yerli özünüidarəetmə xalq hakimiyyətinin özünütəşkil sisteminin həyata keçirilməsini nəzərdə tutur.Yerli özünüidarəetmənin əsas xüsusiyyətlərindən biri

də yerli əhalinin idarəetmə funksiyasını nümayəndəli və ya müstəqim formada icra etməsidir. Müstəqim demokratiyanın başlıca üstünlüyü ondadır ki, onun müxtəlif institutları, xüsusən də yerli referendum xalqın ictimai həyatın idarə olunmasında iştirakını daha artıq dərəcədə təmin etmiş olur, onu hakimiyyətə xeyli yaxınlaşdırır və bununla həm də siyasi hakimiyyətin legitimliyini möhkəmləndirir. Bu da həmin insititutların demokratik dövlət quruculuğunda əhəmiyyətini və tətbiqinin genişləndirilməsi zərurətini göstərir.

İcra strukturlarının müdaxiləsi olmadan yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində müstəsna rol oynayan və müstəqim demokratiyanı ali forması hesab olunan yerli referendum vətəndaş cəmiyyətinin inkişafında yerli özünüidarəetmənin rolunun bir siyasi amil kimi artırılması baxımından da əhəmiyyətlidir və onun tətbiqinin genişləndirilməsinə zərurət vardır.

ƏDƏBİYYAT

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Bakı: Hüquq Yayım Evi, 2021, 61 s.
2. Корниенко Т.А. Прямое народовластие в системе местного самоуправления // Концепт, 2015, спецвыпуск, №13, с. 1-9
3. Баулина Е.И. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления // Вестник Челябинского государственного университета, 2008, серия: право, №22 (123), с. 27-33.
4. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М.: Инфограф, 1999, 383 с.
5. Андреева О.А**.** Местное самоуправление в системе общественных отношений: народовластие и публичная власть // Вестник Таганрогского института управления и экономики, 2021, №1(33), с. 81-84
6. Усманова Р.М. Политическое отношения в системе местного самоуправления: понятие и участники // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013, №1, Ч.2. с.193-197.
7. Помазанский А.Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского право, 2013, №8 (200), с. 13-18
8. Арбузкин А.М. Народовластие в свете современных конституций // Вестник московского университета, серия 11, 2010, №1, с. 29-40
9. Артюшина О.Н., Левин Е.И. Отдельные проблемы использования местного референдума как формы народовластия // Вестник КГУ, 2017, с. 184-187
10. Кондратович Н.М. Формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления в зарубежных странах // Журнал Белорусского государственного университета, 2022, №2, с. 33-40
11. Жидяева Е.С., Шевчук В.В. Правовая характеристика референдума // Studnet, 2021, №6, с. 595-600
12. Кузьменкова Т.Н. Перспективы эволюции институты референдума как инструмента регулирования сферы прав и свобод человека // Белорусская думка, 2021, №12, с. 40-46
13. Назарцев Е.И. К вопросу о сущности и роли референдума в современном мире на примере практики его проведения в отдельно взятых государствах // Юридический вестник Самарского университета, 2016, №2, с. 20-25
14. Толстик В.А., Трусов Н.А. Референдум как инструмент демократизации правотворчества // Юридическая техника, 2014, №8, с. 450-457
15. Маклаков В.В. Референдум в зарубежных странах. М.: ИНИОН РАН, 2014, 128 с.
16. Коваленко Н. В. Право на местный референдум как муниципальное политическое право и его обеспечение органами местного самоуправления // Общество и право,

№2 (48), 2014, с.60-63

17. Черкасов А.И. Институт местного референдума в странах Восточной Европы: организация и правовое регулирование // Political science studies, 2020, vol. 56, c. 11-22.
18. Гамалей А.А. К вопросы о непосредственном осуществлении населением местного самоуправления в России (местный референдум и муниципальные выборы) // Образование и право, 2017, №7, с. 52-56.
19. Гузий А.Е. Консультативность как признак местного референдума // Теория и история государство и право // Сибирское юридическое обозрение, 2014, №4, с.7-10.
20. Ларичев А.А. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия граждан в его осуществлении: опыт Канады // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения, 2016, №5, с. 14-20.
21. Бучакова М.А., Грязнова Т.Е. Институт непосредственной демократии в системе российской государственности // Вестник ОмГУ, 2013, №2 (35), с. 12-20.

Резюме

Зафар Абдуллаев

Прямая демократия в системе местного самоуправления: институт местного референдума

В статье анализируется место референдума среди основных институтов прямой демократии в осуществлении власти местного самоуправления. Местное самоуправление, являющееся частью механизма народной власти, представляет собой один из основных признаков современного демократического государства как института, обеспечивающего лучшую жизнь граждан и отвечающего за принимаемые решения. Прямая демократия в системе местного самоуправления обеспечивает непосредственное выражение гражданами своего волеизъявления, принятие и реализацию решений, а также процесс контроля за их проведением в жизнь. Ее институты при реализации на уровне местного самоуправления обеспечивают возможность непосредственного участия населения в подготовке, обсуждении и принятии решений по вопросам местного значения, а также избрании или отзыве членов муниципальных образований. В статье рассматриваются особенности, функции и правила проведения референдума как одного из основных институтов прямой демократии.

Значение местного референдума, являющегося высшей формой прямого волеизъявления местного населения, проявляется в том, что он не только выражает интересы и волю народа, но и способствует развитию самоуправления в жизни общества.

При проведении местного референдума реализуются саморегулирование и самоуправление местного общества, реальная народная власть, воспитывается чувство ответственности по отношению к выдвигаемым гражданами требованиям и реализации принятых решений. В то же время, такая форма прямой демократии важна и с точки зрения развития политической социальности общества. При обращении к этой форме прямой демократии развивается самосознание населения, чувство гражданственности, понимание своей значимости и места в различных сферах общественной жизни.

В целом, при реализации институтов прямой демократии, в том числе референдума, обеспечивается выступление населения коллективным субъектом местного самоуправления, что доказывает его перспективность с политической точки зрения.

Ключевые слова: *местное самоуправление, прямая демократия, народовластие, местный референдум*

Summary

Zafar Abdullayev

Direct Democracy in the System of Local Self-Government: the Institution of Local Referendum

The article analyzes the referendum among the main institutions of independent democracy in the local self-government power implementation. Local self-government is a part of the mechanism of people's

power and a significant feature of a modern democratic state as an institution that ensures a better life for citizens and is responsible for the decisions made. Direct democracy in the local self-government system ensures the direct expression of citizens' will, decision-making and execution, and life monitoring process. Its institutions, when implemented at the level of local self-government, enable the population to directly participate in the decision-making, discussion and adoption of decisions on locally important issues, and the election or recall of municipal members. The article examines the characteristics, functions, and rules of conducting the referendum from direct democratic institutions.

The importance of the local referendum, which is the highest form of direct expression of the local population's will, shows itself in the interest expression, will of the people and contributes to the development of self-governance in social life. When a local referendum is held, self-regulation and self-management of the local society and people's power are implemented, and a sense of responsibility is cultivated in relation to the demands put forward by citizens and decision implementation. At the same time, this form of direct democracy is also important in terms of the development of political sociality. When direct democracy is addressed, the population's self-awareness, sense of citizenship, and understanding of importance and place in various spheres of social life develop.

Generally, the implementation of direct democracy institutions, including the referendum, ensures that the local self-government population is a collective subject proving that it is politically promising.

Keywords: *local self-government, direct democracy, people's power, local referendum*

Baş redaktorun müavini s.e.d., prof. İbrahimova Gülzar İsaxan qızının rəyi əsasında çapa məsləhət görülmüşdür.