SOSİAL TƏDQİQATLAR MƏRKƏZİ

Yerli icra hakimiyyəti başçıları

beynəlxalq və milli təcrübədə

analitik hesabat

30 il

SOSİAL
TƏDQİQATLAR
MƏRKƏZİ

Sosial Tədqiqatlar Mərkəzi haqqında

Sosial Tədqiqatlar Mərkəzi (STM) Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2019-cu il 8 fevral tarixli 525 nömrəli Fərmanı ilə yaradılmışdır.

STM ictimai münasibətlərin inkişaf dinamikasını sistemli təhlil edən, bu sahədə mövcud tendensiyaları müəyyənləşdirən və dəyişiklikləri proqnozlaşdıran, həmin dəyişikliklərin cəmiyyətə mümkün təsirlərini araşdıran, müasir informasiya texnologiyaları və elmi yanaşmalar tətbiq edilməklə ictimai fikrin öyrənilməsini və sosial tədqiqatlar aparılmasını təmin edən, həyata keçirdiyi elmi-analitik təhlilin nəticələrini dövlət orqanlarına təqdim edən publik hüquqi şəxsdir.

SOSİAL TƏDQİQATLAR MƏRKƏZİ

YERLİ İCRA HAKİMİYYƏTİ BAŞÇILARI BEYNƏLXALQ VƏ MİLLİ TƏCRÜBƏDƏ

ANALİTİK HESABAT

Müəllif:
Elnur Çıraqov
Sosial-iqtisadi təhlil departamenti

Bakı - 2025
İkinci nəşr

“Azərbaycan barometri” jurnalı 06 avqust 2019-cu il tarixində
Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyində
4247 nömrəsi ilə mətbu nəşrlərin reyestrinə daxil edilib.

Qrafik dizaynerlər:
Qurban Cəlilov
Babək Cəfər

Ünvan:
Azərbaycan Respublikası, AZ 1006, Bakı şəhəri,
Yasamal rayonu, İsmayıl bəy Qutqaşınlı küçəsi, 18.

Telefon: (+994 12) 510-70-78
(+994 12) 510-23-75
(+994 12) 510-70-69

E-poçt: info@stm.az
İnternet ünvanı: www.stm.az

Çapa imzalanıb:
Fiziki çap vərəqi:
Sifariş:
Tiraj:

MÜNDƏRİCAT

ÖN SÖZ....4
GİRİŞ....8
ƏDƏBİYYAT ARAŞDIRMASI....9
METODOLOGİYA....10
YERLİ İCRA HAKİMİYYƏTİ İNSTİTUT KİMİ....11
YERLİ İCRA HAKİMİYYƏTİ BAŞÇILARI İCTİMAİ-SİYASİ FİQUR KİMİ....15
VƏZİFƏYƏ TƏYİNAT VƏ SEÇKİ SİSTEMİ....16
VƏZİFƏYƏ TƏYİNAT VƏ AZAD OLUNMALARIN DİNAMİKASI....21
VƏZİFƏDƏ QALMA MÜDDƏTİ....28
YAŞ STRUKTURU....31
GENDER BALANSI....33
TƏHSİL GÖSTƏRİCİSİ....34
ƏMƏK FƏALİYYƏTİNİN STRUKTURU....39
REGİON MƏNSUBİYYƏTİ....43
NƏTİCƏ....46
İSTİFADƏ OLUNAN ƏDƏBİYYAT....47

ÖN SÖZ

“Hər bir yerdə müasir menecment olmalıdır, idarəetmə olmalıdır. Son vaxtlar apardığım kadr islahatları onu göstərir. Harada ki, müasir menecment, müasir idarəetmə, dürüstlük, təmizlik, vicdan varsa, orada nəticə də olacaqdır”.

Prezident İlham Əliyev

“Yaxşı məmurlar və pis qanunlarla ölkəni idarə etmək mümkündür. Amma məmurlar pisdirsə, ən yaxşı qanunlar da kömək etməyəcək”.

Otto fon Bismark

İstənilən dövlətin uğurlu inkişafı üçün təməl şərtlərdən biri peşəkar, çevik, səmərəli və rəqabətədavamlı idarəçilik sisteminin formalaşdırılmasıdır. Son illərdə Azərbaycanda dövlət idarəçiliyi sahəsində həyata keçirilən islahatlar mürəkkəbliyi və miqyasına görə alternativi olmayan həyati vacib vəzifələr sırasında önə keçib. Mürəkkəbliyi şərtləndirən səbəblərdən biri deyil, ən birincisi, islahatlarla ayaqlaşa bilməyən, onun dinamikasını ləngidən, daha çox uğur qazanmasına mane olan yerli icra hakimiyyəti institutu, ona rəhbərlik edən başçılar-subyektlərdir desək, yanılmarıq.

Xüsusilə 2018-ci ildən bəri yerli icra hakimiyyəti başçıları, məmur-bürokratiya mövzusu yerli media səhifələrində dəyişməz xəbər başlıqlarına, ictimai rəydə müzakirələrin ən qaynar mövzusuna çevrilib. Paradoksal sayılacaq hal bundan ibarətdir ki, bütün bunların fonunda Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti başçıları mövzusunun elmi-analitik, akademik tədqiqinə demək olar ki, heç bir cəhd edilməyib. Elektron informasiya portallarında “yerli icra hakimiyyəti başçıları” ifadəsinin axtarışı insanı yalnız bu təsisatla bağlı hüquqi əsasnamə və digər sənədlərə, icra hakimiyyətlərinin internet saytlarına yönəldir. Maraqlı məqam kimi, “yerli icra hakimiyyəti başçıları” mövzusunun axtarışında bu qurumlarda antikorrupsiya əməliyyatları ilə bağlı güc strukturlarının fəaliyyətini əks etdirən məlumatlara yazılan çoxsaylı təqdiredici şərhlərə rast gəlinir, həmçinin mediada “Azərbaycanda yerli icra hakimiyyətləri ləğv edilir” başlıqlı xəbər və yazılar üstünlük təşkil edir.

Bütün bunların fonunda qanunauyğun və məntiqi bir sual yaranır: Azərbaycanda məmur probleminin olması kəskin, yaxud yumşaq şəkildə son illərdə həmişə ictimai müzakirələrin, cəmiyyətin diqqət mərkəzində olub. Elə isə, nə sovet dövründə, nə də müstəqilliyimizdən keçən 30 illik müddət ərzində bu sahədə heç bir akademik tədqiqatın olmamasını nə ilə izah etmək olar?

Halbuki sözügedən fenomenin tədqiqi və dərki, eləcə də problemin həll edilməsində yumşaq desək, qeyri-qənaətbəxş vəziyyətin mövcudluğu bu mövzunu nəinki aktual edir, hətta ölkəmiz üçün həyati vacib, taleyüklü məsələyə çevirir. Azərbaycanda məmur-bürokratiya sistemində mövcud olan problemlərin həlli yolları yalnız və ilk növbədə bu sistemin mahiyyəti, yaranma və təkamül xüsusiyyətləri, onunla bağlı arzuolunmaz hadisələri nə dərəcədə təhlil və dərk etməyimizdən, bunun əsasında çıxış yollarını müəyyən etməyimizdən xeyli dərəcədə asılıdır.

“Yerli icra hakimiyyəti başçıları: beynəlxalq və milli təcrübədə” adlı tədqiqatda dövlət idarəçiliyi sisteminin ən mühüm həlqələrindən olan yerli icra hakimiyyəti başçılarının fəaliyyətinin beynəlxalq təcrübə ilə müqayisədə təhlili müəllifin bu sahədə mövcud olan geniş elmi ədəbiyyata nəzər salması, əsas qənaətlərə münasibətini bildirməsi, araşdırmanın metodoloji prinsiplərinin təqdimi ilə başlayır. Qeyd edək ki, tədqiqat elmlərarası (interdissiplinar) sahələri əhatə etməklə yanaşı, həm də metodoloji plüralizmi ifadə edir. Ölkəmizdə yerli icra hakimiyyəti institutlarını beynəlxalq təcrübə ilə müqayisə etmək baxımından deyə bilərik ki, bu siyasi və sosioloji komparativistika sahəsində azsaylı tədqiqatlardandır. Təhlil predmetinə sistemli (ümumi sistemlər nəzəriyyəsi), müqayisəli-politoloji və sosioloji, struktur-funksional, siyasi-psixoloji yanaşmaların sintezi mövzunun müxtəlif aspektlərdən işıqlandırılmasına imkan yaradıb.

Tədqiqatın özəlliklərindən ən başlıcası kimi onun olduqca dolğun faktoloji və statistik data baza və materialların təhlili ilə müşayiət edilməsini vurğulamaq lazımdır. Bu, tədqiqatın ən müsbət cəhətlərindən biri olmaqla yanaşı, həm də yeni tədqiqat mövzusu ola biləcək elmi problemlərlə bağlı düşüncələrə yol açır. Onu da

qeyd edək ki, statistik məlumatların zənginliyi araşdırmanın uzunmüddətli elmi zəhmətin nəticəsi kimi ərsəyə gəldiyini deməyə əsas verir. Yuxarıda əks olunduğu kimi, yerli icra hakimiyyətləri ilə bağlı müvafiq elmi araşdırmaların, mənbə və statistik data bazanın olmamasının müəllif üçün yaratdığı fövqəladə çətin vəziyyəti təsəvvür etmək çətin deyil. Bu baxımdan, toplanan data baza onun üzərində əhəmiyyətli əmək və zaman sərf edildiyini göstərir. Bunun nəticəsi olaraq etiraf etməliyik ki, araşdırmada əksini tapan əhatəli statistik baza və çoxsaylı yeniliklər hətta sürətli oxu vərdişlərinə malik olan biri üçün hər sətri diqqətlə, yavaş oxumağı, alınan nəticə və mənanı "həzm" etməyi tələb edir. Tədqiqatın hər bir fəsli maraqlı olduğu qədər də orijinal hesab edilə bilər. Həmçinin, hər fəsil aktuallığı və genişliyi baxımından ayrıca bir elmi tədqiqatın mövzusu kimi təhlil predmeti ola bilər.

Tədqiqatın ilk fəslində Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti dövlət idarəçiliyi, ümumilikdə cəmiyyət sistemində ən mühüm sosial institut kimi təhlil edilir. "Giriş" hissəsində vurğulandığı kimi, Azərbaycanda yerli icra strukturları əsasən hüquqi-institusional fenomen kimi nəzərdən keçirilib. Halbuki, sitat: "bu strukturlar dövlətin yerlərdəki varlığı və reallığıdır, onun rəhbərləri digər vəzifəli şəxslərlə müqayisədə daha çox diqqət mərkəzindədir və ictimai-siyasi fiqur kimi regional razılıq, yaxud narazılıqların əsas mənbəyi, yerlərdə ictimai vəziyyətin əsas determinantları qismində çıxış edir".

Gündəlik həyatda müxtəlif məişət, yaxud iş xarakterli problemlərlə bağlı dövlət idarə və təşkilatlarına müraciətlərin statistikası həmin təşkilat və institutların ictimai əhəmiyyətini göstərir. Qeyd edək ki, sosial təşkilatlanmanın müasir modellərinin çoxu Qərb mədəniyyəti və ənənəsi ilə bağlıdır. Qərb təşkilatlanma modeli demək olar ki, bütün dünyaya yayılıb. Bununla yanaşı, həmin təşkilatlanma fərqli ölkələrdə və mədəniyyətlərdə yeni xüsusiyyətlər formalaşdırıb, çoxşaxəli amillər nəticəsində köklü dəyişikliklərə məruz qalıb. Tədqiqatda verilən müqayisəli təhlillər bu baxımdan son dərəcə əhəmiyyət kəsb edir.

Məmur-bürokratiya sistemi tarixən mövcud olduğu bütün dövrlər ərzində ictimai ziddiyyətlərin və qarşıdurmaların təcəssümü olub. Eyni zamanda, heç bir dövlət bürokratiya olmadan mövcud ola bilməz. Ümumi qənaətə əsasən, onun yoxluğu xaos, anarxiya mənasına gəlir. Tədqiqatda sözügedən institutun yaranma tarixinə ekskurs göstərir ki, o, dövlətin yaranması ilə eyni vaxtda ortaya çıxıb. İlk dövlətlər Şərqdə (Qədim Misir, Qədim Çin, Şumer dövləti və digərləri) yarandığı tarixdən müvafiq məmur aparatına da ehtiyac duyulub. Formaları tarix boyunca dəyişən yerli idarəçiliyin ilkin nümunələrinə Çin təcrübəsində rast gəlinir. Roma imperiyası və Bizansda nisbətən mürəkkəb bürokratik sistemlər formalaşıb. Kapitalizmin inkişafı ilə bürokratik rejimin siyasi həyata nüfuz etməsi, getdikcə onunla qovuşması tendensiyası yaranıb və güclənib. Bu sistemə elmi maraq bir fenomen kimi "yeni dövr"dən etibarən yaranıb və bu günə qədər də yüksələn xətlə davam edir. Ən ümumi şəkildə onun bu və ya başqa aspektlərinə ilk dəfə N.Makiavelli, T.Hobbs, J.J. Russo, C.Monteskyu və digərlərinin əsərlərində toxunulub.

Tədqiqatda hazırkı mənada yerli icra hakimiyyəti sisteminin dövlətin regional nümayəndəliyi kimi ilk dəfə yarandığı Fransa təcrübəsi qeyd olunub. Təsadüfi deyil ki, sinonim anlayış kimi istifadə edilən "bürokratiya" termini də Fransada (1745; Vincent de Gouray) yaranıb. Fransızca "bureau" və yunan "κράτος" söz birləşmələrindən formalaşan bu anlayış mahiyyətcə "idarə, ofis, dəftərxana gücü" və ya idarəetmə səlahiyyətlərinə sahib olan insanların gücü kimi məna daşıyır. Həmin səlahiyyətlər sözügedən vəzifəli şəxslərə xüsusi yazılı göstərişlər, fərmanlar, qərarlar, əmrlər, sərəncamlar şəklində verilib. Dövlət-idarəetmə aparatına malik olan və fərmanlarını bütün ölkə əhalisi üçün məcburi edə bilən hakimiyyətin siyasi-ərazi suveren təşkilatının, aparatının əsas funksiyası proseslərin idarə edilməsi olub.

K.Marks ilk dəfə məmur-bürokratiya sisteminin əsas xüsusiyyətlərini formalizm, inersiya, süründürməçilik və bürokratik özbaşınalıq kimi müəyyən edib. Bürokratik idarəçilik fenomeninin ilk elmi sosioloji tədqiqinin müəllifi Maks Veber isə onun ideal-tipik modellərini təqdim edib, pozitiv (Qərbin rasional idarəetmə sistemi) və neqativ (Şərqin qeyri-rasional idarəetmə sistemi) mənalarında bürokratiya sistemlərini fərqləndirməyə başlayıb. Sonralar o, fikrini dəyişərək, vətəndaş cəmiyyətinə münasibətdə biganəliyi və müstəqilliyi ilə fərqlənən, onun üzərində müəyyən bir hökmranlığa meyilli olan "patrimonial-Şərq bürokratiyası" və onun əksi olan ideal tip anlayışlarını "müsbət və mənfi" idarəçilik tipləri kimi təsnifləşdirib.

Fransa bürokratiyasını dərindən tədqiq edən Mişel Krozyenin əsərlərinə müasir so-

sioloji nəzəriyyələrdə davamlı əsaslanılması təsadüfi deyil[1]. M.Krozyenin bürokratik sistem daxilində qarşılıqlı hakimiyyət münasibətlərində olan aktorların davranışlarını müəyyən edən iki konseptual anlayışı istənilən ölkədə bu fenomenin araşdırılmasında tətbiq edilə bilər. Bunlar "idarəçilik arxetipi" və "oyun qaydaları" konseptləridir[2]. Neo-institusional yanaşmanın banisi D.Norta görə də, institutlar, qurumlar hər şeydən əvvəl formal və qeyri-formal "oyun qaydaları"dır. Üstəlik də, qeyri-formal, yazılmamış qaydalar ən böyük əhəmiyyətə malikdir. Belə ki, "bəzi oyunlarda bütün qaydaların pozulması qeyd-şərtsiz qayda"ya çevrilməklə ənənə şəklini alır. İnstitusional aspektin, hətta qədim Çin bürokratiyası nümunəsində, onun yalnız dövlət idarəçiliyinin ideoloji, siyasi deyil, ilk öncə təşkilati əsaslarında durulması ilə bağlı yekdil qənaətlər var.

Azərbaycanda yerli icra hakimiyyətinin formalaşması, modeli və fəaliyyətinin dərk edilməsində institusional aspektin təhlili qeyd edilənlər baxımından ilk dəfə olmaqla yanaşı, həm də aktualdır. Məmur-bürokratiya sistemi, cəmiyyətdəki sosial təşkilatlanmanın özünəməxsus forması olub, mahiyyəti, icra hakimiyyəti strukturlarını cəmiyyət üzvlərinin əksəriyyətinin iradəsindən "özgələşməsi", təşkilatların fəaliyyəti, funksiyası və vəzifələrini, onun möhkəmləndirilməsi və qorunması məqsədlərinə tabe etdirməyə xidmət edir.

Müəllifin qənaətinə görə, yerli icra hakimiyyəti başçılarının fəaliyyətini tənzimləyən əsasnamə ilə onlara həvalə olunan 100-dən artıq vəzifə və 200-ə yaxın səlahiyyətə baxmayaraq, həmin vəzifə və səlahiyyətlərin icrası real funksional imkanlar baxımından qeyri-qənaətbəxş qiymətləndirilir. Son bir neçə il ərzində aparılan struktur islahatları nəticəsində onları əsas güc mərkəzi statusundan kənarlaşdıraraq gücü mərkəzi icra hakimiyyətlərinin regional qurumları arasında bölür. Bir tərəfdən səlahiyyətləri daralan, digər tərəfdən yerlərdə əhalinin müxtəlif məsələlərlə bağlı əsas müraciət ünvanına çevrilən icra hakimiyyətlərinin institutsionallaşması əsasən inklüziv deyil, bürokratik-inzibati institutsionallaşma kimi səciyyələndirilə bilər. Bürokratik institusionallaşmanın bir meylə çevrilməsi, bu metodlarla siyasi məqsədlərə nail olunması, sayca artması və digər bu kimi çoxsaylı problemlərin həlli, ilk növbədə, real mənzərəyə əsaslanan bu cür elmi təhlillər nəticəsində düşünülmüş dövlət siyasətinin müəyyən edilməsini tələb edir.

Mövzu ilə bağlı elmi mübahisələrdə ictimai-siyasi sistemin həlledici sosial institutu olan bürokratiya, yaxud yerli icra hakimiyyətlərində məmurlar və idarəçilər arasında, başqa sözlə desək, "idarəçilik (institusional) və hakimiyyət (ictimai-siyasi)" aspektləri arasında çox vaxt fərq qoyulmur. Halbuki, hazırda bürokratik idarəetmənin "xalqdan özgələşmiş və dövlət aparatının maraqlarını qoruyan inzibati məmur sistemi" kimi tərifi artıq tarixdə qalıb. Çünki, dövlət aparatında eyni vəzifəli şəxs şəraitdən asılı olaraq həm məmur, həm idarəçi, həm də siyasətçi kimi çıxış edir.

Müəllifin yerli icra hakimiyyətinə ictimai-siyasi fiqur prizmasından nəzər salarkən, tətbiq etdiyi tamamilə yeni meyarlar sistemi: coğrafi mənsubiyyəti, təhsil göstəriciləri və əmək fəaliyyəti, demoqrafik məlumatları kimi müxtəlif parametrik göstəricilərin onların təyinatında nə dərəcədə rol oynadığını və yerli icra hakimiyyəti başçıları ilə bağlı tipik obrazın olub-olmadığını ortaya çıxarmağa imkan verir. Tədqiqatın yerli icra hakimiyyətində vəzifəyə təyinat və seçki sistemi, təyinatların dinamikası, vəzifədə qalma müddəti, gender balansı, yaş strukturu kimi mövzularının ayrı-ayrılıqda təhlil edildiyi fəsillər, bu sahədə yeni olmaqla yanaşı, zəngin statistik data baza ilə təmin edilən tədqiqat haqqında tam məlumat vermək imkan xaricindədir.

Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti başçılarının beynəlxalq təcrübə ilə müqayisəli təhlilinin əksini tapdığı tədqiqat, illərlə mövcud olan boşluğu aradan qaldırmaqla olduqca təqdirəlayiq hesab edilməlidir. Qeyd edək ki, müxtəlif ölkələrin özünəməxsus bürokratiya sistemi kimi, onu elmi təhlil edən nəzəriyyələri də mövcuddur. Lakin bürokratiya olduqca mürəkkəb fenomen olduğu üçün mövcud olduğu konkret ölkənin tarixi-siyasi köklərinin, "anadangəlmə ləkələrinin" tədqiq edilməsi zəruri şərtdir.

Bürokratiyanın Azərbaycan modeli, yerli idarəçilik forması dövlətimizin islahatlar siyasətinin ən ciddi məsələsi olaraq qalır. Tədqiqatla tanışlıq, sistemli təhlil göstərir ki, islahatlar mərhələsində bürokratik mexanizmin yaşadığı böhran müasir Azərbaycanda yerli icra hakimiyyətlərinin həm meqa səviyyəsindən (oyun qaydaları), həm də mikro səviyyəsindən (idarəetmə arxetipi) asılıdır. Çünki, ictimai şüur, sosial

---

[1] Crozier M. Le Phénomène bureaucratique. Paris: Editions du Seuil, 1971.
[2] "Əgər oyun varsa oyun qaydalarını kimin formalaşdırdığını dərk etmək lazımdır". M.Krozye

münasibətlərdəki ənənələr yenilik və innovasiyalara birbaşa təsir edir. Buna görədir ki, dövlət başçısı, Prezident İlham Əliyev öz çıxışlarında dəfələrlə ictimai nəzarət institutunun fəallığını təşviq edir.

Tədqiqatın bir-birindən oxunaqlı fəsilləri müəllifin konkretlik və yığcamlıq üslubuna uyğun olaraq, həcmi qısa görünsə də, informasiya və qənaətlərin əksi baxımından olduqca diqqətli oxumağı tələb edir. Burada dövlət idarəçiliyi sahəsində həyata keçirilən siyasi, inzibati islahatlara yığcam formada toxunulur. Beləliklə də, Azərbaycanda dövlət idarəçiliyinə xas olan əsas ənənə "aşağıdan" deyil, "yuxarıdan başladılan islahatlar" xəttinə diqqət cəlb edilir.

Yerli idarəçiliyin qabaqcıl ölkələrdə olduğu kimi ləyaqətə-elmi-biliklərə əsaslanan meritokratik sistemin formalaşdırılması cəhdləri, ölkədə yeni şaquli, mərkəzi idarəetmə orqanlarına əsaslanan idarəetmə mexanizmlərinin yaradılması bu baxımdan mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Həmçinin, yerli icra strukturlarının fəaliyyətinin təkmilləşməsində hesabatlılıq, şəffaflıq, "ASAN xidmət" standartlarının bərqərar edilməsi, dövlət xidmətlərinin keyfiyyətinin və əlçatanlığının artırılması, sahibkarlıq subyektlərinin iqtisadi fəaliyyətinə dövlət müdaxiləsinin məhdudlaşdırılması, həddindən artıq dövlət tənzimləməsinə xitam verilməsi, dövlət xidmətlərinin göstərilməsi üçün çoxfunksiyalı innovativ mərkəzlərin yaradılması, icra orqanlarının elektron dövlət mərkəzinə inteqrasiyası, elektron formada dövlət xidmətlərinin göstərilməsinə keçid kimi mütərəqqi tendensiyaların yerli strukturlarda tətbiqi gözləniləndir.

Təhlildə vurğulandığı kimi, bütün bunların kəmiyyət dəyişiklikləri kimi, spontan olaraq, keyfiyyət dəyişikliklərinə transformasiyası öz-özünə baş verən proses deyil. Bu da insan amilini, yerli idarəçilikdə müasir təfəkkürə malik kadrlar korpusunun təmin edilməsinə kəskin ehtiyacı göstərir. Əminik ki, müəllifin təqdim etdiyi tədqiqat sözün bütün mənalarında yerli icra hakimiyyəti institutunda insan amilinin və digər çoxşaxəli amillərin taleyüklü əhəmiyyətini aşkara çıxaran yeni və orijinal, əvəzsiz elmi mənbə rolunu oynayacaq. Dünyada bir əsr yarım elmi səviyyədə araşdırılan sahənin ölkəmizdə ilk akademik təhlili olmaqla, həyata keçirilən islahatlar siyasətinə gənc tədqiqatçının çox dəyərli töhfəsi olacaqdır. Bu kimi təhlillərə cəmiyyətimizdə həm sosial, həm də elmi sifariş yüksəkdir.

Müəllifə gələcək tədqiqatlarında böyük uğurlar arzu edirik.

Tahirə Allahyarova, professor

Giriş

Azərbaycanda yerli icra strukturları əsasən hüquqi-institusional fenomen kimi nəzərdən keçirilib. Lakin bu yanaşmanın problemli tərəfləri hüquqi baxışla real vəziyyət arasındakı fərq bucağının böyüklüyündən irəli gəlir. Yerli icra hakimiyyətləri təkcə mərkəzi hakimiyyətin regionlardakı əli deyil; o, dövlətin yerlərdəki varlığı və reallığıdır. Yerli icra strukturlarını mərkəzi hakimiyyətin regionlardakı inzibati vasitəsi kimi yox, məhz hakimiyyətin özü kimi görən yanaşma eyni zamanda inzibati prosesləri fərqli fiqurların (aktorların) təsir etdiyi güc münasibəti kimi başa düşməyə imkan yaradır. [1] Ölkənin bütün inzibati ərazi vahidlərində hakimiyyəti əlində tutan və əsas qərarverici rolunda çıxış edən bu fiqurların profillərinin təhlil olunması nəinki cəmiyyət üzərində iqtidar münasibətlərinin daha yaxşı başa düşülməsi, eləcə də regionlarda mümkün sosial və siyasi problemlərin dəyərləndirilməsi baxımından əhəmiyyətli hesab edilir.

Yerli icra hakimiyyəti başçıları digər vəzifəli şəxslərlə müqayisədə daha çox diqqət mərkəzindədir və ictimai-siyasi fiqur kimi dövlət-cəmiyyət münasibətlərində regional razılıq, yaxud narazılıqların əsas mənbəyi rolunda çıxış edir. Qeyd edək ki, ali, yaxud mərkəzi instansiyaların siyasi üstünlüyünə baxmayaraq, regionlar ictimai vəziyyətlə bağlı əsas determinantlar kimi çıxış edir. Regionlar mərkəzdən siyasi baxımdan asılı olduğu kimi, mərkəzin də regionlardan ictimai, iqtisadi asılılığı mövcuddur. Bu baxımdan yerli icra hakimiyyəti başçılarının regionlarda dövlət hakimiyyətinin nümayəndəsi, dövlətlə bağlı ictimai mövqe qurucusu, ictimai-siyasi fiqur, eləcə də son illər ərzində islahatların başlıca elementi kimi sosial tədqiqat mövzuları arasında yer alması gözləniləndir.

Bu tədqiqat yuxarıdakı zərurətlərdən irəli gələrək, Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsinin təsis olunduğu tarixdən (18 oktyabr 1991-ci il) ötən 30 il ərzində bu istiqamətdəki kadr siyasətinin mənzərəsini müqayisəli şəkildə təqdim etməyi hədəfləyir. Həmçinin tədqiqat yerli icra hakimiyyəti başçılarının ictimai-siyasi fiqur kimi öyrənilməməsindən irəli gəlir, bu sahədə tədqiqatların canlandırılmasına və mövcud boşluğun doldurulmasına az da olsa töhfə verməyi nəzərdə tutur.

Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti sistemi, xüsusilə də onun rəhbər şəxsləri ilə bağlı ötən dövr ərzində təəssüf ki, ayrı-ayrı beyin mərkəzləri, yaxud universitetlər tərəfindən sistemli tədqiqatlar aparılmayıb, bu istiqamət əsasən publisistik nəşrlərin, medianın gündəm mövzularına çevrilib. Halbuki idarəetmənin keyfiyyəti eyni zamanda idarə edənlərin keyfiyyətinə, bu isə mövcud sahədə problemlərin tədqiqinə və müvafiq kadr hazırlığının təşkilinə bağlıdır.

Sürətlə qloballaşan dünyada ərazi idarəetmə rəhbərlərinin yüksək ixtisaslı, peşəkar, üstün kommunikasiya bacarıqlarına malik kadrlar kimi formalaşması mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Belə ki, hədəflənən çevik və şəffaf idarəetmə modelinin qurulması, işləməsi və uğurlu olması eyni zamanda proseslərə uyğun, peşəkar kadrların hazırlanmasından və təyinatından asılıdır. Azərbaycanda analoji nümunələr istisna edilməməklə yanaşı, mövcud əksəriyyətin qeyd olunan tələbləri nə dərəcədə doğrultması sual doğurur. Belə ki, istər sovet dövrü, istərsə də müstəqillikdən sonrakı on ildə yerli icra hakimiyyəti başçıları arasında ictimai-siyasi nüfuza malik nümunələrin mövcudluğuna baxmayaraq, son illər ərzində yerli icra hakimiyyəti başçıları ən çox ictimai tənqid, etiraz və narazılıq obyektinə çevrilən fiqurlardır.

Bu istiqamətdə son illər ərzində görməzdən gəlinməyəcək ölçüdə ənənəvi fiqurların vəzifədən azad olunması, yerlərinə yeni kadrların təyin olunması müşahidə olunur. Bununla belə, iqtisadi məkanın homogenləşdirilməsi, milli bazarın inkişafı istiqamətində iqtisadi rayonlarla bağlı aparılan islahatlara dəstək olaraq inzibati ərazi vahidlərinin, yerlərdə icra sisteminin strukturunun və funksionallığının müasir tələblərə uyğun yenidən formalaşdırılması mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Xüsusilə 2018-ci ildən başlayan yeni institusional inşa prosesi çərçivəsində mərkəzi hakimiyyət orqanlarının restrukturizasiyası yerli icra orqanları ilə bağlı bənzər tələblər yaradır. Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının yerli bölmələri bir sıra ölkələrin təcrübəsinə uyğun olaraq regional miqyasda təşkilatlansa da, yerli icra hakimiyyəti orqanları beynəlxalq tendensiyanın gerisində qalır. Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının yerli bölmələrinin region miqyasında təşkilatlanması, başqa sözlə yerlərdə mərkəzləşmə kimi şərh oluna bilən regionallaşma prosesi yerli strukturların fəaliyyəti ilə bağlı müxtəlif qeyri-müəyyənliklər yaradır. Son bir neçə il ərzində islahatlar yerli icra hakimiyyətlərini əsas güc mərkəzi mövqeyindən

kənarlaşdırır, gücü regional miqyaslı təşkilatlar arasında bölür. Mövcud tendensiya yerlərdəki ən yüksək statuslu fiqurlar olan icra hakimiyyəti başçılarını inzibati dəyişikliyin subyekti olmaqdan çıxararaq dəyişikliyə məruz qalan obyektə çevirir. Bu baxımdan geniş islahatlar, qazanılan hərbi-siyasi uğurlar, ərazi bütövlüyünün təmin olunması kimi çoxşaxəli proseslərin yer aldığı mövcud zaman kəsiyi mərkəzi təşkilatlanma ilə yanaşı, dövlətin torpaq üzərində təşkilanmasında köklü dəyişikliklərə, yenilənmə, yenidənqurma proseslərinə keçid üçün mühüm fürsət kimi dəyərləndirilir.

ƏDƏBİYYAT ARAŞDIRMASI

Ərazi idarəetmə rəhbərləri ilə bağlı tədqiqatların əhəmiyyətinə baxmayaraq, bu sahə nəinki ölkə üzrə, eləcə də beynəlxalq təcrübədə geniş tədqiq olunmayıb. Bu istiqamətdə bənzər qayğılardan yola çıxan bir tədqiqata görə, elmi ədəbiyyatda yerli idarəetmənin müxtəlif aspektləri üzərində geniş durulsa da, mühüm bir faktor əsasən diqqətdən kənarda qalır: rəhbərlərin şəxsiyyət amili. Müxtəlif müəlliflər şəxsiyyət amilinin əhəmiyyətini qabartsalar da, bu istiqamət sistemli tədqiqatlardan məhrumdur. Mövcud tədqiqatlarda şəxsiyyət dəyişikliyinin uğurlu, yaxud uğursuz nəticələrini müəyyən modellərə tətbiq etmək yerinə əsasən ümumiləşdirilmiş analizlərə üstünlük verilir. [2]

Ərazi idarəetmə orqanlarının rəhbərləri ilə bağlı müqayisəli tədqiqatların ən mühümləri Beynəlxalq İdarəetmə Elmləri İnstitutu *(International Institute of Administrative Sciences-IIAS)*, Avropa Dövlət İdarəetmə Qrupu *(European Group for Public Administration-EGPA)* tərəfindən dövlət idarəçiliyi sahəsində mütəmadi keçirilən beynəlxalq konfranslar çərçivəsində hazırlanır. Bu sahədə son olaraq Beynəlxalq İdarəetmə Elmləri İnstitutunun təşəbbüsü ilə 2021-ci ildə, Avropa ölkələri üzrə yerli (regional) idarəetmə sisteminə, onun tarixinə, statusuna dair müqayisəli təhlillər əsasında hazırlanan tədqiqat *«Prefects, Governors and Commissioners: Territorial Representatives of the State in Europe»* adı ilə nəşr edilib. Həmçinin yerli strukturların rəhbərlərinin peşə fəaliyyəti ilə bağlı müxtəlif təşkilatlar, beynəlxalq qurumlar tərəfindən mütəmadi görüşlər keçirilir. Bu sahədə 1993-cü ildən fəaliyyət göstərən və 2000-ci ildən rəsmi status alan Dövlətin Ərazi Nümayəndələri üzrə Avropa Assosiasiyası *(Association européenne de représentants territoriaux de l'État - AERTE)* tərəfindən yerli idarəetmədə yeniliklərə, ölkə praktikalarına və yerli struktur rəhbərlərinin dəyişən rollarına dair mütəmadi görüş və müzakirələr aparılır. [1] O cümlədən, sözügedən Assosiasiya tərəfindən 2015-ci ildə Avropanın 24 ölkəsində dövlətin ərazi nümayəndələri ilə rəy sorğuları keçirilib.

Avropanın bir sıra ölkələri ilə yanaşı, Türkiyə tədqiqatların bu istiqamətində geniş təcrübəyə malikdir. 1957-ci ildə Ankara Universiteti siyasi elmlər fakültəsinin və Nyu-York Universitetinin *«Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma»* adlı birgə tədqiqatı çərçivəsində vilayət və qəza rəhbərləri ilə anket sorğusu təşkil olunub, sorğunun nəticələri *«Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar»* adı ilə yayımlanıb. 2000-ci illərdə Ankara Universitetinin siyasi elmlər fakültəsi və Türkiyənin Daxili İşlər Nazirliyi birgə tədqiqatların nəticəsini *«İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği»* və *«Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri»* adı ilə yayımlayıb. Həmçinin 2013-2014-cü illərdə *«Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı»* adı ilə dörd hesabat yayımlanıb. Birinci hesabatda vilayət və qəza rəhbərləri vətəndaş rəyində, üçüncü hesabatda spesifik qrupların rəyində təhlil olunub. İkinci və dördüncü hesabatlar bu sahədə media analizini və ərazi idarəetmə rəhbərlərinin öz mövqelərini əks etdirib.

Ərazi idarəetmə rəhbərləri ilə bağlı mühüm analoji tədqiqatlardan biri 2017-ci ildə C.Yıldızcan müəllifliyində *«Le Préfet Comme Acteur Et Instıtutıon: L'évolutıon De La Fonctıon Préfectorale En Turquıe»* adı ilə Fransanın Paris 1 Panteon-Sarbon Universitetində hazırlanıb. Tədqiqatda ərazi idarəetmə sistemi və onun tarixi, son 30 il ərzində ərazi idarəetmə rəhbərliyində təmsil olunmuş şəxslərin sosial-demoqrafik göstəricilərinin statistik təhlili əks olunub.

Mövzu ilə bağlı post-sovet ölkələrində, xüsusilə Rusiyada, Ukraynada qubernatorların təyinatına, statusuna dair bir sıra tədqiqatlar aparılıb. O cümlədən, bu sahədə Amerika Birləşmiş Ştatlarında ştat rəhbərlərinin siyasi gücünə, səlahiyyətlərinə dair *«The Power of American Governors»* adlı tədqiqat, müxtəlif ölkələr üzrə bu istiqamətdə gender balansının vəziyyətinə dair məhdud sayda tədqiqatlar mövcuddur.

METODOLOGİYA

Ölkə üzrə yerli icra hakimiyyəti başçılarına fokuslanan bu tədqiqatda qeyd olunan beynəlxalq təcrübələr nəzərə alınaraq daha geniş bir çərçivə müəyyən olunmağa çalışılıb. Qeyd edək ki, ölkə üzrə yerli icra hakimiyyəti sistemi və onun rəhbərləri dövlətin antropoloji oxunması perspektivində olduqca çətin mövzudur. Odur ki, ictimai statusu, səlahiyyətləri və vəzifə öhdəlikləri baxımından mühüm tədqiqat obyekti olmasına baxmayaraq, yerli icra hakimiyyəti başçıları müstəqil dövlətin 30 illik ənənəsinin vacib ictimai-siyasi fiquru kimi təhlil olunmayıb. Onlar sosioloji yanaşma tətbiq olunaraq yerlərdəki digər subyektlərlə qarşılıqlı münasibətlər zəminində öyrənilməyib, keçmiş müsbət nümunələr hər hansı monoqrafik əsərin mövzusuna çevrilməyib, onlar tərəfindən görülən işlər öz adları ilə tarixi sənədlərə düşməyib. Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti başçılarının sosial tədqiqatlar baxımından maraq kəsb etməməsi bu sahənin siyasi nəzarət altında olması, məlumatların əlçatanlığına olan məhdudiyyətlər, bu sahənin inzibati sistemin ən az dəyişkən elementi hesab edilməsi kimi müxtəlif səbəblərlə izah oluna bilər. Hər halda, yerli icra hakimiyyəti başçıları ilə bağlı əvvəllər tədqiqatların aparılmamış olması mövcud tədqiqatın miqyasının və metodologiyasının müəyyən olunması baxımından həm məhdudiyyət, həm də fürsətlər yaradıb.

Metodoloji baxımdan tədqiqat Azərbaycanda (Naxçıvan MR daxil olmaqla) müstəqilliyin bərpasından ötən 30 illik dövrdə, yəni 1991-2020-ci illər ərzində fəaliyyət göstərən yerli icra hakimiyyəti başçıları ilə bağlı yaradılan məlumat bazasının statistik təhlilinə və əldə olunan nəticələrin müqayisəli təqdimatına əsaslanır. Bu məqsədlə ilkin mərhələdə rayon, şəhər və şəhər rayonları üzrə yerli icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsini tutmuş şəxslərin müxtəlif parametrik göstəriciləri: təyinat və vəzifədən azad olunmaların sayı və tarixləri, yerli icra hakimiyyəti başçılarının təhsil göstəriciləri, doğulduğu region və tarix, təyinataqədərki son və ümumi əmək fəaliyyəti, ilkin, yaxud təkrar təyinat aldığı inzibati ərazi vahidləri üzrə məlumatlar yerli icra hakimiyyətlərinin müvafiq internet saytları, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin sərəncamları, müxtəlif elektron məlumat və nəşr resursları vasitəsilə əldə olunaraq toplanıb.

Məlumatların əldə olunmasında üzləşilən çətinliklər, müəyyən məlumatların açıq olması, yaxud vahid mənbədən əldə olunmasında məhdudiyyətlər yaradılan məlumat bazası üzrə bəzi çatışmazlıqları şərtləndirib. Bu səbəbdən əldə olunan məlumatların doğruluğunun alternativ mənbələr hesabına dəqiqləşdirilməsi aparılıb. Eləcə də bu və digər məlumatlara əlçatanlıqda üzləşilən məhdudiyyətlər tədqiqatın miqyasının müəyyən olunmasında əsas determinantlardan biri rolunu oynayıb.

Təhlil matrisi sadalanan parametrik göstəricilər əsasında, müstəqillikdən sonrakı fərqli dövrlər və iqtisadi rayonlar üzrə, eləcə də ölkələrarası müqayisələrə imkan yaradacaq şəkildə formalaşdırılıb. Tədqiqat ötən 30 illik dövrü əhatə etdiyinə görə iqtisadi rayonların yeni bölgüsü haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2021-ci il tarixli 1386 nömrəli Fərmanından əvvəl qüvvədə olmuş bölgü əsas götürülüb.

Tədqiqat çərçivəsində müxtəlif ölkələrin ərazi idarəetmə təcrübəsi öyrənilib və seçilən dörd ölkə üzrə (Rusiya, Gürcüstan, Ukrayna, Türkiyə) Azərbaycanla analoji müqayisələr aparılıb. Ərazi idarəetmə orqanlarının müqayisəli tədqiq olunmasının çətinliyinə baxmayaraq, sosial tədqiqatlarda bu istiqamətlə bağlı Covanni Sartorinin (Giovanni Sartori) üç mühüm sualından – *Niyə müqayisə etməli? Müqayisə edilən nədir? Necə müqayisə etməli?* – irəli gələrək qeyd edək ki, dövlətlərin quruluş tarixləri və idarəçilik ənənələri üzrə fərqlər inzibati ərazi bölgüsü və ərazi idarəetmə orqanları baxımından da özünü göstərir. Buna görə də qeyd olunan sualların cavabı olaraq, tədqiqat çərçivəsində müqayisə nümunələrinin seçilməsində postsovet ölkələrinin müstəqillikdən sonra yerli idarəetmə üzrə ümumi dəyişən tendensiyasını nəzərdən keçirmək, həmçinin region ölkələri ilə bənzər və fərqli məqamları təhlil etmək, uyğunlaşma və kənarlaşmaları ortaya çıxarmaq hədəflənib. Bu məqsədlə seçilən ölkələr üzrə yerli icra strukturlarının rəhbərlərinə dair eyni parametrik göstəricilərə dair məlumatlar toplanıb və həmin göstəricilər üzrə müqayisələr aparılıb. Hər bir ölkə üzrə məlumatların toplanmasında rəsmi mənbələrdən, ərazi idarəetmə orqanlarının internet səhifələrindən istifadə olunub. İllər üzrə dəyişən tendensiyalarla bağlı dəyərləndirmələr aparılıb və məlumatlar müqayisə məqsədilə diaqramlaşdırılıb. Qeyd edək ki, təhlillər və tədqiqatın nəticələri ərazi idarəetmə sistemi ilə bağlı müqayisəli dövlət idarəçiliyi və dövlət siyasətinin təhlili üçün əlavə resurs hesab oluna bilər.

YERLİ İCRA HAKİMİYYƏTİ İNSTİTUT KİMİ

Dövlət hakimiyyətinin icraedici qolunun iki təşkilatlanma formasını ayırd etmək mümkündür. Yuxarı icra orqanı olaraq Nazirlər Kabinetinə bağlı ayrı-ayrı nazirlik, xidmət və agentliklər əsasnamələri üzrə müəyyən olunan xidmətləri həyata keçirir. Başqa sözlə, mərkəzi icra hakimiyyəti statuslu və bir-birinin funksional paralelində dayanan bu orqanlar vasitəsilə dövlətin xidmət təşkilatlanması özünü təzahür edir. Dövlətin ölkə ərazisi üzərində yerli idarəetmə orqanları formasında təşkilatlanması isə dövlətin torpaq (ərazi) təşkilatlanması kimi ayırd edilir. Ərazi idarəetmə orqanları kimi Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında yerli icra hakimiyyəti orqanları müəyyən olunur və onlar mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarından fərqli olaraq birbaşa Azərbaycan Respublikası Prezidentinə tabedir. Yerli (məhəlli) özünüidarəetməni həyata keçirən bələdiyyələr[1] isə qeyri-dövlət orqanları kimi Konstitusiyada[2] digər hüquqi statusla fərqləndirilir.

Dövlətin torpaq üzərində təşkilatlanması müvafiq qanunvericilikdə təsbit olunduğu kimi, inzibati ərazi vahidləri formasındadır. Dövlət hakimiyyətinin yerlərdə təşkili məqsədilə hər inzibati ərazi vahidi üzrə yerli icra hakimiyyəti təsis edilir. Yerli icra hakimiyyəti mərkəzi hakimiyyətin məhz coğrafi ərazi baxımından yerli təşkilatlanmasıdır. Yəni, onun xidmət və səlahiyyətləri mərkəzi hakimiyyəti təmsil etməklə müəyyən ərazi hüdudlarında qüvvədədir.

Yerli icra hakimiyyəti ölkə ərazisində inzibati məqsədlərlə yaradılan rayon, şəhər və şəhər rayonu, o cümlədən digər ərazi vahidlərinin mərkəzi hakimiyyət tərəfindən idarə olunmasını nəzərdə tutan, bu sahədə fəaliyyəti tənzimləyən qanunvericilik aktlarına, kadr heyətinə, dövlət əmlakına malik mülki idarəetmə sistemidir. Bu sistem ölkə ərazisinin inzibati bölgüsünü, bölgü vahidlərinin alt pillələrə ayrılmasını, həmin bölgü və pillələrə dövlət hakimiyyətini təmsil edən rəhbər şəxslərin təyinatını nəzərdə tutur.

Ümumiyyətlə, konkret torpaq parçasının nəzarət altına alınması, iqtisadi və ictimai məkana çevrilməsi, iqtidarın həmin məkana proyeksiyası müəyyən tarixi zərurətin nəticəsidir. İnzibati ərazi bölgüsü məkanın standartlaşdırılması, onun hesablanan və idarə olunan formaya salınması, sosial-iqtisadi münasibətlərin homogenləşdirilməsi, həmin torpaq parçasının, onun üzərindəki istehsalat, mübadilə və ictimai münasibətlərin tənzimlənməsini hədəfləyən idarəetmə strategiyasıdır.

Tarixi baxımdan qədim Romadan etibarən mərkəzi hakimiyyətin ən ucqar regionlarla tabeçilik əlaqələri yaratması üçün institusional vasitələrə ehtiyacı olub. İnzibati ərazi vahidləri və onun rəhbərləri bu məqsədlə yaradılmış strukturlardır. Modern dövrdə siyasi-inzibati sağlamlaşdırmanın məkandakı ifadəsi olaraq inzibati ərazi vahidləri şəhər və kənd həyatını torpağa bağlayaraq kapitalist milli dövlətin inkişafı üçün uyğun zəmin yaradıb. [3] Hazırkı mənada yerli icra hakimiyyəti sisteminin dövlətin regional nümayəndəliyi kimi 1800-cü illərdə Napoleon Bonapart tərəfindən *«Loi du 28 pluviôse an VIII concernant la division du territoire français et l'administration»*[3]-la elan edildiyi və 220 il boyunca dəyişikliklərə baxmayaraq mövcudluğunu qoruduğu, müxtəlif dünya ölkələrinə yayıldığı tarixi reallıqdır. Fransada *préfet* kimi ifadə edilən bu anlayış Qədim Romaya məxsus *praefectus*-dan irəli gəlir və mərkəzi hakimiyyətin yerlərdəki təmsilinin təkcə Fransaya aid inzibati reallıq olmadığını göstərir. [1] Sözügedən qanun *préfet*-i yerinə yetirməli olduğu qərarlar barədə şəxsi rəy bildirməyinə icazə verilməyən dövlət icraçısı kimi müəyyən edir. Bunu vəzifəyə başlamazdan əvvəl yerinə yetirilən and içmə prosedurundan da görmək mümkündür. Andın mətnində *"bərabərlik, azadlıq və təmsil sistemi üzərində qurulmuş vahid və bölünməz Respublikaya sadiq olacağıma and içirəm"* deyilir. [4, s. 43] Napoleonun daxili işlər naziri olmuş Jan Antuan Şaptalın *(Jean Antoine Chaptal)* məşhur formuluna görə, préfet əmrləri alt-pillələrə, o isə şəhər, qəsəbə nümayəndələrinə ötürür. Beləliklə, icra zənciri hökumətdən vətəndaşlara qədər fasiləsiz olaraq enir, hökumətin əmrlərini və qanunları sosial nizamın ən son nöqtələrinə kimi işıq sürəti ilə çatdırır.

Fransa mənşəli bu sistem hazırda Avropa daxilində özünü müxtəlif formalarda təzahür etdirir. Prefektoral baxımdan kiçik (İsveçrə Kantonları), orta (İtaliya, Türkiyə) və böyük (Rusiya Federasiyası) ərazi quruluşuna malik ölkələr,

---

[1] Bələdiyyə orqanları STM tərəfindən başqa bir tədqiqatın mövzusu olub. Baxın: Əliyev S. Çıraqov E. Bələdiyyə 20/20: yerli özünüidarəetmə ictimai rəydə, Bakı: Şərq-Qərb, 2019.

[2] 1995-ci il tarixli Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının müvafiq olaraq 124 və 142-ci maddələri.

[3] Fransa torpaqlarının inzibati bölgüsü haqqında qanun.

əks-mərkəzləşmənin zəif olduğu (Rumıniya, Bolqarıstan) və güclü olduğu ölkələr (Fransa, İsveç), əyalət və federal quruluşlu ölkələr (İspaniya, Belçika) fərqləndirilir. [5, s. 3-8.] Yerlərdə dövlət hakimiyyətini təmsil edən rəhbər şəxslər bu ölkələrdə müxtəlif formalarda adlandırılır. Napoleon ənənəsinin qaldığı İtaliya, Rumıniya, Yunanıstan və Türkiyədə 'vilayət rəhbəri' *(préfet)*, Niderlandda rejimin monarxiya quruluşundan irəli gələrək 'Kralın müvəkkili' *(Commissaris van de Koning)*, İspaniyada 'əyalət qubernatoru' *(Gobernador de provincia)*, 'hökumət nümayəndəsi' *(Delegado del Gobierno)*, Portuqaliyada 'mülki qubernator' *(Gobernador civil)*, Belçikada 'əyalət qubernatoru' *(Gouverneur de province)*, İsveç və Norveçdə 'ərazi rəhbəri' *(Landshövding, Fylkesmann)*, Almaniya və Avstriyada 'region rəhbəri' *(Regierungspräsident, Landeshauptmann)*, Şərqi Avropa ölkələrində 'qubernator' *(Губернатор)* kimi adlandırılır.

Jildas Tanqi *(Gildas Tanguy)* və Jon-Mişel Eymeri Duzo *(Jean-Michel Eymeri-Douzans)* Avropa ölkələri nümunəsində ərazi idarəetmə orqanlarının üç formasını fərqləndirir: Fransanın Napoleon üsul-idarəsindən təsirlənən İtaliya, İspaniya, Portuqaliya, Rumıniya, Polşa, Türkiyə və digər bir sıra ölkələrə xas karyera tipli inzibati ərazi rəhbərləri dövlət siyasətinin formalaşması və icrasında vacib rola malikdir. Onlar yerlərdə dövlət hakimiyyətinin təmsilçisi kimi güclü simvolik legitimlik daşıyır, qanunverici çərçivə və bürokratik proseduralar baxımından ərazi hüdudlarında dövlət xidmətlərinin rəhbəri rolunu icra edir. Almaniya, Avstriya, İsveçrə, Belçika kimi federal quruluşlu ölkələrə xas funksional ərazi rəhbərləri birbaşa dövlət hakimiyyətinin deyil, məhz federal hakimiyyətin nümayəndəsi kimi funksional və texniki rola malikdir. Son olaraq, İsveç, Danimarka, Norveç, Finlandiya kimi Şimali Avropa ölkələrinə xas olan prestijli ərazi rəhbərləri funksional rəhbərlərdən daha güclü olmaqla, karyera tipli rəhbərlərlə bir sıra ortaq xüsusiyyətlər daşıyır. Onların prestijli statusu sözügedən ölkələrin əksəriyyətinin monarxiya quruluşuna malik olmasından, karyera profillərindən, əsasən siyasi elita arasından təyin edilməsindən irəli gəlir. [5, s.19-27.]

Ərazi idarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri baxımından əsasən iki formada institutlaşdığını qeyd etmək olar. İnklüziv formanın keçərli olduğu ölkələrdə ərazi idarəetmə orqanları ictimai asayişin təmin olunmasından müxtəlif xidmətlərin göstərilməsinə qədər yerlərdəki əsas dövlət strukturu statusundadır. Güc strukturları istisna olmaqla, ərazi idarəetmə orqanları mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının yerli bölmələrinə ümumi rəhbərlik edir, birbaşa və ciddi nəzarət səlahiyyətlərinə malik olur. Məhdud formanın keçərli olduğu ölkələrdə mərkəzi hakimiyyət orqanlarının yerli bölmələri məhz inzibati ərazi vahidi hüdudlarında deyil, region miqyasında təşkilatlanır və mərkəzi hakimiyyətlə birbaşa rabitə imkanına, həmçinin yerlərdə geniş səlahiyyətlərə malik olur. Bu qurumlar xidmətlərin əsas təminatçısı rolunda çıxış edir və ərazi idarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri məhdud saxlanılır.

Son dövrlər bu sahədə mövcud beynəlxalq tendensiya ərazi idarəetmə orqanlarının bölgə miqyasında təşkilatlandığını, səlahiyyətlərin əsasən yerli özünüidarəetmə orqanlarına (bələdiyyələrə) ötürüldüyü göstərir. İnzibati funksiyaların təyinatlı şəxslərin səlahiyyətindən kənarlaşdığı və seçkili vəzifələrin gedərək güc qazandığı bu dəyişikliklərdə beynəlxalq təşkilatların rolu ilə yanaşı, ölkələrin siyasi rejimlərinin təsiri də istisna olunmur. Məsələn, Fransa nümunəsində *préfet* İmperiya dövründə qismən siyasi, Konstitusional Monarxiya dövründə daha çox siyasi, İkinci İmperiya dövründə polis, diktator və seçkilərin təminatçısı, Birinci Dünya Müharibəsindən sonra administrativ, 1950-60-cı illərdən sonra modern, 1980-ci illərdən əks-mərkəzləşmə ilə zəifləyən fiqur kimi institutlaşıb. [4, s. 48] Eyni zamanda Türkiyə nümunəsində 2011-ci ildə qəbul olunan 35 normativ hüquqi aktla mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının yerlərdə təşkilatlanma məntiqi region miqyasına doğru genişlənib, bələdiyyələrin səlahiyyətləri artırılıb və vilayət rəhbərlərinin onlar üzərində nəzarət imkanları məhdudlaşıb.

Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti institut kimi Xalq Deputatları Sovetlərinin səlahiyyətlərinə xitam verilərək, Prezidentin 1991-ci il tarixli 372 nömrəli Fərmanı[4] ilə təsis olunub. Fərmana əsasən dövlət intizamını möhkəmləndirmək, xalq təsərrüfatının səmərəli idarə olunmasını təşkil etmək, icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətində vəhdəti təmin etmək məqsədi ilə Azərbaycan Respublikasının rayonlarında, şəhərlərində, şəhər rayonlarında icra hakimiyyətinin başçısı vəzifəsi təsis edilib. Sözügedən

[4] Azərbaycan Respublikasının rayonlarında, şəhərlərində, şəhər rayonlarında, kəndlərində və qəsəbələrində dövlət hakimiyyət və idarəetmə orqanlarının strukturunu və fəaliyyətini təkmilləşdirmək haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı.

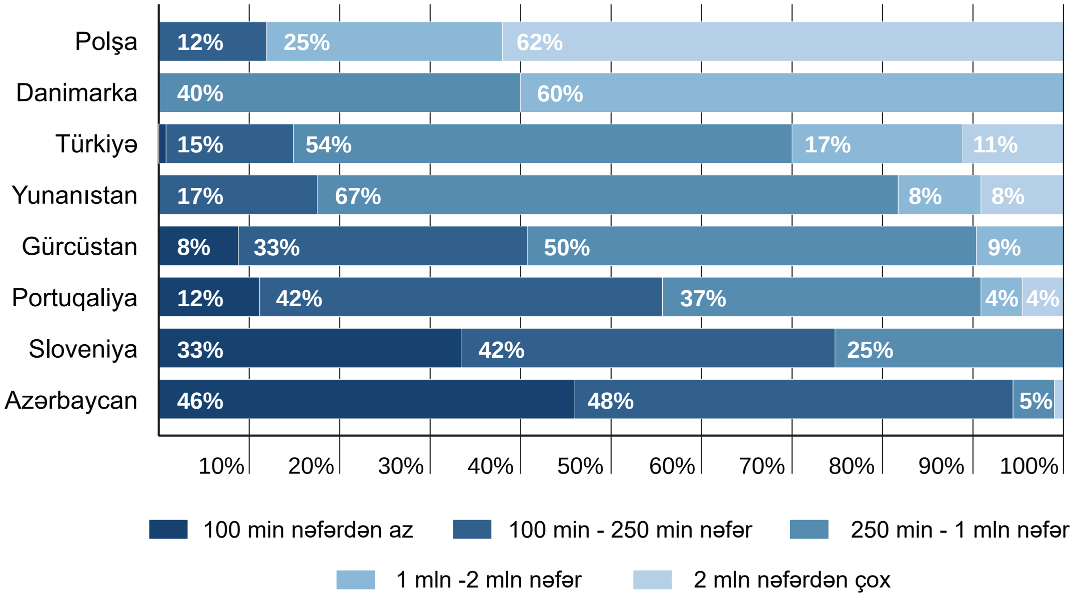
Fərmanla təsdiq edilən Əsasnamənin[5] II. bölməsinin 12-ci maddəsinə görə rayonda, şəhərdə icra hakimiyyətini həyata keçirən dövlət vəzifəli şəxs - icra hakimiyyətinin başçısıdır.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 1999-cu il tarixli 138 nömrəli Fərmanı[6] ilə 1991-ci il tarixli 372 nömrəli Fərman qüvvəsini itirib və yeni Əsasnamə ilə şəhər, rayon və şəhər rayonu icra hakimiyyəti aparatının, həmçinin qəsəbə və kənd icra nümayəndəliyinin nümunəvi strukturu və ştat cədvəli hazırlanıb. Prezidentin 2012-ci il tarixli 648 nömrəli Fərmanı ilə 138 nömrəli Fərmanın 1-ci və 2-ci hissələri ləğv edilib və hazırda qüvvədə olan "Yerli icra hakimiyyətləri haqqında Əsasnamə" təsdiq edilib. Əsasnamənin 1.5. bəndindən irəli gələrək, güc strukturları istisna olmaqla mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının, onların yanında dövlət xidmət və agentliklərinin şəhər, rayon və şəhər rayonu qurumları, habelə mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının sisteminə daxil olan və fəaliyyəti yalnız müvafiq inzibati ərazi vahidinin hüdudları ilə məhdudlaşan qurumlar yerli icra hakimiyyəti sisteminə daxil edilib. Qeyd olunan Əsasnaməyə görə, yerli qurumlar ikili tabelikdədir - onlar həm müvafiq mərkəzi icra hakimiyyəti orqanına, həm də yerli icra hakimiyyətinin başçısına tabedirlər. Yerli icra hakimiyyətinin başçısı müvafiq ərazidə fəaliyyət göstərən mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının yerli qurumlarına ümumi rəhbərliyi həyata keçirir.

Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti orqanlarının statusu 1995-ci il tarixli Konstitusiya ilə təsbit olunub. Konstitusiya ilə yanaşı yerli icra hakimiyyətinin fəaliyyəti Prezidentin fərman və sərəncamları, Nazirlər Kabinetinin qərar və sərəncamları, müvafiq əsasnamə, "Dövlət qulluğu haqqında" qanun, "Əmək məcəlləsi" və digər hüquqi sənədlərlə tənzimlənir.

Azərbaycanda hazırda ümumrespublika miqyasında (NMR daxil) 10 şəhər, 14 şəhər rayonu, 63 rayon olmaqla, ümumilikdə 87 yerli icra hakimiyyəti fəaliyyət göstərir. Bu say həddi son 30 il ərzində dəyişən tarixi şərtlər daxilində formalaşıb. Belə ki, 1991-ci ildə Xocalı və Ağdərə rayon icra hakimiyyətləri yaradılıb, Milli Məclisinin 1992-ci il 13 oktyabr tarixli qərarına əsasən Ağdərə rayonunun ləğv edilməsi ilə əlaqədar olaraq Ağdərə rayon icra hakimiyyəti ləğv edilib. 1992-ci ildə Samux və Siyəzən rayon icra hakimiyyətləri, 2004-cü ildə Naxçıvan MR Kəngərli rayon icra hakimiyyəti, 2013-cü ildə Pirallahı rayon icra hakimiyyəti təsis olunub. Mövcud rəqəmi digər ölkələrin analoji göstəricisi ilə (İnzibati ərazi vahidlərinin ən yuxarı pilləsi və bələdiyyələr üzrə) müqayisə etsək, hazırda Fransada 18 bölgə üzrə 101 prefektura (36682 bələdiyyə), Türkiyə üzrə 81

YERLİ İCRA HAKİMİYYƏTİ VAHİDİNƏ DÜŞƏN ORTA ƏHALİ SAYININ BEYNƏLXALQ MÜQAYİSƏLİ TƏHLİLİ



[5] Azərbaycan Respublikasının rayonlarında, şəhərlərində dövlət hakimiyyət və idarəetmə orqanları haqqında Əsasnamə (Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 1991-ci il 18 oktyabr tarixli, 372 nömrəli Fərmanı ilə təsdiq edilmişdir).

[6] Yerli icra hakimiyyətləri haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barəsində Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2012-ci il 6 iyun tarixli 648 nömrəli Fərmanı.

vilayət (1390 bələdiyyə), Yunanıstan üzrə 51 prefektura (325 bələdiyyə), Yaponiyada 47 prefektura (1718 bələdiyyə), Portuqaliyada 18 inzibati region (308 bələdiyyə), Rusiyada 87 ərazi subyekti (20846 bələdiyyə), Ukraynada 24 oblast (10885 bələdiyyə), Gürcüstanda 9 inzibati region (72 bələdiyyə), Sloveniyada 11 inzibati region (212 bələdiyyə), Azərbaycanda ümumilikdə 87 yerli icra hakimiyyəti (1606 bələdiyyə) mövcuddur.

Yerli icra hakimiyyətlərini xidmət göstərdiyi əhali və təşkilatlandığı ərazi miqyası baxımından əhali və ərazi nisbəti qismən Azərbaycana uyğun unitar quruluşlu şimali və cənubi Avropa, postsovet və qonşu ölkələrlə müqayisə etdikdə ölkədə yerli icra hakimiyyətlərinin kiçik əhali və ərazi seqmentləri üzrə fəaliyyət göstərdiyi müəyyən olunur. Diaqramdan göründüyü kimi, Azərbaycanda digər ölkələrdən fərqli olaraq yerli icra hakimiyyətlərinin 46%-nin əhalisi 100 min nəfərdən az, 48%-nin əhalisi 100 min-250 min nəfər arasında dəyişir. Cəmi 5%-nin əhalisi 250 min nəfərdən, 1%-nin əhalisi 2 milyon nəfərdən yuxarıdır.

Müxtəlif ölkələrin təcrübəsində ərazi idarəetmə orqanlarının dövlət xidmətlərinin region, rayon və daha alt pillələr üzrə təşkilatlanmasına uyğun miqyasda yenidən qurulduğu müşahidə olunur. Azərbaycanda müxtəlif nazirlik, agentlik, komitə və xidmətlərin yerli bölmələrinin region miqyasında yenidən təşkilatlanmasına baxmayaraq, yerli icra hakimiyyətlərinin fəaliyyəti inzibati rayon hüdudlarında saxlanılır. Qeyd edək ki, inzibati ərazi vahidlərinin müəyyən bir coğrafiyada təşkilatlanması təbii səbəblərlə izah oluna bilər. Birgəyaşayış ictimai həyatın nizama salınması və idarə olunması ehtiyacını, bu isə inzibati ərazi vahidlərini doğurur. Lakin inzibati vahidlərin məhz müəyyən coğrafi böyüklükdə, miqyasda təşkilatlanmasını təbii səbəblərlə açıqlamaq mümkün deyil. Belə ki, inzibati ərazi vahidlərinin sərhədlərinin müəyyən olunması əsasən siyasi-inzibati qərarlara əsaslanır. [3]

Bir sıra dünya ölkələrinin təcrübəsində regionların idarə olunmasında güc balansının yeni dövlət idarəçiliyi konsepsiyası çərçivəsində qeyri-dövlət subyektlərinin, yerli özünüidarəetmə orqanlarının və qeyri-hökumət təşkilatlarının xeyrinə dəyişdiyi müşahidə olunarkən, ötən dövr ərzində Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyətlərinin ayrı-ayrı mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarına ötürüldüyü müşahidə olunur.

Beləliklə, yerli icra hakimiyyəti başçılarının yerlərdə ən yüksək statuslu şəxs olmasına baxmayaraq, son bir neçə il ərzində aparılan islahatlar onları əsas güc mərkəzi statusundan kənarlaşdırır, gücü mərkəzi icra hakimiyyətlərinin regional qurumları arasında bölür. Yerli icra hakimiyyəti başçılarının fəaliyyətini tənzimləyən əsasnamə ilə onlara həvalə olunan 100-dən artıq vəzifə və 200-ə yaxın səlahiyyətə baxmayaraq, həmin vəzifə və səlahiyyətlərin icrası real funksional imkanlar baxımından mümkün hesab olunmur. Ölkə üzrə 31 mərkəzi icra hakimiyyəti orqanının 18-nin[7] yerlərdə təşkilatlanmasına nəzər yetirdikdə, onlardan cəmi 4-nün - Gənclər və İdman Nazirliyinin, Rabitə və Yüksək Texnologiyalar Nazirliyinin (Azərtelekom MMC), Səhiyyə Nazirliyinin (rayon epidemioloji bölmələri), Statistika Komitəsinin inzibati rayon hüdudlarında fəaliyyət göstərən yerli bölmələrinin mövcud olduğu məlum olur. Başqa sözlə, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının region miqyasında təşkilatlanan yerli bölmələri ayrı-ayrı yerli icra hakimiyyətlərinin səlahiyyət hüdudundan kənarda qalır.

Yuxarıda qeyd olunduğu kimi, beynəlxalq təcrübədə yerli icra hakimiyyətinin iki formada – geniş səlahiyyətlərə malik olduğu inklüziv və nisbi səlahiyyətlərə malik məhdud formada institutlaşdığını görmək mümkündür. Azərbaycanda son dövrlər aparılan islahatlar və hüquqi dəyişikliklər fonunda mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti arasındakı əlaqələr bu baxımdan gedərək mürəkkəb forma alır. İslahatların təsirləri çoxşaxəli olsa da, nəticə etibarilə səlahiyyətlərin mərkəzi hakimiyyət orqanlarında cəmləşdiyini qeyd etmək mümkündür. Beləliklə, ölkədə yerli icra hakimiyyətləri ilə bağlı tendensiya onların inklüziv formadan məhdud formaya doğru dəyişdiyini göstərir. İctimai mövqeyinə, siyasi gücünə və hüquqi statusuna baxmayaraq, bir tərəfdən səlahiyyətləri daralan, digər tərəfdən yerlərdə əhali tərəfindən müxtəlif məsələlərlə bağlı əsas səlahiyyətli şəxs hesab edilən yerli icra hakimiyyəti başçılarının içərisində olduğu münasibətlər yumağı gedərək anlaşılması çətin bir fenomenə çevrilir.

---

[7] Onlardan 13-ü - Daxili İşlər Nazirliyi, Xarici İşlər Nazirliyi, Müdafiə Nazirliyi, Müdafiə Sənayesi Nazirliyi, Səfərbərlik və Hərbi Xidmətə Çağırış üzrə Dövlət Xidməti, Diasporla İş üzrə Dövlət Komitəsi, Gömrük Komitəsi, Dövlət Şəhərsalma və Arxitektura Komitəsi, Ailə, Qadın və Uşaq Problemləri üzrə Dövlət Komitəsi, Dövlət Miqrasiya Xidməti, Dövlət Sərhəd Xidməti, Dövlət Təhlükəsizliyi Xidməti, Xarici Kəşfiyyat Xidməti xaric olmaqla.

YERLİ İCRA HAKİMİYYƏTİ BAŞÇILARI İCTİMAİ-SİYASİ FİQUR KİMİ

Yerli icra hakimiyyəti başçıları ictimai-siyasi fiqur və institut kimi siyasi iqtidar və inzibati idarəetmə arasında keçiddə yerləşir. Tədqiqatın əvvəlki hissəsində yerli icra hakimiyyəti institut kimi nəzərdən keçirildi. Bu və sonrakı hissələrdə yerli icra hakimiyyəti başçılarının karyera profilləri, sosio-demoqrafik göstəriciləri üzərində dayanılacaqdır.

Qeyd edək ki, siyasət sosiologiyası çərçivəsində administrativ, siyasi, iqtisadi elitanın bir sıra faktorlar üzrə (region mənsubiyyəti, təhsil göstəriciləri, fəaliyyət keçmişi və digər) sosio-demoqrafik analizlərinə beynəlxalq təcrübədə bir qayda olaraq rast gəlmək mümkündür. Lakin məhz ərazi idarəetmə orqanlarının rəhbərləri bu baxımdan geniş, müqayisəli tədqiqat mövzusuna çevrilməyib. Ayrı-ayrı ölkələrin təcrübəsində onlar haqqında daha çox bioqrafik xarakterli əsərlər yazılıb.

Dövlətin idarəolunmasında ali, yuxarı və mərkəzi icra hakimiyyəti instansiyalarından sonrakı pillədə dayanan yerli icra hakimiyyəti başçıları hüquqi baxımdan dövlət qulluqçusu kimi ümumi statusa deyil, xüsusi statusa malikdir. Onlar daşıdığı status baxımından yerlərdəki digər vəzifəli şəxslərdən və sosial qruplardan yuxarıda dayanır. Yerli əhali siyasi elitasını seçki əsasında özü müəyyən edərkən, inzibati elita təyinat əsasında vəzifə tutur. Bu baxımdan onların sosial strukturunun, karyera profillərinin təhlili regional idarəetmənin vəziyyəti, ictimai-siyasi proseslər və dövlətlə bağlı ictimai mövqenin izahında mühüm göstəricilərdən biri hesab oluna bilər.

Jildas Tanqi və Jon-Mişel Eymeri Duzo redaktorluğundakı əsərdən çıxarılan tərifə əsasən, ərazi idarəetmə rəhbəri, yaxud dövlətin region nümayəndəsi hüquq və öhdəlikləri qanunvericiliklə müəyyən olunan, tabeliyindəki bürokratiya tərəfindən dəstəklənən siyasi-inzibati vəzifə; dövlət hakimiyyətini yerlərdə təmsil edən və hakimiyyət səlahiyyətləri əmanət edilən tarixi mirasa malik simvolik şəxs; ərazi hüdudlarında dövlət siyasətini həyata keçirən, dövlət qurumlarının fəaliyyətini koordinasiya və nəzarət edən, ictimai asayişin qorunmasını və böhranlı vəziyyətlərin idarə olunmasını təmin edən dövlət adamı; yerli əhali qruplarının mərkəzi hakimiyyətlə bağlı problemləri və tələbləri ilə bağlı tərəflər arasında uzlaşma yaradan ictimai fiqur; yerli təşəbbüsləri təşviq edən, müxtəlif problemli situasiyaların həlli üçün regionun sosial-iqtisadi güclərini, maraq qruplarını, yerli əhalini bir araya gətirən regional liderdir. Daha məhdud bir tərifə görə, ərazi idarəetmə rəhbərləri səlahiyyət genişliyi prinsipi çərçivəsində mərkəzi hakimiyyət tərəfindən yerlərdə qurulmuş ərazi idarəetmə sisteminin rəhbərliyinə təyin olunan, dövlət hakimiyyətinin icra qolunun regionlardakı ən yüksək və səlahiyyətli vəzifəli şəxsidir. [6, s.126] Buna baxmayaraq, istər Azərbaycan, istərsə də digər ölkələrin təcrübəsində yerli icra hakimiyyəti başçıları ictimai rəydə əsasən mənfi təsəvvürə malik olan, fəaliyyətinə, yaxud fəaliyyətsizliyinə görə daim tənqid hədəfinə, bir sıra hallarda karikatura və lağ obyektinə çevrilən obrazlardır. Təbii ki, bu sahədə müsbət obrazların varlığı istisna edilmir. Lakin hər bir halda sözügedən vəzifəli şəxslərin öz şəxsiyyət amilini tutduqları vəzifələrin gerisində saxlaması və rəsmi statusunu şəxsiyyətindən irəli gələn mənfi təsəvvürlərdən qoruma məsuliyyəti ilə davranan dövlət vəzifəliləri olması gözlənilir.

Buradan irəli gələrək tədqiqatın növbəti hissələrində yerli icra hakimiyyəti başçıları müstəqil dövlətin 30 illik ənənəsinin mühüm ictimai-siyasi fiquru kimi müxtəlif göstəricilər üzrə nəzərdən keçirilir. Bu yanaşma yerli icra hakimiyyəti başçıları ilə bağlı ictimai şüurda özünə yer etmiş sabit “başçı” profilini, monoton arxetipi yoxlamaq və bu çərçivədəki yanaşmanın həqiqəti əks etdirib etdirmədiyini müəyyən etmək baxımından əhəmiyyət daşıyır.

Bu istiqamətdə təhlillər onların təhsil göstəriciləri və əmək təcrübəsi, region mənsubiyyəti, demoqrafik məlumatları kimi müxtəlif parametrik göstəricilərin onların təyinatında nə dərəcədə rol oynadığını və yerli icra hakimiyyəti başçıları ilə bağlı tipik obrazın olub-olmadığını ortaya çıxarmağa imkan yaradır.

Vəzifəyə təyinat və seçki sistemi

Ərazi idarəetmə, yaxud region rəhbəri vəzifəsinə kimlərin təyin olunması, adətən, hökumətin müstəsna səlahiyyətinə aid məsələ hesab edilir. Hökumətin bu səlahiyyəti çərçivəsində istədiyi şəxsi ərazi idarəetmə orqanına rəhbər təyin edə bilməsi dövlət idarəçiliyi və inzibati hüquq sahəsinin aktual müzakirə mövzularından biridir. Müstəsna səlahiyyət fikrinin əksinə olanlar təyinat üsulunu seçməyə sövq edən əsas determinantlardan biri kimi keçirilən seçkilərə diqqət çəkir. Bu mövqenin tərəfdarları siyasi iqtidarın təyinatlarda səriştəlilik yerinə yerlərdə seçkiləri qazanmağa kömək edən kadr təyinatını prioritet hesab etdiklərini iddia edir. [7] Səriştəli kadrların təyinatı dövlət siyasətlərinin hazırlanması, icrası üçün texniki imkanlar və peşəkarlıq nöqteyi-nəzərindən əsas meyar kimi çıxış edərkən, sadiq kadrların təyinatı siyasi dəstək qazandırmağı və iqtidarın uzunömürlülüyünü hədəfləyir. İkincinin prioritet olduğu ölkələrdə seçkilər imtiyazların müəyyən qruplar arasında bölgüsünə xidmət edən vasitə kimi sadiq kadrları mükafatlandırmaq rolunu oynayır. [7]

Ərazi idarəetmə rəhbərlərinin öz vəzifələrini seçki əsasında tutması praktikası beynəlxalq təcrübədə müəyyən qədər yer alsa da, onun faydalı və zərərli tərəflərinə dair çoxsaylı tədqiqatlar mövcud deyil. Bu sistem təyinatların demokratik əsaslı olmadığı qənaəti ilə gündəmə gəlir və seçkili vəzifənin həm dövlət hakimiyyətinin, həm də yerli əhalinin maraqlarını təmsil edəcəyini irəli sürür. Seçkili sistemin aktuallaşması, digər tərəfdən təyinatların konkret tələblər, meyarlar əsasında aparılmamasından irəli gəlir. Belə ki, hakim yanaşmaya görə təyinatların müəyyən ölçü və əsaslara söykənməsi təyinat prosesinin sürətli və asan həlli, rəhbər olmaq istəyən şəxslərin əlavə siyasi dəstək axtarmaması və siyasi təsirlərdən kənarda qalması, peşəkarlıq baxımından yerlərdə ictimai xidmətləri daha çevik və səmərəli şəkildə təşkil etməsi, vətəndaş məmnunluğunu artırması, tutduğu vəzifəyə kölgə salmaması, dövlətə olan ictimai inam və etimadın qorunması baxımından məqsədyönlü hesab olunur. Digər tərəfdən, seçki sistemi unitar quruluşlu ölkələrin praktikasında federalizmə zəmin yaratması, separatizm meyillərinin olması və digər bir sıra səbəblərdən təhlükəli hesab olunur. Bu sahədə müşahidələr təyinatla vəzifə tutan inzibati ərazi rəhbərlərinin ölkənin siyasi səhnəsində nisbətən az təsirə və rola malik olduğunu deməyə imkan verir. Ərazi idarəetmə orqanlarının rəhbərlərinin seçki ilə müəyyən olunduğu ölkələrin praktikası, xüsusilə Latın Amerikası təcrübəsi isə onların ölkə siyasətində aktiv fiqurlara çevrildiyini göstərir.

Dünya ölkələri, eləcə də Avropa ölkələri üzrə inzibati ərazi quruluşu və siyasi rejim fərqləri, ərazi idarəetmə orqanlarının fərqli təşkilatlanma formaları onların rəhbər şəxslərinin müəyyən olunması prosedurası baxımından özünəməxsus modellərə zəmin yaradır. Napoleon üsul-idarəsindən təsirlənən ölkələrdə inzibati ərazi vahidlərinin rəhbərləri adətən yerli idarəetmədə müəyyən staja, karyeraya malik şəxslər arasından təyinatla müəyyən olunur. Avropanın federativ quruluşa malik ölkələrində sözügedən şəxslər karyera prinsipindən kənar, bir sıra hallarda federal hökumət tərəfindən təyinat, yaxud seçki yolu ilə vəzifə tutur. Skandinaviya ölkələrində ərazi idarəetmə orqanlarının rəhbərləri əsasən yüksək dövlət postlarını tutmuş vəzifəlilər arasından təyin olunur.

Avropa ölkələri ilə yanaşı, bir sıra dünya ölkələri və fərqli qitələr üzrə də bu istiqamətdə müxtəlifliklər nəzərə çarpır. Asiya qitəsi üzrə İndoneziya, Yaponiya, Filippin kimi ölkələrdə seçkili sistem tətbiq olunarkən, Çin, Hindistan, Pakistan və Orta Asiya ölkələri üzrə təyinat modeli prioritet hesab olunur. [8] Nümunə olaraq, Yaponiyada inzibati ərazi vahidlərinin rəhbərləri bələdiyyə üzvləri kimi dörd il müddətinə seçki əsasında müəyyənləşir. Region rəhbərlərinin seçki ilə deyil, təyinatla vəzifə tutduğu Çində isə tədqiqatlar təyinatlı kadrların iqtisadi böyüməyə daha çox töhfə verdiyini göstərir. [7] 28 əyalət və 400-dən artıq inzibati ərazi vahidinə malik Hindistanda əyalət rəhbəri vəzifəsinə təyinatlar hakim partiyanın tövsiyələri əsasında Prezident tərəfindən 5 il müddətinə həyata keçirilir. Onların ştat üzrə vəzifə və funksiyaları Prezidentin ölkə üzrə vəzifə və funksiyalarına bənzəyir. Belə ki, əyalət rəhbərləri əyalət üzrə baş naziri və nazirlər şurasını vəzifəyə təyin edir, qanunvericilik, maliyyə və digər müstəsna səlahiyyətlərə malik olur. [8]

Afrika ölkələri üzrə nəzər yetirsək, Namibiyada 2010-cu ildə qanunvericiliyə edilən dəyişiklikdən etibarən ərazi idarəetmə orqanlarının rəhbərləri bu vəzifəni seçki yerinə Prezident tərəfindən təyinatla tutur. Seçki sistemindən təyinat sisteminə keçid unitar quruluşun möhkəmləndirilməsi, qəbilələrarası antaqonistik, bölücü tendensiyaların qarşısının alınması səbəbləri ilə əsaslandırılır. Digər tərəfdən keçid prosesinin səbəbləri arasında rəhbər şəxslərin hesabatlığının təmin olunması mühüm yer alır. Belə ki,

təyinat sistemi rəhbər şəxslərə birbaşa Prezident qarşısında hesabat vermək öhdəliyi yaradır. Zimbabvedə isə ərazi idarəetmə rəhbərləri 2013-cü ilə qədər Prezident tərəfindən təyin olunarkən, Konstitusiyaya edilən dəyişikliklə onların hazırda regional məclislər tərəfindən müəyyən olunduğu seçkili sistem qüvvədədir. [8]

Latın Amerikası ölkələri üzrə, Argentina, Boliviya, Braziliya, Kolumbiya, Meksika, Paraqvay və Peruda region rəhbərləri seçki sistemi ilə müəyyən olunur. Bu sistem Argentinada 1983-cü ildən, Braziliyada 1982-ci ildən, Kolumbiyada 1991-ci ildən, Peru və Meksikada 1990-cı illərdən, Venesuelada 1989-cu ildən, Boliviyada 2005-cı ildən qüvvədədir. Kolumbiya, Paraqvay və Venesuelada region rəhbərləri təqribən on il müddətinə seçilir. Meksikada uzun müddətli seçki tarixinə baxmayaraq, yalnız 1989-cu ildən etibarən region rəhbəri vəzifəsinə seçkilər rəqabətli aparılır. Peruda ilk region rəhbərləri 1990-cı ildə seçilsə də, əyalət hökumətləri sonradan ləğv olunub və seçki sistemi ancaq 2002-ci ildən bərpa edilib. Latın Amerikasının Çili, Ekvador, Kosta-Rika kimi ölkələrində isə region rəhbərləri vəzifəyə Prezident tərəfindən təyin edilir. [9]

Yuxarıda qeyd olunan beynəlxalq təcrübə ilə yanaşı, tədqiqat çərçivəsində Azərbaycanla müqayisəli təhlil üçün seçilən dörd ölkənin ərazi idarəetmə sistemi və onun rəhbər şəxslərinin müəyyən olunması üsulu üzərində ayrı-ayrılıqda durmaq faydalı hesab olunur.

RUSİYA

Federal quruluşa malik Rusiyada muxtar respublika, əyalət, “kray” və “okrug” kimi inzibati ərazi vahidlərindən ən aşağı pilləyə doğru şəhər və rayon bələdiyyələri dayanır. Sovet İttifaqının dağılmasından sonra keçmiş əyalət partiya komitələrinin birinci katibləri əyalət rəhbərləri kimi fəaliyyət göstərməyə başlayıb. Rusiya Federasiyasında 1991-ci ildə Prezidentin təşəbbüsü əsasında Xalq Deputatları Soveti əyalət rəhbərlərinin seçki əsasında müəyyənləşməsini tənzimləyən qanun qəbul edilib, lakin seçki sisteminin əyalətlərin rəhbərliyinə islahatlara mane olan kommunist, yaxud milliyyətçi şəxsləri gətirəcəyi əsası ilə Prezidentə bu sahədə fövqəladə təyin etmə səlahiyyəti tanınıb. Beləliklə, əyalət rəhbəri vəzifələrinə seçkilər 1996-cı ilə qədər keçirilməyib. Bununla belə, həmin dövr ərzində müxtəlif əyalətlər seçkilərin keçirilməsi üçün razılıq əldə etməyi bacarıb. [10]

Rusiya Federasiyasında inzibati ərazi vahidlərinin rəhbərləri Prezidentin təşəbbüsü ilə 2004-cü ildə qanunvericiliyə edilən dəyişikliklərə qədər rəsmi olaraq seçki əsasında müəyyən olunurdu. Bu dəyişikliklə seçkili sistemin özünəməxsus problemləri istisna edilmir. Belə ki, 1994-2000-ci illər ərzində rəhbər şəxslər rəqabətliliyin zəif olması, seçki pozuntusu kimi müxtəlif səbəblərdən ardıcıl olaraq seçkiləri qazandılar. Bu dövr ərzində rəhbərlərin təqribən 1/3-i səslərin 55%-dən azını qazanmaqla qalib gəldi. [11] Xüsusilə, “Beslan terror aktı”-ndan sonra aparılan islahatlar çərçivəsində qanunvericiliyə edilən dəyişikliklərlə 2005-ci ildən başlayaraq region rəhbərləri Prezident tərəfindən 5 il müddətinə təyin olunmağa başladı. 2005-2008-ci illər ərzində Prezident tərəfindən region rəhbərlərinin təyinatı, yaxud vəzifədən azad edilməsində Prezident Administrasiyası nəzdində federal bölgələr üzrə səlahiyyətli nümayəndələrin tövsiyələri əsas meyar kimi çıxış edirdi. Tövsiyələr əsasən səlahiyyətli nümayəndələrin regionun iqtisadi elitaları və digər maraq qrupları ilə qeyri-rəsmi münasibətlərindən irəli gəlirdi. Bir sıra tədqiqatlar post-sovet ölkələr üçün nümunə olan Rusiyada təyinatların həmin şəxslərin rejimə səs qazandırmaq bacarıqlarına bağlı olduğunu irəli sürür. Təyinatların şəxsi əlaqələr əsasında həyata keçirildiyini qeyd edir. [7] Digər tərəfdən, təyinat sisteminə keçidin Rusiyanın federativ quruluşunu itirməsi ilə nəticələndiyi də əsas ictimai mövqelərdən biridir. Hər bir halda, təyinat sisteminin regionlarda yaratdığı siyasi böhrandan, artan ictimai etiraz və narazılıqlardan irəli gələrək 2008-2012-ci illər ərzində Prezident tərəfindən təyinatlar prosesini daha sistemli formaya salan bir sıra islahatlar həyata keçirildi. Qanunvericiliyə edilən dəyişikliklərlə rəhbər şəxslər hər region üzrə irəli sürülən üç namizəd arasından millət vəkilləri tərəfindən seçilməyə başlandı. [11] Region rəhbərinin etimadını itirməsi halında Prezidentə onu vəzifədən kənarlaşdırmaq səlahiyyəti tanındı.

GÜRCÜSTAN

Gürcüstan mürəkkəb unitar quruluşa malik respublika olmaqla, ərazi idarəetmə strukturu iki muxtar respublika, paytaxt şəhər, 9 inzibati region və onlara bağlı ümumilikdə 72 bələdiyyədən ibarətdir. Ölkənin inzibati region vahidləri 1994-cü ildən etibarən müəyyən edilib. 2013-cü ildə hökumət tərəfindən regional idarəetməyə seçkili sistem gətirmək cəhdlərinə baxmayaraq, hazırda regional orqanlar üçün təyinat, bələdiyyə orqanları üçün seçkili sistem xarakterikdir.

Konstitusiyasının 54-cü maddəsinə[8] və “Gürcüstan hökumətinin quruluşu, səlahiyyətləri və fəaliyyət qaydaları haqqında” qanunun 27-ci maddəsinə [19] əsasən hökumətin inzibati region vahidlərində təmsilini təmin etmək məqsədilə hökumət ərazi üzrə dövlət nümayəndələrini təyin edir. Dövlət nümayəndəsi hökumət adın-

dan regional siyasətin icrasını həyata keçirir, nazirliklərin regional orqanlarının fəaliyyətini koordinasiya edir, qanunla müəyyən olunan digər səlahiyyətləri icra edir, yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarəti təmin edir.

"Dövlət nümayəndəsi haqqında" Əsasnaməyə görə dövlət nümayəndələri hökumət tərəfindən vəzifəyə təyin olunur və vəzifədən azad olunur. [20] Dövlət nümayəndəsi vəzifəsinə namizədlərin seçilməsi Nazirlər Kabinetinin Regionlarla və yerli özünüidarəetmə orqanları ilə iş şöbəsi tərəfindən müvafiq nazirliklərlə məsləhətləşmələr əsasında müəyyən olunur. Dövlət nümayəndəsi hökumət qarşısında cavab verir.

UKRAYNA

İnzibati ərazi quruluşu Sovet İttifaqının izini daşıyan Ukrayna üçpilləli submilli idarəçilik strukturuna malik unitar quruluşlu dövlətdir. Bunlardan ilki 24 regionu, Krım MR-nı və xüsusi statusa malik iki şəhəri (Kiyev, Sevastopol) əhatə edən regional idarəçilik pilləsidir. İkinci pillədə regionlara bağlı 490 rayondan ibarət inzibati rayon pilləsi dayanır. Üçüncü pillə şəhər, qəsəbə və kənd inzibati ərazi vahidlərini ehtiva edir. [12, s. 4]

Ukrayna Prezidenti tərəfindən imzalanmış və 1992-1997-ci illərdə qüvvədə olmuş "Ukrayna Prezidentinin Nümayəndəsi haqqında"[9] Qanun yerlərdə dövlət idarəçiliyinin rəhbərləri kimi Prezidentin nümayəndələrinin statuslarını müəyyən edir. Qanuna əsasən Prezidentin region üzrə nümayəndələri Xalq Deputatları Radası tərəfindən irəli sürülən namizədlər arasından Prezident tərəfindən təyin olunur və deputatların ən az 2/3 səs çoxluğu əsasında verilən təkliflə vəzifədən azad edilir. Namizədlər Radanın yığıncaqlarında müəyyən olunur və onların vəzifə səlahiyyəti dövründə siyasi partiyalara üzvlüyü ləğv edilir. Nümayəndələr regionun sosial-iqtisadi inkişaf səviyyəsinə görə məsuliyyət daşımaqla, onların vəzifə funksiyaları müxtəlif orqanların region miqyasında fəaliyyətini koordinasiya etmək kimi müəyyən olunur. Qanuna əsasən Prezidentin rayonlar, şəhər rayonları üzrə nümayəndələri Prezidentin region üzrə nümayəndəsinin təqdimatı əsasında vəzifəyə təyin olunur və vəzifədən azad olunur. [21]

1996-cı ildə Ukrayna Konstitusiyasının qəbul olunması ilə Prezidentin konstitusional statusu və buna bağlı olaraq icra hakimiyyəti orqanları dəyişdirilib. 1994-cü ildə Prezidentin regional idarəetmə üzərində səlahiyyətlərini məhdudlaşdırmaq məqsədilə Parlament tərəfindən yerli idarəetməyə seçki sistemi gətirmə cəhdlərinə baxmayaraq, Konstitusiya Prezident hakimiyyətini yenidən gücləndirərək onun yerli idarəetmə ilə bağlı müstəsna təyinat səlahiyyətini bərpa edib. [12, s. 7] Həmçinin 2015-ci ildə bu vəzifəli şəxslərin yuxarıdan təyinatı yerinə "Dövlət qulluğu haqqında" Qanuna tabe tutularaq müsabiqə əsasında müəyyən olunması təşəbbüsləri nəticəsiz qalıb. Hazırda Konstitusiyanın 118-ci maddəsinə görə region, rayon və şəhərlərdə icra hakimiyyəti yerli dövlət idarəçiləri (əvvəlki Prezident nümayəndələri) tərəfindən həyata keçirilir.[10] 1999-cu ildə qəbul olunan "Yerli dövlət idarələri haqqında" Qanuna görə region rəhbərləri Nazirlər Kabinetinin təklifi əsasında Prezident tərəfindən vəzifəyə təyin olunur və vəzifədən azad olunur. Rayon və şəhər rayonları üzrə namizədlər isə müvafiq regional dövlət idarəsinin rəhbəri tərəfindən Nazirlər Kabinetinə təklif edilir. [22] Regional dövlət idarələrinin rəhbərləri Prezident və Nazirlər Kabineti qarşısında cavab verir.

TÜRKİYƏ

Unitar quruluşa malik Türkiyə Respublikasında başlanğıcı Osmanlı dövrünə uzanmaqla yanaşı, 1921-ci və 1924-cü il tarixli Konstitusiya ilə ölkə ərazisi coğrafi, iqtisadi cəhətdən vilayətlərə, o cümlədən qəzalara bölünüb. 1960-cı illərdə sözügedən inzibati ərazi vahidlərinin adı "il" və "ilçe" olaraq dəyişdirilib. Hazırda ölkədə 81 vilayət (il), 922 qəza (ilçe) və ümumilikdə 1390 bələdiyyə mövcuddur.

Vilayət rəhbərlərinin statusunu, vəzifə və səlahiyyətlərini müəyyən edən 1949-cu il tarixli "Vilayət idarəsi" haqqında Qanunun [22] 9-cu maddəsinə əsasən vilayət rəhbəri dövlətin və hökumətin vilayətdəki nümayəndəsi, hər bir nazirin təmsilçisi, onların yerlərdəki siyasi və inzibati idarəetmə vasitəsidir. Qanunun 6-cı maddəsinə görə vilayət rəhbərləri Daxili İşlər Nazirliyinin təklifi, Nazirlər Kabinetinin qərarı və Prezidentin təsdiqi ilə vəzifəyə təyin olunur. Sözügedən qanuna əsasən vilayət rəhbərləri vilayətin idarə olunması ilə bağlı hər bir nazir qarşısında cavabdehdir, nazirliklərin səlahiyyətinə aid olan məsələlərdə nazir vilayət rəhbərinə əmr və təlimatlar verir, vilayət rəhbəri yerlərdə ədliyyə və hərbi təşkilat xaricində bütün dövlət idarə və təşkilatlarına nəzarət edir, vilayətin ümumi idarəçiliyini həyata keçirir, qanunla müəyyən olunan digər vəzifə və səlahiyyətləri icra edir.

1965-ci il tarixli "Dövlət məmurları haqqında" Qanunda vilayət rəhbərliyi məmurluğun xüsusi forması hesab olunduğu üçün vəzifəyə təyinatlarda məmurlar üçün qüvvədə olan ümumi

[8] Constitution of Georgia, 24 August 1995.
[9] Про Представника Президента України.
[10] The Constitution of Ukraine, 28 June 1996.

şərtlər xaricində başqa şərtlər tələb olunmur. Lakin Türkiyə ictimai rəyində kök salmış neqativ mövqeyi - inzibati ərazi vahidlərinə rəhbərlik edən şəxslərin obyektiv əsaslarla müəyyən olunmadığı, əksinə vilayət rəhbərlərinin təyinatında nepotizmin, şəxsi münasibət və siyasi sadiqliyin müəyyənləşdirici rol oynadığı barədə təsəvvürü aradan qaldırmaq məqsədilə müxtəlif institusional təşəbbüslər həyata keçirilib, 2006-cı ildə qanunvericiliyə edilən dəyişikliklərlə [24] "birinci dərəcəli yerli hakimiyyət rəhbəri" statusu müəyyən olunub. "Birinci dərəcə yerli hakimiyyət rəhbəri" prosedurası yerli hakimiyyət strukturlarından vilayət rəhbəri vəzifəsinə təyin olunacaq namizədlərin bu strukturlarda ən az 15 il çalışmış, müvafiq sahələrdə[11] baza təhsilə malik şəxslər arasından müxtəlif kriteriyalar üzrə dəyərləndirilərək Daxili İşlər Nazirliyi tərəfindən təqdim olunmasını nəzərdə tutur. Bu mənada Türkiyədə inzibati ərazi vahidlərinə rəhbərlik təkcə tutulan siyasi mövqe, yaxud vəzifə deyil, eyni zamanda bir peşə fəaliyyətidir. Yerli strukturlarda çalışan şəxslərin vilayət rəhbəri təyin oluna bilməsi üçün "birinci dərəcəli yerli hakimiyyət rəhbəri" dərəcəsinə qədər yüksəlmiş olması və həmin dərəcəni hər hansı səbəbdən itirməməsi əsas şərt hesab olunur. Lakin təyinat praktikasında müəyyən istisnalar da nəzərə çarpır.

Türkiyədə referendumun keçirilməsi və Prezident üsul-idarəsinə keçilməsi ilə birlikdə Prezident tərəfindən imzalanan 2018-ci il tarixli 608 sayılı Fərmanın [25] 138-ci maddəsinə əsasən hazırda vilayət rəhbərləri Prezidentin vilayətdəki nümayəndəsi və onun inzibati idarəetmə vasitəsi olaraq Daxili İşlər Nazirliyinin təklifi və Prezidentin təsdiqi əsasında vəzifəyə təyin olunur. Vilayət rəhbərləri vilayətin idarə olunması ilə bağlı Prezident qarşısında cavab verir.

Azərbaycanda yerli icra hakimiyyətlərinin statusu 1995-ci il tarixli Konstitusiya ilə təsbit olunub. Konstitusiyanın 124-cü maddəsinə görə yerlərdə icra hakimiyyətini yerli icra hakimiyyətlərinin başçıları həyata keçirirlər.

Yerli icra hakimiyyətlərinin təsis sənədi hesab olunan Prezidentin 1991-ci il tarixli 372 nömrəli Fərmanına əsasən yerli icra hakimiyyəti başçıları Prezident tərəfindən vəzifəyə təyin edilir, ildə bir dəfədən az olmayaraq ona hesabat verir və öz işində onun qarşısında məsuliyyət daşıyır. 1999-cu il tarixli 138 nömrəli Fərmanla 372 nömrəli sənəddən irəli gələn müddəalar öz hüquqi qüvvəsini itirsə də, yeni Əsasnamə Prezidentin müstəsna təyinat səlahiyyətini qüvvədə saxlayıb.

Əsasnamənin 2-6-cı maddələrinə görə, icra hakimiyyəti başçılarını (NMR-da Ali Məclis sədrinin təqdimatı əsasında) Azərbaycan Respublikasının Prezidenti vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edir. Onlar öz fəaliyyətləri haqqında ildə bir dəfədən az olmayaraq Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə və mütəmadi olaraq İcra Aparatına (NMR-da ali vəzifəli şəxsə) hesabat verir.

Prezidentin 2012-ci il tarixli 648 nömrəli Fərmanı ilə təsdiq edilən Əsasnaməyə görə yerlərdə icra hakimiyyətini Prezident tərəfindən vəzifəyə təyin edilən və vəzifədən azad edilən yerli icra hakimiyyəti başçıları həyata keçirirlər. Onlar öz fəaliyyəti haqqında ildə bir dəfədən az olmayaraq Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə və Azərbaycan Respublikası Prezidenti Administrasiyasının müəyyən etdiyi müddətlərdə ona hesabat verir.

Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsinə təyinat proseduru digər ölkələrlə müqayisədə sadə formada saxlanılıb. Məsələn, Fransa təcrübəsində vilayət rəhbərləri Baş nazirin və daxili işlər nazirinin təklifi, Nazirlər Kabinetinin qərarı və Prezidentin təsdiqi ilə təyin olunur. Ukrayna təcrübəsində Nazirlər Kabinetinin təklifi əsasında Prezident tərəfindən vəzifəyə təyin olunur. Gürcüstan nümunəsində ərazi idarəetmə rəhbəri vəzifəsinə namizədlər Nazirlər Kabinetinin Regionlarla və yerli özünüidarəetmə orqanları ilə iş şöbəsi tərəfindən müvafiq nazirliklərlə məsləhətləşmələr əsasında müəyyən olunur. Lakin Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsinə namizədlərin müəyyən olunmasına tələblər, onların təqdimatı və təyinatına dair real prosesin mürəkkəbliyi istisna olunmamaqla yanaşı, mövcud prosedura qanunvericilikdə təsbit edilməyib. Müvafiq Əsasnamənin 2.1. bəndinə görə yerli icra hakimiyyətlərinin başçılarını Azərbaycan Respublikasının Prezidenti vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edir. Bu baxımdan təyinatlara dair səlahiyyət və məsuliyyət bölgüsü hüquqi olaraq yalnız Prezidentdə cəmləşir.

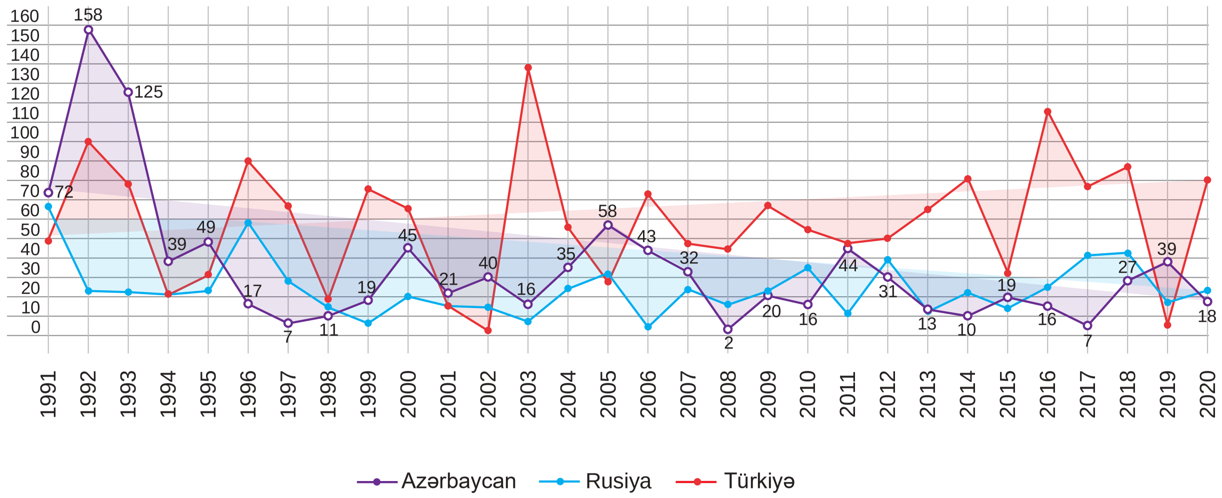
Əsasnamənin 2.3. bəndinə görə yerli icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsinə təyinat üçün əsas şərt onların ali təhsilə malik olmasıdır. Bununla yanaşı, yerli icra hakimiyyəti başçıları üçün eyni zamanda seçkili və təyinatlı vəzifə tutmaması, sahibkarlıq, kommersiya və digər ödənişli fəaliyyətlə məşğul olmaması, vəzifə maaşından, ona əlavə və əmsallardan başqa məvacib almaması, ikili vətəndaşlığa, başqa dövlət qarşısında öhdəliyə yol verilməməsi, din xadimi olmaması kimi məhdudiyyətlər qüvvədədir.

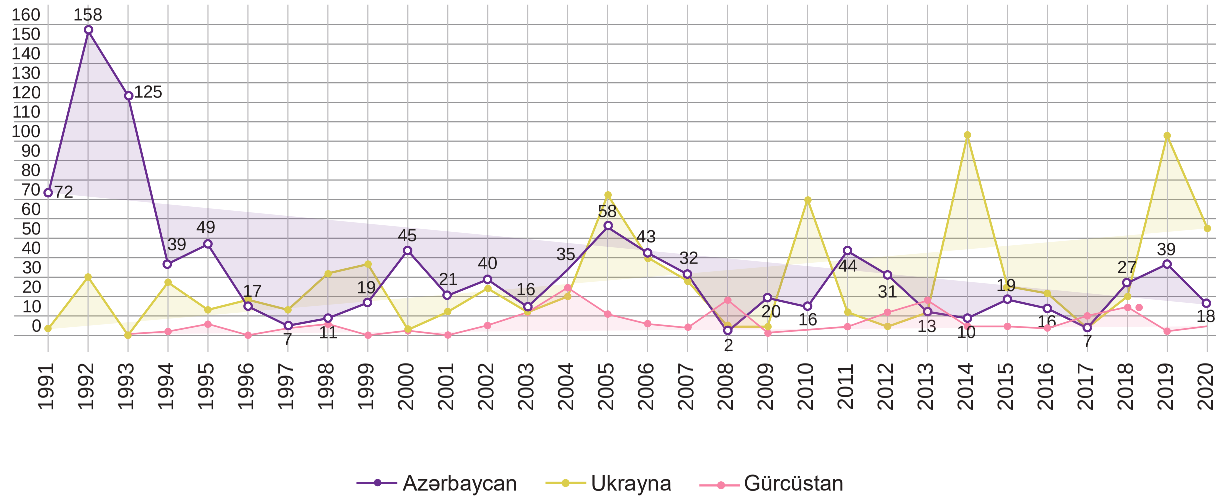
---

[11] İnzibati idarəetmə, hüquq, iqtisadiyyat və menecment ixtisasları üzrə.

VƏZİFƏYƏ TƏYİNAT VƏ AZAD OLUNMALARIN DİNAMİKASI

Beynəlxalq və milli təcrübədə





Qeyd: Diaqram müəllif tərəfindən toplanan məlumatlara istinad edir.

Vəzifəyə təyinat və azadolunmaların dinamikası

Müxtəlif ölkələrin təcrübəsində ərazi idarəetmə rəhbəri vəzifəsinə təyinat və azadolunmaların dinamikası siyasi hakimiyyət dəyişikliyi, konyunktura, böhran, islahatlar, yenidənqurma prosesləri kimi müxtəlif faktorlardan asılı olaraq dəyişir. Xüsusən istər milli, istərsə də beynəlxalq təcrübədə bu istiqamətdə siyasi faktorlar dominant rola malikdir. Belə ki, vəzifəyə təyinatların təhlili partiyaların siyasi iqtidara gələrkən əvvəlki ərazi idarəetmə rəhbərlərini vəzifədən kənarlaşdıraraq özünə loyal kadrları təyin etdiyini göstərir. Bu baxımdan siyasi keçid dövrlərində vəzifəyə təyinat və azad olunmalar əsasən kütləvi xarakter daşıyır. Sözügedən hal xüsusən Rusiya təcrübəsində özünü doğruldur.

Təyinat və azad olunmaların dinamikası eyni zamanda ölkədə mənimsənən yerli idarəetmə modelinə bağlıdır. Belə ki, ərazi idarəetmə rəhbərliyinin məhz siyasi vəzifə statusu daşıdığı ölkələrlə onun peşə statusu daşıdığı ölkələr arasında bu baxımdan müəyyən fərqlər mövcuddur. İkincinin qüvvədə olduğu və yerli idarəetmədə güclü karyera, rotasiya sisteminin tətbiq olunduğu ölkələrdə təyinat və azad olunmalar üzrə müntəzəm dinamika müşahidə olunarkən, bu vəzifənin məhz siyasi status daşıdığı ölkələrin təcrübəsində sözügedən dinamika əsasən siyasi iqtidarın iradəsinə bağlı olmaqla ləng görüntüyə malikdir. Diaqramda qeyd olunan ölkələrin müqayisəli təhlili bu istiqamətdə müəyyən nəticələrə gəlməyə imkan yaradır. İnzibati ərazi bölgüsü kəmiyyət etibarilə bir-birinə yaxın olan Rusiya, Azərbaycan və Türkiyə üzrə müqayisə Türkiyədən fərqli olaraq birinci iki ölkə üzrə dinamikanın aşağı olduğunu deməyə əsas verir. Ümumiyyətlə, ötən dövr ərzində Azərbaycan və Rusiya üzrə vəzifəyə təyinat və azad olunmaların dinamikasında bənzərlik müşahidə olunur. Türkiyə üzrə ötən dövr ərzində bu istiqamətdə yüksələn xətt qeydə alınarkən Azərbaycan və Rusiya üzrə azalan dinamika mövcuddur.

İnzibati ərazi vahidləri Azərbaycanla müqayisədə məhdud sayda olan Gürcüstan və Ukrayna üzrə vəzifəyə təyinat və azad olunmaların dinamikasının yüksək olduğunu demək mümkündür. Xüsusilə Ukrayna təcrübəsi siyasi keçid dövrlərinin təyinat və azad olunmalara təsirini göstərən nümunələrdən biri kimi qeyd oluna bilər. Bu ölkə ilə bağlı bir sıra tədqiqatlar ərazi idarəetmə orqanlarına təyinatların siyasi konyunkturaya bağlı olduğunu göstərir. Belə ki, 1998-ci ildə 15, 1999-cu ildə 9 ərazi idarəetmə rəhbərinin Prezident tərəfindən vəzifədən azad edilməsi onların keçirilən parlament və prezident seçkiləri zamanı hakim partiyaya yetəri qədər səs qazandırmaması ilə əlaqələndirilir. [14]

Beynəlxalq müqayisəli təhlil Azərbaycanda inzibati ərazi vahidlərinin say çoxluğuna baxmayaraq, yerli icra hakimiyyəti orqanlarına təyinatların, xüsusən təkrar təyinatların dinamikasının ləng olduğunu göstərir.

Azərbaycan Respublikasında müstəqillikdən etibarən, son 30 il ərzində yerli icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsinə 565 təyinat, 481 vəzifədən azad olunma olub. Vəzifəyə təyinatların cəmi 83-ü təkrar təyinatlardan, 482-i birdəfəlik təyinatlardan ibarətdir. Bu dövr ərzində ümumilikdə 482 şəxs yerli icra hakimiyyəti başçısı statusu alıb. Onlardan 416 nəfəri bu statusu təkcə bir dəfə alan, 58-i təkrar alan, 8-i isə vəzifədən azad olduqdan müəyyən müddət sonra vəzifəsinə bərpa olunanlardır.

Vəzifəyə təyinat və azad olunmaların dinamikasına diqqət yetirdikdə, müəyyən dövrlər üzrə yüksəlişlər nəzərə çarpır. Bu baxımdan 1992-1993-cü illər xüsusilə diqqət çəkir. Belə ki, təkcə bu illər ərzində yerli icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsinə 144 şəxs təyin olunub, 138 şəxs vəzifədən azad olunub. 1992-ci il üzrə yerli icra hakimiyyəti sisteminə 84 yeni şəxsin təyinatı, 1993-cü il üzrə isə yeni təyinatlarla yanaşı, 1992-ci ildə azad olunan bir sıra şəxslərin vəzifələrinə bərpası xarakterikdir. Bu illər ərzində demək olar ki, o tarixə mövcud olan şəhər və rayonlar üzrə bütün yerli icra hakimiyyəti başçıları dəyişdirilib. Həmçinin sonrakı dövrlər üzrə təyinatların dinamikasında eyni regionlara daxil olan rayon və şəhərlər üzrə vəzifəyə təyinat və azad olunmalarda müəyyən kütləviliklər

---

[12] Mikayıl Gözəlov, Şuşa rayon icra hakimiyyəti başçısı 1991-ci ildə xidməti otağında güllələnərək qətlə yetirilib. Vaqif Vəliyev, Gəncə şəhər icra hakimiyyətinin başçısı 1993-cü ildə xidməti otağında güllələnərək qətlə yetirilib. Rövşən İbrahimov, Naftalan şəhər icra hakimiyyəti başçısı 2019-cu ildə dünyasını dəyişib. Vahid Tağıyev, Ağsu rayon icra hakimiyyətinin başçısı 2020-ci ildə dünyasını dəyişib.

nəzərə çarpır. Təyinat və azad olunmalar üzrə dinamikanın 2005-ci, 2011-ci və 2019-cu illərdə yüksək olduğu, 1997-ci, 2008-ci və 2017-ci illər üzrə aşağı olduğu görünür.

Xalq deputatları sovetlərinin ləğvindən etibarən yerli icra hakimiyyəti başçısı kimi vəzifə tutan şəxslərin bu sahədəki təcrübəsinə baxmayaraq, 1992-ci ildə ölkədə hakimiyyət dəyişikliyi nəticəsində təyinatların siyasiləşməsi və iqtidardakı partiyanın ərazi idarəetmə orqanlarının rəhbərliyinə öz dəstəkçilərini təyin etməsi diqqət çəkir. Ümumiyyətlə, vəzifəyə təyinatların təhlili partiyaların iqtidara gələrkən dövlətin institusional sferasını ələ keçirmək cəhdlərinin ərazi idarəetmə rəhbərlərinin təyinatını da əhatə etdiyini, ayrı-ayrı siyasi keçid dövrlərində təyinatların yeni konyunkturanın tələblərinə uyğun dəyişdiyini deməyə əsas verir.

Həmçinin diqqət çəkən məqam kimi, 1999-2005-ci illər ərzində 7 yerli icra hakimiyyəti başçısının vəzifədən azad olunmasında rəsmi səbəb kimi müvafiq sərəncamlarda onların seçki prosesinə müdaxilə etməsi qeyd olunur. Ötən dövr ərzində 13 yerli icra hakimiyyəti başçısı mənimsəmə və ya israf etmə, vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə etmə, rüşvət alma, vəzifə saxtakarlığı kimi əsaslarla həbs edilib. Həbs olunanların yarısından çoxu son 2 ilə aiddir. Həmçinin toplanan məlumatlara görə ötən dövr ərzində bu vəzifəni tutan şəxslərdən 62-si dünyasını dəyişib. Onlardan 21-i son 2 il ərzində, 4-ü[12] isə vəzifə səlahiyyətlərini icra etdiyi dövrdə dünyasını dəyişib.

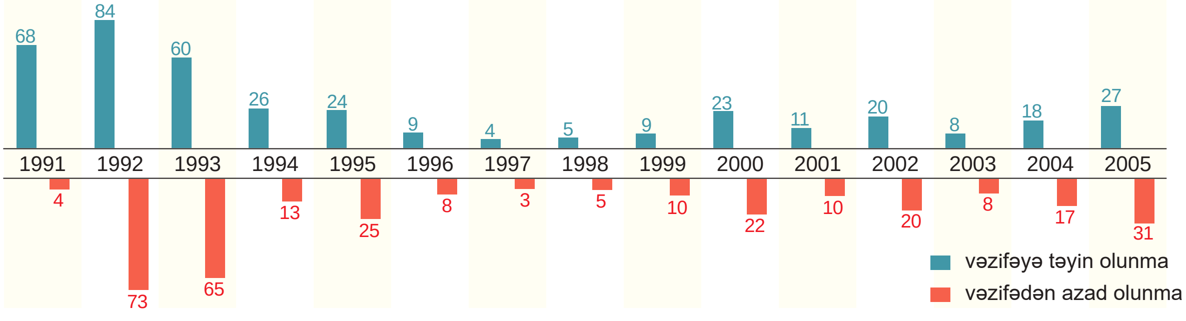
Ötən dövr ərzində inzibati rayonlar üzrə təyinatların dinamikasına nəzər yetirsək təyinatların sayına görə ilk sıralarda Sabirabad (12 təyinat), Şamaxı (11 təyinat), Gəncə, Masallı, Salyan (hər biri üzrə 10 təyinat), son sıralarda Şuşa (3 təyinat), Xocalı (2 təyinat) və Xocavənd (1 təyinat) rayonları dayanır. Region miqyasında diqqət yetirsək, Aran, Gəncə-Qazax və Dağlıq Şirvan regionları üzrə təyinatların sayı nisbətən çox (hər biri üzrə orta hesabla 8 təyinat), Naxçıvan MR və işğaldan azad olunan rayonlar üzrə nisbətən az (müvafiq olaraq 4-5 təyinat) müşahidə olunur.

Təyinatların aparıldığı tarixə qüvvədə olan iqtisadi-coğrafi bölgü üzrə təyinatların dinamikasını ayrı-ayrılıqda nəzərdən keçirsək, Bakı şəhəri və Abşeron rayonunun ümumilikdə 16 yerli icra hakimiyyəti üzrə (şəhər rayonları daxil olmaqla) son 30 il ərzində 100 icra başçısı təyin olunub. Təyinatlardan 47-si 1991-1995-ci illərə, 53-ü sonrakı 25 illik dövrə aiddir. Bakı şəhər icra hakimiyyəti başçısının dəyişdirildiyi 2000-ci və 2018-ci illərdə 12 şəhər rayonundan müvafiq olaraq 5 və 3-nün, 2005-2006-cı illərdə 9-nun icra başçısı dəyişdirilib. Şəhər rayonları üzrə təyinatların say çoxluğuna görə Nizami və Binəqədi rayonları (hər biri üzrə 9 təyinat), say azlığına görə Xətai (4 təyinat) və 2013-cü ildə yaradılan Pirallahı (1 təyinat) rayonları fərqlənib. Son 25 il ərzində Bakı şəhəri üzrə cəmi 2, Abşeron və Sumqayıt üzrə 4, Xızı rayonu üzrə 5 icra başçısı dəyişdirilib.

Şəki-Zaqatala regionunun 5 rayon və 1 şəhərinə son 30 il ərzində 38 yerli icra hakimiyyəti başçısı təyin olunub. Təyinatların 17-si 1991-1995-ci illərə, 21-i sonrakı dövrə aiddir. Region üzrə 2002-ci ildə 6 inzibati ərazi vahidindən 4-nün, 2009-2010-cu illərdə 5-nin icra başçısı dəyişdirilib. Ümumiyyətlə, ötən dövr üzrə bu regiona daxil olan şəhər və rayonlara olan təyinat sayında balans (hər biri üzrə təqribən 6-7 təyinat) nəzərə çarpır.

Quba-Xaçmaz regionu üzrə 5 rayona ümumilikdə 32 yerli icra hakimiyyəti başçısı təyin olunub. Təyinatların 17-si 1991-1995-ci illərə, 15-i sonrakı 25 illik dövrə aiddir. Bu region üzrə ayrı-ayrı dövrlərdə pərakəndə təyinatlarla ya-

Vəzifəyə təyinat və azad olunmaların illər üzrə dinamikası



Qeyd: Diaqram müəllif tərəfindən toplanan məlumatlara istinad edir.

naşı, 2007-ci il ərzində 5 rayonun 4-nün yerli icra başçısı dəyişdirilib. Vəzifəyə təyinat və azad olmaların say çoxluğuna görə (9 təyinat) Quba rayonu digərlərindən fərqlənib. Qusar və Şabran rayonlarının hər biri üzrə son 30 il ərzində 5, son 25 il ərzində cəmi 2 icra başçısı təyin olunub.

Aran regionu üzrə 16 rayon və 2 şəhərə son 30 il ərzində 137 yerli icra başçısı təyin olunub. Təyinatların 63-ü 1991-1995-ci illərə, 74-ü sonrakı dövrə aiddir. Region üzrə 2004-2005-ci illər ərzində 14, 2011-2012-ci illər üzrə 11, 2019-2020-ci illər üzrə 12 rayon və şəhərin icra başçısı dəyişdirilib. Təyinatların say çoxluğu baxımından (12 təyinat) Sabirabad rayonu digərlərindən fərqlənib.

Lənkəran-Astara regionunun 5 rayon və 1 şəhəri üzrə son 30 il ərzində 44 yerli icra başçısı təyin olunub. Onlardan 17-si 1991-1995-ci illərə, 27-si sonrakı dövrə aiddir. Bu regionda 2006-cı üzrə 4, 2012-ci il üzrə 4 rayon və şəhərin icra başçısı dəyişdirilib. 30 illik dövr üçün təyinatların say çoxluğuna görə Masallı (10 təyinat), azlığına görə Cəlilabad (5 təyinat) rayonları fərqlənib.

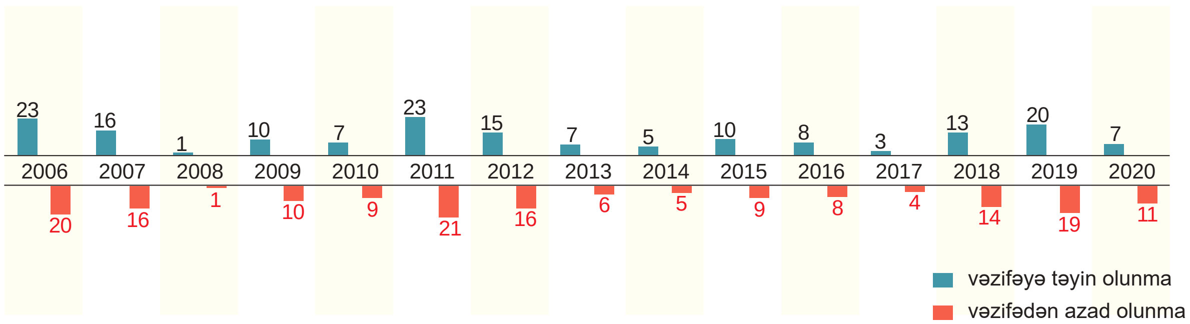
Gəncə-Qazax regionunun 9 rayon və 2 şəhəri üzrə ümumilikdə 13 yerli icra hakimiyyətinə (Gəncə şəhər Nizami və Kəpəz rayonları daxil) 92 icra başçısı təyin olunub. Təyinatlardan 49-u 1991-1995-ci illərə, 42-si son 25 illik dövrə aiddir. Bu region üzrə 1995-ci ildə 9 icra hakimiyyəti başçısı dəyişdirilib. Sonrakı dövr üzrə kütləvilik yerinə təyinatların pərakəndəliyi xarakterikdir. Təyinatların say çoxluğuna görə Gəncə şəhəri (10 təyinat) və Ağstafa rayonu (9 təyinat) ilk sıralarda dayanıb. Naftalan şəhəri və Gəncə şəhər Kəpəz rayonu təyinatların azlığına görə (hər biri üzrə 5-6 təyinat) digərlərindən fərqlənib.

Dağlıq Şirvan regionu üzrə 4 rayona ümumilikdə 32 yerli icra hakimiyyəti başçısı təyin olunub. Təyinatların təqribən yarısı, yəni 15-i 1991-1995-ci illərə, 17-si sonrakı 25 illik dövrə aiddir. Bu region üzrə 2005-2006-cı illərdə 4 rayonun icra hakimiyyəti başçısı dəyişdirilib. Təyinatların say çoxluğuna görə Şamaxı (11 təyinat), azlığına görə Ağsu rayonu (6 təyinat) fərqlənib.

İşğaldan azad olunan rayonlara nəzər yetirsək, burada təyinatların dinamikasının digər regionlarla müqayisədə ləng olduğu nəzərə çarpır. Belə ki, 10 inzibati ərazi vahidi üzrə mövcud yerli icra hakimiyyətlərinə son 30 il ərzində 51 icra başçısı təyin olunub. Təyinatların 33-ü 1991-1995-ci illərə, 18-i sonrakı 25 ilə aiddir. Təyinatların say çoxluğu baxımından Kəlbəcər, Laçın, Ağdam rayonları (hər biri üzrə 8 təyinat), azlığına görə Xocavənd, Xocalı rayonları (müvafiq olaraq 1-2 təyinat) fərqlənib.

Son olaraq, Naxçıvan MR üzrə də təyinatların dinamikasının digər regionlardan aşağı olduğu qeyd oluna bilər. Belə ki, muxtar respublikaya daxil olan 7 rayon və 1 şəhərə ötən dövr üzrə 33 yerli icra hakimiyyəti başçısı təyin olunub. Muxtar respublika üzrə də təyinatların xronologiyası əsasən pərakəndə xarakterlidir.

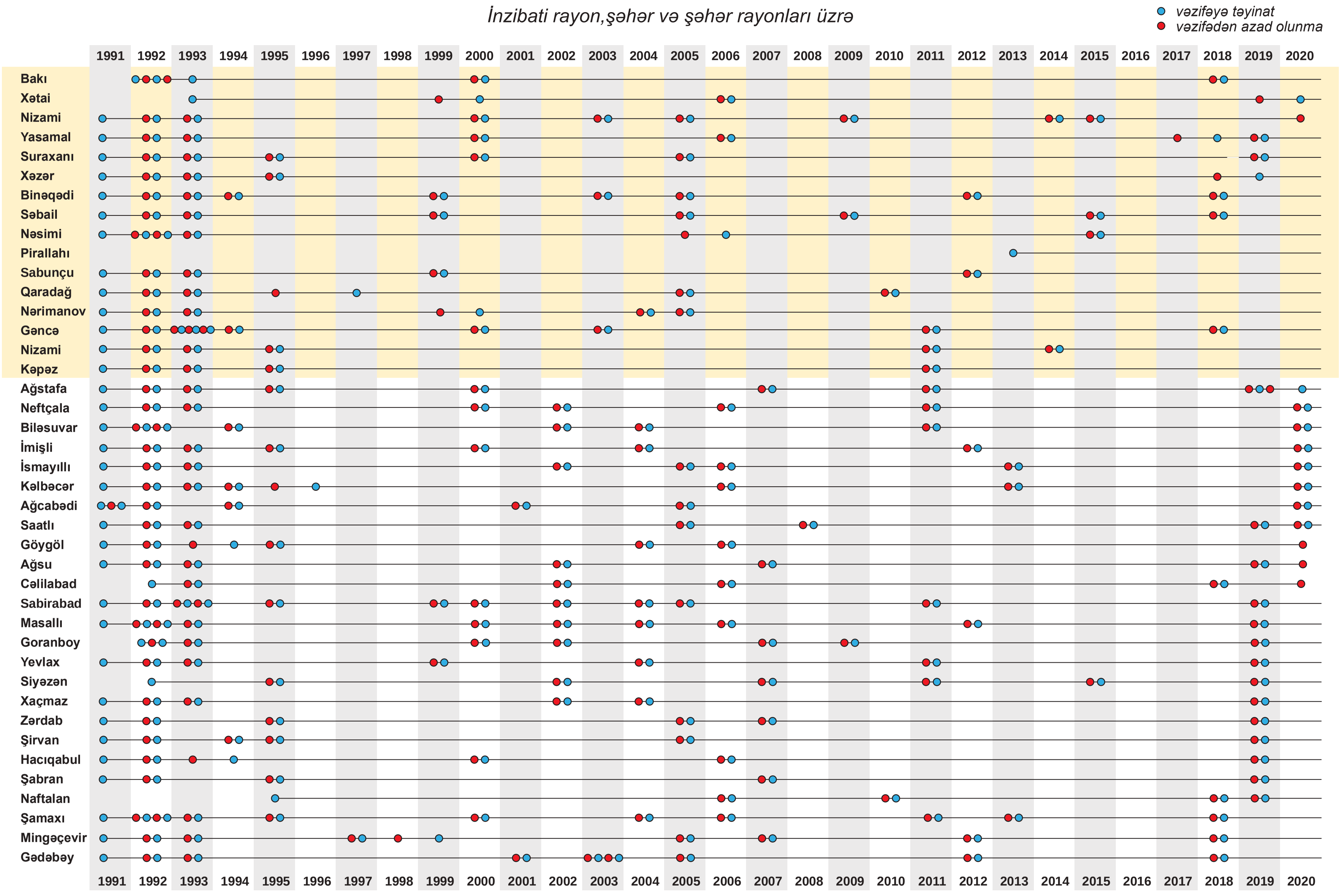
Vəzifəyə təyinat və azad olunmaların illər üzrə dinamikası

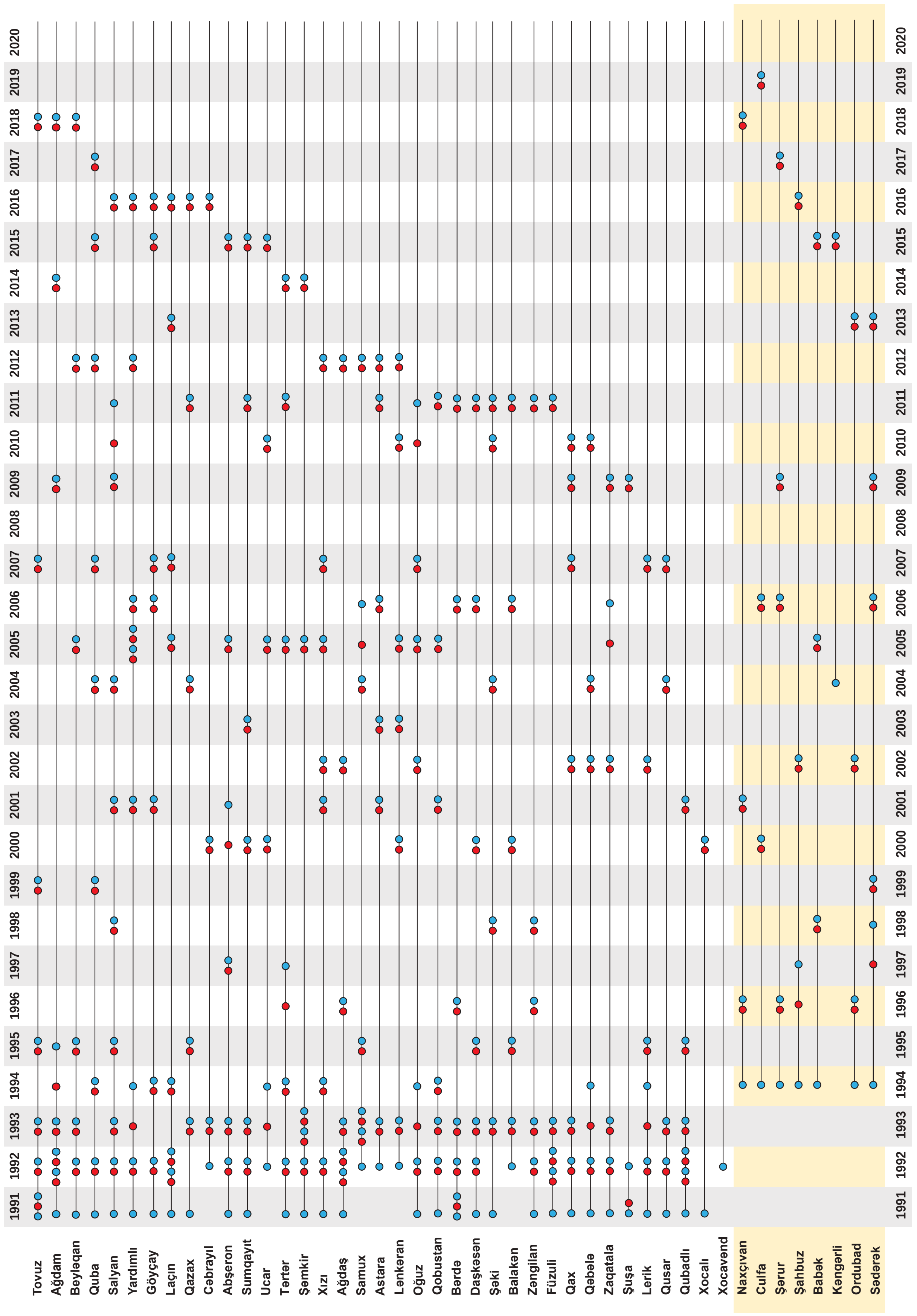


Qeyd: Diaqram müəllif tərəfindən toplanan məlumatlara istinad edir.

VƏZİFƏYƏ TƏYİNAT VƏ AZAD OLUNMALARIN DİNAMİKASI

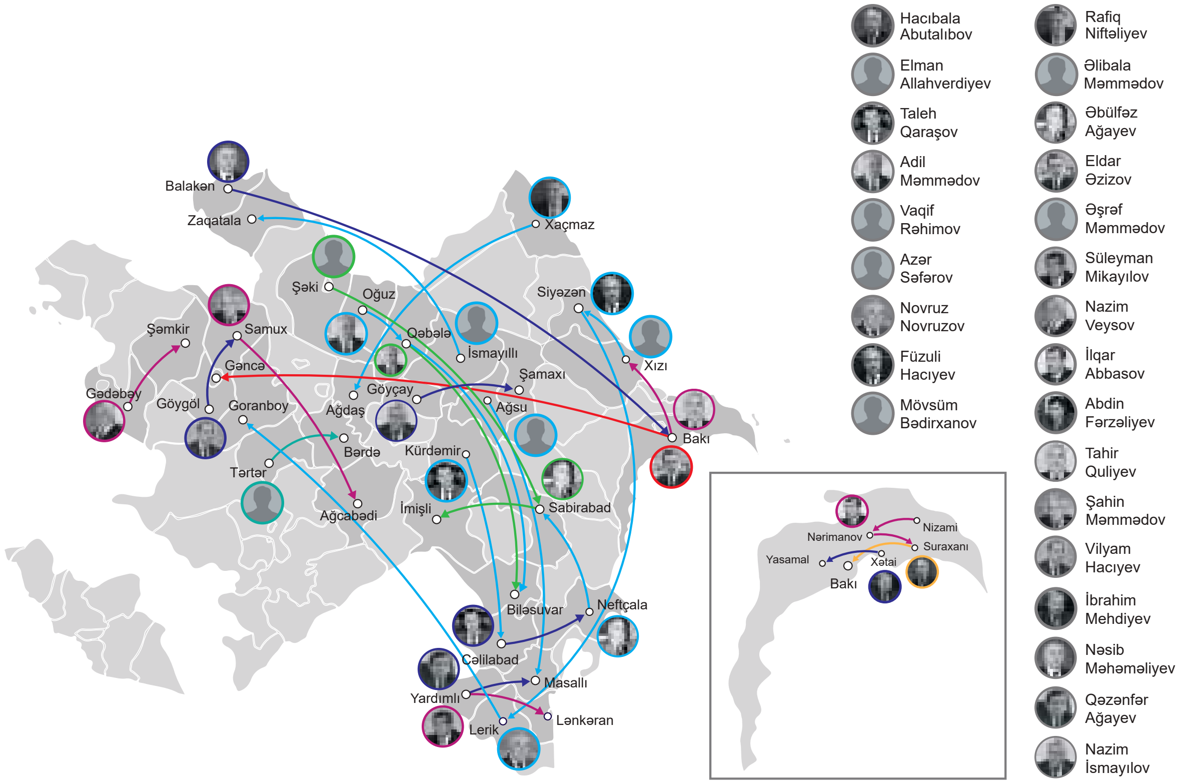
İnzibati rayon,şəhər və şəhər rayonları üzrə




1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
Tovuz
Ağdam
Beyləqan
Quba
Salyan
Yardımlı
Göyçay
Laçın
Qazax
Cəbrayıl
Abşeron
Sumqayıt
Ucar
Tərtər
Şəmkir
Xızı
Ağdaş
Samux
Astara
Lənkəran
Oğuz
Qobustan
Bərdə
Daşkəsən
Şəki
Balakən
Zəngilan
Füzuli
Qax
Qəbələ
Zaqatala
Şuşa
Lerik
Qusar
Qubadlı
Xocalı
Xocavənd
Naxçıvan
Culfa
Şərur
Şahbuz
Babək
Kəngərli
Ordubad
Sədərək

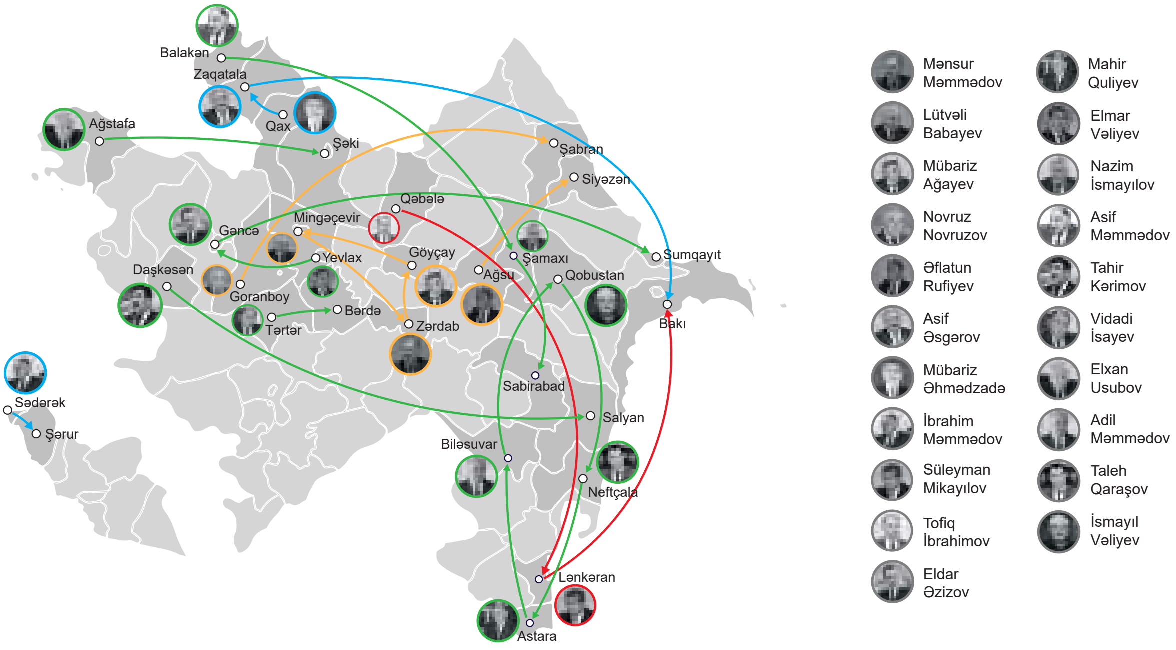
TƏKRAR TƏYİNAT ALAN
YERLİ İCRA HAKİMİYYƏTİ BAŞÇILARI

2000-2006-cı illər üzrə



2000-ci il · 2001-ci il · 2002-ci il · 2003-cü il · 2004-cü il · 2005-ci il · 2006-cı il

2007-2011-ci illər üzrə

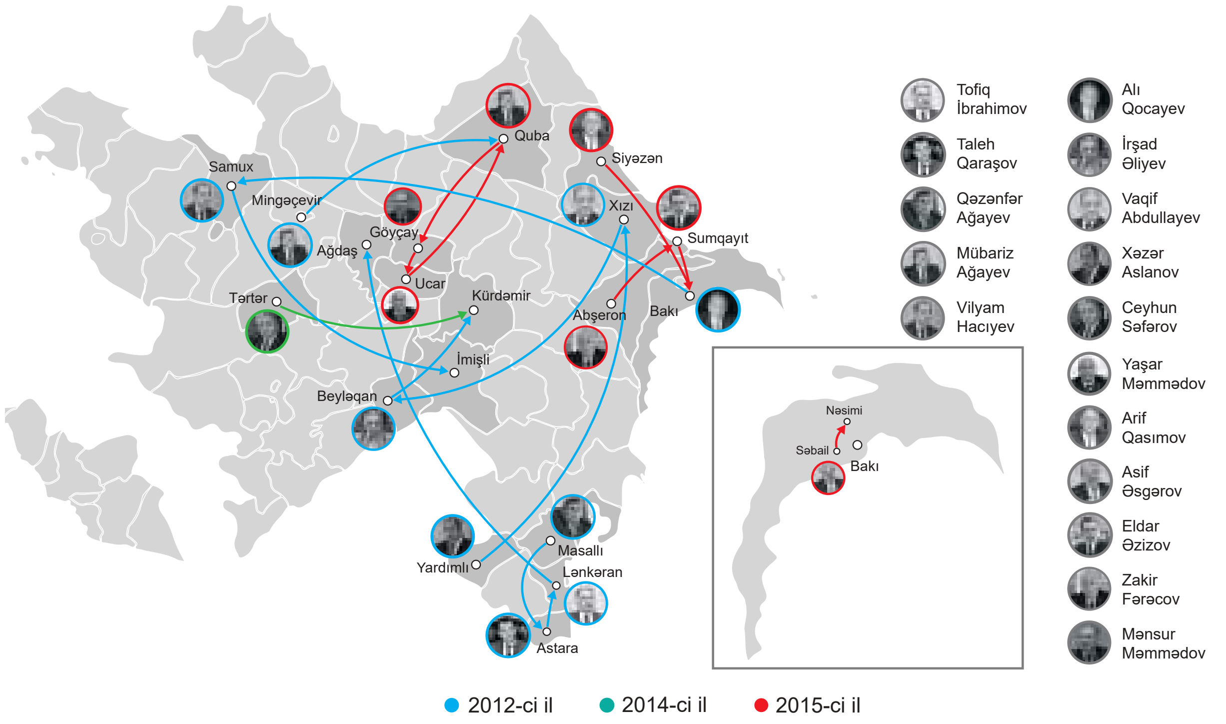


2007-ci il · 2009-ci il · 2010-cü il · 2011-ci il

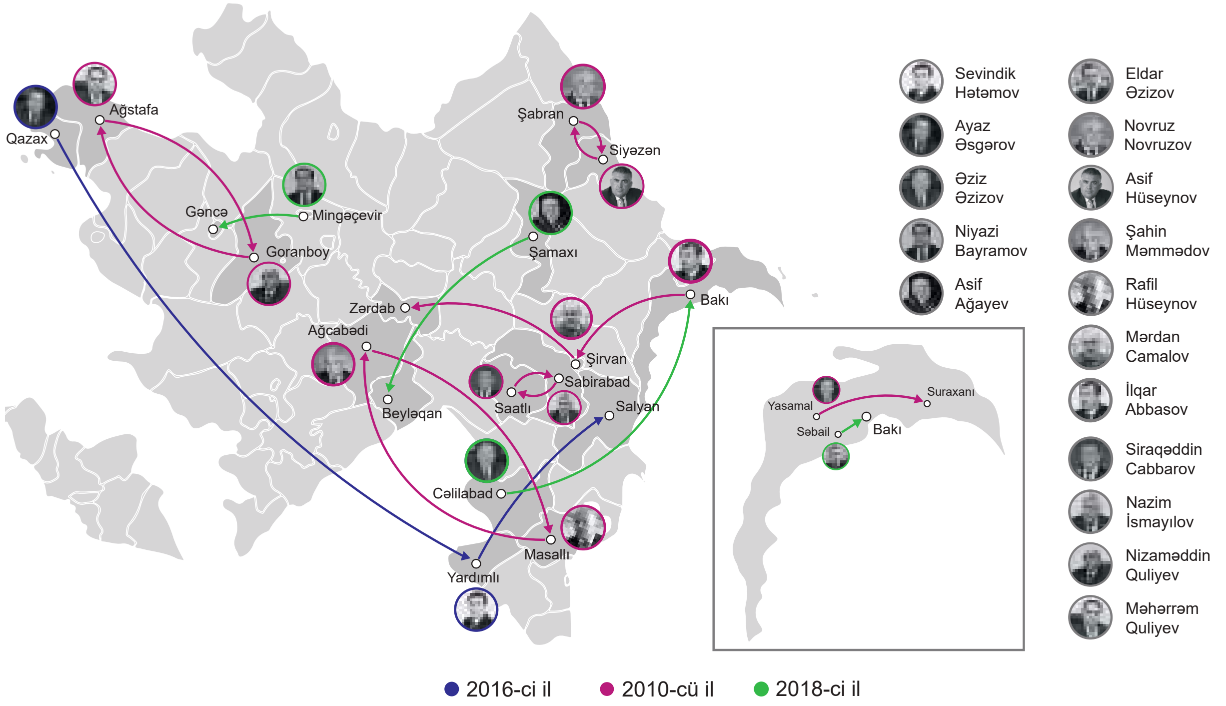
Qeyd: Diaqram müəllif tərəfindən toplanan məlumatlara istinad edir.

TƏKRAR TƏYİNAT ALAN
YERLİ İCRA HAKİMİYYƏTİ BAŞÇILARI

2012-2015-ci illər üzrə



2016-2019-cu illər üzrə



Qeyd: Diaqram müəllif tərəfindən toplanan məlumatlara istinad edir.

VƏZİFƏDƏ QALMA MÜDDƏTİ

Ötən dövr ərzində yerli icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsini məhz bir dəfə tutan və vəzifədən azad edilən 368 şəxsin vəzifədə qalma müddəti orta hesabla 3.7 il təşkil edir. 1995-ci ildən sonrakı dövr üçün onların vəzifədə qalma müddəti orta hesabla 6.2 ildir. Bir dəfədən artıq təyinat alan 58 yerli icra hakimiyyəti başçısının hər bir rayon üzrə vəzifədə qalma müddəti orta hesabla 5.5 il təşkil edir. Təkrar təyinat alanların hər biri orta hesabla 11 il bu vəzifəni tutublar.

Təkrar təyinat alan 58 icra başçısından 28-i hal-hazırda vəzifəsini icra edir. Başqa sözlə, 2020-ci ilin sonuna 87 yerli icra hakimiyyəti üzrə vəzifədə olan 82 şəxsin 28-i (34%-i) təkrar təyinatlar, 54-ü (66%-i) bir dəfəlik təyinatlar üzrə vəzifə tutanlardır.

İlk təyinatdan sonra azad olunan 368 icra başçısından 158-nın (43%) vəzifədə qalma müddəti 1 il, yaxud daha az, 74-nün (20%-i) 2-3 il, 39-nun (11%-i) 4-5 il, 48-nin (13%-i) 6-7 il, 18-nin (5%-i) 8-9 il, 31-nin (8%-i) 10 il və daha artıq olub.

Təkrar təyinatlardan sonra vəzifədən azad olunan 58 yerli icra hakimiyyəti başçısının ötən dövr ərzində 113 təyinatı üzrə vəzifədə qalma müddətinə diqqət yetirsək, onlardan 13-ü (12%-i) bir il, yaxud daha az, 22-si (19%-i) 2-3 il, 26-sı (23%-i) 4-5 il, 23-ü (20%-i) 6-7 il, 15-i (13%-i) 8-9 il, 6-sı 10-11 il, 4-ü 12 il, 3-ü 14 il, 1-i (Hacıbala Abutalubov) 18 il vəzifədə olub.

Ümumiyyətlə, ötən dövr ərzində yerli icra hakimiyyəti başçılarının 481 təyinat və azad olunma üzrə vəzifədə qalma müddətinə nəzər yetirdikdə, onlardan 169-u (35%-i) 1 il, yaxud daha az, 96-sı (20%-i) 2-3 il, 66-sı (14%-i) 4-5 il, 71-i (15%-i) 6-7 il, 34-ü (7%-i) 8-9 il, 17-si 10-11 il, 13-ü 12-13 il, 7-si 14-15 il, 5-i 16-17 il, 2-si 18 il, 1-i 23 il vəzifədə qalıb.

Diqqət çəkən məqam kimi, bir dəfəlik təyinatlar üzrə ən çox vəzifədə qalma müddəti 23 il (Gülağa İslamov, Xəzər RİH başçısı, 1995/2018), ən qısa vəzifədə qalma müddəti cəmi 5 gün (Məhəddin Aydınov, Gədəbəy RİH başçısı, 2013/2013) təşkil edib.

Təkrar təyinatların say çoxluğuna görə hazırda vəzifədə olanlar üzrə Taleh Qaraşov və Eldar Əzizov (hər biri 5 dəfə icra başçısı təyin olunub), vəzifədən azad olunanlar üzrə Nazim İsmayılov və Mübariz Ağayev (hər biri 4 dəfə icra başçısı təyin olunub) fərqlənib.

Təkcə 2018-2020-ci illər ərzində vəzifədən azad olunan icra başçılarının vəzifədə qalma müddəti təkrar təyin olunanlar üzrə 14 il, ilk təyinatdan azad olunanlar üzrə orta hesabla 10 il təşkil edib. Həmçinin hazırda vəzifədə olanlar üzrə ən çox vəzifədə qalma müddəti Xocavənd rayon icra hakimiyyətinin başçısı Eyvaz Hüseynova aiddir. Sözügedən rayonun icra başçısı 1992-ci ildə vəzifəyə təyin olunub və 28 ildən çoxdur bu vəzifəni tutur.

Ümumiyyətlə, beynəlxalq təcrübədə bir ərazi idarəetmə orqanının rəhbəri kimi həmin ərazidə səmərəli və effektiv xidmət göstərmək üçün minimum həddin müəyyənləşdiyi və onun ən az 2 ilə bərabər olduğu irəli sürülür. Həmin şəxsin ərazi idarəetmə sisteminə birinci dəfə təyinat alması halında bu müddət ən az 3 il kimi müəyyən olunur. [6, s. 141] Müqayisə üçün seçilən ölkələrin bu istiqamətdə təcrübəsi aşağıdakı kimidir.

RUSİYA

Rusiya üzrə son 30 il ərzində qubernator vəzifəsinə 395 təyinat (seçki), 314 vəzifədən azad olunma olub. Bu dövr ərzində təyin olunan (seçilən) 383 qubernatordan 372-si vəzifəyə bir dəfə, 11-i təkrar təyin olunub (seçilib). 395 təyinatın 383-si bir dəfə, 12-si təkrar təyinatlardır. 2020-ci ilin sonunda vəzifədə olan 80 qubernatorlardan cəmi 2-si təkrar təyinatla vəzifə tutanlardır.

İlk təyinatdan sonra azad olunan 294 vilayət rəhbərinin 41-i (14%-i) bir il, yaxud daha az, 48-i (16%-i) 2-3 il, 91-i (31%-i) 4-5 il, 20-si (7%-i) 6-7 il, 41-i (14%-i) 8-9 il, 53-ü (18%-i) 10 il və daha çox vəzifədə qalıb. O cümlədən, bu qubernatorlardan 22-si bir ərazi vahidində 15-20 il bu vəzifəni tutub. Qeyd edək ki, onlar arasında 27 il (Евгений Савченко), 21 il (Леонид Полежаев, Аман Тулеев) qubernator vəzifəsində olmuş şəxslər də var.

Təkrar təyinat alan 11 qubernatorun ötən 21 təyinat üzrə vəzifədə qalma müddətinə diqqət yetirsək, onlardan 5-i bir vilayətdə (24%-i) bir il, yaxud daha az, 6-sı (28%-i) 2-3 il, 2-i (10%) 4-5 il, 2-si (10%) 7-8 il, 6-sı (28%) 10-17 il vəzifədə qalıb.

Ümumiyyətlə, Rusiya Federasiyasında ötən dövr ərzində qubernator vəzifəsinə 314 təyinat və azad olmanın vəzifə müddətinə nəzər yetirdikdə, 45-i (14%-i) 1 il, yaxud daha az, 54-ü (14%-i) 2-3 il, 93-ü (30%-i) 4-5 il, 21-i (7%-i) 6-7 il, 42-si (13%) 8-9 il, 59-u (19%-i) 10 il və daha çox vəzifədə qalıb.

GÜRCÜSTAN

Gürcüstanda son 30 il ərzində (1991-2020-ci illər) ərazi üzrə dövlət nümayəndəsi vəzifəsinə 95 təyinat, 91 vəzifədən azad olunma olub.

Bu dövr ərzində vəzifəyə təyin edilən 89 dövlət nümayəndəsindən 83-ü bir dəfə, 6-sı təkrar təyinatı olanlardır. 95 təyinatın 89-ü bir dəfə, 6-sı təkrar təyinatlardır. Ölkənin 9 inzibati regionu üzrə hazırda vəzifə tutan dövlət nümayəndələrindən sadəcə biri təkrar təyinatla, digərləri bir dəfəlik təyinatla vəzifə tutanlardır.

Ötən dövr ərzində ilk təyinatdan sonra azad olunan 80 dövlət nümayəndəsindən 36-sı (45%-i) bir il, yaxud daha az, 26-sı (33%-i) 2-3 il, 14-ü (18%-i) 4-5 il, 2-sı (3%-i) 6-7 il, 2-si (3%-i) daha uzun müddət vəzifədə qalıb

Təkrar təyinatlardan sonra azad olunan 5 dövlət nümayəndəsinin 11 təyinatı üzrə vəzifədə qalma müddətinə diqqət yetirsək, 7-i bir vilayətdə (64%-i) bir il, yaxud daha az, 2-si (18%-i) 2-3 il, 2-i (18%-i) 4 il vəzifədə qalıb.

Ümumiyyətlə, Gürcüstanda ötən dövr ərzində dövlət nümayəndəsi vəzifəsinə 91 təyinat və azad olmanın vəzifə müddətinə nəzər yetirdikdə, 43-ü (77%-i) 1 il, yaxud daha az, 28-i (31%-i) 2-3 il, 16-sı (18%-i) 4-5 il, 2-si (2%-i) 6-7 il, 2-si (2%-i) 8-9 il vəzifədə qalıb.

UKRAYNA

Ukrayna üzrə 1991-ci ildən etibarən regional dövlət idarəsinin rəhbəri vəzifəsinə 428 təyinat, 403 vəzifədən azad olunma olub. Ötən dövr ərzində vəzifəyə təyin edilən 385 şəxsdən 351-i bir dəfə, 34-ü təkrar təyinatı olan region rəhbərləridir. 428 təyinatın 385-i bir dəfə, 43-ü təkrar təyinatlardır.

Təkrar təyinat üzrə vəzifə tutmuş 34 region rəhbərindən 3-ü hal-hazırda vəzifədədir. Başqa sözlə, 2020-ci ilin sonuna vəzifədə olan 25 region rəhbərindən 3-ü təkrar təyinatla vəzifə tutanlardır.

İlk təyinatdan sonra azad olunan 329 region rəhbərinin 192-i (58%-i) bir il, yaxud daha az, 91-i (28%-i) 2-3 il, 38-i (12%-i) 4-5 il, 6-sı (2%-i) 6-7 il, 2-si (1%-i) daha uzun müddət vəzifədə qalıb.

Təkrar təyinatdan sonra azad olunan 30 region rəhbərinin 74 təyinat üzrə vəzifədə qalma müddətinə diqqət yetirsək, 33-ü bir vilayətdə (%45-i) bir il, yaxud daha az, 23-ü (31%-i) 2-3 il, 12-i (16%-i) 4 il, 5-i (7%) 6-7 il, 1-i (1%) 8 il vəzifədə qalıb.

Ümumiyyətlə, Ukraynada ötən dövr ərzində regional dövlət idarəsinin rəhbəri vəzifəsindən 403 azad olmanın vəzifədə qalma müddətinə nəzər yetirdikdə, 225-i (56%-i) 1 il, yaxud daha az, 114-ü (28%-i) 2-3 il, 50-si (12%-i) 4-5 il, 11-i (3%-i) 6-7 il, 3-ü (1%-i) 8-9 il, 1-i 10 il vəzifədə olub.

TÜRKİYƏ

Türkiyə üzrə son 30 il ərzində (1991-2020-ci illər) vilayət rəhbəri vəzifəsinə 923 təyinat, 843 vəzifədən azad olunma olub. Bu dövr ərzində vəzifəyə təyin edilən 469 şəxsdən 232-i bir dəfə, 237-si təkrar təyinatı olan vilayət rəhbərləridir. 923 təyinatın 469-i bir dəfəlik, 454-ü təkrar təyinatlardır. Təkrar təyinat üzrə vəzifə tutmuş 237 vilayət rəhbərindən 39-u hal-hazırda vəzifədədir.

İlk təyinatdan sonra azad olunan 190 vilayət rəhbərinin 73-ü (38%-i) bir il, yaxud daha az, 74-ü (39%-i) 2-3 il, 35-i (18%-i) 4-5 il, 6-sı (3%-i) 6-7 il, 2-si daha uzun müddət vəzifədə qalıb.

Təkrar təyinatlardan sonra vəzifədən azad olunan 223 vilayət rəhbərlərinin 653 təyinat üzrə vəzifədə qalma müddətini nəzərdən keçirsək, 158-i (24%-i) bir il, yaxud daha az, 360-ı (55%-i) 2-3 il, 106-ı (16%-i) 4-5 il, 25-i 6-7 il, 4-ü 8 il vəzifədə qalıb.

Ümumiyyətlə, Türkiyədə ötən dövr ərzində vilayət rəhbəri vəzifəsinə 843 təyinat və azad olmanın vəzifə müddətinə nəzər yetirdikdə, 231-i (27%-i) 1 il, yaxud daha az, 434-ü (51%-i) 2-3 il, 141-i (17%-i) 4-5 il, 31-i (4%-i) 6-7 il, 6-sı 8-9 il vəzifədə qalıb.

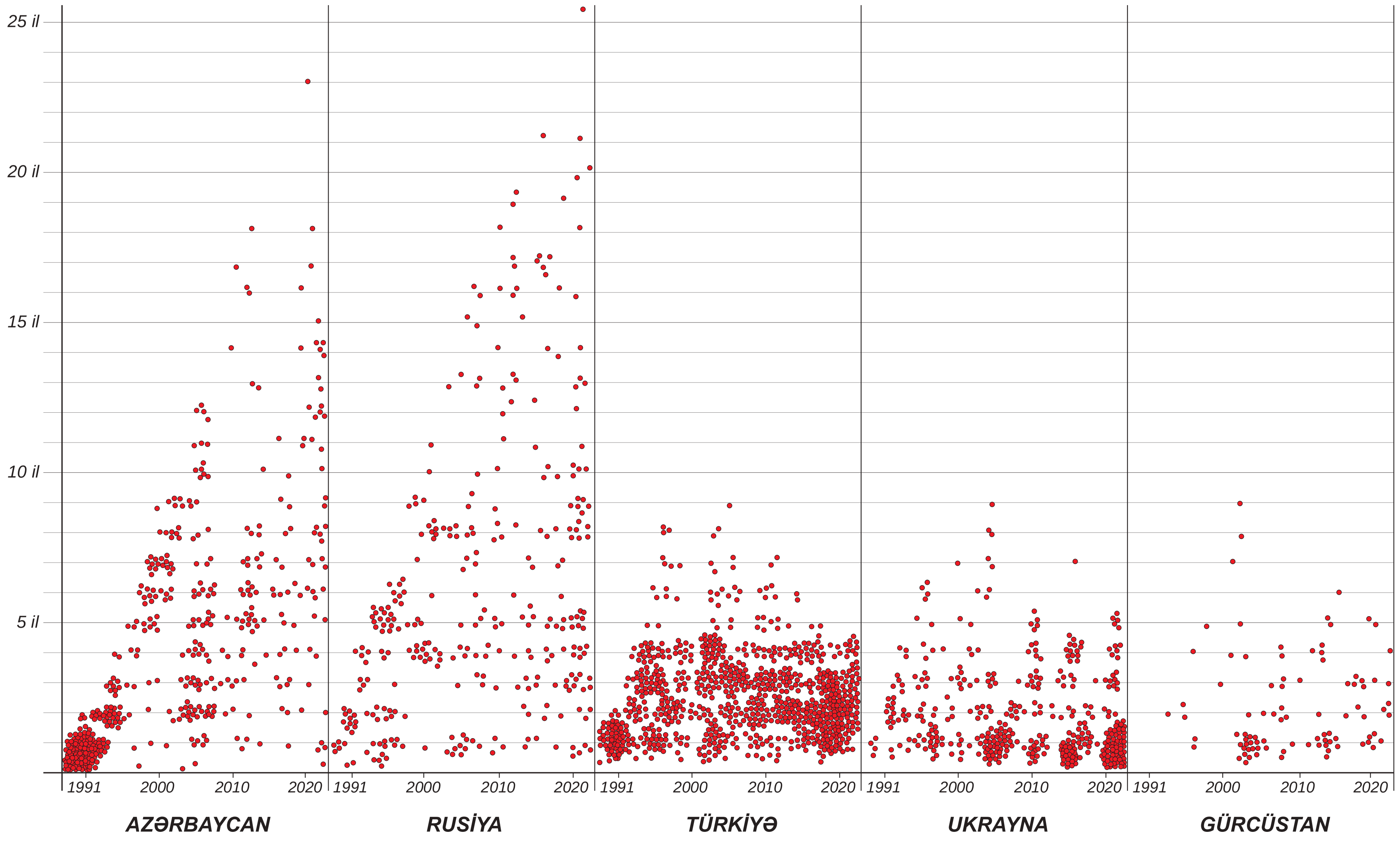
Türkiyə təcrübəsini təhlil edən bir yazara görə, vilayət rəhbəri vəzifəsinə təyinatların "qısamüddətli" olmasının rəhbərlərin qeyri-məmnunluğundan daha ciddi nəticələri var. Bu, birinci növbədə vilayət rəhbərlərinin mərkəzi hakimiyyət və yerli özünüidarəetmə orqanları qarşısındakı vəziyyəti ilə bağlıdır. Bələdiyyə orqanlarına seçkilərin beş ildən bir keçirildiyini nəzərə alsaq, bələdiyyə sədrlərinin vilayət rəhbərləri ilə müqayisədə nisbətən qalıcı fiqurlara çevrilməsi onlar arasında uyğunlaşma prosesinə və vilayət rəhbərinin liderlik roluna neqativ təsir edir. [13, s. 179] Lakin qeyd olunanlar yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin qabarıq olduğu Türkiyə üçün keçərlidir. Bələdiyyələrin fəaliyyətinin məhdud olduğu ölkələrin təcrübəsində yerli icra başçısı vəzifəsinə uzunmüddətli təyinatlar müsbət nəticələr yaratmır.

Diaqramdan göründüyü kimi, ərazi idarəetmə rəhbərlərinin vəzifədə qalma müddəti baxımından Azərbaycan və Rusiya təcrübəsi bir-birinə bənzəyir. Hər iki ölkə üzrə sözügedən şəxslərin vəzifədə qalma müddəti digər ölkələrdən kəskin şəkildə fərqlənir. Müşahidələr yerli icra hakimiyyəti başçısının 5-6 il, yaxud daha uzun müddət vəzifədə olduğu yerlərdə onların müxtəlif qruplarla, vəzifəli şəxslərlə, sahibkarlarla xüsusi münasibətlər, əlaqələr sisteminin yarandığını, bunun isə korrupsiya və nepotizm meyillərinə yol açdığını göstərir.

ƏRAZİ İDARƏETMƏ RƏHBƏRLƏRİNİN VƏZİFƏDƏ QALMA MÜDDƏTİ

Beynəlxalq və milli təcrübədə

Qeyd: işarələr vəzifədən azad olunan ərazi idarəetmə rəhbərlərini göstərir.



Qeyd: Diaqram müəllif tərəfindən toplanan məlumatlara istinad edir.

YAŞ STRUKTURU

Qeyd olunan ölkələr üzrə ərazi idarəetmə rəhbərlərinin vəzifədə qalma müddətinə uyğun olaraq onların yaş strukturu üzrə də müəyyən fərqlər nəzərə çarpır. Bu istiqamətdə Azərbaycan üzrə göstəricilər yerli icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsini tutmuş 482 şəxsdən 306-sının məlumatlarına istinad edir.

Məlumatların təhlilinə əsasən istər Azərbaycan, istərsə də digər ölkələrin təcrübəsində yaş strukturunun siyasi keçid dövrləri, yaxud islahatlar çərçivəsində dəyişən dinamikası müşahidə olunur. Diaqramdan göründüyü kimi, Türkiyə üzrə vilayət rəhbəri vəzifəsini tutmuş şəxslərin mütləq əksəriyyəti 50 yaş cıvarındadır. Azərbaycan, Rusiya və Ukrayna üzrə onların yaş strukturunun müxtəlif yaş qrupları üzrə nisbətən bənzər formalarda paylandığı görünür.

Ümumi mənzərəyə nəzər yetirdikdə, Ukrayna və Gürcüstan kimi post-sovet ölkələrində ərazi idarəetmə rəhbərlərinin orta yaş göstəricisinin aşağı olması diqqət çəkir. Bu ölkələr üzrə sözügedən vəzifəli şəxslərin vəzifədə qalma müddətinin qısalığı və təyinatlarda gəncləşdirmə siyasəti sovet sistemindən qalan və dövrün tələbləri ilə uyğunlaşmayan kadrların mütəmadi olaraq vəzifədən azad olunması, yeni zehniyyətə malik məmur təbəqəsinin formalaşdırılması ilə izah oluna bilər. Digər ölkələr üzrə təyin olunanların orta yaş göstəricisi müəyyən həssas dövrləri nəzərə almasaq əsasən 45-55 arasında dəyişir. Lakin vəzifədə qalma müddətindəki fərqlərdən irəli gələrək ölkələr üzrə vəzifədən azad olunanların orta yaş göstəricilərində fərqlər qeydə alınır. Belə ki, vəzifədən azad olunanların orta yaş göstəriciləri üzrə Azərbaycan və Rusiyada əsasən bənzər tendensiya müşahidə olunur. Hər iki ölkə üzrə vəzifədən azad olunan ərazi idarəetmə rəhbərlərinin orta yaş göstəricisi digər ölkələrdən yuxarıdır. Xüsusilə 65 yaş və yuxarı yaş qruplarının vəzifədə təmsilinə görə hər iki ölkə digərlərindən fərqlənir.

Ötən dövr ərzində təyinat alan ərazi idarəetmə rəhbərlərinin median yaşı Gürcüstan üzrə 42, Azərbaycan üzrə 48, Rusiya üzrə 50, Türkiyə üzrə 52, Ukrayna üzrə 54 yaş təşkil edir.

Diaqramdan göründüyü kimi, Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsinə təyin olunanların ümumi yaş strukturu Türkiyə və Gürcüstan xaricində digər ölkələrin göstəricilərinə əsasən uyğundur. Bu vəzifəni tutanların əsas hissəsi 46-47 yaş qrupuna mənsub olanlardır. Bununla belə, sözügedən yaş qrupuna mənsub olanlar mütləq üstünlüyə malik deyil.

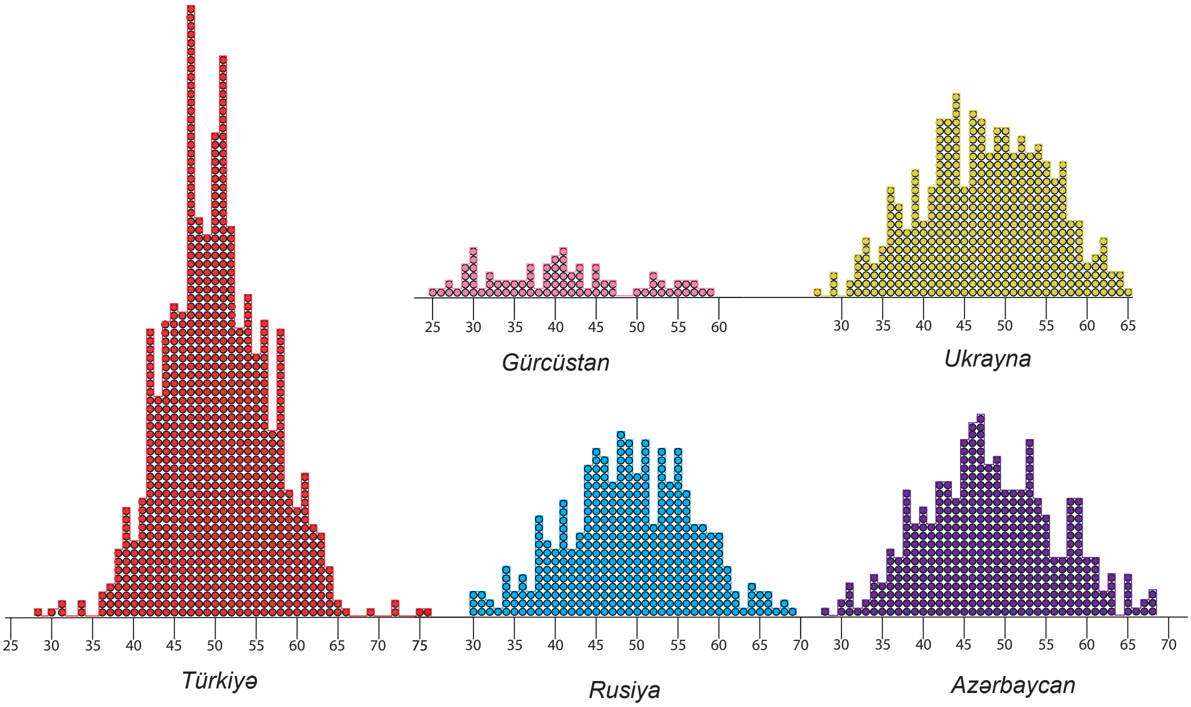
Azərbaycanda bu vəzifəni tutan şəxslərin orta yaş strukturu üzrə illik tendensiyaya əsasən qeyd etmək olar ki, təyinatlar arasında ən aşağı orta yaş göstəricilərinə 1992-ci, 1996-cı və 2020-ci il üzrə rast gəlinir. 1991-ci ildən 2000-ci ilə qədər təyin olunanlar üzrə dinamikanın dəyişdiyi, sonrakı on illik dövrdə əsasən 48-50 yaş civarında qaldığı görünür. Azad olunanlar üzrə orta yaş göstəricisinin 1991-ci ildən 2000-ci illərə doğru yüksələn xətt izlədiyi müşahidə olunur.

Azərbaycanda ötən dövr ərzində bu vəzifəni tutanlar arasında ən aşağı yaş kimi (28 yaş) 1992-ci ildə Xaçmaz rayon icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsini tutmuş Müqəddəs Mehdiyev, ən yuxarı yaş kimi (68 yaş) müvafiq olaraq 1993-cü və 1994-cü illərdə Şəki şəhər icra hakimiyyəti başçısı təyin olunmuş Nəzir Əhmədov, Kəlbəcər rayon icra hakimiyyəti başçısı təyin olunmuş Əvəz Şükürov və Laçın rayon icra hakimiyyəti başçısı təyin olunmuş Muradxan Cabbarov fərqlənir.

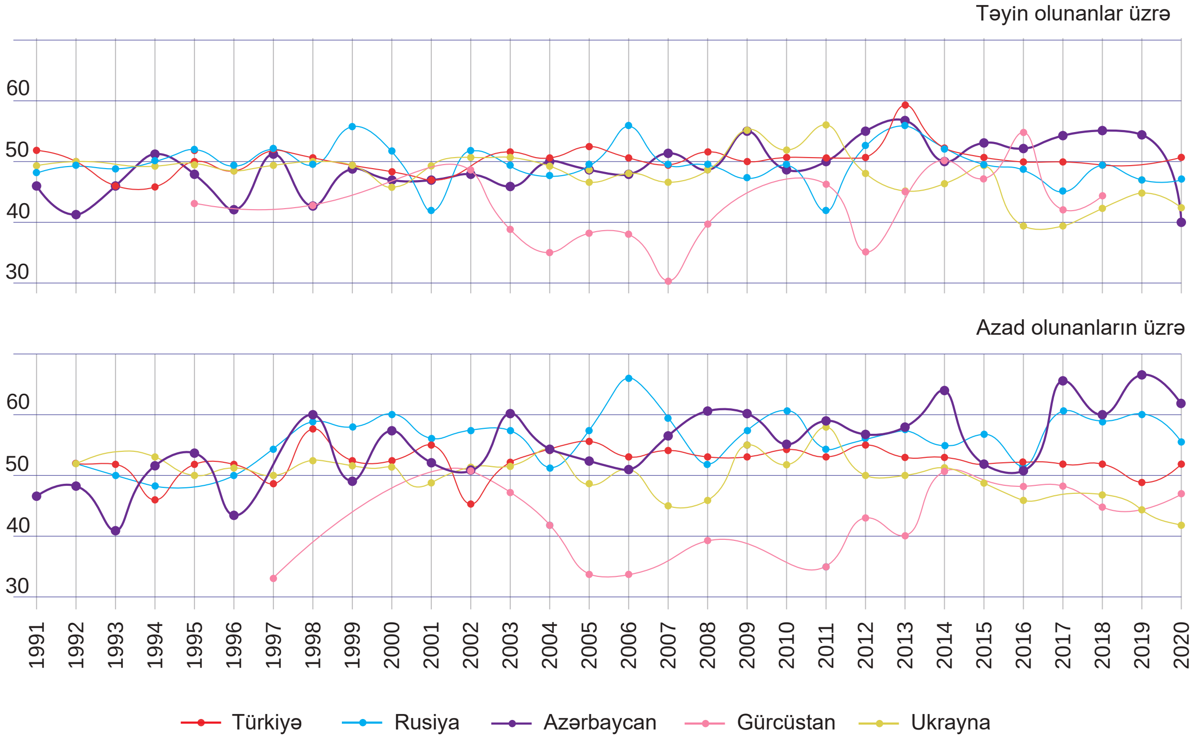
Xüsusən son illər əvvəlki yerli icra hakimiyyəti başçıların vəzifədən çıxarılması və gənc kadrların vəzifəyə cəlb olunmasından irəli gələrək təyin olunanlar üzrə orta yaş göstəricisi 2018-ci ildə 52, 2019-cu ildə 43, 2020-ci il üzrə digər ölkələrin göstəricisindən daha aşağı, yəni 40 yaş təşkil edib. Bu göstərici ötən dövr üzrə ən aşağı göstərici kimi xarakterikdir. Digər tərəfdən, yaşlı kadrların vəzifədən azad olunması səbəbindən azad olunanlar üzrə orta yaş göstəricisində yüksələn dinamika qeydə alınır. 2019-cu il üzrə vəzifədən azad olunanların orta yaş göstəricisi digər dövrlərlə müqayisədə ən yuxarı həddə malikdir.

ƏRAZİ İDARƏETMƏ RƏHBƏRLƏRİNİN YAŞ STRUKTURU

Beynəlxalq və milli təcrübədə



ORTA YAŞ STRUKTURU



Qeyd: Diaqram müəllif tərəfindən toplanan məlumatlara istinad edir.

GENDER BALANSI

İstər dövlət, istərsə də özəl sektor üzrə yüksək vəzifələrə təyinatlarda gender disbalansı sosial tədqiqatların mühüm mövzularından birinə çevrilir. Beynəlxalq təcrübədə müxtəlif ictimai-siyasi mövqelərdə, eləcə də ərazi idarəetmə rəhbəri vəzifələrində qadınların iştirak payı gedərək artır.

Avropa ölkələri üzrə nəzər yetirsək, yüksək rifah göstəriciləri ilə seçilən Skandinaviya ölkələrində, məsələn Norveçdə 2019-cu il üzrə 19 region rəhbərinin 9-unda, İsveçdə 21 region rəhbərinin 10-unda qadınlar təmsil olunur. Fransa, İtaliya, İspaniya kimi ölkələrdə son on illər ərzində yüksək dövlət qulluqçuları arasında gender balansının təmin olunması istiqamətində yeni siyasətlər icra olunur. Fransada 2007-ci il üzrə region rəhbərlərinin müavinlərinin cəmi 18%-ni qadınlar təşkil edərkən, 2019-cu ildə müvafiq göstərici 47%-ə yüksəlib. Eyni göstərici İspaniya üzrə 2005-ci ildən bu günə kimi 14%-dən 45%-ə yüksəlib. [15, s. 138-139] Fransa, İtaliya, İspaniya üzrə region rəhbəri vəzifəsinə təyinatlarda qadınların payı 2009-cu ildən 2018-ci ilə qədər 7-9%dən 43%-ə çatıb. Almaniya üzrə qadınların ərazi idarəetmə orqanlarının rəhbəri vəzifəsində təmsili 30%-ə bərabərdir. [16, s. 344]

Tədqiqat çərçivəsində Azərbaycanla müqayisə üçün seçilən ayrı-ayrı ölkələrdə ərazi idarəetmə orqanlarının rəhbərliyində qadınların təmsil olunması aşağıdakı kimidir.

Türkiyədə ötən dövr ərzində vilayət rəhbəri vəzifəsinə cəmi 6 qadın təyin olunub. Qadınlar vilayət rəhbəri vəzifəsində 1991-ci ildən etibarən təmsil olunur. Lakin qadınların növbəti təyinatları 2011-ci ildən sonrakı dövrə təsadüf edir. Onlardan 5-i bir dəfə, 1-i üç dəfə təkrar təyinat alıb. Qadın vilayət rəhbərlərinin 2-si[13] öz vəzifəsini hazırda davam etdirir. Vəzifədən azad edilən qadın vilayət rəhbərləri orta hesabla 2.5 il vəzifədə qalıb. Onlardan 1-i bir il, yaxud daha az, 4-ü 2-3 il, 1-i 4 il vəzifədə olub.

Rusiyada ötən dövr ərzində qubernator vəzifəsinə 5 qadın təyin olunub. Qadınlar bu vəzifəni 2004-cü ildən etibarən tutur. Onlardan yalnız biri, 2010-cu ildə vəzifəyə təyin olunan qadın qubernator[14] hazırda vəzifəsini davam etdirir. Hər biri cəmi bir dəfə vəzifədə olub. Qadın qubernatorlar orta hesabla 3 il vəzifə tutublar. Onlardan 1-i bir il, yaxud daha az, 1-i 2-3 il, 2-si 4-5 il vəzifədə olub.

Ukraynada ötən dövr ərzində region rəhbəri vəzifəsinə 19 qadın təyin olunub. Qadınlar bu vəzifədə 2006-cı ildən etibarən təmsil olunur. Təyinatlardan 9-u 2018-2020-ci illərə, 11-i əvvəlki dövrə aiddir. Onlardan ikisi[15] hazırda vəzifə tutur. Azad olunan 17 region rəhbərindən 14-ü vəzifədə bir il, yaxud daha az, 3-ü 2-3 il qalıb.

Gürcüstanda isə cəmi bir[16] qadın ərazi idarəetmə rəhbəri olub. 2013-cü ildə təyin olunan bu dövlət nümayəndəsi bir ildən az müddətə vəzifədə qalıb.

Azərbaycanda ötən dövr ərzində yerli icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsində 10 qadın təmsil olunub. Bu həmin vəzifəyə ümumi təyinatların təqribən 2%-nə bərabərdir.[17] Təyin olunanlardan 9-u vəzifədən azad olunub, biri[18] hazırda vəzifəsini davam etdirir. Təyinatların 6-sı 1991-1995-ci illərə, cəmi 4-ü sonrakı 25 illik dövrə aiddir. Qadın icra başçılarının təkrar təyinatları olmayıb.

Azərbaycanın ilk qadın icra başçısı 1991-ci ildə Ağdaş rayon icra hakimiyyətinin başçısı təyin edilən və 1992-ci ildə vəzifədən azad edilən Məlahət Xəlilovadır. Ən uzun müddət vəzifədə qalmış qadın icra hakimiyyəti başçısı isə 1995-2007-ci illər arasında Şabran rayonunda vəzifədə olmuş Sündüz Babayevadır.

Vəzifədən azad edilən qadın icra hakimiyyəti başçıları orta hesabla 5 il vəzifədə qalıblar. Onlardan 3-ü bir il, yaxud daha az, 2-si 2-3 il, 1-i 4-5 il, 1-i 6-7 il, 1-i 10-11 il, 1-i 12-13 il vəzifədə olub.

---

[13] Funda Kocabıyık, Uşak Valisi; İnci Sezer Becel, Nevşehir Valisi.

[14] Наталья Комарова, Губернатор Ханты-Мансийского автономного округа - Югры

[15] Анна Коваленко, Голова Чернігівська обласна державна адміністрація; Айна Леонідівна Тимчук, Голова Харківської обласної державної адміністрації.

[16] Хатуна Очиаури, Губернатор Мцхета-Мтианети

[17] Məlahət Xəlilova, Ağdaş rayonu, 1991-1992-ci illər; Şahnaz Ələsgərova, Ağdaş rayonu, 1992-1993-cü illər; Dilruba Camalova, Lənkəran şəhəri 1993-2000-ci illər; Tamara Əliyeva, Balakən rayonu, 1995-2000-ci illər; Sündüz Babayeva, Şabran rayonu, 1995-2007-ci illər; Sədaqət Qəhrəmanova, Şirvan şəhəri, 1995-2005-ci illər; Vəlihə Abdullayeva, Salyan rayonu, 1998-2001-ci illər; Səmayə Piriyeva, Sabirabad rayonu, 1999-2000-ci illər; Fidumə Hüseynova, Binəqədi rayonu, 2003-2005-ci illər; İradə Gülməmmədova, Abşeron rayonu, 1995-ci ildən;

[18] İradə Gülməmmədova Abşeron rayon icra hakimiyyətinin başçısı, 2015-ci ildə təyin edilib.

Ərazi idarəetmə orqanlarının rəhbərliyində təmsil olunan şəxslərin ali təhsil səviyyəsinə malik olması beynəlxalq təcrübədə əsas meyarlardan biri kimi çıxış edir. Region rəhbərlərinin, yaxud dövlətin ərazi nümayəndələrinin təhsil istiqamətləri baxımından Avropa ölkələri üzrə homogen bir mənzərə ilə qarşılaşmırıq. Bununla belə, ayrı-ayrı ölkələr üzrə region rəhbərlərinə həvalə olunan rolların müxtəlifliyinə baxmayaraq, belə bir funksiyanın icrası üçün tələb olunan şərtlərin və gözləntilərin ümumi (ortaq) xüsusiyyətlərə malik olduğu qeyd oluna bilər.

Region rəhbərlərini yüksək ixtisaslı fərdlər kimi sinifləndirən əsas kriteriyalardan biri kimi ilk növbədə onların təhsil səviyyəsi çıxış edir. Əksər Avropa ölkələrində (Fransa, İtaliya, İspaniya, Almaniya, Avstriya və s.) bu vəzifəli şəxslər bakalavr pilləsindən magistraturaya qədər uzunmüddətli təhsil prosesindən keçirlər. Almaniya və Avstriya kimi bir sıra ölkələrdə region nümayəndələrinin əksəriyyəti hüquq üzrə fəlsəfə doktoru elmi dərəcəsinə malikdir. Bu vəzifəyə keçid qapılarının nisbətən dar tutulduğu Cənubi Avropa ölkələrində isə onların ali təhsil-tədris proqramı bir qədər fərqlənir. [15, s. 125-126]

Ümumiyyətlə, Avropa ölkələri üzrə son illərə aid tendensiya region rəhbərliyində təmsil olunan şəxslərin ixtisaslarında hüquq sahəsindən iqtisadiyyat və menecment sahələrinə doğru dəyişən tendensiya olduğunu göstərir. Bu dəyişiklik dövlət idarəçiliyindəki hakim tendensiya çərçivəsində, nəzəri əsası yeni institusional iqtisadın fayda-xərc analizlərinə söykənən yeni dövlət menecmentinin *(new public management)* və özəl sektorun idarəçilik praktikalarının dövlət sektorunda tətbiqinin aktuallaşması çərçivəsində izah oluna bilər.

Ərazi idarəetmə orqanlarında karyera sisteminin tətbiq olunduğu Avropa ölkələrində region rəhbəri vəzifəsinə namizədlərin əsas universitetlərin prestijli fakültələrindən məzun olması, sonra məsələn Fransada ENA *(École Nationale d'Administration)* və INET *(Institut des Etudes Territoriales)*, İtaliyada SNA *(Scuola Nazionale dell'Amministrazione)* və SSAI *(Scuola Suoeriore dell'Amministrazione dell'Interno)*, Türkiyədə əvvəlki Məktəbi-Mülkiyə, indiki Ankara SBF *(Siyasal Bilgiler Fakültesi)*, İspaniyada INAP *(Instituto Nacional de Administración Pública)* kimi inzibati idarəetmə üzrə ixtisaslaşmış ali məktəblərin, institutların qəbul imtahanlarını uğurla keçməsi və proqramı bitirməsi tələb olunur. [15, s. 127]

Fransada ENA-ya qəbul olunanların böyük əksəriyyəti Napoleon tərəfindən qurulmuş prestijli liseylərin məzunlarıdır. Yəni bu sistemdə verilən təhsil və onun gələcək fəaliyyət sahəsi arasında konkret əlaqələr qurulub. Eləcə də Böyük Britaniyada *Oxbridge*-in prestijli təhsil ocaqlarını bitirənlər ayrı-ayrı dövlət vəzifələri üçün nəzərdə tutulan “açıq rəqabət” imtahanlarını asanlıqla keçirlər. Şimali Avropa ölkələri üzrə nəzər yetirdikdə, elit təhsil keçmişinə malik olmadan, ölkənin ortastatistik bir universitetindən məzun olub, lakin aktiv peşə fəaliyyətinə, yaxud siyasi həyata qatılanlar ərazi idarəetmə orqanlarınlarının rəhbərliyində təmsil oluna bilir.

Karyera sisteminin tətbiq olunmadığı ölkələrdə ərazi idarəetmə rəhbərliyində təmsil olunan şəxslərin təhsil istiqamətləri mühüm əhəmiyyət kəsb etmir. Onların müvafiq vəzifənin tutulmasında təhsil göstəricilərinin adekvatlığından çox siyasi iqtidarın iradəsi mühüm rol oynayır. Yaxud bu kimi ölkələrdə adətən ərazi idarəetmə orqanlarına rəhbərlik edəcək şəxslərin müəyyən ixtisaslaşma kurslarından keçməsi təmin olunur.

Qeyd edək ki, sözügedən vəzifəyə təyinatlarda məzun olunan universitetin prestiji qədər, həvalə olunan funksiyaları icra edə bilmək səriştəsi baxımından əldə olunan ixtisas sahələrinin adekvatlığı da əsas determinantlardan biri kimi çıxış edir. Belə ki, region rəhbərlərinin ilk növbədə müvafiq qanunvericilik çərçivəsində rahat hərəkət edə bilən təcrübəli hüquqşünaslar olması gözləniləndir. Digər tərəfdən, onların inzibati idarəetmə, iqtisadiyyat və siyasi elmlər sahəsində zəruri biliklərə malik olması əsas şərtlər arasındadır. Azərbaycanla müqayisə üçün seçilən ölkələr üzrə 2020-ci ilin sonuna vəzifədə olan ərazi idarəetmə rəhbərlərinin təhsil göstəricilərinə diqqət yetirsək, aşağıdakı müqayisəli mənzərə ilə qarşılaşırıq.

Türkiyədən fərqli olaraq, Azərbaycanla müqayisə üçün seçilmiş post-sovet ölkələrinin yerli icra strukturlarında karyera sistemi tətbiq olunmadığı kimi onun rəhbər şəxslərinin təhsil göstəriciləri üzrə də konkret meyarlar, tələblər irəli sürülmür. Bu ölkələr üzrə əsasən geniş səlahiyyətlər həvalə olunan ərazi idarəetmə rəhbərlərinin müvafiq sahə üzrə zəruri bilik-

lərə malik olmadan həmin funksiyaları icra edə bilmək səriştəsi isə sual doğuran ziddiyyətli məqamlardan biri kimi önə çıxır.

RUSİYA

Rusiyada qubernatorların məzun olduqları universitetlər və ixtisaslar üzrə hər hansı homogenlik nəzərə çarpmır. Bu eyni zamanda qubernatorların təyinatında universitet və ixtisaslarla bağlı konkret tələblər olmadığını göstərir. Belə ki, onlar ölkənin müxtəlif yerlərində yerləşən, fərqli sahələr üzrə ixtisaslaşmış universitetlərdən məzundurlar.

Ümumi nəzər yetirsək, qubernatorların məzun olduqları universitetlərin 16%-i texniki sahə üzrə, 16%-i iqtisadiyyat və hüquq üzrə, 15%-i hərbi sahə üzrə, 7%-i kənd təsərrüfatı üzrə, 5%-i pedaqoji sahə və 40%-i digər sahələr üzrə ixtisaslaşıb. Qubernatorların məzun olduqları ixtisas sahələrinə nəzər yetirsək, onlardan təqribən 31%-i hüquq və iqtisadiyyat, 17%-i mühəndis, 13%-i hərbi, 7%-i kənd təsərrüfatı, 4%-i menecment və qalan hissəsi beynəlxalq münasibətlər, tibb, fəlsəfə kimi müxtəlif sahələr üzrə məzun olub. Diqqət çəkən məqam kimi təhsil göstəriciləri içərisində hərbi sahədə ixtisaslaşmış universitet və ixtisaslardan məzun olanların nisbətən böyük paya malik olması Rusiyanın federativ quruluşu, idarəetmə təfəkkürü və ayrı-ayrı dövrlərdə baş qaldıran separatizm meyillərinin mövcudluğu ilə izah oluna bilər.

GÜRCÜSTAN

Gürcüstan üzrə 2020-ci ilin sonuna vəzifədə olan 9 region rəhbərindən 6-sı Tiflis Dövlət Universitetindən, 2-si Gürcüstan Texniki və Gürcüstan Politexnik universitetlərindən, 1-i Gürcüstan Kənd Təsərrüfatı Universitetindən məzundur. Onların 50%-dən yuxarısı hüquq və iqtisadiyyat, 20%-i mühəndislik, qalan hissəsi digər sahələr üzrə məzundur.

UKRAYNA

Ukrayna üzrə də region rəhbərlərinin məzun olduqları universitetlər baxımından homogen mənzərə nəzərə çarpmır. Bu ölkə üzrə təyinat alan ərazi idarəetmə rəhbərlərinin məzun olduğu universitetlərin təqribən 20%-i paytaxtda, qalan hissəsi regionlarda yerləşməklə fərqli sahələrdə ixtisaslaşıb. İxtisas göstəriciləri baxımından nəzər salsaq, ərazi idarəetmə rəhbərlərinin 40%-ə qədəri iqtisadiyyat və hüquq, 22%-i mühəndislik, 13%-i beynəlxalq münasibətlər, 9%-i pedaqoji, 9%-i tibb, qalanı jurnalistika, filologiya və digər sahələr üzrə məzundur.

TÜRKİYƏ

Türkiyə təcrübəsi karyera sisteminin mövcudluğundan irəli gələrək Azərbaycan və digər postsovet ölkələrinin təcrübəsindən kəskin fərqlənir. Belə ki, bu ölkədə 1991-ci ilə qədər vilayət rəhbəri vəzifəsinə təyinatlar 1930-cu il tarixli qanuna (1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu) əsasən məhz əvvəlki Məktəbi-Mülkiyə, indiki Ankara Universitetinin siyasi elmlər fakültəsinin məzunları, eləcə də Ankara və İstanbul universitetlərinin hüquq fakültəsi məzunları arasından seçilib. [17, s. 428] Hazırda isə vilayət rəhbərliyinə təyinat üçün Türkiyədə, yaxud ölkə xaricində istənilən universitetin inzibati idarəetmə, hüquq, siyasət, iqtisadiyyat, menecment fakültələrinin dörd illik tədris proqramından məzun olunması əsas şərtlərdən biridir.

Son illərə aid təyinatların təhlili də Türkiyədə vilayət rəhbərlərinin müvafiq sahədə ixtisaslaşmış ali məktəblərdən məzun olduğunu göstərir. Belə ki, ölkə üzrə 130 dövlət və 73 özəl universitetin mövcud olmasına baxmayaraq, 2020-ci ilin sonuna vəzifədə olan 80 vilayət rəhbərindən 40-ı Ankara Universitetinin siyasi elmlər fakültəsindən, 19-u İstanbul Universitetinin siyasi elmlər fakültəsindən, eləcə də 6-sı hüquq fakültəsindən, 5-i Uludağ Universitetinin iqtisadi-inzibati elmlər fakültəsindən məzundur. Onlardan cəmi 10-u eyni ixtisaslar üzrə digər universitetlərdən məzunudur. Vilayət rəhbərlərinin məzun olduqları ixtisas göstəricilərinə nəzər yetirsək, onların 76%-i inzibati idarəetmə, 11%-i hüquq, 6%-i beynəlxalq münasibətlər, 7%-i iqtisadiyyat və digər istiqamətlər üzrə məzundur.

Azərbaycanda hazırda hüquqi qüvvədə olan "Yerli icra hakimiyyətləri haqqında Əsasnamə"-nin 2.3. bəndinə görə yerli icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsinə təyinat üçün tələb olunan əsas şərtlərdən biri onların ali təhsilə malik olmasıdır. Lakin burada ali təhsilə dair tələblər, məhdudiyyətlər, şərtlər müəyyən olunmur. Başqa sözlə, yerli icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsinə ölkə daxilində yaxud ölkə xaricində rəsmi olaraq tanınan istənilən universitet və ixtisas üzrə məzun olan hər kəs təyin oluna bilər. Bu vəzifəni tutan şəxslərin ikinci təhsil, yaxud ixtisasartırma proqramı kimi Azərbaycan Res-

publikası Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasının müvafiq kursunu, Dövlət və bələdiyyə idarəetməsi proqramını bitirməsi təmin olunur.

Aşağıdakı diaqramlar Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti başçısı statusu alan 482 şəxsdən 300-nün təhsil göstəricilərinə dair əldə olunan məlumatlar əsasında hazırlanıb. Qeyd edək ki, əvvəlki dövrlərdə təyin olunmuş şəxslərin sonradan təkrar təyinatları səbəbindən onların təhsil göstəriciləri sonrakı illərə aid təyinatlarda da yer alır.

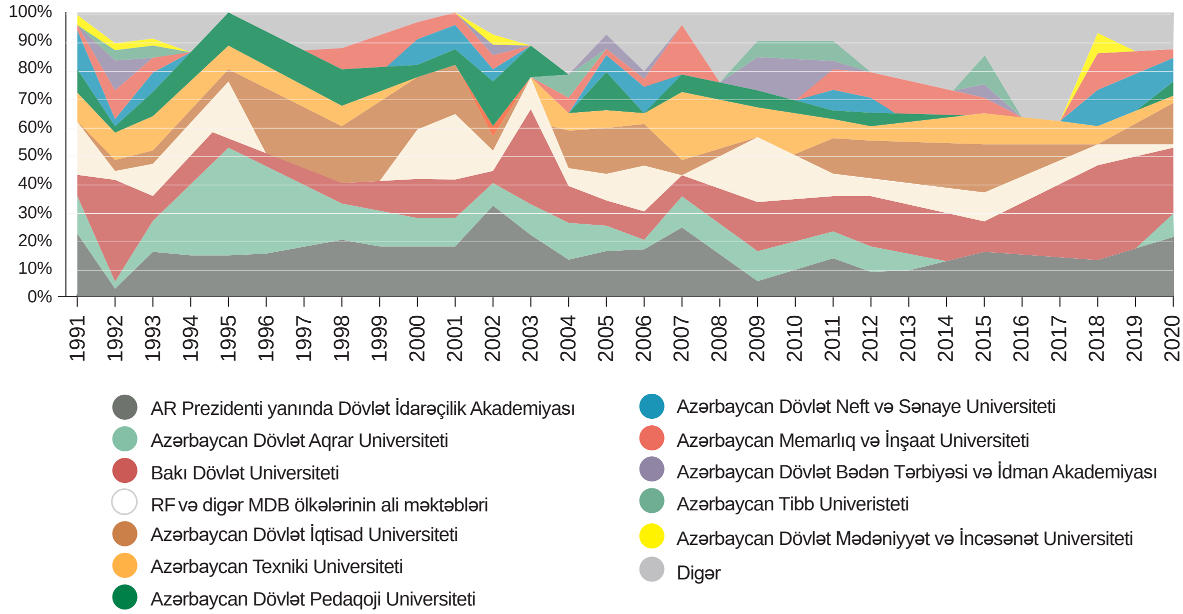
Ötən dövr üzrə təyinat alanların məzun olduğu universitetlərin və ixtisasların müxtəlifliyindən irəli gələrək qeyd etmək olar ki, Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsinə təyinatlarda namizədlərin məzun olduğu universitet, yaxud ixtisas göstəriciləri baxımından konkret tələblər irəli sürülmür. Bu baxımdan məhz son bir neçə illik tendensiyada müəyyən qanunauyğunluqlar nəzərə çarpır.

Yerli icra hakimiyyətlərinin rəhbərliyində ölkə üzrə demək olar ki, dövlət, yaxud özəl statuslu bütün universitetlərin məzunları təmsil olunub. Ötən dövr ərzində vəzifəyə müvafiq sahə üzrə ixtisaslaşmış təhsil qurumundan, yəni Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasından məzun olan icra başçıları ilə yanaşı Bakı şəhərində mövcud olmayan “Naxçıvan” universitetinin İnzibati İdarəetmə ixtisasını bitirən başçılara (Mahir Quliyev) qədər müxtəlif universitetlər, mühəndislikdən baytarlığa (Telman Xudaverdiyev), pedaqoji sahədən aqronomluğa qədər fərqli ixtisaslar üzrə nümunələrə rast gəlmək mümkündür.

Hər halda, ümumi tendensiyaya nəzər yetirdikdə 30 il ərzində təyinatlarda inzibati idarəetmə, iqtisadiyyat və hüquq təhsilinə malik şəxslərin payının artması, Sovet dövründə aktual olan əmtəəşünaslıq və aqronomluq ixtisasları üzrə məzun olanların təyinatlarının son illərə doğru azalması nəzərə çarpır.

Mühüm tarixi dövr kimi 1992-ci ildə inzibati idarəetmə, iqtisadiyyat, hüquq və mühəndislik üzrə ixtisaslaşmış şəxslərin təyinatı yerinə tarix-filologiya və pedaqoji sahədə təhsilə malik şəxslərin təyinatına üstünlük verildiyi, mühəndislik istiqamətində məzun olanların demək olar ki, bütün dövrlərdə təmsil olunduğu görünür. İnzibati idarəetmə, hüquq və mühəndislik istiqamətlərində ali təhsilə malik olanlar bütün dövrlər üzrə mütləq əksəriyyəti təşkil edərkən, son bir neçə il ərzində mühəndislik ixtisası üzrə məzun olanların təyinatlarda təqribən 3 dəfə azaldığı, inzibati idarəetmə, iqtisadiyyat və hüquq sahələrində ixtisaslaşmış kadrların payının 60%-dən yuxarı yüksəldiyi müşahidə olunur. Ümumi təyinatlar daxilində inzibati idarəetmə, iqtisadiyyat və hüquq, mühəndislik ixtisasları üzrə məzun olanlar ilk üç sırada qərarlaşır.

Təyin olunanların universitet mənsubiyyəti



Qeyd: Diaqram müəllif tərəfindən toplanan məlumatlara istinad edir.

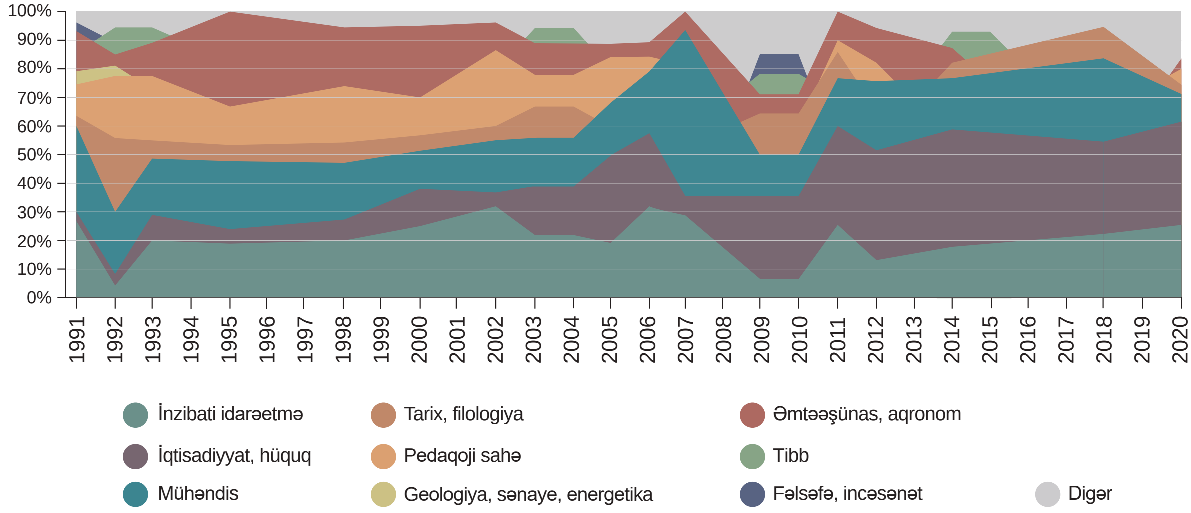
Universitetlər baxımından nəzər yetirsək, icra hakimiyyəti başçılarının bu sahədə ixtisaslaşma proqramı keçdiyi müvafiq qurum nəzərə alınmazsa, onların məzun olduğu universitetlərin siyahısında ilk sırada Azərbaycan Dövlət Aqrar Universiteti dayanır. 90-cı illərin ortalarından etibarən bu təhsil ocağından məzun olanlar təyinatlar daxilində nisbətən böyük paya malik olsa da, sonrakı illərdə azalan tendensiya müşahidə olunur. Onun yerinə Dövlət İdarəçilik Akademiyası və Bakı Dövlət Universiteti üzrə məzun olanların təyinatlarda əhəmiyyətli yerə malik olduğu qeyd oluna bilər.

Ümumiyyətlə, Bakı Dövlət Universiteti, İqtisad Universiteti, eləcə də Texniki Universitetdən məzun olanlar demək olar ki, bütün dövrlər üzrə təyinatlarda yer alır. Bakı Dövlət Universiteti bu baxımdan 1992-ci, 2003-cü və 2018-ci illərdə ən yüksək göstəriciyə malik olub.

Həmçinin təyin olunanların xarici təhsil göstəriciləri baxımından ilk sırada Rusiya Federasiyasının və MDB ölkələrinin ali məktəbləri əsas paya malikdir. 1990-cı illərdə bu ölkələrdə təhsil alanların təyinatı nisbətən üstünlük təşkil etsə də, sonrakı dövrlər üzrə bu ölkələrin ali məktəblərindən məzun olunanlara həmin icra hakimiyyəti başçılarının təkrar təyinatı səbəbindən rast gəlinir.

Son bir neçə ilə aid təyinatlar bu sahədə aparılan islahatlardan irəli gələrək müəyyən qanunauyğunluqların olduğunu göstərir. Belə ki, diaqrama diqqət yetirdikdə Bakı Dövlət Universiteti və Dövlət İdarəçilik Akademiyası üzrə məzun olanların ümumi göstəricilər arasında ən böyük paya malik olduğu müşahidə olunur. Digər tərəfdən Rusiya Federasiyası və digər MDB ölkələrinin ali məktəbləri üzrə məzun olanlar isə təyinatlar içərisində ən az yer tutur.

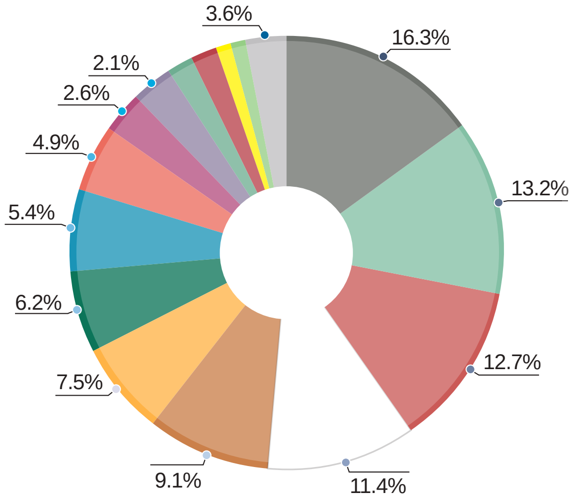
Təyin olunanların ixtisas mənsubiyyəti



Qeyd: Diaqram müəllif tərəfindən toplanan məlumatlara istinad edir.

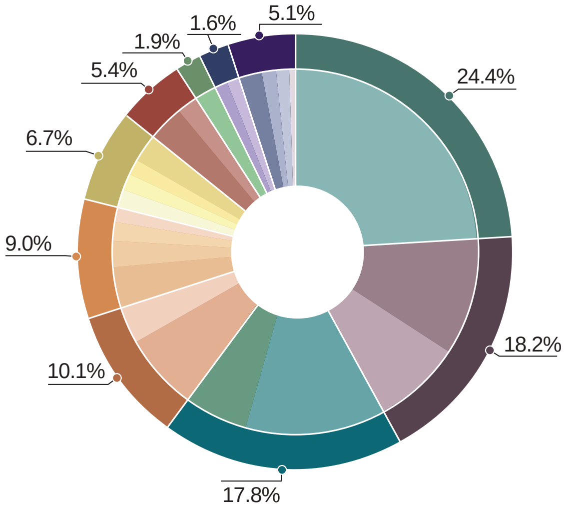
YERLİ İCRA HAKİMİYYƏTİ BAŞÇILARININ TƏHSİL GÖSTƏRİCİLƏRİ

MƏZUN OLUNAN ALİ MƏKTƏBLƏR ÜZRƏ



- AR Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası (16.3%)
- Azərbaycan Dövlət Aqrar Universiteti (13.2%)
- Bakı Dövlət Universiteti (12.7%)
- RF və digər MDB ölkələrinin ali məktəbləri (11.4%)
- Azərbaycan Dövlət İqtisad Universiteti (9.1%)
- Azərbaycan Texniki Universiteti (7.5%)
- Azərbaycan Dövlət Pedaqoji Universiteti (6.2%)
- Azərbaycan Dövlət Neft və Sənaye Universiteti (5.4%)
- Azərbaycan Memarlıq və İnşaat Universiteti (4.9%)
- Azərbaycan Texnologiya Universiteti (2.6%)
- Azərbaycan Dövlət Bədən Tərbiyəsi və İdman Akademiyası (2.1%)
- Azərbaycan Tibb Univeristeti (1.7%)
- Naxçıvan Dövlət Universiteti (1.4%)
- Azərbaycan Dövlət Mədəniyyət və İncəsənət Universiteti (1.4%)
- Gəncə Dövlət Universiteti (0.6%)
- Digər (3.2%)

MƏZUN OLUNAN İXTİSASLAR ÜZRƏ



İnzibati idarəetmə

İqtisadiyyat, hüquq
- İqtisadiyyat (11.2%)
- Hüquq (7.0%)

Mühəndis
- İnşaatçı-mühəndis (5.4%)
- Mühəndis-texnoloq (12.4%)

Tarix, filologiya
- Tarix (7.4%)
- Filologiya (2.7%)

Pedaqoji fəaliyyət
- Fizika-riyaziyyat (5.8%)
- Mədəni-maarif (1.6%)
- Coğrafiya (0.8%)
- Biologiya (0.8%)

Geologiya, sənaye, energetika
- Yüngül və ağır sənaye (2.7%)
- Geologiya, faydalı qazıntı (1.6%)
- Energetika (1.2%)
- Hidrotexnika və meliorasiya (1.2%)

Əmtəəşünas, aqronom
- Aqronom (3.5%)
- Əmtəəşünas (1.9%)

Tibb

Fəlsəfə, incəsənət
- Fəlsəfə, şərqşünaslıq (0.8%)
- Kino, teatrşünaslıq (0.8%)

Digər
- Maliyyə, vergi (2.3%)
- Jurnalistika (1.2%)
- Menecment (1.2%)
- Politologiya (0.4%)

Qeyd: Diaqram müəllif tərəfindən toplanan məlumatlara istinad edir.

ƏMƏK FƏALİYYƏTİNİN STRUKTURU

Ərazi idarəetmə rəhbərlərinin məsul olduğu sahə konkret bir funksiyanın icrası ilə məhdudlaşmayacaq qədər genişdir. Bu baxımdan onların təhsil, ixtisas dərəcələri ilə yanaşı müvafiq sahədə əmək fəaliyyətinə, iş təcrübəsinə malik olması gözləniləndir. Bir vəzifənin, yaxud peşənin ictimai dəyərinin onun daşıdığı funksiyalara, səlahiyyətlərə görə dəyişdiyini nəzərə alsaq, ərazi idarəetmə rəhbərlərinin yerlərdəki yüksək statusdan irəli gələrək onlarla bağlı ciddi ictimai tələblər yaranır. Başqa sözlə, ərazi idarəetmə rəhbərlərinin məhz problem həll edən, qərar qəbul edən texnokratlar, yaxud "yuxarıdan" verilən qərarların yerlərdəki sadə icraçıları deyil, idarəetmə prosesini dərindən bilən peşəkar rəhbər, çoxyönlü lider olması gözlənilir. [6 s. 176] Bu səbəbdən onların hansı peşə sahəsindən, yaxud sektordan gəldiyi, hansı meyarlar əsasında təyin olunduğu yerli strukturlarda, eləcə də ictimai sferada müzakirə mövzularına çevrilir.

Tədqiqatın cari hissəsində ölkə üzrə yerli icra hakimiyyəti başçısı statusu alan 482 şəxsdən 303-nün təyinata qədər sonuncu və ümumi əmək fəaliyyətinin gözdən keçirilməsinə, digər ölkələrin analoji parametrlərdə müqayisəsinə yer verilir. Bu məqsədlə hazırlanan diaqramda onların keçmiş əmək fəaliyyəti konkret sahələr üzrə təsnifatlaşdırılıb. Rayon partiya komitəsinin katibi, şöbə müdiri, təlimatçısı, rayon XDS icraiyyə komitəsinin sədri, sədr müavini kimi müxtəlif vəzifələrdə çalışanlar sovet və partiya orqanları kimi, icra başçısının müavini, ərazi nümayəndəsi, yaxud yerli icra hakimiyyətində müxtəlif vəzifələr yerli icra hakimiyyəti kimi, yuxarı və mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarında, yaxud onların yerli bölmələrində çalışanlar yuxarı və mərkəzi icra hakimiyyəti kimi qruplaşdırılıb. Ali sovetin deputatları, Milli Məclisin, eləcə də Ali Məclisin üzvləri millət vəkilləri kimi, ARDNŞ, Azərsu, AZAL kimi müəssisə və şirkətlərdə çalışanlar dövlət müəssisələri, sahibkar, yaxud özəl müəssisə-şirkətlərə rəhbərlik edənlər özəl sektor çərçivəsində verilib.

Qeyd edək ki, ərazi idarəetmə orqanlarının rəhbərliyində təmsil olunanların əvvəlki peşə fəaliyyətlərinin dövri olaraq nəzərdən keçirilməsi sözügedən vəzifənin inzibati sistem daxilində əhəmiyyətini görməyə, bu istiqamətdə gedən dəyişikliklərlə bağlı fikir bildirməyə imkan yaradır. Həmçinin vəzifəyə təyin olunanların peşəkarlığına dair tələblərin digər ölkələrlə əlaqəli formada gözdən keçirilməsi ölkələrin idarəetmə təfəkkürünü, inzibati ərazi-region siyasətini, cəmiyyətə və sözügedən vəzifəyə verilən dəyəri müqayisələndirməyə əsas yaradır.

Yerli icra hakimiyyəti başçılarının peşə mənsubiyyəti, yəni onların yerli icra strukturlarından yoxsa başqa sahələrdən təyinatı bu istiqamətdəki müəyyən müzakirələri gündəmə gətirir. İlk növbədə ərazi idarəetmə rəhbərlərinin müstəsna status daşıdığı, yoxsa burada karyera sisteminin tətbiq olunmalı olduğu mövzusu müzakirə predmetinə çevrilir. Qeyd edək ki, bu istiqamətdə elmi ədəbiyyatlarda, eləcə də ayrı-ayrı ölkələrin praktikalarında fərqli yanaşmalar mövcuddur. Sözügedən yanaşmalardan biri bu vəzifənin tutulmasında karyera sisteminin tətbiq edilməsini, təyinatların müvafiq sahədə əmək fəaliyyətinə, iş təcrübəsinə malik şəxslər arasından konkret meyarlar üzrə aparılmasını irəli sürür. Digər yanaşma bu vəzifənin xüsusi status daşıdığını və siyasi iqtidarın həmin vəzifəyə istənilən sahədən təyinatda müstəsna səlahiyyət hüququnun olduğunu qeyd edir.

Birinci yanaşmanın tərəfdarları ikinci üsulda təyinatların ictimai fayda yaxud inzibati tələblər üzrə deyil, siyasi konyunkturaya uyğun aparıldığını, obyektiv meyarların olmadığı məsələsini qabardır. Həmçinin müstəsna təyinatların yerli icra hakimiyyəti sistemi daxilində kadrların vəzifədə yüksəlişi baxımından ləngidicidi, məhdudlaşdırıcı təsirə malik olduğunu irəli sürür. Bu yanaşma təyinat sisteminin karyera prinsipi əsasında qurulmasını və siyasi iqtidara müstəsna təyinat hüququ üçün müəyyən kvota verilməsini nəzərdə tutur. İkinci yanaşmanın tərəfdarları hökumətlərin iqtidara müəyyən öhdəliklərlə gəldiyini və həmin öhdəliklərin icrası üçün öz tələblərinə uyğun kadrları təyin etdiyini və bu sahədə "mütləq" səlahiyyətə malik olmalı olduğunu bildirir. [6, s. 127]

Müxtəlif Avropa və dünya ölkələrinin təcrübəsində müstəsna təyinat və karyera sisteminə tətbiqinə rast gəlmək mümkündür. Eyni zamanda Azərbaycanla müqayisə üçün seçilmiş ölkələrin nümunəsində hər iki model mövcuddur. Sözügedən ölkələr üzrə 2020-ci sonuna vəzifədə olan ərazi idarəetmə rəhbərlərinin əvvəlki əmək fəaliyyətinə dair mənzərə aşağıdakı kimidir.

RUSİYA

Rusiyada qubernatorlar əsasən müəyyən prestijə malik sahibkarlar, vilayətlərdə ictimai nüfuza malik şəxslər, mərkəzi icra hakimiyyətlərinin bürokratları arasından təyin olunduğu üçün onların əvvəlki əmək fəaliyyəti üzrə ho mogen bir mənzərə ilə qarşılaşmırıq. Belə ki, 2020-ci ilin sonuna vəzifədə olan qubernatorların 23%-i mərkəzi və yuxarı icra hakimiyyəti orqanlarında, 17%-i özəl sektorda, 12%-i güc strukturlarında, 11%-i dövlət duması, yaxud yerli məclislərin üzvü kimi, 15%-i vilayətlərin, muxtar respublikaların icra strukturlarında və digər sahələrdə çalışmış şəxslərdən ibarətdir. Rusiya təcrübəsində diqqət çəkən məqam kimi, güc strukturlarında fəaliyyət göstərmiş şəxslərin ölkənin əsasən kənar regionlarına rəhbərlik etdiyi müşahidə olunur.

GÜRCÜSTAN - UKRAYNA

Müvafiq parametrlər üzrə Gürcüstan və Ukraynada fəaliyyət göstərən region rəhbərləri, yaxud qubernatorlarla da bağlı bənzər fikirləri qeyd etmək mümkündür. Seçilən ölkələrlə müqayisədə inzibati ərazi vahidləri məhdud sayda olan Gürcüstan və Ukraynada region rəhbərlərinin nisbətən böyük hissəsi (Gürcüstan üzrə 30%, Ukrayna üzrə 18%) mərkəzi hakimiyyət orqanlarında çalışmış şəxslərdən ibarətdir. Hər iki ölkənin yerli icra strukturlarında çalışan şəxslərin 18%-i özəl sektorda əmək fəaliyyətinə malik olanlardır. Həmçinin Rusiyadan fərqli olaraq Gürcüstan təcrübəsində 11%, Ukrayna təcrübəsində 10% olmaqla bələdiyyə sektorunda çalışmış region rəhbərlərinə rast gəlmək mümkündür.

TÜRKİYƏ

Türkiyə üzrə vəzifədə olan vilayət rəhbərlərinin əvvəlki əmək fəaliyyətinə nəzər yetirsək, onlardan 69%-i vilayət və qəza kimi ərazi idarəetmə orqanları rəhbərliyində, 27%-i mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarında, 2%-i qanunvericilik orqanında, 2%-i bələdiyyə orqanlarında çalışıb. Bu nəticələr Türkiyənin ərazi idarəetmə sistemində karyera prinsipinin varlığını təsdiqləyir. Ölkə üzrə mərkəzi icra hakimiyyətlərində çalışmış 27% vilayət rəhbərinin mütləq əksəriyyəti, yəni 74%-i Daxili İşlər Nazirliyinin payına düşür. Belə ki, ölkədə yerli strukturlarda öz karyerasına başlayan bir namizəd Daxili İşlər Nazirliyindəki qısamüddətli təhsil prosesinin ardından hər hansı vilayətin planlama, yaxud yerli işlərlə bağlı digər strukturlarına işləmək üçün göndərilir. Buradakı təqribən iki illik fəaliyyət müddətindən sonra namizəd nazirliyə qaytarılaraq orada iki-üç il çalışdıqdan sonra yenidən başqa bir vilayətə bu dəfə müəyyən struktur rəhbəri kimi təyin edilir. Ümumilikdə vilayət rəhbərli kimi təyinat alana qədər davam edən bu təcrübə müddətində onlar vilayət rəhbərinin müavini vəzifəsinə qədər mərhələli şəkildə yüksələ bilirlər. Karyera mərhələlərində namizədlər müxtəlif nazirliklərdə, bələdiyyə orqanlarında, yaxud xarici nümayəndəliklərdə də fəaliyyət göstərə bilərlər.

Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti başçılarının analoji göstəriciləri Türkiyə təcrübəsindən kəskin fərqlənsə də, postsovet ölkələrlə bənzərlik təşkil edir. Belə ki, yerli icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsinə təyinat alanların fəaliyyət keçmişinə ümumi nəzər yetirdikdə onlar arasında Azərbaycan Kommunist Partiyası Mərkəzi Komitəsinin üzvü[19], nazir[20], yaxud nazir müavinləri kimi inzibati postları tutmuş şəxslərdən ötən dövrdə zootexnik[21], çilingər[22], meşəbəyi[23] kimi fərqli sahələrdə fəaliyyət göstərmiş müxtəlif şəxslərə qədər çoxspektrli mənzərə ilə qarşılaşırıq. Digər tərəfdən, bu mənzərə statik deyil, dinamik xarakter daşıyır. Belə ki, vəzifəyə təyinatdan əvvəl yerli strukturlarda çalışan şəxslərin buraya mərkəzi hakimiyyət orqanlarından, yaxud dövlət müəssisələrindən gəlməsi, yaxud yerli strukturlardan mərkəzi hakimiyyətə keçərək sonradan icra başçısı təyin olunması kimi müxtəlif nümunələrə rast gəlmək mümkündür.

Son 30 illik dövr üzrə sözügedən vəzifəli şəxslərin ümumi əmək fəaliyyətində partiya və sovet orqanlarının payının tədricən azaldığı müşahidə olunur. Bu orqanlarda çalışmış şəxslərin yerinə 1992-ci ildə əsasən pedaqoji sahədə ixtisaslaşmış şəxslər, məktəb, yaxud universitet müəllimi, məktəb direktoru kimi fəa-

[19] Qalib Qurbanov, Zaqatala rayonunun keçmiş icra hakimiyyəti başçısı.

[20] Yaşar Vəliyev, Culfa rayonunun keçmiş icra hakimiyyəti başçısı, Naxçıvan MR keçmiş Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi naziri.

[21] Bafadar Muradov, Xızı rayonunun keçmiş icra hakimiyyəti başçısı.

[22] Xaləddin İsgəndərov, Binəqədi rayonunun keçmiş icra hakimiyyəti başçısı.

[23] Musa Şəkiliyev, Qax rayonunun keçmiş icra hakimiyyəti başçısı.

liyyət göstərənlər təyin olunsa da, növbəti ildəki təyinatlarla partiya və sovet orqanlarında çalışanların həmin vəzifələrə bərpa olunduğu görünür. Başqa sözlə, 1992-ci ildə azad olunaraq müxtəlif aşağı kateqoriyalı işlərdə çalışan keçmiş icra başçılarının 1993-1994-cü illərdə yenidən icra başçısı vəzifəsinə təyin olunduğu nəzərə çarpır.

90-cı illərdə təyin olunanların ümumi əmək fəaliyyətində partiya və sovet orqanları 30% civarında yer tutarkən, son illərdə təyin olunanların fəaliyyət keçmişində partiya və sovet orqanları təqribən 5%-ə qədər yer tutur. Qeyd edək ki, bu sahə üzrə fəaliyyət son illər üzrə əvvəlki kadrların təkrar təyinatı səbəbindən mövcuddur. Bununla belə, təyinataqədərki son əmək fəaliyyəti üzrə partiya və sovet orqanlarına 1994-1996-cı illərdən etibarən əsasən rast gəlinmir. Müqayisə üçün qeyd edək ki, 1994-cü ildə Rusiyada aparılan bir tədqiqatda da vilayət rəhbərləri əvvəlki əmək fəaliyyətlərinə görə üç əsas qrup üzrə qruplaşdırılıb. Həmin qruplar arasında keçmiş vilayət partiya komitələrinin birinci və ikinci katibləri ən böyük paya malik olub. İkinci yerdə iri şirkət rəhbərləri, üçüncü yerdə perestroyka dövründə politoloq statusu qazanan şəxslər qərarlaşıb. [18]

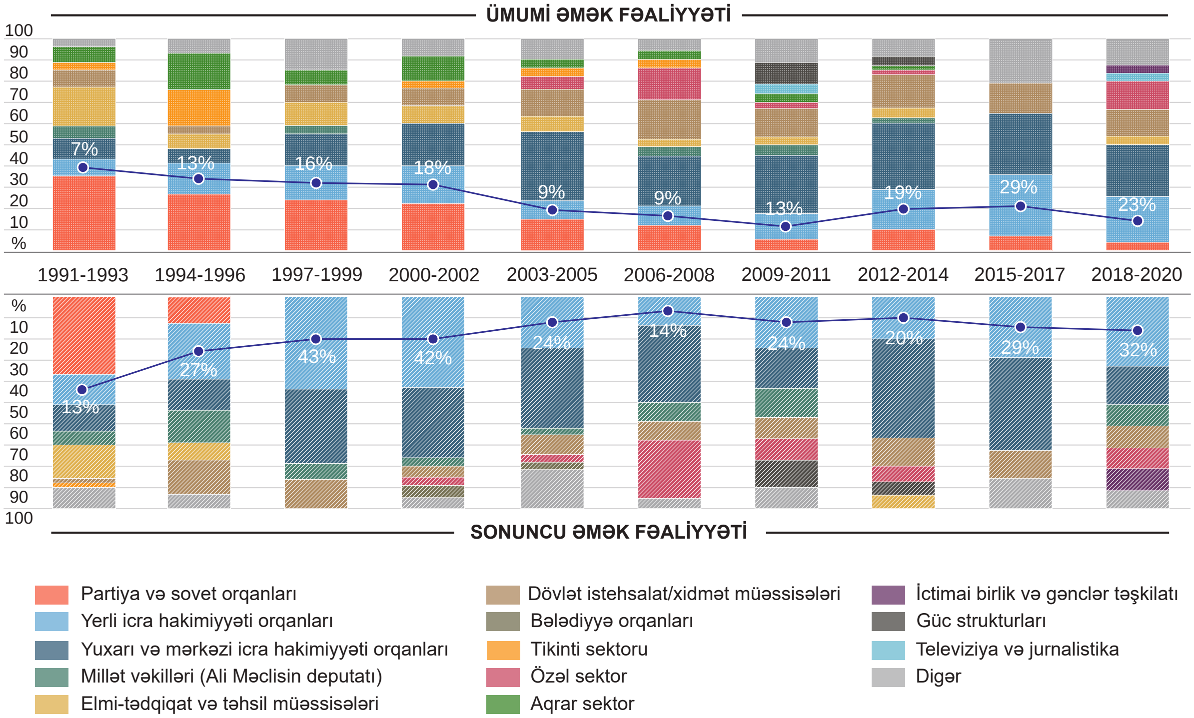
Partiya və sovet orqanlarında azalan tendensiyadan fərqli olaraq icra başçılarının əvvəlki ümumi əmək fəaliyyəti daxilində yerli icra hakimiyyəti, eləcə də yuxarı və mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları üzrə iş təcrübəsinin payında tədricən artan tendensiya görünür. Yerli icra hakimiyyəti orqanlarından təyin olunanların əksəriyyəti icra başçısının müavini kimi çalışanlardır. Onlar arasında icra başçısının inzibati ərazi nümayəndəsi, yaxud digər vəzifələrdə çalışanların sayı məhduddur.

Yuxarı və mərkəzi icra hakimiyyətləri üzrə fəaliyyət keçmişinə malik olanların təyinatlarda ümumi üstünlüyü yerli icra hakimiyyəti orqanlarında təyinat və yüksəliş sisteminin qənaətbəxş olmadığını deməyə əsas verir. Belə ki, ölkə coğrafiyasının böyüklüyü, yaxud separatçı meyillərin olması halında regionlara kadr təyinatının mərkəzi hakimiyyət orqanlarından edilməsi dövlətin regionlarda öz varlığını sağlamlaşdırma cəhdi kimi şərh oluna bilərdi. Lakin bu ehtimalların istisna olunduğu vəziyyətdə namizədlərin yuxarı və mərkəzi icra hakimiyyəti sistemindən seçilməsi onların təqdimatında həmin orqan rəhbərlərinin, vəzifəli şəxslərin rəy əsaslı təsir ehtimallarını gündəmə gətirir. Belə ki, 2000-ci illərdən sonrakı dövrə nəzər yetirdikdə, təyinatların 22-si vergi və gömrük orqanlarının rəhbər vəzifələrində çalışan şəxslər arasından edilib. Həmçinin təyinatların 21-i Prezident Administrasiyasında və Nazirlər Kabinetində, 11-i ƏƏSMN-nin strukturlarında, 9-u Gənclər və İdman Nazirliyinin strukturlarında, 9-u ARDNŞ-də, 8-i Nəqliyyat Nazirliyinin strukturlarında, 8-i polis və milli təhlükəsizlik orqanlarında digərləri Əmlak Məsələləri Dövlət Komitəsində, Təhsil Nazirliyində və digər strukturlarda çalışmış şəxslərdən ibarətdir.

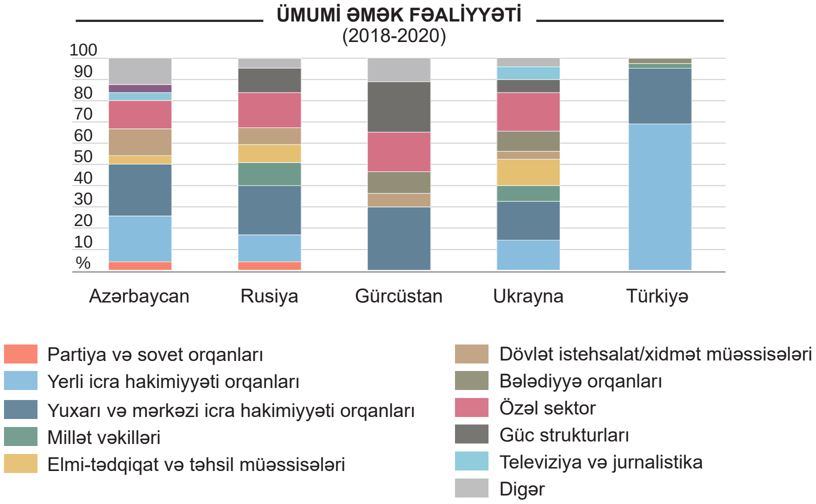
2000-ci illərdə dövlət müəssisələrində müxtəlif vəzifələrdə, elmi-tədqiqat və pedaqoji sahədə, eləcə də aqrar sektorda çalışmış şəxslər təyinatlar arasında önəmli paya malik olarkən, yerli icra hakimiyyətlərində çalışanlar ən az göstəriciyə malik olub. Müqayisə etibarilə Türkiyənin 1990-2001-ci illər üzrə vəzifədə olan vilayət rəhbərlərinin əvvəlki əmək fəaliyyətinə nəzər yetirsək, onların 58.1%-i əvvəlki dövrdə vilayət rəhbəri kimi, 6.4%-i vilayət rəhbərinin müavini kimi, 18.6%-i qəza rəhbəri, yaxud yerli icra nümayəndəsi kimi, 11.4%-i mərkəzi icra hakimiyyətində, 4.4%-i hüquq mühafizə orqanlarında, qalan 1.1%-i pedaqoji və digər sahələrdə fəaliyyət göstərib. [6, s. 132]

Həmçinin diqqət çəkən məqam kimi, özəl sektor təcrübəsinə malik şəxslər bu vəzifədə əsasən 2000-ci illərdən, televiziya və jurnalistika sahəsində çalışanlar əsasən 2010-cu illərdən etibarən təmsil olunur. Son illər üzrə təyin olunanlar arasında yerli, mərkəzi və yuxarı icra hakimiyyətləri üzrə fəaliyyət təcrübəsinə malik olanlar üstünlük təşkil edir. Ümumi əmək fəaliyyəti üzrə nəticələrdən fərqli olaraq, son bir neçə il üzrə vəzifəyə yerli icra strukturlarından təyin olunanların payı ümumi təyinatlar içərisində təqribən 32%-ə bərabərdir. Həmçinin təyinatlarda gənclər təşkilatları, özəl sektor üzrə fəaliyyət göstərənlər ötən dövrdən fərqli olaraq mühüm yer tutur.

YERLİ İCRA HAKİMİYYƏTİ BAŞÇILARININ TƏYİNATA QƏDƏR ƏMƏK FƏALİYYƏTİNİN STRUKTURU



BEYNƏLXALQ TƏCRÜBƏ



Qeyd: Diaqram müəllif tərəfindən toplanan məlumatlara istinad edir.

REGİON MƏNSUBİYYƏTİ

Tədqiqatın son hissəsi yerli icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsini tutan 482 şəxsdən 334-nün məlumatları əsasında onların region mənsubiyyətinin təhlilinə ayrılır.

Ərazi idarəetmə rəhbərlərinin təyin olunduğu region və mənsub olduğu region arasındakı əlaqə, yaxud əlaqəsizlik eyni zamanda ölkələr üzrə iki təcrübənin müqayisəsi kimi dəyərləndirilə bilər. Regionların mərkəzi hakimiyyətlə bağlarının zəif olduğu və əks-mərkəzləşmə meyillərinin güclü olduğu ölkələrdə dövlət müəyyən balans siyasəti yürüdərək sabitliyi qorumaq, suverenliyi təmin etmək çərçivəsində sözügedən regionlara rəhbər təyinatlarında həmin regionlara mənsub olan şəxslərə üstünlük verir. Digər tərəfdən, regionlardakı məmurların yerli nüfuzlu şəxslər arasından müəyyən olunması mərkəzi, milli dövlət quruculuğu baxımından adekvat hesab olunmur. Bu səbəbdən hər iki təcrübə ölkələrin siyasi quruluşu, ərazi ölçüsü, inzibati bölgüsü kimi faktorlara bağlı olmaqla yanaşı, orada milli dövlət quruculuğunun inkişaf səviyyəsi haqqında da təsəvvür yaradır.

Digər tərəfdən, region əhalisi ərazinin problemlərinə, oradakı münasibətlərə yaxından bələd olması, yerli əhali qarşısında müəyyən öhdəliklər daşıması baxımından ərazi idarəetmə rəhbərlərinin məhz həmin regiona mənsub olmasına üstünlük verir. Başqa regiona mənsub olan və təyin olunduğu yerdə hər hansı iş təcrübəsinə malik olmayan şəxslərin həmin regionu tanıması müəyyən mənada zaman itkisi hesab edilir. Buna əks yanaşmada isə rəhbər şəxslərin mənsub olduqları regionlara təyinatı onların neytral fəaliyyətini şübhə altına salması, şəxsi münasibətləri qurumlara daşıması baxımından qeyri-məqbul görünür.

Azərbaycanla müqayisə üçün seçilmiş ölkələr üzrə 2020-ci ilin sonuna vəzifədə olan region rəhbərlərinin mənsub olunduğu və təyin olunduğu region arasındakı əlaqəyə nəzər yetirdikdə ölkələr üzrə yuxarıdakı hər iki təcrübəyə rast gəlinir.

Rusiya üzrə vəzifədə olan qubernatorların 38%-i öz mənsub olduğu regiona rəhbərlik edir. Ukrayna üzrə analoji göstərici 48%, Gürcüstanda ən az 30% təşkil edir. Türkiyə üzrə vəzifədə olan vilayət rəhbərlərinin hamısı mənsub olduğu regiondan fərqli bir regiona rəhbərlik edir. Bununla yanaşı, ölkələrin təcrübəsində konkret bölgələrə mənsub şəxslərin təyinatına üstünlük verildiyi müşahidə olunur. Türkiyədə region mənsubiyyəti üzrə ən çox Trabzon (vilayət rəhbərlərinin yeddisi bu regiona mənsubdur) digərlərindən fərqlənir. Həmçinin vilayət rəhbərlərindən 2-nin region mənsubiyyəti paytaxt və iri şəhər kimi Ankara, 3-nün İstanbuldur. Rusiyada qubernatorların region mənsubiyyəti üzrə Moskva (qubernatorların yeddisinin region mənsubiyyəti buraya aiddir) digərlərindən fərqlənir. Rusiyada vəzifədə olan qubernatorların 51%-i məhz 17 regiona mənsubdur. Türkiyə üzrə analoji göstərici 46%-ə bərabərdir.

Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti başçılarının region mənsubiyyəti ölkə üzrə qeyri-bərabər paylanır. Belə ki, 334 icra hakimiyyəti başçısından 86-ı (26%-i) Qərbi Azərbaycan (9%), Bakı (9%) və Naxçıvan (8%) regionlarının payına düşür. Bununla belə, məlumatların təhlilinə əsasən, həmin regionlara mənsub olmaq vəzifədə qalma müddətini uzatmır. Digər tərəfdən, ötən dövr ərzində rayonlardan 7-si[24] üzrə mənsubiyyəti olan cəmi bir icra hakimiyyəti başçısı vəzifədə olub.

Diaqrama nəzər yetirsək, Bakı şəhərinin rayonları üzrə region mənsubiyyəti Qərbi Azərbaycan, Bakı və Naxçıvan olanlar təqribən bərabər sayda üstünlük təşkil edir. Qərbi Azərbaycan mənsubiyyətli olanlar əsasən Bakı şəhəri və Gəncə-Qazax regionu üzrə, Naxçıvan regionu üzrə mənsubiyyəti olanlar əsasən Bakı şəhəri və Naxçıvan regionu üzrə vəzifə tutur.

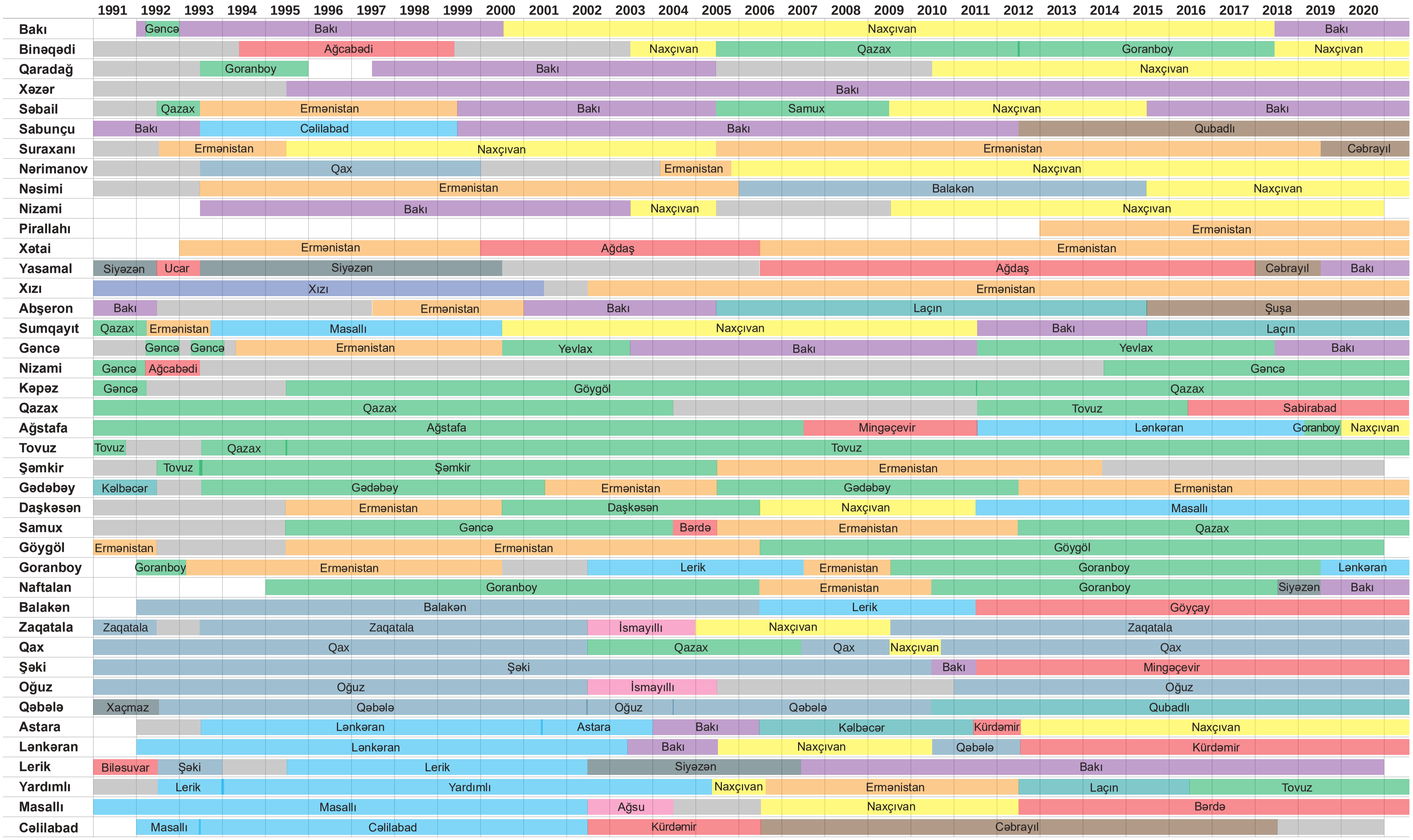
Gəncə-Qazax regionu üzrə həmin regiona mənsub olan icra başçıları üstünlük təşkil edir. Analoji təsbit Şəki-Zaqatala, Dağlıq Şirvan və Aran regionu üzrə də keçərlidir. Lənkəran regionu üzrə 2000-ci illərə qədər həmin regiona mənsub olanların təyinatına, bu tarixdən sonra isə fərqli regionlara mənsub olanların təyinatına üstünlük verilməsi diqqət çəkir. Eyni zamanda Quba-Xaçmaz regionu üzrə də 2000-ci illərə qədər həmin regiona mənsub olanların vəzifədə olduğu, sonrakı dövrdə isə ölkənin cənub və qərb bölgələrinə mənsub olanların vəzifə tutduğu müşahidə olunur. Hazırda işğaldan azad olunmuş rayonlara da ötən dövr ərzində həmin rayonlar üzrə mənsubiyyəti olan şəxslər təyin olunub.

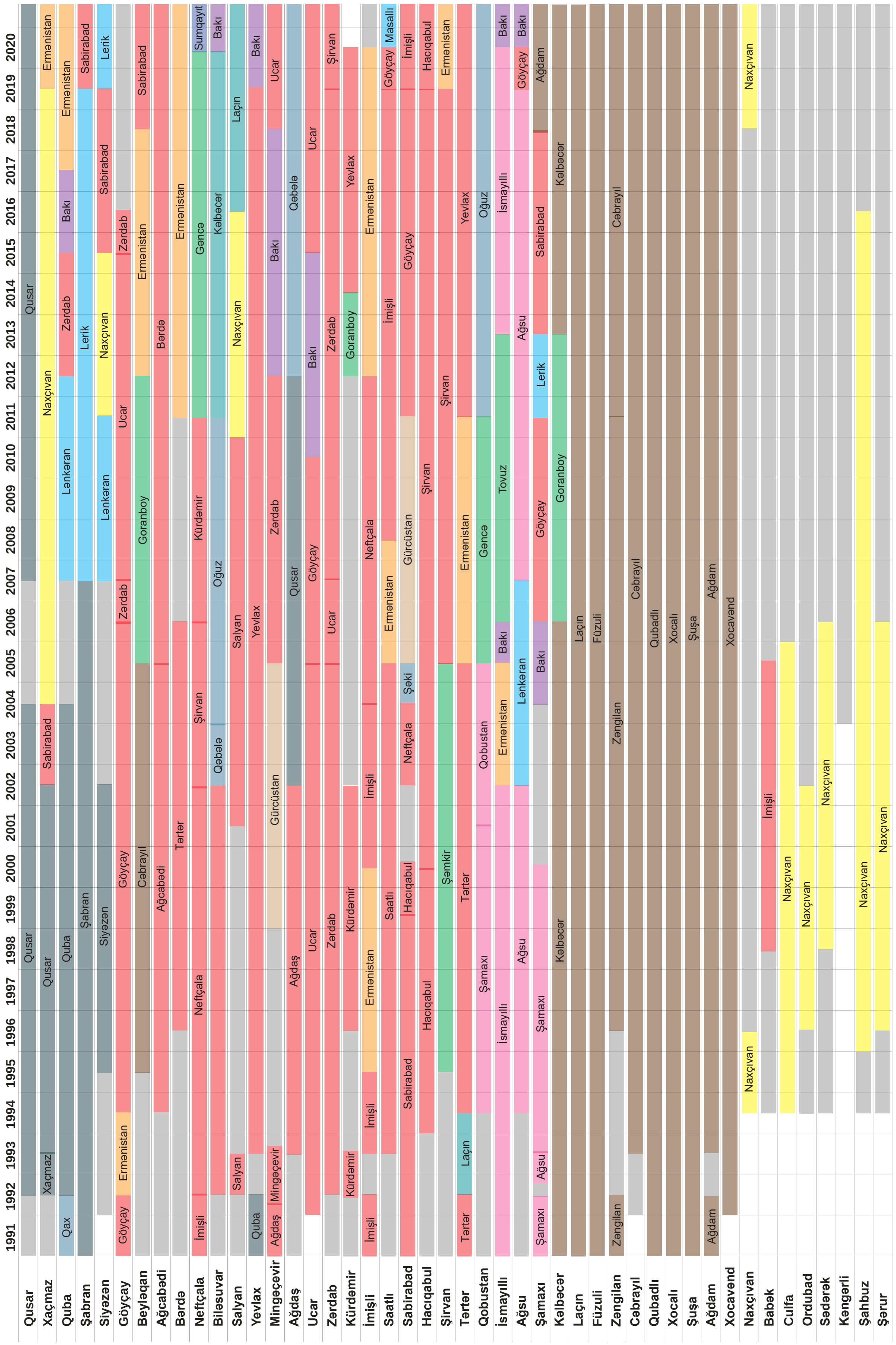
Yerli icra hakimiyyəti başçılarının region mənsubiyyəti ilə vəzifədə olduğu region arasında əlaqə dövri olaraq dəyişir. Belə ki, mənsub olduğu regionlara təyin olunanların ümumi ilkin təyinatlar daxilində payı 1991-1994-cü illər ərzində 69%-ə, 1995-2000-ci illər ərzində 72%-nə bərabər olarkən, analoji göstərici 2001-2005-ci illərdə azalaraq 33%-ə, 2006-2010-cu illərdə 30%-ə, 2011-2015-ci illərdə 22%-ə, 2016-2020-ci illərdə 24%-ə bərabər olub.

[24] Astara, Daşkəsən, Qobustan, Xızı, Saatlı, Samux, Xocavənd rayonları.

YERLİ İCRA HAKİMİYYƏTİ BAŞÇILARININ REGİON MƏNSUBİYYƏTİ

- Bakı
- Abşeron
- Gəncə-Qazax
- Şəki-Zaqatala
- Lənkəran
- Quba-Xaçmaz
- Aran
- Yuxarı Qarabağ
- Kəlbəcər-Laçın
- Dağlıq Şirvan
- Naxçıvan
- Ermənistan SSR
- Gürcüstan
- Məlumat əldə edilməyib
- İcra hakimiyyəti başçısı təyin olunmayıb





Qeyd: Diaqram müəllif tərəfindən toplanan məlumatlara istinad edir.

Nəticə

Yerli icra hakimiyyəti başçıları fərqli və bəzən də bir-birinə zidd iki baxış bucağını: dövlət və yerli əhalini təmsil edir. Bu halda sözügedən vəzifəli şəxslərin peşəkarlıq səviyyəsi və liderlik qabiliyyəti fərqli mövqe və tələbləri uzlaşdırmaq bacarığı kimi ümumiləşdirilir.

İctimai təsəvvürdə bu vəzifənin daşıyıcıları yerli əhalinin müxtəlif qayğı və problemləri ilə bağlı müraciət etdiyi əsas instansiya kimi qərarlaşsa da, digər tərəfdən, sözügedən vəzifəli şəxslərin rolu dəyişən hüquqi-institusional sistemdən asılı olaraq müəyyənləşir. İctimai gözləntilərlə rəsmi təsisatların, institusional sistemin müəyyən etdiyi hüquqi çərçivə arasında hər hansı uyğunsuzluq bu sahədə çıxılmaz situasiyaya yol açır. Bu baxımdan yerli icra hakimiyyəti başçıları ilə bağlı ictimai narazılıq yaradan faktorlar onlardan irəli gələn müxtəlif subyektiv amillərlə yanaşı, həm də onların azalan səlahiyyətlərinin nəticəsi kimi izah oluna bilər.

Digər tərəfdən, sözügedən vəzifəli şəxslərlə bağlı ziddiyyətli məqam təkcə onların təmsil etdiyi baxış bucaqlarının müxtəlifliyi ilə məhdudlaşmır, eyni zamanda onların daşıdığı statusla funksionallığı arasındakı uyğunsuzluqdan irəli gəlir. Yerli icra hakimiyyəti başçılarının siyasi iqtidar tərəfindən istənilən təhsil, peşə yaxud sosial qruplar arasından seçilərək dövlət hakimiyyətinin yerlərdəki təmsilçisi kimi təyinatı onların prestijli statusu hesab olunur. Digər tərəfdən, onların müxtəlif vəzifə və öhdəlikləri icra edən funksional liderlər olması tələb olunur. Halbuki həmin vəzifə və funksiyaların icrası onların müvafiq sahədə təhsil və təcrübə imkanlarına malik olmasını şərtləndirir. Başqa sözlə, geniş funksiya və səlahiyyətlər həvalə olunan bu vəzifəli şəxslərin müvafiq sahə üzrə bilik və bacarıqlara malik olmadan həmin funksiyaları icra edə bilmək səriştəsi sual doğuran ziddiyyətli məqamlardan biri kimi önə çıxır.

Bu mənada yerli strukturları mərkəzi hakimiyyətin inzibati vasitəsi kimi yox, yerlərdə məhz hakimiyyətin özü kimi görən və idarəetmə reallığını rəhbər fiqurların peşəkarlıq səviyyəsi ilə şərtləndirən yanaşma özünü doğruldur. Ayrı-ayrı ölkələrin təcrübəsi güclü bürokrat kadrlardan kənar dövlət idarəçiliyinin hər iyirmi ildən bir böhranla üzləşdiyini göstərir.

Qeyd edək ki, Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti başçıları ilə bağlı yaranan mənzərə sözügedən vəzifənin peşə tələbləri deyil, məhz siyasi status daşımasından irəli gəlir. Ölkədə hədəflənən çevik və şəffaf idarəetmə modelinin qurulması, işləməsi və uğurlu olması yerli hakimiyyət strukturlarında islahatlarla yanaşı, onların rəhbər şəxslərinin peşəkarlıq səviyyəsi ilə bağlı tələblərin artırılmasını zəruri edir.

Tədqiqat çərçivəsində ayrı-ayrı parametrlər üzrə ölkələrarası müqayisəli dəyərləndirmələr onlar arasında uyğunlaşma yaxud kənarlaşmaları aşkar edir. Vəzifəyə təyinat və azad olunmaların dinamikası baxımından Azərbaycan və Rusiya üzrə müəyyən uyğunluq görünsə də, digər ölkələr üzrə mənzərə fərqlənir. Gələnən nəticə ölkə üzrə təyinat və azad olunmaların dinamikasının əsasən siyasi faktorlardan asılı olduğunu deməyə əsas verir. Eyni zamanda son 30 il ərzində vəzifəyə təyinatlarda digər faktorların təsiredici rolu da qeyd oluna bilər. Təyinat almaq baxımından, icra hakimiyyəti başçılarının yaş strukturda fərqli yaş qruplarının təmsil olunması bu amilin təsirli olmadığını, gender bölgüsü üzrə qeyri-bərabər mənzərə bu amilin müəyyənedici olduğunu deməyə əsas verir. Təyinatlarda təhsil və peşə istiqamətləri üzrə konkret deyil, dövri olaraq dəyişən üstünlük olduğunu qeyd etmək mümkündür. Region mənsubiyyəti isə bu baxımdan təsirli amil kimi qəbul oluna bilər. Qeyd olunan faktorların təsirlilik dərəcəsi eyni zamanda sabit "başçı" profilinin, monoton arxetipin mövcudluğu baxımından da keçərli hesab olunur.

Müqayisəli təhlil Azərbaycanda inzibati ərazi vahidlərinin say çoxluğuna baxmayaraq, yerli icra hakimiyyəti orqanlarına təyinatların, xüsusən təkrar təyinatların dinamikasının ləng olduğunu göstərir. Digər tərəfdən, təyinatların dinamikası ölkə üzrə həm coğrafi, həm də tarixi baxımdan qeyri-bərabər paylanır. Təyinatların say etibarilə ən çox olduğu inzibati rayonla ən az olduğu inzibati rayon arasındakı fərq 10 dəfədən çoxdur. Həmçinin 30 il ərzində vəzifəyə təyinatların 25%-i təkcə 1992-1993-cü illərin payına düşür. Bu istiqamətdə müəyyən qanunauyğunluq olmadığı kimi, vəzifədə qalma müddəti də 5 gündən 23 ilə qədər dəyişir. Vəzifədə qalma müddəti baxımından yaranan mənzərə seçilən ölkələr arasında Rusiya təcrübəsi ilə bənzərlik təşkil edir.

Ərazi idarəetmə rəhbərlərinin yaş strukturu baxımından Türkiyə və postsovet ölkələri arasında, eləcə də postsovet ölkələrin öz daxilində fərqli mənzərə yaranır. Onların orta yaş göstəricisinin aşağı olması baxımından Gürcüstan

və Ukrayna digər ölkələrdən fərqlənir. Azərbaycanda icra hakimiyyəti başçısı vəzifəsinə son illərə aid təyinatlar üzrə gəncləşdirmə siyasəti bu vəzifəli şəxslərin orta yaş göstəricisini Gürcüstan və Ukrayna təcrübəsinə yaxınlaşdırır. Digər tərəfdən, vəzifədən azad olunanların yuxarı yaş göstəricisi baxımından mövcud mənzərə Rusiya təcrübəsinə uyğunluq təşkil edir.

İstər Azərbaycan, istərsə də digər postsovet ölkələri üzrə ərazi idarəetmə rəhbərlərinin təhsil istiqamətləri və peşə mənsubiyyəti üzrə homogen bir mənzərə mövcud deyil. Bu, sözügedən ölkələr üzrə təyinatlarda bu kimi kriteriyalar üzrə konkret tələblər irəli sürülmədiyini göstərir. Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti başçılarının analoji göstəriciləri Türkiyə təcrübəsindən kəskin fərqlənsə də, postsovet ölkələri ilə bənzərlik təşkil edir. Bununla belə, son illər ərzində müvafiq sahədə təhsil və peşə təcrübəsinə malik olanların bu vəzifədə təmsil olunması üzrə artan tendensiya müşahidə olunur.

Region mənsubiyyəti və təyin olunduğu region arasında əlaqə baxımından postsovet ölkələri Türkiyə təcrübəsindən fərqlənərək öz aralarında əsasən bənzər görüntü yaradır. Bununla belə, Azərbaycanda yerli icra hakimiyyəti başçılarının region mənsubiyyəti və təyin olunduğu region arasındakı asılılıq tədricən digər postsovet ölkələrindən fərqlənərək illər üzrə azalan dinamikadadır. Bu göstərici son illər üzrə Ukraynada 48%, Rusiyada 38%, Gürcüstanda 30%, Azərbaycanda 24% təşkil edir.

İSTİFADƏ OLUNAN ƏDƏBİYYAT

[1] Yıldızcan C. Çiner C.C. Yönetimin nesnesi olarak vali. // Memleket, siyaset, yönetim, № 29 (13), 2018, s. 1-30.

[2] Barth J. Ferguson M.R. Gender and guvernatorial personality. // Women & Politics, № 24 (1), 2002, s. 63-82.

[3] Karasu K. İdarenin mülkle bağının kurulması: mülkileşme. // Tural E. Çapar S. 1864 Vilayet Nizamnamesi, Ankara: TODAİE, 2015, s. 345-368.

[4] Tanguy G. French prefects: genesis and institutionalization of a state ‘grand corps’ (nineteenth-twenty-first centuries). // Tanguy G. Eymeri-Douzans. J.M. Prefects, governors and commissioners, Governance and Public Management, Birmingham: Palgrave Macmillan, 2021, s. 39-64.

[5] Tanguy G. Eymeri-Douzans J.M. Variations on the prefectoral figure in europe: some research questions and an ideal-type for a comparison. // Tanguy G. Eymeri-Douzans. J.M. Prefects, governors and commissioners, Governance and Public Management, Birmingham: Palgrave Macmillan, 2021, s. 1-35.

[6] Karasu K. Mülki İdare Amirliği Mesleği. // Emre C. İyi yönetim arayışında mülki idarenin geleceği, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, 2002, s. 113-214.

[7] Reuter O. J. Robertson G.B. Subnational appointments in authoritarian regimes: evidence from russian gubernatorial appointments. //The journal of Politics, №4 (74), 2012, s. 1023-1037.

[8] Shejavali N. Regional governors: the good, the bad and the ugly. // Election Watch Briefing Paper № 2 (7), 2015, s. 1-20.

[9] Monaldi F. Decentralizing Power in Latin America: The Role of Governors in National Policymaking. // Scartascini C. Stein E. Tommasi M. How Democracy Works, Cambridge: Inter-American Development Bank and DRCLAS Harvard University, 2010, s. 177-216.

[10] Tolz V. Regional governors and the Kremlin: the ongoing battle for power. // Communist and Post-Communist Studies, № 30 (4), 1997, s. 401-426.

[11] Moses J.C. The political resurrection of russian governors. // Europe-Assia Studies, № 66 (9), 2014, s. 1395-1424.

[12] NISPAcee, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Report on Public Administration Reforms in Ukraine, Kyiv, 2016, s. 1-41.

[13] Yıldızcan C. Le préfet comme acteur et institution : l’évolution de la fonction préfectorale en Turquie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, Galatasaray Üniversitesi, 2017.

[14] Matsuzato K. All Kuchma’s men: the reshuffling of ukranian governors and the pre-

sidential election of 1999. // Post-soviet Geography and Economics, № 6 (42), 2001, s. 416-439.

[15] Tanguy G. Eymeri-Douzans J.M. Social and educational backgrounds. // Tanguy G. Eymeri-Douzans. J.M. Prefects, governors and commissioners, Governance and Public Management, Birmingham: Palgrave Macmillan, 2021, s. 121-146.

[16] Bogumil J. Kuhlmann S. Territorial administration in Germany: institutional variants, reforms and actors at meso-level of government. // Tanguy G. Eymeri-Douzans. J.M. Prefects, governors and commissioners, Governance and Public Management, Birmingham: Palgrave Macmillan, 2021, s. 327-352.

[17] Çiner C.C. Yıldızcan C. Prefects in the midst of storms: the case of Turkey. // Tanguy G. Eymeri-Douzans. J.M. Prefects, governors and commissioners, Governance and Public Management, Birmingham: Palgrave Macmillan, 2021, s. 419-450.

[18] Российская Федерация, №10, 1995, s. 53-54.

[19] О Структуре, Полномочиях И Правилах Деятельности Правительства Грузии, https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2062?publication=41

[20] Об Утверждении Статуса Государственного Представителя, https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2097940?publication=0

[21] Про Представника Президента України, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12#Text

[22] Про місцеві державні адміністрації, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text

[23] 23/4/1981 Tarih Ve 2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2477.pdf

[24] Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına dair Kanun, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/07/20060705-5.htm

[25] Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf

SOSİAL
TƏDQİQATLAR
MƏRKƏZİ

Azərbaycan Respublikası, AZ1006, Bakı şəhəri, Yasamal rayonu, İsmayıl bəy Qutqaşınlı küç.,18
Telefon: (+994 12) 510-70-78; (+994 12) 510-23-75; (+994 12) 510-70-69

info@stm.az www.stm.az