

# REGIONAL DEMOKRATIYA ÜZRƏ

Avropa Şurası İstinad Çərçivə Sənədi



Avropa Şurası Yerli və Regional  
Hakimiyətlər Konqresi

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# **Avropa Şurası Regional Demokratiya üzrə İstinad Sistemi**

Avropada Yerli və Regional idarə orqanları Nazirlərinə  
təqdim olunmuşdu.

Utrext - 16 - 17 Noyabr 2009

Layihə : Avropa Komissiyasının yerli ve regional  
hakimiyət üzrə Kongresi

Çap : Avropa Şurası

Nəşr : Bilər 2017

# Mündəricat

<b>I.</b>	<b>ÖN SÖZ.....</b>	<b>5</b>
<b>II.</b>	<b>REGIONAL DEMOKRATIYA ÜZRƏ İSTİNAD SİSTEMİNİN RƏSMİ MƏTNİ.....</b>	<b>9</b>
A.	Giriş.....	9
B.	Istinad sisteminin strukturu və məzmunu .....	14
1.	Regional arxitektura .....	14
1.1.	Regional struktur .....	14
1.2.	Səlahiyyətlər .....	14
1.3.	Hökumətin digər orqanları ilə əlaqələr.....	16
1.4.	Mərkəzi hakimiyyətlə əlaqələr .....	17
1.4.1.	Qərarvermə prosesinə daxil olma .....	17
1.4.2.	Nəzarət və substitusiya (əvəz etmə) ..	18
1.4.3.	Loyallıq, ərazi bütövlüyü və birləşmə ..	19
1.5.	Regional müxtariyyətin müdafiəsi.....	20
2.	Regional orqanlar və daxili təşkilatlar (regional demokratiya) .....	20
2.1.	Özünü-təşkilat.....	20
2.2.	Regional orqanlar .....	21
2.3.	İş şəraiti.....	21
2.4.	Regional administrasiya.....	22
2.5.	Yaxşı iradəetmə.....	23
3.	Maliyyələşmə.....	23
3.1.	Mənbələr .....	23
3.2.	Maliyyənin bərabərləşdirilməsi və transferlər (köçürmələr) .....	24
3.3.	Borc götürmə”.....	25
4.	Milli və beynəlxalq əlaqələr .....	25
<b>III.</b>	<b>MADDƏLƏR HAQQINDA ŞƏRHLƏR .....</b>	<b>27</b>
1.	Regional arxitektura .....	27
1.1.	Regional struktur .....	27

1.2.Səlahiyyətlər .....	28
1.3.Hökumətin digər pillələri ilə əlaqə .....	32
1.4.Mərkəzi idarə orqanları ilə əlaqələr .....	33
1.4.1.Qərarverməyə cəlb olunma .....	33
1.4.2.Nəzarət və əvəzedilmə .....	35
1.4.3.Loyallıq, ərazi bütövlüyü və birləşmə .....	38
1.5.Regional özünüidarənin müdafiəsi .....	39
2. Regional orqanlar və daxili təşkilatlar (regional demokratiya) .....	41
2.1.Özünü-təşkilat .....	41
2.2.Regional orqanlar .....	42
2.3. İş şəraiti .....	43
2.4.Regional administrasiya.....	46
2.5.Yaxşı idarəçilik .....	47
3. Maliyyələşdirmə .....	49
3.1.Mənbələr .....	49
3.2 Maliyyə bərabərliyi və köçürmələr (transferlər).....	53
3.3. Borc almaq .....	57
4. Yerli və beynəlxalq əlaqələr .....	58
<b>RECOMMENDATION 282 (2010) .....</b>	<b>61</b>
<b>REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS.....</b>	<b>65</b>

## I. ÖN SÖZ

Avropa Şurası çərçivəsində, təbiətindən və institusional xüsusiyyətindən asılı olmayaraq, regional idarəetmə orqanları öz demokratik strukturlarına, təşkilati formalarına, səlahiyyətləri və resurslarına, dövlət daxilindəki yerlərinə, digər idarəetmə orqanları və vətəndaşlarla münasibətlərinə dair istinad sistemlərinə və prinsiplərinə malikdir.

Açıq, müxtəlif sahələrdə fəal, birgə məsuliyyət əsasında qurulmuş, əhalinin rifahını və davamlı inkişafı rəvnəqləndirən müasir tipli ərazi demokratikası sistemini dəstəkləyən bütün bu amillər Avropa Şurası Regional Demokratiya üçün istinad sistemi adlı sənəddə bir yerə toplanmışdır.

Bu, bu gün vətəndaşlara göstərilən demokratiya, səmərəlilik və xidməti birləşdirməyin ən yaxşı yolu kimi görsənən çox səviyyəli idarəçilik çərçivəsində intensivliyini və konturunu dövlətin özü müəyyən etdiyi regional muxtariyyətsiz dərk edilə bilməz.

Bu sənədin siyasi gücü və onun ehtiva etdiyi istinadların nüfuzu təkəcə onun mətninin yerli və regional idarəetmə orqanları üzrə Avropa Şurası Nazirlər Konfransı tərəfindən 16 Noyabr 2009 - cu ildə Utrext sessiyasında tanınmasından yox, həmçinin onun məzmununun Helsinki prinsipləri və 2008- ci ildə Konqres tərəfindən qəbul edilmiş Regional Demokratiya haqqında Avropa Xartiyası layihəsinə əsaslanmasından irəli gəlir.

Mərkəzi hakimiyyət və hakimiyyətin ilkin pilləsi (yerli idarəetmə orqanları) arasındakı orta səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə yönəlmiş regional subyektlərin hüquq və vəzifələrinə dair bu məcəllənin iki əsas funksiyası var.

Birincisi, ölkələr regional idarəetmə orqanlarını yaratmaq və ya mövcud orqanların islahatını həyata keçirmək istədikdə ilham mənbəyi kimi çıxış etmək.

İkincisi isə, Konqresin Avropa Şurasının üzvü olan dövlətlərdə regional demokratiyanın monitorinq vəzifəsini həyata keçirməsi kontekstində əsaslına biləcəyi siyasi istinad prinsiplərinin külliyyatı kimi fəaliyyət göstərmək.

Yerli özünüidarələr haqqında Avropa xartiyasının zəruri qüvvəsi sayılan, həm qeyri rəsmi ekvivalent və vacib əlavə olan "Yerli demokratiya üçün Avropa Şurası istinad sisteminin məcburi xarakter olmamasına baxmayaraq onun əsas rəmzi dəyəri var, çünki onun standartları Utrext Nazirlər Konfransı, Konqress, Parlament Assambleyası, Regionlara dair Avropa Birliyi Komitəsi və daha geniş desək regional icma və onun assosiasiyaları tərəfindən bəyənilibdir. Bu sənəd həm qeyri rəsmi ekvivalent və vacib əlavədir. Məcburi xarakter daşımada, bu istinad toplusu düzgün istiqamətdə atılan addım kimi hesab edilməli, regional demokratiya üçün Avropa Xartiyasının qəbul olunması hələ də əsas məqsəd kimi qalır.

Müvafiq regional rəngarəngliyinə riayət etməklə hər bir ölkə istinad sisteminin 6 fəslindən və onları müfəssəl şəkildə təqdim edən 55 paraqraftan regional institusional təcrübəsini formalaşdırmaq və öz əhalisininə xeyrinə yüksək keyfiyyətli idarəetməni inkişaf etdirmək məqsədilə ən uyğun və ən münasib hesab etdiyi prinsip, konsepsiya və xüsusiyyətləri tətbiq edə bilər.

Əsnəkliyi, seçimləri və təklif etdiyi regional seçimlərin ölçüsü ilə bu mətn federal, regional və ya sadəcə desantralizasiya və ya dekonstrasiya olan dövlətlər üçün də faydalı ola bilər.

Onun istifadəsinin etibarlı və tərtibatının ruhuna uyğun olması üçün istinad sisteminin özündə birləşdirdiyi bu prinsiplər regional demokratiyanın hər bir səviyyəsinə, hətta qüsursuz demokratik legitimlik, kafi muxtariyyət, fəaliyyət üçün real potensial, dövlət tərəfindən tanınma və dövlət daxilində mötəbər status həmçinin vətəndaşların cəlb olunması üçün bu mətn hər yerdə tətbiq olunmalıdır. əsasında hər yerdə tətbiq olunmalıdır.

Bu İstinad Toplusunun canlandırmaq, onu ümumi diqqət mərkəzinə gətirmək, onun hər bir dövlətdə qəbul olunması və regionlar üçün faydalı olan mahiyyətini vurğulamaq üçün güc, nüfuz və səlahiyyət vermək məqsədilə Konqres onun istifadəsini asanlaşdırmaq üçün aydın, nömrələnmiş paraqraflar şəkildə təqdim etmək qərarına gəlib.



Regional strukturun potensialını və onun dimaikasını möhkəmləndirən ideyaların mahiyyətini imkan daxilində izah etmək üçün mətnin müxtəlif hissələri haqqında izahlı şərhlər daxil edilmişdir.

Konqresin arzusu budur ki, bu text Yerli Özünüidarəetmələr haqqında Avropa Xartiyasının oynamış olduğu və davam etdirdiyi rol kimi rol oynasın yəni 21 ci əsrdə, demokratiya və yüksək keyfiyyətli idarəetmə tələb edən regional idarə orqanlarına başçılıq etmək və onları idarə etmək kimi vəzifəsi olanları həvəsləndirə Konqres həmçinin ümid edir ki, regional idarə orqanlarının forması olmadığı ölkələrdə bu sənəd quvvələri və vətəndaşları yaxınlaşdıran bu növ orta orqanların qurulması üçün "regional istək" yarada bilər.

## **II. REGIONAL DEMOKRATIYA ÜZRƏ İSTİNAD SİSTEMİNİN RƏSMİ MƏTNİ**

### **A. Giriş**

Yerli və regional demokratiyanın möhkəmləndirilməsi, və insan hüquqlarınının qorunmasınının təmin edilməsi Avropa Şurasınının əsas məqsədləri arasındadır, çünki düzgün fəaliyyət göstərən demokratiya Avropada sülh və stabilliyin əsaslarından birini təmin edir.

Öz müxtəliflikləri ilə yerli və regional idarə organları demokratiyanın əsas prinsiplərini və insanların yaşadıkları ərazinin idarə edilməsində iştirakinin tərəqqisini əks etdirir.

Yerli və Regional demokratiya üzrə Avropa Komitəsi və Avropa Şurasınının Yerli və Regional idarə organları Kongresə uzv dövlətlərin (daxili strukturundan asılı olmayaraq) institusional inkişaflarında onlara kömək edəcək "regional demokratiya üçün istinad bazası" ilə təmin olunmasınının əhəmiyyətini gəstərir.

1993 cü il iyununda Cenevrədə İsvec Konfederasiyası və Cenevrə Kantonununun dəvət ilə Avropanın Yerli və regional Daimi Konfransı tərəfindin keçirilən «Avropada Regionlaşma: «İnkişaf və perspektivlər» adlı konfrans Avropa Şurasınının regionlar və regionlaşmada marağının ilkin manifesti oldu.

1340(1997) sayılı Tövsiyyəsində Avropa Şurasınının Parlament Asambleyası Konqresin 1997-ci il Avropa

Regional özünüidare xərtiyasının layihə mətnini tamamilə dəstəklədiyini ifadə etmişdir. O, Nazirlər Kabinetinə, Parlament Assambleyası və fəaliyyətdə olan Avropanın Yerli və regional özünüidare konqresi ilə birlikdə, qəbul etməzdən və imzalanmağa təqdim etməzdən əvvəl yekunlaşdırmaq məqsədi ilə hökumətlərsi komitəyə həvalə olunacaq xərtiyanın layihə mətninin təmin etdiyi siyasi imkandan istifadə etməyi təklif edir.

Yerli və regional hakimiyyətə məsul Avropa nazirlərinin 2002 -ci ildə Finlandiyada keçirilən Konfransının 13- cü sessiyasında nazirlər Nazirlər kabinetindən Avropa Xərtiyasının Yerli özünüidare barədə müxtəlif səpkili hüquqi sənədlərini konfransda (bundan sonra "Helsinki prinsipləri") tərtib edilmiş qaydları nəzərə alaraq hazırlanmasına dair YRDK –ya texniki tapşırıqlar verilməsini xahiş etdi.

Nazirlər komitəsinin üzv dövlətlərə sərhədlərin dəyişdirilməsi prosesi və yaxud yerli və regional özünüidarənin strukturu ilə bağlı 12 (2004) sayılı Təvsiyəsi bu cür mahiyyətin yaradılması və ya dəyişdirilməsi, xüsusilə özünüidarələr arasında məsləhətləşmənin olması üçün çoxlu sayda göstəricilər müəyyənləşdirir. Hər bir islahat prosesi effektiv, şəffaf, məsuliyyətli və təmsiledici insitutsional dialoqa əsaslanmalıdır. İctimaiyyətin informasiyaya çıxışı təmin olunmalıdır və dialoqun nəticəsi mümkün olduğu qədər tez ictimaiyyətə çatdırılmalıdır. İnsitutsional dialoq təmsiledici xarakter daşıyarsa yerli və regional idarə orqanların siyasi mənsubiyyətindən asılı olmayaraq

onların qanuni maraqları olan müraciət olunmuş məsələlərdə iştirakı təmin olunmalıdır. Nəhayət, bütün müvafiq informasiyanın vaxtında aydın təşkil olunmuş prosedurlar vasitəsilə iştirakçılara çatdırılması vacibdir, məcburi deyilsə, yekun qərarvermə prosesində mülahizələr nəzərə alınmalı və əlbəttə ki, bu institusional dialoq böyük əhəmiyyətə malikdir və parallel proseslər vasitəsilə öz mahiyyətindən kənar qalmamalıdır.

Yerli və regional hakimiyyətə məsul Avropa nazirlərinin Budapeştdə keçirilən Konfransının 14-cü sessiyasında nazirlərə YRDK-nın Valensiyada keçiriləcək 15-ci konfransda müzakirə olunacaq inkişaf, innovasiyalar və digər məsələlər barəsində məruzə hazırlamaq həvalə edildi və eyni zamanda Valensiya Konfransında regional özünüidarəetmə məsələsini və bu sahədə yerinə yetirilən digər işləri növbəti sessiyada (Utrext 2009) onlara demokratik cəmiyyətlərdə layiq oldukları diqqəti yetirmək qərara alındı.

Eyni zamanda, Kongress Regional özünüidarə barədə Avropa Xartiyasının (1997) layihə mətnini hazırlamaqda davam edərək –(240(2008) Tövsiyyəsinə 2008- ci ildə Regional Demokratiya üzrə Xartiya layihəsini əlavə etmək təklifinə nail oldu.

2007- ci ildə Valensiyada ona verilən mandata müvafiq fəaliyyət göstərən YRDK 2008 ci ildə „Avropa Şurasının Nazirlər Komitəsinə kongresslə birgə “regional demokratiya üçün istinad sistemi mətnini” tərtib etmək təklif edildi.

2008-ci ildə, 2007-ci ildə ona verilən mandata müvafiq olaraq fəaliyyət göstərən YRDK Avropa Şurası Nazirlər Komitəsinə Konqreslə birlikdə “Regional demokratiya üçün istinad sistemi mətnini tərtib etməyi təklif etdi.

Bu sənəd kompilyasiyadır və Nazirlər və Konqresin qərarının sintezindən ibarətdir ki, regionlaşma prosesinə başlamaq və yaxud yerli və regional strukturların sənədlərini nəzərə almadan islahat aparmaq niyyətində olan hər hansı dövlət üçün istinad nöqtəsi kimi xidmət edir.

YRDK- da hökumət , kongres, və beynəlxalq qeyri hökumət təşkilatlarının nümayəndələrinin köməyi ilə hazırlanmış” istinad sistemi mətni” yerli özünüidare haqqında Avropa Xartiyasının 13- cu maddəsinin dövlətin səlahiyyətli məmurların təyin olunmasında və dövlətin müxtəlif strukturlarında məsuliyyətlərin tarazlaşdırılması üçün yayılması vasitəsidir.

İstinad mətni həmçinin subsidiyarlıq<sup>1</sup> prinsipini, social və ərazi birliyi<sup>2</sup> prinsipi və suveren dövlətlərin (federal

---

<sup>1</sup> **Subsidiyalıq prinsipi** qərarları vətəndaşlara daha yaxın etmək və hakimiyyətin hədsiz dərəcədə uzaqda qalmasının qarşısını almaq üçün yaradıldı”, əlavə edilir ki, “Subsidiyalıq prinsipi hakimiyyətin actual mövcudluğunda hec bir rol oynamır ancaq o mövcud səlahiyyətin icra olunub oluna bilməməsinə müəyyən etməyə imkan verir və yalnız rəqib qüvvələrin olduğu məqamda hərəkətə gəlir.

<sup>2</sup> **Teretorial birləşmə prinsipi** harada yaşamasından asılı olmayaraq vətəndaşların bərabərliyi kimi izah oluna bilər:ərazi birləşmə prinsipinin məqsədi xüsusilə coğrafi müxtəlifliyi və demoqrafik vəziyyətləri nəzərə alaraq vətəndaşların dövlət qulluğuna çıxışını ədalətli şərtlərlə təmin etsin, rəqabətə davamlı, balanslaşdırılmış, davamlı inkişaf və həyat şəraitinin ölkə boyu

loyallığın)<sup>1</sup> tərkib hissələri arasında həmrəylik zərurətini vurğulamalıdır.

İstinad mətni həmçinin mədəniyyət və təlim, social müdafiə və tibbi xidmət balanslaşdırılmış və davamlı inkişaf, təbiətin mühafizəsi və biomüxtəlifliyin və iqtisadi siyasətin qorunması kimi regional fəaliyyət sektorlarını əhatə edən “regional maraqlar” konsepsiyasının yaranmasını nəzərdə tutur.

Bütün bu prinsiplərin vəhdəti və “yaşam qaydaları” dövlət daxilində demokratiya prinsiplərinin əsasını təşkil edir.

Regional müəsisələrin məşvərət orqanları və demokratik nümayəndəlik ilə bağlı gizli səsvermə yolu ilə seçkilərə üzvlərin təyin olunmasının başqa vasitələrindən (məs: regional müəsisəni təmsil edən orqanların üzvlərinin bilvasitə seçilməsi) daha çox üstünlük veriləndir.

---

yaxşılaşdırılması baxımından, onları ən optimal şərtlərlə təmin etməkdən ibarətdir.

(federal yaxud regional) idarə orqanları öz səlahiyyətlərini müstəqil surətdə icra edə bilər və nəzəri cəhətdən öz səlahiyyətlərini necə yerinə yetirdikləri barədə daha yüksək yaxud federal hakimiyyətə yaxud digər idarə orqanlarına cavabdeh deyillər. Qurumların müxtariyyəti dövlətin quruluşunu təhlükə altına sala bilər. Bütün qurumlar öz vəzifə və öhdəliklərini icra edərkən, digər tərkib qurumların ümumi struktur balansına və maraqlarına ziyanın qarşısını almaq üçün “**federal loyallığa**” riayət etməlidir.

## **B. İstinad sisteminin strukturu və məzmunu**

### **1. Regional arxitektura**

#### 1.1. Regional struktur

1. Regional özünüidarələr mərkəzi və yerli özünüidarələr arasında olan ərazi idarə orqanlarıdır. Bu regional və yerli özünüidarələr arasında iyerarxiya əlaqələrinin olması demək deyil.

2. Regional idarə orqanlarının mövcud olduğu yerdə regional özünüidarə prinsipi daxili qanunvericilik və ya konstitutsiya tərəfindən müvafiq olaraq tanınmalıdır.

#### 1.2. Səlahiyyətlər

3. Regional özünüidarələr qanun və konstitutsiya hüduqları çərçivəsində öz məsulyyəti altında, xalqın marağına uyğun olaraq və subsidiarlıq prinsipinə müvafiq olaraq dövlət işlərinin bir hissəsinin nizamlanması və idarə olunmasında regional idarə orqanlarının hüquqi səlahiyyətlərini və bacarıqlarını qeyd edir.

4. Regional səlahiyyətlər konstitutsiya, regionun nizamnaməsi və/və yaxud milli qanunla müəyyən olunur. Regional idarə orqanları qanunun və konstitutsiyanın hüduqları çərçivəsində hər hansı bir məsələ onların səlahiyyətlərindən kənar olmadığı və ya

digər orqana həvalə olunmadığı halda həmin məsələ ilə bağlı təşəbbüsünü yerinə yetirməyə tam hüququ var. Regional səlahiyyətlərin nizamlanması və onlara məhdudiyətlər qoyulması konstitusiya və/ və ya qanun çərçivəsində həyata keçirilməlidir.

5. Regional hakimiyyət öz səlahiyyətləri daxilində olan sahələrdə qərar vermə və idarəçilik hüququna malik olmalıdır. Bu hüquqlar regiona aid siyasətin qəbul edilməsi və həyata keçirilməsinə icazə verməlidir. Qərarverici hakimiyyət qanunverici səlahiyyətə malik ola bilər.

6. Müəyyən məqsədlər üçün və qanun çərçivəsində, səlahiyyətlər başqa dövlət orqanları tərəfindən regional hakimiyyət orqanlarına verilə bilər.

7. Səlahiyyətlərin regional hakimiyyət orqanlarına verildiyi zaman konstitusiya və qanun çərçivəsində onlara fəaliyyətini regional şəraitə uyğunlaşdırmaq üçün azadlıqlar verilir.

8. Regional idarə orqanları regional mədəniyyətin inkişaf etdirilməsi və regionun mədəni irsinin həmçinin regional dillər də daxil olmaqla qorunmasına, yayılmasına cavabdehdir.

9. Regional iqtisadi inkişaf regional öhdəliklərin əsas tərkib hissəsi olmalıdır və regiondakı iqtisadi əməliyyatçılarla əməkdaşlıq şəraitində həyata keçirilməlidir.



10. Regional idarə orqanlar təhsil və təlim imkanlarını məşğulluğun inkişafı tələbatına uyğunlaşdırmağa kömək etməlidir.

11. Sosial rifah və ictimai səhiyyə regional idarə orqanlarının fəaliyyət dairəsində olmalıdır hansı ki, regionda social birləşməni genişləndirməyə məsuldur.

12. Ərazinin balanslaşdırılmış inkişafı regional idarə orqanlarının regionun ərazi təşkilatına təsir edən hər hansı hərəkətlərinin əsas məqsədi olmalıdır.

13. Regional idarə orqanları təbii sərvətlərin və biomüxtəlifliyin qorunması və dəyərləndirilməsinə cavabdehdir və yerli, milli və Avropa və beynəlxalq siyasətlərə uyğun olaraq regionun davamlı inkişafını təmin etməlidir.

### 1.3. Hökumətin digər orqanları ilə əlaqələr

14. Regional idarə orqanları və digər yarım milli ərazi idarə orqanları arasında əlaqə bu sənəddə göstərilən regional özünüidarə prinsipi və Yerli özünüidarə haqqında Avropa Xartiyasında nəzərdə turulmuş yerli özünüidarə və subsidiarlılıq prinisipi ilə idarə olunacaq.

15. Regional idarə orqanları və digər yarım –milli ərazi idarə orqanları qanun çərçivəsində qarşılıqlı əlaqələrini müəyyən edə və bir - biri ilə əməkdaşlıq edə bilərlər.

16. Regional idarə orqanları ümumi marağ doğuran vəzifələri yerinə yetirmək məqsədilə və vətəndaşların tələbini ödəmək üçün yerli idarə orqanları ilə əməkdaşlıq edir.

17. Yerli idarə orqanlarına imkan daxilində vaxtında müvafiq şəkildə qərar vermə prosesinin planlaşdırılmasında onlara birbaşa aid olan bütün məsələlərlə bağlı məsləhət olunmalıdır.

#### 1.4. Mərkəzi hakimiyyətlə əlaqələr

##### *1.4.1. Qərarvermə prosesinə daxil olma*

18. 2.3 və 3.3 paragraflarda göstəriləyi kimi regional idarə orqanlarının onların səlahiyyətlərinə, ümumi maraqlarına və ya regional özünüidarənin əhatə dairəsinə təsir edən qərarvermə prosesinə daxil olmaq hüququ var.

19. Qərarvermə prosesinə cəlb olunma qərar verən orqanlarda təmsil olunma və ya dövlət və regional idarə orqanları arasında məsləhətləşmə və müzakirə vasitəsilə təmin olunur. Uyğun olan məqamda qərarvermədə iştiraki də, dövlət idarə orqanları və regional idarə orqanlarının təmsilədiçi orqanları arasında məsləhətləşmə və müzakirə yolu ilə təmin etmək olar.

20. Konstitutsiyanın və ya qanunun buna imkan verdiyi qədər regional idarə orqanları və ya onların təmsilədiçi orqanları müvafiq orqanlar və ya

prosedurlar vasitəsilə, dövlətin beynəlxalq danışıqları və onların səlahiyyətlərinin yaxud regional özünüidarələrin əhatə dairəsinin risk altında olan sazişlərin həyata keçirilməsində əsasən təmsil və ya məsləhət olunmalıdır.

#### *1.4.2. Nəzarət və substitusiya (əvəz etmə)*

21. Mərkəzi hakimiyyət tərəfindən regional idarə orqanlarına edilən hər hansı nəzarət yalnız onların qanuna uyğunluqlarını təmin etmək məqsədi daşıyır. Halbuki, həvalə olunmuş səlahiyyətlərə məqsədəuyğunluğun qiymətləndirilməsi də daxil ola bilər.

22. Regional idarə orqanlarına inzibati nəzarət yalnız bu cür prosedurlarla və konstitutsiya və qanunverici müddəalarla mümkün olan hallarda icra edilə bilər. Belə nəzarət "ex post facto" icra edilməlidir və görülən hər bir tədbir onların nəzərdə tutduğu maraqların vacibliyinə mütənasib olmalıdır.

23. Milli və ya federal hakimiyyətin regional idarə orqanlarını müvəqqəti əvəzetmə səlahiyyəti yalnız istisna hallarda və konstitutsiya və qanun çərçivəsində icra oluna bilər. Bu səlahiyyət regional idarə orqanlarının öz səlahiyyətlərinin yerinə yetirə bilmədikdə xüsusi hallarda yerinə yetirilir və onun nəzərdə tutduğu maraqlara mütənasiblik prinsipinə müvafiq tətbiq olunmalıdır.

24. Əvəzolunma prosesi nəticəsində yaranan qərarvermə səlahiyyəti, həvalə olunmuş öhdəliklər istisna olmaqla, yalnız aidiyyətli regional idarə orqanlarının maraqları çərçivəsində fəaliyyət göstərən kadrlara tapşırılmalıdır.

#### *1.4.3. Loyallıq, ərazi bütövlüyü və birləşmə*

25. Regional idarə orqanları və mərkəzi hakimiyyət arasındakı əlaqələr arşılıqlı loyallıq və bərabər ləyaqət prinsipinə əsaslanmalı və dövlətin birliyinə, suverenliyinə və ərazi bütövlüyünə hörmət doğurmalıdır.

26. Mərkəzi hakimiyyətlə regional hakimiyyət, regional idarə orqanları və digər ərazi idarə orqanları və ya regional idarə orqanları ilə vətəndaşlar arasındakı əlaqələrdən asılı olmayaraq, regional özünüidarə hüquqi dövlət və hər bir dövlətin ərazi təşkilatçılığına hörməti özündə cəmləşdirir.

27. Regional idarə orqanları Konstitutsiya və ya qanundan irəli gələn bütün öhdəlikləri yerinə yetirmək üçün müvafiq lazımi tədbirləri görməlidir.

28. Regional özünüidarələrin fəaliyyəti mərkəzi hakimiyyətin iqtisadi və sosial birliyin məqsədlərinə, onun müqəisə edilə bilən həyat şəraitinə nail olmaq fəaliyyətinə, və regional idarələr arasında həmrəylik prinsipinə əsasən milli ərazi daxilində balanslaşdırılmış inkişafa öz töhfəsini verəcək.

### 1.5. Regional müxtariyyətin müdafiəsi

29. Regional idarə orqanları konstitutsiyada nəzərdə tutulmalı və ya qanunla yaradılmalıdır. Regionların mövcudluğu konstitutsiya və ya qanunla müəyyən olunur və onların yaranmasına uyğun eyni prosedura ilə, yeni konstitutsiya və qanunda dəyişiklik etməklə də ləğv edilə bilər.

30. Regional idarə orqanlarının öz səlahiyyətlərini azad icra etmək və daxili qanunda yazılmış regional özünüidarələrə hörmət prinsipini təmin etmək məqsədilə məhkəməyə müraciət edə bilərlər.

31. Regional sərhədlər yerli birliklər və aidiyyətli regional birliklərlə ilkin məsləhətləşmə edilmədən dəyişdirilə bilməz. İlkin məsləhətləşməyə referendum da daxil edilə bilər.

## **2. Regional orqanlar və daxili təşkilatlar (regional demokratiya)**

### 2.1.Özünü-təşkilat

32. Konstitutsiya və/və ya qanun regionlara nizamnamə və təsisatları da daxil olmaqla daxili strukturu təşkil etmə hüququ verdikdə, o/ onlar bu hüquqdan mümkün qədər geniş istifadə edir və ya edirlər.

## 2.2. Regional orqanlar

33. Regional idarə orqanlarının təmsiledici assambleyası olmalıdır. İcraedici funksiyalar birbaşa təmsiledici orqanlar tərəfindən icra edilmədiyi halda qanunda nəzərdə tutulan proseduralara müvafiq olaraq hər bir cavabdeh şəxsə və ya orqana həvalə olunmalıdır. İcraedici orqan xalq tərəfindən birbaşa seçildiyi halda təmsiledici assambleya qarşısında daşımaya bilər, ancaq fəaliyyəti haqqında bu assambleyaya hesabat verməlidir.

34. Regional müxtəriyyət hüququ, birbaşa, azad və gizli səsvermə yolu ilə seçilmiş assambleyalar tərəfindən icra edilməlidir. Bu göstəriş heç bir şəkildə vətəndaşların assambleyalarına, referendumlara, yaxud vətəndaşların iştirakının hər hansı digər formasına müraciət hüququna təsir etməməlidir.

35. Regional assambleyalar azad, və gizli ümumi səsvermə yolu ilə birbaşa yaxud yerli özünüidarə orqanlarını təmsil edən xalqın seçdiyi şəxslər tərəfindən dolayı yolla seçilə bilər və bu seçilmiş nümayəndələrdən ibarət olur.

## 2.3. İş şəraiti

36. Seçilmiş regional nümayəndələrin nizamnaməsi onların öz funksiyalarını azad şəkildə yerinə yetirmələrini təmin etməlidir. Onlar öz funksiyalarını yerinə yetirərkən meydana çıxan xərcləri ödəmək üçün müvafiq maliyyə vəsaitinə və kompensasiyası, həmçinin lazım olduğu halda

görülmüş işlərə və social rifahın müdafiyesinə görə itirilən məvacib və muzda görə tam və ya hissəvi müavinətlər nəzərdə tutulmalıdır. Assambleyanının üzvlərinin assambleyanın iclasları zamanı fikirlərini azad şəkildə ifadə etmək hüquqları olmalıdır. Nümayəndələrin vəzifələrinə uyğun gəlməyən hər hansı funksiya və fəaliyyətlər qanunla müəyyən olunmalıdır.

37. Regional seçilmiş nümayəndələr əleyhinə mümkün sanksiyalar qanunla müəyyən olunmalı, nəzərdə tutulan marağın əhəmiyyətliyinə mütənasib olmalı və hüquqi nəzarət altında olmalıdır. Onların fəaliyyətinin dayandırılması və buraxılması ancaq istisna hallarda praqnozlaşdırıla bilər.

#### 2.4. Regional administrasiya

38. Regional idarə orqanlarının öz şəxsi administrasiyası və işçi heyəti olmalıdır.

39. Regional idarə orqanları qanunla müəyyən olunmuş çərçivədə öz inzibati sisteminin daxili quruluşunu və orqanlarını azad şəkildə təyin edə bilər.

40. Regional idarə orqanlarının heyətinin nizamnaməsi dövlət qulluğunun ümumi prinsiplərinə uyğun gəlməli və yüksək ixtisaslı kadrların xidmət və səriştəlilik prinsipi ilə işə götürülməsinə şərait yaratmalıdır, bu baxımdan adekvat təlim imkanları, mükafat və karyera perspektivləri təmin olunmalıdır.

## 2.5. Yaxşı iradəətmə

41. Regional idarə orqanları vətəndaşları onların dövlət işlərinin idarədilməsində iştirak etmək hüququnun icrası ilə bağlı həvələndirməli və administrasiyanı xalqa daha yaxın etmək məqsədi daşmalıdır.

42. Regional özünüidarənin fəaliyyəti qərarvermə prinsiplərinə və qərarların qiymətləndirməsinə tabe olmalı həmçinin çeviklik, açıqlıq, şəffafıq, iştirak və ictimai məsuliyyət məqsədi daşmalıdır.

43. Dövlət tapşırıqlarının regional səviyyədə icrası yüksək idarəçiliyə və səmərəli dövlət qulluğu prinsiplərinə uyğun olmalıdır.

## **3. Maliyyələşmə**

### 3.1. Mənbələr

44. Regional idarəetmə orqanları əvvəlcədən, onlara səriştələrinə və səlahiyyətlərinə mavafiq olan və səlahiyyətlərini səmərəli şəkildə həyata keçirməyə imkan verən müstəqil maliyyə vəsaitinə malik olmalıdırlar.

45. Regional idarə orqanları funksiyalarını yerinə yetirmək üçün öz vəsaitlərindən azad şəkildə istifadə edə bilərlər.



46. Regional idarə orqanları öz səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsində öz vəsaitlərinə arxalana və həmin vəsaitdən azad surətdə istifadə edə bilməlidirlər. Bu resurslara regional vergilər, regional hakimiyyət tərəfindən müəyyənləşdirilən digər rüsumlar, dövlət vergilərinin bir hissəsi və qanuna müvafiq olaraq dövlət və ərazi idarə orqanlarının vəsaiti aiddir.

47. Regional idarə orqanları vəsaitinin əsaslandığı maliyyə sistemləri kifayət qədər çeşidli və çevik olmalıdır ki, yerli orqanların səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi zamanı yaranmış xərclərin gerçək imkanlar daxilində ödəməyə imkan versin.

### 3.2. Maliyyənin bərabərləşdirilməsi və transferlər (köçürmələr)

48. Maliyyə baxımından daha zəif regional idarə orqanlarının müdafiəsi yerli orqanların maliyyələşdirilməsinin potensial mənbələrinin və onların üzərinə düşən xərclərin qeyri-bərabər bölüşdürülməsi nəticələrinin təshih edilməsi üçün nəzərdə tutulmuş maliyyə tarazlaşdırılması prosedurunun və ya ekvivalent tədbirlərin işə salınmasını tələb edir. Bu cür prosedur və ya tədbirlər yerli özünüidarə orqanlarının öz səlahiyyətləri daxilində seçmək azadlığını məhdudlaşdırmamalıdır.

49. Regional idarə orqanlarına maliyyə transferi regional səlahiyyətlərlə bağlı obyektiv amillərə əsaslanan əvvəlcədən müəyyən edilmiş qaydalarla idarə olunmalıdır. Regional idarə orqanlarına maliyyə

yardımının verilməsi imkan daxilində konkret layihələrin maliyyələşdirilməsi üçün nəzərdə tutulmamalıdır.

50. Maliyyə yardımının verilməsi regional idarə orqanlarının şəxsi səlahiyyətləri sahəsində öz siyasətini seçmək azadlığının ziyanına olmamalıdır.

51. Regional idarə orqanlarının maliyyə transferi qanunla müəyyən olunmuş qaydalarla idarə olunmalı və regional səlahiyyətlərə dair obyektiv amillərə əsaslanmalıdır.

52. Regional idarə orqanlarına hər hansı səlahiyyətlərin verilməsi müvafiq maliyyə transferi ilə müşayiət olunmalıdır.

### 3.3. Borc götürmə

53. Kapital qoyuluşu məqsədilə kredit götürmək üçün regional idarə orqanlarının qanun çərçivəsində kapital bazarına çıxışı olmalıdır.

## **4. Milli və beynəlxalq əlaqələr**

54. Regional idarə orqanlarına öz səlahiyyətlərinə uyğun olaraq, qanun çərçivəsində assosiasiyalar yaratmaq və regionlararası əməkdaşlıq fəaliyyətini öz öhdəsinə götürmək hüququ verilməlidir. Regional idarə orqanları həmçinin regional hakimiyyətin beynəlxalq təşkilatlarına üzv ola bilərlər.

55. Milli və ya Avropa qanunun imkan verdiyi dərəcədə regional idarə orqanlarının Avropa institutlarının fəaliyyətlərinə cəlb olunma və ya bu məqsədlə yaradılmış orqanlarla orada təmsil olunma hüququna malikdirlər.

56. Regional idarə orqanları öz səlahiyyətləri çərçivəsində qanuna, beynəlxalq öhdəliklərə və dövlətin xarici siyasətinə müvafiq olaraq digər ölkələrin ərazi idarə orqanları ilə əməkdaşlıq edə bilərlər.

### III. MADDƏLƏR HAQQINDA ŞƏRHLƏR <sup>1</sup>

#### 1. Regional arxitektura

##### 1.1. Regional struktur

1) Bu paragraf regional idarə orqanlarının “dolayı” yolla izahını (müxtəlif ölkələrdə müxtəlif cür adlandırılmasından asılı olmayaraq) bütün dövlətlərdə mövcud olan klassik hakimiyyətin iki forması, yeni mərkəzi və yerli hakimiyyətlə müqaisədə verir.

Mərkəzi və yerli hakimiyyət arasında orta mövqedə hakimiyyətin müxtəlif formalarının birlikdə mövcud olmaları tamamilə mümkündür, və məntiqli olaraq belə bir situasiya nəzərdə tutulan ölkəni Yerli özünüidarəetmələr haqqında Avropa Xartiyasına yaxud bu istinad sisteminə əsaslandığını müəyyən etməyi təlqin etməlidir.

Burada həmçinin aydın olur ki, regional səviyyədə, yerli və regional hakimiyyət arasında iyerarxik əlaqənin olması mütləq deyil; bu yerli özünüidarəetməyə dinamik yanaşmaya uyğun gəlir.

2) Regional idarə orqanlarının mövcud olduğu dövlətlərdə, yuxarıda izah olunanların geniş mənada, bu İstinad Sistemində müxtəlif anlayışlarla təsvir edilən regional müxtəriyyətlə prinsipi hakimiyyətin bu formasını

---

<sup>1</sup> Sənəd regionlaşma üzrə Konqresin experti M. Cin-KLoyd Van Kauenberq, tərəfindən hazırlanıb

idare edən qaninvericiliklə və/və ya milli konstitutsiya ilə tanınmalıdır.

### 1.2. Səlahiyyətlər

3) Bu paraqraf siyasi muxtariyyət anlayışının yerli və ya regional səviyyədə yeni yalnız tanınan səlahiyyətlər sferasında deyil, həmçinin daha praktik terminlərlə, konstitutsiyanın, qanunun və onların öz səlahiyyətlərinin hüdudları çərçivəsində dövlət işlərinin bir hissəsinin nizamlanması və idarə olunmasındakı actual səlahiyyətin əhəmiyyətini izahını verir.

Etymoloji cəhətdən, “avtonomiya” sözü yunancadan alınmış “auto” -öz “nomos” -qanun və ya qayda deməkdir. Belə ki, özünün ilkin mənasında avtonomiya özünü idarə etmək hüququ, öz qanunlarını müəyyən etmək deməkdir, nəticə etibarilə bu anlayış ingilis dilində « self-rule » yeni özünü idarə deməkdir.

Andreas GROSS Parlament Assambleyasının məruzəsində qeyd edir, *“Avtonomiya termini ikimənalı xarakter daşıyır. Belə ki, bu termin sadəcə mərkəzləşmədən tutmuş regionlaşma və federalizmə kimi fərqlənən quruluşlara şamil edilə bilər, yeni o səlahiyyət və ya müəyyən səlahiyyətlərin bərabər və ya qeyri bərabər bölgüsünü təmsil edir. Avropada muxtariyyətin avtonom subyektlərin bir hissəsi olan siyasi sistemlərə əsaslanan müxtəlif formaları var. Formasından asılı olmayaraq hər bir*

*dövlət əksmərkəzləşmənin<sup>1</sup> bəzi elementlərini özündə birləşdidir”*

Belə yekunlaşdırmaq olar ki, *”avtonomluq suveren dövlət daxilində xüsusi subyekt tərəfindən icra edilən müstəqillik dərəcəsidir”<sup>1</sup>”*

Bu paraqrafın yekun sözləri *“subsidiyarlıq prinsipinə uyğun olaraq”* bu prinsipi tətbiq etməklə hakimiyyətin səlahiyyət sferasını müəyyən etməyə çalışır. Bu prinsipə görə hakimiyyətin hər bir forması vəzifələri öz səviyyələrində vətəndaşların xeyirinə ən səmərəli və effektiv şəkildə yerinə yetirir.

İstinad sisteminin girişində deyilir, *”Bu prinsip qərarları vətəndaşlara daha yaxın etmək və hakimiyyətin hədsiz dərəcədə uzaqda qalmasının qarşısını almaq üçün yaradıldı”, əlavə edilir ki, “Subsidiyarlıq prinsipi hakimiyyətin actual mövcudluğunda hec bir rol oynamır ancaq o mövcud səlahiyyətin icra olunub oluna bilməməsini müəyyən etməyə imkan verir və yalnız rəqib qüvvələrin olduğu məqamda hərəkətə gəlir”.*

Konqresin 97 (2000) Qərarı daha sonra ifadə edir ki, « bu prinsipin, yerli idarə orqanları, regionlar, mərkəzi və federal hakimiyyətlər arasındakı əlaqənin idarə olunması və, aidiyyətli ölkələr, Avropa təsisatları üçün tətbiqi milli, regional və lazım olduğu halda Avropa qanunvericiliyi ilə regional və yerli idarə orqanlarının

---

<sup>1</sup> Sənəd 9824-3/6/2003, Avropa Şurası Parlament Asambleyası, paraqraf 30.

maraq dairəsində olan məsələlərin ifrat tənzimlənməsinin qarşısını almağı tələb edir ».

4) Burada səlahiyyətlər barədə ümumi prinsiplər haqqında bir fikrə rast gəlirik, yəni, regional maraq regionların avtonomluğundan çıxarılmadan və ya konstitutsiya və qanunla təyin olunan hər hansı bir sfera kimi başa düşülməlidir. Halbuki axırncı paraqrafda aydın izah edilir ki, istinad hər bir halda qanunun müddəaları və konstitutsiya ilə onlara göndərilən səlahiyyətlər və onlara qoyulan məhdudiyətlərə uyğun olmalıdır.

Ölkələrin institusional sistemlərindən asılı olaraq qalıq güclər dövlətin səlahiyyətləri ilə uyğun və bəzən də qanunvericə gücə sahib olan müəyyən federal dövlətlərdə olduğu kimi olacaq ancaq hər bir halda bütün amillər konstitutsiya ilə müəyyən olunacaq.

5) Regional idarə orqanlarının səlahiyyətlərinin formal mahiyyəti belə bir fikirlə daha aydın olur ki, bu səlahiyyətlər qərar vermə (siyasi seçim) gücünə və cavabdeh hakimiyyətin müəyyən etdiyi regional siyasəti yerinə yetirmək kimi inzibati gücə (reallaşdırma tədbirləri) sahib olmalıdır. Burada həmçinin müşahidə olunur ki, qanunvericə güclər çoxlu sayda federal və regionlaşmış ölkələrdə olduğu kimi regional səlahiyyətlərə daxil ola bilər.

6) Həmçinin qeyd olunur ki, dövlətin daxili siyasi idarəetməsindəki inkişaf institusional çərçivədə, digər dövlət hakimiyyətləri tərəfindən səlahiyyətlərin yenidən

müəyyən olunması hallarında xüsusi səlahiyyətlər regional idarə orqanlarına göndərilə və həvalə oluna bilər.

7) Bu paraqraf göndərilmiş səlahiyyətlərin icrası şərtlərini müəyyənləşdirir. Regional hakimiyyət funksiyalarını müstəqil yerinə yetirərkən tam azad olmalıdır, başqa sözlə desək, qanun çərçivəsində onun icrasını regional kontekstə və regional təcrübəyə *“uyğunlaşdırmalıdır”*.

8-13) Bu paraqraflar regional idarə orqanlarının bu öhdəlikləri subsidiarlıq prinsipinə, yaxınlıq və effektiv idarəetməyə uyğun olaraq yerinə yetirmələri üçün düzgün yerləşdirildiyi təqdirdə çoxlu sayda modern, dinamik regional səlahiyyətlərin nümunələrini göstərir.

Aidiyyətli səlahiyyətlər regional mədəniyyətin, regional iqtisadi inkişafın, məşğulluq məsələlərinə dair təhsil və təlim imkanlarının, social rifahın səhiyyənin problemləri, ərazinin inkişafı və təbii sərvətlərin və biomüxtəlifliyin artırılması, qorunması və ümumilikdə davamlı inkişaf siyasətini genişləndirməli və qormalıdır

Bu nümunələr siyahısı qanunverici səlahiyyətinin olub olmamasından asılı olmayaraq regional hakimiyyətin mövcud olduğu hər bir ölkədə müşahidə edilmiş müəyyən təcrübələrə əsaslanır. Halbuki hər bir dövlət üçün öz regional idarə orqanlarına təhvil verdiyi öhdəliklərin əhatə dairəsini və müxtəlifliyini müəyyən etmək çox vacibdir.



### 1.3. Hökumətin digər pillələri ilə əlaqə

14) Hakimiyyətin digər pillələri ilə əlaqələrə uyğun olaraq, tövsiyyə olunur ki, ilk başdan onlar müxtəlif pillələr arasında hörmət prinsipi əsasında təşkil olunsun. Belə ki, təklif olunan model iyerarxiya və ya tabeli deyil, subsidiyarlılıq və avtonomluq prinsipi əsasında qurulub.

Nəticədə, həm bu istinad sistemində inkişaf etdirilən konseptlərə uyğun olaraq dövlətin regional avtonomluğa hörməti, həm də Yerli özünüidarələr haqqında Avropa Xartiyasına uyğun olaraq regional idarə orqanlarının yerli idarə orqanlarına hörməti aydın şəkildə ifadə olunur

15) Regional hakimiyyətlər və digər sub-milli hakimiyyətlər arasında olan əlaqələrin müəyyən olunmasında yuxarıda göstərilən prinsiplərin təcürbi tətbiqində müşahidə olunur ki, sub- milli idarə orqanlarına qanunla nəzərdə tutulmuş qaydada ancaq heç bir kənar (mərkəzi) müdaxilə olmadan, öz qarşılıqlı əlaqələrini və strukturunun müəyyən etməyə icazə verilsin

16) Bu paraqraf göstərir ki, regional və yerli idarə orqanları arasında inkişaf edən hər hansı əməkdaşlıq və dostluğun məqsədi vətəndaşların ehtiyaclarını ödəmək marağına xidmət etməlidir.

17) Yenidən Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının müdafiə etdiyi regional idarə

orqanlarının riayət etməli olduğu prinsiplərə əsasən onları birbaşa narahat edən müzakirəyə çıxarılan məsələlər barədə yerli idarəetmə orqanlarına məsləhət olunması istəyi ifadə olunur. Bu bir həqiqətdir ki “mümkün qədər vaxtında” ifadəsi vasitəyə dair öhdəlikləri deyil nəticəyə dair öhdəlikləri ifadə edir, ancaq bu həssas ifadə diqqətlə şərh olunmalıdır çünki dövlət daxili dialoq və cəlb olunmaya olan fundamental açıqlıq prinsipi dövlət daxilində müxtəlif səviyyələrdə idarə olunan müvafiq avtonomiyalar üçün çox vacibdir..

#### 1.4.Mərkəzi idarə orqanları ilə əlaqələr

##### *1.4.1. Qərar verməyə cəlb olunma*

18) Bu paragraf regional idarə orqanlarının dövlətin planlaşdırdığı hər hansı bir tədbir və ya dəyişiklik regional idarə orqanlarına orta mövqeli orqanlar olaraq hər hansı bir təsiri zamanı regional orqanların dövlət qərar vermə prosesinə “qoşulması” ehtiyacını əhatə edir.

Əvvəlki paragraf regional idarə orqanlarının bərabər institusional ləyaqət və avtonomluq prinsipinin qorumaq məqsədilə yerli idarə orqanlarına təsir edən dəyişiklik zamanı yerli idarə orqanlarına məsləhət olunmasını tələb etdiyi kimi, regional idarə etmə orqanları da eyni münasibəti yəni onların “regional özünüidarəetmə çərçivəsində səlahiyyətlərinə və ya əsas maraqlarına mənfi təsir *edəcək qərarların*” alınmasında mərkəzi hakimiyyətdən gözləyir.

Bu regional avtonomluq prinsipi konsepsiyasının özəyini təşkil edir.

19) Bu paraqraf “regional assosasiya” dövlət qərarvermə prosesində hansı formada olmalıdır sualına cavab verir.

Bir neçə yanaşma müşahidə olunur. Ideal olaraq regional idarə orqanları dövlət qərarvermə orqanlarında (məs; 2 ci palata, dövlət/region məsləhət orqanları) və ya rəsmi və ya qeyri rəsmi müzakirə və məsləhət prosesində müvafiq idarə organının müxtəlif səviyyələri arasında debatin baş verməsinə imkan vermək səviyyəsində təmsil olunmalıdır.

Əlbətdə nəzərdə tutulur ki, regional tərəfdən bu mərkəzi/ regional idarə organları dialoqu regional idarə orqanlarının maraqlarını təmsil edən assosasiyalar vasitəsilə keçirilir.

20) Konstitusiyaya və ya qanunla nəzərdə tutulduğu kimi bu paraqraf təklif edir ki, bu cür məsləhətlər beynəlxalq danışıqlar sferasına və regional idarə orqanlarının səlahiyyətlərinə təsir edən sazişlərin həyata keçirilməsi sferasınadək genişləndirilsin.

Bu həmçinin sözügedən dövlətin daxili tədbirlərindən asılı olaraq beynəlxalq müddəaların yerinə yetirilməsi regional idarələr tərəfindən fəaliyyətə səbəb olan yerlərə də tətbiq olunacaq.

Bu federal və regionlaşmış dövlətlər üçün ümumi bir haldır lakin daha zəif regionlaşmış dövlətlərdə də mümkündür.

#### *1.4.2. Nəzarət və əvəzedilmə*

21) Bu paraqraf daha həssas bir məsələ olan regional idarə orqanlarına dövlət nəzarətindən bəhs edir. Bu nəzarət dövlətdən dövlətə fərqlənməsinə baxmayaraq çoxlu sayda əsas prinsiplərlə əsaslandırılır.

Məsələn, dövlət nəzarəti qanuna uyğunluqdan kənara çıxma bilməz xüsusilə konstitutsiya və qanun çərçivəsində verilən regional qərarlar regionlara verilmiş səlahiyyətlərdən kənara çıxmamalıdır və ali prinsipləri pozmamalıdır (beynəlxalq konvensiya-konstitutsiya).

Məqsədəuyğunluq üzərində nəzarət müdaxilə xarakteri daşdığı üçün və buda cavabdeh regional müxtariyyətə zidd olduğu üçün qadağan olunur.

Halbuki, bu prinsiplərdən dövlət tərəfindən həvalə olunmuş səlahiyyətlərdə yüngül kənara çıxmaya icazə verilir. "Təhvil verilmiş səlahiyyətlərdən" yəni dövlət öz funksiyalarının müəyyən hissəsini regional idarə orqanlarına həvalə etməsindən fərqli olaraq (bax 6-cı paraqraf) nəzarətdə əlverişliliyin qiymətləndirilməsinə icazə verilə bilər, belə ki, dövlət öz səlahiyyətlərinin bir

hissəsini digər idarə orqanına həvalə edir və onların üzərində nəzarət tədbirlərinin saxlanması arzulayır. Bu əlverişlilik üzərində yoxlamanın həqiqi təbiətini və hüdudlarını müəyyənləşdirmək üçün yadda saxlanılmalıdır ki, həvalə olunmuş səlahiyyətlərin mövcud olduğu halda 6-cı paragrafın 2 ci hissəsi onların regional çərçivədə icrasına icazə verir.

22) Bu paragrafda verilmiş nəzarət prinsiplərinin ikinci hissəsi nəzarət hüququna tətbiq olunan şərtləri izah edir. Nəzarət hüququ onu siyasi nəzarətdən fərqləndirmək üçün "inzibati" nəzarət adlandırılır.

Əvvəlcə, vurğulandı ki, ,nəzarət "ancaq belə proseduralara əsasən və belə hallarda konstitusional və ya qanunverici müddəalarla icra olunmalıdır". Bu qanuniliyin qanuni səkildə yoxlanılması məsələsidir. Hər bir halda belə nəzarət "ex post facto" kimi icra edilməlidir hansı ki, dövlət tərəfindən regional idarə orqanlarının niyyətli olduğu qəraralara hər hansı ilkin senzuraları kənar edir.

Nəhayət, nəzarət tədbirlərinin dövlətin nəzərdə tutduğu maraqlara mütənasib olmalıdır ideyası regional idarə orqanları tərəfindən verilən ikinci dərəcəli əhəmiyyətli qərarlara çox tələbkar nəzarəti azaltmaq istəyini ifadə edir, başqa sözlə desək nəzarət görülən tədbirlərin əhəmiyyətinə tərs mütənasib olmamalıdır.

23-24) Bu paraqraflar dövlət tərəfindən daha böyük nəzarətdən, yəni mərkəzi hakimiyyət orqanlarının yerli hakimiyyət orqanlarını onlara həvalə edilmiş səlahiyyətləri lazımı qaydada yerinə yetirmədiklərinə görə əvəz etməsindən bəhs edir.

Dövlət tərəfindən regional idarə orqanlarının idarəetməsində olan qüsurlar və ya nizamsızlıq hallarında onun dövlət nümayəndələri tərəfindən birbaşa idarə olunması məqsədilə belə müdaxilə “*yalnız müstəsna hallarda*” müşahidə oluna bilər və konstitutsiyada və qanunda nəzərdə tutulmuş bu prosedurlara riayət olunmalıdır.

Bu cür əvəz olunma “müvəqqəti” və “müstəsna hallarda” olmalıdır və yalnız regional idarə orqanlarının maraqları çərçivəsində fəaliyyət göstərən heyyyətə həvalə olunmalıdır.

Bu istisna mümkünlüyün məhdud ifadəsindən aydın olur ki, mərkəzi hakimiyyətin onun rəhbərliyi altında olan heyyyət tərəfindən icra edilən “əlverişliliyin yoxlanılması” adı altında fəaliyyət göstərməsi üçün bəhanə olmamalıdır. Nəzarətin yeganə məqsədi bu yolla regional idarə orqanlarının fəaliyyətini dövlətin qanunları çərçivəsində geri özünə qaytarmaqdır.

Həvalə olunmuş səlahiyyətli təbiiq olunan müstəsnaqlara gəldikdə isə məntiqi cəhətdən bu faktla izah olunur ki, təhvil edilmiş səlahiyyətlərdən qaydasız və qanunsuz şəkildə istifadə olunduğu halda əvəz olunma faktiki olaraq həmin səlahiyyətli orqanın fəaliyyətinin dayandırılması və geri çağırılması ilə nəticələnir.

Yenidən burada bu anlayış mütənasiblik prinsipi ilə izahını tapır, yəni bu müstəsna prosedura nəzərə alınan maraqların əhəmiyyətinə görə icra edilməlidir.

### 1.4.3. Loyallıq, ərazi bütövlüyü və birləşmə

25) Müxtariyyət müstəqillik demək deyildir. İstinad sistemində göstərilən prinsiplərlə izah olunan regional idarə orqanlarının müxtariyyəti dövlətin müxtəlif institusional komponentlərinin qarşılıqlı hüquq və vəzifələri sistemində mövcuddur .

Bu öz ifadəsini mətnədə *“qarşılıqlı loyallıq”* və *“bərabər ləyaqət”* kimi terminlərlə tapır. Avtonomluq prinsiplərinin hər hansı “separatistlər” tərəfindən müxtəlif cür şərhinə yol verməyən, bu mətn izah edir ki, regional idarə orqanlarının dövlətə qarşı olan öhdəlikləri *dövlətin birliyini, suverenliyini, və ərazi bütövlüyünü özündə ehtiva edir .*

26) Sonrakı paraqraf qanunun idarə olunması və dövlətin ərazi təşkilatına riayət eləmək və, hakimiyyətin müxtəlif səviyyələri və vətəndaşlarla olan əlaqələrinin davam etdirilməsinə hörmətin vacibliyini göstərən xatırlatmadan ibarətdir.

Bu qarşılıqlı və daxili- institusional hörmət dövlət daxilində ahəngin və birləşmənin əsas şərtidir.

27) Regional idarə orqanları konstitutsiyadan və qanundan irəli gələn bütün öhdəlikləri yerinə yetirmək üçün bütün lazımı tədbirləri görmək vəzifəsinə sahibdir. Beləliklə regional hakimiyyət orqanlarından bütün dövlətlərin alt idarə orqanlarına həvalə etdiyi öhdəliklərə və ya qəbul etmək verilən öhdəliklərə praktik effekti verməkdə proflaktik mövqə qəbul etməyə tələb olunur.

28) Bu hissənin sonuncu paragrafı dövlətin tam iqtisadi və social əlaqələrinə cəlb olunması məsələsindən bəhs edir. Avtonom səlahiyyətlərini dövlət daxilində icra etdiklərinə baxmayaraq regional idarə orqanları “ərazi qovuşlarında” mövcud olan təcrid olunmuş strukturlar deyil.

Bugünkü avropalaşan və qloballaşan dünyada öz vətəndaşlarının həyat şəraitini yaxşılaşdırmaq, və ərazisi daxilində tarazlaşdırılmış inkişafı təmin etməyə çalışan istənilən harmoniyalı iqtisadi və social inkişaf məntiqi olaraq dövlət daxilində mərkəzi hakimiyyətlə həmrəylik və qarşılıqlı asılılıq şəraitində regional idarə orqanları tərəfindən bir nöqtədə cəmləşən fəaliyyət tələb edir.

Bu bir faktdır ki, dövlətin partnyorları olaraq regional idarə orqanları yerli təşkilatlarla yanaşı ön planda durur. Bu yanaşmanı əsaslandıran siyasi fəlsəfə dövlətlə birgə çalışan, ona müxalif olmayan və ayrılıqda fəaliyyət göstərməyən regionlara münasibdir.

### 1.5. Regional özünüidarənin müdafiəsi

29) Regional idarə orqanlarından dövlət strukturlarına hörmət edilməsi tələb olunduğu halda, bu hörmət qarşılıqlı bərabər olmalıdır.

Dövlət tərəfindən səlahiyyətlər və dəyişən ölçüdə məsləhətləşdirilmiş resurslarla yarandığı və tanındığı halda regional idarə orqanları öz mövcudluğunu



qorumaq üçün bu mexanizmlərdən istifadə etməlidir. Bu baxımdan onların institusional səviyyəsi konstitutsiya və qanun çərçivəsində “rəsmi” status və daimilik əldə etməsi təmin olunur.

Onların mövcudluğu ancaq qanun və konstitutsiya ilə şübhə altına alınabilir.

30) Bunun daxili proseslər baxımından məntiqi yanaşma olduğuna baxmayaraq mərkəzi hakimiyyət hər zaman nəzəriyyədə onun etdiyi hər bir şeyi ləğv edə bilər və yaratdığı regional təşkilatı dəyişdirə bilər. Paraqrafların əsas mahiyyəti bunların istisna hallar olduğunu və belə mümkün hallarda haqq verilməsini aydınlaşdırmaqdır.

Formal institusional “durğunluq” olmamasına baxmayaraq regional səlahiyyətləri mərkəzi hakimiyyətə geri qaytarılması ilə bağlı hər hansı bir cəhd avtonomluğun mahiyyətinə və subsidiyarlılıq anlayışına zidd ola bilər.

Bu göstərir ki, regional idarə orqanlarının “öz səlahiyyətlərini azad yerinə yetirmək, regional özünüidarələrin daxili qanunla müdafiə olunan prinsiplərinə hörməti təmin etmək üçün hüquqi yardım istəmək hüququ” vardır. Bu cür hallarda inzibati məhkəmələrin, yaxud konstitutsiya məhkəmələrinin dövlət tərəfindən regional idarə orqanlarının səlahiyyətlərinə olunan hər hansı müdaxiləyə qadağa qoymaq üçün yurisdiksiyası olmalıdır.

31) Əlavə olaraq regional idarə orqanlarının və ya aidiyyətli orqanların dövlət tərəfindən müşavirəsi olmadan regional səddlərin dəyişdirilməməsi məsləhət olunur. Buraya ilkin konsultasiyanın referendum yolu ilə mümkünlüyü daxildir.

Doğrudur ki, burada istinad regional hakimiyyətin razılığına deyil, regional idarə orqanlarının konsultasiyasıdır, ancaq belə güman edilir ki, indiki zamanda demokratik siyasi təcrübə regional hakimiyyət və vətəndaşlar tərəfindən etiraz edilən istiqamətdə irəliləyə bilər.

## **2. Regional orqanlar və daxili təşkilatlar (regional demokratiya)**

### 2.1. Özünü-təşkilat

32) Bu paraqrafın ümumi şəkildə çatdırdığı əsas məlumat budur ki, dövlətin konstitutsiya və qanunu regional idarə orqanlarına *“öz daxili təşkilatlarını, nizamnamələrinin və institutlarını təyin etməyə imkan verdiyi”* təqdirdə, onlar əsl mahiyyəti və tədbirləri daha geniş şəkildə izah edə bilərlər.

Bu o deməkdir ki, əgər dövlət regional avtonomluq prinsipini tanıyarsa, o münasib üsullarla regional idarə orqanlarına öz institutlarını, orqanlarını və prosedurlarını təşkil etməkdə azad ixtiyar verməlidir. Dövlətin regional hakimiyyətə müxtariyyət verib sonar ondan nece istifadə etmək lazım olduğunu bildirməsi ziddiyətli olardı.

Yalnız qanunda və kostitutsiyada nəzərdə tutmuş hüdudlar səlahiyyətləri və yaxud nəzarəti idarə edən qaydaları müəyyən edə bilər.

Özünüidarə özünə hörmət edən hər bir regional muxtariyyətin fundamental prinsipi sayılır.

## 2.2. Regional orqanlar.

33-35) Bu paraqrafları oxuyarkən aydın olacaq ki, icraedici və qanunverici olmasından asılı olmayaraq regional orqanların tərkibinin idarə olunmasında çoxlu sayda alternativlər var.

İstinad sisteminin giriş hissəsində qeyd olunduğu kimi, Regional müəsisələrin məşvərət orqanları və demokratik nümayəndəlik ilə bağlı gizli səsvermə yolu ilə seçkilərə üstünlük verilməlidir baxmayaraq ki üzvlərin təyin olunmasının başqa üsullarının (məs: regional müəsisəni təmsil edən orqanların üzvlərinin bilvasitə seçilməsi) qarşısı alınmamalıdır.

Belə ki, qanunverici qurumlar birbaşa azad və gizli səsvermə yolu ilə seçiləcək və ərazi idarə orqanlarının qanunverici qurumlarının birbaşa təyin olunduğu sayca bir neçə ölkədə onlar yerli özünüidarə orqanlarının xalq tərəfindən seçilmiş nümayəndələrindən təşkil oluna bilər. Yalnız bu ikinci mümkün sistem qəbul ediləndir, çünki yerli səviyyədə seçki demokratik legitimliyə malikdir, seçilmiş nümayəndələr sonradan regional səviyyəyə göndərilir.

Mətnə daha sonra əlavə edilir ki, qanunverici qurumların *birbaşa və ya dolayı seçkisi prinsipi* qanunla məsələn, vətəndaşların assambleyası və ya referendumları vasitəsilə heç bir şəkildə iştirakçı demokratiyanın digər formalarına müraciət hüququna mane olmamalıdır.

Regional idarə orqanlarının icraedici funksiyalarına əsasən, assambleyalar tərəfindən icra edilməli iki nəzarət sistemi göstərilir.

Əgər icraedici qurum qanunvericidən törəmədirsə, o qanunla nəzərdə tutulmuş şərtlər və prosedurlarla assambleya qarşısında hər bir hərəkətinə məsuliyyət daşmalıdır.

Digər tərəfdən icraedici orqan xalq tərəfindən birbaşa seçilibsə o, "assambleyaya cavabdeh deyil, ancaq mütləq onun fəaliyyətinə nəzarət etməlidir".

Aydın olacaq ki, iki situasiya arasındakı fərq icraedici orqanın üzvlərinin legitimlik dərəcəsidir, yəni xalq tərəfindən birbaşa seçkilər zamanı icraedici orqanlar öz üzvlərini bərabər sadə demokratik əsasla təmin edir.

### 2.3. İş şəraiti

36) Bu paraqraf seçilmiş üzvlərin iş şərtləri ilə bağlı çoxlu sayda prinsiplərdən ibarətdir. Belə ki, onlar demokratiyanın tələb etdiyi kimi, öz siyasi ideyalarını ifadə etmək üçün həqiqi azadlıq, həmçinin onların funksiyalarını yerinə yetirməsi üçün münasib iş şəraiti

və qanuni şərtlər altında sanksiyalara icazə verən qoruyucu sistemə malik olmalıdır.

İcraedici və ya qanunverici qurumun üzvü olub-olmamasından asılı olmayaraq, üzvlərin vəzifələrinin icrasında yaranan xərclərə görə maliyyə kompensasiyası və ya “müavinətlər” sistemi hər bir dövlət üçün həssas mövzudur və qəbul edilmiş sənəd belə kompensasiyanın “uyğun” olması baxımından tövsiyələr ifadə edir. Bu daha geniş mühakimə aparmaq üçün zəmin yaradır.

Halbuki bu sənəd, bu cür kompensasiyanı müəyyənləşdirmək üçün daha aydın göstəriş kitabçası təklif edir. Bu “qazancın itirilməsinə görə olan *tam və ya yarım kompensasiyaya* və “görülmüş işə görə və social rifahın qorunmasına görə olan müavinətə” aiddir.

O, həmçinin tövsiyə edir ki, nümayəndələrin vəzifələri ilə uyğun gəlməyən funksiya və fəaliyyətlər qanunla müəyyən olunmalıdır. Yəni, regional nümayəndəliklərə təsir edən, onunla uyğunlaşmayan qaydalar, seçiləbilənlik və ya vəzifədə olub - olmasından asılı olmayaraq əvvəlcədən müəyyən olunan və şəffaf hüquqi bazaya malik olmalıdır.

37) Bu paraqraf regional seçilmiş nümayəndələrə qarşı sanksiyalar problemini əhatə edir. Halbuki, səlahiyyətlərin icrasında qusuru olan regional seçilmiş nümayəndələrə sanksiyalar tətbiq edilməsi mümkün olmalıdır. Şikayət olunana hər hansı bir davranış qanunla həll olunmalıdır (*nulla poena sine lege*) və

tətbiq edilən sanksiya edilmiş qüsurlara əzarət edən idarə orqanlarının müdafiə etdiyi maraqlara uyğun olmalıdır.

Nəhayət göstərilir ki, bu cür sanksiyalar “hüquqi baxışa” tabe olmalıdır

Söyləməyə ehtiyac yoxdur ki, burada məqsəd istər mərkəzi hakimiyyət və hətta refional idarə orqanları tərəfindən qanun ələhinə olan fəaliyyətinə görə öz regional nümayəndəliklərini birtərəfli fəaliyyətdən cəkəndirməkdir.

Qanunsuz olduğu halda heç bir sanksiyalar siyasi ideyalara uyğun ola bilməz.

Bu məqsədlə, institutlardan kənar müstəqil hüquqi baxış sistemi tələb olunan minimum standartdır.

Hüquqi baxış o deməkdir ki, günahlandırılan nümayəndəlik müdafiə hüququna müvafiq və qərəzsiz mühakimədən, daha geniş desək, “İnsan hüquqları və fundamental azadlıqlar üzrə Avropa Konvensiyası” ilə müəyyən olunan “ədalətli məhkəmə” prinsipindən yararlanmalıdır.

Paraqrafın sonunda göstərilən, səlahiyyərin dayandırılması və buraxılması “*yalnız istisna hallarda*” proqnozlaşdırıla bilər ifadəsi aydın şəkildə izah edir ki, seçilmiş nümayəndəliklərə tətbiq olunan bu sanksiyalar cəzalardan ən ağırıdır, və ehtiyatla istifadə edilməlidir.

## 2.4. Regional administrasiya

38-39) Regional administrasiya başlıqlı bu paraqraflar hər hansı regional hakimiyyətin öz funksiyalarını yerinə yetirmək, və ya onlara həvalə olunmuş səlahiyyətləri icra etmək üçün etibarlı maliyyə resurslarının olmasının vacibliyini əhatə edir.

Bacarıqlı kadrları və müvafiq maliyyə resursları ilə təmin olunmuş ölkənin adət və davranışları ilə ayaqlaşan səmərəli inzibati strukturu, hakimiyyətin bu səviyyəsinin funksiyalarını normal yerinə yetirməsi üçün əsas şərt olduğu qeyd edilir. Bunlardan hər hansı biri tam səmərəliliyə nail olmaq üçün sistemi, strukturu, təşkilatı tədbirləri, və orqanları "*azad şəkildə*" təyin edir. Bu, əlbətdə ki, qanuna uyğun olaraq, dövlətin, onun alt-milli orqanlarının idarə olunmasına qərar verməsi ilə baş verə bilər.

40) Bu paraqraf "*regional idarə orqanları heyətinin xidmət şərtlərinin*" idarə olunması ilə bağlı çoxlu sayda prinsiplər göstərir.

Hər şeydən əvvəl bu şərtlər, ölkədə qüvvədə olan dövlət qulluğunun ümumi prinsiplərinə uyğun modelləşdirilməlidirlər. Burada həmçinin, "*yüksək ixtisaslı kadrların ləyaqət və bacarıq prinsipi əsasında işəgötürülməsini təmin etmək*" kimi səmərəli dövlət qulluğunun funadamental prinsiplərinin adı çəkilir.

Əvəzində, bu idarı orqanların heyəti *“adekvat təlim imkanları kompensasiya və karyera prinsiplərinə”* əsaslanan uyğun şəraitdən faydalanmalıdırlar.

Ümumi təbiəti regional dövlət xidmətinin tələb etdiyi tələbkar standartları kənar etməyəyn hər bir regional idarə orqanları bu prinsipləri həyata keçirməlidir.

### 2.5. Yaxşı idarəçilik

41) Bu simptomatikdir ki, bu başlıq altında qeyd olunan birinci faktor ictimai işlərin idarəçiliyində vətəndaş iştirakı ilə bağlı siyasətin inkişaf etdirilməsi arzusudur. Bu günkü vətəndaş, idarəçiliyin passiv subyekti kimi deyil, o, yalnız seçkilər zamanı deyil, digər vaxtlarda da ictimai işlərdə iştirak etmək üçün müxtəlif prosedurlar vasitəsilə həvəsləndirilən və idarəçilik prosesinə fəal surətdə cəlb olunan insan kimi qiymətləndirilməlidir.

Mütəşəkkil ictimai fəaliyyət hakimiyyətlə əhali arasında tez-tez mövcud olan uçurumu aradan qaldırmaq üçün işlənib hazırlanır və bu hər iki tərəfin biri-birinə daha da yaxınlaşmasına səbəb ola bilər.

Qeyd: bu münasibətlə, Konqres yerli və regional ictimai həyatda daha güclü vətəndaş iştirakını təşviq etmək üçün bir neçə cəhd göstərmişdir.

Məsələn, məsuliyyətli vətəndaş və ictimai həyatda iştirak haqqında 91 (2000) sayılı Qərarla, o, belə siyasətin rəhbər prinsiplərini təkrar müəyyən etmişdir,



orada vurğulanır ki, "mülki hüquqlara əsaslanan demokratik siyasətlər siyasi baxımdan yetkin, ictimaiyyətlə əlaqələrdə marağı olan, demokratik meyilli olan, onların birgə siyasi məsuliyyətlərindən xəbərdar olan vətəndaşları tələb edir... Yaxşı demokratik vətəndaşın məsuliyyətləri siyasi inkişaflar/tendensiyalar barədə məlumatlı olmaq, yaxşı məlumatlandırılmış ictimaiyyət formalaşdırmağa öz töhfəsini vermək və cəmiyyətin fəal və sadıq bir üzvü kimi siyasi hadisələrdə iştirak etmək üçün öz hazırlığını daxil edir."

Konqres QHT-lər, yerli və regional demokratiya ilə bağlı 139 (2003) sayılı Təvsiyəsində bir daha vurğulamışdır ki, "yerli və regional hakimiyyətlər, eləcə də QHT-lər arasında tərəfdaşlıqlara sərbəst daxil olma, bu iki hakimiyyət və onların vətəndaşları arasındakı bölünməni azaltmaqla və bütün fikirlərin (nöqte-i-nəzərlərin) və həssaslıq sahələrinin nəzərə alınmasını təmin etməklə yerli və regional demokratiyanı və eləcə də vətəndaş iştirakını gücləndirməyə kömək edir;... belə tərəfdaşlıqların qanuniliyi yerli və regional idarəetmənin yeni formalarına nail olmaq məqsədilə qərar qəbul etmənin vətəndaşlara daha yaxın gətirilməsi, məsləhətləşmə mexanizminin genişləndirilməsi, informasiya təminatı və vətəndaş iştirakı ilə bağlı ehtiyacından irəli gəlir..."

42-43) Bu bəndlər, bütün hakimiyyət orqanlarının, nəzəri və ilk öncə əməli cəhətdən, bundan sonra səmərəliliyə, digər sözlə, ümumi maraqda və əhalinin xidmətində effektivliyə nail olmaq üçün göstərdiyi

cəhdlərdə əsaslanmalı olduqları bu günün yaxşı idarəetmə tələblərini müəyyən edir.

Müvafiq olaraq, bir neçə meyar qeyd olunur, məsələn yaxşı hazırlanmış və ehtiyatla məlumatlandırılmış qərarlar, qiymətləndirmə mədəniyyəti və obyektiv əsaslı *idarəetmə, o cümlədən “sərbəstlik, açıqlıq, şəffaflıq, iştirak və ictimai məsuliyyət.”*

Bu konsepsiyalara yekun vuraraq, bu bənd həmçinin “ictimai xidmətlərin yaxşı idarəçiliyinə və keyfiyyətinə” olan ehtiyacı bir daha təsdiq edir.

### **3. Maliyyələşdirmə**

#### 3.1. Mənbələr

44) Regional (yerli) hakimiyyət orqanlarının maliyyələşdirilməsindən bəhs edən bu fəsil “Sağlam maliyyələşmə olmadan, sağlam siyasət olmaz” köhnə atalar sözüne əsaslanır. Maliyyə müstəqilliyi konsepsiyası öz daxili imkanları (şəxsi resurslar) hesabına məsrəfləri qarşılamaq bacarığı kimi müəyyən edilir.

Məqsəd yerli hakimiyyət orqanlarına öz səlahiyyət və öhdəliklərini effektiv şəkildə yerinə yetirmələrinə imkan verməkdir.

İki parametr o məqsədə nail olunması üçün zəruri görünür. Birincisi, yerli hakimiyyət orqanlarının öz büdcələrinin və fəaliyyət proqramlarının tərtib

edilməsində cəlb edə biləcəkləri resursların növlərini müəyyən edən aydın bir çərçivənin mövcud olması. İkincisi, yerli hakimiyyət orqanlarına verilən bu vergi səlahiyyətləri regional (yerli) səviyyədə səlahiyyət və məsuliyyətlərin miqyasına uyğun olmalıdır. Verilən bu ümumi tələbləri aşağıdakı üç bənd ilə daha müfəssəl şəkildə şərh etməyə çalışacağıq.

45) Əvvəlkini tamamlayan bu paraqraf, bir ölkədə adi olan məsuliyyətlərin/öhdəliklərin, hüquqi və ya konsitutsional qaydada bölüşdürülməsinə uyğun olaraq, yerli hakimiyyət orqanları üçün əlverişli olan resursların (maliyyə vəsaitlərinin) ayrılmasında müstəqillik (sərbəstlik) prinsipini müəyyən edir.

Bu azadlıq yerli hakimiyyət orqanlarının öz səlahiyyət və tapşırıqlarını yerinə yetirməsi üçün yerli resursları idarə edir və onlardan istifadə edir və aşağıdakı prinsipi təcəssüm etdirir: əvvəlcədən müəyyən edilmiş siyasətlərin həyata keçirilməsi üçün dövlət tərəfindən vaxtaşırı və ya davamlı əsasda ayrılan qəbzlər buna istisna təşkil edir.

46) Bu paraqraf, yerli hakimiyyət orqanlarının sərbəstliyi (müstəqilliyi) üçün əhəmiyyətlidir, ona görə ki, onlara ötürülən səlahiyyətlərin yerinə yetirilməsi üçün onların konkret olaraq hansı növ resurslara malik olmalı olduqlarını müəyyən edir – birincisi və ayrılıqda, bu və əvvəlki paraqrafın israr etdiyi kimi onların sərbəst istifadə etməli olduqları *“onların şəxsi resursları/daxili imkanları”*.

Bu şəxsi resurslar, qeyd-şərtlə və qanunla və ya konstitusiyaya ilə müəyyən edilmiş limitlər daxilində yerli hakimiyyət orqanları tərəfindən müstəqil surətdə seçilmiş yerli vergilər və ya məsrəflər, rüsumlar və tutulmalar kimi müxtəlif növ gəlirlərdən yarana bilər.

Həmçinin nəzərdə tutulur ki, şəxsi yerli resurslar ölkənin qüvvədə olan hüquqi normalara əsasən və ya buna alternativ olaraq dövlətin yerli hakimiyyət orqanlarına ayırdığı məqsədyönlü olmayan (xüsusi layihələr üçün nəzərdə tutulmayan) qrantlar vasitəsilə dövlətin öz yerli hakimiyyət orqanlarına ayırdığı dövlət vergilərinin sabit payı ilə əlavə edilə bilər.

Bu da aydın olacaqdır ki - əksər dövlətlərdə zəruri hallarda – yerli hakimiyyət orqanlarının gəlir büdcələri üçün ikili maliyyələşmə mənbəyi mövcuddur: həm bu hakimiyyət orqanlarına məxsus şəxsi (daxili) ehtiyatlardan, həm də dövlət ehtiyatlarından köçürmələrdən daxil olan qəbzlər.

Nazirlər Komitəsinin üzv dövlətlərə yerli və regional səviyyələrdə maliyyə və büdcə idarəçiliyinə dair daha müfəssəl Tövsiyəsində (2004) qeyd edildiyi kimi, *“Yerli və regional maliyyənin ümumi sistemi, bir tərəfdən qrantlar və ölkə üzrə müəyyən edilmiş vergi payları da daxil olmaqla, maliyyə köçürmələri ilə digər tərəfdən, yerli miqyasda müəyyən edilmiş vergilər arasındakı balans uyğunlaşdırmağa çalışmalıdır. Bu cür balans gəlir və xərclərin səviyyələrini yerli prioritetlərə uyğunlaşdırmaq üçün sərbəst qərar qəbul etmə və seçim hüququ verilməli və həmçinin yerli və ya regional*

*vergi ödəmə qabiliyyətli olub-olmadığından asılı olmayaraq, bununla belə yerli xidmətlərin minimum standartlara çatmasını təmin etməlidir.”*

Bəzi şərhçilər müşahidə etmişlər ki, maliyyə müstəqilliyi yalnız ehtiyatlar məcburi maliyyə məsrəflərindən daha artığını etmək üçün yetərinə olduqda mövcud olur. Gəlin əlavə edək ki, şəxsi resursların payı daha geniş olarsa, daha çox real regional müstəqillik olar. Nəticə etibarilə, hakimiyyət orqanları vergi ödəyən vətəndaşlara münasibətdə üzərinə daha geniş öhdəliklər götürməlidir.

Ancaq bu hər hansı müstəqilliyin qiymətidirmi?

Həmçinin bu məsələdə iki əlavə standartı qeyd etmək lazımdır: yerli hakimiyyət orqanları üçün əlverişli olan resurslar onların səlahiyyət və funksiyalarına uyğun olmalı və eyni zamanda, dövlət tərəfindən müəyyən edilmiş hüquqi çərçivə daxilində olmalıdır.

47) Bu yekun paraqraf göstərir ki, əvvəlki paraqraflarda istinad olunan maliyyə mexanizmləri vaxtında istinad nöqtəsində müəyyən edilməməlidir, bunun əksinə olaraq, əlverişli olan resurslar regional əməliyyatlarda qiymətlərin inflyasiyası ilə ayaqlaşmaya bilər.

Nəticə etibarilə, bu maliyyə resursları “[regional hakimiyyət orqanlarına] öz vəzifələrini yerinə yetirmə qiymətinin real artımı ilə praktiki mümkün həddə qədər

ayaqlaşdırmağa imkan vermək üçün yetərincə müxtəlif və yüngül” olması tövsiyə olunur.

Bundan əlavə, Konqresin regional dövlət maliyyə siyasətləri haqqında (Qərar 265 (2008)) qərarı bəyan edir ki, "maliyyə sistemləri regionları ağılabatan stabilliklə təmin etməli və eyni zamanda onlara öz öhdəliklərini (vəzifələrini) yerinə yetirmə qiymətinin real artımı ilə ayqlaşdırmağa imkan verməlidir."

### 3.2 Maliyyə bərabərliyi və köçürmələr (transferlər)

48) Bu paraqraf, bir və eyni ölkə daxilində müxtəlif regional hakimiyyət orqanlarının sərvətləri (maliyyə vəsaitləri) arasındakı disbalans kimi incə bir problemi bizim diqqətimizə çatdırır.

Tarixi, coğrafi, əhali və iqlim səbəbindən yerli hakimiyyət orqanlarının resurslarında qeyd olunan bərabərsizlik ölkənin müxtəlif regionlarının komponentlərinin sosial-iqtisadi inkişafına təsir edən maliyyə mexanizmlərinin ərazi bərabərliyini təmin etməsi zəruridir.

Bu bərabərlik, həm bütün ərazidə vətəndaşların bərabər xidmətlərdən istifadə etmək hüququna, həm də milli birliyin artırılması arzusunə xələ gətirir və ya hər iki məqsədlər birlikdə - üstünlük verilir.

Maliyyə bərabərliyi mexanizmləri, bu maliyyə disbalanslarını aradan qaldırmaq və yerli hakimiyyət orqanlarının resurslarını öz vətəndaşlarının xeyrinə

uyğunlaşdırmaq üçün yeganə yoldur. Struktur vəsaitlərə dair Avropa siyasəti bunu, özünün 27 üzv dövlətinin (Avropa Birliyinə daxil olan) müxtəlif regionlarında dəqiqliyi ilə tətbiq edir.

Beləliklə, bu paraqrafda, dövlətlərin maliyyə bərabərliyi prosedurlarını və ya “potensial maliyyə mənbələrinin və onların dəstəkləməli olduğu maliyyə yükünün qeyri-bərabər bölüşdürülməsinin təsirlərini aradan qaldırmaq üçün işlənib hazırlanmış” buna ekvivalent olan kompensasiya tədbirlərini nəzərdə tutmaları tövsiyə olunur.

Regional hakimiyyət orqanına kömək etmək üçün maliyyə bərabərliyi mexanizmini əsaslandırma bilən iki faktor vardır: (i) onun aşağı maliyyə (vergi-büdcə) potensialı, başqa sözlə, onun orta ümummilli göstəriciyə ekvivalent olan səviyyəni şərtləşdirən vergi gəlirləri, məsələn və (ii) onun ya periferik kənd, ya da dağlıq (dağətəyi) şəraiti, kənar xərclərə gətirib çıxaran şəhər tikililərinin sıxlığı və ya sosial-iqtisadi və ya ölkənin standartları ilə müqayisədə (məs, işsizlik səviyyəsi) sosial əlverişsizlik səbəbindən yerli hakimiyyət orqanlarının üzərinə düşən xüsusi yüklərdə fərqliliklər.

Bu maliyyə bərabərləşməsi regional hakimiyyət orqanlarına resursların “təkrar paylaşdırıcısı” kimi hərəkət edən dövlət ilə “şaquli” həmrəylik və ya regional yerli hakimiyyət orqanlarının özləri arasında “horizontal” həmrəylik forması alacaq, yəni ən varlının

ən kasıba və ən güclünün ən zəifə köməklik göstərməsi prinsipi əsasında.

Onun motivasiyası dərk olunana qədər, axırncı paraqrafın əvvəlkinə zidd olması kimi görünür: bu maliyyə bərabərləşdirmə mexanizmlərinin bütövlükdə heç bir regional hakimiyyət orqanını yoxsulluq həddinə gətirməməlidir fikri kimi görünür və bu da praktiki realistik araşdırmadan çox xeyirxah bir arzu kimi səslənir.

Maliyyə köçürmələri (transferləri) *“regional səlahiyyətlərə dair obyektiv meyarlar”* əsasında hüquqi mətnlərdə və ya qaydalarda kodlaşdırıla bilər. Məqsəd bərabərləşdirmə naminə təkrar paylaşdırmamaq deyil, regional hakimiyyət orqanlarına həvalə edilən müxtəlif tapşırıqlarının və onların maliyyə potensialının fonunda onların həddini müəyyən etməkdir.

Sonda, bəzən artıq sözlərdən istifadə edərək, aşağıdakı bəndlər üç əlavə qaydanı təkrar müəyyən edir.

Birincisi, maliyyə müstəqilliyinin ümumi prinsipinə uyğun olaraq, regional hakimiyyət orqanının sərbəstliyi gəlir və o topladığı və ya aldığı resurslardan istifadəni uyğun hesab edir.

İkinci prinsip müəyyən mənada birincini təkrar bəyan edir, bununla belə, *“mümkün həddə qədər”* ifadəsi ilə müəyyən edilərək, *“xüsusi layihələrin maliyyələşdirilməsi üçün regional hakimiyyət*



*orqanlarına ayrılan qrantları”* nəzərdə tutur. Digər sözlərlə əgər layihə, subsidiya mexanizmi kimi qaydalarda aydın şəkildə nəzərdə tutulmayıbsa, qrantlar (layihələr) məqsədyönlü olmaya bilər.

Üçüncü prinsip, qərar qəbul edənin məsuliyyətidir: dövlət səlahiyyəti regional hakimiyyət orqanına ötürməyə qərar verdikdə, o, nəticələri qəbul etməli və eyni zamanda uyğun kompensasiya resursları ilə təmin etməlidir.

Qeyd olunmalıdır ki, maliyyə bərabərliyi ilə bağlı bu paraqraflarda əks olunan bütün meyarlar Nazirlər Komitəsinin yerli vergitutma, maliyyə bərabərliyi və yerli hakimiyyət orqanlarına qrantların ayrılması (Rec2000)14) haqqında üzv ölkələrə tövsiyəsində müəyyən edildiyi kimi, faktiki olaraq eyni fəlsəfəni əks etdirir.

Bundan başqa, tövsiyə maliyyə bərabərliyi və müvafiq mexanizmlər üçün zəruri olan xərclərin qiymətləndirilməsi üsuluna istinad edir.

“Bu sistemlər elə işlənib hazırlanmalıdır ki, yerli vergi qoymanın oxşar dərəcələrini müəyyən edərkən, yerli hakimiyyət orqanlarının daha geniş eyni çeşidli və səviyyəli xidmətlər göstərmələrinə imkan vermək üçün, əgər onlar arzu edərsə, onların maliyyə gücünü (potensialını) ən azı qismən də olsa bərabərləşdirə bilsin.” (Tövsiyənin 2-ci paraqrafının 2-ci bəndi).

### 3.3. Borc almaq

53) Belə qəbul edilir ki, bu maliyyə üsulu yerli hakimiyyət orqanlarına öz resurslarını tamamlamaq üçün qəbul olunub. Bu paraqraf, kapital bazarında investisiya xərclərini maliyyələşdirmək üçün borc götürmədən bəhs edir. Proporsional bölüşdürmə ilə əlaqədar nəzərə alın ki, (faydalı və məntiqli) əgər bunun vasitəsilə adi əməliyyat xərclərinin borc alınması yolu ilə maliyyələşdirilməsi mümkün olmazsa, məhdudiyyət uzun müddətli investisiya maliyyələşdirilməsi üçün saxlanılmalıdır. Həmçinin müşahidə edə bilərik ki, bir çox dövlətlər bu cür borc almanın (və ya digər müvafiq resurslar) yerli hakimiyyət orqanlarının borc səviyyəsinə təsirinə nəzarət edir. Bəzən bura yerli bazarda və xarici bazarlarda kredit alınması ilə əlaqədar müxtəlif qaydalar tətbiq olunur.

Nazirlər Komitəsinin yerli və regional səviyyələrdə maliyyə və büdcə idarəçiliyinə dair üzv dövlətlərə Tövsiyəsinin 24-cü bəndi, artıq sitat gətirilib, müəyyən edir: *“Ümumilikdə, yerli və regional hakimiyyət orqanları cari xərclər üçün deyil, yalnız investisiya xərclərinin qarşılınması üçün borc əldə etmək hüququna malikdir. Borc səviyyəsi yerli hakimiyyət orqanının şəxsi resurslarının həcmindən, həddindən, stabilliyindən və proqnozlaşdırılan inkişafından asılı olaraq müəyyən oluna bilər.”*

#### 4. Yerli və beynəlxalq əlaqələr

54) Bu paraqraflar yerli hakimiyyət orqanlarının digər səviyyəli hakimiyyət orqanı ilə həm yerli həm də xarici səviyyədə birgə fəaliyyəti üçün səlahiyyət və imkanlarını qeyd edir.

Regional hakimiyyət orqanları öz fəaliyyətlərini əlaqələndirmək və öz maraqlarını müdafiə etmək məqsədilə assosiasiyalar formalaşdırı bilər. Bu, regional institusional səviyyədə keçirilən Assosiasiyaların azadlığının hüquqi prinsipidir.

Bundan başqa, bu Avropa Şurasının müxtəlif üzv dövlətlərində qarşılıqlı regionlararası əməkdaşlığın bugünkü inkişaf kontekstinə tamamilə uyğundur.

Yerli hakimiyyət orqanları yerli səviyyədə birgə fəaliyyət göstərə bildiyi kimi, bunu həmçinin beynəlxalq səviyyədə də edə bilərlər; buna aşağıdakı cümlədə aydınlıq gətirilir: *"Regional yerli hakimiyyət orqanları regional hakimiyyət orqanlarının beynəlxalq təşkilatlarının üzvləri də ola bilər."* Bu hüquqa yeganə məhdudiyət odur ki, onların fəaliyyəti öz səlahiyyətləri daxilində və əlbəttə ki, qanuna müvafiq olmalıdır.

55) Belə olduğu halda, yerli hakimiyyət orqanlarının Avropa təsisatlarının işlərinə geniş mənada cəlb edilməsinə yol verilməsinin labüdlüyü məntiqi olardı. Həm Avropa Birliyi, həm də Avropa Şurası regional məsələlərlə məşğul olan bir çox məsləhətləşmə formaları və şəbəkələri yaratmışlar.

Beləliklə, bu paraqraf, yerli hakimiyyət orqanlarının, təbii ki, *“yerli və/və ya Avropa qanunlarının yol verdiyi həddə qədər”*, Avropa məsələlərinə cəlb olunmalarına imkan yaradır.

Bu, yerli hakimiyyət orqanlarının birbaşa cəlb edilmə formasında və ya dolayısı ilə bu məqsədlə onları təmsil etmək üçün yaradılan orqanlar vasitəsilə ola bilər.

56) Bu paraqraf, bir çox regional yerli hakimiyyət orqanlarının artıq cəlb edilmiş olduğu trans-sərhəd əməkdaşlığa geniş qapılar açır. Bu məqsədlə, zəruri hüquqi-normativ aktlar da yaradılmışdır.

Bu trans-sərhəd və ya beynəlxalq fəaliyyətlər nəinki yalnız yerli qanunların yol veridiklərinə, hətta dövlətin beynəlxalq öhdəliklərinə və daha geniş mənada, hər bir ölkənin xarici siyasətinə uyğun olmalıdır.



## **RECOMMENDATION 282 (2010)<sup>1</sup>**

### **Follow-up by the Congress to the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)**

1. The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe welcomes the substantive discussions held at the 16th Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government in Utrecht on 16 and 17 November 2009, which confirmed member governments' commitment to continuing and further developing the Council of Europe's activities in the field of local and regional democracy.

2. The Congress notes that the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207) and Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) (CETS No. 206) were signed by a large number of countries during the conference, bearing witness to this commitment. It sincerely hopes that other signatures will follow shortly.

---

<sup>1</sup> Debated and adopted by the Congress on 18 March 2010, 2nd Sitting (see Document CG(18)7, explanatory memorandum), rapporteurs: K. Andersen (Denmark, R, ILDG) and J.-C. Frécon (France, L, SOC).

3. In view of the growing importance of the regional tier of governance, it believes that the Reference Framework for Regional Democracy, which the ministers responsible for local and regional government took note of at the conference, is a major initial step in the process of strengthening regional democracy.

4. It is therefore pleased by the ministers' recommendation that the Congress and the Parliamentary Assembly use the reference framework when considering institutional and governance reforms at the regional level and by the inclusion of the text in the conference final declaration.

5. The Congress also welcomes the report by Ms M. Kiviniemi, Minister of Public Administration and Local Government of Finland, on enhancing the work of the Council of Europe in the field of local and regional democracy, which is a major contribution to discussion of the subject.

6. The Congress would nevertheless like to draw attention to the joint position it adopted with the Parliamentary Assembly regarding the document, underlining, in particular, the importance of the diversity of the Council of Europe's political organs, which is a mark of its originality and the uniqueness of its contribution.

7. At the same time, the Congress supports the Kiviniemi report's proposal that co-operation with the

European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) be stepped up as regards monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government (STE No. 122). With reference to Committee of Ministers Statutory Resolution CM/Res(2007)6, the Congress will continue to give top priority to its monitoring activities and believes there is a need for the CDLR to follow up the resulting recommendations at intergovernmental level.

8. In the light of the above, the Congress asks the Committee of Ministers to:

*a.* take note of these comments on the Kiviniemi report and to continue guaranteeing the diversity of the organs and activities of the Council of Europe which are its key asset in the field of local and regional democracy, while also ensuring a level of inter- and intra-institutional co-operation that enables tangible results to be achieved;

*b.* encourage member governments to take account of the Reference Framework for Regional Democracy when formulating policies for the regional level or in the context of relevant institutional reforms;

*c.* sign up to the provisions of the Utrecht Final Declaration with regard to European Local Democracy Week and to support and encourage the activity, in particular by promoting the event and its results among governments of member states.





## **REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS**

on 19 April 2011 at the 1112th meeting of the Ministers' Deputies

CM/Cong(2011)Rec282 final - 21 April 2011

“Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)”– Recommendation 282 (2010) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

1. The Committee of Ministers has given careful consideration to Recommendation 282 (2010) on “Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)”, which it has brought to the attention of the governments of member states and has sent it to the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) for comments.

2. In the course of its examination, the Committee has taken due note of the comments of the Congress on the report “How to enhance the work of the Council of Europe in the field of local and regional democracy?” (the Kiviniemi report), which was presented to the 16th session of the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and

Regional Government. The Committee is committed to the Council of Europe's institutional structure, in which the Congress plays an important role. In this connection, it refers to its 1103rd meeting (19-20 January 2011), where it adopted a revised version of the Statutory Resolution and of the Congress Charter. It encourages the Congress to continue its activities aimed at strengthening local and regional democracy at the pan-European level. It considers that a high level of interinstitutional co-operation within the Council of Europe will make an effective contribution to achieving this objective. This is even more necessary in the context of the reform process currently under way, one of the aims of which is to ensure that the activities of the Congress contribute more to the Organisation's fundamental objectives.

3. The Committee notes that the Utrecht Declaration specifically invites the Congress to participate in a certain number of activities, and welcomes the fact that the Congress has responded positively to these invitations.

4. The Committee of Ministers encourages the governments of member states to take account of the Reference Framework for Regional Democracy in connection with policies and reforms, as proposed in paragraph 8 b. of the recommendation. It recalls that the Framework was prepared jointly by the Congress and the CDLR as “a useful and practical reference for those considering institutional reforms and governance

at the regional level, as well as for the Parliamentary Assembly and the Congress in their work”.

5. Turning to the possible role of intergovernmental co-operation as part of the follow-up to Congress recommendations connected with monitoring, the Committee notes that this is one of the numerous aspects which should be considered in the context of the general review of the monitoring of the European Charter of Local Self-Government being carried out by Mr Chaves, the Spanish Minister for Local and Regional Policy. The Committee of Ministers will consider the conclusions of this review in due course.

6. Finally, the Committee welcomes the decision to make “human rights at local level” the main theme of the 2011 European Local Democracy Week and encourages all those concerned to contribute to the successful outcome of this initiative.

Avropa Şurası çərçivəsində, təbiətindən və institusional xüsusiyyətindən asılı olmayaraq, regional idarəetmə orqanları öz demokratik strukturlarına, təşkilati formalarına, səlahiyyətləri və resurslarına, dövlət daxilindəki yerlərinə, digər idarəetmə orqanları və vətəndaşlarla münasibətlərinə dair istinad sistemlərinə və prinsiplərinə malikdir.

Bu sənədin siyasi gücü və onun ehtiva etdiyi istinadların nüfuzu təkcə onun mətninin yerli və regional idarəetmə orqanları üzrə Avropa Şurası Nazirlər Konfransı tərəfindən 16 Noyabr 2009 - cu ildə Utrext sessiyasında tanınmasından yox, həmçinin onun məzmununun Helsinki prinsipləri və 2008- ci ildə Konqres tərəfindən qəbul edilmiş Regional Demokratiya haqqında Avropa Xartiyası layihəsinə əsaslanmasından irəli gəlir.

Mərkəzi hakimiyyət və hakimiyyətin ilkin pilləsi (yerli idarəetmə orqanları) arasındakı orta səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə yönəlmiş regional subyektlərin hüquq və vəzifələrinə dair bu məcəllənin iki əsas funksiyası var. Birincisi, ölkələr regional idarəetmə orqanlarını yaratmaq və və ya mövcud orqanların islahatını həyata keçirmək istədikdə ilham mənbəyi kimi çıxış etmək. İkincisi isə, Konqresin Avropa Şurasının üzvü olan dövlətlərdə regional demokratiyanın monitorinq vəzifəsini həyata keçirməsi kontekstində əsaslanma biləcəyi siyasi istinad prinsiplərinin külliyyəti kimi fəaliyyət göstərmək.

Avropa Şurası qitənin insan hüquqlarının müdafiəsi sahəsindəki aparıcı təşkilatdır. 28-i eyni zamanda Avropa İttifaqının üzvü olan 47 üzv dövlətdən ibarətdir. 47 üzv dövlətində yerli və regional demokratiyanın gücləndirilməsindən məsul olan Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi Avropa Şurasının bir təsisatıdır. İki palatadan (Yerli hakimiyyətlər Palatası və Regionlar Palatası) və 3 komitədən təşkil edilən bu təsisat 200 000-dən çox region və bələdiyyə qurumlarını təmsil edən 648 seçilmiş nümayəndədən ibarətdir.