K.S.İmanov

Publik hüquqi şəxslər haqqında qeydlər (kontinental Avropa və postsovet məkanının bir sıra ölkələrinin təcrübəsi)

Bakı – 2019

Kamran İmanov,

Azərbaycan Respublikasının Əqli Mülkiyyət Agentliyinin İdarə Heyətinin sədri.

Publik hüquqi şəxslər haqqında qeydlər (kontinental Avropa və postsovet məkanının bir sıra ölkələrinin təcrübəsi). Bakı, 2019

Bu kitabça publik hüquqi şəxsin hüquqi statusunun əsas məqamlarını əks etdirir.

© Azərbaycan Respublikasının Müəllif Hüquqları Agentliyi. 2016

© Azərbaycan Respublikasının Əqli Mülkiyyət Agentliyi. 2019

Publik hüquqi şəxslər haqqında qeydlər (kontinental Avropa və postsovet məkanının bir sıra ölkələrinin təcrübəsi)

Bu qısa qeydlər publik hüququn hüquqi şəxslərinin (PHŞ) fəaliyyətinin hərtərəfli təhlil olunması iddiasında deyil və əsasən onların hüquqi statusunun daha vacib məqamlarını əks etdirir.

1. Kontinental Avropanın, Aİ-nın və postsovet məkanının bir sıra ölkələrinin, o cümlədən Gürcüstan, Moldova, Ukrayna və Baltikyanı ölkələrin (bundan sonra xarici ölkələr) hüquqi sistemi xüsusi və publik hüquqlara bölünməsinə əsaslanır, buna görə də xüsusi və publik hüquqlara aid olan hüquqi şəxslər baxış predmetinə çevrilir və dövlət (publik) idarəçiliyində vacib rol oynayan publik hüquqi şəxslər (PHŞ) diqqət mərkəzinə düşürlər.
2. Xarici doktrinal hüquq siyasəti PHŞ-i inzibati hüququn (dövlət (publik) qulluğu və inzibati ədliyyə ilə yanaşı) üç nəhəngindən biri kimi müəyyən edir və inzibati hüquq üzrə dərsliklərdə PHŞ-i "mərkəzləşdirilməmiş hakimiyyət" mövqeyində tutur. Bununla birlikdə xüsusi vurğulanır ki, konseptual cəhətdən PHŞ haqqında məsələ – bu anlayışın mülki hüququn dərinliklərində yaranmasına baxmayaraq, tək onun problemi deyil, hər şeydən öncə – inzibati hüququn problemidir (Fransa, Almaniya).
3. Qeyd olunur ki, PHŞ-in yaradılması qanun, Prezident fərmanı və ya dövlət idarəetmə or-

qanının inzibati aktı əsasında publik məqsədlərin yerinə yetirilməsi üçün həyata keçirilir. Publik məqsədlərin müxtəlifliyini nəzərə alaraq, PHŞ hərtərəfli təşkilati-hüquqi formaya malik deyillər, lakin xüsusi hüququn hüquqi şəxsləri qanunvericilik səviyyəsində konkret təşkilati-hüquqi formalarla məhdudlaşdırılırlar.

4. Xarici təcrübəyə və bir sıra rus hüquqşünaslarının (O.A.Yastrebov) nöqteyi-nəzərinə əsasən, bu və ya digər PHŞ-i əks etdirən vacib sistem-məqsədli amil onun publik idarəetmə sisteminə inteqrasiya olunma dərəcəsidir, onun əhəmiyyətlilik meyarı kimi isə idarəetmə səlahiyyətinin olması, yaranma üsulu və s. çıxış edir. Publik funksiyalar kimi ümumdövlət əhəmiyyətli fəaliyyətin həyata keçirilməsi çıxış edir, hakimiyyət səlahiyyətləri isə normativ və təşkilati-sərəncamverici xarakterli qərarların qəbul edilməsidir. Bununla yanaşı, xarici qanunvericiliyə əsasən, PHŞ-in yaradılması qaydası, hüquqi statusu və fəaliyyətinin hüquqi rejimi publik-hüquqi qanunvericiliklə, onların mülki hüquq-subyektivliyinə aid ayrı-ayrı müddəalar isə - mülki qanunvericilik normaları ilə müəyyən edilir və bununla hüquqi şəxsin mülki hüquqla yox, ümumi hüquqla izahı vurğulanır.
5. Yuxarıda göstərilənlərə əsasən, xarici qanunvericilik PHŞ-i dövlət (ictimai vacib) məqsədlərinin həyata keçirilməsi üçün qanunla, yaxud qanunun icrası ilə bağlı bu və ya digər səviyyəli sərəncamverici inzibati aktla yara-

dılmış, publik idarəetmə sisteminə inteqrasiya olunmuş və dövlət adından və / və ya öz adından fəaliyyət göstərən, öz əsasında publik hüququn normaları ilə müəyyən olunmuş hüquqi rejim çərçivəsində müəyyən hüquqi formada dövlət funksiyalarını həyata keçirən təşkilat kimi izah edir.

6. Qüvvədə olan Azərbaycan qanunvericiliyinə uyğun olaraq (Mülki Məcəllə və "Publik hüquqi şəxs haqqında" Qanun) və xarici təcrübə (harada ki PHŞ-in müxtəlif tiplərinə rast gəlinir) nəzərə alınmaqla PHŞ-in milli sistemi yaradılarkən və strukturlaşdırılarkən onların yaradılma üsulunun prioritetliyindən çıxış etmək məqsədəuyğundur, yəni PHŞ ali səviyyəli sərəncamverici aktla – Prezident Fərmanına uyğun olaraq yaradılması və onlara verilən publik hakimiyyət dərəcəsi ilə fərqləndirilməlidir. Oxşar dövlət hakimiyyəti orqanlarının olmadığı şəraitdə məhz publik hakimiyyət səlahiyyətləri verilmiş həmin təşkilatlar müvafiq dövlət funksiyalarını yerinə yetirə bilər və məhz onlara kommersiya fəaliyyətinin həyata keçirilməsi qadağası qoyulmaqla vergi imtiyazlarının verilməsi məqsədəuyğundur.
7. Vergi imtiyazları təqdim olunmaqla Prezidentin Fərmanı ilə yaradılmış və publik hakimiyyət səlahiyyətləri verilmiş PHŞ (kommersiya fəaliyyətini həyata keçirməyən) idarə olunan sahənin tənzimlənməsi və nəzarəti (dövlət agentlikləri, xidmətlər, fondlar və s.) daxil olmaqla, xarici dövlətlərin publik hakimiyyət PHŞ-ləri klasteri altına düşür. Publik idarəet-

məyə cəlbolunma dərəcəsinin zəifləməsi halında dünya təcrübəsinə əsasən dövlət publik müəssisələri (ali təhsil müəssisələri, kitabxanalar və s.), PHŞ-in özünün təsərrüfat fəaliyyətinə dahi çox istinad etdiyi hallarda isə - dövlət müəssisələri ayrıla bilər. Həmçinin qeyd edək ki, dünya təcrübəsi qeyri-kommersiya təşkilatları (ictimai birliklər, siyasi partiyalar, dini qurumlar və s.) kimi qeyri-dövlət publik hüquqi şəxsləri də ayırır.

8. Xarici təcrübəyə əsasən, ali sərəncamverici aktla yaradılmış və müəyyən publik hakimiyyət səlahiyyətləri verilmiş dövlət publik hüquqi şəxslərin aparatının əməkdaşları bir qayda olaraq dövlət qulluqçuları hesab edilir. Qüvvədə olan Azərbaycan qanunvericiliyinə ("Dövlət qulluğu haqqında" qanun) münasibətdə bu qayda "dövlət qulluqçusu" və "dövlət orqanı" anlayışlarının məzmununa kiçik dəyişikliklər etməklə tamamilə tətbiq edilə bilər.
9. Ali sərəncamverici aktla yaradılmış və publik hakimiyyət səlahiyyətləri verilmiş dövlət publik hüquqi şəxslərin fəaliyyətinin təşkili üzrə xarici təcrübədən çıxış edərək qeyd etmək olar ki, belə dövlət publik hüquqi şəxslərin maliyyələşdirilməsinin mənbələrindən biri və hətta məcburi olanı dövlət büdcəsidir. Özü də büdcə vəsaitlərinin ayrılmasının həcmi çatışmayan vəsaitlərə tələbatla müəyyən edilir, onun əhəmiyyətli hissəsi bu cür təşkilatların göstərdikləri xidmətlər və idarə olunan sahə-

nin tənzimlənməsi və nəzarətə görə ödəmələr hesabına təmin edilir.

10. Xarici təcrübəyə əsasən, ali sərəncamverici aktla yaradılmış və publik hakimiyyət səlahiyyətləri verilmiş dövlət publik hüquqi şəxslərin idarə olunması, adətən, vahid rəhbərlik prinsipi əsasında, yəni ölkə Prezidenti, Baş naziri və ya digər səlahiyyətli orqan tərəfindən təyin edilən rəhbər tərəfindən həyata keçirilir. Dövlət publik hüquqi şəxsin publik cəlbolunma dərəcəsi kifayət olmadığı, əsas idarəetmə funksiyalarının isə dövlət idarəetmə orqanı tərəfindən həyata keçirildiyi, yaxud onun aşağı səviyyəli sərəncamverici aktla yaradıldığı hallarda onların nəzdində müvafiq icra hakimiyyəti orqanının nümayəndələrinin mütləq daxil olduğu müşahidə şuraları yaradılır.

11. Xarici hüquqda xüsusi hüququn hüquqi şəxsləri ilə müqayisədə PHŞ-ə münasibətdə bir sıra qadağalar (bankrot olmaq proseduru yoxdur və inzibati sanksiyaların müəyyən növləri tətbiq olunmur) tətbiq edilir.

12. Xarici hüquqi qaydalardan fərqli olaraq, Rusiya qanunvericiliyi PHŞ hüquqi kateqoriyasını tanımır, baxmayaraq ki, son illər V.Çirkina, O.Yastrebova və başqa rus hüquqşünaslarının səyləri ilə bu kateqoriyanın qəbul edilməsinin zəruriliyi təsdiq olunur, hökumətin bir sıra konseptual sənədlərində onun istifadəsi təklif olunmuşdur və bir sıra rus hüquqşünasların fikrinə görə, Rusiyada de-fakto PHŞ institutu mövcuddur. Xüsusilə 2008-ci ilə qədər olan dövrdəki korporativ qanunvericili-

yin inkişaf konsepsiyasında müəyyən edilmişdir ki, PHŞ kateqoriyası o hüquqi şəxsləri əhatə edir ki, onlar publik-hüquqi qurumlar (dövlət, federativ quruluşda onun subyektləri, bələdiyyə qurumları) adından və / və ya ictimai maraqlar naminə fəaliyyət göstərirlər (sonuncu dövlət hakimiyyəti və ya yerli özünüidarəetmə orqanı deyil). Özü də bu təşkilatlar müxtəlif ictimai maraqlar məqsədləri ilə yaradılır və onlara heç olmasa müəyyən dərəcədə hakimiyyət səlahiyyətləri verilir, həmçinin onların sahibkarlıq fəaliyyətinin həyata keçirilməsi imkanı müvafiq qanunvericiliklə nəzərdə tutulmalıdır. PHŞ-in bu cür izahı bu anlayışın "Publik hüquqi şəxslər haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununda verilmiş məzmunu ilə oxşardır. Eynilə, mülki qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi və kodlaşdırılması üzrə 2009-cu il tarixli Konsepsiyada PHŞ kateqoriyasının faydalılığı vurğulanmış, lakin Avropanın müxtəlif hüquq sistemlərində onun məzmununun anlaşılmasındakı fərqlər nəzərə alınmaqla, kor-koranə götürülməsindən çəkinmək xəbərdarlığı edilmişdir.

13. Həmçinin qeyd etmək lazımdır ki, rus hüquq elmində hüquqi şəxslərə publik funksiyaların verilməsi və əksinə, dövlət orqanlarına hüquqi şəxs statusu verilməsi də daxil olmaqla, başqa yanaşmalar da vardır, lakin bununla belə hüquqi şəxs anlayışının mahiyyətinin və mülki qanunvericiliyin normalarına tabe olmasının dəyişilməzliyi qeyd olunur. Bu baxımdan, "hüquqi şəxs" anlayışı əsas (mər-

kəz) hesab olunur və Rusiyada ictimai elementli hüquqi şəxslərin mövcud olmasından çıxış edərək, xüsusi hüququn hüquqi şəxslərini (öz xüsusi maraqları naminə fəaliyyət göstərir), qarışıq hüquqi şəxsləri (ictimai xarakterli müəyyən məqsədlər üçün fəaliyyət göstərir və ayrı-ayrı hakimiyyət səlahiyyətləri verilə bilər) və dövlət hakimiyyəti orqanlarının funksiyalarını həyata keçirən hüquqi şəxsləri fərqləndirirlər. Bununla yanaşı, rus müəlliflərindən bəziləri PHŞ kateqoriyasının faydalılığını publik-hüquqi qurumların və onların orqanlarının mülki-hüquqi münasibətlərdəki iştirakının tənzimlənməsini yalnız qaydaya salmaq baxımından qəbul edərək, hesab edirlər ki, PHŞ-in fərqləndirilməsi hüquqi şəxslərin idarəçiliyinin xüsusi təşkilati-hüquqi formasını nəzərdə tutmur. Rusiyanın bir sıra hüquqşünaslarının yanaşmaları da diqqət çəkir, bunlara uyğun olaraq, Mülki Məcəllənin prioritetliyindən çıxış edərək və hüquqi şəxs anlayışının mülki – hüquqi mahiyyətini saxlamaq məqsədi ilə gələcəkdə dövlət orqanlarına hüquqi şəxs hüquqlarının verilməsi planlaşdırılmamalıdır.

14. Yekun olaraq qeyd edək ki, yerli hüquqi təcrübədən çıxış edərək və PHŞ institutunun hüquqi cəmiyyətin vacib atributu kimi bundan sonra da Azərbaycanda inkişaf edəcəyini nəzərə alaraq, məqsədəuyğun hesab edirik ki, hazırda dövlət hakimiyyəti orqanlarının və PHŞ-in hüquqi statusu arasındakı "qeyri-səlis" sərhədlərin aradan qaldırılması üçün dövlət

hakimiyyəti orqanlarına hüquqi şəxs hüquqları verilməsin (və ya ən azı xüsusi hüquqi şəxs statusu verilsin). Bununla yanaşı, Yuxarı Ali sərəncamverici orqanın aktı ilə yaradılmış və ümumdövlət funksiyalarını həyata keçirən PHŞ-ə publik hakimiyyət səlahiyyətləri və vergi güzəştləri verilməsi məqsədəuyğundur ki, bu da müəyyən sərbəst iqtisadi hərəkətlərlə birlikdə ona daha az büdcə xərcləri sərf etməklə dövlət siyasətini həyata keçirmək imkanı verə bilər.

Sonrakı mərhələdə publik hüququ nəzərdə tutan Azərbaycan Respublikası Mülki Məcəlləsinə yenidən baxılması və PHŞ-in statusunu tənzimləyən inzibati hüquqa dəyişikliklər edilməsi vacib olardı.

Azərbaycan Respublikasının Əqli Mülkiyyət
Agentliyində hazırlanmışdır.