

UOT 94(479.24)**AZƏRBAYCAN XALQ CÜMHURİYYƏTİNİN DÖVLƏT İDARƏETMƏ APARATI - ALİ, MƏRKƏZİ VƏ YERLİ HAKİMİYYƏT ORQANLARI**

A.P.ADIGÖZƏLOVA
Bakı Dövlət Universiteti
adigezelova @bk.ru

Cümhuriyyətin idarəetmə aparatında vahid ali başçı yox idi. Parlament və onun qarşısında məsuliyyət daşıyan hökumət dövləti birgə idarə edirdi. Nə parlament sədri, nə də baş nazir nazirliklər üzərində iyerarxik hakimiyyətə malik deyildi. Lakin hüquqi nöqteyi-nəzərdən baş nazir “arbitraj” hüququna malik idi. Mərkəzi hakimiyyət orqanlarını təmsil edən nazirliklər idarəetmə sahəsində mühüm rol oynayır və öz səlahiyyətləri çərçivəsində icbari qərarlar, sərəncamlar və təlimatlar verirdilər. Dövlətin idarəçilik sistemində növbəti pillə yerli hakimiyyət orqanları – quberniya və qəza idarələri idi

Açar sözlər: Cümhuriyyət, dövlət idarəetməsi, ali, mərkəzi, yerli, hakimiyyət orqanları

XX əsrin əvvəllərində Şərqdə ilk demokratik dövlət quruculuğuna imza atmış Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin idarəçilik sisteminin tədqiq edilməsi bu gün də öz aktuallığını saxlayır. Belə ki, 1918-1920-ci illərdə Azərbaycanda mövcud olmuş dövlət idarəetmə aparatı – bütün siyasi partiyaların, ictimai təşkilatların və qeyri-millətlərin təmsil olunduğu Parlamentin və həmin seçkili orqanın üzvlərindən təşkil olunmuş koalision hökumətin fəaliyyəti Cümhuriyyətin siyasi sisteminin XXI əsrin demokratik institutlarından geridə qalmadığını göstərir.

Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin dövlət idarəetmə sisteminin əsas prinsipləri İstiqlal bəyannaməsində öz əksini tapmışdır. Belə ki, Milli Şuranın konstitusiyaya aktına bərabər olan bu qərarında dövlətin idarə formasının Xalq Cümhuriyyəti olduğu, Müəssislər Məclisi toplanıncaya qədər Azərbaycanı xalqın seçdiyi Milli Şura və onun qarşısında məsuliyyət daşıyan Müvəqqəti Hökumətin idarə edəcəyi qeyd edilirdi. Bu hüquqi sənəddə bəyan edilən siyasi azadlıqlar, milli və dini hüquqların təmin olunması prinsipləri isə dövlətin demokratik siyasi sistemini müəyyən edirdi (2, 10).

Keçid dövrü üçün nəzərdə tutulan bu dövlət aparatında Milli Şura ali qanunverici hakimiyyəti, Müvəqqəti Hökumət isə ali icra hakimiyyətini təmsil

edirdi. Lakin müstəqilliyin ilk mərhələsində Azərbaycanın dövlət həyatı qeyri-normal şəraitdə keçirdi. Paytaxt Bakı düşmən qüvvələrin əlində idi, Gəncədə ilhaqçı qrup türk ordu komandanlığına təsir etməkdə idi. Belə bir şəraitdə Azərbaycan Milli Şurası və Hökuməti fəaliyyətini dayandıraraq (1918-ci il 17 iyun), bütün səlahiyyətlərini Fətəli xan Xoyskinin sədrliyi ilə yaradılmış II Müvəqqəti Hökumətə verdi.

İlk iki hökumət kabineti Milli Şura üzvlərindən seçilmiş və onun tərəfindən təsdiq edilmişdi. Milli Şura 1918-ci il 17 iyun tarixli qərarı ilə Müvəqqəti Hökumətin hüquq və vəzifələrini belə müəyyən etmişdi: Müvəqqəti Hökumət dövlət müstəqilliyini və mövcud siyasi azadlıqları ləğv etmək, aqrar və digər bunun kimi mühüm məsələlərə dair inqilabi qanunları dəyişmək hüququna malik deyil; idarəçiliyin digər məsələlərində geniş hüquqlara malikdir və altı aydan gec olmayaraq Müəssislər Məclisini çağırmalıdır (2, 12).

Parlamentəqədərki dövrdə ölkənin daxili və xarici siyasət məsələləri Böyük Nazirlər Şurasının iclaslarında kollegial şəkildə müzakirə olunur və müvafiq qərarlar çıxarılırdı. Ali icra hakimiyyət orqanı olan Müvəqqəti Hökumət həm də qanunvericilik funksiyasını yerinə yetirdiyindən 1918-ci il oktyabrın 20-də Hökumət yanında qanunvericilik komissiyası yaradıldı (3, 1918, 23 oktyabr -№15).

İlk hökumət kabinetinin təsisi ilə eyni vaxtda onun fəaliyyətini tənzimləyən qurum kimi Hökumətin İşlər idarəsi təşkil edildi. Nazirlər Şurasının bütün kargüzarlıq sənədləri, nazirliklərdən və Cümhuriyyətin digər idarələrindən Nazirlər Şurası sədrinin adına göndərilən məktublar İşlər idarəsinə daxil olurdu (1, 188). Bundan əlavə, 1918-ci il noyabrın 12-də Hökumət yanında köməkçi orqan kimi Kiçik Nazirlər Şurası yaradıldı. Bu orqan nazir müavinlərindən ibarət olub, siyasi xarakter daşımayan ikinci dərəcəli məsələlərin həlli ilə məşğul olurdu (2, 251).

Azərbaycanın daxili və beynəlxalq durumu qısa müddətdə Müəssislər Məclisini çağırmağa imkan vermədiyindən 1917-ci il dekabrın 7-də müvəqqəti qanunverici orqan kimi Parlament yaradıldı. Azərbaycan Milli Şurasının təməlində və kooptasiya yolu ilə meydana gəlmiş Parlament ölkədə mövcud olan bütün siyasi və milli qüvvələri təmsil edirdi. 120 nəfərdən ibarət olan Azərbaycan Parlamentində yerlər aşağıdakı kimi bölüşdürülmüşdü: türk-müsəlman əhali - 80, ermənilər - 21, ruslar - 10, almanlar - 1, yəhudilər - 1, gürcülər - 1, polyaklar - 1, Bakı həmkarlar ittifaqları - 3, Bakı Neft Sənayeçiləri Şurası və Ticarət-Sənaye İttifaqı-2. Parlamentdə 11 fraksiya fəaliyyət göstərirdi (5, 36).

Azərbaycan Parlamenti birpaltalı struktura malik ali qanunverici orqan idi. Parlamentin səlahiyyətinə qanunvericilik funksiyasından əlavə, hökumətin və mərkəzi dövlət orqanlarının təşkili, onların səlahiyyət dairəsinin müəyyən edilməsi, ali dövlət nəzarətinin həyata keçirilməsi, dövlət büdcəsinin təsdiqi və xərclənməsi, xarici dövlətlərlə bağlanan müqavilələrin təsdiqi də aid idi (9, 64).

“Qafqaz Azərbaycanı Respublikasının Paris sülh konfransına nümayəndə heyətinin memorandumu” adlı sənəddə Azərbaycan Parlamentinin səlahiyyəti

yətləri belə xarakterizə edilirdi: “Parlamentin qanunvericilik sahəsində, habelə idarəçilik fəaliyyətində çox geniş hüquqları vardı. Parlament sədrinin Müəssislər Məclisinə seçkilər keçirilənə qədər Baş nazir seçmək və ona Hökumətin təşkilini tapşırmaq səlahiyyəti vardı. Bu hüquqlar sırasına Hökumətə sorğular vermək və nazirlərdən izahat tələb etmək də daxil idi. Parlament, həmçinin Cümhuriyyətin əsas qanunlarını qəbul etməli olan Müəssislər Məclisini çağırmalı idi.

Xarici İşlər Nazirliyi də daxil olmaqla bütün nazirliklərin, habelə inzibati, hüquqi, maliyyə, maarif, rabitə və s. sahələrindəki bütün dövlət institutlarının fəaliyyəti Parlamentin nəzarəti altında həyata keçirilməli idi, hərbi nazirlik də Parlamentin nəzarətinə verilmişdi” (7, 42).

1919-cu il yanvarın 25-də Parlamentdə qəbul edilən “Məbusluq və məmurluq haqqında” qanun layihəsi qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyətinin ayrılmasını nəzərdə tuturdu. M.Ə.Rəsulzadə hakimiyyətin belə bölgüsünü Cümhuriyyət idarə üsulunun əsası sayır və Parlament deputatının eyni zamanda dövlət qulluqçusu olmasını qeyri-mümkün hesab edirdi. Yalnız nazirlər və azad peşə sahibləri istisna edilirdi (5, I c., 139).

Parlamentin fəaliyyətini tənzimləyən, onun iş rejimini müəyyənləşdirən mühüm sənəd 1919-cu il martın 17-də qəbul edilmiş Nizamnamə idi (6, 269). 8 bölmə, 200 maddədən ibarət olan bu sənəddə Parlamentin açılması və vəzifəli şəxslərin seçilməsi, daimi və müvəqqəti komissiyaların təşkili və iş qaydası, Parlamentin Rəyasət heyətinin tərkibi və səlahiyyəti, deputatların hüquqi statusu və s. məsələlər öz əksini tapmışdır. Təlimata görə Parlamentin ümumi yığıncağında sədr, onun 2 müavini və katib secilirdi. Onların səlahiyyət müddətləri 1 il müəyyən edilirdi. Onlar Parlamentin fəaliyyəti ilə bağlı ümumi məsələləri həll etmək üçün təşkil edilmiş Rəyasət heyətinə daxil edilirdi (4, f.895, 3, iş 225, v. 1-14). Qanunvericiliyin ayrı-ayrı sahələri üzrə qanun layihələri işlənib hazırlanması və ilkin baxışı daimi komissiyalarda həyata keçirdi. Parlamentdə 11 daimi komissiya – mandat, rəqlament, təsərrüfat-sərəncamverici, maliyyə-büdcə, redaksiya, hərbi, fəhlə, aqrar məsələlər üzrə, sorğular üzrə, qanunvericilik təklifləri üzrə, ölkənin istehsal qüvvələri üzərində nəzarət komissiyaları və bir neçə müvəqqəti komissiya fəaliyyət göstərirdi (5, I c., 292).

Parlamentdə fraksiya sədrilərindən ibarət Ağsaqqallar şurası da fəaliyyət göstərirdi ki, onun əsas vəzifəsi fraksiyalar arasında razılığın əldə edilməsindən ibarət idi. Parlament sədri* Hökumət başçısının namizədliyini Ağsaqqallar şurası ilə məsləhətləşərək irəli sürürdü (3, 1919, 19 mart-№53).

Parlamentin açılması ilə mövcud Müvəqqəti hökumət istefa verdi və F.X.Xoyskiyə yeni hökumət kabineti təşkil etmək tapşırıldı. Hökumətin təşkili partiyaların əksəriyyətinin iştirakı ilə mümkün idi. III kabinet Hökumət başçısına və onun proqramına etimad prinsipi əsasında təşkil edildi. Bu prinsipə sonrakı iki hökumət kabinetlərinin təşkili zamanı da riayət olunmuşdu (9, 78).

* Parlament sədri diplomatik səfərdə olduğu üçün bu vəzifəni sədr müavini icra edirdi.

Azərbaycan Cümhuriyyətinin idarəetmə aparatında vahid ali başçı yox idi. Parlament və onun qarşısında məsuliyyət daşıyan Hökumət dövləti birgə idarə edirdi. Hökumət Parlament qarşısında məsuliyyət daşıyır, Parlamentin əksəriyyəti ona etimad göstərdikdə hakimiyyətdə qalır, əks təqdirdə istefa verirdi. Cümhuriyyətin idarəçilik sistemində daimi hökumət strukturu mövcud deyildi. Hökumətin tərkibi Parlamentdə qüvvələr nisbətini təmsil edirdi. Dəyişən hökumət kabinetlərində ayrı-ayrı xidmətlər bir nazirlikdən digərinə verilirdi, bəzən isə bir xidmət iki nazirlik arasında bölünürdü.

İlk 3 hökumət kabinetində nazirliklərin sayı və nazir portfellerinin bölüşdürülməsi bilavasitə Baş nazirin səlahiyyətində idi. N.Yusifbəylinin sədrlik etdiyi IV kabinetdə isə hökumətin tərkibi yalnız bütün Parlament partiyalarının razılığından asılı idi. Bu işdə bütün fraksiyalar heç bir partiyanın hegemonluğu və rəhbərliyi olmadan bərabər iştirak edirdi. Bu da öz növbəsində Baş nazirin təşəbbüskarlığını məhdudlaşdırır və yeni kabinetin təşkili prosesini ləngidirdi.

Hakimiyyət böhranı Parlament fraksiyalarını belə bir qənaətə gətirdi ki, Parlamentdə koalision demokratik əksəriyyət təşkil etmədən güclü və qətiyyətli Hökumət yaratmaq mümkün olmayacaq. Yeni kabinetin təşkilində Baş nazirin səlahiyyətlərini artırmaq nəzərdə tutulurdu, belə ki, hər fraksiya üçün yerlərin sayını müəyyən etmək və ayrı-ayrı namizədlərin seçilməsi Baş nazirin hüququna aid edilirdi. Yaranmış böhrana görə məsuliyyəti Baş nazir deyil, partiyalar daşıyırdı. Çünki Baş nazirin işi partiyaların razılığı ilə bağlı idi.

Parlamentdə çoxsaylı siyasi partiyaların olması və onlar arasındakı daimi mübarizə müstəqil Azərbaycanın mövcud olduğu bütün müddət ərzində hökumətin vəziyyətini son dərəcə ağırlaşdırır, hökumətə öz inzibati aparatını möhkəmləndirməyə və sakit normal dövlət işi ilə, xüsusən ölkənin müdafiəsinə hazırlıq kimi ən mühüm məsələ ilə məşğul olmağa imkan vermirdi. Koalision hökumətdə partiyalar arasında blok yox idi və hökumət təsadüfi çoxluğa arxalanırdı. Çoxluğu təşkil etmək üçün bir neçə partiyanın razılığa gəlməsi lazım idi; bu isə praktiki cəhətdən çox çətin idi. Buna görə də, hökumət böhranı uzun sürən xarakter alırdı. Belə bir şəraitdə "Müsavat" partiyasının görkəmli üzvləri və bitərəflər qrupu Parlamenti buraxmaq və hökumətə xarici siyasət və ölkənin müdafiəsi işində ən geniş səlahiyyətlər vermək, 6 aydan sonra Müəssislər Məclisinə seçkilər keçirmək kimi təkliflər səsləndirirdilər (8, 282).

Cümhuriyyətinin siyasi simasını M.Ə.Rəsulzadə belə xarakterizə edirdi: «Müstəqil Azərbaycan hökumətinin üsulu-iradəsi xalq cümhuriyyəti əsasına mübtəni idi. Tam bir parlamentarizm və məsuliyyəti-vükəla üsuluna rəyət olunurdu. Hürriyyəti-kəlam, mətbuat və ictimaiyyət dəxi tam təmin edilmişdi. Bu xüsusda bəzi tənqidçilər bəlkə həddindən ziyadə bir liberalizm göstərdiyini dəxi qeyd edərlər» (10, 60).

Mərkəzi hakimiyyət orqanlarını təmsil edən nazirliklər idarəetmə sahəsində başlıca rol oynayırdı və tabeliyindəki bütün dövlət təsisatları üzərində iyerarxik hakimiyyətə malik idi. Nazirliklərin sayı kabinetin təşkili zamanı Baş nazirin qərarı ilə müəyyən olunurdu. Bu qərar həm texniki, həm də siyasi mülahizələr

nəzərə alınmaqla, o cümlədən koalision kabinetdə partiyaların nümayəndələrinin nisbətindən asılı olaraq qəbul edilirdi. Nə Parlament sədri, nə də Baş nazir nazirliklər üzərində iyerarxik hakimiyyətə malik deyildi. Lakin hüquqi nöqteyi nəzərdən Baş nazir “arbitraj” hüququna malik idi – hökumətin ümumi siyasətini təhlükə altına qoya biləcək qərarlar haqqında son sözü baş nazir deyirdi.

Mərkəzi dövlət idarəetmə orqanlarının strukturunu müəyyənləşdirən ümumi qanun yox idi. Hər bir nazirlik öz qaydalarına uyğun olaraq təşkil edilirdi. Həmin qaydalar nazirin təklifi ilə qəbul edilən dekretlə qeyd edilir və nazirin mülahizəsinə görə dəyişdirilə bilirdi. Nazirliklər öz sahələri üzrə qanun layihələrini hazırlayıb və ilkin baxış üçün Nazirlər Şurasına təqdim edirdilər. Hökumətin 1919-cu il yanvarın 18-də təsdiq etdiyi qaydalara əsasən qanun layihəsi Hökumət tərəfindən baxılaraq, Parlamentin müzakirəsi üçün hazır hesab edildikdə Nazirlər Şurasının iclas jurnalından çıxarışla bərabər, iradlar olduqda isə yenidən işlənmək üçün Nazirlər Şurası sədrinin imzası ilə müvafiq nazirliklərə qaytarılırdı (1, 263-264).

Dövlətin idarəçilik sistemində növbəti pillə yerli hakimiyyət orqanları – quberniya və qəza idarələri idi. Quberniya idarəçiliyi üzrə vəzifələrə təyinat qaydası hökumətin 19 iyun 1918-ci il tarixli qərarı ilə belə müəyyən edilirdi: quberniyalarda bütün idarələrə rəislərin təyinatı Hökumət tərəfindən həyata keçirilir, digər məmurlar isə müvafiq nazirliklər tərəfindən təyin edilirdi (2, 187). Qəza rəislərinin təyinatı və vəzifədən azad edilməsi isə bilavasitə daxili işlər nazirinin səlahiyyətinə aid idi. Qəzalarda hakimiyyətin təşkil qubernatorlara həvalə edilirdi..

Onlar polis pristavlarını təyin və azad edir, qəza idarələrinə və şəhər özünüidarələrinə nəzarət edirdilər (4, f.894, 1, iş 37, v.38).

Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin ali qanunverici orqanı ümumxalq səsverməsi əsasında seçiləcək Müəssislər Məclisi olmalı idi. 1919-cu il 21 iyunda qəbul edilmiş “Azərbaycan Cümhuriyyətinin Müəssislər Məclisinə seçkilər haqqında Əsasnamə” seçki hüququnun əsas prinsiplərini və seçki qaydalarını müəyyən etdi (4, f.970, 1, iş 212, v.1-10). Ümumi, bərabər, gizli və birbaşa səsvermə əsasında seçilməli olan bu orqan Azərbaycan Cümhuriyyətinin Konstitusiyasını hazırlamalı, torpaq, fəhlə və s. mühüm məsələlər haqqında qanunlar hazırlamalı idi. 1920-ci ilin aprelində Müəssislər Məclisinə seçkilərə hazırlıq işləri genişləndirildi. Mərkəzi Seçki Komissiyası tərəfindən qəza və şəhərlərdə seçki komissiyaları təşkil edildi. Əhalinin siyahıya alınması tarixi aprelin 20-nə təyin olundu (3, 1920,15 aprel-№73).

Cümhuriyyətin sonuna yaxın hökumət böhranları şəraitində demokratik dövlət quruculuğunu xilas etmək üçün Azərbaycan Senatının təşkilinə dair qanun layihəsi hazırlanmışdı. Hüquqi dövlətdə bütün dövlət idarəetmə aparatına ali nəzarəti həyata keçirən siyasi qurumun zəruriliyi nəzərə alınaraq, yerli şəraitin və siyasi quruluşun xüsusiyyətlərinə uyğun dəyişikliklərlə Rusiya Senatı tipində Azərbaycan Senatı yaratmaq qərara alınmışdı. Lakin Azərbaycanda hələ konstitusiyaya qəbul olunmadığına görə Senatın funksiyasından

qanunların və hökumət sərəncamlarının elan edilməsi və təsdiqi hüququ çıxarıldı. Qanun layihələrinə Parlament nəzdində yaradılmış xüsusi şöbə, Hökumət işləri idarəsi, yaxud Ədliyyə nazirliyi baxırdı (4, f.894, 1, iş 69, v.84-85).

Lakin 1920-ci ilin 28 aprelində Azərbaycanın Rusiya tərəfindən işğalı nəticəsində demokratik dövlət quruculuğu prosesinə son qoyuldu.

ƏDƏBİYYAT

1. Адрес-календарь Азербайджанской Республики на 1920 г. Баку: Азербайджан, 1920, 336 с.
2. Азербайджанская Демократическая Республика (1918-1920). Законодательные акты (Сборник документов). Баку: Азербайджан, 1998, 423 с.
3. «Азербайджан» qəzeti, 1918, 23 oktyabr, №15; 1919, 19 mart, №53; 1920, aprel, № 73.
4. Azərbaycan Respublikası Dövlət Arxivi. f.51, s.2, iş 185, v.85: f.895, s.3, iş 225, v.1-14; f.970, s.1, iş 212, v.1-10.
5. Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin Ensiklopediyası. 2 cildə. Bakı: Lider, I c., 2004, 440s.; II c., 2005, 472 s.
6. Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti (1918-1920). Parlament (Stenoqrafik hesabatlar), I c. Bakı: Azərbaycan, 1998, 976 s.
7. Azərbaycan Paris Sülh Konfransında (1919 -1920). Bakı: Ozan, 2008, 244 s.
8. Azərbaycan Cümhuriyyəti. (1918-1920). Bakı: Elm, 1998, 336 s.
9. Дамиров М.А. Организация государственной власти в Азербайджане (1918-1920). Одесса: Астропринт, 1998, 159 с.
10. Rəsulzadə M.Ə. Azərbaycan Cümhuriyyəti. Bakı: Elm, 1990, 116 s.

АППАРАТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ – ВЫСШИЕ, ЦЕНТРАЛЬНЫЕ И МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ

А.П.АДЫГЕЗЛОВА

РЕЗЮМЕ

В государственном управлении АДР не было единого высшего руководителя. Парламент и ответственное перед ним Правительство совместно управляли страной. Ни председатель Парламента, ни Премьер Министр не имели права на иерархическое правление над министерствами. Но с юридической точки зрения Премьер Министр имел право на «арбитраж».

Министерства, представляющие центральные органы государственной власти, играли важную роль в области управления. В рамках осуществления своих полномочий министерства издавали обязательные постановления, приказы и инструкции.

В системе государственного управления следующей ступенью были местные органы власти – губернские и уездные управления.

Ключевые слова: Республика, государственное управление, высшие, центральные, местные, органы власти

**STATE ADMINISTRATION OF THE AZERBAIJAN PEOPLE'S REPUBLIC –
SUPREME, CENTRAL AND LOCAL AUTHORITIES**

A.P.ADIGOZALOVA

SUMMARY

In government of the Azerbaijan People's Republic, there was not a single supreme leader. The Parliament and the Government jointly ruled the country. Neither the Chairman, nor the Prime Minister had not rights to hierarchical control over ministries. However, from the point of view of law, the Prime Minister had the right to arbitration.

The Ministries, representing the Central state authorities played an important role in the field of management. In the framework of exercising its powers, the Ministry issued the required regulations, orders and instructions.

In the system of state management the next paper was occupied by the local authorities – provincial and district managements.

Key words: Republic, state administration, supreme, central, local, authorities