BAKI UNİVERSİTETİNİN XƏBƏRLƏRİ
№1 Humanitar elmlər seriyası 2010

SOVET DÖVRÜNDƏ AZƏRBAYCAN PARLAMENTİ

T.Q.İSLAMOV
Bakı Dövlət Universiteti
islamovt@gmail.com

Məqalədə Sovet Rusiyasının Azərbaycanı işğal etdikdən sonra yaranmış qanunverici orqanı, onun dövlət idarəçilik sistemindəki rolu haqqında bəhs olunur. Sovet dövründə qəbul olunmuş Konstitusiyalarda Ali Sovetin fəaliyyətinin əks olunması və hər yeni Konstitusiyanın qəbulunda parlamentə aid dəyişikliklər məqalədə əksini tapmışdır.

Parlamentarizm İnstitutu ictimai və siyasi quruluşdan asılı olmayaraq, Azərbaycanda təkmilləşmiş, sərbəstləşmiş, demokratikləşmiş və milli tələblər arasında formalaşmışdır. XX əsrin əvvəllərindən başlayaraq parlamentlərə seçilən hər bir deputat nəslinin fəallaşması daim hiss olunmuş, deputatlarda mütərəqqi və demokratik fikirlər beynəlxalq standartlar baxımından inkişaf etmişdir (1). Lakin Sovet dövründə Azərbaycan parlamentinin başqa ölkə parlamentləri ilə əlaqəsi yox dərəcəsində olmuş, parlamentimiz qapalı vəziyyətdə saxlanılmış və onun dünyəvi inkişafı məhdudlaşdırılmışdır. Azərbaycanın qanunvericilik orqanı sovet parlamenti bünövrəsində qurularaq xeyli vaxt həmin mühitə uyğun formalaşdırıldığına, daim təsir altında və ciddi nəzarətdə saxlandığına görə demokratik ölkələrin parlament təcrübəsini öyrənmək imkanından məhrum edilmişdir.

Azərbaycan parlamenti tarixində ən uzun dövr sovet hakimiyyəti illərini əhatə edir. Sovet parlament dövrü, özünün hakimiyyət strukturunda tutduğu mövqe və bütün xarakterik cəhətlərindən asılı olmayaraq 70 ildən çox davam etmişdir. Sovet hakimiyyətinin uzun müddət mövcudluğu parlamentarizm ideyalarından tam imtina ilə bağlı idi və AMİK, Ali Şura, Şuraların Qurultayı kimi qanunverici və nümayəndələr tipli orqanlar yalnız qismən ümumi modelə uyğun gəlirdilər. Əhalinin müvəkkilliyi formal olaraq təmin edilirdi; qanunvericilik fəaliyyəti bir qədər məhdud idi (11, 12-13). Nümayəndəli orqanın işinə təkpartiyalı sistemin mövcudluğu da təsirsiz ötüşməmişdir (5, 245-246). Bütün bunlara baxmayaraq, Sovet hakimiyyəti illərində mövcud olmuş qanunverici orqan milli mənafelər, bütün ideoloji fərqlərə baxmayaraq Azərbaycan parlamenti olmuşdur (5, 510).

Sovet dövründə Azərbaycanın qanunvericilik hakimiyyəti orqanı hakimiyyət strukturunda tutduğu mövqeyinə, imkan və səlahiyyətlərinə, təşkilat və fəaliyyət formalarına görə müxtəlif mərhələlərdən keçmişdir. Müxtəlif inkişaf mərhələlərindən keçməsinə, forma və kəmiyyət baxımından müəyyən dəyişikliklərə uğramasına baxmayaraq, parlament asılı bir dövlətin qanunvericilik orqanı kimi qalmaqda idi (6, 247).

1920-ci ildən başlayaraq 1937-ci ilə qədər olan dövr Parlamentin birinci mərhələsini əhatə edir. Birinci mərhələdə qanunvericilik hakimiyyəti ilk olaraq Müvəqqəti Hərbi İnqilab Komitəsində, 1921-ci il Konstitusiyanın qəbul olunmasından sonra Ali qanunverici orqan Ümumazərbaycan Sovetlər Qurultayı və qurultaylararası dövrdə onun tərəfindən seçilmiş Azərbaycan Mərkəzi İcraiyyə Komitəsinə məxsus olmuşdur (5, 246).

Sovet Azərbaycanının ilk qanunvericilik orqanına yalnız azərbaycanlı kommunistlər N.Nərimanov, Ə.Qarayev, Q.Musabəyov, M.D.Hüseynov, H.Sultanov, Ə.Alimov daxil idilər. Təbii ki, bu təşkilatın real səlahiyyəti yox idi, müstəqil deyildi. Real hakimiyyət əslində RK(b)P-nın yerli təşkilatı olan AK(b)P MK-ya, daha dəqiq desək, katibliyi ermənilər tərəfindən sanki varisliklə bir-birinə ötürülən Bakı bürosuna məxsus idi (6, 248). Bu mərhələ əsasən hakimiyyət strukturlarının tam formalaşması, kommunist-bolşevik direktivlərinin sadəcə olaraq çağırılan nümayəndəli orqan tərəfindən təsdiq edilməsindən ibarət olmuşdur.

1936-cı il tarixli SSRİ Konstitusiyasına və ona müvafiq 1937-ci ildə qəbul olunmuş Azərbaycan SSR-in Konstitusiyasına əsasən Azərbaycanın ali qanunvericilik orqanı 1938-ci ildən yeni formatda – respublikanın Ali Soveti kimi təşkil olundu və bununla da parlamentin ikinci mərhələsi başlanır və lakin bu yeni dəyişikliklər, adi forma dəyişikliyi deyildi. Mövcud ictimai-siyasi durum, siyasi sistemin bütün pillələri üzərində partiya təzyiqinin artması, ayrıfikirliyin düşmənçilik kimi qiymətləndirilməsi, repressiya maşınının sürət götürməsi, təşəbbüslərin buxovlanması insanları dövlətçiliyə yadlaşdırırdı. Deputatların tərkibi, kimlərin seçilməsi, parlamentdə neçə nəfər fəhlə, kolxozçu, qulluqçu, qadın, gənc, bitərəf və b. olması yuxarıdan müəyyən edilirdi (6, 254-255), lakin Kommunist Partiyasının əslində bütün dövlət funksiyalarını mənimsədiyi, hər hansı bir siyasi təşəbbüsün düşmənçiliklə qarşılandığı şəraitdə Ali Sovet səmərəli fəaliyyət göstərə bilmirdi (13).

SSRİ-də parlament 1936-cı ildən SSRİ Ali Soveti, 1988-ci ildən SSRİ Xalq Deputatları qurultayı hesab edilirdi. Bu orqan dövlət hakimiyyətinin ali orqanı elan edilir və öz səviyyəsində bütün hakimiyyət funksiyasını, ən azı qanunverici və icra hakimiyyətini həyata keçirmək hüququna malik idi (7, 167). SSRİ parlamentinin tərkibində Azərbaycan, Gürcüstan və Ermənistandan seçilənlərlə birlikdə cəmisi 42 azərbaycanlı olmuşdur (3).

Qeyd edək ki, sovetlər dövründə Azərbaycanın tərkibində 1924-cü ilin fevralında yaranan Naxçıvan MR-nın və 1923-cü ilin iyulunda yaranan Dağlıq Qarabağ Muxtar Vilayətinin də parlamentləri olmuşdur. Bundan əlavə, onların seçiciləri həm Azərbaycan Ali Sovetinə, həmdə SSRİ Ali Sovetinə deputat seçilmişlər (2).

1937-ci ildə Azərbaycanda yeni Konstitusiyadan sonra ona uyğun gizli səsvermə yolu ilə deputatların seçilməsi və Sovet tələbləri əsasında parlamentin formalaşdırılması üçün hazırlıq işlərinin aparılması idi. Yeni Konstitusiyaya görə bir il içərisində ölkədə siyasi işlər elə formada aparılmalı idi ki, səs verən vətəndaşlar deputat və parlament anlayışı barədə müəyyən bilgiyə sahib ola bilsinlər. Səsvermənin nə olduğunu, səs verənin məsuliyyətini, səsvermə bülleteni, səsvermə otağı, səsvermə qutusu və digər anlayışlar kəndlilərə öyrədilirdi. Bu, ilk seçki idi, sovet quruluşunda yaşayan və səsvermə hüququ olan şəxslər üçün yeniliklərlə dolu, öz dövrü üçün demokratik sayılırdı (13).

Azərbaycan Ali Soveti öz səlahiyyətlərinə aid məsələləri qabaqcadan nəzərdən keçirib hazırlamaq üçün, habelə dövlət orqanları və təşkilatların fəaliyyətinə nəzarət etmək üçün deputatlardan daimi komissiyalar seçilirdi. Ali Sovet ona hesabat verməli olan bütün dövlət orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət edirdi (4, 31).

Azərbaycan SSR Ali Soveti sessiyasının ilk iclasının gündəliyini, iş qaydasını və sessiyasının keçirilməsinin təşkili ilə əlaqədar olan digər məsələləri qabaqcadan müzakirə etmək üçün Ali Sovetin ağsaqqallar şurası çağırılırdı. Ağsaqqallar şurası Naxçıvan, DQMV rayonlarının ərazisindən, habelə bütün respublika üzrə seçilən deputat qruplarının nümayəndələrindən ibarət idi. Şura 10-dək deputatı birləşdirən hər qrupdan bir nümayəndə, ondan çox deputatı birləşdirən hər qrupdan iki nümayəndə ayrılırdı. Ali Sovetin birinci iclasını ağsaqqallar şurasının tapşırığı ilə qocaman deputatlardan biri açır və o, Ali Sovetin sədri seçilənədək iclası aparır (4, 84-85).

Ali Sovetin birinci sessiyası zamanı hər ikisində 11 deputatdan ibarət Baş Sovetin Büdcə Komissiyası və Qanun Layihələri Komissiyası seçilir. Layihələr komissiyası yeni qanunların hazırlanması ilə məşğul olmaq üçün yaradılırdı. Qeyd etnək istərdik ki, sovet hakimiyyətinin süqutuna qədər Ali Sovetin 1985-ci il 26 mart tarixli daimi komissiyalar haqqında qərarı ilə Ali Sovetdə daimi komissiyaların sayı 18-ə çatdırılmışdır (4, 112).

Ali Sovetin deputatı Ali Sovetin, sessiyalar dövründə Rəyasət Heyətinin razılığı olmadan cinayət məsuliyyətinə cəlb oluna bilməz, həbs edilə və ya məhkəmə qaydasında inzibati tənbeh oluna bilməzdi (4, 29).

Parlamentin, demək olar ki, əksəriyyətində deputatların keyfiyyət və kəmiyyət tərkibi hakimiyyətdəkilərin mənafeyinə xidmət etmək naminə tənzimləndiyi sənədlərdən aydın görünə bilir. Hakim sayılan qüvvələr məqsədlərinə nail olmaq naminə seçkilər zamanı, sözsüz ki, total saxtakarlıqlara əl atmaq üsullarından belə çəkinmirdilər (9, 250-251). Hər növbəti çağırışlar zamanı isə deputatların sayı əhalinin sayından asılı olaraq dəyişirdi (10, 217).

Azərbaycan SSR-nin 1937-ci ildə qəbul edilən Konstitusiyasının III fəslinə görə ali dövlət hakimiyyəti orqanı respublika vətəndaşları tərəfindən 4 il müddətinə seçilən Ali Sovet idi. Ali Sovetin əsas sahələr üzrə fəaliyyətini istiqamətləndirməkdən ötrü daimi fəaliyyət göstərən komissiyalar seçilirdi. Ali Sovetin komissiyaları xalq təsərrüfatı planını, dövlət büdcəsinin layihəsini və digər sahələr üzrə qanun layihələrini hazırlayaraq ilkin nəzərdən keçirib müzakirə edir və Ali Sovetin sessiyasının təsdiqinə çıxarırdı. Ali Sovetin sessiyasına sədrlik etmək və onun işini aparmaqdan ötrü Konstitusiyanın 28-29-cu maddələrinə uyğun olaraq Azərbaycan SSR Ali Sovetinin sədri və onun iki müavini seçilirdi (5, 306).

1978-ci il Konstitusiyasında qeyd edilir ki, Ali Sovetin rəhbərliyi sədrdən və onun dörd müavinindən ibarət idi. Sədr Ali Sovetin iclaslarına rəhbərlik edir və onun daxili iş qaydasını müəyyənləşdirir. Ali Sovetin sessiyası ildə iki dəfə çağırılırdı. Növbədənkənar sessiyalar Ali Sovetin Rəyasət Heyəti tərəfindən onun öz təşəbbüsü ilə və ya Ali Sovet deputatlarının azı üçdə bir hissəsinin təklifi ilə çağırıla bilərdi (4, 28).

Ali Sovetin bütün sessiyaları parlament ənənəsinə uyğun olaraq Xalq Təsərrüfatının inkişafına dair Dövlət planının və ilbəil Dövlət Büdcəsinin yerinə yetirilməsinə dair hesabatın təsdiq edilməsi haqqında məsələlərlə başlayırdı (9, 178).

Ali Sovet gün ərzində bir qayda olaraq iki iclas, saat 10-dan 14-dək səhər iclası və saat 16-dan 18-dək axşam iclası keçirirdi. Ali Sovetin sessiyasının gündəliyi və sessiyanın iş qaydası Ali Sovetin birinci iclasında müzakirə olunur və təsdiq edilirdi. Ali Sovetin deputatı sessiyada nəzərdən keçirilmək üçün məsələlər təklif etmək, sessiyanın gündəliyi və iş qaydası barəsində təkliflər vermək hüququna malik idi. Deputatlara müzakirələrdə çıxış etmək üçün birinci dəfə 15 dəqiqə, ikinci dəfə isə 5 dəqiqəyədək vaxt verilirdi (4, 86).

1959-cu il Ali Sovetin mart sessiyasında Konstitusiyanın Ali Sovetin sədri və müavinlərinin seçilməsi barədə maddəsində dəyişikliklər olmuşdur. Ali Sovetin sədri, 3 müavini və onlardan 2 nəfəri muxtar respublika və muxtar vilayətin sədrləri seçilməli idi. Müəyyən edilmişdir ki, Naxçıvan MSSR Nazirlər Sovetinin sədri vəzifəsinə görə Azərbaycan SSR Nazirlər Sovetinin tərkibinə daxil olunur. 1959-cu ilin 15 iyun tarixində isə «Azərbaycan SSR Ali Sovetin daimi komissiyaları haqqında» Əsasnamə təsdiq edilir (9, 134-135).

Sovet dövrü parlament tarixində ən vacib hadisələrdən biri 1978-ci ildə Azərbaycan SSR Konstitusiyasının (Əsas Qanun) qəbul edilməsi və elan edilməsi haqqında Azərbaycan SSSR Ali Sovetinin bəyannaməsidir. Bəyannamədə deyilirdi ki, Azərbaycan SSR Ali Soveti Azərbaycan SSR xalqı adından hərəkət edərək və onun suveren iradəsini ifadə edərək Azərbaycan SSR Konstitusiyasını qəbul edir. Qeyd edək ki, Konstitusiya layihəsi hazırlayan komissiyanın sədri Heydər Əliyev olmuşdu və onun 1978-ci il aprelin 21-dən etibarən qüvvəyə mindiyini elan edir (9, 195).

Sovet dövründə Ali Sovetin səlahiyyətlərinə daxil olan məsələlərdən biri də onun tərəfindən verilməsi vacib sayılan fəxri fərmanlar, fəxri adlar və digər aktlar da partiyanın büro qərarları olandan sonra hüquqi formaya mindirilmişdir. Bu ənənə bütün Sovet İttifaqında mövcud idi. Qanunverici orqanın səlahiyyətlərini partiya və bürokrat hökumət icra edirdi (12, 306). Hətta sovet dövrünün son illərində partiya məmurlarının əksəriyyəti də parlamentdə təmsil olunmuşdular. Partiya məmurları ciblərində həm partiya bileti, həm də deputat mandatı gəzdirirdilər. Partiyadan xaric edilən və ağır partiya cəzası alan (yazılı surətdə «ciddi töhmət» və «töhmət») deputat ola bilməzdi. Odur ki, bütün vəzifə sahibləri partiya qərarlarına daha çox canla-başla əməl edirdilər, nəinki Ali Sovetin verdiyi qanunlara (9, 208).

Azərbaycan SSR qanunları, Ali Sovetin qərarları və digər aktları Ali Sovetin Rəyasət Heyəti sədrinin və katibinin imzaları ilə Azərbaycan, rus və erməni dillərində elan edilirdi (4, 31).

Sovet dövründə kənddən seçilən və səlahiyyətlərini yerinə yetirmək üçün çalışan deputatlar üçün aşağıdakı fərman daha uğurlu oldu. «Deputatların deputatlıq vəzifələrini yerinə yetirməklə əlaqədar olan xərcləri ödəmək haqqında» Azərbaycan SSR-nin 20 iyul 1938-ci il tarixli qanununa 7 sentyabr 1966-cı ildə belə bir əlavə edildi ki, Ali Sovetin deputatları üçün Azərbaycan SSR ərazisində bütün dəmir yolları, su yolları, şəhərlərarası avtobus və hava yolları ilə pulsuz getmək hüququ verən daimi biletlər müəyyən edilsin. Bu qanun kəndli deputatlara daha sərfəli idi (9, 163).

Yeddinci çağırış Azərbaycan SSR Ali Sovetinin birinci sessiyası 1967-ci ilin aprel ayının 5-də başlamışdı. VII çağırış Ali Sovetin III sessiyasında 1968-ci ilin may ayının 20-də «Azərbaycan SSR Ali Sovetinin daimi komissiyalarına dair Əsasnamə» də təsdiq edilir (9, 172).

1978-ci il Konstitusiyasında qeyd edilirdi ki, Azərbaycan Ali Soveti əhalisinin sayı bərabər olan seçki dairələri üzrə seçilən 450 deputatdan ibarətdir. Ali sovet seçdiyi Mandat komissiyasının təqdimi ilə deputatların vəkalətini etibarlı hesab etmək haqqında, seçkilərə dair qanunlar pozulduqda isə ayrı-ayrı deputatların seçilməsini etibarsız hesab etmək haqqında qərar qəbul edirdi (4).

Azərbaycan SSR-in 1978-ci il Konstitusiyasına, o zaman respublikaya rəhbərlik edən Heydər Əliyevin prinsipial mövqeyi nəticəsində Azərbaycan xalqının milli şüurunun qorunmasında və inkişafında mühüm rol oynayan müddəa daxil edildi. Söhbət 1978-ci il Azərbaycan Konstitusiyasının Azərbaycan dilini dövlət dili elan edən 73-cü maddəsinin müddəasından gedir. Analoji müddəa SSR-nin tərkibinə daxil olan 15 respublikadan 12-nin Konstitusiyasında öz əksini tapmamışdı (8, 125). Elə buna görə də, Heydər Əliyevi xalq, hakimiyyətdəkilərin qəti etirazı və zorakı mübarizəsinin əksinə olaraq, deputat seçmişdir. Sovet dövrü, Azərbaycanın parlamenti tarixində və deputat seçkilərində istər çar Rusiyası və istərsə də SSRİ dövründə belə bir hadisə qeydə alınmamış və müşahidə olunmamışdır (1).

Beləliklə, sovet dövründə fəaliyyət göstərən qanunverici orqanların fəaliyyəti məhdud müstəqil olsa da, sonralar Ali Sovetin qərarı məcburən deputatlara qəbul etdirilmişdir. 80-ci illərin sonu 90-cı illərin əvvəllərində SSRİ-də baş verən məlum hadisələr Azərbaycandan da yan keçməmiş və təbii olaraq qanunverici orqanın fəaliyyətinə ciddi təsir göstərmişdir.

1991-ci ilin avqust ayının 30-da «Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyinin bərpası haqqında Bəyannamə» qəbul edilir. Bəyannamədə göstərilirdi ki, Azərbaycan Respublikası Ali Soveti Azərbaycan xalqının ali dövlət mənafelərini rəhbər tutaraq və onun iradəsini ifadə edərək, Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyinin bərpa olunduğunu elan edir.

Demokratik hərəkatın və xalqın istəyinə müvafiq olaraq oktyabrın 3-də Ali Sovet buraxılır və iqtidarın və müxalifətin bərabər əsasda daxil olduğu 50 nəfər deputatdan ibarət «Milli Şura» təsis edilir (5, 360).

Beləliklə, uzun müddət sovet prinsipləri əsasında fəaliyyət göstərən Ali Sovet, müstəqilliyini qazanmaqda olan və 1991-ci il 18 oktyabr tarixli Konstitusiya aktını təsdiqləməklə müstəqil Azərbaycanın yaranması ilə öz sovet prinsipləri ilə fəaliyyətini başa vurdu və müvəqqəti olaraq Milli Şura ilə əvəz olundu.

ƏDƏBİYYAT

1. «Azərbaycan» qəz., Bakı, 1999, 29 avqust
2. «Azərbaycan» qəz., Bakı, 2000, 17 fevral
3. «Azərbaycan» qəz., Bakı, 2000, 18 fevral
4. Azərbaycan Sovet Sosialist Respublikasının Konstitusiyası (əsas qanun). Bakı: Azərnəşr, 1978. 170 s.
5. Əsədov O., Cəbrayılov R. Azərbaycan Respublikasının Parlamenti. Bakı: Çaşıoğlu, 2008, 520 s.
6. Babayev A., Babayev H. Müstəqil dövlətimiz və parlamentimiz / M.Ələsgərovun redaktəsi ilə. Bakı: Milli Məclisin nəşri, 2001, 523 s.
7. Əsgərov Z., Nəsirov E. Azərbaycanın Dövlət və hüququnun Əsasları. Bakı: QAPP-POLİQRAF, 2003, 440 s.
8. Azərbaycan Respublikası 1991-2001 / R.Mehdiyevin ümumi redaktəsi ilə. Bakı: XXI - Yeni Nəşrlər evi, 2001, 360 s.

9. Musayev M. Parlament və Kəndlilər 100 ildə (1905-2005). Bakı: Nurlar, 2008. 272 s.
10. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. М.: 1936. № 283, 344 с.
11. Котелевская И.В. Современный парламент // Государство и Право. М.: 1997, № 3, с. 5-13.
12. Дмитриев Ю.А., Николаев А.М. Система государственной власти в России и мире: историко-правовая ретроспектива. Монография. М.: Профобразование, 2002. 838 с.
13. www.meclis.gov.az

ПАРЛАМЕНТ АЗЕРБАЙДЖАНА В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Т.Г.ИСЛАМОВ

РЕЗЮМЕ

В статье освещается возрождение парламента Азербайджана в Советский период и роль в системе в государственном управлении. Кроме этого отмечается деятельность Верховного Совета и после Конституции принятый в Советский период законодательный орган, место занимающейся во власти парламента Азербайджана.

В статье также освещается Законодательный процесс парламента, его основные стадии, особенности парламентской стадии законотворчества, порядок организации работы парламента.

PARLIAMENT OF AZERBAIJAN DURING THE SOVIET PERIOD

T.G.ISLAMOV

SUMMARY

The article investigates the revival of the parliament of Azerbaijan during the Soviet period and its role in the government system. Besides, the author underlines the activity of the Supreme Soviet during the Soviet period and the role of the supreme body after the Constitution was accepted .

Legislative processes of the parliament, its basic stages, features of a parliamentary stage of lawmaking, the order of the organizational work of the parliament are also elucidated in the article.