BAKI UNİVERSİTETİNİN XƏBƏRLƏRİ

№2 Sosial-siyasi elmlər seriyası 2010

XX ƏSRİN ORTALARINDA VƏ İKİNCİ YARISINDA AZƏRBAYCANDA YERLİ HAKİMİYYƏTİN TƏŞKİLİNİN SOVET MODELİ

X.C.İSMAYILOV

Bakı Dövlət Universiteti

xayyam-ismail@mail.ru

Məqalədə XX əsrin ikinci yarısında əsasən Azərbaycanda və bütövlükdə keçmiş Sovetlər İttifaqında, onların da fonunda sosialist düşərgəsinə daxil olan ölkələrdə yerli hakimiyyətin sovet modelinin mahiyyətinin açılıb göstərilməsi və hüquqi təhlilinin verilməsi qarşıya məqsəd olaraq qoyulur. Bu dövrdə yerli hakimiyyətin təşkili və fəaliyyətinin bir sıra çatışmazlıq və nöqsanlarla müşayiət olunmasına baxmayaraq, yerli Sovetlərin fəaliyyətinin və hüquqi tənziminin təhlili yerli özünüidarəetmə islahatlarının indiki mərhələsində bələdiyyə quruculuğu təcrübəsində istifadəyə yararlı ola biləcək pozitiv məqamları da üzə çıxarmağa imkan verir.

Sovetlər İttifaqının süqutu nəticəsində keçmiş sosialist ölkələrinin əksəriyyətinin bazar münasibətlərinə əsaslanan iqtisadi islahatlar yoluna qədəm qoyduğu andan idarəetmənin sovet modelinin yayıldığı ərazi xeyli daralmış oldu. Yeni dövlətçiliyin formalaşdırılması zamanı ortaya çıxan problemlər əvvəllər dünyanın müxtəlif regionlarında, ələlxüsus da Şərqi və Mərkəzi Avropada, Asiyada, Afrika və Latın Amerikası ölkələrində hakim olmuş sovetlər sisteminin mövcudluğunu tez bir zamanda unutmağa vadar etdi.

Sosialist yönümlü ölkələrdə təşəkkül tapmış rejimlər hüquqşünaslara, tarixçilərə, filosoflara hakimiyyətin Sovet formasını obyektiv tədqiq etməyə imkan vermirdi. Sosialist sisteminin hüdudlarından kənarda yaşayan alimlər tərəfindən yazılmış elmi işlərdə bu tarixi eksperimentin gerçək mənzərəsinin inikası bu və ya digər dərəcədə obyektivliyə söykənsə də, onların da tədqiqatları siyasiləşmiş və birtərəfli mahiyyət daşıyırdı. Yerli hakimiyyətin təşkilinin Sovet modelinin retrospektiv təhlili müxtəlif elmi istiqamətlərin nümayəndələri tərəfindən müasir dövrdə daha dolğun şəkildə həyata keçirilməyə başlanır. Bu problemə maraq onunla izah olunur ki, həmin model nisbətən uzun zaman kəsiyi ərzində sabit və davamlı şəkildə fəaliyyətdə olmuş, tarixin gedişatına əhəmiyyətli dərəcədə təsir göstərmiş və müasir dövrdə bir sıra ölkələrdə, əsasən də Çində, Koreya Xalq Demokratik Respublikasında, Kubada fəaliyyətini davam etdirməkdədir.

Azərbaycanda və bütövlükdə keçmiş Sovetlər İttifaqında yerli hakimiyyətin mahiyyətini aydınlaşdırarkən, ilk növbədə, belə bir cəhətə yenidən diqqət yetirmək lazımdır ki, bolşeviklərin hakimiyyət quruluşu seçimi həmin dövrdə yaranmış şəraitdə yalnız hakimiyyətin mərkəzləşdirilməsinin zəruriliyi ilə bağlı deyildi. Bu amil haki-

miyyətin təşkilinin tamamilə yeni sisteminin meydana çıxmasının əsas səbəblərindən biri olsa da, tarixi faktlar və marksizm nəzəriyyəçilərinin ideyalarının təkamülünün təhlili Sovetlər İttifaqında hər hansı başqa bir sistemin zühur edə bilməyəcəyi barədə şəhadət verir. Belə ki, yeni dövlət quruluşu bütün ölkəni əhatə edən və mərkəzdə «Sovetlər Şurasında» və ya ümumdövlət Sovetində birləşən Sovetlər şəbəkəsi kimi təsəvvür edilirdi (16, 162-163).

Bu şəbəkədə yerli Sovetlər vahid dövlət aparatının aşağı həlqəsi qismində çıxış etdiklərindən onların hər bir addımı yuxarı dövlət orqanları tərəfindən istiqamətləndirilirdi. Təbii ki, yerli Sovetlərin müstəqilliyini əks etdirən istənilən qərar qeyri-qanuniliyə və məqsədəmüvafiqliyə istinad edilməklə ləğv oluna bilərdi. Hakim partiyanın idarəetmə məsələlərinə XX əsrin 30-40-cı illərində güclənən müdaxiləsini də nəzərə alsaq, həmin dövrdə partiya-siyasi rəhbərliyin və icra aparatının əlində hakimiyyətin maksimal dərəcədə təmərküzləşməsi ilə səciyyələnən fövqəladə idarəetmə sisteminin təşəkkül tapdığını görürük. Həmin illərdə siyasi doktrina zəhmətkeş deputatları Sovetləri və yerli özünüidarəetmənin bir araya sığa bilməməsi kontekstindən çıxış edirdi. Ümumiyyətlə, özünüidarəetmə anlayışı həmin dövrdə işlədilmirdi, «mahiyyət etibarilə yerlərin özünüidarəsi ideyası kənara atılmışdı» (21, 15). 80-ci illərin sonunadək yerli özünüidarəetmə ideyasının özü dövlət quruluşunun sovet forması ilə ziddiyyət təşkil edən bir niyyət kimi nəzərdən keçirilirdi. Belə vəziyyət ona gətirib çıxarmışdı ki, uzun müddət elmi ədəbiyyatda yerli özünüidarəetmə məsələlərinə kifayət qədər diqqət yetirilməmişdi.

Bununla belə, 50-ci illərin ortalarından başlayaraq sərt bürokratik mərkəzləşmənin bir qədər yumşalması ilə əlaqədar yerli hakimiyyət orqanlarının hüquqi vəziyyətində müəyyən dəyişikliklər müşahidə olunur. Həmin dövrdən etibarən yerli Sovetlərin hüquqi statusu ilə bağlı vaxtaşırı onların təşkili və fəaliyyət qaydasında yenilikləri nəzərdə tutan çoxsaylı normativ hüquqi aktlar qəbul edilir. Belə ki, 1954-cü il dekabrın 23-də təsdiq edilmiş «Azərbaycan SSR vilayət (Dağlıq Qarabağ muxtar vilayəti), rayon, şəhər, kənd və qəsəbə zəhmətkeş deputatları Sovetlərinə seçkilər haqqında Əsasnamə»də (2, 119-140) həmin Sovetlərə seçiləcək deputatların sayının artırılmasını ehtiva edən seçki normaları təsbit edilmiş və bununla əlaqədar Konstitusiyanın 148-ci maddəsinə dəyişikliklər edilmişdi. Doğrudur, 1959-cu ilin 12 yanvarında Konstitusiyanın 76 və 148-ci maddələrindən nümayəndəliyin konkret normaları çıxarılmış və 148-ci maddəyə uyğun olaraq həmin andan etibarən respublikanın yerli Sovetlərinə nümayəndəlik normalarının yerli Sovetlərə seçkilər haqqında yuxarıda qeyd etdiyimiz Əsasnamə ilə müəyyənləşdirilməsi nəzərdə tutulmuşdu. 25 dekabr 1958-ci ildə məhkəmə vasitəsilə seçki hüquqlarından məhrum etmənin ləğvi haqqında qanunun qəbul edilməsindən sonra respublika Konstitusiyasının 142-ci maddəsində seçki hüququnun ümumiliyi haqqında prinsipi müəyyən edən dəyişiklik əks etdirilmişdi.

Hakim partiyanın 22 yanvar 1957-ci il tarixdə qəbul etdiyi «Zəhmətkeş deputatları Sovetlərinin fəaliyyətinin yaxşılaşdırılması və onların kütlələrlə əlaqələrinin gücləndirilməsi haqqında» (14, 237-248) qərarı ilə yerli Sovetlərin fəaliyyətinə yersiz müdaxilənin yolverilməzliyi, həmçinin xalq təsərrüfatının ayrı-ayrı sahələri, maliyyə-büdcə məsələləri, mənzil, mədəni-məişət obyektləri və yol tikintisinin təşkili istiqamətində onların hüquqların genişləndirilməsi üzrə praktiki tədbirlərin görülməsi ilə bağlı tövsiyələr fonunda yerli hakimiyyət orqanları haqqında qanunvericiliyin yeniləşdirilməsi yönümündə addımlar atıldı. 1958-ci il aprelin 28-də Azərbaycan SSR-

də kənd zəhmətkeş deputatları sovetləri, oktyabrın 29-da rayon zəhmətkeş deputat sovetləri, dekabrın 29-da şəhər və qəsəbə zəhmətkeş deputatları haqqında Əsasnamələr (2, 148-217) qəbul edildi və bu normativ aktlarda yerli orqanların fəaliyyətinin yeni çalarları öz təsdiqini tapdı.

1960-cı il dekabrın 8-də qəbul edilmiş «Azərbaycan SSR vilayət (DQMV), rayon, şəhər, kənd və qəsəbə zəhmətkeş deputatları Sovetinin deputatının geri çağırılması qaydası haqqında» Qanun (2, 145-147) (eləcə də Ali Sovetin deputatının geri çağırılması qaydası haqqında 1959-cu il 26 noyabr tarixli analoji Qanun (2, 82-84)) həmin dövrdə qəbul edilən normativ-hüquqi aktların içərisində, fikrimcə, daha pozitiv əhəmiyyətə malik idi. Belə ki, hazırki dövrdə unudulmuş və seçicilərin seçkiqabağı tapşırıqlarında, deputatların dövrü olaraq hesabat vermələrində, həmçinin Azərbaycan Konstitusiyasının 150-ci maddəsində əks etdirilən seçicilər tərəfindən deputatların vaxtından əvvəl geri çağırılması hüququnda təcəssüm edən deputatların seçicilərlə sıx əlaqəsi sovet seçki sisteminin müsbət cəhəti sayıla bilər. Bu təcrübənin müasir dövrdə yalnız yerli özünüidarəetmə orqanlarının deyil, həmçinin bütün nümayəndəli orqanların formalaşdırılması zamanı öyrənilməsi və ondan fəal surətdə istifadə olunmasını məqbul hesab edirəm. Hər halda bu institutlar sadəcə olaraq bəyan edilməmişdi, həm də müəyyən kiçik nöqsanları nəzərə almasaq səmərəli fəaliyyət göstərirdilər (18; 6). Eyni zamanda qeyd etmək lazımdır ki, 1960-cı ilin dekabrın 8-də qəbul edilən «Azərbaycan SSR, Naxçıvan MSSR və Azərbaycan SSR yerli zəhmətkeş deputatları Sovetlərinin büdcə hüquqları haqqında» Qanun (2, 275-304) respublikadakı müəssisə və təsərrüfat təşkilatlarının mənfəətindən ayrılan məbləğin bir hissəsinin yerli büdcələrə verilməsini və yerli hakimiyyət orqanlarının maddi-maliyyə bazasının möhkəmləndirilməsini nəzərdə tuturdu.

Ötən əsrin 60-cı illərində partiya sənədlərində və elmi ədəbiyyatda yenidən «yerli özünüidarəetmə» anlayışı gündəmə gəldi, vaxtaşırı yerli Sovetlərin hüquqlarının genişləndirilməsi üzrə kompaniyalar keçirildi, lakin təəssüflər olsun ki, bütün bunlar müvafiq iqtisadi tədbirlərlə müşayiət olunmadı, təsərrüfat və mədəniyyət sahələri üzrə dövlət idarəçiliyinin yenidən qurulmasının ağır illərində gerçəkliyə çevrilə bilmədi (24, 92). Ərazi özünüidarəetməsinə növbəti qayıdışla səciyyələnən həmin illərdə Sovetlər haqqında dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanları kimi baxışlar üstünlük təşkil etməyə başlamışdı (20). Sovetlərin qarşısında onların kommunist ictimai özünüidarəetmə orqanlarına çevrilməsi vəzifəsi qoyulmuşdu, yəni dövlət hakimiyyət və xalq özünüidarəetməsini öz timsalında birləşdirməklə, Sovetlər tədricən xalq kütlələrinin ictimai, qeyri-dövlət təşkilatlarına çevrilməli idilər.

Yerli hakimiyyət orqanlarının hüquqi vəziyyətinin müxtəlif tərəflərinin tənzimlənməsini ehtiva edən qanunvericiliyin yeniləşdirilməsinin 60-70-ci illər mərhələsində kompleks sənədlər qəbul edilmişdi. Bunların içərisində İttifaq miqyasında qəbul edilən normativ hüquqi aktlarla yanaşı, «Azərbaycan SSR qəsəbə, kənd zəhmətkeş deputatları sovetləri haqqında» Azərbaycan SSR-in 1968-ci il 21 may tarixli Qanunu (13, 335-373), «Azərbaycan SSR rayon zəhmətkeş deputatları soveti haqqında» (3; 13, 238-283), «Azərbaycan SSR şəhər, şəhərdə rayon zəhmətkeş deputatları sovetləri haqqında» (13, 284-334) 1971-ci il 1 iyul tarixli qanunları, «Azərbaycan SSR zəhmətkeş deputatları Sovetlərinin deputatlarının statusu haqqında» 1972-ci il 20 sentyabr tarixli Qanunu (4), respublika Nazirlər Sovetinin yerli Sovetlərin maddi-maliyyə bazalarının möhkəmləndirilməsi tədbirləri haqqında 1968-ci il 18 iyun tarixli və 1971-ci il 12 may tarixli qərarlarını və s. qeyd etmək olar. Bu qanunlarda yerlərdə müvafiq

ərazinin idarəçilində və inkişafında Sovetlərin aliliyi prinsipi, tam hüquq və müstəqilliyə malik olmaları prinsipi əks etdirilmişdi. Belə ki, yerli Sovetlər və onların icraiyyə komitələri onların ərazisində yerləşən bütün müəssisə, idarə, təşkilatların (hətta tabeçilik baxımından onların səlahiyyətlərindən kənarda qalanların) rəhbərlərinin Sovetlərin və icrakomların aktlarını yerinə yetirmədiyi təqdirdə onlara qarşı intizam tənbeh tədbirlərinin tətbiq edilməsi (hətta təqsirkarların tutduqları vəzifədən azad edilmələri) ilə bağlı müvafiq yuxarı orqanlar qarşısında təqdimatla çıxış etmək, kommunal-məişət, sosial-mədəni quruculuq, xalq tələbatı malları və əhaliyə xidmətlə bağlı digər sahələr üzrə müəssisə, idarə və təşkilatların fəaliyyətlərini əlaqələndirmək və nəzarətdə saxlamaq hüquqlarına malik idilər. Lakin həmin islahat gözlənilən nəticəni vermədi.

Həmin illərdə yerli sovetlərin islahatlaşmasının təcrübəsini qiymətləndirərkən hüquqşünaslar belə bir məqamı vurğulayırdılar ki, bu dövr üçün Sovetlərin demokratikləşdirilməsi, onların funksiyalarının genişləndirilməsi istiqamətində bu təsisatların normativ hüquqi modelinin ümumi tərəqqisi ilə yeni qanunları təqdir edən, amma həyata keçirməyən real praktika arasında kəskin ziddiyyətin mövcudluğu səciyyəvi idi (5, 6). «Arzu olunan və gerçəklikdə olan» arasındakı ziddiyyətlər sovetlərin təşkili və fəaliyyətini tənzimləyən qanunvericiliyin inkişaf istiqamətlərinin ziddiyyətli xarakterində özünü daha aydın biruzə verirdi. Bu istiqamətlərin əsas məzmunundan hasil olurdu ki, hüquq burada ideoloji təbliğatın heç də adekvat olmayan genişləndirilmiş funksiyasına malik idi, özü də bu funksiyanın genişləndirilməsi əksər hallarda daha vacib funksiyada – hüququn nizamlayıcı funksiyasında öz mənfi təsirini göstərirdi. Sonuncu funksiyasının normal şəkildə həyata keçirilməsinin qeyri-mümkünlüyü və ümumiyyətlə, hər hansı normativ tənzimləmədə ontoloji tələbat sovetlərin fəaliyyətinin hüquqi nizamlanmasının təkamülünün digər istiqaməti üçün bir səbəbə çevrilirdi. Belə ki, qanunvericilikdə sovetlərə gerçək səlahiyyət təsiri vasitələrini verə bilməyən qeyri-müəyyənliklərin getdikcə çoxalması real olaraq normativ nizamlanma funksiyasını yerinə yetirən qanun qüvvəli normativ hüquqi aktlar qisminin artmasına gətirib çıxarmışdı. Bu aktların əksəriyyəti yuxarı icraiyyə komitələri (rəyasət heyətləri) tərəfindən qəbul olunurdu ki, bu da faktiki olaraq demokratik mərkəziyyət prinsipinin bürokratizmlə əvəzlənməsi demək idi. Qanunvericiliyin inkişafındakı ziddiyyətli tendensiyalar bir çox hallarda hələ sovetlər sisteminin ləğvinə qədər öz həllini tapmayan elmi-nəzəri mübahisələrdən qaynaqlanırdı.

Sonralar da yerli Sovetlərin statusunun dəqiqləşdirilməsi davam etdirilirdi. 21 aprel 1978-ci il tarixdə qəbul edilmiş Azərbaycanın sayca dördüncü Konstitusiyasının 137-ci maddəsində təsbit edildiyi kimi, Azərbaycanın yerli dövlət hakimiyyəti orqanları qismində muxtar vilayət, rayon, şəhər, şəhərlərdə rayon, qəsəbə, kənd xalq deputatları sovetləri çıxış edirdi (1, 43). 2 il 6 ay müddətinə seçilən yerli sovetlər özlərinin icra və sərəncamverici orqanları olan icraiyyə komitələrini seçirdilər. Konstitusiyaya müvafiq olaraq yerli xalq deputatları Sovetləri (əvvəlki Konstitusiyadakı «zəhmətkeş deputatları Sovetləri» adı dəyişdirilmişdi) ümumdövlət mənafeyini və sovetin ərazisində yaşayan vətəndaşların mənafeyini əsas tutaraq yerli əhəmiyyəti olan bütün məsələləri həll etməli, yuxarı dövlət orqanlarının qərarlarını həyata keçirməli, respublika əhəmiyyətli məsələlərin müzakirəsində iştirak etməli, bu məsələlər barəsində öz təkliflərini verməli və digər funksiyaları yerinə yetirməli idilər. Yerli sovetlərin icraiyyə komitələri yerli hakimiyyət sistemi hüdudlarında icraedici-sərəncamverici funksiyaların və hüquqtətbiqetmə xarakterli səlahiyyətlərin

həyata keçirilməsini təmin edən təşkilati-hüquqi struktur bölmələri idilər və onların hüquqi vəziyyətindəki səciyyəvi cəhətlərdən biri də bu qurumların ikiqat tabeçiliyikdə olmaları idi, yəni onlar bir tərəfdən yerli Sovetlərə, digər tərəfdən isə dövlət idarəetməsinin ali orqanına tabe idilər.

Yerli Sovetlərin fəaliyyətinin mühüm formalarından biri də onların sessiyaları idi. Azərbaycanın 1978-ci il Konstitusiyasına müvafiq olaraq muxtar vilayət, rayon, şəhər, şəhərlərdə rayon xalq deputatları sovetlərinin sessiyaları ildə 4 dəfədən az olmayaraq, qəsəbə və kənd XDS-nin sessiyaları isə ildə 6 dəfədən az olmayaraq müvafiq sovetlərin icraiyyə komitələri tərəfindən çağırılmalı idi. Bilavasitə sessiyalarda deputat təşəbbüskarlığı və səyləri üzə çıxır, vacib məsələlər müzakirəyə çıxarılır, icraiyyə komitələri öz işləri haqqında deputatlar qarşısında müntəzəm surətdə hesabat verirdilər. Yerli xalq deputatları sovetlərinin digər bir fəaliyyət yönümü onların tərkibində müxtəlif sahələr üzrə təşkil edilən daimi komissiyaların işində təcəssüm edirdi (12, 563-564).

Yerli sovetlər qanunla onlara verilən səlahiyyətlər çərçivəsində müvafiq ərazidə yerinə yetirilməsi məcburi olan qərarlar qəbul etmək, onların daimi komissiyaları müvafiq dövlət və ictimai orqanlar, müəssisə, idarə və təşkilatlar tərəfindən baxılması məcburi olan tövsiyələr vermək, müvafiq sovetlərin icraiyyə komitələri isə öz səlahiyyət hüdudları daxilində qərarlar qəbul etmək və sərəncamlar vermək hüquqlarına malik idilər.

Qeyd etmək lazımdır ki, istər İttifaqın 1977-ci il Konstitusiyası, istərsə Azərbaycanın 1978-ci il Konstitusiyası yerli hakimiyyət orqanlarının statusu və səlahiyyətlərində özünüidarə elementlərinin bərqərar edilməsi baxımından elə bir dəyişiklik etməmişdi. Əksinə dövlət hakimiyyəti orqanlarının vahidliyi sistemi daha da mükəmməlləşdirildi. Belə ki, dövlət hakimiyyəti orqanlarının ərazi miqyaslarından asılı olmayaraq özünün hər bir həlqəsində (məs., mərkəzi və yerli) bu hakimiyyət ali hökmranlığa malik oldu ki, bu xüsusda hakimiyyətin ali və yerli kateqoriyalar üzrə bölgüsü problemi aradan qalxdı. Sovetlər və onların icraiyyə komitələri arasında səlahiyyətlərin bölüşdürülməsi prinsipi formalaşdırıldı, istehsalatdan ayrılmamaqla Sovetlərin işində iştirak edən deputat korpusunun seçilməsi üsulu təsdiqləndi. Bununla yanaşı, səciyyəvidir ki, hakim partiyanın Sovetlərə rəhbərliyi prinsipi Konstitusiyada özünün normativ təsbitini tapdı. Konstitusiyaların həmin müddəaları XX əsrin 80-ci illərinin sonunadək, yəni islahatlaşmanın yeni mərhələsinin bütün hüquq sahələrini əhatə edənədək dəyişilməz qaldı. Yəni bu mərhələdə qanunvericilik vektoru yenidən yerli hakimiyyətin bürokratikləşməsinə doğru yön aldı.

70-80-ci illərin hüquq ədəbiyyatında (22) bərqərar olmuş hakim mövqeyə görə, burjua yerli özünüidarəetməsi dövlət hakimiyyətindən ayrı olduğundan mərkəzdən təyin olunan və ona tabe olan mərkəzi hökumətin qeyri-məhdud hakimiyyətə malik olan agentlərinin yanında məşvərətçi orqan rolunu oynayırdı. Bununla da, mərkəzlə yerlər arasında qarşılıqlı əlaqələr probleminin yeganə mümkün həlli kimi yerli Sovetlərin dövlət hakimiyyəti orqanları hesab edilməsi tələb olunurdu və iddia edilirdi ki, yalnız bu halda qərb ölkələri üçün səciyyəvi olan mərkəzi hökumətin agentlərinin timsalında yerlərdə dövlət hakimiyyəti ilə yerli seçkili özünüidarəetmənin bir-birinə qarşı qoyulması istisna oluna bilər. Bu baxımdan da yerlərdə hakimiyyətin təşkilinin bünövrəsi olaraq Sovetlərin dövlət hakimiyyəti orqanları kimi vahidliyi sistemi prinsipi ortaya atılmışdı. Bu vahid sistemin həlqələrinin ali təşkilati prinsipi isə yerlərdə formal özünüidarəetmənin mümkünlüyünü ehtiva edən, lakin həqiqətdə

dövlət hakimiyyətinin son dərəcə mərkəzləşməsinə və təmərküzləşməsinə gətirib çıxaran demokratik mərkəziyyət prinsipi idi. Bununla belə, həmin dövrün elmi ədəbiyyatında dövlət hakimiyyətinin xalq hakimiyyəti kimi şərhi səciyyəvi idi. Məsələn, D.Zlatopolski qeyd edirdi ki, «sosialist xalq hakimiyyəti nəzəriyyəsi hakimiyyətin vahidliyindən çıxış etməklə yanaşı, onun mövcudluğu formalarının müxtəlifliyini nəzərdə tuturdu. Onların sırasına dövlət hakimiyyəti, dövlət idarəetməsi, məhkəmə fəaliyyəti, qanunçuluğa nəzarət daxildir… Bütün dövlət orqanları sisteminin əsasını isə dövlət hakimiyyəti orqanları – xalq deputatları Sovetləri təşkil edirdi ki, onlar da xalq tərəfindən seçildiyindən onun nümayəndəli orqanları hesab olunurdular (11, 80-82). Əlbəttə ki, həmin dövrdə dövlət hakimiyyəti orqanlarını xalqın iradəsini həyata keçirən və əsl xalq nümayəndəliyi orqanları kimi qələmə verən müəllif bilavasitə həmin illərdə partiya-dövlət aparatının fəaliyyətində bürokratik mərkəzləşmə prinsipinin bərqərar olmasına, bütövlükdə bürokratizmin çiçəklənməsinə gətirib çıxaran mühafizəkar meyllərin güclənməsi barədə heç bir fikir yürütmür.

Bəzi tədqiqatçılar qeyd edirdilər ki, yerli Sovetlər haqqında onların yerli özünüidarəetmə orqanları olmaları kimi təsəvvürlər hələ ilk sovet Konstitusiyasının işlənib hazırlanmasının gedişatında kənara atılmışdı (17, s.59, 269). Başqa bir tədqiqatçının ehtimalına görə, yerli Sovetlərə yalnız dövlət hakimiyyəti orqanları kimi deyil, həm də yerli özünüidarəetmə orqanları kimi baxılması onların xarakterinin müəyyən edilməsi probleminə aydınlıq və dürüstlük gətirilməsinə imkan vermir (9, 62). Digərləri isə əksinə, yerlərdəki nümayəndəli təsisatları sırf ərazi ictimai özünüidarəetmə orqanları hesab edirdilər (10). Nəhayət, müəyyən qrup tədqiqatçılar iddia edirdilər ki, yerli hakimiyyət institutları özündə eyni zamanda dövlət hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanlarının xüsusiyyətlərini birləşdirirdilər (23).

Həmin dövrdə sovet qanunvericiliyinin tədqiqi müxtəlif səviyyədən olan yerli Sovetlərin statusundakı müəyyən obyektiv fərqlərin mövcudluğu ilə yanaşı, onların oxşar cəhətlərini də üzə çıxarmağa imkan verir. Oxşar cəhətlərin içərisində onların hamısının nümayəndəli təsisat olmaları, eyni səlahiyyət müddətinə malikliyi, təşkilati-hüquqi fəaliyyət formalarının eyniliyi, bütün məsələlərin kollektiv müzakirəsi və həllinə, aşkarlığa, icraiyyə komitələrinin mütəmadi hesabat vermələrinə, vətəndaşların yerli məsələlərin müzakirəsi və həllində iştiraka cəlb edilməsinə əsaslanan ümumi fəaliyyət prinsiplərini qeyd etmək olar. Bu cəhətlər Konstitusiyadan sonra qəbul edilmiş bir sıra normativ hüquqi aktların – 1968-71-ci illərdə yerli Sovetlərin statusu haqqında verilmiş qanunların 1979-cu il 20 dekabr tarixli redaksiyalarının (13, 238-373), «Azərbaycan SSR yerli xalq deputatları Sovetlərinə seçkilər haqqında» 1979-cu il 22 iyun tarixli (13, 19-48), «Azərbaycan SSR yerli xalq deputatları Sovetinin deputatının geri çağırılması qaydası haqqında» 1980-ci il 27 mart tarixli (13, 77-80) qanunların, «Azərbaycan SSR yerli xalq deputatları Sovetlərinin daimi komissiyaları haqqında» 1985-ci il 22 iyul tarixli (13, 131-143), «Azərbaycan SSR-də seçicilərin tapşırıqları üzərində işin təşkili haqqında» 1982-ci il 31 mart tarixli (13, 153-161), «Azərbaycan SSR-də deputat qrupları və deputat postları haqqında» 1985-ci il 22 iyul tarixli (13, 170-178) əsasnamələrin və s. bu qisim hüquqi sənədlərin məzmununda aydın şəkildə sezilir.

Ümumiyyətlə, bu dövrdə özünüidarəetməyə vətəndaşların idarəetmədə iştirakının genişləndirilməsi, onların tərəfindən idarəetmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərin fəaliyyətinə nəzarət edilməsi, hazırlanmış qanun və qərarların layihələrinin müzakirəsində əhalinin iştirakı, bu və yaxud digər ictimai qurumlarda birləşərək korporativ

səciyyə daşıyan məsələlərin həllinə yönəlik fəaliyyətin həyata keçirilməsi və s. kimi baxılırdı. Yəni özünüidarəetmə yalnız yerli səviyyəyə köklənmirdi, həm də cəmiyyətin həyatının bütün sferalarına və onun siyasi sisteminə nüfuz edən sosial təşəkkül kimi nəzərdən keçirilirdi. O yalnız Sovetlərlə məhdudlaşmırdı, həm də ictimai təşkilatların, əmək kollektivlərinin özünüidarəetməsi, habelə kooperativ, tələbə və s. özünüidarəetmə formalarına malik oldu ki, bu da bütövlükdə «xalq özünüidarəetməsi» anlayışını ortaya çıxardı. «Xalq özünüidarəetməsi»nin bəzi formaları, xüsusilə də əmək kollektivlərinin özünüidarəetməsi normativ hüquqi nizamlanmaya da məruz qalmışdı. Buna 1983-cü il iyunun 17-də qəbul edilmiş «Əmək kollektivləri və müəssisələrin, təşkilatların idarə olunmasında onların rolunu yüksəltmək haqqında» (7, m.382; 13, 126-131), 1990-cı il oktyabrın 9-da qəbul edilmiş «İctimai birliklər haqqında» (19, m.18) və s. İttifaq Qanunları şəhadət verir.

İctimai ərazi özünüidarəsinin hüquqi əsasını Azərbaycan Ali Soveti Rəyasət Heyətinin və yerli icraiyyə orqanları tərəfindən qəbul edilmiş normativ aktlar təşkil edirdi. Belə ki, Azərbaycan SSR Ali Soveti Rəyasət Heyətinin «Azərbaycan SSR-dəki yaşayış yerlərində vətəndaşların yığıncaqları, ictimai kənd, küçə, məhəllə və ev komitələri haqqında» 1983-cü il 1 mart tarixli Əsasnamə (13, 179-189) ilə həmin təsisatların təşkili və fəaliyyət qaydaları tənzimlənirdi.

Bütün bu və digər qanunvericilik aktlarında o dövrdə cəmiyyətdə baş verən proseslər — vətəndaşların yaşayış yeri üzrə öz iradələrinin ifadəsinin təmin edilməsinə cəhdləri, müəssisə və idarə rəhbərlərinin seçilməsi və s. təsbit edilirdi. Burada mühüm cəhət ondan ibarət idi ki, qanunverici bürokratik sistemin hökmranlığını saxlamaq məqsədini güdməklə yanaşı, dövrün tələbatı baxımından demokratik institutların gələcək inkişafı üçün zəmin yaratmaq məcburiyyəti qarşısında qalmışdı.

XX əsrin 80-ci illərinin sonunda – idarəetmədə inzibati metodlardan başlıca olaraq iqtisadi metodlara keçidin zəruriliyinə ehtiyacın duyulduğu bir vaxtda bir çox liberal nəzəriyyələr, o cümlədən yerli özünüidarəetmə nəzəriyyəsi yenidən diqqəti cəlb etdi. Bunun nəticəsi olaraq, dövlət hakimiyyəti və idarəetməsi sistemində yerli hakimiyyət və idarəetmə orqanları kimi Sovetlərin konsepsiyası tədricən yerli özünüidarəetmə nəzəriyyəsinə transformasiya edilməyə başlanır. Belə ki, fəaliyyətdə olan nümayəndəli idarəetmə sisteminin bir sıra çatışmazlıqlarla – seçkilərinin alternativsizliyi və əvvəlcədən planlaşdırılması ilə şərtlənən nümayəndəlik institutunun formal səciyyə daşıması, təkpartiyalı siyasi mexanizmdə partiya və dövlət aparatlarının çulğalaşması və s. ilə müşayiət olunmasının cəmiyyət tərəfindən dərk edilməsi dəyişikliklərə doğru mühüm bir təkan rolunu oynadı. Kütləvi şüurda baş verən dəyişikliyin nəticəsi idi ki, artıq yerli Sovetlərin deputatları hakimiyyət orqanlarında özlərini əsl xalq nümayəndələri kimi hiss etmirdilər. Digər tərəfdən hakimiyyət və idarəetmə orqanlarının peşəkarlığının aşağı səviyyəsi, icraiyyə orqanlarının nümayəndəli orqanlar üzərində üstün mövqeyə malik olması onlara özlərinin fəaliyyətinin səmərəliliyini nəzarətdə saxlamasına və bu fəaliyyətin düzgün məcraya yönəldilməsinə imkan vermirdi. Buna görə də, nümayəndəli orqanların nəinki partiya orqanlarının, həm də icra-sərəncam orqanlarının qəyyumluğundan çıxarmaq cəhdləri daha aktual xarakter almışdı.

Yerli hakimiyyətin köhnə strukturlarının islahatlaşması tendensiyaları və yerli özünüidarəetmənin yeni optimal hüquqi formalarının axtarışları 1990-cı il aprelin 9-da qəbul edilmiş «SSRİ-də yerli özünüidarəetmənin və yerli təsərrüfatın ümumi başlanğıcları haqqında» ittifaq Qanununda (8, m.267) öz təzahürünü tapdı. Bununla

əlaqədar SSRİ və Azərbaycan SSR Konstitusiyalarına (müvafiq olaraq 145 və 137-ci maddələrə) müvafiq dəyişikliklər edildi. Bu dəyişikliklərdə yerli orqanların dövlət hakimiyyət və idarəetmə orqanları kimi mahiyyəti (yəni dövləti səciyyə daşıması) dəyişməsə də, həmin qanunla Konstitusiyaya yerli özünüidarəetmə anlayışı daxil edildi. Belə ki, qanunda və Konstitusiyaların müvafiq müddəalarında qeyd olunduğu kimi, yerli özünüidarəetmə sistemində yerli xalq deputatları Sovetləri ilə yanaşı, ərazi ictimai özünüidarəetmə orqanları, vətəndaşların yığıncaqları, bilavasitə demokratiyanın digər formaları fəaliyyət göstərə bilər. Buradan belə nəticə hasil etmək olar ki, bu sistemdə əsas həlqə olan yerli Sovetlər dövlət hakimiyyəti orqanları olmaqla yanaşı, yerli özünüidarəetmə orqanları hesab edilirlər, yəni başqa sözlə ikili mahiyyətə – dövləti və ictimai mahiyyətə malikdirlər. Qanuna müvafiq olaraq yerli özünüidarəetmə inzibati-ərazi vahidlərinin hüdudlarında həyata keçirilirdi.

9 aprel 1990-cı il qanunu ilə müəyyən edilən yeniliklər əsasən yerli sovetlərin maliyyə müstəqilliyinin gücləndirilməsini, kommunal və bələdiyyə mülkiyyəti anlayışlarının ifadə edilməsini, yerli nümayəndəli orqanların inzibati müstəqilliyinin artırılmasını, demokratik və bürokratik mərkəziyyətin inkar edilməsini, yerli hakimiyyət orqanlarının təşkili və fəaliyyəti ilə bağlı mübahisələrin həllində məhkəmə müdafiəsi rolunun yüksəldilməsini, icra-sərəncam sahəsində kollegial başlanğıclardan təkbaşçılığa keçidi, yerli özünüidarəetmənin ilkin ərazi səviyyəsi (kənd, qəsəbə, rayon, şəhərdə rayon) anlayışını nəzərdə tutmaqla yanaşı, müttəfiq və muxtar respublikaların yerli şəraiti və milli xüsusiyyətlərinin nəzərə alınması şərti ilə yerli özünüidarəetmənin digər səviyyələrinin də müəyyən edilməsinin mümkünlüyünü əhatə edirdi.

Bu qanunda bir sıra məsələlər tənzimlənməmiş qalsa da, onun yerli özünüidarəetmənin təşəkkülü istiqamətində mühüm rolunu qeyd etməmək mümkün deyil. Burada ilk dəfə olaraq yerli özünüidarəetmə anlayışı ifadə edilir, yerli özünüidarəetmənin iqtisadi əsasları və təminatları müəyyənləşdirilirdi. Yerli hakimiyyətin strukturlarının gerçəklikdə yenidən qurulmasında olmasa da, fikrən bu dəyişikliklərin mümkün yollarının axtarışında müəyyən rola malik olan həmin qanun yerli orqanların mərkəzsizləşdirilməsinə doğru bir cığır açmış oldu.

Beləliklə də, bütün yuxarıda qeyd edilənlərin, həmçinin bütövlükdə müvafiq qanunvericilik aktlarının və yerli hakimiyyətin təşkili və fəaliyyətinin sovet təcrübəsinin ümumiləşdirilməsi əsasında deyə bilərik ki, özünüidarəetməyə dövlət hakimiyyət və idarəetmə sisteminə bir radikal alternativ kimi nəzər yetirilmədiyi halda özünün müxtəlif tarixi modifikasiyalarında kifayət qədər özünəməxsusluğu ilə seçilən yerli özünüidarəetmənin sovet modelinin mövcudluğu haqqında fikir yürütmək mümkündür və münasibdir. Bu model üçün səciyyəvi olan cəhətlərin içərisində ilkin olaraq dövləti əsasların şəksiz üstünlüyünü, dövlət hakimiyyəti sisteminə sıx inteqrasiyanı və müvafiq olaraq ictimai özünüidarəetmənin özünün başlanğıclarının zəiflədilməsini qeyd etmək olar. Sonuncu funksiya əhəmiyyətli dərəcədə özünütəşkilin digər formaları – küçə, ev, məhəllə komitələri, ictimai təşkilatlar və s. vasitəsilə reallaşdırılırdı. İkincisi, bu modeldə özünüidarəetmənin bir sıra formal əlamətləri – yerli büdcələr, nümayəndəli hakimiyyət orqanları, ərazilər mövcud idi. Üçüncüsü, Sovetlər sisteminin iyerarxiyalılığını göstərmək olar. Dördüncüsü, partiya orqanları tərəfindən ideoloji, qismən də təşkilati nəzarətin həyata keçirilməsi həmin model üçün səciyyəvi idi. Partiya orqanları konkret ərazidə yerli, idari, ümumdövlət maraqlarının əlaqələndirilməsi və uzlaşdırılması funksiyasını yerinə yetirirdilər.

Yerli özünüidarəetmənin sovet modelinin mövcudluğunu iddia etməklə yanaşı, onun belə bir mühüm cəhətinə xüsusi diqqət yetirmək lazımdır ki, dövləti başlanğıclar bu modeldə hipertrofik vəziyyətdə olduğu halda, ictimai özünüidarəetmə əsasları əhəmiyyətli dərəcədə zəiflədilmiş və ideolojiləşdirilmişdi. Bu da, əlbəttə ki, bütün sosial institutların ideolojiləşdirilməsinin ümumi fonunda qaçılmaz idi. Bununla belə, təzadlı «sovet yerli özünüidarəetməsinin» təcrübəsi, habelə formal məntiqi nəticələrə əsaslanan müvafiq nəzərə mübahisələr (onların kontekstində zərurət üzrə partiya qərarları və rəsmi partiya sənədləri durmasına baxmayaraq) tamamilə kənara atıla bilməz. Hər halda digər çoxsaylı problemlərlə yanaşı, yerli özünüidarəetmə problemi Sovetlər İttifaqında dəyişikliklərin başlanğıc anından bütün çətinlikləri ilə ortaya atıldı və XX əsrin 90-cı illərində nəzəri mübahisələrin və siyasi polemikaların mərkəzində durdu.

ƏDƏBİYYAT

1. Azərbaycan SSR 1978-ci il Konstitusiyası. Bakı: Azərnəşr, 1987, 56 s.
2. Azərbaycan SSR Qanunları və Azərbaycan SSR Ali Soveti Rəyasət heyətinin Fərmanlar məcmuəsi (1938-1966-cı illər). 2 cilddə, I cild, Bakı: 1966, 656 s.
3. «Azərbaycan SSR rayon zəhmətkeş deputatları sovetləri haqqında» Azərbaycan SSR Qanunu. Bakı: Azərnəşr, 1971, 44 s.
4. «Azərbaycan SSR zəhmətkeş deputatları Sovetlərinin deputatlarının statusu haqqında» Azərbaycan SSR Qanunu. Bakı: Azərnəşr, 1972, 24 s.
5. Барабашев Г.В., Васильев В.И., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов: время перемен //Советское государство и право. 1988, № 5, с. 5-11.
6. Əliyev K.Ş. Yerli zəhmətkeş deputatları Sovetlərinin təşkilat-kütləvi işi. Bakı: Azərnəşr, 1969,52 s.
7. Ведомости Верховного Совета СССР, 1983, № 25, ст. 382.
8. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990, № 16, ст.267.
9. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001, 251 с..
10. Черкасов А.И. Органы местного управления (местного самоуправления) в субъектах федерации // Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н.Топорнин. М.: Юрист, 2001, 326 с.
11. İsmayılov X.C. XIX əsrin II yarısı – XX əsrin əvvəllərində Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə: təşkilati və hüquqi aspektləri. Bakı: Elm və Təhsil, 2009, 272 s.
12. İsmayılov X.C.Azərbaycanın dövlət və hüquq tarixi. Bakı: Nurlan, 2006, 720 s.
13. Yerli Sovetin deputatı üçün normativ aktlar məcmuəsi. Bakı: Azərnəşr, 1987, 374 s.
14. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2008, 672 с.
15. Кряжков В.А. Местное самоуправление: правовое регулирование и структуры // Советское государство и право. 1992, №1, с.11-18.
16. Постовой Н.В. Местное самоуправление: проблемы и перспективы. М.: Юрист, 2002, 335 с.
17. Лукьянов А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М.: Юридическая лит-ра, 1978, 322 с.
18. Məmmədov R.S. Yerli zəhmətkeş deputatları Sovetlərinin vəzifələri. Bakı: Azərnəşr, 1961, 36 s.
19. Новые законы СССР. Выпуск 3. М.: 1991, ст.18.
20. Пертцик В.А. Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск: ИГУ, 1963, 426 с.
21. Пискотин М.И. Местные Советы в системе государственных отношений // Советы

депутатов трудящихся. М.: Политиздат, 1961, №1, с.14-21.
22. Страницы истории советского общества. М.: Политиздат, 1989, 328 с.
23. Собянин С. Реформа власти на местах давно уже назрела // Парламентская газета, 2002, 26 ноября.
24. Тихомиров Ю.А. Местное самоуправление в поисках «жизненного пространства» // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. М.: 1994, 374 с.

СОВЕТСКАЯ МОДЕЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ В СЕРЕДИНЕ И ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XX в.

Х.Дж.ИСМАЙЛОВ

РЕЗЮМЕ

В статье преследуется цель выявить суть местной власти в Азербайджане и анализировать правовых основ становления и функционирования советской формы местного управления и самоуправления. Хотя данная модель организации местной власти сопровождалась многими недостатками и была несовершенна, тем не менее, анализ функционирования и законодательного регулирования местных Советов позволяет выявить некоторые позитивные качества, которые могут быть использованы в практике муниципального строительства на современном этапе реформирования местного самоуправления.

THE SOVIET MODEL OF THE ORGANIZATION OF LOCAL AUTHORITIES IN AZERBAIJAN IN THE MIDDLE AND THE SECOND HALF OF THE XX CENTURY

Kh.J.ISMAYILOV

SUMMARY

The article aims to reveal the essence of local authorities in Azerbaijan and analyze legal bases of formation and functioning of the Soviet form of local government. Though the given model of the organization of local authorities was accompanied by many lacks and was imperfect, the analysis of functioning and legislative regulation of local Councils allows to reveal some positive qualities which can be used in the practice of municipal building at the present stage of reforming local government.