UOT 321 (091); 34 (091)

XX ƏSRİN 20-30-cu İLLƏRİNDƏ AZƏRBAYCANDA YERLİ İDARƏETMƏ VƏ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN SİNTEZİ MƏSƏLƏLƏRİ

X.C. İSMAYILOV
Bakı Dövlət Universiteti
xayyam-ismail@mail.ru

Ötən əsrin ikinci rübündə Azərbaycanda dövlət idarəetməsi və xalq özünüidarəetməsi dialektik sintez şəklində mövcud idilər. Məqalədə bu dövrdə yerli idarəetmə və özünüidarəetmə ideyalarının və təşkilati strukturlarının təkamülü prosesi izlənilir və yerli idarəetmə və özünüidarəetmənin nisbəti haqqında məsələ araşdırılmaqla sübuta yetirilir ki, bu funksiyaların hər ikisini özündə cəmləşdirən sovetlər idarəetmə başlanğıclarının və xalq kütlələrinin özünüidarəetmə təşəbbüslərinin birləşdirilməsi haqqında ideyaların təcəssüm etməsinə olan cəhdləri özündə ehtiva edirdi. Təcrübə isə forma etibarilə yaxın olsalar da, məzmun baxımdan fərqli olan bu iki təşəkkülün mexaniki olaraq birləşdirilməsinin düzgün olmadığını və buna göstərilən cəhdlərin puçluğunu təsdiq etdi.

Açar sözlər: Azərbaycan, idarəetmə, özünüidarəetmə, konstitusiya, qanunvericilik

1920-ci ilin yazında baş verən proseslər aprelin 28-də Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin süqutuna və onun Azərbaycan İctimai Şura Cümhuriyyəti (Sovet Sosialist Respublikası) ilə əvəzlənməsinə gətirib çıxardı. Ölkəmizin dövlətçilik tarixində yeni bir mərhələnin başlanğıcı qoyuldu. Əvvəlki dövlət aparatı tamamilə ləğv edildi. Parlament və hökumət buraxıldı, yerli dövlət orqanlarının, məhkəmə təsisatlarının, ordunun və şəhər özünüidarəetmə orqanlarının ləğvi həyata keçirildi. Azərbaycanda müvəqqəti hakimiyyət orqanları kimi hərbi inqilab komitələri (həm mərkəzdə, həm də yerlərdə) yaradıldı. Müxtəlif sahələr üzrə xalq komissarlıqları və onların yerlərdə şöbələri təşkil edildi.

Beləliklə də, Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti tərəfindən başlanılan və yerli hakimiyyətin qeyri-mərkəzləşdirilməsinə və demokratikləşdirilməsinə istiqamətlənən yerli özünüidarəetmə islahatı dayandırılmış oldu. Meydana çıxan yeni idarəetmə sisteminin aşağı pilləsi kimi inqilab komitəsi daha çox yerli idarəçilik orqanı kimi fəaliyyət göstərirdi. Belə ki, həm qəzalarda, həm də şəhərlərdə Azərbaycanın yerli orqanları inzibati idarəçilik baxımından Xalq Daxili İşlər Komissarlığının tabeçiliyində idi (8, 455). Lakin sonradan yaranan hakimiyyət orqanları – Sovetlər həm yerli idarəetmə, həm də yerli özünüida-

rəetmə orqanlarının funksiyalarını özündə cəmləşdirmiş oldular. Özünəməxsus özünüidarəetmə vahidləri kimi yerli sovetlər özünün başlanğıcını hələ 1905-ci ildən götürmüşdülər. Həmin dövrdə Bakıda ilk fəhlə deputatları Soveti yaradılmış və özünüidarəetmə əsasları ilə fəaliyyət göstərmişdir. Bitkin bir quruluşa malik olan və müxtəlif sosial qruplara aid çoxsaylı insanlara təsir göstərən Sovetlər formal olaraq ictimai təşkilatlar kimi qalsalar da, onlar bir sıra dövlət funksiyalarını da öz üzərlərinə götürmüşdülər. Mövcudluğunun ilk illərində Sovetlər imperativ səciyyə daşıyırdılar və hakimiyyət münasibətlərinin vahid konstruksiyasını təşkil etmirdilər. Onlar müəyyən ərazilərdə təşkil edilən və silki xarakterə malik olan, yəni həmin ərazidə məskunlaşan bütün vətəndaşların maraqlarını və tələbatlarını təmin etmək iqtidarında olmayan xüsusi korporasiyalar idilər. Lakin tədricən, bütövlükdə o dövrə qədər mövcud olan ictimai özünüidarəetmə institutlarının Sovetlərin tərkibinə transformasiyası müşahidə olunurdu ki, bu da əsrlərlə formalaşmış adət və ənənələrin dağılmasına gətirib çıxardı.

1920-ci ilin sonlarında Sovetlərin yenidən formalaşdırılması zamanı seçkililik prinsipinin saxlanılması bolşevizm nəzəriyyəçilərinin təbirincə xalq demokratiyasının tələblərinə uyğun gəldiyi üçün zəruri hesab edilmişdi. Həmin dövrdə Rusiyada olduğu kimi, Azərbaycanda da Sovetlər proletar diktaturasının siyasi forması olaraq, sinfi nümayəndəli orqanlar hesab olunurdular. Bununla belə, onların fəaliyyətinin əsas məzmununu ayrı-ayrı sosial qrupların mənafeləri təşkil etdiyindən, sovetlər sosial-sinfi səciyyə daşıyırdılar. Onlar faktiki olaraq yerli hakimiyyət orqanları idilər. Lakin dəqiq struktura malik olmadığından, onların normativ aktları da mükəmməl deyildi. Sovetlərin, icra orqanlarının istənilən məsələlərlə bağlı verilmiş qərarları mütərəddid və anlaşılmaz ifadələrlə müşayiət olunurdu. Bu barədə istər mərkəzdə, istərsə də yerlərdə sovetlər tərəfindən verilmiş çoxsaylı əmr və sərəncamların məzmunu şəhadət verir.

1921-ci il mayın 19-da qəbul edilmiş Azərbaycanın ilk Konstitusiyasında (17, 1921, № 5, m.109) yerli idarəetmə və özünüidarəetmə fəaliyyətinin hüquqi tənzimlənməsinə xüsusi yer ayrılmışdı. Konstitusiyaya görə yerli hakimiyyət və idarəetmə orqanları çoxsəviyyəli əsaslar üzərində qurulmuşdu. Belə ki, dövlət hakimiyyəti və idarəçiliyinin yerli orqanlarının sisteminə qəza və sahə sovetlər qurultayı və onların icraiyyə komitələri, həmçinin şəhər və kənd sovetləri və onların icra orqanları daxil idi (21, 60-63).

Konstitusiyanın mahiyyətinə görə sovetlər bir tərəfdən, formal olaraq ilkin hakimiyyət vahidləri idilər və bir neçə aralıq mərhələdə ali orqanın – Ümumazərbaycan Sovetlər qurultayının nümayəndələrinin seçilməsi üçün əsas qismində çıxış edirdilər. Digər tərəfdən isə, onlar yerli idarəetmə orqanları idilər və müəyyən dərəcədə müstəqilliyə malik olsalar da, nəticə etibarilə hakimiyyətin həmin aralıq orqanları vasitəsilə mərkəzi orqanların nəzarətinə məruz qalırdılar. Yuxarı və aşağı dövlət hakimiyyət və idarəçilik orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlərin demokratik mərkəziyyət prinsipi əsasında qurulması

müəyyən edilirdi. Belə ki, Sovetlərin yerli sovetlərin qərarları yuxarı sovetlər və onların icraiyyə komitələri tərəfindən ləğv edilə bilərdi. Dövlət hakimiyyəti və xalq özünüidarəetməsi orqanları kimi Sovetlərin ikili təbiəti yeni dövlətin qanunvericilik fəaliyyətinin əsasında da dururdu. Qanunvericiliklə yerli orqanların səlahiyyətinə öz ərazisində mədəni və təsərrüfat işlərini yüksəltmək üçün tədbirlər görmək, yerli büdcəni tərtib və təsdiq etmək, müvafiq yuxarı hakimiyyət orqanlarının qərarlarını həyata keçirmək, yerli əhəmiyyətli məsələləri həll etmək, qanunçuluğun, dövlət qaydalarının və ictimai təhlükəsizlik qaydalarının gözlənilməsi və təmin olunmasını təşkil etmək və sair məsələlər aid edilmişdi.

Konstitusiya dini, irqi və milli mənsubiyyətdən asılı olmayaraq bərabərlik hüququnu təsbit etsə də, qadınlar, gənclər, hərbi xidmətçilər, milli azlıqlar, mülkiyyəti və oturaqlıq senzi olmayan şəxslər üçün bütün seçki məhdudiyyətlərini ləğv etsə də, yəni 18 yaşına çatmış bütün əməkçilərə həm fəal (aktiv), həm də qeyri-fəal (passiv) seçki hüququ versə də, bəzi kateqoriya şəxsləri seçki hüququndan məhrum edirdi. Konstitusiyanın 80-ci maddəsi bu kateqoriyaya «istismarçılar təbəqəsi» sayılan muzdlu əmək tətbiq etməklə zəhmətsiz gəlir hesabına yaşayan şəxsləri, fərdi tacirləri, ticarət və kommersiya vasitəçilərini, dini xidmətçiləri, keçmiş polis əməkdaşları və agentlərini, xüsusi jandarm korpusu və mühafizə şöbəsi əməkdaşlarını aid edirdi (21, 459).

Kəndlilərin dövlət idarəçiliyinə cəlb edilməsinin bir forması kimi kənd yığıncaqlarının fəaliyyətinə xüsusi diqqət yetirilirdi. Kənd yığıncağı kənd sovetinin məşvərətçi orqanı hesab edilirdi. Ayda 2-3 dəfə toplanmalı olan kənd yığıncağının işinə kənd soveti üzvlərindən biri rəhbərlik edirdi. Yığıncaq tərəfindən irəli sürülən məsələlər sovet tərəfindən müzakirə olunur və həll edilirdi. İri kəndlərdə və yaşayış məntəqələrində müvafiq zəmin və şərait olduqda kənd sovetlərinin bölmələri də yaradılırdı (1, v.89-99).

Yeni iqtisadi siyasət (YİS) dövründə, əsasən də 1921-ci ilin sonlarından etibarən yerlərdə mülkiyyətin geniş spektrinin – dövlət, bələdiyyə (kommunal), kooperativ, şəxsi mülkiyyət formalarının təşəkkülü ilə yerli hakimiyyət üçün geniş fəaliyyət sahəsi açılır. Yerli sovetlərin fəaliyyəti üçün həyati zərurət kəsb edən əmlak və vəsaitlərlə bağlı məsələlərin həllinə təkan verilir. Belə ki, Azərbaycanın Xalq Komissarları Sovetinin «Bakı şəhərində daşınmaz əmlakın bələdiyyələşdirilməsi haqqında» (17, 1921, №11, m.393) 9 noyabr 1921-ci il tarixli dekreti ilə bütün bələdiyyələşdirilən evlər Bakı Sovetinin sərəncamına keçmişdi. Müvafiq qanun 1922-ci il aprelin 6-da Azərbaycanın bütün qəza mərkəzlərinə münasibətdə də qəbul edilmişdi. Tikililərin bələdiyyələşdirilməsinin YİS dövrünədək aparıldığı Rusiyadan fərqli olaraq, Azərbaycanda bu məsələ YİS dövründə həyata keçirilmişdi və bir sıra xüsusiyyətlərə malik idi. Azərbaycanda daşınmaz əmlakın bələdiyyələşdirilməsi zamanı kommunal orqanların bu əmlakın qaydasında saxlanılması və zəruri hallarda təmirinin aparılması üçün imkanlara malik olması nəzərə alınırdı (10, 303-304). Tədricən bərpa edilmiş vergilərdən əldə edilən gəlirlər, həmçinin

xidmətlərin göstərilməsinə görə ödənişlər də yerli sovetlərin sərəncamına verilirdi.

YİS dövründə hakimiyyət orqanlarının fəaliyyətinin araşdırılması nəticəsində aydın olur ki, hakim partiya geniş xalq kütlələrinin cəlb olunduğu effektiv hakimiyyət formalaşdırmağa səy göstərirdi. Bilavasitə bu dövrdə Sovetlərin normativ hüquqi bazasının yaradılması üzrə intensiv iş aparılırdı. Bu isə seçki sisteminin tənzimlənməsini və təkmilləşdirilməsini, icraiyyə komitələrinin işində kollegiallığın bərqərar edilməsi üçün şəraitin yaradılmasını, yerlərdə maliyyə-təsərrüfat fəaliyyəti sahəsində Sovetlərin hüquqlarının genişləndirilməsini və s.-ni əhatə edirdi. İntensiv qanunyaradıcılığı fonunda o dövrdə aparılan məcəlləşdirmə işləri Azərbaycanda cinayət, mülki, ailə, torpaq və s. hüquq sahələri üzrə məcəllələrin qəbulunda təcəssüm etdi. Yeni qəbul edilən hüquqi aktlar iqtisadiyyatın da yenidən qurulmasını ehtiva edirdi ki, bu da Sovetlərin və onların yerli orqanlarının rolunu müəyyən etmədən mümkün deyildi.

20-ci illərin ortalarında bələdiyyə ideyasının dirçəlməsi də o dövrün hüquq ədəbiyyatında hiss olunurdu. Belə ki, P.İ.Stuçka yerli özünüidarəetmənin «üzvi (yəni təbii – **X.İ.**) nəzəriyyəsini» irəli sürmüşdü ki, buna da onun tərəfindən dövlət nəzəriyyəsinə keçid istiqaməti kimi baxılırdı. Onun fikrincə, marksizm təliminin banilərinin də «müəyyən yer ayırdığı bu nəzəriyyə bütün dövləti canlı bir orqanizmlə eyniləşdirir. Dövlət mürəkkəb bir simadır. Onun təşkilinin ən aşağı forması icmadır. İbtidai sosial orqanizm kimi icma ona dövlət tərəfindən deleqe olunmayan, məhz sosial orqanizm kimi xüsusi hüququna əsasən müstəqil olaraq onun özünəməxsus olan bir çox icimai-hüquqi səlahiyyətlərə malikdir» (19, 272-273). Bu müddəanın maraqlı cəhəti ondan ibarətdir ki, sosalizm dövründə dövlət və ictimai institutların uzlaşmasının «üzviliyini» təsdiq etməklə yanaşı, tədqiqatçı eyni zamanda onların fərqini göstərməyə çalışır.

Bununla bərabər, L.A.Velixov da özünün «Şəhər təsərrüfatının əsasları» adlı əsərində yerli özünüidarəetmənin sosializm quruluşu forması ilə uyuşduğunu açıb göstərməyə çalışırdı. Tədqiqatçının mövqeyincə, «marksizm nöqteyi-nəzərindən yerli özünüidarəetməni yerli əhalinin hakim sinfindən olan şəxslərindən ibarət müvəkkillərinin seçilməsi vasitəsilə yerlərdə yaradılan hər hansı fəaliyyət sahələrinin dövlət idarəetməsi kimi müəyyən etmək gərəkdir… Kapitalist ölkələrinin burjua-sinfi özünüidarəetməsi SSRİ-də proletar-sinfi özünüidarəetmə forması və mahiyyətini kəsb etmişdir və bu faktı elmi cəhətdən aydın olmayan və qeyri-müəyyən istilahlardan istifadə etməklə danmaq üçün qəti olaraq heç bir əsas yoxdur» (6, 235, 243). Digər tərəfdən, Velixov Sovetlər birliyində yerli özünüidarəetmənin mövcud olub-olmaması haqqında məsələyə birmənalı yanaşmır. Belə ki, onun fikrincə, yerli özünüidarəetmənin dövlət hakimiyyətindən əlahiddə müstəqil bir qurum kimi səciyyələndirildiyi təqdirində onun yoxluğu şübhəsizdir. Ortodoksal dövlət nəzəriyyəsinə əsaslandıqda isə onun mövcudluğunu təsdiq etmək lazımdır. Lakin bu mövcudluq

bütün digər sosial strukturlar kimi mütləqən ideolojiləşdirilmiş formalarda təzahür edirdi (6, 247).

Təəssüflə qeyd edilməlidir ki, yerli özünüidarəetmə ideyası inkişaf etdirilmədi və 20-ci illərin sonu-30-cu illərin əvvəllərində, yəni YİS dövrünün başa çatması ilə rəsmi dövlət ideologiyası ilə rədd edilmişdi. İnzibati-amirlik sisteminin formalaşmasının qanunauyğunluğu mərkəzləşmə prinsipinin gücləndirilməsini tələb edirdi.

Məlum olduğu kimi, yerli özünüidarəetmə hakimiyyətin qeyri-mərkəzləşdirilməsini nəzərdə tutur, bu isə hakimiyyəti mərkəzləşdirməyə səy göstərən «proletar diktaturası dövlətinin» qarşısında duran praktik vəzifələrlə uzlaşmırdı. Hakimiyyətin mərkəzləşdirilməsi xarici (gənc dövlətin xarici düşmənlərdən müdafiəsinin zəruriliyi) və daxili (sinfi mübarizənin kəskinləşməsi) səbəblərlə bağlı idi. Dövlətdə qayda-qanunun və ictimai sabitliyin bərqərar olması naminə mərkəzləşdirilmə siyasəti müdafiə edilirdi. Bununla belə, həmin siyasətin, yəni bu cür dövlət və ictimai quruluşun bərqərar olmasında maraqlı olan şəxslərin dairəsi azaldıqca idarəetmənin mərkəzləşdirilməsinin gücləndirilməsi paradoksal bir vəziyyət yaratmışdı. Mərkəzləşdirilmə, həmçinin özəl sektorun ləğvinə yol açırdı. Xalq nümayəndəliyi sisteminin tədricən bürokratikləşdirilməsini önə çəkən M.A.Reysner belə bir nəticəyə gəlmişdi ki, «biz şəksiz olaraq Sovetlərin ilkin müstəqillyindən uzaqlaşmışıq və qarşımızda mərkəzləşdirmənin çox böyük təsiri altında olan sıx birləşmiş və çulğalaşmış bir təşkilatı görürük… Belə şəraitdə icraiyyə komitələri sovetlərin nəzarətindən azad olmaq və özlərinin hakimiyyətini genişləndirmək məqsədilə onları sıxışdırmaq üçün real imkanlara malik idilər» (16, 405; 13, 80).

Digər tərəfdən, o dövrün tədqiqatçılarından birinin dediyi kimi, «proletar dövlətinin dövlət aparatının mərkəzləşləşdirilmə dərəcəsi birbaşa olaraq təsərrüfatın ictimailəşdirilməsinin dərəcəsindən asılıdır… və ictimailəşdirilmiş təsərrüfatın artması ilə daha da güclənir» (5, 4). Sovet dövlətinin inkişafının bütün mərhələlərində – ilkin dövrlərdən tutmuş «inkişaf etmiş sosializm»in bərqərar olmasınadək mərkəzdə və yerlərdə hakimiyyətin təşkilinin vahid sistemi ideyası həm normativ hüquqi aktlarda, həm də təcrübədə kəskin formada reallaşdırılırdı. Bütövlükdə isə Sovetlər xalq özünüidarəetməsi institutu kimi nəzərdən keçirilirdi, dövlət hakimiyyətinin nümayəndəli orqanlarına isə sosialist xalq özünüidarəsinin başlıca həlqəsi kimi baxılırdı. Yerli sovetlərin dövlət hakimiyyəti orqanları elan olunması və onların hakimiyyət vertikalına daxil edilməsi praktikada Sovetlərin müstəqilliyinin məhdudlaşmasına və hakimiyyətin bürokratikləşməsinə gətirib çıxardı.

Azərbaycanın 1927-ci il Konstitusiyası (17, 1927, №13, m.340) ilə yerli hakimiyyət orqanlarının sistemi daha da dəqiqləşdirilmiş və onların səlahiyyətləri bir qədər genişləndirilmişdi. Nümayəndəlik normaları artırılmış və seçki sistemində müəyyən dəyişikliklər edilmişdi (2, 85-86). Bir çox Sovet Konstitusiyalarında olduğu kimi, Azərbaycanın 1927-ci il Konstitusiyasında da yerli Sovetlərin fəaliyyət predmetinin yerli əhəmiyyətli məsələlər olduğu

bəyan edilirdi. Öz növbəsində bu definisiya yerli hakimiyyət orqanlarının öz səlahiyyətləri hüdudlarında müstəqil olduğunu ifadə edirdi. Sovet qanunvericiliyi «yerli əhəmiyyətli məsələlər»in anlayışını açmasa da, dövlət hüququ problemləri üzrə elmi ədəbiyyatda bu məsələlərin izahı verilmişdir. Məsələn, qanunvericiliklə yerli Sovetlərin səlahiyyətinə aid edilən və onlar tərəfindən müstəqil həll edilən məsələlər «yerli əhəmiyyətli» hesab edilirdi.

Azərbaycanın 1927-ci il Konstitusiyasının təhlili əsasında yerli Sovetlərin kompetensiyasını konkretləşdirərək qeyd etmək olar ki, Konstitusiya yerli hakimiyyət orqanlarının aşağıdakı səlahiyyət dairəsini müəyyənləşdirirdi: müvafiq ərazinin təsərrüfat və mədəniyyətinin inkişafı istiqamətində tədbirlərin görülməsi; yerli büdcələrin tərtibi və təsdiqi; müvafiq ali hakimiyyət orqanlarının qərarlarının həyata keçirilməsi; yerli əhəmiyyətə malik məsələlərin həlli; həmin ərazi hüdudlarında fəaliyyətin əlaqələndirilməsi; dövlət qaydasının və ictimai təhlükəsizliyin mühafizəsinin, eləcə də inqilabi qanunçuluğun təmin olunması; həm özlərinin şəxsi təşəbbüsü ilə, həm də yuxarı icraiyyə komitələrinin təklifi üzrə ümumdövlət əhəmiyyətli məsələlərin müzakirəsi və s.

Müvafiq konstitusion normalara əsaslanaraq Azərbaycan Mərkəzi İcraiyyə Komitəsi 1927-ci il mayın 7-də «Yerli icraiyyə komitələri və şəhər sovetləri tərəfindən məcburi qərarların verilməsi və onların pozulmasına görə inzibati qaydada tənbeh tədbirlərinin tətbiq edilməsi haqqında əsasnamə»ni (17, 1927, № 5, m.135) təsdiq etdi. Mərkəzi hakimiyyətin «Şəhər sovetlərinin fəaliyyətinin gücləndirilməsi haqqında» 8 fevral 1928-ci il tarixli təmimnaməsi əsasında respublikada şəhər və qəsəbə sovetlərinin fəaliyyətlərinin yeniləşdirilməsinə yönələn tədbirlərin həyata keçirilməsinə başlanmışdı (10, 410). Şəhər sovetlərinin sərəncamına şəhər müəssisələrinin verilməsi və müstəqil şəhər büdcələrinin ayrılması hesabına onların maddi bazasının möhkəmləndirilməsi də bu prosesə yardımçı olmuşdu. Kənd sovetlərinin fəaliyyətinin möhkəmləndirilməsi istiqamətində də eyni addımlar atılmışdı. 1928-ci ildə 100-dən artıq kənd Soveti öz büdcələrini yaratmaq hüququ əldə etdilər (4). Növbəti ildə isə 2 mindən artıq əhalini özündə birləşdirən bütün kənd sovetləri həmin hüquqa malik oldular.

VI Ümumazərbaycan Sovetlər qurultayı 8 aprel 1929-cu il tarixli qərarı ilə respublikanın yerli dövlət hakimiyyəti və idarəetmə orqanları sistemində müəyyən dəyişikliklər etdi. Respublikanın ərazisi dairələrə, rayonlara (iriləşdirilmiş nahiyələr) və kənd sovetlərinə bölündü. Bunun nəticəsində əvvəlki 13 qəzanın əvəzinə (Naxçıvan MSSR istisna olmaqla) 8 dairə – Bakı, Quba, Lənkəran, Şirvan, Muğan (Salyan), Zaqatala-Nuxa, Gəncə və Qarabağ dairələri yaradıldı. DQMV muxtariyyət hüquqlarını saxlamaqla, Qarabağ dairəsinin tərkibinə daxil edildi. İri nahiyələrin sayı 108-dən 60-a endirildi.

AzMİK və XKS-nin 1930-cu il avqustun 8-də verdiyi «Dairələrin ləğvi haqqında» (17, 1930, №29, m.476) qərarla respublikada dairə bölgüsü ləğv olundu və yeni inzibati-ərazi vahidləri – rayonlar yaradıldı. Rayonların sayı

(Naxçıvan MSSR və DQMV-nin rayonları da daxil olmaqla) 63-ə qədər artırıldı. Rayon hakimiyyət orqanlarına dairə icraiyyə komitələrinin səlahiyyətləri verildi. 1931-ci il noyabrın 24-də rayonların birləşdirilməsi prosesi həyata keçirildi. 12 rayon ləğv olundu və 20 rayonun sərhədləri dəyişdirildi.

1931-ci ilin mayında AzMİK Rəyasət heyəti tərəfindən «Rayon sovetlər qurultayı və rayonların icraiyyə komitələri haqqında əsasnamə» (17, 1931, №19, m.373) qəbul edildi. Əsasnaməyə görə rayonda ali dövlət orqanı rayon sovetlər qurultayı, qurultaylararası dövrdə isə rayon icraiyyə komitələri idi. Nümayəndələri müvafiq rayonun kənd və qəsəbə sovetləri, habelə şəhərin yaşayış məskənindən kənarda yerləşən fabrik, zavod, sovxoz və MTS-dən seçilən rayon sovetlər qurultayı qurultayın keçirilməsi dövründə ona rəhbərlik üçün 9-13 nəfərdən ibarət rəyasət heyətini və mandat komissiyasını formalaşdırırdı.

AzMİK Rəyasət heyətinin 15 may 1933-cü il tarixli qərarı ilə «Azərbaycan SSR şəhər, kənd sovetlərinə və rayon sovetlər qurultayına seçkilərin keçirilməsi haqqında təlimat» dəyişikliyə məruz qaldı (17, 1933, №28, m.273). Qolçomaq adlandırılan varlı kəndli təbəqəsinin övladları, əvvəllər imtiyazlı olmuş zadəgan təbəqələrin nümayəndələri ictimai-faydalı əməklə məşğul olduğu və vicdanla çalışdığı hallarda, yaşayış yeri üzrə rayon icraiyyə komitələri tərəfindən seçki hüquqlarında bərpa olunurdular. 1934-cü il iyunun 19-da AzMİK Rəyasət heyəti «Kolxozlarda sovetlərin deputat qrupları haqqında əsasnamə»ni (17, 1934, №16, 237) təsdiq etdi. Əsasnaməyə uyğun olaraq həmin qrupların tərkibinə kənd sovetinin üzvləri və üzvlüyə namizədləri, onun təftiş komissiyası, yuxarı icraiyyə komitələrinin üzvləri və üzvlüyə namizədləri, kənd sovetinin bölmə üzvləri, xalq iclasçıları, kənd ictimai məhkəməsinin üzvləri, zərbəçi kolxozçular və kənd təsərrüfatı mütəxəssisləri daxil idilər. Kolxozlarda sovetlərin deputat qrupları əməkçi kütlələr arasında, habelə seçicilərlə aparılan işin bilavasitə təşkilini, eləcə də yerlərdə təsərrüfat-mədəni tədbirləri həyata keçirən ilkin qurumlar idi.

30-cu illərin əvvəllərində yerli hakimiyyətin nə hakimiyyətin mərkəzi sisteminə, nə də yenidən dirçəldilən dövlət mülkiyyətinə uyğun olmadığı aşkarlanmışdı. Ona görə də şəhər sovetlərinin statusu ilə bağlı qanunvericilik aktlarında dəyişiklik edildi. Bu dəyişikliyə əsasən, şəhər sovetləri yenidən proletar diktaturası orqanları qismində çıxış etməklə, mərkəzin yerlərdəki siyasətinin həyata keçirilməsini təmin etməli idilər. Bilavasitə həmin dövrdə, yəni 30-cu illərin ortalarından başlayaraq yerli hakimiyyətin tam şəkildə dövlətləşdirilməsi baş verir. Belə transformasiya qeyri-leqal siyasi və hüquqi ədəbiyyatda kəskin tənqidlərə məruz qaldı (15, 430). Sovetlərin geniş əhali kütlələrinin arzularını, əhval-ruhiyyəsini, iradəsini ifadə edən orqanlardan həmin kütlələrin iradəsini buxovlayan qurumlara çevrilməsi bu yazıların leytmotivini təşkil etdi. Bu qisim tənqidlərin nəticəsində əvvəllər də, qismən də olsa, yerli özünüidarəetmə orqanlarında fəaliyyətə istiqamətlənmiş vətəndaş təşəbbüskarlığı başqa məcraya – hakimiyyət səlahiyyətlərinə malik olmayan

müxtəlif ictimai təşkilatlardakı fəaliyyətə yönəldilmiş oldu. Əhalinin özünütəşkilinin ictimai formalarının sürətli artımını da bu dövrə aid etmək olar. Bu baxımdan həmin illərdə anlayışların dəyişimi də müşahidə olunurdu. Belə ki, yerli özünüidarəetmə dedikdə hakimiyyət nöqteyi-nəzərindən səlahiyyətlərindən asılı olmayaraq vətəndaşların hər hansı özünütəşkil formaları başa düşülürdü.

1936-cı ilin dekabrında Sovetlər İttifaqının yeni Konstitusiyasının qəbulu ictimai-siyasi həyatın bütün sferalarında baş verən dəyişikliklərlə bağlı idi. Məlum olduğu kimi, sovet cəmiyyətinin modernləşdirilməsi dövrü ölkə iqtisadiyyatında çoxukladlılığın ləğvi, əhalinin sinfi tərkibinin dəyişməsi, partiyanın cəmiyyətdəki rolunun durmadan gücləndirilməsi ilə səciyyələnirdi. Buna görə də yeni sosial-iqtisadi gerçəklikləri müvafiq əsas qanunda əks etdirmək zərurəti yaranmışdı.

Həmin reallıqları ehtiva edən İttifaq Konstitusiyasının yığcam xarakteristikasını vermək və tam mahiyyətini açmaq müşkül olduğundan onun barəsində 1965-ci ildə məşhur fransız politoloqu R.Aronun söylədiyi fikirə istinad etmək yerinə düşərdi. O qeyd edirdi ki, «Bu Konstitusiyanın mətnini qərbdəki oxşar mətnlərlə müqayisədə daha qabaqcıl hesab etmək olar, çünki burada yalnız dövlətin deyil, həm də cəmiyyətin əsaslandığı prinsiplər əks etdirilir və hakimiyyətin bütün səviyyələrdə təşkili ətraflı şəkildə müəyyənləşdirilir… Öz mahiyyəti etibarilə rejim əvvəlki Konstitusiyada müəyyən edildiyi kimi təsbitlənsə də, yeni cəhətlər də mövcuddur. Düşmən siniflər haqqında heç bir ifadə yoxdur, şəhər və kənd arasında ayrı-seçkiliyi ehtiva edən fərqlərə rast gəlinmir, bu tarixi qarşıqoymanın izləri, formal da olsa, yoxa çıxmışdır» (3, 199).

Konstitusiya ilə Azərbaycanın da daxil olduğu Zaqafqaziya Federasiyasının (ZSFSR) ləğvi nəzərdə tutulur və onun tərkibinə daxil olan müttəfiq respublikaların birbaşa SSRİ-nin tərkibinə qatılması müəyyən edilirdi. Əsas qanun formal olaraq hakimiyyət və idarəetmə orqanlarını ali və yerli kateqoriyalara ayırdı. Bununla belə, bütövlükdə aparatın mərkəzləşdirilməyə doğru yenidən qurulması prosesi gedirdi. Sovetlər qurultayları ləğv edilmiş, dövlət hakimiyyətinin qanunvericilik funksiyalarına malik ali ümumi orqanı kimi Ali Sovetin formalaşdırılması nəzərdə tutulmuşdu. Hökumət qanunvericilik funksiyalarını itirmiş və tərkibinə xalq komissarlıqları ilə yanaşı, dövlət komitələrinin və komissiyalarının da daxil olduğu ali kollegial icraedici-sərəncamverici orqana çevrilmişdi.

İttifaq Konstitusiyasının əsasında 1937-ci ildə yeni Azərbaycan Konstitusiyasının (20, 280-302) qəbul olunması ilə digər müttəfiq respublikalarda olduğu kimi, Azərbaycanda da Sovetlər müəyyən dəyişikliklərə məruz qaldı. Əvvəllər «fəhlə, kəndli, qızıl əsgər və matros deputatları soveti» adlanan qurumlar Konstitusiyada «zəhmətkeş deputatları soveti» adlandırıldı. Sovetlərin təşkilati quruluşu sadələşdirildi. Rayon qurultayları əvəzinə rayon sovetinin sessiyalarının çağırılması müəyyən olundu. Sovetlərin bölmələri daimi

komissiyalar adlandırıldı və onlar bütün kənd sovetlərində təşkil edildi. Bölmələrə münasibətdə sovetlər inzibati hüquqa malik olsalar da, bu komissiyalara şamil olunmurdu. Konstitusiyanın qəbulundan sonra sovetlərin deputat qrupları ləğv olundu.

Sovetlərin hüquq və qanunvericilik vəzifələri, təsərrüfat quruculuğuna rəhbərliyi müəyyən dərəcədə məhdudlaşdırıldı. Müvafiq rayon, şəhər, qəsəbə və kənd əməkçiləri tərəfindən iki il müddətinə seçilən bu orqanlar Konstitusiya, habelə ittifaq və respublika qanunları ilə onlara verilmiş səlahiyyətlər çərçivəsində qərarlar qəbul edir və sərəncamlar verir, özlərinə tabe olan idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə rəhbərlik edir, yerli təsərrüfat və mədəni quruculuq işlərinə rəhbərliyi həyata keçirir, yerli büdcəni müəyyən edirdilər. Onlar dövlət asayişinin qorunmasını, qanunlara riayət olunmasını və vətəndaşların hüquqlarının mühafizəsini təmin etməli idilər. İnzibati-amirlik rejimi, bütün hakimiyyətin rəsmi məmurların əlində cəmləşməsi şəraitində sovetlərin hüquqları tədricən daha da məhdudlaşdırılaraq partiya orqanları tərəfindən mənimsənilirdi. Sovetlərə demək olar ki, yalnız sosial-məişət problemlərinin həlli həvalə olunurdu. Göründüyü kimi, Konstitusiya səviyyəsində yerli Sovetlərin səlahiyyətlərinin mühüm dərəcədə konkretləşməsi baş vermədi. Lakin istər 1936-cı il SSRİ Konstitusiyasının, istərsə də 1937-ci il Azərbaycan Kosntitusiyasının qəbulundan sonra dövlət hakimiyyətinin nümayəndəli orqanları bilavasitə əhali tərəfindən seçilməyə başladı.

Konstitusiya müddəalarında «sovet demokratiyası»nın bəyan edilməsinə, ümumi seçki hüququnun formal olaraq 18 yaşdan tətbiq olunmasına, nümayəndəli orqanların səlahiyyətlərinin genişləndirilməsinə və s. kimi təsbitlərə baxmayaraq, Sovetlərin konstitusion «təsviri» hakimiyyətin gerçək fəaliyyətini əks etdirmirdi. Onların praktiki fəaliyyətinə nüfuz etdikdə müəyyən ziddiyyətləri sezmək o qədər də çətin deyildir. Belə ki, əksər hallarda partiya orqanlarının direktivlərini yerinə yetirən, onların hakimi-mütləqliyini pərdələməklə «kamuflyaj» qismində çıxış edən yerli Sovetlər yerli həyatın müxtəlif sahələri üzrə məsələlərin həllində müstəqillik də nümayiş etdirirdilər. Bu müstəqillik daha çox yerli Sovetlərin malik olduqları kifayət edəcək səviyyədə olmasa da, lakin müstəqil sürətdə onlara məxsus büdcə təxsisatlarından istifadə zamanı müşahidə olunurdu.

Yuxarıda deyilənləri ümumiləşdirərək belə bir nəticəyə gəlmək olar ki, sovet hakimiyyətinin ilk dövrlərində dövlət, partiya bəyanatlarında və hüquqi sənədlərdə «yerli özünüidarəetmə» termininin işlədilməsi yerli hakimiyyət orqanlarının statusu haqqında məsələnin təhlili zamanı çaşqınlığa doğru yol açmamalıdır. İctimai həyatın bütün sferalarında mərkəzləşdirmə siyasəti məcrasında yerli hakimiyyət orqanları qanunvericiliklə dövlət hakimiyyəti orqanları kimi özünün təsdiqini tapırdı. Bu şəraitdə yerli özünüidarəetmə məfkurəsinə belə yer qalmırdı. Həddən ziyadə mərkəzləşdirilmiş idarəetmə sistemində XX əsrin əvvəllərində özünə Azərbaycanda kök salmış yerli özünüidarəetmə sisteminin ənənələri itirilmişdi. «Yerli özünüidarəetmə» anlayışının

özü tədricən siyasi leksikondan yoxa çıxmışdı və bəzən istifadə olunduqda belə, yalnız mənfi, tənqidi kökdə səslənirdi. «Bələdiyyə quruculuğu haqqında yazmış alimlərin baxışları sovet ideologiyasına düşməncəsinə münasibət kimi qiymətləndirilirdi» (11, 19). Yəni yerli özünüidarəetməyə müstəsna olaraq burjua demokratiyası institutu kimi nəzər salınırdı.

Baxılan dövrdə hakimiyyət təmsilçilərinin nəzəri işlərinin və onların praktiki fəaliyyətinin nəticələrinin tədqiqi onlar tərəfindən cəmiyyətə təqdim olunan hakimiyyət konstruksiyasını dərk etməyə imkan verir. Bu hakimiyyət konstruksiyası aşağıdakıları özündə ehtiva edirdi: hakimiyyətin subyekti – cəmiyyət, sosial toplum, birlik, ittifaq; hakimiyyətin daşıyıcısı – orqanlar, aparat; hakimi-mütləqlik – hakimiyyət münasibətləri; hakimiyyətin obyekti – cəmiyyət, sosial toplum, birlik, fərd. Həmin quruluşda xalq hakimiyyətinin ən mühüm həlqəsi hakimiyyətin sinfi mahiyyət kəsb etməsi idi. Müxtəlif siyasi qüvvələr arasında baş verən qaçılmaz qarşıdurmalar şəraitində inqilabdan əvvəlki hadisələrin təsiri ilə yaranmış, lümpenləşdirilmiş geniş xalq kütlələrinə arxalanmaqla hakimiyyətin qorunub saxlanmasına nail olmaq bolşeviklərin rəhbərlərinin qarşısında duran ən vacib məsələ idi. Onların mövqeyincə, belə şəraitdə xalq hakimiyyəti prinsipinin həyata keçirilməsinə nail olma hakimiyyətlərin bölgüsünün tətbiqi zamanı deyil, yalnız mərkəzləşmənin əks prosesi zamanı mümkündür. Mərkəzləşmənin qorunub saxlanılması isə hakimiyyətin bir qrup şəxslərin məhdud dairəsinin nəzarətində olduğu zaman mümkün ola bilər. Bunun üçün cəmiyyətin, son dərəcədə ideolojiləşdirilməsi, hakimiyyətin və bolşevizm ideologiyasının daşıyıcısı olan partiyanın (daha dəqiq desək, partiya aparatının) ilişgilərinin möhkəmləndirilməsi zəruri idi.

ƏDƏBİYYAT

1. Azərbaycan Dövlət Tarix Arxivi (ADTA), f.379, siy.16, iş 70.
2. Алиев А.Г. Конституционное развитие Азербайджанской ССР. Баку, 1976, 165 с.
3. Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М.: Лит.-изд. студия «РИФ», 1993 (1965), 301 с.
4. Бакинский рабочий», 1928, 23 мая
5. Беляев В. Взаимоотношения центральных и местных органов Советской власти // Советское право. М., 1927. № 1 (25).
6. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.-Л.: Гос. Издат., 2007 (1928), 467 с.
7. Гончаров В.И. Местное самоуправление: Формирование, система и развитие в современной России. М.: Илекса, 2009, 132 с.
8. İsmayılov X.C. Azərbaycanın dövlət və hüquq tarixi. Bakı: Nurlan, 2006, 720 s.
9. İsmayılov X.C. XIX əsrin ikinci yarısı – XX əsrin əvvəllərində Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə: təşkilati və hüquqi aspektləri. Bakı: Elm və təhsil, 2009, 272 s.
10. История государства и права Азербайджанской ССР (1920-1934 гг.). Баку: Елм, 1973, 552 с.
11. Кравчук С.С. Актуальные проблемы советского государственного права // Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. (Сборник статей). Под ред. Топорнина Б.Н., 1976, 251 с.
12. Кузин В.И., Зуев С.З. Организационно-правовые основы государственного и муниципального управления. М.: Дело, 2010, 342 с.

13. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2008, 672 с.
14. Местное самоуправление: энциклопедия //Российская муниципальная академия. (З.А.Алиева и др.). Под общ. ред. В.Б.Зотова. Ростов-на-Дону: Феникс, 2010
15. Реабилитация: Политические процессы 30-50-х годов. М.:Политиздат, 1991, 460 (1) с.
16. Рейснер М.А. Государство буржуазии и РСФСР. М.: Пг., 1923, (4), 419 с.
17. Собрание узаконений Азербайджанской ССР. Баку: 1921, 1927, 1930, 1931, 1933, 1934.
18. «Советское строительство», кн. 2 (4), Баку: 1925, 138 с.
19. Стучка П.И. Учение о государстве и конституции РСФСР. М., 1923, 349с.
20. Съезды Советов в документах 1917-1937 гг. Т.VI, М., 1964, с.280-302.
21. Шабанов Ф.Ш. Развитие советской государственности в Азербайджане. М.: Юрид. лит-ра, 1959, 175с.

СИНТЕЗ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ В 20 - 30-х гг. XX ВЕКА

Х.Дж.ИСМАЙЛОВ

РЕЗЮМЕ

Государственное управление и самоуправление народа во второй четверти прошлого века в Азербайджане сосуществовали в виде диалектического синтеза. В статье прослеживается процесс эволюции идей и организационных структур местного управления и самоуправления, анализируется вопрос о соотношении управления и самоуправления и доказывается, что система советов – попытка воплощения замыслов о соединении управленческих начал и самоуправленческой инициативы народных масс. Но практика не подтвердила правильность механического соединения этих двух близких по форме, но разных по содержанию явлений, сведя на нет все усилия.

Ключевые слова: Азербайджан, управление, самоуправление, конституция, законодательство

SYNTHESIS OF LOCAL MANAGEMENT AND SELF-GOVERNMENT IN AZERBAIJAN In 20 – 30s of the XX century

Kh.J.ISMAYILOV

SUMMARY

The government and people's self-government in the second quarter of the last century in Azerbaijan co-existed in the form of dialectic synthesis. The article studies the process of evolution of ideas and organizational structures of local management and self-government, analyzes the question of correlation of management and self-government and grounds that the system of councils is an attempt to embodiment of plans on the connection of administrative beginnings and self-administrative initiative of broad masses. However, practice disproved mechanical connection of these two relative by form, but different by content phenomena.

Key words: Azerbaijan, self-government, government, constitution, legislation