

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПЕРИОД АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ 1918-1920

Х.Дж. ИСМАЙЛОВ,

доцент кафедры теории и истории

государства и права Бакинского

госуниверситета, кандидат юридических наук

E-mail: хаууатисмайлов@mail.ru

Научная специальность: 12.00.01 — теория и история права и государства; история правовых учений

***Аннотация.** Опыт формирования местного самоуправления в Азербайджане в период первой демократической республики является необходимой базой для усовершенствования деятельности муниципальных органов. И это особенно актуально в связи с реорганизацией государственной власти в нашей стране на современном этапе, с переходом от преимущественно административных к преимущественно экономическим и социальным методам управления.*

В статье рассматривается процесс усовершенствования нормативно-правовой базы функционирования органов местного самоуправления, а также вопросы их реорганизации в период Азербайджанской Демократической Республики, анализируются некоторые проблемы соотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Experience of formation of local self-government in Azerbaijan in the first democratic republic is necessary base for improvement of activity of municipal bodies, in connection with government reorganization in our country at the present stage, with transition from mainly administrative to mainly economic and social methods of board.

In this article is considered process of improvement of normative-legal base of functioning of local self-governments, and also questions of their reorganization in the Azerbaijan Democratic Republic, partly are exposed to the analysis of a problem of a parity of public authorities and local self-government.

Ключевые слова: *эволюция, местный, самоуправление, опыт, формирование (evolution, local, self-government, experience, formation).*

Из рецензии на статью: *«...Постановка проблемы, глубокий и обстоятельный анализ исследуемого государственно-правового явления, безусловно, представляют несомненный научный и практический интерес.*

Впервые в отечественной науке представлена попытка исследования правового регулирования городского, земского и сельского самоуправления в Азербайджане в пределах рассматриваемого периода...

Позиция автора обладает новизной и в достаточной мере обоснована... Статья представляет научный интерес... может быть опубликована».

М.Ф. Меликова, зав. кафедрой теории и истории государства и права БГУ, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Азербайджана, член-корреспондент НАЛА

После провозглашения Азербайджанской Демократической Республики на сформированные высшие органы власти и управления была возложена масштабная и ответственная миссия — выявление и мобилизация внутренних ресурсов для реализации исторического акта 28 мая 1918 г. В качестве внутренних ресурсов выступали способность народа создать государственный порядок, обеспечивающий полное развитие национального самосознания, культурного быта и хозяйства взамен хаоса и самоуправления, усугублявшегося межэтнической враждой в период после распада мощной империи, а так же достойного государства, которое, с одной стороны, сможет получить поддержку от членов общества, а с другой — добьется признания мирового сообщества.

Необходимо отметить, что обстановка в этот период времени была крайне сложной для решения поставленных задач, а средства, которыми располагала новая власть, — ничтожно малы. Однако веками сформировавшиеся в духе уважения закона культурные традиции населения давали надежду, что в результате напряженных и упорных усилий достижение указанных целей станет возможным. Ошибки в отношении того, что у азербайджанского народа изначально присутствует чувство государственности, быть не могло, поэтому право, установленное свободным народом, будет иметь верховенство в общественной и государственной жизни.

Тяжелая обстановка в стране характеризовалась бездействием большинства учреждений аппарата местной администрации предыдущей власти или вовсе отсутствием некоторых органов, разорением государственного и общественного хозяйства, и в особенности — полным разорением частного хозяйства, что привело к прекращению поступлений налоговых сборов в бюджет.

Среди обстоятельств, препятствовавших проведению масштабных реформ по формированию органов местного управления и самоуправления и направлению их деятельности в позитивное русло, можно назвать также бегство вследствие беспорядков части грамотного населения из страны, наличие лишь не большого количества представителей коренного населения, пригодных к административной службе, притеснения немногочисленных общественных деятелей городов, активизацию криминальных элементов среди сельского населения, составляющего основу сельского самоуправления, и др.

На фоне всех перечисленных негативных явлений деятельность национального правительства, основанная на принципе государственного самосохранения, охватывала широкий спектр государственно-правовых задач.

Согласно постановлению Правительства Азербайджанской Демократической Республики от 23 июня 1918 г. правовое регулирование общественных отношений, в том числе и отношений управления и самоуправления, в переходный период основывалось на Своде законов Российской империи и поспешно принятых в хаотичной форме законодательных актов Временного правительства России и Временного Закавказского правительства.

Первоначально деятельность республики в сфере местного самоуправления состояла в возобновлении работы находившегося в катастрофическом состоянии городского самоуправления в Гянджинской, а затем в Бакинской губерниях и создании учреждений самоуправления в тех городах, где они отсутствовали. Постановлением Правительства Азербайджанской Демократической Республики (далее — Правительство) от 22 июня 1918 г. [2, с. 190] была возобновлена деятельность Гянджинской (бывшей Елизаветпольской) Городской Думы.

Постановлением от 30 июля 1918 г. Правительство поручило Министерству внутренних дел провести мероприятия, направленные на восстановление общественного самоуправления во всех уездных городах Гянджинской губернии [3, № 4]. В уездных городах, таких, как Агдаш, Сальян, Агдам, Барда, Газах и других, где ранее отсутствовало городское самоуправление, было решено создать штат уполномоченного с окладом в 300 руб. и правом при необходимости нанимать секретаря с окладом в 200 и сто рожа с окладом в 150 руб.

После переноса резиденции Правительства в Баку 18 сентября 1918 г. было принято решение о возобновлении деятельности Бакинской Городской Думы. В соответствии с этим решением Дума начала свою деятельность в составе, избранном 29 октября 1917 г. в соответствии с законами Временного правительства России, но число гласных планировалось довести до 80 путем кооптации по партийным спискам.

В ходе возобновления деятельности городского самоуправления одной из возникших проблем стало отсутствие на местах многих членов общественных учреждений. Некоторые из них в связи с известными событиями уехали в другие города России, а некоторые, из бывших гласных городской думы, были изгнаны в состав Правительства и парламента. Нельзя не сказать и о том, что разорение городского хозяйства опустошило казну. В связи с этим, несмотря на широкие полномочия и выделение кредитов со стороны Правительства, органы самоуправления не смогли в полной мере осуществлять активную и плодотворную деятельность.

18 сентября 1918 г. Правительство другим своим постановлением предусмотрело передачу продовольственного обеспечения города Баку и Бакинского градоначальства в компетенцию Бакинской Городской Думы [4, ф. 894, оп. 1, д. 25, л. 110; 7, с. 66].

Постепенно возобновлялась и деятельность органов самоуправления других уездных городов, входивших в Бакинскую губернию. Для оживления работы органов городского самоуправления планировалось включение в их состав путем кооптации новых членов, в связи с чем были приняты необходимые решения о выборах и назначении таких лиц со ответственными организациями и управлениями.

Следует отметить, что в период Азербайджанской Демократической Республики решение организационно-правовых и методологических вопросов органов местного самоуправления было поручено Министерству внутренних дел.

Городские думы формировались в центрах губерний, таких, как Баку, Гянджа и Загатага, а также в крупных городах, являвшихся центрами уездов. В относительно небольших городах их заменяли упрощенные формы общественного управления.

В первое время бакинскому городскому самоуправлению были предоставлены более широкие полномочия. Например, своими решениями от 22 и 25 сентября 1918 г. Правительство установило, что выпущенные им денежные знаки могут быть в обороте на всей территории страны и равнозначны общегосударственным.

При формировании парламента, который должен был функционировать до созыва Учредительного Собрания, к 44 членам бывшего Азербайджанского Национального Совета планировалось кооптировать депутатов, которых следовало избрать не только из различных национальных комитетов, общественных организаций, но и из органов городского самоуправления.

Пятеро депутатов парламента, назначаемых путем кооптации, подлежали избранию со стороны членов Бакинской Городской Думы, являвшихся мусульманами. В других городах, где существовало городское самоуправление, представителей из города избирали мусульманские гласные городского собрания, а представителей из уездов — члены бывших уездных мусульманских комитетов. Городская Дума имела своих представителей в университетской комиссии и таким образом принимала участие в управлении Бакинским государственным университетом [4, ф. 895, оп. 3, д. 73, лл. 55—56].

В связи с возобновлением деятельности органов городского самоуправления в составе, избранном ранее (вместе с кооптированными членами), сроки полномочий большинства его членов подходили к концу. Приняв это обстоятельство к сведению, а также рассмотрев заключения юридических комиссий городских дум, в результате долгих дискуссий 29 января 1919 г. Правительство Азербайджанской Демократической Республики постановило продлить срок полномочий гласных городских самоуправлений вплоть до проведения новых выборов [3, № 26]. Этим же решением министру внутренних дел поручалось в срочном порядке подготовить проект закона «О про изводстве выборов в городские думы» и представить его Правительству, а после его одобрения последним внести законопроект на обсуждение в парламент. Подготовку и принятие закона, а также проведение на его основе выборов предполагалось завершить до 1 апреля 1919 г.

С принятием 7 августа 1919 г. парламентом Азербайджана Закона «О правилах производства выборов гласных городских дум в Азербайджанской Демократической Республике» были определены прогрессивные основы формирования органов местного самоуправления.

Как и законодательство других цивилизованных государств, Закон при закреплении особенностей проведенного реформирования местного самоуправления исходил из принципа народовластия.

Подобно постановлению Временного правительства России от 15 апреля 1917 г. за основу была взята так называемая четырехчленная формула [4, ф. 970, оп. 1, д. 247, л. 12]. Существенное изменение в законе состояло и в том, что лица, находившиеся на действительной военной службе, лишались избирательного права. То есть лица, находившиеся на воинской службе, губернаторы и градоначальники, представители административной власти в уездах и их помощники, служащие местной полиции, не принимали участие в выборах.

Не обладали избирательными правами также иностранцы; лица, осужденные по указанным в Законе основаниям; организаторы непристойных заведений, а также лица, находившиеся под следствием или обвиняемые за преступления, предусматривающие наказания в виде лишения или ограничения прав.

В соответствии с Законом активным избирательным правом обладали все граждане, достигшие 20-летнего возраста и проживавшие не менее года в соответствующем городе, вне зависимости от пола, национальной или религиозной принадлежности.

В отличие от активного избирательного права, пассивное избирательное право для гласных не предусматривало ценза оседлости. Лишь для иностранцев (право избираться распространялось и на них) устанавливался пятилетний ценз оседлости. Гласные избирались путем равного, свободного и тайного голосования сроком на два года.

Закон устанавливал также процедуру подачи и рассмотрения в суде жалоб и протестов в связи с нарушениями во время выборов. Городской голова обязан был в течение одного месяца со дня опубликования Закона составить списки избирателей и довести его до сведения общественности. Протесты со стороны местных высших административных органов и жалобы избирателей могли быть поданы в городскую управу в течение пяти дней со дня объявления списков избирателей.

Городской муниципалитет рассматривал полученные жалобы и протесты в течение пяти дней и должен был довести свое решение до заинтересованных лиц. По истечении этого срока лица, не получившие извещения, или жалобы и протесты которых остались не рассмотренными в течение трех дней, имели право обратиться в соответствующий окружной суд.

В свою очередь окружному суду отводилось пять дней на рассмотрение поданных жалоб и протестов, а принятое им решение считалось окончательным и обжалованию не подлежало. Судебное рассмотрение проходило в расширенном составе, пятью судьями, двое из которых могли быть почетными судьями [4, ф. 894, оп. 2, д. 24, лл. 54-55].

Случаи, не предусмотренные Законом, в соответствии со ст. 34 «Правил» подробно регулировались «Инструкцией о правилах проведения выборов гласных городских дум», подготовленной и утвержденной Министерством внутренних дел [4, ф. 2802, оп. 1, д. 22, лл. 169-174].

При проведении выборов в городскую думу наблюдалась практика создания специальных условий для раздельного голосования мусульманских женщин и мужчин, в то время как представители других конфессий голосовали совместно [4, ф. 19, оп. 1, д. 345, лл. 65—65об.]. На фоне установления равенства

по лов подобное решение, с одной стороны, указывало на невозможность быстрого устранения формировавшихся веками традиции, а с другой — на соблюдение свободы вероисповедания и уважение чувств верующих. Однако необходимо подчеркнуть, что мусульманские женщины, ранее не проявлявшие интереса к общественной жизни, в период Демократической Республики стали активно участвовать в выборах городского самоуправления.

После утверждения Закона парламентом и его опубликования во всех городах Азербайджана незамедлительно начались широкомасштабные подготовительные работы к проведению выборов в органы городского самоуправления. В короткие сроки были сформированы и начали работу городские думы.

В целях обеспечения динамичного развития хозяйственной жизни города органам городского самоуправления были предоставлены широкие полномочия. Городское самоуправление непосредственно участвовало в решении вопросов, касавшихся государственных и национальных интересов. В частности, органы городского самоуправления принимали активное участие в подготовке, обсуждении и принятии ряда законов, таких, как Закон «Об установлении предельных цен и условий пользования квартирами, торговыми и другими помещениями» от 12 апреля 1920 г. [2, с. 169—178] и Закон «О попутном сборе с провозных грузов в пользу городов» от 27 июля 1919 г. [2, с. 92-94] и т.д.

Важное место в нормотворческой деятельности городских дум занимало принятие уставов учреждений, создаваемых думой или находящихся под ее контролем.

Так, 13 января 1918 г. Бакинская Городская Дума утвердила Устав Бакинской биржи труда, который подробно регулировал различные направления ее деятельности в целях посредничества между работодателем (предпринимателем) и рабочими, а также другими лицами, нуждающимися в заработке [4, ф. 784, оп. 1, д. 1, лл. 3—4].

Органы городского самоуправления проявили большую активность и в деле национализации учебных заведений. Они непосредственно участвовали в реализации требования о преподавании в начальных и средних школах на азербайджанском языке, содержащегося в постановлении Правительства «О национализации низших и высших начальных школ, а также средних учебных заведений» от 28 августа 1918 г. [2, с. 225—226] и предусматривавшего открытие педагогических и других курсов, начальных и средних школ, обучавших на государственном языке.

В отличие от современного периода надзор за органами городского самоуправления осуществлялся Министерством внутренних дел и губернаторами. Закон предоставлял право местным административным органам власти в лице губернатора и бакинского градоначальника анализировать и проверять деятельность органов городского самоуправления (ст. 101 Городового положения). В связи с этим органам городского самоуправления посылались циркуляры, содержавшие рекомендации по проведению работ для восстановления городского хозяйства, рекомендовалось уделить больше внимания полному сбору пошлин, их расходованию в соответствии с назначением.

Реформы местного самоуправления охватывали и введение земского самоуправления, формирование земских учреждений в уездах, участках и деревнях, не имеющих самоуправления, которые должны были привести к коренным изменениям в административной жизни на местах. С этой целью на обсуждение парламента был представлен проект «Положения о земских учреждениях», одобренный 24 сентября 1919 г.

Применение Положения предусматривало существенное изменение организации местного управления по принципу народоуправления, пока воплощавшегося при формировании лишь высших органов власти и управления. Для претворения в жизнь этого важного законопроекта, подготовленного Министерством внутренних дел, планировалось проведение широкомасштабных работ.

В связи с этим постоянно проводились мероприятия по обеспечению необходимыми средствами и подготовленными кадрами будущих земских учреждений. Для этого при канцелярии Министерства создали особое отделение по земским и городским делам, которое с вступлением Положения в силу планировалось преобразовать в специальное отделение (платное управление) Министерства и увеличить его штат [4, ф. 894, оп. 1, д. 12, лл. 76-77].

В Законе предполагалось создание трехступенчатой системы земских учреждений — участковые, уездные и центральные (губернские) земские собрания. В компетенцию земских учреждений вверялось местное хозяйство и управление, и в этих рамках они обладали полной свободой. Собраниям уездных и центральных земств предоставлялось право принятия обязательных решений по вопросам хозяйства и управления в земствах.

Земское самоуправление должно было состоять из земского собрания и исполнительного органа земской управы. Избирали членов этих собраний сроком на три года, а участие в выборах не ограничивалось сроком проживания в соответствующем избирательном округе или уплатой какого-либо налога. Правом на участие в выборах обладали все граждане Азербайджана (исключая военнослужащих) обоих полов, достигшие 20 лет, вне зависимости от национальной и конфессиональной принадлежности. Единственное требование заключалось в том, что бы гражданин на момент составления списков избирателей проживал и работал или занимался домашним хозяйством, состоял на службе либо занимался иной деятельностью в пределах соответствующего избирательного округа.

Закон включил в перечень лишенных избирательных прав и лиц, осужденных за уклонение от воинской повинности. Председатель и члены единственного исполнительного полномочного органа земских собраний (участковых, уездных и центральных) — управы — не подлежали утверждению и не могли быть смещены другим органом, кроме как избравшими их земскими собраниями. Председателям и членам управ запрещалось занимать какие-либо государственные должности.

Распоряжением Правительства от 11 октября 1919 г. [3, № 231, 237] в целях подготовки специалистов и управленческих кадров для работы в земских учреждениях в сфере местного хозяйства министру на родного образования было поручено организовать специальные курсы при Бакинском государственном университете.

В сентябре 1919 г. с целью ускорения процесса образования земств и для регулирования их деятельности на обсуждение парламента были представлены еще два нормативно-правовых акта — «Правила о приведении в действие Положения о земских учреждениях в Азербайджанской Республике» [4, ф. 894, оп. 1, д. 62, лл. 1 — 14] и «Наказ о производстве выборов земских гласных» [4, ф. 894, оп. 1, д. 64, лл. 1 об.-15].

Принятие этих актов, опиравшихся на демократические ценности, обеспечило бы наряду с существенными изменениями в деле привлечения широких кругов населения к решению вопросов местного значения и решению важных социально-экономических задач. Реализация законов о земском самоуправлении, мобилизовав творческие силы местного населения, создала бы условия для движения их в едином общегосударственном направлении, что способствовало бы динамичному развитию жизни на местах (в провинции) и укреплению хозяйственно-экономической сферы государства. Однако по причине известных обстоятельств эти начинания остались незавершенными и земства создать не удалось.

Таким образом, приняв во внимание новые политические реалии и разработав в тяжелых политических условиях правовые основы городского и земского самоуправления, Азербайджанская Демократическая Республика сделала важный шаг на пути к демократизации азербайджанского государства и развития институтов гражданского общества.

Безусловно, рассмотренные правовые акты о местном самоуправлении, конкретное содержание социальной политики, принципы самоуправления имели смысл лишь для условий Азербайджана начала XX в. и потому в основном представляют историко-правовую ценность. Однако опыт сочетания правовых и социальных механизмов, четкое обозначение приоритетов социальной политики при разработке реформ городского и земского самоуправления в период первой республики представляется ценным, особенно сейчас, когда инструментарий современной юриспруденции и социологии позволяет создать надежный правовой и социологический фундамент реформы местного самоуправления, ее реализации и деятельности самих органов самоуправления.

Опыт органов местного самоуправления в период Азербайджанской Демократической Республики, опровергнув государственную теорию самоуправления, подтвердил необходимость связи государства с самоуправлением. Это означает, что, реформы могли развиваться успешно и продуктивно только в условиях тесного сотрудничества государства и органов местного самоуправления, построенного на основе определенного равновесия. Опыт данного периода особенно актуален в современных условиях — в условиях противопоставления местного самоуправления государственному управлению.

Представленный опыт требует более детальной разработки законодательной базы Азербайджана с целью определения взаимоотношений органов местного самоуправления с государственной властью.

Литература

1. *Адрес-календарь* Азербайджанской Республики на 1920 г. Баку, 1920.
2. *Азербайджанская Демократическая Республика* (1918—1920). Законодательные акты (Сб. док.). Баку, 1998.
3. *Азербайджан* (газ.). 1918. 25 сент. № 4; 1919. 5 февр. № 26; 11 окт. № 231, 4 нояб. № 237.
4. *Государственный исторический архив* Азербайджанской Республики (ГИААР), ф. 19, 100, 784, 894, 895, 970, 2802.
5. *Исмаилов Х. Дж.* История государства и права Азербайджана. Баку, 2006.
6. *Расулзаде М.Э.* Азербайджанская Республика. Баку, 1990.
7. *Собрание узаконений и распоряжений правительства* Азербайджанской Республики. Баку, 1919. Ст. 189.