

ОДЕСЬКА ДЕРЖАВНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

**ДАМІРОВ МЕХМАН АЛІШАХ огли**

УДК 342 (479.24)

**ДЕРЖАВНИЙ ЛАД  
АЗЕРБАЙДЖАНСЬКОЇ  
ДЕМОКРАТИЧНОЇ РЕСПУБЛІКИ  
(1918-1920 рр.)**

Спеціальність: 12.00.01 - теорія та історія держави і права,  
історія політичних і правових вчень

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття вченого ступеня  
кандидата юридичних наук

ОДЕСА — 1998

Дисертація є рукопис

Робота виконана на кафедрі історії держави і права в Одеській державній юридичній академії.

Науковий керівник - кандидат юридичних наук, доцент  
**Петро Павлович Музиченко**, доцент кафедри історії держави і права Одеської державної юридичної академії

Офіційні опоненти - доктор юридичних наук, професор  
**Володимир Володимирович Конєйчиков**, професор кафедри теорії держави і права Національної академії МВС України;

- доктор історичних наук, професор  
**Людмила Іванівна Кормич**, зав. кафедрою соціальних теорій Одеської державної юридичної академії

Провідна установа - Львівський Державний Університет ім. І. Франка, м. Львів.

Захист відбудеться «14» березня 1998 року о 10<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д. 05.01.08 при Одеській державній юридичній академії (270009, Одеса, вул. Піонерська, 2, ауд. 312).

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Одеської державної юридичної академії.

Автореферат розісланий «\_\_\_» лютого 1998 року

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

П. П. Музиченко

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** В кінці 1980-х років у зв'язку з поширенням національно-визвольного руху і процесу демократизації в СРСР і багатьох союзних республіках виник глибокий інтерес до практики національного державного будівництва 1917-1920-х років. Згодом це призвело до повернення традицій національної державності. Були прийняті рішення про відновлення державних атрибутів і символів у республіках, які отримали незалежність. З врахуванням великого значення для розвитку національної самосвідомості і державності азербайджанського народу, 21 травня 1990-го року Указом Президента республіки день проголошення незалежної демократичної держави Азербайджану - 28 травня - був оголошений днем Відродження державного упорядкування Азербайджану. А прийнятий 18 жовтня 1991 року Азербайджанським парламентом "Конституційний Акт про державну незалежність Азербайджанської Республіки" проголосив, що Азербайджанська Республіка є спадкоємницею Азербайджанської Демократичної Республіки, яка існувала з 28 травня 1918 року по 28 квітня 1920-го року (ст. 2)<sup>1</sup>. Аналогічні акти були прийняті також в Україні («Акт проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 р.; Закон «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р.)<sup>2</sup>.

Проте наступництво державних атрибутів і символів нерівнозначне забезпеченню справжнього наступництва в національно-державному будівництві. В цьому плані сучасна доктрина і практика державного будівництва незалежного Азербайджану повинні передусім базуватись на досвіді демократичної азербайджанської державності.

1918-1920 роки є одними з найважливіших етапів в історії азербайджанського народу. Цей період, в першу чергу, був знаменний тим, що саме тоді відбувалась така важлива подія, як відродження державного устрою Азербайджану і багатовікових традицій азербайджанської державності, на мусульманському Сході була створена і діяла перша республіка - Азербайджанська Демократична Республіка (АДР).

Разом з тим, в історіографії ця сторінка історії більше перекичувалась, ніж вивчалась. Довгі роки дослідники цього періоду обходили мовчанкою позитивні моменти діяльності АДР і приймаючи її, як альтернативу радянській республіці, необґрунтовано критикували. Аналогічна ситуація панувала і в Азербайджанській історико-правовій науці. Хоча проблеми, пов'язані з діючою в той період Бакінською комуною широко досліджува-

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета Азербайджанской Республики. - 1991. - № 19-20. - Ст. 335

<sup>2</sup> Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 38. - Ст. 502; № 46. - Ст. 617

лись, діяльність, політичні та правові інститути АДР так і не стали окремим об'єктом дослідження. Історико-правовий аналіз 1918-1920-х років проводився односторонньо і тенденційно, коли, головним чином, намагались висвітлити лише «історичне значення» Бакинської комуни, в той час як діяльність національного уряду в 1918-1920-х роках відображалась поверхово і виключно в негативному плані.

Після усунення старих ідеологічних перешкод в ставленні до дослідження історії Азербайджанської Демократичної Республіки становище докладно змінилось і в історіографії Азербайджану було проведено ряд об'єктивних досліджень.

Процес демократизації та формування національної самосвідомості вимагає нового підходу історико-правової науки до пізнання важливого періоду азербайджанської державності - періоду незалежної національної республіки, що відноситься до 1918-20-х років. Вибір даної теми, як окремого об'єкту дослідження, також випливає з необхідності об'єктивного аналізу державного будівництва в цей період. Фундаментальне дослідження основ державного ладу, системи державних органів АДР проводиться вперше, і усунення у зв'язку з цим прогалин в історико-правовій науці є факторами, що обумовлюють актуальність теми. При виборі теми автор виходив з неможливості через встановлені для кандидатських робіт рамки охопити всебічно проблему державного і правового будівництва АДР, повне дослідження якої входить в його подальші плани.

**Мета і завдання дослідження.** Головною метою роботи є дослідження підвалин державного устрою АДР на основі комплексного і системного аналізу історико-наукових фактів, архівних матеріалів, законодавчих актів АДР.

Поставлена мета обумовлює необхідність вирішення ряду конкретних завдань:

- простежити процес відновлення азербайджанської державності і створення основ демократичної держави в 1918-20-х роках;
- провести політико-правовий аналіз "Акту про незалежність", де були закріплені загальні основи державного устрою;
- розкриваючи загальні принципи і правові основи національного державного устрою, виявити його найхарактерніші особливості;
- піддаючи системному аналізу нормативні акти, які регулюють організацію, діяльність органів державної влади (Парламенту, Уряду, центральних і місцевих органів, судових органів) і місцевого самоврядування АДР, дослідити систему, принципи і особливості організації цих органів, місце кожного з них у державному механізмі, соціальний склад та інші проблеми їх правового статусу;

- вивчити особливості застосування принципу розподілу влади в АДР;

- дослідити основні напрямки діяльності державних органів АДР для встановлення ступеню ефективності правових норм, що регулюють організацію і діяльність даних органів;

- об'єктивно і науково оцінюючи історичні процеси, на основі аналізу нормотворчої діяльності АДР в 1918-20-х роках, механізму роботи державних органів і виявлення припущених помилок та недоліків, узагальнити практику державності АДР, запропонувати науково-обґрунтовані рекомендації для використання їх у процесі будівництва незалежної Азербайджанської Республіки.

**Ступінь вивчення теми.** В радянський період проблемі національно-державного будівництва після падіння Російської імперії не приділялось достатньої уваги. Більшість авторів характеризувало даний період як націоналістичний і протиставляло йому період радянської державності. Після розпаду СРСР з'явився ряд об'єктивних досліджень, присвячених історії національно-державного будівництва. В Україні над цією проблемою працювали С.В. Ківалов, М.І Козюбра, В.В. Копейчиков, О.Л. Копиленко, Л.І.Кормич, В.С. Кульчицький, П.П. Музиченко, М.П. Орзіх, П.М. Рабінович, О.В. Сурілов, Б.Й. Тишик та інші.

Інтерес до вивчення утворення і діяльності Азербайджанської Демократичної Республіки виник ще в період існування самої республіки. Статті і твори невеликого обсягу М.Е.Расулзаде, А.М.Топчубашова, Р.Векілова, А.Зіядханова, Дж.Гаджибейлі, Ю.В.Чемеземінлі та інших з цієї точки зору є цінними джерелами. Твори М.Е.Расулзаде, М.Б.Мамедзаде та інших, написані в еміграції, також є важливими джерелами для вивчення історії Азербайджанської держави.

Після того, як насильно був покладений кінець незалежності Азербайджану і встановлена радянська влада, почався процес фальсифікації історії Азербайджану. Почались пошуки на основі єдиного замовлення - обґрунтувати "антинародну" політику національного уряду. З цієї точки зору привертають увагу твори А.Раєвського, Я.Ратгаузера, А.Стеклова, С.Біленького, А.Манвелова, А.Караєва, М.Гусейнова та інших.

В цих творах, що носили, головним чином, пропагандистський характер, обґрунтовувалась неможливість існування Азербайджану поза радянською Росією. Разом з тим, введення деяких документів і матеріалів у науковий обіг зумовлює використання цих творів як джерел.

Починаючи з 1950-х років, спостерігається збільшення досліджень з історії 1917-1920-х років. В дослідницьких роботах даного періоду запе-

речується позитивне значення факту відродження традицій національної державності.

Хоча в нашій історико-правовій науці відсутні окремі наукові дослідження з державного устрою АДР, в малочисельних працях, присвячених Бакинській комуні та встановленню в Азербайджані радянської влади, Азербайджанська Демократична Республіка була протиставлена Бакинській комуні, а питання, пов'язані з національним державним устроєм, були відображені з врахуванням більшовицької ідеології<sup>1</sup>. Заперечення національної державності привело до того, що ні в одному з цих творів не зустрічались слова "Азербайджанська Демократична Республіка", замість цього, існуючий в 1918-1920-х роках національний державний устрій характеризувався як "контрреволюційний мусаватський режим".

Останнім часом, після докорінної зміни відношення до дослідження історії Азербайджану, взагалі і зокрема АДР, в зв'язку з усуненням ідеологічних перешкод було проведено ряд об'єктивних досліджень. Дослідження А.Балаєва, Н.Насибзаде, Дж.Гасанова, Н.Агамалієва і Р.Худієва в цій галузі можна вважати успішними. З точки зору постановки проблеми та її вирішення особливо виділяється твір Дж.Гасанова "Азербайджан в системі міжнародних відносин". В ньому широко досліджується діяльність АДР в галузі зовнішньої політики. Дж.Гасанов вірно відзначає, що у відношенні до проблеми вирішення основних питань історії АДР повинна бути підготовлена її нова концепція. В той же час "ця нова концепція не повинна характеризуватись простим спростуванням існуючої концепції, що привела до серйозних перекирвань в історичних дослідженнях. Такий ухил може привести до шкідливих напрямків у дослідженні складних проблем АДР. Так само, шкідливими повинні вважатись тенденції та намагання порівняти республіку, як дітище національного визвольного руху, народжену під гаслом "свободу людям, незалежність націям" — з царською монархією, або доводити її переваги в порівнянні з радянською республікою"<sup>2</sup>.

До вивчення історії Азербайджану періоду 1918-1920-х років проявили інтерес і західні дослідники. В процесі дослідження ми звертались до творів Е. Карра, Ф. Казимзаде, В. Коларза, А. Спектора, Р.Сюнїна і Т.Свієточовського. Об'єктивно оцінюючи проблему, більшість цих авторів вважали утворення АДР та існування в 1918-1920-х роках національної державності закономірною і прогресивною подією в історії азербайджанського народу.

<sup>1</sup> Шабанов Ф.Ш. Развитие советской государственности в Азербайджане. - М.: Госюриздат, 1959; История государства и права Азербайджанской ССР. - Баку, 1964; Бабаев А.С. Создание основ советского уголовного и уголовно-процессуального права в Азербайджане. - Баку: Азербайджанское государственное издательство, 1973.

<sup>2</sup> Гасанов Дж. Азербайджан в системе международных отношений (1918-1920 гг.). - Баку, 1993. - С. 6-7.

Вони цілком обґрунтовано стверджують, що падіння АДР відбулося як наслідок грубого військового втручання. Заслуга цих авторів, довгий час затаврованих в нашій історіографії "буржуазними фальсифікаторами", ще і в тому, що вони ввели в науковий обіг документи і матеріали, що стосуються нашої національної держави і знаходились в архівах Європи та Америки.

У зв'язку з проблемою, що вивчається, в Турції було написано ряд творів турецькими дослідниками та азербайджанськими емігрантськими авторами<sup>1</sup>.

**Методологічні основи та джерела дослідження.** Проведення узагальнень на основі фактичного матеріалу, застосування конкретно-історичного методу, що вимагає точного обліку всіх умов ситуації існування об'єкту дослідження, використання характерних рис його розвитку та принципу об'єктивності, що вимагає реального, без викривлень відображення державно-правової дійсності в науковому знанні, складають методологічну основу дослідження, бо «отримання об'єктивного достовірного історичного знання про державно-правові явища - головна методологічна задача, що стоїть сьогодні перед історією держави і права»<sup>2</sup>.

В процесі дослідження широко використовувались формально-логічний, порівняльний методи та метод системного аналізу.

Дисертантом була зроблена також спроба узагальнення наукових фактів, архівних матеріалів, які відносяться до історичних подій та процесів, що досліджуються.

В більш ніж тридцяти фондах Державного Архіву Азербайджанської Республіки зберігається досить багато правових документів та матеріалів, що відносяться до державного устрою АДР. Крім цього, були широко використані офіційні видання<sup>3</sup>, матеріали періодичної преси і Архіву політичних партій та суспільних рухів, де зберігаються документи, що відносяться до АДР.

**Науково-практичне значення дослідження.** В дисертаційній роботі вперше в азербайджанській історико-правовій науці системно і комплексно вивчаються основи державного устрою АДР, узагальнюються традиції національної державності 1918-1920-х років.

Автором вперше були введені в науковий обіг і піддані комплексному дослідженню правові акти, що регулюють організацію і діяльність державних органів АДР.

<sup>1</sup> *Keykurun N. Azerbaijan Istiklal Mucadilesi Hatiralari.* - Istanbul, 1975; *Cafiroglu A. Kafkasya Turkleri.* - Ankara, 1976; *Sunbul T. Azerbaijan Dosyasi.* - Ankara, 1990.

<sup>2</sup> *Музиченко П.П.* Методологічні принципи та методи пізнання історико-правових явищ // *Юридична освіта і правова держава: 36. наук. пр.* - Одеса: Астропринт, 1997. - С. 68.

<sup>3</sup> *Собрание Указов и Распоряжений Правительства Азербайджанской Республики.* - Баку, 1919; *Вестник Правительства Азербайджанской Республики.* - Баку, 1919-1920 гг.

Матеріали і наукові результати дослідницької роботи можуть бути використані при вивченні історії держави і права Азербайджану, історії Азербайджану 1918-1920-х років, а також в науковій та пропагандистській роботі.

**Апробація результатів дослідження.** Дисертаційне дослідження було виконане і обговорене на кафедрі історії держави і права Одеської державної юридичної академії. Головні положення і результати дисертації відображені в 2-х монографіях, 3-х наукових статтях, опублікованих за темою дослідження, в доповідях і виступах на наукових конференціях, що проводились в Бакинському державному університеті імені М.Е.Расулзаде.

Результати дослідницької роботи використовуються автором також в навчальному процесі по курсу історії держави і права Азербайджану.

**Структура дисертації.** У відповідності з метою дослідження структура дисертаційної роботи складається із вступу, двох розділів, що об'єднують шість підрозділів, висновку і списку використаної літератури та джерел.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ**

У вступі обґрунтовується вибір теми, її актуальність, новизна дослідження, дається критичний огляд літератури, вказуються джерела, що використовувались при написанні дисертації.

В першому розділі "Про оголошення незалежності та першочергові заходи по формуванню основ національного державного ладу" розглядаються дві основні проблеми: відродження азербайджанської державності і перші кроки АДР, спрямовані на формування основ національного державного устрою.

Автор, досліджуючи процес відновлення азербайджанської державності з листопада 1917 по травень 1918 р. (стан еволюції першочергової ідеї про національно-територіальну автономію Азербайджану у складі Російської Федеративної Демократичної Республіки до незалежної Закавказької республіки, а потім - до проголошення суверенної Азербайджанської Демократичної Республіки) приходить до висновку, що проголошення "Акту про незалежність" стало важливим поворотним моментом в історії азербайджанського народу. Цією історичною подією нова суверенна держава - Азербайджанська Демократична Республіка зайняла гідне місце на політичній карті світу і слово "Азербайджан", досі відоме як географічне поняття, перетворилось в назву держави.

Таким чином, після ліквідації на території Азербайджану на початку XIX століття дрібних феодальних держав-ханств і втрати на протязі століття державних формувань азербайджанський народ відновив свою державність і почав її будувати на принципово новій національній основі. АДР

в своїй основі мала якісну відмінність від тих держав, що існували за всю історію на території Азербайджану. Якщо попередні держави були монархічного типу, то АДР представляла собою національну державу республіканського типу. АДР також була першою республікою в ісламському світі. Дійсно, в період утворення АДР в Турції було султанство, Ірані - шахство, Афганістані - падишахство, Хиві та Бухарі - ханство.

Дисертант, піддавши політико-правовому аналізу "Акт про незалежність", відзначає, що в ньому знайшла юридичне відображення суверенність та повноправ'я Азербайджанської Демократичної Республіки як незалежної держави. Політичне значення цього акту в тому, що він підтвердив факт відновлення державності Азербайджану і продемонстрував всьому світу здатність азербайджанського народу на самовизначення. "Акт про незалежність" поряд з юридичним відображенням факту відновлення державності Азербайджану закріплював також основи політичної системи (форму правління - парламентську республіку з демократичним режимом, систему вищих органів державної влади, відповідальність уряду перед законодавчим органом і, взагалі, формування парламентаризму), основи зовнішньої та національної політики (дружньо-сусідські відносини з усіма націями, особливо з сусідніми народами і державами, створення широкої можливості для вільного розвитку всіх націй, що проживають на території держави), основи правового статуту громадян (забезпечення громадянських і політичних прав всіх громадян незалежно від національності, релігії, соціального стану та статі). Приймаючи за основу факт закріплення головних принципів державного життя, суспільно-політичних питань конституційного характеру "Акт про незалежність" можна зарахувати до актів конституційного значення. В цій якості "Акт про незалежність" складає правову основу законодавства АДР. Цей важливий політичний і правовий документ увійшов в історію державності Азербайджану також як перший акт конституційного законодавства. Пізніше прийняті вищими органами державної влади АДР правові акти і всі інші заходи по демократизації державного та суспільного життя були спрямовані на запровадження принципів і положень, відображених саме в "Акті про незалежність".

Прослідковуючи етап становлення демократичного державного устрою (червень - вересень 1918 року), автор вказує, що заходи АДР по формуванню основ національної державності включали до себе: в політичній сфері - забезпечення стабільності в країні, відновлення функціонування державних структур і формування органів управління в центрі і на місцях, де вони були відсутні, встановлення правових основ державного життя, проголошення тюркської (азербайджанської — М.Д.) мови державною, встановлення одного з державних символів - державного прапора, будівництво національ-

ної армії, розповсюдження своєї влади на всю територію Північного Азербайджану; в економічній сфері - скасування актів про націоналізацію, прийнятих більшовиками, визнання недоторканності власності, впорядкування фінансово-господарського життя країни тощо; в соціально-культурній сфері - націоналізація шкіл, допомога біженцям, боротьба з епідеміями тощо.

**Другий розділ - "Державні органи АДР: організація та діяльність"** побудовано у відповідності з системою державних органів. Він складається з чотирьох підрозділів.

В першому підрозділі *"Парламент АДР"* досліджуються особливості формування і організації парламенту, його місце і роль в системі державних органів, особливості застосування принципу розподілу влад у АДР, правові основи та головні напрямки діяльності цього законодавчого органу.

Вища законодавча влада в АДР належала Парламенту. Як законодавчий орган, він, з дня утворення зайняв в політичній системі Азербайджанської Республіки важливе місце, а також відігравав провідну роль у формуванні самої політичної системи. Разом з тим, довгий час в історико-правовій науці, Парламент АДР подавався як антидемократичний, антинародний, "чисто мусаватистський парламент". Особливо неоднозначну оцінку, як "відсутність його виборчого представництва", "призначення представників пануючого класу в його склад мусаватистським урядом", отримав процес організації Парламенту.

Дисертант, досліджуючи питання про походження і організацію Парламенту АДР, на основі порівняльного аналізу досвіду утворення на теренах Російської імперії держав (зокрема, Української Народної Республіки)<sup>1</sup>, відзначає, що всі держави, створені в період політичних і військових подій, не мали практичної можливості організувати представницькі органи на основі загальних виборів і були змушені прийняти систему делегування від різних національних і політичних організацій та кооптацію. При організації вищого представницького органу молодій Азербайджанській Республіці, утвореній в складній політичній обстановці, поряд з загальними таємними виборами (виникнення парламенту АДР було безпосередньо пов'язано з волею народу, вираженою під час виборів народних представників у Всеросійські Установчі Збори) була частково застосована і ця система. Разом з тим, не повинна піти з поля зору й та обставина, що азербайджанський парламент був створений, як тимчасовий законодавчий орган і однією з головних його завдань було здійснення підготовки до виборів в Установчі Збори.

---

<sup>1</sup> Копиленко О.П., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917-1920. - К.: Либідь, 1997. - С. 17-18; Кульчицький В.С., Настюк М.І., Тищик Б.Й. Історія держави і права України. - Львів: Світ, 1996. - С. 115.

В червні 1918 року перед загрозою існуванню незалежної Азербайджанської держави керівництво АДР змушено було піти на поступки заради збереження незалежності і прийняло рішення про зосередження законодавчої та виконавчої влади в руках Тимчасового Уряду. Згідно прийнятому 17 червня 1918 року рішенню, Тимчасовий Уряд не пізніше шести місяців зобов'язаний був провести вибори в Установчі Збори та передати їм всю владу. Але процес встановлення влади на всій території Азербайджану, що затягнувся, особливо в Баку, відклав підготовку і проведення виборів. Тільки восени, знову зібрана Азербайджанська Національна Рада прийняла закон "Про створення Азербайджанського Парламенту".

В законі відзначалось, що представництво в парламенті націй, що проживають в країні, повинно бути пропорційним національному складу населення Азербайджанської Республіки. Крім представників різних політичних партій вважалась необхідною участь в Парламенті і представників громадських організацій, обраних на місцях. За законом стверджувалось рівне представництво, право на загальне і таємне голосування, вперше в історії мусульманського світу надавалось право голосу жінкам.

Згідно закону, однопалатний парламент повинен був складатись з 120 членів. Його основу складали вибрані закавказькими мусульманами за партійними списками представники чотирьох політичних партій, що приймали участь за розширеним списком в якості членів у Закавказькому Сеймі і складали в Азербайджанській Національній Раді 44 члени. Крім того, передбачались вибори мусульманським населенням ще 36 членів.

Деякі дослідники азербайджанської історії відзначають, що парламент АДР був створений тільки за національним принципом. Насправді, парламент було створено на основі двох принципів - національного уряду і багатопартійності. Так, члени Національної Ради, який був його основою, під час виборів у Всеросійські Установчі Збори мали чотири партії і по закону про парламент при відставці, смерті чи виключенню з Парламенту їх місця займали представники відповідної партії. І дійсно, склад сформованого Парламенту ще раз доводить, що вищий законодавчий орган АДР був організований поряд з принципом національного представництва на основі багатопартійності.

Незважаючи на часткові недоліки в організації парламенту за вище вказаними причинами, він діяв на основі демократичних принципів. Головними принципами діяльності Парламенту АДР були : демократизм, багатопартійність і плюралізм, захист інтересів усіх громадян, незалежно від національності та віросповідання, солідарність народів і тощо.

Незважаючи на те, що діяльність Парламенту АДР проходила в напруженій внутрішній та зовнішній політичній обстановці, він застосував голов-

ний принцип правової держави - принцип розподілу влад. Парламент, керуючись цим принципом, на своєму засіданні від 25 січня 1919 року прийняв "Закон про несумісність", що передбачав повне відмежування виконавчої влади від законодавчої. В роботі приведені факти, які показують, що вимоги даного закону були додержані в практичній діяльності вищих державних органів. Разом з тим, відзначається, що в АДР принцип розподілу влад було здійснено в рамках можливостей того часу.

Парламент АДР здійснював свою діяльність на правових основах і в даній сфері прийняв відповідні нормативні акти.

Попередній розгляд справ, що розглядались Парламентом, здійснювались створеними ним комісіями. Поряд із створеними на першому парламентському засіданні мандатної, регламентської, господарської комісії, згодом була створена фінансово-бюджетна, редакційна, опитувальна, військова, робоча, аграрна комісії, комісія з законодавчих пропозицій, з використання продуктивних сил суспільства і скликанню Установчих Зборів.

Для вирішення поточних питань було організовано Президію Парламенту, котра функціонувала у складі голови, замісника і секретарів. Президія скликала засідання Парламенту і подавала на затвердження в парламентську канцелярію порядок денний, розглядала питання про відпустки членам Парламенту, їх участь у засіданнях, про прийняття на роботу та звільнення тощо. Президія скликала головою Парламенту.

В Парламенті, крім Президії, існував і такий орган, як Сеньорен Конвент. Деякі дослідники помилково вважають, що завданням цього органу було вирішення поточних питань Парламенту. В дійсності ж, він зовсім не вирішував питання розпорядчого характеру. Сеньорен Конвент, який складався з голови парламентських фракцій, був створений з метою досягнення згоди між політичними партіями.

Згідно з «Правилами» всі законопроекти, що поступали до парламенту, супроводжувались з'ясувальними записками в яких обґрунтовувалась їх мета і необхідність прийняття. Ці записки готувались спеціалістами міністерств і управлінь, діяльність яких обмежувалась конкретними галузями. Це забезпечувало цілеспрямованість нормотворчої діяльності Парламенту і як результат, позитивно впливало на ефективність прийнятих актів. Дисертант вважає, що використання цієї практики в сучасному житті було б корисним для забезпечення належної роботи законодавчого органу Азербайджанської Республіки.

Через відсутність чіткого регулювання повноважень державних органів по видавництву нормативних актів і недостатньої точності в назві останніх, законодавчі акти, що приймались Парламентом називались інколи поло-

женнями, правилами, уставами. Ці акти за характером регулювання суспільних відносин і за юридичною силою мали силу закону.

Утворена в період анархії та військово-політичних потрясінь АДР, як і всі новоутворені держави, стала перед необхідністю використовувати старі закони, тому що створення нових законодавчих актів, що регулювали б усі сторони державного життя вимагало певного часу. Згідно рішення уряду від 23 червня 1918 року діючі законодавчі акти Росії та Закавказзя зберігали свою силу до їх відміни або зміни. На початку своєї діяльності парламент залишив у силі рішення Уряду про збереження сили старих законів.

Довгий час в історико-правових дослідженнях стверджувалось, що ніби Парламент Азербайджану в законотворчій діяльності обмежувався тільки внесенням окремих доповнень і змін в закони царської Росії й не прийняв жодного корисного закону. Необхідно відзначити, що згідно рішення про силу старих законів, ці закони зберігали свою силу до внесення у встановленому порядку доповнень та змін.

Знайомство з законодавчими актами АДР, які зберігаються в архіві, ще раз показує, що законотворчість Парламенту велась в двох головних напрямках (прийняття нових і приведення у відповідність з місцевими умовами старих законів). Отже, Азербайджанська Республіка приймала самостійні правові акти.

Парламентом АДР було прийнято ряд законодавчих актів, які дозволяли демократизувати внутрішнє життя республіки. Ствердження, висловлене М.Е.Расулзаде на засіданні від 26 грудня 1918 року, що "для широго демократа повинно існувати тільки право, загальне для всіх людей"<sup>1</sup> червоною ниткою проходить через всю законотворчу діяльність Парламенту.

Другий підрозділ *"Уряд АДР і центральні органи державного управління"* присвячений питанням формування уряду, основним напрямком його діяльності, системі, принципам і особливостям організації центральних органів державного управління, місцю кожного з них в державному механізмі, їх взаємовідносинам, структурі і функціям.

Вищим виконавчим органом АДР у відповідності з принципом парламентаризму був Уряд (Рада Міністрів), що формувався парламентом на коаліційній основі і звітував йому. Уряд функціонував у складі голови Ради Міністрів (голова уряду) і міністрів. У склад другого кабінету міністрів були введені і міністри без портфелів.

За час існування АДР функціонувало п'ять кабінетів міністрів. Для визначення місця уряду АДР в системі органів влади, особливості його утворення, діапазону функцій слід відзначити період до і після утворення парламенту. Так, за своєю формою організації, функціями і своїм місцем в системі

<sup>1</sup> Азербайджан. - 1918. - 29 грудня. - № 69.

державних органів другий кабінет уряду (Тимчасовий Уряд) відрізнявся від наступних кабінетів. Незважаючи на коаліційний характер цього кабінету, представники від мусульманського соціалістичного блоку і "Туммета" не ввійшли до його складу. "Мусават", що мав більшість голосів у Національній Раді також був змушений обмежити свою діяльність.

У зв'язку з червневою кризою, 17 червня 1918 року Азербайджанська Національна Рада саморозпустилась і зосередила всю владу, в тому числі і законодавчу, в руках Тимчасового Уряду. Маючи всю повноту виконавчої діяльності Тимчасового Уряду в законодавчій галузі обмежувалась рішенням "Про права і обов'язки Тимчасового Уряду". Згідно цього рішення Тимчасовий Уряд не мав права вносити зміни в революційні закони про національну незалежність, ліквідовувати існуючі політичні свободи, змінювати аграрні та інші такі ж важливі закони.

В період між червневою кризою і утворенням парламенту Тимчасовий Уряд, здійснюючи законодавчу функцію, поряд з актами державного управління, приймав і акти з загальних питань, котрі за своєю юридичною природою мали силу закону.

Початок функціонування Парламенту став важливим кроком на шляху демократизації політичного життя держави. Важливе місце в діяльності Парламенту займало утворення Уряду. Голова Парламенту висовував кандидатуру голови уряду, якому, в свою чергу, доручав сформував уряд. Уряд, в разі отримання більшості голосів в свою підтримку залишався при владі, в противному випадку - йшов у відставку.

Склад кабінету відображав співвідношення сил у Парламенті, де жодна партія не мала вирішальної більшості. Формування уряду було можливим лише за участі більшості партій. Тому часто відбувались урядові кризи і кожного разу створення нового кабінету стикалось з серйозними труднощами.

Після відкриття Парламенту третій кабінет Ф. Хойського був створений на принципі довір'я партій голові уряду і його програмі. Цей же принцип був дотриманий і при формуванні інших кабінетів. Останній кабінет був сформований з представників всіх політичних партій. Та цього разу жодна з них не мала більшості.

Хоча правове становище Уряду було відображено у загальному вигляді в "Акті про незалежність", коло його повноважень не було обумовлено якимось особливим державним актом. Але практика діяльності Уряду доводить, що він вирішував важливі питання внутрішньої та зовнішньої політики. Уряд направляв діяльність міністрів та інших центральних відомств. Всі вищі представники на місцях призначались Радою Міністрів. Всі військові звання також присвоювались Радою Міністрів. Уряд розгля-

дав бюджет республіки і подавав його на затвердження в Парламент. Він також вирішував питання про помилювання.

Для здійснення на належному рівні покладених на нього обов'язків Уряд створив при собі ряд допоміжних органів (Малу Раду Міністрів, Фінансово-Економічний Комітет).

При здійсненні своєї діяльності Уряд АДР, в першу чергу, видавав постанови та розпорядження. Крім цього, нормотворча діяльність набувала також форм інструкцій та положень.

Головними напрямками діяльності Уряду АДР були і створення сприятливих внутрішніх та зовнішніх умов для економічного, соціального і культурного розвитку республіки, в тому числі налагодження дружніх відносин з сусідніми державами; подолання анархії, яка набула величезних розмірів, та забезпечення стабільного правопорядку; впорядкування господарського життя країни; забезпечення територіальної цілісності і недоторканості кордонів; створення сильної державної влади, яка базується на демократичних принципах; організація національних збройних сил тощо.

В АДР в окремих галузях управління були створені центральні органи державного управління, необхідні для забезпечення нормальної державної діяльності. Так, республіка мала свої самостійні органи у галузі зовнішньої політики, фінансів, митниці, охорони кордонів, військового управління, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, охорони праці, контролю, зв'язку і т.п.

Діяльність міністерств регулювалась положеннями про них. Здійснюючи свої повноваження, вони видавали обов'язкові постанови, накази та інструкції. Відносно юридичної природи обов'язкових постанов міністерств, необхідно відзначити, що такі акти кожного разу приймалися після спеціального дозволу Ради Міністрів з цього приводу і, на нашу думку, їх "обов'язковість" прирівнювала їх за юридичною силою до постанов Ради Міністрів.

В третьому підрозділі *"Місцеві органи державної влади і самоврядування"* досліджується система, організація і повноваження місцевих органів державної влади і самоврядування.

За адміністративно-територіальним поділом республіка складалась з трьох губерній, які в свою чергу поділялись на повіти, губернські міста і поліцейські дільниці. Закатальська губернія ділилась безпосередньо на поліцейські дільниці.

АДР за короткий термін розповсюдила свою владу на споконвічні азербайджанські землі, розміщені у південно-східній частині Закавказзя. Незважаючи на те, що були збережені загальні місцеві органи влади, що лишились від старого режиму, на місцях були створені органи за відповідними

галузями управління. Разом з тим, як в інших сферах державного життя, Азербайджанський Уряд був стурбований корінною реформою місцевого управління - введенням земських установ. З цією метою було підготовлено законопроект "Положення про земські установи", схвалений урядом і поданий у Парламент. Згідно законопроекту було передбачено створення трьох-ступеневих (дільнична, повітова і центральна) земських установ і повна самостійність земських установ у всіх справах місцевого господарства і управління. Прийняття цього закону повинно було докорінно змінити організацію місцевого управління в країні.

В АДР були створені широкі можливості для діяльності місцевих органів самоврядування (міські думи і сільські сходи). Азербайджанська Республіка, стурбована незадовільним станом місцевого самоврядування, відновила виборність органів сільського самоврядування. На основі прийнятих в інших країнах демократичних засадах народовладдя, було розроблено проект "Правил про проведення виборів гласних міських дум в Азербайджанській Республіці", який і було прийнято на засіданні Азербайджанського Парламенту 7 серпня 1919-го року. Слід відзначити, що в Азербайджані міські думи були в найкоротший термін сформовані у відповідності з вказаними правилами і приступили до діяльності.

В четвертому підрозділі "*Судова система АДР*" розглядаються заходи Азербайджанської Демократичної Республіки по створенню самостійної судової системи. Тут же відображена структура, порядок формування і компетенція органів прокурорського нагляду і слідства, оскільки в цей період вони складали органічну частину судової системи.

Автор вказує, що національна Азербайджанська держава мала свою самостійну судову систему. Поряд з відновленням старих судових органів (Бакинського і Гянджинського окружних судів, діючих при них прокурорського нагляду та слідчої частини, а також мирових відділів), організованих і діючих до судової реформи 1864-го року, (які згодом припинили свою діяльність в деяких місцях в результаті анархії, а в Баку та його околицях ліквідовані більшовиками), були створені нові ланки судової системи (Азербайджанська Судова Палата з прокурорським наглядом і слідчою частиною, Азербайджанський Військовий Суд, польові суди). Були також зроблені кроки по формуванню незалежної судової влади і повного її відмежування від виконавчої влади. І якщо останнє положення по відношенню до загальних судів було проведене послідовно, то відносно військових судів цього зроблено не було.

В молодій республіці, де керувались останніми досягненнями юридичної думки Західної Європи, були зроблені кроки до здійснення судової реформи, що передбачала створення незалежних, близьких до населення судових

органів, залучення громадськості до здійснення правосуддя з запровадженням суду присяжних, встановлення виборних засад у судах першої ланки.

## ВИСНОВКИ

В заключній частині дисертації зроблені основні наукові підсумки і висновки, підкреслено значення історичного досвіду Азербайджанської Демократичної Республіки в галузі державного будівництва стосовно умов сучасності. В основній частині роботи вже приведені деякі висновки, тому тут можливо обмежитись заключними положеннями:

1. Історичний досвід азербайджанської національної державності в період 1918-1920 рр. показує, що:

- створення АДР є історично закономірним і логічним підсумком процесу відродження на початку століття національної самовідомості азербайджанського народу, національно-визвольного руху, головною політичною силою якого була партія “Мусават”;

- державний лад АДР в сутності носив демократичний характер, який проявився передусім у важливих заходах, спрямованих на демократизацію суспільства (так, вперше в історії мусульманського світу жінкам було дано виборче право; в республіці були встановлені юридичні гарантії реальності свободи слова і друку, давались широкі можливості плюралізму і діяльності опозиції в усіх галузях суспільного життя; були прийняті заходи по усуненню обмежень громадянських прав і свобод тощо);

- державне будівництво здійснювалось на правових засадах, з використанням принципу розподілу влад, хоча і в межах можливостей того часу;

- нація і держава повинні постійно співпрацювати; держава повинна опиратись на підтримку нації. В свою чергу — “сила нації в її єдності”. Ці слова М.Е. Расулзаде, повинні бути усвідомлені усіма політичними силами сучасного Азербайджану.

2. Слід визнати, що діяльність АДР не була позбавлена помилок і прорахунків:

- передусім, слід підкреслити, що вибір парламентарної республіки, як форми правління, не завжди вирішує всі проблеми. Історія демонструє необхідність встановлення в новостворених державах сильної влади. В цьому ракурсі на сучасному етапі перевага віддається президентській формі правління, яка підтверджується досвідом будівництва незалежної держави 1918-1920 рр.;

- багатопартійний склад Парламенту також ускладнював умови роботи. Не дивлячись на те, що “Мусават” був головною силою, він був не в змозі організувати однорідний, необхідний для того часу, сильний уряд, а

при вступі в коаліцію з іншими політичними силами не проводив в життя оголошених своєю програмою заходів;

– складна політична ситуація, часта зміна урядових кабінетів, заважали проведенню стабільної внутрішньої політики;

– незважаючи на наявність в Парламенті і в складі уряду демократично налаштованої інтелігенції, відсутність на нижніх рівнях влади національних кадрів спричиняла негативний вплив на розвиток державності.

3. Проведений порівняльний аналіз періоду становлення національної державності показує, що помилки і прорахунки, допущені в діяльності АДР, багато в чому повторюють помилки Центральної Ради в Україні.

4. В силу очевидної схожості проблем, з якими зіткнулись АДР і її наступниця Азербайджанська Республіка у 1918 – 1929 роках, необхідно врахувати уроки із досвіду державного будівництва незалежної АДР.

5. В роботі пропонуються шляхи збагачення сучасного державного будівництва в Азербайджані рядом позитивних моментів діяльності Парламенту АДР, виявлених в процесі дослідження.

#### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ПО ТЕМІ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Вищі органи державної влади Азербайджанської Демократичної Республіки: правові основи організації і діяльності. - Баку, Азернешр, 1996. - 96 с. (азерб. мовою).

2. Прокуратура Азербайджану: історія і сучасність. - Баку, Азернешр, 1997, - 192 с. (азерб. мовою, резюме рос. і англ. мовами).

3. Особливості застосування принципів розподілу влади в АДР // Держава і право. - вип. I. - Баку, 1994. - С. 103-107 (азерб. мовою).

4. Законодавство АДР про судочинство // Держава і право. - вип. III. - Баку, 1994. - С. 7-19 (азерб. мовою).

5. Правова держава (з історії азербайджанської правової думки періоду демократичної республіки - 1918-1920 рр.) // Збірник праць молодих дослідників. - Баку: Вид. БДУ, 1996. - С. 76-78.

6. Деякі питання організації та діяльності Парламенту АДР // Тези наукової конференції аспірантів і молодих дослідників, присвячений 75-річчю Бакинського Державного Університету. - Баку, 1994. - С. 46 (азерб. мовою).

*О. С. Дзю*

## АНОТАЦІЇ

**Даміров М. А. Державний лад Азербайджанської Демократичної Республіки (1918-1920 рр.). – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права, історія політичних та правових вчень. – Одеська державна юридична академія, Одеса, 1998.

Дисертацію присвячено проблемі дослідження основ державного ладу Азербайджану у 1918-1920-х роках. У роботі вперше на основі комплексного та системного аналізу історико-наукових фактів, архівних матеріалів і законодавчих актів досліджується процес відновлення та створення засад демократичного державного ладу; визначаються загальні характерні закономірності і специфічні особливості організації органів державної влади та місцевого самоврядування, місце кожного з них у державному механізмі, їх структура, функції, соціальний склад і т.п.; також визначаються особливості вживання принципу розподілу влади; вивчаються основні напрямки діяльності державних органів з метою виявлення науково обґрунтованих рекомендацій щодо використання практики цієї діяльності в процесі державного будівництва в сучасному Азербайджані, який є визнаним спадкоємцем АДР.

Ключові слова: державний лад, органи державної влади, місцеве самоврядування.

**Даміров М. А. Государственный строй Азербайджанской Демократической Республики (1918-1920 гг.) – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права, история политических и правовых учений. – Одесская государственная юридическая академия, Одесса, 1998.

Диссертация посвящена проблеме исследования основ государственного строя Азербайджана в 1918-1920-х годах. В работе впервые на основе комплексного и системного анализа историко-научных фактов, архивных материалов и законодательных актов прослеживается процесс восстановления и создания основ демократического государственного устройства, выявляются общие характерные закономерности и специфические особенности национально-государственного строительства в АДР; исследуются система, принципы и особенности организации органов государственной власти и местного самоуправления, место каждого из них в государственном механизме, их структура и функции, социальный состав и т.п.; выявляются особенности применения принципа разделения властей; изучаются основные направления деятельности государственных органов с целью выявления характера и сущности государственного строя в целом; обобщаются практика становления и развития государственности АДР с целью внесения научно обоснованных рекомендаций по использованию этой практики в процессе государственного строительства в сегодняшнем Азербайджане, признанном преемником АДР.

Ключевые слова: государственный строй, органы государственной власти, местное самоуправление.

**Damirov M. A. State system of Azerbaijan Democratic Republic (1918-1920) - Manuscript.**

Thesis for a degree of the candidate of science in law, speciality 12.00. 01 - theory and history of the state and law, history of political and legal studies - Odessa State Academy of law, Odessa, 1998.

The dissertation is devoted to the topics that are connected with the investigation of the principles of the state system of Azerbaijan during the period 1918-1920. A new direction in the process of restoration and creation of principles of the democratic state system based on the combined and systematic analysis of historical and scientific facts, contemporary records and legislative deeds of ADR, common, typical objective laws and characteristic features of national, state building in ADR, are revealed, the system, principles and special features of the organization of the state authorities and the local self government in ADR are investigated, their place in the state mechanism, their structures, functions, social composition and soon; special features of the application of the division of authorities in ADR are revealed. The basic directions of the state authorities' activities in ADR are investigated with the purpose of discovering the character and essence of the state system in general; the practice of formation and development of ADR state system is generalized with the purpose introducing. Scientifically substantiated recommendations making use of this practice in the process of the state building in nowadays Azerbaijan, which is recognized as the successor of ADR.

Key words: state system, state authorities, local self-government