

**XIX ƏSRİN SONLARINDA AZƏRBAYCANDA YERLİ ÖZÜNÜİDARƏ  
ÜZRƏ HƏYATA KEÇİRİLƏN İSLAHATLARIN MAHİYYƏTİ****X.C.İSMAYILOV*****Bakı Dövlət Universiteti******xayyam-ismail@mail.ru***

Yerli özünüidarəetmənin təşkili haqqında qanunvericiliyin işlənilib hazırlanması əsas etibarilə, XIX əsrin ikinci yarısında bütün ölkə ərazisini əhatə edən siyasi böhrandan və sosial-iqtisadi səbəblərdən irəli gəlmişdi. Kütləvi kəndli hərəcatları, sənayenin zəif inkişafı, cəmiyyətdə siyasi fəallığın birdən-birə artması əhalinin idarəetmədə iştirakı məsələlərinin aktuallığını önə çıxarmış və yerlərdə özünüidarəetmə orqanlarının tətbiqinə təkan vermişdi. Kapitalist bazar iqtisadiyyatının inkişafı, dövlətin idarəetmə sisteminin qismən demokratikləşdirilməsi, vətəndaş cəmiyyətinin özünüidarəetmə institutlarının inkişafı üçün zəmin yarandığı həmin dövrdə şəhər özünüidarəetməsinin hüquqi bazası bitkin bir forma kəsb etməyə başladı. Şəhər islahatının tətbiqini nəzərdə tutan qanunvericilik aktları Azərbaycanda özünün praktiki həllini tapsa da, zemstvo özünüidarəetməsinin hüquqi əsasını təşkil edən normativ aktlar Bütövlükdə Cənubi Qafqaz ərazisində müəyyən səbəblər üzündən həyata keçirilməmiş qaldı.

1870-ci il 16 iyun tarixli Şəhər Əsasnaməsi (17, c.422-457; 14, собр. 2-ое, т. XLV, с. 821-839) bu qanunun Cənubi Qafqazda, o cümlədən Azərbaycanda tətbiqi qaydalarını nəzərdə tutan 28 oktyabr 1874-cü ilə tarixli qanunun (14, собр. 2-ое, т.XLIX, с.334-335) əsasında Bakıda tətbiq edilmişdi. 1877-ci ilin sonu-1878-ci ilin əvvəllərində Bakı şəhərində müvəkkillərin seçilməsi məqsədilə hazırlıq işlərinin həyata keçirilməsi üçün komissiya təşkil olunmuşdu. Bakı şəhərində Əsasnamənin fəaliyyət dairəsi şəhər hüdudları ilə məhdudlaşdırılmışdı. Mədən-zavod rayonlarına özünüidarəetmənin tətbiqi dərəcələri müvafiq instansiyalar qarşısında qaldırılsa da, yalnız Bayıl mədənləri və Bibiheybət yaşayış məntəqələri 1907-ci ildə Bakı şəhər qradonaçalnikliyi haqqında əsasnamə ilə şəhər hüdudlarına daxil edilmiş və özünüidarəetmə bu ərazilərə də şamil olunmuşdu.

Müəyyən çatışmazlıqlara və qüsurlara baxmayaraq, həyata keçirilən şəhər islahatı müəyyən dərəcədə mütərəqqi tədbir idi, çünki şəhərlərin kapitalistcəsinə inkişafı baxımından dövrün tələblərinə uyğun gəlirdi. Əsasnamədə şəhəri idarə etmək üçün xüsusi orqanların – şəhər dumalarının və onların icra orqanları olan bələdiyyə rəisliyinin, seçkilər əsasında formalaşan şəhər idarəsinin, həmçinin şəhər katibliyinin yaradılmasının əsasları müəyyənləşdirilmişdi. Şəhər əhalisi tərəfindən 4 il müddətinə seçilən дума yerli məsələlərin həllində geniş müstəqillik əldə edirdi. Şəhər bələdiyyə rəisliyinin təmsalında dumaya tabe olan, onunla eyni müddətə seçilən və dövlətin hakimiyyət strukturlarından

asılı olmayan icra orqanı yaradılırdı. Yerli özünüidarəetmənin vəzifələrinə yerli mədəni-təsərrüfat işləri – şəhərin zahiri abadlığı, kommunikasiyaların saxlanması, ərzaq, təhsil, səhiyyə, yangın təhlükəsizliyi məsələlərinin təmini, şəhər vəsaitləri hesabına xeyriyyə təşkilatlarının, xəstəxanaların, teatrların, muzeylərin, kitabxanaların təşkili və saxlanması və s. haqqında məsələlər aid edilmişdi. Eyni zamanda şəhər özünüidarəsinin üzərinə dövlət administrasiyasının (şəhər polisinin üzvləri, həbsxanalar, yangından mühafizə komandaları) saxlanması vəzifəsi də qoyulmuşdu.

Bir məsələyə diqqəti yönəltmək yerinə düşərdi ki, ali dövlət hakimiyyəti orqanlarında şəhər özünüidarəetməsi haqqında qanun layihəsinin qəbulu dövrü daxili siyasətin kəskinləşdiyi və mütləqiyyətin özünüidarəetməyə baxışlarında dönüş yarandığı vaxtla üst-üstə düşürdü. Bununla belə, 1870-ci il Şəhər əsasnaməsinin müəyyən dərəcədə mütərəqqiliyi ondan ibarət idi ki, şəhər idarəçiliyinin silki-bürokratik orqanları əmlak senzi prinsipinə əsaslanan ümumsilki (bütün təbəqələri təmsil edən) orqanlarla əvəzlənirdi. Şəhər əhalisinə bir qədər məhdud çərçivədə də olsa, idarəçilikdə təmsil olunma imkanı yaradılırdı. Eyni zamanda üç kateqoriyalı seçki sisteminin tətbiqi bu mütərəqqiliyin üzərinə kölgə salırdı. Belə ki, seçki sisteminin əsasında duran «mütənəsiblik» prinsipinə görə, şəhər özünüidarəsinin işində iştirak etmək dərəcəsi şəhər kassasına verilən töycü və vergilərin miqdarı ilə müəyyən edilirdi. Yəni bütün seçicilər ödənilən vergilərin azalan miqdarı üzrə ümumi siyahıya daxil edilir, daha sonra üç kateqoriyaya bölünürdü ki, hər bir kateqoriyadan olan seçicilərin verdikləri pul bütün şəhər vergilərinin üçdə bir hissəsinə bərabər olmalı idi. Birinci kateqoriyaya adətən şəhərin ən varlı təbəqələri, ikinci kateqoriyaya orta yaşayış səviyyəsində olanlar, üçüncüyə isə seçicilərin az vergi ödəyən əsas kütləsi daxil idi.

Əhalinin imkanlı hissəsi üçün imtiyazlar müəyyən edilməklə yanaşı, milli bərabərsizliyə də rəvac verilmişdi. Belə ki, yerli əhalinin əsas hissəsi olan qeyri-xristianlardan (yəni azərbaycanlılardan) təmsilçilik duma üzvlərinin yarısından artıq ola bilməzdi.

Əsasnaməyə görə yalnız müəyyən əmlak senzində malik olan və şəhər vergilərinin ödənişində iştirak edən 25 yaşına çatmış kişi cinsindən olan şəxslər seçki hüququna malik idilər. Qanunun 20-ci maddəsinə uyğun olaraq qadınlar və 25 yaşına çatmamış gənclər əmlak senzində malik olduğu təqdirdə, səsvermədə iştirak etmək hüquqlarını vəkalətnamə əsasında qohumlarına, qəyyum və ya himayəçilərinə verə bilərdilər. Lakin 23-cü maddənin tələblərinə uyğun olaraq şəhər əhalisindən heç kəs seçkilərdə ikidən artıq (birini özünə görə, digərinə isə vəkalətnamə əsasında) səsə malik ola bilməzdi. Fiziki şəxslərlə yanaşı, şəhər vergilərinin ödənilməsində iştirak edən müxtəlif idarələr, təsisatlar, cəmiyyətlər, kompaniyalar, şirkətlər öz nümayəndələrinin təmsalində seçki hüququna malik idilər.

Bakı şəhərində özünüidarə orqanlarının təşkilindən sonra fəaliyyətə başlayan Şəhər duması adı çəkilən qanunların əsasında özünün fəaliyyətinin ayrı-ayrı sahələrinə dair çoxsaylı qərarlar qəbul etmişdi. İlk olaraq qəbul edilən normativ-hüquqi aktlardan biri Bakı Şəhər Dumasının 23 sentyabr 1878-ci il tarixdə təsdiq etdiyi özünün iş prinsipləri haqqında Təlimat (2, f.7, siy.1, iş 936, v. 438-449a) idi. Təlimatda dumanın iş qaydası, o cümlədən iclasların aparılmasının qayda və şərtləri, sədrlik edən və qlasnlıların duma çərçivəsində

fəaliyyət həddləri, təkliflərin, çıxış və məruzələrin edilmə şərtləri, дума iclaslarının jurnallarının tərtibatı, onların saxlanması, icraya yönəldilməsi üçün jurnallardan çıxarışların edilməsi, дума qərarlarının hazırlanması qaydaları və s. kimi məsələlər təsbit edilmişdi.

Təlimatın 76-cı maddəsində göstəriləni kimi, дума özünün təsdiq etdiyi şəhər upravasının xüsusi instruksiyaları əsasında fəaliyyət göstərən müxtəlif icra komissiyaları ilə yanaşı, özünün nəzdində maliyyə işlərinin, şəhər mədaxil və məxariclərinin illik siyahılarının, şəhər başçısının hesabatlarının, ictimai ehtiyaclar və zərurətlər haqqında işlərin və dumanın müzakirəsinə çıxarılan müxtəlif layihələrin baxılması üçün qəsnılardan ibarət olmaqla, xüsusi müvəqqəti və daimi hazırlıq komissiyaları təşkil edə bilərdi. Müvəqqəti hazırlıq komissiyaları zərurət yarandıqda seçilir və onların üzərinə qoyulan vəzifənin yerinə yetirildiyi anadək mövcudiyyətini saxlayırdılar. Daimi komissiyalar isə müvafiq дума tərkibinin fəaliyyətdə olduğu müddətə seçilirdilər və qəsnıların fəaliyyət müddətinin başa çatması ilə onların da fəaliyyəti dayandırılırdı.

Şəhər ictimai özünüidarəsinin fəaliyyəti üzərində ictimai nəzarəti şəhər işləri üzrə quberniya divanxanası həyata keçirirdi. Həmin divanxana bir növ şəhər işləri üzrə kassasiya instansiyası səciyyəsi daşıyırdı, çünki qanunla müəyyən olunmuş bir sıra hallarda onun üzərinə şəhər ictimai idarəsinin qərarlarının qeyri-qanuniliyi haqqında işlərə baxılması funksiyası qoyulmuşdu.

Verilən hüquqlar çərçivəsində şəhər ictimai özünüidarəetməsi inkişaf etdikcə zadəganların siyasi hökmranlığının zəifləməsi tendensiyası açıq-aydın görünürdü. Getdikcə möhkəmlənən kapitalist münasibətləri zadəgan təbəqəsinin parçalanmasını labüdləşdirir, yaranmaqda olan burjuaziya isə şəhər təsisatlarından həmin təbəqənin nümayəndələrini sıxışdırıb çıxarırdı. Eyni zamanda bu proseslərin qaşısının alınması və dövlət administrasiyasının yerlərdə vəziyyətinin möhkəmləndirilməsi mütləqiyyət üçün obyektiv bir zərurətə çevrilmişdi. 1879-cu il avqustun 19-da qəbul edilmiş «Şəhər və zemstvo təsisatları üzrə daimi vəzifələrin tutulması zamanı qubernatora xüsusi hüquqların verilməsi haqqında» fərman (14, собр.2-е, т. LIV, отд. II, ст. 60045) (8 avqust 1880-ci il tarixdə ləğv edilmişdi (14, т. LV, отд. I, ст. 61288) və daha sonra 1881-ci il qanununun (14, собр. III, т. I, ст. 350) tərkib hissəsinə çevrilmişdi) və həmin dövrdə verilən digər normativ aktlar bu istiqamətdə atılan addımlardan idi. Tədricən bütün mühüm məsələlərin yerli həyatın təfərrüatından tam hali olmayan mərkəzi hakimiyyətin razılığı ilə çözülməsi qəbul edilən qərarların ədalətliliyini və məqsədəuyğunluğunu şübhə altına alırdı. O.K. Notoviçin fikrinə görə, vaxtilə yerli hakimiyyətin təşkili ilə bağlı onların söylədikləri ilə hazırda mövcud olan vəziyyət arasında böyük bir fərqin olması barədə heç uzun-uzadı şərh verməyə də ehtiyac yoxdur, yəni hər şey göz qabağındadır... Nəticədə yerli hakimiyyətin hüquqlarının məhdudluğu onu əhalinin gözündə nüfuzdan salırdı (12, s. 124).

İlk şəhər əsasnaməsinin verilməsindən 10 il sonra alimlər və praktiki işçilər tərəfindən yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətlərinin bundan sonra da genişləndirilməsi haqqında məsələ qaldırılmışdı. Bu hal yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətinin normativ-hüquqi nizamlanmasında özünün müvafiq əksini tapmalı idi. Belə hesab olunurdu ki, yerli ictimai özünüidarəetmənin hüquqlarının

genişləndirilməsi o vaxta qədər mərkəzi dəftərxanaların və idarələrin vəzifələrinə daxil olan funksiyalarının hesabına, yeni mərkəzsizləşdirilmə yolu ilə baş verməlidir. Lakin belə layihələrin gerçəkləşdirilməsi baş tutmadı. Çünki hökumət hesab edirdi ki, əksinə şəhər ictimai orqanlarına həddindən artıq müstəqillik verilmişdir, onların işində əhalinin geniş təbəqələrinin iştirak etmələrinə şərait yaradılmış və şəhər özünüidarə orqanlarının fəaliyyətinə quberniya orqanlarının lazımınca nəzarət etmələri təmin edilməmişdir.

1892-ci il iyunun 11-də yeni Şəhər Əsasnaməsi (14, собр.3-е, т.ХІІ, ст.8708) təsdiq edildi. Yeni Əsasnamə nümayəndəliyin tərkibini iri burjuaziyanın və zadəganların xeyrinə daha da daraltdı və şəhər ictimai idarəsinin hüququnu bir qədər də məhdudlaşdırdı. Şəhər idarəçiliyinə 1892-ci il islahatı ilə edilən dəyişikliklər iki əsas xətt üzrə – 1) əmlak senzinin artırılması yolu ilə seçici kontingentinin azaldılması və 2) hökumət orqanları və təsisatlarının şəhər ictimai özünüidarəsi üzərində nəzarətinin gücləndirilməsi üzrə istiqamətlənmişdi. Şəhər əsasnaməsindən hüququn subyekt kimi «şəhər cəmiyyəti» anlayışı çıxarılmış və yalnız idarəetmə obyekt kimi ifadə olunan «şəhər əhalisi» anlayışı saxlanılmışdı.

Özünüidarə başlanğıcları dövlət təsisatları ilə uzlaşdırılırdı ki, bu da ictimai idarənin hakimiyyət səlahiyyətlərindən məhrum edilməsinə və dövlət hakimiyyətindən asılı vəziyyətə düşməsinə gətirib çıxarırdı. 1870-ci il islahatı ilə 1892-ci il islahatı özünüidarəetmə ideyalarının reallaşdırılmasına fərqli yanaşmaları əks etdirirdilər. Belə ki, əgər birinci Əsasnamə başlıca olaraq özünüidarəetmənin ictimai nəzəriyyəsini reallaşdırırdısa, ikinci Əsasnamə dövlət nəzəriyyəsinin həyata keçirilməsini müəyyənləşdirirdi. Əvvəlki qanunvericiliklə müqayisədə yeni Əsasnamə geriye doğru atılmış bir addım idi və ona görə də onu «şəhər əksislahatı» adlandırırdılar.

Doğrudur, 1892-ci il Şəhər Əsasnaməsi əvvəlki Əsasnamə ilə müqayisədə şəhər özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərini və fəaliyyət dairəsini prinsip etibarilə o qədər dəyişdirməmişdi, lakin şəhər ictimai idarəsinin bütün işlərinə qubernatorun müdaxiləsini qanuniləşdirdi. Duma rəhbərliyinin, o cümlədən bələdiyyə rəisinin, habelə şəhər idarəsi üzvlərinin və şəhər katibinin seçilməsi qubernatorun mülahizəsi əsasında həyata keçirilirdi. Əsasnamənin 83-cü maddəsi qubernatorlara nəinki qanuna uyğun gəlmədiyi, həm də «ümumi dövlət fayda və ehtiyacları» ilə uzlaşmadığı hallarda дума qərarlarının icrasını dayandırmaq hüququ verirdi (14, собр.3-е, т.ХІІ, ст.8708). Şəhər işləri üzrə quberniya divanxanası özünüidarə orqanlarının hər bir qərar və sərəncamının qanuniliyini və düzgünlüyünü müzakirə etmək hüququna malik idi.

Şəhər idarəsinin icra orqanları üçün təlimat, şəhər əmlakını və kapitallarını idarə etmək qaydaları, şəhərin daşınmaz əmlaklarının özgənkiləşdirilməsi haqqında qərarlar və s. kimi aktlar yalnız qubernator tərəfindən təsdiq edildikdən sonra hüquqi qüvvəsini alırdı. Upravanın şəhər duması qarşısında hesabat verməli olmasına baxmayaraq, qubernatorun upravalarda və ictimai özünüidarənin digər icra orqanlarında, habelə onun aidiyyətində olan təsisatlarda təftiş keçirmək və müəyyən edilən bu və ya digər pozuntularla bağlı upravalardan izahat tələb etmək hüququ qanunda təsbit edilmişdi. Qubernator həm də, upravaların hərəkətlərindən şikayətləri qəbul etmək

hüququna malik idi.

1892-ci il Şəhər Əsasnaməsində əvvəlki qaydalardan biri də, yeni seçicilərin kateqoriyaya bölünməsi qaydası ləğv olunaraq bütün seçicilər üçün bir seçki yığıncağının təşkili nəzərdə tutulurdu. Seçicilər sayca çox olduqda, дума üzvlərinin məntəqələrdə seçilə bilməsi müəyyənləşdirilirdi. Belə halda, дума üzvləri hər məntəqənin öz seçicilərindən seçilə bilərdi ki, nəticədə passiv seçki hüququ mühüm dərəcədə məhdudlaşır. Seçki hüququ şəhərin ərazisində yalnız azı bir il ərzində 300 manatdan 3000 manata qədər dəyərində (şəhərin əhəmiyyətindən və onun əhalisinin sayından asılı olaraq müəyyən edilirdi. Belə ki, Bakı şəhərindəki əhali üçün 1500 manatdan, Gəncə şəhərinin əhalisi üçün isə 1000 manatdan az olmayaraq məbləğdə əmlaka sahib olma nəzərdə tutulmuşdu) daşınmaz əmlak mülkiyyətçisi olan şəxslərə və idarələrə (hökumət idarələrinə, xeyriyyə cəmiyyətlərinə, məktəblərə və elm ocaqlarına), habelə şəhər hüduqlarında birinci və ya ikinci dərəcəli ticarət-sənaye müəssisələri saxlayan şirkətlərə, cəmiyyətlərə və şəxslərə verilmişdi. Bu da əvvəlki qanunla müəyyən edilmiş şəhərin nümayəndəli orqanında bütün əhalinin iştirakı prinsipindən kənara çəkilməni və seçicilərin dairəsinin maksimum dərəcədə məhdudlaşdırılmasını özündə ehtiva edirdi.

Şəhər özünüidarəsinin icra orqanlarının sistemində (şəhər başçısı, şəhər upravası və icraiyyə komissiyaları) əvvəlki qanunla müqayisədə dəyişiklik edilməyə də ictimai idarənin vəzifəli şəxslərinin hüquqi vəziyyəti kəskin şəkildə dəyişmişdi. Şəhər ictimai idarəsinin kollegial orqanlarında vəzifələr tutan seçkili şəxslər (şəhər başçısı, onun müavini və ya köməkçisi, upravanın üzvləri) 1892-ci il Əsasnaməsinə görə dövlət qulluqçuları hesab edilirdilər ki, bu da özünüidarəetmənin dövlət nəzəriyyəsinin yayılmasının bir daha təsdiqi idi. Sadalanan şəxslər rütbə almaq, ordenlərlə təltif olunmaq və mundir geyinmək hüququna malik idilər. Yeni islahat şəhər upravasını seçkili məmurlar kollegiyasına, dumanı isə upravanın nəzdində sadə bir şuraya çevirdi.

Sərt inzibati nəzarət altına alınan şəhər özünüidarəsi ən varlı şəhər mülkiyyətçilərinin mənafeələrini təmsil edirdi. Öz fəaliyyətinin hər addımında administrasiyanın razılığının alınmasının zəruriliyi şəhər özünüidarə orqanlarının real müstəqillikdən məhrum edilməsinə və şəhər əhalisinin şəhər işlərində iştiraka marağının itirilməsinə gətirib çıxarmışdı. K.A.Pajitnov şəhər özünüidarəsinin fəaliyyətini təhlil edərək yazırdı ki, «yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyi haqqında təsəvvür öz mahiyyəti etibarilə administrasiyaya yerli özünüidarənin vəzifəli şəxslərinin təsdiq edilib-edilməməsi hüququnun verilməsi ilə, xüsusən də onları öz mülahizəsi əsasında təyin etmə hüququna malik olması ilə bir araya sığmır». O, qeyd edirdi ki, «əgər şəhər özünüidarə orqanları müstəqil şəkildə şəhər işlərini idarə edə bilirlərsə, o zaman onlara hakimiyyət səlahiyyətlərinin reallaşdırılması üçün münasib şəxslərin seçilməsi hüququ da verilməlidir» (13, s.38-42).

Beləliklə, 1892-ci il Əsasnaməsinin tətbiqi ilə yerli özünüidarəetmə səviyyəsində zəif, qeyri-müstəqil olan sərəncamverici hakimiyyət və güclü, praktiki olaraq dumadan asılı olmayaraq fəaliyyət göstərən, dövlət administrasiyasına daha yaxın olan icra hakimiyyəti bərqərar olmuşdu. Bununla belə, ümumi sərəncamverici hakimiyyətin daşıyıcısı olan дума şəhər özünüidarə orqanlarının vəzifəli şəxslərinin seçkisini keçirir, onların məvəciblərinin həcmi müəyyənləşdirir, upravanın fəaliyyəti üçün təlimatlar qəbul edir, illik büdcəni

təsdiqləyir, rüsumların məbləğini müəyyənləşdirir və s. fəaliyyət istiqamətlərini həyata keçirirdi. Əsasnamənin 108-ci maddəsinə müvafiq olaraq şəhər dumasına yangın təhlükəsizliyi tədbirlərinin müəyyən edilməsi, küçələrin, meydanların səliqə-sahmanlığının təmin edilməsi qaydası, yarmarkalarda, bazarlarda daxili nizam qaydası, bayram günlərində ticarət və sənaye müəssisələrinin açılıb-bağlanması vaxtları, küçələrdə hərəkətin təhlükəsizliyi və qaydanın gözlənilməsi tədbirləri və s. məsələlər haqqında yerli sakinlər üçün məcburi qərarların qəbul edilməsi hüququ verilirdi.

İcraiyə funksiyalarını həyata keçirən şəhər upravası öz növbəsində дума tərəfindən bəyənən büdcə hədudlarında və onun müəyyənləşdirdiyi əsaslarla şəhər təsərrüfatını idarə edirdi. Əvvəlki Əsasnamədə müəyyənləşdirildiyi kimi, yeni qanunda da şəhər başçısının təmsalında hər iki orqana – dumaya və upravaya rəhbərlik birləşdirilmişdi. Bu birləşmənin hüquqi ziddiyyətliyi şəhər özünüidarəsinin lideri üçün qanunda ifadə olunmuş normalarla özünüidarə təsisatları arasında səlahiyyət bölgüsünü nəzərdə tutan normalar arasında müqayisə apararkən ortaya çıxır. Belə ki, upravanın sədri kimi şəhər başçısı şəhərdə icra hakimiyyətinə başçılıq etməklə, дума tərəfindən nəzarətə məruz qalırdı. Dumanın sədri kimi isə o, sərəncamverici və nəzarətədiçi hakimiyyətə malik olmaqla, icra orqanlarının fəaliyyətinə, ilk növbədə özünə münasibətdə nəzarət funksiyalarını həyata keçirməli idi. Dumanın sədri kimi şəhər başçısı uprava üçün münasib olmayan məsələləri ya дума iclaslarının gündəliyinə salmamaq ya da gündəlikdən çıxarmaq hüququna malik idi. Bundan başqa, дума iclasının gedişi zamanı şəhər başçısı hər bir halda məsələnin müzakirəsini özünün istədiyi məcraya yönəldə bilirdi. Təcrübə göstərirdi ki, дума yalnız o halda müstəqil və nəzarətədiçi quruma çevrilə bilirdi ki, o, şəhərin icra hakimiyyəti ilə bağlı olmayan əlahiddə sədrinə malik olsun.

Duma idarəetmənin ayrı-ayrı sahələrində səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün xüsusi şəxsləri təyin etmək hüququna malik idi. Şəhər əsasnaməsinin 68-ci maddəsinə uyğun olaraq dumaya mürəkkəb işlərin ilkin baxışını özünün ayrı-ayrı üzvlərinə və ya qlasnilardan təşkil olunmuş xüsusi hazırlıq komissiyalarına həvalə etmək hüququ verilmişdi. Belə ki, məsələn, şəhər smetasının yerinə yetirilməsi üzrə upravanın hesabatına baxılması üçün qlasnilardan ibarət təftiş komissiyası seçilirdi (14, т.ХІІ, № 8708, с.442). «Bakı şəhər dumasının təftiş komissiyasının hüquq və vəzifələri haqqında» 29 dekabr 1900-cü il tarixdə qəbul edilmiş təlimatda (5, s.75-76; 1, f.45, siy.240, iş 240, v.24-24a) bu komissiyanın seçilmə qaydası, səlahiyyətlərinin məcmusu əks etdirilir, onun öz fəaliyyəti haqqında dumaya ildə 4 dəfə hesabat verməsi ilə əlaqədar vəzifəsi qeyd olunurdu. Dumanın yaratdığı digər komissiyalar – tikinti, texniki, maliyyə, məktəb, səhiyyə və s. komissiyalar da onların haqqında qəbul edilmiş təlimatlara uyğun olaraq müvafiq funksiyaları həyata keçirirdilər.

Şəhər özünüidarəsinin icra orqanlarının müstəqillyinin dərəcəsinə dair fikirlər müxtəlif idi. Belə ki, XX əsrin əvvəllərində Bakıda şəhərin bələdiyyə rəisi olmuş A.İ. Novikov özünün «Şəhər özünüidarəsi haqqında qeydləri»ndə (11, s.1-228) 1892-ci il Şəhər əsasnaməsinin normaları ilə bağlı fikirlərini ifadə etmiş və xüsusilə də, ayrı-ayrı дума komissiyalarının yaradılmasına dair belə bir mövqə bildirmişdi: «Duma tərəfindən uprava üzərində daha genişmiqyaslı nəzarətin həyata

keçirilməsi özü-özlüyündə arzuolunan hal deyildir. Eyni zamanda uprava tərəfindən işlərin yerinə yetirilməsindən də deyil, həmin işlərin icrasından sonra dumanın sərt nəzarəti zəruridir...Komissiyaların dumasına nisbətə daha mütəhərriqliyə malik olmalarına baxmayaraq, təəssüf hissi ilə qeyd olunmalıdır ki, süründürməçilik onlara da xasdır» (11, s.33).

A.İ.Novikovun fikrincə, Şəhər əsasnaməsi ilə nəzərdə tutulan iki vəzifəli şəxsin vəzifələrinin – şəhər başçısı (upravanın sədri) və дума sədri vəzifələrinin bir şəxsin simasında birləşdirilməsi özünüidarəetməyə zərər yetirir: «Başçının təmsalında ictimai xadimi yarıməmur etməklə, qanun, ən başlıcası isə həyat təcrübəsi onu elə bir vəziyyətə qoymuşdu ki, onun özü əksər hallarda öz hüquqlarını və vəzifələrini yaxşı dərk etmirdi» (11, s.73).

Həmin məsələ ilə bağlı fikirlər də bir-birilə uzlaşmırdı. Belə ki, «Şəhər özünüidarəetməsinin islahatı» kitabının müəllifi A.F.Nemirovski iki vəzifənin bir şəxsin simasında birləşdirilməsi məsələsini təhlil edərək, bu cür birləşməni zəruri hesab edirdi: «Şəhər başçısının təmsalında hər iki vəzifənin birləşdirilməsi həm də o münasibət baxımından vacibdir ki, ona...bu və ya digər işin nisbətən mühümlüyü və təxirəsalınmazlığı məlumdur və yalnız o, baxılmağa təyin olunmuş siyahıdakı işlərdən hansının dərhal həll edilməyə ehtiyac olduğunu müəyyən edə bilər» (10, s.102). Bir sözlə, A.F.Nemirovski hesab edirdi ki, şəhər başçısı «şəhər idarəsinin bütün zəruri hərəkətlərə müvəkkil edilən, bunun üçün zəruri olan bütün hüquqlarla təmin olunan gerçəkdən başçısı və nümayəndəsi, kağız üzərində deyil, işdə başçı olmalıdır...» (10, s.111).

1892-ci il Şəhər əsasnaməsi ilə birlikdə «Sadələşdirilmiş şəhər ictimai idarəçiliyi haqqında Qaydalar» (14, собр.3-е, т.ХІІ, с.170-171; 9, s.571-576) da təsdiq edilmişdi. Həmin qaydalar hökumətin müəyyən etdiyi əsaslar üzrə şəhər vəsaitlərinin çatışmazlığı baxımından, əhalinin məşğuliyyətinin xüsusiyyəti, ticarət və sənayenin inkişaf dərəcəsi üzrə ümumi qaydaların tətbiqinin qeyri-mümkün hesab olunduğu şəhər məskənləri üçün nəzərdə tutulmuşdu. Hələ daxili işlər nazirinin 24 iyul 1892-ci il tarixli təmimi sərəncamı ilə islahatın həyata keçirilməsi qaydası müəyyənləşdirilmiş və quberniya şəhərləri istisna olmaqla (onlara sadələşdirilmiş idarə formaları şamil olunmurdu), digər şəhərlərdə tam və sadələşdirilmiş ictimai idarə formalarının tətbiq edilməsinin məqsədəuyğunluğu haqqında nazirliyə bir il ərzində əhalinin sayından, şəhər büdcəsinin vəziyyətindən, sakinlərin məşğuliyyətindən, ticarət və sənayenin inkişaf səviyyəsindən ibarət sosial-iqtisadi xarakteristikaları özündə ehtiva etməklə əsaslandırılmış mülahizələrin təqdim olunması göstərişi verilmişdi. Bununla yanaşı, əsaslandırılmış mülahizədə vergi senzinə görə quberniya şəhərlərinə bərabər tutulması mümkün olan şəhərlərin də göstərilməsi tövsiyə olunurdu.

Şəhər əsasnaməsinin 22-ci maddəsinə və əsasnaməyə əlavəyə («Sadələşdirilmiş şəhər ictimai idarəçiliyi haqqında Qaydalar») uyğun olaraq sadələşdirilmiş ictimai idarənin tətbiqi nəzərdə tutulan şəhərlərdə onlarla üzvü olan şəhər dumasının əvəzinə 12 -15 nəfərdən ibarət şəhər müvəkkillər məclisi təsis edilirdi. Müvəkkillər yerli ev sahiblərinin yığıncaqlarında dəyəri 100 rubldan az olmayaraq daşınmaz əmlakə malik olan şəxslərdən seçilirdi.

Müvəkkillər məclisi şəhər starostasını (ağsaqqal, kovxa, başçı, rəis)

və onun bir köməkçisini (qubernatorun zəruri hesab etdiyi hallarda iki köməkçi) seçirdi. Müsəlmanlara münasibətdə bu vəzifələrin tutulması üçün heç bir məhdudiyyət qoyulmamışdı, hətta Hökumət senatının 1901-ci il 24 aprel tarixli fərmanı ilə islam dininə etiqad edən şəxslər şəhər ağsaqqalı seçildiyi təqdirdə qubernatora onların bu vəzifəyə təsdiq olunmaları tövsiyə edilmişdi (9, s.574).

«Sadələşdirilmiş şəhər ictimai idarəçiliyi haqqında Qaydalar»ın 3-cü bəndinin 2-ci hissəsinə müvafiq olaraq şəhər müvəkkillər məclisi dumalardan fərqli olaraq müstəqil surətdə yerli sakinlər üçün yerinə yetirilməsi məcburi olan qərarlar vermək səlahiyyətlərinə malik deyildilər. Digər tərəfdən, sadələşdirilmiş özünüidarə quruluşuna malik olan şəhərlərin planlarının tərtibi və dəyişdirilməsi müvafiq quberniya idarələrinin tikinti şöbələrinin vəzifələrinə aid edilmişdi. Eyni zamanda, «Qaydalar»ın 3-cü bəndinə əsasən sadələşdirilmiş ictimai idarələrin özlərinə öz mülahizələri əsasında şəhər və ya qəsəbə hüdudlarında olan daşınmaz əmlakın gələcəkdə şəhər yığımlarına cəlb edilməsi məqsədilə şəhər və ya qəsəbə mülklərinin hüdudlarını müəyyən etmək hüququ verilməmişdi.

Beləliklə, sadələşdirilmiş ictimai idarə ilk əvvəl şəhər işlərinin idarə olunmasında kollegiallığı məhdudlaşdırır, əmlak senzinin məbləğini azaltmaqla şəhər seçicilərinin sayını genişləndirir, eyni zamanda icbari qərarların verilməsi və şəhər planlarının dəyişdirilməsi üzrə hüquqlardan məhrum edilirdi.

1892-ci il Şəhər Əsasnaməsi Cənubi Qafqazın, o cümlədən də Azərbaycanın əvvəlki qanunla özünüidarə islahatının tətbiq olunmadığı şəhərlərinə Dövlət Şurasının 29 may 1895-ci il qərarı ilə şamil edildi (16, m.865; 9, s.10-11). Lakin Azərbaycanın yalnız Bakı, Gəncə (Yelizavetpol) və Şuşa şəhərlərində şəhər dumalarının yaradılması nəzərdə tutulur, digər qəza şəhərlərində – Şamaxı, Lənkəran, Quba, Nuxa (Şəki), Naxçıvan və Ordubadda sadələşdirilmiş ictimai özünüidarə orqanlarının yaradılması müəyyənləşdirilirdi. Qeyd etmək lazımdır ki, Azərbaycanın bütün qəza şəhərlərində və quberniya şəhəri olan Gəncədə ictimai özünüidarənin tətbiqinə qədər şəhər təsərrüfatı ilə 3 il müddətinə seçilən deputatlar vasitəsilə Gəncədə şəhər polisinin nəzdində, digər şəhərlərdə isə yerli qəza polis idarələrinin yanında fəaliyyət göstərən, şəhər işləri üzrə xüsusi idarə məşğul olurdu. Özlərinin təcrübi fəaliyyətində onlar «Şəhər əsasnaməsinin tətbiq edilmədiyi şəhərlərin təsərrüfatı haqqında əsasnamə» və «Şəhər təsərrüfatı haqqında nizamnamə»ni rəhbər tuturdular (17, т. II, ч. 1, изд. 1893 г., с. 809). Bu idarələrin əsas funksiyaları quberniya idarəsinin müzakirəsinə təqdim edilən şəhər gəlirləri və xərcləri üzrə illik büdcələrin tərtibatı idi. Lakin sadələşdirilmiş özünüidarə orqanları 1892-ci il Əsasnaməsindən sonra da Azərbaycanın bütün qəza mərkəzlərində tətbiq olunmamışdı. Məsələn, Cavad və Göyçay qəzalarının mərkəzlərində bu dövrdə də şəhər təsərrüfatı ilə qəza polis idarələri məşğul olmaqda davam edirdi və bu məqsədlə onların nəzdində qəza rəislərinin sədrliyi və onların köməkçilərinin, şəhər pristavlarının, yerli əhalidən seçilən deputatların daxil olduğu tərkiblə şəhər işləri üzrləri üzrə qəza idarələri yaradılmışdı. Bu dövrün qanunvericiliyinin şəhər özünüidarəetməsinin təsisi, onlarla və dövlət hakimiyyətinin qarşılıqlı fəaliyyət qaydası, ümumilikdə yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyət hüdudları haqqında məsələ üzrə iri və xırda şəhərlər üçün

müəyyən fərqlər nəzərdə tutmasını o dövrün bir sıra görkəmli hüquqşünasları kiçik şəhərlərə münasibətdə yol verilən müəyyən ədalətsizlik kimi qiymətləndirirdilər və hətta bəziləri bu ədalətsizliyin aradan qaldırılması məqsədilə nazirlər komitəsinin nəzdində şəhər və zemstvo işləri üzrə xüsusi şuranın yaradılmasını təklif etmişdilər (6).

1899-cu il mayın 15-də Qafqaz şəhərləri üçün xüsusi olaraq qəbul edilmiş «Qafqaz diyarının şəhərlərində şəhər dumalarının və müvəkkillər məclislərinin yaradılması ilə bağlı müvəqqəti qaydaların müəyyən edilməsi haqqında» (9, s.152-153) qanunla şəhər özünüidarəsinin hüquqları bir qədər də məhdudlaşdırılmışdı. Şəhər dumaları və müvəkkillər məclislərinin yaradılması qaydası haqqında qərarların qanunvericilik qaydasında yenidən baxılmasına qədər müvəqqəti tədbirləri özündə ehtiva bu qanunda inzibati rəhbərliyin hüquqları genişləndirilmişdi.

Qafqaz şəhərləri üçün belə bir xüsusi qanunun verilməsi, şəhər ictimai idarəsinə etimadsızlıq və onun üzərində ciddi nəzarətin müəyyənləşdirilməsi seçki mübarizəsini tamamilə başqa səmtə – yerli tayfalar və etnik qruplar arasında bu xüsusda münasibətlərin gərginləşməsinə yönəltdi və nəticədə «şəhər seçkilərində qardaş qırğınli ədavətdən öz ömrünü başa vurmuş ünsürlər istifadə etmiş oldular. Şəhər idarələrinin başında əvvəlki qabaqcıl gənc ziyalıların əvəzində tamamilə başqa bir «operanın» adamları durdular» (18, s.35).

1892-ci il Şəhər Əsasnaməsinin 44-cü maddəsi islam təriqətli əhaliyə (azərbaycanlılara) qeyri-bərabər münasibətin ifadəsi kimi ən kəskin mübahisələrə səbəb olan normaları özündə ehtiva edirdi. Maddədə qeyd olunurdu ki, «xristian olmayanlardan qlasnıların sayı дума üzvlərinin ümumi sayının 1/5 hissəsindən artıq olmamalıdır. Xristianların sayının kifayət etmədiyi şəhərlərdə bu qaydanın icrasında çətinlik yarandığı halda, şəhər işləri üzrə yerli idarənin qərarı ilə həmin qaydadan kənara çıxılmasına daxili işlər nazirinin razılığı ilə yol verilir» (14, sobr.3-e, t.XII, st.8708). Bu maddənin qeyri-səhihliyi təcrübədə özünü biruzə verirdi. Belə ki, Cənubi Qafqazın əksər şəhərlərində (Bakı, Gəncə, İrəvan, Şamaxı, Quba, Nuxa, Lənkəran, Naxçıvan, Yenibayazit, Şuşa və s.) say etibarilə xristian əhalini dəfələrlə üstələyən müsəlman əhalinin seçki hüquqları pozulduğundan göstərilən normadan kənara çıxılması üçün mütəmadi olaraq yuxarı orqanlar qarşısında vəsatət qaldırılırdı. Q.M.Tumanovun qeyd etdiyi kimi, «bütün bu şəhərlərdə müsəlman təriqətli əhali artıq çoxdan rus mədəniyyətini mənimsəmişdir və özünüidarəetmə işlərində onun xristianlarla bərabərlikdən məhrum edilməsi üçün heç bir ciddi əsas yox idi (18, 185-186).

1900-cu il dekabrın 14-də Şəhər əsasnaməsinin 44-cü maddəsinə dəyişiklik edildi. Bu maddənin yeni redaksiyasına görə, «qeyri-xristianlardan olan qlasnıların sayı дума üzvlərinin ümumi sayının 1/5 hissəsindən, Qafqaz diyarının şəhərlərində isə yarısından artıq olmamalıdır. Bu qaydanın yerli şərait baxımından icrasının qeyri-münasib və çətin olduğu şəhərlərdə şəhər və zemstvo üzrə və ya şəhər işləri üzrə yerli idarənin qərarı ilə həmin qaydadan kənara çıxılmasına daxili işlər nazirinin razılığı ilə yol verilir». Bundan bir qədər əvvəl 1900-cu il martın 2-də «Cənubi Qafqazın bir sıra şəhərlərində Şəhər əsasnaməsinin (əvvəlki redaksiyasının – X.I.) 44-cü maddəsinin tətbiqi haqqında» qərarla Qafqazda mülki hissə üzrə baş rəisə qərarla sadalanan şəhərlərdə nə qədər xristianın yaşamasından asılı olmayaraq,

şəhər dumalarında və müvəkkillər məclislərində qeyri-xristianlardan olan дума üzvü və müvəkkillərin sayının artırılması hüququ verilmişdi (9, s.142). 1906-cı ildə həmin maddəyə «daxili işlər nazirinin» sözlərindən sonra «Qafqaz diyarının şəhərlərində isə Qafqaz canişininin» sözləri əlavə edilmişdi.

Hüquq bərabərliyinin təmin olunması və məhdudiyyətlərin aradan qaldırılması məqsədilə 25 yanvar 1905-ci il tarixdə Bakı şəhər dumasının azərbaycanlı deputatları tərəfindən dumaya inzibati rəhbərlik qarşısında bütün şəhər özünüidarə orqanlarında Cənubi Qafqaz müsəlmanlarının imperiyanın digər sakinlərinin hüquqları ilə bərabərləşdirilməsi, şəhər özünüidarəetməsinin inzibati qəyyumluqdan azad edilməsi, mənzil vergisi ödəyən kirayənişinlərə seçki hüquqlarının verilməsi, seçicilər üçün olmasa da, seçilənlər üçün heç olmasa minimal təhsil senzinin müəyyənləşdirilməsi ilə bağlı vəsətətin qaldırılması haqqında qərar qəbul edilməsi təklifi verilmişdi və Cənubi Qafqazın bütün digər şəhər idarələrinin bu vəsətətə qoşulmaları üçün dəvət olunmaları tövsiyə edilmişdi. Həmin təkliflər üzrə дума tərəfindən qərar qəbul olunmuşdu (1, f.50, siy.1, iş 260, v.28-37). Bakı şəhər dumasının və şəhər işləri üzrə quberniya idarəsinin 1910-cu il noyabrın 12-də qəbul etdikləri qərarla Qafqaz administrasiyası qarşısında dumaya seçkilərin azərbaycanlılar üçün məhdudiyyət tətbiq edilmədən keçirilməsi haqqında vəsətət qaldırılmışdı. Buna rəğmən Qafqaz canişininin Bakı şəhər rəisinə (qradonaçalnikliyinə) göndərdiyi 28 yanvar 1911-ci il tarixli məktubla Şəhər dumasına 1911-1915-ci illər üzrə qlasnıların seçkilərinin «1892-ci il Şəhər əsasnaməsinin 44-cü maddəsində müəyyən edilmiş qeyri-xristianlardan olan qlasnıların sayının dumanın tərkibinin yarısı ilə məhdudlaşdırılması haqqında qaydaya riayət olunmadan» keçirilməsinə icazə vermişdi (2, f.13, siy.2, iş 714, v.4). Lakin seçkilərin keçirilməsi ərəfəsində bu icazə canişinlik tərəfindən ləğv olunmuşdu.

Duma üzvlərinin müstəqil fikir yürütmələri və istənilən təkliflə çıxış etmələri ilə bağlı səlahiyyətlərinin məhdudlaşdırılması istiqamətində də addımlar atılmışdı. Hökumət senatının 1892-ci il Əsasnaməsinin müvafiq müddəasının izahı baxımından 3 noyabr 1911-ci il tarixli qərarı ilə дума yığıncağının sədri kimi şəhər başçısına qlasnıların yalnız qanuna zidd olan, yığıncağın aparılması hüdudlarından kənara çıxan bəyanatlarını deyil, həmçinin müzakirə olunan məsələyə aidiyyəti olmayan bəyanatlarını da dumanın müzakirəsindən çıxarmaq hüququ verirdi. Həmin qərara əsasən, дума üzvləri sədrin sərəncamlarına tabe olmalı idilər (1, f.50, siy.1, iş 424, v.103-104).

Şəhər özünüidarəsinin büdcə hüquqları onun təməlinə duran əsas məsələlərdən biri idi. İnzibati rəhbərlik büdcənin qanunun tələbləri gözlənilməklə tərtib olunması üzərində nəzarəti həyata keçirsə də, onun məzmununun mahiyyəti üzrə baxılmasına müdaxiləsi yolverilməz sayılırdı. Büdcənin tərtibi zamanı qanun pozuntularına yol verildiyi halda, qubernator büdcəyə etiraz verilməsi üçün bütün əsaslara malik idi. Əks təqdirdə, yəni smeta bütün qanuni əsaslar nəzərə alınmaqla tərtib olunduqda, qubernatorun büdcənin icrasını ləngitmək, təxirə salmaq hüququ yarana bilməzdi. Ümumiyyətlə, şəhər özünüidarə orqanlarının təcrübi fəaliyyətində şəhərə məxsus olan əmlaka qiymət qoyulması haqqında, şəhər torpaqlarının müəyyənləşdirilməsi, bu torpaqların müəyyən hissəsinin şəhərin örüş yeri üçün ayrılması barədə,

həmçinin şəhər sərhəddinin özünün müəyyənləşdirilməsi haqqında məsələlər mühüm yer tuturdu. Bütün bu məsələlərin həlli fiskal məqsədləri güdürdü və inzibati ehtiyaclara xərclərin artımı ilə əlaqədar şəhər gəlirlərinin artırılmasının zəruriliyi haqqında məsələdən qaynaqlanırdı. Lakin qeyd edilməlidir ki, şəhərlərin maliyyə vəziyyətinə nəzər salarkən, onların çəkdiyi xərclərin bu şəhərlərin gəlirliliyi ilə uzlaşmadığını görmək olardı.

Yeni mədaxil mənbələrinə malik olmayan ictimai özünüidarənin büdcəsində məxaric maddələrinin meydana çıxması bu təsisatı Azərbaycan şəhərlərində onun mövcudluğunun ilk dövrlərində çox böyük çətinliklərlə üz-üzə qoymuşdu. Büdcənin xərclər hissəsi ilə tanışlıqdan görünürdü ki, vəsaitlərin əksər hissəsi şəhər təsərrüfatına və onun abadlaşdırılmasına bilavasitə aidiyyəti olmayan maddələr üçün (ictimai idarənin özünün saxlanılmasına, polisə, hərbi mənzil mükəlləfiyyətinə) nəzərdə tutulurdu. XIX əsrin sonlarında xərclərin bu hissəsi Bakı şəhərinin büdcəsinin təxminən 22 faizini təşkil edirdi. Xərcərin 6 faizi borc və öhdəliklərin ödənilməsinə, 30-35 faizi müxtəlif təsisatlara (şəhər işləri üzrə idarənin dəftərxanasının, barışıq şöbələrinin, şəhərin tibb hissəsinin saxlanılmasına, şəhərin tədris müəssisələrinə, keyriyyə cəmiyyətləri və təsisatlarına), qalan hissəsi isə şəhərin abadlaşdırılmasına, bina və tikililərin normal vəziyyətinin təmin edilməsinə yönəldilirdi (1, f.50, siy.1, iş 84, v.478; iş 192, v.5a -11, 16a-22, 29a-31, 87-99, 33a-46; 15, s.184-193). Bununla belə, Bakı şəhər duması tərəfindən tikinti hissəsinin, su kəməri çəkilişinin, təhsilin və səhiyyənin maliyyələşdirilməsi ilə bağlı 1897-1917-ci illərdə qəbul edilmiş məcburi qərarlara uyğun olaraq müvafiq sahələrə zəruri vəsait qoyuluşu təmin edilirdi. Nümunə üçün deyək ki, 1895-1899-cu illər üçün abadlaşdırılmaya 600 min rubl, təhsilin ehtiyaclarına 900 min rubl vəsait xərclənmişdi (7, s.23-30). Bu isə həmin sahələrə əvvəlki 4 illə müqayisədə müvafiq olaraq 23 % və 52 % artıq vəsait qoyuluşu demək idi. Demokratik ruhlu ictimaiyyətin etirazlarının təsiri və eyni zamanda ilbəlil şəhərin böyüməsi və onun gəlirlərinin artması ilə ayrı-ayrı sahələrə qoyulan xərclər də artırılırdı.

Müasir hüquqşünaslardan bəziləri 1892-ci il Əsasnaməsinin bir sıra müsbət tərəflərini də qeyd edirlər ki, bunların içərisində şərab dükanlarının və istixana sahiblərinin və orada çalışanların, şəhər yığımları üzrə yarımillik məvacibdən artıq məbləğdə borcu olanların seçki hüquqlarının məhdudlaşdırılmasını (8, s.57), uprava sədri və üzvləri seçilmək hüququ olan şəxslərin dairəsinin genişləndirilməsini (yəni yalnız дума üzvləri deyil, həm də seçki senzine malik olan hər bir şəxs bu vəzifələri tuta bilərdilər), şəhər dumaları tərəfindən verilməli olan məcburi qərarların əhatə dairəsinin artırılmasını, özünüidarə orqanlarının məktub və teleqramların pulsuz göndərilməsi ilə bağlı hüquqlarının, demək olar ki, tam həcmdə bərpasını xüsusilə vurğulayırlar (4, s.47). Дума üzvlərinin absenteizmi haqqında məsələnin qoyuluşunu da qismən bu sıraya aid etmək olardı. Belə ki, qanuna görə üzrsüz səbəbdən iclaslara gəlməmə дума üzvlərinin məsuliyyətini və cərimənin tətbiqini ehtiva edirdi.

Ümumilikdə götürdükdə, 1892-ci il şəhər islahatı 1870-ci il islahatı ilə müqayisədə əvvəl müəyyən edilmiş sistemə qeyri-demokratik təshihlər edərək, şəhər özünüidarəsinin quruluşunu bütün istiqamətlərdə xeyli geriyyə atdı. Bununla belə, şəhər özünüidarəetməsinin ümumi prinsipləri olduğu kimi qalırdı və

formalaşmaqda olan bazar iqtisadiyyatının tələbləri ilə şərtlənən hadisələrin obyektiv inkişafı şəhər özünüidarəetməsi haqqında qanunvericilikdəki demokratik əsasların mühüm dərəcədə məhdudlaşdırılması ilə bağlı hökumətin ilkin planının həyata keçirilməsini praktiki olaraq mümkünsüz etmişdi. Ona görə ki, ilkin şəhər özünüidarəsi islahatının həyata keçirilməsi üçün hüquqi və sosial məsələlər üzrə ciddi hazırlıq işləri aparılmışdı. Öz xarakteri etibarilə şəhər özünüidarəetməsi ölkənin kapitalistcəsinə inkişafı təlabatına cavab verən hüquq normalarına əsaslanırdı. Onun təməlində həmin dövrün inkişaf etmiş Avropa ölkələrinin əksəriyyəti üçün səciyyəvi olan nümayəndəliyin ümumsilkiliyi, əmlak senzi prinsipləri, hakimiyyətin sərəncamverici və icra hakimiyyətlərinə bölgüsü prinsipi dururdu.

Bütövlükdə, XIX əsrin sonuncu rübündə Azərbaycanda şəhər özünüidarə orqanlarının təşəkkülü və fəaliyyətinin normativ-hüquqi nizamlanması ziddiyyətli məqamları özündə ehtiva edirdi ki, bu da özünün ifadəsini yerli özünüidarənin şəhər təsisatları ilə dövlət hakimiyyəti orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyətində tapırdı. Təbii ki, mütləqiyyətçi-bürokratik quruluş şəraitində işlənilib hazırlanmış özünüidarə islahatı ziddiyyətlərdən xali ola bilməzdi. Ziddiyyətlər əsasən şəhər özünüidarəsinin səlahiyyət həddləri, şəhər dumalarının bir sıra qərarlarının qubernatorun təsdiq etməmə hüququ, şəhər gəlirlərinin mənbələrinin genişləndirilməsi, gəlirlərin bölünməsi üsulları, bələdiyyə rəislərinin hökumət tərəfindən təsdiqinin prosedur qaydaları və s. kimi məsələləri əhatə edirdi. Özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri, demək olar ki, müstəsna olaraq sırf təsərrüfat fəaliyyəti sahəsinə yönəldilmişdi. Bu sahədə şəhər özünüidarə təsisatlarına əhəmiyyətli dərəcədə müstəqilliyin verilməsinə baxmayaraq, hər şeydən əvvəl, büdcə məhdudiyyətləri fonunda onların real imkanları burada da kifayət qədər daraldılmışdı. Şəhər təsisatlarının rolunun mühüm dərəcədə kiçilməsinin bir səbəbi də onların özlərinin məcburiliyi təmin edən hakimiyyət orqanlarının olmaması idi. İkinci, şəhər islahatının nəticəsində şəhər təsisatlarının seçki sistemində öz əksini tapmış dəyişikliklər bir daha göstərirdi ki, qanunvericiliyin «təkmilləşdirilməsi» zamanı hökumət yerlərdən gələn təklifləri və hüquqtətbiqetmə praktikasının məlumatlarını deyil, daha çox özünün mülahizələrini rəhbər tuturdu ki, onların da mahiyyəti yerli cəmiyyətin həddindən artıq təşəbbüskarlığına yol verməmək istəyindən ibarət idi.

Hüquqi nöqtəyi-nəzərdən yerli özünüidarəetmənin normayaradıcılığı bazasının ciddi qüsuru icraedici və sərəncamverici hakimiyyətlərin həddlərinin müəyyənləşdirilməsi prinsipinin kifayət qədər ardıcılıqla həyata keçirilməməsi idi. Bu bərədə дума və upravada sədr vəzifələrinin birləşdirilməsi, uprava üzvlərinin və sədrinin dövlət qulluqçuları hesab edilmələri və onların quberniya administrasiyasından intizam asılılığına salınması, dumaya münasibətdə upravaya daha çox müstəqilliyin verilməsi, şəhər başçısının dumanın razılığı olmadan onun müzakirəsinə daxil edilmiş məsələləri gündəlikdən çıxarmaq hüququna malik olması, uprava sədrinin sərəncamverici orqanın, yəni dumanın qərarlarından protest vermək hüququnun nəzərdə tutulması, şəhər özünüidarəsinin fəaliyyətinin müstəqilliyi haqqında heç bir ifadə işlətməməklə yanaşı, bu fəaliyyətin nəinki qanuniliyi, həm də düzgünlüyü ilə bağlı məsələnin baxılmasının qubernatorun nəzarətinə verilməsi və s. şahadətlik edə bilər. Bununla belə, həmin dövrdə özünüidarə təsisatlarının mövcudluğu və fəaliyyətinin praktiki tərəfi

həm dövlət, həm də özəlliklə yerli problemlərin həllində onların yaşamağa qabiliyyətini və müəyyən dərəcədə universallığını nümayiş etdirirdi.

XX əsrin əvvəllərində hakimiyyət dairələrində bütün ölkə hüdüdlərində yerli özünüidarə sisteminin təkmilləşdirilməsi haqqında dəfələrlə məsələ qaldırılmış və hətta yerli özünüidarəetmə haqqında qüvvədə olan qanunvericiliyə bir sıra dəyişikliklər də edilmişdi. Lakin bu dövrdə, yəni 1917-ci ilin fevral ayının sonunadək şəhər özünüidarəsi ilə bağlı nəzərdə tutulduğu kimi yeni qanunvericiliyin işlənilib hazırlanması və qəbulu həyata keçirilməmişdi.

#### **ƏDƏBİYYAT**

1. Azərbaycan Respublikasının Dövlət Tarix Arxivi (ARDTA), ff. 45, 50, 389.
2. Gürcüstan Respublikasının Mərkəzi Dövlət Tarix Arxivi (GRMDTA), ff.7, 13
3. İsmayılov X.C. Azərbaycanın dövlət və hüquq tarixi. Bakı: 2006, 720 s.
4. Гильченко Л.В. Из истории местного самоуправления в России // Государство и право. 1996, №2.
5. Документы по истории Баку, 1810-1917. Баку: 1978, 498 с.
6. Коркунов Н.М. Комитет министров как орган надзора за земскими учреждениями // Юридическая летопись, 1890, №12.
7. Махарадзе Ф. Бюджет города Баку. «Известия Бакинской Городской Думы», 1915, №11-12.
8. Малхозов В.А. Нормативно-правовое регулирование деятельности городских органов местного самоуправления: историко-правовой аспект (на основе реформ 1870, 1892 и 1990-х годов). Диссерт. на соискание уч.степ. кандидата юридических наук. Ставрополь: 2001, 171 с.
9. Мыш М.И. Городовое Положение 11 июня 1892 г. с относящимися к нему узаконениями и разъяснениями. СПб.: 1910, 1211 с.
10. Немировский А.Ф. Реформы городского самоуправления. СПб.: 1911, 172 с.
11. Новиков А.И. Записки о городском самоуправлении. СПб.: 1904, 228 с.
12. Нотович О.К. Основы реформ местного и центрального управления. СПб.: 1882, 236 с.
13. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб.: 1913, 144 с.
14. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собр.2-е , т. LIV, LV, XLV, XLIX; собр. 3-е, т. XII, Санкт-Петербург: 1874, 1895.
15. Сборник статистических сведений по Закавказскому краю. Сост. Е.Кондратенко. Тифлис: 1902, табл. XVI, 497 с.
16. Сборник узаконений и распоряжений Российской империи. 11 июля 1895 г., № 116.
17. Свод законов Российской империи (СЗРИ). СПб.: 1876, т.2, ч.1.
18. Туманов Г.М. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. Тифлис: 1902, 214 с.

#### **СУЩНОСТЬ РЕФОРМ ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ, ПРОВЕДЕННЫХ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ В КОНЦЕ XIX ВЕКА**

**Х.Дж.ИСМАЙЛОВ**

#### **РЕЗЮМЕ**

Реформы по местному самоуправлению, проведенные в нашей стране во второй половине XIX века после крестьянской и судебной реформ, способствовали развитию общественно-политических и социально-экономических отношений в целом. Несмотря на то, что в осуществлении местной власти в Азербайджане принимала участие только небольшая группа населения, городские органы самоуправления конца XIX века

представляли собой особые, отличные от других, органы публичной власти. Они формировались местным сообществом и были более близки к его интересам и нуждам, чем правительственные органы. В статье анализированы основные тенденции развития и сущность законодательства о формировании органов местного самоуправления в Азербайджане во второй половине XIX века, а также указаны пороки и недостатки, сопровождающие нормативного регулирования и практическую деятельность органов общественного управления.

## **ESSENCE OF REFORMS ON LOCAL SELF-GOVERNMENT, CARRIED OUT IN AZERBAIJAN AT THE END OF XIX CENTURY**

**Kh.J.ISMAYILOV**

### **SUMMARY**

The reforms on the local self-government, carried out in our country at the second half of XIX century after the country and judicial reforms, promoted the development of political, social and economic relations as a whole. In spite of the fact that only a small group of the population took part in the realization of local authorities in Azerbaijan, city self-governmental institutions represented special, distinct from others bodies of public authority at the end of XIX century. They were formed by local community and were closer to its interests and needs than governmental bodies. In this article the basic tendencies of the development and essence of the legislation on formation of local governmental institutions in Azerbaijan at the second half of XIX century are analyzed, and also the defects and the shortcomings accompanying normative regulations and practical activities of bodies of public management are specified.