

**1870-Cİ İL ŞƏHƏR ƏSASNAMƏSİNƏ GÖRƏ AZƏRBAYCANDA
ŞƏHƏR ÖZÜNÜİDARƏSİNİN TƏŞƏKKÜLÜNÜN XÜSUSİYYƏTLƏRİ****X.C.İSMAYİLOV*****Bakı Dövlət Universiteti***

XIX əsrin əvvəllərində Azərbaycanın iki hissəyə parçalanması və müstəqil Azərbaycan dövlətçiliyinin itirilməsi ölkəmizin ictimai-siyasi, sosial-iqtisadi və hüquqi həyatının bütün sferalarında olduğu kimi, idarəetmə sahəsində də nəzərə çarpan dəyişikliklərin baş verməsinə səbəb olmuşdu. Bu dəyişikliklər, hər şeydən əvvəl, Şimali Azərbaycan ərazisində Rusiya idarəçiliyinin və bu sahədəki mövcud qanunların tətbiqi ilə müşayiət olunmuşdur. Rusiyanın daxili vilayətlərində və quberniya şəhərlərində bir çox illər ərzində müəyyən ictimai idarə formaları mövcud olsa da, Azərbaycanın quberniya şəhərlərinin təsərrüfatı XIX əsrin 80-ci illərinin sonunadək, qəza şəhərlərinin təsərrüfatı isə 90-cı illərin ortalarınaadək polis orqanları tərəfindən idarə edilmişdir. 1840-cı il islahatından sonra şəhərin idarə olunması işlərində deputatların iştirakının tətbiq edilməsi formal səciyyə daşıyır və əslində «seçilən şəxslər» adlanan bu adamların əsas funksiyası əhalinin üzərinə qoyulan müxtəlif vergiləri və töycüləri yığmaqdan, polis orqanlarının işində iştirak etməkdən ibarət olurdu. Qəza və şəhərlərin abadlaşdırılması, şəhər əhalisinin su ilə müntəzəm surətdə təchiz edilməsi, səhiyyə və maarif işlərinin vəziyyəti polisi və quberniya idarəçilik orqanlarını maraqlandırmırdı. Şəhər təsisatlarının asılılığı və qeyri-müstəqilliyi şəhər işlərinin tam durğunluğu ilə nəticələnmişdi.

Bununla belə, Azərbaycanın təbii zənginlikləri, iqtisadi inkişafının xüsusiyyətləri, neft və bəzi başqa hasilat sahələrinin, manufaktura istehsalının durmadan genişləndirilməsi, iqtisadiyyatının çoxsahəliliyi, daxili bazar tələbatının nisbətən yüksək olması, habelə işçi qüvvəsinin bolluğu və s. kimi amillər onun şəhərlərinin tədricən inkişafına, böyüməsinə və eyni zamanda şəhərlərdəki idarəetmə sisteminin təkmilləşdirilməsinə əlverişli zəmin yaratmışdı.

Bütün ölkə ərazisində idarəetmənin mərkəzsizləşdirilməsi və yerli özünüidarəetmənin başlanğıclarının inkişafı, şəhər təsərrüfatının dirçəldilməsi və onun idarəçiliyinə sahibkarların, maliyyə və ticarət dairələrinin cəlb edilməsi məqsədlərini güdən, yerli özünüidarəetmə üzrə həyata keçirilməli olan islahatların bir istiqaməti olan şəhər islahatı haqqında məsələ XIX əsrin 60-cı illərinin əvvəllərində geniş miqyaslı islahatların tərkib hissəsi kimi irəli sürülmüşdü. Şəhər özünüidarə orqanları haqqında qanunun işlənilməsi barədə hələ 1862-ci ilin yazında qərar qəbul edilmişdi. Şəhər əsasnaməsinin layihəsini tərtib etməyə əvvəllər şəhərlərin özləri geniş cəlb edilmişdilər. Şəhərlərdə ictimai idarə sistemini yaxşılaşdırmaq məqsədilə tədbirlər

hazırlamaqdan ötrü xüsusi komissiyalar yaradılmışdı. İki il ərzində əsasnamənin layihəsinin işlənilib hazırlanması üçün hazırlıq işləri həyata keçirilmişdi: ölkənin şəhər idarəçiliyi və təsərrüfatı haqqında statistik məlumatlar toplanılır, görkəmli hüquqşünaslar cəlb edilməklə Avropa dövlətlərində, xüsusilə də İngiltərədə özünüidarəetmə təcrübəsi öyrənilir və ümumiləşdirilir, islahatla bağlı məsələlər kütləvi mətbuatda müzakirə edilirdi.

Qanun layihəsi 1864-cü ildə təqdim edilmişdi və müzakirə edildikdən, həmçinin yenidən işlənildikdən sonra 1866-cı il martın 31-də Dövlət Şurasında baxılmağa verilmişdi. İki il hərəkətsiz qalmış qanun layihəsi 1868-ci ilin martından etibarən bir sıra instansiyalarda yenidən nəzərdən keçirilməyə başlandı. Burjuaziyanın tələblərini müəyyən dərəcədə nəzərə alan ilkin layihə çar dövlət aparatının müxtəlif bürokratik mərhələlərindəki çoxsaylı müzakirələrin nəticəsində mühüm dəyişikliklərə məruz qaldı. Nəticədə şəhər islahatı əvvəlki layihəyə nisbətən xeyli məhdud xarakter aldı. 16 iyun 1870-ci il tarixdə Şəhər Əsasnaməsi axırıncı redaksiyada təsdiq edildi¹. Qanun 3 fəsil və 161 maddədən ibarət idi. Fəsilərdə şəhər ictimai idarəsinin strukturu və səlahiyyət dairəsi göstərilir, özünüidarəetmə orqanları ilə hökumət idarələri, quberniya administrasiyası, müxtəlif təsisatlar arasındakı qarşılıqlı münasibətlər müəyyən edilir, seçki hüququnun əldə edilməsinin və seçkilərin şərtləri müəyyənləşdirilir, şəhər duması və şəhər upravasının (bələdiyyə idarəsinin) təşkilati strukturu və fəaliyyət sferası dəqiqləşdirilir, şəhər ictimai xidmətinin şərtləri və burada vəzifələrin tutulması qaydası göstərilir, şəhər idarəsinin şəhərin abadlaşdırılması üzrə işlərdə, əmlak məsələlərində, şəhər rüsumlarının yığılmasında, məxariclərdə, hesabdarlığın və hesabatların aparılmasında iştirakı, şəhər ictimai idarəsinin sərəncamlarından şikayət verilməsi qaydası, vəzifəli şəxslərin məsuliyyəti və s. haqqında müddəalar əks etdirilmişdi.

Şəhər islahatının tətbiqində əsas həlqə özünüidarə orqanlarına – dumaya və upravanın seçkilər yolu ilə formalaşdırılması idi. V.A. Nardovanın qeyd etdiyi kimi, şəhər ictimai idarəsinə təsərrüfat məsələlərinin həllində məlum dərəcədə müstəqillik verməyə və onun yerli inzibati-polis aparatından asılılığının aradan qaldırılmasına məcbur olan hökumət, şəhər islahatının hazırlanması zamanı dumaların sosial tərkibi haqqında məsələyə xüsusi qayğı ilə yanaşmışdı². Bu baxımdan da islahatın tərkib hissəsi kimi seçki hüquqları haqqında qanuna birinci dərəcəli əhəmiyyət verilməsi və Şəhər əsasnaməsinin 2-ci fəslinin «Şəhər seçki yığıncaqları» adlanan xüsusi bölməsində seçki sisteminin xarakteri, seçici siyahılarının tərtib edilməsi və təsdiqi qaydaları, səsvermənin həyata keçirilməsi üsulu, müəyyən edilmiş normaların pozulmasına görə şikayətlərin verilməsi qaydası haqqında müddələrin əhatəli şəkildə ifadə edilməsi təbiidir.

İlkin olaraq əsasnamənin yalnız Rusiyanın daxili quberniyalarında tətbiqi nəzərdə tutulurdu. Cənubi Qafqazın digər yerlərində olduğu

¹ Свод законов Российской империи (СЗРИ). СПб., 1876, т.2, ч.1, ст.ст. 1948-2108, с.422-457; Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собр.2-ое, т.XLV, отд. первое. С-П.: 1874, ст. 48498, с. 821-839.

² Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. Правительственная политика. Автореф. дис. ...д-ра ист.наук. Л., 1985, с.13.

kimi, Azərbaycanda da hakimiyyət dairələri şəhərlərin idarə olunması sisteminin yenidən qurulması üçün müvafiq mühitin formalaşmasını, şəhər islahatının buradakı şəhərlilər üçün əlavə, ağır xəclərin «yaradacağını» bəhanə gətirərək, bu regionda şəhər islahatının həyata keçirilməsini gecikdirirdi. Mütləqiyyətin bu hərəkətini Qafqaz canişini, qubernatorlar və digər yüksək rütbəli məmurlar müdafiə edirdilər. Bunu Şəhər islahatının Azərbaycanda tətbiq edilməsinin məqsədmüvafiq olmaması ilə əlaqədar quberniya administrasiyasının rəyini əks etdirən rəsmi yazışmalar da sübut edir. Belə ki, hökumət senatının «Qafqaz və Zaqafqaziya ölkələrində Şəhər əsasnaməsinin tətbiqi qaydası haqqında» 1870-ci il 15 iyul tarixli fərmanı əsasında Qafqaz canişini tərəfindən qubernatorlara və vilayət rəislərinə həmin əsasnamənin bu regiondakı şəhərlərə tətbiqinin mümkünlüyü haqqında özlərinin rəy və fikirlərini bildirməklə əlaqədar sorğu göndərilmişdi³. Həmin sorğuya cavab olaraq Bakı qubernatoru Kolyubyaqin «yerli əhalinin kifayət qədər inkişaf səviyyəsinə çatmamasına» istinad edərək, bu Əsasnamənin Bakı quberniyasının şəhərlərində hələ uzun müddət tətbiq edilməməsi zərurətini sübut etməyə çalışırdı⁴.

1871-ci ilin noyabrında canişinə göndərmiş olduğu rəyində Bakı qubernatoru xüsusilə qeyd edirdi ki, «əhalinin ərzaqla təminatı, xalq səhiyyəsinin mühafizəsi, kredit müəssisələrinin, xeyriyyə təşkilatlarının və xəstəxanaların, teatrların, kitabxanaların və s.-nin təşkil edilməsi Rusiyanın daxili quberniyalarında inkişafda olduğu qədər yerli əhaliyə nəinki tanış deyil, hətta bir çox münasibətlərdə onların təsəvvürləri ilə tamamilə bir araya sıxmayan məsələlərdir...İşin gedişi üçün zəruri olan qanun tədbirlərinin müzakirəsində, müəyyən olunmasında və həyata keçirilməsində şəhər ictimai idarələrinin tam müstəqilliyini, bu cür işlərə yerli əhalinin kifayət qədər hazır olmaması ilə müqayisə edərək, Şəhər əsasnaməsinin burada tətbiq edilməsi nə qədər faydalı olsa da, onu Bakı quberniyasının şəhərlərində tamamilə və eyni vaxtda tətbiq etməyi mümkün hesab etmirəm»⁵. O, şəhərlərin idarə edilməsinin polis orqanlarının ixtiyarında qalmasını, şəhər dumalarının isə polis orqanları yanında məşvərətçi orqanlara çevrilməsi təklifini irəli sürür, 1870-ci il Şəhər əsasnaməsini Bakıda təcürbə üçün yalnız göstərdiyi şərtlər əsasında həyata keçirilməsinin mümkünlüyünü iddia edirdi.

Bakı qubernatoru ilə yanaşı, Yelizavetpol (Gəncə) qubernatoru və Qafqaz dağlı xalqları idarəçiliyinin rəisi də Yelizavetpol, Nuxa, Şuşa və Zaqatalada «əhalinin həddindən artıq geridə qalmasını və inkişaf etməməsini», «əhalinin azlığını və şəhər yığıncaqlarında onların seyrəkliyinin müşahidə olunduğunu» bəhanə gətirərək, adı çəkilən şəhərlərdə islahatın həyata keçirilməsini təxirə salmaq və yaxud, ümumiyyətlə, Şəhər əsasnaməsini tətbiq etməmək təklifini irəli sürmüşdülər⁶. Belə bir mövqeyi Qafqaz canişini də müdafiə etmişdi. Əslində çar məmurlarının gətirdiyi bu dəlillərin əsassızlığı rəsmi statistik mənbələrdə öz əksini tapmışdı. Belə ki, Şəhər əsasnaməsinin

³ Rusiya Dövlət Tarix Arxiv (RDTİ), f. 1268, siy.18, iş 67, v.12.

⁴ Gürcüstan Respublikasının Mərkəzi Dövlət Tarix Arxiv (GRMDTA), f.7, siy.1, iş 1001, v.3a; Həmçinin bax: İsmayilov X.C. XIX əsrin II yarısında Azərbaycanda məhkəmə və yerli özünüidarə orqanları //«Hüquqi dövlət və qanun» jurnalı. Bakı: 2000, №9, s.32.

⁵ GRMDTA, f.7, siy.1, iş 1001, v.4-4a.

⁶ Yenə orada, f.5, iş 2579, v.54-54a.

tətbiq olunduğu Rusiyanın daxili quberniyalarının şəhərlərindən əldə edilən gəlirlərlə müqayisədə Cənubi Qafqazın quberniya və bəzi qəza şəhərlərindən əldə edilən gəlirlər sonuncuların xeyrinə üstünlük təşkil edirdi⁷. Ümumiyyətlə, bu regionda idarəçiliyin hərbi-polis metodları ilə həyata keçirilməsində maraqlı olan yerli administrasiyanın nümayəndələrinin göstərilən dəlilləri çar hakimiyyət dairələrinin müstəmləkəçilik siyasətinin mahiyyətindən irəli gəlirdi.

Canışın Zaqafqaziyanın şəhərlərində Şəhər əsasnaməsinin özünün məqbul saydığı ardıcılıqla tətbiq edilməsi hüququnun ona verilməsi barədə hökumət qarşısında 1873-cü il martın 9-da vəsatət qaldırması⁸ və onun bu vəsatəti tamamilə təmin edilmişdi.

Cənubi Qafqazda, o cümlədən Azərbaycanda Şəhər Əsasnaməsinin tətbiqi qaydalarını nəzərdə tutan 28 oktyabr 1874-cü il tarixli qanun⁹ Qafqaz canışınınə bölgənin müxtəlif şəhərlərində özünüidarə orqanlarının təsis edilməsinin ardıcılığı haqqında məsələnin həllini, habelə Şəhər əsasnaməsində nəzərdə tutulan səlahiyyətlərdən hansılarınsa onlara yarandığı andan dərhal, hansılarınsa isə tədricən – yerli əhalinin və ictimai təsisatların özlərinin bu işlərin müvəffəqiyyətli həllinə hazır olmaları təqdirində verilməsi məsələsini müəyyən etməyi, Şəhər əsasnaməsinin tətbiqi nəticəsində təsis edilən orqanlar və onların vəzifəli şəxsləri üçün həmin əsasnamədən kənara çıxmaq şərti ilə müvafiq təlimatların qəbul edilməsini tapşırırdı. Qanunda həmin dövrə qədər ictimai təsisatların olmadığı şəhərlərin hər birində canışın tərəfindən təyin olunan şəxsin sədrliyi və üzvlərinin qubernator və ya onu əvəz edən şəxs tərəfindən yerli şəraitə və ənənələrə bələd olan şəxslərin içerisindən (6-dan 12 nəfərə qədər) seçildiyi xüsusi komissiyaların yaradılması nəzərdə tutulurdu.

İctimai idarəyə üzvlərin seçilməsi üçün hazırlıq işlərinin keçirilməsi üzrə şəhər dumalarının və upravalalarının Əsasnamənin 26-28-ci maddələrində göstərilən vəzifələrinin (1870-ci il qanununun 2-ci maddəsinin 2-ci bəndində nəzərdə tutulmuş və bilavasitə qubernatorun və ya onu əvəz edən şəxsin səlahiyyətində olan seçicilərin dərəcələrə bölgüsünün təsdiqi istisna olmaqla) icrası həmin komissiyalara həvalə olunurdu. Xüsusi komissiyaların sədri seçki yığıncaqlarında səlrlik etməklə yanaşı, canışının hər dəfə müəyyən etdiyi müddət ərzində, lakin Şəhər əsasnaməsinin müvafiq şəhərdə tətbiqindən etibarən 4 ildən artıq olmayaraq, Şəhər başçısı (rəisi) vəzifəsini də yerinə yetirirdi. Həmin müddət başa çatdıqdan sonra isə şəhər rəisi vəzifəsi Şəhər duması tərəfindən ümumi əsaslarla seçilməli idi.

Şəhər Əsasnaməsi Azərbaycanda ilkin olaraq 1878-ci ildə Bakıda şəhər dumasının – özünüidarə orqanının təşkil edilməsi ilə həyata keçirilmişdi. «Bakı şəhərində Şəhər əsasnaməsinin tətbiqi haqqında» 24 may 1877-ci il tarixli qanunda¹⁰ göstərilədiyi kimi, 16 iyun 1870-ci il Şəhər əsasnaməsinin və 28 oktyabr 1874-cü il qanununun tələbləri əsas tutularaq, Bakı şəhərində müvəkkillərin seçilməsi məqsədilə hazırlıq işlərinin həyata keçirilməsi üçün komissiya təşkil olunmuşdu.

Tikinti hissəsi istisna olmaqla, bütün digər sahələrin şəhərin ictimai özünüidarəsinin səlahiyyətinə verilməsi müəyyən edilmişdi.

⁷ Bax: Yenə orada, f. 7, siy.1, iş 1000, v.75a.

⁸ Yenə orada, f.7, siy.1, iş 1000, v.94-94a.

⁹ ПСЗРИ, Собр. 2-ое, т. XLIX, отд. 2-ое, СПб., 1874, ст.53996, с.334-335.

¹⁰ ПСЗРИ, Собр.2-ое, т. LII, отд. 1-ое, 1877, СПб., 1879, ст.57412, с.684-685.

Tikinti sahəsini isə müvəqqəti olaraq bilavasitə qubernatorun sərəncamında saxlanması və sonradan müvafiq əsaslandırılma aparılmaqla onun da şəhər özünüidarəetməsinə verilməsi nəzərdə tutulurdu. Bakı şəhərində Əsasnamənin fəaliyyət dairəsi şəhər hüdudları ilə məhdudlaşdırılmışdı. Mədən-zavod rayonlarına özünüidarənin tətbiqi dafələrlə 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 özünüidarə bu ərazilərə də şamil olunmuşdu.

Bir sıra nöqşanlarına baxmayaraq, həyata keçirilən şəhər islahatı müəyyən dərəcədə mütərəqqi tədbir idi, çünki bu baxımdan şəhərlərin kapitalistcəsinə inkişafı 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. Bakı və Gəncə kimi şəhərlər üçün belə idarə orqanlarının olmasının çox böyük əhəmiyyəti var idi, çünki göstərilən şəhər islahatının həyata keçirilməsindən əvvəlki dövrlərdə bu şəhərlərdə şəhər təsərrüfatı məsələləri ilə, şəhərin abadlaşdırılması, onun sosial problemlərinin həlli və digər bu qisim məsələlərlə, ümumiyyətlə heç kəs məşğul olmurdu. Bu baxımdan 1870-ci il islahatının nailiyyətlərindən biri də yerli özünüidarəetməyə şəhər təsərrüfatının idarə edilməsində və yerli işlərin həllində geniş müstəqilliyin verilməsi idi. 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.

Onu da qeyd etmək lazımdır 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. Bu barədə Bakının bələdiyyə rəisi A. Novikov 1904-cü ildə yazmışdı: «Şəhər özünüidarəetməsi zemstvodan sonra meydana çıxmışdı. Nisbətən əlverişsiz bir zaman idi. İrtica hələ başlanmasa da, onun nəfəsi duyulurdu. Təbii ki, nisbətən əlverişsiz bir şəraitdə o qədər də mükəmməl olmayan təşkilat ərsəyə gəlirdi»¹¹. 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.

¹¹ Записки о городском самоуправлении Александра Новикова, Бакинского городского головы. СПб., 1904. с.8.

Eyni zamanda, Prussiyadan resepsiya edilmiş üç kateqoriyalı seçki sisteminin tətbiqi bu mütərəqqiliyin üzərinə kölgə salırdı. Belə ki, seçki sisteminin əsasında duran «mütənasiblik» 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. Hər bir kateqoriyaya daxil olan seçicilərin təşkil etdikləri seçki yığıncağı şəhər ictimai idarəsi üzvlərinin üçdə bir hissəsini seçirdi. Bununla yanaşı, bir kateqoriyadan olan seçicilər digər kateqoriyadan olan seçiciləri dumaya və ya şəhər özünüidarəsinə üzv seçə bilərdilər. Bu isə dumanın və sadələşdirilmiş ictimai özünüidarə orqanlarının tərkibində daha çox imkanlı şəxslərin təmsil olunmasına yol açırdı. Nümunə olaraq göstərmək olar ki, 1877-ci il dekabrın 6-7-də birinci Bakı şəhər dumasına üzvlər seçilərkən birinci kateqoriyadan olan 10 seçici, ikinci kateqoriyadan olan 155 və üçüncü kateqoriyadan olan 3234 seçici hər kateqoriyaya 24 üzv seçmişdi¹². 1886-1889-cu illərdə fəaliyyət göstərməli olan Bakı şəhər dumasına seçkilərdə birinci kateqoriyadan 13, ikincidən 80, üçüncüdən isə 4180 seçici iştirak etmişdi¹³. Göründüyü kimi, birinci kateqoriyaya daxil olan seçicilərin sayı hətta seçilməli olan дума üzvlərinin sayından da az idi.

Ümumiyyətlə, 1870-ci il Şəhər əsasnaməsinə görə yalnız müəyyən əmlak senzinə malik olan və şəhər vergilərinin ödənişində iştirak edən 25 yaşına çatmış kişi cinsindən olan şəxslər seçki hüququna malik idilər. Bununla yanaşı, qanunla törədilməsinə görə ictimai vəziyyət hüquqlarından məhrum edilmə və ya bu hüquqların məhdudlaşdırılması nəzərdə tutulmuş cinayət və xətalərin edilməsi ilə bağlı mühakiməyə verilmiş, habelə göstərilən əməllərin törədilməsində təqsirləndirilmə üzrə istintaq və məhkəmə hərəkətlərinə cəlb edilmiş şəxslər (məhkəmə hökmü ilə bəraət alanlar istisna olmaqla), son üç il müddətində vəzifədən kənarlaşdırılanlar, iflasa uğramış hesab olunmuş (bədbəxt hadisə nəticəsində belə vəziyyət düşmüş şəxslər istisna olmaqla), qanunla nəzərdə tutulmuş hallarda hüquq pozuntularına yol verməklə dini rütbəsindən və dərəcəsiindən məhrum edilmiş şəxslər seçki hüquqlarından məhrum edilmişdilər. Yüksək inzibati vəzifə tutanlar və yerli polis məmurları əmlak senzinə malik olduqları halda belə, seçki hüquqlarına malik deyildilər (18-19-cu maddələr). Əsasnamənin 20-ci maddəsinə uyğun olaraq qadınlar və 25 yaşına çatmamış gənclər əmlak senzinə malik olduğu təqdirdə, səsvermədə iştirak etmək hüquqlarını vəkalətnamə əsasında qohumlarına, qəyyum və ya himayəçilərinə verə bilərdilər. Lakin qanunun 23-cü maddəsinə uyğun olaraq şəhər əhalisindən heç kəs seçkilərdə ikidən artıq (birinə 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.

¹² Azərbaycan Respublikasının Dövlət Tarix Arxivi (ARDTA), f.50, siy.1, iş 1, v.5.

¹³ Yenə orada, iş 4, v. 1-41.

Şəhər əsasnaməsində 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 дума üzvlərinin yarısından artıq ola bilməzdi. Buna görə də, 1877-ci ildə «başqa dinə mənsub olan» yerli əhalidən 2900 seçicinin Bakı şəhər dumasına seçdiyi üzvlərin sayı 499 xristianın seçdiyi qlasnıların sayına bərabər idi. 1886-1889-cu illərin дума seçkiləri zamanı 3541 azərbaycanlının seçdiyi дума üzvlərinin sayı 732 nəfər rus və erməninin seçdiyi дума üzvlərinin sayı qədər idi¹⁴. Onu da qeyd etmək lazımdır ki, 1870-ci il Şəhər əsasnaməsinin qəbul olunduğu vaxt onun 35-ci maddəsinə müvafiq olaraq, qeyri-xristianlardan olan qlasnıların sayı dumanın tərkibinin 1/3-dən artıq olmamalı idi. Yalnız sonradan, 1887-ci ildə Cənubi Qafqazın şəhərlərində müsəlman əhalisi ilə xaçpərəstlərin şəhər ictimai nümayəndəliyində iştirakı ilə bağlı hüquqlarının bərabərləşdirilməsi haqqında daxili işlər nazirinin təqdimatına baxaraq, Dövlət şurası bu regionda Şəhər dumasının, həmçinin şəhər upravasının xristian olmayan üzvlərinin sayının həmin qurumların tərkibinin yarısı qədər müəyyənəşdirilməsi barədə qərar qəbul etmişdi¹⁵. Şəhər əsasnaməsinin müəlliflərinin mütləqiyyət şəraitində müsəlman əhaliyə verdikləri «imtiyaz»ı bundan ibarət idi.

Əsasnaməyə görə səsərin mütləq əksəriyyətini alan şəxslər dumaya üzv seçilmiş hesab olunurdular. Qanunda nəzərdə tutulduğundan az deputat seçildiyi halda, çatışmayan дума üzvlərinin səsərin nisbi əksəriyyəti ilə seçilməsi müəyyən edilmişdi. Дума üzvlərinin ümumi sayı, seçicilərin sayından asılı olaraq 30 nəfərdən 72 nəfərə qədər ola bilərdi. 300 nəfərdən çox seçicisi olmayan şəhərlərdə дума üzvlüyünə 30 nəfər seçilirdi. Bundan əlavə дума üzvlərinin ümumi sayının 72 nəfərdən çox olmaması şərt ilə hər 150 seçici üçün 6 nəfər дума üzvü seçilməsinə yol verilirdi. Şəhər Dumasının üzvləri seçicilər qarşısında hər hansı məsuliyyətdən azad idilər. Şəhər əsasnaməsinin 40-cı maddəsində göstərilirdi ki, seçicilər qlasnlara heç bir göstəriş (nakaz, təlimat) vermək hüququna malik deyildilər.

Bununla belə, şəhər özünüidarəetmə orqanlarına seçkilər şəhər islahatının həyata keçirilməsində mühüm həlqə idi, çünki bilavasitə onlar seçkili orqanların tərkibini formalaşdırırdı ki, bu orqanlar da öz növbəsində bələdiyyə fəaliyyətinin istiqamətini və bütövlükdə məzmununu qabaqcadan müəyyənəşdirirdi. Şəhər hakimiyyəti orqanlarının daxili quruluşu rasionallığa malik idi. Дума və uprava vahid bir orqanizmin bir-birilə üzvü şəkildə bağlı olan hissələri idilər və əsasında bütün şəhər özünüidarəetmə binasının qurulduğu vahid ictimai təməli ifadə edirdilər. Digər tərəfdən, nəzərə almaq lazımdır ki, binagüzarlıq funksiyaları şəhər dumasının əlində cəmləşmişdi. Onun səlahiyyətləri dairəsinə kadr məsələləri, şəhər resursları, vergiləri və borcları problemləri, şəhər büdcəsinin təşkili (mədaxil və məxariclərin təhlili, şəhər smetalarının baxılması və təsdiqi), şəhərin icra hakimiyyəti üzərində nəzarət, onun fəaliyyəti haqqında maliyyə və digər hesabatların araşdırılması və təsdiqi, həmin orqanların təlimatlarla təmin edilməsi, şəhərin abadlaşdırılması ilə bağlı qərarların qəbulu və s. funksiyalar daxil idi. Yəni şəhər ictimai idarəsinin başlıca orqanı bütün

¹⁴ Azərbaycan Respublikasının Dövlət Tarix Arxiv (ARDTA), f.50, siy.1, iş 1, v. 1-41.

¹⁵ ИСЗПИ, соф.3-е, т.VIII, 1888, ст.5674.

şəhər cəmiyyətini özündə ehtiva edən Şəhər duması idi və bu əsasla da o, bütövlükdə şəhər cəmiyyətinə aid olan işləri həll edir və onun adından hərəkət edirdi.

Əsasnamənin 66-cı maddəsinə uyğun olaraq bütün işlər dumanın iclaslarında sadə səs çoxluğu ilə həll olunurdu (səslər bərabər olduqda дума sədrinin səsi üstünlüyü təmin edirdi). 1870-ci il Şəhər əsasnaməsi dumanın iclaslarının sayını məhdudlaşdırmırdı, lakin eyni zamanda, şəhər upravasının hesabatlarının baxılması və şəhər gəlirləri və xərclərinin müzakirəsi məqsədilə il ərzində ikidən az olmayaraq iclasın keçirilməsi tələb olunurdu. Sonralar yeni qanunvericilikdə dumanın iclaslarının il ərzində 4-dən az və 24-dən çox olmayaraq keçirilməsi müəyyənləşdirilmişdi. Əsasnaməyə görə, şəhər dumasının iclasları şəhər başçısının mülahizəsi, qubernatorun tələbi və ya qılasnıların 1/5-dən az olmayan hissəsinin tələbi üzrə təyin olunmalı idi. Dumanın iclasında təklif irəli sürmək istəyində olan qılasnı öz təklifinin predmeti barədə iclasdan 3 gün əvvəl şəhər başçısını məlumatlandırmalı idi. Bu qayda gözlənilmədən irəli sürülən təkliflər üzrə çıxışlara yol verilsə də, həmin məsələ ilə əlaqədar qəti qərarın qəbul edilməsi sonrakı icaslardan birinə qədər təxirə salınırdı. Duma iclaslarındakı kворuma münasibətdə qanun o qədər də yüksək tələblər irəli sürmürdü: deputatların ümumi sayının 1/3 hissəsi. Bir sıra qərarların müzakirəsi və qəbulu üçün bu məsələdə istisna nəzərdə tutulurdu. Belə ki, 67-ci maddəyə uyğun olaraq şəhərin xeyrinə daşınmaz əmlakın əldə edilməsi və ya onların özgəninkiləşdirilməsi haqqında; şəhərin adından borclar, zəminlik, təminatlar haqqında; natural mükəlləfiyyətlərin pul mükəlləfiyyətləri ilə əvəzləndirilməsi barədə; şəhər ictimai idarəsinin vəzifəli şəxslərinin vəzifədən kənarlaşdırılması və onların məhkəməyə verilməsi haqqında qərarların hüquqi qüvvəsinin tanınması üçün deputatların ümumi sayının yarısından az olmayaraq iştirakı və iştirak edənlərin 2/3-dən az olmayaraq səs verməsi yolu ilə həmin qərarların qəbulu tələb olunurdu.

Dumanın sədri şəhər başçısı idi ki, o da eyni zamanda upravanın sədri sayılırdı. Bu isə öz növbəsində hakimiyyətlər bölgüsü (nümayəndəli və icra-binagüzarlıq hakimiyyətlərinə bölgü) prinsipinin pozulması ilə müşayiət olunurdu. Qanunverici belə birləşdirilməni dumanın hər hansı mümkün qeyri-qanuni qərarlarından yan keçmək üçün bir təminat hesab edirdi¹⁶. Şəhər başçısı həm icraedici (uprava), həm də sərəncamverici (duma) orqanın sədri olmaqla, geniş səlahiyyətlərə malik idi. O, дума tərəfindən seçilməli və quberniya şəhərlərində daxili işlər nazirliyi, digər şəhərlər isə qubernator tərəfindən təsdiq olunmalı idi. Şəhər başçısının rəhbərlik etdiyi uprava, yəni bələdiyyə idarəsi dumanın icra orqanı kimi onun qarşısında hesabat verirdi. Həm şəhər başçısının, həm də uprava üzvlərinin və katibinin seçkiləri dumada ikiqat səsvermə yolu ilə keçirilirdi. Birinci səsvermə namizədlərin irəli sürülməsi, ikinci isə konkret şəxslərin seçilməsi məqsədini güdürdü. Upravanın дума tərəfindən seçilən tərkibi qubernatorun təsdiqinə məruz qalırdı. Həm ilkin, həm də sonradan təkrarən seçilən üzvlər təsdiq olunmadıqda vakantda olan vəzifələr qubernatorun və ya daxili işlər nazirinin təyinatı əsasında tutulurdu. Dumanın iclaslarına sədrlik edən şəhər başçısı geniş hüquqlara malik idi. Duma üzvləri tərəfindən

¹⁶ Шрейдер Г.И. Город и городское положение 1870 г. В кн.: «История России в XIX в.», т.4. М. (б.г.), с.214.-215.

irəli sürülən təkliflər qanunlarla uzlaşmadığı və ya gündəlikdəki məsələlərin hüdudlarından kənara çıxdığı hallarda şəhər başçısına həmin təklifləri iclasın müzakirəsindən çıxarmaq hüququ verilirdi¹⁷. İclasa çıxarılan məsələlərin müzakirəsinin növbəliliyi haqqında qərarların iradələrinin qəbul edilib-edilməməsi şəhər başçısından asılı idi¹⁸. Şəhər bələdiyyə idarəsinin üzərinə şəhər təsərrüfatı və ictimai özünüidarəetmə məsələlərinin bilavasitə idarə edilməsi qoyulmuşdu. Ona görə də Əsasnamənin 72-ci maddəsinin tələblərinə müvafiq surətdə o, şəhər təsərrüfatı üzrə cari məsələlərlə məşğul olur, onun yaxşılaşdırılması üçün tədbirlər hazırlayır, dumanın qərarlarını icra edir, özünə gərəkli olan müəyyən məlumatları əldə etməklə, şəhər smetalarının layihələrini tərtib edir, дума tərəfindən müəyyənləşdirilən şəhər rüsumlarının toplanılması və bölüşdürülməsini təşkil edir və дума tərəfindən təyin olunmuş müddətlərdə özünün fəaliyyəti barədə hesabatlar təqdim edirdi. Upravanın dumaya ünvanlanmış hesabatları dumanın bu hesabatlar üzrə rəyi ilə birlikdə şəhər ictimaiyyətini məlumatlandırmaq məqsədilə dərc olunmalı idi. Şəhər bələdiyyə idarəsinin üzvləri dumanın iclaslarında və buradakı çıxışlarda iştirak etmək hüququna malik idilər, lakin yalnız qərarları olduqları halda səsvermə hüququndan istifadə edirdilər. Fövqəladə hallarda müvafiq tədbirlərin qəbul edilməsi, həmçinin şəhər təsərrüfatının və ictimai idarəetmənin ayrı-ayrı sahələrinin «müvəqqəti» idarəçiliyini həyata keçirmək üçün дума xüsusi icra komissiyaları təsis edə bilərdi.

Müasir dövrümüzdə bu məsələlərlə bağlı tarixi təcrübəni sadəcə indiki vəziyyətə şamil etmək deyil, onun müsbət məqamlarından və səhvlərindən yararlanmaqla istifadə olunması həm qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi, həm də təkmilləşdirilmiş normaların təcrübədə tətbiqi baxımından əhəmiyyətli ola bilər. Xüsusilə də diqqəti ona çəkmək lazımdır ki, həmin dövrdə keçirilmiş ilkin islahata görə nümayəndəli orqan şəhər ictimai idarəetməsinin quruluşunda başlıca mövqeyə malik idi. Ona görə də, Azərbaycan şəhərlərində indiki dövrdə özünüidarə elementlərinin gücləndirilməsi məqsədilə şəhər məclislərinin təsis edilməsi və müvafiq qanunla onların hüquqi vəziyyətinin müəyyənləşdirilməsi daha məqsədəuyğun olardı.

Şəhər ictimai özünüidarəsinin fəaliyyəti üzərində ictimai nəzarətin həyata keçirilməsi məqsədilə canişinin 18 mart 1877-ci il tarixli «Bakı şəhərində 1870-ci il Şəhər əsasnaməsinin tətbiqi haqqında» sərəncamı ilə Bakı şəhər işləri üzrə quberniya divanxanası yaradılmışdı. 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. Bu hallar istisna olmaqla, şəhər özünüidarəetmə orqanları onlara verilmiş səlahiyyətlər çərçivəsində tamamilə müstəqil fəaliyyət göstərirdilər və bu baxımdan da quberniya divanxanası şəhərlərin təsərrüfat binagüzarlığı ilə bağlı məsələlərə əhatəli şəkildə müdaxilə etmək hüququna malik deyildi¹⁹. Quberniya administrasiyasının təsdiqinə Şəhər dumasının yalnız ən vacib qərarları – şəhər məskunlaşmasının tənzimlənməsi və tikintisi üçün nəzərdə tutulmuş şəhər torpaqlarının plan tariflərinin müəyyən edilməsi, müddətsiz

¹⁷ GRMDTA, f.7, siy.1, iş 936, v.440.

¹⁸ Yenə orada, iş 936, v.442a.

¹⁹ ARDTA, f.50, siy.1, iş 84, v.277.

istifadədə olan mülklərin satın alınmasının şərtləri, şəhərin adından borc, zəminlik, təminatla bağlı haqqında qərarları verilirdi. Bununla yanaşı, dumanın bəzi qərarlarının – natural mükəlləfiyyətlərin pulla əvəz olunması ilə onların şəhərin ümumi vəsaitlərinə daxil edilməsi haqqında, körpülərin və piyadaçı yollarının qurulması və saxlanılmasının, tüstü bacalarının təmizlənməsinin, yanğından mühafizə xidmətinin, gecə gözətçilərinin saxlanılmasının şəhərin ümumi vəsaitləri hesabına aid edilməsi haqqında, şəhərin daşınmaz əmlakının özgəninkiləşdirilməsi, xüsusən də satışı, vergi tədiyələrinin məbləğinin artırılması barədə aktlarının qəbuluna da, дума tərəfindən tərtib edilən məcburi qərarların nəşrinə də administrasiyanın razılığı tələb olunurdu. İşlərin əksəriyyəti, o cümlədən illik smetalar təsdiqə məruz qalmırdı. Qubernatorun üzərinə yalnız şəhər özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin qanuniliyinə nəzarət etmək vəzifəsi qoyulmuşdu.

Qubernator дума və ya uprava tərəfindən qəbul edilən qərarlarda qanun normalarının gözlənilmədiyi və ya birbaşa pozulduğu hallarda onların hüquqi qüvvəsini dayandırmaq hüququna malik idi. Bu halda qubernator işi şəhər işləri üzrə quberniya divanxanasının müzakirəsinə verirdi. Barəsində etiraz verilmiş qərar mahiyyəti üzrə deyil, müstəsna olaraq onun qanuniliyi nöqtəyi-nəzərdən baxılırdı. Şəhər işləri üzrə divanxananın qərarından şikayətlər Senata verilirdi.

Bu qaydada mənfəət olan cəhət ondan ibarət idi ki, qanun dövlətdə tutduğu mövqeyə görə məhkəmə tərəfindən deyil, məmurlar tərəfindən təfsir edilirdi. Qanunun şərhçiləri qismində dövlət administrasiyasının yüksək mənsəb sahibləri və yerli özünüidarəetmənin nümayəndələrindən ibarət qarışıq kollegiya çıxış edirdi. Bu komissiyada administrasiyanın nümayəndələrinə münasibətdə seçkili vəzifəliyərin təmsilçiliyi aşağı düşürdü (4 administrasiya nümayəndəsinə qarşı 3 seçkili şəxs). Formal olaraq hər hansı iş apellyasiyaya – qanunun ali qoruyucusu olan senata qədər gedib çıxıb bilərdi, lakin quberniya idarələri şəhər idarələrinin fəaliyyətinə əsaslı şəkildə mane olmaq imkanına malik idilər. Qubernatorlar yerli özünüidarə orqanlarının müstəqilliyinə kəskin yanaşır və fürsət düşdükcə öz hakimiyyətlərini nümayəndə etdirirdilər. 1870-ci il Şəhər əsasnaməsi şəhər özünüidarəsinin və polis idarəçiliyinin səlahiyyətlərinin dəqiq bölgüsünü aparmamışdı ki, bu da özünüidarənin fəaliyyəti çətinləşdirirdi. Özünüidarə çərçivəsində hakimiyyət məcburiliyinin olmaması onu polis orqanından asılı vəziyyətə qoyurdu. Təminatlı hakimiyyət səlahiyyətlərinə malik olmaması şəhər özünüidarəetməsinin başlıca problemlərindən biri idi.

ƏDƏBİYYAT

1. Azərbaycan Respublikasının Dövlət Tarix Arxivi (ARDTA), f.50.
2. Gürcüstan Respublikasının Mərkəzi Dövlət Tarix Arxivi (GRMDTA), f.7.
3. Rusiya Dövlət Tarix Arxivi (RDTİ), f. 1268.
4. İsmayılov X.C. XIX əsrin II yarısında Azərbaycanda məhkəmə və yerli özünüidarə orqanları // «Hüquqi dövlət və qanun» jurnalı. Bakı, 2000, №9.
5. Записки о городском самоуправлении Александра Новикова, Бакинского городского головы. СПб.: 1904.
6. Мильман А.Ш. Политический строй Азербайджана в XIX – начале XX веков (административный аппарат и суд, формы и методы колониального управления). Баку: 1966.
7. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. Правительственная политика. Автореф. дис. ...д-ра ист.наук. Л.: 1985.

8. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собр.2-ое, СПб., тт.XLV, II, ч.1, XLIX, LI, 1874, 1876, 1877, 1879.
9. ПСЗРИ, собр.3-е, т.VIII, 1888.
10. Свод законов Российской империи (СЗРИ). СПб., 1876, , ст.ст. 1948-2108, с.422-457;, , отд. первое. Санкт-Петербург, 1874, ст. 48498, с. 821-839.
11. Шрейдер Г.И. Город и городское положение 1870 г. В кн.: «История России в XIX в.», т.4. М.: (б.г.).

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ ПО ГОРОДОВОМУ ПОЛОЖЕНИЮ 1870 г.

Х.Дж.ИСМАЙЛОВ

РЕЗЮМЕ

Городское самоуправление является важнейшим звеном в системе местного самоуправления. Становление городского самоуправления в Азербайджане имеет тысячелетнюю историю. Однако нормативно-правовое регулирование организации и деятельности городского самоуправления произошло во второй половине XIX века, и на основе этого происходило разграничение полномочий между органами государственной власти и городских общественных самоуправлений. В статье исследованы вопросы применения Городового положения 1870 г. к азербайджанским городам и анализируются нормы, связанные с организацией и деятельностью городского самоуправления.

PECULARITIES OF CITY SELF-GOVERNMENT ESTABLISHMENT IN AZERBAIJAN ON CITY POSITION OF 1870

Kh.J. ISMAYILOV

SUMMARY

City self-government is the major part in the system of local self-government. Establishment of city self-government in Azerbaijan has a thousand-year history. However, the normative-legal regulation of the organization and the activity of city self-government took place in the second half of XIX century and on the basis of it there was a delegation of powers between bodies of the government and city public self-governments. In the article questions of implementation application City position of 1870 to the Azerbaijan cities are investigated and the norms, related to the organization and activity of city self-government are analyzed.