

1918-1920 YILLARINDA AZERBAIJAN'DA TƏŞKİLATÎ VE HUKUKÎ YÖNLERİYLE ŞEHİR YEREL YÖNETİMLERİ

*1918-1920-Ci İllərdə Azərbaycanda Şəhər Özünüidarəetməsi:
Təşkilati Və Hüquqi Aspektləri*

*City Self-Government In Azerbaijan In 1918-1920: Organizational
And Legal Aspects*

*Xəyyam İSMAYILOV**

1. Giriş

Azərbaycanın hüquq tarixinin öyrəndiyi və həllinə çalışdığı məsələlərin içərisində dövlət təsisatlarının, eləcə də ictimai-hüquqi təsisatların təşkili və fəaliyyətinin hüquqi tənzimlənməsi ilə bağlı problemlər mühüm yerlərdən birini tutur. Məhz bu baxımdan Azərbaycan həududlarında yerli özünüidarəetmənin təzahür formalarını aydınlaşdırmaq, bu təşəkküllə bağlı ölkəmizin ərazisində zaman-zaman formalaşmış ənənələri diqqətdən keçirmək bir zərurət olaraq gündəmə gəlir. Onu da qeyd edək ki, Azərbaycanda şəhər özünüidarəetməsinin bu və ya digər dövrdəki vəziyyəti ilə bağlı əvvəllərdə ayrı-ayrı tədqiqatlar aparılsa da, onun ölkəmizin ərazisində təşəkkül tarixi problemlərinin araşdırılması, Azərbaycanın müxtəlif inkişaf mərhələləri, xüsusən də 1918-1920-ci illərdə mövcud olmuş Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti dövründə bu institutun təkamülü, xüsusən də onun fəaliyyətinin normativ hüquqi bazasının kompleks tədqiqi və təhlilinə o qədər də geniş yer verilməmişdir.

* Prof.Dr., Bakü Devlet Üniversitesi Hukuk Fakültesi, “Devlet ve Hukuk Nazariyesi ve Tarihi” Kürsüsü, e-mail: xayyam-ismail@mail.ru, tel.: +994503260916; +994125390484.

Bu məsələlərin çözülməsi, həm də Cümhuriyyətdən əvvəlki dövrün müvafiq fəaliyyətinin hansı istiqamətdə qurulmasını öyrənməkdən keçir. Belə ki, Azərbaycanca demokratik respublikanın yaranmasına qədər – 1917-ci ildə və 1918-ci ilin əvvəllərində Rusiyanın Müvəqqəti hökuməti, eləcə də Zaqafqaziya Komissarlığı yerli özünüidarətmə sahəsində bir sıra yeni normativ aktlar qəbul etməklə bu institutun təşkilinin ümumavropa standartları istiqamətində hərəkət etməyə və burjuva prinsiplərinə əsaslanan yeni islahatlar həyata keçirməyə cəhd göstərmişdilər. Çox güman ki, burjuva-demokratik hökuməti özünün modelində bütün ölkə ərazisində yerli özünüidarətmənin quruluşu üçün daha münasib olan «orta xətti» əsas götürmüşdü¹. Yerli özünüidarətmə orqanlarının üzərinə yeni dövləti funksiyalar qoymaqla, eyni zamanda hökumət onların müstəqilliyi üçün zəminlər yaratmağı və bu orqanların yerli sakinlərin içərisindən seçki yolu ilə formalaşdırılmasının təmin edilməsini qarşısına məqsəd kimi qoymuşdu.

Həmin dövrdə yerli özünüidarətmə islahatlarının (həm şəhər, həm də zemstvo) ölkədəki sosial-siyasi vəziyyət nəzərə alınmadan hazırlanmasına və bu baxımdan da onların həyata keçirilməsinin müvəffəqiyyətlə nəticələnə bilməyəcəyinə baxmayaraq, hər halda bu sahədə yaradılmış hüquqi bazanı tarixi-hüquqi bir nailiyyət kimi qiymətləndirmək olar. Məhz bu baxımdan əvvəlki dövrlərdə qanunvericilər və hüquqşünaslar tərəfindən Azərbaycan üçün yeni olan bir hüquq sahəsinin – bələdiyyə hüququnun işlənilib hazırlanması təcrübəsi müasir yerli özünüidarətmə sisteminin hüquqi bazasının formalaşdırılması, təkmilləşdirilməsi və inkişaf etdirilməsi zamanı diqqətdən kənar qalmamalıdır. Onu da qeyd etmək lazımdır ki, Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin fəaliyyətinin ilk dövrlərdə yerli idarətmə və özünüidarətmə ilə bağlı Rusiyanın Müvəqqəti hökumətinin və Zaqafqaziya Komissarlığının normativ-hüquqi aktlarının hüquqi qüvvəsi müəyyən dövr üçün (keçid dövründə) saxlanılmışdı. Bir qədər sonra Cümhuriyyətin yaradıcıları müstəqilliyini elan etmiş dövlətin idarətmə sisteminin təşkilində və təkmilləşdirilməsində yerli idarətmə və özünüidarətmə sahəsində toplanmış elmi-nəzəri və

¹ İsmayılov X.C. XIX əsrin II yarısı – XX əsrin əvvəllərində Azərbaycanda yerli özünüidarətmə: təşkilati və hüquqi aspektləri. Bakı: Elm və təhsil, 2009, s.220.

empirik materiallardan bəhrələnərək özünüidarəetmə təsisatlarının özlərinin təyinatına müvafiq surətdə səmərəli fəaliyyətinin təmin edilməsindən ötrü demokratik və bəşəri dəyərlərə söykənən hüquqi zəmin hazırlamışdılar.

2. Cümhuriyyət dövründə şəhər özünüidarəetməsinin bərpası ilə bağlı ilkin hüquqi addımlar

Hələ yaranışından başlayaraq əvvəllərdə mövcud olmuş şəhər dumaslarının və sadələşdirilmiş ictimai özünüidarə orqanlarının fəaliyyətini bərpa edən Cümhuriyyət hökuməti sonradan bu sahədə normativ-hüquqi bazanın yaradılması, müvafiq hüquqi bazanın təkmilləşdirilməsi istiqamətində ardıcıl işlər aparmışdır.

Belə ki, Azərbaycanın inzibati-ərazi bölgülərindəki hakimiyyət və idarəetmə orqanlarının təşkili və fəaliyyəti əvvəllərdə çar Rusiyası, Müvəqqəti burjua-demokratik hökuməti, Zaqafqaziya Komissarlığı və Zaqafqaziya Seymi dövründə qüvvədə olmuş qanunların göstərişlərinə (müəyyən istisnalarla) əsaslanırdı. Çünki Azərbaycan Cümhuriyyətinin Hökuməti özünün 23 iyun 1918-ci il tarixli qərarı² ilə idarəetmə və məhkəmə sahəsində yeni qanunlar qəbul edilənə və köhnələri təkmilləşdirilənə qədər keçmiş Rusiya və Zaqafqaziya qanunlarının hüquqi qüvvəsini Cümhuriyyətin ərazisində saxlamışdı³. Buna rəğmən yerli özünüidarəetmə sahəsində əvvəllər qəbul edilmiş qanunların da tətbiqinə yol verildiyindən onların əsasında Azərbaycan Hökumətinin 22 iyun 1918-ci il tarixli qərarı⁴ ilə Gəncə Şəhər Dumasının (30 iyunda isə quberniya hüduqlarında qəzalardakı şəhər özünüidarəetmə orqanlarının), sentyabrın 18-də verilmiş qərarla⁵ Bakı Şəhər Dumasının (daha sonra isə tədrici olaraq quberniyanın şəhərlərindəki özünüidarəetmə

² Азербайджанская Демократическая Республика (1918-1920). Законодательные акты (Сборник документов). Баку: «Азербайджан», 1998, с.193.

³ İsmayilov X.C. Azərbaycanın dövlət və hüquq tarixi: Dərslik. Bakı: Nurlan, 2006, s.430.

⁴ Азербайджанская Демократическая Республика (1918-1920). Законодательные акты..., с.190.

⁵ Азербайджанская Демократическая Республика (1918-1920). Законодательные акты ..., с.233.

təsisatlarının) fəaliyyəti bərpa edildi. Bu orqanların əvvəlki tərkibdə təşkili müəyyən səbəblər üzündən mümkün olmadığından onların çatışmayan üzvlərinin kooptasiya yolu ilə formalaşdırılması qərara alınmışdı.

Mövcud qanunlara uyğun olaraq Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin ərazisində özünüidarətmə orqanları qismində şəhərlərdə şəhər dumaları və dumalar tərəfindən seçilmiş bələdiyyə rəisliyi və onun vəzifəli şəxsləri fəaliyyət göstərirdilər. Şəhər dumaları Bakı, Gəncə və Zaqatala kimi quberniya mərkəzlərində, həmçinin qəza mərkəzləri olan bir sıra iri şəhərlərdə təşkil edilirdi. Nisbətən kiçik şəhərlərdə isə bu təsisatları sadələşdirilmiş ictimai özünüidarətmə orqanları əvəz edirdilər.

Şəhər ictimai özünüidarə orqanlarının fəaliyyətinin təmin edilməsi ilə əlaqədar büdcədən yardımçı vəsaitlərin ayrılması ilə yanaşı, şəhər təsərrüfatı üzrə müxtəlif işlərin görülməsi, vəba epidemiyası, səpmə yatacağı və digər xəstəliklərin qarşısının alınmasına yönəldilmiş tədbirlərin həyata keçirilməsi ilə bağlı kreditlərin buraxılması məsələləri Azərbaycan Parlamenti tərəfindən qəbul edilmiş müvafiq qanunlarda və hökumət qərarlarında öz əksini tapmışdı.

Bakı şəhər özünüidarətməsinə ilk vaxtlarda daha geniş hüquqlar verilmiş, xüsusilə də onun tərəfindən buraxılmış pul nişanlarının tanınması ilə bağlı Hökumətin hələ 1918-ci il sentyabrın 22 və 25-də verdiyi qərarlarda həmin əskinazların bütün ölkə ərazisində tədavüldə ola bilməsi və ümumi dövlət pul nişanlarına bərabər tutulması müəyyən edilmişdi. Müəssislər Məclisinin təşkilinə qədər Azərbaycanda fəaliyyət göstərməsi nəzərdə tutulan Parlamentin formalaşdırılması zamanı keçmiş Azərbaycan Milli Şurasının 44 üzvündən əlavə olaraq ali nümayəndəli orqanın tərkibinə kooptasiya ediləcək deputatlar müxtəlif milli komitələr, ictimai təşkilatlarla yanaşı, şəhər özünüidarətmə orqanlarından da seçilərək göndərməli idi⁶. Yəni, ölkənin ali nümayəndəli orqanının işində, ümumilikdə dövlətin idarə olunmasında şəhər özünüidarətmə orqanları bilavasitə öz nümayəndələri vasitəsi ilə iştirak edirdi. Bu zaman Parlamenta kooptasiya ediləcək deputatlardan 5-i

⁶ Дамиров М.А. Организация государственной власти в Азербайджане. 1918-1920 гг. (историко-правовое исследование). Одесса: Астропринт, 1998, с.115.

Bakı şəhərinin müsəlman olan дума üzvləri tərəfindən seçilməli idi. Şəhər özünüidarəetməsinin mövcud olduğu digər şəhərlərdə şəhərdən nümayəndəni həmin şəhərin müsəlman qılasnıları, qəzadan nümayəndəni isə keçmiş qəza müsəlman komitəsinin üzvləri seçirdilər.

Kooptasiya müvafiq şəhərdə şəhər başçısının, qəzalarda isə milli komitənin nümayəndələrinin rəhbərliyi ilə aparılır və hər bir deputat protokollarla və imzalanmış mandatlarla təmin olunurdular⁷. Azərbaycan Cümhuriyyətinin Nazirlər Şurası sədrinin Bakı Şəhər Bələdiyyə rəisinə 27 noyabr 1918-ci il tarixdə ünvanladığı 2695 saylı məktubunda bu prosesin həmin ilin dekabr ayının 3-dək başa çatdırılması xahiş olunurdu⁸. Nümayəndələrinin həm də universitet komissiyasının tərkibinə daxil olduğu Şəhər Duması Bakı Dövlət Universitetinin idarə edilməsində də iştirak edirdi⁹.

Azərbaycan türkcəsinin dövlət dili elan edilməsi haqqında hökumətin 27 iyun 1918-ci il tarixli qərarına¹⁰ uyğun olaraq bütün dövlət idarə və təşkilatlarında olduğu kimi, özünüidarəetmə təsisatlarında da kargüzarlığın azərbaycan türkcəsində aparılması, bütün vəzifələrin bu dili mükəmməl bilən savadlı şəxslərlə əvəzlənməsinə qədər rus dilindən müvəqqəti olaraq istifadə olunması nəzərdə tutulurdu. Bu tədbirin həyata keçirilməsi istiqamətində bütün rəsmi sənədlərin hər iki dildə yazılması zəruri hesab edilmiş, vəzifəli şəxslərin və qulluqçuların dövlət dilini bilmələrinin vacibliyi qeyd olunmuş, dövlət orqanları ilə yanaşı, şəhər duması və bələdiyyə rəisliyinin vəzifəli şəxslərinin və qulluqçularının adları və soyadlarının azərbaycan türkcəsində ifadə olunmasını nəzərdə tutan qərar¹¹ da qəbul edilmişdi.

⁷ İsmayilov X.C. Azərbaycanca yerli özünüidarəetmənin normativ hüquqi əsasları (genezisi və təkamülü). Bakı: Elm və təhsil, 2011, s. 253-254.

⁸ Azərbaycan Respublikasının Dövlət Tarix Arxivi (bundan sonra - ARDTA), f. 2802, siy.1, iş 10, vv.33-34.

⁹ İsmayilov X.C. Azərbaycanca yerli özünüidarəetmənin normativ hüquqi əsasları (genezisi və təkamülü)..., s. 254.

¹⁰ Yenə orada, s.254.

¹¹ ARDTA, f.19, siy.1, iş 295, v. 63.

Şəhər özünüidarəetmə orqanları əvvəllər seçilmiş tərkiblərdə (kooptasiya edilmiş üzvlərlə birlikdə) fəaliyyətlərini bərpa və davam etdirdiklərindən onların xeyli hissəsinin səlahiyyət müddəti başa çatmaqda idi. Bu məqsədlə uzun sürən müzakirələr nəticəsində şəhər dumalarının hüquq komissiyalarının rəylərini nəzər almaqla, Azərbaycan Cümhuriyyətinin hökuməti özünün 29 yanvar 1919-cu il tarixli qərarı ¹² ilə şəhər özünüidarələrinin qısnılarının səlahiyyət müddətlərinin yeni seçkilərin keçirilməsində uzadılmasını müəyyən etdi. Həmin qərarla daxili işlər nazirinə təcili surətdə şəhər dumalarına seçkilər haqqında qanun layihəsinin hazırlanması və hökumətin rəyindən sonra bu qanun layihəsinin Parlamentin müzakirəsinə çıxarılması həvalə olunurdu. Qanun layihəsinin hazırlanaraq qəbul edilməsi və onun əsasında seçkilərin keçirilməsinin 1919-cu il aprel ayının 1-dək başa çatdırılması nəzərdə tutulurdu.

3. Şəhər özünüidarəetməsi sahəsində yeni hormativ hüquqi aktlar və onların səciyyəsi

Daxili İşlər Nazirliyi yerli idarəetmə sahəsindəki islahatların əhəmiyyətini nəzərə alaraq «Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətində şəhər dumalarına seçkilərin keçirilməsi qaydası haqqında» qanun layihəsini hazırlayır və həmin layihə 7 avqust 1919-cu ildə Azərbaycan Parlamenti tərəfindən qəbul olunur. Digər sivil dövlətlər tərəfindən xalq hakimiyyətinə söykənməklə həyata keçirilmiş yerli özünüidarə islahatlarının mühüm xüsusiyyətlərini özündə əks etdirmiş bu qanun əsasən keçmiş Rusiya Müvəqqəti Hökumətinin 15 aprel 1917-ci il Qərarında olduğu kimi, dördüzlü (dördhəddli) formulun üzərində qurulmuşdu ¹³. Bu qanundakı mühüm dəyişiklik həqiqi hərbi xidmətdə olan şəxslərin seçki hüquqlarından məhrum edilməsi ilə əlaqədar idi. Yəni, hərbi xidmətdə olan şəxslər, quberniya və şəhər rəisləri, müvafiq qəzanın hüdudlarında inzibati hakimiyyətin nümayəndələri və onların köməkçiləri, yerli polis xidmətçiləri seçkilərdə iştirak etmirdilər. Əcnəbilər, qanunla

¹² Yenə orada, v. 7; «Azərbaycan» qəzeti, 1919, 5 fevral, №26.

¹³ ARDTA, f.970, siy.1, iş 247, v. 12.

göstərilmiş hallar üzrə cəza çəkənlər, qeyri-əxlaqi işlərin təşkilatçıları və törədilməsinə görə hüquqlardan məhrum edilmə və ya hüquqların məhdudlaşdırılması cəzaları nəzərdə tutulan cinayətlər üzrə məhkəmə və istintaq altında olanlar seçki hüququna malik deyildilər. Qanuna əsasən aktiv seçki hüququ cinsindən, dini əqidəsindən və milliyətindən asılı olmayaraq 20 yaşına çatmış və son 1 il ərzində həmin şəhərdə yaşamış bütün vətəndaşlara şamil edilirdi. Aktiv seçki hüququndan fərqli olaraq, дума müvəkkilinə passiv seçki hüququ üçün oturaqlıq senzi nəzərdə tutulmurdu. Yalnız əcnəbilər üçün (onların da seçilmək hüququ təsbit edililirdi) beş illik oturaqlıq senzi müəyyən edilmişdi. Şəhər dumasının üzvləri bərabər, müstəqil və gizli səsvermə əsasında 2 il müddətinə seçilməli idilər. «Qaydalar»ın 2-ci maddəsinə əsasən, Azərbaycanın şəhərləri üzrə дума üzvlərinin sayı aşağıdakı kimi müəyyənləşdirilmişdi: Bakı şəhəri üçün – 105, Şamaxı üçün – 37, Salyan üçün – 35, Quba üçün – 39, Lənkəran üçün – 21, Göyçay üçün – 20, Gəncə üçün – 74, Nuxa (Şəki) üçün – 51, Şuşa üçün – 54, Zaqatala üçün – 25, Ağdaş üçün – 20, Qazax üçün – 20. Hər bir şəhər bir seçki dairəsini əhatə edirdi ki, o da öz növbəsində ayrı-ayrı seçki məntəqələrinə bölünürdü.

«Qaydalar»da şəhər duması üzvlüyünə seçkilərin keçirilməsi ilə yanaşı, seçkilər zamanı yol verilən hüquq pozuntuları ilə bağlı şikayət və etirazların verilmə qaydası, habelə bu məsələlərin məhkəmədə baxılması proseduru əhatəli şəkildə tənzimlənirdi. Qanunun elan olunmasından bir ay müddətində bütün şəhər üzrə seçici siyahısı şəhərin bələdiyyə rəisi tərəfindən tərtib olunmalı və ictimaiyyətin diqqətinə çatdırılmalı idi. Seçici siyahısının elan olunmasından 5 gün müddətində yerli inzibati hakimiyyətin ali nümayəndəsi siyahı ilə bağlı protest, seçicilər isə şikayətlə şəhər upravasına müraciət edə bilərdilər. Şəhər bələdiyyəsi 5 gün müddətində həmin protest və şikayətlərə baxaraq qəbul edilmiş qərar haqqında onları ünvanlamış şəxslərə məlumat verməli idi. Həmin müddət ərzində şikayət və protesti göndərən şəxslərin bildiriş almadığı və ya etiraz və şikayətlərin nəticəsiz, yəni baxılmamış saxlandığı hallarda onları göndərən şəxslərin üç gün ərzində müvafiq dairə məhkəməsinə müraciət etmək hüququ qanunla təsbit olunurdu. Qanunla müəyyən edilmiş 5 gün ərzində bu şikayət və etirazlara baxan dairə məhkəməsinin

çıxardığı qərar qəti hesab olunur və ondan şikayət verilməsi nəzərdə tutulmurdu. Müvafiq şikayət və etirazlara dairə məhkəməsi tərəfindən genişləndirilmiş tərkibdə – beş hakimdən (onlardan ikisi fəxri hakimlər ola bilərdilər) ibarət tərkibdə baxılması müəyyənləşdirilmişdi ¹⁴.

Yuxarıda göstərilmiş qaydaya uyğun olaraq düzəlişlər edilmiş seçici siyahısı seçkilərin keçirilməsinə iki həftə qalmışdan gec olmayaraq yenidən ictimaiyyətə elan edilməli idi. Seçici siyahılarına daxil edilməyən və ya seçkilərin keçirilməsinədək seçki hüququndan məhrum olunmuş şəxslər seçkilərdə iştirak etmədilər. İctimai nəzarəti gücləndirmək və seçki kampaniyasının daha planlı və mütəşəkkil keçirilməsini təmin etmək məqsədilə «Qaydalar»ın 15-ci maddəsinə uyğun olaraq seçicilər içərisindən üç nəfər şəxs şəhər seçki komissiyasının tərkibinə daxil edildi və onların dəvət olunması şəhər başçısına tapşırılırdı.

Seçkilərin keçirilməsi zamanı prosesə nəzarət seçki komissiyasının sədrinə həvalə olunurdu. Komissiyasının sədri seçki keçirilən binada seçkilərin azad və düzgün aparılmasını pozacaq hər hansı bir hərəkətə, xüsusilə də təbliğatın aparılmasına yol verməməli idi (21-ci maddə). Seçkilərin keçirilməsinin ertəsi günü (əgər şəhər seçki məntəqələrinə bölünürdüsə, o zaman məntəqələrdən nəticələrin təqdim olunmasının ertəsi günü) şəhər seçki komissiyası əvvəlcədən təyin olunmuş vaxtda, açıq iclasda, seçicilərin nümayəndələrinin iştirakı ilə bütün seçki dairəsi üzrə verilmiş səsələrin hesablanması həyata keçirir və onun nəticələrini sədr və komissiya üzvləri tərəfindən imzalanan xüsusi vərəqədə qeyd edirdilər.

Proses başa çatdıqdan sonra seçki komissiyası öz fəaliyyətini dayandırır və bütün seçki sənədləri seçki vərəqələri ilə birlikdə iki gün ərzində yerli inzibati hakimiyyətin ali nümayəndəsinə göndərilir. Sonuncu 5 gün ərzində müvafiq dairə məhkəməsinə seçki prosesi və onun nəticələri ilə əlaqədar etirazla müraciət etmək hüququna malik idi. Seçkilərdə yol verilən qeyri-düzgünlüklərlə bağlı şikayətlər yalnız seçkidə iştirak etmək hüquqlarına malik olan şəxslər tərəfindən seçkilərin başa çatmasından 3 gün ərzində müvafiq dairə məhkəməsinə verilə bilərdi. Yerli inzibati

¹⁴ ARDTA, f.894, siy.2, iş 24, v.54-55.

orqanın etirazı və seçicilərin şikayətləri məhkəmə tərəfindən icraata götürüldükdən 7 gün müddətində baxılmalı idi. Məhkəmə tərəfindən seçkinin bütövlükdə düzgün keçirilmədiyini təsdiq olunmuşda və onun ləğvi haqqında qərarın çıxarıldığı təqdirdə Şəhər Bələdiyyə rəisi məhkəmənin bu iş üzrə qərarını aldıqdan sonra bir ay müddətində yeni seçkilərin keçirilməsi barədə qərar qəbul etməli idi. Əgər məhkəmə tərəfindən ayrı-ayrı дума üzvlüyünə namizədlərin düzgün seçilmədiyini təsdiq olunarsa, bu zaman şəhər bələdiyyəsi tərəfindən həmin şəxslər дума müvəkkillərinin siyahısından çıxarılır və дума üzvlüyünə namizədlərin müvafiq seçki siyahısı üzrə növbəti namizədlə əvəz olunurdu (32-ci maddə). Dairə məhkəməsinin bu məsələlər üzrə çıxardığı qərarından 3 gün ərzində Məhkəmə Palatasına şikayət verilə bilməsi nəzərdə tutulurdu. Belə şikayətlərə Məhkəmə Palatası geniş tərkibdə – 5 nəfər hakimin (onlardan ikisi fəxri hakim ola bilərdi) iştirakı ilə baxılmalı idi.

Seçkilərin keçirilməsinin bu qanunla nəzərdə tutulmayan halları ətraflı şəkildə «Qaydalar»ın 34-cü maddəsinə uyğun olaraq Daxili İşlər Nazirliyi tərəfindən hazırlanaraq təsdiq olunmuş «Duma üzvlərinin seçkilərinin keçirilməsi qaydası haqqında Təlimat»la¹⁵ tənzimlənirdi.

Şəhər özünüidarələrinin fəaliyyətini canlandırma biləcək insanların seçilməsi, müvafiq vəsaitlərin axtarılıb tapılması, hərtərəfli fəaliyyət imkanının təmin edilməsi üçün Müvəqqəti Hökumətin 9 iyun tarixli qərarı ilə (23 iyun tarixli qərarla Azərbaycanda öz hüquqi qüvvəsini saxlayırdı) şəhər özünüidarələrinə verilən geniş hüquqların və tam fəaliyyət müstəqilliyinin bu qanunda daha dəqiq və ətraflı olaraq öz inikasını tapması onun realizəsi yönümündə praktiki baxımdan vacib əhəmiyyət kəsb edirdi. Qanunun Parlament tərəfindən təsdiqindən və dərcindən sonra dərhal Azərbaycanın bütün şəhərlərində şəhər özünüidarəetmə orqanlarına seçkilərin keçirilməsi üçün genişmiqyaslı hazırlıq işlərinə rəvac verildi. Şəhər dumaları bu qaydalar əsasında qısa müddət ərzində formalaşdırıldı və fəaliyyətə başladı.

¹⁵ ARDTA, f.2802, siy 1, iş 22, v.169-174

Qəbul edilmiş qanunların izahı, onların təbliği istiqamətində bəzən obyektiv səbəblərdən asılı olsa da (hüquqşünasların çatışmazlığı, qanunların təfsiri ilə məşğul ola biləcək mütəxəssislərin olmaması), qeyri-fəallıq özünü biruzə verirdi ki, bu da sonda qanunların göstərişlərinin düzgün dərk edilməməsi baxımından kobud səhvlərə də yol verilməsi ilə nəticələnirdi. Belə ki, 1919-cu ilin sonu-1920-ci ilin əvvəllərində Gəncə Şəhər Dumasına seçkilərin keçirilməsinə hazırlıq ərafəsində Şəhər Bələdiyyə rəisi «Şəhər dumalarının üzvlərinin seçkilərinin keçirilməsi qaydası haqqında Qaydalar»a istinadən yalnız siyasi partiyaların дума üzvlüyünə namizəd siyahılarını təqdim edə bilməsini əsas götürərək, həmkarlar ittifaqından daxil olmuş şəhər duması üzvlüyünə namizədlərin siyahısının dərc edilməsinə icazə verməmişdi¹⁶. Həqiqətdə isə adı çəkilən qanunda belə bir tələb və ya göstəriş nəzərdə tutulmamışdı. Həmin qanunun 14-cü maddəsində göstəriləni kimi, «seçkilərin keçirilməsinə 10 gün qalmışdan gec olmayaraq seçicilərə seçilmək arzusunda olan дума üzvlüyünə namizədlərin siyahılarını şəhər başçısına təqdim etmək hüququ verilir. Siyahıda göstərilən namizədlərin sayı həmin şəhərdə seçilməli olan qısların ümumi sayından artıq olmamalıdır; nəzərdə tutulan miqdardan artıq olduqda siyahıda adları sonuncu yazılmış şəxslər hesaba alınmırlar. Siyahılar müvafiq şəhər üçün seçilməsi nəzərdə tutulan qısların ümumi sayından (qanunun 2-ci maddəsində müəyyən edilmişdi – X.İ.) az olmayan sayda seçicilər tərəfindən imzalanmalıdır. Hər bir seçici hər hansı qıslılığa namizəd siyahılarından yalnız birini imzalaya bilər. Təqdim olunmuş və bu maddənin şərtlərinə cavab verən siyahılar şəhər başçısı tərəfindən onların daxil olma ardıcılığı ilə nömrələnir və bu nömrələnmə üzrə, həmçinin siyahıları təqdim edən ərizəçilərin, partiyaların və ya qrupların istəyi üzrə işarələməklə, seçkilərin keçirilməsinə 7 gün qalmışdan gec olmayaraq, şəhər dumasının müəyyənləşdirdiyi qaydada ictimaiyyətə elan olunur»¹⁷. Göründüyü kimi, qanunda həmkarlar ittifaqından təqdim olunmuş siyahının elan olunması üçün heç bir qadağanedici göstəriş müəyyən olunmamışdı və həmin birləşən bütün qanuni göstərişlərə əməl edərək siyahı təqdim etdiyi və həmin siyahının dərc olunmasından imtina olunduğu halda, şəhər başçısının

¹⁶ Yenə orada, f.19, siy.1, iş 345, v. 33-33a.

¹⁷ ARDTA, f.894, siy.2, iş 24, v.55.

müvafiq hərəkətindən adı çəkilən qanunun 31-ci maddəsinin tələbləri gözlənilməklə şikayət verilməsi hətta baş tutmuş seçkilərin bütövlükdə ləğvi üçün hüquqi əsas sayıla bilərdi.

Şəhər dumalarına seçkilər zamanı belə bir tendensiya müşahidə edilirdi ki, digər millətlərdən olan kişi və qadınlar bir yerdə səs verdikləri halda, müsəlman qadınlarının ayrıca – onlar üçün yaradılmış xüsusi bölmələrdə səs vermələri üçün şərait yaradılmışdı ¹⁸. Bu, bir tərəfdən qadın və kişiyə bərabərliyin verilməsi fonunda əsrlər boyu formalaşmış ənənələrin birdən-birə aradan qaldırılmasının qeyri-mümkünlüyündən asılı idisə, digər tərəfdən dini etiqad azadlığının gözlənilməsi və din-darların heysiyyətinə ehtiramla yanaşılmasını ifadə edirdi. Bununla belə, ictimai işlərə əvvəllərdə həvəs göstərməyən müsəlman qadınları Cümhuriyyət dövründə şəhər özünüidarəetməsinə seçkilərə böyük maraq göstərirdilər.

4. 1918-1920-ci illərdə şəhər özünüidarəetmə orqanlarının strukturu və fəaliyyət istiqamətləri

Şəhər özünüidarəsinin strukturu Dumanın dəftərxanasını, Şəhər Başçısının dəftərxanasını, torpaq, su təminatı, əməyin mühafizəsi, təsərrüfat, tədris-təhsil, maliyyə, tikinti, statistika şöələrini, tibb-sanitariya bürosunu, məhkəmə bölməsini və məhkəmə qərarlarının icrası üzrə şöəni, habelə müxtəlif sahələr üzrə yaradılmış komissiyaları əhatə edirdi. Struktur hissələrdən hər birinin səlahiyyət dairəsi müvafiq təlimatlarda öz əksini tapırdı. Hər bir şöbə və bölmə vaxtaşırı özünün fəaliyyəti haqqında Şəhər Dumasının qarşısında hesabatla çıxış edirdi. Məsələn, dumanın məhkəmə bölməsinin 1919-cu il üçün təqdim etdiyi hesabatda daxil olan iddia ərizələrinin sayı, şəhər tərəfindən qaldırılan iddialar, şəhərə qarşı verilən iddia ərizələri, xüsusi, apellyasiya və kassasiya şikayətlərinin verilməsi ilə bağlı məlumat, məcburi qərarların pozulması haqqında cinayət işlərinin daxil olması ilə bağlı məlumat, notariat əməliyyatlarının (ev qəbalələrinin, girov kağızlarının verilməsi və s.) aparılması ilə əlaqədar təkliflər, məhkəmə iclaslarının, bələdiyyə və digər

¹⁸ Yenə orada, f.19, siy.1, iş 345, v. 65-65a.

iclasların çağırılması ilə əlaqədar məlumatlar, verilən yazılı rəylər, upraya təqdim edilən icra vərəqələri və s. ümumi sayı haqqında məlumatlar əks etdirilmişdi¹⁹.

Şəhər özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin ayrı-ayrı xüsusi hallarının tənzimlənməsi məqsədilə Bakı və Gəncə şəhər dumalarının təlimatları hazırlanaraq təsdiq olunmuşdu. Təlimatlarda şəhər təsərrüfatının qaydaya salınması ilə əlaqədar mühüm tədbirlərin həyata keçirilməsi üzrə dumaların səlahiyyətləri məcmusu geniş əks etdirilirdi. Həmin səlahiyyətlərin – şəhər planının tərtib edilməsi və bu plan əsasında tikinti işlərinin düzgün aparılması üzərində nəzarətin həyata keçirilməsi, şəhərin xeyrinə tutulması müəyyən edilmiş vergilərin yığımının təmini, küçə və meydanların, körpülərin, ictimai bağların, su quyularının və s. qurulması, onların işlək vəziyyətdə saxlanılması, məktəblərin, ictimai kitabxanaların, teatrların, səhiyyə ocaqlarının yaradılması və idarə edilməsi, mənzil məsələlərinin həlli, əmək birjasının normal fəaliyyətinin təmin edilməsi və s. kimi funksiyaların həyata keçirilməsi ilə əlaqədar şəhər özünüidarə orqanları tərəfindən çoxsaylı qərarlar qəbul edilmişdi.

Təlimatlara uyğun olaraq şəhər özünüidarəetmə orqanlarına qulluqçuların qəbulu Şəhər Bələdiyyəsinin qərarları ilə həyata keçirilirdi. Hər hansı yeni açılmış vəzifəyə və ya vakansiyaya şəhər ictimai idarəsinin əvvəllər xidmətdən ya ştat ixtisarı, ya da işçidən asılı olmayan digər səbəblər üzündən azad olunmuş keçmiş qulluqçuları ilkin olaraq iddiaçı ola bilərdilər. Həm qulluqçuların, həm də fəhlələrin vəzifə üzrə irəli çəkilməsi zamanı hər hansı bərabər şərtlər çərçivəsində üstünlük şəhər ictimai idarəsinin Qulluqçu və Fəhlələr İttifaqının İdarə heyətinin namizədinə verilirdi. Şəhər Bələdiyyəsinə işçilərin qəbulu və ya onların xidmət üzrə yerlərinin dəyişdirilməsi zamanı şəhər təsərrüfatının mənafeyinə zidd addımlar atıldıqda Qulluqçu və Fəhlələr İttifaqının İdarə heyətinə Şəhər Bələdiyyəsindən Duma Komissiyasına (adətən Arbitraj Komissiyasına) şikayət etmək hüququ verilmişdi²⁰. Duma Komissiyasının 10 gün müddətində həmin şikayətə baxmadığı halda

¹⁹ İsmayılov X.C. Azərbaycanca yerli özünüidarəetmənin normativ hüquqi əsasları (genəzi və təkamülü)..., s.261; Həmçinin bax: ARDTA, f.389, siy.1, iş 82, v.1-49a.

²⁰ ARDTA, f. 2802, siy.1, iş 22, v.91-91a.

onun hərəkətlərindən İttifaqın İdarə heyəti Şəhər Dumasının ümumi yığıncağına şikayət verə bilərdi. Şəhər Bələdiyyəsi bu şikayəti aldıqdan sonra dumanın ilk növbəti iclasına 3 gün qalmışdan gec olmayaraq (əks təqdirdə sonrakı növbəti iclasa saxlanılırdı) onu iclasın gündəliyinə daxil etməli idi. Şəhər ictimai idarəsinin qulluqçu və fəhlələrinin işdən azad edilməsi də Şəhər Bələdiyyəsinin qərarı əsasında həyata keçirilirdi. İşdən azad olunma ilə əlaqədar Şəhər Bələdiyyəsi iki həftə əvvəl həm işdən azad olunacaq şəxsi, həm də şəhər ictimai idarəsinin Qulluqçu və Fəhlələr İttifaqının İdarə heyətini xəbərdar etməli idi. Sonuncuya bələdiyyənin müvafiq qərarına 5 gün müddətində etiraz etmək hüququ verilmişdi. Bələdiyyənin həmin etirazı təmin etməkdən imtina etdiyi halda iş baxılması üçün 3 gün müddətində dumanın müvafiq komissiyasına ötürüldü ki, o da etirazın daxil olduğu vaxtdan iki həftə ərzində məsələyə baxaraq mübahisəni həll etməli idi. Əks təqdirdə işin baxılması dumanın ümumi yığıncağına keçirilirdi. Təlimatlarda şəhər özünüidarələrinin qulluqçu və fəhlələrinin işdən azad olunmalarının digər halları, işdən azad olunma ilə bağlı verilən müavinətlər, habelə iş vaxtı və istirahət vaxtı, iş vaxtından əlavə işlər, əməyin mühafizəsi, əmək haqqı, müavinət və pensiya məsələləri də ətraflı şəkildə əks etdirilirdi.

Şəhərlərin təsərrüfat həyatının dinamik inkişafının təmin edilməsi istiqamətində şəhər özünüidarəetmə orqanlarına geniş səlahiyyətlər verilmişdi. Bu xüsusda şəhər dumalarının və upravalalarının fəaliyyətində müxtəlif səpkili məsələlərin həlli ilə bağlı mərkəzi dövlət hakimiyyəti orqanları qarşısında vəsatətlərlə çıxış etmək üzrə səlahiyyətlərindən istifadə etmələri daha çox nəzərə çarpırdı. Belə ki, müvafiq sahələr üzrə xidmət və istehsalla məşğul olacaq obyektlərin idarə edilməsi üzrə xüsusi təsisatların yaradılması haqqında hökumət qarşısında qaldırılmış çoxsaylı vəsatətləri, Bakı Şəhər Dumasının 11 dekabr 1919-cu il tarixli yığıncağında müzakirə olunaraq qaldırılması barədə qərar çıxarılmış «Azərbaycan Cümhuriyyəti şəhərlərinin (şəhər ictimai idarələrinin) maliyyə-iqtisadi vəziyyətinin tədqiq edilməsi üçün şəhər nümayəndələrinin iştirakı ilə xüsusi Parlament komissiyasının yaradılması haqqında», «Maliyyə-iqtisadi məsələlərin müzakirəsi üzrə Bakı Şəhər Dumasına Azərbaycan şəhərlərinin nümayəndələrinin qurultayının çağırılması üçün icazə

verilməsi barədə», «Ərzaq böhranının yüngülləşdirilməsi məqsədilə təcili olaraq hökumətin və ictimai təşkilatların nümayəndələrindən ibarət tərkibdə bahalıqla mübarizə üzrə Xüsusi Komitənin yaradılması haqqında» vəsatətləri²¹, dumanın 17 fevral 1920-ci il tarixli iclasında «Bakı şəhərinin xeyrinə neft məhsullarından xüsusi rüsumun müəyyən edilməsi haqqında», «Yanğından mühafizə nəqliyyatının saxlanılması üzrə xərclərin sığorta cəmiyyətlərinə həvalə olunması haqqında», «Şəhər hüdüdlərində ərzaq məhsullarının buraxılışı və satışı üzərində şəhər nəzarətinin təşkili barədə» vəsatətləri²², həmçinin şəhər dumalarının bu və ya digər əlavə şəhər məsrəflərinin öhdəsindən gəlinməsi üçün kreditlər ayrılması və ya yardımlar göstərilməsi ilə bağlı hökumət qarşısında qaldırılmış vəsatətləri nümunə kimi göstərmək olar. O dövrün çoxsaylı arxiv materialları bütün vəsatətlərin təmini üçün şəhər özünüidarəetmə orqanları tərəfindən geniş yazışmaların aparılmasını təsdiqləyir.

Şəhər özünüidarəetmələri dövlətin və millətin mənafeyi ilə bağlı məsələlərdə, xüsusilə də milli orduya yardımla bağlı məsələlərdə yaxından iştirak edirdi. Belə ki, Bakı Şəhər Duması özünün 1920-ci il 23 mart tarixli iclasında Bakı Piyada Alayı üçün bayraq alınmasını və qurumun adından alaya təhvil verilməsini Şəhər Upravasına bir vəzifə olaraq həvalə etmiş və bu barədə xüsusi qərar çıxarmışdı²³. Ordunun təchizatı işinə şəhər özünüidarəsi imkanları daxilində mütəmadi olaraq yardımlar göstərirdi.

Əmək nazirinin 4 mart 1920-ci il tarixdə Bakı Şəhər Bələdiyyə rəisinə məktubunda şəhər təsərrüfatında iş vaxtından əlavə işlərin qaydası və şərtləri, həmçinin normal iş vaxtının müəyyən edilməsinin işlənilib hazırlanması haqqında məsələnin müzakirəsi məqsədilə Şəhər Upravasının, Şəhər Qulluqçu və Fəhlələri İttifaqının, Səhiyyə və Əmək nazirliklərinin nümayəndələrindən ibarət birgə xüsusi komissiya yaradılması ilə bağlı müraciət edilmiş, sonradan bu məsələ dumanın səlahiyyətlərinə aid edildiyindən Şəhər Dumasının təşkil etdiyi Arbitraj Komissiyasının həllinə verilmişdi²⁴.

²¹ Yenə orada, v.184-186.

²² Yenə orada, f.2802, siy.1, iş 127, v.39-39a.

²³ Yenə orada, f.2802, siy.1, iş 127, v.53-53a.

²⁴ Yenə orada, v.46-46a.

Şəhər özünüidarəetmə orqanları bir sıra qanunların, o cümlədən «Mənzil, ticarət və digər sahələrdən istifadə şərtləri və istifadəyə görə maksimum qiymətlərin müəyyən edilməsi haqqında» 12 aprel 1920-ci il tarixli qanunun²⁵ hazırlanması, müzakirəsi və qəbulunda fəal iştirak etmişdilər. Belə ki, Parlamentin Qanunvericilik Təklifləri Komissiyası 15 noyabr 1919-cu il tarixdə adı çəkilən qanun layihəsinin müzakirəsi ilə bağlı komissiyanın iclasında iştirak etmək üçün Bakı Şəhər Dumasından iki nəfər nümayəndənin göndərilməsi ilə əlaqədar Şəhər Bələdiyyəsinə müraciət ünvanlamış və bu barədə qərar da qəbul etmişdi²⁶. Həmin qanun 1917-ci il 5 avqust tarixli keçmiş müvəqqəti hökumətin analoji qanunundan bir sıra mühüm dəyişikliklərlə fərqlənirdi. Belə ki, qanunun hüquqi qüvvəsi bütün ticarət müəssisələrinə şamil olunur, kirayə haqqının son həddi hesablanarkən faiz artımı 4 və 6 rəqəmlərinə vurulmaqla əvəzlənir, bütün şəhərlər və bütün qiymətlərdən olan binalar bərabərləşdirilir, ödəmənin (haqqın) artırılmasına yalnız bu qanunun qüvvədə olduğu dövrdə xərclərin yüksəlməsi hallarında yol verilir, zəruri təmirin məcburiliyi müəyyən olunur və s. dəyişikliklər öz əksini tapırdı. Qanuna əsasən yaradılması nəzərdə tutulmuş və mənzil və digər sahələrdən istifadə üzrə mübahisəli məsələlərin həlli ilə məşğul olacaq barışdırıcı mənzil komissiyalarının mənzil kirayəçilərindən olan üzvləri şəhərin mənzil təşkilatlarının sahə yığıncaqları tərəfindən (hər sahədən 2 nəfər olmaqla), ev sahiblərindən olan üzvləri isə Bakı ev sahibləri İttifaqının ümumi yığıncağı tərəfindən seçilirdi.

Şəhər özünüidarəetmə orqanlarının yaxından iştirakı ilə hazırlanmış və Parlament tərəfindən 27 iyul 1919-cu il tarixdə qəbul edilərək təsdiq olunmuş «Azərbaycan şəhərlərində daşınan yüklərdən şəhərlərin nəfinə pudhesabı vergi haqqında» qanun²⁷ adı çəkilən verginin tətbiqində şəhər özünüidarəetmə orqanlarına fəaliyyət sərbəstliyi verirdi. Qanunun normalarına uyğun olaraq Bakı Şəhər Bələdiyyəsinə gətirilən və aparılan yüklərdən şəhərin nəfinə çəki yığımının tutulmasına icazə verilməsi haq-

²⁵ Азербайджанская Демократическая Республика (1918-1920). Законодательные акты..., с.169-178; "Azərbaycan" qəzeti. 1920, 17 aprel, №75.

²⁶ ARDTA, f. 2802, siy.1, iş 127, v.24-24a.

²⁷ Азербайджанская Демократическая Республика (1918-1920). Законодательные акты..., с.92-94; "Azərbaycan" qəzeti. 1919, 31 iyul, №160.

qında daxili işlər nazirinin məruzəsini dinləyərək Nazirlər Şurası 17 noyabr 1919-cu il tarixdə Bakı şəhərinə həmin verginin 1920-ci il martın 1-dək yığılmasının həvalə olunması ilə bağlı qərar qəbul etmişdi. Şəhər Bələdiyyəsi sonradan həmin müddətin 1921-ci il yanvarın 1-dək uzadılması haqqında vəsatət qaldırılması ilə bağlı Şəhər Dumasına müraciət etmişdi²⁸. Analoji qərarlar digər şəhər özünüidarələri ilə əlaqədar da verilmişdi.

Bununla belə, həmin qanunun şəhər özünüidarələri tərəfindən tətbiqi zamanı müəyyən ziddiyyətli məqamlar da ortaya çıxırdı. Belə ki, Nuxa Şəhər Duması 27 iyul 1919-cu il qanununun qəbulundan və Rusiyanın Müvəqqəti hökuməti tərəfindən 1917-ci il sentyabrın 29-da yeni redaksiyada qəbul edilən və Cümhuriyyətin ərazisində hökumətin 23 iyun 1918-ci il tarixli qərarı ilə hüquqi qüvvəsini saxlamış «Şəhər gəlirləri və məsəfləri haqqında Əsasnamə»-sində nəzərdə tutulmuş «şəhərlərin xeyrinə xüsusi yığımın tətbiq olunması barədə şəhər özünüidarələrinin vəsatət qaldırmaq hüququnu» müəyyən edən müddəanın qüvvəyə gətirilməsindən əvvəl özünün 1917-ci il 5 sentyabr tarixli qərarı ilə şəhərdən daşınan mallara pudhesabı vergini tətbiq etmişdi. Cümhuriyyət dövründə bunun qeyri-qanuni olduğunu və şəhərin xeyrinə həmin verginin daxili quru yolları ilə, yəni kənd, rabitə, poçt, qəza, quberniya, dövlətdaxili quru yollar vasitəsilə aparılan və gətirilən yüklərə aid edilmədiyini, Nuxanın isə dəmir yolu, dəniz və çay yolları xətlərindən kənarında yerləşməsinə əsas götürərək, hökumət Nuxa Şəhər Dumasının əvvəlki qərarını təsdiqləyən 30 oktyabr 1918-ci il tarixli şəhərin xeyrinə pudhesabı verginin müəyyən edilməsi barəsindəki qərarının Cümhuriyyətin yuxarıda adı çəkilən qanununa zidd olduğunu hesab etmiş və Gəncə qubernatoruna 22 iyul 1919-cu il tarixli göndərdiyi təqdimatla bununla bağlı tədbir görülməsini tapşırırmışdı²⁹. Gəncə qubernatorunun dairə məhkəməsinin inzibati şöbəsinə dumanın hərəkətləri ilə bağlı göndərdiyi etiraz yuxarıda qeyd olunanlar baxımından (yəni, dumanın qərarının yeni qanunun qəbul edilməsindən əvvəl verildiyi və əvvəlki qanunlar üzrə belə yığımın tətbiqi üzrə hər hansı qadağanın nəzərdə tutulmaması nöqtəyi-nəzərindən) əsassız hesab edilmiş və onun baxılmamış saxlanılması haqqında məhkəmə tərəfindən 28 oktyabr 1919-

²⁸ ARDTA, f. 2802, siy.1, iş 127, v.12

²⁹ Yenə orada, f.19, siy.1, iş 296, v.184-186.

cu il tarixdə qətnamə çıxarılmışdı³⁰. Həmin qətnamə Gəncə qubernatorluğu tərəfindən vaxtında, yəni Mülki Mühakimə İcraatı Nizamnaməsinin 748-ci maddəsində müəyyən olunmuş müddətdə apellyasiya şikayəti verilmədiyindən qüvvəyə minmişdi. Ona görə də dairə məhkəməsinin qərarının inzibati hakimiyyət tərəfindən deyil, yalnız Azərbaycan Parlamentinin müəyyən etdiyi qaydada, ali məhkəmə orqanı (Azərbaycan Senatı) tərəfindən ləğv edilməsi mümkün hesab olunurdu. Senat isə yaradılmamışdı və Uprava vergini yığmaqda davam edirdi. Hökumətin yenidən Daxili İşlər Nazirliyinin təmsalında Gəncə qubernatorluğuna ünvanladığı 10 fevral 1920-ci il tarixli təqdimatla Şəhər Dumasının «qeyri-qanuni olaraq» müəyyən etdiyi verginin yığılması məqsədilə yaratdığı sərhad məntəqələrinin, yığım yerlərinin ləğv edilməsi barədə göstəriş verilməmişdi³¹. Nuxa Şəhər Bələdiyyəsi öz növbəsində Gəncə qubernatoruna göndərdiyi 1 mart 1920-ci il tarixli məktubda Gəncə Dairə Məhkəməsinin inzibati şöbəsinə qubernator tərəfindən verilən etirazın qanuni əsasının olmaması ilə bağlı çıxarılmış 28 oktyabr 1919-cu il tarixli qətnaməyə istinadən və hələ təsis olunmamış Azərbaycan Senatı tərəfindən onun ləğv olunmamasını göstərərək, şəhərin xeyrinə pudhesabı verginin yığılmasının davam etdirilməsini mümkün və vacib hesab etmiş və yerli inzibati orqanın bu məsələyə müdaxiləsinin yolverilməz olduğunu nəzərə çatdırmışdı³². Gətirdiyimiz bu nümunədə bir tərəfdən həmin dövrdə qanunvericilik bazasının tam formalaşmaması və təkmilləşdirilməməsi, nəzərdə tutulan mühüm təsisatların hələ də yaradılmaması baxımından qanunların tətbiqində və dövlət hakimiyyəti və özünüidarəetmə qurumları arasında müəyyən ziddiyyətli anların yaşanması, bu zaman məhkəmələrin öz fəaliyyətlərində tam müstəqilliyə malik olmaları və müvafiq qərarlar qəbul etmələri müşahidə olunur, digər tərəfdən isə şəhər özünüidarəetmə orqanlarının həqiqətən də müstəqil və sərbəst fəaliyyəti üçün geniş imkanların mövcud olması açıq-aşkar bəlli olur.

Şəhər dumalarının normayaradıcılığı fəaliyyətində onun tərəfindən təsis edilən və ya nəzarətində olan ayrı-ayrı qurumların nizamnamələrinin

³⁰ Yenə orada, v.192-192a.

³¹ Yenə orada, v.186-186a.

³² Yenə orada, v.191-191a.

qəbul edilməsi də mühüm yer tuturdu. Belə ki, Bakı Şəhər Duması tərəfindən 1918-ci il yanvarın 13-də qəbul edilmiş Bakı Əmək Birjasının Nizamnaməsi şəhər özünüidarəetməsi tərəfindən təsis edilmiş və işə götürülmə ilə əlaqədar bir tərəfdən fəhlələr və ümumilikdə qazanca ehtiyacı olan şəxslər, digər tərəfdən isə işə götürənlər (sahibkarlar) arasında əhatəli və planlı şəkildə həyata keçirilən əməli vasitəçilik məqsədi güdən bir qurumun fəaliyyət istiqamətlərini müəyyənləşdirirdi³³. Nizamnaməyə uyğun olaraq, Birjanın idarəçiliyi Duma tərəfindən bir il müddətinə seçilən və fəhlələrin həmkar təşkilatlarının və işəgötürənlərin təşkilatlarının nümayəndələri (hər birindən 4 nəfər olmaqla), sədr və onun müavinindən ibarət olan Komitə tərəfindən həyata keçirilirdi. Əmək Birjasının xidmətləri hər iki tərəf üçün pulsuz müəyyən edilirdi. Şəhər özünüidarəsi tərəfindən Əmək birjasına ayrılan bütün vəsaitlər Duma tərəfindən baxılaraq təsdiq olunmalı idi. Qanuna əsasən birjanın maliyyə-pul hesabatı şəhər özünüidarəetməsinin digər təsisatları üçün nəzərdə tutulmuş ümumi qaydalara uyğun olaraq təftiş edilməli idi. Pensiyalar haqqında Nizamnamənin işlənilib hazırlanmasına cəlb olunan şəhər özünüidarələrinin üzvləri həmin qanunvericilik aktının layihəsi ilə bağlı bir sıra mühüm təkliflərlə çıxış etmişdilər.

Milliləşdirilmə işlərinin həyata keçirilməsində də şəhər özünüidarəetmə orqanları fəallıq nümayiş etdirirdilər. Hökumətin 28 avqust 1918-ci il tarixli «İbtidai məktəblərin və orta təhsil müəssisələrinin milliləşdirilməsi haqqında» qərarının³⁴ təhsilin adı çəkilən təhsil müəssisələrində Azərbaycan türkcəsində aparılmasının məcburiliyini nəzərdə tutan müddəalarına uyğun olaraq dövlət dilində təhsil verən pedoqoji və digər kursların, ibtidai və orta məktəblərin açılmasında, fəaliyyət göstərməsində şəhər özünüidarəetmə orqanları yaxından iştirak edirdilər. Belə ki, Gəncə Şəhər Bələdiyyəsinin Şəhər Dumasına 26 dekabr 1919-cu ili tarixdə ünvanladığı məktubda yerlərdə məktəblərin milliləşdirilməsi həyata keçirilən zaman neqativ hallara yol verilməsinin müşahidə olun-

³³ İsmayılov X.C. Azərbaycanca yerli özünüidarəetmənin normativ hüquqi əsasları (genəzi və təkamülü)..., s.269; Həmçinin bax: ARDTA, f.784, siy.1, iş 1, v.3-4.

³⁴ Азербайджанская Демократическая Республика (1918-1920). Законодательные акты..., с.225-226.

ması və bu faktların valideynlər tərəfindən edilən müraciətlərdə də təsdiq edilməsi qeyd olunurdu. Məktubda osmanlı türkcəsindəki dərslərlərin qeyri-anlaşıqlı olması, bir çox sahələr üzrə dərslərlərin çatışmaması ilə əlaqədar müvafiq dərslərlərin ana dilində hazırlanması, azərbaycan, ərəb və fars dillərini bilən mütəxəssislərin – ixtisaslı kadrların, həmçinin türk dili üzrə ali təhsilli ixtisaslı müəllimlərin hazırlığı ilə bağlı Xalq Təhsili Nazirliyi qarşısında vəsatət qaldırmanın zəruriliyi diqqətə çəkilirdi. Eyni zamanda cəbr, coğrafiya, fizika, həndəsə, triqonometriya, riyaziyyat fənnlərinin müvəqqəti olaraq rus dərslərlərindən istifadə olunmaqla öyrənilməsi, digər fənnlərin – tarix və ədəbiyyatın isə azərbaycan türkcəsində (ərəb və fars dillərini də daxil etməklə) gücləndirilmiş tədrisinin aparılması məqsədəuyğun hesab edilirdi³⁵.

1920-ci il fevralın 22-də Daxili İşlər Nazirliyinin nəzdində yaradılmış Azərbaycan Cümhuriyyəti Paytaxtının milliləşdirilməsi üzrə Dövlət komissiyasının tərkibinə daxili işlər nazirinin hazırladığı proqrama uyğun olaraq şəhər dumasının da 3 nümayəndəsi seçilmişdi³⁶. Komissiyanın işi küçələrin, meydan və bulvarların adlarının dəyişdirilməsi, paytaxtdakı ünvanların, nömrələnmənin, reklamların, bildiriş lövhələrinin və s. dəyişdirilməsi və milli adlara uyğunlaşdırılmasından ibarət idi. Bu işlərin sürətləndirilməsi və səmərəliliyinin artırılması məqsədi ilə həmin il martın 5-də eyni adlı Duma komissiyası da təsis edilmişdi.

5. Dövlət hakimiyyəti orqanları ilə şəhər özünüidarəetmə təsisatları arasında əlaqələr

Şəhər özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyəti üzərində nəzarət müasir dövrümüzdə olduğundan fərqli olaraq, qubernatorlara və Daxili İşlər Nazirliyinə məxsus idi. Şəhər ictimai idarələrinin qəbul etdikləri qərarların qanuniliyinin yoxlanılması prosesi elə bu qurumların özlərinin bəzi hallarda qanuna riayət etməmələri üzündən pozulurdu. Belə ki, Bakı Şəhər Dumasının «1919-cu il üçün müxtəlif növ ticarət və sənaye məşğuliyyətindən alınacaq şəhər vergisinin artırılması haqqında» 17

³⁵ ARDTA, f. 19, siy.1, iş 297, vv.121-122a.

³⁶ Yenə orada, f. 2802, siy.1, iş 127, vv.50-50a.

dekabr 1918-ci il tarixli qərarı vergiqoymanın son hədləri ilə bağlı qanunla müəyyən edilmiş normanın pozulması ilə müşayiət olunduğundan nəzarətedici orqanların protestinə məruz qalmalı idi³⁷. Lakin həmin qərarın surəti yerli inzibati orqanın ali nümayəndəsinə göndərilməmiş, əvəzində şəhər vergisinin maksimal məbləğlərinin müəyyən edilməsi və dəyişdirilməsi hüququnun yalnız qanunvericilik hakimiyyətinə malik olan orqana – Parlamentə məxsus olmasına baxmayaraq, şəhər bələdiyyəsinin sərəncamı ilə dumanın qərarı qeyri-qanuni olaraq icraya yönəldilmişdi.

Əlbəttə ki, hərbi əməliyyatlar və özbaşınalıq dövründə şəhər təsərrüfatına dəymiş ziyanın aradan qaldırılması üçün, normal həyat şəraitinə keçid zamanı şəhərlərə lazım olan əlavə xərclərlə bağlı şəhər özünüidarələri müvafiq hallarda şəhərə aid olan məsələlər üzrə hökumətə təqdimatla müraciət etmək hüquqlarına malik idilər. Lakin qanun şəhər ictimai təsərrüfatının və idarəetməsinin bütün sferalarının idarə olunmasının qanuni zəminlər əsasında və yerli şəraitin xüsusiyyətlərinə uyğun olaraq mərkəzi hakimiyyətin müvafiq orqanlarının müşahidəsi altında həyata keçirilməsini müəyyən edirdi və bununla bağlı məsuliyyəti şəhər özünüidarələrinin üzərinə qoyurdu. Öz növbəsində inzibati orqanların bu prosesə müdaxiləsinin və məcburetməsinin normal yolu məhkəməyə müraciətdən keçirdi. Həmin müşahidə – şəhər özünüidarələrinin fəaliyyəti üzərində nəzarət isə qanunlara əməl olunmasının təmin edilməsi, bu təsisatların yüksək səviyyədə müvəffəq fəaliyyətinə yardım göstərilməsi və müəyyən dərəcədə həmahəngliyə nail olunması məqsədini güdürdü.

Hələ 1918-ci il noyabrın 27-də Nazirlər Şurasının İşlər İdarəsinin Bakı Şəhər Bələdiyyəsinə göndərdiyi 2699 sayılı məktubda özünüidarəetmə orqanlarının hökumətə ünvanlanan bütün vəsatətləri və məruzələrinin Daxili İşlər Nazirliyi vasitəsi ilə göndərilməli olduğu bildirilirdi³⁸. Bununla belə, bəzi hallarda qanunun tələbi və hökumətin həmin tələblə bağlı göstərişinin yerinə yetirilməməsi oxşar müraciətlərin sonralar da təkrarlanmasına rəvac vermişdi. Belə ki, Daxili İşlər Nazirliyinin quberni-

³⁷ ARDTA, f. 19, siy.1, iş 295, vv.190-190a.

³⁸ Yenə orada, f. 2802, siy.1, iş 10, v.60.

yaların yerli idarəetmə orqanlarına göndərdiyi 3 yanvar 1920-ci il tarixli təminnamədə şəhər dumalarının həm daxili işlər naziri tərəfindən təsdiqə məruz qalan (Müvəqqəti Hökumətin 7 sentyabr 1917-ci il tarixli qərarı üzrə yeni redaksiyada Şəhər Əsasnaməsinin 79-cu maddəsinə uyğun olaraq), həm də belə təsdiqin tələb olunmadığı bütün qərarlarının şəhər bələdiyyələrinin mərkəzi hakimiyyətin yerli nümayəndələri vasitəsilə deyil, qanuna zidd olaraq bilavasitə özlərinin Daxili İşlər Nazirliyinə göndərdikləri, bu zaman göndərilən sənəddə qərarın özünün deyil, onun qısa mahiyyətinin əks etdirildiyi qeyd olunurdu³⁹. Digər tərəfdən, qanunda göstəriləyi kimi (Şəhər Əsasnaməsinin 82-ci maddəsi), daxili işlər nazirinin təsdiqi tələb olunmayan bütün дума qərarları onların göndərilməsindən iki həftə müddətində mərkəzi hakimiyyətin yerli nümayəndələri tərəfindən dairə məhkəməsinə etiraz verilmədiyini halda (həmin qərarların qanuna uyğun olmaması ilə bağlı) qanuni qüvvəsini alırdı. Etiraz verildiyi halda isə müvafiq qərarın icrası qanuni qüvvəsini alanadək dayandırılırdı. Məhz bu baxımdan həm təsdiqi tələb olunan, həm də tələb olunmayan дума qərarlarının tam mətninin mərkəzi hakimiyyətin yerli nümayəndələrinə göndərilməsinin vacibliyi vurğulanırdı. Əks halda, nə müvafiq qərarı çıxarmış дума tərkibinin qanuniliyi, nə də qərarın həqiqiliyi haqqında hökm vermək mümkünsüz hesab olunurdu⁴⁰. Şəhərlərin gəlirləri və məsrəfləri üzrə smetaların layihəsinin də bütün əlavələr və izahlarla birlikdə Daxili İşlər və Maliyyə Nazirliklərinə göndərilməsi eyni prosedur əsasında həyata keçirilməli idi.

Bununla yanaşı, qeyd olunan təminnamədə şəhər dumalarının şəhərlə bağlı mərkəzi hakimiyyət və idarəetmə orqanlarına ünvanladığı vəsatətlərin (istər hökumətin hər hansı razılığını, istərsə də müvafiq məsələ barədə sərəncam verməsini nəzərdə tutan xahişnamələrin) də yerli idarəetmə orqanları vasitəsilə verilməsinin (baxmayaraq ki, qanunda belə vəsatətlərin yerli idarəetmə orqanları vasitəsilə göndərilməsi ilə bağlı birbaşa göstəriş müəyyən olunmamışdı) zəruriliyi göstərilirdi. Əks təqdirdə şəhər özünüidarəetmə orqanlarının bilavasitə olaraq (yerli idarəetmə orqanlarına bildirməməklə) mərkəzi hakimiyyət və idarəetmə

³⁹ Yenə orada, f. 19, siy.1, iş 295, v.215.

⁴⁰ Yenə orada, v.215.

orqanlarına ünvanlanmış bütün qərarlarının və vəsatətlərinin hərəkətsiz və nəticəsiz saxlanılacağı onların diqqətinə çatdırılırdı ⁴¹.

Qanun, həmçinin, qubernatorların və Bakı qradonaçalnikliyinin timsalında yerli inzibati hakimiyyətin ali nümayəndələrinə şəhər özünüidarələrinin fəaliyyətinin təhlilini aparmaq və işlərin təftişini keçirmək (Şəhər Əsasnaməsinin 101-ci maddəsi) hüququ verirdi. Bu, həm də, ona görə vacib hesab olunurdu ki, şəhərlərin çətin maliyyə vəziyyəti nəzərə alınaraq, özünüidarəetmə orqanlarının vəsatətləri əsasında onlara ayrılmış kredit və yardımlardan bir çox hallarda təyinatı üzrə istifadə olunmurdu. Şəhərin abadlaşdırılması istiqamətində çəkilən artıq xərclərlə əlaqədar, geniş miqyaslı yoluxucu xəstəliklərlə mübarizə məqsədilə və yaxud təbii fəlakətlərlə bağlı vəsaitlərin ayrılması ilə yanaşı, şəhərlərin cari məsrəflərinin ödənilməsi ilə əlaqədar kreditlərin ayrılması barədə mütəmadi olaraq hökumətə təqdimatlar ünvanlanırdı. Təftişlər nəticəsində isə bəlli olurdu ki, şəhər özünüidarələri nəinki şəhər gəlirlərinin qanunda göstərilən mənbələrindən tam şəkildə istifadə etmirlər, həm də şəhər dumaları tərəfindən müəyyən olunan vergi və yığımların şəhər kassasına daxil edilməsi üçün kifayət edəcək tədbirlər görmürlər. Digər tərəfdən, eyni fəaliyyət istiqamətli müəssisələrdən şəhər vergisinin tutulması bərabər şəkildə aparılmırdı, yəni eyni vergi bir vergi ödəyicisindən digəri ilə müqayisədə daha çox məbləğdə alınır. Şəhər vergiqoymasının bir sıra növləri, məsələn mənzil vergisi bəzi yerlərdə ümumiyyətlə yığılmırdı. Şəhər təsərrüfatının belə nizamsız aparılması zamanı isə hökumət kreditləri nəinki hər hansı bir işə kömək edir, əksinə şəhərlərin defisitinin yüksəlməsinə gətirib çıxara bilirdi⁴². Bununla əlaqədar, şəhər özünüidarələrinə göndərilən təminatnamələrdə şəhər təsərrüfatının qaydaya salınması istiqamətində işlər aparılması, bu məqsədlə şəhər rüsumlarının qalıqsız daxil olmasına diqqətin artırılması və qanunda göstərilən şəhər gəlirləri mənbələrindən müvafiq şəkildə istifadə olunması tövsiyə olunurdu.

Eyni zamanda şəhər özünüidarəetmə orqanları özlərinin yığıncaqlarında apardıqları müzakirələrin yekunu olaraq mərkəzi dövlət hakimiyyəti

⁴¹ Yenə orada, v.215a.

⁴² Yenə orada, v.191.

orqanlarının, xüsusilə də Daxili İşlər Nazirliyinin bəzi qərarları və göstərişlərinin qanuna zidd olduğu barədə iddialar qaldırır və yuxarı orqanlar və ya məhkəmələr vasitəsilə onların ləğvinə nail olmağa çalışırdılar. Belə ki, ilk vaxtlarda mövcud vəziyyət nəzərə alınaraq polis strukturunun saxlanılmasının özünüidarəetmə orqanının fəaliyyət sferasından alınaraq ümumi quberniya administrasiyasının inzibati idarəçiliyinə keçirilməsinə baxmayaraq inzibati orqanların şəhər bələdiyyələrinə göndərdikləri məktublarda polisin saxlanılması və onların yerləşdikləri binaların təmir edilməsi ilə vəzifələrinin yerinə yetirilməsi xahiş olunurdu⁴³. Bununla yanaşı, Daxili İşlər Nazirliyinin müvafiq təlimatında polisə bağlı bütün xərclərin özünüidarəetmə orqanlarına şamil edilməsi də nəzərdə tutulmuşdu. Bakı şəhər özünüidarəetməsi qüvvədə olan mövcud qanunlara istinadən belə qaydanın mövcud olmadığını və müvafiq qanunlara qanunvericilik qaydasında bununla bağlı heç bir dəyişikliyin edilmədiyini və Daxili İşlər Nazirliyinin bu məsələdə qanunla ona verilmiş hüquqlardan kənara çıxdığını nəzərə çarpdırmış, lakin bu ziddiyyətli vəziyyəti araşdıraraq (bu məsələ ilə əlaqədar Şəhər Upravasının məruzəsini dinləyib müzakirə etdikdən sonra), özünün 9 may 1919-cu il tarixli iclasında qanunvericilik qaydasında müstəqil qurum kimi Bakı Şəhər Polisinin təsis olunması haqqında məsələnin həllinə qədər polisin saxlanılmasında və onun binalarının təmir olunmasında iştirak etmək və bu məqsədlə Şəhər Dumasına vəsait ayrılması ilə bağlı hökumət qarşısında vəsatət qaldırılması haqqında qərar qəbul etmişdi⁴⁴.

6. Nəticə

Azərbaycan Cümhuriyyətinin müstəqilliyinin tanınmasından sonra Şəhər Dumasının yeni tərkibinin seçilməsi üçün dumanın 13 yanvar 1920-ci il tarixli iclasında şəhər müvəkkillərinin seçkilərinin keçirilməsi haqqında «Qaydalar»ın 13-cü maddəsi rəhbər tutulmaqla, qılsnıların seçilməsi həmin il fevralın 6-na təyin edilmişdi⁴⁵. Lakin yanvarın 22-də Bakı Şəhər Upravasının müvəkkillərin seçilməsi üzrə komitəsinin

⁴³ ARDTA, f.2802, siy.1, iş 22, vv.105a-106.

⁴⁴ ARDTA, f.2802, siy.1, iş 22, vv.107-107a.

⁴⁵ Yenə orada, iş 127, v.15.

iclasında «Müsavət», «İttihad» və «Sosial-İnqilabçılar» partiyalarının nümayəndələri bir çox sakinlərin seçici siyahılarına salınmadığını əsas götürərək seçkilərin keçirilmə müddətinin təxirə salınmasını, əks təqdirdə seçkilərdə iştirakdan imtina edəcəklərini əvvəl şifahi, sonra isə yazılı şəkildə bəyan etmişdilər. 31 yanvar 1920-ci il tarixində keçirilən şəhər ictimai idarəsinin yığıncağında seçkilərin keçirilməsi müddəti təxirə salınmış və bütün seçici siyahılarının ətraflı şəkildə yoxlanılmasından sonra mart ayının əvvəllərində keçirilməsini planlaşdırmışdı⁴⁶.

Hökumət şəhər özünüidarətmə orqanlarının müvəffəq fəaliyyəti haqqında məsələyə çox böyük önəm verir və onların öz funksiyalarını həyata keçirməsində tam dəstəyini ifadə edirdi. Bu xüsusda özünüidarətmə qurumlarına şəhər təsərrüfatının tənzimlənməsi və normal məcrada inkişafı yönümündə hərtərəfli yardım göstərilməsi ilə bağlı hökumətin mütəmadi olaraq yerli inzibati orqanlara verdiyi məcburi göstərişlərini qeyd etmək yerinə düşərdi. Lakin eyni zamanda hökumət əhalinin mənafeləri keşiyində durduğunu və ictimai özünüidarətmə orqanları tərəfindən qanunların düzgün icrasının təmin olunması ilə bağlı özünün qarşısında duran konkret vəzifələri bütün inzibati strukturlara və ictimaiyyətə bəyan edirdi.

Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti tərəfindən yeni siyasi gerçəkliklərin nəzərə alınması şərtilə şəhər özünüidarətməsinin hüquqi əsaslarının işlənilib hazırlanması Azərbaycan dövlətinin demokratikləşdirilməsi və vətəndaş cəmiyyəti institutlarının inkişafı istiqamətində irəliyə doğru atılmış mühüm addım idi. Şübhəsiz ki, şəhər özünüidarəçiliyinin hüquqi əsaslarının konkret məzmunu başlıca olaraq Azərbaycanın XX əsrin əvvəllərindəki şəraiti üçün hesablanmışdı və bu baxımdan da, əsasən tarixi-hüquqi əhəmiyyət kəsb edir. Bununla belə, birinci respublika dövründə şəhər özünüidarətməsi islahatlarının işlənilib hazırlanması zamanı sosial siyasətin prioritetlərinin dəqiq ifadə edilməsini, hüquqi və sosial mexanizmlərin uzlaşdırılması təcrübəsini bu günki gerçəkliklər baxımından, xüsusilə də müasir hüquq elminin metodoloji kompleksinin və onun nəzəri yükünün bütün bəşəriyyətin hüquqi fikrinin

⁴⁶ Yenə orada, v.33-34.

nailiyyətləri nəzərə alınmaqla yerli özünüidarəetmə islahatının daha da dərinləşdirilməsi, onun həyata keçirilməsi və özünüidarəetmə orqanlarının özlərinin fəaliyyəti üçün etibarlı elmi bünövrənin təminatına imkan verdiyi bir vaxtda olduqca dəyərli nümunə hesab etmək olar.

Digər tərəfdən, şəhər özünüidarəetməsi sahəsində islahatların məzmununun müəyyənləşdirilməsində sosial-iqtisadi və ictimai münasibətlərin yetkinliyi mühüm rol oynayırdı. İslahatlar yalnız dövlət və özünüidarəetmə orqanlarının sıx əməkdaşlıq etdiyi, onların münasibətlərinin isə müəyyən müvazinət üzərində qurulduğu halda müvəffəqiyyətlə inkişaf etdirilə və səmərə verə bilirdi. Bu dövrün şəhər özünüidarəetmə orqanlarının təcrübəsi müasir şəraitdə özünüidarəetmə institutlarının dövlət idarəetməsinə qarşı qoyulduğu bir zamanda xüsusilə əhəmiyyətlidir. Həmin təcrübə Azərbaycanda dövlət hakimiyyəti ilə özünüidarəetmə orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlərin müəyyənləşdirilməsi məqsədilə qanunvericilik bazasının daha da ciddi şəkildə işlənilib hazırlanmasının zəruriliyini diqtə edir.