

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ БАКУ в конце XIX - начале XX вв.

Кямаля ОДЖАГОВА



Азербайджанский Институт Стратегических Исследований
Развития Кавказа

КЯМАЛЯ ОДЖАГОВА

**ГОРОДСКОЕ
САМОУПРАВЛЕНИЕ БАКУ
в конце XIX - начале XX вв.**

Баку - 2003

Научный редактор:
Эльдар Мамед оглы Исмаилов

**Кямаля Расим кызы Оджагова. Городское
самоуправление Баку в конце XIX - начале XX вв.
Баку, 2003. -135 с.**

В книге анализируется деятельность органов бакинского городского самоуправления в различных областях и сферах городской жизни, процедура выборов в эти органы и характер их взаимоотношений с царской администрацией в конце XIX - начале XX вв.

Книга рассчитана на историков, преподавателей, аспирантов и всех, кто интересуется историей Баку.

0503020907
О ----- С грифом
N(098) -2003

© Азербайджанский Институт Стратегических
Исследований Развития Кавказа, 2003.

© «Нурлан», 2003

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	Стр. 4
ВВЕДЕНИЕ	6
ГЛАВА I. Введение в Баку городского общественного управления	11
§ 1. Система управления г. Баку после завоевания Россией	11
§ 2. Реформа системы управления г. Баку 1870 и 1892 гг. и введение городского самоуправления ...	25
ГЛАВА II. Избирательная система и структура органов самоуправления г. Баку.....	42
§ 1. Выборы в органы городского самоуправления.....	42
§ 2. Внутреннее устройство органов городского самоуправления.....	56
ГЛАВА III. Деятельность органов самоуправления г. Баку.....	70
1. Бюджет города Баку	70
2. здравоохранение	81
3. Образование.....	87
4. Благоустройство	94
5. Водоснабжение.....	103
6. Продовольственное обеспечение.....	110
7. Благотворительная деятельность.....	115
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	119
ЛИТЕРАТУРА	125

ПРЕДИСЛОВИЕ

В проблематике истории городов Кавказа вопросы введения в них самоуправления являются одними из наиболее важных. В этом направлении учеными проделана определенная работа. Начиная с 60-х годов XX века, были изданы ряд монографических трудов, обобщающих работ, в которых в той или иной степени затронуты проблемы введения и развития самоуправления в городах Кавказа.

Однако в кавказской историографии до сих пор не было специальной работы, посвященной изучению истории самоуправления в городах Азербайджана - в целом, и в Баку - в частности.

Между тем исследование истории бакинского городского самоуправления имеет важное теоретическое и практическое значение, так как Баку во второй половине XIX в. превратился в крупнейшую нефтяную столицу мира и тем самым сыграл важную роль в социально-экономическом и культурно-политическом развитии всего кавказского региона. Недостаточно полная разработка вопросов, связанных с введением и развитием самоуправления в Баку, не позволяла создать полную картину истории города Баку, да и городов Азербайджана в целом.

Монография К. Оджаговой является первым специальным исследованием, которое восполняет этот пробел в кавказской историографии. Именно в этом и заключается научная ценность данного исследования.

В представленной монографии на основе системного подхода проанализированы социально-экономические и политические предпосылки введения городского самоуправления в Баку, сущность Городовых положений 1870 г. и 1892 г., структура органов бакинского городского самоуправления, процедура выборов в эти органы, характер их

взаимоотношений с царской администрацией, деятельность органов самоуправления в различных областях и сферах городской жизни.

*Член - корр. АН Азербайджана,
доктор исторических наук, профессор
М.А. Исмаилов*

ВВЕДЕНИЕ

Одной из важнейших проблем истории Кавказа является изучение истории его городов, без чего невозможно создать целостную картину происходящих в регионе исторических процессов.

Общеизвестно, что среди городов Кавказа г. Баку занимает особое место. В течение второй половины XIX -начала XX вв. он превратился из небольшого провинциального городка Северного Азербайджана в одну из крупнейших нефтепромышленных столиц мира и сыграл важную роль в социально-экономической, культурной и общественно-политической жизни всего кавказского региона.

Именно в Баку в последней четверти XIX в. одним из первых на Кавказе было введено городское самоуправление, представлявшее собой представительное муниципальное учреждение.

Введение городского самоуправления в Баку было вызвано развитием капиталистических отношений и призвано было служить, прежде всего, интересам буржуазии. Однако в целом деятельность органов городского самоуправления была направлена на удовлетворение потребностей всего городского населения и на улучшение благоустройства города.

Принципы формирования, структура, основные формы и специфические особенности деятельности органов городского самоуправления, изучение всего исторического опыта этого института очень актуально, так как он может быть использован при создании и организации работы современных городских структур Баку. Особенно полезен опыт работы бакинского городского самоуправления в организации финансового контроля, в решении вопросов, связанных с благоустройством города, заведованием школьным, меди-

цинским, благотворительным делом, торговлей, продовольственным снабжением и т.п.

Вышесказанное становится еще более очевидным, если учесть, что бакинские органы городского самоуправления в начале XX в. выполняли свои функции не только в мирное время, но и военный период, в обстановке экономического спада, испытывая финансовые трудности, что схоже с теми условиями, в которых приходится работать современным бакинским городским структурам.

В литературе дооктябрьского периода (1917 г.), посвященной проблемам городского самоуправления в России, содержатся интересные данные, позволяющие проанализировать различные направления деятельности органов самоуправления.¹

Особого внимания заслуживают работы, посвященные проведению городских реформ на Кавказе. Среди последних следует выделить работу О.Семина,³ содержащую ценный материал о деятельности органов самоуправления в г. Баку.

Весьма симптоматично, что в поисках наиболее эффективной формы и направления деятельности городских общественных самоуправлений, авторы конца XIX - начала XX вв. обращались к опыту европейских стран. Таковы, например, работы Вотье - Мориса, А. Шоу и И.Полонского.⁴

В советский период городское самоуправление крайне редко становилось объектом специального исследования, и, как правило, это были небольшие по объему работы.⁵ В какой-то степени этот пробел восполнялся за счет работ, посвященных в целом изучению истории городов, в которых в той или иной степени затрагивались вопросы самоуправления.⁶

Редким исключением явилась монография В.А.Нардовой.⁷ В ней впервые в советской историографии глубоко и всесторонне освещена правительственная политика в области городского самоуправления во второй половине XIX в., в

частности детально рассмотрены проблемы, связанные с городской реформой 1870 г., проанализированы роль и место органов городского общественного самоуправления в государственной системе России и т.д.

В азербайджанской историографии, начиная с послевоенного периода, появился ряд работ, посвященных изучению различных проблем истории городов.⁸ Но в этих работах основное внимание уделялось социально-экономическим и политическим аспектам проблемы.

Большую ценность представляют труды А.Мильмана, который глубоко исследовал сущность и особенности политического строя в Азербайджане. Им также рассмотрена и деятельность органов самоуправления, особенности введения в Азербайджане городских реформ 1870 и 1892 годов.

В 80-е годы XX века в азербайджанской историографии появился целый ряд работ по истории городов Северного Азербайджана,¹⁰ в которых рассмотрены административное управление, население, экономика и культура различных городов начиная с оккупации Северного Азербайджана Россией и до февральской революции 1917 г. Однако в этих работах вопросы, связанные с городским самоуправлением, лишь слегка затронуты. К тому же среди вышеуказанных исследований отсутствует работа, посвященная в таком же тематическом объеме и в тех же хронологических рамках изучению истории г.Баку.

Ценный материал о структуре и сущности городского управления в городах Северного Азербайджана, в том числе и Баку, во второй половине XIX в. содержится в монографии профессора Э.Б.Мурадалиевой.¹¹ Автор глубоко и всесторонне рассматривает дореформенное управление городами, раскрывает сущность колониальной политики царизма в области управления городами, коротко останавливается и на деятельности бакинского городского управления, общественном управлении в других городах Северного Азербайджана.

На основе фактических материалов всесторонне освещена деятельность представителей интеллигенции в органах бакинского городского самоуправления Д.С.Гусейновой.¹² Особый интерес представляют данные о динамике численности интеллигенции в составе органов бакинского самоуправления, их национальном составе и роли в деятельности этих органов.

Вопросы городских реформ и городского самоуправления в Северном Азербайджане, в том числе и в Баку, затронуты также в ряде обобщающих работ по истории Азербайджана.¹³

Краткий историографический обзор свидетельствует, что в исторической литературе до сих пор отсутствует специальная работа, посвященная системному изучению истории бакинского городского самоуправления за весь период его существования. К тому же ознакомление с работами советского периода, в которых в той или иной степени затронуты вопросы, связанные с городским самоуправлением - в целом, и с бакинским - в частности, показало, что, несмотря на определенные достижения, в подходе к изучению этой важной темы имелись значительные изъяны. Они грешат тенденциозностью, необъективностью, что прежде всего выражалось в стремлении авторов умолчать или умалить значение той большой работы, которая была проделана органами бакинского городского самоуправления, и дать этой деятельности в целом негативную оценку. Это обстоятельство объясняется наличием в советское время множества политических установок, исключавших возможность объективной трактовки фактического материала. Одной из таких неукоснительных цензурных установок являлось утверждение о том, что органы городского самоуправления, как буржуазные, были враждебны, а в лучшем случае - безучастны к нуждам простого народа и города. В условиях тоталитарного режима не допускалось объективное освеще-

ние многих исторических проблем, в том числе и деятельности органов бакинского городского самоуправления.

Вот почему, отдавая должное своим предшественникам, нельзя не отметить, что содержащийся в их работах материал требует повторного критического анализа.

Настоящая книга является первой в отечественной историографии работой, посвященной комплексному исследованию истории зарождения и развития бакинского городского самоуправления за весь период его существования.

ГЛАВА I

ВВЕДЕНИЕ В БАКУ ГОРОДСКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Система управление г. Баку после завоевания Россией

В 1806 г., после завоевания Бакинского ханства Россией, здесь было введено управление бакинского коменданта, которое просуществовало до 1840 г.

В апреле 1806 г. первому российскому управителю в Баку графу Гудовичу было поручено учредить «в сем в городе временное правительство под председательством российского коменданта, там находящегося, придав ему помощников, как из российских, так и из персидских чиновников и казначея для сбора и хранения казенных доходов. Сии доходы ... должны быть обращаемы как на чрезвычайные расходы, так и на общепользные, которые¹⁴ могут со временем послужить к расширению торговли».

Этот документ характеризует отношение колонизаторов к городу и его населению. Определение доходности города, то есть того, сколько путем всяческих налогов можно выжать денег из местного населения, изыскание средств к расширению этих доходов, создание правительства, в качестве основной цели преследующего осуществление взимания налогов, для чего и учреждалась должность казначея, определение статей расхода на чрезвычайные надобности, т.е. на военные цели, и на расширение торговли, т.е. на увеличение дохода в казну - вот что интересовало царское правительство. И ни одного слова о расходах на благоустройство города, на удовлетворение потребностей населения города. Резиденцией коменданта был Баку, представлявший

собой в то время небольшой портовый город с населением в 2.235 человек.¹⁵

Управление коменданта состояло из самого коменданта, плац-адъютанта, офицера для особых поручений, полицмейстера, смотрителя за казенным хозяйством, казначея с канцелярией и переводчиков. Вся административная власть принадлежала коменданту, военной частью ведал плац-адъютант. Комендантское управление создавало своеобразный военно-административный режим.

До 1812 г. в Баку не существовало особых городских органов управления.

В феврале 1812 г. было издано «Постановление о городском суде для крепости Баку с округом», на основе которого был создан Бакинский городской суд, обладавший не только судебной властью, но одновременно являвшийся и административным органом. Он решал хозяйственные дела комендантского управления, составлял сметы городских доходов, контролировал строительство в городе и т.п.

В 1823 г. Ермоловым было составлено «Постановление о городском положении», на основе которого были утверждены штаты городского суда.

В его состав входили: председатель /комендант/, четыре заседателя, избиравшиеся на год по два от беков и от городских старшин (по одному от азербайджанской и армянской частей населения), письмоводитель, мирза и писари. С 1828 г. заседатели стали избираться на три года.

Бакинский городской суд был упразднен на основании «Учреждения для управления Закавказским краем» от 10 апреля 1840 г. В том же году была ликвидирована комендантская система управления. Обязанности коменданта возлагались на начальников гарнизонов городов до упразднения военных крепостей в Закавказье по указу царя от 21 октября 1867 г.

По уже указанному закону от 10 апреля 1840 г. города Закавказья подразделялись на четыре группы: многолюдные, средние, малолюдные и заштатные с местечками.¹⁶

В соответствии с этой градацией Баку был отнесен к средним городам, и состав управления им был представлен городничим, двумя депутатами от города, двумя квартальными надзирателями и 10 полицейскими. Городские депутаты избирались сроком на один год из числа состоятельных горожан.

6 декабря 1859 г. в связи с землетрясением в Шемахе, последовал указ о преобразовании Баку в губернский город и переименовании Шемахинской губернии в Бакинскую. Это сыграло большую роль в экономическом и политическом развитии Баку.

Как правило, функции полиции ограничивались охраной порядка на улицах города. Она, в силу своей некомпетентности, фактически не занималась вопросами городского хозяйства, благоустройством Баку, хотя население города к тому времени испытывало огромные затруднения в жилье, водоснабжении, освещении и других самых необходимых бытовых условиях.

Преобразование Баку в губернский центр повлекло за собой изменения в системе управления городом. Для непосредственного управления городом была образована бакинская городская полиция, возглавлявшаяся полицмейстером. В состав полиции вошли: 2 пристава (исполнительный и следственный), 4 квартальных надзирателя, базарный смотритель, конные и пешие есаулы и другие чиновники.

В 1867 г. дела по заведованию городскими доходами и расходами были переданы Общим присутствиям уездных полицейских управлений по городским делам. Таким образом, городские полицейские управления были объединены с уездными полицейскими управлениями. Лишь в 1875 г. в Баку была создана отдельная, неподведомственная уездному управлению городская полиция под председательством

полицейстера. Городское хозяйство перешло в ее ведение. В функции полиции входило составление смет доходов и расходов, сбор городских налогов, освещение и отопление казенных помещений, санитарный надзор за улицами и рынком города, принятие мер по предупреждению эпидемий и т.п.

Контроль за своевременным поступлением денежных сборов с городских жителей производился двумя городскими депутатами.

Говоря о городском хозяйстве, нельзя обойтись без анализа бюджета города, без определения статей доходов и расходов.

В отчетах шемахинского губернатора за 1852 и 1853 годы приводятся следующие данные по бюджету г. Баку.¹⁷

	1852 г.	1853 г.
Остаток прошлых лет	8.125 руб.	10.901 руб.
Приход	8.542-"-	11.326-"-
Расход	5.766 -"-	8.753 -"-
Остаток и поддержка против годового дохода	2.776 -"-	2. 573 -"-

К сожалению, в этих отчетах не указаны источники доходов и статьи расходов, и, конечно, не предусматривались расходы на благоустройство города.

Лишь в 1859 г. была составлена смета города Баку, где предусмотрены расходы на благоустройство. Сама смета утеряна. Однако смета 1860 г. являлась повторением сметы за предшествующий год.

Рассмотрим данные сметы на 1860 г.¹⁸

I. Содержание полиции, войск и тюрем

1. Содержание городской полиции	3.515 руб.
2. Наем домов для полицейских служителей и для склада их вещей	40 -"-
3. Наем домов для приезжающих в Баку по делам службы офицеров	500 -"-
4. Отопление и освещение офицерских домов	237 -"-
5. Квартирные деньги воинским чинам и наем квартир для нижних чинов	6.080 -"-
6. Отопление и освещение гауптвахт и арестантских помещений	247 -"-
7. Отопление и освещение гауптвахт при двух крепостных воротах	187 -"-
8. Содержание смотрителя тюремного замка и канцелярские расходы	180 -"-
Итого: по § I	10.986 -"-

II. Расходы по взиманию налогов:

1. На изготовление бланков и билетов для торговцев и промышленников	28 руб.
2. На изготовление бланков для книг по сбору с недвижимого имущества	76 -"-
Итого: по § II	104 -"-

III. Благоустройство города:

1. Содержание садовника	60 -"-
2. Содержание городского сада	25 -"-
3. Содержание мостовых и барьеров	50 -"-
Итого: по § III	135 -"-

IV. Прочие расходы:

1. На иллюминирование в торжественные дни домов и зданий	50 -"-
2. Посobie на содержание VIII округа путей сообщения	151 -"-
3. Непредвиденные надобности	50 -"-
Итого: по §IV	251 -"-
Всего расходов	11.476 -"-
Остаток	2.495 -"-
БАЛАНС	13.971 -"-

Главными статьями дохода являлись сборы с городских имуществ и оброчных статей, оценки недвижимого имущества, за право торговли и промысла. Все налоги - прямые и косвенные, взимавшиеся с населения города в сумме в 14 тыс. руб., шли на угнетение самих же налогоплательщиков: 95 % всех городских расходов приходились на содержание администрации, а не на удовлетворение потребностей городского населения; главными статьями расхода были затраты по военной части.

А на благоустройство города, которое выражалось в то время лишь в содержании мостовых, городского сада и замощении отдельных улиц, в 1860 г. было выделено чуть более 1 % всей расходной сметы (135 руб.). Причем замощение относилось исключительно к улицам и площадям, расположенным возле правительственных зданий, а расходы по озеленению были связаны с маленьким садиком, который в 1860 г. был лишь заложен у крепостной стены и далеко не являлся общественным садом.

Согласно смете, в указанный год город должен был понести расходы почти в 11,5 тыс. руб.

Интересно отметить, что город в то время располагал значительной суммой свободных денег, образовавшихся в результате накопления излишков городского дохода над

расходом. Так, только в 1860 г. этот излишек составил почти 2 5 тыс. руб.

Общая сумма, представлявшая собой городской капитал образованный из ежегодных таких излишков, составляла 20 тыс. руб. А это значит, что игнорирование общественных нужд городского населения, таких их потребностей, как народное образование, медицинская помощь, благоустройство города, нельзя было объяснить отсутствием необходимых средств для их удовлетворения.

Этот факт можно объяснить полной зависимостью органов городского управления в тот период от административных, правительственных учреждений, некомпетентностью чиновников, служивших в органах городского управления и их равнодушием к нуждам и интересам города, что было обусловлено тем, что чиновники, как правило, были пришлыми, а коренное население, т.е.: те, кому были близки интересы города, на службу в государственный аппарат не принимались.

60-70-е годы XIX в. стали периодом утверждения в России капиталистических отношений. Становление новых общественно-экономических отношений вынудило царизм в какой-то степени приспособиться к требованиям капиталистического хозяйства. В таких условиях царское правительство вынуждено было пойти на проведение ряда буржуазных реформ: отмену крепостного права, реформу суда, городского управления.

Мысль о переустройстве в России органов местного управления на началах всеобщности возникла еще в первой половине XIX в. Однако подготовка общей реформы городского самоуправления во всех городах России началась в 1862 г. Разработка проекта Городового положения затянулась на восемь лет. Для изучения городской жизни и состава населения городов собирался обширный статистический и бытовой материал. В городах были созданы особые комиссии, которые должны были дать сведения о местных осо-

бенностях и высказать соображения по поводу будущего закона.

Эти комиссии пришли к твердому убеждению о необходимости привлечь к участию в городском самоуправлении возможно большее число лиц из состава городского населения. Большинство комиссий высказалось также за самостоятельность городского самоуправления и независимость его от администрации.

Проект Городового положения был подготовлен в 1864 г. До марта 1866 г. он дорабатывался и обсуждался, после чего был представлен на рассмотрение Государственного Совета. Два года он пролежал без движения и лишь в 1868 г. вновь стал рассматриваться. И, наконец, 16 июня 1870 г. Городовое положение было окончательно утверждено. Оно отвергло сословный принцип представительства, но сохранило в полной мере имущественный ценз. В основу избирательной системы был положен принцип уплаты городским населением налогов в городскую кассу.

Таким образом, большинство городского населения, не владевшее на правах собственности недвижимым имуществом, не платившее городских налогов, а к таковым относилось большинство интеллигенции, в которой особо нуждалось городское самоуправление, - лишалось избирательных прав. Тем самым, ст.54 Городового положения, гласившая, что городская дума представляет собой все городское общество, оказалась фикцией.

Деятельность городских общественных учреждений была направлена не в интересах всего городского населения, а скорее всего эта деятельность имела своей задачей охрану интересов богатых домовладельцев и торгово-промышленных слоев городского населения.

Тем не менее, впервые в истории городских учреждений закон обещал им относительную самостоятельность в делах общественного управления.

Первоначально новый закон распространялся лишь на города центральных русских губерний. В остальных городах предлагалось вводить городское самоуправление по усмотрению министра внутренних дел в зависимости от местных обстоятельств.

Что касается Азербайджана, то при применении к этому краю нового закона или учреждения царизм всегда стремился оттянуть его осуществление под предлогом «местных особенностей». То же самое происходило и при введении городского самоуправления в Азербайджане.

По мнению царской администрации, «туземцы» не способны были пользоваться благами цивилизации, у них якобы отсутствовали навыки организации самоуправления. Кроме того, царское правительство утверждало, что для проведения городской реформы у городов Азербайджана, в том числе и Баку, нет необходимых средств.

А тем временем, в 60-70-е годы XIX в. Баку значительно вырос. Развилась промышленность и торговля, увеличилось население. Если в 1850 г. численность населения Баку составляла 7.400 чел.,¹⁹ в 1859 г. - 12.191 чел.,²⁰ то к 1873 г. она достигла 15.105 чел.,²¹ а к 1866 г. - уже 86.611 чел.²² Это требовало проявления определенной заботы о медицинском обслуживании населения, его просвещении, о развитии городского транспорта, освещении, отоплении, канализации, водоснабжении, благоустройстве мостовых, тротуаров, набережных, мостов, о развитии благотворительности, городской торговли и т.п.

Полицейские власти вынуждены были принимать те или иные меры в этом направлении, предусматривать некоторые расходы на такие мероприятия. Однако эти ассигнования были настолько незначительны, что ни в какой мере не отвечали действительным потребностям стремительно растущего и развивающегося города.

Выколачивая с каждым годом все большие доходы путем все новых обложений городского населения, полиция

продолжала тратить их, главным образом, на содержание разного рода правительственных учреждений, полиции, размещение войск в Баку и т.п.

Насколько мизерными были ассигнования на здравоохранение, народное образование и благоустройство города, свидетельствуют следующие данные. В 1877 г. при общей сумме дохода города в 92.749 руб. полицией были предусмотрены по смете расходы²³:

на содержание Михайловской больницы	- 4.000 руб.
на очистку ретиранных мест	- 3.972 руб.
на очистку освещения улиц	- 2.580 руб.
на народное образование	-3.179 руб.
на устройство дороги к новому кладбищу	- 2.000 руб.
городовому врачу	- 900 руб.
городовому архитектору	- 600 руб.
ученому садовнику	- 420 руб.
смотрителю городских фонтанов	- 240 руб.
старшему фельдшеру	-195 руб.

Итого: 18.086 руб.

Таким образом, на здравоохранение было выделено всего 5.095 руб., или 5,4 % всего дохода города, на народное образование - 3.179 руб., или 3,4%, и на благоустройство - 9.812 руб., или 11,2 % городских доходов.

Как видим, полиция была вынуждена ввести в смету расходы на здравоохранение и просвещение, чего не было в смете 1860 г., и почти в 10 раз увеличить расходы на благоустройство.

Однако, если учесть, что к 1877 г. Баку из крепости превратился в довольно большой город с фабриками и заводами на территории вновь образованного Черного города, становится совершенно очевидным, что рост расходов на

благоустройство Баку продолжал отставать от роста территории города и его населения.

И с качественной стороны расходы на нужды населения не представляли собой крупного шага вперед.

На содержание личного состава городской полиции в 1877 г. было затрачено почти 16 тыс. руб., тогда как на здравоохранение - только 4 тыс. руб. Эти средства были недостаточны даже на содержание единственной в то время городской больницы на 25 кроватей, функционирование которой было возможно лишь благодаря высокой плате за лечение, взимаемой с больных (одна койка в месяц стоила не менее 13 руб.), а это значит, что больница была рассчитана на состоятельную часть населения.

На нужды народного образования в том же 1877 г. было затрачено еще меньше денег, чем на здравоохранение, - 3.180 руб. Эти деньги расходовались на содержание единственного двухклассного училища и ремесленных классов при нем, а также на пособие женскому учебному заведению Святой Нины.

Ассигнования на образование не предусматривали бесплатного обучения, предопределяя этим контингент учащихся.

Необходимо также отметить, что все эти мероприятия были рассчитаны на пришлое русское население, а дети местного мусульманского населения оставались «за бортом».

Как видим, полиция проявляла полную бесхозяйственность и пренебрежение интересами города и его жителей, неумение и нежелание заниматься городским хозяйством. В результате этого городские земли безнаказанно расхищались, город застраивался без всякой системы и плана, что приводило к образованию большого числа переулков и закоулков, труднопроходимых узких и кривых улиц. В городе отсутствовало наружное освещение. Очень плохо обстояли дела с водоснабжением и канализацией.

Как уже отмечалось выше, одним из поводов для отказа ввести в городах Азербайджана, в том числе и в Баку, городское самоуправление было утверждение царской администрации о том, что эти города не имеют необходимых для этого средств. Однако, согласно архивным данным, городской доход Баку в 1871 г. составлял более 60 тыс. руб., что значительно выше доходов многих городов Центральной России, в которых Городовое положение 1870 г. было введено.

Следовательно, мотивировки царской администрации, пытавшихся оттянуть введение городской реформы в городах Закавказья, в том числе и в Баку, были ни чем иным, как проявлением колониальной политики царизма, стремившегося сохранить здесь военно-полицейские методы управления.

Однако развитие новых общественно-экономических отношений, капиталистического хозяйства в городах Закавказья, особенно в Баку, превратившемся в 70-е годы XIX в. в крупный индустриальный центр, требовали и делали неизбежным введение здесь городской реформы.

Под давлением новых хозяев города - буржуазии, сама военно-полицейская администрация была вынуждена постепенно изменять характер расходов на городское хозяйство. Тем не менее, с каждым годом всё резче проявлялись непригодность и неудобство для крупной буржуазии полицейской системы управления городским хозяйством.

Наконец, 28 октября 1874 г. Государственный Совет рассмотрел представление наместника Кавказа о порядке введения в городах Закавказского края Городового положения 1870 г.

Наместнику Кавказа было предоставлено право вводить Городовое положение в городах Закавказья в той последовательности, в какой он посчитает удобным. Были приняты также «Временные правила введения в крае Городового положения», в которых было предусмотрено:

«а) для всех предварительных работ по введению городского положения образовать в каждом из городов, под председательством лица, назначенного наместником Кавказа по его усмотрению из служащих или местных обывателей. Комиссия в составе от 6 до 12 человек, избранных губернатором из наиболее достойных и сведущих местных обывателей;

б) на комиссии эти возложить произведение в порядке, городским положением установленном, всех городских выборов, за исключения избрания городского головы, которое произвести тогда только, когда будет признано, что новые городские учреждения достаточно ознакомились с кругом своих обязанностей, чтобы действовать вполне самостоятельно и успешно; до того же времени исполнение обязанностей городского головы предоставлять лицу, назначенному председателем подготовительной комиссии. Такое временное исполнение обязанностей городского головы лицом, от правительства назначенным, - ограничить в каждом городе сроком, необходимым для установления правильного действия городских учреждений, но с тем, чтобы этот срок ни в коем случае не продолжался далее одного выборного срока, т.е. четырех лет;

в) определить, какие именно из под ведомых городским учреждениям дел могут быть переданы им в самом начале образования их, и какие должны быть передаваемы постепенно, по мере приготовления населения и общественных учреждений к успешному ведению их».²⁴

Как видим, широкие полномочия представлялись наместнику Кавказа. Ему поручалось издавать при введении Городового положения нужные для руководства инструкции, определять, какие вопросы городского общественного управления могут быть вверены городским учреждениям немедленно, а какие будут передаваться в их ведение постепенно.

Однако наместник Кавказа не торопился осуществлять городскую реформу в Закавказье, оправдывая это тем, что «распространение на города, не имеющие органов самоуправления, Городового положения могло бы повлечь за собой затруднения и замешательства в ведении общественных дел».²⁵ Хотя было совершенно очевидно, что административные органы, в частности - полиция, не справляются с этими своими обязанностями, и лишь введение городского самоуправления могло «сдвинуть с мертвой точки» решение общественных дел в городах.

Таким образом, бакинские городские органы управления, образованные после завоевания Россией, как и последующие их модификации, были призваны осуществлять колониальную политику царизма. Главной тенденцией деятельности царских чиновников на Кавказе, в том числе и в Баку, явилось стремление сохранить военно-командные методы произвола в управлении краем.

Однако развитие капиталистического хозяйства в Баку, его стремительный рост и превращение в крупный индустриальный центр, появление новых хозяев города буржуазии, делали неизбежным введение здесь городской реформы.

§ 2. Реформа системы управления г. Баку 1870 - 1882 гг. и введение городского самоуправления

Спустя 8 лет после утверждения Городового положения 1870 г. оно было введено в Азербайджане, причем только в Баку. Бакинская городская дума и городская управа были учреждены в декабре 1877 г. Свои действия Бакинская дума открыла 8 января 1878 г.

Деятельность органов городского самоуправления ограничивалась пределами города, не распространяясь на промыслово-заводскую территорию.

Компетенция органов самоуправления была ограничена местными вопросами, такими, как благоустройство города, продовольственное снабжение, народное здравоохранение и образование и т.п.

Самостоятельность органов самоуправления была настолько ограниченной и узкой, что трудно назвать это «самоуправлением». Так, продовольственное дело юридически сосредоточивалось в руках губернатора и централизовывалось в хозяйственном департаменте МВД; народное здравоохранение также находилось под заведованием губернатора и губернского правления в лице подчиненного ему губернского врачебного инспектора; народное образование законом 1872 г. было поручено Училищному совету.²⁶

Городские органы самоуправления находились в полной зависимости и от местной полиции, так как у них отсутствовала принудительная власть,²⁷ которая по-прежнему находилась в руках полиции, и лишь она способна была обеспечить исполнение постановлений органов самоуправления.

Для контроля за действиями бакинского общественного управления распоряжением наместника от 18 марта 1877 г. о введении в Баку Городового положения 1870 г. было учреждено Бакинское губернское по городским делам присутствие.²⁸ Оно выполняло роль судебно-администра-

тивной инстанции, призванной осуществлять надзор за законностью действий общественного управления.

В состав губернских по городским делам присутствий входили губернатор, вице-губернатор, управляющий Казенной палатой или управляющий Государственными имуществами, прокурор окружного суда и городской голова.

Как видим, «самостоятельность» в делах общественного управления в Баку имела весьма ограниченный характер. Бакинскому общественному управлению предоставлялась свобода действий под надзором губернатора, а также особого административного учреждения - губернского по городским делам присутствия.

Согласно ст. 5 Городового положения 1370 г., действия и распоряжения общественного управления подлежали утверждению и наблюдению правительственных властей в 28 случаях. Кроме того, в специальной статье закона о создании губернских по городским делам присутствий перечислялись еще 9 случаев. Таким образом, всего оказалось 37 случаев, в которых «самостоятельность» городской думы ограничивалась правительственной администрацией.

Стремление царской бюрократии всемерно стеснить органы городского самоуправления в их деятельности и поставить их под надзор администрации ярко проявилось и в избирательной системе.

Царское правительство заботилось не о том, чтобы привлечь к участию в городском самоуправлении наиболее достойных лиц из городского населения, а о том, чтобы привлечь к самоуправлению те общественные группы, которые внушали ему доверие, на которые оно могло положиться.

Городовое положение 1870 г. предоставило право голоса при выборах в гласные думы лицам, «достигшим 25-ти лет и владевшим в городе на правах собственности недвижимым имуществом, содержащим торговое или промышленное заведение или же, при условии двухлетнего

пребывания в городе, платившим сбор с купеческих, промысловых, на мелочный торг и приказчичьего 1-го разряда свидетельств».

Кроме частных лиц, избирательным правом пользовались ведомства, учреждения, если они вносили городские налоги. В основу избирательной системы был положен принцип уплаты городским населением налогов в городскую кассу.

В случаях, если владельцами недвижимого имущества в городе, соответствующего имущественному цензу, являлись женщины, то они допускались к участию в выборах в городскую думу не самостоятельно, а через своих уполномоченных.

Таким образом, избирательных прав лишались многочисленные группы городских жителей, не имевших имущественного и торгово-промышленного ценза. Лишь 2-3 % городского населения являлись избирателями гласных в городскую думу.

Наряду с социальным неравенством, Городское положение закрепило и национальное неравноправие. Так, в Бакинской городской думе число «иноверцев», т.е. нехристиан, не должно было превышать половины состава гласных. В результате, в 1877 г. 490 избирателей-христиан были представлены в думе таким же количеством гласных, как и 2900 избирателей-нехристиан, которые в подавляющем большинстве являлись мусульманами.

Городское положение 1870 г., отдавшее городское общественное самоуправление в руки наиболее состоятельных слоев населения, не могло, конечно, удовлетворить широкие круги населения города. Однако, при всей своей ограниченности, это все же было шагом вперед по сравнению с дореформенной организацией городского управления в Баку. Органы городского самоуправления все же пользовались относительной самостоятельностью. На губернатора

был возложен надзор лишь за законностью действий органов городского управления. В случае несоблюдения или прямого нарушения закона губернатор приостанавливал действие решений думы или управы и переносил дело на обсуждение губернского по городским делам присутствия, которое рассматривало опротестованное решение исключительно с точки зрения его законности. Жалобы на решения присутствия приносились в Сенат.

Недостаток этого порядка заключался в том, что толкователем закона являлся в данном случае не суд, а смешанная коллегия высших чинов администрации и представителей местного самоуправления, в которой выбранному элементу было предоставлено меньшинство.

Но даже такое городское самоуправление, в таком урезанном и ограниченном виде, раздражало царские власти. Эпоха реформ сменялась эпохой постепенно нарастающей правительственной реакции. В результате в 1892 г. было введено в действие новое Городовое положение, представлявшее собой, фактически, городскую контрреформу.

На МВД было возложено определить срок введения в действие нового Городового положения и обязать образуемые на местах присутствия по городским делам исполнить все необходимые для этого распоряжения, под общим наблюдением и руководством министра внутренних дел.

Бакинское губернское по городским делам присутствие, соответствующее новому Городовому положению от 11 июня 1892 г., было открыто 4 декабря 1892 г. В его состав вместо члена от городской думы министр внутренних дел назначил члена бакинской городской управы К.С. Антонова. Управа, соответствующая Положению 1892 г., была сформирована и вступила в действие в мае 1893 г., а Бакинская городская дума была образована в конце 1893 г.

Деятельность бакинских муниципальных органов по-прежнему распространялась в пределах городской черты.

Промыслово-заводские районы продолжали оставаться за ее границами и находились в управлении полиции.

Такое размежевание территории Баку носило искусственный характер. Оно стало еще более нелепым после того, как в 1906 г. Баку и промыслово-заводские районы были объединены в градоначальство с общим административно-полицейским управлением. Градоначальник пользовался правами губернатора и председательствовал в Бакинском губернском по городским делам присутствии при рассмотрении в нем дел бакинского городского общественного управления. Но тем не менее органы самоуправления отказывались распространять свои действия на промыслово-заводской район, не желая затрачивать средства на их благоустройство, просвещение, здравоохранение, коммунальное хозяйство.

Лишь в сентябре 1917 г. в результате настойчивых требований рабочих этих районов Озаком вынужден был принять решение о присоединении их к Баку. В своем сообщении министру внутренних дел Временного правительства Озаком писал: «Только таким постановлением открывалась возможность произвести выборы гласных в Баку немедленно; промедление же с выборами по многим причинам создало бы безвыходное положение».³⁰

Однако и эти последние выборы в Бакинскую думу, проведенные в конце октября 1917 г., были произведены в ранее существовавших границах города, а выборы в промыслово-заводских районах было решено отложить и произвести после соответствующей подготовки, ссылаясь на «неработанность и сложность вопроса».³¹

Положение 1892 г. полностью подчинило городское управление контролю правительственной администрации. Ни одно постановление городской думы не могло быть приведено в исполнение без санкции губернатора или министра внутренних дел.

Все постановления думы должны были в копиях представляться губернатору в течение 2-х недель со дня их принятия. Те постановления, которые не подлежали утверждению, приводились в действие, если губернатор в 2-недельный срок со дня их получения не остановит их исполнение.

Те постановления городской думы, которые подлежали утверждению правительственных властей, не приводились в исполнение до получения такого утверждения. Согласно архивным данным, только за период с 1900 по 1905 гг. было отменено 41 постановление Бакинской городской думы.

Городской голова и выборные должностные лица городской управы стали считаться состоящими на государственной службе.

Губернатор, а впоследствии и градоначальник часто использовали свое дискредитационное право отвода неугодных администрации служащих городских управ. Для приема даже на рядовую работу в органы городского самоуправления требовалось согласие губернатора или градоначальника.

Применение Городового положения 1892 г. имело своим последствием значительное уменьшение числа городских избирателей. Из числа избирателей были исключены мелкие торговцы и владельцы малоценной и маломерной недвижимости.

Новое Городовое положение заменило для избирателей налоговый ценз имущественным.

По ст. 24 Городового положения избирательными правами пользовались лишь русскоподданные мужского пола, не моложе 25 лет, владевшие в городе не менее одного года недвижимым имуществом, обложенным оценочным сбором и оцененным в столицах не менее 3 000 руб., в больших губернских городах - не менее 1 500 руб., в крупных уездных - не менее 1 000 руб., а во всех остальных - не ниже 300 руб., а также содержащие в городе не менее одного года торгово-промышленное предприятие, требовавшие выборы

свидетельства 1-й гильдии в столицах, а в прочих городах -1-й и 2-й гильдий.

Все остальные городские жители, каково бы ни было их имущественное и общественное положение, были лишены избирательных прав. Так, согласно сведениям за 1913 г., в Баку насчитывалось 4. 869 плательщиков государственного квартирного налога, не владевших, однако, недвижимым имуществом, а следовательно, не имевших права участия в городских выборах.

Своего представительства в городской думе не имели не только неимущие, но и те, кто владел недвижимым имуществом стоимостью менее 1500 руб. По данным за тот же 1913 г. в Баку насчитывалось 9 425 владельцев недвижимым имуществом (среди них: 566 - русских, 7 590 - азербайджанцев, 1 154 - армян). Однако лишь 4.188 из них имели право участия в городских выборах, так как владели имуществом стоимостью свыше 1 500 руб. (439 - русские, 3 872-азербайджанцы и 806 - армяне). Другими словами, среди владельцев недвижимым имуществом избирательного права были лишены 25%) русских, почти 50% азербайджанцев и 30% армян.

Таким образом, установленный имущественный ценз больше всего ударил по владельцам-азербайджанцам, так как именно среди них было наибольшее число владельцев недвижимым имуществом, стоимостью ниже 1 500 руб.

Права участия в городских делах были лишены большая часть интеллигенции, владельцы ремесленных заведений, рабочие и т.д.

Ст. 23 и 33, перечисляя обычные ограничения для опороченных по суду и несостоятельных должников, приравнивали к ним также содержателей винных лавок и недоимщиков полугодового оклада городских сборов.

Главная цель Городового положения 1892 г., заключающаяся в усилении административного надзора над город-

Не раз мусульманским населением города возбуждались ходатайства об уравнивании их в правах с христианами в делах самоуправления. Лишь в декабре 1900 г. ст. 44 Городового положения 1892 г. была изменена. Число гласных из нехристиан, по новой редакции этой статьи, не должно было превышать 1/5, а в городах Кавказского края - половину общего числа гласных. Т.е., численность депутатов от мусульман в Бакинской думе определялась теперь 50% всего состава думы, независимо от численности населения.

Но и это ограничение вызывало недовольство среди азербайджанского населения Баку. В годы революции 1905-1907 гг. азербайджанская буржуазия не раз поднимала вопрос об отмене ограничения своего участия в органах самоуправления. Гласные-азербайджанцы в январе 1906 г. и марте 1907 г. принимали решения о возбуждении ходатайства об уравнивании прав мусульман Закавказского края в городских самоуправлениях с правами остальных жителей империи, иными словами - о предоставлении выбора состава гласных свободному исходу самих выборов от населения города, без различия исповедания.

Однако эти ходатайства думы были отклонены царскими властями.

Тем не менее, в 1907 г. под напором общественного мнения кавказский наместник вынужден был дать согласие на отступление от установленного правила. В результате выборов депутатами Бакинской думы на 1907-1911 гг. стали 46 представителей коренной национальности, что составило более 57% ее состава, т.е. впервые был преодолен 50% барьер. 12 ноября 1910 г. Бакинская городская дума и бакинское губернское по городским делам присутствие возбудило ходатайство перед кавказской администрацией о проведении выборов в думу без применения ограничений для азербайджанцев. Уступая потоку требований, Воронцов-Дашков письмом на имя бакинского градоначальника от 28 января

1911 г. разрешил провести выборы гласных в Бакинскую думу на 1911-1915 гг. «без соблюдения установленного ст. 44 правила об ограничении числа гласных из нехристиан половиной состава думы». Однако накануне выборов наместничество аннулировало это разрешение.

В целом национальный состав думы был довольно пестрым. Подавляющее большинство гласных являлись представителями азербайджанской и армянской буржуазии. Если первым из них принадлежало 50% мест в думе, то вторым - 30-40%. Русская буржуазия была представлена значительно меньшим количеством гласных. Так, в 1902-1905 гг. их было 6 чел. /11%/, в 1907-1910 гг. - 11 чел. /14%/ и в 1911-1915 гг. - 16 чел. /20%/. Это объясняется тем, что русские предпочитали работе в органах самоуправления государственную службу с высокими окладами и всевозможными привилегиями.

В Бакинской думе шла упорная борьба за влияние между представителями различных национальных групп, между христианами и мусульманами. «Наше городское самоуправление, - писала газета «Баку», - по какому-то роковому недоразумению, в силу ложно понятого положения вещей, стало ареной национальной борьбы. Эта борьба приняла столь обычный характер, что она даже не возбуждает вопрос о своей правомерности. Уже сам факт установления ограничительного процента для мусульман в составе думы свидетельствует об ограничении доли участия их в управлении родным городом, хотя не раз. прогрессивные люди поднимали голос протеста против такого положения и требовали предоставления коренным бакинцам права решать судьбу города, так как именно этим людям дороги интересы города. Пришлый же элемент в лице русских, армян, иностранцев уступает им в том отношении, что мало интересуется городскими делами. Они с головой погружены в нефтяной ажиотаж и, как утверждает один из авторов начала

XX в., «если бы от города не осталось камня на камне, то мало горевали бы».³³

В архивных материалах, периодической печати и в исторической литературе того периода сохранилось немало фактов, свидетельствующих о пренебрежительном отношении царской администрации к решениям Бакинской городской думы, об унижении и притеснении гласных-азербайджанцев. Рассмотрение всех этих фактов заняло бы очень много места, поэтому хотелось бы ограничиться изложением лишь одного вопиющего факта, очень ярко иллюстрирующего приведенное выше утверждение.

Речь идет о постройке православного собора в Баку. 9 ноября 1883 г. на обсуждение Бакинской городской думы был вынесен вопрос об отводе под постройку православного собора в Баку мусульманского кладбища. Это, конечно, вызвало протест со стороны гласных-мусульман, и дума вынесла решение об обнесении мусульманского кладбища оградой и об отводе под постройку собора более удобного для этого места.

Решение думы построить ограду вызвало возмущение среди представителей царской администрации. В частности, управляющий Бакинской контрольной палатой М.Качурин обратился к министру внутренних дел с просьбой запретить постройку ограды для мусульманского кладбища, дабы «не послужит она на долгое время соблазном, как памятник неуместного торжества туземного преобладания, которое ныне составляет ненормальное явление и, конечно, должно уступить место более культурному господству пришельцев из России».³⁴ «Между тем, - продолжал М.Качурин, - для туземцев было бы гораздо полезнее сознавать превосходство христианских жителей над мусульманами, чем самодовольно обольщаться случайными признаками своих достоинств, передаваемых из поколения в поколение в грубых и звериных понятиях и нравах».³⁵

Как видим, этот высокопоставленный чиновник, считавший себя носителем более высокой культуры, не стеснялся в выборе выражений и не скрывал своего отношения к местному населению.

Напрасно Бакинская дума пыталась убедить царскую администрацию в том, что мусульманское население «совсем не фанатично: его мечети обращались в церкви, и склады артиллерийских припасов, и это никогда не вызывало в нем протеста, но кощунственно застраивать мусульманское кладбище православным собором».³⁶ 10 июля 1886 г. состоялось высочайшее повеление о передаче кладбища под собор,³⁷ а Бакинской городской думе было предложено «очистить татарское кладбище от предметов, собору не принадлежащих (надгробных памятников и т.п.)».³⁸

Как видим, уже один этот факт ярко свидетельствует о бесправном положении Бакинской городской думы в целом, и гласных-мусульман - в частности.

Но вместе с тем немалое влияние на решение всех дел в органах самоуправления в Баку оказывали такие крупные представители азербайджанского капитала, как Г.З. Тагиев, И.Нагиев, Ш. Асадуллаев, А.Б.Тагиев, М.Г.Гаджинский и др.³⁹

Они-то часто и проявляли истинную заботу о развитии городского хозяйства, просвещения, здравоохранения.

Несмотря на цензовые преграды, в состав гласных все же попадали представители прогрессивной азербайджанской интеллигенции. В конце XIX в. гласными Бакинской думы являлись Мовсум бек Ханларов, Гасан бек Медиков, Ибрагим и Исмаил Сафаралиевы. Позднее ими стали Ахмед бек Агаев, Абдулалли бек Амирджанов, Мирза Асадуллаев, Аса-Дулла Ахмедов, Абдул Халыг Ахундов, Аджар и Иса Ашур-бековы, Фаррух бек Везиров, Мамедрза Векилов, Мамед Гасан Гаджинский, Али Ага Гасанов, Габиб'бек Махмудбеков, Камил бек Сафаралиев, Алимардан бек Топчибашев, Мамед Гасан Эфендиев и др.

Неоднократно гласным думы избирался (вплоть до 1907 г.) видный общественный деятель и просветитель Га-сан бек Меликов (Зардаби), принимавший самое активное участие в работе органов самоуправления. Он являлся членом училищной, медицинской комиссий и комиссии по водоснабжению.

Меликов неоднократно открыто выступал против злоупотреблений и взяточничества управских служащих, критиковал недостатки в работе органов самоуправления. Немалые заслуги принадлежат ему в области народного образования: он высказывался за расширение школьной сети, обучение азербайджанских детей на родном языке, введение всеобщего обязательного обучения, уравнивание учителей азербайджанцев в правах с учителями других национальностей.

Его не раз на заседаниях думы грубо обрывали, обвиняли в нарушении порядка, не предоставляли ему слова. Но он не отступал.

Гасан бек Меликов был настолько популярен в народе, что после его смерти в декабре 1907 г. дума приняла решение о присвоении его имени 2-й русско-азербайджанской школе и учреждении стипендии его имени в Московском университете. Очень часто остро выступал как на заседаниях думы, так и на страницах газеты «Каспий», депутат Ахмед бек Агаев. Он отстаивал право коренного населения Баку решать судьбу своего родного города. Для городского головы он подчеркивал необходимость знания нравственных особенностей, психологии, материальных и культурных нужд коренного населения Баку.

Ахмед бек Агаев неоднократно выступал за уравнивание гласных-азербайджанцев с гласными других национальностей. Так, на заседании Бакинской городской думы от 25 января 1905 г. обсуждалось заявление А.б.Агаева, в котором он предлагал думе вынести решение о возбуждении хода-

тайства: 1. Об уравниении прав мусульман Закавказья в городских самоуправлениях с правами остальных жителей империи; 2. Об освобождении городских самоуправлений от административной опеки; 3. О предоставлении избирательных прав квартиронанимателям, платящим квартирный налог; 4. Об установлении хотя бы минимального образовательного ценза, если не для избирателей, то для избираемых; 5. Пригласить все другие Закавказские городские управления присоединиться к настоящему ходатайству. Серьезную поддержку А.б.Агаеву оказали гласные Г.б.Махмудбеков, А.б.Топчибашев и др. Несмотря на упорное сопротивление гласных-армян Тагианосова и Кянджунцева, предложение А.б.Агаева было принято думой.

Очень редки были случаи, когда представители азербайджанской интеллигенции занимали руководящие посты в думе. К примеру, в качестве секретарей в состав думы в период с 1899 г. по 1903 г. входил Мамед бек Гусейнбеков, а с 1903 г. по 1913 г. -Наджаф бек Везиров.

Следует отметить, что за все годы существования Бакинской городской думы ни один азербайджанец не был допущен на главный пост в бакинском городском самоуправлении - на должность городского головы (за исключением редких случаев замещения или временного исполнения обязанностей головы), что также является ярким проявлением сущности национальной колониальной политики российского самодержавия.

Если в составе гласных думы представители интеллигенции составляли в среднем 40 %, то в управе интеллигенция была представлена намного шире. Почти 85 % служащих управы приходилось на долю интеллигенции; среди них: архитекторы, юристы, врачи, учителя, инженеры и др. Крайне низким был удельный вес азербайджанцев среди служащих управы - примерно 8-15 %.

Говоря о продуктивности деятельности думы, следует отметить, что на заседаниях думы, как правило, активно

работала лишь небольшая группа гласных, а остальные были статистами. У большинства гласных отсутствовал интерес к общественным делам. Так, по закону для рассмотрения наиболее важных дел требовалось присутствие на заседаниях думы половины всего состава гласных. Между тем, очень редко и с большим трудом удавалось собрать 20-25 гласных. Следовательно, решение наиболее важных вопросов откладывалось и затягивалось на долгое время.

Очень часто заседания думы вообще срывались, так как для того, чтобы заседание считалось законно состоявшимся, необходимо было присутствие трети общего числа гласных. Но даже такой незначительный кворум отсутствовал на многих заседаниях.

Судя по отчетам «Каспия», заседания обычно открывались в 8 час. 30 мин. вечера, а закрывались в 10 час. 30 мин., т.е. длились всего 2 часа, после чего гласные просто вставали и покидали зал заседаний. Неудивительно, что за 2 часа нерассмотренными оставались многие вопросы, внесенные в повестку дня, и их рассмотрение откладывалось от заседания к заседанию. В результате катастрофически увеличивалось количество нерассмотренных дел. Порой в повестку дня вносилось по 60-70 дел. Как писала газ. «Каспий», «не было почти ни одного случая, когда дела, назначенные к слушанию по повестке, были бы рассмотрены. Обыкновенно рассматривалась ничтожная часть их, а остальные откладывались и переносились из повестки в повестку месяцами и годами».

Несмотря на такое положение, Бакинская дума ежегодно в летнюю пору устраивала трехмесячные каникулы, хотя по Положению это не было предусмотрено. Более того, согласно ст. 64 и 66 Городового положения городские общественные управления должны были действовать безостановочно круглый год. Тем не менее, Бакинская дума прекращала свои действия на 3 летних месяца, хотя именно в это время появлялась наибольшая необходимость в собраниях

думы для принятия решительных мер в случае появления в городе эпидемических болезней, для решения неотложных вопросов, связанных с ремонтом городских сооружений, который, как известно, производится в летнее время, и многие др.

Подводя итоги, можно констатировать, что Городовое положение 1870 г., при всей своей ограниченности и непоследовательности, все же являлось определенным шагом вперед по сравнению с дореформенным порядком организации городского управления в Баку. В соответствии с потребностями капиталистического развития города было создано представительство, основанное на буржуазном имущественном цензе. Бакинская городская дума в пределах отведенной ей сферы деятельности наделялась известной самостоятельностью и независимостью от администрации.

Определенной гарантией послушности думы правительственным властям должен был служить социально-имущественный состав гласных. Той же цели служило лишение избирательных прав большей части интеллигенции.

Однако вскоре царское правительство поняло, что очень быстро темных обывателей в органах самоуправления стали заменять граждане, начинавшие сознавать свои права. Власти поспешили провести в 1892 г. контрреформу, еще более ограничившую самостоятельность городского самоуправления.

Ограничение представительства от азербайджанского населения г. Баку в органах городского самоуправления вызывало протест против колониальной политики самодержавия. И все же азербайджанская буржуазия и представители азербайджанской интеллигенции укрепляли свои позиции в городском самоуправлении, что было связано с заинтересованностью в решении вопросов промышленной и торговой деятельности, благоустройства города, развития сфер медицинского обслуживания, народного образования и т. д.

ГЛАВА II

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И СТРУКТУРА ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ г. БАКУ

§ 1. Выборы в органы городского самоуправления

Важным моментом в осуществлении городского самоуправления являлись выборы в городскую • думу. Условия проведения выборов, порядок составления и утверждения избирательных списков, способ голосования, процедура обжалования различных нарушений, допущенных во время выборов, и другие вопросы, связанные с порядком проведения выборов, были изложены в особом разделе Городового положения 1870 г. «О городских избирательных собраниях».

Массовые публичные выборы путем закрытой баллотировки были для Баку делом новым. Ведь до введения городской реформы здесь не имелось никаких представительных органов. Из-за отсутствия опыта и традиций, а также в связи с тем, что в вышеуказанном разделе Городового положения многое было просто не предусмотрено, не были учтены специфические условия Баку, выборы гласных здесь, как правило, проводились со множеством нарушений и злоупотреблений.

В данном параграфе будет предпринята попытка создать общее представление о том, как и в каких условиях проводились выборы в Бакинскую городскую думу.

6 и 9 декабря 1877 г. газета «Бакинские известия» обнародовала распоряжение наместника Кавказа о введении Городового положения в Баку и о создании подготовительной комиссии. 14 августа 1877 г. эта комиссия подготовила списки избирателей.

Выборы в думу производились по трехразрядной избирательной системе. Избиратели вносились в общий список по нисходящей сумме платимых налогов. Затем все избиратели делились на три разряда так, чтобы общая сумма уплачиваемого налога в каждом разряде составляла одну треть общей суммы налогов, уплачиваемых всеми избирателями. Ясно, что в I разряд входили несколько наиболее состоятельных горожан, во II - десятки средних налогоплательщиков, а в III- основная масса избирателей. Но каждый разряд на особом избирательном собрании избирал равное число гласных, т.е. одну треть всех гласных думы. Так, во время выборов первой бакинской городской думы 10 избирателей первого разряда, 155 избирателей второго разряда и 3234 избирателя третьего разряда должны были избрать по 24 гласных.

Таким образом, несоизмеримые по количеству избирателей разряды получали одинаковое представительство. Тем самым был провозглашен принцип соразмерности участия в общественном управлении количеству уплачиваемых налогов. Как писал один из авторов начала XX в.: «... все городское управление в совокупности обратилось полуобщественное, полубюрократическое учреждение...являющееся представителем взглядов и интересов не всего городского населения, а лишь наиболее зажиточных горожан собственников».⁴⁰

Трехразрядная избирательная система давала большие преимущества крупным домовладельцам, промышленникам и торговцам.

Согласно Городовому положению 1870 г., в городах, где число избирателей не превышало 300 чел., выбирались 30 гласных. На каждые 150 избирателей сверх этого количества выбирались еще по 6 гласных. Однако общее количество не должно было превышать 72 гласных. Так, при выборах первой Бакинской городской думы в список избирателей было внесено 3 390 чел., что давало городу право избрать

установленное Положением 1870 г. максимальное число гласных, а именно - 72.

Избранными считались лица, получившие абсолютное большинство голосов. Если же избранных оказывалось меньше, чем требовалось по закону, то остальные гласные избирались относительным большинством голосов.

Согласно ст. 40 Городового положения 1870 г., избиратели не имели права давать гласным никаких указаний и инструкций, т.е. гласные не несли никакой ответственности перед избирателями.

К баллотировке допускался любой, кто имел право участия в выборах. Любой избиратель мог предложить в гласные неограниченное число кандидатур, в том числе и свою собственную /ст. 37/.

По Положению 1870 г., списки избирателей следовало составлять поименно, в алфавитном порядке. Однако списки избирателей гласных в первую бакинскую думу не отвечали этим требованиям. Они не были поименными: в них было включено множество лиц в качестве «наследников» такого-то. Но составители этих списков не занимались разбирательством личных прав этих «наследников».

Кроме того, списки не были составлены в алфавитном порядке, так как мусульмане, побывавшие в Мешхеде, Кербале или в Мекке, были помещены под именами Мешади, Кербалай или Гаджи. К тому же это увеличивало число избирателей, так как бывший Мешади становился Кербалай или Гаджи, а в списке значился под разными именами.

В списки попали также ряд лиц, умерших еще до их составления, а также осужденные или находившиеся под следствием.

Выборы гласных были назначены на 6,7 и 9 декабря 1877 г. Городовое положение 1870 г. устанавливало закрытое голосование путем баллотировки белыми и черными шара-

ми, которые опускались в специальные баллотировочные ящики, разделенные на две части.

Порядок баллотировки шарами открывал широкие возможности для разного рода злоупотреблений. Часто были случаи, когда при контрольных подсчетах в ящиках отдельных кандидатов в гласные оказывалось шаров больше, чем было избирателей, участвовавших в голосовании. Избиратель легко мог утаить выдаваемые ему перед каждым ящиком шары и бросить их в ящик облюбованного кандидата.

Первыми выборами в Бакинскую думу руководили избиратели второго разряда Г.З.Тагиев, Неймат Сеид оглы и Абдулсалим бек Гаджинский.

В результате первых выборов в Бакинскую думу было избрано 72 гласных, из которых 16 человек вообще не значились в списках избирателей.

Среди избирателей лишь 490 человек исповедовали христианскую веру. Из 72 гласных 36 человек, т.е. половина, являлись нехристианского вероисповедания. Таким образом, 2900 избирателей нехристианского вероисповедания выбирали такое же число гласных, что и 490 избирателей-христиан.

Бросается в глаза и такой факт. В первом разряде числилось 10 избирателей, а, как известно, каждый разряд должен был избрать $1/3$ всех гласных, т.е. 24 чел. $/72:3/$. Таким образом, избирателей в первом разряде оказалось даже меньше, чем предстояло избрать гласных. Хотя Городовое положение в таких случаях допускало образование вместо трех двух разрядов /ст. 25-я/, однако Министерство внутренних дел обычно шло на это крайне неохотно и, как правило, не удовлетворяло такого рода ходатайства.

Такое же положение сложилось во время выбора гласных в думу на четырехлетие 1886-1890 гг. Эти выборы проходили с 1 по 12 февраля 1886 г. Избиратель Н.Епифанов обратился в бакинское губернское по городским делам присутствие с жалобой на нарушения, допущенные при этих

выборах. В частности, он отмечал, что, имея в первом избирательном собрании в своем составе лишь 15 избирателей, оно не могло избрать 24 гласных, и в таких случаях следовало бы ходатайствовать о разделении избирателей на два избирательных разряда.

Однако это ходатайство думой не было возбуждено, и в результате получилось, что участвовавшие в баллотировке избиратели первого разряда были в то же время баллотирующимися в гласные, т.е. они участвовали в выборах самих себя.

Рассматривая эту жалобу, Бакинское губернское по городским делам присутствие вынесло следующее решение: «.. вопрос этот не может быть рассмотрен без связи с вопросом о правильности избирательных списков, к которому он, в сущности, и сводится. Возбуждение подобного вопроса теперь несвоевременно, так как избирательные списки исправляются в срок и в установленном порядке, чего г. Епифанов не выполнил. И теперь, по пропуску срока, он вносит жалобу прямо в Присутствие, не рассмотрев этот вопрос в думе. Ввиду изложенного Присутствие по городским делам постановляет проведенные в феврале сего года выборы гласных бакинской городской думы по первому разряду признать действительными и жалобу г. Епифанова оставить без последствий».⁴¹

Как видим, правительственные власти всячески стремились избежать раздела избирателей на два избирательных собрания, так как это существенно изменило бы социальный состав гласных.

Как в выборах 1877 г. и 1886 г., так и в последующих выборах, большинство избирателей не принимали в них участие. Так, в первых выборах гласных по третьему разряду из 3234 чел. приняли участие лишь 90. В 1886 г. из 4.580 избирателей в выборах приняли участие лишь 363 чел.

Так же, как и при первых выборах, при избрании думы на 1886-1890 гг. сохранялось несоразмерное по отношению

к численности нехристианских избирателей их участие в городском управлении. Так, 3691 избиратель нехристианского вероисповедания выбирал такое же количество гласных, что и 889 избирателей христианского вероисповедания.

Новое Городовое положение 1892 г. еще более сузило круг избирателей, о чем уже говорилось в предыдущей главе.

Трехразрядная система была отменена. Выборы гласных были установлены в одном собрании.

Как уже отмечалось, согласно положениям контрреформы, в Баку избирательным правом пользовались лица, владевшие в городе не менее одного года недвижимым имуществом, оцененным для взимания в пользу города оценочным сбором не ниже 1500 руб., и лица, выбравшие промысловые свидетельства на торговые предприятия первых двух разрядов, на промышленные предприятия первых пяти разрядов и на пароходные предприятия, за содержание которых уплачивалось в год свыше 50 руб. Обычно 10-15% всех имеющих по своему имущественному положению избирательное право, являлись недоимщиками, за что лишались права участия в выборах. Кроме того, численность избирателей сокращалась и в связи с тем, что почти половина указанных в избирательных списках купцов одновременно являлись и домовладельцами, без того имеющими право участвовать в выборах.

Уже в декабре 1892 г. Бакинское губернское по городским делам присутствие, образованное на основании нового Городового положения, постановило обратиться к бакинской городской управе с предложением без отлагательства приступить к составлению списков избирателей с соблюдением всех правил нового Городового положения. Согласно ст. 35, опубликование списков избирателей должно было состояться за три месяца до выборов. Управе было предложено подготовить списки до 25 апреля 1893 г., а это значит, что выборы должны были состояться 25 июля.

Увеличение

этого срока от опубликования списков до выборов Положением не допускалось, что объяснялось теми соображениями, что чем больше этот срок, тем больше может быть изменений в составе избирателей.

Однако управа нашла этот срок /25 июля/ крайне неудобным, так как в летние жаркие месяцы большое число избирателей, особенно зажиточные домовладельцы и купцы обоих гильдий, выезжали на дачи, за границу и в разные города России по торговым делам.

В таких условиях выборы были бы произведены незначительным количеством избирателей, быть может, едва превышающим число подлежащих избранию гласных. Кроме того, так как выборы производились на четыре года, то и все последующие выборы пришлось бы проводить в июле.

Более всего управа опасалась того, что на лето в городе оставались «наименее зажиточные из избирателей, т.е. мелкие домовладельцы и некоторые купцы 2-ой гильдии, ведущие небольшую торговлю, и нетрудно допустить, что они выберут гласных из своей среды».

Бакинский губернатор признал правильными доводы управы о невозможности проведения выборов в летнее время и предложил управе назначить срок предстоящих выборов не позднее второй половины сентября или же в первых числах октября 1893 г.

Насколько высоким оказался установленный новым Городовым положением имущественный ценз, показывает сопоставление численности избирателей при старом и новом положениях. Так, если в 1890 г. в Баку число избирателей составляло более 4 300 чел., то в 1893 г. этот показатель уменьшился до 1003 чел., т.е. почти в 4,3 раза. Причем следует учесть, что население города за тот же период возросло с 92 600 чел. до 112 251 чел. Таким образом, если в 1890 г. избиратели составляли 4,6 %, то в 1893 г.- всего лишь 0,9% от общего населения города.

Более конкретное представление об избирательном корпусе в Баку в начале XX в. позволяет составить таблица №1-

Структура избирательного корпуса в Баку в начале XX века

Таблица № 1						
			Периоды			
			Четырехлетние			
Типы избирателей			1902- 1905	1907- 1911	1911- 1915	
Общее число избирателей			1999	1695	1705	
Из них	Владеющ. Недвиж. имуществом	Выше 1500-3000 руб	336	202	302	
		Выше 3000 руб.	962	656	626	
	Содержащие предприятия	Торговые	641	783	744	
		Промышленные	46	40	33	
		Пароходные	14	14	-	
	Мужской пол			1762	1470	1391
	Женский пол			103	85	179
	Правительственные учрежд.			1	-	5
	Благотворительные учрежд.			-	-	4
	Об-ва, Тов-ва и Компании			133	140	126

Как свидетельствуют данные таблицы, 50-65% избирателей составляли крупные домовладельцы, а 35-46 % - крупные торговцы и промышленники. Характерно, что за период с 1902 по 1915 гг. наблюдается уменьшение удельного веса домовладельцев среди избирателей и увеличение удельного веса крупных торговцев и промышленников. Так, если в 1902 г. крупные домовладельцы составляли 65 %, а торговцы и промышленники 35 %, то в 1911 г. эти показатели составляли соответственно - 54% и 46%.

Процедура избрания гласных также была изменена. Избирательное собрание считалось правомочным, если даже большинство избирателей не принимало участия в выборах. Главным условием было, чтобы количество участвовавших в выборах избирателей было больше подлежащих к избранию гласных и кандидатов к ним.

Согласно ст. 56 Городового положения 1892 г. в Баку, как губернском городе с населением свыше 100 тыс. чел., в думу могли быть избраны 80 гласных. Кроме того, по ст. 57 сверх этого числа гласных в собраниях думы могли участвовать с правом голоса два депутата от духовного ведомства.

Должности городского головы, товарища головы, а также членов управы замещались по выбору думы /ст. 115/. На эти должности могли быть избраны не только гласные, но и другие лица /ст. 116/.

Число избранных гласных не могло быть менее $\frac{2}{3}$ числа, определенного ст. 56 /т.е. $\frac{2}{3}$ от 80-ти =54.

Если с течением времени из этого числа убывало, то их места занимали кандидаты к гласным, которых не могло быть менее $\frac{1}{5}$ числа гласных, подлежащих избранию /по ст. 42/; т.е. для Баку численность кандидатов должна была составлять не менее 16 человек / $\frac{1}{5}$ от 80 /.

Если же и по замещении выбывших гласных кандидатами число гласных оказывалось менее нормы, т.е. менее 54 чел., такое собрание считалось неспособным.

Баллотировка производилась по-прежнему шарами за каждого кандидата в отдельности. Гласные избирались относительным большинством голосов. Если количество избранных превышало необходимое количество гласных, то остальные зачислялись в кандидаты к ним. Если же избранных гласных было меньше, чем того требовал закон, то назначались дополнительные выборы. Если же и они не давали нужных результатов, то недостававшее количество гласных дополнялось за счет гласных предыдущего состава думы, набравших при выборах большее число голосов.

Равнодушие большинства избирателей к выборам приводило к тому, что в голосовании обычно принимали участие не более 25-35% избирателей.

Как уже указывалось, гласными думы не могли быть иностранные предприниматели, однако они были представлены в Бакинской думе своими директорами и управляющими, которые и отстаивали интересы своих хозяев. Для того, чтобы создать затруднения для участия в выборах и тем более для проникновения в состав гласных менее состоятельных домовладельцев и торговцев с окраин города, избрание гласных в Бакинскую городскую думу происходило в одном избирательном собрании, несмотря на то, что Городовое положение предусматривало возможность производить выборы по отдельным участкам, с предоставлением каждому участку права избрания гласных в соответствии с количеством избирателей. Отказ думы от проведения выборов по участкам неоднократно вызывал критику на страницах печати. Так, накануне обсуждения вопроса о в порядке проведения выборов в Бакинскую думу на 1902 -1905 гг. газета «Каспий» писала: «В одном избирательном собрании главенствует центр города, в свою очередь представляющий собой почти исключительно торгово-промышленный класс. В гласные попадают или сами крупные торговцы и промышленники, или их заместители - официальные или неофициальные. В одном избирательном собра-

нии мелкие собственники крупными и окраины центром подавляются и оставляются за флагом их интересы».

Каждый раз, когда в думе поднимался вопрос о производстве выборов по отдельным участкам, большинство думы голосовало за проведение выборов в одном избирательном собрании.

Как уже отмечалось, выборы не вызывали интереса у большинства избирателей, большая часть их, как правило, не принимала участия в избрании гласных. Это приводило к тому, что приходилось созывать дополнительные избирательные собрания для избрания хотя бы минимального числа гласных. Но и дополнительные собрания не всегда обеспечивали заполнение всех мест в думе. И тогда недостающее число гласных назначалось царской администрацией Кавказа из гласных прежнего состава думы.

Нарушения и злоупотребления в процессе выборов носили столь вопиющий характер, что нередко результаты голосования отменялись губернскими властями.

В подтверждение вышеизложенного приведем следующие данные: выборы на четырехлетие 1902-1905 гг. производились в основном и дополнительном избирательных собраниях. Дополнительное собрание было назначено ввиду того, что на первом собрании было избрано всего 32 гласных вместо 80-ти. На дополнительном собрании было избрано всего 26 депутатов. В связи с этим, Главно-начальствующим было назначено из прежнего состава думы 8 гласных и 5 кандидатов к ним.

На четырехлетие 1907-1911 гг. выборы гласных производились 25 сентября 1906 г. Определением Губернским по городским делам присутствия от 6 ноября 1906 г. эти выборы были признаны неправильными и отменены ввиду избрания в число гласных 22-х недоимщиков по городскому оценочному сбору, несоответствия избирательных и неизбирательных шаров действительному числу принимавших участие в выборах, избрания на дополнительных выборах

лиц, забаллотированных на основном избирательном собрании.

15 марта 1907 г. было созвано новое избирательное собрание, на котором было избрано 78 гласных и ни одного кандидата. Было назначено дополнительное собрание, на котором было избрано только 4 человека: 2 - гласных и 2 - кандидата. Т.е. всего 80 гласных и 2 кандидата. Недостающее число гласных вновь было назначено из прежнего состава думы.

Выборы гласных на четырехлетие 1911-1915 гг. были назначены на 31 марта (основное) и 20 апреля (дополнительное) 1911 г. Ввиду жалоб избирателей на нарушения, имевшие место на выборах, они были отменены по городским делам присутствием 7 мая 1911 г.

23 мая 1911 г. были произведены новые выборы, которые ввиду допущения к участию в них подследственного лица также были отменены.

В третий раз избирательное собрание было созвано 14 декабря 1911 г. На нем было избрано всего 40 гласных. 21 декабря 1911 г. было созвано дополнительное избирательное собрание, в результате которого было избрано еще 40 гласных и 15 кандидатов к ним.

Значительное число гласных состояли в этом звании не одно четырехлетие. Так, среди гласных 1902-1905 гг. не являлись таковыми в предшествующее четырехлетие 12 гласных; в 1907-1911 гг. - 46 гласных; в 1911-1915 гг. - 42 гласных.

Из общего числа 80-ти гласных четырехлетия 1911-1915 гг. служили в Бакинской городской думе:

Одно четырехлетие -			42 человека
Два	"-	-	19 "
Три	"-	-	3 "
Четыре	"-	-	8 "
Пять	"-	-	8 "

Это было связано прежде всего с тем, что, как уже отмечалось, вакантные места в думе заполнялись царской администрацией из прежнего состава думы, а также с тем, что сами избиратели на выборах нередко избирали в гласные одних и тех же лиц. В тех случаях, когда нахождение одного и того же лица в должности гласного думы не одно четырехлетие было вызвано не корыстолюбивыми расчетами, не ожиданием незаконных выгод, кумовством и т.п., это явление играло несомненно позитивную роль, так как для нового человека, только вступившего на путь общественной деятельности, требуется определенное время для того, чтобы вникнуть в суть и специфику этой деятельности, приобрести определенную компетентность. Поэтому наличие в составе думы опытных депутатов было очень важно.

Одной из наиболее сложных проблем в сфере общественного самоуправления в Баку являлись выборы городского головы. В избрании городского головы решающее значение имел закулисный сговор влиятельных групп бакинской буржуазии и царской администрации. В результате извечной политики царской администрации в отношении нехристианского населения в исследуемый период только один представитель от азербайджанского населения Баку Камиль бек Сафаралиев в 1905-1907 гг. исполнял обязанности бакинского городского головы.

Мэрами города, как правило, становились лица некоренной национальности. Таковыми были С. И. Деспот-Зенович, Е. А. Фон-дер Нонне (1898—1901 гг.) К.И.Ирец-кий (1895-1898; 1904-1905 гг.), А.Иновиков (1902-1904 гг.), Н.В.Раевский (1911-1913 гг.). Последним бакинским городским головой был Л.Л.Быч, избранный в январе 1913 г.

Насколько добросовестной и продуктивной была их деятельность на этом посту, будет рассмотрено в следующей главе, посвященной деятельности бакинских органов самоуправления.

28 апреля 1915 г. Бакинская городская дума приняла постановление отложить выборы гласных на 1916-1919 гг. до окончания войны. Это постановление было утверждено 16 января 1916 г.

Следующие выборы были произведены уже после свержения царизма и прихода к власти Временного правительства. Сущность органов самоуправления в Баку не изменилась.

Новые выборы должны были проводиться на основе изданных Временным правительством временных правил, предусматривавших избрание членов городских дум на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Выборы в думу состоялись 29 октября 1917 г. Дума цензовиков была заменена «демократической» думой.

Первым делом новой думы стало создание целого ряда почетных и дорого оплачиваемых должностей. И все эти должностные лица, как отмечала газета «Бакинский рабочий», «делали лишь одно дело - кричали и аккуратно получали жалованье из городской кассы, в которую в изобилии поступали налоги с бедняков, установленные новой «демократической думой».

Из-за своей бездеятельности новая дума привела в совершенную негодность и то элементарное благоустройство, которое существовало при цензовой думе.

§ 2. Внутреннее устройство органов городского самоуправления

В данном параграфе предпринята попытка изучить структуру органов городского самоуправления г. Баку, проследить изменения, произошедшие в их структуре на протяжении исследуемого периода, установить распределение функций между отдельными структурными единицами.

Распорядительные функции были предоставлены городской думе. В состав думы входили избранные в гласные лица. Все вопросы городского хозяйства рассматривались собраниями думы, которые назначались не менее четырех и не более 24 раз в год. Расписание очередных собраний должно было составляться думой на год вперед в декабре предыдущего года. Чрезвычайные же собрания могли быть назначены в любое время, в зависимости от обстоятельств.

Систему исполнительных органов городской думы составляли городской голова, городская управа и исполнительные комиссии.

Из своего состава дума избирала городскую управу, в которую входили городской голова и члены управы. Председателем городской управы являлся городской голова, а один из членов управы, по избранию думы, являлся заступающим городского головы.

16 лет - с 1878 г. по 1894 г. - бакинская городская управа состояла из городского головы и двух членов управы. С 7 февраля 1894 г. и 1902 г. в состав управы входили городской голова и три члена управы, а с 1902 г. число членов управы было увеличено до четырех (среди них один азербайджанец К.Сафаралиев, а с 1906 г. - К.Сафаралиев и М.Гаджинский).

Причем как городской голова, так и члены управы могли быть не из гласных, а из избирателей.

В 1910 г. Бакинская городская дума возбудила ходатайство об увеличении числа членов управы до пяти в связи

с необходимостью организации хозяйственного надзора за постройкой водопровода. Это ходатайство было удовлетворено. Среди членов управы было два азербайджанца -М.Гаджинский и И.Гейдаров.

Итак, городской голова возглавлял одновременно и думу и управу, координируя работу этих учреждений.

В случае отсутствия заступающего место городского головы его обязанности исполнялись старшим по времени избрания и количеству избирательных голосов членом городской управы.

С января 1878 г. по декабрь 1905 г. управа функционировала в непосредственном подчинении губернатора, с декабря 1905 г. по декабрь 1906 г. - временно генерал-губернатора, а с января 1907 г. по 1918 г. -градоначальника.

Управа находилась в ведомственной подчиненности по хозяйственному департаменту МВД, а с марта 1904 г. - Главного управления местного хозяйства МВД.

Как уже указывалось в предыдущем параграфе, район действия органов самоуправления Баку ограничивался лишь пределами города, не распространяясь на промышленно-заводскую территорию. Только в 1907 г. по Положению о бакинском градоначальстве в черту города были включены Баилов мыс и Биби-Эйбат.

Из специалистов - инженеров, врачей, юристов, землемеров, учителей, состоявших на службе в управе, формировались комиссии, комитеты и бюро. Председательствовали в комиссиях члены управы или избранные гласными думы лица. Городская дума на срок своих полномочий, т.е. на 4 года, избирала из среды гласных Ревизионную комиссию в составе 4-х членов и 3-х кандидатов к ним. Один из них, по избранию думы, назначался председателем. Ревизионная комиссия осуществляла фактический контроль по всем отраслям городского хозяйства, производила ревизию денежных оборотов по городским суммам. Она обязана была

сообщать о замеченных отклонениях в деятельности управы Присутствию управы на предмет их исправления. В случаях разногласия между комиссией и управой вопрос выносился на рассмотрение думы.

В 1893 г., в самом начале деятельности новой думы, созданной по Положению 1892 г., была образована Организационная комиссия, на которую была возложена обязанность составления проектов инструкций, регламентирующих деятельность как управы, так и комиссий.

Для общего надзора за деятельностью управы назначались так называемые подготовительные комиссии, подчиненные думе, а для ближайшего заведования отдельными отраслями хозяйства создавались подчиненные управе временные и постоянные исполнительные комиссии. К выполнению своих обязанностей комиссии приступали после получения разрешения губернатора. Председателем исполнительной комиссии являлся один из членов управы по назначению ее Присутствия.

Дела в комиссиях решались простым большинством голосов; в случае равенства голосов голос председателя давал перевес. Все постановления комиссий доводились до сведения управы, которая могла не согласиться с ними. В таких случаях дело передавалось на рассмотрение в думу.

Помимо городского головы и членов управы, являвшихся, как правило, членами ее отделений, в городскую управу входили также секретарь и служившие по найму специалисты - городской архитектор, инженер, землемер, врач, юрисконсульт и др.

Наиболее крупными подразделениями управы являлись Канцелярия и отделения. В 1878-1894 гг. управа состояла из Канцелярии и двух отделений, с 1894 г. по 1896 г. - трех отделений, с 1906 г. по 1910 г. - четырех отделений, с 1910 г. по 1918 г. - пяти отделений. Более подробные сведения об открытии этих отделений и функциях будут приведены ниже.

Члены управы и секретарь под председательством городского головы составляли Присутствие городской управы, которым осуществлялось коллегиальное обсуждение инструкций думы, вопросов по заведованию делами городского хозяйства и внутреннего распорядка управы.

Делопроизводство управы проходило по основным структурным частям - отделениям и им подчиненным постоянным и временным исполнительным комиссиям, комитетам и бюро.

Канцелярия управы существовала с 1878 г. по 1918 г. Заведующим канцелярии являлся городской голова. В нее также входили городской секретарь, регистратор, эзекутор, счетчики и истцы.

В функции Канцелярии входило: ведение протоколов заседаний Присутствия управы, списков подготовительных и исполнительных комиссий, отчеты об их деятельности; подготовка материалов ревизий отделений управы; разбор жалоб на действия членов управы и комиссий; распределение обязанностей между отделениями; согласование обязательных постановлений управы с губернатором и градоначальником; переписка с бакинским полицмейстером о выдаче видов на жительство; ассигнование средств на содержание полиции; переписка по воинской повинности; заведование городскими школами, училищами и гимназиями, библиотеками; контроль за поступлением сборов в пользу города и недоимок по ним; сбор средств на военные нужды, регулирование перевозок по железной дороге; устройство госпиталей, оказание помощи бедствующим семьям; надзор за общим архивом управы.

Канцелярия также оказывала содействие городским избирательным комиссиям по выборам в Государственную думу.

По Канцелярии проходило также делопроизводство редакции «Известий Бакинской городской думы», издавав-

шихся с 1913 г. и Бакинского комитета Всероссийского союза городов, созданного в 1914 г.

Наиболее крупным и важным отделением управы являлось Хозяйственно-распорядительное, функционировавшее с самого начала введения самоуправления в Баку и до ликвидации Бакинской городской думы, т.е. с 1878 г. по 1918 г. В его состав входили: заведующий отделением (член управы), делопроизводитель, два его помощника, брандмейстер, заведующий городским обозом, делопроизводитель по воинской повинности, его помощник, городской врач и городской ветеринар. Последние две должности входили в состав первого отделения с 1892 г. по 1903 г., после чего перешли к созданному в 1903 г. Медико-санитарному бюро.

В функции Хозяйственно-распорядительного отделения входило: ведение хозяйственных расходов по городскому управлению; надзор за правильностью торговли; обеспечение города продовольствием, установка цен на предметы первой необходимости; надзор за городским транспортом; наем помещений для воинских частей, содержание казарм и сборных пунктов для призывников; противопожарная охрана города; благоустройство, освещение и ассенизация города; организация врачебной помощи населению, выразившейся в открытии лечебных учреждений, в осуществлении мероприятий против эпидемий; обеспечение ветеринарного надзора; организация водоснабжения.

Свою функцию по обеспечению города продовольствием первое отделение управы выполняло до 1915 г., после чего она была передана созданному в том же году продовольственному отделу.

Благоустройство и освещение города в 1902 г. были переданы Строительному отделению управы, а надзор за санитарным состоянием города и организация врачебной помощи населению в 1903 г. перешли в ведение Медико-санитарного бюро.

При Хозяйственно-распорядительном отделении состояли также: городская торгово-хозяйственная полиция, состоявшая из 6 агентов и базарного смотрителя;

торговые депутаты, которые осуществляли проведение генеральных проверок торговых и промышленных заведений города;

исполнительные комиссары по городским ловушкам мазута, по воинской квартирной повинности, по наблюдению за исполнением постановлений думы и др.

При первом отделении управы также функционировали исполнительные комиссии: оценочная (с 1878 г. по 1898 г.), ассенизационная (с 1879 г. по 1892 г.), по мощению улиц (1880-1896 гг.), по водоснабжению (с 1893 г. по 1896 г.), ярмарочная (с 1902 г. по 1914 г.), таксовая (с 1902 г. по 1918 г.).

Здесь же действовало Санитарное бюро, которое было создано для оздоровления города и с целью постоянного наблюдения за его санитарным состоянием. Оно осуществляло осмотр продовольственных продуктов и рынков, санитарный надзор за деятельностью городской бойни, контроль за водоснабжением города, производило дезинфекции, оспопрививание.

В 1903 г. Санитарное бюро было преобразовано в Медико-санитарное бюро при управе. В его состав вошли по одному от каждой группы состоявших на городской службе врачей - больничных, школьных, санитарных и ветеринарных.

Медико-санитарному бюро были подчинены все городские медицинские учреждения: Михайловская больница, I, II, III, IV, V, VI, VII лечебницы, глазная больница, аптечный склад, гигиеническая лаборатория, санитарно-базарная станция, дезинфекционные камеры и др. Благодаря этому были достигнуты единообразие, планомерность в работе врачебного персонала и медико-санитарных городских учреждений.

Второе отделение управы называлось Строительство, Вернее, с 1878 г. по 1896 г. это отделение носило название Поземельно-строительное, с 1896 г. по 1910 г. -Строительное , а с 1910 г. по 1918 г. - отделение Строительное и существующего водопровода.

Заведующим отделением являлся один из членов управы. В него также входили: городской архитектор, городской инженер, участковые архитекторы, архитектор-составитель планов, заведующий мостовыми, заведующий водоснабжением, заведующий обозом по ремонту мостовых, чертежники, десятники, нивелировщики, рабочие.

В функции данного отделения входило: урегулирование, мощение и асфальтирование улиц; отвод и оценка участков земли под строительство; постройка и ремонт городских зданий; утверждение планов зданий; технический надзор за частными постройками: разрешение постройки заводов, фабрик, пристаней, нефтепроводов, резервуаров и амбаров; составление инвентаря городской недвижимости; отвод городских земель в аренду; приобретение и продажа участков городской земли; озеленение города; его освещение; заведование городским опреснителем и водопроводами.

При отделении состояли:

Технический совет, который решал сложные технические задачи, обсуждал проекты строительных работ и их сметы, составлял заключения по проектам благоустройства, освидетельствовал завершённые строительные работы. В Технический совет входили состоявшие при городской управе инженеры и архитекторы под председательством старшего городского архитектора;

Контрольный отдел (1916-1918 гг.), который состоял из двух групп: первая осуществляла контроль за производством работ, а вторая -

надзор за частными постройками, доходными статьями, инвентарем.

При втором отделении управы действовали исполнительные комиссии: строительная (1894 -1918 гг.); по мощению улиц (1896 -1918 гг.); по водоснабжению (1896-1910 гг.); по строительству технического училища (1898-1903 гг.), по наблюдению за постройкой городских школьных зданий (1912 г. и 1915 г.), а также Телефонный комитет, организованный в 1906 г. с приобретением городом телефонной концессии и упраздненный в 1907 г. с ее передачей новому концессионеру. Третье отделение - Финансовое, было создано в 1894 г. и просуществовало до 1918 г.

В него входили: заведующий (член управы), главный бухгалтер, бухгалтеры, счетоводы, кассир, делопроизводитель, его помощник, писцы.

Финансовое отделение занималось составлением годовых смет доходов и расходов города; вело счетоводство по государственным налогам, поступающим в доход казны через управы, по городским сборам - оценочному, нотариальному, мостовому и др., по содержанию городского общественного управления, полиции, тюрем, пожарной команды, судебно мировых учреждений, по суммам запасного капитала.

Годовая смета приходов и расходов города составлялась Финансовым отделением управы по проектам, представляемым ему прочими отделениями и комиссиями, а также лицами, заведовавшими отдельными отраслями хозяйства и управления. Смета должна была предоставляться Присутствию управы не позднее 20 сентября, а затем им должна была передаваться в финансовую комиссию первого октября и докладываться думе на первом ее очередном заседании в ноябре. Проект сметы печатался и рассылался гласным.

Это же отделение принимало меры к взысканию недоимок с плательщиков, организовывало аукционные продажи, осуществляло организацию оценки недвижимого имущества для взимания оценочного сбора, решало вопросы о производстве займов на нужды города, осуществляло страхование городского имущества, принимало участие в определении убытков от пожара.

Вопросами деятельности Финансового отделения занимались исполнительные комиссии: оценочная (1878-1918 гг.; до 1898 г. функционировала при первом отделении управы), контролировавшая оценку городского недвижимого имущества;

комиссия по сложению недоимок арендной платы (она же - комиссия по призрению бедных).

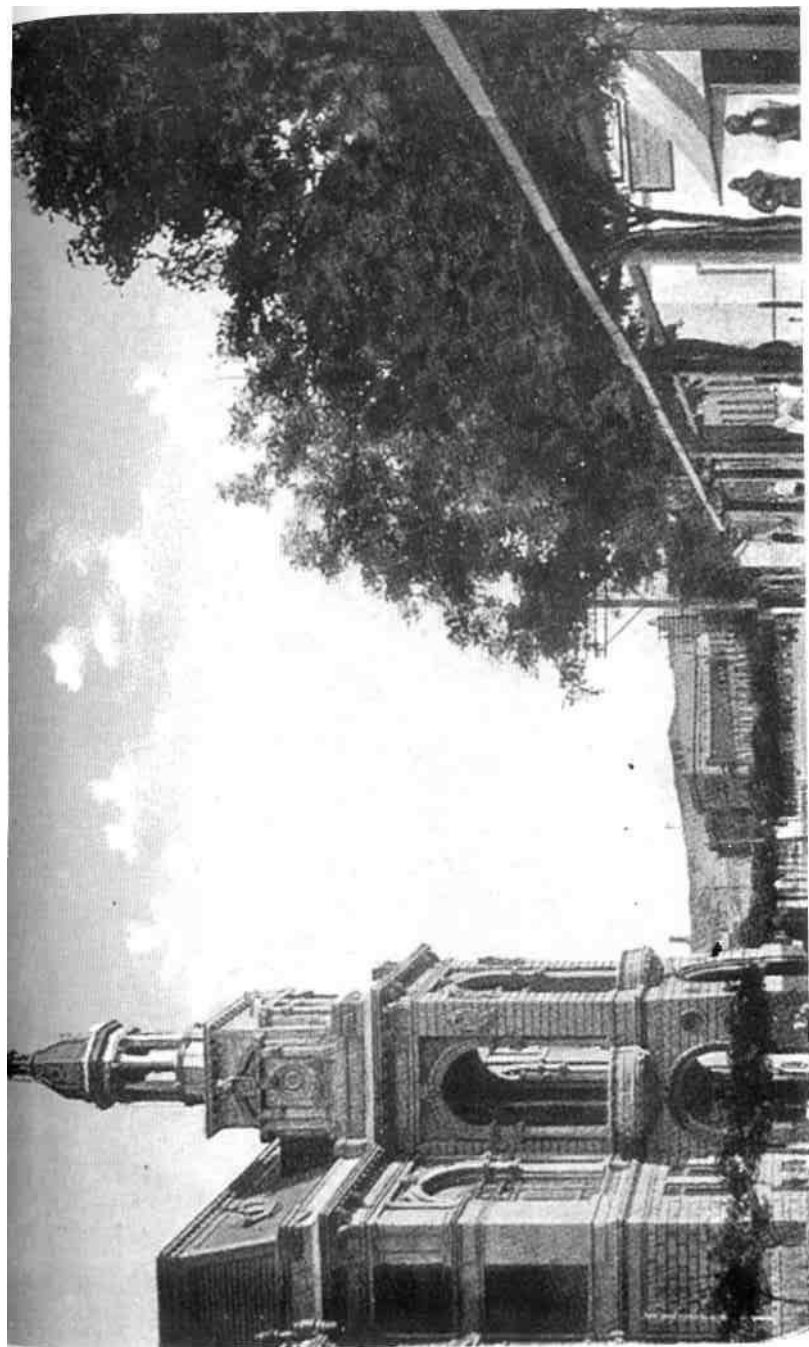
Имелись также временные исполнительные комиссии: - финансово-коночная (1909-1910 гг.), созданная для осуществления выкупа конки в собственность города;

комиссия для выяснения мер урегулирования городского хозяйства и изыскания средств погашения дефицита;

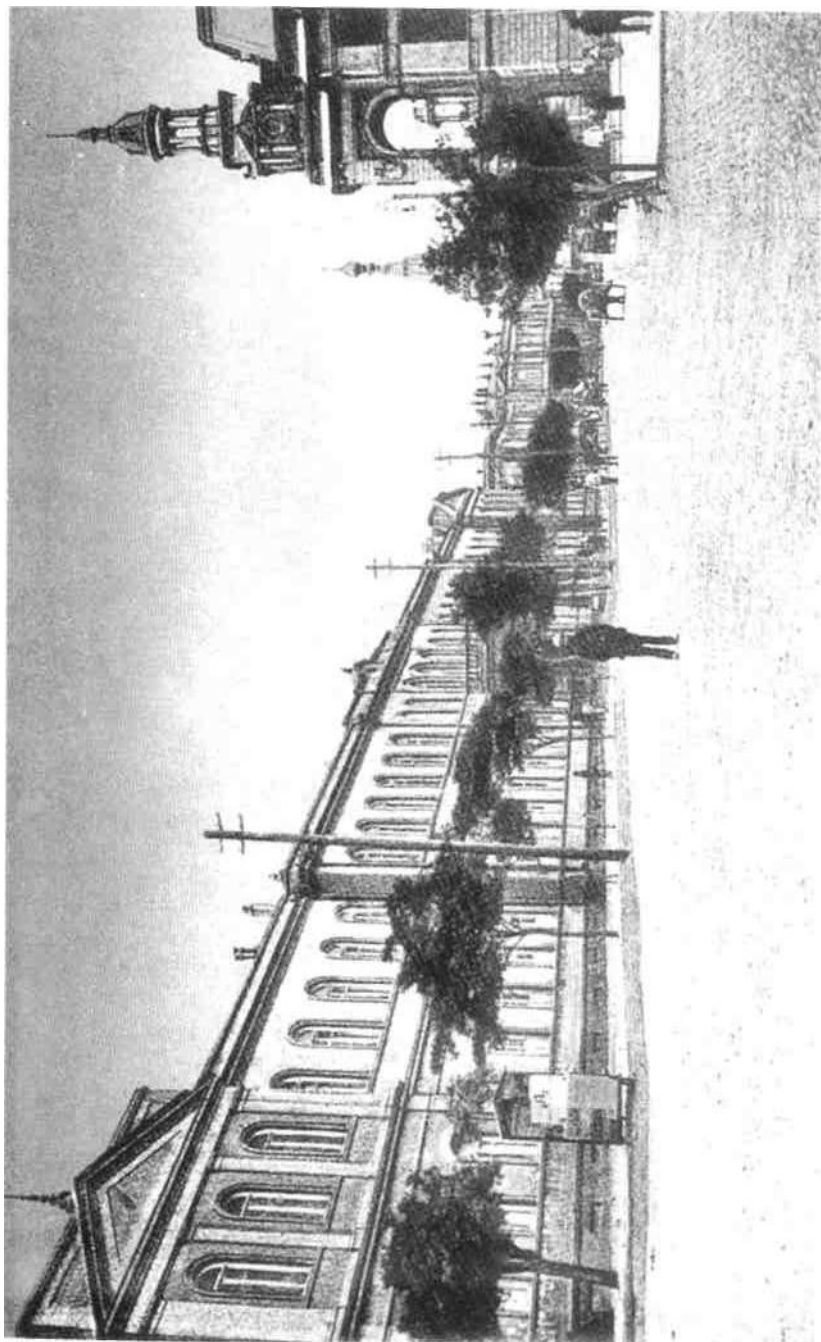
ликвидационная комиссия (1915 г.), осуществлявшая прием работ и имущества немецких фирм, ликвидированных после начала первой мировой войны. Четвертое отделение управы - **Земельное**. Оно было образовано из земельной части Поземельно-строительного отделения в 1896 г. и просуществовало до 1918 г.

В него входили: заведующий (член управы), старший городской землемер, его помощник, младший землемер, городские землемеры, делопроизводитель, его помощник, писцы.

Это отделение осуществляло учет земельной собственности города, ведение полевых работ, составление планов городских кварталов, площадей, привлечение фактичес-



Баку. Городская Дума и Николаевская - Ваки. Муницираї Дума.



Баку. Городская управа - Баку. Municipal Authorities.



Депутаты Бакинской Городской Думы



Deputies of Baku Citi Duma



Гасан Бек Зардаби – Qasan Bek Zardabi



Муса Нагиев
Musa Nagiev



Мургуза Мухтаров
Murtuza Mukhtarov



Гаджи Зейналлабдин Тагиев
Haji Zeinalabdin Tagiev



Шамси Асадуллаев
Shamsi Asadullaev



Агабала Гулиев
Agabala Guliev



Исабек Гаджинский
Isabek Gadjiński

ких владельцев городской земли к заключению арендных договоров с городом, продажу городской земли, ее выкуп, охрану от захватов, выдачу лицам и учреждениям купчих, справок, удостоверений, копий документов из архива отделения.

При этом отделении функционировали исполнительные комиссии:

оценочная (1878-1912 гг.), устанавливавшая размер арендной платы или продажной цены участка земли в кварталах города; земельная (1912-1918 гг.), рассматривавшая ходатайства о сложении земельных недоимок, регулировавшая отношение к городу лиц, пользовавшихся городской землей и т.п.

Земельной комиссии подчинялось земельное бюро и инвентарное бюро. В 1910 г. было создано Водопроводное отделение управы для осуществления постройки Баку - Шолларского водопровода. Это отделение функционировало до 1918 г. Штаты его были временными. До 1913 г. заведующим отделением являлся городской голова, а с 1913 г. - член управы.

В это отделение входили: главный контролер думы, главный инженер, заместитель главного инженера, инженеры-производители работ на линии (всего 10 участков), их помощники, участковые техники. При отделении существовала канцелярия с техническим счетоводством.

Деятельность этого отделения контролировала комиссия по надзору за постройкой водопровода, председателем которой являлся городской голова. В его состав входили 16 гласных думы. В январе 1913 г. состав комиссии был сокращен до 6 членов.

Наряду с основными структурными подразделениями управы - отделениями, функционировали и отделы - судебный, училищный, статистический, продовольственный и эксплуатационный.

Судебный отдел был создан в 1883 г. Заведовал этим отделом городской юрисконсульт. В его состав входили также старший помощник городского юрисконсульта, два лица для председательствования в судебных учреждениях, чиновник для исполнения решений суда, делопроизводитель, его помощник и писцы.

Отдел выдавал письменные заключения о законности принимаемых думой и управой решений; занимался подготовкой и предъявлением исков к захватчикам принадлежавших городу земель; рассматривал иски к городу, частным, апелляционных и кассационных жалоб; разбирали уголовные дела о нарушении обязательных постановлений думы; совершал нотариальные акты; участвовал в заседаниях суда при разборе дел, затрагивавших интересы города, приводил в исполнение судебные решения.

Училищный отдел при управе был создан в 1904 г. Заведовал им председатель училищной комиссии. В этот отдел также входили конторщик по организации школьного хозяйства, заведующий школьным материальным складом, делопроизводитель, писцы.

Статистический отдел был образован по постановлению думы от 23 октября 1902 г. для сбора данных, требуемых при составлении проекта бакинского водопровода. Он состоял из заведующего отделом, статистиков и канцелярских служащих. Начал действовать в январе 1903 г. и был упразднен в 1906 г., после обработки материалов однодневной переписи населения Баку. Этот отдел не проводил широкие статистические исследования.

Отдел был восстановлен в 1912 г. для проведения однодневной переписи населения Баку 22 октября 1913 г.

При отделе было открыто Статистическое бюро со своим штатом служащих. Это бюро также было упразднено в 1906 г. и восстановлено в 1912 г. В 1913 г. оно было объединено в Инвентарно-статистическое бюро при управе.

Инвентарно-статистическое бюро функционировало до 1918 г. **Продовольственный отдел** при управе был создан в 1916 г. для организации снабжения г. Баку продовольствием и фуражом. Он состоял из заведующего отделом, заведующего продовольственными операциями, заведующего распределительными операциями, заведующих городскими лавками, коммерческих агентов по надзору, бухгалтера, счетоводов, приказчиков.

Отдел занимался открытием продовольственных складов управы, закупкой продуктов первой необходимости на средства города; организацией собственных хлебопекарен в целях борьбы с вздорожанием хлеба; организацией распределительных продовольственных пунктов; нормировкой потребления продуктов первой необходимости.

Заведующий продовольственным отделом являлся одновременно заведующим делами Бакинского городского продовольственного совещания.

Отдел был упразднен в мае 1917 г. с образованием местных продовольственных органов Временного правительства - Городского продовольственного комитета и Городской продовольственной управы.

Эксплуатационный отдел был создан в 1915 г. и функционировал до 1918 г. В него входили заведующий отделом, заведующие отдельными городскими доходными имуществами и канцелярские служащие.

Этим отделом осуществлялось административно-хозяйственное заведование делами городских конно-железных дорог, нефтяными ловушками, городскими пристанями, купальнями, прачечной, торговыми рядами, будками, бойнями, скотопригонным двором, надзор за поступлением доходов с городских имуществ.

Бакинская городская дума организовала на время четырехлетия 1911-1915 гг. **Исполнительную комиссию по городскому благоустройству.** Такая комиссия была

организована впервые со времени введения в Баку Городового положения. Председательствовал в комиссии по благоустройству городской голова, а в состав вошли: член управы, помощник полицмейстера, городской инженер. Комиссия обязана была выработать проекты обязательных постановлений по благоустройству города, налаживать работу городского транспорта, освещение улиц, выдавать разрешения на торговлю с лотков.

Распределение функций между структурными подразделениями управы не было установлено раз и навсегда. Производство тех или иных дел могло быть передано из одного отделения в другое по соглашению между членами управы и по постановлению управы.

Городская управа должна была контролировать распоряжения членов управы, требовать отчета и подвергать проверке их действия.

Коллегиальному обсуждению городской управы подлежали следующие дела: распределение дел между личным составом управы; рассмотрение предложений губернатора; рассмотрение проектов общих годовых и дополнительных смет города; отчеты членов управы и лиц, заведовавших отдельными отраслями городского хозяйства; ревизия городских доходов; составление и утверждение инструкций лицам, подчиненным управе; разрешение продажи недвижимого имущества, принадлежащего городу; приобретение городом недвижимых имуществ; дела по городским выборам; дела, связанные с благоустройством и внешним видом города; разрешение выдачи из городской кассы сумм, превышающих триста рублей.

Заседание управы считалось законным, если в нем принимали участие, кроме председателя, два члена управы.

Работа среди служащих управы распределялась чрезвычайно неравномерно. Обычно распределение труда находилось в обратном отношении со служебным положением лица и обрушивалось всей своей тяжестью на служащих,

получавших ничтожное вознаграждение за свой труд. А все льготы и преимущества по службе - отпуска, пособия - предоставлялись сравнительно хорошо оплачиваемым служащим.

Служащие по городскому общественному управлению с содержанием от города не могли занимать других штатных должностей.

Органы городского самоуправления Баку были ликвидированы Комитетом революционной обороны г. Баку и его районов, и Исполкома Бакинского Совета рабочих, солдатских и матросских депутатов 20 апреля 1918 г.

Изучение структуры органов бакинского городского самоуправления и распределения функций между отдельными его структурными единицами показало, насколько широк был спектр вопросов, подлежащих решению городского самоуправления.

Первоначально функции городского общественного управления были сравнительно несложными и сводились к взиманию налогов, ремонту дорог. Однако становление Баку как капиталистического города приводило к расширению коммунального хозяйства, появлению в нем совершенно новых направлений, связанных с благоустройством, санитарно-гигиеническим состоянием города, заботой о развитии начального народного образования, медицинского обслуживания населения. Таким образом, в связи с развитием городской жизни умножались и усложнялись муниципальные задачи, обусловив необходимость расширения сферы городской деятельности.

ГЛАВА III

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ г. БАКУ

1. Бюджет города Баку

Сравнительно за короткий срок, после преобразования Шемахинской губернии в Бакинскую, город Баку превратился в огромный торгово-промышленный центр с кипучей коммерческой деятельностью. Ни один город в России в течение XIX столетия не развивался с такой лихорадочной быстротой, как Баку.

Это стремительное развитие нашло свое отражение и в бюджете города. Усложнение муниципальных задач потребовало увеличения средств, необходимых для осуществления многообразных задач по улучшению городского хозяйства.

Изучение бюджета г. Баку, составление которого с введением Городового положения перешло в ведение органов городского самоуправления, помогает разобраться не только в финансовой, но и во всей деятельности этих органов.

В приведенной таблице № 2 помещены показатели о доходах и расходах г. Баку за период существования бакинского городского самоуправления.

В таблице приведены сметные показатели.

Как свидетельствуют данные таблицы № 2, сметы составлялись Думой с большим дефицитом. Для сбалансирования городской сметы без дефицита Дума систематически прибегала к искусственному завышению суммы доходов.

В исследуемый период наблюдается стремительный рост бюджета города. Так, доходная часть увеличилась с 375

тыс. в 1885 г. до почти 15 млн. в 1914 г. (в 40 раз), а расходная часть - соответственно с 392 тыс. до 15 млн. (в 38 раз).

Структура доходов и расходов бюджета Баку за период 1870-1917 гг.

Таблица № 2

Годы	Доходы	Расходы в рублях	Разница между дох-ом и рас-ом
1870	51.440	43.047	+8.393
1885	375.129	392.151	-17.022
1886	267.688	481.068	-213.380
1891	618.065	624.331	-6.266
1895	1.168.015	1.139.504	+28.511
1896	1.063.560	783.826	+279.734
1897	869.108	886.860	-17.752
1898	1.279.798	1.279.774	+28
1899	1.330.939	1.340.999	-10.060
1900	1.422.847	1.599.287	-54.902
1901	1.485.037	1.637.437	-152.400
1902	1.381.967	1.703.684	-321.717
1903	1.542.017	1.989.963	-447.946
1904	1.726.972	1.910.565	-183.592
1905	1.356.591	1.945.252	-588.661
1906	1.642.778	2.013.486	-370.707
1907	1.884.936	2.469.427	-584.491
1908	2.284.563	2.610.697	-326.134
1909	2.690.018	2.659.221	+30.797
1910	6.204.180	6.305.430	-101.250
1911	3.928.642	4.261.030	-332.387
1912	6.533.565	6.912.242	-378.677
1913	11.840.158	13.011.561	-1.171.403
1914	14.950.199	14.950.199	-
1915	13.454.229	13.956.473	-502.244

1916	-	-	-
1917	9.355.012	13.688.278	-4.333.266

*/.

* В таблице для сравнения приведены также данные за 1870 г., т.е. до введения в Баку самоуправления.

Как уже отмечалось, в таблице приведены сметные, т.е. планируемые, предполагаемые показатели. На практике, как правило, смета оставалась невыполненной как по доходной, так и по расходной части; иными словами, как доходы, так и расходы оказывались меньше запланированного. В конце XIX в. невыполнение сметы составляло от 15% до 36%. То же самое наблюдалось и в начале XX в. Так, в 1901 г. по расходной части сметные показатели превышали фактическое выполнение на 170 тыс. руб., в 1902 г. - на 218 тыс., в 1903 г. - на 651 тыс. и т.д.

Наглядными показателями эволюции городского хозяйства являются статьи бюджета. Первоначально доходные статьи городского бюджета составляли 10%-й сбор с чистого дохода с недвижимой собственности, мостовой сбор, взимаемый с погрузки и выгрузки судов в Бакинской пристани, а также доходы, получаемые в виде пошлин с вывозимых из города товаров.

Основными источниками городских доходов являлись оценочный и мостовой сборы. На их долю приходилось примерно 80 % всех городских доходов.

К концу XIX века структура бюджета была уже весьма разветвленной. Доходная смета состояла уже из 8 статей, а расходная - из 16-ти. Доходы с оброчных статей и городского имущества составили в этот период около 14% всех городских доходов.

К началу XX в. в соотношении статей обложения произошли изменения. Так, в 1900 г. ожидалось поступлений с оценочного и мостового сбора - 39,4%, а от городских сооружений, предприятий и оброчных статей - 44,8%.

Таким образом, сборы с недвижимого имущества составляли одну из значительных доходных статей городского бюджета. В 1900 г. в Баку стоимость недвижимого имущества, подлежащего обложению этим сбором, составляла 35,3 млн. руб.

В таблице № 3 приводятся сведения о распределении владельцев недвижимым имуществом в г. Баку в начале XX в. Данные этой таблицы позволяют судить о социальном и национальном составе владельцев недвижимого имущества в Баку, с которыми была связана одна из основных доходных статей городского бюджета.

Согласно этим данным, азербайджанцы составляли более 80% всех владельцев недвижимым имуществом, русские – 6 % и армяне – 12 %.

По сведениям бакинской городской управы, после переоценки городских имуществ в 1895 г. выяснилось, что в городе имелось 1946 недвижимых имуществ, обложенных оценочным сбором в 1 руб., 1457 владений, обложенных двумя рублями, 521 - тремя руб. и 3550 - четырьмя рублями.

Управа докладывала думе, что «дома, обложенные сбором в рубль и два, принадлежат беднейшей части населения и расположены, главным образом, на окраинах».⁴⁴ Почти ежегодно Бакинская городская дума освобождала такие малоценные имущества от налогов и сборов в пользу города.

Для анализа расходной части бюджета составлена таблица № 4, в которой приводится распределение городского бюджета в относительных показателях по тем годам, по которым удалось выявить необходимый для этого архивный материал.

Как свидетельствуют данные таблицы, существенная часть расходов приходилась на благоустройство, народное образование и здравоохранение, а с начала XX в. значительной расходной статьей бюджета становится и уплата долгов и налогов.

Из указанных статей наиболее крупными являлись расходы на благоустройство (примерно от 30% до 60% годового бюджета). Достаточно указать, что в 1913, 1914 и 1915 гг. на благоустройство приходилось более половины всех расходов города.

Сведения о распределении владельцев недвижимым имуществом в г. Баку в начале XX века

Таблица № 3

Стоимость недвиж. имущ. по го-род	Общ. Чис. владельцев	В том числе				Общ-ва, Товар- ва, Комп-и			
		Аз. И др. мусульман	Рус.	Арм.	Прочие	Общ. число	В том числе:		
							Прав-ные	Торг.-Промысл.	Благост-ные
От 50 до 100	51	51	-	-	-	-	-	-	-
100-200	485	474	2	9	-	1	-	-	1
200-300	485	462	7	16	-	1	-	-	1
300-400	895	823	18	54	-	-	-	-	-
400-500	475	432	7	35	1	-	-	-	-
500 -1000	1926	1697	55	164	10	6	-	1	5
1000-1500	900	788	38	70	4	1	-	-	1
1500-2000	538	457	33	45	3	3	1	-	2
2000-3000	714	593	65	48	8	4	-	2	2
3000-5000	707	536	81	79	11	7	-	3	4
5000-10000	809	557	98	139	15	22	1	15	6
10000 и выше	1419	709	168	484	58	207	7	183	17
Итого	9404	7579	572	1143	110	252	9	204	39

Значительное внимание городская дума уделяла и вопросам народного образования. В конце XIX в. на эти нужды выделялось от 12 до 18 процентов городского бюджета. За период с 1890 г. по 1894 г. на нужды народного образования было затрачено более 433 тыс. руб., в 1895-1899 гг. - 897 тыс., т.е. расходы возросли более чем в 2 раза. Однако после 1900 г. удельный вес расходов на народное образование стал падать, хотя в денежном выражении этот показатель продолжал расти. Так, в 1913 г. расходы городского самоуправления на народное образование составили уже 968 тыс. руб., а в 1914 г. 993 тыс. руб., что составляло, однако, лишь соответственно 7% и 6%. С 18% в 1910 г. удельный вес этой статьи сократился до 6% в 1914 г.

Приведенные выше в таблице данные показывают, что то же самое наблюдалось и в области здравоохранения.

Видимо, сокращение этих статей расхода было связано с возрастанием необходимости для города погасить дефицит бюджета. Если в конце XIX в. на эти нужды выделялось примерно 2% бюджетных средств, то в 1908 г. этот показатель повысился до 30%.

Неуклонный рост дефицита городского бюджета, по мнению управы, в основном был связан с недоборами, недоимками по доходной смете и, главным образом, рядом непредвиденных внесметных расходов, вызванных стихийными бедствиями. В октябре 1905 г. городской голова сообщил губернатору, что в течение 1904-1905 гг. управе «пришлось израсходовать на борьбу с холерной эпидемией свыше 217 тыс. руб. и эти расходы неизбежно продолжатся. До настоящего времени борьба с холерой велась исключительно на городские средства без правительственной помощи. Почти тотчас за эпидемией начался экономический кризис в Баку. Ряд продолжительных забастовок и стачек с каждым днем приносил расстройство торгово-промышленных операций и, наконец,⁴⁵ все это закончилось печальными событиями 6-9 февраля».

Если до 1903 г. расходы Баку на содержание и расквартирование войск не превышали 20-22 тыс. руб., то только за 8 месяцев 1905 г. эти расходы превысили 140 тыс. руб. И в августе 1914 г. город вынужден был израсходовать свыше 200 тыс. руб. на нужды военного времени, которые не были предусмотрены сметой 1914 г. Эти непредвиденные расходы, не имевшие непосредственного отношения к вопросам городского хозяйства, усугубили и без того тяжелое финансовое положение города.

Весьма обременительными для Баку были затраты на содержание полиции, правительственных учреждений и расквартирование войск.

До 1885 г. расходы по содержанию правительственных учреждений выражались в выдаче пособий на наем помещений для пробирного учреждения, а с 1885 г. это пособие было упразднено, а вместо него был введен расход на наем помещений для мировых учреждений г. Баку. Средние ежегодные расходы города на эти цели с 1879 г. по 1884 г. составляли 903 руб., а с 1885 по 1889 гг. - по 1 300 руб.

За счет средств города обеспечивалось отопление и освещение тюрем (по 13 тыс. руб. в 1879-1884 гг., по 14,5 тыс. руб. в 1885-1889 гг. и 21 тыс. руб. в конце 90-х гг. XIX в.).

Значительные средства город затрачивал на воинскую квартирную повинность (ежегодно по 51,7 тыс. руб. в 1879-1884 гг., по 67,3 тыс. руб. в 1885-1889 гг. и 88-99 тыс. руб. - в 90-е годы XIX в.).

Крупные суммы город обязан был выделять на содержание полиции: в 1879- 1884 гг. эти расходы составили 145 тыс. руб., 1885 - 1889 гг. - 178 тыс.

В связи с введением с 1 июля 1895 г. новых штатов, эти расходы возросли за последние 5 лет XIX в. по сравнению с предыдущим пятилетием более чем в 4,5 раза (со 104 тыс.

**Структура расходов бюджета г. Баку за период
1886-1908 гг.**

Таблица № 4

В процентах						
	1886	1896	1897	1898	1900	1908
Участие в расходах на содержание прав, учреждений	0,27	0,97	0,71	0,64	0,43	0,17
Содержание городского общественного управления	19,66	12,8	11,98	11,48	10,71	7,67
Воинская квартирная повинность	5,12	2,25	1,74	1,44	1,56	2,36
Содержание городской полиции	14,84	13,22	9,95	7,91	7,26	6,38
Содержание пожарной команды	2,23	1,66	2,0	1,9	1,85	0,69
Благоустройство	32,56	32,97	39,34	44,24	26,67	27,88
Народное образование	13,04	16,71	15,97	15,54	18,07	12,28
Здравоохранение	7,56	11,6	10,51	10,9	13,61	9,23
Уплата долгов и налогов, погашение дефицита прежних лет	3,87	3,32	2,6	1,69	2,09	30,04
Строительство городского водопровода	-	-	-	-	11,54	-
Отчисление на образование капиталов	-	-	-	-	1,26	-
Разные расходы	-	2,76	3,96	2,9	0,23	1,43
Общественное призрение	-	1,1	0,91	0,93	1,91	1,87

**Структура расходов бюджета г. Баку за период
1908-1917 гг.**

Таблица № 4 а

В процентах						
	1909	1910	1913	1914	1915	1917*
Участие в расходах на содержание прав, учреждений	0,17	0,08	0,04	0,02	0,02	-
Содержание городского общественного управления	8,49	4,6	3,22	3,53	4,76	20,73
Воинская квартирная повинность	1,77	0,47	0,17	0,14	0,46	-
Содержание городской полиции	7,5	3,41	1,77	1,09	1,72	1,54
Содержание пожарной команды	0,75	0,4	0,26	0,21	0,25	-
Благоустройство	28,57	40,5	59,69	61,27	61,33	-
Народное образование	14,35	13,0	7,45	6,65	7,26	6,36
Здравоохранение	11,73	5,91	5,62	6,7	7,74	8,79
Уплата долгов и налогов, погашение дефицита прежних лет	22,02	28,24	20,22	19,58	15,67	-
Строительство городского водопровода						
Отчисление на образование капиталов						
Разные расходы	1,6	1,8	0,56	0,17	0,11	-
Общественное призрение	2,05	1,54	0,68	0,64	0,68	1,66

* За 1917 не удалось выявить данные по всем расходным статьям; прочерки в таблице означают отсутствие ассигнований по данной статье за указанный год.

руб. средних ежегодных затрат в 1890-1894 до 464 тыс. руб. в 1895-1899 годах).

В 1886 г. в Баку была создана пожарная команда. На ее содержание в 1886 -1889 гг. было затрачено 29,4 тыс. руб., а к концу 90-х гг. эти затраты возросли до 86,2 тыс. руб.

С самого начала своего существования бакинское городское самоуправление стремилось освободить город от дополнительных принудительных расходов. Так, еще летом 1879 г. бакинский городской голова просил губернатора освободить городской бюджет от части расходов на содержание полиции. Однако эта просьба не была удовлетворена. Более того, в начале 80-х годов XIX в. по приказу губернатора почти в 2 раза была увеличена численность городских (с 6 до 100 человек) и все расходы (почти 2 тыс. руб. в месяц) были возложены на городскую казну.

Созданное в 1878 г. бакинское городское самоуправление сразу же отказалось оплатить расходы на квартирное довольствие чинов морского ведомства, так как Баилов мыс не входил в черту города и с этой территории не поступали налоги в городскую казну. Почти 10 лет городской думе пришлось доказывать губернским административным органам свою правоту в этом вопросе. Лишь после долгой и упорной борьбы было отменено решение Бакинского губернского по городским делам присутствия, предписывающее бакинской управе выплачивать ежегодно на эти нужды почти 8 тыс. руб.

После учреждения Бакинского градоначальства часть расходов на его содержание (150 тыс. руб. из 937 тыс. руб. ежегодно) также была возложена на органы бакинского городского самоуправления.

Следует, однако, отметить, что дополнительные расходы в городской бюджет иногда вносила и сама городская дума в виде различных стипендий, празднований, чествований и т. п. Например, в 1896 г. городская дума решила ас-

сигновать 115 тыс. руб. «на расходы по чествованию в Баку коронации ИХ Величества».⁴⁶

Таким образом, подводя итоги вышеизложенного можно констатировать, что существенная часть расходов приходилась на статьи, не имевшие непосредственного отношения к удовлетворению нужд городского населения. К таким статьям относились: содержание войск, полиции и правительственных учреждений, а также самого городского управления и т.п. И хотя на протяжении всего исследуемого периода наблюдается увеличение такого рода расходов, однако постепенно происходит изменение в соотношении расходных статей, выразившееся в значительном сокращении удельного веса затрат на принудительные расходы, на содержание администрации и самого городского управления. Так, если в середине 80-х годов XIX в. на принудительные расходы приходилось 22,5 % всего городского бюджета, то в 1900 г. они составили 11,1%, а в 1914 г. этот показатель составлял уже всего 1,46 % городского бюджета.

В то же время в рассматриваемый период наблюдалось значительное преобладание и неуклонный рост удельного веса расходов, непосредственно связанных с удовлетворением нужд городского населения, с городским хозяйством. К таковым относятся расходы на благоустройство города, образование, здравоохранение и т.п. Так, в середине 80-х годов XIX в. расходы на эти нужды составили более 53 % городского бюджета, в 1900 г. - 70 %, а в 1914 г. - 74,6 %.

Наряду с определенными позитивными сдвигами, в финансовой деятельности органов самоуправления г. Баку имелись и серьезные недостатки.

В годы первой мировой войны городские финансы пришли в полное расстройство, и в таких условиях дума не смогла организовать взыскание недоимок с нефтепромышленников, домовладельцев и торговцев, которые к 1914 г. достигли почти 2 млн. руб. Дума не принимала действенных мер для взыскания недоимок, числившихся за вполне сос-

хотельными лицами, некоторые из которых даже являлись гласными.

В большом долгу перед городом находилась царская казна. Почти 1,7 млн. руб. она недодала городу с 1900 г. по 1914 г. на устройство и ремонт дорог, постройку школьных зданий и т.д. Бакинская городская дума проявляла большую нерасторопность в деле составления и утверждения городского бюджета. Так, смета на 1900 г. была утверждена к исполнению в июне 1900 г., на 1901 г. - в июле 1901 г., на 1902 г. - в сентябре 1902 г., на 1903 г. - в мае 1903 г., на 1904 г. - в ноябре 1904 г., на 1908 г. - в марте 1908 г., на 1909 г. - в июле 1909 г., на 1910 г. - в июне 1910 г. Сметы на 1905, 1906 и 1907 гг. остались вовсе без рассмотрения и утверждения. Смета на 1911 г. была отвергнута думой в июле 1912 г., когда и была утверждена смета на 1912 г.

Таким образом, бакинский городской бюджет реально отражает позитивные и негативные стороны финансовой деятельности органов городского самоуправления.

II. Здравоохранение

Организация медико-санитарного обслуживания являлась одной из основных составных частей деятельности бакинского городского самоуправления. В течение последней четверти XIX столетия расходы на здравоохранение в городском бюджете росли как в абсолютном, так и в относительном выражении. Так, в 1886 г. на медицинскую часть городом было израсходовано около 36 тыс. руб. В следующем десятилетии расходы города на эти нужды значительно увеличились, составив в 1896 г. - 90.140 руб., в 1897 г. - 106.900 руб., в 1898 г. - 139.493 руб., а в 1900 г. - 181.153 руб. Таким образом, расходы города на здравоохранение с 1886 г. по 1900 г. увеличились в 5 раз.

Для того, чтобы составить представление о дальнейшей динамике расходов города на медицинскую, ветеринарную и санитарную части, приведем следующие цифровые данные:

в 1908 г.	- Около	325 тыс. руб.
в 1909 г.	"-"	342 "-"
в 1910г.	"-"	370 "-"
в 1913 г.	- Более	500 "-"
в 1914 г.	"-"	624 "-"
в 1915 г.	"-"	1080 "-"
в 1917 г.	"-"	1203 "-"

Как видим, расходы на здравоохранение с 1908 г. по 1917 г. возросли в 3,7 раза. Однако, как уже отмечалось в разделе о городском бюджете, рост удельного веса этих расходов к началу второго десятилетия XX в. значительно замедлился, а затем наблюдается его уменьшение. Так, с 13,6 % в 1900 г. он снизился до 5,6 % в 1913 г., т.е. более чем в 2,4 раза.

Как правило, сметные ассигнования на медико-санитарные расходы осваивались не полностью. Неосвоенными оставались от одной трети до половины выделенных сумм. К примеру, в 1913 г. и 1914 г. на медицинские расходы было ассигновано соответственно 731,1 и 1.001 тыс. руб., а действительные расходы составили соответственно 511,2 и 624,6 тыс. руб.

В исследуемый период Баку являлся крайне неблагополучным в медико-санитарном отношении городом. Таково было наследие царской полицейской системы управления. Занятая лишь выкачиванием доходов, полицейская администрация совершенно не заботилась о благоустройстве города. Получив такое тяжелое наследство, ограниченные Б материальных возможностях органы городского самоуправления, естественно, не могли решить все усложнявшиеся медико-санитарные проблемы стремительно растущего

промышленного гиганта. Даже по завышенным данным официальной статистики в 1913 г. более половины жилых домов находились на незамещенных улицах. Вследствие этого во время частых нордов поднимались тучи пыли, вызывавшие распространение грудных и глазных болезней. Недостаток чистой питьевой воды и отсутствие нормальной канализационной системы приводили к тому, что город часто становился местом, где бушевали различные эпидемии.

Вся деятельность городского самоуправления по борьбе с эпидемиями больше носила спорадический характер, нежели планомерный. Эта деятельность активизировалась, когда городу угрожала очередная эпидемия. Например, в 1893 г. для борьбы с эпидемией холеры управа разделила город на три санитарных участка с одним врачом и необходимым комплектом санитаров при каждом из них, организовала санитарные отряды, как для ассенизационных, так и для дезинфекционных целей. В марте 1893 г. городской голова Деспот-Зенович докладывал Бакинской губернской санитарно-исполнительной комиссии, что строятся инфекционная больница барачного типа для лечения холерных больных, дезинфекционная камера и регенеративная печь. А в конце следующего 1894 г. городская дума утвердила проект постройки инфекционного отделения Михайловской больницы. Расходы по борьбе с эпидемиями полностью относились на городские средства.

Власти проявляли полное безразличие и пренебрежение к вопросам охраны здоровья городского населения. В 1908 г. газета «Гудок» писала: «Смертность небывалая, заболеваемость достигает ежегодно 116 на каждую тысячу (в России-15 !!!)».⁴⁷

Только от эпидемических заболеваний в 1908 г. в Баку умерло 540, в 1909 г. - 573, а в 1910 г.- 843 чел. Смертность среди детей в возрасте до одного года составляла в Баку в

1913 г. 38 %, тогда как в Центральной России она достигла лишь 27 %.

Говоря о недостаточной эффективности деятельности органов бакинского городского самоуправления в области здравоохранения, объективности ради следует отметить ограниченность их в своих средствах в условиях колониального режима, царская администрация всячески ограничивала роль городского самоуправления в деле подбора и назначения медицинского персонала. Так, по лечебному уставу 1892 г., утвержденному МВД, главврач Михайловской больницы утверждался самим министром, а врачебный персонал - бакинским губернатором.

Кроме того, как уже говорилось выше, перед бакинским самоуправлением стояли большие проблемы, связанные с тяжелым медико-санитарным положением города. И при этом медико-санитарное отделение городской управы по штату было не очень-то большим. Например, в 1916 г., когда общая численность чиновников городского самоуправления достигла 180 чел., в этом отделении числилось всего 25 сотрудников, причем - среди них было всего три азербайджанца (Н.Нариманов, заведующий 9-й лечебницы, доктор Мамед бек Гаиров, заведующий дезинфекционной станции Мустафа Шарифов).

В конце XIX в. главным недостатком организации медицинского обслуживания в Баку являлась разбросанность и без того ограниченное количество медперсонала, отсутствие единого руководства всеми структурными единицами. По сведениям городского головы А. Новикова, к концу XIX в. внебольничная медицина в городе имела 4 различных вида организации: 1) врачи для бедных - всего 2 врача; 2) две амбулатории (в одной - четыре врача, в другой - один); 3) три школьных врача и 4) санитарная организация - также из трех врачей. Таким образом, город, где общая протяженность улиц достигала 200 с лишним верст, обслуживали полтора десятка городских врачей, к тому же не всех

из них можно было назвать добросовестно выполняющими свои обязанности. Их содержание обходилось городу почти в 60 тыс. руб. в год.

А. Новиков предлагал разделить весь город на 14 участков с одним врачом и необходимым медперсоналом в каждом.

В 1899 г. было создано Санитарное бюро, на содержание которого выделялось 11,8 тыс. руб. Однако Санитарное бюро не намного улучшило состояние здравоохранения в городе.

Медицинская комиссия являлась одной из самых малодеятельных комиссий думы.

Михайловская больница и родильный дом управлялись хозяйственным комитетом, а детский приют - и.д. городского головы.

Одним словом, в деле организации здравоохранения царил полнейший хаос. Очень часто в одно и то же место отправлялись врач для бедных, училищный и санитарный, и это в то время, когда масса нуждающихся оставалась без медицинской помощи.

Наконец, 24 октября 1902 г. городская дума приняла план реорганизации врачебно-санитарного дела в Баку, разработанный гласным М.Р.Векиловым и одобренный городским головой А.И.Новиковым.

После долгих проволочек в конце 1903 г. при городской управе было создано Медико-санитарное бюро, в состав которого должны были войти «по одному врачу от каждой группы состоящих на городской службе врачей больничных, лечебниц, школьных, санитарных и ветеринарных». Таким образом, был создан единый центр, призванный руководить и координировать всю медико-санитарную деятельность органов городского самоуправления. Было введено бесплатное общественное лечение. В 1904 г. в городе функционировало 6 городских бесплатных лечебниц. В результате этого скоро наметились некоторые сдвиги в деле

медико-санитарного обслуживания в городе. К 1910 г. в Баку, наряду с Михайловсой больницей и родильным приютом, действовали уже восемь бесплатных лечебниц (одна из них - глазная), на содержание которых было выделено 322,2 тыс. руб. В городе также функционировали медико-санитарный надзор, гигиеническая лаборатория, санитарно-базарные станции, дезинфекционные камеры. Была значительно увеличена численность санитарных участков и санитарных врачей.

К концу 1910 г. в системе самоуправления Баку насчитывалось врачей-мужчин -33, женщин -9, фельдшеров - 18, фельдшерниц -2, акушеров и повивальных бабок -19, зубных врачей - 2, фармацевтов - 10; всего 93 медработника. А в 1916 г. их численность достигла уже 124 чел.

Ужесточились также наказания за нарушения санитарных правил отдельными гражданами и учреждениями.

Таким образом, как видно из вышеизложенного, несмотря на серьезные недостатки, имевшиеся в деятельности органов бакинского городского самоуправления в сфере народного здравоохранения, было бы несправедливо обвинять их в полной бездеятельности и отрицать, пусть скромные, но все же заслуги в этой области. Так, только в 1914 г. для предотвращения эпидемии чумы дума усилила санитарно-эпидемический надзор, организовала временные лечебницы, организовала изготовление сыворотки и вакцины, позаботилась об улучшении снабжения водой бедной части населения, потратив на эти цели только за 3 месяца 135 тыс. руб.

Следует также учесть, что осуществленные думой мероприятия, направленные на улучшение благоустройства и водо-обеспечения города, также содействовали улучшению медико-санитарного состояния Баку.

Однако все эти меры далеко не соответствовали потребностям населения быстроразвивающегося промышленного гиганта. Сумбурный и непоследовательный характер

деятельности городского самоуправления, практическое бездействие административных органов в этой области были причиной того, что в Баку в рассматриваемый период царил антисанитария и далеко не удовлетворительно была организована медицинская помощь.

III. Образование

В конце XIX - начале XX вв. народное образование находилось в ведении Училищного комитета, учрежденного постановлением думы от 17 февраля 1882 г. В период с 1878 г. по 1881 г. в городском самоуправлении отсутствовало специальное подразделение, которое занималось бы этой важной сферой деятельности.

Комитет иногда назывался также «Училищным советом». Как утверждал городской голова Деспот-Зенович в 1883 г., училищный совет «заведовал хозяйственной частью училищ, заботился об удовлетворении нужд этих училищ, входил в думу с представлением об открытии новых воспитательных учреждений».⁴⁹

Состав училищного комитета переизбирался каждые четыре года. В его деятельности принимал участие также комитет по заведованию открытым в 1881 г. мореходным классом, состоявший из городского головы, директора народных училищ, начальника мореходного класса.

Такая совместная деятельность двух комитетов продолжалась до 1902 г., когда мореходный класс был преобразован в мореходное училище, которым стал управлять Попечительный комитет. С этого времени городская дума лишь субсидировала мореходное училище.

Долгое время в составе училищного комитета плодотворно работали такие видные деятели, как Г.б. Меликов, А.б.Топчибашев, А.Х.Зиатханов, Г.З.Тагиев, А.б.Агаев, Г.б.Махмудбеков, А.М.Бенкендорф, К.Ирецкий и др.

До 1907 г. должность председателя училищной комиссии была неоплачиваемой. Он избирался самой комиссией. Председателем комиссии мог стать один из членов комиссии, городской голова или один из членов управы. Специальным решением думы от 23 октября 1907 г. председатель училищной комиссии должен был избираться на один год с годовым жалованием в 3 600 руб.

В составе управы дела школьного хозяйства были сосредоточены в особом отделе, которым руководил председатель училищной комиссии. К 1914 г. в составе этого отделения работали уже 8 чиновников, содержание которых обходилось городу в 13.800 руб. в год.

В конце XIX - начале XX в. бакинским городским самоуправлением затрачивались значительные средства на укрепление и развития образования в Баку. Но эти затраты далеко не соответствовали темпам роста Баку и не удовлетворяли растущих потребностей городской системы образования.

Вместе с тем, нельзя отрицать заслуги городского самоуправления в деле улучшения состояния образования в городе. Свои первые школы в городе бакинское самоуправление открыло 30 августа 1881 г. К 1890 г. их насчитывалось уже 4, в 1900 г. - 19, 1910 г. - 36, а к 1914 г. - 40. В 1914-15 учебном году в Баку было 15 общих, 9 русско-азербайджанских, 6 русско-армянских, 3 женские школы и 7 четырехклассных училищ (из них 2 азербайджанских и 1 армянское).

До конца 80-х годов XIX в. все городские школы являлись начальными и одноклассными. В 1889 г. - одна, а в 1898 г. - еще две начальные школы были преобразованы в городские училища.

Обучение во всех городских начальных школах было бесплатным, а в городских училищах - платным. Наиболее бедным ученикам выделялись бесплатные учебные пособия, одежда и обувь. К примеру, в 1902-1903 гг. на каждого из

763 нуждающихся учеников приходилось по 11,5 руб. Иными словами, примерно 8 тыс. руб. в год затрачивалось на эти нужды.

В большинстве школ ученики получали горячие завтраки, организованные Обществом вспомоществования бедным учащимся городских школ. Ученики, нуждающиеся в особом врачебном уходе, отправлялись тем же Обществом в устроенную для них летнюю колонию. На означенные цели город отпускал ежегодно этому Обществу определенную сумму (в 1913 она составляла 7 300 руб.).

Наиболее ярким показателем для характеристики деятельности города в области народного образования служит, прежде всего, рост расходов на школьное дело. Так, в 1894 г. городом было израсходовано на народное образование 113,4 тыс. руб., из этой суммы 33,9 тыс. руб. т.е. 29,9 %, пришлось на долю начального образования.

В таблице № 5 приводятся расходы города на народное образование (в руб).

Динамика расходов бюджета Баку на народное образование за период 1894-1912 гг.

Таблица № 5

Годы	Расходы города на народное образование			
	Общая сумма	В % ко всем расходам города	В том числе	
расходы на начальное образование			в % ко всем расходам на народное образование	
1894	113.411	20,7,	33.875	29,9
1903	341.120	19,4	196.583	57,7
1912	480.637	14,8	340.796.	70,9

Следует отметить, что в 1912 г. расход города на народное образование выразился в сумме 678 тыс. руб. Однако из этой суммы более 197 тыс. руб. были выделены на чрезвычайный расход - школьное строительство.

Сметное ассигнование города на народное образование выражалось в 1904 г. в 389,3 тыс. руб., а в 1913 г.- в 969 тыс. руб. (в последнюю сумму входят также расходы на постройку зданий для начальных школ в размере 260 тыс. руб.).

Как вытекает из вышеприведенных сведений, почти за два десятка лет общие расходы города на народное образование (без школьного строительства) увеличились почти в 4 раза, а на начальное образование - более чем в 10 раз. Вместе с тем наблюдается уменьшение удельного веса расходов на народное образование в общегородских расходах.

Город принимал также участие в субсидировании ряда частных и казенных учебных заведений. В 1904 г. расходы городана эти цели составляли 165 тыс., в 1908 г. - почти 276 тыс., а в 1913 г.- 128,5 тыс. руб.

Бакинская городская дума стремилась создать в городе все ступени образования - от начального до высшего. Еще в 1887 г. она возбудила вопрос об открытии в Баку классической гимназии. Однако это ходатайство было оставлено без внимания.

В 1891 г. Победоносцев с субсидией от города открывает частную прогимназию. 3 января 1895 г. дума по докладу училищной комиссии и управы постановила ходатайствовать о преобразовании прогимназии Победоносцева в классическую гимназию, приняв на себя основную часть расходов (8,7 тыс. руб. в год) и наем помещения для этой гимназии.

В 1911 г. Бакинская дума выделила 500 тыс. руб. на постройку университета в Тифлисе.

2 апреля 1913 г. дума постановила отвести почти 9 дес. городской земли под постройку учительского института.

Следует, однако, отметить, что права Бакинской думы в деле постановки обучения в городе были сильно ограничены. Она не могла даже высказаться по существу действовавшей системы народного образования. Всякая попытка вмешаться в такие вопросы наталкивалась на серьезное противодействие со стороны царских властей и объявлялась противоречащей закону.

Дума учреждала стипендии и назначала их бакинским студентам, обучавшимся в различных вузах России; например - стипендия имени Г.б.Меликова при Московском Университете, 10 стипендий имени бывшего городского головы А.И.Новикова и др.

О деятельности Г.б. Меликова в городской думе в работе говорилось не раз. Теперь хотелось бы сказать несколько слов о заслугах А.И.Новикова. Несмотря на кратковременность своей службы на посту городского головы (1902-1904 гг.), ему удалось немало сделать для города, в том числе и в области народного образования. По его инициативе было открыто 18 новых отделений, как при прежде существовавших, так и в совершенно новых школах. Благодаря этому число учащихся увеличилось до 4 тыс., т.е. на 60%. Он осуществил идею открытия мужской прогимназии. Благодаря его настойчивому ходатайству перед думой частная гимназия Лаврова перешла в ведение города. Он не мог примириться с тем, что такой крупный промышленный центр, как Баку, имеет только низшее техническое училище, что не отвечало потребностям профессионального образования городского населения. Новиков ходатайствовал о преобразовании этого училища в среднетехническое, что и было осуществлено в 1903 г.

Учитывая его заслуги, дума в 1913 г. и учредила вышеуказанные 10 стипендий имени А.И.Новикова.

Бакинская городская дума не ограничивалась только выделением средств на народное образование. Она не раз поднимала вопрос о введении обязательного преподавания в

средних школах местных языков и о предоставлении равных прав нерусским преподавателям.

Отдельные гласные лично содействовали развитию народного образования в городе. Среди них прежде всего следует отметить выдающегося мецената Г.З.Тагиева, который в мае 1896 г. пожертвовал 150 тыс. руб. на открытие и содержание в Баку женской мусульманской школы с интернатом при ней. Из указанной суммы 25 тыс. руб. предназначались на постройку здания, проценты же с остального капитала - на содержание этой первой женской мусульманской школы. Когда же выяснилось, что на постройку здания потребуется еще 60 тыс. руб., Г.З.Тагиев сразу же заявил, что он «донесет на здание еще 35 тыс. руб.».⁵⁰

Исходя из вышеизложенного, вероятно, будет справедливым утверждение о том, что деятельность бакинского городского самоуправления сыграла не последнюю роль в деле повышения грамотности среди жителей Баку. По данным за 1903 г. грамотные в городе составляли 51,5 %, а в 1913 г. этот показатель составил 69,1 %.

Вместе с тем, все же нельзя, конечно, идеализировать деятельность Бакинской городской думы и городской управы в области народного образования.

Как и в других областях, так и в области образования вся деятельность городской думы находилась под строгим контролем административных органов, проводивших колониальную политику на окраинах. Как центральные царские власти, так и местное губернское правление, губернское по городским делам присутствие внимательно следили за всей деятельностью городского самоуправления. К примеру, 20 июня 1901 г. министр внутренних дел циркулярным конфиденциальным отношением доводил до сведения бакинского губернатора, что он должен принять все меры, чтобы вопрос «о реформе средней школы и о преимуществах той или иной системы среднего образования» не обсуждался в городской думе.⁵¹

Даже самое незначительное постановление городской думы не могло исполняться без соответствующего утверждения губернского по городским делам присутствия.

Да и сама городская дума в деле финансирования народного образования проявляла порой чрезмерную скупость.

Гласные думы, в том числе и члены училищной комиссии и городской управы первым делом служили интересам состоятельных слоев общества. Например, в 1898 г. финансовая комиссия думы заявила, что количество освобожденных от платы за обучение учениц гимназии (около 35 % всех учениц) слишком велико и его следует довести до 10 %, а остальных обложить платой до 60 руб. Только благодаря усилиям таких гласных как Г.б.Меликов, А. Топчибашев, А.М.Бенкендорф и др., удалось добиться снижения численности освобожденных от платы учениц не до 10%, а до 25 %.

Однако та же дума в 1913 г. освободила всех детей служащих городского управления (один из высокооплачиваемых слоев городского общества) от платы в городских училищах.

Да и территориальное размещение школ затрудняло обучение в них беднейших слоев населения города. Так, по данным городской думы, в 1915 г. из 40 школ городского самоуправления на центральную часть города, где проживали в основном состоятельные слои, приходилось 13, на среднюю полосу - 19, и на окраины - 8 школ. Причем все четырехклассные училища находились в центральной и средней полосе.

Подводя итоги вышеизложенному, можно утверждать, что деятельность органов бакинского городского самоуправления в области образования в целом носила позитивный и результативный характер. За сравнительно короткий срок этими органами была создана сеть различных учебных заведений. Народное образование, его нужды всегда стояли в центре внимания органов самоуправления, значительная

доля всех городских средств выделялась на удовлетворение именно этих потребностей.

Однако деятельность городской думы и ее органов в области народного образования находилась под особо пристальным контролем осуществлявших здесь колониальный режим имперских административных органов, стремившихся всеми мерами направить деятельность городского самоуправления на службу имперских интересов.

Несмотря на полезную деятельность ряда прогрессивных деятелей (Г.б.Меликова, А.б.Топчибашева, Г.З.Тагиева и др.), городская дума в целом и в этой области служила, главным образом, интересам привилегированных слоев городского общества. Нужды и потребности беднейших слоев населения часто оставались вне поля зрения городского самоуправления.

V. Благоустройство

Общеизвестно, что в азербайджанской советской историографии бытовало мнение о том, что удельный вес расходов бакинского городского самоуправления на благоустройство в общей сумме городских расходов был очень низким и падал из года в год. При этом приводились следующие цифры: с 1879 по 1882 гг. расходы на благоустройство составляли 30 % всех расходов по городу, в 1885-1894 гг. -15%, в 1895-1899 гг.- 12 %, в 1912 г. -9 %, в 1913 г. -всего 2,9 %.

Как видим, эти показатели значительно расходятся с показателями, приведенными в первом параграфе данной главы. Объясняется это тем, что составители расходной части годовых бюджетов значительно сузили само понятие «благоустройство». В результате в ежегодных городских бюджетах расходы на благоустройство, как правило, разбиты на несколько статей. Помимо специальной статьи «Благоустройство города», в сметах имеется и ряд других статей

- «Содержание городских сооружений», «Содержание и устройство принадлежащего городу недвижимого имущества», «Освещение города», «Содержание и ремонт мостовых, тротуаров и набережных», «Прочие расходы по благоустройству города», - которые иначе как к благоустройству отнести нельзя. Например, в городском бюджете на 1900 г. расходы по благоустройству города распределены между различными 8-ю статьями.⁵²

Что же касается вышеупомянутых советских авторов, то они исходили в своих утверждениях из данных лишь одной статьи «Благоустройство», что совершенно неверно и искажает действительное положение дел. В действительности же в рассматриваемый период доля расходов на благоустройство города росла из года в год, о чем подробно изложено в первом параграфе данной главы.

Деятельность думы по благоустройству города осложнялась тем обстоятельством, что долгое время в органах городского самоуправления не было структурного специального подразделения, которое выполняло бы общее руководство работами по городскому благоустройству. Лишь в 1912 г. была создана «Исполнительная комиссия по городскому благоустройству».

Однако еще задолго до этого Бакинская дума пыталась навести порядок в организации работ по благоустройству. Так, в 1897 г. дума утвердила «Обязательные правила по строительной части в г. Баку». Эти «Правила» состояли из 12 разделов и 76 статей, где определялись основные принципы строительного дела в городе, начиная с утверждения проектов построек городской управой /раздел I/ до «Устройства ретирадов, помойных и выгребных ям» /раздел XII/.

Тогда же управа, возложив обязанности городского инженера на архитектора И.В.Гославского, разбила город на участки, распределив их между архитекторами Скибинским, Эйхлером и Скуревичем, чтобы укрепить и улучшить контроль над строительством в городе.

До 1904 г. все городские строительные дела были сосредоточены в руках главного городского инженера, который единолично решал вопросы этой области городского хозяйства. Руководимое им строительное отделение ведало архитектурно-строительным делом, дорожной частью, водопроводным делом, канализацией, электротехнической частью и т.д. По признанию самого главного инженера, он «не мог быть достаточно компетентным во всех специальных отраслях строительного дела».⁵³ Поэтому в 1904 г. при управе был создан постоянно действующий совещательный коллегиальный орган «Совет инженеров», состоявший из высокопрофессиональных специалистов. Строительное дело было распределено между тремя самостоятельными отделами - архитектурно-строительным, дорожным и водопроводным. Город был разделен на 5 участков с участковым архитектором в каждом.

Для наблюдения за исполнением обязательных постановлений думы и «выяснения вопросов, касающихся устройства города», 13 ноября 1912 г. дума избрала в помощь Исполнительной комиссии по благоустройству города 110 районных попечителей. Для более действенного надзора за благоустройством город был разбит на 10 районов, каждый из которых был передан в ведение районного комитета, состоявшего из попечителей. Уже к 1 января 1914 г. эти районные комитеты провели 115 заседаний, где были рассмотрены 382 вопроса, связанные с благоустройством города.

* * *

Несмотря на обилие обязательных постановлений и правил, во многих отраслях городского благоустройства господствовал настоящий хаос, и в особенности в деле отчуждения и аренды городских земель. Такого рода вопросы рассматривались почти на всех заседаниях городской думы по докладам-представлениям управы.

В распорядок дня иных заседаний включалось порой несколько десятков вопросов по поводу отчуждения или сдачи в аренду городских земельных участков частным лицам. Вот что писала об этом местная пресса: «В последнее время городская дума завалена делами об отчуждении городских земель в частную собственность. Таких дел назначают на каждое заседание по 30 и больше, и говорят, что на последние два заседания перед летнею вакациею будет назначено по 80 таких дел».⁵⁴

Гласный городской думы Г.б.Меликов неоднократно гневно указывал, что в докладах управы думы о продаже земель извращаются обстоятельства дела, что в числе гласных, докладчиков и членов оценочной комиссии немало лиц, прямо заинтересованных в этих вопросах и наносящих ущерб интересам города. Он предлагал включить в оценочную комиссию лиц, не имевших с городом поземельных дел, избрать в помощь управе особую комиссию для подробной проверки истории каждого отчуждения. Однако эти предложения упорно отклонялись думой.

Формально цены городских земельных участков определялись на торгах или по заключению оценочной комиссии. Только в 1897 г. эта комиссия произвела оценку 252 земельных участков, испрашиваемых разными лицами как в собственность, так и в арендное содержание.

Земельная политика органов общественного управления Баку была корыстной и беспорядочной. Они закрывали глаза на захваты значительных земельных участков гласными думы, могли подарить, «безвозмездно отвести» городские земли. Так, в 1895 г. дума отвела безвозмездно 1757 кв. саж. земли Шемахинской армяно-григорианской епархиальной консистории под постройку армянской церкви.

В то же время органы самоуправления устанавливали высокие размеры арендной платы за землю, отводимую неимущим слоям населения. Так, в 1898 г. около 700 бедных семейств жаловались главноначальствующему на Кавказе.

что городское управление объявило их, вот уже 36 лет проживающих по 10-18 человек в одной или двух комнатах жалких лачуг, захватчиками и заявило им, что они и далее могут оставаться на занятых ими землях лишь в том случае если будут платить городу арендные деньги.

А, с другой стороны, сами же «отцы города» захватывали или приобретали за бесценок лучшие участки земли. Городская дума не принимала действенных мер для взыскания арендной платы за земельные участки, занятые вполне состоятельными лицами и даже многими гласными.

По свидетельству газеты «Каспий», агенты управы со спокойной совестью разрешали захватчикам строиться на захваченной земле, крупно наживаясь на этом. Неудивительно, что во многих районах города площадь захваченных городских земель намного превышала площадь арендованных. Так, к 1 января 1914 г. в Чемберекенде в аренде находилось 20,33 тыс. кв. саж. земли, а в захвате.- 38,97 тыс. кв. саж.; в Нагорной части и Тазапире -соответственно 8,44 и 65,88, в Кирпичхане - 11,01 и 42,17, на Шемахинке -11,19 и 29,9.

Захватам городских земель способствовало и то обстоятельство, что судебные разбирательства по поводу захватов длились годами и, как правило, оставались безрезультатными. По данным управы, она только в начале 1904 г. должна была предъявить более 2000 судебных исков по захватам городских земель. Тогда же в руках судебного отделения уже находились множество таких дел, расследование по которым велось около 10 лет и не прошло даже первой инстанции. Как утверждал один из поверенных управы, при такой организации дела они не могут быть окончены и в 25 лет.

По свидетельству местной прессы, многие гласные думы активно участвовали в купле-продаже городских земель, пользуясь отсутствием четких правил в этом деле. Если учесть, что городские земли продавались по более низким

ценам по сравнению с частными, и что цены на землю росли не по дням, а по часам, то совершенно очевидно, как выгодно было получить «кусочек земли тысяч за десять, а через полгода продать его за сто тысяч».⁵⁵

Таким образом, земельная политика органов бакинское самоуправления носила корыстный характер, и в ней отсутствовали четкие правила.

* * *

В конце XIX - начале XX вв. Баку стремительно рос, развивалось градостроительство, которое являлось одним из аспектов деятельности городского самоуправления по благоустройству города.

О том, насколько стремительно расширялись строительные работы в городе, свидетельствует тот факт, что количество зданий в городе к концу XIX в. увеличилось по сравнению с 1886 г. более чем в 2,8 раза, а к 1910 г. - в 6 раз.

Ниже в таблице № 6 приведены данные об общем количестве разрешений бакинской городской управой на отрицательные работы по пятилетиям за период с 1886 г. по 1915 гг.

Динамика разрешений Бакинской городской управой на работы за период 1886-1915 гг.

Таблица № 6

Годы	Новые здания	Достройки, перестройки и недостройки	Всего
1886-1890	386	61	447
1891-1895	326	64	390
1896-1900	732	150	882
1901-1905	499	156	655
1906-1910	1248	246	1494
1911-1915	943	348	1291

Как свидетельствуют данные таблицы, сокращение строительных работ наблюдалось в 1891-1895 гг. и в 1901-1905 гг., что было связано с промышленным и экономическим кризисами. Кроме того, в 1905 г. сокращение домостроительства было связано с резким увеличением расходов города на содержание карательных войск /более 100 тыс. руб./, и снижением поступлений налогов. К 1 июля 1905 г. дефицит в городской кассе достиг 1,3 млн. руб.

Анализ данных таблицы № 6 показал, что на долю новых зданий приходилось примерно более 80 % всех новых построек.

По данным инвентарного бюро городской управы, все указанные новые постройки распределялись между условными районами г. Баку следующим образом:

Центральная часть города	-1221	новая постройка
Кирпичхана и Ганлытепе	-626	“ ”
Мусульманский и армянский поселки	-458	“ ”
Шемахинка и Тазапир	-401	“ ”
Приморский район	-296	“ ”
Завокзальная часть	-284	“ ”
Крепость и прилегающая к ней полоса к югу	-266	“ ”
Чемберкенд	-220	“ ”
Черный город	-94	“ ”

Таким образом, почти треть всех новых построек (с 1886 г.) приходилась на центральную часть города. Это означало, что градостроительство Баку являлось отражением глубоких социальных противоречий, свойственных любому капиталистическому городу. В то время как на городских окраинах беднота ютилась в убогих лачугах, в центре Баку росли красивые многоэтажные здания торгово-промышленных компаний, великолепные дворцы нефтяных магнатов.

Несмотря на широкий размах жилищного строительства, жилищный вопрос в Баку был очень острым, так как жилищное строительство не поспевало за естественным и механическим ростом городского населения.

* * *

Бакинское городское самоуправление уделяло большое внимание созданию и развитию различных городских служб, призванных служить, в конечном счете, улучшению благоустройства города.

В 1885-1887 гг. Бакинская дума, после ряда крупных пожаров в городе, по инициативе и под контролем губернской и кавказской администрации создала пожарную службу, разработала устав Бакинского пожарного общества, выделила помещение, средства, пригласила опытных специалистов и даже снабдила бакинских пожарников специальной одеждой.

В 1906 г. дума своим специальным постановлением приняла решение «принять эксплуатацию телефонной сети на предстоящие 20 лет от правительства в аренду».⁵⁶

Дума уделяла большое внимание использованию технических новшеств для улучшения благоустройства города. Так, по смете на 1911 г. только на электрическое освещение здания Думы, улиц, садов, бульвара и т.д. было выделено свыше 11,3 тыс. руб.

12 января 1910 г. городская дума приобрела за 850 тыс. руб. у Общества конно-железной дороги бакинскую конку, использовав для этого часть первого облигационного займа (3,5 млн. руб.), выпущенного городом в 1910 г.

В 1915 г. Бакинская городская дума провела большую работу по постройке городского трамвая. Были приглашены опытные и высококвалифицированные специалисты.

Органы самоуправления предпринимали попытки упорядочить работу городского транспорта. Еще в 1884 г. Дума

приняла «Обязательное постановление об извозном промысле», а в 1899 г. - дополнения к этому постановлению. Дума всячески стремилась расширить виды транспортных средств и сеть конно-дорожных путей.

* * *

Одной из главных забот думы являлось приведение в порядок бакинских улиц и дорог, находившихся в крайне запущенном состоянии.

По свидетельству городской управы, «уличная грязь, ставшая «притчей во языцех», принимала буквально угрожающие размеры». ⁵⁷ Для изыскания средств на замощение улиц еще в 1878 г. дума обложила извозчиков и аробщиков специальным налогом. В ноябре того же года дума выделила 5 тыс. руб. из городских сумм на приведение в порядок городских улиц.

Конечно, было бы несправедливо утверждать, что Бакинская городская дума бездействовала и не вела борьбу с антисанитарией, царившей на улицах Баку. Однако отсутствие в тот период в Баку канализации и неумение организовать должным образом вывоз нечистот сводили «на нет» все усилия городского самоуправления в этой области.

Кроме того, работы по благоустройству улиц Баку носили локальный характер, охватывали лишь центральную часть города и отличались эпизодичностью. Так, в 1894 г. на замощение бакинских улиц выделено было всего 15 тыс. руб., что было ничтожно мало, а в 1895 г. дума выделила только на доведение черномородского шоссе до Белого города уже 33,5 тыс. руб.

Замощение улиц в Баку производилось в основном порфиритом и булыжником.

Несмотря на осуществление ряда мероприятий и ежегодные расходы, большинство улиц Баку, особенно на окраинах, оставались незамощенными.

Еще хуже обстояло дело с очисткой улиц. До начала 90-х годов XIX в. очистка улиц производилась «самими домовладельцами». Затем, до 1898 г. эта работа производилась подрядным способом, а домовладельцы были обложены определенным платежом в городскую казну, составлявшим, как правило, 2 % с оценочной суммы.

С 1898 г. подрядный способ был заменен хозяйственным. С 1 января 1909 г., по требованию бакинского градоначальника, эти работы были возложены на дворников центральной части города, за что с домовладельцев соответствующий сбор был снижен с 2 % до 1,3 %. А с 1913 г., без изменения этого порядка, был восстановлен прежний 2%-ный сбор со всех домовладельцев.

Как показал анализ выявленного по данному вопросу материала, все мероприятия бакинского городского самоуправления служили, в основном, интересам города и горожан.

Другое дело, что деятельность городского самоуправления по благоустройству отличалась многогранностью, многопрофильностью, и не все сферы этой деятельности были обеспечены вниманием городского самоуправления в равной степени.

Достичь желаемых результатов в этой области городскому самоуправлению было очень сложно в силу ряда факторов. Этому препятствовала нехватка городских средств, некомпетентность по ряду вопросов, безразличие, а порой даже корыстность гласных думы и служащих управы и др.

V. Водоснабжение

С самого начала создания органов самоуправления в Баку в центре их внимания постоянно и очень остро стояли проблемы водоснабжения города, требовавшие безотлагательного решения.

Сложность этой задачи заключалась в том, что царское правительство практически не предпринимало никаких действенных мер для решения этой проблемы, а бакинская городская дума получила в наследство средневековую систему водоснабжения, которая, естественно, не могла в должной мере обеспечить водой быстрорастущий промышленный город.

Еще в начале прошлого столетия в Баку действовали три водопровода, которые назывались «Мамедгулу хан», «Шах» и «Гусейнгулу хан». Из них первый и третий проведены в конце XVIII в., а второй - еще XV в.,⁵⁸ Эти водопроводы были проведены от близлежащих источников в окрестностях города и в свое время успешно справлялись с его водоснабжением.

Однако к середине XIX в. в связи с разрастанием города и увеличением численности населения - с одной стороны, и безразличием царского правительства к развитию водного хозяйства - с другой, проблема водо-обеспечения Баку превратилась в крайне злободневный вопрос.

В 1859 г. Шемахинский военный губернатор сообщал кавказскому наместнику, что Баку и после превращения его в губернский центр продолжает обеспечиваться водой с единственного водохранилища, оставшегося еще с ханских времен, да и тот уже выходит из строя.⁵⁹

В 1860 г. в Баку было построено новое водохранилище (недалеко от памятника Цицианову), которое было перестроено в 1865 г. Вскоре было построено еще одно водохранилище в районе Комендантского сада (ныне сад имени А.Вахида). В 1867 г. было построено еще два водохранилища в районе Каменного причала и Мариинского сада.⁶⁰

После введения Городового положения в Баку все заботы по снабжению города водой были переложены на органы городского самоуправления.

Следует отметить, что с самого начала городское самоуправление, хорошо понимая значение этого вопроса, с

должным вниманием отнеслось к разрешению данной проблемы. Уже в 1878 г. городская дума по предложению Г.З.Тагиева выделила 1000 руб. для премирования победителя конкурса на лучший проект городского водопровода. Дума создала также специальную комиссию для руководства всеми работами по водоснабжению.

В 80-е годы проблема водоснабжения Баку еще более обострилась. После пуска Баку-Тифлисской ветви Закавказской железной дороги город стал к тому же еще и крупным транспортным узлом и темпы его развития еще более возросли.

В связи с упомянутым выше конкурсом в Городскую управу до 1893 г. были представлены около 40 различных проектов. Но все эти проекты были отвергнуты городской думой, так как реализация каждого из них требовала огромных, непосильных городу расходов.

Между тем, вследствие ужасной антисанитарии в 1892 г. разразилась сильная эпидемия холеры, что заставило спешно искать выход из создавшегося положения. В том же году был заключен договор с обществом «Объединение бакинских портов» о постройке опреснителя мощностью в 330 тыс. ведер в день.

С 1893 г. в истории водоснабжения города начинается новый этап, когда наряду с колодезной водой жители города стали использовать привозную воду (из Куры и Волги), а с 1894 г. был запущен первый опреснитель, продукция которого была очень дорогой (0,75-1 коп. за ведро), а производительность - низкой.

Как отмечалось в отчете по санитарной части г. Баку за 1894 г., «водой жители пользовались, по-прежнему ... главным образом колодезной».⁶¹

По специальному постановлению думы, беднейшим жителям города опресненная вода должна была отпускаться «бесплатно, но не иначе как ведрами».⁶² Но для этого нужно было обратиться с просьбой непосредственно в управу и

предъявить свидетельство о бедности, после чего выдавалась талонная книжка на получение воды.

В 1898 г. городская управа заключила договор с Т-вом «Артур Коппель» о строительстве нового опреснителя мощностью в 50 тыс. ведер в день.

В договоре было оговорено, что цена 1 ведра воды не должна была превышать 0,5 коп. Это новое сооружение стало функционировать уже с августа 1899 г.

Вода с опреснителей была очень низкого качества, поэтому почти не употреблялась для питья.

Такое положение было очень выгодным для синдиката бакинских судовладельцев, которые только в 1899 г., доставляя ежемесячно в Баку 850-1,360 тыс. ведер воды, заработали за год 64-65 тыс. руб.

До конца XIX в. (почти за 20 лет) органами городского самоуправления было израсходовано более 320 тыс. руб. на улучшение водоснабжения в городе, однако коренных изменений в этом деле не было достигнуто.

Большую и полезную работу по разрешению этой проблемы проделал Гасан бек Меликов. Довольно объективно характеризует работу органов бакинского самоуправления в области водоснабжения следующее его высказывание: «Вопрос о питьевой воде в г. Баку тянется около двух десятков лет ... В начале каждого четырехлетия, с обновлением состава Думы, вопрос этот ставится на очередь, горячо обсуждается, ассигнуется известная сумма на разные изыскания, исследования, поездки и пр. и затем сдается в архив для того, чтобы в начале будущего четырехлетия снова выступить на сцену и снова вызвать расходы».

В 1898 г. дума выделила 12 тыс. руб. на постройку резервуара. Но городской техник вместо каменного выстроил бетонный резервуар на 200 тыс. ведер, который потребовал расходов на 5 200 руб. больше, чем планировалось. Однако этот резервуар, не выдержав и четверти положенного напол-

нения (50 тыс. ведер), дал течь. После этого было решено поставить железный резервуар.

В апреле 1899 г. дума постановила выделить из городских средств 70 тыс. руб. для проведения водопровода из Куры или Самура и устройства городской канализации. В связи с этим комиссия по водоснабжению обратилась к ряду иностранных специалистов с предложением составить проект водопровода для Баку.

Английский специалист В.В.Линдлей, который руководил компанией, занимавшейся разведкой водоисточников во Франкфурте, принял это предложение, после чего в июле 1899 г. был приглашен в Баку.

После тщательных гидрогеологических изысканий, Линдлей предложил Бакинской городской думе использовать в качестве источника для бакинского водопровода Шоллар. Но городская дума отвергла это предложение и заказала ему проект водопровода из Куры или Самура.

После проверок всех трех вариантов и дополнительных изысканий, Линдлей в апреле 1901 г. в своем выступлении в городской думе вновь настаивает на шолларском варианте.

В 1902 г. городская управа обращается в Кавказскую водную инспекцию и просит рассмотреть вопрос о водоснабжении Баку. В декабре того же года съезд кавказских инженеров-гидравликов, обсудив это вопрос, отдает предпочтение подпочвенным источникам для бакинского водопровода. Наконец, в ноябре 1903 г. городская управа заключает договор с Линдлеем⁶⁴ о составлении проекта Шолларского водопровода.

Вскоре управа заключила еще один договор, на этот раз с французским бурильным товариществом. По этому договору Т-во должно было вы бурить 40 скважин (глубиной в 20-100 саж.) по 55 руб. за каждую выбуренную сажень.

Чтобы контролировать работу иностранных фирм и специалистов, задействованных в работах по постройке водопровода, дума создала специальную комиссию в соста-

ве: Г.б.Меликов, М.А.Унанов, И.б. Гаджинский и И.Б. Гаджиев.

Вскоре под руководством Линдлея были составлены крупномасштабные карты, а в Кубе начала действовать химико-бактериологическая лаборатория. Однако французская фирма не справлялась со взятыми на себя обязанностями, работала очень медленно, со старыми механизмами и к лету 1907 г. выбурила всего 3 скважины.

Городская дума была вынуждена искать дополнительные источники водоснабжения. Одним из них является Загульбинский источник. Этот вариант был выдвинут еще в 1881 г. В 1903-1904 гг. он был, наконец, реализован. Но Загульбинский водопровод был маломощным, качественные характеристики его воды были очень низкими, что ограничивало его потребление. После увеличения мощности опреснителей в 1908 г. Загульбинский водопровод стал обслуживать только промышленный район.

Нехватка питьевой воды в городе вынуждала искать альтернативные пути водообеспечения. В 1908 г. дума заключает договор с пароходным товариществом «Сураханы - Кура» о доставке ежедневно до 50 тыс. ведер куринской воды. Куринская вода привозилась в город не только пароходами, но и по железной дороге (в 1897-1902 гг. и после 1912 г.).

Все эти мероприятия носили временный, локальный и ненадежный характер и не могли полностью решить проблему водоснабжения города. Таким решением могла быть лишь постройка Шолларского водопровода.

Еще осенью 1909 г. Бакинская дума получила разрешение Совета Министров и императора на выпуск облигационного займа на сумму 27 млн. руб. на постройку Шолларского водопровода.

В январе 1910 г. дума возбудила ходатайство об увеличении числа членов управы, с тем, чтобы 5 из них осуществ-

ляли хозяйственный надзор за постройкой водопровода. Административно-хозяйственное заведование делом постройки водопровода было возложено на специально созданное отделение управы.

Начало первой мировой войны значительно усложнило постройку водопровода, однако, несмотря на все трудности, за 1914-1916 гг. был проложен 131 км водопровода. Выбурено 8 новых скважин в Шолларе, установлены водо-насосы, привезенные из Швеции, построены два водохранилища.

Кроме того, бакинскому городскому управлению пришлось выкупить свыше 780 дес. земли под водопровод.

Наконец, в начале 1917 г. начал действовать Шолларский водопровод мощностью в 3 млн. ведер в сутки. Для своего времени это был самый длинный водопровод в Европе.

За время его сооружения органы бакинское городского самоуправления заключили различные договоры с 35 подрядчиками, сделали около 170 крупных заказов. Только общая сумма займов под эту стройку составила около 32 млн. руб.

Таким образом, как показало изучение данного вопроса, менее чем за 50 лет бакинское городское самоуправление достигло больших успехов в деле обеспечения города водой. За это время к традиционным способам водо-обеспечения добавились и новые; это прежде всего использование опреснителей и постройка крупнейшего в Европе Шолларского водопровода. Была также обеспечена доставка воды в город пароходами и по железной дороге.

Все эти мероприятия были осуществлены за счет городских средств. А царская администрация, которая не останавливалась перед огромными затратами на полицейскокарательные цели, не пожелала потратить ни одной казенной копейки на решение такой жизненно важной для жителей Баку проблемы, как водоснабжение, что является

ярким проявлением русской колониальной политики в Азербайджане.

Следует отметить, что водоснабжение города и после пуска Шолларского водопровода продолжало оставаться острой проблемой. Объяснялось это тем, что принятые в этом направлении меры в какой-то степени теряли свою эффективность еще до того, как претворялись в жизнь, так как темпы их осуществления отставали от темпов развития экономики и роста населения г. Баку.

VI. Продовольственное обеспечение

Одной из важнейших сфер деятельности бакинского городского самоуправления являлось продовольственное снабжение Баку, который был не только самым крупным центром торговли и стратегически важным перевалочным пунктом на Южном Кавказе, но и значительным потребительским рынком.

До первой мировой войны эта деятельность чаще всего ограничивалась наблюдением и контролем над торговлей, участием в установлении такс, разработке торговых правил и т.п. Лишь с началом первой мировой войны дума и управа непосредственно подключаются к делу продовольственного снабжения города, более того - городское самоуправление становится единственной организацией, взявшей на себя руководство и координацию продовольственного снабжения Баку.

Уже 28 июля 1914 г. городская управа заявила, что в то время, когда вопрос обеспечения населения «жизненными припасами» приобрел чрезвычайный характер, она не может остаться безучастной к этому вопросу.

Следует отметить, что до весны 1915 г., за исключением периода всеобщей мобилизации летом 1914 г., в продовольственном обеспечении города больших изменений не

происходило. Только позднее, в связи с перебоями в работе транспорта, к весне 1915 г. положение резко ухудшилось. По инициативе кавказского наместника, в ноябре 1915 г. в Баку, также так в Тифлисе, Владикавказе и Екатеринодаре, было создано Городское продовольственное совещание, которое возглавил городской голова. В состав этого Совещания, наряду с представителями других учреждений, вошли сначала 3, а затем 6 гласных думы. По замыслу организаторов, такие Совещания должны были координировать всю работу по продовольственному обеспечению. Однако, как свидетельствуют данные источников, конкретной пользы от этих Совещаний было мало, и почти вся работа по обеспечению населения продуктами первой необходимости осуществлялась органами городского самоуправления.

Еще в феврале 1915 г. управа сочла целесообразным создание специальной комиссии для изучения продовольственного положения в городе, для периодического установления объема продовольственных запасов.

К концу октября 1915 г. комиссия выяснила, каков объем продовольственных запасов, и определила ежедневные и ежемесячные нормы потребления в городе продовольствия.

Весной 1916 г. управа и Городское продовольственное совещание начали подготовительные работы по введению карточной системы в распределении некоторых видов продовольственных продуктов.

Летом 1916 г. был разработан проект Бакинского городского продовольственного комитета, который должен был состоять из 4-х отделов, бухгалтерии и кассы. Этот проект с некоторыми изменениями был утвержден 5 июля 1916 г. Продовольственной комиссией. Однако создание системы продовольственных комитетов - от городских до районных - завершилось только в марте 1917 г.

Бакинской городской думой еще 21 июня 1916 г. вся территория города была разделена на 20 участков, каждый из которых представлял собой отдельное районное попечительство с количеством членов от 4 до 21 чел. (всего 258 членов попечительств, из них 79 мусульман). Интересно, что среди членов 7-ми попечительств не было ни одного мусульманина, а в 8-ми они составляли менее половины. Одним из основных звеньев системы продовольственного обеспечения города был продовольственный отдел городской управы. По свидетельству заведующего этого отдела А.Стопани, общий оборот этого отдела в 1916 -1917 гг. увеличился с 2,91 млн. руб. до 4,5 млн. руб., общая доходность - с 470 тыс. руб. до 750 тыс. руб., а чистая прибыль - с 95,5 тыс. руб. до 223 тыс. руб. В то же время, сам отдел за это время значительно вырос (со 150 до 400 сотрудников, что привело к резкому увеличению расходов на его содержание (с 345 тыс. до 527 тыс. руб., т.е. в 1,5 раза), что было крайне обременительно для городской кассы.

* * *

Первым дефицитным продуктом в городе уже с весны 1915 г. становится сахар. Причиной этого были перебои в его доставке и усиленный вывоз сахара из Баку, особенно в Иран и Южный Азербайджан.

После безуспешных попыток администрации, сахаропромышленников и управы исправить положение, сахар стал отпускаться по специальным спискам учреждений и организаций на основе ордеров продовольственного отдела управы.

С лета 1916 г. распределением среди населения сахара, приобретаемого на средства городского самоуправления, занимались квартальные комитеты, районные попечительства, центральная городская продовольственная комиссия думы. В этой цепи основным звеном были квартальные комитеты. Каждый такой комитет охватывал участок с насе-

лением приблизительно в 2,5 тыс. чел., а районное попечительство, проверив эти списки, выдавало соответствующий ордер на получение сахара из специальных складов. Квартальные комитеты сами должны были организовывать реализацию сахара среди населения.

В июле 1916 г. в городе была проведена массовая регистрация всех квартир. 16 августа того же года продовольственный отдел управы утвердил специальную «Инструкцию об обеспечении лавок сахаром и продаже сахара населению на основе карточной системы». С 24 августа 1916 г. началась раздача карточных книжек владельцам квартир. С 1 сентября 1916 г. управа установила нормы потребления на сахар для различных категорий населения. Продажа городского сахара производилась примерно в 100 специальных лавках.

Отсутствие паспортной системы и прописки, конкретной нумерации квартир и улиц привело к тому, что в составлении и выдаче карточных книжек господствовала полная неразбериха, создававшая почву для всякого рода злоупотреблений. Кроме того, наряду с квартирными карточками выдавались также коллективные карточки для организаций и предприятий, что создавало дополнительные сложности при распределении сахара среди населения города.

В годы первой мировой войны бакинское городское самоуправление испытывало значительные трудности в обеспечении населения города хлебом. Еще летом 1915 г., чтобы не допустить дефицита хлеба, дума приняла решение создать запас муки и зерна в 300 тыс. пуд. Однако ей удалось скупить лишь 175 тыс. пуд. муки, так как царская казна отказала городу в предоставлении кредита на осуществление хлебных операций.

В феврале 1916 г. по ходатайству органов самоуправления бакинский генерал-губернатор запретил вывоз муки из Баку, так как очень часто вывоз муки и зерна из города

превышал ввоз, что постепенно сокращало и без того скудные запасы хлеба.

Отсутствие специального заготовительного органа, а также противодействие военно-заготовительных органов особенно - «Хлебармии», значительно затрудняли снабжение города хлебом, где порой (как это было в ноябре 1916 г.) муки и зерна оставалось всего на 10-15 дней. Положение особенно усложнилось после закрытия железнодорожной линии Петровск-Баку для гражданских перевозок.

С 25 января 1917 г. в составе городского продовольственного комитета стало действовать Хлебное бюро, которое должно было осуществлять контроль за торговлей хлебом и мукой. С этого же времени городская дума стала выдавать беспроцентные ссуды различным лицам и обществам, которые занимались доставкой хлеба в город.

Усилиями органов городского самоуправления население Баку не испытывало острой нехватки хлеба до весны 1917 г. Карточная система распределения хлеба и муки в городе была введена лишь в марте 1917 г.

Бакинская городская дума принимала непосредственное участие в установлении таксы на продукты первой необходимости. После утверждения на заседаниях думы они должны были быть рассмотрены и подтверждены градоначальником. Часто процесс установления цен на продукты затягивался административными органами, что резко снижало эффективность этой меры, способствовало росту дороговизны, развитию спекуляции и т.д.

Для установления жесткого контроля над потребительским рынком дума, по представлению управы, в январе 1916 г. учредила специальную торговую полицию. Процесс формирования этой полиции завершился только к концу 1916г. Она стала именоваться Торгово-хозяйственной полицией.

Для контроля за ценами на продукты первой необходимости управа создала сеть комиссаров, которые занима-

лись сбором сведений о ценах, торговых точках, о соблюдении правил торговли и т.п.

По свидетельству архивных материалов, городская управа заключила множество договоров с коммерсантами из Северного Кавказа и Ирана, занимавшимися ввозом в Баку мясных продуктов.

Городское самоуправление занималось также такими важными для организации продовольственного снабжения населения делами, как создание складского хозяйства, необходимого для хранения продовольственных запасов, организация своевременных перевозок и доставки продовольственных товаров.

Таким образом, органы городского самоуправления, преодолевая трудности военного времени, практически без поддержки со стороны правительственных учреждений, пытались создать отлаженный и постоянно действующий механизм доставки, заготовки, распределения, продажи продовольственных товаров, контроля над продовольственным рынком в Баку.

Объективный анализ выявленного материала показал, что деятельность органов самоуправления в этой области не была безрезультатной.

Благодаря этому в Баку за все время войны не было повального голода. Дефицит продовольствия стал ощущаться в городе лишь спустя год после начала войны. Городская управа проделала большую работу по организации карточной системы распределения продуктов первой необходимости. Городской думой были созданы различные структуры, которые призваны были осуществлять контроль над торговлей, особенно над ценами, вести борьбу со спекуляцией.

VII. Благотворительная деятельность

В азербайджанской историографии имеются работы, в которых исследована благотворительная деятельность на-

циональной буржуазии, интеллигенции, а также отдельных видных представителей.

Поэтому в данном разделе мы ограничились лишь рассмотрением вопроса об участии органов бакинского самоуправления в организации благотворительности в городе. В первые годы своего создания органы бакинского самоуправления настолько были ограничены в своих возможностях, особенно в средствах, что не могли принимать участие в этой сфере деятельности. Например, по данным за 1886 г., к благотворительным расходам бакинской управы можно отнести разве что всего 5 840 руб., выделенные на стипендии.

Однако в последующие годы в расходной части городской сметы появляется даже специальная статья под названием «Общественное призрение», на которую с каждым годом выделялось все больше городских средств. Так, в 1896 г. на эти цели было выделено 8 580, в 1897 г. - 8 900, а в 1898 г. - 10 600 руб. В начале XX в. эта сумма постепенно увеличивается. В 1900 г. город израсходовал на общественное призрение 28,3 тыс., в 1906 г. - 62,2 тыс., в 1910 г. - 79,1 тыс., в 1913 г. - 95,7, в 1914г. - 140,8 тыс., в 1915 г. - 94,4 тыс., в 1917 г. - 226,5 тыс. руб.

Таким образом, за период с 1896 г. по 1917 г. расходы города на общественное призрение увеличились примерно в 25-30 раз. Однако, следует отметить, эти расходы составляли очень незначительную часть городского бюджета. Более того, достаточно часто ассигнованные по указанной статье средства оставались неосвоенными. Так, в 1908 г. по этой статье было ассигновано 63,1 тыс. руб., а фактические расходы составили 62,2 тыс. руб.; в 1910 г. эти показатели составили, соответственно, 103,1 тыс. руб. и 79,1 тыс. руб.

Значительный интерес вызывает тот факт, что в распоряжении бакинского самоуправления находилось т.н. «специальные капиталы», которые в основном были завещаны отдельными лицами самоуправлению для различных целей.

Общая сумма этих капиталов, как правило, составляла несколько сот тысяч руб. Так, по данным за 1910 г., в распоряжении самоуправления находились капиталы имени Е.К.Будагова (34 019 руб.), предназначенные на постройку приюта для престарелых в Баку и ремесленного училища в Шемахе. Однако по воле завещателя капитал должен был остаться неприкосновенным в течение 50 лет (т.е. до 14 октября 1950 г.) для прироста за счет годовых процентов.

В городской казне имелись также капиталы им. Н.А.Стефанина (30 316 руб.), завещанные для постройки детского приюта и психической больницы, а также И.Г.Тумаева (14,8 тыс. руб.) - на постройку в Баку детской больницы. Были также капиталы, проценты с которых выдавались в качестве стипендий учащимся.

В городской кассе имелся также капитал им. Сорокина (в сумме всего 100 руб.) на выдачу пособия бедным жителям города Баку.

Очень часто городская управа использовала эти капиталы не по назначению. Так, в том же 1910 г. от капитала им. Будагова фактически ничего не оставалось, он был «взят в долг управой».⁶⁵

Известно, что Бакинская городская дума сыграла значительную роль в ликвидации последствий известных событий 1905 г.

Сразу же после февральских событий, 1 марта 1905 г. дума организовала при управе комитет по оказанию помощи пострадавшим, в состав которого вошли 6 гласных-мусульман, 6 армян от Совета съезда бакинских нефтепромышленников, два нейтральных лица и два представителя местных газет; всего -16 чел.

В работе комитета приняли участие А.б.Агаев, А.б.Топчибашев, И.б. Гаджинский, И.Гаджиев, И.Сафаралиев, М.Фейгл, М.Белявский и др. Тогда же дума выделила 50 тыс. руб. для оказания помощи пострадавшим от февральских событий.

Благотворительная деятельность Бакинской городской думы активизировалась с началом первой мировой войны. В декабре 1914 г. дума создала специальную комиссию (председатель - Айвазов, члены - Скобелев и Махмудбеков) по оказанию помощи беженцам из района военных действий и выделила ей 5 тыс. руб.

Таким образом, за исключением незначительных ежегодных ассигнований на «общественное призрение», благотворительная деятельность бакинского городского самоуправления носила очень ограниченный и спорадический характер.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Города, как центры социально-политической и экономической жизни страны, находились под жестким контролем абсолютной монархии в России. Это особенно чувствовалось на окраинах, завоеванных силой оружия, в том числе и на Кавказе, где все городские дела находились в непосредственном ведении военно-полицейского аппарата.

Такое положение, с другой стороны, обременяло царскую казну, что заставляло царское правительство изыскивать пути и возможности по переложению расходов по управлению городом на плечи местного населения.

Еще в 40-е годы XIX в. начались подготовительные работы по преобразованию городского управления в России. Однако царское правительство осуществляло городскую реформу крайне медленно и неохотно. Вплоть до 60-х годов XIX в. единственным городом, получившим новое общественное устройство, являлся Петербург.

Вполне понятно, что в условиях капиталистического развития страны прежние формы городского управления оказались неприемлемыми. Перемены в экономической жизни выдвинули на очередь в числе других буржуазных преобразований и вопросы о реформе городского управления. Правительство вынуждено было переложить на плечи общества дела по ведению стремительно развивающегося городского хозяйства, с которым не справлялся бюрократический аппарат.

Наконец, в 1870 г. была проведена реформа, которая в определенной мере соответствовала потребностям буржуазного города. Если в центральных городах России к тому времени уже имелись выборные сословные органы городского управления, то в городах колониальных окраин России, в том числе и в Баку, царизм всячески оттягивал

введение городской реформы и стремился как можно дольше сохранить военно-полицейские методы управления. Однако экономическое развитие Баку, превратившегося в 70-е годы XIX в. в мощный индустриальный центр, вызвало крушение старых производственных отношений и вынудило царизм «сверху» дать городу самоуправление.

В условиях самодержавия и всемогущества бюрократии значение органов городского самоуправления и в центральных городах России было невелико. Нетрудно представить, насколько ограниченным в своих правах и средствах в условиях установленного здесь колониального режима было Бакинское самоуправление в целом и гласных - азербайджанцев - в частности.

Избирательная система гарантировала послушность думы властям, ярким свидетельством чему являлся социально-имущественный и национальный состав гласных. Большинство Бакинской думы составляли склонные к сделкам с царизмом либералы. Стремясь привлечь к самоуправлению те общественные группы, которые внушали ему доверие и гарантировали защиту его интересов, царизм в своем Городовом положении закрепил не только социальное неравенство, но и национальное неравноправие. Так, с 1878 г., т.е. со времени введения самоуправления в Баку, и до городской контрреформы 1892 г. число нехристиан в думе не должно было превышать половины состава гласных, с 1892 г. по 1900 г. - трети, а с 1900 г. вновь половины всего состава думы.

Ограничение представительства от азербайджанского населения привело к тому, что большинство в думе составляли представители некоренного населения, которым были безразличны, а порой и просто чужды чаяния и нужды коренных бакинцев.

Бакинская дума была лишена необходимых условий для успешного выполнения своих функций. Администрация произвольно вмешивалась в работу думы. Органы само-

управления не имели никакой принудительной силы, которая гарантировала бы исполнение их решений и постановлений. Успешной деятельности думы мешала и ограниченность материальных средств города. Тяжелым бременем для городского бюджета являлись так называемые принудительные расходы на содержание полиции, войск, тюрем и т.д. При этом царская казна отказывала городу в выделении даже самых незначительных средств на решение жизненно важных для Баку проблем. В нефтяной столице мира, где создавались огромные богатства, отсутствовала канализационная система, ощущалась нехватка чистой питьевой воды, жилья, лечебных и учебных учреждений. Одной из основных причин слабой деятельности органов бакинского самоуправления являлось и то обстоятельство, что будучи частью буржуазного аппарата управления, дума, призванная защищать интересы всего городского населения, нередко все же на первый план выдвигала интересы отдельных групп думских заправил. Общегородские интересы нередко приносились в жертву интересам отдельных гласных, имели место злоупотребления в расходовании городских средств, при распределении, продаже и аренде городских земель. Основную массу гласных характеризовало равнодушие к общественному делу. Нередким явлением была некомпетентность гласных по ряду вопросов, связанных с муниципальной деятельностью. Многие недостатки объяснялись отсутствием традиционного опыта общественной муниципальной практики. Изучение и анализ фактического материала о деятельности Бакинской городской думы позволяют утверждать, что она, конечно же, оставляет желать лучшего. Бакинская дума была так неповоротлива и медлительна, настолько была ограничена в своих действиях, что очень часто меры, принятые ею для решения той или иной проблемы, теряли свою эффективность еще до того, как претворялись в жизнь,

так как темпы осуществления отставали от темпов развития города Баку. Прежде всего, это относится к деятельности думы в области здравоохранения, народного образования, благоустройства, в частности - водоснабжения и жилищного строительства.

Несмотря на все свои недостатки, городское самоуправление все же являлось более прогрессивной формой управления городом, по сравнению с дореформенным военно-административным порядком.

Введение городского самоуправления представляло собой буржуазную реформу и учитывало прежде всего интересы буржуазии и буржуазной собственности, но, вместе с тем, создавало благоприятные условия для защиты интересов всего городского населения.

Дума являлась выборным, представительным, муниципальным, многофункциональным органом. С развитием города, расширением коммунального хозяйства расширялась и сфера городской деятельности, усложнялись муниципальные задачи.

Как показало исследование, неправомерно однозначно негативно оценивать деятельность Бакинской городской думы. Органы бакинского городского самоуправления добились осязаемых результатов прежде всего в области образования, медицинского обслуживания населения, благоустройства. Достаточно вспомнить, что такой важный для жизнедеятельности города объект, как Шолларский водопровод, который функционирует и по сегодняшний день, был выстроен благодаря именно Бакинской думе и деятельности таких ее гласных, как Г.З.Тагиев. Следует также отметить, что благодаря большой работе, проделанной органами бакинского самоуправления по обеспечению населения продуктами первой необходимости в годы первой мировой войны, в Баку не было повального голода..

В советской исторической литературе бытовало мнение о том, что большая часть городских расходов приходилась

на статьи, не имевшие непосредственного отношения к вопросам благоустройства, удовлетворению насущных потребностей городского населения, а именно -на содержание полиции, войска, самого городского управления и т.д. Безусловно, эти статьи расхода были весьма обременительными для и без того скудного городского бюджета. Однако соотношение статей городских расходов было совсем не таким, как это представлялось в историографии советского периода.

Как показало исследование, существенная часть расходов приходилась на благоустройство, народное образование и здравоохранение. Так, накануне первой мировой войны на эти нужды было выделено более 74 % всех бюджетных средств.

Гласные думы не раз демонстрировали принципиальность и настойчивость при обсуждении и решении ряда проблем, особенно связанных с образованием и медицинским обслуживанием «нехристианского» населения, и, как правило, игнорируемых царской администрацией.

Истинную заботу о развитии хозяйства родного города, о просвещении и здравоохранении родного народа проявляли гласные, представлявшие азербайджанский капитал, такие, как Г.З. Тагиев, М. Нагиев, Ш. Асадуллаев, И.Гаджинский и др.

Часто на заседаниях Бакинской думы раздавались голоса представителей прогрессивной азербайджанской интеллигенции Гасан бека Меликова /Зардаби/, М.Ханларова, А.б.Агаева, Ф.б.Везирова, Г.б.Махмудбекова, А.б.Топчибашева и др., выступавших за уравнивание прав мусульман в городском самоуправлении с правами остальных жителей империи, расширение школьной сети, обучение азербайджанских детей на родном языке, уравнивание учителей-азербайджанцев в правах с учителями других национальностей, улучшение медицинского обслуживания мусульманского населения города и многое другое.

Наконец, необходимо особо отметить, что немалая часть депутатов будущего парламента Азербайджанской Демократической Республики прошли хорошую школу парламентской деятельности именно в Бакинской городской думе.

Конечно, многие проблемы дума или вовсе не решила, или же принятые решения по своим результатам были малоэффективными. Однако, если учесть, в каких условиях приходилось работать Бакинской городской думе, то, вероятно, следует удивляться не слабости этой работы, а тому, что думе все же удалось немало добиться за годы своего существования.

Исследование показало, что несмотря на имевшиеся серьезные недостатки, в целом деятельность Бакинской городской думы заслуживает положительной оценки.

ЛИТЕРАТУРА

¹ Шрейдер Г.И. Город и городское положение 1870 г.-В кн.: История России в XIX в.; т.4.- СПб, 19.08; Пичета В.И. Городовая реформа 1870 г. - В кн.: Три века, т.6. - М, 1913 и др.; Дитятин И.И. Устройство и управление городов России, т.2.- Ярославль, 1877; то же. Вестник Европы, 1885, май, с. 440; то же. Юридический вестник., 1885, № 1-3; Фесенко И.О. К вопросу о реформе городского общественного управления, в 2-х частях. Харьков, 1890; Свешников М. Основы и пределы самоуправления - СПб., 1892; Семенов Д.Д. Городское самоуправление - СПб., 1901; Новиков А.И. Записки о городском самоуправлении- СПб., 1904;Вернер И. Городское самоуправление в России - Москва, 1905.

² Туманов Г.М. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе - Тифлис, 1900; его же. Баку и его окрестности - Тифлис, 1902; Эсадзе С. Исторические записки об управлении Кавказом, тт. 1-2 - Тифлис, 1907; Евангулов Г.Г. Местная реформа на Кавказе. - СПб., 1914.

³ Семин О. Основные вопросы местного самоуправления. - Баку, 1910.

⁴ Вотье Морис. Местное управление в Англии - СПб., 1896; Шоу А. Городское управление в Западной Европе - Москва, 1899; Полонский И. Местное управление в Англии - Москва, 1906.

⁵ Горловский М.А. Из истории городского управления Екатеринбурга начало 70-х годов XIX в. - в кн.: Вопросы истории Урала - Свердловск, 1958, его же. История Городской реформы 1870 г. в России -Ученые записки Уральского Госуниверситета, 1948, вып. 5, общественные науки; Байдакова Н.Н. Введение Городового положения 1870 г. в Н.Новгороде и выборы в Нижегородскую городскую думу

(1870-1890). - Ученые записки Горьковского университета, 1969, вып. 105, сер.гуман. наук.

⁶ Иофа Л.Е. Города Урала, ч. 1 - Москва, 1951; История Москвы, т. 4 -Москва, 1954; Очерки истории Ленинграда - Москва - Ленинград, 1957; История городов Сибири досоветского периода - Сб. статей - Новосибирск, 1977; Куприянов Л.В. Города Северного Кавказа во второй половине XIX в.-Москва, 1981.

⁷ Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60 - начале 90-х годов XIX в. -Ленинград, 1984.

⁸ Альтман М.М.Исторический очерк города Гянджи. - Баку. 1949; Сихалиев А.М. Из истории города Шемахи второй половины XIX в. (1859-1902) - Баку, 1968; Мамедов Р. Очерк истории города Нахичевани. -Баку, 1977, /на аз. яз./; Исмаилов МА. Шеки - Баку, 1982 /на аз. яз./

⁹ Мильман А. Как избирали органы самоуправления в дореволюционном Азербайджане -Баку, 1961, его же. Политический строй Азербайджана в XIX - начале XX в. - Баку, 1966.

¹⁰ Джафарлы Н.Г.История города в Ленкорани в XIX - нач. XX вв. - Автореф. дисс... докт. ист. наук, Баку, 1985; Исмаилов Г.Н. История города Шуши в XIX нач. XX вв. - Автореф. дисс... докт. ист. наук, Баку, 1987; Мамедов Н.Р. История города Кубы в XIX нач. XX вв -Автореф. дисс...докт. ист. наук, Баку, 1989; Ваидова Х.Р. История города Ордубад в XIX -начало XX вв.- Автореф. дис... канд. ист. наук - Баку, 1990; Мамедов Ф.Н. Город Гянджа в период капитализма (1868 - 1917 гг.) Автореф. дисс... докт. ист. наук, Баку, 1990.

¹¹ Мурадалиева Э.Б. Города Северного Азербайджана во второй половине XIX в. - Баку, 1991.

¹² См.: Гусейнова Д.С.Азербайджанская интеллигенция в конце XIX - начале XX вв. -Автореф. дисс... докт. ист. наук, Баку, 1993.

¹³ История Азербайджана, в 3-х томах, т.2 - Баку, 1960;

¹⁴ Акты Кавказской Археологической Комиссии (в дальнейшем АКАК), - Тифлис, 1869, док. № 1184.

¹⁵ Утверждение русского владычества на Кавказе, т. 12. Тифлис, 1901, с.60.- Здесь не учтено население окрестных сел и пригородов.

¹⁶ Эсадзе С.С. Исторический очерк распространения русской власти на Кавказе - Тифлис, 1913, с.41.

¹⁷ Государственный Исторический Архив Азербайджана (в дальнейшем ГИА), ф.45, оп.2, д.39, л.45.

См.: Известия Бакинской городской думы, 1915, №№ 5-6, 7-8, 11-12 и 1916 г., №12.

¹⁹ Константинов О. Дорожник по пути следования Его императорского высочества государя Наместника по Закавказскому краю в 1850 г. -Тифлис, 1850, с.68.

Списки населенных мест Российской империи по Кавказскому краю. - Бакинская губерния, с. 1.

Сборник сведений о Кавказе, т. VII, с.42.

Свод статистических данных о населении Закавказского края, извлеченных из посемейных списков 1886 г., с. 16.

²³ Махарадзе Ф. Материалы к изучению бюджета г. Баку за период с 1810 по 1915 годы. -Известия Бакинской городской думы, 1916, №12, с.30.

²⁴ ЦГИА России, ф. 1268, оп. 18, д.67, лл. 23,24; ЦГИА Груз., ф.7, оп. 1, д. 1000, лл. 95-96; Мурадалиева Э. Указ. раб., с. 132.

²⁵ ЦГИА Груз., ф.7, оп.1, д. 1000, л.94.

²⁶ Свешников М. Основы и пределы самоуправления - СПб., 1892, с. 133.

⁷ Мильман А. Политический строй Азербайджана в XIX - начале XX вв., с.209.

²⁸ ГИА Азерб., ф.50, оп.1, д. 1, лл. 1-2; Мурадалиева Э. Указ раб., с. 134. История России в XIX в., т.4, с.22.

³⁰ Бакинский рабочий, 1917, 3 сент.

- ³¹ ГИА Азерб., ф. 389, оп. 1, д. 757, л.5.
- ³² Туманов Г. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе, с.184; ГИА Азерб., ф.50, оп.1, д.493, л.2.
- ³³ Туманов Г. Указ. раб., с. 187.
- ³⁴ Бутник-Сиверский Б. Материалы к статье об Александровском соборе в Баку (1879-1887 гг.), с. 6.
- ³⁵ Бутник-Сиверский Б. Указ. раб., с. 8.
- ³⁶ ЦГИА Груз., ф.12, оп. 1, д.484, лл. 25-26.
- ³⁷ Там же, л. 52.
- ³⁸ Там же, л. 47.
- См.: Сеидзаде Д. Из истории азербайджанской буржуазии в начале XX века - Баку, 1978, СС.39,45,65,122 и др.
- ⁴⁰ Каспий, 1901, 12 окт.
- ⁴¹ Михайловский А. Указ. раб., с. 18.
- ⁴² ЦГИА Груз., ф.12, оп. 1, д.484, лл.71-74.
- ⁴³ Каспий, 1901, г., 12апр.
- ⁴⁴ Бакинский рабочий, 1918, 21 апр.
- ⁴⁵ ГИА Азерб., ф.50, оп. 1, д.46, л.284.
- ⁴⁶ ГИА Азерб., ф.50, оп.1, д.301, лл.1-3 об.
- ⁴⁷ ГИА Азерб., ф.50, оп.1, д.433, лл. 81-82.
- ⁴⁸ Гудок, 1908, 3 фев.
- ⁴⁹ ГИА Азерб., ф.389, оп. 1, д.496; оп.5, д.596, л.4.
- ⁵⁰ Меликаллахвердов Г. Исторический обзор деятельности Бакинского городского управления в области начального образования в Баку с 1871 по 1914 г. - Известия Бакинской городской думы, 1915, №2, с.68.
- ⁵¹ ГИА Азерб., ф.50, оп.1, д.46, лл. 136,137. .
- ⁵² ГИА Азерб., ф.50, оп.1, д. 1, лл.15.
- ⁵³ См.: ГИА Азерб., ф.50, оп.1, д.192, лл. 8-11; д.213, лл.4-5.
- ⁵⁴ Каспий, 1899, 23 мая.
- ⁵⁵ Каспий, 1901, 13 окт.
- ⁵⁶ ГИА Азерб., ф.389, оп.3, д. 2602, л.30.
- ⁵⁷ ЦГИА Груз., ф.13, оп. 1, д.74, л.36.

См.: Саламзаде А. О бакинских водопроводах, относящихся к периоду феодализма. - Доклады АН Азерб. ССР, 1956, т. 12, с.230-231.

⁵⁹ Очерк развития водоснабжения в г. Баку. -Баку, 1904, с.4.

⁶⁰ Ханалиев В. История водоснабжения г. Баку (вторая половина XIX в 70-е годы XX века). - Автореф. дисс...докт. ист. наук, Баку, 1994, с. 12.

⁶¹ ГИА Азерб., ф.389, оп.5, д.20, л. 128.

⁶² ГИА Азерб., ф.45, оп.2, д.235, л. 7.

⁶³ ГИА Азерб., ф.50, оп.1, д. 152, л. 139.

⁶⁴ Каспий, 1904, 5 янв.

⁶⁵ ГИА Азерб., ф.50, оп.1, д.342, лл. 104 об.-105.

XIX ƏSRİN SONU - XX ƏSRİN ƏVVƏLLƏRİNDƏ BAKI ŞƏHƏR ÖZÜNÜİDARƏSİ

XÜLASƏ

Azərbaycan şəhərlərinin, xüsusən də Bakı kimi nadir sə-naye mərkəzinin tarixinin öyrənilməsi müasir tarix elmi qarşı-sında duran aktual vəzifələrdən biridir. Bu problemin tədqiq olunmasında ən maraqlı və mühüm istiqamətlərdən biri Bakı şəhəri özünüidairəsinin tarixidir.

Əsərdə Bakıda 1870-1892—ci illər şəhər islahatlarının həyata keçirilməsi xüsusiyyətlərinin obyektiv elmi nöqtəyi nəzərdən öyrənilməsinə cəhd göstərilmiş, Bakı şəhəri özünüidairəsinin inkişafı prosesi və onun səciyyəvi cizgiləri işıqlandırılmış, onun orqanlarınm quruluşu ətraflı şər'h' olunmuş, şəhər dumasına seçkilərin gedişi nəzərdən keçirilmiş, həm seçicilər, həm də дума üzvlərinin sosial və Milli tərkibi, özünüidairə orqanları və çar hökuməti idarələri arasında qarşılıqlı münasibətlərin xarakteri, habelə müsəlman şəhərinin özünüidairəsinə münasibətdə çarizmin müstəmləkəçi siyasəti təhlil olunmuşdur.

Kitabda həmçinin milli mənafeyin, deputatların müstəqil-liyinin sıxışdırılmasına və hökumət idarələrinin özbaşnaqlarına qarşı dəfələrlə etiraz edən Azərbaycan kapitalı və mütərəqqi ziyalılarınm nümayəndələrinin dumadakı fəaliyyəti nəzərdən keçirilmişdir.

Faktik materialların öyrənilməsi və təhlili arasında Bakı durnasının fəaliyyətindəki çatışmamazlıqlar və nöqsanlar nəzərdən keçirilmişdir. Ümumi şəhər mənafeyi bəzən ayrı-ayrı qlas-nıların mənafeyinə qurban verilir, şəhər vəsaitinin xərc-lənməsində şəhər torpaqlarının bölgüsü, satış və icarəsində özbaşnaqlar olurdu. Qlasnıların əksər kütləsi ümumi işə la-qeyd münasibətlə səciyyələnirdi. Bu cəhət xüsusən də дума deputatlarınm yarısından çoxunu təşkil edən qeyri-azərbaycanlı

qlasnlara xas idi. Bələdiyyə fəaliyyətinin bir sıra məsələləri üzrə дума deputatlarının səriştəsizliyi və naşılığı qeyri-adi hal deyildi. Çatışmamazlıqların çoxu içtimai bələdiyyə praktikasının ənənəvi təcrübəsinin yoxluğu, şəhərin maddi vəsaitinin məh-dudluğu ilə şərtlənirdi. Bütün bunlar Bakı dumasının lənkliyinə, qeyri-çevikliyinə gətirib çıxarır, bunun da nəticəsində дума tərəfindən bu və ya digər problemin həlli üçün qəbul edilmiş qərarlar hələ həyata keçirilməmiş öz səmərəliliyini itirdi; çünki bu qərarların həyata keçirilməsi tempi şəhərin inkişaf sürətin-dən geri qalırdı.

Lakin tədqiqatın göstərdiyi kimi, Bakı şəhəri özünüidarəsi orqanlarının fəaliyyətinə sovet tarixşünashğında verilən, ümumilikdə mənfi olan qiymət düzgün deyildi.

Mövcud çatışmamazlıqları, Bakı şəhər dumasının işləməli olduğu ağır şəraitə baxmayaraq, bələdiyyə fəaliyyətində mühüm müvəffəqiyyətlər qazanılmışdır. Ərzaq təchizatı, təhsil, əhaliyə tibbi xidmət, şəhər abadlığı sahələrində his edilən nəticələr əldə olunmuşdur. Şəhər büdcəsinin 2/3 hissəsi məhz bu məqsədlərə sərf olunurdu. Onu göstərmək kifayətdir ki, öz dövrü üçün Avropada ən iri su kəməri olan, günü bu gün də fəaliyyət göstərən Şollar su kəməri məhz Bakı dumasının sayə-sində çəkilmişdir.

Tədqiqatlar göstərir ki, Bakı şəhəri özünüidarə orqanları-nın fəaliyyəti bütövlükdə müsbət qiymətə layiqdir.

SELF-GOVERNMENT OF BAKU AT THE END OF XIX-AT THE BEGINNIG OF XX CC.

RESUME

The objective investigation of a number of Azerbaijan towns, especially such unique industrial center as Baku, is an actual task confronting the modern historical science. One of the most interesting and important direction in the investigation of the problem is the history of Baku municipal self-government.

An attempt has been made to investigate the particular features of holding the municipal reforms of 1870 and 1892 in Baku, the process of development and characteristic features of Baku municipal self-government; the structure of its organs, the course of elections into the State Duma, social and national composition of voters as far as town-councilors, the character of interrelations between the organs of self-government and tsar administration, colonial politics of tsarism with respect to the municipal self-government in a muslim town.

The activity of the Azerbaijan capital in Duma as well as progressive representative of intelligentsia, expressing the protest against the infringement of national interests, independence and administration tyranny, has been considered in this book as well.

On the base of investigation and analysis of an actual material the author has considered the defects in Duma's activity. The interests of the whole town have been sacrificed to the interests of individual town-councilors. The abuses have been found in the spending of the municipal means in the course of selling, rent and distribution of the municipal lands. We can charterize a great deal of town-councilors, especially non-azerbaijanies, as people indifferent of the public causes-Incompetence of the town-councilors connected with the questions of the municipal activity was very common. A lot pf defects could be explained by lack of traditional experi-

ence of public municipal policy, limited nature of financial means of the town. All these factors caused slowness and clumsiness of Baku Duma. As a result of this all measures taken for the solutions of any problems lose their efficiency before they have their manifestation in life as the rate of their realization was behind the rate of the development of the town.

However, as the investigation showed the negative assessment of the activity of Baku municipal self-government organs, contained in the Soviet historiography, is not lawful.

Considerable progress in spite of the existing defects, difficult conditions of Baku Duma has been achieved, especially in the field of food supply, education, medical care of population, providing of public services and amenities. 2/3 of municipal budget have been spent for these needs. For instance, Shollar water pipeline, one of the greatest in Europe, has been built due to Baku Duma.

The investigation displayed that the organs of Baku municipal self-government is worth of the positive estimation.

Сдано в набор 11.07.2003
Подписано в печать 19.10.2003.
Бумага, офсетная. Гарнитура, Таймс.
Печах высокая. Усл. печ.л. 8,8.
Тираж 300. Заказ № 779.

Издательство "Нурлан".
Директор: Н.Б.Мамедли
Баку, Ичери Шехер, ул. 3-й Магомаев 8 /4.
Тел.: 8-50-311-41-89: 97-16-32.