

ИМПЕРАТИВНЫЕ МЕТОДЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОРОДСКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗАПАДНОЙ СИБИРИ В ПОРЕФОРМЕННЫЙ ПЕРИОД

© Король Ж.В.*

Сургутский государственный университет Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, г. Сургут

В статье рассмотрены императивные методы правового регулирования в деятельности городского общественного управления Западной Сибири в пореформенный период. Установлено, что эти методы широко применялись на практике губернаторами и генерал-губернаторами, особенно при решении кадровых вопросов.

Местное самоуправление охватывает сферу публичного и частного права, правовое регулирование основано на сочетании императивного и диспозитивного методов. Императивный метод правового регулирования основан на неравенстве участников правоотношений, а диспозитивный наоборот – равенстве участников правоотношений и в их возможности самостоятельно выбирать модель поведения.

Из числа императивных методов наиболее распространёнными как в XIX, так и в XX в. являются предписание и запрет. Предписание заключается в установлении определенного порядка действий, которые не могут быть нарушены. Запрет заключается в запрещении определенных действий.

В указе Сената от 23 февраля 1910 г. в отношении пояснения к ст. 107 пояснялось, что «принадлежащее Губернатору дискреционное право контроля над назначением должностных лиц по земскому и городскому управлению должно считаться ограниченным в своем осуществлении определенно указанным в законе двухнедельным сроком, в течение которого Губернатор обязан сообщить подлежащему установлению о несогласии своим на предполагаемое замещение вакантной должности» [1, с. 140].

Губернаторов и градоначальников Л.А. Велихов обвиняет в неразумном использовании власти и доведении практики надзора «до издевательств и карикатуры». Виновниками же подобных событий, апатии и того молчаливого терпения, «которыми эти издевательства сопровождалась в течение четверти века» были купцы, участвующие в деятельности органов общественного управления, которых теоретик характеризует как «исстари равнодушных к общественным интересам» [2, с. 308].

* Ведущий инженер, преподаватель кафедры Безопасности жизнедеятельности, кандидат исторических наук.

Благонадежность, уровень, который должен был оценить губернатор, была критерием при утверждении и условием спокойной работы в должности, как руководителей муниципальных органов, так и других специалистов, например, архитекторов. Нередко губернаторы придирчиво относились к каждому действию городского головы. Так, 8 марта 1883 г. вопросом под № 1. рассматривали «по предложению И.Д. Акмолинского губернатора о рассмотрении действий бывшего городского головы Маслова по поводу увольнения им бывшего члена управы (г. Курмнского) из состава управы. Городской голова доложил думе, что Его Превосходительство при предлож. 28 января за № 944 препров. для доклада ... Указа Правительствующего Сената от 26 ноября 1882 г. от № 16206, из которого усматривается, что (омское) по городским делам присутствие постановило действия бывшего городского головы г. Маслова признать неправильными, по происшедшим от его ошибки без умысла, что признает и сам г. Маслов» [8].

В 1892 г. возник конфликт в отношении процедуры внесения предложения генерал-губернатора для рассмотрения омской думе в отношении того, что «городским головой допущено нарушение порядка обсуждения правил по внесенному в думу вопроса о продовольствии населения города Омска... как будто вопрос о законе городской голова вмешал в доклад от себя не имея ссылки на него в предложение генерал-губернатора ст. 57 Городового положения ... как о передаче на постановление Думы личного приказа генерал-губернатора [9] городская дума постановила: как она не видит в действиях городского головы отступлений от порядка при внесении в думу вопросов, по которым предоставляется ей ст. 153 Городового Положения праву уполномачивает городского голову о вышеизложенном подать жалобу в Сенат и просить постановление Акмолинского губернско-го по городским делам присутствия состоявшееся 10 декабря 1891 г., как голословное, не подкрепленное никакими законами отменить и восстановить право городского управления действовать в хозяйственных делах своих самостоятельно» [9, л. 15].

Беседовская А.В. считает, что «регламентация деятельности общественных институтов была закономерным явлением, поскольку они создавались по инициативе правительства» [3, с. 30].

По мнению С.В. Макаrchука, Городовое Положение 1892 г. и последующие правительственные распоряжения ограничивали права городского самоуправления, ставили его в прямую зависимость от органов государственного управления [4, с. 151]. Исполнительный орган городского самоуправления – управа – более зависел от губернатора, нежели от думы. Члены городской управы приравнялись к государственным чиновникам и получали жалованье, а губернатор мог делать им распоряжения и предписания, наказывать вплоть до отстранения от должности. Решения самой думы могли исполняться, если они не опротестовывались состоящим из госчиновников губерньским по городским делам присутствием.

Коновалов И.А. отмечает, что органы городского самоуправления находились под контролем царской администрации, однако на практике Акмолинский губернатор в начале XX в. почти не вмешивался в текущую деятельность думы и управы. Городское самоуправление было необходимым элементом в системе государственной власти и управления. Система городского управления в начале XX в. имела достаточно четкое разделение компетенции двух главных ее элементов: думы и управы [5, с. 17].

Авторы справочника «Власть в Сибири» делают вывод о том, что «несмотря на то, что соединение военной и гражданской власти в руках сибирских генерал-губернаторов сохранялось, все же, при приоритете военно-политических задач, в деятельности генерал-губернаторов большой удельный вес приобретают административно-хозяйственные дела» [6, с. 184].

Литягина А.В. считает, что большая административная опека и контроль «все же не снижали позитивной роли органов самоуправления в хозяйственном развитии городов, их социального веса и значимости» [7].

Таким образом, применение императивных методов в пореформенный период было характерно для высшей царской бюрократии, яркими представителями которой являлись губернаторы и генерал-губернаторы. Следует отметить, что в осуществлении деятельности губернаторов и генерал-губернаторов присутствовал ярко выраженный дуализм, т.к. одновременно осуществлялось балансирование интересов как гражданского, так и военного населения. Наличие в регионе значительного количества ссыльных, заключенных, военных формировало особенности функционирования власти, которые проявлялись, в том числе и в чрезвычайно осторожном отношении к представителям городского общественного управления, особенно к кандидатам на должность городского головы.

Список литературы:

1. Городовое Положение 11 июня 1892 г. / Издание В.М. Саблина. – М., 1912.
2. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л.А. Велихов. – М.: Л.: Гос. изд-во, 1928. – 468 с.
3. Беседовская А.В. Система местного самоуправления на Южном Урале в период модернизации российского общества (вторая половина XIX – начало XX в.): автореф. дис. на соиск. уч. ст. к. и. н.: спец. 07.00.02 – Отечественная история. – Оренбург, 2004. – 32 с.
4. Макаrchук С.В. Проблемы местного городского самоуправления Западной Сибири в конце XIX – начале XX в. // Актуальные вопросы истории Сибири. Вторые научн. чтен. памяти проф. А.П. Бородавкина. 6-7 октября 1999 г.: материалы конф. – Барнаул, 2000. – С. 147-155.
5. Коновалов И.А. Социально-экономическое развитие Омска в XIX – начале XX в.: автореф. дис. на соиск. уч. ст. к.и.н. – Омск, 1995. – 24 с.

6. Власть в Сибири: XVI – начало XX в. – 2-е изд., перераб. и доп. / Сост. М.О. Акишин, А.В. Ремнев. – Новосибирск: ИД «Сова», 2005. – 696 с.
7. Литягина А.В. Городской голова, с особыми познаниями и подготовкой // Муниципальная служба. – 2001. – № 4. – С. 89-97.
8. ГАОО. – Ф. 30. – Оп. 1. – Д. 15. – Л. 41, 42, 44.
9. ГАОО. – Ф. 30. – Оп. 1. – Д. 21.