

## **ИДЕЯ «ГРАЖДАНСКОЙ ВЛАСТИ» С. Е. ДЕСНИЦКОГО И ХАРЬКОВСКАЯ ГОРОДСКАЯ ОБЩИНА**

*Статья раскрывает значение творчества выдающегося русского юриста XVIII века С. Е. Десницкого для формирования местного самоуправления (муниципальной власти) в городе Харькове. Анализируется идея «гражданской власти» С. Е. Десницкого. Предлагается модель организации управления городом Харьковом на ее основе.*

**Ключевые слова:** харьковское сообщество, Харьковский муниципальный округ, муниципальная власть.

*Стаття розкриває значення творчості видатного російського юриста XVIII ст. С. Є. Десницького для формування місцевого самоврядування (муніципальної влади) в місті Харкові. Аналізується ідея «громадянської влади» С. Є. Десницького. Пропонується модель організації управління містом Харковом на її основі.*

**Ключові слова:** харківська спільнота, Харківський муніципальний округ, муніципальна влада.

*Clause opens value of creativity of an outstanding Russian lawyer of XVIII century S. E. Desnitskyj for formation of local self-management (municipal authority) in a Kharkov. The idea of «civil authority» is analyzed by S. E. Desnitskyj. The model of the organization of management of the city of Kharkov on its basis is offered.*

**The keywords:** the Kharkov community, the Kharkov municipal district, municipal authority.

Формирование харьковской городской территориальной общины – один из важнейших вопросов политического развития города Харькова в XXI веке. Речь в данном случае идет не просто о механической совокупности городских жителей, но об относительно сплоченном территориальном коллективе, члены которого осознают свои интересы и реализуют их, участвуя в управлении городом. Городская община Харькова, в свою очередь, должна стать ядром харьковского сообщества – политического объединения жителей всех населенных пунктов Харьковской городской агломерации. Институциональным оформлением харьковского сообщества должен, по моему мнению, стать Харьковский муниципальный округ – автономная территория с особым политико-правовым статусом, закрепленным законом Украины «О муниципальных округах в Украине».

Формирование и харьковского сообщества, и Харьковского муниципального округа немыслимы без активной пропаганды среди харьковчан идеи муниципальной власти. Муниципальная власть – это публичная власть территориальной общины, означающая самостоятельное решение вопросов

---

местного значения без непосредственного вмешательства государства, но в рамках государственных законов и под государственным контролем [2, с. 220–222]. При этом эффективность муниципальной власти прямо зависит от активности самих жителей в управлении местными делами. Автономия муниципальной власти от государства означает не только свободу, но и ответственность всех членов общины (а не только учреждений и должностных лиц местного самоуправления) за состояние дел на своей территории.

Для эффективного функционирования муниципальной власти в Украине важным представляется обобщение исторического опыта. Ретроспективный анализ функционирования местного самоуправления позволяет не только проследить определенную преемственность на протяжении столетий отечественной истории, но и выявить факторы формирования муниципальной власти в современной Украине [1, с. 35].

Важное значение для истории идеи муниципальной власти в Украине имеет исследование политико-правовых взглядов Семена Ефимовича Десницкого (ок. 1740–1789) – выходца из города Нежина на Левобережной Украине, «отца русской юриспруденции», первого русского профессора права Московского университета. Получив блестящее образование в России (семинария Троице-Сергиевой Лавры, Московский университет) и за границей (университет Глазго в Шотландии), С. Е. Десницкий воспринял и творчески переработал в соответствии с русскими политико-правовыми реалиями идею Дж. Локка и Ш. Монтескье о разделении властей. Эта переработка выразилась в «Представлении о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи» (1768) – наиболее раннем из всех известных произведений выдающегося русского юриста [3, с. 99–142]. Это – проект государственных преобразований, составленный С. Е. Десницким в связи с работами созданной Екатериной II в 1767 году Комиссии по составлению проекта нового Уложения (С. Е. Десницкий был одним из экспертов комиссии).

Целью данной статьи является раскрытие взгляда С. Е. Десницкого на местное городское самоуправление («гражданскую власть»). Задача статьи – выявить актуальность предложений ученого для современного городского самоуправления города Харькова.

Основной литературой, использованной для написания статьи, является «Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи». Именно данный источник содержит исчерпывающую информацию о взглядах С. Е. Десницкого на гражданскую власть. Он давно введен в научный оборот и неоднократно анализировался в трудах, главным образом по истории государства и права России. Принимая во внимание его недостаточное освещение в украинской историко-правовой литературе, автор счел необходимым цитировать его для составления современным читателем представления об идеях С. Е. Десницкого.

Прежде всего, следует отметить, что заголовок «Представления...» не отражает полного содержания этого произведения. Ведь кроме трех властей здесь упомянута и еще одна – «гражданская». Ей посвящена глава IV «Представления...». С. Е. Десницкий дает ей следующее определение: «Сия власть поручена должна быть таким людям, которые в городе живут и у которых больше дел отправляется в городе. Следовательно, такую власть иметь можно позволить гражданам, а более еще купцам и художественным людям» [3, с. 117]. Для того чтобы современному читателю было понятно это определение, а также то, почему данная власть вообще названа «гражданской», остановлюсь на значении слова «гражданин» во времена С. Е. Десницкого. Оно употребляется здесь в старославянском значении, в свою очередь позаимствованном из греческого языка – «горожанин, житель города». Город в эпоху античности и средневековья часто был автономной политической единицей (полисом, «вольным городом»), а иногда и городом-государством. Так, сам С. Е. Десницкий, напомним, происходил из мещан города Нежина, с 1625 года располагавшего автономией по Магдебургскому праву. Поэтому можно сказать, что словосочетание «гражданская власть» обозначает у С. Е. Десницкого самоуправление городской общины, а «граждане» – именно городских жителей, активно участвующих в управлении своим городом.

Это подтверждает и содержание пункта 2 главы IV: «Когда принимающие на себя гражданскую власть будут обыватели городские, ...того ради поочередно всякому обывателю служить при должности гражданской на своем содержании через два года неубыточно будет. А если кто из обывателей или из купцов будет отказываться служить при такой гражданской должности, такие непатриоты и недоброхоты чтоб платили штрафу по двести пятьдесят рублей за ослушание и упрямство» [3, с. 119]. То есть участие в управлении городом на выборных должностях, по С. Е. Десницкому, не просто право, но и обязанность гражданина и патриота своей общины.

Осуществлять гражданскую власть должен был выборный совет, состоящий в обеих столицах (Петербурге и Москве) из семидесяти трех, а в «губернских и знатных купеческих провинциальных городах» из двенадцати человек во главе с «президентом гражданской власти», избираемым советниками из своей среды [3, с. 117, 119]. Новшеством, внесенным здесь С. Е. Десницким, является всеобщность городского самоуправления. Так, в числе советников в губернском (или провинциальном) городе должно было быть «семь человек купцов и пять человек дворян обывателей городских или живущих поблизости города». Таким образом, управление городом переставало рассматриваться как дело исключительно торгово-ремесленного населения (что было свойственно средневековью), должно было быть значимым для всех городских жителей.

Городской совет («гражданская власть») должен был, в соответствии с пунктом 1 главы IV, заниматься регулированием торговли (основы тогдашней

городской экономики – Г. К.) и сбором городских налогов, учитывая интересы граждан, а именно: «истреблять барышников и перекупщиков, которые, вещей сдорожая цену, причиняют обывателям излишний урон и затруднение в содержании» [3, с. 118]. На «гражданскую власть» также возлагалось архитектурное планирование и строительство в городе, благоустройство улиц и дорог. Особо следует отметить обязанность городской власти способствовать установлению внутреннего мира в общине, осуществляя суд и решая «маловажные дела, которые претерпевающим не будут причинять урону больше двадцати пяти рублей и не будут притом криминальными» [3, с. 118].

Данные полномочия «гражданской власти», возлагавшие на нее обязанности за состояние городских дел, поднимали вопрос о взаимоотношении городского самоуправления с другими властями в государстве. С. Е. Десницкий отвечает на него так: «Понеже гражданской власти департаменты все дела будут отправлять по предписанным им от сената уставам, того ради апелляции на сии департаменты не дозволять, разве в случае, когда гражданская власть явно погрешит против предписанного ей сенатского указа, и тогда обидимым гражданскою властью можно дозволить жаловаться судительной власти...» [3, с. 118]. Таким образом, городское самоуправление должно было быть «встроено» в общий механизм государства на следующих основах: 1) органы самоуправления руководствуются в своих действиях «уставами» и «указами» Сената – высшего законодательного органа страны [3, с. 102]; 2) контроль же за действиями «гражданской власти» возлагался на судебные учреждения. Запрет апеллировать на действия «гражданской власти», предлагаемый С. Е. Десницким, касался, думаю, представителей монарха на местах: губернских и городских воевод. В XVII–XVIII веках воеводское управление было, возможно, самой большой «язвой» русского государственного управления вообще. Будучи «государевыми наместниками» и располагая в связи с этим большими полномочиями в военной, фискальной, судебной сфере, воеводы нередко превращали свои должности в «кормления», злоупотребляя властью и притесняя при этом народ. Поэтому приведенное выше предложение С. Е. Десницкого означало, по существу, выведение городского самоуправления из-под воеводской власти. Недаром в «Представлении...» предлагалось сохранить за воеводами только «наказательную власть», а именно: охрану общественного порядка, содержание тюрем, а также сбор государственных налогов [3, с. 114]. Кроме того, ученый разработал механизм жалоб на несправедливые действия воевод: «А дабы никогда и воевода напрасно не обижал невинных, для сего осторожность требует узаконить, чтоб он подвержен был судьям... в главном губернском суде... И если явится какая жалоба или обида кому от него, судьи должны рапортовать о сем в правительствующий сенат, где воевода... штрафу и наказанию подвержен будет» [3, с. 114]. Эта гарантия от злоупотреблений правительственных чиновников на местах, равно как и ограничение их полномочий, – существенная гарантия

эффективности городского самоуправления, предусмотренная С. Е. Десницким.

В качестве выводов по материалу данной статьи предлагаю значение труда С. Е. Десницкого для успешного развития местного самоуправления (муниципальной власти) в городе Харькове. Оно, считаю, состоит в следующем:

1) привлечение всех харьковчан к участию в управлении городом через ОСМД, уличные и квартальные комитеты, собрания по месту жительства, общественные слушания, местные инициативы и референдумы;

2) изменение устройства городской выборной власти через сокращение числа депутатов городского совета до 18 человек, избираемых по два от каждого района города Харькова; это особенно важно в связи с ликвидацией районных в городе советов и необходимостью представительства интересов населения районов на городском уровне;

3) передача харьковской городской общине и ее совету в управление всей городской инфраструктуры, а также вопросов городского социально-экономического планирования;

4) избрание городским советом из числа лиц с юридическим образованием и опытом судейской работы муниципальных мировых судей для решения бытовых конфликтов между горожанами; в связи с этим – разбивка города на мировые судебные участки;

5) апелляция на решения органов местного самоуправления города Харькова – только в органы административной юстиции, в первую очередь в Харьковский окружной административный суд.

#### **Литература:**

1. Батанов О. В. Місцеве самоврядування в політичній системі України: історія, проблеми, перспективи / О. В. Батанов // Часопис Київ. ун-ту права. – 2004. – № 1. – С. 34–42.

2. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов. – К. : Юридична думка, 2010. – 656 с.

3. Десницкий С. Е. Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи / С. Е. Десницкий // Юридические произведения прогрессивных русских мыслителей. Вторая половина XVIII в. / под общ. ред. С. А. Покровского. – М. : Госюриздат, 1959. – С. 99–142.