

ИНСТИТУТ ОБЩЕГО СОБРАНИЯ (СХОДА) ГРАЖДАН В СОВРЕМЕННОМ ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ

1. Понятие общего собрания (схода) граждан, происхождение и развитие института общего собрания (схода) граждан, его общая характеристика

В современном публичном праве *общее собрание (сход) граждан* — институт, предусматривающий совместное решение общественно значимых вопросов гражданами, проживающими на определенной территории. В разное время данный институт был известен практически всем народам. О демократических началах в управлении германцев сообщал Тацит. В средневековой Европе были широко распространены собрания викингов. Примерно с 600 по 1000 г. в разных регионах Скандинавии викинги проводили так называемые “тинги” (Thing) — собрания под открытым небом, на которых обсуждали, отвергали или принимали законы, а также избирали или утверждали короля. Приблизительно в это же время подобные институты сложились в альпийских землях, в частности в Реции (впоследствии швейцарский кантон Граубюнден)¹. В небольших по территории и численности населения землях, объединившихся в Швейцарский Союз, собрания граждан (Landsgemeinde) были обычным явлением. Они широко практиковались с XIII столетия в Ури, Швице, обоих Унтервальденах, Герсау, Цуге, Гларусе, Аппенцелле. В некоторых из этих земель установилась система прямого народного правления. Законодательная и судебная власть народных собраний ограничивалась здесь только властью императора. Граждане собирались на площади главного города или на лугу и решали *все важнейшие дела, а решение второстепенных вопросов предоставлялось особому выборному органу* — совету кантона. Самый старый из сходов, известие о котором сохранилось в памятниках литературы, состоялся в Швице в 1294 г. Он принял решение: “Если монастыри не пожелают помогать поселениям нести подати и налоги соответственно их имуществу, то они не могут пользоваться ни полями, ни водой, ни лесом...”². В период после рефор-

* Руденко Виктор Николаевич — директор ИФиП УрО РАН, кандидат философских наук.

¹ См.: Даль Р. О демократии. М.: Аспект Пресс, 2000. С.23–24.

² См.: Дюнан А. Народное законодательство в Швейцарии: Исторический обзор. СПб., 1896. С.2–4.

мации на кантональном уровне в Швейцарии существовало 11 общих собраний (сходов): два в Аппенцелле, два в Швице, два в Гларусе, два в Унтервальдене, два в Ури и один в Цуге. С образованием Швейцарской Конфедерации ряд кантонов перешел к представительному правлению. К концу XIX в. древние собрания (сходы) сохранились там только в Ури и Гларусе и в четырех полукантонах: Обвальдене и Нидвальдене, Аппенцелле Внешнего Родена и Аппенцелле Внутреннего Родена³. Институт *открытых*⁴ *городских собраний* (The town meeting) стал первоосновой американской демократии. Городские собрания впервые начали собираться в двадцатые годы XVII столетия в колонии Массачусетского залива. Основавшие ее пуритане стремились реализовать здесь свою концепцию идеального общества и выработали такую модель управления, которая требовала обязательного участия каждого гражданина в собраниях, принимавших решения по всем вопросам светской и духовной жизни. Институт открытых городских собраний сохранился здесь до настоящего времени в штатах Новой Англии — Нью-Гемпшире, Коннектикуте, Род-Айленде, Мэне, Массачусетсе и Вермонте⁵.

В истории нашей страны институт собраний (сходов) имеет многовековую традицию. Древним аналогом этого института являются вечевые собрания, проводимые в Киевской Руси, а также в Псковской и Новгородской республиках. С падением Псковской и Новгородской республик собрания (сходы) сохранились в сельской местности. Так называемые мирские сходы — неотъемлемый институт, без которого немислим традиционный уклад жизни русского крестьянства в рамках общины. Мирские сходы были настолько органичны и естественны для русской деревни, что они продолжали собираться даже в условиях распада общины вплоть до событий октября 1917 г. и даже в первые годы существования советской власти. С началом коллективизации в конце 20-х гг. деятельность мирских сходов стала постепенно сворачиваться⁶, а на смену им пришли общинные собрания (сходы) избирателей городских и сельских поселений, подконтрольные

³ См.: Дюнан А. Народное законодательство в Швейцарии. С.4–8.

⁴ “Открытых” в противоположность ограниченному по числу участников представительным собраниям. См.: Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 1991. № 5. С.48.

⁵ См.: Zimmerman Joseph F. Participatory Democracy. N.Y., 1986. P.17–20.

⁶ См.: Кочев В.А. Общие собрания, сельские сходы граждан и советы // Правоведение. 1990. № 4. С.80–81.

новым органам государственной власти — советам. С началом современных российских реформ институт общих собраний (сходов) граждан переживает новую стадию своего развития. Эволюцию данного института в нашей стране более подробно мы рассмотрим ниже. Пока же остановимся на общей его характеристике.

Как показывает исторический опыт, общие собрания (сходы) граждан проводились *практически на всех уровнях управления*. По уровню управления можно выделить *общегосударственные общие собрания (сходы) граждан и общие собрания (сходы) граждан, проводимые на уровне субъекта федеративного государства (народные собрания, вече); общие собрания (сходы) граждан, проводимые в рамках административной единицы, и местные общие собрания (сходы), проводимые на уровне местного сообщества или отдельных его частей*. Примерами общегосударственных общих собраний (сходов) являются вечевые собрания, имевшие место в городах Киевской Руси, Новгородской и Псковской республиках, в городах-государствах средневековой Италии. Не были редкостью подобные собрания в отдельных швейцарских землях, где многочисленные общины образовывали союзы в XIII–XVII столетиях. Для проведения “общесоюзных” собраний применялся механизм “*федеративного референдума*”: выработанные предварительно законы подвергались голосованию в общинах, каждая из которых имела один или несколько голосов. На ежегодном общесоюзном сейме собирались послы всех общин, решения сейма возвращались в общины, после чего собирался конгресс должностных лиц и послов⁷. На конгрессе рассматривались ответы общин и велся подсчет голосов, в результате чего определялось принятое решение. В современном публичном праве институт общегосударственного собрания (схода) отсутствует ввиду технической невозможности проведения собрания всех граждан в масштабах национальных государств. Однако до настоящего времени сохранился институт собрания (схода) на уровне субъектов федеративного государства: в Швейцарии в кантоне Гларус и в четырех вышеназванных полукантонах действует система *Landsgemeinde*⁸. На уровне административных единиц общие собрания (сходы) предусмотрены законодательством штатов Нью-Гемпшир и Вермонт (школьные округа), а также всех штатов Новой Англии (ряд специальных

⁷ См.: Курти О. История народного законодательства и демократии в Швейцарии. СПб., 1900. С.9.

⁸ См.: Конохова И.А. Федерализм и система государственной власти в современной Швейцарии // Право и власть. 2002. № 2. С.91.

округов)⁹. Институт общего собрания (схода) наиболее распространен на уровне местного самоуправления. В частности, в Старом Свете он предусмотрен Европейской Хартией о местном самоуправлении. В соответствии с частью 2 статьи 3 Хартии в случаях, предусмотренных законом, местное самоуправление может осуществляться путем обращения к собраниям граждан¹⁰. В большинстве швейцарских кантонов — в 23 из 26 собрания избирателей рассматриваются как основной орган власти в низших территориальных единицах¹¹. Данный институт широко распространен в Германии и в других странах на уровне мелких сельских общин.

По месту проведения и характеру решаемых вопросов на уровне местного самоуправления общи собрания (сходы) граждан могут подразделяться на *сельские* и *городские*.

В тех случаях, когда законодательство той или иной страны предусматривает возможность кооперирования местных коллективов между собой, оно может предусматривать проведение *собраний (сходов) жителей нескольких административных единиц, территорий местного самоуправления* и др. Такие институты являются публично-правовой корпорацией. Примером здесь может служить институт *селенного схода*, который был закреплен в законодательстве Российской империи. Если сельское общество состояло из нескольких селений, владеющих землею сообща, то по всем делам, касающимся общинного владения землею, решения должны были приниматься общим сельским сходом всех селений, составлявших сельское общество. По всем другим делам, представлявшим интерес отдельных селений этого общества, созывались сходы только этих селений¹².

⁹ См.: *Zimmerman Joseph F.* Participatory Democracy. P.17.

¹⁰ См.: Европейская Хартия о местном самоуправлении // Комментарий к Федеральному закону “Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации”. С приложением нормативных актов. М.: Изд. группа “НОРМА-ИНФРА”, 1999. С.441–452.

¹¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. Т.3. М.: Изд-во БЕК, 1997. С.474.

¹² Общее положение о крестьянах. С разъяснениями по 1 мая 1908 г. Сборник узаконений и распоряжений правительства о сельском состоянии. СПб., 1910. Пункт 6 статьи 5. Термин “селенный сход” см.: Предметный указатель. С.36.

Важнейшей характеристикой рассматриваемого института является *компетенция общего собрания (схода) граждан*. В системах прямого правления (древнегреческие полисы, города-государства средневековой Италии, древнерусские народоправства и др.) общие собрания граждан воплощали собой всю полноту верховной власти. Соответственно они разрешали целый спектр принципиальных вопросов: принимали законы, вводили налоги, избирали должностных лиц, решали вопросы об объявлении войны и заключении мира и т.д. Таким образом, общие собрания граждан являлись важнейшим органом государственной власти. В современных обществах общие собрания (сходы) граждан, как правило, не являются высшими органами государственной власти (за исключением вышеупомянутого кантона и четырех полукантонов Швейцарии). Поэтому их компетенция определяется на основе *принципа субсидиарности*. Граждане, проживающие в границах субъекта федеративного государства, местных сообществ или особых административных единиц, вправе самостоятельно принимать публично-властные решения по вопросам, которые не могут быть эффективно решены на иных уровнях управления. Решения, принимаемые гражданами на общих собраниях (сходах), не должны противоречить законам и иным нормативным правовым актам, определяющим компетенцию других субъектов принятия решений на иных уровнях управления.

По обязательности проведения собрания (сходы) можно подразделить на *обязательные* и *факультативные*. *Обязательные собрания (сходы) граждан* созываются органами власти в случаях, прямо предусмотренных конституцией или законом (иным правовым актом) по определенному кругу вопросов, в специально предусмотренных случаях или в установленное время. Так, законодательство швейцарских кантонов, имеющих систему *Landsgemeinde*, предусматривает проведение обязательных *ежегодных* сходов, которые согласно старинному обычаю собираются весной в конце апреля (исключение составляет Гларус, где собрания проводятся в начале мая). Обязательные открытые городские собрания в Новой Англии первоначально проводились еженедельно, затем ежемесячно, но впоследствии многие города перешли к практике обязательных ежегодных собраний¹³. *Факультативные общице собрания (сходы) граждан* (иногда они называются *чрезвычайными (дополнительными)* собраниями и созываются для рассмотрения

¹³ See.: Zimmerman Joseph F. Participatory Democracy. P.19.

срочных неотложных дел) проводятся *по инициативе должностных лиц или органов власти либо инициативных групп граждан*. В современных государствах общие собрания (сходы) граждан также чаще всего созываются должностными лицами или органами власти. Вместе с тем институт общего собрания (схода) может предусматривать закрепление права инициативы созыва собрания за определенным числом граждан — членов общего собрания (схода). В таком случае, как правило, законодательство предусматривает петиционный порядок реализации права инициативы созыва собрания (*петиционные сходы*). Инициатива, выдвигаемая группой граждан, должна получить поддержку установленного числа членов собрания. Так, в полукантоне Обвальден созыв собрания возможен по требованию 500 избирателей¹⁴.

Для общей характеристики института собрания (схода) граждан немаловажное значение имеет и вопрос о том, кто формирует повестку дня собрания (схода). От этого зависит характер участия граждан в принятии публично-властного решения. В данном случае необходимо различать собрания (сходы) с повесткой дня, сформированной органами власти или должностными лицами, и собрания (сходы), повестка дня которых сформирована с участием самих граждан. В первом варианте участие граждан в принятии публично-властных решений носит легитимирующий характер: граждане сами не контролируют повестку дня, а одобряют либо отвергают предложенный вариант решения. Во втором случае гражданам принадлежит гораздо более существенная роль. Они сохраняют контроль за повесткой дня: могут сами предлагать вопросы, обязательные для обсуждения. В кантонах Швейцарии традиционно право формирования повестки дня общего собрания граждан принадлежало кантональным советам и самим гражданам. Примечательно, что право предложения вопросов для обсуждения общим собранием в некоторых кантонах (Ури, Гларус и др.) принадлежало каждому отдельному гражданину. При условии, что предложение не противоречит союзной и кантональной конституциям, оно включалось в повестку дня собрания наряду с предложениями кантональных советов и сопровождалось заключением совета. Широко практиковалось и так называемое право "*желания семи родов*". Семь граждан, не состоявших в родстве, могли сообщить в начале собрания государственному секретарю о своем желании обсудить

¹⁴ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. Т.3. С.469.

определенный вопрос, который затем обсуждался на дополнительном собрании. В кантоне Ури это право существовало до 1888 г. К концу XIX столетия в швейцарских кантонах право предложения вопросов в повестку дня стало закрепляться не за отдельными гражданами, а за их группами. Так, в Аппенцеле Внешнего Родена правом инициативы обладала группа граждан, равная числу членов Большого совета¹⁵.

Институт общих собраний (сходов) граждан характеризуется и таким признаком, как осознанное участие граждан в обсуждении вопросов повестки дня, в выработке того или иного варианта публично-властного решения. Здесь важное значение имеют ответы на два вопроса: 1) имеют ли граждане реальную возможность ознакомиться с документами и иными материалами по вопросам повестки дня общего собрания (схода); 2) имеют ли граждане право участвовать в обсуждении вопросов, включенных в повестку дня общего собрания (схода). Институт общего собрания в некоторых кантонах Швейцарии, например в Женеве, первоначально не допускал предварительного знакомства с текстом законопроектов и никаких обсуждений при голосовании законопроектов и других вопросов. Граждане открыто голосовали один из заранее выработанных органами власти вариантов решения. И в этом случае собрание во многом напоминало утверждающий или отвергающий референдум. Однако постепенно шла борьба за расширение прав граждан. В Женеве адвокат Фатио еще в 1757 г. требовал печатания эдиктов, чтобы каждый мог ознакомиться с проектами правовых актов¹⁶. Борьба за расширение прав участников собраний в дальнейшем привела к тому, что были выработаны механизмы предварительного ознакомления граждан с вопросами, включенными в повестку дня (расклеивание проектов правовых актов в церковных приходах, печатание их в газетах и др.). Что же касается публичного обсуждения рассматриваемых вопросов на общих собраниях, то до настоящего времени на многолюдных, например, кантональных, собраниях оно не допускается. В частности, Конституция Аппенцеля Внешнего Родена содержит прямой запрет на обсуждение вынесенных на рассмотрение вопросов¹⁷, так как обсуждение вопросов

¹⁵ Дюнан А. Народное законодательство в Швейцарии. С.11–16.

¹⁶ См.: Курти О. История народного законодательства и демократии в Швейцарии. С.29.

¹⁷ См.: *Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. Vom 30. April 1995. Art.7 // <http://c2d.unige.ch/index.php>*

повестки дня затруднено по техническим причинам: работа общего собрания длится всего один день, и на дискуссии просто не хватает времени. Участие граждан в детальном обсуждении рассматриваемых вопросов возможно лишь на собраниях более низкого уровня.

Немаловажное значение для характеристики института общих собраний (сходов) граждан имеет и такой признак, как характер принимаемого решения. По данному признаку можно выделить *общие собрания (сходы), на которых граждане принимают общеобязательные публично-властные решения*, а также *собрания (сходы), на которых принимаются решения, имеющие рекомендательный характер*.

Современные правовые системы предусматривают, что участниками собраний (сходов) являются все граждане, обладающие избирательным правом, проживающие на соответствующей территории. Применение принципов всеобщего избирательного права — особенность этого института в современном конституционализме, отличающая его от “старых” сходов или собраний граждан, проводимых в конце XVII – начале XIX столетия. В швейцарских кантонах первоначально участниками сходов являлись только лица мужского пола, достигшие совершеннолетия. При этом в кантонах существовали различные исключения. Так, в Женеве правом голоса обладали только все полноправные граждане, за исключением “урожденных” и “простых” обывателей¹⁸. В России членами сельских сходов были только домохозяева или их доверенные лица, а по сути, представители семей. В городах Новой Англии первоначально участниками сходов были все граждане мужского пола, однако право принятия решений путем голосования принадлежало только почетным гражданам¹⁹. В этом плане “старые” общие собрания (сходы) граждан имели некоторый авторитарный, аристократический, а по существу представительный, характер. В настоящее время в подавляющем большинстве государств в работе общих собраний (сходов) могут принимать участие все граждане. Однако такое право в некоторых странах гражданам было предоставлено только в XX столетии. Показательным является пример Швейцарии. В силу сложившейся традиции в ряде кантонов к участию в общих собраниях вплоть до конца XX столетия допускались только мужчины. Женщины получили право голоса в 1971 г. Но на кантональном уровне, особенно в кантонах, сохранивших систему

¹⁸ См.: Курти О. История народного законодательства и демократии в Швейцарии. С.29.

¹⁹ См.: Zimmerman Joseph F. Participatory Democracy. P.19.

Landsgemeinde, в частности, в Аппенцелле, новые требования законодательства долгое время не соблюдались. Поэтому в 1991 г. решением Федерального суда это право было введено принудительным путем, в том числе в кантоне Аппенцель²⁰.

Участие в работе общего собрания (схода) в современных конституционных системах рассматривается как право, а не обязанность граждан. Только в ряде случаев на законодательном уровне устанавливалась обязанность граждан участвовать в работе общих собраний. В XIX столетии в Аппенцелле Внешнего Родена граждане, не явившиеся на общее собрание, подвергались денежному штрафу²¹. В настоящее время участие граждан в работе общих собраний (сходов), как правило, обеспечивается нравственными мотивами: участие в работе общего собрания является их нравственной «обязанностью». Поэтому в современных государствах законодатель иногда предъявляет облегченные требования к правомочности общих собраний (сходов) по числу участников. В городах Новой Англии они вообще отсутствуют.

Принятие публично-властных решений на общих собраниях (сходах) граждан, как правило, осуществляется большинством голосов участников общего собрания (схода). Однако в исключительных случаях (выборы должностных лиц, решение финансовых вопросов и др.) для этого может требоваться квалифицированное число голосов.

Практика проведения общих собраний (сходов) граждан выработала множество *способов голосования* для принятия общего решения. Большинство из них относится к *открытому* голосованию. Традиционно решение на общих собраниях (сходах) принималось с помощью крика или иного рода восклицаний («viva» и др.). Иногда практиковалась переключка — поднятие руки. Характерным способом принятия решений являлось также разделение на группы. Участники собрания должны были выражать свое мнение открыто перед секретарями собрания путем разделения на группы сторонников или противников принятия решения. В настоящее время наряду с открытым голосованием нередко, например, при выборах должностных лиц, практикуется и тайное голосование с помощью бюллетеней. Применение

²⁰ См.: Пособие по демократии. Функционирование демократического государства на примере Швейцарии. М.: Изд-во «Литература и политика», 1993. С.46–47.

²¹ См.: Дюнан А. Народное законодательство в Швейцарии. С.8.

института тайного голосования связано с многолетней борьбой за политические права граждан в Швейцарии, берущей начало еще в XVIII в.

2. Достоинства и недостатки института общего собрания (схода) граждан

Институт общих собраний (сходов) граждан, как и любой иной институт демократии, имеет свои достоинства и недостатки. К *сильным сторонам* этого института обычно относят следующее.

Институт общего собрания (схода) манифестирует принадлежность власти народу, верховная власть неотчуждаемо остается в руках народа²².

Общее собрание (сход) граждан позволяет вовлекать в управление обществом широкие слои населения, дает возможность аккумулировать в соответствующих решениях непосредственную инициативу и творческий опыт народных масс²³.

Общее собрание (сход) позволяет принимать решения оперативно с участием всех заинтересованных граждан. В отличие от других институтов прямой демократии этот институт предполагает детальное обсуждение вопроса, уточнение и изменение его формулировки, а принятое решение может быть оперативно изменено.

Рассматриваемый институт позволяет принимать решения со знанием дела. Подлежащие обсуждению вопросы, как правило, близки гражданам. Они хорошо осведомлены в нюансах, которые могут быть неизвестны органам власти или должностным лицам. В ходе совместного обсуждения вопросов выявляется их взаимосвязь, что позволяет найти наиболее оптимальный вариант решения проблемы. Общее собрание (сход) граждан проходит сложный путь выработки решения, в ходе которого индивидуальное мнение трансформируется в интегрированное суждение, общественное мнение перерастает в коллективное решение²⁴. При этом, в отличие от иных институтов прямой демократии, собрания дают возможность определить цену и последствия возможного выбора, а в конечном итоге принять максимально возможное для институтов прямого народовластия ответственное решение.

²² Дюнан А. Народное законодательство в Швейцарии. С.4.

²³ Кочев В.А. Общие собрания, сельские сходы граждан. С.83.

²⁴ См.: Метьюз Д., Макафи Н. Политика местной общины. М.: Изд-во "Сыновья и дочери", 1993. С.32–33.

Общие собрания (сходы) — хорошая школа гражданственности: “Форумы — место, где из простой группы жителей создается общественность”²⁵. Даже принимая ошибочные решения, граждане проходят гражданское обучение и меняют свое мнение.

Общие собрания (сходы) способствуют становлению общественной власти — власти иной, чем власть учреждений и должностей, власти, основанной не на принуждении, а на силе обязательств и крепких взаимоотношений. Источником этой власти являются узы гражданских взаимоотношений, взаимоподдержки и взаимных обязательств. В то время как традиционная политика стремится к координированным действиям, общественная политика работает на взаимодополняющее действие. Решения, принимаемые на общих собраниях (сходах), носят характер устной *договоренности*, создающей основу для совместных действий, для достижения определенных целей на взаимоприемлемых условиях²⁶. А, как известно, устная договоренность возлагает на ее участников дополнительные моральные обязательства.

К слабым сторонам института общих собраний (сходов) граждан можно отнести следующее.

Общие собрания находятся под контролем определенных групп населения (служащих, школьных учителей, бизнесменов, пенсионеров и др.)²⁷.

Работа общих собраний характеризуется крайней поляризацией интересов и противостоянием групп, настаивающих на своем способе решения проблемы, что позволяет говорить о таком сопутствующем им феномене, как “война решений”²⁸.

Общие собрания (сходы) — не постоянно действующие органы власти. Их работа длится один или несколько дней, и после решения назревших вопросов они распускаются. Созыв внеочередного общего собрания требует соблюдения усложненных правовых процедур. Созываемые время от времени общие собрания граждан — громоздкий и неповоротливый институт. С усложнением общест-

²⁵ См.: Метьюз Д., Макафи Н. Политика местной общины. С.35.

²⁶ Там же. С.30–32.

²⁷ Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы. С.48.

²⁸ О “войнах решений” см.: Метьюз Д., Макафи Н. Политика местной общины; Folger Joseph P., Pool Marshal Scott. Working Through Conflict: A Communication Perspective. Glenview; Illinois: Scott, Foresman and Company, 1984.

венной жизни, тех проблем, которые приходится решать в настоящее время, данный институт не позволяет принимать решения оперативно и профессионально. Особенно это касается общих собраний, проводимых на уровне субъекта федеративного государства или в крупных городах. Возможности эффективного участия в принятии публично-властных решений на уровне таких укрупненных образований ограничены. Обсуждение вопроса, стоящего в повестке дня, требует слишком много времени, поэтому, как показывает Р. Даль, участие граждан обратно пропорционально их количеству. При проведении больших общих собраний в обсуждении вопросов фактически могут принять участие не более ста человек. И эти активные участники собрания по существу становятся представителями других граждан, так что на самом общем собрании фактически наличествуют элементы представительной системы²⁹. Анализируя недостатки “демократии общих собраний”, Р. Даль выводит закон соотношения времени и численности, который гласит: *чем большее количество граждан входит в состав политической единицы, тем меньше степень непосредственного участия этих граждан в принятии решений, касающихся управления государством, и тем больше прав должны они делегировать своим представителям*. Этот вывод находит подтверждение и у других исследователей. Как отмечает Дж. Зиммерман, уже с начала XIX в. проведение общих собраний в крупных городах Новой Англии стало затруднительным вследствие роста численности населения. В ряде городов это вызвало необходимость утверждения должностей мэров и создания городских советов, а также послужило толчком к введению института представительных городских собраний³⁰. Согласно произведенным им расчетам посещаемость общих собраний в городах пяти штатов Новой Англии обратно пропорциональна численности населения и составляет, например, в Массачусетсе 14,8 процента при численности населения города до 5000 человек и 3,1 процента при численности населения более 20 000 человек. Посещаемость собраний в целом по штату колеблется в пределах от 0,3 до 25 процентов от общей численности избирателей. Интерес граждан к работе собраний только время от времени может повышаться в зависимости от злободневности и спорности рассматриваемых вопросов. В городах с численностью населения более 20 000 че-

²⁹ См.: Даль Р. О демократии. С.106–107.

³⁰ См.: Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы. С.47–48.

людей посещаемость собраний в таких случаях возрастает до 4 процентов³¹. Эти показатели свидетельствуют в пользу аргумента *о фактически представительном характере самих собраний*. Граждане все чаще предпочитают доверять решать общезначимые проблемы отдельным и наиболее активным “представителям” общест­венности. Таким образом, общие собрания (сходы) постепенно утрачивают свой главный атрибутивный признак — принятие решений всей совокупностью граждан. Необходимость личного участия в работе собрания импонирует далеко не всем из них. Поэтому сегодня организаторам собраний (сходов) все чаще и чаще приходится сталкиваться с проблемой абсентеизма.

Нежелание граждан участвовать в решении публично-правовых вопросов сказывается и на другом: в настоящее время весьма редки общие собрания (сходы), созываемые по инициативным петициям, а также собрания (сходы), повестка дня которых сформирована с участием граждан³². Практика проведения открытых городских собраний в штатах Новой Англии свидетельствует, что интерес граждан к такого рода собраниям, как и к другим факультативным (специальным) собраниям, чрезвычайно низок. Так, посещаемость факультативных открытых собраний в городах штата Массачусетс составляет в среднем 0,9 процента от общего числа избирателей³³.

Как результат уже с начала XX столетия характерной чертой системы городских собраний стала тенденция сосредоточения муниципального хозяйства в руках одного или нескольких состоятельных граждан (все должностные лица городского управления, кроме городского секретаря, работают бесплатно). По словам Л.А. Велихова — автора фундаментального труда “Основы городского хозяйства”, непосредственное народоправство, “демократия” и влияние коллективов в данном случае свелось к простой видимости. На деле городским хозяйством управляет группа деловых людей, взявших на себя инициативу и вложившая крупные суммы денег в доходные публичные мероприятия³⁴.

На основании этого можно сделать вывод, что на уровне больших социальных общностей общие собрания (сходы) все

³¹ *Zimmerman Joseph F.* Participatory Democracy. P.21.

³² Там же. С.20.

³³ Там же. С.21.

³⁴ См.: *Говоренкова Т.М.* Читаем Велихова вместе. М.: РИЦ “Муниципальная власть”, 1999. С.142.

больше и больше обретают черты институтов представительной демократии. Этим можно объяснить тот факт, что ряд специалистов по местному самоуправлению и государственному управлению в США сегодня сходятся во мнении, что система городских собраний является последней “реликтовой” формой непосредственного прямого самоуправления народа. В современном обществе она является неэффективной и обречена на постепенное исчезновение³⁵. Подобный же процесс наблюдается в кантонах Швейцарии, сохранивших систему *Landsgemeinde*. Как отмечает В.В. Маклаков, этот институт постепенно замещается кантональными парламентами³⁶. Данная точка зрения оспаривается Дж. Зиммерманом, полагающим, что такой институт, как открытые городские собрания, — не анахронизм, а запасной рычаг избирателей, побуждающий их к участию в управлении делами общества и периодически пробуждающий их от летаргического сна. Эта точка зрения справедлива, но она не опровергает того факта, что институт общих собраний (сходов) в современном конституционализме постепенно вытесняется на уровень мелких политических единиц. Свою эффективность он обнаруживает лишь там, где в обсуждении и решении вопросов не требуется участия большого числа граждан, где граждане имеют общие проблемы и хорошо знакомы с ними, а решение этих проблем возможно на уровне простой договоренности. На низовом уровне рассматриваемый институт, несомненно, нельзя признать анахронизмом.

3. Институт собраний (сходов) граждан в России: исторический опыт и современное российское законодательство

До октября 1917 г. в России институт общих собраний (сходов) занимал значительное место в системе городского и сельского управления. В городах действовали так называемые избирательные собрания, участниками которых по городскому положению 1870 г. были полноправные члены городского общества³⁷. В сельской ме-

³⁵ См.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Органы местного управления: США и Западная Европа. Екатеринбург; Челябинск: Институт философии и права УрО РАН, УрАГС, 1999. С.58–59.

³⁶ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. Т.3. С.470.

³⁷ В состав этого общества входили все городские обыватели, независимо от сословия, если они были русскими подданными, достигли 25-летнего воз-

стности общественное управление осуществлялось сельскими и селенными сходами. Участниками сельских сходов были крестьяне-домохозяева, принадлежащие к составу сельского общества, и выборные сельские должностные лица. Участниками селенных сходов являлись крестьяне-домохозяева, принадлежащие к составу селения, имеющего отдельное владение землею. Полномочия городских избирательных собраний были ограничены: они избирали гласных в городские думы и управы. В то же время сельские и селенные сходы обладали довольно широкой компетенцией. В соответствии со статьей 62 Общего положения о крестьянах к ведению сельского схода относилось проведение выборов должностных лиц и назначение выборных на волостной сход; замещение должностей сотских и десятских уездной полиции; удаление из крестьянского общества тех его членов, пребывание которых угрожает самому обществу, а также временное (до трех лет) устранение крестьян от участия в сходах; увольнение из общества его членов и прием новых; отобрание паспортов и другие дела, предоставленные ведению схода на основании Устава о паспортах; назначение опекунов и попечителей малолетним крестьянам, проверка их действий и разрешение ряда дел, связанных с попечительством; проведение семейных разделов (в основном связанных с правом пользования общинной землей); решение дел, связанных с переименованием селения в город; распоряжение участками мирской земли, не состоящей в подворном пользовании; передел земель, разрешение дел о разделе сельского общества на одно или несколько обществ; назначение сборов на мирские расходы; раскладка всех лежащих на крестьянах окладных и мирских денежных сборов, натуральных повинностей; учет должностных лиц, избранных сельским обществом, и назначение им вознаграждения за службу; принятие мер по взысканию недоимок и др.³⁸

раста, владели в черте города на правах собственности недвижимым имуществом, с которого взимались сборы в пользу города, или занимались торговлей либо, прожив в городе до выборов не менее двух лет, производили все это время установленные выплаты в пользу города и не имели недоимок. Существовал также ряд дополнительных требований, например, в состав общества не допускались отрешенные от должности, состоящие под судом и следствием за определенные преступления и др. (См.: *Дитятин И.* Наше городское самоуправление // Статьи из истории русского права. СПб., 1895. С.247).

³⁸ См.: Общее положение о крестьянах. Ст. 62.

К ведению селенных сходов относилась раскладка причитающихся с нескольких селений, составляющих одно сельское общество, сборов между домохозяевами, перевод крестьян из одного селения в другое внутри одного сельского общества с правом на надел землею³⁹.

Сельские сходы созывались старостами по необходимости преимущественно в выходные и праздничные дни. Сельский сход мог быть созван и по приказу земского начальника или мирового посредника. Селенные сходы созывались старостами⁴⁰.

Решения сельских сходов признавались законными, при условии присутствия на сходе старосты или лица его замещающего, а также не менее половины всех крестьян, имеющих право участвовать в сходах. Условием признания правомочности решения схода являлось также соответствие решения предметам ведения схода. Решения, принятые по вопросам, не отнесенным к предметам ведения схода, признавались изначально ничтожными, а виновные в их принятии лица в зависимости от значимости решения привлекались к ответственности.

Решения на сельском сходе принимались либо по общему согласию, либо простым большинством голосов членов схода. Для принятия решений по важнейшим вопросам (о разделе мирских земель на постоянные наследственные участки, о продаже надельной земли целыми сельскими обществами, о семейных разделах в обществах, о разделе сельского общества на два или несколько сельских обществ, о взаимном поручительстве крестьянских обществ, даваемых на торгах взамен залога, об использовании мирских денежных средств и др.) требовалось квалифицированное число голосов — не менее трети всех крестьян, имеющих право голоса на сходе.

Так же как и в других странах, подсчет голосов на сельском сходе велся или разделением схода на две стороны и подсчетом голосов на каждой стороне стоящих, или же иным способом по существующему обычаю.

Решения сельских сходов (так называемые приговоры), принимаемые по вопросам, требующим подачи двух третей голосов участников схода, а также по вопросам об отчуждении имущества у малолетних крестьян, о раскладке сбора на образование хлебных запасов и об усыновлении крестьянами приемных детей обязатель-

³⁹ См.: Общее положение о крестьянах. Ст. 71.

⁴⁰ Там же. Ст. 60, 61.

но должны были заноситься в особую книгу. Решения по иным делам записывались в книгу только по требованию схода. Закон не устанавливал какой-либо особой формы записи решений сходов.

Таким образом, важнейшим институтом общественного управления в России до октября 1917 г. являлся сельский сход. Этот институт предполагал принятие крестьянами-домовладельцами общеобязательных публично-властных решений по широкому спектру вопросов, включая гражданско-правовые и семейные отношения. Процедура принятия этих решений была довольно детально урегулирована и предполагала механизмы повышения легитимности принятых решений (правомочность схода при наличии более половины его участников; необходимость подачи квалифицированного числа голосов для принятия решений по ряду вопросов). Институт сельского схода был широко распространен в стране. По существу он предусматривал участие граждан в управлении на низовом уровне организации общества — в общине, составлявшей основу крестьянского мира.

Однако сельский сход не следует идеализировать. Он был составной частью так называемой административной общины и был вписан в жесткую управленческую вертикаль, существовавшую в стране. Созыв и повестка дня схода были полностью подконтрольны старостам и государственным чиновникам. Попытки “самовольного” созыва схода жестко пресекались законом и предполагали взыскания со стороны участкового начальника либо мирового посредника, а в ряде случаев и тюремное заключение⁴¹. Деятельность сходов часто подвергалась критике общественными деятелями.

С установлением советской власти институт общего собрания (схода) претерпел существенные изменения. Главное из них состоит в том, что общие собрания (сходы) приобрели по большей части совещательный характер. *Спектр выносимых на обсуждение вопросов, по которым граждане могли бы принимать публично-властные решения, был сведен до минимума.* Остановимся на основных вехах эволюции института общего собрания (схода) при советской власти.

Конституция РСФСР 1918 г. допускала проведение общих собраний граждан как в городе, так и в деревне. Этот документ различал два вида народных собраний: собрания избирателей территориальных и производственных коллективов в городах и сельских поселениях, объединенных советами, а также общие собрания

⁴¹ См.: Общее положение о крестьянах. Ст. 63.

избирателей тех сельских поселений, где они в предусмотренных Основным законом случаях *непосредственно решали вопросы управления*⁴². Собрания первого вида участвовали в формировании низового звена представительных органов государственной власти: “Избирая депутатов Советов депутатов трудящихся, эти собрания непосредственно принимали государственно-властные решения, носящие императивный характер”⁴³. Помимо *выборов* они решали также вопросы об *отзыве* депутатов. Впоследствии императивный характер был придан также решениям общих собраний избирателей, в которых формулировались *наказы* депутатам. Институт собрания избирателей как разновидность общих собраний граждан в модифицированном виде просуществовал вплоть до начала 90-х гг.⁴⁴

Собрания второго вида в соответствии со статьей 60 Конституции РСФСР 1918 г. являлись высшей властью в пределах территории, не входящей в территорию, объединяемую сельскими советами. Здесь представительные органы власти могли не образовываться и допускалась замена совета общим собранием избирателей селения, которое по своей компетенции приравнивалось к представительному органу власти низового звена административно-территориального деления. Право на проведение подобных собраний, функционирующих в качестве органов государственной власти, декретом ВЦИК от 15 февраля 1920 г. “О сельских Советах (положение)” было предоставлено работникам некоторых фабрик и заводов, рассматриваемых как местные территориальные единицы. Но на практике эти собрания не созывались. Революционно-романтическая по своему содержанию идея закрепления в Конституции РСФСР института собраний избирателей как органов государственной власти дискутировалась вплоть до 1927 г. и *выражала стремление обеспечить участие граждан в управлении государством на тех территориях, которые оговаривают право не входить в состав сельсоветов*⁴⁵. Как известно, советы в нашей стране были созданы повсеместно, поэтому развитие института общих собраний (сходов) граждан пошло по пути организации их деятельности на

⁴² См.: Кочев В.А. Общие собрания, сельские сходы граждан и советы. С.78–79.

⁴³ Там же. С.78.

⁴⁴ Подробно о становлении и развитии института общих собраний избирателей см.: Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1974. С.121–131.

⁴⁵ Кочев В.А. Общие собрания, сельские сходы граждан и советы. С.80.

территориях, подведомственных советам. Но в сельской местности наблюдалась путаница и неразбериха. Сходы созывались всеми желающими, как правило, без всякой подготовки, и большинство граждан узнавали о состоявшихся мероприятиях уже после их проведения. Часто они созывались помимо сельсоветов для обсуждения главным образом политических вопросов, а не вопросов местной жизни. У населения росла апатия к сходам. Даже применение мер административного давления со стороны сельсоветов позволяло собирать на сходы не более 40–50 процентов граждан. В связи с этим в середине 20-х гг. на местах начинают разрабатываться положения об общих сельских собраниях (сходах). В них закрепляется правило, согласно которому сходы созываются только сельскими советами не реже одного раза в месяц. На сельские советы возлагается руководство сходами и ответственность за их работу. Устанавливаются заниженные требования к кворуму (не свыше 35 процентов избирателей, а при повторном созыве несостоявшегося схода — любое количество собравшихся)⁴⁶. Право на участие в сходах получило все взрослое население, проживающее в данном селе или деревне, включая женщин. Однако общие собрания (сходы) фактически были лишены права принятия решений по важнейшим вопросам жизни села. Даже исследователи советского времени отмечали, что при возникновении вопроса о том, кто должен управлять селом — сход или сельский совет, право принятия государственно-властных решений всегда предоставлялось советам⁴⁷. Поэтому в 20-е гг. некоторые специалисты не относили общие собрания (сходы) к органам власти. «Наше законодательство, — отмечал А. Буценко, — ...общим собраниям земельных обществ никаких функций, присущих органам власти, не предоставляет и к органам власти их не относит, почему и не признает за ними тех прав, какие были предоставлены им в дореволюционное время»⁴⁸. Основной задачей сходов было информирование населения о решениях сельсовета и политике советской власти. «Не являясь

⁴⁶ См.: Кузин П. Положение об общих сельских собраниях (сходах) в Тамбовской губернии // Власть Советов. 1926. № 31. С.18–19.

⁴⁷ См.: Карп А.А. Сходы — жизненная форма массовой работы трудящихся // Вопросы политической организации советского общества в период развернутого строительства коммунизма. М.: Изд-во ВПШ и АОН при ЦК КПСС, 1962. С.256.

⁴⁸ Буценко А. Сельсоветы, сельсходы и земельные общества // Власть Советов. 1926. № 32–33. С.3.

органами власти, — продолжал тот же автор, — собрания и сходы не могут выносить и обязательных для всех постановлений, за исключением решений, касающихся добровольных сборов, что тоже касается лишь тех, кто был за эти сборы”⁴⁹.

Подобный подход был сохранен и с принятием Положения об общих собраниях (сходках) граждан в сельских поселениях, утвержденном ВЦИК и СНК РСФСР 14 марта 1927 г.⁵⁰, многие нормы которого сохраняли законную силу вплоть до 80-х гг. прошлого века. Хотя в последующем общие собрания (сходы) стали рассматриваться в качестве институтов прямого властвования народа, полномочия общих собраний (сходов) по принятию государственно-властных императивных решений за долгие годы существования советской власти *на уровне закона* так и не были четко определены, и на это обращали внимание исследователи. Как подчеркивал В.А. Кочев, даже в законе от 19 июля 1968 г. “О сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся РСФСР” и в его новой редакции от 3 августа 1979 г. “О поселковом, сельском совете народных депутатов РСФСР”, содержащем ряд норм об общих собраниях, сходах граждан, не был закреплен конкретный круг вопросов, по которым общие собрания (сходы) правомочны были принимать государственно-властные императивные решения⁵¹. Главной в деятельности сельских сходов стала не функция непосредственного осуществления власти гражданами, а функция обеспечения деятельности советов. Не случайно исследователи, изучавшие институт общего собрания (схода) граждан в советское время, указывали на его двойственную правовую природу: с одной стороны, они усматривали в нем канал непосредственного осуществления гражданами государственной власти, а с другой стороны — форму организационно-массовой работы советов⁵². Вторая сторона превалировала. В 60-е гг. сходы были уполномочены разъяснять населению директивы компартии, законы советской власти, постановления правительства, решения сельских советов, а также решения вышестоящих советов и их исполнительных комитетов. Они могли обсуждать вопросы благоустройства территорий, коммунального, бытового обслуживания населения. Решениям сходов отводилась в

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ См.: СУ РСФСР. 1927. № 51. Ст. 333.

⁵¹ См.: Кочев В.А. Общие собрания, сельские сходы граждан и советы. С.81.

⁵² См.: Там же. С.84.

основном совещательная, консультативная роль: они могли обсуждать пути и способы реализации решений, уже принятых органами государственной власти⁵³. Лишь в отдельных случаях постановления сельских сходов могли приобретать общеобязательную силу путем принятия их к исполнению исполнительным комитетом сельского совета, который оформлял волю избирателей *своим решением*⁵⁴. Поскольку для придания решению схода законной силы требовалось его оформление решением органа государственной власти, институт сельского схода в таком виде трудно отнести к институтам прямой демократии.

Круг вопросов, по которым общее собрание (сход) граждан могло принимать публично-властные решения, был невелик и в 80-е гг. В 1985 г. он был определен в “Положении об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР”, утвержденном указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа⁵⁵. К таким вопросам было отнесено избрание органов общественной самодеятельности населения, выдвижение кандидатов в депутаты поселковых, сельских советов народных депутатов и возбуждение вопроса об их отзыве, избрание народных заседателей районных (городских) народных судов и решение вопроса об их отзыве (статья 9), решение вопроса о самообложении сельского населения (статья 10). Наиболее существенным из всего перечня вопросов, по которым общее собрание (сход) граждан могло принимать общеобязательные решения, являлся вопрос о самообложении, а также избрание и отзыв народных заседателей районных (городских) народных судов.

Граждане не обладали и достаточными правами по инициативе созыва общих собраний (сходов), формированию повестки дня. В соответствии с законодательством 60-х гг. общие собрания (сходы) граждан в сельской местности созывались сельсоветами по мере надобности, а также по требованию одной пятой части граждан определенного селения. Фактически же они созывались только

⁵³ См.: *Кабышев В.Т.* Прямое народовластие в советском государстве. С.128; *Кочев В.А.* Общие собрания, сельские сходы граждан. С.85–86. В данной статье показано, что подобного подхода придерживалось и законодательство других союзных республик.

⁵⁴ См.: *Бородин Д.А.* К вопросу о сельских сходах // Советское государство и право. 1960. № 12. С.83.

⁵⁵ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1985. № 36. Ст. 1269.

сельсоветами⁵⁶. Повестка дня общих собраний (сходов) формировалась и полностью контролировалась сельсоветами. Члены сельского совета предварительно беседовали с населением и готовили его к предстоящему сходу. О повестке дня населению сообщалось примерно за три дня до схода путем оповещения с указанием выносимых на обсуждение вопросов⁵⁷. Подобный порядок сохранялся и в 80-е гг., причем права граждан по созыву общих собраний (сходов) были существенно ограничены. Согласно вышеупомянутому Положению общие собрания (сходы) граждан как в городской, так и в сельской местности созывались по инициативе местных советов народных депутатов и их исполнительных комитетов (статья 4), граждане же лишь могли вносить предложения о созыве общих собраний, сходов (статья 5), а также утверждать предложенную исполнительным комитетом соответствующего совета повестку дня (часть 2 статьи 15). Подготовка и проведение общих собраний (сходов) полностью обеспечивалась исполнительными комитетами советов народных депутатов.

Вопросы на общих собраниях (сходах) решались простым большинством голосов открытым голосованием, что позволяло должностным лицам и органам государственной власти осуществлять контроль за волеизъявлением граждан. Советское законодательство 60–80-х гг. не предусматривало иных способов голосования на общих собраниях (сходах).

Таким образом, в советский период истории нашей страны институт общих собраний (сходов) граждан фактически являлся органическим дополнением институтов представительной демократии в лице советов. Несмотря на наличие внешне демократических норм (в работе сходов граждан по месту их жительства могли участвовать не только избиратели, но все граждане, достигшие 16 лет; общие собрания были правомочны при условии присутствия на них не менее 50 процентов граждан, имеющих право участвовать в собрании), данный институт не обеспечивал реального участия граждан в управлении посредством самостоятельного принятия ими публично-властных решений. Общие собрания (сходы) граждан носили явно выраженный легитимирующий характер и являлись придатком советов с крайне ограниченной сферой собственной компетенции.

⁵⁶ См.: *Бородин Д.А.* К вопросу о сельских сходах. С. 84.

⁵⁷ См.: *Карп А.А.* Сходы — жизненная форма массовой работы трудящихся... С.256–261.

В процессе осуществления современного государственного строительства институт общих собраний (сходов) граждан претерпел существенные изменения. Он стал составной частью института местного самоуправления. При этом существенно расширилась компетенция общих собраний (сходов) граждан по принятию публично-властных решений. Действующее российское законодательство различает как минимум три вида общих собраний (сходов) граждан, на которых возможно принятие общеобязательных публично-властных решений:

Во-первых, *общие собрания (сходы) граждан как форма осуществления территориального общественного самоуправления*. Эти собрания (сходы) действуют на *части территории муниципального образования* (отдельные поселения, входящие в состав муниципального образования, микрорайон, квартал, улица и другие территории) *наряду с деятельностью местного самоуправления*⁵⁸.

Во-вторых, *общие собрания (сходы) членов общин малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации*. Данные общие собрания (сходы) *являются высшим органом управления такой формы самоорганизации граждан, как община коренных малочисленных народов*. Они также осуществляют свою деятельность наряду с деятельностью местного самоуправления.

В-третьих, *общие собрания (сходы) граждан, созываемые на уровне муниципального образования в целом для решения вопросов местного значения*. Данные собрания являются формой непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления.

Деятельность собраний (сходов) граждан как формы осуществления территориального общественного самоуправления была урегулирована Законом Российской Федерации от 6 июля 1991 года № 1551-1 “О местном самоуправлении в Российской Федерации”⁵⁹, а также Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-

⁵⁸ См.: Комментарий к Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. С приложением нормативных актов. М.: Изд. группа “НОРМА–ИНФРА”, 1999. С.156.

⁵⁹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 29. Ст. 1010 (Статьи 80–86 данного закона применяются в части, не противоречащей Федеральному закону от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ).

ской Федерации»⁶⁰. Законом от 6 июля 1991 года № 1551-1 было установлено (статья 81), что общие собрания (сходы) созываются местными советами и органами территориального общественного самоуправления по мере необходимости. В общем собрании (сходе) могут принимать участие граждане, достигшие 16 лет. Общие собрания (сходы) граждан по выборам органов территориального общественного самоуправления населения правомочны, если в них принимает участие не менее половины жителей соответствующей территории. Правомочность иных собраний (сходов) законом не регламентируется.

К компетенции общих собраний (сходов) граждан законом отнесено избрание органов ТОС и принятие положений (уставов) о них, утверждение программ деятельности органов территориального общественного самоуправления населения по социально-экономическому развитию соответствующей территории и отчетов об их исполнении, решение других вопросов, относящихся к компетенции органов территориального общественного самоуправления населения. В части, не противоречащей современному российскому законодательству, эти нормы действуют до настоящего времени. Из пункта 2 статьи 24 и части 2 пункта 1 статьи 27 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ следует, что остальные вопросы организации и осуществления деятельности общих собраний (сходов) в системе территориального общественного самоуправления определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации. Это важное положение. Из него следует, что субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно определять порядок созыва общих собраний (сходов) граждан как формы осуществления территориального общественного самоуправления и устанавливать статус принимаемых на них решений. Поэтому законами субъектов Российской Федерации, а в соответствии с ними и уставами муниципальных образований в настоящее время нередко предусматривается возможность созыва общих собраний (сходов) граждан по инициативе не только органов территориального общественного самоуправления, но и по инициативе самих граждан. Рядом законов субъектов федерации и уставов муниципальных образований закреплено правило об обязательности решений, принимаемых

⁶⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; 1996. № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. № 12. Ст. 1093.

гражданами на данных общих собраниях (сходах) граждан для органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, организаций, расположенных на территории соответствующего субъекта федерации (Архангельская область, Брянская область и др.).

Деятельность собраний (сходов) членов общин малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации урегулирована Федеральным законом от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ “Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации”⁶¹. Согласно закону членами данных общих собраний (сходов) могут быть граждане, достигшие 18 лет. Общее собрание (сход) членов общины малочисленных народов собирается по мере необходимости. В уставе общины может быть предусмотрен созыв общего собрания (схода) по требованию не менее одной трети его членов. Общее собрание (сход) правомочно при условии участия в нем не менее половины членов общины. Собрание (сход) рассматривает все важнейшие вопросы жизнедеятельности общины. К исключительной его компетенции федеральный закон относит принятие устава общины, избрание правления (совета) общины и его председателя, принятие новых членов, исключение из общины, определение основных направлений деятельности общины, принятие решения о реорганизации, ликвидации, самороспуске общины, утверждение решений председателя (совета) общины (пункт 2 статьи 14). Предусмотрено, что в местах компактного проживания малочисленных народов органы местного самоуправления по предложению общин малочисленных народов могут наделять их отдельными полномочиями органов местного самоуправления (часть 7 пункта 1 статьи 7). Таким образом, и здесь не исключены случаи, когда общие собрания (сходы) граждан могут наделяться правом принятия общеобязательных публично-властных решений.

Деятельность общих собраний (сходов) граждан как формы осуществления местного самоуправления на уровне муниципального образования в целом на федеральном уровне урегулирована Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Данный закон допускает возможность созыва общего

⁶¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 30. Ст. 3122; 2002. № 12. Ст. 1093.

собрания (схода) граждан на уровне любого муниципального образования (пункт 1 статьи 24). Порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений, пределы его компетенции устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации (пункт 2 статьи 24). К середине 2002 г. по нашей оценке приблизительно две трети субъектов Российской Федерации разработали и приняли соответствующие законы.

Федеральным законом особо установлено, что в отдельных поселениях уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена возможность осуществления общими собраниями (сходами) граждан полномочий представительных органов местного самоуправления (пункт 6 статьи 15). В случае осуществления собранием (сходом) граждан полномочий представительного органа местного самоуправления собрание (сход) граждан считается правомочным при участии в нем более половины *жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом* (часть 2 пункта 2 статьи 24). Решения на общих собраниях (сходах) в соответствии с законами, принятыми в субъектах Российской Федерации, принимаются большинством голосов присутствующих на собрании (сходе). В ряде случаев (принятие устава муниципального образования и др.) решение может быть принято квалифицированным большинством голосов в две трети граждан, участвующих в собрании (сходе) (Брянская область и др.). Наряду с открытым голосованием по важнейшим вопросам законодательство некоторых субъектов Российской Федерации (Астраханская область, Хабаровский край и др.) предусматривает принятие решений путем не только открытого, но и тайного голосования. Собрания (сходы) граждан с правами представительного органа местного самоуправления собираются по мере необходимости, но законодательством субъектов федерации, как правило, предусматривается, что они должны собираться не реже одного или нескольких раз в месяц.

К компетенции собраний (сходов) с правами представительного органа местного самоуправления в соответствии с федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ относится решение всех вопросов местного значения, перечисленных в пункте 2 статьи 6, а к исключительной компетенции — принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; принятие планов и

программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; установление местных налогов и сборов; установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью; контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципального образования.

Пункт 6 статьи 15 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ сформулирован в самом общем виде, поэтому указанная норма допускает различные формы реализации общими собраниями (сходами) полномочий представительного органа местного самоуправления. В настоящее время региональное законодательство предусматривает как минимум *два вида общих собраний (сходов) с полномочиями представительного органа местного самоуправления.*

Наиболее распространенным из них является *собрание (сход), действующее на территории небольших поселений, имеющих статус муниципальных образований, в которых представительный орган местного самоуправления не создается* (Свердловская область и др.). В таком случае собрания (сход) проводятся одновременно в одном месте. Они созываются, как правило, в муниципальных образованиях, численность жителей которых составляет несколько сотен или 1–5 тысяч жителей. В частности, в Свердловской области такие сходы созываются в поселениях, население которых не превышает 2000 жителей. Право инициативы проведения общего собрания (схода) законом субъекта федерации в данном случае может быть предоставлено главам муниципальных образований или самим гражданам, проживающим в муниципальном образовании и обладающим избирательным правом. Для граждан предусмотрен петиционный порядок реализации права инициативы проведения общего собрания (схода). Так, в Свердловской области под письмом с требованием о проведении собрания (схода) должны подписаться не менее одной трети от общего числа граждан, проживающих в соответствующем муниципальном образовании и обладающих избирательным правом.

Менее известны *собрания (сходы) с полномочиями представительного органа местного самоуправления, созываемые на территории крупных поселений, имеющих статус муниципальных образований, в которых создаются представительные органы местного самоуправления.* Порядок организации и осуществления деятельности собраний (сходов) граждан в таком случае предполагает использование механизма, напоминающего механизм “*федератив-*

ного референдума”. Во всех частях муниципального образования проводятся общие собрания (сходы) граждан с единой повесткой дня, а затем результаты голосования на отдельных общих собраниях (сходах) граждан суммируются в итоговом протоколе, на основании чего определяется решение граждан всего муниципального образования. Однако в отличие от механизма “федеративного референдума” суммированию подлежат не голоса отдельных частей муниципального образования, принимаемых за единицу, а голоса всех граждан, принявших участие в общих собраниях (сходах). Подобный порядок предусмотрен в ряде субъектов Российской Федерации (Астраханская, Архангельская, Брянская области, Хабаровский край и др.)⁶². Общие собрания (сходы) с правами представительного органа местного самоуправления созываются здесь по инициативе глав муниципальных образований, депутатов представительного органа местного самоуправления (в упомянутых областях и Хабаровском крае — одна треть от общего числа депутатов), а также по инициативе граждан (в petitionном порядке).

Общие собрания (сходы) граждан с правами представительного органа местного самоуправления на сегодняшний день являются наиболее типичными институтами прямой демократии, так как принимаемые на них решения в силу статьи 44 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ, как правило, являются общеобязательными публично-властными решениями, а роль граждан в принятии этих решений может быть существенна.

Можно согласиться, что “в данном случае имеет место полное отождествление публично-властвования и общественного самоуправления”⁶³. В то же время представляется необоснованным вывод, согласно которому общие собрания (сходы) с правами представительного органа местного самоуправления в современной России являются, с одной стороны, институтами прямой демократии, а с другой стороны — институтами демократии представи-

⁶² См., например: Закон Брянской области от 17 ноября 1998 года № 41-3 “О собраниях (сходах) граждан в муниципальных образованиях Брянской области” // Брянские известия, 1 декабря 1998 г.; Закон Хабаровского края от 7 июня 2001 года № 312 “О собрании (сходе) граждан в Хабаровском крае” // Сборник нормативных актов законодательной Думы Хабаровского края. 1998. № 6.

⁶³ Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1997. С.264.

тельной⁶⁴. Наделение общего собрания (схода) граждан правами представительного органа местного самоуправления отнюдь не означает изменения правовой природы самого института общего собрания (схода) граждан. Предусмотренная федеральным законодательством норма устанавливает лишь компетенцию этого коллективного органа власти.

Наличие института общего собрания (схода) с правами представительного органа местного самоуправления в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов не означает, что общие собрания (сходы) без прав представительного органа местного самоуправления не вправе принимать общеобязательные публично-властные решения. Это возможно в случаях, прямо предусмотренных федеральным законодательством или законодательством субъекта федерации. В частности, законом РСФСР от 21 декабря 1990 года № 438-1 “О социальном развитии села”⁶⁵ закреплено право принятия на сходах граждан решений о закрытии малокомплектных школ (часть 2 статьи 20). Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ допускает принятие общими собраниями (сходами) граждан, не имеющими прав представительного органа местного самоуправления, уставов муниципальных образований (пункт 2 статьи 8). В соответствии с законом Свердловской области от 12 ноября 1997 года № 62-ОЗ “О порядке образования, преобразования и упразднения муниципальных образований в Свердловской области”⁶⁶ общеобязательными являются одобряющие или отвергающие решения общих собраний (сходов) по вопросам образования, преобразования и упразднения муниципальных образований, а также по вопросам утраты или приобретения ими части населенной территории.

Законодательство некоторых субъектов Российской Федерации (Свердловская область и др.) учитывает опыт развития института схода в России до октября 1917 года. Оно предусматривает проведение общих собраний (сходов) граждан, напоминающих вышеупомянутый селенный сход. В частности, законом Свердловской области от 7 декабря 1999 года № 39-ОЗ “О собраниях (схо-

⁶⁴ См.: *Худненко Л.А.* Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России. М.: ИНИОН РАН, 2000. С.82

⁶⁵ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1990. № 30. Ст. 411; 1993. № 21. Ст. 748.

⁶⁶ Обл. газ. 1997. 18 нояб.

дах), конференциях граждан в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области” (с изменениями на 22 января 2001 г.)⁶⁷, допускается проведение собраний (сходов) граждан нескольких поселений, расположенных в пределах одного муниципального образования и в поселениях, расположенных в разных муниципальных образованиях (статья 4). Участники этих собраний (сходов) могут обсуждать общие для них вопросы.

Таким образом, можно сделать вывод, что институт общего собрания (схода) в современной России в значительной мере расширил, по сравнению с советским периодом, права граждан на непосредственное участие в решении публично-правовых вопросов. Несмотря на то что круг вопросов, по которым граждане на собраниях (сходах) могут самостоятельно принимать общеобязательные решения, в настоящее время несколько уже, чем в период до октября 1917 г., институт собрания (схода) является наиболее демократическим за период с конца XIX в. по настоящее время. По сравнению с прошлыми периодами истории нашей страны современный институт общего собрания (схода) граждан в России предполагает более существенную роль общественности в принятии публично-властных решений. Общие собрания (сходы) могут выполнять не только легитимирующую функцию (одобрять или отвергать варианты решений вопросов, вынесенных на обсуждение органами власти или должностными лицами), но и выступать в качестве явно выраженного института непосредственного властвования населения (принимать публично-властные решения по сформированной самими гражданами повестке дня). Современное законодательство Российской Федерации допускает, как следует из вышесказанного, и тот и другой вариант рассматриваемого нами института.

Вместе с тем в настоящее время становление и развитие обновленного института общих собраний (сходов) граждан, как и в других государствах мира, сопряжено с теми же трудностями и недостатками, о которых упомянуто выше (абсентеизм, оказание давления на граждан со стороны заинтересованных групп, некомпетентность, непрофессионализм участников собраний, невозможность обстоятельного обсуждения вопросов на крупных сходах и др.). Очень незначительно общее количество сходов с правами представительного органа местного самоуправления и, вероятно, в последующем оно будет сокращаться. Несмотря на это институт общего собрания (схода) граждан как политико-правовой институт в со-

⁶⁷ Обл. газ. 1999. 10 дек.

временной России продолжает развиваться и совершенствоваться. В ближайшем будущем должен завершиться процесс подготовки и принятия соответствующих законов практически во всех субъектах Российской Федерации. И в данном случае можно высказать некоторые соображения, касающиеся состояния законодательства об общих собраниях (сходах) и путях его совершенствования.

Представляется, что уже принятые законы в рассматриваемой сфере в большинстве субъектов Российской Федерации довольно формальны, что само по себе является показателем отношения к институту общих собраний (сходов) как к незначительному политико-правовому институту. Можно назвать лишь несколько субъектов федерации, законы которых регулируют отношения в рассматриваемой сфере с достаточной степенью детализации (Свердловская область, Хабаровский край, Брянская область и др.). Чаще же всего законы субъектов федерации воспроизводят нормы федерального законодательства и в незначительной мере дополняют их. Нередко в законах не дифференцируются общие (собрания) сходы с правами представительного органа местного самоуправления и общие собрания (сходы), не имеющие таких прав (Приморский край, Владимирская область, Волгоградская область, Республика Башкортостан и др.). Это ведет к ограничению прав граждан на участие в общих собраниях (сходах). В частности, законом Волгоградской области “О порядке проведения собраний (сходов) граждан” установлено, что в собраниях (сходах) могут принимать участие граждане, достигшие 18 лет. Данная норма противоречит законодательству о территориальном общественном самоуправлении, допускающему участие в собраниях (сходах) граждан в возрасте 16 лет.

В тех же случаях, когда законодательство субъектов федерации детально регулирует деятельность сходов с правами представительного органа местного самоуправления, допускаются неточности. Наиболее часто законами (в частности Вологодской области, Республики Дагестан и др.) устанавливается, что к исключительной компетенции общего собрания (схода) с правами представительного органа местного самоуправления относится принятие устава муниципального образования. Это противоречит пункту 3 статьи 15 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ, которым принятие устава муниципального образования не отнесено к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления. Как известно, устав муниципального образования может быть принят гражданами на местном референдуме. Отнесе-

ние же законом субъекта федерации принятия устава муниципального образования к исключительной компетенции сходов с правами представительного органа является ограничением права граждан на участие в референдуме.

В законах субъектов Российской Федерации о собраниях (сходах) граждан нередко закреплены недемократические по содержанию нормы. В частности, закон Вологодской области не закрепляет права инициативы общего собрания (схода) за гражданами. Закон Республики Алтай от 28 июня 2000 года № 17-23 “Об общих собраниях (сходах), конференциях граждан по месту жительства в Республике Алтай” устанавливает правило (статья 4), согласно которому права представительного органа местного самоуправления предоставляются не общему собранию (сходу) граждан, а собранию представителей (совету старейшин)⁶⁸. Не все действующие законы субъектов федерации о собраниях (сходах) граждан предусматривают процедуру тайного голосования при принятии важнейших решений (Белгородская область и др.).

В законодательстве субъектов Российской Федерации, в уставах муниципальных образований недостаточно урегулирован и вопрос о характере решений, принимаемых гражданами на общих собраниях (сходах). В ряде региональных законов установлено, что все решения, принимаемые на собраниях (сходах), являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, организаций, расположенных на территории местного самоуправления (Республика Башкортостан и др.). В связи с этим возникает ряд проблем. В частности, в муниципальных образованиях, в которых действуют представительные органы местного самоуправления, собрания (сходы) могут подменять эти органы. Если все решения общих собраний (сходов) имеют обязательный характер, какова компетенция представительных органов и их роль в осуществлении местного самоуправления? Другая проблема связана с тем, что большинство вопросов, решаемых гражданами на общих собраниях (сходах), на наш взгляд, относится к собственным инициативам граждан в вопросах местного значения, а принимаемые решения обязательны только для них самих. Особенно это относится к территориальному общественному самоуправлению. Даже решения о самообложении граждан, принимаемые на общих собраниях (сходах) с правами представительного органа местного

⁶⁸ Ведомости Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай. 2000. № 17(42).

самоуправления, вряд ли можно отнести к общеобязательным публично-властным решениям. Думается, верно поступил законодатель в Свердловской области, исключив решения собраний (сходов) с правами представительного органа о самообложении из общеобязательных публично-властных решений⁶⁹, а все решения, принимаемые на общих собраниях (сходах) без прав представительных органов местного самоуправления, признал рекомендательными и подлежащими исполнению жителями на добровольной основе⁷⁰. Закрепленные в областном законе “О собраниях (сходах), конференциях граждан в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области” положения были признаны соответствующими законодательству Уставным судом Свердловской области, рассмотревшим дело по заявлению гражданина А.В. Кислых. По мнению заявителя, нормативные положения областного закона о том, что принимаемые на собраниях (сходах) граждан, в том числе собраниях (сходах), созываемых на части территории муниципального образования, решения являются рекомендательными и исполняются жителями на добровольной основе, не правомерны. Принимая свое постановление, суд подчеркнул, что предписания статьи 44 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ об обязательности решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, применяются только в отношении общих собраний (сходов) с правами представительного органа местного самоуправления, так как в соответствии с пунктом 6 статьи 15 Федерального закона такие собрания (сходы) являются формой непосредственного участия граждан в местном самоуправлении. В то же время положения статьи 44 не применяются в отношении иных собраний (сходов) граждан, в том числе входящих в систему территориального общественного самоуправления. Поскольку территориальное общественное самоуправление является формой самоорганизации граждан на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления жителями *собственных*

⁶⁹ Согласно пункту 4 статьи 7 Закона Свердловской области от 7 декабря 1999 года № 39-ОЗ “О собраниях (сходах), конференциях граждан в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области” (с изменениями на 22 января 2001 г.) все решения общих собраний (сходов) по вопросам их исключительной компетенции являются общеобязательными, за исключением вопросов самообложения населения. См.: Обл. газ. 2001. 22 янв.

⁷⁰ Там же. Пункт 3 статьи 14.

инициатив в вопросах местного значения, положение об обязательности решений собраний (сходов) к ним не применяется. Данный вопрос решается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта федерации⁷¹.

Несомненно, что вопрос об отнесении решений общих собраний (сходов) граждан к общеобязательным решениям еще предстоит решать. Одним из перспективных вариантов здесь может быть подход, реализованный в вышеуказанном законе Свердловской области об общих собраниях (сходах): к общеобязательным решениям им отнесены только решения общих собраний (сходов) с правами представительного органа местного самоуправления *по вопросам их исключительной компетенции* (пункт 4 статьи 7).

До настоящего времени в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов остаются неурегулированными многие иные вопросы, затрагивающие деятельность общих собраний (сходов) граждан. К ним можно отнести вопросы реализации решений сходов и ответственности за их неисполнение⁷²; проблемы толкования правовых актов, принимаемых на общих собраниях (сходах) граждан⁷³; проблемы информирования граждан о вопросах повестки дня общих собраний (сходов)⁷⁴; установление компетенции и статуса решений собраний (сходов) граждан нескольких поселений

⁷¹ Постановление Уставного суда Свердловской области от 12 марта 2002 г. по делу о проверке соответствия Уставу Свердловской области отдельных положений пункта 3 статьи 14 и пункта 3 статьи 15 Областного закона от 7 декабря 1999 года № 39-ОЗ ... // Обл. газ. 2002. 15 марта.

⁷² Вступивший в силу Административный кодекс Российской Федерации не предусматривает применения мер административной ответственности за неисполнение решений общих собраний (сходов).

⁷³ Законодательство субъектов Российской Федерации обычно предусматривает, что законные решения, принятые на общих собраниях (сходах) граждан, могут быть изменены либо отменены по решению только общих собраний (сходов) граждан. В то же время вопрос о толковании правовых актов, принятых на общих собраниях (сходах), никак не решается.

⁷⁴ Как правило, в законах субъектов федерации предусмотрен крайне короткий срок (3 дня) для информирования граждан о предстоящем сходе. Разумеется, что за это время они не в состоянии ознакомиться с необходимыми материалами. Другой важный вопрос о доступе к правовой и иной информации по вопросам повестки дня общих собраний (сходов) обычно вообще не подлежит правовому регулированию.

или нескольких муниципальных образований; проблемы обеспечения реализации инициатив граждан по созыву общих собраний (сходов) или внесению вопросов в повестку дня⁷⁵ и др. Все эти вопросы ждут своего разрешения.

В целом же можно отметить, что институт общего собрания (схода) в Российской Федерации развивается в русле общих закономерностей, свойственных современному конституционализму. Как политико-правовой институт, в настоящее время он содержит достаточно много демократических норм, позволяющих гражданам на практике принимать решения по ряду публично-правовых вопросов. Среди них особенно следует отметить нормы, предусматривающие наделение общих собраний (сходов) граждан правами представительного органа местного самоуправления; петиционный порядок созыва общих собраний (сходов) граждан по инициативе общественности; требования, согласно которым общие собрания (сходы) граждан правомочны при условии явки на них не менее половины граждан, имеющих право на участие в работе собраний (сходов); нормы, закрепляющие обязательность решений общих собраний (сходов) граждан по определенным вопросам; правило, согласно которому решения, принятые на общих собраниях (сходах), могут быть отменены или пересмотрены только общими собраниями (сходами).

В настоящее время граждане, как и в других государствах мира, не всегда пользуются предоставленными им правами. Общие собрания (сходы), как правило, не собираются в городских муниципальных образованиях, а в сельской местности созываются по инициативе местных органов власти и проводятся по сформированной ими повестке дня. Это свидетельствует о наличии тех же процессов внутренней трансформации института общего собрания (схода), что имеют место в других государствах мира. В процессе созыва, формирования повестки дня, организации и проведения общего собрания (схода) общественное начало постепенно уступает место началу административному. Институт общего собрания

⁷⁵ Каких-либо мер, направленных на защиту инициатив граждан от произвола органов власти или должностных лиц, законы субъектов Российской Федерации обычно не предусматривают. Вместе с тем уже в прошлом столетии в кантонах Швейцарии действовало правило, согласно которому предложения граждан в обязательном порядке должны выноситься на рассмотрение общего собрания, даже в том случае, если на них было представлено отрицательное заключение кантонального совета (См.: Дюнан А. Народное законодательство в Швейцарии. С.13–14).

(схода) все чаще выполняет легитимирующую функцию и сближается с институтами представительной демократии. Это объективный процесс. Поэтому, на наш взгляд, институт общего собрания (схода) на уровне крупных муниципальных образований, в которых создаются представительные органы местного самоуправления, просто изжил себя. В настоящее время те немногочисленные актуальные вопросы, которые не может решить представительный орган местного самоуправления, более эффективно могут быть решены на местном референдуме. Институт общего собрания (схода) схода повсеместно в мире показал свою эффективность на уровне мелких местных сообществ. И в нашей стране в ближайшей перспективе он будет развиваться именно на этом уровне. В данном случае в законодательстве, а особенно в законодательстве субъектов Российской Федерации, *целесообразно закрепление норм, обеспечивающих развитие общественного начала при принятии публично-властных решений*. В частности, следует избегать принятия норм, снижающих требования к правомочности общих собраний (сходов). В некоторых субъектах федерации они считаются правомочными в случае присутствия не менее одной трети (Республика Бурятия) и даже меньшего числа граждан. Как уже было показано, подобный подход закрепляет по существу представительный характер общего собрания (схода). На уровне небольших местных сообществ это вряд ли оправдано. В отдаленной перспективе институт общего собрания (схода) граждан, вероятнее всего, будет выполнять преимущественно консультативную функцию⁷⁶, а решения общих собраний (сходов) будут иметь рекомендательный характер.

⁷⁶ Симптоматично, что авторы одного из современных изданий, посвященных проблеме самоорганизации сельских сообществ, пытаясь заглянуть в будущее, характеризуют самоуправление на селе как “суверенное сельское государство” (с.127), в котором общему собранию (сходу) граждан отводится незначительная роль. Собрания (сходы) могут принимать только рекомендательные решения, общеобязательные же решения принимает “сельская дума”, действующая под патронажем общественного совета (См.: *Мозохин С.И., Мозохин Д.С.* Самоуправляемая деревня. М.: РИЦ “Муниципальная власть”, 1999. С.127, 217).