

## Тема 6. ФОРМА ГОСУДАРСТВА

### План

1. Форма государства: понятие и элементы.
2. Форма правления: понятие и виды.
3. Форма государственного (политико-территориального) устройства: понятие и виды.
4. Государственный режим: понятие и виды.
5. Прямая и представительная демократия.

### 1. Форма государства: понятие и элементы.

Любое явление, и государство в том числе, представляет собой единство сущности, содержания и формы. Исследование государства с точки зрения сущности означает необходимость выявить, волю и интересы каких слоев общества, групп, классов оно выражает. Содержание государства предполагает анализ его деятельности (реализации функций государства). Форма государства характеризует способы организации государственной власти и методы ее осуществления.

Форма государства – сложное образование, включающее три элемента: форму правления (способ организации верховной государственной власти), форму государственного устройства (способ территориальной организации государственной власти), форму государственного режима (методы осуществления государственной власти). Эти три элемента характеризуют основные стороны формы государства, в которых она проявляется, хотя и не исчерпывают ее. Особый аспект формы государства – прямые и обратные связи органов государства с населением (партиципация).

В современной государственно-правовой науке **форма государства** – это комплексный институт государственности, обусловленный социальным содержанием государства, т.е. **организационно-функциональная структура государственности, выражающая способ организации и осуществления государственной власти в совокупности всех ее проявлений, а также методы прямой и обратной связи с населением.**

Форма государства, как и любая форма, определяется его содержанием, так как форма всегда есть организация содержания. В состав содержания входит сущность государства, она выражает главное в содержании. Сущность дает более глубокое представление, содержание – более разностороннее. С сущностью связаны главные стороны формы государства, с содержанием – варианты этих сторон и остальные характеристики.

Жесткой зависимости формы государства только от социальной сущности не существует. Форма государства зависит и от других обстоятельств (географических, этнических, религиозных, исторических и др.).

Форма государства – явление подвижное, изменчивое. В разных условиях государства приобретают разные формы.

Для более детального изучения формы того или иного государства следует рассмотреть каждый из элементов формы государства, а также прямые и обратные связи государственного аппарата с населением.

## **2. Форма правления: понятие и виды.**

Термин «форма правления» содержится в конституциях многих государств, но развернутого определения формы правления не дается. Оно вырабатывается доктринально.

**Форма правления – это способ организации, структура и правовое положение высших органов государственной власти, установленный порядок взаимоотношений между ними и степень участия населения в их формировании.**

Истории известны две основные формы правления: монархия и республика. Монархия преобладала в странах древнего мира и в средние века. Республика стала господствующей формой правления в новое время.

**Монархия – форма правления, при которой главой государства является монарх; власть монарха, как правило, пожизненна и передается по наследству.** Особенность правового статуса главы государства в монархии: монарх – лицо, юридически не ответственное.

Разновидности монархии: абсолютная и ограниченная; ограниченная монархия подразделяется на дуалистическую и парламентарную.

**В абсолютной монархии** монарх воплощает всю полноту верховной государственной власти: он законодатель, глава исполнительной власти и верховный судья. Связи государственной власти с населением имеют прямой, односторонний, персональный характер, основываются на верности монарху.

Характерной особенностью **дуалистической** (дуализм – двойственность) **монархии** является формально-юридическое разделение государственной власти между монархом и парламентом: законодательная власть принадлежит парламенту, исполнительная – монарху. При данной форме правления устанавливается новый вид связей органов государства с населением – через представительный орган (парламент), возникают не только прямые, но и обратные связи по поводу государственной власти, персональный элемент ослабевает.

**Парламентарная монархия** характеризуется тем, что статус монарха формально и фактически ограничен во всех сферах осуществления государственной власти. Законодательная власть принадлежит парламенту, исполнительная – правительству, которое формируется парламентом и несет перед ним ответственность. Монарх «царствует, но не правит». В связях государства с населением персональный элемент почти утрачивается, исчезает повиновение монарху. Главное значение приобретает роль представительного органа (парламента), деятельность его членов, в том числе в избирательных округах, возможность подачи коллективных и индивидуальных петиций в парламент, освещение его работы в СМИ,

деятельность правительства, роль премьер-министра, критика деятельности правительства оппозиционными партиями.

В современном мире преобладает республиканская форма правления. **Республика – это форма правления, при которой высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются особыми представительными учреждениями.**

Глава государства в республике (президент) всегда выборный, хотя способы избрания президента в разных республиках различны; им может быть избран любой гражданин, отвечающий установленным в законе цензам. Президент в отличие от монарха – лицо ответственное, хотя его ответственность осуществляется в особых формах (импичмент).

Основные виды республик – президентская и парламентская.

**Президентская республика** имеет следующие характерные признаки:

президент избирается всенародно, т.е. получает свой мандат непосредственно от народа и не зависит от парламента;

президент является главой государства и главой исполнительной власти;

президент формирует правительство, которое несет перед ним ответственность; должность премьер-министра, как правило, отсутствует; парламент не может отправить правительство в отставку путем вотума недоверия;

законы принимаются парламентом, но президент обладает правом отлагательного вето.

Таким образом, в условиях данной формы правления осуществляется жесткое разделение законодательной и исполнительной власти: законодательствует парламент, страной управляет президент через подчиненных ему министров. В президентской республике страной управляет та партия, которая победила на президентских выборах, а не на выборах в парламент.

В президентской республике существует тенденция усиления власти президента, превращения его в единственный институт государственной власти, в результате чего возникают суперпрезидентские и президентско-монархические республики.

**Суперпрезидентская республика** характеризуется сильным президентом и слабым парламентом. В **президентско-монархической республике** президент является единственным реальным властным институтом. В условиях военных режимов возникает **милитарно-президентская республика**: высшим органом государства является созданный в результате переворота совет, избирающий своего руководителя президентом.

В различных видах президентских республик связи государства с населением имеют свои особенности. В милитарно-президентской республике это прямые связи путем командного метода управления. Связи, основанные на принуждении, хотя и в меньшей степени, характерны для суперпрезидентской республики. В президентско-монархической

республике связи государства с населением осуществляются через единственную (правящую) партию, приобретают персональный характер и направлены на укрепление власти президента. В традиционной президентской республике устанавливаются прямые и обратные связи, т.к. деятельность высших государственных органов более открыта для населения.

#### **Парламентская республика:**

- президент формируется парламентским путем и является лишь главой государства;

- правительство формируется парламентом и ему подотчетно и подконтрольно. Глава партии, победившей на выборах в парламент, становится главой правительства, он же назначает министров. Если правительство утрачивает поддержку парламентского большинства, парламент может отправить правительство в отставку;

- президент осуществляет свои полномочия, как правило, по предложению правительства; по предложению правительства президент может распустить парламент и назначить новые выборы.

Основным недостатком парламентской республики являются частые правительственные кризисы и отставки.

Для преодоления недостатков президентской и парламентской республик в их «чистом» виде используется «смешанная» (полупрезидентская, полупарламентская) республика. Она сочетает в себе черты президентской и парламентской республик, и ее характерной особенностью является то, что в формировании правительства участвуют и президент, и парламент. Президент назначает членов правительства, глава правительства назначается президентом с согласия нижней палаты парламента. Правительство несет двойную ответственность: основную – перед президентом, дополнительную – перед парламентом. Хотя вынесение вотума недоверия парламентом на практике весьма затруднительно, однако влияние президента на правительство несколько снижается.

### **3. Форма государственного (политико-территориального) устройства: понятие и виды.**

Второй элемент формы государства – форма государственного устройства – характеризует способ организации государственной власти на территории государства.

**Форма государственного устройства – способ территориальной организации государственной власти, деление территории государства на те или иные составные части, их правовое положение и характер взаимоотношений государства как целого с его составными частями.**

Политико-территориальное устройство государства — это организация государственной (а не иной) власти по территориальному признаку. Такое понятие характеризует соотношение государства как целого с его составными территориальными частями. Имея в своей основе властный характер, эта организация является политической. Даже выполняя задачи

экономического районирования (например, при административно-территориальном делении), учитывая исторические, этнические факторы, традиции и др., такое устройство, в конечном счете, имеет в виду политические цели. Этим оно отличается от определенных географических понятий (например, Сибирь), экономических зон (например, соглашение областей Поволжья по экономическим вопросам), регионов (Поволжье) и региональных объединений (например, Сибирское соглашение).

Политико-территориальное устройство — это организация территории, а не власти самой по себе (разделение властей, единство власти и т.д.). Поэтому в данном случае речь идет не о размежевании компетенции тех или иных органов, а о предметах ведения, полномочиях определенных территориальных единиц (субъектов федерации, автономных образований и др.).

Политико-территориальное устройство включает собственно политико-территориальное деление (субъекты федерации, политическая автономия и др., обладающие элементами государственности) и административно-территориальное устройство.

Политико-территориальное устройство государства следует отличать от состава государственной территории (в понятие территории государства входит не только суша, воды и воздушный столб над ними, но и подвижная территория, например военные корабли).

К числу основных разновидностей политико-территориального устройства относятся: унитарное государство, федеративное государство. В последние десятилетия возникла своеобразная форма регионалистского государства, а также международные объединения с элементами федерализма. Некоторые авторы в качестве формы государственного (политико-территориального) устройства называют конфедерацию.

**Конфедерация – союз государств, образованный на международно-правовой основе для достижения политических, экономических, военных и иных целей.**

Конфедерация государств не рассматривается обычно как форма государственного (политико-территориального) устройства: это **союз государств**, объединение международно-правового характера, хотя в нем бывают и элементы конституционно-правовых отношений. Единые для всех членов конфедерации высшие органы государственной власти отсутствуют. Все государства – члены такого объединения сохраняют суверенитет в полном объеме.

**Унитарное государство — это единое государство, не разделенное на более мелкие государственные образования, а состоящее, как правило, из административно-территориальных единиц (губерний, областей, провинций и т.д.).**

Признаки унитарного государства:

- одноуровневая система высших органов государственной власти;
- одна Конституция, одноуровневая система законодательства;
- одно гражданство;

- состоит из административно-территориальных единиц (простое унитарное государство); допускает **автономию** (сложное унитарное государство).

**Простое** унитарное государство состоит только из административно-территориальных единиц, **сложное** имеет в своем составе одно или несколько автономных образований. Слово «автономия» (от древнегреческого «свой закон») означает самостоятельность, самоуправление. В современных условиях под автономией понимается учет национальных (этнических), культурных, исторических, географических, бытовых и иных особенностей в государственном строительстве. Такие особенности могут быть учтены по-разному: либо путем выделения особых территорий, которым предоставляется специфический режим по управлению вопросами местного значения, либо путем создания особых общественных объединений различных этнических групп и создания ими своих органов с правом представительства при центральных или местных органах государства. В первом случае, когда учитываются особенности компактно проживающих групп населения, создается территориальная автономия. Чаще всего при этом учитывается этнический признак, поэтому в отечественной литературе такая автономия получила название национально-территориальной. Она может быть формой реализации права компактно проживающих этносов на самоопределение, выбор государственных форм организации своей жизни. Во втором случае автономия является культурно-национальной (национально-культурной). Она не связана с обособлением территории и применяется, когда лица, принадлежащие к той или иной этнической группе, разрозненно проживают в различных частях страны или попеременно с другими этническими группами. В этом случае созданные этносом объединения или органы могут иметь представительство при центральных органах государства (обычно при правительстве) с консультативными, совещательными полномочиями.

Унитарное государство может быть централизованным, децентрализованным и относительно децентрализованным. В **централизованном** унитарном государстве существует вертикальная система назначенных органов управления сверху донизу. В настоящее время такая система создается только в условиях военных режимов, в нормальных условиях имеются выборные советы или созываются собрания граждан. **Децентрализованным** является унитарное государство, если во всех звеньях административно-территориального деления имеются только избираемые органы местного самоуправления и нет назначенных из центра чиновников общей компетенции, призванных осуществлять административный контроль за деятельностью выборных органов.

В некоторых странах унитарное государство является **относительно децентрализованным**. В этих условиях в некоторых административно-территориальных единицах существуют выборные органы самоуправления и назначенные чиновники общей компетенции, осуществляющие административный контроль.

Форма унитарного государства имеет свои преимущества: дает возможность более полной концентрации ресурсов в руках центра, может способствовать ускорению экономического и культурного развития страны, складыванию единой нации, воспитанию гражданственности. В то же время унитарная форма удобна для управленческих бюрократических структур, ее предпочитают авторитарные режимы. Если государство небольшое по размерам и в нем нет компактно проживающих групп населения с какими-то особенностями (этническими, бытовыми и т.д.), нет территорий, отличающихся своей спецификой (в том числе географическими условиями), то форма простого унитарного государства применяется и при демократических режимах, в ином случае создается сложное унитарное государство с автономией. С другой стороны, унитаризм, игнорирующий коллективные права этнических групп, особенности отдельных регионов, до предела унифицирующий территориальную организацию государства, ограничивающий местное самоуправление — антидемократическое явление.

**Федерация – сложное союзное государство, состоящее из государственных образований.**

Признаки федерации:

- двухуровневая система высших органов государственной власти (общефедеральных и субъектов федерации);
- двухуровневая система законодательства; наличие общефедеральной Конституции и учредительных документов субъектов федерации (конституции, уставы);
- единое гражданство (общефедеральное гражданство, допускается гражданство субъекта федерации);
- федерация состоит из государственных образований (субъектов федерации, обладающих некоторыми институтами государственности);
- субъекты федерации имеют свое административно-территориальное деление.

Любая федерация — это сложное государство, состоящее из государств-членов или государственных образований. Это отличает федерацию от унитарного государства с одной или несколькими автономиями, занимающими обычно незначительную часть страны. Подавляющее большинство (во многих федерациях — все) составных частей федерации — ее субъекты. Они называются по-разному: штаты, эмираты, провинции, кантоны и т.д. Иногда в одном и том же государстве субъекты имеют разные названия (республики, края, области и т.д. в России).

**Виды федераций:**

**- по способу образования:**

а) федерации, образованные на основе союза – объединения ранее самостоятельных государств («снизу»);

б) федерации, созданные при принятии конституций или специальными законами («сверху»).

**- в зависимости от принципов, лежащих в основе образования федерации:**

- а) национальные федерации (способ решения национального вопроса);
- б) территориальные федерации (способ децентрализации управления или форма сотрудничества регионов – «кооперативный федерализм»)
- в) смешанные федерации (в государственном строительстве учитываются этнические, языковые, территориальные особенности);

**- в зависимости от правового положения субъектов федерации:**

- а) симметричные федерации (равный правовой статус субъектов федерации);
- б) асимметричные федерации (неравное правовое положение составных частей федерации);

**- в зависимости от процесса создания:**

- а) договорные федерации (созданы на основе договора между объединявшимися государствами);
- б) конститутивные федерации (созданы путем принятия конституции или специального закона).

Взаимодействие федерации с ее составными частями происходит на основе разграничения предметов ведения федерации и субъектов. Существует пять различных способов такого разграничения. Первый способ предполагает закрепление в конституции исключительной компетенции федерации. Вопросы, не вошедшие в этот перечень, относятся к исключительному ведению субъектов федерации. Второй способ — установление двух исключительных сфер: предметов ведения федерации и предметов ведения ее субъектов. Абсолютно точно осуществить разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами по двухчленной схеме очень сложно. Всегда возникают проблемы на стыке полномочий. При третьем способе предметы ведения распределены по трем видам компетенции: исключительная компетенция федерации, совместные полномочия федерации и ее субъектов, исключительная компетенция субъектов. Последняя в данном случае определяется не общей формулировкой об остаточных полномочиях, передаваемых субъектам, а предметно, по пунктам. Несмотря на такую дробность, все предусмотреть невозможно. Вопрос решается в пользу федерации: полномочия, не включенные в перечень, относятся к ведению федерации.

Четвертый способ исправляет недостатки излишней детализации и содержит «открытый» перечень полномочий субъектов в виде остаточных полномочий. В него входит все, что не вошло в исключительную компетенцию федерации и совместную компетенцию федерации и ее субъектов. Этот способ получает все большее распространение в последнее время. Иногда используется пятый способ: закреплена только исключительная компетенция субъектов федерации, что дает им определенные гарантии от вмешательства в эту сферу федеральных органов. Поскольку все точно заранее учесть нельзя, важное значение приобретает вопрос об остаточных полномочиях, не вошедших ни в один перечень. Конституции передают их или федерации, или ее субъектам. В первом случае расширяется компетенция федерации, во втором — субъектов.

**Регионалистское или региональное государство** — специфическая форма политико-территориального устройства на основе децентрализации унитарного государства. Региональное государство не определяется конституцией как федерация, по традиции оно считается унитарным государством, но на деле имеет некоторые черты федерации. Его нередко рассматривают как специфическую переходную форму от унитаризма к федерализму.

#### **Международные объединения с элементами федерализма.**

На протяжении длительного времени наиболее известными межгосударственными объединениями с элементами федерализма (зачастую — крайне незначительными) были унии и конфедерации. Они имели общего главу государства. В конфедерации был общий парламент и действовал институт нуллификации: для того чтобы акты парламента конфедерации действовали на территории ее государств-членов, они нуждались в подтверждении (ратификации) местными парламентами. В противном случае они нуллифицировались.

В современных условиях в связи с возрастающей интеграцией государств на международной арене в последние десятилетия возникли многие организации публичного международного права, имеющие некоторые конституционно-правовые элементы.

Отдельные элементы публично-правового характера присущи Содружеству Независимых Государств. Среди зарубежных стран наиболее отчетливо элементы федерализма характерны для Европейского союза. Союз имеет Европарламент, члены которого теперь избираются прямым голосованием избирателей в государствах-членах по избирательным округам, каждое государство имеет определенное число избирательных округов в основном в пропорции к численности населения. Среди органов Союза есть Совет министров, другие органы, некоторые из них могут принимать решения, обязательные для государств-членов. По ряду вопросов принимаются «европейские» правовые акты, которые имеют обязательную силу.

#### **4. Государственный режим: понятие и виды.**

Форма государства, помимо организационной, имеет свою функциональную сторону, для характеристики которой применяется термин «государственный режим».

**Государственный режим – система форм и методов осуществления государственной власти, а также способ функционирования государственной власти.**

В конституциях государственный режим обычно не указывается, его содержание не раскрывается, однако всегда можно выявить элементы того или иного режима в зависимости от следующих обстоятельств:

- какие методы преобладают в управлении обществом;

- каков характер участия населения в формировании и осуществлении государственной власти;

- каково положение личности в обществе и др.

Государственные режимы подразделяются на тоталитарные, авторитарные и демократические.

### **Тоталитарный режим.**

Свобода – политическая, экономическая, духовная и т.д. – отсутствует. Государство полностью поглощает общество («огосударствление» общества), осуществляя тотальный (полный) контроль над всеми сферами общественной жизни. При тоталитаризме создается общество, основанное на внеэкономическом, силовом принуждении.

Тоталитарные режимы стремятся имитировать демократию. Но псевдодемократические институты реально не избираются, а формируются из самих функционеров власти. Сформированные таким образом органы не принимают самостоятельных решений, а лишь формально утверждают решения, принятые институтами реальной власти.

### **Характерные черты тоталитарного режима:**

- однопартийность. В стране признается право на существование единственной правящей партии, построенной по строго иерархическому принципу. Аппарат партии составляет тоталитарная бюрократия, а ее рядовые члены – те, кто демонстрирует особую лояльность по отношению к власти и готовы стать функционерами режима;

- законодательная, исполнительная и судебная системы контролируются из одного центра – политического и идеологического института (партии);

- разветвленная контролирующая и карательная системы. Полиция, армия, спецслужбы и другие правоохранительные органы наряду с функциями обеспечения правопорядка осуществляют карательные функции и выступают в качестве инструмента массовых репрессий;

- всеобщая политизация и идеологизация общества. Признается и поддерживается одна официальная идеология, инакомыслие жестко преследуется, действует мощный аппарат идеологического воздействия;

- отсутствие легальной оппозиции. Оппозиционные взгляды проявляются преимущественно в форме диссидентства;

- строгая цензура над всеми средствами массовой информации, запрет критики представителей власти и их деятельности;

- внеэкономическое принуждение к труду;

- милитаризованная экономика, представляющая собой военно-промышленный комплекс (ВПК);

- формальный характер политических прав и свобод. Политические права и свободы закреплены в законе, но реально не обеспечены. Законы защищают интересы государства. Действует принцип «запрещено все, что не разрешено»;

- противопоставление законности и целесообразности, оправдание нарушений конституционных прав и свобод «высшими» интересами;

- фиктивность законодательства. Отсутствие принципа верховенства закона, преобладание подзаконного регулирования;
- игнорирование личности и превращение ее в «винтик государственной машины»;
- нулевая политическая активность граждан;
- примат государства над правом.

#### **Авторитарный режим.**

При авторитарном государственном режиме преобладают методы принуждения (а то и прямого насилия) при сохранении отдельных методов либерализма. Представительные органы сохраняются, но выборы являются формальностью, поскольку деятельность политической оппозиции практически прекращена (разрешенные партии могут действовать только в определенных рамках и часто лишь на основе определенной государственной идеологии). Безраздельно доминирует исполнительная власть, глава государства (президент или монарх в дуалистической монархии), реже — премьер-министр, причем президентом одно и то же лицо избирается много раз подряд, что усиливает его влияние в государственной структуре. Конституционные права граждан открыто нарушаются, а органы государства видят свою роль не в защите этих прав, а прежде всего в служении клану президента, его окружению или окружению премьер-министра. Реальное политическое участие граждан в делах государства отсутствует, выборы имеют показной характер и не могут отстранить от власти прежние силы или привести к власти новые партии, господствует принцип не выборности, а назначения, политическая активность граждан, общественных объединений низка: она стеснена рамками и законодательства, и установившейся практики.

**Демократический государственный режим** присущ странам с социально ориентированной рыночной экономикой, где существует сильный «средний класс», заинтересованный в стабильности, демократических методах управления (он обеспечивает свое влияние именно посредством таких методов), оказывающий определяющее давление через выборы, прессу, общественное мнение на государственную власть. Методы осуществления государственной власти применяются с учетом конституционных положений о разделении властей исходя из системы сдержек и противовесов, о взаимодействии ветвей власти, идей о социальном, светском и правовом государстве на базе поисков компромиссов и консенсуса с политической оппозицией. Последняя теоретически рассматривается отнюдь не как зло, а как необходимый элемент для совершенствования государственного управления, хотя на практике государственная власть всегда использует (и по своему положению не может не использовать) ограничительные меры по отношению к оппозиции, стесняя, но в рамках закона, ее деятельность.

В условиях демократического государственного режима применение методов принуждения ограничено, массовое насилие, как мера государственного воздействия, теоретически не допускается. Основное значение имеют методы либерализма, уступки, стимулирование, поддержка,

ориентирование на результат, желаемый государственной властью, и т.д. Требования должного поведения граждан, деятельности органов государства, общественных объединений, существующие запреты имеют целью обеспечение демократического конституционного порядка. Государственная власть обеспечивает развитие политической активности граждан. Конституционные права граждан соответствуют международным стандартам, а защите этих прав в деятельности органов государства уделяется особое внимание. Существуют развитые и устойчивые прямые и обратные связи органов государства с населением.

Историческая практика развития государственности дает разные примеры демократических режимов, однако суть любого демократического режима **в народовластии**. Для современного демократического режима (либерально-демократического), в основном, **характерно**:

- признание воли народа единственным источником государственной власти;
- осуществление государственной власти на основе принципа разделения властей;
- выборность и сменяемость органов государственной власти;
- наличие политико-правовых механизмов, обеспечивающих реальную возможность участия граждан в формировании и деятельности органов государственной власти (в форме прямого участия населения или на основе представительной демократии);
- широкий объем и реальное осуществление прав человека, экономическая и политическая свобода личности;
- наличие официальных механизмов, обеспечивающих учет мнений и интересов меньшинства населения, использование метода согласования при принятии решений;
- децентрализация государственной власти;
  - политический плюрализм (отсутствие единой, обязательной для всех государственной официальной идеологии, свободное формирование негосударственных общественных объединений, конкуренция политических партий и других политических сил);
  - наличие легальной политической оппозиции.

Как важнейшее достоинство демократического политического режима в литературе отмечается то, что он обеспечивает систематическую смену правителей мирным, ненасильственным путем.

## **5. Прямая и представительная демократия**

Демократия называется прямой, если граждане, иные лица (члены общественного объединения, трудового коллектива и т.д.) непосредственно реализуют свою волю, принимая коллективные решения на собраниях, путем выборов, на референдумах и т.д. Демократия является представительной, когда волю граждан (иных лиц) реализуют органы, состоящие из избранных гражданами представителей.

Институты прямой демократии существуют почти во всех государствах, в том числе и тоталитарных. Непосредственная воля граждан в управлении государством может иметь либо решающее значение, либо консультативный характер.

Формами решающей прямой демократии являются выборы, т.е. определение путем голосования граждан-избирателей партий и должностных лиц общей компетенции, которые в течение определенного срока будут управлять государством или местными делами, досрочный отзыв избирателями своего представителя, решающий референдум, принятие решений на собраниях и сходах граждан небольших населенных пунктов. Консультативная прямая демократия осуществляется путем общегосударственных и местных обсуждений (например, проекта конституции, устава муниципального образования, консультативного референдума). Это выражение мнения населения, которое может быть учтено, а может быть не учтено соответствующими решающими органами государства и должностными лицами.

Референдум - одно из важнейших средств прямой демократии. В принципе он имеет преимущества перед представительной демократией, когда избранные народом (избирателями) органы опосредованно выражают волю народа. Постановление избирателей, принятое путем голосования на решающем общегосударственном референдуме, имеет силу закона, а иногда и большую силу, чем закон парламента. Считается, что решение, принятое путем референдума, не следует отменять обычным или иным законом, принятым парламентом, хотя это и бывает. Решение местного референдума также имеет силу основополагающего акта.

Однако значение референдума не следует переоценивать. Вопросы, выносимые на референдум, могут быть не всегда доступными для всесторонней оценки со стороны рядовых избирателей, они могут не просчитать всех политических и социально-экономических последствий принимаемых решений.

Представительная демократия осуществляется народом не прямо, а через своих представителей, которые от имени всего народа (на местах — от имени народа субъектов федерации или территориального коллектива) принимают решения. В общегосударственных масштабах органом представительной демократии является парламент, только он, по общему правилу, может принимать законы (иногда наряду с ним создаются и другие законодательные органы), на местах органы представительной демократии — это местные выборные коллегиальные органы (обычно они называются советы, муниципалитеты). Местные органы самоуправления — это представительная демократия в рамках территориального коллектива.