

**Ф.М. Семашко**

*Российский университет дружбы народов*

## **ВЫБОРЫ И РЕФЕРЕНДУМ КАК ИНСТИТУТЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Выборы и референдум – важнейшие институты непосредственной демократии. Как правило, они закрепляются на конституционном уровне.

Рассмотрим, как регулируется данный вопрос на конституционном уровне на примере романо-германской правовой семьи, а именно России, Германии и Польши.

Как пишет немецкий ученый Конрад Хессе, в соответствии со ст. 20 абз. 2 Основного закона ФРГ, «Политическое волеизъявление, осуществляемое непосредственно народом, происходит во время парламентских выборов» [1. С. 78]. В данном случае речь идет лишь о выборах, как одном из элементов непосредственной демократии. Возникает вопрос, а как же референдум? Для этого мы обратились непосредственно к русскоязычному тексту Конституции ФРГ и вот, что мы увидели в этом же абзаце этой же статьи: «Вся государственная власть исходит от народа. Она осуществляется народом путем выборов и голосований...». На наш взгляд, это более удачный перевод, так как говорит еще об одном важнейшем институте непосредственной демократии – референдуме. Ведь, референдум – это и есть то самое голосование, о котором говорится в вышеназванной статье Конституции Германии.

В ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации сказано: «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы», что в принципе идентично тому, что написано в Основном законе ФРГ, в контексте непосредственной демократии. Однако есть одна особенность – на первом месте в нашей Конституции стоит референдум, а в Основном законе Германии – выборы. Можно предположить, что это связано с историей формирования институтов непосредственной демократии. В Германии во времена «... старых сословных

представительств... депутатский мандат передавался по наследству или вследствие назначения, или кооптации депутата» [1. С. 78-79]. Таким образом, для германского народа, мы считаем, было важно подчеркнуть, что теперь законодательный (представительный) орган власти будет формироваться непосредственно волеизъявлением немецких граждан. В России же долгое время существовал монархический строй. Ни о каком референдуме речи и быть не могло. Однако выборы имели место быть. Возможно поэтому, в Конституции России на первое место поставлен референдум, как нечто новое для нас, а потом уже выборы, как давно всем известная форма осуществления непосредственной демократии. И вместе с тем необходимо отметить, что с 1993 года в России не проводилось ни одного референдума на федеральном уровне.

Основной закон ФРГ упоминает еще об одном институте непосредственной демократии – собрания. Об этом говорится в ст. 8 и подчеркивается, что для собраний не требуется предварительно заявления или разрешения. На наш взгляд, данное положение соответствует современным демократическим принципам.

Интересной представляется ст. 28 Основного закона ФРГ, которая, закрепляя конституционный строй земель, говорит о том, что в общинах (1) выборный представительный орган может быть заменен общинным собранием. С одной стороны, данное положение кажется весьма демократичным, так как конституционно (2) закрепляет осуществление власти народом на местном уровне непосредственно. С другой стороны, многое познается в сравнении и, если взять действующую Конституцию РФ, то положение ч. 2 ст. 130 выглядит гораздо либеральнее, так не содержит исчерпывающего перечня форм прямого волеизъявления граждан, через которые может осуществляться непосредственное управление муниципальным образованием.

Ст. 29 называет такие институты непосредственной демократии как: референдум, народный опрос и народная инициатива. Все они в той или иной степени должны использоваться при изменении государственной территории в тех землях, где предполагаются изменения.

Весьма пространно сформулировано положение ст. 146, где говорится, что в будущем Основной закон заменит Конституция, которая должна быть принята свободным решением немецкого народа. Что понимать под фразой «свободным решением» - не ясно. Будет ли это референдум? Народный опрос? Или что-то еще – история, возможно, даст ответ. Не секрет, что Основной закон ФРГ формулировался под влиянием «западных коллег», возможно поэтому в нем не наблюдается той немецкой точности, которая свойственна этому народу.

Резюмируя, скажем, что общегерманский референдум согласно действующему Основному закону и Закону «О процедуре референдума, народной инициативы и народного опроса» от 30 июля 1979 года может проводиться только по вопросу о принятии Конституции и о изменении территории. Основное же внимание, при реализации институтов непосредственной демократии, сконцентрировано на уровне земель, а еще больше на уровне общин. С одной стороны – это может показаться логично, так как вопросами государственного значения должны заниматься, как это презюмируется, профессионалы – выборные представители от народа, а вопросы местного значения может решать непосредственно население, так как масштаб действий на этом уровне меньше и, соответственно возможные ошибки будут не так велики. С другой – согласно Конституции РФ и ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» от 28.06.2004 года N 5-ФКЗ круг вопросов по которым может проводиться федеральный референдум достаточно широк. Например, согласно ч. 4 ст. 6 вышеназванного ФКЗ на референдум могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. А это достаточно большой список полномочий статей 71,72 Конституции. Очевидно, что в Российской Федерации институты непосредственной демократии гораздо более развитее, чем в ФРГ.

Возможно, здесь кроется политический подтекст Основного закона ФРГ. В качестве примера можно привести референдум в Германии 1934 года, когда после смерти действующего президента Пауля фон Гинденбурга, вместо внеочередных президентских

выборов был проведен общегерманский референдум об объединении государственных должностей президента и главы правительства в одном лице. Результаты оказались положительными, и Адольф Гитлер занял высшие государственные должности. Что последовало за этим - не нуждается в комментариях.

На институтах непосредственной демократии Польши в виде выборов и референдума мы подробно останавливаться не будем. Покажем лишь некоторые особенности, которые есть в этом государстве.

Одной из форм прямой демократии здесь выступает народная инициатива. Существует два вида народной инициативы: по проведению референдума, который может проводиться на общегосударственном или местном уровне и не должен затрагивать вопросы, касающиеся изменений Конституции [2. С. 27], а также законодательная инициатива, реализация которой возможна только на общегосударственном уровне и связана с обычным законодательством (неконституционным).

Вышеназванные формы осуществления непосредственной демократии регулируются Законом от 14 марта 2003 года «О национальном референдуме», Законом от 15 сентября 2000 года «О проведении местного референдума», Законом от 24 июня 1999 года «О порядке осуществления инициативы граждан», а также ч. 2 ст. 118 Конституции республики Польша.

## ПРИМЕЧАНИЯ

(1) Община в Германии – это низшая ступень в системе государственного устройства, и основная единица в системе местного самоуправления. Общиной может быть город, сельское поселение или объединение сельский поселений.

(2) Термин «конституционно» по отношению к ФРГ упоминается без привязки к наличию или отсутствию конституции. Понятия «Основной закон» и «Конституция», в данном случае, рассматриваются как синонимы.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Конрад Хессе. Основы конституционного права ФРГ. Москва «Юридическая литература». 1981.
- [2] Сабина Грабовская. Непосредственная демократия в Польше // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 3 (64).