

Международное и внутригосударственное право

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЕТЕ ОБЩЕПРИНЯТЫХ СТАНДАРТОВ

А.А. Вешняков*

Опубликованный 18 июля 1995 г. Указ Президента Российской Федерации № 700 о назначении на 17 декабря текущего года выборов депутатов Государственной Думы нового созыва практически дал старт избирательной кампании. Таким образом, споры, дискуссии, прогнозы о сроках парламентских выборов, их переносе ушли в историю, и теперь все чаще говорится о нормах федерального избирательного законодательства, формирование которого завершается в России, и практике применения их в реальной жизни.

Цель данной работы — провести анализ международных норм, общепризнанных принципов и стандартов в области избирательного права и определить, насколько соответствуют им создаваемые в России избирательные законы.

В период до второй мировой войны в целях защиты прав человека было разработано и принято лишь несколько международно-правовых актов и сотрудничество в этой области не имело широкого размаха. Среди документов того времени можно отметить договоры и конвенции о борьбе с рабством и работорговлей, в защиту прав религиозных и национальных меньшинств.

Принципиально иная фаза деятельности международного сообщества в обеспечении прав человека началась после второй мировой войны. Первым документом, положившим основы развития этой новой фазы, стал Устав Организации Объединенных Наций. В Уставе ООН установлено, что одной из ее задач является осущест-

*Секретарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, соискатель кафедры международного права Дипломатической академии МИД РФ.

вление международного сотрудничества «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии»¹.

Всеобщее уважение и соблюдение прав человека и основных свобод для всех, как подчеркивается в статье 55, являются одной из основных предпосылок для «создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между народами, основанных на уважении принципа равноправия и самоопределения народов»².

Устав ООН содержит юридически обязательные общие положения о необходимости осуществления международного сотрудничества в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам, но не конкретный перечень прав и основных свобод человека.

Такой перечень, в частности и исследуемых автором международных принципов и стандартов в области избирательного права, содержится в ряде международных конвенций, разработанных сообществом государств. Первой среди них можно назвать Всеобщую декларацию прав человека, утвержденную Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., в которой записано, что «каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования»³.

Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый в 1966 году, провозглашает для каждого гражданина право «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей»⁴.

Коренные политические изменения, которые произошли в Европе в конце 80-х годов, нашли свое отражение в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, принятому 29 июня 1990 г. В нем государствами-участниками заявлено, что «воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства»⁵.

Большое внимание к выборам в представительные органы власти как важнейшему элементу укрепления демократии уделяет в последние годы Межпарламентский союз, объединяющий парла-

менты 129 государств. В 1993 году Совет Межпарламентского союза принял решение об участии этой организации в наблюдении и анализе избирательного процесса в разных странах. После проведения исследования выборов в ряде стран Совет Межпарламентского союза на 154-й сессии 26 марта 1994 г. принял Декларацию о критериях свободных и справедливых выборов, в которой призвал правительства и парламенты всех стран руководствоваться установленными в ней принципами и нормами.

В Декларации подтверждены значение Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах человека, установивших, что «полномочия на власть должны основываться на волеизъявлении народа, выраженном на регулярных и подлинных выборах»⁶.

Анализ вышеназванных международных документов показывает, что демократические выборы должны основываться на четырех основных общепризнанных принципах. Это принципы всеобщего, равного избирательного права, прямых выборов, тайного голосования.

1. Всеобщее избирательное право. Эта правовая норма предполагает, что все граждане, независимо от пола, расы, языка, социального и имущественного положения, профессии, образования, конфессии, политических убеждений, имеют право голоса и могут быть избраны. Этому общему положению не противоречит тот факт, что к избирателю предъявляется ряд требований: достижение определенного возраста, гражданство данной страны, постоянное место жительства; он должен быть психически здоровым, обладать гражданскими правами.

2. Равное избирательное право. Это положение означает, что голоса всех, кто участвует в выборах, имеют одинаковый вес и не различаются по имущественному положению, уровню образования, религиозной или расовой принадлежности, полу или политическим взглядам.

3. Выборы при тайном голосовании. Этот принцип предполагает, что решение избирателя, отдающего свой голос (сегодня, как правило, посредством бюллетеня для голосования), держится в тайне. Это принцип, противоположный всем формам открытого голосования. Его осуществляет соответствующая избирательная комиссия, которая готовит бюллетени для голосования, кабины, урны и т.д.

4. Прямые выборы. В ходе прямых выборов избиратели сами определяют носителей мандатов, в то время как в процессе непрямых, опосредованных выборов предполагается промежуточная инстанция между избирателем и избираемым.

Российская Федерация, следуя международным принципам и

стандартам в области избирательного права, в своей Конституции, принятой всенародным голосованием в декабре 1993 года, зафиксировала, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в России признается ее многонациональный народ». «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы»⁷.

По Конституции путем выборов формируются представительные органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления, в соответствии с Федеральным законом избирается Президент России. Уставами и законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено избрание глав исполнительной власти субъектов Федерации, глав местного самоуправления.

В отличие от Конституции 1978 года, новый Основной закон не содержит специальной главы «Избирательная система». Принципы избирательного права (всеобщее, равное и прямое при тайном голосовании) раскрываются только применительно к выборам Президента России (ст. 81). Но так как в статье 15 Конституции указывается, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации, есть все основания полагать, что избирательные нормы международного права в равной степени актуальны для всех выборов в Российской Федерации и должны быть взяты за основу при создании законодательных актов, посвященных выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Первым принятым Федеральным Собранием законом из пакета законодательных актов, регулирующих организацию и проведение выборов и референдума Российской Федерации, стал Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», вступивший в силу 10 декабря 1994 г.

Этот Федеральный закон устанавливает основы избирательной системы России, развивает нормы Конституции Российской Федерации и реализует общепризнанные принципы избирательного права, содержащиеся во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах и документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.).

В законе устанавливаются гарантии свободного всеобщего, равного, прямого избирательного права граждан при тайном голосовании. В частности, определяются общие подходы к составлению списков избирателей, образованию избирательных округов и избирательных участков, порядок голосования как процедур, обеспечивающим право граждан избирать.

В соответствии с международными обязательствами, установленными в Декларации о критериях свободных и справедливых выборов, принятой Советом Межпарламентского союза 26 марта 1994 г., в статьях 8 и 12 этого Федерального закона предусматривается создание «беспристрастной и недискриминационной» системы регистрации избирателей. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации наделяется правом быть организатором создания этой системы.

Право граждан быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления закрепляется установлением общих начал выдвижения кандидатов в депутаты, регистрации кандидатов, условий их участия в предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании. Причем статьей 17 этого закона определено право выдвижения кандидатов (списков кандидатов) как избирательными объединениями, так и непосредственно избирателями.

Для проведения свободных выборов, обеспечения реализации и защиты избирательных прав граждан в организационном плане законом предусматривается создание системы независимых от государственных органов и органов местного самоуправления избирательных комиссий. Такой подход к реализации и защите избирательных прав граждан через избирательные комиссии устанавливается впервые в истории России.

Вообще в международной практике используются различные механизмы организации и администрирования выборов.

Правительственный подход. В некоторых странах (например, в Германии) ответственность за проведение выборов ложится на Министерство внутренних дел. Должностные лица по организации работы избирательных участков назначаются из числа государственных служащих, и это упрощает работу по сравнению с назначением ответственных из населения, так как эти люди не могут иметь достаточных навыков. Этот подход имеет много преимуществ, если гражданские служащие пользуются репутацией независимых профессионалов, но, если их независимость под вопросом, это может вызвать проблемы.

Судебный подход. В Пакистане, например, Центральная избирательная комиссия состоит из трех судей, выбранных Президентом из Верховного и других судов страны. В Румынии был брошен жребий, по которому семь членов Верховного суда были отобраны в Центральную избирательную комиссию. Этот подход нормально срабатывает, если судебная инстанция рассматривается гражданами как независимая, но если это не так, то такой подход становится проблематичным.

Многопартийный подход. Он состоит в том, чтобы все заинтересованные политические партии назначили своих представителей в

Центральную избирательную комиссию. С этой моделью связаны две проблемы. Первая состоит в том, что обычно в переходный период существует слишком много партий. Если всем партиям будет позволено назначить представителей в комиссию, то, во-первых, число ее членов может стать чрезмерным, а это не способствует эффективности ее работы. И во-вторых, в комиссию могут войти люди, у которых нет достаточного опыта и навыков по организации ее работы.

Экспертный подход. Он предполагает назначение с согласия всех политических партий экспертов, которые имеют соответствующий опыт и известны своей независимостью.

Совершенно обоснованно, по мнению автора, что законодатели России выбрали четвертую модель. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» Центральная избирательная комиссия работает на постоянной основе, руководит деятельностью избирательных комиссий на федеральных выборах и формируется сроком на 4 года из 15 членов, имеющих высшее юридическое образование или ученую степень в области права. Причем Госдума назначает 5 членов по предложению фракций и депутатских групп, Совет Федерации — тоже 5 членов по предложению законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. Пять членов назначаются Президентом России.

Теперь следует рассмотреть, как другие международные обязательства в области избирательного права реализуются сейчас в России.

В Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ отмечается, что государства-участники «торжественно заявляют, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей», относится, в частности, и «обязанность правительства и государственных властей соблюдать Конституцию и действовать совместимым с законом образом». Кроме этого, в Документе подчеркивается, что «для того, чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом»⁸.

В Разделе втором Конституции Российской Федерации закреплено: «Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избираются сроком на два года»⁹, а «Президент Российской Федерации, избранный в соответствии с Конституцией Российской Федерации — России, со дня вступления в силу настоящей Конституции осуществляет установленные ею полномочия до истечения срока, на который он был избран».

Отсюда напрашивается совершенно очевидный ответ на некоторые инициативы о переносе сроков федеральных выборов под различными предложениями — такие инициативы противоречат Конституции Российской Федерации и ее международным обязательствам. Оппоненты данного вывода могут возразить, что Конституция России не запрещает решать вопросы через референдум, как это, например, сделали в Казахстане. Да, отчасти они правы, но референдум может проводиться в соответствии с федеральным конституционным законом¹⁰. В настоящее время проект такого закона принят Государственной Думой и направлен на рассмотрение Совету Федерации. Ряд фракций нижней палаты парламента выступили с инициативой закрепить в данном законе норму, запрещающую проведение референдумов по вопросам переноса срока федеральных выборов, и Государственная Дума с этим предложением согласилась.

Возникает, правда, еще один повод перенести срок формирования Совета Федерации — это отсутствие на сегодняшний день соответствующего федерального закона. Это действительно серьезная проблема. Закон о выборах Президента Российской Федерации принят и после опубликования в «Российской газете» 23 мая 1995 г. вступил в силу. Принят и 28 июня 1995 г. вступил в силу также закон о выборах депутатов Государственной Думы. Проект закона о формировании Совета Федерации находится в сложном положении. Он прошел все три чтения в Государственной Думе, но принятая концепция, по которой предусмотрены прямые выборы членов Совета Федерации, встречает категорическое возражение Президента России и значительной части сегодняшних депутатов Совета Федерации. Это значит, что данный закон вряд ли будет можно принять в ближайшее время. Что касается международных норм по вопросам формирования верхней палаты парламента, то следует отметить, что они сводятся к следующему: для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства «допускают, чтобы мандаты по крайней мере в одной палате национального законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов»¹¹.

Как быть в случае, если федерального закона о формировании Совета Федерации законодатели не смогут принять до декабря этого года? По мнению автора, в Конституции Российской Федерации, являющейся документом прямого действия, первичной является норма, с учетом которой и происходило избрание нынешних депутатов Совета Федерации, определяющая их срок работы в два года. Если принять этот подход, то после 12 декабря 1995 г. полномочия нынешнего состава Совета Федерации прекращаются. Дальше может быть следующий сценарий. Новый состав Государственной

Думы принимает законы, не являющиеся обязательными для рассмотрения в Совете Федерации, и направляет их прямо на подпись Президенту Российской Федерации, и в первую очередь усилия сосредоточиваются на принятии закона о формировании Совета Федерации. Да, это путь не бесспорный с точки зрения права, но все другие варианты еще более ущербны.

В международных документах серьезное внимание уделяется деятельности политических партий как главных участников избирательного процесса. При этом следует иметь в виду, что известное выражение «без политических партий нет парламентаризма» справедливо в отношении не только способа формирования парламента, но и его деятельности. Без партийных фракций современный парламент не может организованно и эффективно функционировать.

В Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ подчеркивается, что государства:

« — уважают право отдельных лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти;

— обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания»¹².

Кроме этого, в Декларации о критериях свободных и справедливых выборов отмечено, что «государства должны... способствовать становлению и свободной деятельности политических партий, регулировать по возможности финансирование политических партий и избирательных кампаний, обеспечивать разделение партии и государства, устанавливать равные условия для соперничества в ходе выборов».

В соответствии с этими международными принципами Конституция Российской Федерации признает «идеологическое многообразие, политическое многообразие, многопартийность. Общественные объединения равны перед законом»¹³. Кроме того, в статье 30 Конституции России закреплено:

«1. Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

2. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем».

Предусмотренное этой статьей право означает беспрепятственную возможность граждан объединяться по интересам и целям. Оно препятствует узурпации власти государством, отдельным человеком или узкой группой лиц.

Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, каждый человек «имеет право на свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов»¹⁴.

Свобода деятельности общественных объединений, ее гарантирование, как и ограничение, также осуществляются согласно принципам и нормам международного права и отражены в Федеральном законе «Об общественных объединениях», вступившем в силу 25 мая 1995 г. Государство не финансирует деятельность политических партий и массовых общественных движений, преследующих политические цели, за исключением случаев финансирования избирательных кампаний в соответствии с законодательством о выборах.

В соответствии с вышеуказанным федеральным законом одной из гарантий свободы деятельности общественных объединений является также возможность вступать в международные объединения, поддерживать прямые международные контакты и связи. Добровольность и свобода вступления или пребывания в любом общественном объединении гарантируются законом. Участие или неучастие гражданина в деятельности общественного объединения не может служить основанием для ограничения его прав и свобод. Требование об указании в официальных документах на членство или участие в тех или иных общественных объединениях не допускается. Органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений.

На равных основаниях осуществляется регистрация уставов общественных объединений в учреждениях Министерства юстиции. Срок рассмотрения — один месяц. Отказ в регистрации устава допустим лишь в случаях противоречия его Конституции, законам России и может быть обжалован в суде.

Сегодня в печати нередко критикуется то, что во вступивших в силу федеральных законах об основных гарантиях избирательных прав граждан, о выборах Президента России, о выборах депутатов Государственной Думы отсутствует само понятие «политическая партия». Оно растворено в общем понятии «избирательное объединение», под которым понимается «общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах посредством вы-

движения кандидатов, которое создано и зарегистрировано в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не позднее чем за шесть месяцев до объявления дня выборов»¹⁵.

Произошло это, в частности, потому, что Государственная Дума до сих пор не смогла создать законодательство, с одной стороны, гарантирующее и, с другой — регулирующее деятельность политических партий. Принятие Федерального закона «Об общественных объединениях» сняло определенную остроту этой проблемы, но, тем не менее, автор считает, что в России партийная система, находящаяся в стадии становления, еще слаба и неустойчива. Поэтому необходимо установить демократические нормы деятельности политических партий, без активной работы которых избирательная система, отвечающая международным стандартам, практически работать не может.

Закреплен в международных документах ряд принципов и норм по вопросам различных этапов избирательного процесса: регистрации избирателей, агитационной работы, порядка голосования, подсчета голосов, опубликования результатов выборов, рассмотрения случаев нарушения избирательных прав граждан.

Так, в Декларации о критериях свободных и справедливых выборов отмечено, что «государства должны устанавливать действенную, беспристрастную и недискриминационную процедуру регистрации избирателей»¹⁶.

Российское федеральное законодательство предусматривает, что каждый гражданин России, достигший 18 лет, вправе избирать «независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям»¹⁷. Не имеют права избирать только граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. То есть эта норма в полной мере реализует общепризнанный принцип всеобщего избирательного права.

Кроме того, федеральное законодательство подробно регулирует основание и порядок составления списков избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков. Как уже отмечалось ранее, в соответствии с законом об основных гарантиях избирательных прав граждан Центральная избирательная комиссия совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации организует общегосударственную систему регистрации избирателей. При проведении федеральных выборов Центральная избирательная комиссия России на основании данных, предостав-

ляемых исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, определяет границы избирательных округов и число избирателей в каждом округе, и затем схема избирательных округов утверждается федеральным законом.

Российское законодательство о выборах предусматривает также право граждан знакомиться с подготовленными избирательными комиссиями списками избирателей и требовать устранения возможных неточностей и ошибок.

В Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ заложено требование о беспрепятственном доступе к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех, желающих принять участие в избирательном процессе.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав граждан, реализуя это положение, гарантирует кандидатам и избирательным объединениям «равные условия доступа к средствам массовой информации»¹⁸. Вообще процедуры порядка проведения предвыборной агитации, статуса кандидата довольно подробно изложены в законах о выборах Президента Российской Федерации, о выборах депутатов Государственной Думы и вполне отвечают международной практике.

Что касается порядка голосования и определения результатов выборов, то по этим вопросам в международных документах закреплены следующие положения:

- подсчет голосов и сообщение о нем должны быть честными, а официальные результаты должны быть опубликованы¹⁹;

- при голосовании должны исключаться подкуп или другие противозаконные действия, сохраняться безопасность и целостность процесса голосования, а подсчет голосов проводится подготовленным персоналом и может быть введен на монитор и/или подвергнут беспристрастной проверке²⁰.

Как российское законодательство предусматривает выполнение этих положений?

Во-первых, созданием для подготовки и проведения выборов избирательных комиссий, независимых в пределах своей компетенции от государственных органов и органов местного самоуправления. Комиссии формируются исполнительными и законодательными органами государственной власти на основе предложений общественных объединений выборных органов местного самоуправления.

Во-вторых, гласностью и открытостью работы избирательных комиссий. После регистрации кандидата избирательное объединение, выдвинувшее кандидата (список кандидатов), или сам кандидат вправе назначить в избирательную комиссию по одному члену

с правом совещательного голоса. На заседаниях комиссий имеют право присутствовать кандидаты и их доверенные лица, представители избирательных объединений и средств массовой информации.

В день голосования на избирательных участках вправе присутствовать наблюдатели, направленные общественными и избирательными объединениями, кандидатами, а также иностранные (международные) наблюдатели. Кстати, такой порядок полностью соответствует Документу Копенгагенского совещания, в котором отмечается, что «присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств — участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом»²¹.

В-третьих, обязательностью публикации полных данных, содержащихся в протоколах избирательных комиссий о результатах выборов на всех уровнях.

И в-четвертых, административной и уголовной ответственностью членов комиссий за неправильный подсчет голосов, подделку документов, непредоставление наблюдателям сведений об итогах голосования и другие противоправные действия или бездействия.

Можно надеяться, что этот комплекс мер, предусмотренных российскими законодателями, с учетом международных требований и практики федеральных выборов 1993 года при безусловном их исполнении позволит проводить действительно честный подсчет голосов, не вызывающий сомнений у избирателей.

Кстати, если раньше уголовная и административная ответственность только декларировалась нашим избирательным законодательством, то теперь со вступлением в силу 13 мая 1995 г. Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» имеется реальный механизм ее применения. Этот Федеральный закон вместе с избирательными законами реализует и международную норму о том, что случаи нарушения прав человека и жалобы, относящиеся к избирательному процессу, должны рассматриваться быстро и эффективно во временных рамках избирательного процесса такими независимыми и беспристрастными органами, как избирательные комиссии или суды²².

В довольно конкретной форме российским законодательством реализуются нормы международного права и о необходимости того, чтобы «кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и

могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами»²³, а также по вопросам финансирования избирательных кампаний.

Так, в частности, в Конституции Российской Федерации определен срок пребывания на выборной должности Президента — 4 года, и Государственная Дума избирается сроком на 4 года (ст. 81 и 96 Конституции Российской Федерации). Срок полномочий Совета Федерации в Конституции не определен, но Дума и Совет Федерации первого созыва избраны на два года (пункт 7 Раздела второго Конституции Российской Федерации).

Право Президента распускать Государственную Думу, предусмотренное подпунктом «б» статьи 84 Конституции России, ограничено содержащимся в этом же подпункте указанием, что роспуск возможен лишь «в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией». Эти случаи, как сказано в пункте 1 статьи 109 Конституции, установлены в статьях 111 и 117.

Статьей 93 Конституции регулируется процедура отрешения Президента от должности, выражающая особенности его юридической ответственности.

При однопартийной системе, действовавшей в тоталитарной России, вопрос о финансировании выборов не имел существенного значения — оно полностью осуществлялось за счет государства. Проведение выборов на многопартийной основе потребовало разработки принципиально новой системы их финансирования. Такая система была опробована при выборах в Федеральное Собрание России в 1993 году и получает сейчас свое дальнейшее закрепление в новых избирательных законах. В них нашли отражение некоторые общие тенденции развития современного избирательного законодательства. Главные из них — государственное субсидирование кандидатов и политических партий, ограничение их собственных избирательных фондов, а также финансовых источников, их образующих. Так, например, в законе о выборах Президента Российской Федерации устанавливаются предельные размеры расходов кандидата из создаваемого им избирательного фонда, которые не могут превышать двухсотпятидесятитысячного размера минимальной оплаты труда, установленного Федеральным законом на день назначения выборов. Для первого квартала 1995 года этот предел был равен примерно 5 млрд. рублей. Закон также предусматривает ответственность кандидатов за нарушение порядка финансирования избирательных кампаний вплоть до отмены регистрации кандидата. Основная цель соответствующих правовых предписаний — воспрепятствовать политической коррупции, по-

лучившей распространение практически во всех современных парламентских демократиях²⁴.

Завершая данный анализ международных документов по вопросам избирательного права и законодательства России в этой области, можно сделать следующие выводы:

1. В период после второй мировой войны в целях защиты прав человека государства — члены Организации Объединенных Наций установили ряд международных норм, общепризнанных принципов и стандартов при проведении выборов. Причем если в рамках всего сообщества они носят довольно общий характер, то на уровне региональных организаций последние полтора десятилетия наметилась тенденция к более конкретной регламентации принципов и стандартов демократических избирательных процедур, которые становятся хорошим ориентиром для стран, встающих на путь демократических преобразований.

2. Разработчики современного российского избирательного права эти «ориентиры» использовали в полной мере. Сейчас можно констатировать, что если до 12 декабря текущего года в России будет принят еще и федеральный закон о формировании Совета Федерации, то страна получит избирательную систему, отвечающую практически всем основным требованиям международного права и избирательной практике стран с развитой демократией.

Стабилизировав основополагающие принципы, институты и нормы избирательного права, общество оградит себя от нежелательных эксцессов в избирательной технологии, приобретет устойчивость и обеспечит легитимную сменяемость власти по итогам конституционных выборов.

Но для этого надо не только провести законодательное оформление избирательной системы России, но и большую организаторскую работу по его реализации, формированию соответствующего правосознания граждан, в том числе и различных российских политиков.

Статья поступила в сентябре 1995 года.

¹ Устав ООН, ст. 1.

² Там же, ст. 55.

³ Всеобщая декларация прав человека, ст. 21.

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 25.

⁵ Документ Хопенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, часть первая, п. 6.

⁶ Декларация о критериях свободных и справедливых выборов.

⁷ Конституция РФ, ст. 3, пп. 1, 3.

⁸ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, часть первая, пп. 5, 7.

⁹ Конституция РФ, раздел второй, пп. 3, 7.

¹⁰ См. Конституция РФ, ст. 84.

¹¹ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, часть первая, п. 7.

¹² Там же.

¹³ Конституция РФ, ст. 13.

¹⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах, часть первая, ст. 22.

¹⁵ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», ст. 2.

¹⁶ Декларация о критериях свободных и справедливых выборов, часть четвертая.

¹⁷ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», ст. 4.

¹⁸ Там же, ст. 23.

¹⁹ См. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, часть первая, п. 7.

²⁰ См. Декларация о критериях свободных и справедливых выборов, часть четвертая.

²¹ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, часть первая, п. 8.

²² См. Декларация о критериях свободных и справедливых выборов, часть четвертая.

²³ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, часть первая, п. 7.

²⁴ См. Т.А. Васильева, В.И. Лысенко, Т.В. Новикова. Федеральное Собрание России: опыт первых выборов. — М., 1994. — С. 42—44.

СУВЕРЕНИТЕТ И КОНФЛИКТЫ В РОССИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 1990-х ГОДОВ

А.А. Громыко - Пирадов *

В своем фундаментальном произведении «Постижение истории» А.Дж. Тойнби характеризует и подробно описывает происхождение, динамику и завершающую стадию распада цивилизации. Говоря о первопричинности распада цивилизации, Тойнби прежде всего отмечает пагубные воздействия такого явления, как война. То есть война, по словам Тойнби, порождает военный психоз, способный воздействовать на различные аспекты жизни общества. В част-

* Старший научный сотрудник ИМЭМО РАН, кандидат исторических наук.