

РОЛЬ МЕЖПАРЛАМЕНТСКИХ ИНСТИТУТОВ СНГ В УСЛОВИЯХ ПОСТСОВЕТСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

А.Д. Мурзакулова

Представлен анализ деятельности межпарламентских институтов СНГ в условиях постсоветской трансформации.

Ключевые слова: межпарламентское сотрудничество; демократия; международные организации; выборы; интеграция.

Институты межпарламентского сотрудничества СНГ представлены в виде парламентских ассамблей в структурах СНГ, ЕврАзЭС и ОДКБ. По своему институциональному устройству и охвату деятельности наиболее широкий спектр деятельности у Межпарламентской Ассамблеи СНГ (МПА СНГ), которая стала первым институтом подобного уровня на постсоветском пространстве. Региональные институты межпар-

ламентского сотрудничества, имеющие более сфокусированный по сравнению с СНГ охват деятельности, находятся в структурах ЕврАзЭС (политика экономической интеграции) и ОДКБ (единое оборонительное пространство).

К сожалению, на современном этапе развития межпарламентские институты на постсоветском пространстве остаются в “тени” межгосударственных институтов, представленных испол-

нительной властью, они незначительно влияют на процесс принятия решений в ведущих организациях (СНГ, ОДКБ, ЕврАзЭС) и практически не обладают правом парламентского контроля, что является основой демократической модели парламентаризма. Однако в сложившихся условиях именно межпарламентские институты демонстрируют активную логику адаптации в условиях трансформаций политических режимов СНГ.

На современном этапе заявленная в начале развития приоритетность межпарламентских институтов в области модельного законодательства и формирования единого нормативного пространства трансформируется. Определилась тенденция формирования на базе этих институтов организаций, отстаивающих на международной арене легитимность электоральных процессов государств СНГ.

Главной особенностью остается то, что в пределах содружества сложилась ситуация, согласно которой институты, оценивающие демократические достижения, проблемы и перспективы, не нашли объективного развития среди государств-участников и стали предметом внешней оценки со стороны западных институтов. Именно в этих условиях возникла потребность более активного позиционирования МПА СНГ на международной арене и, прежде всего, среди институтов, оценивающих состояние демократии в новых государствах.

Необходимость создания подобного института особенно усилилась в контексте президентских и парламентских электоральных циклов, по результатам которых в нескольких странах МПА СНГ произошли так называемые “цветные революции” [1]. В результате событий и последовавшей политической дестабилизации в Украине, Грузии и Кыргызстане выборы в высшие выборные институты власти стали рассматриваться в тесной взаимосвязи с проблемами безопасности и устойчивости политических режимов [2].

Следует отметить, что в ряде стран СНГ сложилось определенное восприятие международной специализации ПАСЕ и ПА ОБСЕ как основных поборников за распространение и учреждение демократии в “непривлекательной” для большинства постсоветских политических режимов форме. В противоположность европей-

ским, международная специализация межпарламентских институтов СНГ интерпретируется как “сторонников” правительств и властей, находящихся в процессе строительства “суверенной демократии” [3]. В практической плоскости это отражается в полярно различных оценках выборов наблюдателей от этих структур так же, как и в оценках уровня соблюдения прав человека и верховенства права в странах СНГ. Знаковым в этом контексте является отказ миссии наблюдателей ОБСЕ участвовать в мониторинге президентских выборов в России в 2008 г., что вызвало волну протестов и обвинений организации со стороны МПА СНГ [4].

На современном этапе особое значение приобрела потребность формирования в структуре СНГ институтов, способных качественно повысить функциональность организации в электоральных процессах на пространстве содружества. Данная необходимость привела к созданию Международного института развития демократии и избирательных прав граждан МПА СНГ (МИМ РД МПА СНГ) в 2006 г. Как структурное подразделение ассамблеи, институт регулярно принимает участие в подготовке миссии международных наблюдателей от МПА СНГ в выборах в странах содружества и за его пределами.

В целом из уставных документов МИМ РД МПА СНГ [5] следует, что институт сопровождает деятельность, направленную на совершенствование избирательного законодательства, мониторинг общественно-политической ситуации и формирование подходов к адаптивным в условиях СНГ стандартам оценки выборов. С другой стороны, развитие данного направления в деятельности ассамблеи можно рассматривать через позиционирование МПА СНГ в качестве международного института легитимации выборов в странах постсоветского пространства. Примечательно, что одним из первых директивных документов, принятых МПА, стала Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ (2001 г.) [6; 8], которая признана альтернативным БДИПЧ ОБСЕ стандартом оценки и мониторинга электорального процесса [7].

Между оценками выборов наблюдателями от МПА СНГ и БДИПЧ ОБСЕ сохраняются

большие различия, которые ведут к противоположным мнениям. Председатель ЦИК РФ В. Чуров считает, что “миссия БДИПЧ ОБСЕ отрицает принцип суверенной демократии” [8]. По его мнению, особенностью выборов в условиях ограниченного суверенитета как элемента не-суверенной демократии (характеристика государств, зависящих от оценок БДИПЧ ОБСЕ), становится осуществление международного контроля и международного содействия при подготовке и проведении выборов.

При этом следует отметить, что содержание мандата миссии БДИПЧ значительно шире содержания мандата миссии СНГ. Согласно позиции В. Чулова, основное отличие состоит в том, что миссия СНГ создается именно в целях тщательного наблюдения за организацией выборов на всех этапах, *оставляя принятие решений по рекомендациям за соответствующими органами СНГ и суверенных государств*. Таким образом, наблюдатели от СНГ следуют статье 71 Конвенции СНГ, согласно которой “не допускается какое-либо прямое или косвенное участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных движений, международных организаций в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц” [9].

Отметим, что универсальные принципы в отношении выборного процесса включены в последовательный ряд резолюций Генеральной ассамблеи ООН: “Уважение принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств в ходе их процессов выборов” (45/151 (1990), 46/130 (1991), 47/130 (1992), 48/124 (1993), 52/119 (1997), 54/168 (1999). Перечисленные резолюции указывают на равноправие и самоопределение народов и их право свободно и без вмешательства извне определять свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие в соответствии с Уставом ООН.

Однако в последнее десятилетие в международном праве складывается тенденция, направ-

ленная на смену акцентов с осуждающих вмешательство в развитие национальных процессов выборов [10, с. 2] на приоритет рассмотрения выборов как элемента поощрения и защиты прав человека [11, с. 3]. Такие перемены в подходе ООН связаны с ростом конкуренции за сферы политико-экономического влияния посредством контроля выборного процесса. Безусловно, это связано с серьезными геополитическими изменениями. Вместе с тем нельзя не отметить и существенные различия методологии разных миссий по демократизации и наблюдению за выборами.

На основе принципов оценки выборов, закладываемых Конвенцией и рекомендациями миссии международных наблюдателей от МПА СНГ, в национальных законодательствах стран происходит настройка на предлагаемые нормы. Например, согласно рекомендациям международных наблюдателей МПА СНГ, Республика Казахстан внесла 26 изменений в избирательное законодательство [12]. В целом, роль ассамблеи в сопровождении создания единого правового пространства находит положительные оценки у парламентариев государств-участников МПА СНГ. Создание институтов, способных оказывать долгосрочное влияние на развитие заявленных в рамках СНГ приоритетов, отвечает, прежде всего, интересам государств-участников СНГ. Межпарламентские институты призваны: 1) формировать активную систему мониторинга и оценки соблюдения принципа прав человека и верховенства права в государствах-участниках; 2) реагировать на любые нарушения со стороны государства и исполнительной власти на права и свободы граждан; 3) способствовать динамичному продвижению поставленных в рамках СНГ задач. Для этого, прежде всего, требуется переход от реактивной логики в виде сопровождения повестки Совета глав государств к активной логике в выработке собственной позиции по спектру общественно-политических и экономических проблем СНГ, которые при таком подходе могут не всегда совпадать с видением Совета глав государств.

Функция легитимации выборов не является специфической для межпарламентских институтов СНГ, европейские межпарламентские инсти-

туты также легитимизируют электоральные процессы в тех или иных государствах на международной арене. Проблема состоит в том, что цена внутренней стабильности, которая стала рассматриваться в тесной взаимосвязи с электоральными процессами в оцениваемых государствах для европейских межпарламентских институтов и Ассамблей СНГ разная в связи с их разной дистанцией по отношению к политическим режимам оцениваемых государств.

Основываясь на данном понимании и на необходимости решать проблемы, возникающие в электоральных процессах на национальном уровне, государства-участники МПА СНГ приняли ряд мер, направленных на институциональное сопровождение электоральных процессов. Однако они не стали фактором снижения негативных тенденций, описанных выше, и, очевидно, требуют новых импульсов для развития.

Во-первых, необходимо повысить объективность заключений миссии наблюдателей МПА СНГ с помощью совершенствования процедур оценки и мониторинга выборов. Выглядит обоснованной необходимостью применения методики ОБСЕ в работе ассамблеи в области мониторинга и оценки электоральных процессов. Как показывает практика ОБСЕ, мониторинг избирательного процесса необходимо осуществлять заблаговременно на стадии формирования списка избирателей, регистрации кандидатов в президенты и депутаты, проведения предвыборной агитации совместно с гражданскими организациями, что позволит более объективно оценить ход и итоги избирательной кампании.

Литература

1. Так называемые “Оранжевая революция” в контексте президентских выборов на Украине 2004 г. “Революция роз”, в результате парламентских выборов в Грузии 2003 г., “Революция тюльпанов” в Кыргызстане на фоне парламентских выборов 2005 г.
2. Курманов З. Парламентские выборы в Кыргызстане 2005 г. и крах политического режима А. Акаева // Центральная Азия и Кавказ. 2005. №3.
3. Следует отметить, что наблюдателей на выборы, помимо ставшего традиционным в этой сфере института МПА СНГ, делегируют МПА ЕврАзЭС и ПА ОДКБ.
4. Более подробно см: Кротов И. Претензии БДИПЧ ОБСЕ несправедливы, необоснованны и неэтичны // Агентство Росбалт, rosbalt.ru/2008/02/09/455008.html 9 февраля 2008 г.; Интервью с ген. секретарем Совета МПА СНГ Кротовым М. В Евросоюзе избирательное законодательство и практики отстают от СНГ// ИА Regnum. 2007. 14 августа.
5. Положение о Международном институте мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан, утверждено постановлением Совета МПА СНГ №5 от 10.02.2006.
6. Наряду с конвенцией государства-участники МПА СНГ приняли рекомендации для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами (одобрены на 20-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи СНГ 7 декабря 2002 г.).
7. Вешняков А.А. Международно-правовые основы демократических выборов в Европе необходимо развивать и кодифицировать // Вестник Межпарламентской Ассамблеи СНГ. 2002. №3(34); Кротов М. В Евросоюзе избирательное законодательство и практики отстают от СНГ// ИА Regnum. 2007. 14 августа.
8. Чуров В. Суверенная демократия и выборы // Рос. газета (федеральный выпуск). №4329. 2007. 30 марта.
9. Пункт 1 статьи 71 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ 2001 г.
10. Например, см.: Резолюция ООН 56/154 (2001) “Уважение принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств в ходе их процессов выборов как важный элемент поощрения и защиты прав человека”.
11. См.: Резолюция ООН 58/189 (2003) “Уважение принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств в ходе их процессов выборов как важный элемент поощрения и защиты прав человека”.
12. Кротов М. В Евросоюзе избирательное законодательство и практики отстают от СНГ// ИА Regnum 2007. 14 августа.