

Институт взрослеющей демократии



М. И. Кротов, заместитель Ответственного секретаря Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности — полномочный представитель Федерального Собрания Российской Федерации, с 1992 года по 2011 год Генеральный секретарь МПА СНГ, доктор экономических наук, профессор:

— **МИМРД будет и далее
укреплять свои позиции**

— **С чего начинался МИМРД? Какие задачи ставились перед Институтом изначально?**

Появление Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан 15 лет тому назад ознаменовало важный этап в истории развития демократических процессов на постсоветском пространстве. Создавался Институт на опре-

деленной законодательной базе. После распада Советского Союза наши страны стали проводить радикальные реформы не только в экономике, но и в сфере государственного устройства, внедряя общепринятые демократические стандарты. Главным критерием оценки демократичности волеизъявления на выборах различных уровней власти был Копенгагенский протокол СБСЕ (ОБСЕ) 1990 года.



Положение о Международном институте мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан было утверждено Советом МПА СНГ 10 февраля 2006 года

Но там зафиксированы лишь самые общие понятия: выборы должны быть свободными и справедливыми, всем избирателям должна быть предоставлена возможность проголосовать, голоса должны быть честно подсчитаны... Естественно, такой базы было недостаточно.

По инициативе Президента Российской Федерации В. В. Путина МПА СНГ при участии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации подготовила проект Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств. Впервые в мире появился международный договор, настолько развернуто и полно фиксирующий демократические электоральные стандарты. 7 октября 2002 года (что символично, в день пятидесятилетия В. В. Путина, при его полной поддержке) конвенция была подписана в Кишиневе на Совете глав государств СНГ. Ее высоко оценили общепризнанные международные институты, такие как Совет Европы, ОБСЕ, ООН. В связи с этим мы предложили разработать на основе нашей конвенции аналогичный общеевропейский документ. Парламентская ассамблея Совета Европы в 2003 году поддержала эту идею. Однако, когда этот вопрос рассматривался на заседании Комитета министров Совета Европы, оказалось, что больше половины государств современного Европейского союза не готовы взять на себя обязательства по соблюдению демократических стандартов, которые согласились соблюдать такие страны, как Таджикистан, Кыргызстан, Молдова...

Появление в СНГ столь серьезного документа предполагало возможность создания институтов по оценке выборов и содействию их демократичному проведению. Кроме того, было очевидно, что Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, руководствуясь политическими предпочтениями, оценивает выборы не всегда объективно. Эту монополию нужно было разрушить. Так что идея витала в воздухе.

А озвучила эту идею С. Ю. Орлова, которая на тот момент была заместителем Председателя Совета Федерации и активно участвовала в жизни МПА СНГ. Осенью 2005 года Светлана Юрьевна возглавляла группу наблюдателей от МПА СНГ на выборах в Милли Меджлис Азербайджанской Республики. Встречаясь по итогам этих выборов с Президентом И. Г. Алиевым, она поинтересовалась его мнением о создании специального института по вопросам выборов при Межпарламентской Ассамблее. Ильхам Гейдар оглу ответил, что полностью поддержит подобное начинание. Затем были направлены запросы в другие страны — участницы МПА, и там мы также встретили поддержку. 17 ноября 2005 года Совет МПА СНГ принял решение о создании МИМРД, включая его филиалы. Мы разработали соответствующее положение,

которое было утверждено 10 февраля 2006 года. Юридически МИМРД МПА СНГ появился на свет именно в этот день.

В СНГ необходимость МИМРД изначально оценивали по-разному. Например, представители Молдовы заявили, что им достаточно сотрудничества с БДИПЧ ОБСЕ, однако не голосовали против. Это позволило реализовать принцип консенсуса. А впоследствии, когда Институт стал развиваться, молдавские коллеги не только стали полноценно взаимодействовать с ним, но и создали Кишиневский филиал МИМРД.

Институт сразу же решил одну важную задачу. До его появления мониторинговая миссия от СНГ, как правило, прибывала в страну лишь незадолго до выборов (примерно за неделю). А западные наблюдатели ориентировались на долгосрочную модель: они приезжали за месяц или два, давали оценку национальному законодательству и всем этапам избирательного процесса — от выдвижения кандидатов до самой процедуры выборов. МИМРД закрыл вышеупомянутый пробел в деятельности наших миссий. Специалисты Института стали, как и их коллеги из БДИПЧ, приезжать заранее, изучать национальное избирательное законодательство, отслеживать все этапы кампании, анализировать условия выдвижения кандидатов, практику рассмотрения нарушений в судах, освещение выборов в СМИ.

— Как проявилась разница методов МИМРД и БДИПЧ?

В отличие от БДИПЧ Институт начал размещать в Интернете материалы долгосрочного мониторинга, которые смогли использовать в своей работе не только парламентские делегации, депутаты, но и представители Исполкома СНГ, а также других



Осуществляя наблюдение за выборами, МИМРД всегда учитывает специфику национального менталитета и местные традиции

структур (включая западные организации). И, несмотря на периодически возникающую полемику между наблюдателями от СНГ и миссиями других структур, мне ни разу не доводилось слышать критику в адрес публикуемых МИМРД документов долгосрочного мониторинга. Почему? Остальные структуры, в том числе БДИПЧ, просто не в состоянии провести аналогичную работу. Они не владеют языком страны, в которой проводится наблюдение, не адаптируются к местным условиям — у них нет необходимых для этого специалистов. Недостаточное внимание западных наблюдателей к национальной специфике основано на восприятии ими собственных национальных традиций как безальтернативных международных стандартов. Например, в ряде стран СНГ люди идут на выборы как на праздник, на улицах играет музыка. Западный наблюдатель говорит: это плохо! А почему, собственно, плохо? Да, праздник, а не штурм парламента с убийствами, как это недавно было в Америке... МИМРД куда более чутко понимает особенности политической культуры в тех странах, где организует наблюдение. И это, наряду с наличием детально проработанной юридической базы (в виде Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств), свидетельствует об интеллектуальном первенстве МИМРД.

— Как Вы оцениваете значение филиалов МИМРД?

Отвечая на этот вопрос, я должен отметить еще одну важную роль Института. В любой стране Со-

дружества Независимых Государств есть представительство Евросоюза, в некоторых имеются представительства НАТО, но — не СНГ. Есть только офис Исполнительного комитета СНГ в Минске, его же офис в Москве и штаб-квартира Межпарламентской Ассамблеи СНГ в Санкт-Петербурге. МИМРД за счет своих филиалов хотя бы частично заполнил этот вакуум. Филиалы, созданные по договоренности с властями тех стран, где они функционируют, не только участвуют в наблюдении за конкретными избирательными кампаниями на протяжении одного-двух месяцев (хотя и эта деятельность носит вполне регулярный характер с учетом президентских, парламентских выборов, референдумов, выборов в органы местного самоуправления). Через филиалы Института также получает информацию о текущей политической ситуации, отслеживает все изменения законодательства о выборах. По сути, это обеспечивает непрерывный мониторинг развития демократии, включая электоральные новации.

Первый филиал был открыт в начале 2008 года в Бишкеке (по инициативе Жогорку Кенеша Кыргызской Республики), второй — в Баку в конце августа того же года. Затем появились филиалы в других странах — в Армении, Молдове. На протяжении ряда лет очень успешно работал филиал Института в Киеве.

Если мы заговорили о Киеве, хочу привести один пример, показывающий, насколько работа МИМРД подняла авторитет наблюдателя от СНГ. Дело было во время выборов Президента Украины в 2010 году. Группа наблюдателей от МПА СНГ с помощью специалистов Института подготовила



На выборах в Народную Скупщину Республики Сербия 24 апреля 2016 года. Участие в мониторинге за пределами СНГ — одно из перспективных направлений развития МИМРД

заклучение по итогам первого тура, в котором наибольшее число голосов набрал В. Ф. Янукович. По этому поводу группа наших наблюдателей во главе с А. П. Торшиным проводила пресс-конференцию. На мероприятие демонстративно пришли Председатель Парламентской ассамблеи ОБСЕ португалец Ж. Соареш и Генеральный секретарь ПА ОБСЕ американец С. Оливер. Господин Соареш взял слово и во всеуслышание заявил, что заключение наблюдателей от МПА СНГ — наилучшее из возможных и что ПА ОБСЕ его полностью поддерживает. Пресса была немало удивлена этими словами.

— Что именно ценят зарубежные коллеги в документах МИМРД?

Даже в острых, конфликтных избирательных кампаниях МИМРД помогает делать объективные заключения. Этому способствует мощный интеллектуальный потенциал Института. В первую очередь это юристы и политологи из Санкт-Петербурга, а также московские специалисты и коллеги из других стран СНГ.

Что характерно, наблюдатели от МПА работают на выборах и за пределами Содружества. Так, с 2007 года их неоднократно приглашали в Республику Сербия, в Монголию. Когда наши группы работали в Сербии, у них получалось отслеживать электоральные процессы даже в такой части страны, как Косово, хоть это и было очень непросто.

А первым опытом мониторинга вне СНГ для нас стало участие в наблюдении за местными выборами в Манчестере в 1995 году — по приглашению депутата Палаты общин Парламента Великобритании Т. Дэвиса, который впоследствии был Генеральным секретарем Совета Европы (с 2004 года по 2009 год).

— Как разделяется ответственность при формировании Миссии наблюдателей от СНГ между МПА и Исполкомом?

У каждой ветви власти — свое лицо... Первые наблюдения за выборами в странах СНГ осуществляла именно Межпарламентская Ассамблея. Мы инициировали этот процесс, готовили необходимые документы. Еще в 1994 году я участвовал в мониторинге выборов в Казахстане. Исполнительный комитет СНГ присоединился к наблюдению позднее. Известное Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, утвержденное Советом министров иностранных дел СНГ, отражает решения, ранее предложенные Ассамблеей. В том числе — Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств. Не вижу никакой проб-

лемы в том, что наряду с миссией, которую организует Исполком СНГ, сегодня работает отдельная группа наблюдателей от МПА СНГ. В обоих случаях используются аналитические и организационные ресурсы МИМРД. Кстати, это относится и к наблюдателям от Парламентской Ассамблеи ОДКБ, которая недавно проводила мониторинг выборов в Мажилис Парламента Республики Казахстан и выборов Президента Кыргызской Республики. Более того, с Институтом сотрудничают депутаты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, наблюдатели от Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, национальные наблюдатели из других стран, а также центральные избирательные комиссии. Целый ряд предложений Института, узаконенных депутатами, нашли отражение в избирательном законодательстве Беларуси, Кыргызстана и других стран Содружества.

— В Положении о МИМРД есть пункт о создании при Институте научно-консультативного совета, состоящего из представителей парламентов, центральных избирательных органов, уполномоченных по правам человека, ученых, правозащитников, общественных деятелей государств — участников МПА СНГ. Пока такой совет не создан. Как Вы считаете, нужно ли это сделать в дальнейшем?

Безусловно. Фактически такой совет в виде группы экспертов уже давно начал функционировать. Ведь мониторинг развития демократии в той или иной стране — это в первую очередь сбор информации о внутренней ситуации, о политических партиях, о прессе, о роли правоохранительных органов в электоральном процессе.

— Каким Вы видите будущее Института?

МИМРД занимает активную политическую позицию, и заключается она не в том, чтобы вмешиваться во внутренние дела, а в том, чтобы защищать интересы наших стран. Поэтому, я думаю, он будет и дальше укреплять свои позиции на постсоветском пространстве. Если на этом пространстве появятся какие-то новые структуры, осуществляющие электоральный мониторинг, то они также будут пользоваться разработками МИМРД, как это делает сегодня, например, ПА ОДКБ. Очевидно, Институт будет, как и прежде, не только проводить мониторинг выборов, но и готовить предложения по совершенствованию избирательного законодательства, применяя для этого весь свой интеллектуальный багаж и глубокое понимание национальной специфики. Кроме того, Институт должен развиваться «вширь», поскольку его подходы, основанные на демократических стандартах, выработанных в СНГ, могут быть востребованы в различных регионах мира.