

Конвенция как атрибут электорального суверенитета

Редакция «Диалога» попросила поделиться воспоминаниями о том, как был разработан и принят уникальный международный документ, одного из непосредственных участников тех событий.



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

— Как родилась идея конвенции?

Вплоть до начала 2000-х гг. одной из приоритетных задач для бывших союзных республик являлось завершение процесса становления рыночной экономики и правовой системы, адекватной новым условиям. В частности, требовалось законодательно обеспечить формирование власти посредством демократических механизмов, что предусматривало регулярное проведение выборов. При этом обнаружилось, что наши западные партнеры за всю свою долгую историю так и не нажили какой-либо законодательно оформленной конкретики по части стандартов демократических процедур. Все разговоры на данную тему сводились к бесконечному воспроизведению громких фраз самого общего характера. Но мы видели, что западные наблюдатели (а их присутствию придавалось большое значение) оценивают выборы в странах СНГ весьма субъективно. Если страна проводила угодный Западу курс, выборы признавались демократическими, а если появлялись какие-то ростки эмансипации, то наблюдатели сразу же замечали кучу недостатков. При таком положении дел было вполне логичным желание разобраться: что же служит основой для столь разных оценок?

В ответ на подобные вопросы нас постоянно отсылали к Документу Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. Но этот в высшей степени правильный документ лишь констатирует, что выборы должны,

во-первых, быть свободными, во-вторых, проводиться «через разумные промежутки времени путем тайного голосования или равноценной процедуры свободного голосования в условиях, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями» и... собственно, всё. Что такое свободные выборы, каковы их отличительные особенности? Об этом Копенгагенский документ умалчивает, чем охотно пользовались наблюдатели, привыкшие произвольно оценивать выборы с учетом своих интересов. Так что идея разработки внятных и достаточно подробных стандартов свободных демократических выборов была не только новаторской, но и даже революционной. Я вижу здесь, по сути, первую серьезную попытку подорвать доминирование Запада в правовой сфере и, если угодно, защитить суверенитет государств Содружества.

— Очевидно, тогда проблема выглядела более сложной, чем с сегодняшней точки зрения?

Конечно. Ведь авторам конвенции предстояло не скопировать западный образец (там по сей день подобного документа нет и в помине), а создать нечто с чистого листа. Допустим, МПА СНГ даже в ранние годы своей работы при подготовке модельных актов не просто перенимала законодательство развитых стран, а старалась максимально адаптировать заимствования к реалиям постсоветского пространства. Так, например, был доработан — с учетом специфики наших государств —

изначально списанный у Нидерландов модельный Гражданский кодекс; на его базе созданы гражданские кодексы десяти стран СНГ. Однако для конвенции по выборам, как уже говорилось, даже примерного аналога не существовало. Поэтому разработчики из СНГ были вынуждены сформулировать демократические электоральные принципы, не оглядываясь на «Большого брата».

— Кто был инициатором разработки конвенции?

Разработать для СНГ конвенцию по стандартам выборов предложил Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в 1999–2007 гг. А. А. Вешняков, который активно взаимодействовал с МПА СНГ. После этого эксперты, привлеченные ЦИК России и Постоянной комиссией МПА СНГ по политическим вопросам и международному сотрудничеству (а также при участии некоторых других наших постоянных комиссий), начали подготовку проекта конвенции. В этой сложной работе учитывался мировой опыт, включая и десятилетний опыт самостоятельного развития всех стран СНГ. Как рассказывал А. А. Вешняков, ввиду новизны поставленной задачи он решил посоветоваться с Президентом Российской Федерации — нужно ли вообще заниматься этой темой? Ответ В. В. Путина заключался в следующем: во-первых, нужно, а во-вторых, не откладывая в долгий ящик. В тот момент было очень важно получить документ, который защищал бы нас от необоснованных нападков со стороны западных стран. Но еще важнее было обеспечить механизмы демократического строительства в странах СНГ. Конвенция в первую очередь разрабатывалась для того, чтобы мы сами могли четко понимать, каким образом у нас должна формироваться политическая власть.



В. В. Путин и А. А. Вешняков на международной конференции Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы 26 сентября 2002 г. Выступая в рамках данного мероприятия, российский президент сообщил о подготовке проекта европейской конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод

В итоге выверенный, сбалансированный и научно обоснованный текст конвенции появился в считанные месяцы. Работа велась гласно, публично. Документ был направлен и в Совет Европы, и в ОБСЕ, где нам высказали некоторые пожелания и в целом дали неплохие заключения. После этого проект конвенции рассмотрела Межпарламентская Ассамблея, которая его одобрила и, обладая правом законодательной инициативы, вынесла на рассмотрение Совета глав государств СНГ.

— Чем запомнился кишиневский саммит глав государств СНГ 7 октября 2002 г.?

То заседание Совета глав государств СНГ, кстати, проведенное в день 50-летия В. В. Путина, безусловно, вошло в историю. На полях саммита, помимо конвенции, был подписан целый ряд значимых документов, включая Устав Организации Договора о коллективной безопасности.

В соответствии со сложившейся практикой за день до заседания Совета глав государств должно было пройти заседание Совета министров иностранных дел СНГ с той же повесткой, чтобы затем главы внешнеполитических ведомств окончательно представили руководителям своих государств вопросы, вынесенные на подписание. А накануне мидовского саммита, т. е. 5 октября, был устроен его генеральный прогон на уровне заместителей министров иностранных дел. Докладчиком по теме конвенции на прогоне выступал я, модератором был представитель Молдовы как принимающей стороны.

И вот, всего за два дня до принятия конвенции, произошло событие, ярко показывающее, насколько непривычной тогда была сама мысль о возможности принятия в СНГ собственного международного правового акта по электоральным стандартам. Один из руководителей Министерства иностранных дел Российской Федерации вдруг резко выступил против конвенции. Его аргументация в наши дни может показаться удивительной, но она была очень характерна для того времени и отражала менталитет значительной части наших государственных мужей.

«Как мы можем покушаться на приоритет Запада в такой значимой сфере, как электоральная? Да в самой Европе нет такой конвенции! Мы что, решили тут у себя в СНГ учить мир демократии?»

Одним словом, смысл патетического высказывания этого ответственного работника сводился к русской поговорке «с суконным рылом да в калашный ряд». Хотя дело было не только в преклонении перед западной политической культурой. Нашу элиту пугала сама возможность появления независимой от внешних кураторов системы власти и самостоятельного выбора политического курса.

Положение складывалось странное. Ведь каждый вопрос, прежде чем попасть в программу заседания



Заседание Совета глав государств СНГ в Кишиневе 7 октября 2002 г.

Совета глав государств СНГ, разумеется, проходит согласование в различных авторитетных структурах. Так было и с Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств. Казалось бы, основной разработчик — ЦИК России, документ прошел через профильный департамент МИДа, на пленарном заседании Ассамблеи за проект проголосовали спикеры обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации. Наконец, имелись вышеупомянутые позитивные отзывы со стороны Совета Европы и ОБСЕ...

— Выходит, выступавший от лица российского МИДа руководитель был не в теме?

Возможно, имел место какой-то внутриведомственный сбой, и человек прибыл на мероприятие недостаточно подготовленным. Но, в любом случае, он был выразителем распространенного в определенных кругах взгляда на место России и СНГ в международных отношениях.

Я тут же позвонил А. А. Вешнякову, а тот в свою очередь В. В. Путину. Насколько мне известно, утром 6 октября прошло оперативное обсуждение проблемы, в ходе которого российский президент задал простой вопрос: чем плоха предложенная конвенция?

Вечером на заседании Совета министров иностранных дел ведущий, представляя вопрос о принятии конвенции, сообщил, что Российская Федерация выступает против документа. Как мы понимаем, эта информация — с учетом итогов предыдущего дня — формально была верной. Но в ту же секунду поднялся Министр иностранных дел Российской Федерации И. С. Иванов, который полностью опроверг это заявление, сославшись на разговор с В. В. Путиным: Россия — категорически за! Такой оборот вызвал у некоторых из присутствующих недоумение. В частности, Министр иностранных дел Республики Беларусь предупредил, что Президенту А. Г. Лукашенко уже доложено о негативной позиции России по конвенции. В аналогичной ситуации оказался и казахстанский коллега. Именно этим объясняется тот факт, что лидеры Казахстана и Беларуси подписали конвенцию не 7 октября 2002 г., а позднее. Их аппараты просто не имели возможности своевременно получить достоверную информацию...

— Какую международную оценку получила конвенция в дальнейшем?

Принятие документа показало, что участники Содружества Независимых Государств действительно становятся независимыми государствами.

На основании соглашения о сотрудничестве мы направили нашу конвенцию, уже подписанную

президентами стран Содружества, в ПА СЕ — с предложением разработать на базе представленного текста общеевропейское соглашение. Целесообразность использования в этих целях Конвенции СНГ была очевидной, поскольку там давались ответы на многие ключевые вопросы. Например, «справедливые выборы» в конвенции — не просто приятное словосочетание, а емкое понятие, подразумевающее всеобщее и равное избирательное право, создание равных условий для участников, справедливое и гласное финансирование выборов и избирательных кампаний, честность, открытость и гласность всех электоральных процедур, полное, оперативное информирование и освещение в СМИ, общественное и международное наблюдение и т. д. Иными словами, мы, пусть и в рамочном формате, раскрыли важнейшие принципы демократического строительства, как на общенациональном, так и на местном уровне.

В ПА СЕ Конвенция прошла на ура, предложение о разработке общеевропейского документа было одобрено и передано в Комитет министров Совета Европы. И тут мы смогли воочию убедиться, что исполнительная власть в Европе существенно превосходит по своему влиянию законодательную: в Комитете министров СЕ наша идея намертво завязла. Больше половины европейских государств оказались неготовыми взять на себя те обязательства по соблюдению стандартов демократии, под которыми подписались бывшие советские республики. Шведы, итальянцы, испанцы и пр. публично признались, что не считают возможным допустить международных наблюдателей на свои выборы. Получается, что международное наблюдение существует только для «отсталых» — для СНГ или для бывших колоний. А европейские «гранды» в этом не нуждаются, они демократичны по определению!

Впрочем, вопрос о наблюдателях стал не единственным камнем преткновения для европейцев. Так, англичане не захотели менять свои подходы к голосованию по почте (до каких чудес может довести применение этого незамысловатого механизма, мы имели возможность наблюдать на президентских выборах 2020 г. в США). Выяснилось также, что многие государства Европы не собираются разделять ответственность в вопросах соблюдения периодичности выборов, тайны голосования... Попросту говоря, они сами выполняют далеко не всё, что требовали от нас.

По прошествии 20 лет некоторые положения Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств нуждаются в доработке, более глубоком раскрытии. Например, пункт 7 статьи 1 говорит о недопустимости прямого или косвенного вмешательства в выборы иностранных граждан,

лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных движений и международных организаций. А ведь с тех пор получила колоссальное развитие информатизация и, как следствие, появились эффективные инструменты влияния на электоральные процессы через интернет. На большое значение современных цифровых технологий для выборов указывает принятое Советом глав государств СНГ в конце 2021 г. Заявление о защите избирательных прав граждан и гарантиях электорального суверенитета государств — участников Содружества Независимых Государств. Считаю, что данные моменты должны найти свое отражение в тексте Конвенции.

В целом, мы все-таки должны активнее ее пропагандировать как наше бесспорное достижение, делиться опытом ее применения. Кстати, по моим личным наблюдениям, в тех странах, где придер-

живаются принципов Конвенции, удается противостоять «цветным революциям».

Нужно постоянно доводить до различных уголков мира информацию о том, что страны СНГ выступают за подлинное народовластие, а не поверхностное понимание демократии, которое на практике сводится к выполнению бедными странами требований со стороны богатых держав. И что критерии истинной демократии довольно полно изложены в разработанной 20 лет назад конвенции, которая, очевидно, еще скажет свое весомое слово в мировой политической повестке. По мере того как государства Содружества будут занимать все более независимую позицию, пример формирования органов власти на базе нашей конвенции будет вызывать неподдельный интерес в странах Азии, Африки, Латинской Америки. А сейчас, быть может, даже не все знают о существовании такого документа.



*Миссия наблюдателей от СНГ
применяет на практике принципы,
закрепленные Конвенцией*