

Азербайджанский парламентаризм: от традиции к современности

Олег Цыганов

Парламентаризм в современном мире, особенно западном, часто ассоциируют с демократией. Чем больше парламентаризма - тем больше демократии. В такой увязке есть как свое рациональное зерно, так и довольно сильное известное упрощение. Новейшие тенденции развития современного мира показали, что политические реалии во многих странах мира - богаче упрощенных схем. Многие страны, не имеющие традиций англо-саксонской демократии, сегодня по праву вносят свой вклад в развитие современной - многоликой и многообразной - демократии, и эти наработки ценны, прежде всего, в тех регионах, которые сравнительно недавно вступили на демократический путь. В этом плане современная азербайджанская демократия и современный азербайджанский парламентаризм являются неоценимым вкладом в развитие прогрессивного, светского общества, могущего послужить ярким примером, достойным подражания для многих мусульманских стран.

Азербайджанский парламентаризм обретает свою уникальную форму на рубеже XIX–XX веков, когда Российская империя вступила в период политических и экономических реформ. Северный Азербайджан стал тогда центром демократического и освободительного движения мусульманских народов Российской империи. Ведущие азербайджанские политики того времени стали депутатами Государственной думы России первого и второго созывов. Председателем мусульманской фракции, одной из крупнейших в Думе, был избран Алимардан бек Топчибашев. Таким образом, ряд видных политических деятелей Азербайджана получили богатую парламентскую практику в Государственных думах России. Поэтому формирование Азербайджанской Демократической Республики, провозглашенной 28 мая 1918 года, именно в качестве парламентской республики было обусловлено исторической реальностью. В Декларации независимости тех лет объявлялось о создании в Азербайджане парламентской республики, гарантирующей "в своих пределах гражданские и политические права всем гражданам, без различия национальности, вероисповедания, социального положения и пола". На заседании Национального совета Азербайджана, проведенном 19 ноября 1918 года, было принято решение об образовании парламента. В решении отмечалось, что так как население Азербайджана состоит не только из азербайджанцев, то есть азербайджанских тюрков, то в азербайджанском парламенте должны быть представлены все народы, проживающие на территории государства. Парламент должен был состоять из 120 человек. Из них 80 человек должны были представлять мусульман, 21 - армян, 10 - русских, 1 - немцев и 1 - евреев.

Парламент АДР на протяжении всей своей деятельности, с декабря по конец апреля 1920 года, оставил глубокий и богатый след в истории азербайджанской государственности. Всего состоялось 145 заседаний парламента, принявшего важнейшие законы и решения, направленные на обеспечение территориальной целостности и сохранение независимости страны, создание демократического государства, в котором в полной мере обеспечивались бы права и свободы человека.

Азербайджанская ССР была образована 28 апреля 1920 года. С 12 марта 1922 года по 5 декабря 1936 года была частью Закавказской Советской Федеративной Социалистической Республики (ЗСФСР), которая являлась одной из республик в составе СССР. По Конституции СССР 1936 года Азербайджан наравне с Грузией и Арменией вошел в состав СССР как самостоятельная союзная республика. Высшим органом государственной власти был однопалатный Верховный Совет Азербайджанской ССР, избиравшийся на 4 года по норме: 1 депутат от 12,5 тыс. жителей.

Новая страница в истории азербайджанского парламентаризма открылась в 1991 году. Выборы в последний Верховный Совет Азербайджанской ССР прошли 2 сентября 1990 года в условиях чрезвычайного положения, введенного в стране после кровавых событий 20 января, и были призваны сохранить пошатнувшийся режим советской власти.

30 августа 1991 года, спустя несколько дней после провала августовского путча ГКЧП, на внеочередной сессии Верховного Совета Азербайджана была принята Декларация о восстановлении государственной независимости Азербайджана. 18 октября 1991 года Верховный Совет Азербайджана принял Конституционный акт о государственной независимости Азербайджанской Республики.

Современную устойчивую форму политическая система Азербайджана обрела после 1995 года. Поэтому имеет смысл осуществить краткий ретроспективный обзор становления азербайджанского парламентаризма.

В августе 1995 года Милли меджлис страны принимает новый избирательный кодекс, в соответствии с которым высший законодательный орган формируется из 125 депутатов на смешанной основе (100 депутатов по партийным спискам, 25 - выдвигаются по мажоритарному принципу из своих избирательных округов). Первоначально согласно первой редакции закона и на период выстраивания партийной системы Азербайджана в парламент попадали партии, преодолевшие барьер в 8% голосов

избирателей. В ходе выборов 12 ноября 1995 года уверенную победу одержала партия Гейдара Алиева, партия сторонников реформ и модернизации - "Ени Азербайджан". Одновременно с выборами состоялся и всенародный референдум, принявший новую Конституцию страны, разработанную международной командой юристов и специалистов президентской администрации. В 1997 году в Азербайджане впервые в истории Востока была отменена смертная казнь. По предложению президента Гейдара Алиева парламент неоднократно принимал акты амнистии, содействуя тем самым возвращению тысяч людей к своим семьям. Новый парламент формирует юридическую базу экономических и социально-политических реформ, проводимых по инициативе Гейдара Алиева, а также активно завоевывает авторитет на международной парламентской арене. Уже к 1998 году делегация азербайджанского парламента получает статус наблюдателей в Совете Европы.

В том же году вторую уверенную победу на президентских выборах вновь одерживает Гейдар Алиев. Партийная система Азербайджана оказалась устойчивой и сформированной, поэтому общенациональный лидер Азербайджана параллельно с реформами начал процесс постепенной либерализации политической жизни, расширения доступа граждан в большую политику. В 1999 году состоялись первые в истории республики муниципальные выборы, которые прошли в полном соответствии с современными европейскими нормами. Вполне логично, что Милли меджлис развивает на этом фоне активное сотрудничество с европейскими депутатами. В парламенте на постоянной основе начали проводиться семинары, научно-практические конференции по проблемам становления правового государства и деятельности неправительственных организаций. Значительное внимание в этой работе уделялось правам беженцев и вынужденных переселенцев из зоны карабахского конфликта. Ставились также вопросы прав женщин, их присутствия в структурах исполнительной власти, обсуждались реформы в социальном и гражданском законодательстве. На азербайджанский язык переводились международные конвенции и документы ООН. Такая целенаправленная политика руководства страны позволила азербайджанским депутатам получить и успешно усвоить опыт международных публичных дебатов, расширить свой политический кругозор и занимать достойное место на международных конференциях. В результате спустя всего несколько лет, что по историческим меркам означает "очень быстро", это привело к тем достижениям, что мы имеем сегодня: азербайджанские парламентарии умело и авторитетно отстаивают интересы своего государства на всех ведущих мировых площадках от ПАСЕ до ОИК.

Рубеж столетий, 2000 год, ознаменовался тем, что Азербайджан был официально принят в полноправные члены Совета Европы. В ноябре были назначены выборы в Милли меджлис второго созыва. Накануне Гейдар Алиев направил в парламент серьезные изменения в законы "О выборах" и "О Центральной избирательной комиссии". Согласно новой редакции минимальный процент голосов, необходимых для прохождения в парламент, снизился до 6%. К предвыборной подготовке было допущено 19 партий, из которых 13 смогли собрать нужное количество подписей. Понимая необходимость расширения доступа граждан к выборам, Гейдар Алиев обратился в ЦИК с просьбой допустить к выборам все партии, собравшие подписи для регистрации. После тщательной проверки избирательная комиссия зарегистрировала 409 кандидатов в депутаты. Эти выборы, как и последующие выборы 2005 года, выиграла правящая партия "Ени Азербайджан", однако с тех пор азербайджанский парламент оставался многопартийным органом, рождающим консенсусные решения в ходе активных дебатов.

Милли меджлис Азербайджана традиционно являлся "местом для дискуссий" и столкновений различных позиций. Таким он остается и сегодня. С 2000 по 2010 год парламент принял более 2000 законов, деклараций и постановлений, ратифицировал множество международных соглашений. Милли меджлис является активным участником ПАСЕ, Межпарламентского союза, Парламентской ассамблеи ОБСЕ; азербайджанские депутаты выступают лидерами во многих парламентских дискуссиях государств-членов СНГ, Организации Исламской Конференции, Черноморского экономического сообщества и других авторитетных международных структур. В Милли меджлисе третьего созыва действовали рабочие группы по связям с парламентами более 70 стран мира. Особый уровень союзнических отношений у азербайджанских парламентариев сложился с российскими коллегами. В 2001 году было подписано соглашение между Милли меджлисом и Советом федерации, а в 2003-м создана межпарламентская комиссия, которая провела около десяти заседаний. Одним из влиятельных азербайджанских депутатов является председатель Русской общины Азербайджана Михаил Забелин.

В середине 1990-х у Азербайджана появился шанс восстановить прерванные традиции парламентаризма, войти в семью стран демократического выбора. Безусловно, из правил есть исключения, но, как представляется, парламентский путь развития - это в целом единственно возможный путь продвижения общества к правовому государству. Что бы ни говорили в защиту или в отрицание практики парламентаризма, факт остается фактом: такая форма процветала победным маршем по большинству цивилизованных стран мира, наложив неизгладимый отпечаток на конституции республиканского типа.

Но становление подлинного парламентаризма, полномасштабное развертывание его социально-правового потенциала - это процесс длительный, требующий кропотливого анализа как мирового опыта парламентского представительства, так и тех местных условий, в которых данная практика должна

реализовываться. То есть необходимо сближение национальных традиций власти и управления с практикой классических парламентских демократий. Решению данной задачи способствует развитие парламентской законотворческой деятельности. Азербайджанский парламент принял сотни законов, направленных на обеспечение качества жизни, на охват современным эффективным и демократическим законодательством в максимальной степени всей хозяйственной и социально-экономической жизни страны.

Сложившаяся в Азербайджане модель устройства государственных органов обеспечивает разделение властей, их сбалансированность, правда, с определенным смещением "центра тяжести" в сторону исполнительной власти и президентской вертикали. Как и во всех новых независимых государствах, данное обстоятельство можно объяснить условиями постсоветского транзита, историческими и геополитическими особенностями страны, а также отсутствием в Азербайджане 1990-х нужного уровня ответственности, самоконтроля и политической культуры в массах, что особенно наглядно проявлялось в среде оппозиции. Однако правящая элита, инкорпорируя в свои ряды активную и образованную молодежь, постепенно изменила эту ситуацию, и вскоре, после выборов 2005 года, даже у политиков нижнего и среднего уровня мы наблюдаем повышение уровня парламентской культуры.

В течение 2005–2010 годов Милли меджлисом была существенно расширена правовая база осуществляемых в стране реформ. Особое место в деятельности Милли меджлиса занимали вопросы, связанные с социальной защитой населения. В числе других важных документов, несомненно, следует отметить и "Военную доктрину Азербайджана", в которой нашли отражение такие вопросы, как военные угрозы в регионе, агрессия Армении в отношении Азербайджана, задачи, которые стоят в связи с этим перед Вооруженными силами Азербайджана, вопросы будущей стратегии военного строительства и международного военного сотрудничества.

Азербайджанские законы базируются на национально-нравственных ценностях азербайджанского народа, но вместе с тем опираются и на законодательный опыт передовых демократических стран. В процессе разработки законодательных актов принимаются во внимание предложения и рекомендации международных организаций, в первую очередь Совета Европы, Евросоюза, ОБСЕ, Всемирного банка и др. Так, конституционные законы "Об уполномоченном по правам человека", "О регулировании реализации прав и свобод человека", а также законы "О свободе собраний", "О средствах массовой информации", "О получении информации", "О гарантиях гендерного равенства" и другие были подготовлены Милли меджлисом совместно с международными организациями.

Состоявшиеся на днях в Азербайджане парламентские выборы - серьезный повод для того, чтобы отследить динамику изменений общественно-политических процессов в стране, выделить новые риски и вызовы, перед которыми в начале XXI века оказалось новое независимое государство. В чем состоят эти вызовы, если отталкиваться от опыта Азербайджана? Первое, что необходимо отметить - приход в политическую жизнь нового активного поколения избирателей, которое ментально уже формировалось в эпоху независимости. Оно исповедует совершенно иные взгляды, имеет новые предпочтения, нежели старшие и средние поколения, впитавшие ценности советского прошлого. К новому избирателю необходимо относиться чрезвычайно внимательно, системно отслеживать те внутренние процессы, которые происходят в рамках этой молодежной среды. То внимание, которое в Азербайджане уделяется молодежной политике, показывает, что руководство страны прекрасно понимает глубину проблемы, осознает необходимость, с одной стороны, более активно вовлекать молодежь в политику, а с другой, передавать позитивный опыт старших, воспитывая молодежь в духе патриотизма и государственничества. Эта задача, как мы знаем, схожим образом рассматривается и в России. Азербайджанские парламентарии активно содействуют созданию между молодежью России и Азербайджана постоянных точек коммуникации, развитию культурных и гуманитарных связей, с тем, чтобы формат стратегического партнерства, установившийся между двумя странами, был бы воспроизведен в следующих поколениях.

Вторая тенденция, которую можно наблюдать в современном азербайджанском обществе: политика не только молодеет, но обретает все более очевидные формы гражданской активности. В сохранении степени прозрачности и честности проводимой избирательной кампании большую роль стал играть неправительственный сектор. Участие представителей гражданского сектора, неправительственных организаций в предвыборных процедурах - это и есть лучшее лекарство от чрезмерного администрирования, желания некоторых чиновников отодвинуть общество от контроля за электоральным процессом.

Меняется облик политических партий. Если в 1990-е и даже в начале нулевых годов это были достаточно рыхлые движения, многие из которых создавались как партии-предприятия одного лидера, нацеленные только на участие в текущих парламентских выборах, то теперь мы видим, что у наиболее сильных и авторитетных организаций происходит трансформация, подчиненная четким программным установкам, вырабатываются новые инструменты политической борьбы. В центре этих перемен оказываются правящие партии, как наиболее массовые и организованные политические силы. В этом и состоит, по большому счету, причина политического успеха "Еди Азербайджан" и ее массовой поддержки со стороны избирателей. "Еди Азербайджан" - это партия действия, которая не занимается социальной или

околополитической риторикой, рассчитывая на популистские лозунги, а выступает как влиятельная и ответственная общественная сила, непосредственно участвующая в реализации стратегических программ президента Ильхама Алиева.

На азербайджанском опыте мы видим, насколько глубоки перемены, осуществленные как в структуре власти, так и в формате отношений между правящей партией и обществом. Поэтому поддержка, которую избиратели оказали "Ени Азербайджан" на ноябрьских выборах 2010 года, это, прежде всего, результат серьезных изменений, которые произошли в восприятии обществом роли и места партийных структур в решении наиболее насущных проблем, стоящих перед страной. Азербайджан четко обозначил контуры своего будущего в политической, экономической и социальной сферах, свое осознанное стремление превратиться в конкурентоспособное государство с высокими стандартами качества жизни и широкого доступа граждан к политике.

Вновь избранному парламенту предстоит закончить начатую судебную реформу (в частности, согласно принятому в 2000 году Уголовно-процессуальному кодексу Азербайджана предусмотрено создание института суда присяжных). Внутри правящей партии обсуждаются перспективы закона о выборах мэра Баку (подобный шаг сделали другие страны Южного Кавказа). Для улучшения позитивного образа страны, Азербайджану будет выгодно присоединиться и к Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (данный вопрос также поднимался авторитетными депутатами "Ени Азербайджан").

Очевидно, что ключ к национальному процветанию Азербайджана находится в соединении трех базовых начал: эффективного государства, сильного гражданского общества и такого фактора, как национальный лидер, Ильхам Алиев, модернизировавший традиции власти своего отца - общенационального лидера Гейдара Алиева. При этом совершенствование азербайджанской политической системы, иными словами, поддержание интегрированного единства стабильной власти во благо экономического и общественного прогресса - это постоянный процесс неуклонного совершенствования, устремленный в будущее.