

### Список литературы

Бабичев И.В. 2010. Вид на ТОС из Госдумы. — *Муниципальная Россия*. № 7. С. 99-103.

Калачев В.Ю., Ляхов В.П., Овакимян М.А. 2011. *Территориальное общественное самоуправление как инструмент социально-экономического развития муниципального образования (опыт Ростовской области)*: монография. Ростов н/Д: ИЦ ДГТУ. 161 с.

Керсанов О.В. 2011. ТОС как социально-организационная модель развития местного сообщества. — *Муниципальная Россия*. № 7 (23). С. 12-18.

Слюняев И.Н. 2010. ТОС — движущая сила местного развития. — *Муниципальная Россия*. № 4 (10). С. 23-27.

Шукина М.Ю. 2014. Инициативы территориального общественного самоуправления в российских экопоселениях. — *Власть*. № 8. С. 62-65.

LYAKHOV Viktor Pavlovich, Cand.Sci.(Pol.Sci.), Doctoral Candidate of South Russian Institute of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (Pushkinskaja str., 70, Rostov-on-Don, Russia, 344002)

## TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIAN REGIONS IN SITUATION OF REFORMING THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: ACHIEVEMENTS AND RISKS OF IMITATION

**Abstract.** The relevance of such form of self-organization as the territorial public self-government allows predicting its further effective development. However, in the light of recent trends the risks of the territorial public self-government transformation associated with increased political engagement of territorial public self-government leaders and formation of pro-regime character of the functioning of these NGOs are clearly visible. And these tendencies reduce the level of mass confidence to them because such forms of self-organization are not perceived as appropriate to the essence of local self-government. This article is devoted to the study of the validity of the reflections of the author.

**Keywords:** local self-government, territorial public self-government, territorial public self-government movement, social activity, social participation, self-organization

---

### УДК 332.1 (517.3)

РОДИОНОВ Владимир Александрович — к.полит.н., докторант кафедры истории и регионоведения стран Азии Бурятского государственного университета (670000, Россия, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Ранжурова, 6а; vladimir198025@yahoo.com)

## ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ МОНГОЛИИ: ФОРМАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ И НЕФОРМАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ

**Аннотация.** В статье рассматриваются основные характеристики политического процесса в Монголии после ее отказа от социалистической модели развития. Существующие демократические институты не всегда отвечают политическим реалиям Монголии, а неформальные практики борьбы за власть (непотизм, политизация государственно-административного аппарата, электоральная коррупция и др.) доминируют в политическом процессе. Это приводит к снижению эффективности государственного управления и тормозит социально-экономическое развитие страны.

**Ключевые слова:** Монголия, политический процесс, политические институты, неформальные практики

Согласно распространенным экспертным оценкам, современная Монголия представляет собой яркий пример удачного демократического транзита [Гольман 2013: 15; Dierkes, Jargalsaikhan; Fish 2001: 323-324; Sabloff 2002: 19]. Эти оценки, как правило, основываются на анализе формальных институтов политического процесса – свободных состязательных выборов, принципа разделения властей, многопартийности, широких политических и гражданских прав и свобод и др. Однако, несмотря на столь значимые успехи, эффективность существующей политической системы, способность правящих кругов существенно повысить благосостояние населения и решить наиболее значимые для страны задачи периодически подвергаются сомнению [Батчимэг 2014; Reeves 2011: 453-471; Rossabi 2005: 246-252]. Все это заставляет по-новому взглянуть на содержание политического процесса в Монголии и проанализировать адекватность формальных институтов и норм демократии монгольским политическим реалиям.

Одной из важнейших характеристик политического процесса в постсоциалистической Монголии может быть назван крайне низкий уровень стабильности правительства. За последние 22 года, начиная с 1992 г., когда была принята ныне действующая Конституция, монгольское правительство возглавляли 14 премьер-министров, включая назначенного на этот пост в ноябре 2014 г. Ч. Сайханбилэга. Из них только два главы правительства (П. Жасрай и Н. Энхбаяр) проработали полный срок своих полномочий, т.е. по 4 года. Остальные премьер-министры покидали свои посты досрочно, как правило, из-за межпартийных и внутрипартийных противоречий. В результате средний срок работы премьер-министра в Монголии составляет менее 2 лет.

Одним из факторов подобной нестабильности является неэффективный конституционный механизм взаимодействия между различными ветвями власти. Согласно Конституции страны, Монголия является парламентской республикой. В частности, премьер-министр назначается на этот пост членами вновь избранного парламента страны – Великого государственного хурала (ВГХ). В то же время, в отличие от классических парламентских республик, назначенный глава правительства не имеет возможности самостоятельно формировать состав своего кабинета. Данная прерогатива также принадлежит парламенту, а точнее, политическим партиям, получившим большинство по результатам выборов, а также фракциям внутри этих партий<sup>1</sup>. Такой механизм значительно снижает возможности премьер-министра эффективно направлять и контролировать деятельность министров своего правительства. Нередкими являются случаи, когда отдельные члены правительства своими высказываниями и даже действиями открыто противоречат позициям премьер-министра. Красноречивым примером подобной ситуации может быть назван конфликт, возникший в 2014 г. между премьер-министром Н. Алтанхуягом и министром промышленности и сельского хозяйства Х. Баттулгой по вопросу о приоритетах в области железнодорожной политики<sup>2</sup>.

Еще одним противоречием в механизме взаимодействия различных органов власти является допускаемое Конституцией совмещение одним человеком депутатских и министерских должностей<sup>3</sup>. Так, в ушедшем в ноябре 2014 г. в отставку правительстве Н. Алтанхуяга все министры, за исключением двух, были действующими членами парламента. Занимая депутатское и министерское кресла одновременно, влиятельные политики развязывают себе руки, становясь безответственными и неподконтрольными в своих действиях. По сути, эта норма, нарушающая один из принципов демократического правления – разделение властей, также ослабляет главу правительства в его отношениях с министрами-депутатами.

Кроме того, президент Монголии также имеет право вмешиваться в деятельность правительства. Согласно Конституции Монголии, кандидатуру на пост премьер-министра может принять или отклонить президент. Кроме того, президент воз-

<sup>1</sup> Конституция Монголии 1992 г. Доступ: <http://mongolnow.com/law1.html> (проверено 17.01.2015).

<sup>2</sup> Монгольские сайты напечатали открытое письмо члена ВГХ, экс-министра Х. Баттулги премьер-министру Н. Алтанхуягу. Доступ: <http://news.mongolnow.com/?p=3532> (проверено 17.01.2015).

<sup>3</sup> Конституция Монголии 1992 г. Доступ: <http://mongolnow.com/law1.html> (проверено 17.01.2015).

главляет Совет национальной безопасности (СНБ) – орган, имеющий право рассматривать стратегически значимые для страны ключевые вопросы. Например, решением СНБ под председательством президента Ц. Элбэгдоржа в 2011 г. было заблокировано ранее принятое постановление правительства С. Батболда о передаче права на разработку крупного угольного месторождения Таван Толгой российской, китайской и американской компаниям<sup>1</sup>.

Фактически полномочия исполнительной власти растворяются между правительством, парламентом и президентом, что делает государственную политику малоэффективной, а деятельность ведущих государственных органов власти – безответственной и неподотчетной.

Другой характерной чертой политического процесса в Монголии является регулярное использование ведущими политическими силами практики «чистки» государственно-административного аппарата по партийному принципу.

Начиная с первых парламентских выборов 1992 г., в Монголии наблюдается борьба между двумя ведущими политическими партиями – Монгольской народной партией (МНП)<sup>2</sup> и Демократической партией (ДП). От исхода этой борьбы зависит ответ на вопрос о том, представители какой партии займут наиболее влиятельные государственные посты, а также возглавят крупные государственные предприятия (например, «Эрдэнэт», «Улан-баторская железная дорога», «Эрдэнэс Таван Толгой»). В случаях, когда по результатам выборов формировалось однопартийное правительство (так было в 1992, 1996 и 2000 гг.) либо правительство коалиционное, но при явном доминировании одной партии (2012 г.), назначенные парламентом высшие чиновники во главе с премьер-министром начинали заниматься «чисткой» всего государственного аппарата от «инопартийных» или просто «не своих» работников. Если же исход выборов не давал возможности какой-либо партии единолично сформировать правительственный кабинет (2004, 2008 гг.), то образовывалось коалиционное правительство, которое также в первую очередь «расчищало» государственные посты для членов собственных партий, договорившись о соответствующих пропорциях.

Данный механизм замещения чиновничьих должностей породил стремление государственных служащих различных рангов искать партийной защиты и опеки, что сделало второстепенными собственно профессиональные качества людей при принятии их на работу. Как следствие, на значительную часть государственных должностей (начиная с министерских и заканчивая нижним звеном) назначались некомпетентные люди, аффилированные с победившей партией. Их основной задачей на полученных постах было подтверждение лояльности собственной партии в течение 4-летнего парламентского цикла. Естественно, это в корне противоречит основным принципам государственного аппарата, успешность работы которого зависит от компетентности его исполнителей, стабильности работы и преемственности в исполнении обязательств (в т.ч. международных), взятых при предыдущем правительстве.

В результате можно говорить о глубокой политизации деятельности государственных служб (министерств, агентств, ведомств, комитетов).

Схожим образом штатный аппарат ВГХ оказался подвержен влиянию сложившегося механизма замещения должностей. Фактическое отсутствие в составе парламентских служб непартийных профессиональных работников является источником произвольного манипулирования законодотворческим процессом со стороны политиков. Например, начиная с 1992 г., парламент был не в состоянии провести серьезные исследования и представить общественности соответствующие доклады по основным проектам развития стратегических месторождений полезных ископаемых и инфраструктуры. Исходя из популистских соображений в преддверии очередных парламентских выборов депутаты ВГХ приняли закон «О регулировании

<sup>1</sup> National Security Council Rejects Government's Draft Proposal on Tavantolgoi IA. URL: <http://www.business-mongolia.com/mongolia/2011/09/15/national-security-council-rejects-governments-draft-proposal-on-tavantolgoi-ia/> (accessed 17.01.2015).

<sup>2</sup> До ноября 2010 г. партия носила название «Монгольская народно-революционная партия».

иностранных инвестиций в стратегические отрасли», отпугнувший значительную часть инвесторов<sup>1</sup>.

Во многом в силу подобной практики «чисток» по партийному принципу оказавшиеся в оппозиции партии всю свою деятельность сводят к постоянным попыткам отправить в отставку действующее правительство. Например, МНП, оказавшаяся по итогам парламентских выборов 2012 г. в оппозиции, в течение 2 лет работы правительства ДП во главе с Н. Алтанхуягом 6 раз поднимала вопрос об отставке того или иного члена правительства и 2 раза — премьер-министра. На обсуждение этих вопросов было потрачено в общей сложности 94 дня, что оказалось в 1,5 раза больше всего срока работы одной сессии парламента.

Неотъемлемым атрибутом политического процесса в Монголии является доминирование в нем бизнес-группировок<sup>2</sup>, чьи интересы зачастую преобладают над более широкими общественными, государственными и даже партийными интересами. Доступ к процессу принятия значимых решений, возможность лоббирования собственных коммерческих интересов и правовой иммунитет являются ключевыми мотивами для богатейших людей страны избираться в парламент и становиться членами правительства. Институциональным оформлением бизнес-группировок, как правило, являются внутрипартийные фракции, каждая из которых заинтересована в продвижении своих членов в состав правительства и иные государственные органы. Так, при формировании кабинета Н. Алтанхуяга число министров впервые в истории современной Монголии достигло 17. В первую очередь это было обусловлено необходимостью удовлетворить все требования и амбиции многочисленных фракций внутри победившей на выборах ДП.

Особенно острый характер борьба за доступ к ключевым государственным постам приняла с середины нулевых годов, когда монгольская экономика начала переживать бум, связанный с развитием горнорудной отрасли. Приток в экономику страны значительных инвестиций и доходов от экспорта минеральных ресурсов резко увеличил значимость государственных институтов, отвечающих за распределение и перераспределение бюджетных средств, налоговые сборы, выдачу лицензий и проведение тендеров.

Подобная ситуация стала возможна во многом благодаря отсутствию прозрачности при финансировании политических партий, их избирательных кампаний, деятельности в целом. Хотя в Концепции национальной безопасности Монголии прописана задача контроля над финансовой деятельностью политических партий, на практике ситуация оказалась иной. Политические партии равнодушно относятся к отчетам о финансировании своей предвыборной деятельности и работы между избирательными кампаниями. Практически никак не контролируемое финансирование богатыми гражданами собственной избирательной кампании или кампаний своих друзей и деловых партнеров становится основным механизмом формирования и воспроизводства политических бизнес-группировок в высших органах власти. Кроме того, мажоритарная система голосования<sup>3</sup>, в рамках которой каждый депутат представляет свою территорию, во многом усложняет характер финансирования партий, поскольку избирательная кампания партии в этом случае разбивается на целую группу малых кампаний, где кандидаты в депутаты стремятся обеспечить победу исключительно себе и «попутно» — победу партии.

Яркий пример сращивания политической власти и крупного бизнеса страны дают нам следующие цифры. Общее состояние всех членов ВГХ 6-го созыва может быть приравнено к 7,6% ВВП страны в 2012 г. [White 2013]. Иными словами, политические партии в Монголии стали формальным легитимным прикрытием для влиятельных бизнес-группировок или отдельных лиц, заинтересованных в обеспечении собственных интересов через партийные институты.

<sup>1</sup> The Law on Foreign Investment Regulation to Be Amended. URL: <http://english.news.mn/content/104744.shtml> (accessed 17.01.2015).

<sup>2</sup> В монгольском обществе лидеры данных группировок неофициально именуются олигархами (монг. — олигархчуд).

<sup>3</sup> За исключением парламентских выборов 2012 г., в ходе которых применялась смешанная система голосования, в Монголии использовалась исключительно мажоритарная система.

Следствием господства бизнес-группировок внутри партий стал низкий уровень партийной дисциплины. Руководствуясь личными интересами, лидеры внутрипартийных фракций противоречат принятым программам и принципам высших партийных органов. Квинтэссенцией отсутствия партийной дисциплины стало голосование значительной частью депутатов ВГХ от ДП за отставку с поста премьер-министра Н. Алтанхуяга – на тот момент председателя ДП<sup>1</sup>.

В отношении крупных общенациональных проектов (таких, как разработка угольного месторождения Таван Толгой или медного месторождения Оюу Толгой) со стороны бизнес-группировок наблюдается тактика взаимных «подножек», тормозящая какие-либо конструктивные действия в направлении реализации данных проектов. Объясняется это нежеланием группировок допустить к наиболее экономически значимым ресурсам страны кого-либо из своих конкурентов. Подобная модель взаимоотношений между фракциями используется и в отношениях с иностранными инвесторами, регулярно получающими неверные и даже заведомо ложные сигналы от монгольской стороны по вопросам разработок крупных проектов. Более того, чтобы аннулировать ранее заключенные договоренности с иностранцами, активно используются геополитические и патриотические лозунги, призванные убедить общественное мнение в правильности действий.

Наконец, процесс принятия решений по наиболее значимым политическим и экономическим вопросам носит нетранспарентный характер. Формально в монгольском законодательстве прописан четкий механизм принятия решений, а каждый вопрос может быть подвержен публичному обсуждению и общественной экспертизе. Однако на практике процессы принятия решений отданы на откуп влиятельным политическим и бизнес-группировкам, предпочитающим неформальные переговоры и сделки с использованием личных связей и финансовых ресурсов.

Это, в свою очередь, порождает благодатную почву для активного использования популизма в качестве средства ведения предвыборной кампании. Последние избирательные кампании в ВГХ в 2008 и 2012 гг. были отмечены особо явными попытками «заигрывания» с массами, избирателями, в т.ч. с использованием инструментов электоральной коррупции. В период выборов в парламент 2008 г. обе ведущие партии (МНП и ДП) обещали своим избирателям раздачу денег в размере 1,5 млн тугриков на человека в случае с МНП и 1 млн тугриков в случае с ДП. Основным источником этих раздач, по словам политиков, должны были стать доходы от горнорудной отрасли, которая на тот момент переживала бум<sup>2</sup>. Другим примером электоральной коррупции в преддверии избирательной кампании 2012 г. является раздача действовавшим на тот момент правительством С. Батболда каждому гражданину Монголии по 21 тыс. тугриков в месяц из средств фонда «Развитие человека»<sup>3</sup>.

Описанные выше механизмы борьбы за власть и ее удержание приводят к ослаблению государственных институтов, становящихся инструментами в руках бизнес-группировок и отдельных политиков. Это, в свою очередь, стимулирует рост коррупционной составляющей в политическом процессе, неэффективность государственной политики, в т.ч. при решении социальных и экономических проблем.

Таким образом, несмотря на заметные успехи в деле демократизации, содержание и сущность политического процесса в современной Монголии оказались далеки от идеалов теоретиков демократического развития. Характерной чертой политического процесса в Монголии остаются широко распространенные nepотизм и подмена общественных интересов личными и узкогрупповыми. Это, в свою очередь, порождает и делает популярными призывы к превращению страны в президентскую республику во главе с сильным и ответственным лидером [Родионов 2012: 226].

<sup>1</sup> Кто станет следующим премьер-министром? 2014. – *Монголия сегодня*. 07.11.

<sup>2</sup> Монголия: что стоит за обещаниями о «дарах родины» и «драгоценной доле». Доступ: [http://www.ovasia.ru/mongolia-pressa\\_2008+M55ca7d50188.html#1](http://www.ovasia.ru/mongolia-pressa_2008+M55ca7d50188.html#1) (проверено 17.01.2015).

<sup>3</sup> С 1 апреля начнут выдачу наличных денег и акций. 2012. – *Монголия сегодня*. 27.02.

### Список литературы

- Батчимэг М. 2014. Необходимо изменить Конституцию, которая «производит» фракции. — *Монголия сегодня*. 21.10.
- Гольман М.И. 2013. Монголия. Демократы снова у власти. — *Азия и Африка сегодня*. № 3. С. 11-16.
- Родионов В.А. 2012. Президентская власть в политической системе Монголии. — *Вестник Бурятского государственного университета*. Сер. Философия, социология, политология, культурология. Вып. 6а. С. 223-227.
- Dierkes J., Jargalsaikhan M. Mongolian Election: Bumpy Road, but Heading in the Right Direction. URL: <http://www.asiapacificmemo.ca/mongolian-election-bumpy-road-but-heading-in-the-right-direction> (accessed 17.01.2015).
- Fish S. 2001. The Inner Asian Anomaly: Mongolia's Democratization in Comparative Perspective. — *Communist and Post-Communist Studies*. No 3. P. 323-338.
- Reeves J. 2011. Mongolia's Environmental Security. — *Asian Survey*. Vol. 51. No 3. P. 453-471.
- Rossabi M. 2005. *Modern Mongolia. From Khans to Commissars to Capitalists*. Los Angeles; London: University of California Press. 397 p.
- Sabloff P. 2002. Why Mongolia? The Political Culture of an Emerging Democracy. — *Central Asian Survey*. No 21. P. 19-36.
- White B. 2013. The Wealth of Parliament Redux: What's It Worth? — *Mongolist*. November 11. URL: <http://www.themongolist.com/blog/parliament/79-the-wealth-of-parliament-redux.html> (accessed 17.01.2015).

RODIONOV Vladimir Alexandrovich, *Cand.Sci.(Pol.Sci.)*, Doctoral Candidate of the Chair of Asian History and Regional Studies, Buryat State University (Ranzhurova str., 6a, Ulan-Ude, Republic of Buryatia, Russia, 670000; vladimir198025@yahoo.com)

## POLITICAL PROCESS IN POST-SOCIALIST MONGOLIA: LEGAL INSTITUTIONS AND INFORMAL PRACTICES

**Abstract.** The paper is devoted to the study of the main features of the political process in post-socialist Mongolia. Despite the formal democratic institutions there are some controversial and informal practices within Mongolia's political process. One of them is an ineffective check and balances system that creates a weak government. Another one is a bunch of self-interested politicians and business factions that dominates in the domestic politics. The third feature is an absence of government's ability to make the long-term policy because it has been weakened by politicization of public service. As a result, key policy-making areas are understaffed with career technocrats while overall posts were filled with party-affiliated officials chasing benefit within the four-year election cycle. It leads to weakening of state institutions, and inefficiency of state policy, including the social and economic problems.

**Keywords:** Mongolia, political process, legal institutions, informal practices