

УДК 329.3(517.3)

РОДИОНОВ Владимир Александрович — кандидат политических наук, доцент кафедры истории и регионоведения стран Азии, Бурятский государственный университет (670000, Россия, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Ранжурова, 6а; vladimir\_198025@mail.ru)

## ПАРТИЙНЫЕ ФРАКЦИИ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ СОВРЕМЕННОЙ МОНГОЛИИ

**Аннотация.** В данной статье исследуются партийные фракции как феномен современной монгольской политики. На основе опыта последних десятилетий выявляются основные причины появления фракций внутри политических партий Монголии. Автор описывает механизмы воспроизводства партийных фракций и их взаимодействие с формальными институтами. В заключение выводится связь между деятельностью партийных фракций и политическими и экономическими проблемами, с которыми сталкивается монгольское общество.

**Ключевые слова:** Монголия, политический процесс, партийные фракции, неформальные институты

Политический процесс в современной Монголии, как и в большинстве стран мира, не может быть объяснен функционированием и взаимодействием исключительно формальных институтов. Деятельность политических акторов развивается не только в рамках правовых норм, но и на основе неформальных правил игры, способных определять политическую ситуацию. Более того, при определенных обстоятельствах неформальные институты могут оказывать значительное влияние на функционирование институтов формальных — парламента, правительства, политических партий.

История двух ведущих политических партий современной Монголии — Монгольской народной партии (МНП)<sup>1</sup> и Демократической партии (ДП) — наглядно продемонстрировала, что наряду с формальными органами управления внутри них существуют и играют заметную роль фракции, т.е. неформальные группы, оказывающие значительное влияние на процесс принятия общепартийных решений.

Впервые о наличии фракций внутри МНП стали говорить, когда в 1996–1997 гг. Н. Энхбаяр, поддержанный частью однопартийцев, стал претендовать на пост председателя партии. Основным оппонентом Н. Энхбаяра стал Н. Багабанди, избранный в 1997 г. президентом Монголии<sup>2</sup>. Проявлением противостояния групп Н. Энхбаяра и Н. Багабанди стали открытые дискуссии по вопросу о совмещении депутатских и министерских должностей в начале нулевых годов. В результате этих событий в МНП стали выделять неформальные фракции Н. Энхбаяра и Н. Багабанди [Severinghaus 2001: 65]. В 2006 г. на VI партконференции МНП де-факто были обозначены уже четыре внутрипартийные группы, объединившиеся вокруг сильных лидеров: группа действовавшего на тот момент президента Н. Энхбаяра, группа премьер-министра М. Энхболда (так называемые «столичные»), группа спикера ВГХ Ц. Нямдоржа и группа генсека МНРП С. Баяра<sup>3</sup>.

Пожалуй, самым ярким примером открытого противостояния внутри пар-

<sup>1</sup> До ноября 2010 г. партия официально именовалась Монгольская народно-революционная партия (МНРП).

<sup>2</sup> N. Enkhbayar vs N. Bagabandi. URL: <http://www.business-mongolia.com/mongolia/2011/01/18/political-parties-in-mongolia/> (accessed 15.11.2016).

<sup>3</sup> Why the MPRP wants to change its name? URL: [http://ubpost.mongolnews.mn/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5359&Itemid=41](http://ubpost.mongolnews.mn/index.php?option=com_content&task=view&id=5359&Itemid=41) (accessed 15.11.2016).

тии, приведшего в конечном итоге к ее расколу, стали обстоятельства президентской кампании 2009 г. Тогда официально выдвинутую от МНП кандидатуру Н. Энхбаяра фактически саботировал председатель партии С. Баяр. Эти обстоятельства сыграли не последнюю роль в конечном проигрыше Н. Энхбаяра на президентских выборах. Спустя год XXV партийный съезд поддержал инициативу генерального секретаря партии У. Хурэлсуха о возвращении ей прежнего названия – Монгольская народная партия<sup>1</sup>. Однако Н. Энхбаяр и его сторонники выступили против данного решения и в 2011 г. образовали новую партию под прежним названием – Монгольская народно-революционная партия (МНРП).

ДП, как и МНП, также не избежала фракционности. Отправной точкой в процессе создания ДП стали события 1990 г., когда молодые интеллектуалы объединились в Монгольский демократический союз и вскоре на его основе официально зарегистрировали ДП. Проигрыш на парламентских выборах 1992 г. подтолкнул ДП к объединению с идеологически близкой ей Монгольской партией национального прогресса (МПНП) для участия в выборах 1996 г. под названием Монгольская национально-демократическая партия (МНДП). Именно внутри МНДП начали открыто заявлять о себе фракции, образовывавшиеся так же, как и в МНП, вокруг сильных лидеров. Основное противостояние в 1996–2000 гг. было между группой сторонников М. Энхсайхана (в 1996–1998 гг. – премьер-министр) и Ц. Элбэгдоржа (на тот момент – председатель МНДП). В результате партия де-факто распалась, а очередные парламентские выборы выиграла МНП.

6 декабря 2000 г., когда 5 оппозиционных МНП политических партий объединились в единую партию, была повторно образована ДП. Председателем партии стал один из лидеров демократического движения Д. Дорлигжав. Именно на основе прежних партий, образовавших ДП, были сформированы фракции. Одной из наиболее многочисленных и влиятельных фракций внутри ДП является «Полярная звезда» (Алтан гадас), созданная на основе Монгольской социал-демократической партии. Другой влиятельной фракцией выступает Монгольский демократический союз (Монголын ардчилсан холбоо) – бывшая МНДП. Фракция национального прогресса является продолжением бывшей МПНП. В качестве еще одной влиятельной фракции внутри ДП можно назвать «Сокол» (Шонхор), которую возглавляет спикер ВГХ 6-го созыва (2012–2016 гг.) З. Энхболд.

Именно перманентное противостояние данных фракций можно назвать одной из черт современной ДП, что нередко приводит к общепартийным поражениям и негативно сказывается на имидже всей партии.

Каналами формирования и воспроизводства фракций следует признать кланово-родственные и земляческие связи. В монгольском политическом пространстве прослеживается кооперация тех или иных политиков на основе общего регионального происхождения. Например, выделяют так называемую ховдскую группу, т.е. выходцев из Ховдского аймака Монголии, расположенного на западе страны, в числе которых ныне действующий президент Ц. Элбэгдорж, спикер ВГХ с 2008 по 2012 г. Д. Дэмбэрэл, бывший премьер-министр Р. Амаржаргал, ряд известных предпринимателей. Также выделяют выходцев из Завханского (например, первый и второй президенты Монголии П. Очирбат и Н. Багабанди) и Архангайского (Р. Гончигдорж, Н. Батбаяр) аймаков [Chingis 2010].

Сомоны (административная единица, составляющая аймак) имеют собственные местные советы, которые являются организационными формами региональных диаспор. Основной задачей советов является поддержка своего сомона через консолидацию выходцев из него, занимающих заметные позиции в политике,

<sup>1</sup> Кажется, С. Баяр, С. Батболд и У. Хурэлсух объявили о том, что объединяют свои силы. – *Монголия сегодня*. 30.09.2014.

бизнесе, науке, культуре, спорте. Данные социальные сети обеспечивают материальную и моральную поддержку землякам, включая помощь в продвижении по государственной службе и в предвыборной борьбе. Местные советы можно рассматривать в качестве культурных форм, посредством которых происходит политическая мобилизация [Туяа 2015].

Определенную роль в деле политической консолидации и группирования играет этнорегиональный фактор. Не последнее место в деле формирования фракций занимают школьные и университетские узы политиков. Так, МСДП, на основе которой появилась фракция в ДП «Алтан гадас», возникла из числа университетских преподавателей математики и физики.

Однако главным фактором, обусловившим институционализацию и регулярное воспроизводство внутрипартийных фракций в политическом процессе Монголии, является их тесная связь с крупным бизнесом. Согласно Конституции Монголии, формирование кабинета министров является прерогативой победившей на парламентских выборах политической партии (ст. 39 п. 3)<sup>1</sup>. Кроме того, только парламентские партии имеют право выдвигать кандидатуры на президентских выборах. Подобный высокий политический статус делает партии привлекательными для различных бизнес-группировок. Доступ к процессу принятия значимых решений, возможность лоббировать собственные коммерческие интересы и правовой иммунитет являются для богатейших людей страны ключевыми мотивами для избрания в парламент и вхождения в состав правительств. Зачастую лидеры политических партий сами возглавляют эти группировки, концентрируя в своих руках административные и экономические ресурсы. В монгольском обществе данные политики неофициально именуется олигархами (олигархчууд). Иными словами, организационно бизнес-группировки, как правило, оформляются в виде внутрипартийных фракций, каждая из которых заинтересована в продвижении своих членов в состав правительства и другие государственные органы.

Представление об уровне сращивания политической власти и крупного бизнеса страны дают следующие цифры. Общее состояние всех членов ВГХ 6-го созыва в 2012 г., по подсчетам американского монголоведа Б. Уайта, может составлять до 7,6% ВВП страны [White]. В неофициальном списке 100 долларовых миллионеров Монголии, опубликованном монгольским общественно-информационным сайтом *24tsagt.mn*, больше половины либо бывшие, либо действующие члены парламента и правительства<sup>2</sup>.

Связь политических партий и крупного бизнеса во многом обеспечивается благодаря несовершенству законодательства в сфере финансирования политических партий. Хотя в Концепции национальной безопасности Монголии (в редакции 2010 г.) прописана задача контроля над финансовой деятельностью политических партий<sup>3</sup>, на практике ситуация выглядит иначе. Закон «О политических партиях» не содержит в себе конкретных требований по финансовой отчетности партий, ограничиваясь необходимостью проведения внутрипартийного аудита (ст. 20 п. 1)<sup>4</sup>. По данным монгольского политического аналитика Э. Гэрэлт-Ода, невозможно определить, какова доля пожертвований от частных лиц в общем

<sup>1</sup> Конституция Монголии. 2009. Улан-Батор: Хууль зүйн үндэсний тов. С. 49.

<sup>2</sup> «Монголын топ 100 тэрбумтан» баячуудын жагсаалт [Список богатей: «Топ-100 монгольских миллиардеров»]. Доступ: <http://www.24tsag.mn/content/19105.shtml> (проверено 15.11.2016).

<sup>3</sup> Монгол улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал [Концепция национальной безопасности Монголии]. – Официальный сайт министерства иностранных отношений Монголии. Доступ: <http://www.mfa.gov.mn/?p=14968> (проверено 15.11.2016).

<sup>4</sup> Улс төрийн намын тухай хууль [Закон о политических партиях]. Доступ: <http://www.legalinfo.mn/law/details/508> (проверено 15.11.2016).

перечне доходов политических партий, т.к. ни одна из них ни разу не выполнила требование закона «О политических партиях» предоставлять общественности раз в год финансовую отчетность<sup>1</sup>. В результате реальный объем средств, расходуемый партиями на избирательную кампанию, как правило, существенно превосходит официально заявленный. Незадекларированная разница, как правило, тратится на нелегитимное приобретение электоральной поддержки, в т.ч. на прямую покупку голосов, а сама борьба на выборах зачастую сводится к финансовому противостоянию богатых людей. Как итог, неконтролируемое 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.

В целом, в монгольском обществе сложилась атмосфера крайнего недоверия к честности и прозрачности предвыборных кампаний кандидатов в депутаты парламента. Монгольский эксперт Б. Эрдэнэдалай со ссылкой на данные социологического опроса фонда «Сант Марал» приводит следующие цифры: 87,5% респондентов в 2014 г. полностью согласились с тем, что «крупные доноры имеют очень сильное влияние на политиков», а избранные представители служат не избирателям, а интересам доноров. 91% опрошенных заявили, что не видели финансовый отчет политических партий в период между выборами [Эрдэнэдалай].

Фактором переплетения политики и бизнеса в Монголии нужно признать также практику использования государственных должностей и активов в собственных интересах. Значительную часть современной монгольской экономики составляют госпредприятия, находящиеся в прямом ведении отраслевых министерств. Таким, например, является горно-обогатительный комбинат «Эрдэнэт», 51% акций в котором принадлежит монгольскому государству. «Эрдэнэт» обеспечивает ежегодно около 20% всех валютных поступлений в госбюджет [Галбаатар 2008: 9]. Другой пример крупного госпредприятия – АО «Улан-Баторская железная дорога» (УБЖД), фактический монополист в сфере железнодорожного транспорта страны, находящийся в совместном ведении России и Монголии.

Контроль над крупными госпредприятиями дает политическим партиям ряд преимуществ. Во-первых, это административный ресурс, особенно значимый в предвыборные периоды. Например, тот, кто контролирует ГОК «Эрдэнэт», фактически управляет одноименным вторым по численности городом Монголии (около 90 тыс. жителей), а также ближайшими населенными пунктами. Во-вторых, финансовые и материальные ресурсы предприятий нередко используются для ведения предвыборных кампаний. В-третьих, доверительные отношения с руководством госпредприятий позволяют беспрепятственно выигрывать конкурсы на поставку различных товаров и предоставление всевозможных услуг.

Не менее значимыми стратегическими местами являются правительственные ведомства, ответственные за управление природными ресурсами. Особенно острый характер борьба за доступ к этим ключевым государственным постам приняла в нулевых годах, когда монгольская экономика начала переживать бум, связанный с развитием горнорудной отрасли. Рост мировых цен на уголь, медь, золото стимулировал приток в экономику страны значительных инвестиций и увеличение доходов от экспорта минеральных ресурсов. Это резко подняло значимость государственных институтов, отвечающих за распределение и перераспределение бюджетных средств, налоговые сборы, выдачу лицензий и проведение тендеров. Не случайно, согласно данным, полученным в рамках социологического исследования «Оценка и отчет о состоянии коррупции в Монголии»

<sup>1</sup> Улс төрийн намууд хаанаас санхүүждэг вэ? [Откуда финансируются политические партии?]. Доступ: <https://www.ulstor.mn/post/3105.html> (проверено 15.11.2016).

2007 г., одним из наиболее коррумпированных государственных институтов признается геологическая горная кадастровая служба при Департаменте нефти и полезных ископаемых [Болд 2008: 39].

Таким образом, институционализация фракций, во многом ставшая возможной по причине превращения политики в главный канал социальной мобильности и личного обогащения, приводит к ослаблению государственных институтов, становящихся инструментами в руках бизнес-группировок и отдельных политиков. Это, в свою очередь, стимулирует рост коррупционной составляющей в политическом процессе, приводит к неэффективности государственной политики, в т.ч. в деле решения социальных и экономических проблем.

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках международного научно-исследовательского проекта РГНФ-МОНМ «Энциклопедия российско-монгольских отношений», проект № 15-21-03008.*

### Список литературы

Болд Р. 2008. Социальные конфликты переходного периода Монголии. — *Социс. Социальные исследования*. № 4. С. 37-43.

Галбаатар Д. 2008. Доля совместного предприятия «Эрдэнэт» в развитии экономики Монголии. — *Горный информационно-аналитический бюллетень*. № 1. С. 9-17.

Туяа Ш. 2015. Нутгийн зөвлөл ба улс төрийн албан бус хүч [Местные советы и неформальные политические институты]. Доступ: <http://blogs.ucl.ac.uk/mongolian-economy/2015/12/18/нутгийн-зөвлөл-ба-албан-бус-улс-төрийн/> (проверено 15.11.2016).

Эрдэнэдалай Б.-У. Скудное регулирование политических финансов. Доступ: <http://mongolnow.com/politis-finance.html> (проверено 15.11.2016).

Chingis G. 2010. Some Powerful Local Groups in Mongolia. — *Ulaanbaatar Post*. 16.11.2010.

Severinghaus S. 2001. Mongolia in 2000: the Pendulum Swings Again. — *Asian Survey*. Vol. 41. P. 61-70.

White B. The Wealth of Parliament Redux: What's It Worth? URL: <http://www.themongolist.com/blog/parliament/79-the-wealth-of-parliament-redux.html> (accessed 15.11.2016).

*RODIONOV Vladimir Aleksandrovich, Cand.Sci.(Pol.Sci.), Associate Professor of the Chair of Asian History and Regional Studies, Buryat State University (6a Ranzhurova St, Ulan-Ude, Republic of Buryatia, Russia, 670000; vladimir198025@mail.ru)*

## PARTY FACTIONS IN THE CONTEMPORARY POLITICAL PROCESS OF MODERN MONGOLIA

**Abstract.** *The paper studies such phenomenon of contemporary Mongolian politics as the party factions. Based on the experience of recent decades the article reveals the main reasons for the emergence of factions within the political parties of Mongolia. The author describes the mechanisms of reproduction of party factions and their interaction with formal institutions. In conclusion, the paper shows the impact of the activity of party factions on political and economic problems faced by Mongolian society.*

**Keywords:** *Mongolia, political process, party factions, informal institutions*