

АТАНОВ Николай Иванович — доктор экономических наук, профессор Бурятского государственного университета (670000, Россия, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а)

ГОЛЕНКОВА Зинаида Тихоновна — доктор философских наук, профессор Института социологии ФНИСЦ РАН (117218, Россия, ул. Кржижановского, 24/35, корп. 5; golenko@isras.ru)

ЖЕЛЕЗНЯКОВ Александр Сергеевич — доктор политических наук, главный научный сотрудник Института востоковедения РАН (107031, Россия, г. Москва, ул. Рождественка, 12)

## СТАНОВЛЕНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ МОНГОЛИИ И РОССИИ В ПРОЕКЦИИ ДВУСТОРОННИХ ОТНОШЕНИЙ

**Аннотация.** Статья представляет собой рецензию на совместный труд двух авторов, Л. Болда из Монголии и С.В. Калмыкова из России, «Монголия – Россия: особенности политических процессов». Монография посвящена раскрытию особенностей политических процессов в Монголии и России в период становления в этих странах демократических институтов.

**Ключевые слова:** Россия, Монголия, политические процессы, двусторонние отношения, демократические институты

В монографии «Монголия – Россия: особенности политических процессов» нашли отражение не все аспекты политического процесса, экономических и гуманитарных межстрановых взаимодействий. Заслуга авторов – в создании прецедента раскрытия ключевых проблем имплантации демократических принципов, норм и правил в унитарные государственные системы Монголии и России. Кстати, авторы в предисловии подчеркнули, что «данный труд является частью их масштабного проекта, поэтапно осуществляемого на протяжении многих лет» [Болд, Калмыков 2017: 7]. По существу, это первая в новейшей истории монгольско-российских взаимоотношений работа по осмыслению процессов и итогов общественно-политической трансформации. Значительную актуальность прибавляет анализ влияния этих процессов на характер, интенсивность, формы и методы сотрудничества Монголии и России в XXI в. в двустороннем и трехстороннем (включая Китай) формате. основополагающим фактором выступает выбор общественно-политической модели государства. Авторы констатируют, что Монголия выбрала парламентско-президентскую модель, а Россия – президентско-парламентскую. Обе формы, по мнению авторов, «не привели к заметному улучшению уровня жизни населения. <...> До сих пор в обеих странах не созданы серьезные основы стабильного экономического роста. Это происходит на фоне значительного ослабления двусторонних межгосударственных экономических, культурных, образовательных связей» [Болд, Калмыков 2017: 6]. В чем же причина неудач в проведении реформ? Не результат ли это ошибочно выбранной модели государственного устройства и управления? Или это неправильное заимствование институтов успешных западных демократий? А может быть, адаптация западных демократий в евразийских государствах требует значительно большего временного периода, нежели прошедшие четверть века? Но если это так, то хватит ли выдержки у населения нести тяготы адаптационного периода, и не наступит ли разочарование в реформах с негативными последствиями? На основе теоретико-концептуального исследования и анализа фактологического материала авторы обосновывают и формируют свою версию объяснения этих жизненно важных вопросов, от которых зависит судьба новой Монголии и России.

Современные реалии глобализирующегося и регионализирующегося мира кардинально меняют архитектуру институтов власти и управления. Теоретико-концептуальным аспектам данного процесса посвящена первая глава.

Авторы сконцентрировались на анализе формально-правовых институтов. Дается обширный обзор классического институционализма и неинституционализма в системе политики и власти. Поскольку исполнителями государственной власти при демократическом устройстве являются политические партии, то в обоих государствах сложилась многопартийная система, в которой конкуренция между партиями за власть осуществляется через институт избирательного права. В неинституциональном течении известен постулат М. Вебера о высшем индивидуализированном рационализме политических акторов. «Партийная свита», конечно же, ждет от победы вождя личного вознаграждения – постов и других преимуществ. Поэтому для победы партии ближайшему окружению было необходимо максимально рационализировать свою работу [Болд, Калмыков 2017: 10]. Похоже, что М. Вебер еще в начале XX в. предвосхитил и спрогнозировал нынешнюю монгольскую и российскую многопартийную систему. На основе дескриптивного анализа авторы определяют ключевые институты политической системы, вокруг которых разгорается политическая борьба: это 1) формы распределения полномочий между органами государственной власти; 2) механизмы рекрутирования политических акторов (через избирательную систему и политические партии); 3) разграничение влияния между центром и регионами; 4) организация механизмов взаимодействия отношений с местным самоуправлением, гражданским обществом и государством [Болд, Калмыков 2017: 20].

В российской региональной проекции структура политических конфликтов развивалась в следующем порядке: 1) конфликты между губернаторами и федералами; 2) между губернаторами и законодательными собраниями; 3) между губернаторами и местным самоуправлением (главой крупнейшего ресурсообразующего города); 4) между губернаторами и группами лоббистов.

В последующем развитии политических институтов все эти конфликты нашли прописку в схемах партийного противостояния [Болд, Калмыков 2017: 22].

Помимо Монголии и России, феномен демократизации на постсоветском пространстве рассмотрен и в отношении восточноевропейских государств. Такое дополнение вызвано необходимостью целостного представления о постсоциалистических странах как об определенной исторической общности. Экономические реформы прошли в них по двум сценариям: по сценарию «шоковой терапии» (Польша, Болгария, Монголия, Россия, Румыния), связанной с либерализацией цен, приватизацией, сжатием денежной массы и др., и по умеренному сценарию сочетания рыночных преобразований с социальной политикой (Венгрия, Чехия). Из числа сторонников одномоментных перемен лишь Польша достигла ожидаемых результатов.

Серьезные социально-экономические проблемы, с которыми столкнулся постсоциалистический мир, показали отсутствие прямой связи между политической демократией и экономическим процветанием.

Таким образом, на постсоциалистическом пространстве выделились две модели: восточноевропейская и постсоветская. Для первой характерно преобладание парламентских форм правления, относительно развитая рыночная экономика, тесная интеграция с ЕС. Вторая группа состоит из стран, в которых политическая система тяготеет к сильному президентскому правлению, смешанной форме собственности, большему дистанцированию от стран Запада. Прецедентом в линейке азиатских постсоциалистических государств (Китай, КНДР, Вьетнам) выступает Монголия – единственная постсоциалистическая

страна, избравшая демократический путь развития [Болд, Калмыков 2017: 40–41].

Успешность «мягкой» демократической революции в Монголии обусловили высокая степень адаптивности кочевого общества к инновациям; буддийский характер комплиментарности и толерантности; благоприятная внешняя среда и поддержка, предоставленная западными партнерами, стимулирующими продвижение демократических ценностей [Болд, Калмыков 2017: 53].

Авторы считают, что успех демократической революции 1990 г. – это результат внутренних сил и процессов, несмотря на заимствование идей политических и экономических реформ из западных демократий. С принятием новой Конституции в 1992 г. определилась базовая структура органов власти: однопалатный парламент – Великий государственный хурал (ВГХ) как высший орган власти, избираемый всенародно президент – глава государства, он же – главнокомандующий и глава Совета национальной безопасности. В результате такая система разделения властных полномочий неофициально получила в обществе название «двусмысленной», что стало причиной последующих конфликтов между ветвями власти [Болд, Калмыков 2017: 57].

Во внешней политике Монголия провозгласила принцип открытости, невмешательства, многоопорности, добрососедских отношений с Россией и Китаем, взаимовыгодного и сотрудничества со странами Востока и Запада. Многоопорность в практической реализации в монгольской интерпретации означает создание так называемого третьего соседа. Имея географические границы только с двумя государствами – с Россией с севера, с Китаем с юга, – Монголия стремится иметь уравнивающий балансир для обеспечения национальной безопасности и проведения своей внешней политики в лице развитых стран, получивших название третьих, – прежде всего это относится к США, Японии, Германии. Итак, слагающими монгольской демократии авторы считают: установление многопартийной системы в качестве гаранта демократии; новую Конституцию, утвердившую демократическую структуру власти и принцип разделения полномочий ветвей власти; развитие электрополитической демократии как основы активного участия граждан в общественно-политической жизни общества; обеспечение политических прав и свобод граждан, прежде всего свободы слова, печати и политических объединений; одновременное проведение политических и экономических реформ; приверженность открытой и многоопорной внешней политике [Болд, Калмыков 2017: 58–59].

Как видим, основы и принципы монгольского варианта строительства демократического общества репродуцируют западную классическую модель демократии. Исключение составляет одновременность осуществления политических и экономических реформ. Хотя ясно, что одно без другого трудно осуществить, но 26-летняя практика Монголии и России в проведении одновременных преобразований, сложнейших по характеру и содержанию, породила, с одной стороны, дефектную демократию, с другой – неэффективную экономику. Считаем возможным высказать свою точку зрения по поводу причин неудач. Прежде всего, это отсутствие у реформаторов опыта, требуемого профессионального уровня и морально-нравственных качеств на одном полюсе и неготовность граждан к восприятию, осмыслению и освоению громадного объема незнакомых инноваций – на другом.

Производными от этих двух базисных составляющих стали ненадежная правовая и нормативная база, слабая исполнительская дисциплина во всей иерархии государственной власти и управления, слабость института кадрового резерва, просветительской и пропагандистской работы среди населения, неразвитость

рыночных институтов и институтов стратегического управления, заблокированность элементов гражданского общества.

Поскольку времени для возврата к исходной позиции для нового, более осмысленного вхождения в реформы история не предоставляет, Монголия и Россия, на наш взгляд, могут внести позитивный перелом в развитие внутренних реформ путем институциональной модернизации всех элементов политических и экономических процессов, начав с антикоррупционных действий.

Заслуживают внимания сформулированные и продекларированные ценности монгольской демократии. Это мирный способ решения проблем, споров, тупиковых обстоятельств; монгольская идентичность демократии, впитавшая все лучшие и специфические национальные традиции; образцовый характер ускоренного перехода к новому общественному строю; свобода слова — «душа» монгольской демократии; усвоение ценностей мировой демократии; всенародная поддержка преобразований; лидерство молодого поколения в осуществлении реформ при поддержке старшего поколения; плюрализм, ставший основой многопартийности; безоговорочное признание прав человека — гражданских, политических, экономических, социальных, культурных; широкое и быстрое распространение идей демократии среди всех слоев населения [Болд, Калмыков 2017: 61-62].

Парламентская модель политической системы Монголии по восточноевропейскому образцу демонстрирует как достоинства, так и недостатки: здесь важно, чего больше. К достоинствам относятся: создание межпартийной конкурентной среды в избирательном процессе; децентрализация управления, способствующая принятию оптимальных управленческих решений как по горизонтали, так и по вертикали власти. По нашему мнению, основным достоинством парламентаризма в Монголии является установление заслона против попыток привнесения азиатских ханских принципов управления в случае выбора президентской модели. Парламентаризм в условиях Монголии гарантирует больше условий для участия в решении государственных задач народа как носителя власти.

Недостатков также достаточно много. Прежде всего, они исходят из того, что в народе называют «дьявол прячется в мелочах». Конкуренция во власти, конкуренция в экономике — это несомненные завоевания демократии. Но средств и механизмов конкурентной борьбы великое множество, из которых значительную долю занимают нелегитимные, этически, нравственно и даже в правовом измерении неадекватные методы. Отсюда проявление субъективизма, непатриотизма, непрофессионализма, местничества, кумовства, коррупции и т.д. Все эти недостатки проявляются и в монгольской, и в российской действительности [Болд, Калмыков 2017: 63-64].

Системной проблемой в обеих странах стала нерегулируемая внутренняя и внешняя миграция населения в духе народной пословицы: «рыба ищет, где глубже, а человек — где лучше». В Монголии вектор один — к центрам деловой и культурной активности. Выстроилась 4-ярусная модель: баги (поселения) — сомон (район); сомон — административный центр аймака (области, края, республики); аймак — столица страны и прилегающие к ней территории. Тем, кому особенно тесно на родине, покидают ее в поиске лучшей доли в зарубежных странах. Известно, что обезлюживание территорий — это нарастающая угроза национальной безопасности государства. И в этом смысле у руководителей обоих государств есть предмет для обсуждения и объединения действий по поиску рациональных поселенческих решений и социально-экономического подъема окраинных приграничных территорий.

Общими изъянами нарождающейся демократии и гражданского обще-

ства являются бедность и безработица, социальная поляризация общества: в Монголии различия в уровне доходов в урбанизированных центрах и сельской местности на конец 2014 г. составили 18,8% и 26,4% соответственно. А в столице – г. Улан-Баторе – и в его юрточном пригороде, где преимущественно поселились сельские мигранты, уровень бедности разительно отличается: 15% в городских кварталах и 45% – в пригороде [Болд, Калмыков 2017: 70-72]. По уровню доходов домохозяйства в Монголии можно разделить на 8 страт: 1-я и 2-я – низшие группы, доход которых составляет до 500 тыс. тугриков<sup>1</sup>, – до 26%; 3 срединные группы, доход которых от 500 до 1 600 тыс. тугриков, – 61%; две высшие группы, от 1 600 до 2 100 тыс. тугриков, – около 13%. Такая дифференциация относит Монголию к категории слаборазвитых стран. В России не столь значительные различия, но все же 16-кратная поляризация между нижними и верхними стратами общества по уровню жизни является, на наш взгляд, основной проблемой для устойчивости политического и социального устройства общества.

К бесспорным успехам экономической реформы в Монголии относятся разгосударствление и приватизация имущества, в первую очередь в традиционно ведущей отрасли – животноводстве. Приватизации подверглись 4 100 хозяйственных единиц. Аратам<sup>2</sup> было роздано свыше 20 млн голов скота (90%). Эффект получился удивительный. Буквально за 7–8 лет поголовье скота удвоилось, численность животноводов выросла в 3 раза (с 147,5 тыс. до 421,4 тыс.), семей животноводов – в 2,5 раза (с 74,5 тыс. до 191,5 тыс.). В 1980-х гг. предстояло решить острую проблему неуклонного снижения поголовья скота и его продуктивности. Поэтому в программе ставилась цель – увеличение поголовья скота за 17 лет с 22 до 28–30 млн голов, т.е. всего на треть, что требовало громадного ресурсного обеспечения. Между тем только одна мера – смена собственника – перекрыла программные установки в 1,5 раза и в сроки в 2 раза более короткие. Заметим, что на начало 2017 г. поголовье скота в Монголии составило 62 млн, т.е. более 30 голов на душу населения против 0,8 голов в Республике Бурятия. Этот разрыв следует, по нашему мнению, рассматривать как порядковый резерв роста животноводства в Бурятии. Аналогичная ситуация и в соседнем Забайкальском крае.

В приведенном примере коренным является вопрос: в чем причины противоположных результатов при этнической близости, схожести ландшафта и природно-климатических условий, одинаково низкой плотности заселенности территорий Бурятии и Монголии? Почему после приватизации поголовье скота в Бурятии уменьшилось в 2,6 раза, а в Монголии увеличилось в 2 раза за один и тот же временной промежуток? Ответ следует искать не внутри экономики, а в смежных областях: политических, управленческих, этносоциальных. Но это большая многоаспектная тема для самостоятельного анализа.

Другим различием в результатах экономических реформ является то, что Монголия трансформационный кризис преодолела за 4 года, а России потребовалось десятилетие. При этом на старте, в 1991 г., финансово-экономическое положение соседнего государства было в шаге от дефолта, в отличие от России. В 1993 г. Монголия прошла нижнюю фазу кризиса, и с 1994 г. экономика пошла в рост, и уже к 2002 г. восстановительный период был завершен [Болд, Калмыков 2017: 66]. В России же промышленность, сельское хозяйство, строительство в 2016 г. достигли только 80% по отношению к уровню 1989 г. Ниже, чем в СССР, показатели науки, образования и здравоохранения новой России.

<sup>1</sup> 1 доллар равен 2 400 тугрикам.

<sup>2</sup> Арат – скотовод-кочевник.

Л. Болд честно и объективно признается, что одной из причин экономической стагнации является исчерпание используемого организационного потенциала демократического движения: «Демократическая партия в застое, от имени демократии совершаются недостойные поступки и, в конечном счете, монгольская демократия не смогла подняться на качественно новый уровень». Оценивая опасность такого состояния, он считает, что «необходимо проанализировать и понять демократический путь развития за последнюю четверть века и предельно честно признать свои успехи и ошибки. Демократическая партия уже начала реформы внутри себя для того, чтобы реформы помогли стать стране на ноги...» [Болд, Калмыков 2017: 78]. Что ж, пожелаем соседям удач и успехов.

Политический процесс в России в направлении строительства демократического государства с рыночной экономикой проанализирован непосредственным его участником С.В. Калмыковым. Однако время для подведения основных итогов пока еще не подошло, а судить о промежуточных, считаем, не имеет смысла, поскольку основной рецензент – читатели, в большинстве своем – представители одного поколения с автором, т.е. очевидцы и творцы новейшей истории страны и малой родины.

Остановимся лишь на 3 ремарках.

1. Созданная в России вертикаль власти купировала дезинтеграционные тенденции, набравшие ускорение в «лихих 90-х», и обеспечила политическую стабильность в стране, вывела из трансформационного кризиса экономику и в сочетании с благоприятной конъюнктурой мирового сырьевого рынка обеспечила экономический рост в нулевых годах.

2. В то же время новая вертикаль власти не привела к созданию дееспособной, соответствующей изменяющимся условиям вертикали государственного управления, о чем свидетельствуют расширяющаяся асимметрия в пространственном развитии страны и ее регионов, декларативность в модернизации экономики, необходимость сведения благосостояния россиян к приемлемым границам бедности и богатства, вывода экономики из зоны рецессии и стагнации.

3. В региональном пространстве политика назначения глав субъектов федерации привела скорее к снижению качества управления с соответствующими последствиями в социально-экономическом развитии, чем к росту благосостояния населения, укреплению экономики. При этом, например, в Республике Бурятия, по данным социологических исследований, заметно падают профессионально-квалификационные характеристики руководителей и специалистов органов исполнительной и представительной власти, местного самоуправления. Однобоко воспринятая демократия привела к дефициту здравого смысла, нравственности, доверия в обществе, и прежде всего – по вертикали. Хронической стала и проблема кадров.

Российско-монгольские двусторонние отношения в новом формате рыночных институтов за прошедшие четверть века не обрели целостность и устойчивость, в отличие от предшествующего 70-летнего периода в векторе «МНР–СССР», отмечают авторы [Болд, Калмыков 2017: 141]. Базовым нормативным актом двусторонних отношений стал Договор о дружественных отношениях и сотрудничестве от 20 января 1993 г., который заменил Договор о дружбе и взаимопомощи от 1966 г. Кардинальные отличия нового договора от предыдущего состоят в отсутствии статей военно-технического сотрудничества, в изменении характера взаимоотношений от союзнических к добрососедским, уравнивание Россией восприятия Монголии и всех остальных ее внешнеполитических партнеров [Болд, Калмыков 2017: 142-144].

Однако договор 1993 г. не дал старт новым взаимодействиям двух стран, и между

Монголией и Россией наступила пауза во взаимоотношениях. «Фактически внешнеполитические векторы России и Монголии в первой половине 90-х гг. являлись разнонаправленными» [Болд, Калмыков 2017: 146].

Знаковым и поворотным стал визит в Монголию президента РФ В.В. Путина в 2000 г. В подписанной Улан-баторской декларации заложены новые принципы взаимодействия с доминированием экономических и гуманитарных принципов.

Отметим, что в период с 1990 по 2017 г. отношения двух стран имели параболическую стадийность. В нижней точке по горизонтали – пауза в отношениях 1990-х гг. К концу 90-х – начало активизации вплоть до 2009 г. включительно, затем спад и вторая стадия паузы.

Новое оживление вносит совместная программа по строительству экономического коридора для гармонизации проектов Нового великого шелкового пути (Китай), Степного пути (Монголия) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС), подписанная главами государств в июне 2016 г. на саммите ШОС в г. Ташкенте. Целевые установки, заложенные в документе и требующие проработки, без преувеличения можно отнести к эпохальным с точки зрения стратегического партнерства и всеобъемлющего сотрудничества, венцом которого должен стать общий евразийский рынок на пространстве от Тихого до Атлантического океана. Прокомментируем вкратце отрезки параболического тренда отношений Монголии и России.

Возникшую паузу в отношениях Монголии и России в первой половине 1990-х гг. начали заполнять регионы Сибири – Республики Бурятия и Тыва, Иркутская и Читинская обл., Алтайский край и др. Доминировали так называемые челночные транзиты, в которых определенную долю занимала бартерная схема взаиморасчетов. В итоге уже к середине 1990-х гг. монгольский рынок был диверсифицирован конкурирующими внешними коммерческими структурами. Лидерство прочно захватили китайские бизнесмены. То есть, Китай заместил лидера XX в. – Советский Союз на монгольском рынке товаров и капитала.

Потепление началось с развитием Евразийского экономического союза, отменой визового режима в 2015 г. и необходимостью реализации совместной китайско-монгольско-российской программы сотрудничества в создании Северного экономического коридора в проектах ВШП и ЕАЭС.

Подведем итоги. Рецензируемая работа на конкретных примерах показывает трудности становления демократии в обеих странах. Акцентируется внимание на основных барьерах на пути демократизации, причинах их возникновения и связанных с ними пробах и ошибках. И их правильная оценка уже является достаточным условием оптимизации векторов и действий партнеров путем обмена опытом и взаимных консультаций.

### **Список литературы**

Болд Л., Калмыков. 2017. *Монголия – Россия: особенности политических процессов*. Улан-Батор. 290 с.

ATANOV Nikolai Ivanovich, *Dr.Sci. (Econ.)*, Professor of Buryat State University (24a Smolina St, Ulan-Ude, Republic of Buryatia, Russia, 670000)

GOLENKOVA Zinaida Tikhonovna, *Dr.Sci. (Philos.)*, Professor of Sociological Institute – branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology, Russian Academy of Sciences (bld. 5, 24/35 Krzhizhanovskogo St, Moscow, Russia, 117218; golenko@isras.ru)

ZHELEZNYAKOV Aleksandr Sergeevich, *Dr.Sci. (Pol.Sci.)*, Chief Researcher of Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences (12 Rozhdestvenka St, Moscow, Russia, 107031)

## THE EMERGENCE OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS OF MONGOLIA AND RUSSIA IN THE PROJECTION OF BILATERAL RELATIONS

**Abstract.** The article is a review of a joint work of two authors – L. Bold from Mongolia and S.V. Kalmykov from Russia «Mongolia-Russia: Peculiarities of Political Processes». The monograph is dedicated to uncovering the features of political processes in Mongolia and Russia in the period of the emergence of democratic institutions in these countries.

**Keywords:** Russia, Mongolia, politics, bilateral relations, democratic institutions