

Избирательная система Монголии

Введение

Избирательная система современной Монголии представляет собой уникальный и динамичный объект для политологического и правового анализа. Актуальность ее изучения обусловлена особым положением страны на политической карте мира. Учитывая свое уникальное геополитическое положение между двумя крупнейшими государствами — Россией и Китаем, Монголия на протяжении более трех десятилетий осуществляет непрерывный эксперимент по построению устойчивых государственно-правовых институтов. Этот процесс, характеризующийся постоянным поиском оптимальной модели государственного устройства, находит наиболее яркое отражение именно в эволюции ее избирательной системы. Динамичная трансформация законодательства, частая смена моделей выборов и постоянная корректировка баланса властей делают монгольский кейс ценным примером сложного и нелинейного демократического транзита в постсоциалистическом пространстве.

Понимание современных избирательных процессов в Монголии невозможно без глубокого погружения в ее богатое и самобытное историческое наследие, сформировавшее уникальную политическую

культуру. В отличие от многих стран региона, монгольская государственность имеет древнюю традицию коллективного утверждения верховной власти. Ключевым институтом Монгольской империи XIII века был курултай — съезд знати, на котором верховный правитель получал свой мандат не по праву прямого наследования, а путем провозглашения и признания на этом собрании. Именно на курултае в 1206 году Тэмучжин был провозглашен Чингисханом, что заложило фундаментальный принцип легитимации власти через коллективное решение элиты. Хотя в дальнейшем этот принцип претерпевал изменения, сама идея политического верховенства, приобретаемого через коллективное соучастие, а не простое родовое/генеалогическое перераспределение, глубоко укоренилась в национальном политическом сознании. Даже в период нахождения в составе маньчжурской империи Цин, когда полный суверенитет был утрачен, монгольские земли сохраняли значительную автономию. Институты самоуправления, такие как сеймы и хошуны, продолжали функционировать, поддерживая традиции самоуправления и формируя особую модель взаимодействия с имперским центром. Социалистический период (1924–1990 гг.) принес с собой формирование современных государственных институтов по советскому образцу, включая систему представительных органов — хуралов всех уровней. Несмотря на однопартийную систему и классовый подход к избирательному праву, этот этап заложил основы современной административной и организационной структуры выборов.

Помимо формальных институтов и исторической траектории, на избирательный процесс в Монголии оказывает глубокое влияние уникальный социально-политический контекст. Политическая культура страны представляет собой сложное переплетение кочевых традиций коллективизма, наследия социалистического периода и искреннего стремления к демократическим ценностям. Эта двойственность порождает постоянное напряжение между персоналистской политикой, где лояльность конкретным лидерам часто превалирует над идеологией, и запросом на сильные, подотчетные

институты. Серьезными вызовами, напрямую влияющими на электоральное поведение, остаются социально-экономические проблемы: зависимость экономики от экспорта сырья, высокий уровень неравенства и коррупция, которая подрывает доверие граждан к государственным органам и политическим партиям. В то же время в Монголии сформировалось активное и влиятельное гражданское общество, которое выступает важным фактором, требующим от властей большей прозрачности и подотчетности. Именно эти глубинные социальные и экономические факторы во многом являются движущей силой постоянных законодательных реформ и объясняют те самые «маятниковые колебания» в поиске оптимальной избирательной модели.

Центральным сюжетом постсоциалистического развития Монголии с 1990 года стал непрерывный поиск баланса между двумя ключевыми целями: обеспечением политической стабильности, требующей сильного и эффективного правительства, и достижением справедливой представительности, которая бы отражала многообразие политических сил в обществе. Этот поиск наглядно проявляется в «маятниковых колебаниях» избирательной системы. Первые два десятилетия (1992–2012 гг.) прошли под доминированием различных вариантов мажоритарной системы, которая обеспечивала формирование стабильных однопартийных правительств, но при этом вызывала критику за искажение воли избирателей и слабую представленность меньшинства. Эксперимент со смешанной системой в 2012 году привел к созданию более плюралистичного, но и более фрагментированного парламента, что усложнило формирование коалиций. Возврат к мажоритарной системе в 2016 году вновь продемонстрировал ее преимущества в плане стабильности, но и ее недостатки в плане справедливости. Наконец, последние конституционные поправки и реформы 2020–2023 годов закрепили новую смешанную модель (пропорционально-мажоритарную) и увеличили число депутатов, что является очередной попыткой найти долгосрочный компромисс. Параллельно с этим шла постоянная борьба за перераспределение полномочий между ветвями власти, в первую

очередь между всенародно избираемым президентом и Великим государственным хуралом (парламентом, ВГХ)¹. Такие явления, как феномен совмещения депутатского мандата и министерского портфеля (монг. давхар дээл — «двойной халат»), и конституционные реформы, менявшие срок полномочий и права главы государства, являются прямым отражением этого сложного процесса.

В центре данного исследования находятся ключевые институциональные акторы, формирующие и реализующие избирательный процесс в Монголии. Прежде всего, это Великий государственный хурал, высший законодательный орган, который не только принимает законы о выборах, но и является главной ареной политической борьбы, результаты которой напрямую зависят от действующей избирательной модели. Фигура президента, как всенародно избираемого главы государства, играет важнейшую символическую и политическую роль, а порядок его избрания и полномочия являются предметом постоянных конституционных дискуссий. Политические партии выступают основным субъектом избирательного процесса, обладая практически монопольным правом на выдвижение кандидатов на национальном уровне. Наконец, стабильность и легитимность всей системы обеспечивают два независимых органа: Генеральная избирательная комиссия (монг. Сонгуулийн Ерөнхий Хороо, далее — ГИК), отвечающая за профессиональную и беспристрастную организацию всего избирательного цикла, и Конституционный цэц (с монг. суд), выступающий в роли верховного арбитра в электоральных спорах и гаранта соответствия избирательного законодательства Основному закону страны.

Целью настоящей работы является комплексный анализ эволюции и современного состояния избирательной системы Монголии как ключевого элемента ее политической трансформации. Для

¹ В качестве высшего государственного института Великий государственный хурал сменил в своем статусе Великий народный хурал в 1992 г. и в настоящее время функционирует его 9-й созыв (1-й созыв 1992–1996, 2-й созыв 1996–2000, 3-й созыв 2000–2004, 4-й созыв 2004–2008, 5-й созыв 2008–2012, 6-й созыв 2012–2016, 7-й созыв 2016–2020, 8-й созыв 2020–2024 и 9-й созыв 2024–2028 гг.).

достижения этой цели в исследовании используется историко-правовой метод, позволяющий проследить преемственность и изменчивость правовых норм, а также институциональный подход, фокусирующийся на роли и функциях ключевых государственных органов в избирательном процессе. Ключевой исследовательский вопрос, на который стремится ответить работа, заключается в следующем: каким образом взаимодействие исторического наследия, особенностей законодательного регулирования и дизайна политических институтов определило уникальную траекторию развития избирательной системы Монголии и способствовало (или препятствовало) формированию стабильной демократической модели? Ответ на этот вопрос позволяет не только понять логику монгольских политических реформ, но и оценить текущую устойчивость ее демократических институтов в сложном геополитическом окружении.

Настоящая работа имеет следующую структуру.

Первая глава посвящена историческому анализу монгольской государственности и эволюции выборных традиций, начиная с курултаев XIII века и заканчивая комплексными конституционными реформами начала XXI века.

Во второй главе представлен детальный разбор организационно-правовых основ современного избирательного процесса в Монголии, включая анализ действующего законодательства, системы избирательных органов, порядка формирования избирательного корпуса, правил финансирования кампаний, информационного сопровождения и юридической ответственности за нарушения.

Третья глава фокусируется на институциональном измерении выборов, подробно рассматривая статус и порядок формирования ключевых политических институтов: Великого государственного хурала, президента, местных органов власти, политических партий и института референдума.

В заключении подводятся итоги исследования, обобщаются ключевые особенности и тенденции развития избирательной системы Монголии и дается оценка ее текущего состояния и перспектив.

Глава I. История монгольской государственности, выборов традиций и выборов институтов

§ 1. История монгольской государственности и выборов традиций в XIII–XVII веках

Пространство монгольского мира, будучи собранным в монолит Монгольской империи в 1206 году, распадается и вновь объединяется на протяжении последующих 450 лет, однако основы государственной организации и правовой регламентации, получив однажды заверченный вид под началом Чингисхана и его преемников, обеспечили устойчивость и управляемость социума вплоть до начала XX века, заложив, вместе с тем, определенные выборные традиции, на которых стоит остановить свое внимание.

Прежде всего подчеркнем, что Тэмучжин, создавший грозную державу, самое большое государство из когда-либо существовавших на земле, получил мандат верховной власти, будучи избранным Великим ханом на курултае 1206 года. Несмотря на то, что существование Монгольской империи продлилось чуть более полувека, а затем последовал долгий и драматичный процесс дробления и распада, завершившийся только в середине XVIII века маньчжурским завоеванием, выборная традиция существовала и для его преемников: великие ханы власть не наследовали, а получали в результате выборов на курултаях.

Со смертью в 1259 году Великого хана Мункэ претендент на этот статус внук Чингисхана Хубилай организовал процесс своего избрания, не признанный частью монгольских элит, в связи с чем империя вошла в период так называемого первого распада — от некогда мощной державы откалываются государство ильханов и Золотая Орда, которые в дальнейшем превратились в самостоятельные политические формирования. Так, суверенитет Великого Монгольского государства начал распыляться среди государств-преемников великой державы, которые тоже теряли его в результате распадов или завоеваний. Основанная Хубилаем империя/династия Юань,

ядро которой составляли земли Внутреннего Китая, несла в себе уже ханскую государственно-правовую традицию: монгольские институты не были имплементированы в общеимперский механизм, а оставались функционирующими лишь на своих исконных землях, престол отныне переходил от отца к сыну, монгольская правовая традиция аналогичным образом не предполагала перенесения на китайские территории, не наблюдался и обратный процесс. Таким образом, при активном взаимодействии народов государственно-правовые институты имперского Китая и распадающейся Монгольской империи сохраняли свою самобытность.

Смерть Хубилая в 1294 году можно рассматривать как начало конца в истории монгольского владычества в Китае. Его преемники не имели возможности управлять такой большой территорией, в связи с чем их власть в Китае слабела от императора к императору. К концу XIV века Великая Монгольская империя как единое целое столкнулась с серьезным сопротивлением других государств, созданных на обломках империи Чингисхана. Еще одна мощная сила Средней Азии — Тамерлан (Тимур) и его потомки, которые завершили процесс ослабления династии Юань и подвели ее к гибели.

Сменившая монголов в Китае династия Мин не стремилась к подчинению и владычеству над Монголией, поскольку это позволило бы сплотить монгольские элиты и тем самым создать своими руками сильного соперника. М. Россabi говорит о непрактичности подобного решения². В связи с этим руководство империи Мин проводило политику дробления ее земель и, как следствие — ослабления монгольских правителей. Сопротивление оказывали лишь отдельные отряды полупартизанских формирований, не представлявшие серьезной угрозы китайскому спокойствию. В результате южные территории превратились в союзников империи, которые осуществляли пограничные функции и защищали империю от своих же соплеменников — северных монголов будущей

² Rossabi M. The Ming and Inner Asia / D. Twitchett, F.W. Mote and J.K. Fairbank (eds.) // The Cambridge History of China. 1998. Vol. 8. P. II. P. 225–226.

Внешней Монголии/Халхи³. Подобная политика предопределила будущее разделение монгольского народа, хотя и не выступала на тот момент в качестве определяющего фактора.

В XIV–XV веках в Монголии происходил процесс дальнейшего развития феодальной иерархии и, соответственно, второго распада. Однако на рубеже XV–XVI веков один из наиболее крупных правителей-потомков великого завоевателя Даян-хан (1479–1543) сумел на короткий период вновь объединить страну, но после его смерти она распалась на части, на этот раз окончательно, и уже едва ли не каждый из более-менее крупных владетельных князей стал принимать ханский титул⁴. С этого времени история монгольских народов начинает отсчет делению земель не только на Восточную и Западную Монголию, но и Восточной Монголии — на Северную и Южную, где естественной южной границей между ними становится пустыня Гоби. Потомки Даян-хана по старшей линии заняли земли в Южной Монголии, именуемой со временем Внутренней, а потомки младшего сына Гэрэсэндэ основали несколько родов владетельных князей на севере страны — в Халхе, которая стала именоваться Внешней Монголией.

Последним из великих (не по титулу, а по деятельности) ханов в Монголии был внук Даян-хана Алтан-хан (1532–1582), которому приписывают основание города Хух-Хото, административного центра современного автономного района Внутренней Монголии в составе Китайской Народной Республики (КНР). Алтан-хан также предпринял попытку объединить монголов, однако, не обладая великоханским титулом, закрепить достигнутые успехи не сумел. Спустя всего три десятилетия после его смерти в регионе появилась сила, способная подчинить себе не только разрозненные монгольские княжества, но и империю Мин — Поздняя Цзинь,

³ Soni Sh.K. Looking Back to History: Inner Mongolia under Qing Dynasty // Bimonthly Journal of Mongolian and Tibetan Current Situation. 2007. Vol. 16. No. 6. Nov. P. 45.

⁴ Sneath D. Changing Inner Mongolia: Pastoral Mongolian Society and the Chinese State. New York: Oxford University Press, 2000. P. 7.

маньчжурское государственное формирование, распространившее в итоге свое влияние на Китай, Монголию, Корею и ряд других более мелких государств Азии. Наибольшее сопротивление маньчжурским правителям оказывали представители Внутренней Монголии и Чахарского ханства, крупнейшего и сильнейшего государства, располагавшегося на территории современного Северного Китая. Верховный правитель ханства Лигдэн-хан (1592–1634) потерпел поражение, бежал и вскоре умер на территории современного Цинхая (Кукунора)⁵, а его сын Эчжэ (Эджей-хан) пытался продолжить борьбу против завоевателей, но вскоре был схвачен маньчжурами и убит. В результате в 1636 году в Чифыне по повелению маньчжурского правителя Абахая был созван съезд владетельных южно- и восточномонгольских князей. На этом съезде Абахай был возведен на великоханский престол с титулом Богдо-хан⁶. Легитимность этого акта, несмотря на отсутствие у маньчжурских правителей принадлежности к «Золотому роду» Чингисхана, основывалась на символической преемственности власти: после победы над Лигдэн-ханом к маньчжурам перешла государственная печать юаньских императоров, что в монгольской политической традиции означало передачу мандата на верховное правление. При этом государственные образования, занимающие пространство этих земель, лишились своего суверенитета, а на политической карте того времени для автономного образования, охватывающего указанные земли, окончательно укореняется название Внутренняя Монголия.

Халха, или Северная Монголия, стала называться Внешней Монголией и какое-то время сохраняла свою независимость. При этом наиболее активные и деятельные северомонгольские князья, начиная с 1640 года, время от времени предпринимали попытки если и не к политическому, то к военному объединению перед угрозой потери независимости. В 1640 году в Джунгарии по инициативе

⁵ History of the Mongolian People's Republic / eds. B. Shirendyb and others. M.: Nauka Publishing House, 1973. P. 171.

⁶ Urgunge Onon and Derrick Pritchatt, *Asia's First Modern Revolution: Mongolia Proclaims its Independence in 1911*. Leiden: E.J. Brill, 1989. P. 2.

ойратского правителя Батур-хунтайджи состоялся съезд 44 владельцев князей и представителей духовенства ойратских, монгольских и калмыцких земель с целью обеспечить внутренний мир между феодалами и общими силами отразить маньчжурскую угрозу и обеспечить внутренний мир между князьями. Однако созданный союз и заключенный мир оказались непродолжительными. Распри, споры и конфликты, сознательно инспирированные маньчжурами, привели к новой вспышке борьбы между феодалами, в результате чего поставленной цели — формирования действенного блока княжеств, способного отразить маньчжурский натиск, достичь не удалось. Далее последовала череда междоусобных войн, которые активно поддерживались и подогревались маньчжурами.

В 1688 году ойратский хан Галдан-хан нанес объединенным халхаским войскам местных феодалов сокрушительное поражение, в результате чего те вынуждены были искать защиты у маньчжуров. Под натиском ойратских войск большинство халхаских князей, в том числе Тушету-хан, Цэцэн-хан и Дзасакту-хан, духовный владыка Халхи — Ундур-гэгэн (1635–1723) и другие с массой подданных бежали на территорию Внутренней Монголии, где маньчжурскими властями и было инспирировано вхождение Халхи в состав Цинской империи: очередной этап государственностроительства и преобразования монгольской государственности связан с событиями Долоннорского съезда ханов Халхи в 1691 году⁷, на котором был юридически оформлен и легитимизирован переход владетельных прав князей к династии Цин, а сама Внешняя Монголия была включена в состав Маньчжурской державы. В середине июня 1696 года Галдан-хан был разгромлен цинскими войсками в районе Торэдджи. Так, Халха лишилась своего государственного суверенитета и стала территорией Цинской империи.

После смерти внучатого племянника Галдан-хана Галдан-Цэрэна в 1745 году феодальная усобица продолжилась. Этим

⁷ Tang P.S.H. Russian and Soviet Policy in Manchuria and Outer Mongolia, 1911–1931 Durham. N. C.: Duke University Press, 2011. P. 279.

воспользовались маньчжурские правители, которые в 1755, 1756 и 1757 годах направляли в Джунгарию свою армию, и с ее помощью ханство было уничтожено. Процесс ликвидации суверенных монгольских княжеств, длившийся с 1634 по 1758 год, был завершен, а о попытках добиться самостоятельности монголы забыли до осени 1911 года.

При этом в составе империи Цин и Внутренняя Монголия, и Халха сохранили свою территориальную целостность, гарантированную императором неприкосновенность от ханьской колонизации, владение родовыми землями представителей различных ветвей династии Чингисхана, автономию внутреннего управления и другое при утрачивании международной правосубъектности, обязанности (весьма символической) обеспечивать военную поддержку и соответствующие подготовительные и обеспечительные процессы для имперской армии, а также обязанности следовать установленным для монгольских земель специальным правовым нормам. Великим ханом становился цинский император, осуществлявший отныне верховную власть на основе личной унии. Полагаем, что, опираясь на собственные теоретико-исторические изыскания в данной области⁸, и Внутреннюю, и Внешнюю Монголию в период вхождения в состав империи Цин и до 1912 года мы можем характеризовать как автономные государства, представляющие собой такие политические организации, которые, располагая основным массивом признаков суверенных государств, имели договорный дефект внешнего суверенитета, что давало им право в полном объеме осуществлять соответствующие прерогативы по организации внутренней политики в соответствии с древним укладом, но не позволяло быть полноценными субъектами международного права и международных отношений, что Халха и Барга и попытались исправить в 1911–1912 годах.

⁸ Дудин П.Н. Автономное государство как политическая категория и инструмент стратегического присутствия // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2020. Т. 16. № 1. С. 40–57.

§ 2. Избирательная традиция в монгольских полициях Маньчжурской империи/империи Цин в XVII — начале XX века

После вхождения Внутренней и Внешней Монголии в состав империи Цин, эти полиции не только сохранили свою самобытность в языке, культуре и прочем, но и получили значительные возможности в самоуправлении, что было обусловлено их нетипичным юридическим статусом и порождало необходимость в особой системе управления.

Для начала разберемся с управлением внешним. Оно осуществлялось посредством специально уполномоченного органа власти, наделенного обширными и своеобразными полномочиями — Ведомства/Палаты управления зависимыми территориями/Лифаньюань. Особенностью этого органа было то, что, во-первых, управление зависимыми территориями осуществлялось им на основе отдельного внутриимперского кодифицированного акта, всё более и более совершенствуемого как с точки зрения содержания, так и с точки зрения юридической техники, чего не было ни в предшествующие эпохи китайской истории, ни в других империях региона. В 1643 году, еще до занятия Пекина и окончательного падения империи Мин, в империи Цин был принят специальный Свод законов для Монголии (Мэнгу ли шу). Данное название возникло после того, как в состав Маньчжурской империи в 1636 году вошла Внутренняя Монголия. Абахай (Хунтайцзи) принял от наследника последнего монгольского Великого хана большую печать и преобразовал свою державу из империи Цзинь (Золотая, в истории фигурирует как Поздняя Цзинь, 1616–1636) в империю Цин⁹.

Спецификой Лифаньюань было то, что аналогов ему в предшествующие эпохи не было ни в Китае, ни в других государствах

⁹ Дудин П.Н. Рец.: Современное китайское государство. Т. 1: Основные институты государственной власти и управления / гл. ред. А.В. Виноградов. М.: Ин-т Дальнего Востока РАН, Ин-т востоковедения РАН, 2022. 903 с. // Вестник Российской академии наук. 2023. Т. 93. № 6. С. 599.

региона. Созданное в 1636 году как подразделение общеимперского органа, аналога традиционному китайскому Ведомству обрядов/ритуалов/церемоний, или *Ли бу*, указываемому в частях 41–42, 44–50 перевода выдающегося отечественного китаевода, члена Русской духовной миссии в Пекине А.Л. Леонтьева как Джургань благочиния¹⁰, Монгол ямунь/Мэнгу Джургань получил полномочия по управлению новыми землями и подданными. Уже в 1639 году, расширяя свое влияние за счет подчинения власти маньчжуров Тибета, Цинхпая и Синьцзяна, ведомство получает название Лифаньюань/Тулерги голо-бе дасара джургань, привычное название для востоковедов, переводимое как Палата управления зависимыми территориями. В переводе А.Л. Леонтьева этот орган именуется как Джургань внешних областей¹¹/Джургань, управляющая внешними областями¹², а его статус и полномочия приводятся в части 51 Тайцин гурунь¹³.

Смерть Абахая сделала следующим императором малолетнего Шуньчжи (Фулинь) и его именем в 1644 году произошла во внутреннем Китае смена эпох/империй/династий с Мин — на Цин, а власти ханьцев — на власть маньчжуров. В 1661 году при императоре Канси Лифаньюань становится органом власти, равнозначным по статусу другим ключевым ведомствам, и постепенно концентрирует у себя полномочия всех внешних сношений — и с зависимыми территориями, и с «варварскими» государствами вовне империи. Со временем в его полномочия вошли контакты с Россией,

¹⁰ Тайцин гурунь и Ухери коли, то есть все законы и установления китайского (а ныне манжурского) правительства. Т. 2. СПб.: При Императорской академии наук, 1782. С. 101–162, 168–265.

¹¹ Тайцин гурунь и Ухери коли, то есть, все законы и установления китайского (а ныне манжурского) правительства. Т. 1 / перевел с Манжурского на Российской язык коллегии Иностраннных дел Надворной Советник Алексей Леонтиев. СПб.: При Императорской академии наук, 1781. С. 48.

¹² Там же. С. 72.

¹³ Тайцин гурунь и Ухери коли, то есть все законы и установления китайского (а ныне манжурского) правительства. Т. 2. СПб.: При Императорской академии наук, 1782. С. 266–293.

но с образованием в 1861 году Государственной императорской канцелярии все внешнеполитические вопросы были переданы новому учреждению. В 1907 году статус Лифаньюань изменен на министерский, а с установлением республики оно было преобразовано в Комиссию по делам Монголии и Тибета во главе с князем Гунсэnnоровом¹⁴.

Что касается управления внутреннего, то оно также имело ряд специфических черт. Во-первых, оно было унифицированным и применительно к Внешней Монголии сохранилось без изменений до 1924–1925 годов, к Внутренней Монголии и Барге — фактически до окончания гражданской войны и образования Китайской Народной Республики в 1949 году. Суть его сводилась к следующему: Внутренняя Монголия была поделена на своего рода военные округа — сеймы, которых насчитывалось 6, во Внешней Монголии их было 4. К началу XX века сеймы из военно-административных институтов превратились в координационные структуры с выборными институтами, помогающие имперским властям управлять этими обширными пространствами. В качестве ключевого инструмента обеспечения управляемости существовали сеймовые съезды, проводимые один раз в 3 года, на которых избирался руководитель/председатель, именуемый чигулгану-дарга, которому еще надлежало быть утвержденным в Лифаньюане, и его заместитель (дэд-чигулгану-дарга), формировались органы управления, решались полномочные вопросы (в области правосудия, учета населения, оперативного реагирования на те или иные ситуации, связанные с нарушением правопорядка, и другое).

Непосредственная власть родовой аристократии, сохранившей при маньчжурах свои владения исконными территориями, отныне ограничивалась пределами небольших княжеств — хошунов, число которых постоянно увеличивалось, дробя монгольское пространство и, тем самым, снижая вероятность сепаратистских

¹⁴ Дудин П.Н. Меценат эпохи Синьхая // Концепт: научно-методический электронный журнал. 2013. Т. 3. С. 1281–1285.

выступлений, способных угрожать империи изнутри. Так, к началу XX века во Внутренней Монголии насчитывалось 49 хошунов-княжеств (в 1691 г. их было всего 8), а во Внешней Монголии — 86. Во главе хошуна ставился дзасак — полновластный (в рамках своих полномочий, не выходящих за общеимперские рамки, и компетенции сеймовых учреждений) правитель, утверждаемый Лифаньюанем, как правило, из числа ближайших представителей одного рода, реализующего функции по назначению своей администрации, распределению пастбищ между кочующими подданными, регулированию перемещения сторонних лиц через свой хошун, организации хошунного ополчения и привлечения для этого подданных, осуществлению правосудия, сбору податей и распределению повинностей на очередной период. Чтобы еще больше повысить управляемость, цинские власти осуществили разделение дзасаков на шесть степеней, где чем выше статус, тем больше привилегий и почета от центральной имперской власти. Оперативное управление обеспечивала хошунная администрация — совет хошуна, или тамга, в состав которой входили тусалакчи (главный помощник или помощники дзасака по гражданским делам и хозяйствованию), цзахиракчи/захиракчи (помощники по особым поручениям и княжеским распоряжениям со своим штатом помощников: цзалана — старшего, и мейрэна — младшего). Ниже шли хошу-мейрены (обычно 1 или 2 ед., управляли административно-территориальными единицами хошуна — багами), тамага-мейрен (1 ед., заведовал княжеской печатью), тамага-цзалан (1 ед., составитель документов и секретарь), сомон-цзаланы (5 ед.) и улусные да-ноены (7 ед.), обеспечивающие порядок на вверенных им территориях¹⁵.

Промежуточным звеном между сеймовой и хошунной организацией власти выступали аймаки — более крупные, нежели княжества, образования, входение в состав которых было продиктовано близким родством тех или иных князей и наличием среди них общих предков в относительно недавнем прошлом. Так, хошуны

¹⁵ Единицы — территории, аналоги районов или микрорайонов.

Внутренней Монголии были объединены в 24 аймака, как правило, по 2 или 3 в каждом. Например, в Шилин-Гольском сейме (на границе с Внешней Монголией) Сунитский аймак включал в себя хошун левой руки Цзун-сунит/Цзун-Сунитский хошун цзасака туруйн-хэ-цзюнь-вана и хошун правой руки Барун-сунит/Барун-Сунитский хошун цзасака туруйн-дурун-хэ-цзюнь-вана, а в Чжосотуском/Чжасактуском сейме на юго-западе Внутренней Монголии Харачинский аймак включал в себя Цзун-харачин/Харачинский хошун цзасака хошунай-бэйсэ/Харачин левого крыла, Барун-харачин/Харачинский хошун цзасака дурэн-хэ-цзюнь-вана/Харачин правого крыла и Дунда-харачи/Харачинский хошун цзасака хошунай-бэйсэ/Харачин среднего/центрального крыла. Могло быть и так, что аймак состоял из одного хошуна, как это было в Чжоудаском сейме на юго-востоке, где аймак Аохань был и Аоханьским хошуном цзасака туруйн-хэ-цзюнь-вана. В свою очередь, Их-Чжуский сейм на юге Внутренней Монголии состоял из одного аймака — Ордоса, который включал в себя 7 хошунов и так далее.

Во Внешней Монголии сеймовая территория совпадала с территорией аймака, и в каждом из них было более двух десятков хошунов. Самобытная сеймово-аймачно-хошунная организация присутствовала в Алашани (запад Внутренней Монголии), в приграничных с Россией Илийской и Алтайской областях, в прилегающих к Тибету землях и в Кукуноре (современная провинция Цинхай).

Важной особенностью центральных районов Чахара и Тумэта во Внутренней Монголии было отсутствие хошунной организации с князьями/дзасаками во главе, связанное с историческими событиями первых лет установления маньчжурами своей власти в регионе. Они подчинялись непосредственно маньчжурским военным властям на местах. Так, Чахар включал четыре хошуна левого и четыре правого крыла, бывшие Далиханские и Шандудабсинорские казенные пастбища, а Тумэт, или бывший знаменный Чингисхановский аймак — Хух-Хотский левый и правый хошуны. Также существовали ламские хошуны, управляемые церковными иерархами из многочисленных монастырей, которые представляли собой не только

религиозные учреждения, но и сосредоточие традиций, культуры, знаний и зачастую выступали крупными торговыми центрами. При этом большинство хошунов имели в качестве высшего духовного иерарха гэгэна, статус и влияние которого на политические дела как внутри княжества, так и за его пределами могли существенно разниться, но его авторитет как духовного лидера был непрерываем. В том числе именно поэтому после объявления независимости Халхи/Внешней Монголии в 1911 году во главе нее оказался не один из многочисленных князей-потомков Чингисхана, а духовный деятель — Богдо-гэгэн VIII.

Ключевое значение для образования той политики, которую сегодня мы знаем как Монголия/Монгол Улс со столицей в Улан-Баторе, имела китайская колонизация, которая началась с 1880-х годов, при ослаблении императорской власти, нарушившая древние маньчжуро-монгольские договоренности о неприкосновенности монгольских степей для заселения жителями так называемого застенного Китая. Политика цинских властей по освоению монгольских территорий привела, с одной стороны, к формированию параллельной системы ханьского управления на этом пространстве, а с другой — спровоцировала череду «парадов суверенитетов» на периферии в первые месяцы Синьхайской революции 1911–1912 годов. Юридически отправной точкой этого неоднозначного процесса, который в течение последующих 30-ти лет принесет немало бедствий как монгольскому, так и китайскому населению, следует считать декабрь 1901 года, когда «цзяньцзюнь Сабао представил трону доклад о необходимости и важности заселения железнодорожной полосы от Харбина до Хайлара»¹⁶. Весной 1902 года после его утверждения императором начался отвод земель монгольских хошунов Дурбета, Северного Горлоса, Чжалайта и Чжасайту (Хорчинского правого крыла переднего хошуна). Переселенцами оказались жители, как правило,

¹⁶ Дудин П.Н. Государственность Внутренней Монголии в конце XIX — первой половине XX вв.: дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.03 / П.Н. Дудин; ФГБУН «Институт монголоведения, буддологии и тибетологии СО РАН». Т. 1. Улан-Удэ, 2020. С. 148.

южных и центральных провинций, которые переезжали с семьями и родственниками, получая обширные наделы для их распашки и обработки, что сужало выпасную площадь и лишало монгольское население возможности вести традиционный образ жизни, перемещаясь вглубь региона.

При сохранении традиционных форм скотоводства и неприятии земледельческой культуры местное население существенно проигрывало китайским колонизаторам, переселявшимся на новые земли целыми семьями, обеспечивая таким образом контроль над торговлей и соляной добычей. В результате дзасакам оказалось куда выгоднее самим инициировать продажу части своих земель и получать от правительства в Пекине пожизненную ренту, не беспокоясь о своем будущем, чем вести сепаратистские операции, не гарантировавшие успех.

Однако, ключевой, можно сказать, определяющей вехой появления на политической карте Внутренней Азии в XX веке государства Монголия явилось геополитическое противостояние России и Японии в конце XIX — начале XX века и договорное его регулирование в данном районе Восточной Азии. Первым среди договорных актов следует назвать Русско-японскую конвенцию от 31 января 1907 года¹⁷, секретная часть которой имела системообразующий характер для международных отношений в регионе на последующие 40 лет. Так, преамбула секретной части указывала на необходимость устранения в будущем любых разногласий относительно Маньчжурии, Кореи и Монголии. В продолжение этого статьей 1 устанавливалась категория интересов двух держав в Маньчжурии, статьей 2 обозначалась категория политической солидарности между Японией и Кореей, а статьей 3 вводилась категория специальных интересов России во Внешней Монголии, суть которых сводилась к единому знаменателю — сферам стратегического присутствия и их

¹⁷ Сборник договоров и других документов по истории международных отношений на Дальнем Востоке (1842–1925). М.: Институт востоковедения имени Н.Н. Нариманова, 1927. С. 168–170.

международно-правовой защите посредством соответствующих соглашений. Дополнительной статьей (пятой по счету, но без нумерации) устанавливалась демаркационная линия между Северной и Южной Маньчжурией¹⁸.

Статьей 1 секретной части Русско-японского соглашения от 21 июня (4 июля) 1910 года¹⁹ категория специальных интересов была распространена на обе страны в пространстве Маньчжурии, признавая в статье 2 право свободно принимать необходимые меры защиты этих интересов в обозначенном пространстве, а положениями секретной Русско-японской конвенции от 25 июня 1912 года²⁰ аналогичная судьба постигла и Внутреннюю Монголию, по пекинскому меридиану (меридиан, по которому рассчитывался восточный календарь, расположенный на 116 градусов к востоку от Гринвича) разделенную на две части, соответствующие русской — на западе и японской — на востоке сферам специальных интересов. Таким образом, Барга (совр. Хулун-Буир) оказался в зоне российских интересов, а фактически вся центральная и восточная часть Внутренней Монголии, где в 1930–1940 годы было образовано государство Мэнцзян — японских, что давало обширное пространство для маневров обеим державам, которое они использовали в полной мере в предвоенный период.

§ 3. Халха/Внешняя Монголия и ее претензии на независимость

На фоне катастрофических для империи Цин революционных событий осени 1911 года во Внешней Монголии 30 ноября был запущен процесс возвращения государственного суверенитета этой политики, утерянного ею в 1691 году. Растянувшись до 1946 года, этот процесс представляет собой уникальный опыт

¹⁸ Там же. С. 170.

¹⁹ Там же. С. 176–177.

²⁰ Там же. С. 180.

государствостроительства, в ходе которого государственно-правовые институты Внешней Монголии претерпели удивительную трансформацию, являющуюся предметом многочисленных исследований отечественных и зарубежных ученых.

Дореволюционный (для России) процесс в период с 1911 по 1917 год протекал в русле обеспечения нашей страной в отношении Внешней Монголии ее самобытности и фактически сложившегося автономного статуса, полученного Халхой еще в 1691 году при вхождении в состав империи Цин. Для России это было необходимо для обеспечения прежних договоренностей о пограничных и торговых отношениях, которые могли пострадать из-за политики новых республиканских властей, для Внешней Монголии это была фактически единственная возможность обеспечить свою автономию. Советское же участие, активизировавшееся после 1920 года, оказало важнейшее влияние на дизайн государственно-правовых институтов Монголии. Как показывают исследования, монгольский опыт стал для СССР своего рода модельным проектом, который впоследствии, с соответствующими модификациями, был использован при конструировании институтов социалистической государственности в других странах советской сферы влияния²¹.

Итак, зимой 1911 года идеологи и лидеры Монгольской национальной революции захватили власть в Урге — одном из главных политических, религиозных и экономических центров Внешней Монголии, объявили его столицей нового государства, изгнали китайского наместника Сандо, образовали Временное правительство

²¹ Дудин П.Н. Буферные государства как инструмент обеспечения стратегического присутствия в регионе Восточной Азии: советский и японский опыт // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2018. № 6. С. 50–65; Дудин П.Н. Буферные зоны и их соотношение со схожими категориями территорий с особым режимом сквозь призму российского / советского и японского стратегического присутствия в регионе Восточной Азии // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2019. № 4. С. 44–62; Дудин П.Н. Преддоговорные основы «экспорта революции» в Восточной Азии и региональный политический порядок в зоне советского влияния: позитивный опыт и социалистическая идеология в Монголии. Год 1921. Часть 1 // *Oriental Studies*. 2021. Т. 14. № 1. С. 8–23.

и объявили одного из трех высших духовных иерархов северной ветви буддизма тибетской (или тибетско-монгольской) традиции Богдо-гэгэна VIII верховным правителем Монголии — Великим ханом, или Богдо-ханом. При этом подготовка освободительного движения начались еще летом 1911 года на тайном собрании знати на горе Богд, и все это время велась скрытая работа по организации антикитайского восстания. 1 декабря Временное правительство халхаского Хурээ/Урги (будущ. Улан-Батора) издало прокламацию, призывающую к восстановлению монгольского национального государства. 22 декабря после расформирования маньчжурской полиции, участков и охраны Временное правительство приступило к созданию полноценных государственных институтов. Спустя неделю, 29 декабря, Джебцун-дамба-лама-хутухта XXII Богдо-гэгэн VIII был объявлен верховным главой государства Монголия — Великим ханом/Богдо-ханом, а страна провозгласила свою независимость.

Не вдаваясь в детали переговорного процесса и нюансы, связанные с разными трактовками желаемого и возможного для Внешней Монголии международно-правового статуса, освещенные в научной литературе по горячим следам²², остановимся на содержательной стороне договоров, его регулирующих, прибегнув к формально-догматическому подходу. Тем более что, как известно, фактическое положение вещей не слишком отличалось от юридического. Для этого нам придется прибегнуть к изучению заключенных в отношении Внешней Монголии после провозглашения ею независимости договоров, которых насчитывается пять.

Первый — это Соглашение России с Монголией, заключенное в Урге 21 октября/3 ноября 1912 года (далее — Соглашение 1912 года) в объеме 4 статей и Протокола к нему в объеме 17 статей²³.

²² Нольде Б.Э. Международное положение Монголии // Право. Еженедельная юридическая газета. 1915. № 34 (23 авг.). Стб. 2153–2168; № 35 (30 авг.). Стб. 2217–2231; Овчинников В.А. Из юридической литературы о международном положении Монголии // Известия Юридического факультета в г. Харбине. 1926. Т. III. С. 35–43.

²³ Русско-китайские отношения 1689–1915. Официальные документы. М.: Изд-во вост. лит., 1958. С. 122–127; Российско-китайские отношения. История

Второй — это Декларация России и Китая о признании автономии Внешней Монголии, подписанная в Пекине 23 октября/6 ноября 1913 года (далее — Декларация 1913 года) в объеме 5 статей²⁴. Третий — это Трехстороннее соглашение России, Китая и Монголии об автономии Внешней Монголии, подписанное в городе Кяхта 25 мая 1915 года (далее — Трехстороннее соглашение 1915 года) в объеме 22 статей. Четвертый — это Соглашение между Правительством Российской Социалистической Федеративной Советской Республики и Народным правительством Монголии об установлении дружественных отношений между Россией и Монголией, заключенное в Москве 5 ноября 1921 года (далее — Соглашение 1921 года) в объеме 13 статей²⁵. Пятый — это Соглашение об общих принципах для урегулирования вопросов между Союзом Советских Социалистических Республик и Китайской Республикой, заключенное в Пекине 31 мая 1924 года (далее — Соглашение 1924 года) в объеме 15 статей²⁶.

Анализ данных международных актов приводит нас к выводу, что ни один из них не провозглашал, не констатировал и не закреплял государственный суверенитет Внешней Монголии в обозначенный исторический период и ее независимость от Китайской Республики. Формулировки, вызывающие пересуды и допускающие мысль об образовании нового полноценного субъекта международного права и международных отношений, также не состоятельны. Так, например, приводимая в преамбуле Соглашения 1912 года фраза о «желании монголов сохранить исторически сложившийся самобытный строй своей страны»²⁷ подразумевает не образование нового государства, а существование прежней политики, но

и современность. Хрестоматия [Электронный ресурс] / сост. Д.В. Кузнецов. Благовещенск: Благовещенский гос. пед. ун-т, 2014. 952 с. Режим доступа: <http://istfil.bgru.ru/> (дата обращения: 21.09.2023).

²⁴ Русско-китайские отношения 1689–1915 ... С. 100–101; Российско-китайские отношения ... С. 86–87.

²⁵ Документы внешней политики СССР. Т. IV. 19 марта 1921 г. — 31 декабря 1921 г. / М-во иностр. дел СССР. М.: Госполитиздат, 1960. С. 476–480.

²⁶ Российско-китайские отношения ... С. 109–112.

²⁷ Русско-китайские отношения 1689–1915 ... С. 126.

в новом статусе, безусловно, отличающемся от того, который был у Внешней Монголии в составе империи Цин. Фраза «Прежние отношения Монголии к Китаю, таким образом, прекратились» опять же не предполагает получение Халхой независимости, а констатирует прекращение династических отношений с распавшейся империей, преемницей которой Китайскую Республику не спешили признавать не только монголы, но и другие державы. Так, если Великобритания и США осуществили признание в 1912 году, то Франция, Россия и Германия — лишь в 1913-м, и в том же году сама Китайская Республика признала автономию Внешней Монголии вышеупомянутой декларацией с Россией.

В связи с этим следует уделить внимание вопросу международного признания. Здесь мы будем опираться на конститутивную доктрину международного права, классиком которой является Л. Оппенгейм²⁸. Согласно этой доктрине, государственность сама по себе еще не подразумевает статуса суверенного государства и членства в семье народов. Признание другими государствами является необходимым условием для обретения полноправной международной правосубъектности. Это отличает данный подход от декларативной доктрины, где признание лишь констатирует уже существующий факт суверенитета. Таким образом, для Монголии начала XX века получение международного признания было не формальностью, а ключевым элементом институционализации своей государственности.

Ученый не поясняет, насколько необходимым для государства-претендента является получение статуса международного лица, но мы допустим, что оно являлось обязательным, хотя и имело во многом символический характер. Л. Оппенгейм говорил в несколько более смягченной формулировке, что признание — это дело дискреционной власти государства, но тут же подчеркивал, что оно

²⁸ Оппенгейм Л. Международное право. Т. I: Мир. Полутом 1 / пер. с 6-го англ. изд., доп. Г. Лаутерпахтом; под ред. и с предисл. проф. С.Б. Крылова. М.: Гос. изд-во ин. лит-ры, 1948. С. 135–136.

не является актом произвола. Так или иначе, но международное признание до сих пор играет крайне важную, но не определяющую роль в статусности государств, поэтому данный фактор для нас также не будет определяющим.

Принципиальное значение в вопросе институционализации играл территориальный аспект, республиканский Китай считал монгольские пространства своими и пытался ими управлять. Так, в объемном своде документов известный исследователь региона М. Полумордвинов приводит ряд актов по этому вопросу, например, «Воззвание от имени революционного правительства к населению столицы» № 25, на страницах которого присутствуют призывы к монголам сохранять верность центральной власти в обмен на соответствующие гарантии²⁹, или «Временные основные положения Китайской Республики» № 61, где Внешняя и Внутренняя Монголия (без уточнения их юридического статуса) объявляются входящими в состав Китайской Республики, а в параграфе 18 отдела III «Национальное Учредительное Собрание» части II указано, что от каждой провинции, включая обе Монголии, избираются по пять депутатов³⁰. Реализовать эти идеи китайским властям так и не удалось.

Претензии Халхи на автономную государственность с широкими полномочиями базировались на ее юридическом статусе, приобретенном в середине — конце XVII века при вхождении в состав империи Цин, в связи с чем уместно обратиться к академическим позициям по этому вопросу в среде ученых имперской и советской эпох. Любопытный дискурс относительно категории государства и политико-юридической уместности его применения в отношении Халхи выводит в одном из номеров «Вестника Азии» Н. Штейнфельд³¹. Во-первых, речь идет о расплывчатости

²⁹ Полумордвинов М. Китайская революция в Императорских указах // Вестник Азии. 1912. № 11–12. С. 321–322.

³⁰ Там же. С. 321–359.

³¹ Штейнфельд Н.П. Важная недомолвка в Ургинском договоре // Вестник Азии. 1913. № 15. С. 23–26.

формулировок, присутствующих в Русско-монгольском соглашении 1912 года, создавших в среде монгольских элит уверенность в полноценности своего государственного суверенитета. Именно эти неточности и конкретизировала созданная в 1915 года русско-китайская конференция, давшая четкие разъяснения касательно статусов и полномочий как в отношении Внешней Монголии, так и Барги³². Во-вторых, подразумевались вассальные отношения между Монголией и Китаем³³ и их содержание для Халхи³⁴, факт игнорирования которых монголами отмечали европейские дипломаты. В-третьих, отмечалась корректность названия нового политического образования, в котором содержится претензия на управление как всеми монголоязычными народами, так и всеми монгольскими территориями³⁵.

Известный исследователь Внешней Монголии А.М. Баранов характеризовал Монголию как «полу-самостоятельное государство, не покоренное Китаем, а связанное с ним единством династии», которое в отдельных княжествах сохранило полновластие наследственных правителей и их самостоятельность³⁶, в целом же выступало с позиций вассала к сюзерену со своим государственным устройством и военной организацией, судопроизводством, границами и пограничной службой, без уплаты дани, неся только воинскую повинность. И лишь на исходе цинской эпохи (с лета 1905 г.), когда китайские власти начали взимать непомерно низкую плату за лошадей, вынуждая местных жителей продавать их в принудительном порядке, а также в первые годы республики Монголия постепенно

³² Наука и жизнь. Монголия. Русско-китайская конференция в Кяхте // Вестник Азии. 1915. № 34. С. 243–244; Монголия // Вестник Азии. 1915. № 35–36. С. 112–114; Хроника. Монголия. Монгольский вопрос // Вестник Азии. 1916. № 37. С. 123.

³³ Шкуркин П. Переворот в Китае // Вестник Азии. 1916. № 37. С. 1–34.

³⁴ Хроника. Монголия ... 1916. № 37. С. 124–125; № 38–39. С. 198–201.

³⁵ Штейнфельд Н.П. Указ. соч. С. 23.

³⁶ Северо-восточные сеймы Монголии / сост. Заамурского округа ротмистр Баранов. Харбин: Типо-лит. Штаба Заамурского округа пограничной стражи, [1908]. С. 5.

стала ущемляться в своих исконных правах и превращаться в рядовую колонию Китая³⁷, что и спровоцировало ее отложение.

В советских академических кругах любопытной точки зрения придерживался В.Н. Дурденевский. Так, при оппонировании на защите диссертации С.Н. Соловьёва³⁸ на соискание ученой степени кандидата юридических наук в Институте права АН СССР в 1948 году он утверждал, что присутствие личной унии не порождало у государства и не могло служить основанием для придания ему статуса автономного. Это утверждение было выведено из позиции Э.М. Сатоу³⁹, который, полагал, например, что доминионы, входящие в состав Британской империи, являлись автономными государствами. Сам Сатоу хоть и имел определенный дипломатический опыт, но был по образованию ботаником, поэтому вряд ли мог квалифицированно характеризовать специфические правовые категории. С этим был солидарен и В.Н. Дурденевский, который говорил не только о двусмысленности термина «автономное государство», но и критиковал соискателя С.Н. Соловьёва за то, что он не раскрывает сущность Британского содружества, «тем самым уклоняясь от юридической квалификации этого государственного соединения... которое может быть определено как личная уния»⁴⁰. Однако с данным посылом сложно согласиться, поскольку и монгольские государства, признав власть цинского императора, лишились государственного суверенитета, и Канада не имела его в полном объеме до 1982 года, тогда как личная уния, согласно позиции Л. Оппенгейма⁴¹, сохраняет государственный суверенитет ее участников и не порождает нового субъекта международного права.

³⁷ Там же. С. 7–8.

³⁸ Государственный строй Канады (диссертация С.Н. Соловьёва): [В Институте права Академии Наук СССР] // Советское государство и право. 1948. № 6 (июнь). С. 96–98.

³⁹ Сатоу Э. Руководство по дипломатической практике / Э. Сатоу; пер. с англ. под ред. и со вступ. ст. А.А. Трояновского. М.: Госполитиздат, 1947. С. 411–412.

⁴⁰ Государственный строй Канады ... С. 98.

⁴¹ Оппенгейм Л. Международное право. С. 174.

Таким образом, Канада не могла выступать ни автономным государством, на что указывал Э.К.С. Уэйд⁴², ни государством, состоящим в личной унии с Великобританией по тому же основанию, что и монгольские государства не могли состоять в личной унии с империей Цин, являясь ее составной частью.

Позиция России относительно формирования единой Монголии путем объединения северных и южных земель под властью Богдо-гэгэна формулировалась министром иностранных дел С.Д. Сазоновым в письме дипломатическому агенту А.Я. Миллеру от 30(17) января 1914 года и была солидарна с позицией ведущих держав: создание автономного Монгольского государства (Внешней Монголии) было признано Китаем еще в 1913 году, в круг вопросов, отнесенных к ведению монгольской стороны, входили все вопросы, кроме политических и международных. Нежелательным было стягивание в этот процесс Внутренней Монголии, Цинхя и других прилегающих к Тибету территорий, где Великобритания имела свои интересы. Однако монгольский премьер-министр Тугс-Очирын Намнансурэн настаивал на том, что автономное государство должно включать те хошуны Внутренней Монголии, которые признали власть Богдо-гэгэна, что само по себе выступало гарантией самобытного существования внутренних монголов. Это в итоге могло привести в будущем к использованию их монгольским правительством для вмешательства в отношения Китая к оставшимся под его суверенитетом монголам⁴³.

В письме С.Д. Сазонова российскому посланнику в Пекине В.Н. Крупенскому от 19(6) февраля 1914 года российская позиция

⁴² Уэйд Э.К.С. Конституционное право / Уэйд, Филлипс; пер. с англ. А.С. Никифорова; под ред. проф. С.Б. Крылова; вступ. ст. З.И. Молдавской. М.: Изд-во ин. лит., 1950. С. 502.

⁴³ Международные отношения в эпоху империализма: документы из архивов царского и временного правительств 1878–1917 гг. Сер. III: 1914–1917 гг. Т. 1: 14 января — 13 марта 1914 г. / Комиссия при ЦИК СССР по изданию документов эпохи империализма под председательством М.Н. Покровского; подгот. к печати А.Л. Попов. М.; Л.: Соцэкгиз, 1931. С. 161–162.

формулировала отношение Китая к Внешней Монголии как сюзерена с соответствующими правами, включающими ограничение по финансовым займам. Автономный характер Халхи сводился к возможности самостоятельно решать свои внутренние вопросы⁴⁴. Пытаясь добиться независимости и признания со стороны других государств, монгольская сторона подготовила письмо на имя японского императора, в котором предлагала Японии организацию концессии во Внутренней Монголии на постройку железной дороги, однако японский представитель данное письмо вернул, сославшись на отсутствие указаний от своего правительства по данному вопросу⁴⁵. Точка зрения китайской стороны на трактовку «автономное государство» была изложена А.Я. Миллером в телеграмме № 77 от 8 октября (25 сентября) 1914 года. По мнению китайских делегатов — телеграмма № 81 от 10 октября (27 сентября) 1914 года — данная конструкция предполагала превращение Внешней Монголии или в независимое государство, или в государство под российским протекторатом с последующей аннексией⁴⁶. Прозвучало предложение об использовании термина «страна», поскольку содержание войска, заключение каких-либо [внешних] договоров о займах или договоров торгового и промышленного характера, управление телеграфом и железными дорогами, равно как и наличие дипломатических агентов для автономного государства является невозможным⁴⁷. Однако в итоговом проекте соглашения, заключенного в Кяхте в 1915 году, Внешняя Монголия признавалась автономным государством⁴⁸ под суверенитетом Китая и протекторатом России.

Правовую природу государства, находящегося под сюзеренитетом (и/или под протекторатом) в пределах Китайской Республики на примере Внешней Монголии, очень подробно анализировали

⁴⁴ Там же. С. 350–351.

⁴⁵ Там же. С. 50–51.

⁴⁶ Там же. С. 426.

⁴⁷ Там же. С. 427.

⁴⁸ Рязановский В.А. Монгольское право (преимущественно обычное): Исторический очерк / Типогр. Н.Е. Чинарева, Харбин, 1931. С. 105.

Б.Э. Нольде⁴⁹ и В.А. Овчинников⁵⁰. Нам представляется целесообразным использовать их подход, который сводится к следующему. Когда монголы Внешней Монголии в ноябре 1911 года изгнали китайского амбана⁵¹ и провозгласили свою независимость, они утверждали, что их подчиненность Китаю была династической, и что они не были обязаны соблюдать ее в отношении Китайской Республики⁵². Эту интересную мысль озвучивает ряд харбинских ученых, но ее автором выступает А.М. Баранов⁵³, который пишет, что по отношению к Южной Монголии существовал указ Богдо-хана, относящийся ко времени избрания его ханом Южной Монголии в 1636 году. Этим указом он обещал не нарушать ее самобытности и довольствоваться верховными правами. В 1691 году Богдо-хан Энхэ-Амугулан (император Сюань Е или Канси) на торжественном приеме князей Халхи заявил, что он ставит их в положение князей 49 хошунов Южной Монголии, им воспрещалось лишь вести переговоры и сношения с иностранными державами. Таким образом, взаимоотношения Монголии с Китаем, установившиеся после признания монголами над собой власти дайцинских императоров, давали основание говорить о личной унии Монголии и Маньчжурии⁵⁴. Именно на этом настаивала монгольская сторона вслед за провозглашением независимости и именно эту же конструкцию для нее сохранило международное сообщество в лице России, хотя, с точки зрения Л. Оппенгейма, никакой унии в данном случае не было. На наш взгляд, сложившиеся отношения говорили скорее об автономии,

⁴⁹ Нольде Б.Э. Международное положение Монголии.

⁵⁰ Овчинников В.А. Указ. соч.

⁵¹ Амбань — титул высших маньчжурских чиновников, по статусу и функциям приближающихся к губернатору, с широким кругом военных и гражданских полномочий в области управления зависимыми территориями и имперской периферией.

⁵² Нольде Б.Э. Далекое и близкое: исторические очерки. Париж: Современные записки, 1930. С. 73.

⁵³ Баранов А.М. Халха. Аймакъ Цеценъ-хана. Харбин, 1919. С. 32.

⁵⁴ Энгельфельд В.В. Очерки государственного права Китая // Известия Юридического факультета = Memoirs of the Faculty of Law in Harbin / Высшая школа в Харбине. Т. II. Харбин, 1925. С. 136.

поскольку монгольские земли передали Богдо-хану свой суверенитет и, таким образом, его лишились.

Очередное изменение юридического статуса Внешней Монголии связано с событиями в постреволюционной России: гражданской войной, фактическим распадом страны и юридическим исчезновением того субъекта международного права, который обеспечивал автономный статус Халхи по условиям Трехстороннего соглашения 1915 года. Воспользовавшись этим, китайская сторона инициировала процесс возвращения Внешней Монголии под фактическое управление центральной власти в Пекине, в результате чего в сентябре 1919 года в Урге состоялся Съезд хошунных князей, большинство из которых уже к октябрю 1919 года выступало за ликвидацию автономии Внешней Монголии и ее полное присоединение к Китаю. Была принята соответствующая петиция, подтверждавшая добровольный отказ от автономных прав: 17 ноября 1919 года недавно назначенный в качестве второго премьер-министра страны Гончигжалцангийн Бадамдорж и все пять министров автономного правительства подписали письмо о его добровольном роспуске, однако до настоящего времени остается неизвестным, подписал ли Богдо-хан этот документ или уклонился от этой унижительной процедуры. Незамедлительно китайские власти начали процесс восстановления институтов управления мятежной территорией и направили туда войска, однако благодаря активным действиям барона Р.Ф. Унгерна фон Штенберга зимой 1920–1921 годов китайские войска удалось изгнать, и автономия страны была восстановлена. 15 февраля 1921 года после освобождения столицы Урги от китайских войск Богдо-хан был вновь возведен на престол в качестве суверенного монарха. На смену Г. Бамбадоржу на посту премьер-министра утвердился Содномын Дамдинбазар, бывший одновременно Джалхандза-хутухтой VIII, правительство которого 3 марта 1921 года приступило к активному взаимодействию с бароном Унгерном.

Очевидно, что на данном историческом этапе вести речь о восстановлении автономного статуса Внешней Монголии в условиях Трехстороннего соглашения 1915 года не приходится, в связи с чем

юридическая сторона вопроса о правосубъектности страны в 1921–1924 годах остается предметом любопытных дискуссий. Однако у нас нет оснований считать Внешнюю Монголию в этот период способной претендовать на государственный суверенитет, и потому она юридически являлась частью Китайской Республики. Так, временная Конституция Китайской Республики⁵⁵, действовавшая с марта 1912-го по май 1914 года и с июня 1916-го по октябрь 1923 года, в статье 3 определяла Внешнюю Монголию как часть Китая наравне с Внутренней Монголией, Тибетом и Цинхаем⁵⁶. При этом статья 18 устанавливала, что от Внешней Монголии, равно как и от других провинций и территорий, избирались по пять членов Национального собрания⁵⁷, предоставляя местным институтам самим определять порядок избрания парламентариев. А в Конституционном договоре от 1 мая 1914 года, действовавшем до июня 1916-го, лишь статья 65 подтверждала имеющиеся на момент отречения династии Цин 12 февраля 1912 года гарантии для монгольского населения и Монголии без деления на Внутреннюю и Внешнюю⁵⁸, подразумевая суверенную власть над этими территориями со стороны Китая (Чжун Хуа Мин Го/Chung Hua Min Kuo), закрепляя при этом в статье 3 положение о том, что территория Китайской Республики включала в себя всю бывшую Китайскую империю⁵⁹.

6 июня 1921 года Народная армия во главе с группой революционеров, поддерживаемых Советской Россией, без единого выстрела вошла в Ургу и запустила процесс превращения страны в очередное социалистическое государство. 20 августа 1921 года монгольский дивизион арестовал Р.Ф. Унгерна, который был депортирован на территорию России и 15 сентября 1921 года в Новониколаевске

⁵⁵ The Provisional Constitution of the Republic of China // The American Journal of International Law. 1912. Vol. 6. No. 3. P. 149–154.

⁵⁶ Ibid. P. 149.

⁵⁷ Ibid. P. 150.

⁵⁸ The Constitutional Compact, i.e., the Amended Provisional Constitution of the Republic of China Promulgated on 1st May, 1914 / printed by “Peking Daily News”. P. 12–13.

⁵⁹ Ibid. P. 1.

(совр. Новосибирск) предан суду и расстрелян. Правительство Богдо-хана вынуждено искало сближения с руководством партии, но было поздно — характер государственной власти изменился окончательно. Вместе с частями Красной армии в походе участвовали немногочисленные местные монгольские революционеры из Монгольской народно-революционной партии, которые фактически захватили власть в стране после взятия ее столицы. Эти события и получили название Народной революции, а сформированный в марте того же года коллегиальный орган — Народного правительства. 5 ноября 1921 года статьей 1 Соглашения между РСФСР и Монголией об установлении дружественных отношений (далее — Соглашение 1921 года), подписанного в Москве, правительство РСФСР признало его «единственным законным»⁶⁰. При этом Соглашение 1921 года было договором о признании правительства и не содержало в себе указаний на государственный суверенитет Внешней Монголии.

Двоевластие правительства Богдо-хана и Народного правительства закончилось в начале июля 1921 года роспуском первого, а уже 1 ноября 1921 года со вторым Богдо-хан вынужден был подписать так называемый «Клятвенный договор», которым он лишился права влиять на важные государственные решения, но сохранил за собой статус главы государства, фактически конституционного монарха, до своей смерти 20 мая 1924 года.

Юридический статус Внешней Монголии в этот период определялся исходя из трех нормативных правовых актов. Первым из них была Конституция Китайской Республики от 10 октября 1923 года (т.н. Конституция Цао Куня)⁶¹, в статье 135 которой указывалось, что Внутренняя и Внешняя Монголия, Тибет и Кукунор могли, если

⁶⁰ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. Вып. I. Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу до 1-го января 1924 года / Народ. комиссариат по иностр. делам СССР; сост. А.В. Сабанин, М.М. Воскресенский. М., 1924. С. 114–116.

⁶¹ Constitution of the Republic of China / trans. and published by the Commission on Extraterritoriality. Peking: Commission on Extraterritoriality, 1924. 51 p.

их население того пожелает, быть разделены на области двух ступеней — провинции и округа с последующим применением к ним соответствующих разделов Конституции⁶². Помимо этого, указывалось, что до преобразования в провинции и деления на округа их административное устройство должно было быть определено особым законом⁶³. Положения данной статьи важны нам, во-первых, потому что Основным законом презюмируется факт вхождения Внешней Монголии в состав Китая, а во-вторых, речь идет о преобразовании монгольских земель в китайские провинции, что и вызывало противодействие со стороны монгольских элит, приведшее к отпадению Халхи в 1911 году, тогда как Внутренняя Монголия уже встала на этот путь в 1914 году, будучи разделенной на особые районы — Чахар, Суйюань и Жэхэ (преобразованные в китайские провинции в 1928 г.), к чему мы вернемся ниже по тексту нашей работы.

Вторым нормативным правовым актом, который позднее приобретет для Китая органический характер, явилась опубликованная 1 апреля 1924 года первым президентом страны Сунь Ятсеном Программа конституционных преобразований, или Программа государственного переустройства⁶⁴, определившая на несколько десятилетий вперед путь конституционного развития Китая. Статья 4 этого документа, провозглашая в качестве третьего элемента переустройства национальный принцип, заявляла об обязанности правительства покровительствовать и помогать национальным меньшинствам страны, под которыми понимались маньчжуры, монголы, тибетцы и другие народы, «с тем, чтобы они оказались в состоянии осуществлять свое право на самоопределение и самоуправление, сопротивляясь иностранному притеснению и вторжению»⁶⁵, что косвенно подтверждало уверенность основателя Гоминьдана в неизбежности статуса монгольских земель в составе Китая.

⁶² Ibid. P. 32.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Конституции буржуазных стран. Т. III: Государства Азии, Аравийского полуострова и Африки. М.: Соцэкгиз, 1936. С. 87–91.

⁶⁵ Там же. С. 87.

Наконец, третьим нормативным правовым актом, определяющим юридический статус Внешней Монголии, являлось Соглашение об общих принципах для урегулирования вопросов между СССР и Китайской Республикой, заключенное в Пекине 31 мая 1924 года⁶⁶ (далее — Соглашение 1924 года), в статье 5 которого прямо указывалось: «Правительство Союза Советских Социалистических Республик признает, что Внешняя Монголия является составной частью Китайской Республики, и уважает там суверенитет Китая»⁶⁷. Таким образом, опираясь на положения как национальных нормативных правовых актов органического характера, так и на международные документы, констатируем, что государственного суверенитета у Внешней Монголии в рассматриваемый период не было.

§ 4. Внешняя Монголия в 1921–1992 годах, выборные институты, приобретение и реализация государственного суверенитета МНР⁶⁸

Упомянутая выше Народная революция внесла существенные коррективы в развитие государственности Внешней Монголии: страна встала на некапиталистический путь развития, что в перспективе предполагало переход к строительству социализма. В связи с этим начался процесс трансформации политической системы, и полномочия теократического монарха, Богдо-гэгэна VIII, были существенно урезаны путем заключения 1 ноября 1921 года «Клятвенного договора»⁶⁹ между ним и Народным правительством. Этим актом устанавливался «образ правления конституционной монархии», при котором западные идеи и политические концепции

⁶⁶ Сборник действующих договоров ... Вып. II. Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу между 1 января 1924 года и 1 января 1925 года. М.: Литиздат Н.К.И.Д., 1925. С. 16–19.

⁶⁷ Там же. С. 17.

⁶⁸ Монгольская Народная Республика.

⁶⁹ Монгольское законодательство. Вып. 1. Основной закон и приложения / под общ. ред. А. Климова, П. Всесвятского, Д. Музыкантского; пер. Гомбо Бадмажаловым, Гурсидз; под ред. и с коммент. П. Всесвятского. Улан-Батор-Хото, 1928. С. 58–60.

адаптировались на местной почве на основе четкого разделения полномочий. Богдо-хан оставался духовным лидером («священной главой желтой религии») с неограниченными правами в религиозных делах, тогда как в государственных делах его роль становится номинальной: он «не должен касаться дел государственных» (ст. 1) и осуществлял бы их лишь «через посредство Председателя Народного Правительства» (ст. 2). В свою очередь, Народное правительство получало реальную законодательную и исполнительную власть, обретало полномочия разрабатывать законы и докладывать о них хану, который, однако, не мог воспользоваться правом наложения вето при несогласии с законодательными инициативами (ст. 4). При этом статья 8 прямо указывала, что данное положение является временным и действует до созыва Великого народного хурала.

Отметим здесь, что хурал/хуралдан/курултай — традиционная форма народного собрания, съезда у монгольских народов, ключевой момент для понимания легитимности и преемственности политических институтов в трансформирующейся государственности Внешней Монголии, ее претензиях на наследие Чингисхана: оба слова происходят от общего монгольского глагольного корня «хурах» (khurakh), который означает «собираться», «сходиться», «накапливаться». Так, «Хурал» (Khural) — это существительное, образованное от этого корня, и буквально означает «собрание», «съезд», «собор», тогда как «Хуралдан» (Khuraldan) — более архаичная или формальная форма того же слова, часто используемая в старых текстах, а «Курултай» (Kurultai) — историческая, средневековая форма того же слова, которая использовалась в тюркских и монгольских языках, где суффикс «-лтай» (-ltai) в монгольском языке часто используется для обозначения события или действия. Таким образом, «курултай» — это дословно «собрание» как большое, организованное мероприятие, и с лингвистической точки зрения, это разные формы одного и того же термина, эволюционировавшие с течением времени.

Поскольку Курултай выступал высшим органом власти в Монгольской империи XIII–XIV веков, где решались важнейшие

государственные вопросы, включая выборы Великого хана, принятие решений о крупных военных походах, утверждение сводов законов и другие, то, когда идеологи и революционеры в 1920-х годах искали название для высшего органа власти в новой Монголии, они сознательно обратились к этому историческому наследию, обеспечив тем самым решение важнейших задач. Во-первых, обеспечив легитимацию своих претензий через историю, поскольку использование термина, связанного с эпохой величайшего могущества и суверенитета Монголии, было мощнейшим символическим ходом, что позволяло новой власти апеллировать к славному прошлому, минуя период маньчжурского владычества, и представить себя как истинных наследников независимой монгольской государственности. Во-вторых, обеспечивалась национальная идентичность, ведь вводимый категориальный аппарат был понятен и близок каждому монголу, в отличие от заимствованных терминов вроде «парламент» и «конгресс». В-третьих, наблюдалась трансформация смысла, когда революционеры взяли старую форму и наполнили ее новым, классовым содержанием: аристократическое представительство имперской эпохи преобразовалось в съезд народных представителей — аратов-скотоводов и рабочих. Таким образом, созыв Великого народного хурала как высшего государственного института, должного и способного решить будущее обновляемого Монгольского государства, был осознанным политическим шагом, направленным на то, чтобы укоренить новый политический строй в глубокой национальной традиции, тем самым укрепив его легитимность в глазах народа, делая его, народ, единственным источником легитимности.

Следовательно, «Клятвенный договор» 1921 года впервые на общенациональном уровне провозглашал курс на создание высшего представительного органа власти — Великого народного хурала. Этот шаг был осуществлен после смерти Богдо-гэгэна VIII, когда 13 июня 1924 года был принят «Акт об образовании республики»⁷⁰, упразднявший теократическую буддийскую государственность

⁷⁰ Там же. С. 61–62.

и заменявший ее Вседружественным Народным Государством — по сути Народной Республикой. Использование подобных категорий — шаг отнюдь не символический, поскольку тем самым устанавливался коллективный характер управления страной через Великий народный хурал, а в промежутке между его заседаниями — посредством Народного правительства, что окончательно закрепило принцип народного представительства как основы новой государственности.

Таким образом, посредством «Клятвенного договора» и «Акта об образовании республики» устанавливался принцип народного представительства, однако, без детализации формы и процедур: выборы как институт формирования этих органов, порядок голосования, нормы представительства, институт отзыва народных представителей будут заложены в последующих нормативных правовых актах и смогут функционировать вплоть до упразднения МНР. Одновременно с этим, были заложены основы конституционного строя, поскольку спустя всего 5 месяцев страна обретет конституцию в качестве основного закона, анализ содержания которой (вкуче с ее преемницами — конституциями 1940, 1960 и 1992 гг.) позволит проследить эволюцию выборов и выборных институтов.

Анализ конституционных основ выборов и выборных институтов на основе текста Конституции Монгольской Народной Республики 1924 года позволяет сделать три ключевых вывода. Во-первых, провозглашая принцип всевластия трудящегося народа (ст. 1), Основной закон устанавливал жестко иерархичную систему, где власть осуществляется не напрямую, а через систему представительных органов — хуралов на основе классической советской модели. Во-вторых, Конституция МНР 1924 года создавала многоуровневую систему представительных органов, которая пронизывает всю страну от центра до самых низовых административных единиц. В-третьих, устанавливалось не всеобщее, а классовое избирательное право, когда активное и пассивное право получили все граждане обоих полов, достигшие 18 лет, которые «добывают средства к существованию своим трудом» или

заняты в своем трудовом хозяйстве и военнотруженики (цирики) Монгольской народно-революционной армии. Среди прогрессивных моментов следует указать на прямое закрепление равных избирательных прав для мужчин и женщин, однако не менее впечатляющим представляется перечень лиц, лишенных избирательного права: лица, использующие наемный труд с целью наживы (эксплуататоры); торговцы и ростовщики, живущие на нетрудовые доходы; бывшая феодальная и теократическая элита — бывшие князья, дворяне (тайчжи); высшие иерархи буддийской церкви (хутухты, хубилганы); служители культа (монахи, постоянно проживающие в монастырях); осужденные за корыстные преступления, а также душевнобольные.

Таким образом, Конституция МНР 1924 года официально закрепляет систему хуралов как основу государственности, используя древний и авторитетный для монголов институт, наполняя при этом его новым, революционно-классовым содержанием. Устанавливаются непрямые и многоступенчатые выборы, когда граждане на местах избирали делегатов в хуралы низшего уровня, те — в хуралы более высокого, и так по цепочке до Великого народного хурала, в результате чего избирательная система превратилась в эффективный инструмент классовой борьбы, когда выборы рассматривались не как механизм свободной политической конкуренции, а как инструмент для легитимации и укрепления власти трудящихся и политической изоляции враждебных элементов. Тем не менее первый Основной закон МНР заложил основы избирательной системы, которая с различными модификациями (например, переход к прямым выборам и введение всеобщего избирательного права в Конституции МНР 1940 г.) просуществовала в Монголии на протяжении всего социалистического периода.

Еще одним важным вопросом является исследование становления отраслевого законодательства как элемента правовой системы Внешней Монголии в первой четверти XX века. Для этого целесообразно провести обзор нормативных правовых актов, принятых после Народной революции. Они, как и первые нормативные

правовые акты Советской России в 1917–1918 годах в виде декретов и постановлений, были, прежде всего, оперативно-управленческими распоряжениями, но посредством точечного воздействия решали и наиболее важные политические задачи с приданием этим актам в дальнейшем характера нормативности.

В области государственного устройства были приняты следующие постановления:

- О наименовании Народного правительства от 16.07.1921
- Об объявлении Монголии независимым государством от 14.09.1921
- Об образовании Временного Хурала от 20.09.1921
- О дружественном договоре между монгольской и российской стороной от 26.10.1921
- О порядке выработки законов от 19.05.1922
- О правительственных представителях от 20.09.1922
- Об окончании формирования администрации Монголии от 21.03.1924.

Анализируя нормативно-правовые акты, принятые с момента прихода к власти Народного правительства летом 1921 года и до конца 1923-го, следует отметить, что новые власти посредством законодательства эффективно реагировали на политическую ситуацию в стране, обеспечив тем самым контроль над внутренней и внешней политикой.

Начиная с 1923 года, когда ситуация стала более стабильной, в правовой системе Внешней Монголии должное ему положение в числе основных источников права занимает закон. Так, в январе-феврале был принят ряд крупных законов:

- Закон о местном самоуправлении в Монголии от 20.04.1923
- Закон о министерствах и особых представителях от 11.06.1923
- Закон об аймачных администрациях от 23.06.1923
- Закон об администрации Их Шаби⁷¹ от 15.07.1923.

⁷¹ Их Шаби или Великое шабинское ведомство — государственный институт, управляемый высшим церковным монгольским иерархом, в состав которого

Таким образом, утверждение этих основополагающих нормативных правовых актов качественно изменило основы функционирования правовой системы Внешней Монголии, а также основы монгольской государственности в целом. На следующем этапе развития правовой системы доминирующей формой деятельности законодателя станут кодификация нормативных правовых актов и принятие изменений и дополнений к ранее принятым законам в связи с усложнением общественных отношений и расширением присутствия государства в ключевых сферах общественных отношений.

Любопытен и тот факт, что в Конституции МНР 1924 года аспект о государственной независимости представлен весьма расплывчато. Так, статья 1 указывает: «Отныне вся Монголия объявляется полноправной Народной Республикой, в которой высшая государственная власть принадлежит подлинному народу, причем всякого рода государственные дела разрешаются Великим Народным Хуралом и избранным последним Правительством. Сие народ должен с благоговением принять к точному руководству»⁷². И лишь в примечании к статье 14 дается указание на готовность «дать решительный отпор всем, кто будет покушаться на независимость Монгольской Народной Республики»⁷³. В свою очередь, конституция 1940 года устанавливает в статье 1: «Монгольская Народная Республика есть независимое государство трудящихся (аратов-скотоводов, рабочих и интеллигенции), уничтоживших империалистический и феодальный гнет, обеспечивающее некапиталистический путь развития страны для перехода в дальнейшем к социализму»⁷⁴. Однако юридически

входили обширные территории на северо-западе Халхи, а также несколько сотен тысяч лично зависимых ламских послушников — шибианаров.

⁷² Монгольское законодательство. Вып. 1. Основной закон и приложения / под общ. ред. А. Климова, П. Всесвятского, Д. Музыкантского; пер. Гомбо Бадмажаловым, Гурсидэ; под ред. и с коммент. П. Всесвятского. Улан-Батор-Хото, 1928. С. 2.

⁷³ Там же. С. 6.

⁷⁴ Конституция Монгольской Народной Республики. Улан-Батор: Госиздательство МНР, 1961. С. 1; Constitution of the Mongol People's Republic // Washington Law Review. 1948. Vol. 23. No 2. P. 182.

государственный суверенитет МНР был признан Китаем в начале 1946 года⁷⁵. Это стало результатом всенародного референдума о независимости, проведенного 20 октября 1945 года. В голосовании приняли участие 98,47 процента избирателей, из которых 100 процентов (487 409 человек) высказались за независимость страны.

Характеризуя эволюцию избирательной системы с принятием Конституции МНР 1940 года, также остановимся на ряде знаковых моментов. Во-первых, мы видим кардинальный сдвиг в избирательной системе МНР по сравнению с 1924 годом. Если Конституция МНР 1924 года закладывала основы классовой диктатуры, то Конституция МНР 1940 года переходит к модели всеобщей демократии, полностью копируя принципы Конституции СССР 1936 года («сталинская конституция»). Во-вторых, наблюдается упрощение и централизация структуры выборных органов власти с ликвидацией Малого хурала в качестве промежуточного института — постоянно действующего парламента. Отныне Великий народный хурал остается высшим органом государственной власти (ст. 13). При этом ключевое значение приобретает другой институт — Президиум Великого народного хурала (Президиум), который функционирует как коллективный глава государства в период между сессиями Великого народного хурала (ст. 28). В-третьих, корректируются и принципы избирательного права, которые отходят от классовой дискриминации и обращаются к модели всеобщей демократии. В Основном законе появляется отдельная глава IX «Избирательная система», которая отменяет классовые ограничения, вводит всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании, в связи с чем право голоса теперь имеют все граждане МНР, достигшие 18 лет, независимо от пола, расы, национальности, вероисповедания, образования, образа жизни и социального происхождения. Единственные, кто лишен избирательных

⁷⁵ Конституция и основные законодательные акты Монгольской Народной Республики / пер. с монг.; ред. и вступ. статья С.С. Демидова. М.: Изд. ин. лит., 1952. С. 64.

прав, — это душевнобольные и осужденные судом. Упраздняется и многоступенчатая система, а граждане голосуют непосредственно за тех кандидатов, которые и будут осуществлять представительские функции в хурах. Правом выдвижения кандидатов наделялись общественные организации и общества трудящихся — организации Монгольской народно-революционной партии, кооперативные, профсоюзные и ревсомольские (революционный союз молодежи) организации, аратские объединения, культурные общества. На практике это означало, что единственным источником кандидатов была Монгольская народно-революционная партия (далее — МНРП) и подконтрольные ей организации, а выборы становились безальтернативными и превращались в ритуал по одобрению заранее отобранных партией кандидатов. Таким образом, Конституция МНР 1940 года знаменовала собой завершение первого этапа революционных преобразований и переход к строительству социализма по советскому образцу, а в избирательной системе это проявилось в принятии внешних атрибутов буржуазно-демократических выборов (всеобщность, равенство, прямые выборы, тайное голосование).

Что касается приобретения Монгольской Народной Республикой государственного суверенитета, признанного Китайской Республикой в 1946 году, процесс вхождения МНР в круг международных лиц — полноценных участников международных отношений на этом не завершился. Новую социалистическую страну другие государства признавать не спешили: попытки стать членом ООН в 1948, 1955 и 1956 годах ни к чему не привели. Более того, именно в этот период в западной историографии закрепляется характеристика МНР как советского «сателлита». Эту концепцию, надолго определившую парадигму изучения страны, ввел в научный оборот известный монголовед О. Латтимор⁷⁶. Примечательно, что впоследствии сам ученый признавал ограниченность этого термина, отказавшись от его

⁷⁶ См.: Lattimore O. Historical Setting of Inner Mongolian Nationalism // Pacific Affairs. 1936. No 3. P. 73–87; Lattimore O. Nationalism and Revolution in Mongolia. London: Oxford University Press, 1955. P. 3.

применения как от упрощающего сложную динамику советско-монгольских отношений.

В 1961 году МНР вступает в ООН, а годом ранее принимает новую конституцию, в которой выборные институты приобретают типичные для стран социалистического лагеря черты, провозглашая начало нового этапа — завершения строительства социализма. Конституция МНР 1960 года, в отличие от предыдущих, носит уже не столько революционно-преобразовательный, сколько идеологически-декларативный характер, поскольку фиксирует сложившийся политический порядок и провозглашает дальнейший курс на построение коммунизма. Принцип демократического централизма в статье 5, классический ленинский принцип организации власти, подразумевает выборность органов снизу доверху, их подотчетность народу, но при этом обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих.

В отношении избирательной системы кардинальных преобразований не происходит, лишь вводится увеличение срока полномочий депутатов Великого народного хурала с 3 до 5 лет (ст. 22 в ред. 1980 г.) и увеличение его численности до 370 человек (ст. 21 в ред. 1980 г.), что отражало, очевидно, стремительный рост населения страны. Принципы избирательного права, заложенные в предыдущем Основном законе, сохраняются и в статье 4 повторяются.

Вместе с тем мы можем наблюдать и законодательные новации. Так, Конституция МНР 1960 года вводит несколько новых положений, которые углубляют понимание функционирования выборной демократии в МНР — вводится институт подотчетности и отзыва депутата (ст. 6). Тем самым впервые на конституционном уровне четко закрепляется не только обязанность депутата отчитываться перед избирателями, но и возможность избирателей отозвать своего депутата. Заимствованный из советской практики, данный институт должен был дополнять механизм народного контроля над властью. Далее, в статье 81 закреплялось право граждан Монголии «свободно участвовать в управлении государством и обществом... как через свои представительные органы, так и непосредственно».

Это право по тексту обеспечивалось участием в выборах, референдумах, народном контроле и так далее, тем самым демонстрируя «углубление социалистической демократии».

Однако события в Советском Союзе середины — конца 1980-х годов не могли не отразиться на втором социалистическом государстве, в результате чего и социалистическая государственность, и избирательная система оказались в стадии глубоких преобразований, которые в 1992 году закрепил новый Основной закон, с изменениями и дополнениями действующий и сегодня.

§ 5. Монголия (Монгол Улс), ее выборные институты и избирательная система в конце XX — первой четверти XXI века

С принятием 13 января 1992 года новой конституции страна зафиксировала глубокие трансформации в своей государственности. Больше не существовало Монгольской Народной Республики, отныне государство называлось Монголия/Монгольское государство (Монгол Улс). Это был не символический шаг, ознаменовавший собой разрыв с социалистическим прошлым, очевидно, в этот переход закладывались новые основы государственности и ее организации. Не вдаваясь в детальный анализ всех преобразований, коснемся только интересующих нас избирательных и выборных аспектов.

Так, изменения в структуре высших органов власти фактически устанавливали в Монголии модель парламентской республики, правда, со своими особенностями. Происходит четкое разделение властей. Высшим органом государственной власти в статье 20 объявляется Великий государственный хурал (далее — ВГХ). В качестве главы государства и символа единства народа Монголии статьей 30 определялась фигура президента, чьи полномочия в основном касались представительских и контрольных вопросов (право вето, назначение премьера по предложению победившей партии, президент является главнокомандующим). Высшим органом исполнительной власти объявлялось правительство,

формируемое ВГХ, которое возглавлялось премьер-министром, чья кандидатура предлагалась партией (или коалицией), получившей большинство в ВГХ, президенту, который, в свою очередь, вносил ее на утверждение ВГХ.

В избирательную систему вводился ряд демократических стандартов: так Конституция Монголии 1992 года закрепляет, что члены ВГХ избираются на основе всеобщего, свободного, прямого избирательного права при тайном голосовании; устанавливается возрастная ценз активного избирательного права с 18 лет и пассивного избирательного права с 25 лет (для депутатов ВГХ) и 45 лет (для президента). При этом Основной закон не закрепляет конкретный тип избирательной системы, в статье 21 делая оговорку о том, что «порядок выборов в Великий государственный хурал устанавливается законом». Это, с одной стороны, давало будущим парламентам гибкость, с другой, как показал опыт, стало источником постоянных политических споров и частых изменений избирательного законодательства.

Вместе с тем 16 января 1992 года Великим народным хуралом принимается Закон «О переходе к Конституции Монголии и ее непосредственному соблюдению», ключевая миссия которого сводилась к обеспечению управляемого и легитимного перехода власти, избежав хаоса и вакуума власти. Вместо того чтобы немедленно распустить старые органы, закон использовал их как «мост» для создания новых, демократических институтов, а сам процесс был выстроен поэтапно и охватывал все уровни власти — от национального до местного. В русле выборных институтов отметим, что старые органы власти — Великий народный хурал и Малый хурал (вновь создан в 1990 г.) не были распущены сразу же с вступлением в силу новой конституции 12 февраля 1992 года, а продолжили работать до тех пор, пока не избрались и не начали функционировать новые. Закон прямо предписывал провести выборы в Великий государственный хурал до июня 1992 года. Что касается института президента, то в Законе была заложена двухэтапная модель: на первом, временном, этапе первый Президент МНР (на тот момент

должность занимал Пунсалмаагийн Очирбат, 1942–2025) автоматически становится первым Президентом Монголии для обеспечения непрерывности власти, тогда как на втором, демократическом, этапе до июня 1993 года должны были состояться первые всенародные прямые выборы президента, что и произошло. Победу на них одержал П. Очирбат (президент до 1997 г.). Что касается местных органов власти, то Закон закладывал условия для формирования местного самоуправления: прежние местные народные хуралы заменялись новыми хуралами представителей граждан, тогда как глав администраций (Засаг дарга) отныне должны были назначать, а не избирать напрямую (хотя они предлагались местными хуралами). В целом можно констатировать, что выборы становились главным инструментом трансформации монгольской государственности.

Таким образом, Конституция Монголии 1992 года заложила фундамент современной монгольской демократии, основанной на принципах парламентаризма, разделения властей, верховенства права и политического плюрализма, тогда как в области избирательной системы были установлены все общепринятые демократические стандарты, однако вопрос о конкретной модели выборов был оставлен на усмотрение текущего законодательства, что предопределило дальнейшие политические дискуссии и баталии.

За всю историю современной постсоциалистической Монголии в ее Основной закон поправки вносились пять раз.

Поправки от 24 декабря 1999 года представляли собой первую серьезную попытку пересмотреть Конституцию 1992 года и касались в основном усиления роли парламента и уточнения некоторых процедур, показав потребность в корректировке существующей государственной модели. Однако, 29 ноября 2000 года Конституционный цэц Монголии признал эти поправки неконституционными и отменил их, продемонстрировав тем самым независимость и силу конституционного правосудия как хранителя Основного закона и ключевого института в системе сдержек и противовесов.

Поправки от 14 декабря 2000 года, или так называемые «Малые поправки», были приняты вдогонку отмененным и существенно

изменили баланс властей. Отныне депутатам Великого государственного хурала разрешалось совмещать мандат с должностью члена правительства (премьер-министра и министров), в то время как первоначальный запрет на такое совмещение служил обеспечением четкого принципа разделения властей, заложенного в конституцию 1992 года по модели континентальных европейских демократий. Причиной реформы стала политическая нестабильность 1990-х, и предполагалось, что кабинет, состоящий из влиятельных депутатов, укрепит свою связь с парламентским большинством. Хотя практика совмещения постов является нормой для стран вестминстерской системы (например, Великобритании), в специфическом контексте молодой монгольской демократии эта реформа породила феномен «двойного халата» (совмещения должностей) с рядом негативных последствий. Сделав на какое-то время правительства более устойчивыми, она в то же время привела к размыванию принципа разделения властей, усилению исполнительной власти за счет законодательной и создала почву для коррупционных рисков и лоббизма, что поставило под сомнение демократические достижения начала 90-х и продемонстрировало незрелость монгольского истеблишмента.

Поправки от 14 ноября 2019 года, или так называемые «Большие поправки», представляли собой полноценную и системную реформу, направленную на исправление перекосов, возникших после 2000 года, и общее укрепление демократических институтов. В отношении давхар дээл был найден компромисс, который сводился к тому, что, помимо премьер-министра, не более четырех членов правительства могут быть одновременно депутатами ВГХ. Это была попытка вернуть баланс и повысить профессионализм кабинета. При этом значительно усложнялась процедура вынесения вотума недоверия правительству, что должно было прекратить министерскую чехарду. Срок полномочий президента был изменен на один шестилетний срок без права переизбрания, чтобы снизить его политическое влияние и укрепить парламентскую модель. В довершение вводилась новая статья 19¹, закрепляющая статус политических

партий, требования к их внутреннему демократическому устройству и финансовой прозрачности, являя собой важнейший шаг к созданию зрелой партийной системы.

Поправка от 25 августа 2022 года стала неожиданным шагом назад: отменялось одно из ключевых достижений реформы 2019 года по совмещению должностей (квота — премьер-министр плюс четыре министра), таким образом, вновь позволив неограниченному числу депутатов ВГХ входить в состав правительства.

Поправки от 31 мая 2023 года — самая свежая и одна из самых радикальных реформ, которая кардинально изменила избирательную систему и структуру парламента. Количество членов ВГХ увеличилось с 76-ти до 126-ти, выборы в ВГХ теперь проводятся по смешанной (пропорционально-мажоритарной) избирательной системе.

Таким образом, дизайн избирательной системы и в целом государственного механизма Монголии можно считать сложившимся и оформившимся как в конституционном законодательстве, так и в отраслевом, освещение которого — задача следующего раздела.

Глава II. Организационные основы избирательного процесса в современной Монголии и их законодательное регулирование

§ 1. Общие контуры избирательной системы и законодательство о выборах в современной Монголии

Итак, действующая Конституция Монголии создала прочный фундамент для избирательного процесса, соответствующего духу эпохи: принадлежащая народу власть, осуществляемая как непосредственно, так и через свои представительные органы — хуралы, всеобщее избирательное право, свободное, прямое при тайном голосовании, смешанная (пропорционально-мажоритарная) избирательная система, закрепленная на конституционном уровне и так далее.

При этом рамочные основы конституционного регулирования организации избирательной системы и избирательного процесса развиваются в отраслевом законодательстве, также прошедшем длительный и трудный, зачастую противоречивый, путь своего становления. Все процедурные детали — порядок организации выборов, регистрация кандидатов, финансирование, агитация, подсчет голосов — регулируются специальными законами, которые периодически унифицируются, объединяясь в единый нормативный правовой акт, а время от времени снова дифференцируются в зависимости от государственных институтов и уровней власти.

Постоянные изменения типа избирательной системы, с одной стороны, отражают непрерывный поиск баланса между стабильностью власти и справедливостью представительства, а с другой — свидетельствуют о неустойчивости политической системы и конъюнктурности принимаемых законодательных решений в этой области. Рассмотрим этапы развития избирательной системы и законодательства о выборах в постсоциалистической Монголии.

Так, первый период — доминирование мажоритарной системы (1992–2012 гг., первые 5 созывов), когда на парламентских выборах 1992, 1996, 2000, 2004, 2008 годов использовались различные варианты мажоритарной системы в одномандатных и многомандатных округах. В результате эта система приводила к «эффекту победителя», когда партия, набравшая немногим больше голосов, получала непропорционально большое количество мандатов, что, в свою очередь, обеспечивало формирование однопартийных стабильных правительств, но плохо представляло интересы меньшинства и меньших партий, вызывая критику и политическую напряженность.

Второй период — период экспериментов (2012–2016 гг.), когда впервые была применена смешанная система (48 депутатов по мажоритарной системе, 28 — по партийным спискам), позволившая пройти в Великий государственный хурал большему числу партий (пять вместо двух в 2008 г., однако кандидаты от трех других партий получили всего по одному месту в парламенте страны) и создавшая

более плюралистичный состав депутатов, который способствовал формированию сложного коалиционного правительства.

Третий период — эпоха возврата (2016–2020 гг.) ознаменовала возвращение к мажоритарной системе. В результате Монгольская народная партия одержала сокрушительную победу, получив 65 из 76 мест, ее соперница — Демократическая партия — только 9, и 1 место получил представитель Монгольской народно-революционной партии.

Четвертый период — конституционный «ренессанс» смешанной системы (с 2020 г.) с некоторыми коррективами и закреплением в Основном законе страны. Так, поправками к конституции и новым законом о выборах была введена смешанная система (78 мажоритарных мест и 48 пропорциональных) и увеличен состав ВГХ до 126 человек, что можно считать попыткой окончательного завершения «маятниковых» реформ и создания более сбалансированной и представительной модели. В результате динамичное и изменчивое, особенно в части определения избирательной системы, законодательство на какое-то время остановилось в своих трансформациях и поиске, продемонстрировав хрупкий компромисс между желанием правящей элиты обеспечить стабильность власти и общественным запросом на справедливое представительство всех политических сил.

Отраслевое законодательство тоже пережило эпоху трансформаций и изменений. Так, Закон «О выборах в Великий Государственный Хурал Монголии» от 29 декабря 2005 года сменился соответствующим нормативным правовым актом от 15 декабря 2011 года, а тот, в свою очередь, был упразднен с принятием единого Закона Монголии «О выборах» от 25 декабря 2015 года, консолидировавшего подходы к выборам всех уровней и всех институтов. Аналогичным образом обстоит вопрос и с нормативно-правовой базой в отношении главы государства: Закон «О выборах Президента Монголии» от 15 февраля 1993 года был заменен на аналогичный новый от 21 декабря 2012 года, также утративший силу 25 декабря 2015 года (подробнее см. § 2, гл. 3). Тогда же был признан

утратившим юридическую силу Закон «О выборах в Городской хурал/Хурал представителей граждан/жителей столицы» от 27 апреля 2012 года, равно как и Закон «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, сомонов и районов» от 14 сентября 2012 года, сменивший в свое время Закон «О выборах в местные хуралы» от 18 января 2007 года (подробнее см. § 3, гл. 3).

В 2015 году все нормативные правовые акты на уровне законов, регулирующие выборный процесс в отношении различных институтов и различных уровней власти, были упразднены, а им на смену пришел Закон Монголии «О выборах» от 25 декабря 2015 года — комплексный акт, который изначально был предназначен для регулирования всех основных видов выборов в стране. Представляя собой рамочный закон, устанавливающий общие принципы, процедуры, права и обязанности участников избирательного процесса в Монголии, он в относительно короткий срок стал утрачивать свою актуальность из-за необходимости более точечного регулирования отдельных видов выборов, и, хотя сегодня формально продолжает считаться действующим, фактически все его нормы и положения уже утратили силу из-за принятия в 2019–2020 годы специализированных законов, которым мы уделим внимание ниже. Тем не менее данный акт представляет собой историческую и методологическую базу развития избирательного законодательства Монголии, многие положения которого (особенно касающиеся принципов, финансирования, нарушений и др.) были перенесены в новые специализированные законы.

Несмотря на частичную отмену, структура и содержание закона дают отличное представление о том, как в этот интереснейший с точки зрения развития государственности период была устроена избирательная система Монголии. Так, глава 1 «Общие положения» (ст. 1–10) включала цели закона, терминологию и основные принципы выборов; глава 2 «Избирательное право» (ст. 11–15) закрепляла право граждан избирать и быть избранными, а также требования к кандидатам. Глава 3 «Основы организации выборов» (ст. 16–20) определяла порядок назначения даты очередных,

внеочередных и довыборов. Глава 4 «Организация избирательных территорий» (ст. 21–23) устанавливала подходы к созданию избирательных округов и участков. Глава 5 «Избирательные органы» (ст. 24–37) формировала систему избирательных комиссий от центральной до участковых. Глава 6 «Экономические основы организации выборов» (ст. 38–39) содержала требования к государственному финансированию выборов, в то время как глава 7 «Экономические основы предвыборной агитации (Финансирование кампаний)» (ст. 40–56) устанавливала источники финансирования (пожертвования, средства партий и кандидатов), предельные размеры расходов, открытие специальных счетов, отчетность и тому подобные вопросы. Глава 8 «Списки избирателей» (ст. 61–66) регулировала порядок составления и проверки списков, в том числе для граждан за рубежом. Глава 9 «Предвыборная агитация» (ст. 67–83) вводила единые правила ведения агитации, использование СМИ, запрещенные методы. Последующие главы определяли ход и результаты избирательных кампаний: глава 10 «Избирательный бюллетень» (ст. 84–86), глава 11 «Процесс голосования» (ст. 87–96), глава 12 «Подсчет голосов и установление итогов» (ст. 97–102), глава 13 «Повторное голосование» (ст. 103–106), глава 14 «Наблюдатели» (ст. 107–110), глава 15 «Разрешение споров» (ст. 111–115) и глава 16 «Ответственность» (ст. 165).

Следует отметить наиболее знаковые аспекты, заложенные в этом нормативном правовом акте.

По главе 1 — это, прежде всего, детализация категориального аппарата. Так, в статье 3 законодатель давал четкие определения ключевым понятиям, например, обман, мошенничество (монг. хуурч мэхлэх) — искажение или сокрытие действительности; привлечение деньгами/имуществом (монг. эд мөнгөөр татах) — воздействие на волеизъявление граждан путем предоставления денег или услуг; устройство для подсчета голосов (монг. санал тоолох төхөөрөмж) — автоматизированные комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБы) и так далее. Важное место занимает сегментация принципов. Так, первая группа ключевых законодательных рамок

предназначена для всех участников избирательного процесса, например, статья 4 закрепляла классические стандарты демократических выборов (всеобщность, свобода, прямое участие и тайна голосования, запрет на принуждение и гарантия свободного волеизъявления), тогда как статья 5 устанавливала правила игры для самих избирательных комиссий и властей (прозрачность, справедливость в разрешении споров и др.). Таким образом, глава 1 закладывала прочный правовой и идеологический фундамент. Она не только декларировала демократические принципы, но и сразу же вводила механизмы их защиты через детальные определения нарушений и конкретные санкции. Это свидетельствует о серьезном подходе к построению честной и прозрачной избирательной системы.

Фундаментальностью отличалась глава 2. Так, в статье 8 законодатель четко разделяет очередные (плановые), внеочередные (досрочные), довыборы (замещение вакансий) и повторные (при признании предыдущих недействительными). Нормы главы 3 конкретизировали, кто и как мог участвовать в выборах как с точки зрения возраста (с 25 лет для парламента и местных хуралов, с 45 лет для президента), так и с точки зрения вопроса постоянного проживания (для кандидата в президенты — не менее 5 лет постоянного проживания в стране, для местных выборов — 180 дней в соответствующем регионе). Правом выдвигать кандидата в президенты наделялись только парламентские партии (самостоятельно или в коалиции), тогда как партии, не представленные в парламенте, могли лишь поддержать кандидата, но не выдвинуть своего. Сроки назначения выборов (ст. 16, 17 — за 65, 150 дней) обеспечивали предсказуемость и давали время на подготовку, день голосования объявлялся всеобщим выходным, что способствовало повышению явки, а также предусматривалась приостановка выборов в чрезвычайных ситуациях, что служило своеобразным гарантом защиты государства от дестабилизации.

Глава 4 регулировала вопрос деления территории страны для проведения выборов, предусматривая национальный уровень, когда на президентских выборах вся Монголия представляла собой

единый общенациональный округ, а на парламентских и местных выборах территория делилась на округа. Важным нововведением был запрет на изменение границ округов между очередными выборами как мера против джерримендеринга — манипулирования границами для получения политического преимущества. Избирательные участки создавались на основе административного деления и с учетом численности избирателей (от 2000 до 3000) с запретом менять структуру административных единиц в год выборов, что также должно было предотвратить манипуляции.

В итоге Закон Монголии «О выборах» от 25 декабря 2015 года стал важным шагом к унификации и систематизации избирательного законодательства этой страны. Он заложил современные демократические стандарты, детально прописал процедуры и ввел строгие правила для финансирования и ведения агитации, сделав акцент на борьбе с подкупом и незаконными технологиями. Хотя сегодня действуют более новые, специализированные законы, этот акт остается важным источником для понимания логики и принципов монгольской избирательной системы.

§ 2. Система избирательных органов

Эффективность и легитимность любого избирательного процесса напрямую зависят от институциональной структуры, ответственной за его организацию и проведение. В Монголии, в соответствии с демократическими принципами, заложенными в конституции 1992 года, создана единая, централизованная и постоянно действующая система профессиональных избирательных органов. Ее правовой статус, иерархия и принципы деятельности закреплены как в органическом законе, так и в специальных законах, регулирующих каждый тип выборов. Отметим, что Конституция Монголии в действующей редакции напрямую не называет и не описывает структуру избирательных органов. Однако она создает для этого правовую основу, устанавливая в статьях 21, 31 и 59 принципы свободных, прямых, всеобщих выборов. Реализация этих принципов

требует создания независимого и беспристрастного государственного института, что и было осуществлено через принятие специального законодательства.

Ядром всей системы является Генеральная избирательная комиссия (ГИК), чей статус детально прописан в Законе «О центральном избирательном органе» от 12 января 2006 года. Данный нормативный правовой акт можно характеризовать как органический, поскольку он устанавливает статус и полномочия главного избирательного органа страны.

ГИК является центральным государственным органом, обладающим полной компетенцией по организации и проведению выборов президента, Великого государственного хурала и всенародных референдумов (ст. 3.1 и 3.2). При проведении местных выборов ее роль несколько иная: она обеспечивает профессиональное и методическое руководство для местных избирательных комиссий (ст. 3.3). Ключевым принципом деятельности Комиссии является независимость и политический нейтралитет.

Закон предусматривает сложную процедуру, направленную на обеспечение баланса и профессионализма. Генеральная избирательная комиссия состоит из 9 членов, назначаемых ВГХ сроком на 6 лет. Для обеспечения политического баланса кандидатуры выдвигаются тремя высшими органами власти: 5 членов от Постоянного комитета Великого государственного хурала по государственному устройству, 2 — от президента и 2 — от Верховного суда, при этом председатель и секретарь Генеральной избирательной комиссии назначаются ВГХ из числа членов комиссии.

В Законе «О выборах» 2015 года избирательным органам была посвящена глава 5, нормы которой выстраивали иерархию и правила работы избирательных комиссий. Предполагалось создание вертикально интегрированной системы комиссий во главе с ГИК, где решения принимались коллегиально большинством голосов при кворуме в две трети. При этом председатель и секретарь не могли отказаться подписывать принятое решение, что предотвращало саботаж работы комиссии изнутри.

Что касается общих принципов для всех избирательных комиссий, то их заседания объявлялись открытыми, что служило важным элементом прозрачности. Закон «О выборах» предусматривал создание кадрового резерва для временных комиссий, члены которых проходили обязательное обучение и сертификацию, что, было направлено на повышение профессионализма и снижение ошибок, при этом к обучению могли привлекаться неправительственные организации, что подчеркивало роль гражданского общества, а членов избирательных комиссий запрещено было увольнять или переводить на другую работу в период выборов.

С принятием профильных законов деятельность избирательных комиссий стала регламентироваться нормами данных актов. Так, для проведения выборов на местах ГИК формирует временные избирательные органы, которые составляют единую иерархическую систему. Этот порядок идентичен во всех трех законах о выборах. Иерархия же избирательной системы рисует нам следующую схему:

- национальный уровень — Генеральная избирательная комиссия;
- региональный уровень — избирательные комиссии аймаков и столицы;
- местный уровень — избирательные комиссии сомонов (сельских районов) и дүүргов (городских районов);
- низовой уровень — участковые избирательные комиссии.

Система формируется по принципу «сверху-вниз». Генеральная избирательная комиссия является постоянно действующим органом, комиссии аймаков и столицы формируются ГИК на основе предложений от местных хуралов (ст. 16.1 Закона «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)» от 30 января 2020 г.), комиссии сомонов и дүүргов (районов) формируются вышестоящими комиссиями аймаков/столицы (ст. 17.1 и 17.2 того же Закона), а участковые комиссии формируются комиссиями сомонов/дүүргов (районов) (ст. 18.1 того же Закона).

Система функционирует по принципу строгого централизма: решения вышестоящей комиссии обязательны для всех нижестоящих

(ст. 14.9 Закона о выборах в ВГХ), что обеспечивает единообразие и правовую определенность на всей территории страны.

Важно подчеркнуть, что несмотря на идентичность организационной структуры, роль Генеральной избирательной комиссии и нижестоящих комиссий различается в зависимости от уровня выборов. Так на национальных выборах (президент и ВГХ) система работает как единый механизм прямого подчинения, ГИК осуществляет полное руководство и контроль, а территориальные комиссии являются ее прямыми исполнителями. Что касается местных выборов, то, как указано в статье 3.3 Закона «О центральном избирательном органе» от 12 января 2006 года, Генеральная избирательная комиссия обеспечивает методическое руководство всего текущего процесса и выступает в роли надзорного органа и верховного арбитра, тогда как операционное управление выборами на своем уровне осуществляет соответствующая территориальная комиссия (аймака, сомона и т.д.) (ст. 14.1 Закона «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)»).

Таким образом, избирательная система Монголии опирается на хорошо структурированный и юридически проработанный институциональный каркас с перечисленными далее ключевыми характеристиками. Во-первых, это централизация и иерархичность, когда во главе системы стоит сильный, независимый и постоянно действующий центральный орган, а функционирование самой системы обеспечивают нижестоящие комиссии. Во-вторых, профессионализм, обеспечиваемый тем, что члены Генеральной избирательной комиссии назначаются на 6 лет, а сотрудники нижестоящих комиссий проходят специальное обучение. В-третьих, политический баланс, при котором механизм формирования ГИК предусматривает участие всех ветвей власти и призван обеспечить ее независимость от сиюминутной политической конъюнктуры. И, в-четвертых, унификация, подразумевающая, что для всех типов выборов используется единая организационная структура, повышающая эффективность и предсказуемость избирательного процесса.

§ 3. Избирательный корпус

Конституция Монголии 1992 года закладывает фундамент для формирования инклюзивного и демократического избирательного корпуса, основанного на принципах всеобщего и равного избирательного права. В свою очередь, отраслевое законодательство детализирует эти принципы, устанавливая конкретные требования и ограничения, а его анализ показывает, что если активное избирательное право является практически универсальным, то пассивное избирательное право представляет собой многоуровневую систему с возрастающими требованиями в зависимости от значимости выборной должности.

Значительные шаги по унификации подходов были достигнуты нормами Закона «О выборах» 2015 года, поэтому для начала обратимся к принципам этого акта, отметив для себя, что избирательный корпус (электорат) — это совокупность всех граждан, обладающих правом голоса. Так, статья 3.1.1 устанавливала, что гражданин, обладающий избирательным правом — это гражданин Монголии, отвечающий критериям: достижение 18 лет, регистрация в реестре граждан и полная дееспособность. Исключались из избирательного корпуса лица, признанные судом недееспособными и отбывающие наказание в виде лишения свободы или ареста.

Законодатель категорически запрещал любую дискриминацию и подчеркивал, что право голоса не зависит от национальности, происхождения, языка, пола, социального статуса, имущественного положения, образования, религии или убеждений, закрепив отдельными нормами право на свободное волеизъявление, право на информацию, обязанность СМИ распространять объективную информацию о выборах, обязанность избиркомов все решения, касающиеся выборов, незамедлительно обнародовать, обязанность кандидатов информировать избирателей о своих программах, право на контроль и защиту своих прав, право на обжалование, право на участие в контроле и другие.

Система регистрации избирателей в Монголии, согласно этому закону, была централизованной и технологичной. Так, списки избирателей формировались не на участках «с нуля», а на основе единой государственной базы данных граждан — Единого государственного реестра. Закон предусматривал регистрацию граждан с использованием уникальных биометрических данных (отпечатков пальцев), биометрическую идентификацию, что давало возможность на избирательном участке избирателю быть идентифицированным именно по отпечатку пальца. Небезынтересной была норма, устанавливающая, что за 60 дней до выборов замораживается регистрация смены места жительства, это защищало состав электората в конкретном округе от искусственного изменения накануне выборов. Перечисленные положения сохранились и в действующем избирательном законодательстве.

Закон отдельно регулировал участие в голосовании граждан, находящихся за границей. Так, граждане за рубежом могли голосовать только на очередных выборах президента и не участвовали в парламентских и местных выборах, что, вероятно, было связано с логистическими сложностями и привязкой этих выборов к конкретным округам. Для голосования за границей избиратель должен был проявить инициативу — лично или по почте/факсу зарегистрироваться в диппредставительстве, что отличалось от автоматической регистрации внутри страны.

Таким образом, согласно Закону 2015 года, формировался образ современного электората, где каждый голос был защищен не только декларативными нормами, но и конкретными технологическими и юридическими механизмами. Это отражает стремление Монголии построить избирательную систему, основанную на доверии, точности и верховенстве права. Рассмотрим далее, как эти принципы реализуются в нормах профильных законов, которые в отдельных вопросах дифференцировали позицию законодателя в отношении избирательного корпуса.

Так, в отношении лиц, обладающих активным избирательным правом, существенных изменений не произошло — в данном

контексте право голоса является наиболее универсальным и защищенным правом в избирательной системе Монголии. Конституционный принцип 18-летия идентично воспроизведен во всех трех профильных законах: в статье 5.1 Закона о выборах в ВГХ, в статье 5.1 Закона о выборах Президента и в статье 5.1 Закона «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)». Равным образом круг лиц, лишенных активного избирательного права, минимален и соответствует норме, указанной нами выше в Законе «О выборах» 2015 года и сохраненной во всех трех профильных законах (например, статья 5.5 Закона о выборах в ВГХ).

Ключевое отличие, на котором стоит заострить внимание — это ценз оседлости на местных выборах, фактически это единственное, но фундаментальное различие в активном избирательном праве. Так, статья 5.1 Закона «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)» гласит, что правом голоса на выборах в хурал аймака, сомона или дүүрга обладает только гражданин, постоянно проживающий на территории данной административно-территориальной единицы. Этот ценз оседлости является сутью местного самоуправления: органы власти формируются членами местного сообщества. На национальных выборах (президента и ВГХ) такого требования нет — гражданин, где бы он ни находился (включая пребывание за рубежом), голосует как гражданин всей страны.

Что касается пассивного избирательного права, то здесь уже требования к кандидатам представляют собой дифференцированную систему, где барьеры для входа в политику возрастают с уровнем власти.

Так, в отношении кандидата в депутаты ВГХ часть 3 статьи 21 конституции устанавливает минимальный возраст — 25 лет, тогда как статья 29.3 Закона о выборах в ВГХ дополняет это требованиями отсутствия задолженности по налогам, просроченных долгов по кредитам, подтвержденных решением суда и судимости за коррупционные или должностные преступления.

К кандидату на должность Президента Монголии частью 2 статьи 30 Основного закона устанавливается исчерпывающий перечень требований: быть гражданином Монголии по рождению (монг. уугуул иргэн), достичь возраста 50 лет, постоянно проживать на родине не менее 5 последних лет перед выборами. А статья 26.2 Закона о выборах Президента дублирует эти нормы и добавляет те же требования «целостности», что и для кандидатов в ВГХ (отсутствие долгов и судимостей).

Что касается кандидатов в представители местных хуралов, то требования к ним минимально возможные, что направлено на поощрение широкого участия в местном самоуправлении. Так, конституция не устанавливает возрастного ценза, оставляя это на усмотрение законодателя, в то время как статья 3.1.2 Закона «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)» устанавливает минимальный возраст — 18 лет, что дает возможность любому гражданину, имеющему право голоса, быть избранным в местный хурал. При этом общие требования по отсутствию долгов и судимостей также применяются и на данном уровне избирательной системы.

В итоге анализ конституционного и отраслевого законодательства показывает, что избирательный корпус Монголии построен на двух ключевых принципах: во-первых, это инклюзивность активного права, при котором право голоса является максимально широким и универсальным, что обеспечивает массовое участие граждан в демократических процессах, а единственное логичное ограничение — ценз оседлости на местных выборах; во-вторых, это дифференциация пассивного права, при которой право быть избранным является многоуровневым, требования к кандидатам значительно ужесточаются по мере повышения уровня власти, отражая стремление законодателя обеспечить, чтобы на высших государственных должностях находились лица, обладающие необходимым жизненным опытом (возрастной ценз), связью со страной (ценз оседлости) и моральными качествами (требования целостности).

§ 4. Финансирование избирательных кампаний

Закон Монголии «О выборах» 2015 года различал два вида финансовых отношений в ходе избирательного процесса.

Первый — финансовая составляющая государственного участия по организации выборов, которая регулировалась нормами главы 6 «Экономические основы организации выборов». Централизованное государственное финансирование предусматривалось в отношении всех ключевых расходов — от печати бюллетеней и заработной платы членам избирательных комиссий до охраны и закупки КОИБов (ст. 38). Государство ответственно подходило к детализации расходов, закладывая в бюджеты органов регистрации и полиции средства на их специализированные задачи. При этом закон обязывал госучреждения безвозмездно предоставлять помещения и транспорт, а Генеральная избирательная комиссия наделялась правом мобилизовать транспорт у госкомпаний.

Второй — негосударственные финансовые потоки избирательного процесса, которые регулировала глава 7 «Финансирование избирательных кампаний». Так, основным источником средств указывались пожертвования от граждан в размере до 3 000 000 тугриков и от юридических лиц в размере до 15 000 000 тугриков, а также собственные средства партии и кандидата⁷⁷. Статья 52 категорически запрещала принимать пожертвования от иностранных государств, иностранных граждан, компаний с государственным участием, религиозных и неправительственных организаций, а также от компаний, существующих менее 1 года, устанавливая строгую систему отчетности перед органами Государственного аудита. Все деньги должны были проходить через единый, специально открытый банковский счет, что делало финансовые потоки прозрачными и контролируемыми. Партия и кандидатам запрещалось также использовать кредиты для кампаний, принимать помощь «натурой» (т.е. предоставление помещений, услуг и т.п., поскольку все это было необходимо

⁷⁷ По состоянию на 3 сентября 2025 г. 1 MNT (₮) = 0,02242 RUB и 1 RUB (руб.) = 44,60 MNT.

оценивать и оформлять договором для предотвращения обхода лимитов), однако волонтерский труд, не считаясь пожертвованием, не предусматривал ограничений в своем использовании. Кандидатам и партиям было запрещено включать в программу прямые денежные выплаты и раздачу благ, списание долгов и кредитов, а также обещания трудоустройства — то есть, прямой запрет на популизм и покупку голосов через обещания. Важнейшим механизмом для выравнивания возможностей участников значились предельные суммы расходов, устанавливаемые органами Государственного аудита, туда же после избирательных комиссий направлялись отчеты о расходах. Органы Государственного аудита обязаны были обнародовать результаты проверки, а также имена крупных доноров.

Таким образом, на данном историческом этапе законодательство Монголии о финансировании выборов, с одной стороны, предусматривало полное государственное обеспечение самого процесса выборов, чтобы гарантировать его независимость и бесперебойность. С другой стороны, финансирование кампаний кандидатов и партий подвергалось жесткому регулированию, включая механизм государственного финансирования партий, преодолевших однопроцентный барьер на выборах, и строгие лимиты на пожертвования и общие расходы, чтобы обеспечить прозрачность, равенство возможностей и предотвратить коррупцию.

С принятием профильных законов законодатель остался на прежней позиции о разрешенных источниках финансирования избирательных кампаний: допустимы собственные средства политической партии/коалиции или кандидата и пожертвования (монг. хандив) от граждан и юридических лиц Монголии. Любые другие источники финансирования категорически запрещены.

Сохранилась норма о предельном размере расходов в качестве важного инструмента выравнивания стартовых возможностей кандидатов и предотвращения «гонки кошельков», в соответствии с которой для каждой избирательной кампании устанавливается официальный потолок — максимальная сумма, которую кандидат или партия могут потратить. Предельный размер расходов по-прежнему

определяется Государственным аудиторским органом Монголии (монг. Төрийн аудитын дээд байгууллага): так, Центральный аппарат Государственного аудиторского органа устанавливает единые лимиты для партий и кандидатов на национальных выборах (ст. 50.1 Закона о выборах в ВГХ и статья 45.1 Закона о выборах Президента), а предельный размер для каждого избирательного округа на местном уровне определяется территориальным (аймачным или столичным) подразделением Государственного аудиторского органа (ст. 49.1 Закона «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)»).

Сохранен принцип единого счета: для обеспечения полной прозрачности все финансовые операции кампании должны проходить через один контролируемый канал. Использование любых других счетов или наличных расчетов (за исключением мелких трат) для ведения кампании запрещено, а банки обязаны предоставлять информацию о движении по этим счетам в Государственный аудиторский орган.

Законодатель установил строгие запреты на пожертвования от определенных категорий лиц и организаций с целью защиты национального суверенитета и предотвращения скрытого влияния: так, категорически запрещено принимать пожертвования от иностранных государств, организаций и граждан, международных организаций, компаний с иностранным участием, государственных и муниципальных предприятий и учреждений, административных и религиозных организаций, а также анонимных источников, любые средства, поступившие от них, подлежат немедленному возврату или, если это невозможно, перечислению в государственный бюджет.

По окончании выборов все участники обязаны предоставить подробный финансовый отчет, который проверяется и публикуется: партии и кандидаты подают свои финансовые отчеты в Государственный аудиторский орган в установленные законом сроки — например, в течение 45 дней после дня выборов согласно статье 56.3 Закона «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)». Проводится проверка (аудит) отчетов на предмет соответствия закону, соблюдения

лимитов и целевого использования средств, по итогам которой публикуется сводный отчет на официальном сайте аудиторского органа, чтобы информация о том, кто и сколько потратил на выборы, стала достоянием общественности.

Таким образом, современное законодательство Монголии о финансировании выборов представляет собой продуманную, комплексную и высокотранспарентную систему, позволяющую делать выборы максимально прозрачными и объективными с финансовой точки зрения.

§ 5. Информационное освещение выборов и агитация

Ключевые аспекты процесса освещения выборов были заложены в Законе «О выборах» 2015 года и сохранились в текущем отраслевом избирательном законодательстве. Так, законодатель рассматривал процесс освещения выборов как двуединую задачу. Во-первых, по объективному информированию, то есть, предоставлению избирателям нейтральной, сбалансированной информации о ходе выборов. Во-вторых, по обеспечению законной предвыборной агитации, то есть, предоставлению участникам выборов равных возможностей для донесения своих идей до электората через СМИ на платной и бесплатной основе, четко разделяя эти два понятия и устанавливая для каждой из этих задач свои правила.

Что касается объективного информирования вне периода агитации, то его можно назвать базовым принципом, на котором строится доверие к избирательному процессу. В соответствии с ним средства массовой информации, их сотрудники и должностные лица обязаны распространять объективную информацию о ходе выборов. Это законодательная норма и она налагает на все СМИ — государственные и частные — прямую обязанность предоставлять избирателям непредвзятую информацию: закон запрещает под видом информирования (например, новостного сюжета) проводить агитацию. Более того, законодательство устанавливает полный запрет на проведение и обнародование результатов опросов общественного

мнения в год проведения парламентских выборов, что является одной из строгих мер по предотвращению манипуляций общественным мнением. При этом детально регулируется, как участники выборов могут использовать СМИ для агитации.

Как форма агитации в СМИ устанавливалось использование агитационных передач на радио/телевидении и веб-сайтах на платной и бесплатной основе. Бесплатное эфирное время отводилось на общественном ТВ и радио, тогда как платное эфирное время — в коммерческих СМИ с установлением ограничения общего времени агитации не более чем 60 минутами в сутки. При этом один кандидат или партия не могли выкупать более 25 процентов (15 мин) от всего платного времени, а цена на агитацию не должна была превышать среднюю коммерческую цену за последние 6 месяцев. Предусматривалась обязательная маркировка — то есть, источник заказа, когда в телепередачах это правило распространяется на всю продолжительность эфирного времени, отведенного на агитационный материал, а в радиопередачах наименование заказчика должно было быть озвучено в начале и в конце агитации.

Отдельно законодатель оговаривал, что политические дебаты не считались агитацией и в них должны участвовать представители не одной, а нескольких партий или кандидатов, запрещая тем самым монодебаты, где кандидат мог бы выступать без оппонентов, что, по сути, является скрытой агитацией.

Что касается СМИ, то предусматривалась обязательная регистрация для участия в агитации, когда СМИ, желающие размещать предвыборную агитацию, должны были заранее уведомить об этом избирательную комиссию и предоставить свои тарифы и сетку вещания, а те, кто этого не сделал, лишались права размещать агитацию, иначе им грозил ряд крупных санкций, вплоть до приостановки действия лицензии СМИ.

Таким образом, со временем система информационного сопровождения выборов в Монголии стала характеризоваться высоким уровнем государственной регуляции, направленной на обеспечение равного доступа всех участников к избирателям через СМИ

и защиту избирателей от незаконных методов агитации, дезинформации и манипуляций.

Нынешнее отраслевое законодательство сохраняет строго определенный период, в течение которого разрешена предвыборная агитация. Так, агитационная кампания начинается со дня официальной регистрации кандидата и получения им удостоверения и заканчивается ровно за 24 часа до дня голосования. Это означает наличие так называемого «дня тишины», когда любая агитация запрещена, чтобы дать избирателю возможность принять взвешенное решение. Продолжительность самого агитационного периода законодательно ограничена и является достаточно короткой (17 календарных дней для парламентских выборов), что направлено на снижение финансовых затрат и выравнивание возможностей участников.

Законодатель проводит четкое различие между общественными и частными вещателями, налагая на них разные, но направленные на равенство обязательства: так, общественные (национальные) теле- и радиоканалы обязаны предоставлять кандидатам и партиям бесплатное эфирное время на абсолютно равных условиях, а график и продолжительность эфирного времени распределяются уполномоченным государственным органом — Комиссией по регулированию коммуникаций (монг. Харилцаа холбооны зохицуулах хороо), на основе жеребьевки, чтобы исключить предвзятость. Частные теле- и радиоканалы могут предоставлять платное эфирное время, но должны обеспечить равные условия и единые тарифы для всех участников, когда вещатели обязуются заранее опубликовать свои тарифы и не имеют права предоставлять скидки или скрытые преимущества одним кандидатам в ущерб другим. Отметим также, что монгольское законодательство является одним из самых передовых в части попыток регулирования предвыборной агитации в Интернете. Все веб-сайты и страницы в социальных сетях, которые планируется использовать для официальной агитации, должны быть предварительно зарегистрированы в соответствующей избирательной комиссии, а использование незарегистрированных ресурсов для агитации запрещено, равно как

запрещается использование фейковых или анонимных аккаунтов для ведения агитации или распространения информации о кандидатах. Законодатель также устанавливает, что агитационные материалы в интернете должны публиковаться в режиме, не позволяющем оставлять комментарии, предотвращая тем самым создание «фабрик троллей», разжигающих ненависть и распространяющих дезинформацию в комментариях под агитационными постами.

Законодатель установил исчерпывающий перечень действий, которые идентичны в трех отраслевых законах и расцениваются как незаконная агитация, влекут за собой серьезную ответственность, вплоть до снятия кандидата с выборов: раздача денег, подарков, оказание услуг бесплатно или по льготным ценам; клевета, публикация заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство кандидата; агитация с использованием государственной или муниципальной собственности, вовлечение госслужащих в кампанию в рабочее время; а также угрозы и давление на избирателей.

Контроль за информационным пространством осуществляет не только Генеральная избирательная комиссия, но и другие специализированные органы, что создает многоуровневую систему надзора. Так, Комиссия по регулированию коммуникаций контролирует теле- и радиовещателей, распределяет эфирное время, может приостанавливать действие лицензий за нарушения, полиция и судебные органы расследуют факты распространения клеветы и других правонарушений и выносят по ним судебные решения и приговоры (о них — в соответствующем разделе ниже по тексту).

В результате этих законодательных и правоприменительных шагов система информационного сопровождения выборов в Монголии является высокорегламентированной и патерналистской. Законодатель не стал полагаться на саморегуляцию медиарынка, а устанавливает жесткие правила игры, направленные на защиту избирателя и обеспечение равенства, создавая стерильное и справедливое информационное поле, что, с одной стороны, защищает демократический процесс, а с другой — налагает значительные ограничения на свободу слова в агитационный период.

§ 6. Ход голосования и подведение итогов

Процедуры голосования и подведения итогов являются лакмусовой бумажкой для любой избирательной системы, определяя уровень доверия общества к результатам выборов. В связи с этим справедливым будет утверждение о том, что Монголия приняла эффективную законодательную базу и внедрила передовую, технологически оснащенную, но в то же время многоуровневую систему контроля, которая сочетает автоматизированный подсчет голосов с обязательным ручным пересчетом. Законодательство также предусматривает четкую и иерархическую систему обжалования, в которой ключевую роль играет Конституционный цэц, что подчеркивает высочайшую значимость избирательного процесса для государственной стабильности.

Процесс голосования стандартизирован и обкатан выборными событиями на различных уровнях, поэтому процедура в день голосования унифицирована для всех типов выборов и направлена на обеспечение тайны волеизъявления и предотвращение фальсификаций.

Прибыв на участок, гражданин предъявляет удостоверение личности. Его данные проверяются по электронной базе данных избирателей, а личность верифицируется с помощью сканера отпечатков пальцев (где это технически возможно), что исключает возможность двойного голосования. После успешной идентификации избиратель получает бюллетень, расписывается в списке и проходит в специальную кабину для тайного голосования, где делает свой выбор. Заполненный бюллетень опускается в автоматическую считывающую урну (монг. санал тоолох төхөөрөмж), применяемую в рамках Государственной автоматизированной системы голосования с 2012 года. Устройство для голосования немедленно сканирует бюллетень, распознает отметки и сохраняет результат в своей электронной памяти.

Подсчет голосов и подведение итогов представляют собой двухконтурную систему верификации. Сначала следует первичный

автоматизированный подсчет. Сразу после закрытия участков в 22:00 автоматическая урна мгновенно распечатывает протокол с результатами голосования на данном участке. Эти данные по защищенным каналам связи немедленно передаются в вышестоящие комиссии, вплоть до Генеральной избирательной комиссии, формируя предварительную картину итогов по всей стране. Далее следует обязательный ручной контрольный пересчет (монг. хяналтын тооллого), чтобы верифицировать точность машин и исключить любые сомнения в их надежности. Так, после автоматического подсчета избирательная комиссия вскрывает ящики для голосования и вручную пересчитывает все бюллетени в присутствии национальных (от партий, кандидатов и общественных организаций) и, при наличии, международных (например, миссия БДИПЧ ОБСЕ) наблюдателей, результаты которого сравниваются с протоколом, выданным машиной. В случае расхождений приоритет отдается результатам ручного пересчета. При этом законодатель допускает отступление от этого правила на местном уровне, когда для экономии времени может проводиться пересчет на 50 процентов случайно выбранных участков.

Итоговые протоколы с участков (проверенные ручным пересчетом) передаются вверх по иерархии комиссий. Правом объявить окончательные итоги выборов и назвать имена избранных кандидатов обладает Генеральная избирательная комиссия на основании всех проверенных протоколов.

В случае возникновения избирательных споров законодатель предусмотрел четкую иерархию для их разрешения, разделяя споры по существу и по уровню выборов. Так, жалобы на процедурные нарушения, действия или бездействие нижестоящих комиссий (например, отказ в регистрации, нарушение правил агитации) рассматриваются по иерархии в вышестоящей комиссии, а затем могут быть обжалованы в суде по административным делам. Однако, споры, касающиеся окончательных итогов выборов, то есть, решения Генеральной избирательной комиссии о признании кандидатов избранными, находятся в исключительной юрисдикции

Конституционного цэца Монголии, подчеркивая тем самым, что такие споры носят не административный, а конституционно-правовой характер, так как затрагивают формирование высших органов государственной власти. Споры об итогах местных выборов рассматриваются судами по административным делам. Важным элементом легитимности выборов в Великий государственный хурал является установленный законодательством порог явки. В соответствии с Законом о выборах в ВГХ, для признания выборов состоявшимися в них должно принять участие не менее 50 процентов избирателей, внесенных в списки.

Таким образом, система голосования и подведения итогов в Монголии представляет собой продуманный гибрид технологии и традиционного контроля, где эффективность и скорость обеспечиваются автоматизированными урнами, которые дают быстрые предварительные результаты, а доверие и легитимность подкрепляются обязательным ручным пересчетом, который верифицирует работу техники. В свою очередь правовая защита гарантируется многоуровневой системой обжалования, в которой споры об итогах национальных выборов выведены на высший, конституционный уровень. Поэтому можно утверждать, что подобная модель демонстрирует стремление законодателя создать систему, которая была бы не только быстрой и современной, но и максимально надежной и пользующейся доверием общества.

§ 7. Ответственность за нарушения электорального законодательства

Один из самых важных аспектов любого избирательного процесса — это не просто декларация норм — установок и запретов, а система выявления, классификации и наказания за нарушения электорального законодательства. В Монголии создана многоуровневая и всеобъемлющая система ответственности, которая охватывает всех участников выборов — от избирателей до кандидатов и избирательных комиссий. Ее главной особенностью является

централизованный, отсылочный характер: сами законы о выборах, как правило, не содержат конкретных санкций, а устанавливают составы правонарушений и отсылают к Уголовному кодексу (УК), Закону «О правонарушениях» и законодательству о государственной службе. Такой подход укрепил Закон «О выборах» 2015 года, заложивший надежный фундамент для данной системы, детализированный как в отраслевом избирательном, так и в уголовном и административном законодательстве Монголии.

Добавим к этому, что законодатель подошел к вопросу о юридической ответственности комплексно, выделив несколько уровней нарушений и соответствующие им виды ответственности. Их можно условно разделить на несколько групп. Во-первых, это нарушения основных принципов выборов, к числу которых относятся принуждение и создание препятствий для осуществления избирательного процесса, нарушение тайны голосования, ограничение избирательных прав и тому подобное. Во-вторых, это финансовые нарушения, как, например, превышение лимитов расходов, использование «теневых» денег, принятие запрещенных пожертвований, использование заемных средств, непредоставление финансового отчета и другое. В-третьих, это нарушения правил агитации, а именно прямой и косвенный подкуп избирателей, распространение клеветы и ложной информации, агитация в запрещенное время, использование административного ресурса и прочее. И, наконец, в-четвертых, это процедурные нарушения со стороны организаторов, среди которых отказ должностного лица комиссии подписывать решение, нарушение порядка составления списков избирателей или подсчета голосов, незаконный отказ в регистрации кандидата или, наоборот, регистрация с нарушениями.

После принятия профильных законов о выборах каждый из них стал использовать идентичную юридическую конструкцию для установления соответствующей правонарушению ответственности. Профильные законы о выборах определяют, какие действия являются незаконными, но сами санкции (штрафы, лишение свободы, дисквалификация) содержатся в других кодифицированных актах.

Например, статья 79.1 Закона о выборах Президента устанавливает: «Лицо, нарушившее законодательство о выборах Президента Монголии, если деяние не влечет за собой уголовной ответственности, несет ответственность, предусмотренную Законом о правонарушениях или Законом о государственной службе». Аналогичную отсылочную норму содержит Закон о выборах в ВГХ и Закон «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)», в итоге подобный подход обеспечивает единство правовой системы и гарантирует, что ответственность за однотипные правонарушения (например, подкуп) будет одинаковой, независимо от того, на каком уровне выборов они совершены.

Переходя к отраслевому делению, рассмотрим, прежде всего, конституционную ответственность, которую также можно назвать электоральной. Это уникальный вид ответственности, применяемый только в рамках избирательного процесса и имеющий самые серьезные политические последствия, прежде всего, для кандидата, но не только. Поскольку этот вид юридической ответственности касается избирательного права как одного из конституционных прав, то он же, в отличие от других видов ответственности, о которых речь пойдет ниже, устанавливает перечень санкций. Во-первых, это снятие кандидата с выборов, например, за принятие запрещенного законом пожертвования. Во-вторых, это аннулирование итогов голосования на участке, если нарушения, например, голосование в неустановленном месте, утеря ящика для голосования и тому подобное, были настолько серьезными, что повлияли на результат. В-третьих, это недопуск партии к следующим выборам, например, за непредоставление финансового отчета. Законодательство предусматривает широкий круг субъектов, которые могут быть привлечены к ответственности, например, средства массовой информации — за нарушение правил агитации и предоставление неравных условий. Избирательные комиссии в данном случае выступают как ключевой государственный орган, принимающий меры для привлечения нарушителя к ответственности: они принимают жалобы, могут выносить предупреждения и, главное, инициировать процедуру

снятия кандидата с выборов, обращаясь в суд. Среди таковых можно назвать и Государственный аудиторский орган, чьи заключения о финансовых нарушениях являются основанием для дальнейших санкций. Данный вид юридической ответственности представляется мало разработанным в научной сфере и требует дальнейшего изучения.

Далее рассмотрим административную ответственность, которая подразделяется на дисциплинарную ответственность для государственных служащих и юридическую ответственность за те правонарушения, которые, например, в российском законодательстве присутствуют как административные. Разберемся с каждым из этих видов более детально.

Что касается дисциплинарной ответственности государственных служащих, то государственный служащий, нарушивший законодательство о выборах, привлекается к дисциплинарной ответственности, предусмотренной Законом о государственной службе. Так, если чиновник или член избиркома нарушил закон, его могут уволить, то есть расторгнуть с ним служебный контракт: например, за создание препятствий избирателям или саботаж работы комиссии предусмотрено увольнение без права занимать государственные должности в течение определенного срока.

Что касается юридической ответственности за административные правонарушения, то это самый распространенный вид ответственности и наказания, а основным видом санкции в этом случае выступает денежный штраф. Правовой основой данного вида ответственности выступает Закон Монголии «О правонарушениях» от 11 мая 2017 года, являющийся кодифицированным актом, устанавливающим административную ответственность за деяния, которые не влекут за собой уголовного наказания. В контексте изучения нами избирательной системы Монголии отметим, что он играет роль основного инструмента правоприменения, обеспечивая соблюдение многочисленных процедурных правил и запретов, установленных в профильных законах о выборах. Ответственность носит преимущественно

имущественный характер в виде штрафов, но их размеры могут быть весьма значительными, что создает мощный сдерживающий эффект.

Важной особенностью этой части монгольского законодательства является систематизация электоральных правонарушений. Все основные составы правонарушений, связанных с выборами, собраны в одной специальной статье, которая представляет собой детальный перечень практически всех возможных нарушений — статье 17.1 «Нарушение законодательства о выборах» в главе 17 «Правонарушения против политических прав и свобод». Поскольку эта статья чрезвычайно объемна, для ясности разделим правонарушения на четыре группы.

Во-первых, это нарушения, подрывающие достоверность результатов выборов: сюда относятся как прямое искажение информации, например, умышленное распространение неверных данных о предварительных итогах (ст. 17.1.1), так и процедурные нарушения, такие как несоблюдение установленного порядка подсчета голосов и подведения итогов (ст. 17.1.28), если это не содержит признаков уголовного преступления.

Во-вторых, это нарушения правил предвыборной агитации:

- размещение агитационных материалов в запрещенных местах;
- превышение установленных лимитов на печатную продукцию (ст. 17.1.11, 17.1.12);
- проведение агитации в СМИ без соответствующей отметки;
- использование незарегистрированных сайтов или фейковых аккаунтов в социальных сетях;
- агитация с нарушением правил (например, без отключения комментариев) (ст. 17.1.13);
- распространение ложной информации о кандидате или партии, если это не влечет уголовной ответственности (ст. 17.1.7);
- организация запрещенных мероприятий (например, раздача подарков, организация банкетов, лотерей) с целью привлечения голосов избирателей (ст. 17.1.16).

В-третьих, это нарушения правил финансирования:

- расходование средств сверх установленного Государственным аудиторским органом предела (ст. 17.1.21);
- получение пожертвований из запрещенных источников (от иностранных граждан, госкомпаний и т.д.) или превышение лимита на пожертвования от одного лица (ст. 17.1.22);
- несвоевременная подача финансового отчета в аудиторский орган (ст. 17.1.25).

В-четвертых, это нарушения в день голосования:

- нахождение на избирательном участке лиц, не имеющих на это права;
- проведение агитации в день голосования;
- попытки проконтролировать волеизъявление избирателя, фотографирование заполненного бюллетеня (ст. 17.1.30).

Закон о правонарушениях устанавливает четкую систему штрафов (ст. 3.4), которые измеряются в единицах (монг. нэгж): одна единица равна 1000 тугриков и градуируется для физических и юридических лиц. Так, для физических лиц штрафы варьируются от 100 единиц (100 000 тугриков) за мелкие нарушения до 20 000 единиц (20 000 000 тугриков) за серьезные проступки, такие как организация подкупа, а для юридических лиц (партии, СМИ и т.д.) штрафы гораздо выше — от 1000 единиц (1 000 000 тугриков) до 200 000 единиц (200 000 000 тугриков). Отметим, что для монгольского социума размеры штрафов, особенно для юридических лиц, являются весьма существенными и могут оказать серьезное влияние на бюджет партии или СМИ, что делает их мощным сдерживающим фактором.

Система правоприменения децентрализована и зависит от характера нарушения. Так, избирательные комиссии фиксируют нарушения в ходе кампании и дня голосования, составляют протоколы. Полиция расследует большинство правонарушений на основании заявлений граждан, наблюдателей или обращений комиссий и передает дела в суд, который является основным органом, рассматривающим дела о правонарушениях и выносящим окончательное решение о наложении штрафа.

Таким образом, Закон «О правонарушениях» является ключевым рабочим инструментом для поддержания правопорядка в ходе избирательных кампаний в Монголии. Он охватывает объемный пласт нарушений, которые не являются уголовно наказуемыми, но могут серьезно исказить результаты выборов, а статья 17.1 представляет собой подробнейший свод правил, который не оставляет сомнений в том, какие действия являются незаконными.

Наконец, самой жесткой среди видов юридической ответственности является уголовная, предусмотренная в Уголовном кодексе Монголии (принят 3 декабря 2015 г., вступил в силу 1 июля 2017 г.). В отличие от административной ответственности за процедурные нарушения уголовная ответственность наступает за наиболее общественно опасные деяния, подрывающие основы демократии и легитимность власти. Ключевые составы этих преступлений сосредоточены в пяти статьях главы 14 Особенной части УК «Преступления против личных и политических прав и свобод человека». Разберем каждую из них в отдельности.

Статья 14.5 дословно переводится как «Воспрепятствование осуществлению гражданином избирательных прав и работе избирательной комиссии» и криминализует прямое вмешательство в процесс волеизъявления, где объектом посягательства является само право гражданина голосовать и работа уполномоченных органов, а наказуемыми действиями являются применение насилия или угроз с целью помешать гражданину проголосовать и незаконное воспрепятствование законной деятельности избирательной комиссии. За данное преступление предусмотрены относительно мягкие виды наказания: штраф, ограничение права на передвижение на срок от 1 до 12 месяцев или лишение свободы на тот же срок.

Статья 14.6 дословно переводится как «Подача лишнего голоса на выборах и референдуме» и направлена на борьбу с так называемыми «каруселями» и голосованием по поддельным документам, когда преступлениями признаются голосование одним лицом два и более раз, голосование за другого человека и использование поддельных документов для голосования. Наказание идентично

статье 14.5, что указывает на схожую степень общественной опасности этих деяний в глазах законодателя.

Статья 14.7 дословно переводится как «Незаконное влияние на выборы и референдум, неверное подведение итогов голосования», являясь одной из самых главных и наиболее суровых статей, направленных против самых грубых нарушений, искажающих реальное волеизъявление граждан. Часть 1 данной статьи криминализует широкий спектр действий, в числе которых предоставление избирателям денег, товаров, услуг или иных материальных благ с целью склонить их к голосованию; угрозы, принуждение к голосованию; а также подделка подписей, избирательных бюллетеней, протоколов комиссий, уничтожение или сокрытие избирательных документов, незаконное вмешательство в работу автоматизированных систем подсчета голосов. Санкция предусматривает лишение свободы на срок от 1 года до 5 лет. Часть 2 устанавливает значительно более суровое наказание, если преступление совершено должностным лицом с использованием служебного положения или организованной группой. В этом случае предусмотрено ужесточение наказания в виде лишения свободы на срок от 5 до 12 лет.

Статья 14.8 дословно переводится как «Распространение заведомо ложной информации во время выборов», а состав преступления включает публичное распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию кандидата, политической партии с целью повлиять на исход выборов. Санкция зависит от последствий: если деяние причинило значительный ущерб, наказание варьируется от штрафа до лишения свободы на срок до 1 года.

Статья 14.9 дословно переводится как «Организация сговора для незаконного проведения выборов» и нацелена на организаторов электоральных преступлений. Состав преступления включает создание, руководство или участие в деятельности организованной группы с целью совершения преступлений, предусмотренных статьями 14.5–14.7, которые наказываются лишением свободы на срок от 2 до 8 лет.

Таким образом, Уголовный кодекс Монголии обеспечивает комплексную и эшелонированную защиту избирательной системы, устанавливая ответственность за широкий спектр посягательств. При этом наказания четко разделены по степени общественной опасности — от относительно мягких за индивидуальные процедурные нарушения до очень суровых (до 12 лет лишения свободы) за организованную фальсификацию и подкуп. Отметим, что законодатель справедливо считает наиболее опасными преступления, совершенные должностными лицами и организованными группами, устанавливая для них максимальные санкции. Также интерес вызывает наличие отдельной статьи, криминализующей «черный пиар», что свидетельствует о понимании законодателем важности честной информационной борьбы. В целом, уголовно-правовые механизмы являются мощным сдерживающим фактором и служат надежной основой для обеспечения законности и легитимности выборов в Монголии.

Глава III. Институциональные основы избирательного процесса в современной Монголии и их правовое обеспечение и регулирование

§ 1. Великий государственный хурал как институт высшей представительной/законодательной власти

Внешней Монголии/МНР/Монголии — Монгол Улс: статус и порядок формирования

Переходя к характеристике институтов, формирующихся по выборному принципу и влияющих на институциональный дизайн избирательной системы, следует начать, прежде всего, с главного представительного органа — Великого государственного хурала.

Представительная форма осуществления государственной власти как один из ключевых институтов в истории современной Монголии играла важнейшую роль. Во-первых, это было связано

с древней традицией решения особо значимых вопросов на съездах знати — курултаях, на одном из которых верховную власть получил Чингисхан. Его потомки, не наследуя статус Великого хана, регулярно проходили процедуру легитимации посредством собрания представителей родов и племен — Великих Курултаев (Их Хуралдай), собиравших отпрысков «золотого рода» и высшую знать. На них обычно обсуждались военные вопросы, назначение высших должностных лиц, международные соглашения, текущие внутренние и внешние вопросы и так далее. Институт курултаев играл важную роль в возведении на престол Великого хана, помощи ему в управлении огромной империей и предотвращении узурпации высшей власти. Однако именно борьба за этот институт стала катализатором распада великой державы. Так, Хубилай, создав собственный курултай и тем самым нарушив традиционный порядок, спровоцировал гражданскую войну. Несмотря на итоговую военную победу и формальное удержание титула Великого хана, его власть уже не была безоговорочно признана всеми чингисидами, что ускорило процесс дезинтеграции единой империи.

Во-вторых, уникальным примером трансформации традиций стал приход к власти Богдо-гэгэна VIII. Он получил титул Великого хана на собрании светских и духовных феодалов в 1911 году, не будучи прямым потомком Чингисхана. Его легитимность основывалась не столько на светском праве происхождения, сколько на его высочайшем духовном авторитете как главы буддийской сангхи Монголии и живого воплощения (хубилгана) Джабцундамбахутухты. Именно этот теократический характер власти стал опорой нового государства как в глазах подданных, так и на международной арене. Поэтому 12 апреля 1914 года началась новая веха в истории монгольского представительства, когда был учрежден двухпалатный совещательный орган — Великий Хурулдан, или Великий государственный хурал. Его верхняя палата образовывалась высшими светскими и духовными руководителями и обладала законотворческими полномочиями, в то время как нижняя — формировалась за счет чиновничества и администраций низового уровня.

Однако это не был орган, ограничивающий полномочия хана, который стал полноправным хозяином Халхи в номинальных границах договорной автономии.

С ликвидацией автономии в 1919 году деятельность Великого Хурулдана фактически прекратилась, и к этой форме осуществления государственной власти страна возвращается лишь после смерти Богдо-хана.

В октябре 1921 года начал работу временный Народный хурал — совещательный орган при Народном правительстве. В его состав входили министры и их заместители, представители аратов и ламаистского духовенства, князя. Довольно широкий спектр социальных слоев, представленных в Хурале, объясняется переходным периодом и необходимостью наличия консенсуса на данном этапе между главными политическими акторами.

С принятием Народным правительством упомянутого выше Акта о переходе к республиканскому строю (§ 4, гл.1) поднимается вопрос о необходимости принятия конституции, которая должна быть утверждена на заседании высшего представительного органа власти, получившего название Великого народного хурала (ВНХ). Первое заседание ВНХ состоялось 26 ноября 1924 года, и далее подобным заседаниям стали присваиваться порядковые номера по аналогии со съездами РСДРП/РСДРП(б)/РКП(б)/ВКП(б)/КПСС.

Нормами главы 2 Конституции МНР 1924 года были установлены высшие государственные институты страны⁷⁸. Высшим органом государственной власти являлся Великий народный хурал, которому посвящались четыре раздела Основного закона, а также Положения о Великом Народном Хурале Монгольской Народной Республики⁷⁹ и о выборах представителей в Великий Народный Хурал Монгольской Народной Республики⁸⁰, утвержденные на II сессии Малого Народного Хурала в 1925 году.

⁷⁸ Монгольское законодательство ... С. 6–10.

⁷⁹ Там же. С. 17–19.

⁸⁰ Там же. С. 20–26.

Формировавшийся из представителей аймачного и городского населения, а также воинских частей по пропорциональной избирательной системе сроком на 1 год, он включал в себя 95 человек и был уполномочен выступать от имени молодого Монгольского государства, утверждал Конституцию и поправки в нее, определял внутреннюю и внешнюю политику, а также планы развития хозяйства страны, государственный бюджет.

В период между сессиями Великого Хурала верховная власть принадлежала уникальному государственному институту, существовавшему в период с 1924 по 1949 год — Малому народному хуралу в составе 30 человек, а между его сессиями — совместно Президиуму Хурала в количестве 5 человек и правительству. Малый хурал был уполномочен издавать законы, постановления и распоряжения и контролировать функционирование высших органов правительства. Деятельность его членов, как и членов Великого народного хурала, регламентировалась Положением о правах и обязанностях членов Великого и Малого Народного Хурала⁸¹, утвержденном также в 1925 году.

Но вся полнота власти концентрировалась именно в руках Президиума, действовавшего на основании Положения о Президиуме Малого Народного Хурала 1925 года⁸², который между заседаниями Малого хурала, проходящими, как правило, два раза в год, утверждал законы и постановления, имел право на приостановление постановлений правительства, принимал решение об отставке министров и так далее. Лишь в 1951 году эти полномочия вновь вернулись к председателю Великого народного хурала, а в 1990 году перешли к вновь созданному институту Президента Монгольской Народной Республики.

В ракурсе исследуемого вопроса небезынтересен ряд нормативных правовых актов первых годов МНР. Первый из них — Положение о Великом Народном Хурале Монгольской Народной Республики⁸³,

⁸¹ Там же. С. 27–28.

⁸² Там же. С. 29–31.

⁸³ Там же. С. 17–19.

утвержденное на II сессии Малого Народного Хурала 24-го дня 3-й луны 15-го года монгольского государства (что соответствует 1925 г.). Этот акт является, по сути, первым в истории Монголии регламентом парламента. Он раскрывает, как на практике функционировал высший орган власти, сформированный по итогам выборов. Сессии созывались ежегодно 1-го числа 11-й луны. Продолжительность — 1 месяц, с возможностью продления. Для открытия сессии и начала работы требовалось присутствие более двух третей всех членов (кворум). Это показывает, что легитимности заседаний придавалось большое значение. Великий народный хурал из своей среды избирал Президиум (председателя, вице-председателя и двух секретарей) для руководства текущей работой сессии. Устанавливались специальные процедуры для рассмотрения широкого круга вопросов: так, для «особо важных дел» требовалось согласие двух третей присутствующих на заседании членов, а для «обыкновенных дел» — более половины. Заседания по общему правилу были публичными (доступ разрешен всем). По итогам сессии печатались «особые бюллетени для всеобщего опубликования». Однако для обсуждения секретных вопросов предусматривались закрытые заседания. Данное Положение свидетельствует о быстром освоении монгольской политической элитой базовых принципов парламентаризма: регулярность сессий, кворум, выборное руководство, дифференцированная процедура принятия решений, гласность.

Второй акт — Положение о выборах в Великий Народный Хурал⁸⁴, которое, судя по контексту и ссылкам на Конституцию, было принято также в 1925 году. Право избирать и быть избранными предоставлялось всем гражданам обоих полов, достигшим 18-летнего возраста, которые: добывают средства к существованию своим трудом или состоят в Монгольской народно-революционной армии. Избирательных прав были лишены: эксплуататоры («добывающие средства исключительно путем эксплуатации

⁸⁴ Там же. С. 20–26.

другого»), торговцы и ростовщики («живущие чужим трудом»), бывшая феодальная и теократическая знать (князья, хутухты, хо-билганы), служители культа («посвященные в ламы, которые постоянно проживают в монастырях»), а также душевнобольные и осужденные за корыстные преступления. Выборы в ВНХ были непрямыми. Граждане на местах не избирали делегатов в ВНХ напрямую. Процедура была следующей: население избирало местные хуралы (съезды), хошунные (окружные) хуралы избирали по одному представителю, аймачные (областные) хуралы из числа этих представителей отбирали «подходящих по достоинству» и уже из них выбирали делегатов в Великий народный хурал (ст. 10). Обязанность по составлению списков избирателей (и исключению из них «лишенцев») возлагалась на сомонные (волостные) съезды, а утверждались эти списки вышестоящими хошунными съездами. Это создавало многоуровневый фильтр. Голосование на съездах было тайным, что для того времени являлось прогрессивной нормой. Примечание к статье описывает примитивную, но действенную процедуру: «на полосках бумаги... пишется имя кандидата и затем в закрытом виде передается председателю». Для общего руководства выборами учреждалась Центральная избирательная комиссия⁸⁵ из пяти человек, состоящая из членов Президиума Малого хурала и правительства. На местах (в хошунах) создавались избирательные комиссии из трех человек: двух избирали местные съезды, а третьего, «аймачного представителя», назначало аймачное управление, что обеспечивало контроль центра над выборами на местах. Таким образом, сразу же после провозглашения республиканского строя в Монголии были внедрены передовые для Азии того времени демократические институты и процедуры — всеобщее (для трудящихся) избирательное право для мужчин и женщин, тайное голосование, гласность работы парламента, выборные органы власти на всех уровнях. Через механизм лишения прав классово-чуждых элементов и многоступенчатую систему косвенных выборов правящая

⁸⁵ Предшественница Генеральной избирательной комиссии Монголии.

Монгольская народно-революционная партия обеспечивала себе полный контроль над формированием всех органов власти, отсекая оппозицию и нелояльные слои населения от участия в политической жизни.

Третий акт — Положение о Президиуме Малого Народного Хурала⁸⁶. Этот акт чрезвычайно важен, так как он описывает работу органа, который в период между сессиями Малого хурала выполнял функции и коллективного главы государства, и высшего законодательного, и контролирующего органа. Положением прямо установлено, что между заседаниями Малого хурала Президиум Малого хурала руководит делами правительства, что четко определяло иерархию и подчиненность исполнительной власти. Президиум имел право командировать своих представителей в различные комиссии (например, бюджетную), контролировать положение дел, требовать доклады, назначать ревизии центральных и местных учреждений. Ключевая норма заключалась в статье 4 и гласила, что «в период между сессиями Малого народного хурала, на основании 4 статьи Основного закона, верховная власть в государстве принадлежит Президиуму Малого Народного Хурала, совместно с Правительством», а при возникновении разногласий между ними вопрос решался на сессии Малого хурала. Эта уникальная формулировка создавала модель совместной верховной власти президиума и правительства, где окончательным арбитром выступал сам Малый хурал. Важная норма для нашего исследования также содержалась в статье 12. Именно Президиум Малого хурала и правительство совместно назначают Центральную избирательную комиссию, демонстрируя, что орган, ответственный за проведение выборов, формировался высшими органами исполнительной и законодательной власти.

Наконец, четвертый акт — это Положение о правах и обязанностях членов Великого и Малого Народного Хурала⁸⁷. Члены Великого

⁸⁶ Там же. С. 29–31.

⁸⁷ Там же. С. 27–28.

и Малого хуралов не могли быть лишены или ограничены в свободе вследствие подозрения иначе, как с согласия президиумов Великого или Малого хуралов. Для проведения следствия в отношении депутата также требовалось предварительное согласие Президиума. Это фундаментальная гарантия, защищающая депутатов от произвольного преследования со стороны исполнительной власти. Введение депутатского иммунитета с самых первых лет республики свидетельствует о высоком статусе, который придавался представителям народа. Члены обоих хуралов были обязаны посещать все заседания Пленума и его комиссий, тем самым подчеркивалась серьезность депутатского мандата и ответственность за участие в работе законодательных органов. Члены Малого хурала, направляемые в командировки, получали специальный мандат и по возвращении были обязаны представить подробный доклад о своей поездке. Командированные члены Малого хурала имели право совещательного голоса на заседаниях местных хуралов. Члены Малого хурала имели свободный вход во все учреждения и право на получение всех необходимых справок (кроме военных секретов).

Заседавший с 22 июня по 5 июля 1940 года VIII Великий Народный Хурал 30 июня принял новую Конституцию МНР, перевод которой на русский язык отразил все нюансы развития монгольской государственности, пришедшиеся на данный отрезок времени, начиная с момента ее принятия⁸⁸ и заканчивая фундаментальными изменениями в феврале 1949 года⁸⁹ (в оригинале также публиковалась и была доступна для советского исследователя⁹⁰). Декларация прав трудящегося народа Монголии, принятая еще I Великим Народным Хуралом 26 ноября 1924 года вместе с первой конституцией, теперь вошла в текст нового Основного закона

⁸⁸ Конституция (Основной закон) Монгольской Народной Республики // Советское государство и право. 1947. № 8. С. 36–50.

⁸⁹ Конституция (Основной закон) Монгольской Народной Республики. М.: Гос. изд-во юр. лит., 1950. 24 с.

⁹⁰ Конституция Монгольской Народной Республики. Улан-Батор, 1949. 105 с. [на монг. яз.].

в качестве статей 1–9. Новая конституция провозглашала Монголию независимым государством трудящихся (аратов-скотоводов, рабочих и интеллигенции), уничтоживших феодальный и империалистический гнет, обеспечивающих некапиталистический путь развития страны для перехода в дальнейшем к социализму. Принятие нового Основного закона было вызвано объективной необходимостью в правовом закреплении социалистической перспективы страны при доминирующем положении Монгольской народно-революционной партии (МНРП) в общественной и государственной структуре, став своего рода программным документом всей страны.

Высшим органом государственной власти МНР по-прежнему оставался Великий народный хурал, формируемый из делегатов трудящихся городов, аймаков и служащих Народно-революционной армии, избираемых по норме — 1 делегат от 1500 человек населения. Срок созыва Великого народного хурала увеличивался до одного раза в 3 года. В период между созывами высшая власть в 1940–1949 годы принадлежала Малому хуралу, избираемому ВНХ сроком на 3 года — по норме 1 член от 10 000 жителей. Численность Президиума увеличилась до 7 членов, в том числе председателя, заместителя председателя и секретаря.

В феврале 1949 года IX Великим Народным Хуралом в главы III, IV, VI, VII, IX были внесены существенные изменения, которые в значительной мере скорректировали структуру государственной системы страны. Так, норма представительства в ВНХ изменилась с 1500 до 2500. Сам ВНХ стал не созываемым, а избираемым сроком на 3 года постоянно действующим органом государственной власти, работающим сессионно (сессии созывались не реже одного раза в год). Статья 22 новой редакции конституции 1940 года закрепила за этим государственным органом исключительные полномочия в области законодательной власти в стране. Упразднен был институт Малого хурала. Отныне в период между сессиями основные высшие государственные полномочия осуществлял Президиум, который, согласно статье 29 новой редакции конституции 1940 года, получал право толкования законов.

Конституция МНР 1960 года закрепила модель государственного устройства, основанную на доктрине полновластия представительных органов, являвшейся калькой советской системы. Центральное место в этой конструкции занимал ВНХ — институт, в котором парадоксальным образом сочетались черты абсолютного конституционного суверенитета и полного политического подчинения правящей МНРП. Анализ динамики его правового статуса и порядка формирования в период с 1960 по 1990 год позволяет проследить не процесс демократизации, а эволюцию, направленную на оптимизацию и стабилизацию однопартийной системы в условиях зрелого социализма.

Статья 18 конституции 1960 года устанавливала фундаментальный принцип: «Высшим органом государственной власти МНР является Великий Народный Хурал МНР». В отличие от моделей, основанных на разделении властей, данная формулировка означала юридическое слияние всех ветвей власти в одном органе. ВНХ не был просто законодательным органом, он являлся источником легитимности для всей государственной машины. Статья 19 наделяла его исключительной компетенцией, которая включала учредительную власть (только ВНХ мог утверждать и изменять конституцию); высшую формирующую власть — именно этот орган образовывал все другие высшие государственные органы в стране: коллективно-го главу государства — Президиум ВНХ, высший исполнительный орган — Совет министров, а также избирал Верховный суд и назначал Прокурора МНР; законодательную власть (несмотря на то, что право законодательной инициативы и издания указов делегировалось Президиуму, конечные законодательные решения оставались за ВНХ); высшую контрольную и плановую власть (в полномочия ВНХ входило утверждение народнохозяйственных планов, государственного бюджета и отчетов об их исполнении). Таким образом, конституционная доктрина выстраивала ВНХ как орган с неограниченной юридической компетенцией.

Глава IX «Избирательная система» закрепляла всеобщее (с 18 лет), равное, прямое избирательное право при тайном голосовании.

Эти принципы соответствовали самым передовым демократическим стандартам того времени и были значительным шагом вперед по сравнению с классово-ограничительной конституцией 1924 года. Ключевым фильтровым механизмом была статья 86, регулировавшая право выдвижения кандидатов, предоставляемое организациям МНРП и аффилированным с ней структурам (профсоюзам, союзу молодежи и другим).

Для полноты картины обратимся к важным для нашей темы законам.

Во-первых, к Закону МНР «О депутатах» от 26 декабря 1978 года, который являлся фундаментальным актом, определяющим статус, права, обязанности и гарантии деятельности депутатов всех уровней — от Великого народного хурала до местных хуралов. Данный акт четко определял депутата как полномочного, доверенного представителя народа, который одновременно является членом представительного органа государственной власти. Он уполномочен народом участвовать в осуществлении государственной власти, выражая его волю и интересы. Закон прямо указывал, что священный долг для депутата руководствоваться политикой МНРП, способствовать делу завершения строительства социализма, укреплению союза рабочего класса и кооперированного аратства⁹¹, а также развитию братской дружбы с Советским Союзом. Это подчеркивало, что депутат — в первую очередь проводник партийной линии. Он осуществлял свои полномочия, не порывая с производственной или служебной деятельностью. Это классический принцип советской модели, где депутат — передовой рабочий, арат или интеллигент, а не профессиональный политик. Закон обязывал его поддерживать тесную связь с избирателями, регулярно отчитываться перед ними (не реже одного раза в год) и выполнять их указы. Депутаты ВНХ обладали правом законодательной инициативы, что было одной из их ключевых парламентских функций. Глава IV Закона предусматривала гарантии депутатской деятельности. Так, депутат ВНХ

⁹¹ Арат — монгольский крестьянин. Аратство — монгольское крестьянство.

мог быть привлечен к уголовной ответственности, арестован или подвергнут судебным мерам административного взыскания только с согласия ВНХ, а в период между сессиями — его Президиума, что обеспечивало высокую степень правовой защиты. На время сессий депутат освобождался от основной работы с сохранением заработной платы, а по окончании полномочий ему гарантировалось возвращение на прежнюю или равноценную работу. В итоге Закон «О депутатах» 1978 года создал образ идеального социалистического депутата — это не профессиональный политик, а представитель трудового народа, который, не отрываясь от производства, выполняет государственные функции, оставаясь при этом проводником политики правящей партии и будучи тесно связанным со своими избирателями.

Во-вторых, это Закон «О порядке отзыва депутата Великого Народного Хурала МНР» от 31 января 1961 года — прямое логическое продолжение принципа ответственности депутата перед народом, поскольку он устанавливал юридический механизм реализации этой ответственности. Депутат мог быть отозван в любое время, если он «не оправдал доверия избирателей или совершил действия, недостойные звания депутата». Формулировка носила оценочный, политический характер, что давало широкие возможности для ее применения. Право возбуждать вопрос об отзыве предоставлялось общественным организациям: МНРП, профсоюзам, союзу молодежи, а также собраниям трудовых коллективов (рабочих, служащих, членов сельхозобъединений). Простые граждане или группы граждан не могли напрямую инициировать отзыв, инициатива должна была исходить от организованных, то есть, подконтрольных партии, коллективов. Так, общественная организация или трудовой коллектив принимал решение о возбуждении вопроса об отзыве и направлял его в Президиум ВНХ, который далее проверял материалы и, если процедура соблюдена, назначал в соответствующем избирательном округе день голосования об отзыве депутата (ст. 4). И уже затем на собраниях избирателей округа проводилось голосование (ст. 5), для принятия решения, по которому требовалось

большинство голосов от общего числа избирателей округа (ст. 9). Закон прямо разрешал агитацию как «за отзыв», так и «против отзыва» депутата (ст. 6), являясь при этом важным элементом системы социалистической демократии. С одной стороны, он создавал реальный и работающий механизм ответственности депутата, подчеркивая, что его мандат не является неотъемлемым и зависит от воли избирателей. С другой стороны, процедура инициации отзыва через подконтрольные партии организации позволяла использовать этот механизм как инструмент партийной дисциплины для устранения неугодных или допустивших серьезные проступки депутатов.

Анализ поправок, вносившихся в Конституцию МНР 1960 года, показывает, что система не была статичной, она адаптировалась к новым реалиям, двигаясь по траектории от мобилизационного этапа к стабильному и бюрократизированному. Так, наблюдалось продление мандата ВНХ с первоначальных 3 лет до 4, а затем и до 5 лет, что свидетельствовало о переходе от режима, нуждавшегося в частой демонстрации народной поддержки, к более уверенному и стабильному состоянию, снижало электоральную нагрузку на систему и способствовало большей предсказуемости в работе госаппарата. Также следует отметить постепенный переход от плавающей нормы представительства (один депутат на N человек) к фиксированному числу депутатов (370), который был шагом к административной рационализации, упрощающей процесс нарезки избирательных округов и стабилизовавшей численность парламента, предотвращая его чрезмерное разрастание на фоне роста населения страны. Безусловно, необходимо констатировать бюрократическое усложнение на фоне расширения круга субъектов права законодательной инициативы за счет включения в него постоянных комиссий ВНХ, Верховного суда, прокуратуры и центральных органов общественных организаций, что формализовало уже сложившееся влияние этих институтов на процесс подготовки решений в своих сферах, встраивая их в официальную законодательную процедуру.

Таким образом, Великий Народный Хурал МНР, каким он предстает в конституции 1960 года и ее последующих редакциях, являлся

образцовым продуктом социалистической политико-правовой инженерии, чья эволюция была направлена на оптимизацию и адаптацию существующей системы, повышение ее стабильности, предсказуемости и административной эффективности.

Во многом зеркалом радикальных политико-правовых преобразований, случившихся в Монголии, которые страна пережила на рубеже XX–XXI веков, можно считать эволюцию высшего представительного органа — Великого хурала, из статуса «Народного» трансформировавшегося в статус «Государственного». Переход этот был не просто сменой вывески, а фундаментальной деконструкцией всей системы власти, поскольку последующая история ВГХ — это хроника непрерывного поиска оптимальной модели парламентаризма, попыток найти баланс между эффективностью управления, представительством и контролем, что отразилось в серии конституционных поправок.

На первом этапе преобразований (1990–2000 гг.) существовавший ВНХ, как орган, лишенный реальной власти, не мог служить площадкой для эффективных реформ, в связи с этим создавался уникальный переходный механизм. Первые многопартийные выборы 1990 года не только подарили стране оппозицию, но и вернули некогда забытый государственный орган — Малый хурал, состоявший из 50 депутатов, представлявших разные партии. Возникает на короткое время двухпалатная структура, при которой ВНХ выполнял функции учредительного собрания, а Малый хурал — постоянно действующего парламента. С принятием 13 января 1992 года новой конституции оба этих органа прекратили свое существование, уступив место новому институту — Великому государственному хуралу (ВГХ), а сама формируемая модель носила дух романтизма и идеальной государственной системы. Статья 20 провозгласила ВГХ высшим законодательным органом, тем самым впервые в истории страны четко определив его основную функцию и место в системе разделения властей. Устанавливались свободные, многопартийные выборы 76 депутатов сроком на 4 года, при этом конституция, как мы отмечали выше, намеренно не фиксировала

конкретную избирательную систему (мажоритарную или пропорциональную), оставляя этот вопрос на усмотрение текущего законодательства. Ключевой особенностью первоначальной модели был запрет на совмещение депутатского мандата с постом в правительстве. Этот механизм был призван обеспечить независимость парламента и его эффективную контрольную функцию по отношению к исполнительной власти. Депутаты должны были контролировать министров, а не быть ими.

Однако политическая реальность оказалась куда более суровой, чем ожидалось молодым реформаторам, и период трансформаций (2000–2023 гг.), обусловленный частой сменой правительств, политической нестабильностью и поиском более эффективных механизмов управления привел законодателя к серии конституционных реформ, которые можно описать как «маятниковые колебания», о которых мы рассказывали выше. В итоге конституционная поправка 2019 года впервые упомянула возможность применения разных систем, а реформа 2023 года поставила в этом точку, закрепив на конституционном уровне смешанную (пропорционально-мажоритарную) избирательную систему, что явилось важнейшим шагом последних лет на пути к стабилизации правил политической игры. Реформа 2023 года увеличила число депутатов с 76 до 126, а современный Великий государственный хурал можно характеризовать как продукт сложной 30-летней эволюции.

Сегодня статус и полномочия этого государственного института, помимо Основного закона страны, регулируются положениями органического Закона Монголии «О Великом Государственном Хурале» от 16 мая 2024 года, детализирующего и конкретизирующего, гарантирующего и определяющего. В свою очередь, основные принципы и порядок организации и проведения выборов в ВГХ, а также обеспечение реализации избирательных прав граждан в отношении данного института урегулированы Законом Монголии «О выборах в Великий Государственный Хурал» от 20 декабря 2019 года (с последующими изменениями, в том числе на 2023 год, далее — Закон о выборах в ВГХ). Данный нормативный правовой акт в статье 14

указывает на перечень задействованных избирательных органов, в число которых входят Генеральная избирательная комиссия (ГИК) как высший орган, руководящий процессом в масштабах всей страны, избирательные комиссии аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов) в качестве территориальных органов среднего уровня и участковые избирательные комиссии (монг. Хэсгийн хороо) как низовые комиссии, непосредственно организующие голосование на избирательных участках, а также специальные структуры для организации голосования граждан, находящихся за пределами Монголии, указанные в статье 19¹, к числу которых относятся Центральная и отраслевые комиссии по голосованию за рубежом. Избирательная система в данном случае функционирует по принципу строгой иерархии, когда решения вышестоящей комиссии обязательны для нижестоящих, при этом на основании статьи 14.10 ГИК имеет право отменять неправомерные решения нижестоящих комиссий.

Закон о выборах в ВГХ четко определяет круг лиц, обладающих правом голоса, в полном соответствии с конституционными нормами: так активное избирательное право, согласно статье 5.1, имеют все граждане Монголии, достигшие 18 лет, независимо от национальности, языка, расы, пола, социального происхождения, вероисповедания и так далее. Права голоса лишены только две категории граждан: признанные судом недееспособными и отбывающие наказание в виде лишения свободы по приговору суда.

Раздел 9 Закона о выборах в ВГХ подробно описывает всю процедуру дня голосования. Голосование проводится с 07:00 до 22:00 по Улан-Батору. При явке на избирательный участок избиратель предъявляет удостоверение личности, его данные проверяются по электронному списку, он получает бюллетень, тайно заполняет его в кабинке и опускает в автоматическое устройство для голосования, которое сразу после закрытия участков производит первичный подсчет голосов и распечатывает протокол с результатами. Эти данные немедленно передаются в Генеральную избирательную комиссию по защищенным каналам, после чего проводится ручной контрольный пересчет бюллетеней для проверки результатов машины.

ГИК на основании протоколов со всей страны и из-за рубежа подводит окончательные итоги, определяет победивших кандидатов (как по округам, так и по партийным спискам) и официально публикует результаты. Процедура распределения мандатов в мельчайших деталях определена в Законе «О выборах в Великий Государственный Хурал».

Как мы указывали выше, конституционная реформа 2023 года, увеличившая число депутатов до 126, одновременно закрепила в конституции и в Законе о выборах в ВГХ смешанную избирательную систему. Это означает, что мандаты распределяются двумя способами. Так, статья 4.3 Закона о выборах в ВГХ устанавливает общую формулу: «Великий Государственный Хурал состоит из 126 членов, из которых 78 избираются по мажоритарной системе в избирательных округах, а 48 — по пропорциональной системе». Далее законодатель подробно описывает механизм распределения мандатов для каждого из двух вариантов.

Распределение 78 мандатов по мажоритарной системе ставит целью обеспечение представительства конкретных округов и в связи с этим основано на принципе относительного большинства, согласно которому на основании статьи 74.1.2 Закона о выборах в ВГХ, в каждом избирательном округе, где разыгрывается определенное количество мандатов (например, два или три), избранными считаются кандидаты, набравшие большинство голосов в количестве, равном числу мандатов в этом округе.

Распределение 48 мандатов по пропорциональной системе ставит целью обеспечение представительства политических партий и их идеологий в масштабах всей страны и в связи с этим процедура здесь гораздо сложнее и состоит из нескольких шагов.

Во-первых, перед политическими партиями, участвующими в выборах, стоит задача преодоления избирательного порога (барьера) — набрать определенный процент голосов по всей стране, норма которого установлена статьей 74.2 Закона о выборах в ВГХ:

- для отдельной политической партии — 4 процента;
- для коалиции из двух партий — 5 процентов;
- для коалиции из трех и более партий — 7 процентов.

Очевидно, что партии и коалиции, не преодолевшие эти пороги, не получают ни одного мандата по партийным спискам.

Во-вторых, между прошедшими партиями мандаты распределяются методом наибольшего остатка, когда суммируются голоса всех партий, преодолевших порог и эта сумма делится на 48 (количество мандатов), чтобы получить избирательную квоту — цену одного мандата. Затем голоса каждой партии делятся на эту квоту и получившаяся целая часть от деления — это количество мандатов, которое партия получает на первом этапе. Если после этого остаются нераспределенные мандаты, они по одному передаются партиям, у которых осталась наибольшая дробная часть (наибольший остаток) после деления.

И наконец, в-третьих, необходимо осуществить персонализацию мандатов, то есть понять, кто из списка становится депутатом. Здесь действует жесткий списочный принцип, когда, после того как определено количество мандатов каждой партии, депутатами становятся первые кандидаты из предвыборного списка, который партия зарегистрировала в ГИК до выборов. В итоге избиратели голосуют за партию в целом, а не за конкретных кандидатов в списке.

Таким образом, современная законодательная база Монголии содержит чрезвычайно детальное и исчерпывающее описание процедуры распределения мандатов, полностью локализованное в Законе «О выборах в Великий Государственный Хурал».

§ 2. Глава государства как политический институт и эволюция его формирования — выборы Президента в современной Монголии

Стремление к получению государственного суверенитета сопровождалось отмежеванием от маньчжурских государственных институтов и формированием собственных. В отношении главы государства речь шла не о создании, а о фактическом возобновлении функционирования существовавшего ранее института Великого хана. В монгольской политико-правовой доктрине отношения

с империей Цин трактовались как личная уния, при которой маньчжурский император выступал одновременно и монгольским Богдоханом, что подчеркивало сохранение отдельной монгольской государственности, пусть и в формате автономного государства. Хотя де-факто эти отношения часто приобретали черты вассалитета (что подтверждают и международные договоры с участием нашей страны в 1912–1915 гг.), именно юридическая конструкция личной унии и ее разрыв после Синьхайской революции стали основанием для провозглашения независимости после падения династии Цин. С прекращением вассальных отношений и упразднением самой династии Цин в феврале 1912 года юридическое преемство новых республиканских властей оказалось для монголов спорным, что укрепило позиции той части монгольских элит, которая стояла за окончательное отмежевание от Китая.

Урожденному Нгаванг Лобсанг Чокьи Ньима Тензин Вангчугу, признанному в младенчестве Далай-ламой XII в качестве третьего по значимости (после Далай-ламы и Панчен-ламы) буддийского иерарха традиции гелуг Богдо-гэгэна VIII, предстояло в возрасте 42 лет сыграть важнейшую роль в истории Монголии в XX веке. Он считался 7-м перерождением Дзанабадзара (Богдо-гэгэн I), сына халхаского Тушэту-хана Гомбодоржа, потомка Чингисхана, и 21-м перерождением Ананды, двоюродного брата и одного из ближайших учеников Будды Шакьямуни (под именем Джебзун-Дамбахутухта XXII). Таким образом, он занимал и важное положение в духовной среде буддийского мира тибетско-монгольской традиции (школа гелуг), и претендовал на преемство от первых великих ханов Монгольской империи как перерожденец. Тот факт, что страну возглавил не представитель рода Чингисхана, а другой человек, вполне объяснялся глубокой религиозностью монгольского населения. По оценкам специалистов, к 1921 году в стране насчитывалось 747 буддистских монастырей и 120 000 монахов и священников при общем населении страны в 650 000 человек⁹². Значительная их

⁹² Брук С.И. Население мира. Этнодемографический справочник. М.: Наука, 1986. С. 400.

часть принадлежала лично Богдо-гэгэну и управлялась через специальное ведомство — Их Шаби⁹³.

Для понимания специфики социальной и юридической природы Богдо-хана следует обратиться к работе известного востоковеда Г.Г. Авенариуса⁹⁴, который подробно повествует об истории и природе данного титула, а также о правах на него у маньчжурских императоров⁹⁵, имеющих у монгольских элит огромный авторитет, сохранившийся у Маньчжурского дома и с провозглашением республики⁹⁶. Автор напоминает о добровольности передачи власти монголами маньчжурскому императору и указывает на династический, личный характер такой власти. Эта мысль подкрепляется, а статус сакрализуется в переведенном тексте Декларации Богдо-хана, направленной президенту Китая Юань Шикаю⁹⁷, в которой новый монгольский властитель объявляет себя живым Буддой, покровителем «желтой» и «красной» буддийской веры и императором (всех) монголов. Халху он называет Монгольской империей, отделившейся от Китая, а монголов — своими подданными. Президенту же он желает помочь в укреплении «[Китайского — *прим. П.Д.*] Республиканского государства» и, в свою очередь, просит того помочь ему в установлении нового правления в Монголии⁹⁸. Подобный, слегка наивный, тон общения Великого хана с главой Китая стал своего рода доброй традицией, подтверждение которой мы находим в чуть более ранней публикации его телеграм-

⁹³ Баярмаа Г. Их Шавийн засаг захиргааны зохион байгуулалтын өөрчлөлтүүд (1911–1921 он) [Организационные изменения в администрации Великого Шаби (1911–1921)] // Труды Института востоковедения РАН. Вып. 25: Институт Богдо-гэгэна в истории Монголии. К 150-летию Богдо-гэгэна Джебцзундамба-хутухты VIII — последнего великого хана монголов / отв. ред. О. Батсайхан, С.Л. Кузьмин. М.: Институт востоковедения РАН, 2019. С. 269–290.

⁹⁴ Авенариус Г. Краткий очерк истории Китая в связи с учением Конфуция о существе государственной власти // Вестник Азии. 1914. № 19–22. С. 107.

⁹⁵ Там же. С. 117–118.

⁹⁶ Хроника. Китай. К вопросу о самостоятельности Халхи // Вестник Азии. 1914. № 25–27. С. 122.

⁹⁷ Хроника. Китай. Декларация живого Будды // Вестник Азии. 1913. № 15. С. 57.

⁹⁸ Там же.

мы Юань Шикаю⁹⁹, датированной концом декабря 1911 года. В ней Богдо-хан, манипулируя националистическими настроениями, ведет речь об освобождении и монгольского, и китайского народа из-под власти маньчжуров, тем самым обосновывая факт равноправия в статусе Халхи (Внешней Монголии) и Китайской Республики как двух государств, входивших ранее в состав империи Цин. Это равноправие статусов и исключало, по задумке монгольского иерарха, подчиненность его страны Китайской Республике. При этом хронисты также не без иронии указывают на шаткость положения самого монгольского лидера в период кризисных 1913–1914 годов и откровенную бедность его двора (любопытные сводки по бюджету также были предметом некоторых заметок)¹⁰⁰, что вряд ли могло внушать оптимизм и веру исключительно в собственные силы в деле приобретения независимости.

Таким образом, в период с 1911 по 1919 год политические элиты Внешней Монголии, провозглашая ее независимость и пытаясь добиться государственного суверенитета, заявляют о восстановлении самостоятельности и статуса Великого хана в качестве главы государства с неограниченными полномочиями. Данный статус признают Россия (преамбула Соглашения 1912 года и ст. 2, в которых он именуется повелителем монгольского народа и повелителем Монголии, соответственно) и Китай (преамбула Соглашения 1915 года, в которой он именуется как «его святейшество богдо чжебцзун дамба хутухта хан Внешней Монголии», и ст. 4, где закрепляется, что титул «богдо чжебцзун дамба хутухта хан Внешней Монголии» жалуются президентом Китайской Республики).

События осени 1919 года, связанные с ликвидацией автономии, гарантированной Трехсторонним соглашением 1915 года (см. § 3, гл. 1), привели к потере Богдо-гэгэном VIII светской власти над Халхой, но сохранили за ним статус Великого хана. Китайский президент издал указ, согласно которому был подтвержден его

⁹⁹ Там же.

¹⁰⁰ Хроника. Монголия ... 1916. № 38–39. С. 201–204.

почетный титул: Джебзун-дамба-хутухта Богдо-гэгэн — Хан Внешней Монголии. К этому титулу был еще добавлен похвальный эпитет «Ишан Фухуа» («Помогающий добру и сочувствующий просвещению»). Ему и его жене правительство в Пекине обязалось выплачивать ежегодно жалованье на содержание.

Восстановление власти и статуса главы государства произошло зимой 1920–1921 годов при участии барона Р.Ф. Унгерна, однако уже 1 ноября того же года был заключен «Клятвенный договор» между Народно-революционным правительством Монголии и Богдо-гэгэном, предписывающий оставить за Богдо-гэгэном VIII функции главы церкви, существенно ограничить его светские полномочия. Напоминаем, что «Клятвенный договор» утратил силу после смерти Богдо-хана 20 мая 1924 года и провозглашения особым нормативным правовым актом, вошедшим в историю как «Акт об образовании республики» от 13 июня 1924 года, Монгольской Народной Республики (см. § 4, гл. 1). Центральный комитет Монгольской народно-революционной партии тут же официально уведомил Далай-ламу XIII о том, что не следует искать новое воплощение Богдо-гэгэна VIII, так как его роль в истории монгольского народа полностью исчерпана. Резиденция Богдо-гэгэна VIII впоследствии была использована для размещения музейного комплекса.

Уже 3 сентября 1926 года принимается Закон МНР «Об отделении дел религии от государства», опубликованный в октябре того же года в Сэтхуле (Собрание узаконений и распоряжений Правительства МНР) № 17¹⁰¹. Закон строго запрещал поиск перевоплощений, лишал монахов права наследования имущества перерожденцев, учреждал Духовное управление в столице, ведающее всеми делами религии¹⁰², а также в статье 12 предусматривал упразднение «пустых» (заштатных) титулов «хамбо», «цорчжи», «хутухта» и «хубилган»¹⁰³. Следом было опубликовано Циркулярное разъясне-

¹⁰¹ Монгольское законодательство ... С. 37–40.

¹⁰² Там же. С. 39.

¹⁰³ Там же.

ние Правительства МНР от 29 октября 1926 года¹⁰⁴, где в разделе 1 «По поводу Богдо-Хагана»¹⁰⁵ утверждалось о намерении японских империалистов создать на территории монгольских земель сначала самостоятельное государство под их контролем, а затем его уничтожить, что было недавно сделано с Кореей¹⁰⁶.

Поскольку ведущую роль в политической жизни страны с 1921 года стало играть Народное правительство, фактическим ее лидером в переходный период стал премьер-министр, должность которого с сентября 1923-го по февраль 1928 года выполнял талантливый государственный деятель Балингийн Цэрэндорж. Именно он с 20 мая по 28 ноября 1924 года юридически был главой Монгольского государства.

С принятием первой Конституции МНР 28 ноября 1924 года, в пункте 2 преамбулы указывалось: «Ввести в стране республиканский строй без президента, как главы государства, передав всю верховную власть Великому Народному Хуралу и избираемому последним Правительству»¹⁰⁷. 28 ноября его председателем был избран Наваандорджин Джадамбаа, ставший на одни сутки 28–29 ноября 1924 года следующим главой МНР. На следующий день Председателем Президиума Малого Хурала как высшего рабочего органа Великого народного хурала был избран Пэлжидийн Гэндэн, к которому перешли полномочия главы государства, исполняемые им вплоть до реформы 1951 года.

Сразу оговоримся, что в отличие от парламентаризма, имевшего исторические корни в традиционном курултае, институт единоличного главы государства был чужд монгольской революционной доктрине. После ликвидации теократической монархии в 1924 году, политическая мысль Монголии, следуя советскому фарватеру, отвергала любую форму президентства, ассоциируя ее с монархией или буржуазной демократией. Анализ конституций 1924, 1940

¹⁰⁴ Там же. С. 41–57.

¹⁰⁵ Там же. С. 42–43.

¹⁰⁶ Там же. С. 43.

¹⁰⁷ Там же. С. 1.

и 1960 годов демонстрирует *fascinating metamorphosis*¹⁰⁸ — не переход от одной модели к другой, а скорее, процесс совершенствования и кристаллизации единой концепции коллективного, полностью подотчетного высшему представительному институту, главы государства.

Первая Конституция МНР 1924 года заложила сложную, многоступенчатую систему власти, в которой функции главы государства были «растворены» в представительных органах. Юридически высшим органом был Великий народный хурал. Однако, поскольку он собирался лишь раз в год, реальная власть в промежутках передавалась Малому хуралу. А между сессиями Малого хурала действовал Президиум Малого Хурала (монг. Бага Хурлын Тэргүүлэгчид). Именно этот Президиум и был реальным, постоянно действующим коллективным главой государства, что подтверждалось статьей 25 Основного закона. Порядок формирования при этом был строго иерархичным и механистическим: народ избирал делегатов в Великий народный хурал, тот из своего состава избирал Малый хурал (30 человек, ст. 10), формирующий из своего состава Президиум (5 человек, ст. 25). Глубоко эшелонированный, трижды опосредованный коллективный глава государства как сознательный идеологический выбор, направленный на предотвращение концентрации власти в одних руках, продемонстрировал свою эффективность. Однако уже на следующем этапе происходит упрощение процедуры и консолидация функционала.

Конституция МНР 1940 года со временем избавляется от Малого хурала, который на короткое время воссоздается в 1990 году. Теперь функции постоянно действующего высшего органа власти и коллективного главы государства были объединены в одном институте — Президиуме Великого Народного Хурала (монг. БНМАУ-ын Их Хурлын Тэргүүлэгчид). Статья 28 Основного закона МНР

¹⁰⁸ Метафорическое «увлекательное превращение» описывает глубокое преобразование какой-либо системы, по аналогии с человеком, как в повести Франца Кафки «Превращение», где метафора утраты человеческой формы отражает отчуждение и дегуманизацию.

определяла Президиум ВНХ как коллективного главу государства, действующего в период между сессиями ВНХ. Его статус значительно вырос, так как он стал прямым «заместителем» верховного органа власти, без промежуточных звеньев. Принцип формирования при этом остался неизменным — косвенные выборы. Президиум избирался Великим народным хуралом из своего состава (ст. 21). Таким образом, сложная трехступенчатая модель была заменена более простой и логичной двухступенчатой, что усилило как формальный статус самого Президиума, так и централизацию власти, а идеологический принцип коллективности и подотчетности парламенту был не просто сохранен, а отточен до более эффективной формы.

Наконец, Конституция МНР 1960 года закрепила модель, сложившуюся к концу предыдущего десятилетия, как финальную и идеологически совершенную форму социалистической государственности. Наименование, порядок формирования и суть главных государственных институтов остались прежними, на вершине иерархии — Президиум Великого Народного Хурала МНР, однако статья 33 определяла Президиум как постоянно действующий орган Великого народного хурала, который в совокупности своих полномочий является коллективным главой государства МНР. Статья 34 подробно перечисляла его классические полномочия главы государства: назначение и отзыв послов, ратификация международных договоров, издание указов, осуществление права помилования и так далее.

В итоге на всех этапах развития социалистической государственности МНР неизменными оставались три фундаментальных принципа — коллективность, производность от высшего представительного института и полное отсутствие прямого народного мандата. Однако смена политической ситуации в СССР привела к существенным коррективам внутри МНР, что отразилось и на фигуре главы государства. Учреждение поста всенародно избираемого президента стало одним из самых смелых и символических актов конституционной реформы 1990-х годов. Оно знаменовало не только разрыв с социалистической моделью коллективного главы государства,

но и введение в политическую систему нового, мощного источника демократической легитимности — прямого народного мандата.

Первоначальная модель создавала фигуру с огромным авторитетом, но с тщательно продуманными конституционными противовесами, чтобы удержать республику в парламентских рамках, в связи с чем необходимо обратиться к Закону «О Президенте Монголии» от 5 июня 1993 года и проследить динамику его корректировок. Статья 3 Закона дословно воспроизводит норму действующей Конституции: «Президент является главой государства и выразителем единства народа Монголии». Его роль определяется как содействие надлежащему взаимодействию между ветвями власти. На протяжении всей короткой истории существования этого института он легитимизировался через всенародные прямые выборы всеми гражданами страны, что наделяет его мандатом по легитимности равным мандату всего парламента. Изначальный срок полномочий составлял 4 года с возможностью одного переизбрания, что создавало для действующего президента мощный стимул оставаться активным политическим игроком. Право выдвигать кандидатов предоставлялось только политическим партиям, имеющим места в ВГХ (конституционная норма, отраженная в Законе о выборах ВГХ), что не позволяло появиться сильному кандидату-аутсайдеру вне парламентской системы. Президент всегда играл ключевую роль в формировании правительства и взаимодействии с ВГХ: он вносил в ВГХ предложение о назначении премьер-министра, кандидатуру которого предлагала партия большинства, получил право издавать указы, давая «направления Правительству» по вопросам, входящим в его компетенцию, что создавало почву для потенциального двоевластия. Также он обладал правом отлагательного вето на все законы и решения ВГХ, которое парламент мог преодолеть лишь двумя третями голосов. При этом президент не просто номинально, а реально возглавлял Вооруженные силы и Совет национальной безопасности Монголии.

Однако практика показала, что сильный президент и сильный премьер-министр, опирающийся на парламентское большинство,

неизбежно вступают в политическую конкуренцию, в связи с чем была инициирована серия поправок, направленная на разрешение этого институционального трения в пользу парламентаризма. Так, поправки 2000 года, укрепив связь правительства с парламентом через механизм *давхар дээл* («двойной халат» — совмещение должностей), косвенно ослабили позицию президента, сформировав более монолитный центр власти правительство-парламент, которому президенту стало сложнее противостоять. «Большие поправки» 2019 года нанесли решающий удар по политическому весу института президентства, поскольку установили единственный шестилетний срок его полномочий взамен двух четырехлетних и без права переизбрания. Это вывело президента из электоральной борьбы, лишив его стимула создавать собственную политическую базу и конкурировать с правительством за популярность.

Избрание главы государства осуществляется на основе Закона «О выборах Президента Монголии» от 24 декабря 2020 года, устанавливающего основные принципы и детальный порядок организации и проведения выборов, а также механизмы обеспечения избирательных прав граждан, являясь при этом специальным процедурным законом, который реализует положения конституции о выборах главы государства.

Закон полностью дублирует конституционные нормы, определяя круг лиц, обладающих правом голоса, однако пассивное избирательное право (требования к кандидату, ст. 3.1.2, 26.2) детализирует конституционные нормы: возраст кандидата не менее 50 лет, уроженец Монголии, постоянно проживающий в стране последние 5 лет, не имеющий задолженностей по налогам и кредитам, подтвержденных решением суда, а также судимости за коррупционные и должностные преступления.

Финансирование избирательных кампаний — также в пределах оговоренных выше норм и требований, при этом по итогам кампании партии и кандидаты обязаны предоставить в Государственный аудиторский орган подробный финансовый отчет, который после проверки публикуется для всеобщего сведения.

Процедура голосования (раздел 8 Закона) стандартизирована и автоматизирована, однако разделена на два уровня, что отличает ее от парламентских выборов. Так, статья 4.3 устанавливает, что для победы в первом туре кандидат должен набрать абсолютное большинство голосов всех избирателей, принявших участие в голосовании (50% плюс 1 голос), тогда как статьи 4.5.1 и 77 определяют, что, если ни один из кандидатов не набирает абсолютного большинства, проводится второй тур голосования, в котором участвуют два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов в первом туре. Для подсчета голосов используются автоматические считывающие урны, которые по окончании голосования выдают протокол. После этого в обязательном порядке проводится ручной контрольный пересчет. ГИК на основании протоколов определяет, набрал ли кандидат абсолютное большинство, и принимает решение о признании его избранным либо о проведении второго тура. Окончательное решение ГИК передает в Великий государственный хурал, который принимает закон о признании полномочий избранного президента. Так, Законом от 17 июня 1993 года со ссылкой на часть 4 статьи 31 Конституции Монголии Пунсалмаагийн Очирбат признавался избранным на пост Президента Монголии и утверждались его полномочия в данном статусе; Законом от 30 мая 1997 года со ссылкой уже не только на нормы Основного закона, но и на статью 13 Закона «О Регламенте заседаний Великого Государственного Хурала Монголии», а также на части 2, 3 и 4 статьи 41 Закона «О выборах Президента Монголии» Нацагийн Багабанди признавался избранным Президентом Монголии и утверждались его полномочия, а поскольку он явился первым в истории страны президентом, переизбранным на данный пост, то Законом от 8 июня 2001 года его статус потребовал обновленного признания со стороны ВГХ с обновленным утверждением полномочий. Следующий президент Намбарын Энхбаяр избирался лишь однажды, а его статус и полномочия легитимизировались Законом от 3 июня 2005 года. Цахиагийн Элбэгдорж впервые проходил аналогичное признание Законом от 4 июня 2009 года, однако в период его пребывания

у власти в нормативные правовые акты были внесены изменения, в связи с чем повторная легитимация Законом от 3 июля 2013 года уже имела иные основания: пункт 5 части 1 статьи 25 (вкупе с ч. 4 ст. 31) Конституции Монголии, а также часть 64.2 статьи 64 нового Закона «О выборах Президента Монголии». Новые же нормы, регулирующие выборы главы государства, стали основанием легитимации Халтмаагийн Баттулги: Закон от 10 июля 2017 года имел основанием часть 147.2 статьи 147 Закона «О выборах Президента Монголии». Наконец ныне действующий глава Монголии Ухнагийн Хурэлсух получил легитимацию Законом от 11 июня 2021 года, основанием чему послужили нормы частей 72.1, 72.2 и 72.3 статьи 72 обновленного Закона «О выборах Президента Монголии», а сам президент 25 июня был приведен к присяге.

Констатируем, что роль Президента Монголии за последние 6 лет сместилась в сторону государственного деятеля, стоящего над текущей политикой. Помимо этого, в конституцию были внесены изменения, запрещающие президенту напрямую давать указания правительству, что четко разграничило компетенции, оставив за премьер-министром эксклюзивное право руководить исполнительной властью. Сегодняшний статус Президента Монголии — это результат осознанной конституционной эволюции, по итогам которой глава государства являет собой символ единства нации, чья основная функция — быть гарантом конституции и национальным арбитром. Он по-прежнему избирается всенародно, но на один шестилетний срок, что обеспечивает ему высокий авторитет, однако ограничивает политические амбиции. Сохранив ключевые неисполнительные полномочия (право вето, главнокомандующий, помилование, назначения в судебной системе), президент оказался лишен инструментов прямого вмешательства в деятельность правительства, превратившись в «страховочный механизм» демократии, фактически не участвующий в повседневном управлении, при этом его легитимность и право вето служат важным сдерживающим фактором против поспешных или антиконституционных действий парламентского большинства.

§ 3. Местные органы власти и их политическая институционализация и законодательные основы формирования выборных органов

Как уже было сказано выше, к началу XX века Внешняя Монголия делилась на 4 аймака, совпадающих с маньчжурскими сеймами, во главе которых находились ханы — потомки Чингисхана. Так, известный востоковед отец Иакинф про Внешнюю Монголию и ее аймаки писал: «Они заполняют пространство земель по северную сторону Великой стены, от Аргуни на западе до пределов Чжунгарии»¹⁰⁹.

Управление строилось по следующему порядку:

- на Хан-олуский сейм¹¹⁰ приходился Тушэту-Ханский аймак с 20 хошунами, который возглавлял 24-й хан (1903–1913) Гадинбалын Чагдаржав, первый министр финансов богдо-ханского правительства;

- на Цэцэрликский сейм приходился Саиннайон-Ханский аймак с 22 хошунами, который возглавлял 13-й и последний хан (1906–1912) Тугс-Очирын Намнансурэн (отравлен в апреле 1919 г., не оставил потомства), первый премьер-министр и первый председатель Великого Хурулдана, а позднее — военный министр богдо-ханского правительства;

- на Керулэн-Барас-хотоский сейм приходился Цэцэн-Ханский аймак с 23 хошунами, который возглавлял 20-й и последний хан (1910–1925) Цэрэндондовын Навааннэрэн (расстрелян в 1937 г., не оставил потомства), министр юстиции богдо-ханского правительства и министр внутренних дел Народного правительства;

- на Чжак-голун-эхи-Бидория-Норский сейм приходился Чжасакту-Ханский аймак с 21 хошуном, который возглавлял 17-й хан (1898–1912 гг.) Доржпаламын Содномравдан, старший среди всех халхаских Борджигинов — отпрысков «золотого рода»,

¹⁰⁹ Китай, его жители, нравы, обычаи, просвещение / сочинение монаха Иакинфа. СПб.: В типографии Императорской академии наук, 1840. С. 25.

¹¹⁰ Фрозе Б. Восточная Монголия и ее колонизация // Вестник Азии. 1911. № 10. С. 90–91.

потенциальный легитимный претендент на великоханский статус, которого, как подозревали современники, отравили весной 1912 года, дабы избавить Богдо-гэгэна VIII от сильного конкурента на верховную власть.

С провозглашением республики местная власть была организована по территориальному принципу. В Конституции МНР всего 4 статьи, из которых и состояла глава 3 «О местном самоуправлении»¹¹¹, были посвящены этому вопросу. Так, вся страна по-прежнему делилась на аймаки, аймаки — на хошуны, хошуны — на сомоны, сомоны — на баги, баги — на десятидворки. Столица Урга была переименована в 1924 году в Улан-Батор. Высшими местными органами власти были территориальные хуралы, которые на основе Закона «О местном самоуправлении» для оперативной работы формировали и контролировали исполнительные органы соответствующего уровня: «Высшими органами местной власти в пределах аймаков, хошунов, сомонов, багов, десятидворок и в городах являются аймачные, хошунные, сомонные, багские, десятидворочные и городские хуралы (собрания) граждан». О принципах формирования хуралов всех уровней мы писали выше, при этом выборы, как и в центральные органы, были не всеобщими, а классовыми. Поскольку хуралы собирались на сессии нерегулярно, для повседневного управления они избирали постоянно действующие исполнительные органы: «Аймачные, хошунные, сомонные, багские, десятидворочные и городские хуралы граждан избирают свои исполнительные органы, которые ответственны перед избравшими их хуралами». Местный исполнительный комитет подчинялся не только своему хуралу (горизонтальное подчинение), но и вышестоящему исполнительному комитету (вертикальное подчинение). Например, сомонный исполком подчинялся и сомонному хуралу, и хошунному исполкому. Таким образом, Конституция МНР 1924 года создала на местном уровне революционную по своему замыслу систему, заменившую наследственную власть феодалов на выборную власть

¹¹¹ Монгольское законодательство ... С. 10–11.

хуралов, впервые вовлекая (хотя и на классовой основе) широкие слои аратов в управление.

В дальнейшем местная власть подверглась существенным изменениям. Во-первых, в Конституции МНР 1940 года были поименованы все аймаки: Центральный, Хэнтэйский, Восточный, Восточно-Гобийский, Южно-Гобийский, Убурхангайский, Арахангайский, Дзапхынский, Кобдоский, Хубсугульский, Булганский, Селенгинский и Убсанурский, а также столица Улан-Батор. Затем их количество увеличилось до 15: постановлением XXIV сессии Малого Хурала Монгольской Народной Республики (февраль 1941 г.) были образованы Гоби-Алтайский и Баин-Улегейский аймаки. В 1952 году их количество увеличилось до 18, причем Восточный аймак был переименован в честь премьер-министра маршала Чойбалсана, который умер несколькими месяцами ранее, а вновь образованными оказались Сухэ-Баторский, Средне-Гобийский и Баин-Хонгорский аймаки. Во-вторых, из системы местной власти навсегда исчезают хошуны: отныне аймаки делились также на сомоны, те — на баги, а в городах и столице появляются городские районы/хороны/хороо, которые в свою очередь разделялись на микрорайоны — хорины.

Категория «местное самоуправление» исчезает из Конституции МНР, но появляется глава 4 «Местные органы государственной власти», в которой устанавливаются общие принципы организации власти на местах. Высшими органами власти объявлялись хуралы трудящихся арат (монг. Хөдөлмөрчдийн депутатуудын хурал, ст. 46), устанавливались нормы представительства (от 50 до 400 человек), периодичность созыва, отчетность и другие вопросы. Важно подчеркнуть, что, несмотря на то, что ленинская доктрина признавала местное самоуправление буржуазным элементом, монгольским местным хуралам было позволено формировать исполнительные и распорядительные органы власти, именуемые местными самоуправлениями, в количестве от 3 до 13 человек, в составе председателя, секретаря и членов самоуправления сроком на 1 год. Статья 84 Основного закона гласила: «Выборы во все Хуралы депутатов трудящихся — Великий Народный Хурал МНР, аймачные, городские,

сомонные, районные и багские (хорооские) хуралы депутатов трудящихся — производятся избирателями непосредственно путем прямых выборов». Вместо сложной многоступенчатой фильтрации кадров партия теперь получала «прямой мандат» для своих заранее отобранных кандидатов на каждом уровне. Система исполнительных органов также была приведена к единому стандарту: для всех уровней был введен единый термин — «исполнительные управления» (монг. «Гүйцэтгэх захиргаа»). Так, статья 50 Конституции МНР 1940 года гласила: «Исполнительными и распорядительными органами местных хуралов депутатов трудящихся являются избираемые ими исполнительные управления». Таким образом, произошло упрощение административно-территориального деления, которое сделало систему более управляемой, были введены единая социалистическая терминология и более широкое народное участие, укрепившее прямую связь между выдвигавшим кандидатов партийным аппаратом и населением.

Следующая Конституция МНР 1960 года не предлагала революционных изменений, а довела до логического завершения ту модель, которая была заложена в 1940-м. Самое заметное, хотя и символическое, изменение коснулось наименования представительных органов: местные хуралы стали называться «Хуралами Народных Депутатов» (монг. «Ардын Депутатуудын Хурал», ст. 46), но их юридический статус остался неизменным: «Органами государственной власти в аймаках, городах, районах и сомонах являются хуралы народных депутатов». Исполнительными и распорядительными органами местных хуралов являлись избираемые ими исполнительные управления (ст. 50).

Чтобы полностью понять логику социалистической избирательной системы Монголии, нам необходимо рассмотреть не только конституцию, но и подзаконные акты, которые регулировали конкретные процедуры.

Во-первых, Положение «О выборах в аймачные, городские, районные, сомонные, хоронные и городские местного подчинения Хуралы народных депутатов Монгольской Народной Республики»,

утвержденное Указом Президиума Великого Народного Хурала МНР № 90 от 11 апреля 1969 года (с последующими изменениями 1978 г.). Этот акт выступал своего рода избирательным кодексом для местных выборов, поскольку детально прописывал те процедуры, которые в Конституции МНР 1960 года были даны лишь рамочно. Так, статья 1 подтверждала основы, заложенные в конституции: выборы проходят на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Статьи 2 и 9 детализировали понятие «всеобщее право»: право голоса имели все граждане с 18 лет, независимо от каких-либо цензов, за исключением умалишенных. Статья 11 уточняла, что в списки избирателей не вносятся также лица, лишенные избирательных прав по приговору суда. Устанавливался принцип одномандатных округов (ст. 7): «От каждого избирательного округа по выборам в соответствующий Хурал народных депутатов избирается один депутат». Глава 2 подробно регламентировала порядок составления списков избирателей, их публичное вывешивание за 30 дней до выборов (ст. 15) и возможность обжалования неточностей в них через суд (ст. 19). Детально регламентировалась трехуровневая система комиссий для местных выборов: аймачная/городская, окружная и участковая (гл. 3, 4, 5), при этом все они формировались из «представителей партийных и общественных организаций», что на практике обеспечивало полный контроль Монгольской народно-революционной партии (МНРП).

Во-вторых, это Закон «О порядке отзыва депутата аймачного, городского, сомонного, хоронного Хурала народных депутатов МНР», утвержденный Указом Президиума Великого Народного Хурала МНР № 10 от 16 января 1963 года, который вводил так называемый императивный мандат — депутат был связан волей избирателей и мог быть отозван, если «не оправдал доверия» (ст. 1). Право инициировать отзыв принадлежало не самим гражданам напрямую, а «общим собраниям организаций МНРП, профессиональных союзов, кооперативных и молодежных организаций» и так далее (ст. 2). Решение об отзыве принималось открытым голосованием

на собрании, где присутствовало не менее двух третей всех избирателей округа (ст. 5).

В-третьих, это Положение «Об аймачном, городском Хурале народных депутатов МНР», утвержденное Указом Президиума Великого Народного Хурала МНР № 132 от 23 июля 1970 года и Закон «О сомонном, хоронном, районном, городском местного подчинения Хурале народных депутатов Монгольской Народной Республики», утвержденный Указом Президиума Великого Народного Хурала МНР № 142 от 8 июня 1978 года. Эти два акта являлись органическими законами о статусе местных хуралов, детально прописывая их компетенцию, структуру и принципы деятельности. Так, местные хуралы обозначались как представительные органы государственной власти на своей территории (ст. 1 Положения), не органы самоуправления, а часть государственной вертикали, органы подотчетные как своим избирателям, так и вышестоящим хуралам и их исполнительным управлениям, а в конечном счете — Совету министров (ст. 37, 43 Положения). Акты наделяли хуралы широчайшими полномочиями по управлению всеми сферами жизни на своей территории: от утверждения местных планов и бюджетов до руководства промышленностью, сельским хозяйством, образованием и здравоохранением (гл. 2 обоих актов). Таким образом, местные хуралы, несмотря на их выборность и широкие полномочия, были встроены в жесткую вертикаль государственной власти и полностью подчинялись решениям вышестоящих органов. При этом, несмотря на идеологизированность, сами акты написаны юридически очень подробно и системно, детально регламентируя все процедуры, что показывает зрелость правовой системы МНР того периода.

Таким образом, модель местного управления была окончательно приведена в соответствие с позднесоветскими стандартами, что отражалось в смене терминологии.

Конституция Монголии 1992 года заложила основы новой модели местного самоуправления. Ее первоначальная редакция заложила принципиально новую, двухуровневую конструкцию власти

на местах, основанную на разделении функций, где высший уровень был представлен аймаками и столицей, а низовой — сомонами и дүүргами (районы столицы). На каждом уровне власть была разделена между двумя институтами:

1. Орган местного самоуправления — хурал представителей граждан (монг. Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, ст. 59) в качестве главного органа, выражающего волю местного сообщества, избираемого напрямую населением соответствующей территории на четырехлетний срок;

2. Орган государственного управления и местного исполнения — губернатор (монг. Засаг дарга, ст. 60–61), являющийся главой местного исполнительного органа, подотчетным своему хуралу и в то же время — официальным представителем Правительства Монголии на данной территории, ответственным за реализацию государственной политики, чью кандидатуру предлагает (избирает) местный хурал, а утверждает вышестоящий орган (губернаторов аймаков и столицы утверждал премьер-министр Монголии, а губернаторов сомонов и дүүргов (районов) — губернатор соответствующего аймака или столицы).

В отличие от бурных дебатов вокруг центральной власти (например, касающихся феномена давхар дээл и/или полномочий президента), реформы на местном уровне носили характер «тонкой настройки» и были сосредоточены в основном в «Больших поправках» к Конституции Монголии 2019 года, тогда как поправки 2000, 2022, 2023 годов не затрагивали напрямую структуру и полномочия местных органов власти. Так, «Большие поправки» 2019 года внесли два важных уточнения, направленных на решение проблем, проявившихся за почти 30 лет практики.

Во-первых, уточнения касались правового статуса городов и поселков. В первоначальной редакции их статус (кроме столицы) был юридически неопределенным, что создавало трудности в управлении растущими городскими агломерациями. Для решения этой проблемы была введена новая норма, которая гласит, что правовые основы городов и поселков, помимо административно-территориальных

единиц, определяются законом. Это дало ВГХ гибкость для создания специальных законов (например, «О правовом статусе города»), позволяющих вводить особые модели управления для крупных промышленных/туристических центров, не ломая общую систему.

Во-вторых, изменения коснулись усиления подотчетности засаг дарги (губернатора), поскольку в предыдущие периоды Новой истории Монголии иногда имел место конфликт лояльности, когда избранный местным хуралом засаг дарга, мог саботировать или неэффективно исполнять решения Правительства Монголии. Чтобы избежать подобных инцидентов в будущем, в новом законодательстве более четко прописаны основания для освобождения засаг дарги от должности (премьер-министром или вышестоящим губернатором). Это усилило вертикаль исполнительной власти и подчеркнуло, что, несмотря на избрание местным хуралом, засаг дарга в первую очередь является проводником государственной политики.

Таким образом, современная модель местного самоуправления в Монголии, сформированная конституцией 1992 года и откорректированная поправками 2019 года, представляет собой сложную дуалистическую систему, гарантирующую право местных сообществ через прямые выборы в хуралы решать вопросы местного значения с одновременным сохранением сильной централизованной вертикали государственного управления через институт засаг дарги, который подотчетен как местному сообществу, так и центральному правительству. Однако главным вызовом этой системы по-прежнему остается поиск гармоничного баланса между демократической автономией на местах и необходимостью проведения единой государственной политики.

Что касается порядка формирования органов власти на местном уровне, то этот вопрос регулируется Законом Монголии «О выборах в хуралы представителей граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)» от 30 января 2020 года. В отличие от смешанной системы на выборах в ВГХ, местные выборы проводятся исключительно по мажоритарной системе относительного большинства

(50% плюс 1, ст. 4.8). Выборы проводятся в многомандатных округах, когда от одного округа избирается несколько представителей.

Система избирательных органов структурно идентична той, что используется на национальных выборах, то есть функционирует единая вертикаль, обеспечивающая унифицированный подход к администрированию выборов.

Система избирательных органов включает в себя:

- Генеральную избирательную комиссию, осуществляющую общее методическое руководство и контроль в масштабах страны;
- избирательные комиссии аймаков и столицы, которые руководят выборами на своем уровне;
- избирательные комиссии сомонов и дүүргов (районов), организующие выборы на среднем уровне;
- участковые избирательные комиссии, которые непосредственно проводят голосование.

Таким образом, выборы в хурал аймака организует комиссия аймака, в хурал сомона — комиссия сомона, а ГИК выступает в роли верховного арбитра и координатора.

Фундаментальное отличие от национальных выборов проявляется в составе избирательного корпуса. Несмотря на схожесть в подходах в отношении лиц, обладающих активным избирательным правом (возрастной ценз — 18 лет, лишение права голоса недееспособных и заключенных, ст. 3.1.1 и 5.4), главное отличие заключается в наличии требования о постоянном проживании в местности, где проводятся выборы (ст. 5.1): «Правом избирать в хурал соответствующего уровня обладает гражданин, зарегистрированный в качестве постоянного жителя на территории данной административно-территориальной единицы».

В остальных случаях организационные и процедурные вопросы соответствуют общенациональной канве, с учетом того, что избранными считаются кандидаты, набравшие наибольшее количество голосов в своем многомандатном округе. Итоги подводятся на уровне соответствующей территориальной комиссии, при этом

результаты выборов в хурал сомона не передаются в аймачную комиссию, а являются окончательными на своем уровне.

Возможность юридического оспаривания результатов выборов дает ряд принципиальных отличий, где ключевая особенность — в подсудности споров (ст. 81.3): «Споры, связанные с решениями избирательных комиссий, рассматриваются в суде по административным делам». Таким образом, в отличие от выборов президента и ВГХ, где окончательные итоги может оспаривать только Конституционный цэц, результаты местных выборов оспариваются в судах общей юрисдикции (в данном случае, в административных судах), что связано с тем, что местные выборы не касаются формирования высших государственных институтов.

§ 4. Политические партии как знаковый институт избирательной системы Монголии

Политическая система Монголии, выстроенная по модели парламентской республики со значительной символизированной и консолидирующей ролью президента, отводит политическим партиям центральную, системообразующую роль. Они являются не просто участниками выборов, а ключевым институтом, который обеспечивает связь между обществом и государством, агрегирует и представляет политические интересы граждан. Богатый общественно-политический опыт дополняется весьма развитым законодательством, в котором закреплены ключевые формально-юридические характеристики партий как общенационального демократического института, и детально регламентируется их участие в избирательном процессе на всех уровнях.

Первый Закон МНР «О политических партиях» был принят еще Президиумом Великого Народного Хурала 10 мая 1990 года и действовал 15 лет. Следующий одноименный Закон Монголии был принят Великим Государственным Хуралом 28 января 2005 года и вступил в силу 3 февраля. При этом его вступление в силу не было

одномоментным, а предполагало поступательный процесс, урегулированный специальным Законом от 17 февраля 2005 года, который не устанавливал основные правила для политических партий, а служил своего рода инструкцией по переходу к новому нормативному правовому акту. Так, переходный Закон обязывал все политические партии в стране пересмотреть свои главные документы — устав (внутренние правила) и программу (политические цели). На выполнение этой задачи партиям давался четкий дедлайн в 2 месяца для внесения необходимых правок, а затем 14 дней для официальной регистрации обновленных документов в Верховном суде Монголии. Это демонстрировало статус данного института: именно на высшую судебную инстанцию были возложены полномочия по обеспечению легальности и соответствия партий национальному законодательству.

Сквозь призму наших интересов к эволюции избирательной системы и избирательного законодательства рассмотрим Закон «О выборах» 2015 года, который также регулировал участие политических партий в избирательном процессе. Сразу оговоримся, что законодатель в рамках этого акта рассматривал политические партии как основной институт, через который осуществляется политическая борьба и формирование органов власти, а их статус на этом историческом отрезке можно охарактеризовать как привилегированный, но сопряженный с жесткими обязанностями и ответственностью. Так, во-первых, за политическими партиями закреплялось основное право на выдвижение кандидатов на высшие государственные позиции: выдвижение кандидата в президенты, согласно статье 13.1, предоставлялось партиям, имеющим место в Великом государственном хурале, как самостоятельно, так и совместно с другой партией, в то время как партии, не прошедшие в парламент, были лишены этого права и могли лишь поддержать чужого кандидата (ст. 13.3). Это создало мощный стимул для партийной борьбы за места в парламенте. Также партии получали право на выдвижение кандидатов на выборах в местные хуралы (ст. 14) при условии наличия у них зарегистрированного филиала в соответствующем аймаке.

Во-вторых, за политическими партиями закреплялись значительные права и полномочия в рамках избирательного процесса, в число которых включалось право на ведение агитации (от выпуска до использования эфирного времени на каналах); право на финансовое обеспечение кампании и аккумулирование средств (открытие специальных избирательных счетов, сбор на них пожертвований, а также использование собственных партийных средств); право на поддержку своих кандидатов (в т.ч. финансовую, с помощью перечислений средств с партийного счета на счет кандидата); право на контроль за выборами (назначение наблюдателей, присутствие при ключевых процедурах и другое).

Привилегированный статус уравнивается строгими обязанностями и серьезной ответственностью, включающей финансовую дисциплину и прозрачность (например, финансовая обязательная отчетность в течение 45 дней после выборов, обязанность пройти независимый аудит, обязанность соблюдать установленные Государственным аудиторским органом предельные размеры расходов); ответственность за содержание агитации (например, обязанность на представление своей программы на проверку в государственный аудит на предмет реалистичности и отсутствия запрещенного популизма, при этом программа кандидата от партии не могла отличаться от партийной, что делало партию ответственной за все обещания); соблюдение правил игры (например, ответственность за подкуп, клевету и другие грязные технологии, соблюдение сроков и процедур, установленных законом). В развитие института юридической ответственности устанавливались жесткие санкции за нарушения избирательного законодательства, предусматривающие значительные денежные штрафы за несоблюдение правил финансовой дисциплины и агитации; лишение права участвовать в следующих выборах за непредоставление финансового отчета; и снятие кандидата с выборов за принятие запрещенного пожертвования.

Новый закон «О политических партиях», развивающий и укрепляющий изученные нами положения, был принят 7 июля 2023 года. Согласно сложившейся законодательной традиции, одновременно

с ним был принят и Закон «О порядке введения в действие Закона «О политических партиях», статья 1 которого устанавливала, что политические партии, зарегистрированные в Верховном суде до вступления в силу Закона о политических партиях, перерегистрации не подлежат, но обязывала вновь создаваемые партии пройти регистрационные формальности по новому законодательству. Статья 2 переходного закона предписывала принять и реализовать меры по приведению партийного устава, программы и внутренней организационной структуры в соответствие с новым Законом в срок до 31 декабря 2025 года и представить соответствующие изменения в Верховный суд в течение 30 дней. Статья 4 обязывала аффилированные организации партий, созданные до вступления в силу Закона «О политических партиях», пройти перерегистрацию в государственном реестре в течение полугода.

Закон о партиях рассматривает данный институт как эксклюзивного актора на национальных выборах, и прежде всего, на выборах президента и Великого государственного хурала, где политические партии обладают практически монопольным правом на формирование избирательного предложения для граждан и, хотя закон допускает участие самовыдвиженцев, структура смешанной избирательной системы делает партийное участие доминирующим. Несмотря на то, что по 78 мажоритарным округам могут выдвигаться и независимые кандидаты, на практике политические партии, обладающие организационными, кадровыми и финансовыми ресурсами, являются главными игроками и в этой части выборов. Партия выступает как единый субъект на протяжении всего цикла: разрабатывает предвыборную программу, формирует избирательный фонд, ведет централизованную агитацию и несет ответственность за нарушения.

На уровне местного самоуправления роль партий также является ключевой, но закон оставляет больше пространства для участия независимых кандидатов и фокуса на локальной повестке. Согласно статье 6.1 Закона «О выборах в хуралы представителей

граждан аймаков, столицы, сомонов и дүүргов (районов)», правом выдвигать кандидатов обладают политические партии, имеющие свои местные (аймачные, сомонные и т.д.) отделения. Это стимулирует партии развивать свои структуры на местах. Однако статья 6.4 того же закона прямо закрепляет право граждан на самовыдвижение в местные хуралы, а из-за более низкого финансового порога и меньшего масштаба кампаний, шансы независимых кандидатов на местном уровне значительно выше, чем на национальном. Кроме того, нормы этого Закона разрешают партиям формировать предвыборные коалиции (монг. эвсэл) для совместного участия (ст. 6.2).

При этом новый закон ввел ряд важных норм, которые напрямую влияют на то, как партии участвуют в выборах. Так, раздел 8 Закона «О партиях» обязывает партии проводить выборы своих руководящих органов и выдвижение кандидатов на выборы на основе демократических процедур (например, тайного голосования на съездах), что, по мнению законодателя, должно снизить волюнтаризм партийных лидеров. Также Закон устанавливает постепенно повышающуюся гендерную квоту при выдвижении кандидатов (не менее 30% кандидатов каждого из полов в 2024 г. и не менее 40% — с 2028 г.), что должно способствовать повышению гендерного представительства в политике. Раздел 5 Закона детально регламентирует партийные финансы, включая государственное финансирование, частные пожертвования, а также обязанность партии публиковать на своем сайте информацию о всех пожертвованиях, превышающих определенный порог, что делает ее финансовую деятельность прозрачной для избирателей.

Таким образом, роль политических партий в избирательной системе Монголии является доминирующей и законодательно закрепленной. На национальном уровне они выступают как почти эксклюзивные акторы, через которых осуществляется доступ к высшей государственной власти, в то время как на местном уровне их роль остается ключевой, но система более открыта для участия

независимых кандидатов. Подчеркнем, что современное законодательство направлено на трансформацию партий из закрытых элитарных клубов в более демократические, прозрачные и подотчетные обществу институты, что в долгосрочной перспективе должно повысить качество всего избирательного процесса.

§ 5. Референдум как политический институт современной Монголии

Право на проведение референдума в современной Монголии закреплено на высшем уровне: так, статья 3 конституции 1992 года гласит: «Народ Монголии осуществляет государственную власть через избираемые им представительные органы, а также путем прямого участия в государственных делах». Референдум является одной из форм такого прямого участия. Статья 25 Основного закона устанавливает, что Великий государственный хурал может назначить все-народный референдум для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни.

Вопросы организации и проведения референдума всегда регулировались специальным нормативным правовым актом. Так, 19 октября 1995 года был принят Закон Монголии «О референдуме», действовавший до 5 февраля 2016 года, когда его сменил аналогичный по названию акт, который можно характеризовать как специальный процедурный закон, обеспечивающий реализацию конституционного права народа на осуществление власти непосредственно, поэтому не регулирующий формирование органов власти, а определяющий порядок принятия народом конкретных государственных решений.

Отметим, что статья 2.1 Закона четко вписывает его в общую систему избирательного законодательства, устанавливая, что он действует в связке с конституцией, законодательством о выборах, Законом «Об автоматизированной системе выборов» и Законом «О Генеральной избирательной комиссии». Таким образом, мы можем считать референдум в Монголии разновидностью

общенационального голосования, использующей ту же инфраструктуру и схожие принципы, что и выборы.

Закон устанавливает очень высокие требования к легитимности данного института и к тому, чтобы референдум был признан состоявшимся, а его решение — принятым.

Самый главный и самый жесткий принцип — кворум явки (ст. 3.1), поскольку референдум считается действительным, только если в нем приняло участие большинство всех граждан, имеющих право голоса, то есть, явка должна быть более 50 процентов от всего списочного состава избирателей страны, а решение считается принятым, если за него проголосовало большинство из принявших участие в голосовании.

Закон также закрепляет стандартные демократические принципы — всеобщность (с 18 лет), добровольность, свобода волеизъявления и тайное голосование.

Предметом референдума могут выступать важнейшие вопросы государственной жизни, при этом круг таких вопросов также обозначен законодателем (ст. 4.1, 4.2) и включает определение основ внутренней и внешней политики государства, а также внесение изменений и дополнений в Конституцию Монголии.

Порядок инициирования референдума — одна из самых показательных характеристик этого закона, а к числу субъектов инициативы (ст. 5.1) относятся Президент, Правительство и не менее одной трети членов Великого Государственного Хурала Монголии. При этом граждане могут лишь предложить этим органам инициировать референдум, но не могут запустить процесс самостоятельно (например, путем сбора подписей, ст. 5.2). Окончательное решение о проведении референдума принимается Великим государственным хуралом большинством в две трети голосов всех его членов.

В итоге отметим, что референдум в Монголии — это инструмент «сверху вниз», он не является механизмом прямой народной инициативы, а выступает, скорее, в качестве способа для высших органов государственной власти обратиться к народу за советом или легитимацией по важнейшим вопросам, а также инструмента

разрешения патовых ситуаций между ветвями власти. Высочайший порог для одобрения (две трети членов ВГХ) делает его запуск крайне сложной политической задачей.

Закон не создает отдельной громоздкой структуры для проведения референдума, а полностью опирается на существующую избирательную систему. Так, вся работа по подготовке и проведению возлагается на систему избирательных комиссий во главе с ГИК, а также на местные администрации (засаг дарга). Формирование участков, составление списков избирателей, порядок голосования, использование автоматических урн, подсчет голосов — все эти процедуры практически полностью заимствованы из законодательства о выборах (гл. 3, 4, 5). Такой подход является в достаточной степени рациональным и эффективным, поскольку позволяет использовать уже существующую, отлаженную и пользующуюся доверием инфраструктуру, что значительно снижает затраты и повышает качество администрирования.

Подводя итог, отметим, что из-за чрезвычайно высоких барьеров референдум в Монголии является инструментом исключительного, а не регулярного использования. Конструкция закона ясно показывает, что монгольская политическая система отдает явный приоритет представительной демократии (через парламентские институты) над прямой. Референдум не подменяет ВГХ, а служит для него либо источником легитимации (при изменении конституции), либо совещательным органом. В текущей редакции закон не позволяет общественным движениям или оппозиции напрямую инициировать референдум, минуя волю правящей элиты. Это делает его инструментом в руках тех, кто уже обладает государственной властью, однако, несмотря на ограничения, сам закон написан на очень высоком юридическом уровне, детально проработан, логичен и системно увязан с остальным корпусом избирательного законодательства, что свидетельствует о зрелости правовой системы страны.

§ 6. Институты, формируемые не на основе выборности, но связанные с избирательным правом, избирательным процессом, выборными институтами и традициями

Институт высшей исполнительной власти Внешней Монголии/МНР/Монголии

Исполнительная власть и ее главный орган — Правительство в Монголии Новейшего времени находили свое отражение в исследованиях многих ученых¹¹², однако в связи с тем, что влияние на них и их формирование так или иначе связаны с избирательным правом, избирательным процессом, выборными институтами и традициями, мы обратим внимание на данный институт.

Правительство, поименованное изначально главной администрацией Халхаского хурээ¹¹³, включающее пять министерств — внутренних дел, иностранных дел, военных дел, финансов, юстиции, было сформировано 16 декабря 1911 года. Возглавил его князь Минжиддоржийн Ханддорж, прямой потомок Даян-хана, почитаемый и поныне как борец за независимость Монголии.

Богдо-хан 20 июня 1912 года издает указ, на основании которого высшая исполнительная власть осуществляется на западный манер — Советом министров. Во главе встает Тугс-Очирын Намнансурэн, глава Саин-Нойон-Ханского аймака Халхи, а ведущим министерством считается Министерство внутренних дел (до июля 1912 года).

Дабы погасить разгоравшийся между религиозными деятелями и гражданской администрацией конфликт относительно распределения властных полномочий, в июле 1912 года по указу Богдо-хана было создано Министерство общего управления/общих дел

¹¹² Напр.: Монгол улсын засгийн газар 1911–2012 / Ж. Амарсанаа, О. Батсайхан, А. Түвшинтулга. Улаанбаатар: Адмон, 2012. 243 х. [Исполнительные органы власти Монголии 1911–2012 / Ж. Амарсанаа, О. Бацайхан, А. Тувшинтулга. Улан-Батор: Адмон, 2012. 243 с].

¹¹³ Хурээ (монг. хурээ) — один из старинных монгольских родов. Хурээ входили в состав семи северных отоков Халхи, составивших первоначальное ядро современных халха-монголов, а в начале XX в. — Внешней Монголии/Халхи.

с полномочиями по управлению делами Совета министров, которое возглавил Намнансурэн, став фактически вторым должностным лицом в государстве.

В июле 1919 года китайское правительство отправило в Монголию 600 солдат якобы для защиты Монголии от большевиков, а уже в октябре генерал Сюй Шичан прибыл в Ургу и потребовал отмены прав автономии. 10 ноября было созвано правительство Богдо-хана, спустя неделю принявшее решение об аннулировании автономного статуса. Верхняя палата Великого Хурулдана поддержала его, тогда как нижняя — выступила против. Тем не менее 22 ноября состоялась церемония перехода Халхи в прямое подчинение Пекину, завершающим церемониальным актом которой стало установление на видном месте центрального дворца портрета президента Китайской Республики.

Освободительное движение, инициированное бароном Унгерном и поддержанное представителями элит и духовенства во главе с Джалхандза-хутухтой VIII — С. Дамдинбазаром, образовали временную администрацию, а в начале марта 1921 года Богдо-хан сформировал новое правительство автономной Внешней Монголии, которое после реставрации просуществовало меньше года. Тем не менее оно успело осуществить важные мероприятия: создать властные структуры, начать восстанавливать промышленность, скотоводство и торговлю, связь, финансовую и налоговую системы, пошлины, армию и полицию, международные связи и так далее. Создается Министерство по делам религии, а также новые государственные органы в статусе государственных комитетов, ведающие вопросами таможни и пограничной стражи, столичного городского управления, уголовного розыска и наказаний и других.

Но уже 13 марта 1921 года революционеры учредили параллельную исполнительную структуру — Временную верховную администрацию Монгольского Народного правительства, сокращенно именуемую в исторических документах Временное правительство. 9 июля 1921 года Центральный комитет Монгольской народно-революционной партии принял решение о роспуске автономного

правительства Богдо-хана и на следующий день осуществил задуманное.

С 16 июля 1921 года высший исполнительный орган государственной власти именуется Народным правительством. После принятия Конституции Монгольской Народной Республики осенью 1924 года оно называется Правительством МНР, положение о котором было утверждено в 1925 году на II сессии Малого Народного Хурала¹¹⁴. С 1932 года Совет министров переименовывается в Народный совет министров. Во Временном правительстве были созданы три министерства: Министерство обороны (глава — генерал Сухэ-Батор), Министерство финансов (Чагдарджав) и Министерство внутренних дел (Билэгсайхан).

Поскольку в данный исторический период институт премьер-министра как главы исполнительной власти усиливается во многом из-за слабости легитимного главы государства, отчасти — в силу того, что изначально фигура этого должностного лица являлась компромиссной, то необходимо остановиться на трансформации статуса и этого должностного лица. Как уже было сказано, Г. Бамбадоржа, подписавшего среди других членов правительства акт об упразднении монгольской автономии, на посту премьер-министра в феврале 1921 года на короткое время сменил Джалхандза-хутухта VIII — С. Дамдинбазар, которого, в свою очередь, в марте — Манджушри-хутухта VI — Донкор-Самбадондогийн Цэрэндорж, формально находившийся в этой должности до 10 июля 1921 года. Он оказался последним премьер-министром богдоханского Совета министров, поскольку параллельно с ним в феврале 1921 года формируется так называемое Народное правительство. Во главе этого органа 13 марта встал Хатан-Батор Максаржав, а 16 апреля его сменил Догсомын Бодоо, при котором прежний Совет министров упразднен, а Д. Бодоо стал единственным главой исполнительной власти в стране. В январе 1922 года он уступил эту позицию Джалхандза-хутухте VIII — С. Дамдинбазару,

¹¹⁴ Монгольское законодательство ... С. 32–36.

преемником которого в сентябре 1923-го стал уже упоминаемый Балингийн Цэрэндорж. Важно отметить, что и по настоящее время премьер-министр Монголии — одна из ключевых государственных должностей страны.

С 28 января 1922 года вводится должность заместителя премьер-министра. 19 января 1931 года количество заместителей премьер-министра МНР увеличивается до двух, с 1941 — до трех, с 1944 — до четырех, в 1953–1958 годах — до пяти, а в 1964–1975 — до семи. Статус заместителя премьер-министра подчеркивал важность тех сфер, которыми одновременно руководили назначенные на высокие посты должностные лица. Так, при Х. Чойбалсане в статусе заместителя премьер-министра состояли председатель Госплана, а также лица, курировавшие торговлю, транспорт и финансы, социальные и культурные вопросы, промышленность и строительство. Примерно с 1930-х до конца 1950-х годов государственное управление изменилось, количество министерств и специальных служб возросло до нескольких десятков.

Народное правительство установило за собой высшее право принимать любые законы, применять наказание за их нарушение вплоть до смертной казни до созыва Великого народного хурала и учреждения высших руководящих органов власти.

Высшим исполнительным органом было Правительство МНР, образуемое Малым хуралом. Согласно статье 27 конституции 1924 года¹¹⁵, правительство осуществляло общее управление делами. В его состав входили: председатель, его заместитель, председатели военного и экономического советов, главнокомандующий, государственный контролер (позже Госконтроль как самостоятельный орган власти был упразднен) и 7 сайдов (министров) — внутренних дел, иностранных дел, военных дел, финансов, хозяйства, юстиции, просвещения. В 1925 году принимается Положение о Правительстве МНР¹¹⁶.

¹¹⁵ Монгольское законодательство ... С. 10.

¹¹⁶ Там же. С. 32–36.

Конституция МНР 1940 года впервые определяла статус Совета министров в качестве высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти.

Изменился и его состав, теперь в него входили: председатель, его заместители, начальник Управления планирования, учета и контроля и 11 министров. Число министерств, соответственно, было увеличено и представлено следующими — внутренних дел, иностранных дел, военных дел, финансов, юстиции, просвещения, животноводства и земледелия, промышленности и строительства, транспорта, торговли, здравоохранения. Помимо министерств, конституцией 1940 года предусматривалось создание других ведомств: Управления планирования, учета и контроля, Управления связи, Комитета по делам искусств, Ученого комитета, Государственного издательства. В феврале 1941 года постановлением XXIV сессии Малого Хурала в связи с выделением Кустпромсоюза из Министерства промышленности и строительства и образованием Центрального совета кустарно-промысловой кооперации с подчинением его непосредственно Совету министров, данный шаг был закреплён конституционно.

Государственные изменения февраля 1949 года коснулись и Совета министров МНР. Во-первых, вместо председателя вводилась должность премьер-министра. Во-вторых, изменялся состав министерств и ведомств, их наименование и, соответственно, состав Совета министров, куда отныне входили: премьер-министр МНР, его заместители, председатель Государственной плановой комиссии, председатель Комиссии государственного контроля, председатель Комитета по делам искусств и 13 министров. Среди министерств были — внутренних дел, государственной обороны, иностранных дел, финансов, юстиции, просвещения, животноводства, промышленности, пищевой промышленности, транспорта, торговли, здравоохранения, связи. В непосредственном подчинении Совета министров находились Комитет наук, Государственный университет, Комитет по делам физкультуры и спорта, Государственная типография, Комитет радиофикации и радиовещания, Главное управление

литературы и издательства (Главлит), Главное строительное управление и Бюро гидрометеорологической службы.

По Конституции МНР 1960 года в государственной системе высший исполнительно-распорядительный орган именовался Советом министров, чей конституционный статус регулировался нормами главы IV. Статья 38 определяла его как «высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти МНР», что предполагало его двойную функцию: реализация законов, принятых ВНХ, и указов его Президиума; а также право издавать собственные подзаконные акты (постановления и распоряжения) для управления всеми сферами государственной жизни. Подчеркнем здесь, что Совет министров не обладал собственной политической автономией, а процедура формирования была четко прописана и не оставляла сомнений в его производном и подчиненном характере. Ключевая учредительная норма содержалась в пункте 3 статьи 26, которая относилась к ведению Великого народного хурала образование Совета министров. Хотя Конституция МНР 1960 года не детализировала саму процедуру, на практике она выглядела следующим образом и была закреплена в регламентах ВНХ: на своей первой сессии после выборов ВНХ сначала избирал свой Президиум, затем утверждал кандидатуру председателя Совета министров (по представлению депутатских групп), после чего утверждал персональный состав всего Совета министров — заместителей, министров, председателей госкомитетов (по представлению новоизбранного председателя ВНХ). В результате весь состав правительства от его главы до рядового министра юридически получал свой мандат непосредственно от парламента. Согласно статье 39 Основного закона, в состав Совета министров входили председатель, его заместители, министры и руководители других центральных ведомств.

Конституция устанавливала строгую систему подотчетности Совета министров, делая его ответственным перед Великим народным хуралом на всех этапах его деятельности. Так, статья 38 прямо гласила: «Совет Министров МНР ответственен перед Великим Народным Хуралом МНР и ему подотчетен». Это означало,

что на ежегодных сессиях ВНХ этот орган был обязан отчитываться о своей работе. Поскольку ВНХ собирался редко, для обеспечения постоянного контроля та же статья 38 добавляла: «...а в период между сессиями ВНХ — перед Президиумом Великого Народного Хурала». Этот механизм двойной подотчетности (перед сессией ВНХ и перед его постоянно действующим Президиумом) обеспечивал непрерывный формальный парламентский контроль над исполнительной властью. Президиум ВНХ имел право отменять постановления Совета министров, если они противоречили закону (п. 6 ст. 34), и мог освобождать от должности и назначать отдельных министров в период между сессиями ВНХ с последующим утверждением на сессии хурала (п. 8 ст. 34).

Конституция Монголии 1992 года заложила классическую «вестминстерскую модель» формирования правительства, в которой исполнительная власть является производной от законодательной и опирается на ее доверие. Однако политическая практика 1990-х, характеризовавшаяся крайней нестабильностью и частой сменой кабинетов, привела к серии конституционных реформ. Эти реформы были направлены на усиление и стабилизацию исполнительной власти, что в итоге привело к созданию современной модели, которую можно охарактеризовать как сильный парламентский кабинет.

Как уже было рассмотрено в разделах, посвященных полномочиям Великого государственного хурала и президента, первоначальная редакция конституции 1992 года ввела четкий механизм формирования правительства, напрямую связав его с результатами парламентских выборов. Напомним, что согласно статье 38 право на выдвижение кандидатуры премьер-министра получала партия или коалиция, обладающая большинством мест в ВГХ, после чего кандидатура утверждалась парламентом по представлению президента. Такой порядок подчеркивал производный статус Правительства Монголии (монг. Монгол Улсын Засгийн газар) как высшего органа исполнительной власти, состоящего из премьер-министра и министров и подотчетного законодательному органу. Согласно статье 43 Основного закона страны, правительство несло

коллективную ответственность перед ВГХ за свою деятельность, а парламент имел право вынести вотум недоверия и отправить правительство в отставку. Таким образом, модель 1992 года создала систему, в которой правительство полностью зависело от парламентского большинства, а победа на выборах в ВГХ давала прямой и неоспоримый мандат на формирование исполнительной власти.

Опыт показал, что при слабом парламентском большинстве или хрупких коалициях правительства легко уходили в отставку, в связи с чем серия конституционных поправок имела целью решение этой проблемы. Так, поправки 2000 и 2022 годов были направлены на усиление связи с парламентом (принцип *давхар дээл*), когда снимается первоначальное ограничение на совмещение постов депутата ВГХ и члена правительства. Действующая редакция конституции (после поправки 2022 г.) не содержит ограничений на такое совмещение. Это позволило формировать правительство из числа наиболее влиятельных лидеров парламентских фракций, а сам институт получил гораздо более прочную поддержку в парламенте и, следовательно, является более стабильным. «Большие поправки» 2019 года статьей 43.4 устанавливали норму, согласно которой предложение об отставке премьер-министра может быть внесено не менее чем одной четвертью членов ВГХ, а для его принятия требуется большинство голосов всех членов ВГХ, что значительно усложнило процедуру по сравнению с простым большинством от присутствующих. Кроме того, при внесении предложения об отставке премьер-министра инициаторы обязаны одновременно предложить кандидатуру нового премьер-министра. Этот механизм, заимствованный из немецкой модели, предотвращает ситуацию, когда парламент может легко отправить правительство в отставку, не имея согласованной альтернативы, что часто приводило к политическому кризису и безвластию. В результате конституционной эволюции в Монголии сложилась модель, которую можно охарактеризовать следующим образом.

Во-первых, сохранен классический парламентский принцип — правительство формируется партией или коалицией, победившей на выборах в ВГХ.

Во-вторых, правительство может состоять как из депутатов, так и из внешних специалистов, что дает премьер-министру гибкость в формировании команды.

В-третьих, современное Правительство Монголии обладает высокой степенью конституционной защиты от вотума недоверия, процедура его отставки сложна и требует от оппозиции не только консолидации для критики, но и наличия согласованной кандидатуры нового главы правительства.

В-четвертых, модель сдвинулась в сторону усиления исполнительной власти внутри парламентской системы, поскольку правительство, тесно связанное с парламентским большинством и защищенное сложной процедурой отставки, может более эффективно и последовательно проводить свою политику. Так или иначе, но порядок формирования данного института по-прежнему полностью зависит от результатов выборов в Великий государственный хурал, что сохраняет его демократическую легитимность.

***Институты судебной власти и разрешения споров
и их место в избирательной системе и избирательном процессе
современной Монголии***

В период 1920-х годов и отхода от традиционных институтов происходит реорганизация судебной системы. В конце 1921-го Народное правительство образовало специальную комиссию по проведению судебной реформы, результатом работы которой стало создание первого обособленного судебного органа Монголии как отдельного звена государственной системы. Так, в марте 1921 года в структуре Министерства внутренних дел был образован Судебный департамент, а в июле Министерство юстиции завершает подготовку к работе Временного департамента прокуратуры и Временного суда, которые функционируют при Народном правительстве в качестве современных, а не родовых или феодальных учреждений. Сословный суд и пытки были отменены. В июле 1922 года учреждена Государственная внутренняя охрана — как следствие начавшихся заговоров со стороны недовольных масс.

Временный суд и Временная судебная канцелярия становятся самостоятельными государственными органами 17 декабря 1924 года. 16 апреля 1926 года по инициативе правительства МНР XXI сессия Президиума Великого Народного Хурала одобрила Положение о реорганизации судебной системы, согласно которому судебные процессы признавались открытыми, закреплялась профессионализация судей и сотрудников суда. На основании этого Положения на 48-м заседании Правительства постановлением № 7 от 24 декабря 1926 года Временный суд был переименован в Верховный суд МНР и начал работу в обновленном статусе с 1 января 1927 года.

Вместе с тем новый государственный орган испытывал острую потребность в кадрах, в связи с чем было принято решение о подготовке кадров высшей школы, что положило начало высшему юридическому образованию в Монголии. В Национальном университете открывается юридический факультет, помимо этого, юридические кадры стали готовить советские высшие учебные заведения, в частности в городе Иркутске.

Главой VII конституции 1940 года особое место в системе высших органов власти МНР было отведено суду и прокуратуре. Судебную систему венчал Верховный суд, которому подчинялись городской суд в Улан-Баторе, аймачные и участковые народные суды, избираемые соответствующими хурами на 4 и 3 года. Рассмотрение дел объявлялось открытым с обеспечением обвиняемому права на защиту. Помимо профессиональных судей к участию в рассмотрении отнесенных к их ведению вопросов привлекались и народные заседатели — представители общественности.

Прокуратура представляла собой централизованный и независимый от местных властей государственный орган, обеспечивающий высший надзор за точным исполнением законов всеми министерствами, центральными органами и подведомственными им учреждениями, а также должностными лицами и гражданами страны. Во главе этого органа находился прокурор МНР, назначаемый Малым хуралом на 5 лет, который, в свою очередь, назначал территориальных прокуроров на 4 года.

Одновременно с этим 2 октября 1940 года при Совете министров создается Межведомственный отдел разрешения споров и ответственности. 12 ноября он был преобразован в Государственный арбитраж при Совете министров.

В рамках социалистической доктрины полновластия представительных органов, закреплённой в конституции 1960 года, судебная власть и прокуратура не рассматривались как независимые и самостоятельные ветви власти, они были полностью интегрированы в единую государственную систему и находились под контролем высших представительных органов. Глава VII Основного закона МНР закрепляла принцип выборности судей, судьи не назначались, а избирались, что формально делало их подотчетными избравшим их органам и населению. Так, по статье 67 Верховный суд МНР избирался Великим народным хуралом на 4 года, аймачные и городские суды избирались соответствующими аймачными и городскими хуралами народных депутатов на 3 года (ст. 68), народные суды избирались непосредственно гражданами района или города на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права при тайном голосовании на 3 года (ст. 69). При рассмотрении дел в судах первой инстанции обязательно участвовали народные заседатели (монг. ардын төлөөлөгчид), которые при осуществлении правосудия пользовались равными с судьей правами (ст. 71). Поскольку судьи всех уровней (кроме низового) избирались представительными органами, полностью контролируруемыми Монгольской народно-революционной партией, их кадровый состав проходил строгий партийный отбор, а все суды были ответственны и подотчетны избравшим их органам (ст. 67 и 68).

В соответствии со статьей 74 конституции на Прокурора МНР и подчиненных ему прокуроров возлагался «высший надзор за точным исполнением законов» всеми министерствами, ведомствами, местными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами. Прокурор назначался Великим народным хуралом на 4 года (ст. 75), прокуроры аймаков и городов назначались Прокурором МНР и утверждались Президиумом ВНХ (ст. 77),

районные и участковые прокуроры назначались Прокурором МНР (ст. 77). Прокуратура была построена на фундаментальных принципах, полностью скопированных с советской модели — централизация (все нижестоящие прокуроры подчинялись вышестоящим и, в конечном счете, только Прокурору МНР) и независимость от местных органов (прокуроры были полностью независимы от любых местных органов власти и подчинялись только по своей вертикали). При этом Прокурор МНР был ответственен и подотчетен только Великому народному хуралу, а в период между сессиями — его Президиуму (ст. 75). Таким образом, прокуратура представляла собой жестко централизованную структуру, которая действовала как единый механизм по всей стране. Она была полностью выведена из-под влияния местных властей и подчинялась напрямую только высшему представительному органу.

Современная судебная система Монголии, основанная на положениях главы IV конституции 1992 года, представляет собой независимую ветвь государственной власти, призванную осуществлять правосудие и выступать гарантом прав и свобод человека. Ее ключевыми характеристиками являются институциональная независимость, система специализированных судов и сложный механизм формирования судейского корпуса, направленный на деполитизацию и обеспечение профессионализма. Конституция 1992 года провозгласила фундаментальные принципы, которые полностью изменили статус суда в системе государственной власти: исключительная компетенция (ст. 47.1), означающая, что правосудие в Монголии осуществляется только судом, создание внесудебных органов для осуществления правосудия категорически запрещено; независимость (ст. 49.1), которая заключается в том, что судья независим и подчиняется только закону, а любое вмешательство в деятельность судьи по осуществлению правосудия запрещается; несменяемость судей (ст. 51.3), фиксирующая, что полномочия судьи могут быть прекращены только по основаниям, предусмотренным конституцией и законом (например, по собственному желанию, по состоянию здоровья или в случае совершения преступления).

Современная судебная система Монголии является многоуровневой и специализированной. Она состоит из следующих звеньев.

Во-первых, это Верховный суд Монголии (монг. Улсын Дээд Шүүх), который рассматривает дела в кассационном (окончательном) порядке, дает официальные толкования законов (кроме конституции), осуществляет надзор за деятельностью нижестоящих судов и возглавляет систему судов общей юрисдикции, рассматривающих уголовные и гражданские дела. Уровнем ниже находятся апелляционные суды аймаков и столицы, пересматривающие решения судов первой инстанции. Уровнем ниже находятся суды первой инстанции: районные (монг. дүүргийн) и межсомонные (монг. сум дундын) суды, на которые и ложится основная нагрузка в судебном разбирательстве

Во-вторых, это административные суды, рассматривающие споры между гражданами/юридическими лицами и государственными органами. Система также имеет три уровня: суд первой инстанции, апелляционный суд и специальная палата в Верховном суде. Исторически существовали и другие специализированные суды (например, налоговые), но система была реформирована, и они упразднены.

Порядок назначения судей был недавно кардинально изменен, чтобы исключить политическое влияние и обеспечить профессиональный отбор. Ключевой орган в этом вопросе — Всеобщий совет судей (монг. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл), независимый и ответственный за отбор кандидатов в судьи, защиту их прав и обеспечение независимости судов. После реформы 2019 года он состоит из десяти членов, из которых пять являются судьями (избираются самими судьями), а пять — не судьями (назначаются по сложной процедуре, исключающей доминирование одной ветви власти), что обеспечивает самоуправление судебной власти. Всеобщий совет судей проводит открытый конкурсный отбор кандидатов на вакантные должности судей на основе их профессиональных и моральных качеств, представляет кандидатуры отобранных лиц Президенту Монголии, который издает указ о назначении судьи. При этом он не может

отклонить кандидатуру без веских, установленных законом оснований. Кандидатуры судей Верховного суда Всеобщий совет судей вносит в Великий государственный хурал через президента, и ВГХ принимает окончательное решение.

В-третьих, это Конституционный цэц (Цэц) — аналог конституционного суда немецко-австрийской модели с определенными оговорками, а без понимания его роли анализ избирательной системы будет неполным, поскольку именно он выступает верховным арбитром, обеспечивающим соответствие всего избирательного законодательства и процесса Основному закону страны. Статус этого государственного органа регулируется Законом Монголии «О Конституционном цэце» от 8 мая 1992 года. С точки зрения его места в вопросах функционирования избирательной системы сошлемся на Заключение Конституционного цэца № 04 от 22 декабря 1993 года, в котором рассматривался вопрос о соответствии конституции Закона о выборах в Великий государственный хурал 1992 года.

Отметим, прежде всего, что учрежденный конституцией 1992 года Конституционный цэц Монголии является одним из ключевых столпов демократического правового государства. В контексте избирательной системы его роль выходит далеко за рамки обычного судебного контроля. Цэц выступает как верховный страж конституционности избирательного процесса, обладая эксклюзивными полномочиями по оценке соответствия законов о выборах, действий высших должностных лиц и окончательных итогов голосования Основному закону страны. Анализ Закона «О Конституционном цэце » (далее — Закон о цэце) и его правоприменительной практики, как, например, в решении по выборам 1992 года, демонстрирует его фундаментальную роль в защите избирательных прав граждан. Статья 64 конституции учреждает Цэц как орган, осуществляющий высший надзор за исполнением конституции, выносящий заключения о нарушении ее положений и разрешающий конституционные споры. Статья 1.1 Закона о цэце дублирует эту норму, определяя его как гаранта неукоснительного соблюдения конституции. Закон устанавливает ключевые принципы,

обеспечивающие его авторитет: независимость, подчинение только конституции, коллегиальность и гласность (ст. 2 Закона о цэце). Для обеспечения политической беспристрастности девять членов Цэца назначаются Великим государственным хуралом на 6 лет по представлению трех высших ветвей власти: три — от ВГХ, три — от президента, три — от Верховного суда (ст. 3.1 Закона о цэце).

Именно в сфере выборов полномочия Конституционного цэца проявляются наиболее ярко и значимо. Он осуществляет конституционный контроль на всех стадиях процесса — от законодательного регулирования до подведения итогов. Цэц рассматривает на предмет соответствия конституции законы о выборах, а также любые другие законы и решения ВГХ (ст. 8.2.1 Закона о цэце). В изученном нами решении (Заключение № 04 от 1993 г.) граждане оспаривали конституционность ряда положений Закона о выборах в ВГХ 1992 года, в частности, принципы формирования округов и распределения мандатов. Хотя Цэц в итоге не признал закон неконституционным, сам факт рассмотрения дела по существу показал, что этот механизм работает. Цэц признал, что закон несовершенен, но не нарушает напрямую Основной закон, тем самым, выступив арбитром между общественным недовольством и позицией парламента.

Цэц рассматривает вопросы о нарушении конституции со стороны высших должностных лиц, включая президента, членов ВГХ, премьер-министра, а также о законности их избрания (ст. 8.3 Закона о цэце). Конституционный цэц обладает эксклюзивным правом рассматривать споры, связанные с окончательными решениями Генеральной избирательной комиссии об итогах выборов в ВГХ и выборов президента (ст. 8.2.6 Закона о цэце), что выводит споры о легитимности высших органов власти из юрисдикции административных судов и переводит их на высший, конституционный уровень. Решение Цэца по таким вопросам является окончательным и обжалованию не подлежит. Это делает его последней инстанцией, подтверждающей или опровергающей законность итогов национальных выборов.

Обратиться в Цэц по вопросам выборов могут как высшие органы власти (ВГХ, президент, правительство, Верховный суд), так и любой гражданин Монголии путем подачи заявления или жалобы (ст. 9.1 Закона о цэце). Именно обращения граждан, как в деле 1993 года, часто становятся катализатором для конституционного контроля. Цэц выносит заключение (монг. дүгнэлт). Если заключение о неконституционности нормативного акта или решения утверждается Великим государственным хуралом, этот акт или решение немедленно утрачивает силу. Если ВГХ отклоняет заключение, Цэц пересматривает дело и выносит окончательное решение (монг. тогтоол), которое является обязательным для всех и вступает в силу немедленно (ст. 66 конституции и ст. 8.5 и 8.6 Закона о цэце).

Таким образом, Конституционный цэц Монголии является неотъемлемым и критически важным элементом избирательной системы, чья роль заключается не в администрировании выборов, а в обеспечении их конституционно-правовой чистоты. Он выступает предохранителем, проверяя избирательные законы на соответствие фундаментальным правам и принципам, заложенным в конституции, а также высшим арбитром, чье окончательное решение легитимирует итоги национальных выборов, ставя точку в самых острых политических спорах. Практика его работы, начиная с самых первых лет демократии, как показывает Заключение № 04 от 1993 года, свидетельствует о его способности выступать в качестве независимого органа, обеспечивающего баланс в системе государственной власти и защищающего основы конституционного строя.

Заключение

Проведенный анализ избирательной системы Монголии позволяет сделать вывод о том, что ее современное состояние является продуктом уникального исторического пути, на котором древние традиции государственности переплетались с радикальными трансформациями Новейшего времени. В отличие от многих

постсоциалистических государств, чья политическая культура формировалась преимущественно в рамках имперских и авторитарных моделей, монгольская государственность имеет глубокие исторические корни выборной легитимности. Фундаментальный принцип власти, дарованной через коллективное решение, заложенный еще во времена курултаев Монгольской империи, пусть и в трансформированном виде, прошел через века, сохранив в национальном сознании идею о том, что верховная власть должна получать мандат через определенную процедуру избрания, а не просто по праву наследования. Этот исторический пласт был дополнен опытом социалистического периода (МНР), который, несмотря на однопартийный характер и отсутствие реальной политической конкуренции, заложил административный и организационный фундамент для современных государственных институтов. Именно в этот период была создана иерархическая система представительных органов (хуралов) и отработаны механизмы централизованной организации выборов, которые после 1990 года стали основой для построения новой, демократической системы. Таким образом, постсоциалистическая трансформация, начавшаяся с принятием конституции 1992 года, не создавала избирательную систему на пустом месте, а реформировала и наполняла новым демократическим содержанием уже существующие институциональные и культурные пласты.

Важно подчеркнуть, что эти исторические этапы оставили после себя двойственное наследие, которое во многом предопределило противоречия современного политического процесса. С одной стороны, традиция курултая сформировала в политической культуре монголов глубоко укоренившееся представление о власти как о мандате, который вручается коллективной волей, а не просто передается по наследству. Это создало культурный прецедент для подотчетности власти и стало фундаментом для быстрого принятия демократических идей после 1990 года. С другой стороны, социалистический период не только создал современную административную инфраструктуру, но и сформировал культуру централизованного однопартийного правления, где политическая конкуренция

отсутствовала, а роль государства была всеобъемлющей. Таким образом, постсоциалистическая Монголия унаследовала одновременно и древнюю традицию выборной легитимности, и недавний опыт авторитарного государственного строительства, что породило фундаментальное напряжение между демократическими устремлениями и патерналистскими ожиданиями от власти.

Как показало исследование, центральным сюжетом и главной движущей силой реформ в постсоциалистической Монголии стал непрерывный поиск баланса между двумя ключевыми, но зачастую противоречащими друг другу целями: обеспечением политической стабильности, которая требует формирования сильного и дееспособного правительства, и достижением справедливой представительности, подразумевающей адекватное отражение в органах власти всего спектра политических предпочтений общества. Этот поиск наглядно проявляется в «маятниковых колебаниях» избирательной системы на протяжении последних трех десятилетий. Доминирование мажоритарной системы в 1990-х и 2000-х годах обеспечивало формирование устойчивых однопартийных правительств, но приводило к значительному искажению воли избирателей и слабой представленности оппозиции. Эксперименты со смешанной и пропорциональной системами в 2010-х годах, напротив, создавали более плюралистичный и представительный парламент, но ценой его фрагментации и хронической правительственной нестабильности. Конституционные реформы последних лет, закрепившие новую смешанную модель и увеличившие численный состав парламента, являются кульминацией этого долгого поиска и попыткой синтезировать преимущества обеих систем. Результатом этого сложного и противоречивого процесса стало создание одного из самых детализированных, технологически продвинутых и комплексно регулируемых избирательных законодательств в регионе. Были сформированы сильные и независимые институты, такие как Генеральная избирательная комиссия и Конституционный цэц, которые выступают гарантами законности и легитимности всего избирательного процесса, от регистрации кандидатов до подведения окончательных итогов.

Эта динамика «маятниковых колебаний» объясняется тем, что избирательное законодательство в Монголии стало главной ареной политической борьбы. Партия или коалиция, одержавшая победу на выборах, практически сразу инициировала реформы, стремясь закрепить свое преимущество и создать более выгодные условия для следующего электорального цикла. Оппозиция, в свою очередь, требовала изменений, которые повысили бы ее шансы на реванш. В результате этого перманентного торга и возникла уникальная черта монгольского законодательства — его чрезвычайная детализация и прескриптивность. В условиях низкого уровня межличностного и межпартийного доверия политические акторы стремились прописать в законе абсолютно все процедурные детали, не оставляя пространства для двусмысленных трактовок или административного усмотрения. Именно эта логика привела к созданию мощных и независимых контрольных органов — Генеральной избирательной комиссии и Конституционного цэца. Они были задуманы как внешние, беспристрастные арбитры, способные обеспечить соблюдение этих сверхдетализированных правил в ситуации, когда сами политические игроки друг другу не доверяют. Таким образом, сложность законодательства и сила контрольных институтов — это две стороны одной медали, рожденные в горниле непрекращающейся политической конкуренции.

Однако, несмотря на впечатляющий прогресс в создании формальных институтов и высокотехнологичных процедур, избирательная система Монголии продолжает сталкиваться с рядом глубоких и системных вызовов, которые свидетельствуют о существенном разрыве между передовым законодательством и реальной политической практикой. Главным из этих вызовов остается хроническая политическая нестабильность. Парадоксальным образом, реформы, направленные на ее преодоление, зачастую лишь усугубляли проблему. Феномен давхар дээл (совмещение депутатского мандата с министерским портфелем), изначально задуманный как способ укрепить связь между правительством и парламентским большинством, на практике привел к размыванию принципа разделения властей,

усилению исполнительной власти за счет законодательной и созданию почвы для коррупционных рисков и лоббизма. Эта проблема является симптомом более глубокого недуга — слабой институционализации политических партий. За редким исключением, они продолжают функционировать не как устойчивые идеологические платформы с массовой поддержкой, а как временные электоральные машины, построенные вокруг персоналистских лидеров и ситуативных коалиций элит. Это, в свою очередь, порождает третью ключевую проблему — кризис доверия и высокий уровень коррупции. Когда партийные структуры слабы, а политическая борьба носит персоналистский характер, на первый план выходят неформальные практики, включая подкуп избирателей, использование административного ресурса и непрозрачное финансирование кампаний. Несмотря на создание сложной и многоуровневой системы юридической ответственности, эти явления остаются серьезной угрозой, подрывающей легитимность выборов и доверие граждан к демократическим институтам в целом.

Фундаментальной причиной этих сохраняющихся вызовов является глубокий разрыв между темпами электорального инжиниринга и скоростью политического развития. Законодатели в Монголии продемонстрировали выдающуюся способность к созданию и реформированию сложных избирательных правил, пытаются через юридические механизмы решить глубокие политические проблемы. Однако эти технократические решения не смогли излечить коренную слабость партийной системы. Отсутствие устойчивых идеологических платформ и сильных региональных структур приводит к тому, что партии остаются крайне зависимыми от финансовых ресурсов и харизмы отдельных лидеров. Это, в свою очередь, создает порочный круг: для победы необходимы огромные средства, что стимулирует коррупцию и зависимость от олигархических групп; а победа на выборах воспринимается не как мандат на реализацию программы, а как доступ к ресурсам. В результате у граждан формируется устойчивое недоверие и цинизм по отношению к политическому процессу в целом. Таким образом, частые законодательные

реформы, призванные усовершенствовать систему, на практике оказываются лишь симптоматическим лечением, не затрагивающим первопричину болезни — дефицит подлинной институционализации политических акторов.

В конечном итоге, избирательная система Монголии представляет собой примечательный парадокс: это один из самых совершенных и технически продвинутых формальных избирательных механизмов в постсоциалистическом мире, который функционирует в условиях сложной и не до конца консолидированной политической культуры. С одной стороны, страна добилась выдающихся успехов: создано всеобъемлющее и детально проработанное законодательство; сформированы независимые и профессиональные институты, такие как Генеральная избирательная комиссия и Конституционный цэц, способные обеспечивать законность процесса; внедрены передовые технологии, включая биометрическую идентификацию и автоматизированные системы подсчета голосов, что ставит Монголию в один ряд с развитыми демократиями. Это огромное достижение для нации, совершившей мирный переход к демократии. Однако будущее монгольской демократии зависит уже не столько от дальнейшего совершенствования законов и процедур, сколько от способности политических элит и общества преодолеть сохраняющиеся вызовы. Ключевой вопрос заключается в том, смогут ли эти передовые институты и технологии стать инструментом для формирования подлинно представительной, подотчетной и стабильной власти, или же они останутся лишь сложной и дорогостоящей ареной для борьбы персоналистских и клиентелистских сетей. Устойчивость монгольского «острова демократии» будет зависеть от того, насколько успешно политическая культура страны сможет адаптироваться к тем высоким стандартам, которые она сама для себя установила в своем законодательстве.

Этот фундаментальный парадокс ставит Монголию на развилку двух потенциальных траекторий дальнейшего развития. Оптимистический сценарий предполагает, что созданный сложный и жесткий институциональный каркас будет играть роль

дисциплинирующей структуры. Постепенно, через несколько электоральных циклов, этот каркас заставит политические элиты адаптироваться и начать играть по правилам, что приведет к постепенному оздоровлению политической культуры, укреплению партий и снижению уровня коррупции. В этом случае формальные институты со временем сформируют соответствующее им содержание. Пессимистический сценарий, в свою очередь, предполагает, что разрыв между формой и содержанием будет нарастать. Сложная избирательная система может превратиться в фасад, за которым продолжат доминировать неформальные практики и теневые договоренности. В этом случае легитимность демократических процедур будет неуклонно снижаться, что в условиях сложного геополитического соседства и экономической нестабильности может создать риски для долгосрочной устойчивости самой демократической модели. Таким образом, монгольский опыт демонстрирует, что построение демократии — это не только создание совершенных законов, но и долгий, кропотливый процесс возвращения политической культуры, способной эти законы наполнить реальным смыслом.

Библиография

1. Авенариус Г. Краткий очерк истории Китая в связи с учением Конфуция о существе государственной власти / Г. Авенариус // Вестник Азии. 1914. № 19–22. С. 1–151.

2. Баранов А.М. Халха. Аймакъ Цеценъ-хана / А.М. Баранов. Харбин, 1919. 61 с.

3. Баярмаа Г. Их Шавийн засаг захиргааны зохион байгуулалтын өөрчлөлтүүд (1911–1921 он) [Организационные изменения в администрации Великого Шаби (1911–1921)] // Труды Института востоковедения РАН. Вып. 25: Институт Богдо-гэгэна в истории Монголии. К 150-летию Богдо-гэгэна Джебцзундамба-хутухты VIII — последнего великого хана монголов / отв. ред. О. Батсайхан, С.Л. Кузьмин. М.: Институт востоковедения РАН, 2019. С. 269–290.

4. Брук С.И. Население мира. Этнодемографический справочник / С.И. Брук. М.: Наука, 1986. 830 с.

5. Государственный строй Канады (диссертация С.Н. Соловьёва): [В Институте права Академии Наук СССР] // Советское государство и право. 1948. № 6 (июнь). С. 96–98.

6. Документы внешней политики СССР. Т. IV. 19 марта 1921 г. — 31 декабря 1921 г. / М-во иностр. дел СССР. М.: Госполитиздат, 1960. 840 с.

7. Дудин П.Н. Автономное государство как политическая категория и инструмент стратегического присутствия // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2020. Т. 16. № 1. С. 40–57.

8. Дудин П.Н. Буферные государства как инструмент обеспечения стратегического присутствия в регионе Восточной Азии: советский и японский опыт // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2018. № 6. С. 50–65.

9. Дудин П.Н. Буферные зоны и их соотношение со схожими категориями территорий с особым режимом сквозь призму российского / советского и японского стратегического присутствия в регионе Восточной Азии // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2019. № 4. С. 44–62.

10. Дудин П.Н. Государственность Внутренней Монголии в конце XIX — первой половине XX вв.: дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.03 / П.Н. Дудин; ФГБУН «Институт монголоведения, буддологии и тибетологии СО РАН». Т. 1. Улан-Удэ, 2020. 340 с.

11. Дудин П.Н. Меценат эпохи Синьхая // Концепт: научно-методический электронный журнал. 2013. Т. 3. С. 1281–1285.

12. Дудин П.Н. Преддоговорные основы «экспорта революции» в Восточной Азии и региональный политический порядок в зоне советского влияния: позитивный опыт и социалистическая идеология в Монголии. Год 1921. Часть 1 // Oriental Studies. 2021. Т. 14. № 1. С. 8–23.

13. Дудин П.Н. Рец.: Современное китайское государство. Т. 1: Основные институты государственной власти и управления / гл. ред. А.В. Виноградов. М.: Ин-т Дальнего Востока РАН, Ин-т востоковедения РАН, 2022. 903 с. // Вестник Российской академии наук. 2023. Т. 93. № 6. С. 592–600.

14. Иакинф. Китай, его жители, нравы, обычаи, просвещение / сочинение монаха Иакинфа. СПб.: В типографии Императорской академии наук, 1840. VIII, 442, [2] с.

15. Конституции буржуазных стран. Т. III: Государства Азии, Аравийского полуострова и Африки. М.: Соцэкгиз, 1936. 382 с.

16. Конституция (Основной закон) Монгольской Народной Республики // Советское государство и право. 1947. № 8. С. 36–50.

17. Конституция (Основной закон) Монгольской Народной Республики. М.: Гос. изд-во юр. лит., 1950. 24 с.

18. Конституция и основные законодательные акты Монгольской Народной Республики / пер. с монг.; ред. и вступ. статья С.С. Демидова. М.: Изд. ин. лит., 1952. 272 с.

19. Конституция Монгольской Народной Республики. Улан-Батор, 1949. 105 с. [на монг. яз.].

20. Конституция Монгольской Народной Республики. Улан-Батор: Госиздательство МНР, 1961. 39 с.

21. Международные отношения в эпоху империализма: Документы из архивов царского и временного правительств

1878–1917 гг. Сер. III: 1914–1917 гг. Т. 7: 14 января — 23 мая 1915 г. Ч. 2 / Комиссия при ЦИК СССР по изданию документов эпохи империализма под председательством М.Н. Покровского; подг. к печати Ф.О. Нотович при участии Л.А. Телешевой и С.А. Левиной. М.; Л.: Соцэкгиз, 1935. XIX, 568 с.

22. Монгол улсын засгийн газар 1911–2012 / Ж. Амарсанаа, О. Батсайхан, А. Түвшинтулга. Улаанбаатар: Адмон, 2012. 243 х. [Исполнительные органы власти Монголии 1911–2012 / Ж. Амарсанаа, О. Бацайхан, А. Тувшинтулга. Улан-Батор: Адмон, 2012. 243 с].

23. Монголия // Вестник Азии. 1915. № 35–36. С. 112–114.

24. Монгольское законодательство. Вып. 1. Основной закон и приложения / под общ. ред. А. Климова, П. Всесвятского, Д. Музыкантского; пер. Гомбо Бадмажаловым, Гурсидэ; под ред. и с коммент. П. Всесвятского. Улан-Батор-Хото, 1928. 77 с.

25. Наука и жизнь. Монголия. Русско-китайская конференция в Кяхте // Вестник Азии. 1915. № 34. С. 243–244.

26. Нольде Б.Э. Далекое и близкое: исторические очерки / барон Б.Э. Нольде. Париж: Современные записки, 1930. 284 с.

27. Нольде Б.Э. Международное положение Монголии // Право. Еженедельная юридическая газета. 1915. № 34 (23 авг.). Стб. 2153–2168; № 35 (30 авг.). Стб. 2217–2231

28. Овчинников В.А. Из юридической литературы о международном положении Монголии // Известия Юридического факультета в г. Харбине. 1926. Т. III. С. 35–43.

29. Оппенгейм Л. Международное право. Т. I: Мир. Полутом 1 / пер. с 6-го англ. изд., доп. Г. Лаутерпахтом; под ред. и с предисл. проф. С.Б. Крылова. М.: Гос. изд-во ин. лит-ры, 1948. 408 с.

30. Полумордвинов М. Китайская революция в Императорских указах / М. Полумордвинов // Вестник Азии. 1912. № 11–12. С. 277–364.

31. Российско-китайские отношения. История и современность. Хрестоматия [Электронный ресурс] / сост. Д.В. Кузнецов.

Благовещенск: Благовещенский гос. пед. ун-т, 2014. 952 с. URL: <http://istfil.bgru.ru/> (дата обращения: 21.09.2023).

32. Русско-китайские отношения 1689–1915. Официальные документы. М.: Изд-во вост. лит., 1958. 139 с.

33. Рязановский В.А. Монгольское право (преимущественно обычное): исторический очерк племен / В.А. Рязановский. Харбин: Тип. Н.Е. Чинарева, 1931. 306, 32, II с.

34. Сатоу Э. Руководство по дипломатической практике / Э. Сатоу; пер. с англ. под ред. и со вступ. ст. А.А. Трояновского. М.: Госполитиздат, 1947. 516 с.

35. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. Вып. I. Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу до 1-го января 1924 года / Народ. комиссариат по иностр. делам СССР; сост. А.В. Сабанин, М.М. Воскресенский. М., 1924. 446 с.

36. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. Вып. II. Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу между 1 января 1924 года и 1 января 1925 года. М.: Литиздат Н.К.И.Д., 1925. 138 с.

37. Сборник договоров и других документов по истории международных отношений на Дальнем Востоке (1842–1925) / Э.Д. Гримм. М.: Институт востоковедения им. Н.Н. Нариманова, 1927. 219, III с.

38. Северо-восточные сеймы Монголии / сост. Заамурского округа ротмистр Баранов. Харбин: Типо-лит. Штаба Заамурского округа пограничной стражи, [1908]. [2], VI, 138, [1] с.

39. Тайцин гурунь и Ухери коли, то есть все законы и установления китайского (а ныне манжурского) правительства. Т. 1. СПб.: При Императорской академии наук, 1781. 16, XLV, [12], 398 с.

40. Тайцин гурунь и Ухери коли, то есть все законы и установления китайского (а ныне манжурского) правительства. Т. 2. СПб.: При Императорской академии наук, 1782. [9], 377, XXX, [1] с.

41. Уэйд Э.К.С. Конституционное право / Уэйд, Филлипс; пер. с англ. А.С. Никифорова; под ред. проф. С.Б. Крылова; вступ. ст. З.И. Молдавской. М.: Изд-во ин. лит., 1950. XLVII, 588 с.
42. Фрозе Б. Восточная Монголия и ее колонизация // Вестник Азии. 1911. № 10. С. 90–136.
43. Хроника. Китай. Декларация живого Будды // Вестник Азии. 1913. № 15. С. 57.
44. Хроника. Китай. К вопросу о самостоятельности Халхи // Вестник Азии. 1914. № 25–27. С. 122.
45. Хроника. Монголия. Монгольский вопрос // Вестник Азии. 1916. № 37. С. 123.
46. Шкуркин П. Переворот в Китае / П. Шкуркин // Вестник Азии. 1916. № 37. С. 1–34.
47. Штейнфельд Н.П. Важная недомолвка в Ургинском договоре / Н.П. Штейнфельд // Вестник Азии. 1913. № 15. С. 23–26.
48. Энгельфельд В.В. Очерки государственного права Китая / В.В. Энгельфельд // Известия Юридического факультета = Memoirs of the Faculty of Law in Harbin / Высшая школа в Харбине. Т. II. Харбин, 1925. 254 с.
49. Constitution of the Mongol People's Republic // Washington Law Review. 1948. Vol. 23. No 2. P. 181–204.
50. Constitution of the Republic of China / trans. and published by the Commission on Extraterritoriality. Peking: Commission on Extraterritoriality, 1924. 51 p.
51. History of the Mongolian People's Republic / eds. B. Shirendyb and others. M.: Nauka Publishing House, 1973. 928 p.
52. Lattimore O. Historical Setting of Inner Mongolian Nationalism / O. Lattimore // Pacific Affairs. 1936. № 3. P. 73–87.
53. Lattimore O. Nationalism and Revolution in Mongolia / O. Lattimore. London: Oxford University Press, 1955. 181 p.
54. Rossabi M. The Ming and Inner Asia / M.D. Rossabi; Twitchett, F.W. Mote and J.K. Fairbank (eds.) // The Cambridge History of China. 1998. Vol. 8. P. II. P. 221–271.

55. Sneath D. Changing Inner Mongolia: Pastoral Mongolian Society and the Chinese State / D. Sneath. New York: Oxford University Press, 2000. 320 p.

56. Soni Sh.K. Looking Back to History: Inner Mongolia under Qing Dynasty / Sh.K. Soni // Bimonthly Journal of Mongolian and Tibetan Current Situation. 2007. Vol. 16. No 6. Nov. P. 32–53.

57. Tang P.S.H. Russian and Soviet Policy in Manchuria and Outer Mongolia, 1911–1931 Durham / P.S.H. Tang. N. C.: Duke University Press, 2011. 522 p.

58. The Constitutional Compact, i.e., the Amended Provisional Constitution of the Republic of China Promulgated on 1st May, 1914 / printed by “Peking Daily News”. 13 p.

59. The Provisional Constitution of the Republic of China // The American Journal of International Law. 1912. Vol. 6. No 3. P. 149–154.

60. Urgunge Onon and Derrick Pritchatt, Asia's First Modern Revolution: Mongolia Proclaims its Independence in 1911. Leiden: E.J. Brill, 1989. 203 p.