

Учредители

Дудин Павел Николаевич

канд. полит. наук, заведующий кафедрой «Теория и история государства и права. Конституционное право» ФГБОУ ВО «Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления», заместитель директора Центра изучения политических трансформаций ФГБОУ ВПО «Бурятский государственный университет» (г. Улан-Удэ)

Михалев Алексей Викторович

д-р полит. наук, профессор кафедры «Международное право и сравнительное правоведение ФГБОУ ВО «ВСГУТУ», директор Центра изучения политических трансформаций ФГБОУ ВО «БГУ» (г. Улан-Удэ)

ISSN 2310-0419

EURASIA: STATUM ET LEGEM

(ЕВРАЗИЯ: ГОСУДАРСТВО И ПРАВО)

МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

8/2017

*Монголия в современной системе
международных отношений*

Издается с 2014 г.
Выходит 2 раза в год

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-53986
от 30 апреля 2013 г. Федеральная служба по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Адрес редакции:
670042, Республика Бурятия,
г. Улан-Удэ, ул. Калашникова,
д. 17, кв. 28
E-mail: joesel@mail.ru
Сайт: www.eurasia-sl.ru

Адрес издателя:
ООО Научно-издательский
центр «Социосфера»
440046, Россия, г. Пенза,
ул. Мира, д. 35.
Тел. (8412) 21-68-14,
http://sociosphere.com,
sociosphere@yandex.ru

Перевод на английский язык
С. В. Сазонова

Редакторы
Д. Н. Гармаева
Я. С. Суворова
Компьютерная верстка
Т. А. Олюевой

Для детей старше 16 лет (16+)

Подписано в печать 2.11.17
Формат 70x100 1/16
Усл. печ. л. 6
Тираж 1000
Цена свободная

Отпечатано в типографии
Типография ООО «Амиритг»:
410004, г. Саратов,
ул. им. Н. Г. Чернышевского,
д. 88, литера У.
Тел. (8452) 24-85-33

**Мнение редакции
может не совпадать
с мнением авторов**

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ ЖУРНАЛА

Главный редактор

Дудин Павел Николаевич, канд. полит. наук, заведующий кафедрой «Теория и история государства и права. Конституционное право» ФГБОУ ВО «ВСГУТУ», заместитель директора Центра изучения политических трансформаций ФГБОУ ВО «БГУ» (г. Улан-Удэ). dudin2pavel@gmail.com

Научный редактор:

Михалев Алексей Викторович, д-р полит. наук, профессор кафедры «Международное право и сравнительное правоведение ФГБОУ ВО «ВСГУТУ», директор Центра изучения политических трансформаций ФГБОУ ВО «БГУ» (г. Улан-Удэ)

Члены редакционной коллегии

Баранова Наталья Сергеевна, канд. ист. наук, преподаватель кафедры международного права и международных отношений юридического факультета ФГБОУ ВО «БГУ» (г. Улан-Удэ).

Исакова Татьяна Валерьевна, канд. юр. наук, доц., заведующая кафедрой «Международное право и сравнительное правоведение» Института экономики и права ФГБОУ ВО «ВСГУТУ», депутат Народного Хурала Республики Бурятия (г. Улан-Удэ).

Карбаинов Николай Иванович, магистр социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге, научный сотрудник Социологического института РАН (г. Санкт-Петербург).

Хамнуев Юлий Григорьевич, канд. юр. наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «БГУ» (г. Улан-Удэ).

Цыбиков Батор Булатович, канд. юр. наук, доц., заведующий кафедрой «Административное и финансовое право» Института экономики и права ФГБОУ ВО «ВСГУТУ», депутат Народного Хурала Республики Бурятия (г. Улан-Удэ).

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА

Председатель редакционного совета с российской стороны:

Скуратов Юрий Ильич, д-р юр. наук, проф., директор Центра правового обеспечения взаимодействия Российской Федерации со странами Азиатско-Тихоокеанского региона, президент фонда «Правовые технологии XXI века» (г. Москва).

Члены редакционного совета:

Алисов Дмитрий Андреевич, д-р ист. наук, проф., заместитель директора по научной работе Сибирского филиала Российского института культурологии, заведующий сектором социально-культурных аспектов урбанизации Сибири (г. Омск).

Бабурин Сергей Николаевич, д-р юр. наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, президент Ассоциации юридических вузов, президент Ассоциации народных депутатов, главный научный сотрудник ИСПИ РАН (г. Москва).

Богданова Наталья Александровна, д-р юр. наук, проф. кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова (г. Москва).

Будаева Цыцык Батоевна, д-р полит. наук, проф., кафедра Государственного и муниципального управления факультета экономики и управления ФГБОУ ВО БГУ, член Общественной палаты Республики Бурятия (г. Улан-Удэ).

Гармаев Юрий Петрович, д-р юр. наук, профессор, заведующий лабораторией сравнительного правоведения Центра правового обеспечения взаимодействия Российской Федерации со странами Азиатско-Тихоокеанского региона ФГБОУ ВО «БГУ» (г. Улан-Удэ).

Кондаков Игорь Владимович, д-р филос. наук, канд. филос. наук, профессор кафедры истории и теории культуры РГГУ, в.н.с. Государственного института искусствознания, академик РАЕН, заместитель Председателя Научного совета РАН «История мировой культуры» (г. Москва).

Митупов Константин Бато-Мункич, д-р ист. наук, проф., директор Института Внутренней Азии ФГБОУ ВО БГУ (г. Улан-Удэ).

Ондар Никлай Алдын-оолович, д-р юр. наук, проф., проректор ФГБОУ ВПО Тувинский государственный университет (г. Кызыл).

Перепелкин Лев Станиславович, канд. ист. наук, сотрудник Отдела социокультурного развития регионов Федерального государственного бюджетного научно-исследовательского учреждения «Российский институт культурологии» (г. Москва).

Стародубцев Григорий Серафимович, д-р юр. наук, профессор Российского университета дружбы народов (г. Москва).

Тумурова Анна Тимофеевна, д-р юр. наук, доц., кафедра теории и истории права и государства юридического факультета ФГБОУ ВО «БГУ» (г. Улан-Удэ).

Тычинин Сергей Владимирович, д-р юр. наук, проф., заведующий кафедрой гражданского права и процесса, директор научно-образовательного консультационно-исследовательского центра «Юрист-Эксперт» НИУ Белгородский государственный университет (г. Белгород).

Фархутдинов Инсур Забирович, д-р юр. наук, проф., ведущий научный сотрудник ИГиП РАН, главный редактор Евразийского юридического журнала (г. Москва).

Чимитова Джамиля Кимовна, д-р ист. наук, проф., директор, государственное бюджетное учреждение «Региональный центр обработки информации и оценки качества образования» (г. Улан-Удэ)

Шемелин Аркадий Валерьевич, д-р полит. наук, проф., заведующий кафедрой социально-правовых дисциплин Забайкальского государственного университета (г. Чита).

Председатель международного редакционного совета:

Ван Чжихуа, д-р юр. наук, проф. Политико-юридического университета Китая, заместитель председателя Научно-исследовательского центра российского права, заместитель председателя Ассоциации сравнительного правоведения Китая (г. Пекин, КНР).

Члены редакционного совета:

Амарсанаа Хайртынхан Жугнээ, д-р юр. наук, академик (действительный член) Академии наук Монголии, Председатель Конституционного суда Монголии в отставке (г. Улан-Батор, Монголия).

Баясах Жамсран Харээд, д-р ист. наук, директор, Институт международных отношений Академии наук Монголии (г. Улан-Батор, Монголия)

Власов Сергей Федорович, д-р техн. наук, проф., кафедра подземной разработки месторождений Горного факультета Национального горного университета Украины (г. Днепропетровск, Украина).

Ган Сяофэн, д-р юр. наук, проф. Политико-юридического университета Китая (г. Пекин, КНР).

Геный Николай Антонович, канд. ист. наук, доц. кафедры политологии Прикарпатского национального университета им. В. Стефаника (г. Ивано-Франковск, Украина).

Искакова Гульнар Кожаягуловна, д-р полит. наук, проф., член Академии Политических наук Российской Федерации, проректор по учебной и методической работе Семипалатинского государственного педагогического института, (г. Семей, Казахстан).

Кадыржанов Рустем Казахбаевич, д-р филос. наук, главный научный сотрудник Института философии, политологии и религиоведения министерства образования и науки Республики Казахстан (г. Алматы, Казахстан).

Коллиер Джеффри Линкольн, доктор философии (PhD, prof.), профессор Университета Южной Каролины (г. Колумбия, Южная Каролина, США)

Марани Джермано, доктор восточной теологии, профессор Папского Колледжа «Руссикум», профессор Папского Григорианского университета, (г. Рим, Италия), консультант Конгрегации по канонизации святых (Ватикан).

Медеуова Кульшат Агибаевна, д-р филос. наук, и.о. профессора кафедры философии Евразийского национального университета им. Л. Н. Гумилева (г. Астана, Казахстан).

Мунхдоржийн Мунхбат, доктор права (LL.D), профессор Монгольского государственного университета (г. Улан-Батор, Монголия).

Насимова Гульнара Орленбаевна, д-р полит. наук, проф., заведующий кафедрой политологии, Казахский национальный университет им. аль-Фараби (г. Алматы, Казахстан).

Омаров Меират Муратович, канд. полит. наук, заведующий кафедрой регионоведения Казахского университета международных отношений и мировых языков имени Абылай хана (г. Алматы, Казахстан).

Пешков Иван Олегович, доктор философии (PhD, prof.), преподаватель Восточного института Университета им. Адама Мицкевича (г. Познань, Польша).

Потоликкио Сэмюэль, доктор политологии (PhD, prof.), лектор Американской политики в Мировом Образовательном Институте Джорджтаунского университета, профессор Джорджтаунского университета (г. Вашингтон, округ Колумбия, США).

Смит Гордон Б., доктор политологии (PhD, prof.), директор программы «Верховенство права» (Rule of Law Collaborative), почетный профессор Университета Южной Каролины (г. Колумбия, Южная Каролина, США).

У Динмин, канд. юр. наук, проф. Политико-юридического университета Китая (г. Пекин, КНР).

Цыремпилов Николай Владимирович, д-р ист. наук, доцент, Назарбаев Университет (г. Астана, Казахстан).

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСТЬ НОМЕРА

Ж. Баясах. Новое развитие отношений между Монголией и соседними странами (Улан-Батор, Монголия)..... 6

ТЕМА НОМЕРА

М. Е. Сухэ-Батор. Взаимоотношения между Конституционным судом и Парламентом в Монголии: пути совершенствования (Улан-Батор, Монголия)..... 13

И. Саруул, О. Оюнцэцэг. Озабоченность в области национальной солидарности и национальных идеологических проблем в Монголии (Улан-Батор, Монголия)..... 21

В. Улзийсайхан. Проблемы статуса и полномочий Генерального судебного совета (Улан-Батор, Монголия)..... 29

Т. Азжаргал. Основания наложения конституционно-правовой ответственности, юридические последствия (Улан-Батор, Монголия)..... 47

И. Саруул, Д. Энхцэцэг. Турар Рыскулов и его деятельность в качестве представителя Коминтерна в Монголии (1924–1925) (Улан-Батор, Монголия)..... 59

Общие требования к оформлению статей..... 73

CONTENTS

THE GUEST OF THE ISSUE

J. Bayasakh. Mongolia and it's neighbors relationship development (Ulaanbaatar, Mongolia)..... 6

THE THEME OF THE ISSUE

M. E. Sukhbaatar. Relations between the Constitutional court and the Parliament in Mongolia, ways towards improvements (Ulaanbaatar, Mongolia)..... 13

I. Saruul, O. Oyuntsetseg. Anxiety in the National Solidarity and National Ideological Problems in Mongolia (Ulaanbaatar, Mongolia)..... 21

B. Ulzysaikhan. Problems of the status and powers of the General Council of the Courts (Ulaanbaatar, Mongolia)..... 29

T. Azjargal. Imposing liability rationale of Constitutional law, legal consequences (Ulaanbaatar, Mongolia)..... 47

I. Saruul, D. Enkhsetsag. Turar Ryskulov and his activities as a representative of the Comintern in Mongolia (1924–1925) (Ulaanbaatar, Mongolia)..... 59

General requirements for the preparation of article.. 73

ГОСТЬ НОМЕРА**УДК 327.57****© Ж. Баясах****Новое развитие отношений между Монголией и соседними странами**

Монголия подписала всеобъемлющее соглашение о стратегическом партнерстве со своими соседями: Китаем и Россией. Таким образом, трехсторонние отношения сегодняшний день достигли наивысшего уровня развития с 2014 г. Новый формат отношений был задан в начале апреля 2017 г., когда российский министр иностранных дел Сергей Лавров посетил Монголию. При этом основным документом двусторонних отношений и с Россией, и с Китаем является соглашение о сотрудничестве и дружбе, подписанное с Российской Федерацией в 1993 г. и с КНР в 1994 г. В сентябре 2016 г. президент Монголии Ц. Элбэгдорж объявил, что Монголия продолжит внешнюю политику на основе принципа нейтралитета и отметил, что Монголия будет активно использовать предыдущие соглашения и договоры, которые были подписаны с иностранными государствами ранее, и продолжит развивать внешнюю политику на основе доктрины «третьего соседа». Ц. Элбэгдорж был инициатором трехсторонней встречи глав государств России, Китая и Монголии, которое уже состоялось четырежды: четвертую встречу Монголия была иницирована в Ташкенте, Узбекистан, во время встречи лидеров ШОС в конце июня 2016 г. Отношения трех государств успешно развивались ранее и ныне достигли высокого уровня, не имеющего аналогов в своей истории. Монголия стоит за развитием экономического коридора между тремя государствами и улучшением сотрудничества в рамках Нового Шелкового пути и Монгольского степного пути. Монголы с нетерпением ожидают взаимного процветания и развития, а также мер по укреплению доверия между соседями.

Ключевые слова: Стратегическое партнерство, трехстороннее сотрудничество, Новый Шелковый путь, Монгольский степной путь, трехсторонняя встреча глав государств

© J. Bayasakh**Mongolia and it's neighbors relationship development**

Mongolia signed the comprehensive strategic partnership agreement with the both direct neighbors: China and Russia. So the trilateral relationship during recent years reached the high level development since 2014 till today. We signed that type relationship at the beginning of April of this year when the Russian foreign minister Sergei Lavrov visited Mongolia. The basic document of bilateral relationship with two direct neighbors is the agreement of cooperation and friendly relationship which signed with the Russian Federation at 1993 and with the PRC at 1994. Last year September the Mongolian President Ts. Elbegdorj announced that Mongolia will provide the neutrality foreign policy and noted Mongolia will use the previous agreement and treaty which were signed with the foreign states as like before and will develop the third neighbor

foreign policy. Mongolia and its President of Mongolia Ts. Elbegdorj was an initiator of the trilateral President's Meeting which already happened three times and we will have the fourth meeting at Tashkent during SCO leaders meeting at Uzbekistan by the end of June of 2016. The relationship of three states developed successfully and reached the high level which never reached before in their history. We are standing for development of the Economic corridor between three states and improvement of the Silk Road and the Mongolian Steppe Road. We are looking forward for the mutual prosperity and development and full confidence building measure between the neighbors.

Key words: *Strategic partnership, three-way cooperation, the New Silk Road, the Mongolian Steppe Way, the tripartite meeting of the heads of state*

Если северный сосед Монголии – возрождающаяся империя с самой большой территорией и владеющая ядерным оружием, то ее южный сосед – самая большая развивающаяся страна с самым большим населением, также владеющая ядерным оружием. Обе державы проводят на международной арене самостоятельную политику и занимают различные позиции. Поэтому можно сказать, что Монголия является одной из немногих стран с особым геополитическим расположением.

В ноябре 2012 года на XVIII съезде КПК было объявлено, что к 100-летию со дня образования КНР, в 2049 году, Китай станет богатой, сильной, демократической, цивилизованной, идеально обновленной социалистической страной, и было заключено, что Китай является «самой крупной развивающейся страной в мире».

В утвержденной в феврале 2011 года отредактированной «Концепции внешней политики Монголии» указано, что «приоритетной задачей внешней политики Монголии является налаживание равномерных связей и развитие широкомасштабных, добрососедских партнерских отношений с РФ и КНР», что является новым подтверждением задач, принятых в «Концепции внешней политики Монголии» в 1994 году.

Во время официального визита премьер-министра Монголии С. Батболда в КНР в июне 2011 года, осуществленного по приглашению премьера Госсовета КНР, в «Совместной Пекинской декларации» было решено «развивать в дальнейшем отношения двух стран с опорой на стратегическое партнерство». В ней указано, что необходимо «путем увеличения политических связей и взаимного доверия неуклонно укреплять политическую основу стратегического партнерства Монголии и Китая». Тем самым китайская сторона доказала приверженность правительства КНР к стратегической линии развития дружественных связей с Монголией, а монгольская сторона подтвердила, что одним из приоритетных направлений внешней политики Монголии является всестороннее развитие дружественных связей и сотрудничества с КНР.

Было отмечено, что расширение и углубление торгово-экономического сотрудничества, устойчивое развитие взаимовыгодного партнерства и продолжение совместного развития являются долгосрочной перспективой стратегического партнерства Монголии и Китая.

Подписанная 25 октября 2013 года в Пекине среднесрочная и долгосрочная Программа развития отношений стратегического партнерства между Монголией и КНР является картой реализации сотрудничества в определенных областях¹.

В августе 2014 года по приглашению президента Монголии Ц. Элбэгдоржа состоялся государственный визит в Монголию председателя КНР Си Цзиньпина. В ходе расширенных переговоров главы двух государств отметили, что монгольско-китайские отношения «достигли отношений всестороннего стратегического партнерства», и подписали декларацию по развитию этих отношений², что стало важнейшим событием данного визита.

Стороны, основываясь на нынешних благоприятных условиях в развитии монгольско-китайских отношений на высоком уровне и исходя из насущных требований времени, в соответствии с взаимными стремлениями к дальнейшему углублению отношений стратегического партнерства, отвечающих общим интересам двух стран и народов, чтобы быть добрыми соседями, хорошими партнерами и друзьями с доверительными и ответственными отношениями, единогласно договорились поднять уровень стратегического партнерства Монголии и Китая.

Несмотря на любые изменения в международной обстановке, два государства будут следовать главной линии в своих межгосударственных отношениях и учитывать интересы друг друга со стратегической точки зрения. Необходимо оказывать последовательную взаимную поддержку в главных вопросах суверенности, безопасности, территориальной целостности, а также крупных проблем, привлекающих внимание страны-партнера.

Руководители двух государств будут встречаться по разным вопросам, усиливать стратегическую координацию, укреплять взаимное политическое доверие.

Стороны договорились в соответствии с «Договором о дружественных отношениях и сотрудничестве между Монголией и КНР» от 1994 года и другими документами взаимно уважать независимость, суверенное право, территориальную целостность друг друга, на основе принципов ненападения, неприменения силы, невмешательства во внутренние дела, равноправия, взаимной выгоды, мирного сосуществования, взаимного уважения выбранного пути развития друг друга расширять и углублять дружественное сотрудничество.

Стороны отметили, что не будут проводить каких-либо действий, заключать договоры, вступать в альянсы и группировки, наносящие вред

¹ Среднесрочная и долгосрочная Программа развития отношений стратегического партнерства между Монголией и КНР. – Улаанбаатар. – 25.10.2013.

² Совместная декларация о развитии всестороннего партнерства между Монголией и КНР. – Улаанбаатар. – 21.08.2014.

суверенному праву, безопасности, территориальной целостности другой стороны, участвовать в действиях, направленных против другой стороны, не будут разрешать какой-либо третьей стране, организации и группировке проводить на своей территории какие-либо действия, наносящие вред суверенному праву, безопасности и территориальной целостности другой стороны.

Стороны вновь подтвердили, что развитие традиционных дружественных отношений на основе принципов взаимного уважения, взаимной выгоды и стабильности является одним из приоритетных стратегических направлений внешней политики двух государств.

Монгольская сторона высоко оценила проводимую КНР в отношении соседних стран политику совместного, взаимовыгодного развития и разделения результатов развития в соответствии с принципом «большой близости, чистой душевности, взаимной выгоды и доступности». Стороны отметили, что данный принцип создает более благоприятные возможности для развития отношений между Монголией и Китаем, а также для регионального сотрудничества.

Новой особенностью Декларации явилось то, что стороны создали механизм «Стратегического диалога» между МИД двух стран, заключили договоренность о постоянном обмене мнениями по вопросам отношений и сотрудничества между двумя странами, внешней политике и интересующим их международным и межрегиональным проблемам.

В Декларации достигнута договоренность о всестороннем развитии сотрудничества в сфере торговли и экономики, образования, здравоохранения, культуры и гуманитарной области.

Стороны договорились в дальнейшем укреплять взаимодействие и координацию в рамках механизма сотрудничества в ООН, АСЕМ, Конференции по укреплению сотрудничества и взаимного доверия в Азии, Региональной ассамблеи АСЕАН, ШОС, «Расширенной туманганской инициативе» и других многосторонних организациях.

Монгольская сторона выразила готовность сотрудничества в рамках инициативы «Экономического пояса Шелкового пути», участия в качестве страны-соучредителя в деятельности Азиатского банка развития инфраструктуры.

Китайская сторона подтвердила поддержку инициативы президента Монголии Ц. Элбэгдоржа «Улаанбаатарский диалог» по вопросам безопасности в СВА.

Здесь необходимо отметить новую парадигму внешней политики Монголии и инициативу Монголии по проведению саммита трех соседних государств в Улан-Баторе.

В подписанной 25 октября 2013 года в Пекине «Среднесрочной и долгосрочной Программе развития отношений стратегического партнерства между Монголией и КНР» говорится о достижении единогласной договоренности о дальнейшем укреплении механизма трехсторонних консультативных встреч Монголии, России и Китая и

продвижении вопроса о создании механизма проведения консультативных встреч на уровне заместителей министров иностранных дел. Большое значение имеет заявление о том, что в случае необходимости будут организованы трехсторонние встречи на высшем уровне, еще больше будет продвинуто трехстороннее сотрудничество между Монголией, Китаем и Россией»¹.

В совместной Улан-Баторской Декларации о развитии всестороннего партнерства между Монголией и КНР от 21 августа 2014 года говорится о поддержке сторонами инициативы монгольской стороны по организации встреч руководителей Монголии, Китая и России, укреплении механизма трехсторонних переговоров, интенсификации трехстороннего сотрудничества.

11 сентября 2014 года в Душанбе успешно прошел первый трехсторонний саммит глав государств Монголии, Китая и России по реализации инициативы «Улан-Баторского диалога». Во время встречи главы государств обсудили инициативу Монголии и достигли определенного взаимопонимания и договоренностей. Это является новой парадигмой внешней политики Монголии.

Можно считать, что Монголия сформировала правовые основы партнерских отношений с соседними странами в своей геополитической политике.

Монголия подписала следующие правовые документы: с Японией в 1997 году – «*Полное партнерство*», в 2010 году – «*Стратегическое партнерство*», с Республикой Корея в 1999 году – «*Партнерство сотрудничества и развития*», в 2006 году – «*Партнерство добрососедской дружбы и сотрудничества*», в 2011 году – «*Полное партнерство*», с США в 2004, 2005 годах – «*Стратегическое партнерство*», в 2004 году с Канадой – «*Всестороннее партнерство*», в 2005 году с Турцией – «*Полное партнерство*», в 2007 году с Австралией – «*Расширенное партнерство*», в 2007 году с Казахстаном – «*Расширенное партнерство*», в 2008 году с ФРГ – «*Полное партнерство*», в 2009 году с Индией – «*Полное партнерство*», в 2011 году с Украиной – «*Партнерство многостороннего сотрудничества*», в 2013 году – с Европейским союзом – «*Соглашение по сотрудничеству и партнерству*».

Партнерские отношения не опираются на какую-либо жестко установленную идеологию, а определяют принципы, которых необходимо придерживаться в своих действиях: независимость, территориальная неприкосновенность, невмешательство во внутренние дела, равноправие, взаимовыгодность, приоритетность всеобщих интересов и развития, понимание и уважение различных культур и обычаев стран, вынесение

¹ Среднесрочная и долгосрочная Программа развития отношений стратегического партнерства между Монголией и КНР. – Улаанбаатар. – 21.08.2014.

решений на основе обсуждения и консенсуса. Поэтому партнерство может быть в рамках политики «третьего соседа» «полным», «стратегическим», «многосторонним», «расширенным», а также «духовным».

Во время визита в Монголию в августе 2011 года президент Финляндии Т. Халонен назвала отношения между двумя странами «*равноправными партнерскими отношениями*».

Во время официального визита в Монголию в августе 2007 года министра иностранных дел Австралии А. Даунера две страны договорились о развитии отношений и сотрудничества по принципу «*расширенного партнерства*». Другими словами, хотя две стороны, исходя из особенностей и интересов двусторонних отношений и сотрудничества, по-разному определяют партнерские отношения, они по смыслу и содержанию похожи или одинаковы. Некоторые страны избегают термина «стратегическое».

В стратегическом партнерстве, наряду с отражением в основном проблем о традиционных и нетрадиционных опасностях, безопасности, обеспечении мира, борьбе с международным терроризмом, соглашении о свободной торговле, выражается мысль о том, что эти отношения будут продолжаться в течение долгого времени устойчиво и всесторонне.

Здесь нет оснований ставить во главу угла «союзнические» интересы, «братские» отношения, когда старший поучает, а младший слушается его, таким образом обеспечивается равноправие партнеров. Также мысль о широком сотрудничестве предполагает совместную ответственность. Поэтому партнерство и по содержанию, и по форме гораздо шире нормальных и дружественных отношений между государствами.

Хотя некоторые страны остерегаются отношений стратегического партнерства, но в настоящее время, когда разворачивается процесс формирования новых порядков в современных международных отношениях, партнерство не может быть направлено против третьей стороны.

В настоящее время, время глобализации, все более расширяются экономический смысл и содержание партнерства. С другой стороны, географическое расположение и природные богатства Монголии стали главными геополитическими факторами.

В. Путин после избрания его в марте 2012 года Президентом РФ на третий срок нанес свой первый зарубежный визит в июне того же года в КНР, во время которого была подписана «Пекинская декларация», где говорится о том, что *Россия и Китай выходят на новый уровень отношений – уровень «всеобъемлющего стратегического партнерства»*. Это имеет одинаковый смысл с идеей заключенного с Монголией «Совместной декларации».

23 июня 2016 года в Ташкенте состоялась трехсторонняя встреча Президента Монголии Ц. Элбэгдоржа, президента Российской Федерации В. Путина и председателя Китайской Народной Республики Си Цзиньпина. По итогам переговоров в присутствии глав государств были подписа-

ны Программа создания экономического коридора Китай – Монголия – Россия и Соглашение между Главным таможенно-налоговым управлением Монголии, Федеральной таможенной службой Российской Федерации и Главным таможенным управлением Китайской Народной Республики о взаимном признании результатов таможенного контроля в отношении отдельных видов товаров. Хотя Монголия установила и развивает партнерские отношения с РФ и КНР, она все же придерживается Договора о дружественных отношениях и сотрудничества между Монголией и РФ от 1993 года и Договора о дружественных отношениях и сотрудничестве между Монголией и КНР от 1994 года. Хотя с сентября 2015 года Президент Монголии объявил о соблюдении статуса постоянного нейтралитета, Монголия по-прежнему будет продолжать реализацию международных договоров и соглашений, политику в отношении третьего соседа.

J. Bayasakh, DSc, Professor, director of Institute of International Relations, Academy of Sciences of Mongolia, Ulaanbaatar, Mongolia.

E-mail: bayasakhjk@gmail.com

Ж. Баясах, доктор наук, профессор, директор Института международных отношений Академии наук Монголии, Улан-Батор, Монголия.

ТЕМА НОМЕРА

УДК 340.155.4

© М. Е. Sukhbaatar

**Relations between the Constitutional court and the Parliament
in Mongolia, ways towards improvements**

There is always an argument with a point of view that politics will dominate in relationship between law and politics. Law is the tool to exercise political policy. In contrary politics prevailing law has its boundary. By this point legal relationship between the Parliament and the Constitutional court includes contradictory character. Constitutional court has full powers to exercise supervision and implementation of the Constitution through invalidating laws and legal norms adopted by the Parliament (the State Great Hural) if those breach of the Constitution. On the other side the Parliament exercises the state supreme power. It is impossible to exist independent and impartial court without potential prevention of being politically influenced. In brief, the article will answer the questions why a state needs constitutional judiciary and why there is a necessity to limit the power of the Parliament through analyzing controversial relationship between the Constitutional court (Tssets) and the Parliament (the State Great Hural) of Mongolia and identify the opportunities to enhance relationship between in the legal and practical field.

Key words: Constitutional review, Constitution of Mongolia, Relations between the Constitutional court and the Parliament, Constitutional court, State Great Hural

© М. Е. Сухэ-Батор

**Взаимоотношения между Конституционным судом и Парламентом
в Монголии: пути совершенствования**

Всегда существуют аргументы о том, что во взаимоотношении закона и политики доминирующее положение занимает последняя. В этом смысле закон является инструментом осуществления политической власти. В противовес этому в ряде случаев система государственного устройства создает условия, при которых над политикой преобладает право. К настоящему моменту в Монголии сложилась ситуация, при которой правовые отношения между Парламентом и Конституционным судом носят противоречивый характер. С одной стороны Конституционный суд обладает всеми полномочиями осуществлять надзор за соответствием Конституции путем признания недействительными законов и правовых норм, принятых Парламентом (Великим Государственным Хуралом), в случае нарушения Конституции. С другой стороны, именно Парламент в Монголии осуществляет верховную государственную власть. При такой ситуации очень сложно обеспечить независимое и беспристрастное правосудие без потенциального предотвращения политического влияния на процессы со стороны судебной власти. В своем кратком изложении автор настоящей статьи пытается ответить на вопросы, почему государство нуждается в конституционном правосудии и почему существует необходимость ограничить власть Парламент? Данный анализ направлен на изучение противоречивых отношений между Конституционным судом (монг.- Цэц) и Парламентом (Великим

Государственным Хуралом) Монголии и имеет целью определить возможности для улучшения отношений между юридической и практической сферой.

Ключевые слова: Конституционный обзор, Конституция Монголии, отношения между Конституционным судом и парламентом, Конституционный суд, Великий Государственный Хурал

Constitutions serve to delineate state powers and enshrine basic rights. Such matters are more controversial are the questions of who (should) upholds the Constitution and how the constitutional review is organized in the countries.

Constitutions are considered the supreme 'law of the land' because they enable government, set out its powers, duties, and responsibilities and provide for limitations, typically in the form of a catalog of individual rights [6, p. 2].

Although Mongolia has over 2000 years' history of the state, the country made the transition to the constitutional society some 80 years ago. Mongolia replaced kingship to People's Republic and adopted the first constitution in 1924 [1, p. 4].

By 1990, Mongolia has strengthened its independence observing three previous constitutions which were adopted in 1924, 1940 and 1960 respectively during 70 years and has been developed under an influence of attractive strength of the world development following the Soviet Union especially it has a considerable influence on development in the state.

To end the deadlock, the democratic movements of Mongolia abolished the totalitarian regime with a single predominant party at the end of the 1980s and started the revolutionary movements in order to make social, political and economic reforms. As a result of this in the middle of 1990s, the democratic reform of Mongolia started from the establishing first of all a legal basis for the political changes and approval of the Law on Amendments to the Constitution of MPR by the Parliament (Peoples Great Hural) on May 12, 1991 [5, p. 219-246].

The Mongolian Parliament has drafted and passed the new Constitution which consists of the 6 chapters and 70 articles. In addition, "The Law- Attachment to the Constitution of Mongolia" with 9 articles has been also passed on 13rd, Jan, in 1992 and it has the same validity with the Constitution.

The new Constitution of 1992 is the basic law which consolidates sovereignty and independence of Mongolia and a democratic basis for social and state structure, strengthens a legal status of a human being in the society, separation of state power, its organizational and self-governing system, and determines the supervision over the implementation of the constitution [8, p. 29-59].

The supreme state power belongs to the State Great Hural which is a representative body elected by the people of Mongolia. The entire state power or in other words, state directions and functions divided in "legislative", "executive" and "judicial" branches and the principle of checks and balances among them stipulated by the law. This is the main output of struggling for eliminating one party system, political totalitarian regime.

The implementation of decisions of a Constitutional Court has the political consequence for the Parliament. Both a Constitutional Court and a democratic

Parliament are institutions which exist in interdependency from each other. The study of functions of these institutions belongs to the branch of the constitutional law. The Parliament adopts laws; the Constitutional Court proves if laws and regulations are in conformance with the Constitution.

On the basis of paragraph 1 of the article 64 of the 1992 constitution of Mongolia, the Constitutional Court (Tsets) was formed in 1992 for the first time in the history of Mongolia which is a new institution to supervise the implementation of the Constitution.

The status of a true institution with the power to provide constitutional review should only be held by the institution that in the specific system of the separation of powers holds such a limiting relation to the legislative power (the Parliament) that it may annul statutes adopted by the legislative body [7, p. 22]. The Constitutional Court has the power to invalidate laws adopted by the State Great Hural and many other forms to affect the power of the State Great Hural [1, p. 39]. The legal relationship between the State Great Hural /the Parliament of Mongolia/ and Constitutional Court includes contradictory character by this point.

Through analysis of concepts of the Constitution, intensive explanatory judgment can be an interpretation of the Constitution. There is no way and a possibility to make an interpretation to the laws especially to the Constitution by the State Great Hural which is a structure of politics, and mostly consists of non-professional people who represent definite groups of society and almost all members are changed by four-year terms [1, p. 40].

The paragraph 1 of the article 64 of the Constitution of Mongolia states that “The Constitutional Tsets is the body which has full powers to exercise supreme supervision over implementing of the Constitution, to make decisions on the breaches of its provisions, to settle disputes” [10].

In conformity with the Law on the Constitutional Court, /Tsets/ decides within its jurisdiction whether there is a breach of the Constitution by the President, Chairman of the Parliament, Members of the Government, Chief Justice of the Supreme Court and State General Prosecutor.

Moreover, the Constitutional Tsets decides within its jurisdiction whether there is a breach of the Constitution by the President, Chairman of the Parliament, Members of the Government, Chief Justice of the State Supreme Court and State General Prosecutor and whether grounds exist for these officials’ resignation or withdrawal.

During its 25 years of its existence, the Constitutional Court has adopted totally 173 conclusions. But the Parliament of Mongolia has not examined at all 3 of them and has not accepted 58 (59 % of total conclusions of the Tsets) conclusions. Thus the Parliament returned and did not accept the 2/3 of the total numbers of the conclusions made by the middle bench of the Tsets during the period. This means that the Parliament expresses its position not agreeing with the conclusions, actually, there is must not be a notion to accept or not accept it by the Parliament [4, p. 211].

The conclusion adopted by the Tsets thereon shall be the final decision and there is no other institution having the right to its supervision. However, the conclusion shall be submitted to the State Great Hural. In addition, the Constitutional Tsets does not immediately remove or recall officials upon its conclusions but determines whether they have committed a breach of the Constitution, whether there are grounds for their removal or recall.

This feature of Tsets power does not match common standards for official's accountability by judicial rules. Because a constitutional court usually defines precise responsibilities for officials. For example, an official may be resigned immediately by a decision of the Constitutional Court [9, p. 80-81].

As Dr. prof. Sarantuya.Ts found out the regulation from the Constitution of the Federal Republic of Germany, if the Federal Constitutional Court establishes that the Federal President is guilty of an intentional breach of the Constitution or other Federal law, it may announce his resignation from his position. According to her stated that a similar regulation can be found from Austria (Para 2(a), Article 142 of the Constitution), Hungary and Italy (Article 90 of the Constitution) [9, p. 81].

On the contrary, there is a long-established norm in Mongolia that all the decisions are submitted to and further examined at the Parliament except for resolutions adopted at the big bench of the Constitutional Tsets. This situation has a risk to generate a wrong notion and form a wrong public stance in Mongolia that a legislative organ has a competence and resolution over decisions taken by judicial organs [9, p. 81].

The Provision No. 32 of the Rules of Procedure of the State Great Hural session is titled as rules for "examination" of the Tsets's conclusions. The article 32.4.3 states that "after getting acquainted with a conclusion of the Tsets confirming that a relevant official made a breach of the Constitution, the common session of the Parliament shall consider whether it should examine the question of resignation or withdrawal of that official. The Rules tell also that if the Tsets issues a conclusion that a ground exists for the officials' resignation or withdrawal, the Parliament shall consider and decide on his/her resignation or withdrawal" (32.4.6). A conclusion made by the middle bench of the Tsets must not be considered by the State Great Hural. Instead, it would be most appropriate for the State Great Hural to examine the violations made in the laws, resolutions or other decisions which have been confirmed by the conclusion to be a breach of the Constitution. A conclusion adopted by a big bench session of the Tsets on officials under its jurisdiction is a final decision. Therefore, there is no foundation for the State Great Hural to examine this conclusion. Instead, the State Great Hural must examine liabilities to be charged to the officials who were confirmed their breach of the Constitution and grounds for their resignation and withdrawal [9, p. 84].

The conclusion adopted by the Tsets thereon shall be the final decision and there is no other institution having the right to its supervision. However, the conclusion shall be submitted to the Parliament of Mongolia. In addition, the Constitutional court /Tsets/ does not immediately remove or recall officials

upon its conclusions but determines whether they have committed a breach of the Constitution, whether there are grounds for their removal or recall.

The Constitutional Court has decided that the Parliament breached the Constitution and exceeded its authority by issuing two resolutions on interpreting the Constitution.

Besides, Constitutional Court has concluded that several members of Parliament breached the Constitution. In spite of the above-mentioned decisions, the State Great Hural is still breaching the Constitution by not implementing them.

Quite many cases are known when issues concerning rule of law and constitutional provisions of other democratic governments are being misinterpreted and violated under democracy. For instance, it is common to use the Constitution as a “political weapon” in order to suppress opponent civil and political forces. In this case, politicians elected in a democratic way are willing to appoint people politically loyal to them as Constitutional Court judges.

Proper operation of Constitutional Courts or failure thereof thus directly depends on political culture. Were political culture not well-arranged, the Constitution is considered as a sole mean of blocking or restricting personal interests of individuals and it gets widespread in the society that a possibility exists anyhow to avoid the implementation thereof. The above conditions lead to the decrease of importance of constitutionalism and rule of law.

It is an utmost importance in the development of democratic states to create independence, capacity and separate powers of the Constitutional Court system [1, p. 41].

This feature of Tsets power does not match common standards for official’s accountability by judicial rules. Because a constitutional court usually defines precise responsibilities for officials. For example, an official may be resigned immediately by a decision of the Constitutional court. On the contrary, there is a long-established norm in Mongolia that all the decisions are submitted to and further examined at the Parliament except for resolutions adopted at the big bench of the Constitutional Tsets. This situation has a risk to generate a wrong notion and form a wrong public stance in Mongolia that a legislative organ has a competence and resolution over decisions taken by judicial organs [9, p. 81].

For example, there was confirmed that the former Chairman of the State Great Hural had corrected many times and amended the final edition of laws after their submission and adoption by the Parliament. This action infringed the Power of the Parliament, violated provisions of the Constitution and other legislation. When the Parliament examined the conclusion No. 6 on confirmation of grounds for the resignation of him from his post, a Member of the Parliament told the following explanation: “there are two stages for consideration and resolution of disputes at the Constitutional Tsets. The Tsets does not decide itself over breach of the Constitution and the Parliament participates also in this decision”. It is appalling that there was no one to contest his saying. In this situation, mass media cannot be blamed to announce that the Parliament will take

a final decision on whether the Chairman of the State Ikh Hural should or should not resign because even State officials have made the above statements [9, p. 81].

Another example is the Tsets concluded that a member of the State Great Hural Ts. Turmandakh breached the paragraph 1 of the article 2 of the Constitution on 12 January 1994. But the State Great Hural kept the conclusion without examination until the term of his expiration of the MP's power.

In 1994, the Tsets concluded that a member of the State Great Hural S. Zorig breached the Constitution. But the State Great Hural decided that it was not possible to receive the conclusion [3, p. 77-88].

In 1994, the Tsets concluded by the conclusion №7 that Prosecutor General breached the Constitution and the State Great Hural examined and decided that the conclusion was unreasonable [3, p. 77-88].

All this brings a negative feeling that the court is not a final decision-making organ; instead, it would be the Parliament or a political force that makes that decision. Political factors consequently influencing the independence of the Constitutional Court to lead to the consideration of this issue on the level of national security. "Concepts on National Security of Mongolia" adopted in 1994 by the State Great Hural of Mongolia specifically notes that- imbalance in the separation of powers is one of the internal factors that have a negative impact on ensuring security in society and government organization [2, p. 402].

Comparing this supreme legal power of the Constitutional Court Decision, it is spoken that the Constitution without a specialized court is like a lion without teeth [4, p. 218]. Even though some structural problematic issues arise due to the special role of Constitutional Court in constitutional state structure, it is beneficial for the Constitutional policy. It should be recognized that there are not so few problematic issues to deal with concerning the Constitutional Court and its members shall be independent and to obey only the Constitution, to make a decision on impartial, legal and political high level [1, p. 54].

The worldwide countries' history shows that the Constitutional court plays a significant role in the countries with the parliamentary system.

It was the historical decision of the Mongolian people to replace the totalitarian regime with the parliamentary system, which is considered to be one of the well-recognized models of governing, and to found the Tsets as a safeguard of the Constitution.

The reason for the regulation to submit the decision of the Tsets to the State Great Hural was that the State Great Hural possesses direct legitimacy from the people. Unfortunately, the lack of the theoretical knowledge of the members of the State Great Hural and other officials led to a malpractice - to discuss the decisions of the Tsets in the Parliament. There is a need to reform provisions regulating the procedure of discussing the decisions of the Tsets in the Rules of the State Great Hural. In doing so it is important to bear in mind that the reform should be based not on political reasoning but on scientific argumentation. The core of the problem is not in defining which of these institutions shall possess

more power, but in allocating each institution with power corresponding to its nature and functions [1, p. 65].

It has passed 25 years since the establishment of the Constitutional Court in Mongolia. Although this is a rather short period in a long history of statehood the Tsets has accumulated a wealth of experience in defending the Constitution. Appropriate and rationale cooperation between the State Great Hural and the Tsets is still important to play in the provision of the check and balance of the state power and legal oriented state development role.

When a decision of the Tsets does not comfort certain officials or political forces, we see illegal resignation by the State Great Hural and multiplication of intimidation for the resignation of Tsets members and allegations that they would have been influenced by political and business interests. This has a potential malfunction of the Parliament of Mongolia and threat to the independence of the Tsets and relationship between institutions.

The Constitutional Tsets should remain alienated from inappropriate disputes, responds them by adopting its decisions, formulating their grounds and delivering evidencing documents in the future. Even though some people say that it is natural for the relationship between the Constitutional Court and Parliament to contain an opponent character, we need to find out the potential ways to improve the relationship between the institutions.

From my point of my studying view, I am identifying some ways to improve the relations between legislation organ and the Constitutional Court of Mongolia:

1. The first and best ever solution is enhancing political culture and ethics within politicians in the Parliament.

2. To prove the notion that the Constitutional Tsets is a court and a judicial organ based on the scientific argument and increase the reputation of the Tsets by the concept its decision is impartial, legal and political high level within the legal researchers, public authoritarians, and politicians.

3. We need the legal provision of a guarantee for implementation of a decision of the Constitutional Court is considered to be a condition for the formation of a constitutional rule in the country. Therefore, non-implementation of a decision adopted by the Constitutional Court should be considered as a breach of the Constitution. It is possible in this case that a complaint may be filed against the person concerned and liability of the person may be considered according to the law. If we make this regulation on the laws it would not be necessary to answer the question if the Constitutional Tsets is a "Court" or "Not". I totally agree with Dr. prof. Sarantuya's conclusion that there is no foundation for the State Great Hural to examine the conclusion of the Tsets. The regulation of the Rules of procedure for State Great Hural makes think there is a court apart from the court, and the parliament controls judicial decisions. She also notified that all this does not fit with the means the initial ideas of our Constitution's founding fathers, classical distribution of legislative and judicial powers, the fundamental principle on bounding judicial decisions, and

finally, the ethics of the relationship between legal and political institutions [9, p. 84].

4. Make the legal regulation on the Law of the Rules of the State Great Hural to obligate the State Great Hural to make formulation about the reason not accepting the conclusion of the Tsets on its Resolution.

5. To obligate the appointed proxy or official representatives by the State Great Hural to attend the court session and send.

Referents

1. Amarsanaa.J. Constitutionalism and Constitutional review in Mongolia. 2009.
2. Compilation of legal documents on foreign relations (in Mongolian). Ulaanbaatar, 2004.
3. Constitutional dispute, Ulaanbaatar, 2012.
4. Lkhagvaa.T. Future course of relations between the Constitutional Court (Tsets) and the State Great Hural (Parliament), some opportunities towards improvement. Problematic issues of the Constitutional Law. 2017.
5. Lundeejantsan.D, Ulziisalkhan L. Parliamentarism, Ulaanbaatar. 2005.
6. Maartje di Visser. Constitutional Review in Europe. A Comparative Analysis, 2014.
7. Mavcic Arne. The Constitutional Review. 2009.
8. Sarantuya Ts. Constitutional Procedural Law. Fundamental Concepts and Urgent Tasks. Ulaanbaatar. 2005.
9. Sarantuya. Ts. Principles to be upheld in the relations between the Constitutional Court and the Parliament. Constitutional Review of Mongolia. International Conference Abstract book. 2008.
10. The Constitution of Mongolia. «The State information». Pamphlet №1, 1992.

M. E. Sukhbaatar, LL.M-Master of Law and M.P.A -Master of Public administration, Director of the National Legal Institute, Ulaanbaatar, Mongolia.
E-mail: enkhtsetseg@legalinstitute.mn

М. Э. Сухэ-Батор, магистр права и магистр государственного управления, директор Национального юридического института, Улан-Батор, Монголия.

Anxiety in the National Solidarity and National Ideological Problems in Mongolia

The idea of “Developing the nation along the democratic way for the sake of the wellbeing of the Mongolian people; attaining national renaissance; and progress and development”, advanced by the democratic forces in Mongolia, and supported by other political forces serves many purposes. It serves as a basis for uniting and consolidating all population strata, all nationalities and nations, social groups and political forces; and for establishing a civil society, ensuring Mongolian “national solidarity” worldwide. Our ‘gray history’ is the proof of it. Mongolians of various periods during many centuries had been fighting to protect their national sovereignty and independence. Certainly, ensuring the national solidarity formulated in the Mongolian national base documents is the guarantee of gaining socio-political stability, independence, development, and progress. The prosperity of a consolidated Mongolian nation or its downfalls did not cause deviation from the common global destinies. The study of the history of the Mongolian wise ancestors and the national state “solidarity” is a critical cord tying up the past, present and future. In the 21st century, the national security of small and underdeveloped nations, including Mongolia, shall definitely always be attained in close connection with the worldwide development. History has proven that if a nation alone fails to defend itself, no one will protect it. At the same time, such protection would be extremely negative for national interests. In such a condition the independence of a small nation might be guaranteed if it: 1) fully takes advantage of the international relations system; and 2) strengthens the national solidarity. Therefore, it is required to perpetually keep “National solidarity” at the center of the attention.

Key words: National solidarity, sovereignty, globalization, the Mongolian nation, national security

© И. Саруул
© О. Оюунцэцэг

Озабоченность в области национальной солидарности и национальных идеологических проблем в Монголии

Идея развития нации по демократическому пути ради благосостояния монгольского народа, достижения национального возрождения, и прогресса и развития, продвигаемые демократическими силами в Монголии и поддерживаемые другими политическими силами, служат многим целям. Прежде всего, они выступают основой для объединения и консолидации всех слоев населения, всех национальностей и народов, социальных групп и политических сил, а также для создания гражданского общества, обеспечивающего монгольскую «национальную солидарность» во всем мире. Монгольская история не раз доказывала это. Монголы разных периодов на протяжении многих веков боролись за защиту своего национального суверенитета и независимости. Разумеется, обеспечение

национальной солидарности, сформулированной в документах национальной стратегии Монголии, является гарантией достижения социально-политической стабильности, независимости, развития и прогресса. Благополучие консолидированной монгольской нации или ее нисходящее падение не вызывает отклонения от общей глобальной обстановки. Изучение истории мудрых монгольских предков и национальной государственной «солидарности» – это критический контур, связывающий прошлое, настоящее и будущее. В XXI веке национальная безопасность малых и слаборазвитых стран, в том числе Монголии, безусловно, всегда будет достигнута в тесной связи с развитием во всем мире. История доказала, что если одна нация не сможет защитить себя, никто ее не защитит. В то же время такая защита будет крайне негативной для национальных интересов. В таком состоянии независимость небольшой нации может быть гарантирована, если она: 1) полностью использует систему международных отношений; и 2) укрепляет национальную солидарность. Поэтому необходимо постоянно держать «Национальную солидарность» в центре внимания.

Ключевые слова: *Национальная солидарность, суверенитет, глобализация, монгольская нация, национальная безопасность*

It has become clear now and for all, that from the end of the 20th century to the beginning of the 21st century, two main directions of global development including – globalization and isolation – have been observed. These two processes are named differently by researchers. The English word “Globalization” is translated into Mongolian using the following four (slightly different but similar) words by different groups of researchers like: “даяаршил” [dayrshil], “даяарчлал” [dayrchlal], and “дэлхийчлэл” [delhichlel], and – simply borrowing the English “globalization” (глобальчлал). Currently, the “Globalization” process covering the entire world is named by most of the researchers as “даяаршил”.

The content, the meaning and the nature of the word “globalization” are defined by researchers differently. For instance, the word “Даяаршил” in fact means cooperation and consolidation by the method of gaining economic and financial non-armed dependence. In case of “Даяаршил”, the one who produces anything of good quality will lead, and the one who can’t – follows [6, p. 81]. “Даяаршил” means that in the result of the liberal economic policy and progress in infrastructure and communication, the economic interdependence will strengthen. Thus, the globalization driving forces are primarily economic factors, and stemming from its political, security and civilization problems are basically its by-products [7, p. 81]. “Даяаршлыг” is viewed not only as the modern factor determining the economic, political development and ecological stability but also constitutes a threat to the development of humanity [3, p. 59]. Though many similar definitions are encountered, it’s mentioned clearly that the content and nature of “Даяаршил” originated primarily due to economic reasons, and that though globalization gives development opportunities it still

contains risks [1, p. 10]. “Даяаршил” has become an actual process covering the entire world and all the spheres of social life, including the economic sector; deciding the fate of every nation’s existence or non-existence, development/progress, or backwardness/regress [1, p. 10].

Most of researchers and scholars consider that the risks and the negative effects emerging from globalization are much more than positive factors, and the small nations with weak economic potential are very sensitive to and more strongly affected by such negative impacts. Mongolia is inevitably among such sensitive, under-developed and poorly developed countries [1, p. 11]. The questions are: “how the small nations can withstand the strong wave of “Даяаршил”?” [what type of independent policy should they uphold?] and “how to participate in the globalization?” [5, p. 38]. Thus, it is reminded that though foreign factors do exist, the internal factors should be focused on.

The study conducted among people from all Asian countries in 1997, asked the question: “how should the nations defend their independence?” 30% answered: – “don’t rely on anyone else” and each nation should defend itself, thus, reiterating the importance of internal factors [4, p. 20]. Based on these studies, having in mind that threat probability and objective scope are relatively different, the researchers classified the compilation of potential threat conditions into the following three categories: 1) degree of concern; 2) the degree of negative impact on the national security, and 3) emergence of a potential threat [4, p. 20].

In the studies conducted by Sant-Margad Foundation in 1997, a question was asked regarding national security: “is there any threat to our country?” 62,8% answered “Yes”. In response to the answer: “If yes, what factors do exist?” 63,3% of those questioned stated “internal factors” [4, p. 20-21].

The response to the question: “Is there any internal factor threatening national security and independence; as well as Mongolia as a whole? If ‘yes’, what are the factors?” – the answers were: “economic degradation, underdevelopment, unemployment, poverty aggravation, ecological crises, practicing of various religious currents, human rights’ violation, aggravation of criminal situations, as well as numerous difficulties encountered in the present social life”. These questions were asked during the studies and conducted in 2002. Eventually, the question: “what would be the background consequence of these factors?” warranted the response of 60-65% of all participants: “all these might entail social instability, and as a result indirectly impact on the national solidarity, and cannot be ignored” [4, p. 21].

Based on the threat regarding classification formulated in the result of these studies and the ones conducted in 1997, as mentioned above, a conclusion was made in 2002, the factors might even indirectly and negatively impact the National independence and national interests, and weaken and ruin the solidarity and are at the level of concern and worry [4, p. 21]. Since that time, the situation has been worsening, and the political and economic situation, as well as livelihood difficulties among others, demonstrates the misleading with regard to how the Mongolian society can exist and lose confidence. Therefore, firstly there is a

lack of national scientifically justified ideology that could make true and trustworthy the mentality and actions ensuring the state and people's integrity.

The ideology is disclosed, composed and exists at the level of moral and legal consciousness, and consequently, plays an important role in instilling the concept, the world vision trend and base consciousness of the whole society and its composing group. The ideology predominates in bringing to the consciousness of the public at large a summarized formula of defining any objective and simplifying any problem and clearing up the confusion. The consciousness level ideology is the reflection of a particular social segment's specifics, unique interests, will and wishes; and when it assumes the obligation to defend the particular segment's interests, it is split into content-wise forms like social, political and religious.

As with political doctrines, it is dissolved into a concept based on the political theory that is implemented by way of its promotion. The role of a political ideology serves as an important factor, unifying political forces. Uniting people upholding different but similar ideologies and theoretical concepts, and forming political movements, parties, and organizations – are the specifics of the political doctrines. The other specifics of the political ideology are that the interests and benefits are focused on, and this should be realized. The deviation from norms of social relations and conflict of values lead to the emergence of new political ideas and doctrines.

At the beginning of the 20th century, Winston Churchill said: “democracy is the worst form of governance, however, we have not yet found a model better than it”, and though the world has not yet changed it, the tendency of centralization from the extreme rightists and extreme leftists is advancing intensively. In the interval between the extreme rightist to the extreme left the political concepts including fascist, liberal, conservative, social-democratic, socialist and communist, exist. World political parties prefer to select combined forms instead of specializing on a particular one, and uphold a predominantly centralization trend (invented by T. Blair so-called “Third Way” model in our country in an attempt to copy the former), that was directly influenced by factors including the leap development of technology, the tendency of sharp human mindset change and resources distribution. Besides this, the trend of idealizing technocrats and the search for them has become obvious in some way not only abroad but even in our country.

In Mongolia nowadays, there are few active political parties including two leftists (Mongolian People's Party and Mongolian People's Revolutionary Party), propagating the theory of social-democracy, and the three (Democratic Party, Mongolian National Democratic Party, and Civil Zorig [or courage] Party), declaring western democratic liberalism. Many political parties though registered with the Supreme Court according to the law, are still at their “initial teething stage”, not only lacking their own formulated mature political concepts but still have not yet initiated their activities. Political parties are obligated 1) to unify and organize people's ideas and intentions; 2) to demonstrate them in a possible form (for instance meetings, gatherings, parades etc.);

3) to lead by combining similar views, opinions; 4) to elaborate programs of national development and creation works within own conceptual frameworks; and 5) to promote and propagate them via their own ideology. However, political parties in Mongolia fail to assume this duty. It may be concluded that they compete for leadership, misleading the public to deep political ideological disorientation by making populist promises. Besides this, the leftist parties undertake rightist actions, while the rightist parties organize leftist type works. It is difficult to summarize the value of the hysterical politicization leading the public at large and to assess the consequences. As parties do not assume their duty to inform the electorate, neither enlighten the citizens, numerous disoriented political groups and movements like “spring flowers” emerge within short periods of time. There are cases when the electors with leftist views are interested in their career or in money join the opposite party. Small parties and politicians should realize that due to immoral political parties their space is shrinking and the expectation of the birth of the “Genghis Hero” is widely spreading among the public; and that the political ideology of ethics [2, p. 2-3].

Regarding religion, it becomes an ideology everywhere via the prophets of religious currents and doctrines stemming from Buddha, Jesus, Mohamed, and Confucius prophesy and teachings. These religious currents and branches, differing from each other by their values and doctrines & teachings, keep spreading and enriching. Mongols are the people with deep knowledge of internal belief and admiration, and with the rich history. Many notes summarize that “science is an external truth, meanwhile, religion is an internal truth”. If it is true, religion is very important in a human’s life. Many advantages of a religion like meditation, self-awareness and advancing with self-confidence can be seen. This in parallel with traditional shamanism other religious currents like Buddhism, Christianity, and Islamism are practiced in Mongolia.

The difference between the past and the present is that the policy upheld by the state currently towards religion and the actions expressing its attention is not seen well. Islamic Sunni, Shia formation; soaking of modern Christian or limited mercantilist currents; Buddhist present bankruptcy; modernization of shamanism moved from nature into buildings; zombie type religious distortions – all coagulate the “internal truth” of Mongols. It is getting pretty common that instead of searching from inside the reasons of getting sick because of not healing own body, impoverishment caused by unemployment, urbanization caused stress, and backwardness due to the ignorance or lack of knowledge; people start referring to various types of lamas, shamans, prophets or “public entertaining swindlers”. It is most petty that a number of outstanding scientists and scholars of great sciences are well aware of external truths among these blindly pious people. This is an expression of a lack of diagnosing and treating of social psychological morbidity following urbanization. Several higher educational institutions in our country have psychology study faculties, nonetheless “psychotherapeutic” services, pretty well developed in western countries, have not yet emerged. If this happens, the time would come when people both common citizens and civil servants will get rid of misleading ob-

scurantism due to the lack of religious ideology, and get enlightened; and instead of blind belief they could realize that the religion has been so far explaining natural mysterious factors, and besides this, it is the way leading to mental peace, distracting a person from avidity addiction.

Ideology assumes social obligations as well. Here, besides the patriotism and national consciousness, the direction, mobilization, consolidation, and neutralization of the society, as well as expression and defense of social interests have objective duties. With the gradual destruction of the bases of human intellect and of columns of confidence and belief, concealed conscious type things like various religious doctrines; praying and belief; mystery; divination and fortune telling; magical cures and home remedies fill the internal empty space, and in a nutshell, misleading takes place. Apart from that, we are gradually getting used to divorces, to the increasing number of suicides, drug addiction, alcoholism and prostitution around us, so society gets unnoticeably rotten, thus leading to the loss of its self-purification mechanisms. This could be viewed as a social moral decay, and researchers concluded that numerous forms of family violence, stemming from inter-human relations, serve as a basis for this. On the other hand, degradation of values is happening at a very high rate and widely, and cases of defamation, disguise, organized protests, escaping the objective truth, veiling deceitful actions, even attempts to correct and ingratiate the past are emerging now. Though the further technical and technological progress bring us closer to the future, this destroys human nature and confidence. This is a social-specific of the modernized mankind.

Under the influence of the intensive expansion of the sediment civilization, abrupt social transition, stern mental change and economic “groundless” crises, Mongolian societal development also has the above features in its own unique forms. The largest consequence of all these is the increasing of day to day polarization of society. Sharp polarization by well-being or wealth is the most dangerous among numerous phenomena including getting region and party conceited, politicization, elitism, the creation of differentiation by origin, and rating by diplomas. The mentality when illegal bravado or, in other words, the bestial natural law implying: “I’m great and others are evil spirit” becomes effective in the “city of gods” – Ulaanbaatar. The tendency of polarization by well-being and wealth: “competing by outfits, making fun of inferior ones” practiced both by kindergarten children and old people, creates in society an aggravating value of money. It won’t be a lie to say that money has become an ideology in Mongolian society, the reason of which is interpreted as tied up with external factors. For instance, not a single civil servant expressed own ideas and thoughts holding books like: “Economic killers’ confession” and “Victims of economic killers”. To mention your own ideas as a researcher, the optimal conclusion is that the entire situation is caused by the lack of the ideology that is obligated to: 1) guide the society to the social well-being; 2) mobilize it for creative and constructive deeds; 3) consolidate the solidarity; 4) neutralize incorrectness and nastiness; 5) prioritize common interests putting them above personal ones; and 6) safeguard public confidence and beliefs. To escape

the dark expectation that our future is “becoming the target of a guillotine or sheers”, Mongols need – as much as they need water and air – a social ideology of non-materialistic but ideological values, based on scientific and realistic truth, promoting confidence and belief.

The term ‘ideology’ has been mentioned above many times. It cannot be neglected that for some this is too obsolete or conflicting with their own thoughts. Nonetheless, the numerous historical documents and the deeds of many present leaders and enlighteners proof that ideology is the strongest weapon. If the word “ideology” is still disliked, this might be named in either way: popularization, doctrine, confidence and belief, values, challenge or goal, or aspiration and many others. The most critical are the matter of comprehension and understanding of “what to aim for and what to create” and to fight and strive for gaining those goals. In one word, let’s call it a “dream”. Mongols have been the people with enormous dreams and vision of formation of a great empire, to keep and maintain the national “fireplace”, to restore and strengthen national independence, and to unite Mongols world-wide. If one looks at the history of less than a century ago, Mongols advanced modern objectives like the rise of their sovereign state, its worldwide recognition, sanitation of the population, nation-wide literacy, agriculture development, industrialization, mastering of science, expansion of transport and communication, expediting the urbanization, facilitation of art and culture development, sending a Mongolian astronaut to the space, and undertaking social reforms; that gradually have been successfully achieved. Over the last 20 years, Mongols have been talking about and searching for a far-sighted policy, supportive of the national immunity, combining both globalization and isolation, that may seem to be very simple but which has a base to return to. My wish is that ordinary readers and civil servants correct their thinking that this was done by confidence and belief to think rather that it was done by the ideology of confidence and belief.

Referents

1. Adya O. Globalization, its impact in the national language. – MONGOLICA. An International Annual of Mongol Studies. Vol.22(43), 2009.
2. Batsumber N. Ideology and Mongolia. 2016.4.26.
3. Bayasgalan G. “Globalization and Mongolia: National and human security” scientific conference collection. - UB, 2004.
4. Enkhetssetseg D. National solidarity – guarantee of the independence, development and progress. - MSU- “History” scientific paper. №188(14). - UB., 2002.
5. Globalization and Mongolia: National and human security. Scientific conference collection. - UB., 2004.
6. Tudev L. No globalization. - “Globalization and Mongolia: National and human security”. Scientific conference compilation. - UB., 2004. 180 pages.
7. Tuvshintugs A. Globalization and National security. - “Globalization and Mongolia: National and human security”, scientific conference collection. - UB., 2004. 180 page. (72-81 side).

I. Saruul, Professor of Mongolian State University, Ulaanbaatar, Mongolia.

O. Oyuntsetseg, Researcher of Institute of Strategic studies, Ulaanbaatar, Mongolia.

E-mail: olonulssudlal@gmail.com

И. Саруул, профессор Монгольского государственного университета, Улан-Батор, Монголия.

О. Оюнцэцэг, научный сотрудник Института стратегических исследований, Улан-Батор, Монголия.

Проблемы статуса и полномочий Генерального судебного совета

В данной статье рассматриваются организация и формы деятельности Генерального судебного совета как судебно-административного органа с функциями всестороннего обеспечения повседневной деятельности судебных органов и проводится сравнительный анализ полномочий аналогичных судов и органов зарубежных стран. Если под судом понимаются судьи и судейский состав, который согласно Конституции Монголии и Закону о суде рассматривает дела и споры, и принимает обязательное решение, то судебная администрация является конституционным органом с целью обеспечения методологии, информации, исследований, финансов, сельского хозяйства, технической помощи и условий труда для судебных органов и обеспечения независимости судебных органов. Данная организация прошла через целый ряд социально-экономических преобразований в ходе своей эволюции. Из анализа можно получить представление к какой из 3 моделей судебной администрации – Северо-европейской, Южно-европейской или министерства юстиции – относится судебная организация Монголии. Также можно глубоко ознакомиться с уроками судебной реформы и сфере деятельности, компетенции и распределении функций в настоящем и ближайшем будущем. Таким образом, в статье на основе фактического материала представляются результаты исследования органа судебной организации, функционировавшего как конституционный орган внутри судебной системы, имеющего самостоятельный статус, а также его современную организационную структуру и функции.

Ключевые слова: Судебная власть, судебная администрация, Генеральный судебный совет, судебная модель, судебная реформа

© Б. Ulzysaikhan

Problems of the status and powers of the General Council of the Courts

This article examines the form of organizational and judicial functions of the General Council of the Courts, the judicial authorities in charge of the day-to-day operations of the judiciary, and the powers of similar courts and bodies of foreign countries. The Court shall mean the Court of Appeal as the Court of Appeal, the Court of Justice, the Court of Justice, the Court of Justice, the Court of Justice, the Court of Justice and the Court of Justice. A constitutional body with the primary purpose of providing the exemplary and judicial independence of the judiciary and the independence of judges. The organization has undergone a series of stages of socioeconomic change. In further detail, it is possible to know that the judicial administration of Mongolia belongs to any of the three judicial branches of the North Europe, South Europe and the Justice Department, which are popular in the world. It is also possible to read and learn about the lessons learned from the judicial reform agenda and the scope, powers, and functions of the future. Therefore, I am presenting what I learned about the judicial administration is based on facts about the structure and function of an organization that has been established in an independent status

under the Judicial Administration Act as a time-bound office in the judiciary and a Constitution.

Key words: *Judicial power, Court Administration, General Council of Courts, judicial model, judicial reform*

В положениях Конституции Монголии конкретно сформулированы правовые основы независимой и самостоятельной судебной власти. Так, в пункте 3 статьи 49 Конституции Монголии указывается, что «в целях обеспечения независимости и самостоятельности судей создается Генеральный судебный совет», в пункте 4 той же статьи указано, что «Генеральный судебный совет, не участвуя в осуществлении правосудия, занимается подбором судей из числа юристов, защитой интересов судей, обеспечивает условия для независимой деятельности судов», а в пункте 5 той же статьи говорится, что «структура, порядок деятельности Генерального судебного совета устанавливаются законом». Судебный совет как инструмент выделения судебной власти соответствует общепринятой международной практике. Модель судебной власти является промежуточной моделью, существующей между двумя «полюсами» мнений, таких как, с одной стороны, «суд полностью отвечает за вопросы судебной организации», а с другой – «политическая организация отвечает за все вопросы суда» [20]. Структура и состав судебного совета в зависимости от предоставленных полномочий могут принимать различные формы. Можно выделить три основные модели судебной администрации в странах с развитой системой независимой и компетентной судебной власти: северо-европейская модель, южноевропейская модель и модель Министерства юстиции [15].

Основная особенность южноевропейской модели («Southern European Model», или «Judicial Council Model») заключается в том, что в компетенцию органа судебной администрации входит ограниченный круг вопросов, связанных с назначением и ответственностью судей, тогда как главное отличие северо-европейской модели («Northern European Model», или «Court Service Model») от других заключается в том, что помимо вопросов назначения и ответственности судей судебный совет отвечает также за широкий круг вопросов для обеспечения непрерывной и независимой судебной деятельности, включая вопросы информации, исследования, финансирования, хозяйствования, технической организации, кадровые и др. [21]. Министерская модель управления судебной администрацией («Ministry of Justice Model», или «Undivided Model») является самой ранней моделью судебной администрации, согласно которой министр юстиции реализует основные компетенции, связанные с политикой в отношении судебной компетенции, судебного менеджмента, бюджета, назначения судей, отборочных конкурсов, карьерного продвижения и оценки судей [15]. В Монголии Генеральный судебный совет (ГСС) был создан как организация с коллективным управлением и некадровой/неформальной структурой для обеспечения независимости и самостоятельности суда.

Первичная концепция Генерального судебного совета заключалась в обеспечении независимости судей и самостоятельности судопроизводства [18]. Первое совещание Генерального судебного совета состоялось 1 апреля 1993 года, на нем обсуждались следующие вопросы:

1. Утверждение регламента совещания ГСС.
2. Избрание председателя ГСС.
3. Утверждение проекта устава Канцелярии администрации судебного управления.
4. Создание Канцелярии Суда и утверждение ее организационной структуры и штатного расписания.
5. Представление в Великий государственный хурал предложения о создании судов, их размещении и судебных должностях.
6. Утверждение правил конкурсного отбора.
7. Назначение судей, регистрация кандидатов, заключение о квалификации, представление и утверждение расписания работы.
8. Создание судебной конкурсной комиссии.
9. Обсуждение правил административной канцелярии суда.
10. Утверждение Правил дисциплинарного комитета судей [12].

Структура, организация и функции ГСС относительно установленных норм и их реализации законами 1993, 2002 и 2012 годов рассматриваются в следующих трех тематических категориях:

1. Основные нормы, изложенные в пункте 5 статьи 49 Конституции Монголии, были конкретизированы в главе 4 Суда 1993 года с подробным описанием состава, полномочий, условий и положений Генерального совета. В статье 35 Закона о суде (1993) предусматриваются следующие полномочия Генерального судебного совета:

- 1) представление на основе консультаций с соответствующими органами или должностными лицами Великому государственному хуралу предложений об учреждении, изменении, ликвидации и локализации судов любых инстанций помимо Верховного суда;
- 2) представление Великому государственному хуралу предложений об определении штатного расписания и размеров заработной платы судей судов всех инстанций;
- 3) оценка проекта судебного бюджета независимой организацией и на ее основе представление проекта в Великий государственный хурал, утверждение бюджета, распределение утвержденного бюджета и контроль его расходов;
- 4) представление президенту предложений о назначении, увольнении и освобождении от должности судьи;
- 5) организация работы по привлечению судей, конкурсному отбору и повышению их квалификации;
- 6) назначение и перевод судей;
- 7) конкурсный отбор кандидатов в судьи и установление процедур и критериев для оценки этических норм и квалификации;

8) защита прав и интересов судей и должностных лиц судов, представление на получение государственных наград и установление правил судебного премирования;

9) координация процедур использования специализированной униформы охранников суда и судебных исполнителей с соответствующими органами;

10) предоставление званий и других льгот судьям и судебным исполнителям в соответствии с законодательством;

11) иные полномочия, предусмотренные законом. Вопрос о полномочиях определяется большинством голосов в более 2/3 всех участвующих в заседании членов [13].

Статья 33.3 Закона о суде (1993) гласит, что «председатель Генерального судебного совета избирается из его членов большинством голосов на трехлетний срок». Председателем Генерального совета являлся Главный судья Верховного суда (1993–1996), а функции рабочей группы Генерального совета исполнялись Управлением Верховного суда. Однако согласно изменениям Закона о суде от 26 июля 1996 года должность председателя Совета совмещал член кабинета правительства, отвечающий за правовые вопросы, а функции рабочей группы совета были поручены Управлению судебной организации Министерства юстиции. В течение почти 10 лет с начала деятельности ГСС между министром юстиции и председателем Верховного суда проходила дискуссия о том, кто возглавит Совет. В результате была достигнута договоренность, что Совет возглавит Верховный судья. Однако в 1996 году согласно внесенным в Закон о суде изменениям о том, что «Генеральный судебный совет возглавляет член кабинета правительства, ответственный за правовые вопросы», ГСС возглавил министр юстиции и внутренних дел. Такие изменения обосновывались необходимостью укрепления позиций Генерального судебного совета в процессе обсуждения кабинетом бюджета.

Согласно заключению 7 Конституционного суда от 4 сентября 1996 года определялось, что «внесенное изменение в статью 1 Закона о дополнениях и изменениях в Закон о правительстве Монголии от 29 июля 1996 года, что член кабинета правительства отвечает за стратегическое планирование, политическое руководство, создание программ, их координацию, мониторинг и оценку в рамках организации судебных органов, финансового и материально-технического снабжения и обслуживания», не нарушает положений 3, 4, 5 статьи 40 Конституции Монголии [1].

Вышеупомянутое заключение Конституционного суда согласно теории распределения государственной власти создало условия для совместных полномочий осуществления судебной власти на исполнительном и организационном уровнях в нарушение гарантированного Конституцией принципа разделения власти. Статья 33.3 Закона Монголии о суде была отредактирована следующим образом: «Председателем Генерального совета является член правительственного кабинета, ответственный за правовые вопросы» [7]. Включение в юрисдикцию министра юстиции как

представителя исполнительной власти функции ГСС, выполняющего важную роль в исполнении судебной власти, было ошибкой.

Ввиду чрезмерной вовлеченности в то время министра юстиции (2000–2004) во все судебные разбирательства Совет национальной безопасности внес рекомендацию о том, что министр юстиции не должен быть председателем ГСС. В статье 4 Закона о внесении изменений в Закон о правительстве (2004) говорится, что «пункт 3 положения 5 статьи 20 об организации, финансах, материально-техническом обеспечении и обслуживании суда удаляется» [7].

2. В новой редакции Закона о суде (2002) было внесено предложение о руководстве ГСС Главным судьей Верховного суда, что было связано с концепцией о большей уместности участия судей в судебной администрации для обеспечения независимости суда. В частности, предложение о нецелесообразности министра юстиции как политического должностного лица председательствовать в Генеральном судебном совете было поддержано Советом национальной безопасности [8].

Процедура назначения председателя ГСС менялась три раза в период между 1993 и 2002 годами, а принадлежность секретариата/канцелярии ГСС определялась в зависимости от личности председателя ГСС. Во-первых, члены ГСС сами назначали председателя Совета из собственного состава. В Законе о суде (1993) указывается, что председатель первого Генерального судебного совета назначается большинством голосов его членов. В соответствии с этим положением первым составом ГСС в 1993 году главный судья Верховного суда Д. Дэмбэрэлцэрэн был назначен на должность первого председателя Совета, в которой он пробыл до 1996 года. В течение этого периода рабочая группа ГСС была прикреплена к секретариату Верховного суда [21]. Во-вторых, государственный министр, отвечающий за правовые вопросы, совмещал должность председателя ГСС. После внесения изменений в статью 33.3 Закон о суде от 26 июля 1996 года о том, что «член правительственного кабинета, отвечающий за правовые вопросы, является председателем Генерального совета», министры юстиции в 1996–2002 годах Ж. Амарсанаа. – С. Батчулуун. Л. Цог, Д. Ганболд и Ц. Нямдорж занимали должность председателя ГСС [21]. Данная структура, в которой министр юстиции совмещал выполнение обязанностей председателя ГСС и рабочая группа ГСС была прикреплена к управлению судебной администрации, просуществовала без изменений до 2002 года». В-третьих, Главный судья Верховного суда совмещал должность председателя ГСС. Согласно части 62.2 статьи 62 Закона о суде (2002), в которой указывалось, что Главный судья Верховного суда является председателем Генерального совета, Верховные судьи Ч. Ганбат. – С. Батдэлгэр, Ц. Зоригнар [21] занимали должность председателя ГСС. И, хотя в пункте 62.2 статьи 62 Закона о суде (2002) указано, что Генеральный судебный совет имеет свой секретариат, с совмещением должностей председателя ГСС с должностью главного судьи Верховного суда, Секретариат ГСС был переведен в штат Верховного суда [6]. Ис-

полнительный секретарь (секретарь) назначается Советом по представлению председателя ГСС и отвечает за повседневную деятельность администрации Секретариата. «Авторитетные должностные лица высоко оценили новый созданный орган судебной администрации за вклад, внесенный в отрасль с точки зрения единой структуры, универсальных правил и самостоятельности» [16].

Реализация стратегической цели 1.6 «Стратегического плана судебной власти Монголии» [8] по «обеспечению независимости судебных органов от политического влияния» заключается в: определении правового статуса ГСС для обеспечения независимости и самостоятельности суда; оформлении правовых отношений между ГСС с президентом, правительством и Конституционным судом; исследовании и решении вопросов представительства членов ГСС вне политического воздействия.

Правительственное постановление о порядке отбора персонала старших должностных лиц в государственный аппарат регулируется резолюцией 13 Великого государственного хурала Монголии от 8 мая 2003 года, если иное не предусмотрено Государственной администрацией и Законом. Выбор старшего должностного лица организационной структуры ГСС проводится органом по проведению конкурсного отбора.

В «Правилах о порядке отбора старших должностных лиц персонала действительной государственной службы», утвержденных постановлением №13 Великого государственного хурала (парламента) Монголии от 8 мая 2003 года отмечается, что в особо не указанных данными правилами и законом случаях отбор сотрудника, который должен быть назначен на руководящие должности государственной специализированной службы, регулируется правилами, а назначение руководящих должностных лиц организационной структуры ГСС проводится на конкурсной основе.

Согласно постановлению ГСС № 50 от 15 декабря 2005 года «Об организационной структуре секретариата ГСС, функциях деятельности, штатном расписании, должностной классификации и разрядах» определяется, что: организационная служба секретариата ГСС состоит из 1 исполнительного секретаря или начальника рабочей службы, отдел управления и организации судебной администрации – из 4 штатных единиц, отдел управления человеческими ресурсами судебной системы и развития – из 3 штатных единиц, отдел бюджета, финансов и снабжения – из 4 штатных единиц, рабочая служба дисциплинарного комитета суда – из 3 штатных единиц, всего – 15 штатных единиц; то есть, исходя из вышесказанного, функции секретариата ГСС распределены в рамках 4 отделов. В соответствии с приложением 1 к приказу № 80 исполнительного секретаря ГСС «Порядок работы и функционирования информационной базы данных, сети и судебной информационной системы Судебных организаций» и приложением 2 «Порядок деятельности специалистов в области судебных информационных (компьютерных) технологий» объединенная база данных делится на 2 категории:

1. Информация, доступная общественности, в том числе постановления Верховного суда, решения судов всех инстанций по уголовным, гражданским и административным делам, директивы Председателя Совета, распоряжения Генерального секретаря и другие документы, полная регистрации судебных счетов и судебных заседаний, статистические данные судебного исследовательского центра, не относящиеся к государственной тайне.

2. Информация для внутренней сети судебных организаций (в том числе правовые акты для внутреннего пользования, имеющие отношение к руководству и организации деятельности Верховного суда и ГСС, обзоры и рекомендации, изданные палатами административных, уголовных и гражданских дел), не включающая информацию категории I для публичной информации и всей информации программы для судебной регистрации «Judge-2005». Данная объединенная судебная информационная база постоянно совершенствуется и обновляется. На 2008 год организационная структура секретариата ГСС состояла из отдела управления судебной администрацией, отдела управления человеческими ресурсами судебной системы, отдела судебных финансов и рабочей службы дисциплинарного судебного комитета с 20 штатными единицами.

Основная цель управления человеческими ресурсами судебной системы состоит в планировании, отборе, назначении, обучении, развитии, специализации и размещении человеческих ресурсов для достижения миссии, стратегических целей и задач судебной организации [9]. За общие вопросы распределения и организации человеческими ресурсами отвечает ГСС, а за частные вопросы – главный судья, администрация и департаментов судов отдельных инстанций. ГСС представляет парламенту вопросы об определении штатного расписания должностей судов всех инстанций, представляет Президенту предложения о назначении, увольнении и освобождении судей, распределяет и организует человеческие ресурсы путем утверждения организационной структуры и персонала судебных органов, подразделений и отделений.

За время, когда главный судья Верховного суда возглавлял Генеральный судебный совет, Постановлением №70 от 24 декабря 2004 года была утверждена «Концепция об улучшении менеджмента/управления администрацией монгольского правосудия» [24]. Защита прав и свобод человека, изложенных в Конституции, и установление правосудия являются миссией судебной власти, и суды осуществляют судебную власть законным и справедливым образом для достижения этой цели. В связи с этим менеджмент правосудия является непрерывным процессом судебного или административного управления, включающим надлежащее управление людскими и материальными ресурсами судебной системы, эффективный контроль за судебным процессом и мониторинг и анализ реализации поставленных целей. Был поставлен ряд целей для судебного (административного) управления:

1. ГСС обязан изучить и решить проблему эффективного размещения кадровых ресурсов, бюджета и финансов судебной системы.

2. ГСС обязан изучить и решить вопрос о создании правовой среды для прямого контакта с президентом, Великим государственным хуралом и правительством в целях расширения прав и обязанностей ГСС.

В модели «Стратегии деятельности ГСС», утвержденной постановлением ГСС №13 от 2 марта 2007 года, говорится о том, что необходимо оказывать все виды поддержки и услуг суду при осуществлении своей юрисдикции посредством управления и организации судебного органа в приоритетных областях деятельности; выбирать судей из самых опытных и честных юристов с использованием методов управления человеческими ресурсами; обеспечить руководство судебной администрацией, судебной власти путем разработки, планирования, исполнения, отчетности и подотчетности передовой практики в судебной системе.

Утвержденные постановлением №14 ГСС от 2 марта 2007 года «Внутренние правила секретариата ГСС» послужили практической реализацией статьи 62.2 Закона о суде» (2002), в которой говорится о том, что «Генеральный совет имеет собственный секретариат и устанавливает его организационную структуру, штатное расписание и внутренний распорядок», тем самым определяя организацию и функции секретариата ГСС.

«Порядок приобретения, владения, использования, продажи, передачи и инвентаризации имущества судебных органов» был утвержден постановлением № 75 от 14 декабря 2007 года [24]. Вышеупомянутое положение регулирует осуществление мандата на независимую от Генерального судебного совета деятельность судов. В соответствии с постановлением № 15 Генерального судебного совета от 22 апреля 2009 года [23] была утверждена «Концепция судебного мониторинга Монголии» [19] с целью поиска оптимальной формы судебной организационной структуры, улучшения подотчетности судей и сотрудников, а также разработки и осуществления более экономичной и целенаправленной политики.

Совмещение должностей председателя ГСС и министра юстиции как политического функционера не соответствует конституционному принципу разделения государственной власти, самостоятельности правосудия и независимости судей, поэтому, исходя из практической действительности, представляется правильным прикрепить должность председателя ГСС и рабочий аппарат к администрации президента [3].

Создание штатной должности начальника архива при секретариате ГСС позволило провести учет 698 депозитарных единиц с 1993 по 2012 год, хранившихся в Верховном суде и столичном суде, и хранить их в специально предназначенном помещении сроком вечно, временно и сроком 70 лет. Это послужит основой для исследования развития правосудия Монголии с точки зрения не только правовой науки, но и социально-гуманитарных наук [14].

С момента образования до 2014 года Генеральный судебный совет провел 280 заседаний и принял 1702 постановления. Кроме того, он ко-

дифицировал правовые акты, соответствующие нормам, и признал недействительными 73 постановления ГСС, 12 директив председателя ГСС и 8 приказов исполнительного секретаря как не соответствующие пакету законов о суде.

3. Для реализации пункта 3 статьи 49 Конституции Монголии («в целях обеспечения независимости и самостоятельности судей создается Генеральный судебный совет»), пункта 4 той же статьи («Генеральный судебный совет, не участвуя в осуществлении правосудия, занимается подбором судей из числа юристов, защитой интересов судей, обеспечивает условия для независимой деятельности судов») и пункта 5 той же статьи («Структура, порядок деятельности Генерального судебного совета устанавливаются законом») в пакете законов о правосудии была создана концепция наделяния правовым статусом организации с функциями организации судебного руководства, обслуживания человеческими ресурсами, финансовым, материально-техническим и информационным обеспечением. Кроме того, была предпринята попытка согласовать правовые механизмы по вопросам принципа самостоятельности правосудия и независимости судей, механизмов и гарантий их обеспечения, упрощения правосудия и обеспечения прозрачности суда для обществу с глобальными тенденциями и международными правовыми нормами, такими как «Принципы ООН о независимости судебных органов» и Европейская хартия о независимости суда, а также с практическим опытом правовых систем зарубежных стран, таких как Соединенные Штаты Америки, Германия, Франция, Япония и Корея.

В целях обеспечения независимости и самостоятельности суда была создана специализированная организация с коллективным руководством с функциями обеспечения независимости от правовых, законодательных и исполнительных организаций, ее структура и порядок работы регулировались законом. Данная организация, не участвуя в судебном процессе, является новой структурой, обеспечивающей людские ресурсы, финансы и прочие ресурсы, необходимые для независимости и стабильности деятельности судебных органов [14]. Одной из основных задач процесса судебной реформы являются подтверждение и легализация правового статуса ГСС, как это предусмотрено в Конституции, однако некоторые исследователи считают функции ГСС чрезмерно широкими и в связи с этим предлагают разделить некоторые функции ГСС и осуществлять их посредством независимых комитетов [25].

Это невозможно без создания высококвалифицированной и стабильной администрации. Судебная администрация (Judicial administration), представляющая собой широкую сеть учреждений, участвующих в судебном процессе, административных правил и институтов политического уровня, определяющих единую политику, и так называемая судебная административная служба (Court administration) являются понятиями разных уровней. Другими словами, хотя эти концепции неизбежно имеют различия, но общая тенденция в политологии и теории государственного

управления заключается в рассмотрении понятия судебной администрации в общих чертах [11].

Бывший исполнительный секретарь ГСС, заслуженный юрист Монголии Н. Ганбаяр отметил: «Были улучшены условия работы судей и персонала, для облегчения технической деятельности судей ведется работа по предоставлению зданий всем судам, проведению капитального ремонта в некоторых судах, оборудованию залов заседаний полным набором необходимых средств, созданию современного зала суда, установлены камеры наблюдения в судах. Например, в 2000–2010 годы за счет балансовых остатков, покупки и строительства новых зданий было построено 16 зданий судов, а также отремонтировано более 69 зданий суда и расширено 7 зданий судов и закуплено 65 автомобилей для судов. Кроме того, в рамках Проекта правовой реформы Всемирного банка было профинансировано строительство 5 зданий судов, проведена пристройка 2 зданий судов и реконструкция 14 зданий судов [21].

В истории развития ГСС можно выделить три этапа:

Период становления/создания организации с 1992 по 1998 год. Генеральный судебный совет начал свою деятельность, разработал внутренние правила и процедуры, создал отделы финансов и человеческих ресурсов и реализовал начальные цели развития.

В период судебных реформ как самостоятельной части правовых реформ страны, продолжавшийся до 2012 года, активно внедрялся механизм повышения дисциплины судей.

Новый этап подлинной независимости и справедливости судебных органов – создание пакета реформ судебной реформы для обеспечения независимости, разработанной по инициативе Президента (Закон о судах, Закон о правовом статусе юристов, Закон о судебной администрации, Закон о правовом статусе судей, Закон о присяжных заседателях и Закон о досудебном урегулировании) – были утверждены Великим государственным хуралом в первый и второй кварталы 2012 года. Закон о судах 1993 года имел отдельную главу «Судебная администрация». В течение 9 лет в Закон был внесен ряд поправок, которые в основном касались структуры и организации судебной администрации. Вопросы судебной администрации по-прежнему регулируются Законом о суде (2002), однако с утверждением нового закона о судебной администрации вопросы Генерального судебного совета и другие вопросы судебной администрации регулируются данным законом. Генеральный судебный совет в качестве конституционного органа, созданный для обеспечения самостоятельности судов и независимости судей, не может осуществлять функции придатка какого-либо органа власти или должностного лица. В ходе исследования выяснилось, что некоторые зарубежные страны при обеспечении независимости судебной системы в аспекте руководства и организации следуют концепции конституции, которая закреплена в специальном законе. Следует обратить внимание на то, что регулирование специальным законом компетенций/полномочий может привести к их конкретизации или чрезмерной

схематичности, что напрямую связано с квалификацией и профессиональной этикой законодателей.

В Конституции четко определяются требования и функции Генерального судебного совета, которые гарантируют, что полномочия ГСС не могут делиться, становясь приложением любой другой организации. В рамках судебной реформы в 2012 году был принят пакет законов о суде, который вступил в действие с 15 апреля 2013 года, тем самым открыв новую страницу истории судебной администрации. Какие заметки останутся на этой новой странице, зависит от деятельности не только самого ГСС, но и организаций-партнеров. Важно, чтобы структура, организация и комплектование персоналом соответствовали основным рабочим функциям ГСС, а раздувание штатов может иметь негативные последствия в виде дублирования функций и бюрократической волокиты. Пакет законов о суде предусматривает специализированность и стабильность деятельности Генерального судебного совета.

Исполнение законов гарантируется вновь утвержденными положениями законов, такими как раздел 6.5 статьи 6 Закона о суде (2012): «Суд имеет администрацию, и ее функции осуществляют Секретариат Генерального судебного совета и администрация суда, деятельность которых регулируется законом», а также пунктом 7.1 статьи 7: «Верховенство закона является основным принципом организации и деятельности суда» и пунктом 3.1 статьи 3 Закона о судебной администрации (2012): «Судебная администрация состоит из генерального совета, рабочей группы, администраций судов всех инстанций, исследовательского центра и других вспомогательных единиц».

Реформа судебной администрации заключается в укреплении Генеральным судебным советом основных правовых принципов для обеспечения административной и правовой независимости судебных органов. Основной особенностью судебной администрации является судебная администрация посредством двух институтов, таких как обеспечение соблюдения процесса расследования и дисциплинарно-этические стандарты судебных органов [10]. Менеджмент судебной администрации – это комплекс координирующих деятельность функций по судебной реформе, административному управлению и организационной стратегии, ее планированию, отчетности, совершенствованию институциональной базы и судебной внутренней организации, обеспечению руководством института присяжных заседателей и досудебного урегулирования, установлению единых процессуальных стандартов и мониторингу. Судебная власть несет ответственность перед общественностью за легитимность решения любого юридического спора, основанного на законодательных нормах и конституционных гарантиях, исключительно вне влияния и контроля других государственных органов [17].

В статье 13.1 Закона о судебной администрации (2012) говорится: «Генеральный совет состоит из председателя и четырех членов, каждый из членов Генерального совета назначается президентом на основе пред-

ложений коллегии судей первичной инстанции, апелляционных и надзорных советов – по одному из каждого; один из Ассоциации адвокатов и один из государственного центрального административного органа, отвечающего за юридические вопросы (совещание Коллегий судей первичной инстанции, апелляционных и наблюдательных советов было проведено 2 мая 2013 года; из коллегии надзорного совета в члены ГСС был предложен Д. Эрдэнэчулуун, из коллегии апелляционного совета – Д. Дамдин-Од, из коллегии судей первичной инстанции – Ж. Эрдэнэчимэг, из государственного центрального административного органа, отвечающего за юридические вопросы, – Н. Лүндэндорж. Указом Президента Монголии от 6 мая 2013 года кандидаты были назначены членами ГСС [21]); в статье 13.2: «Президент Монголии назначает выдвинутого большинством голосов членов Генерального совета кандидата председателем Генерального совета» (согласно опросу о влиянии назначения президентом председателя и членов совета 54 % респондентов полагали, что назначение Председателя и членов Генерального совета президентом не повлияет на независимость работы Генерального совета [20]); в статье 13.3: «Председатель и члены Генерального совета находятся на полной ставке, а срок их полномочий – три года»; в разделе 13.4: «Председатель и члены Генерального совета могут быть повторно назначены один раз»; в разделе 13.5: «Члены Генерального совета получают зарплату, соответствующую рангу старших государственных служащих и их эквиваленту, и пользуются другими необходимыми видами снабжения, им предоставляются гарантии, предусмотренные законом»; в разделе 13.6 говорится: «Если член Генерального совета освобожден по уважительным причинам, он может перейти на другую работу по специальности без понижения своей зарплаты». Пункт 13.7 той же статьи гласит: «При прекращении срока полномочий Председателя или члена Генерального совета или освобождении до истечения срока следующий член переизбирается компетентным органом в течение 30 дней».

Таким образом, Генеральный судебный совет является самостоятельной профессиональной организацией, образованной из коллективного представительства внештатных организаций.

С. Батболд отметил: было правильным шагом впервые придать самостоятельный статус конституционному органу. Это создает правовой базис для ГСС как независимой не только от других ветвей власти, но и от судебной власти специализированной организации с самостоятельной структурой и организацией, руководством и штатом.

Статья 7 также предусматривает полномочия ГСС управлять деятельностью судебной администрации:

- 1) принимать и обеспечивать соблюдение стандартов, правил и процедур, связанных с администрацией, организацией и деятельностью судов;
- 2) обеспечивать организационные условия для нормальной и стабильной работы судов;

3) оказывать профессиональную и техническую помощь в судебном администрировании всех уровней;

4) назначать и освобождать исполнительного секретаря Генерального совета, глав Секретариата и Комитета по этике судов, Управления судебных исследований и информации и Апелляционного суда;

5) изучить нагрузку судей и должностных лиц судебных органов и принять соответствующие меры, а также защищать их права и законные интересы в соответствии с настоящим Законом и другими соответствующими законами;

6) определять график работы руководителя аппарата, начальника штаба и оценивать качество и эффективность работы;

7) утверждать правила звуко-, видеозаписи и архивирования судебных заседаний в соответствии с Законом;

8) предоставлять информацию и ссылки, необходимые для реализации прав и обязанностей, изложенных в законе о гражданских представителях, организовывать мероприятия по предотвращению любого воздействия, следить за действиями гражданских представителей;

9) организовать деятельность Комитета по этике судей, указанную в статье 32 настоящего Закона;

10) обеспечить процесс примирения в судах;

11) организовать мероприятия по получению и рассмотрению жалоб, ходатайств и жалоб, оказывать методологическую поддержку и помощь;

12) сотрудничать с Ассоциацией юристов и другими организациями в области их реализации;

13) распределять бюджеты судов в соответствии с их назначением и эффективно организовывать исполнение бюджета;

14) обеспечивать администрирование, надзор и управление отделом судебного финансирования, экономики и бухгалтерского учета;

15) проводить и осуществлять единую политику обеспечения судов современным оборудованием;

16) организовывать судебный транспорт, связь, анализ информации, программное обеспечение и их использование, защиту и обслуживание;

17) принимать меры для обеспечения целостности регистрации имущества, инвентаризации, владения, использования и защиты имущества суда;

18) предоставлять техническое оборудование и персонал для его использования и поддержания технического обслуживания;

19) связывать судебные органы с объединенной сетью информационной базы данных судебных органов и предоставлять им технические условия для использования;

20) предоставлять суду официальную базу монгольского законодательства и организовывать регистрацию правовых актов;

21) применять функции управления следующим образом: утверждать и регистрировать дела, претензии, жалобы и запросы в суд, утверждать стандарты и методологии для судебных заседаний и давать указания;

22) обеспечивать соблюдение унифицированных стандартов для тематических исследований и подготовки к арбитражу и каждого из следующих этапов: принимать и обеспечивать соблюдение унифицированных стандартов и моделей судебных решений, решений, распоряжений судей и наказаний в соответствии с Законом;

23) создать систему контроля и информационную систему управления делами;

24) на основе средней продолжительности судебного разбирательства утверждать методику и процедуры для определения времени прибытия участников разбирательства на заседания суда;

25) записывать каждый этап разбирательства в базе данных;

26) предоставлять информацию о ходе разбирательства суду и обществу.

Требования к Председателю и членам Генерального совета, прописанные в статье 16 Закона о судебной администрации (2012):

1) гражданство Монголии;

2) высшее юридическое образование;

3) стаж работы по специальности не менее 5 лет;

4) отсутствие судимости;

5) честность и высокий моральный облик;

6) умение оценивать знания, навыки и опыт кандидатов в судьи независимо от какого-либо влияния.

К председателю Генерального совета помимо вышеприведенных требований дополнительно предъявляются следующие:

1) стаж работы по специальности не менее 10 лет;

2) опыт руководящей работы.

С момента образования ГСС, то есть с 1993 года, правовое регулирование назначения Президентом председателя и членов Генерального совета отсутствовало. Пункт 33.2 статьи 33 Закона о суде (1993) гласит, что «в состав Генерального совета входят председатель Верховного суда, Генеральный прокурор, член Кабинета министров, отвечающий за юридические вопросы, Генеральный секретарь Совета и назначенные Великим государственным хуралом и Президентом по одному представителю соответственно, от судов каждой инстанции Верховным судом назначается по два представителя соответственно»; в пункте 33.3 указано: «Председателем Генерального совета является член правительства, отвечающий за юридические вопросы» (этот раздел был отредактирован законом от 26 июля 1996 года). В статье 61.2 Закона о суде (2002) говорится, что «в состав Генерального совета входит по одному представителю, назначенному Великим государственным хуралом и Президентом, Главный судья Верховного суда, член Кабинета министров, отвечающий за правовые вопросы, Генеральный прокурор, по два представителя Верховного суда, аймачных судов и судов первой инстанции, один судья столичного суда, назначенные Советом судей»; в разделе 61.4 указывается, что «председателем Генерального совета является Председатель Верховного суда». Ес-

ли Законом о суде 1993 года число членов ГСС определялось в 12 человек (внештатных), Законом о суде 2002 года – в 14 человек (внештатных), то в Законе о судебной администрации (2013) состав совета определяется количеством 5 членов (штатных). Согласно опросу о влиянии количества членов Совета на независимость Генерального совета, 39 % респондентов ответили, что число членов Совета влияет на независимость работы Генерального совета, 37 % считают, что нет, а 24 % не имели ответа. На вопрос «Каким должно быть оптимальное число членов ГСС?» 59 % респондентов, или 159 судей, принявших участие в опросе, ответили, что оптимальным было бы число членов Совета, не превышающее 5 членов). Сравнительный анализ заграничного опыта показывает: число членов Судебного совета или соответствующих ему институций в Венгрии равно 15 членам, в Швеции – 11, в Дании – 11 и в Италии – 27 членам [5].

Исполнительный секретарь ГСС доктор Т. Мэндсайхан отметил: «Роль членов ГСС заключается в обеспечении руководством и организацией для поддержки независимости и самостоятельности судебных органов. Другими словами, должны приниматься и утверждаться соответствующие правила и порядок, разрабатываться и контролироваться рабочие планы».

Брент Т. Вайт оценил полномочия ГСС Монголии как довольно широкие. Анализ пакета законов о суде показывает, что орган судебной администрации в Монголии имеет полномочия определять общую национальную политику судебного административного управления, то есть его функции относительно шире, чем у некоторых судебных административных организаций, которые в основном осуществляют повседневную работу в судах. В целом организации судебной администрации ограничиваются несколькими функциями, такими как отбор судей, оценка судейской дисциплины и этики и изучение оснований для освобождения от работы [2].

«Правила Секретариата ГСС» были утверждены постановлением ГСС № 24 от 11 апреля 2014 года [22]. Правила определяют основные функции, структуру и организацию рабочей службы, регулируют отношения с секретариатами судов. Постановлением ГСС №111 от 10 сентября 2014 года была утверждена Программа судебного менеджмента.

Новая программа судебного менеджмента выдвинула 5 целей для реализации в 2014–2020 годах:

- 1) создание компетентного административного органа;
- 2) создание многосторонней системы программно-обеспечения;
- 3) обеспечение надежной работы сети;
- 4) безопасность суда;
- 5) расширение информационно-коммуникационных технологий.

В соответствии с постановлением ГСС № 175 от 3 октября 2014 года было утверждено «Общее положение о взаимоотношениях работников судебной администрации на рабочем месте» [22]. Принятие новых нормативных и специализированных правовых документов как руководства к действию может стимулировать процесс укрепления самостоятельности и

независимости судебных органов. Однако анализ современной структуры, организации и функционирования организации с конституционным статусом свидетельствует о концентрации полномочий без необходимости вследствие наличия взаимно дублирующих функций.

В проекте изменений и поправок в Конституцию Монголии (раздел 4 главы 3) предлагается внести дополнение о расширении количества членов Генерального судебного совета с нынешних 5 до 11. В действующей Конституции нет упоминания о количестве членов Генерального судебного совета, и можно регулировать их количество посредством внесения поправок и изменений в Закон о судебной администрации без обязательного внесения поправок в Конституцию страны. В целом нет особой необходимости расширять состав Генерального судебного совета. С позиции исследователя, штат аппарата Генерального совета чрезмерно раздут, и представляется оптимальным взять курс на создание компактной и высококвалифицированной структуры и совершенствование законодательства.

Литература

1. Амарсанаа Ж. Үндсэн хуулийн маргаан. – Улаанбаатар, 2012. – 171–174 дэх тал.
2. Брент Т. Вайт. Роль судебной администрации в укреплении независимости суда. Функции и актуальные вопросы судебной администрации в обеспечении самостоятельности суда и независимости судей: сб. докл. междунар. теор.-практ. конф. – Улаанбаатар, 2014.
3. Бямбаа Ж. Шүүхийн тогтолцоо. Эрх зүйн шинэтгэл ба үндэсний эрх зүйн тогтолцоо (Олон Улсын симпозиум). – Улаанбаатар, 2000.– 93–96 дахь тал.
4. Бямбаа Л. Шүүх бие даасан, шүүгч хараат бус байдлын тухай Үндсэн хуулийн эрх зүйн асуудал. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хяналт: төлөв байдал, цаашдын хнадлага (Олон Улсын эрдэм шинжилгээний бага хурлын итгэлийн эмхтгэл). – Улаанбаатар, 2008. – 138–147 дахь тал.
5. Гарантии самостоятельности суда и независимости судей: назначение судей: сб. исследований // Форум открытого общества. – Улаанбаатар, 2015. – С. 40–41.
6. Генеральный судебный совет за 20 лет. – Улаанбаатар, 2013. – С. 53.
7. Доржготов А. Монгол Улсын Шүүх (эрх зүйн баримт бичиг). – Улаанбаатар, 2016. – 270 дахь тал.
8. Доржготов А. Суд Монголии (правовые документы). – Улаанбаатар, 2016. – С. 290–300.
9. Захиргааны хэргийн шүүхийн менежмент. Цуврал 9. – Улаанбаатар, 2006. – 68 дахь тал.

10. Лүндэндорж Н. Монгол улс дахь шүүхийн захиргаа, түүний төлөвшил // Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад шүүхийн захиргааны үүрэг, тулгамдсан асуудлууд. Олон улсын онол-практикийн бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл. – Улаанбаатар, 2014. – 9 дэх тал.
11. Лүндэндорж Н. Шүүхийн шинэтгэл: асуудал, шийдэл Монгол Улс дахь шүүхийн захиргаа, түүний төлөвшил. Шүүхийн шинэтгэл. – Улаанбаатар, 2016. – 182–183 дахь тал.
12. Монгол Улсын ШЕЗ-ийн 1993 оны 4 дүгээр сарын 01-ний өдрийн Дугаар 1 тогтоол (ШЕЗ-ийн 1993 оны архив).
13. Монгол Улсын шүүгчийн ном. – Улаанбаатар, 1998. – 16–17 дахь тал.
14. Монгол Улсын шүүхийн тайлан 2013 он. – Улаанбаатар, 2014. – 26 дахь тал.
15. Мөнсайхан О. ба бус., Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам. Нээлттэй нийгэм форум. – Улаанбаатар., 2015. – 20 дахь тал.
16. Солонго Д. Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм. – Улаанбаатар, 2014. – 10 дахь тал.
17. Судалгааны тайлангийн эмхэтгэл. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл. Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн. – Улаанбаатар, 2015. – 176 дахь тал.
18. Чимид Б. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл. – Улаанбаатар, 2004. – 141 дэхь тал.
19. Шүүх хуралдааны ажиглалтын тайлан. – Улаанбаатар, 2010. – 67 дахь тал.
20. Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо (судалгааны эмхэтгэл). Нээлттэй нийгэм форум. – Улаанбаатар, 2015. – 9 дэх тал.
21. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл. Шүүхийн судалгаа, мэдээллийн төв. Шүүхийн захиргааны байгууллагын бие даасан загвар. Харьцуулсан тойм судалгаа. – Улаанбаатар, 2013.
22. Шүүхийн захиргааны ажилтны ес зүйн гарын авлага (Хууль тогтоомжийн эмхтгэл). – Улаанбаатар, 2014. – 28–34 дэх тал.
23. Шүүхийн захиргааны удирдлага – 3. – Улаанбаатар, 2010. – 178–181 дахь тал.
24. Шүүхийн захиргааны удирдлага. – Улаанбаатар, 2007. – 381–386 дахь тал.
25. Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь (Судалгааны үндсэн тайлан). Хууль зүйн судалгааны төв. – Улаанбаатар, 2016. – 102 дахь тал.

B. Ulzysaikhan, Director of the Bilig Institute, Humanitarian University,
Ulaanbaatar, Mongolia.

E-mail: ulziisaikhan.b@bilig.edu.mn

Б. Улзийсайхан, Директор Института Билиг, Гуманитарный Универ-
ситет, Улан-Батор, Монголия.

Основания наложения конституционно-правовой ответственности, юридические последствия

Понятие о юридической ответственности занимает важное место в правовой науке и является основным институтом правовой системы, понятием, выражающим важные свойства. Конституционно-правовая ответственность представляет собой средство соблюдения правопорядка в стране, сохранения законности, защиты прав и свобод человека и развития демократизации. Конституционно-правовая ответственность имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Автором обсуждается проблема отграничения конституционно-правовой от политической ответственности, что является особенно актуальным в отношении современной Монголии. Рассматриваются обстоятельства и правовое регулирование наложения политической ответственности в Монголии на примере Великого государственного в соотношении с аналогичными или подобными нормами Федеративной Республики Германия, Венгрии, Соединенных штатов Америки и Польши. Исследуются условия наложения конституционно-правовой ответственности, состав, меры и обстоятельства, исключаящие это. В завершение приводятся примеры конституционных правонарушений, к числу которых относятся посягательство на конституционный режим, нарушение конституционно-правовых актов и органических законов, невыполнение решений Конституционного суда и т.д. В завершении автор приходит к выводу о том, что процедурную сторону оснований конституционно-правовой ответственности следует отличать от материально-правовой стороны и что в настоящее время возможно определить конституционные правонарушения только на основе научного исследования и анализа.

Ключевые слова: Политическая ответственность, юридическая ответственность, конституционная ответственность, конституционно-правовые нарушения, Конституционный суд

© Т. Azjargal

Imposing liability rationale of Constitutional law, legal consequences

The concept of legal liability are fundamental to the legal science and the most important scientific institution of the legal system as well as the key features of expressing the concept. Liability of Constitutional law is focused on enforcing the legal procedures in the country, the preservation of the constitutional position, protection of human rights and freedoms and the development of democracy. Constitutional law responsibility is significant not only in theory but also in practice. The author discusses the problem of delimiting the constitutional and legal from political responsibility, which is especially relevant to

modern Mongolia. The circumstances and legal regulation of the imposition of political responsibility in Mongolia on the example of the Great State are compared with similar norms of the Federal Republic of Germany, Hungary, the United States of America and Poland. The conditions for imposing constitutional and legal responsibility, composition, measures, and circumstances, excluding it, are investigated. In conclusion, examples of constitutional offenses are given, including violations of the constitutional regime, violation of constitutional and legal acts and organic laws, non-fulfillment of decisions of the Constitutional Court, etc. At the end, the author comes to the conclusion that the procedural aspect of the grounds for constitutional and legal responsibility should be distinguished from the material and legal side and that it is now possible to determine constitutional offenses only on the basis of scientific research and analysis.

Key words: *Political responsibility, Legal Liability, Constitutional responsibility, Breach of constitutional law, Constitutional (Tssets) court*

Введение

Конституционно-правовая ответственность является одним из видов ответственности, существующих в юридической науке. Конституционно-правовая ответственность отличается от других видов юридической ответственности тем, что ее позитивные и ретроспективные стороны тесно связаны между собой. Ретроспективные стороны данной ответственности становятся критерием юридической ответственности. Данную ответственность следует отличать от политической ответственности. Основным критерием различия данных видов ответственности является основание наложения ответственности.

Конституционно-правовая ответственность определяется не только политическим свойством, но и свойством общественного принуждения.

Следует определять понятия: основания наложения ответственности, санкции, т. е. виды санкции, субъект, имеющий право наложения ответственности, и соответствующие органы, процедуры реализации. Эти составные части имеют более широкую сферу, чем состав других видов ответственности.

В настоящей статье мы рассмотрим конституционно-правовую ответственность как самостоятельный институт конституционного права.

Действие и бездействие, нарушившие конституционно-правовые нормы, злоупотребление правами, предоставленными Конституцией, рождаются только из общественных норм, и в большинстве случаев конституционные нарушения появляются вследствие безнравственных действий и нормативных нарушений.

Существуют особенности отношения и правового регулирования, определенных, закрепленных и защищенных Конституцией. В большинстве случаев они не устанавливаются Конституцией и не определяют формы виновности.

В случае установления соответствующих органов власти, имеющих право наложения конституционно-правовой ответственности, обязательно следует определить состав нарушений. В нем следует определить и рассмотреть субъект нарушений согласно теории доказывания, объект, подвергающийся действию субъекта, объективные и субъективные стороны, обстоятельства, освобождающие от ответственности.

В конституционно-правовом регулировании санкции не занимают важное место и являются не основным обстоятельством, предупреждающим конституционно-правовых нарушений, а действием субъекта согласно Конституции, так как правовое принуждение не является способом, регулирующим общественные отношения. В случае требования правовых регулирований используются санкции.

Меры конституционно-правовой ответственности должны соответствовать принципу справедливости и должны быть обусловлены конституционно-правовым нарушением во времени и пространстве. Конституционно-правовые санкции становятся руководством не только для следования Конституционно-правовым нормам, но и для регулирования других норм и некоторых правовых отношений.

Конституционно-правовые нормы и нормы процессуального права, состояние разработки процедур становятся критерием демократического режима данной страны.

Сами субъекты, принимающие участие в конституционно-правовых отношениях, имеют возможность наложения конституционно-правовой ответственности, реализации и использования их норм. Но самым подходящим является наложение конституционно-правовой ответственности судом.

В большинстве случаев субъект конституционного права пользуется правом быть неприкосновенным, и ему предоставляется возможность остаться вне ответственности. Право неприкосновенности состоит из двух понятий, и наложение ответственности субъекту конституционного права наступает после затрагивания вопроса воздержания прав неприкосновенности для доказывания и проверки его виновности. В определенном конституционно-правовом отношении бывают случаи принятия решений и правовых актов совместными субъектами, и в таких случаях тоже может затрагиваться право неприкосновенности.

Основная задача данной статьи заключается в том, чтобы определить конституционно-правовую ответственность как один из видов юридической ответственности и как самостоятельный предмет исследования. Для этого следует классифицировать и объединять уже существующие правовые регулирования и определить теории и понятия правовых регулирований, которые необходимы в настоящее время. Некоторые ученые считают, что юридическая ответственность появляется в определенных обстоятельствах и является юридическим следствием, которое появляется тогда, когда нарушаются обязанности или правовые нормы. Неверно считать, что юридическая ответственность является чрезвычайной ситуацией, ко-

торая накладывается на того субъекта, который нарушил лишь правовые нормы.

Юридическая ответственность имеет непрерывное и динамическое свойство. Считаем, что обязанности, которые установлены Конституцией, при конституционно-правовом нарушении будут основанием наложения юридической ответственности. Но основное значение настоящего исследования заключается не в видах ответственности, а в вопросе наложения конституционно-правовой ответственности и ее реализации. Оно становится главным условием обеспечения реализации Конституции, которая влияет на формирование конституционализма в Монголии.

Основная часть

Любой виновный, который нарушил закон, обязательно должен нести ответственность. Наложение ответственности должно быть обязательным и справедливым. Закон является средством защиты граждан, ограничивающим произвольное отношение, которое может проявляться в деятельности государства [9, с. 16–17]. В статье 70.1 Конституции Монголии отмечено, что «законы, указы и другие решения государственных органов, деятельность всех организаций и граждан должны находиться в полном соответствии с Конституцией», и это является доказательством того, что базисом соблюдения законов является почтение Конституции [3, ст. 70.1].

В труде «Знание о Конституции» Герой труда Монголии, народный учитель, заслуженный юрист, доктор юридических наук, профессор Б. Чимид объясняет основания и порядок наложения конституционно-правовой ответственности в соответствии с теорией конституционализма и оформляет ее теоретическую основу следующим образом: «... почтение Конституции требует не только уважения, но и ответственности и терпения. Почтение Конституции – не декларирование, а выражение правовой государственности, уважения и ответственности. Это означает не пустое суеверие и намерение, а усердное, целевое, последовательное, знающее действие государства и гражданского общества. Законы никогда не реализуются в жизни без усилий, борьбы и защиты. Тем более каждый должен осознать, почувствовать, почитать Конституцию. Нужна неколебимая система не только просвещения, но и смелости, терпения и ответственности». Из этого мы сможем сделать вывод, что понятия «конституционно-правовая ответственность» и «формирование конституционализма» являются двумя сторонами одного предмета и не могут существовать друг без друга. Ответственность в конституционном праве является фактором, влияющим на обеспечение реализации конституционно-правовых норм и других законов.

В теории условие наложения конституционно-правовой ответственности выдвинуто как определение общих требований, которые предъявляются к политическим деятелям и государственным служащим. В нем определено особое требование к государственным служащим, которые «... обещают выполнять Конституцию без колебания и должностные лица,

имеющие полномочия, в случае нарушения присяги уходят с поста” [10, с. 461–462].

Отделение конституционно-правовой ответственности от политической ответственности имеет и теоретическое, и практическое значение. Все должно быть в меру. Это обстоятельство стало актуальным в развитии Конституции Монголии. Основной фактор, влияющий на это, – нарушение Конституции органами и должностными лицами, которые обязаны соблюдать Основной закон [5, с. 42–45].

Политическая ответственность используется в международном праве и в науке конституционного права. В науке конституционного права она представляет собой принятие решений в соответствии с установленными процедурами согласно указаниям конституционного права и вид ответственности должностных лиц за результат своей деятельности. Основание политической ответственности – особое свойство, отличающееся от юридической ответственности с точки зрения оценивающего органа, заключается не в правовом нарушении, а результат их работы и действия невозможно признать. Под основными мерами политической ответственности понимают формирование обстоятельства изменения занимающей должности руководящих лиц (отставка до срока, прекращение полномочия государственных органов до срока, их формирование по-новому).

Процедура наложения политической ответственности может быть тщательно и детально разработана. Политическая ответственность имеет следующие варианты и формы: дисциплинарное взыскание, этическая и политическая ответственность. При наложении дисциплинарных взысканий могут применять индивидуальную форму замечания должностному лицу или публичное замечание. В политической жизни нашей страны наблюдается стремление к применению этической ответственности следующим образом. В случае если действия госслужащего наносят ущерб имиджу государственной службы, это должностное лицо должно дать объяснение своим действиям и, если считает нужным, принести извинения.

Если должностное лицо признает, что нарушил Конституцию, законы и этический устав, то, попросив прощения, может освободить занимаемую должность по собственному желанию. Если должностное лицо привлечено к этической ответственности, то оно освобождается от ответственности политической. Политическая ответственность является требованием этики к лицам, которые являются представителями властных органов. Член парламента (Великого государственного хурала) может выполнять функции спикера, вице-спикера, председателя постоянного комитета, премьер-министра, члена правительства, представитель гражданского хурала – функции председателя гражданского хурала, и в связи с этим наложение на него политической ответственности не будет основанием ограничить его право стать кандидатом на выборах [7, с. 154].

Рассмотрим обстоятельства и правовые регулирования наложения политической ответственности в Монголии:

13 статья Закона о коррупции. Основания проверки справки о доходах и собственности, наложения ответственности [2, ст. 13].

«...13.2. Справку о доходах и собственности члена Великого государственного хурала (ВГХ) проверяет Подкомитет по вопросам этики, справку о доходах и собственности, указанную в пункте 11.1.25 данного закона, проверяет Постоянный комитет по юридическим вопросам, основываясь на заявлении и апелляции, и в случае раскрытия нарушений уголовного характера передают соответствующим органам».

6 ст. Закона о Великом государственном хурале: в пункте 6.9.1: Одним из оснований отставки члена парламента является обнаружение при совершении преступления и арест на месте происшествия с вещественными доказательствами» [1, ст. 6.9.1].

Устав этики члена ВГХ: Приложение 34 постановления 2009 года [4, ст. 34].

Член ВГХ должен придерживаться норм законов о ВГХ, о порядке заседания ВГХ, о выборах ВГХ, о государственной службе, о коррупции.

Нормы этики, применяемые в служебной деятельности.

Нормы этики, связанные с нарушением интересов.

Нормы этики, связанные со справкой о доходах и собственности и служебной командировкой.

Нормы этики, связанные с наградами, памятными подарками.

Не следует думать, что в конституционном праве бессмысленно говорить о конституционном нарушении. Правовое нарушение со стороны выглядит как нарушение установленных правовых норм, искажение предъявляемых требований.

Суть заключается в том, что нарушены конституционализм, свойства правового государства, общественные правила, общественные и индивидуальные интересы. И поэтому следует рассмотреть конституционно-правовую ответственность в широкой сфере как явление нарушения общественных интересов и справедливости.

Основания наложения конституционно-правовой ответственности не должны существовать вне политической отрасли, так как, по мнению исследователей, эти основания имеют политические свойства.

Нарушение Конституции субъектом конституционного права будет являться деликтом закона. Некоторые исследователи постарались определить данное нарушение новыми понятиями, такими как «политические нарушения», «политическая ответственность».

Следует помнить, что отношения, регулируемые конституционным правом, имеют политические свойства. Признание ответственности политической партии за своих членов также относится к ним. Например:

В статье 21 Конституции ФРГ указано, что «в случае совершения деятельности против демократизации членами политической партии Федеральный конституционный суд считает настоящую партию неконституционной».

В статье 39.4 Федерального закона о политических партиях РФ указано, что «в случае если местное или первичное отделение политической партии не является юридическим лицом, установленную настоящим Федеральным законом ответственность за допущенные указанным местным или первичным отделением нарушения несет соответствующее региональное отделение политической партии».

Поэтому объективную ответственность можно считать специальной ответственностью, установленной согласно правилам конституционного права [14, с. 22–23].

Основываясь на вышесказанном, можно утверждать, что конституционно-правовая ответственность применяется с целью защиты Конституции, обеспечения соблюдения конституционно-правовых норм, влияния на общественно-политическую практику, уважения Конституции субъектами конституционно-правовых отношений, усиления эффективности правовых институтов.

Конституционно-правовая ответственность будет средством соблюдения правопорядка в стране, сохранения законности, защиты прав и свободы человека и развития демократизации. Конституционно-правовая ответственность имеет не только теоретическое, но и практическое значение [5, с. 39].

Конституционно-правовая ответственность (англ. «constitutional responsibility») в «Толковом словаре правовых терминов» академика С. Нарангэрэл определяется следующим образом: «Конституционно-правовая ответственность является одним из видов юридической ответственности, которая накладывается за конституционно-правовое нарушение, выражающая особенно негативные последствия субъекту, допускаяшему конституционно-правовые нарушения имеющие сложные политико-правовые свойства. Субъектами конституционно-правовой ответственности могут быть высшие должностные лица или органы высшей власти. Форма данной санкции аннулирование и воздержание актов конституционных нарушений согласно правилам импичмента, освобождение от поста, считать результаты выборов и всеобщих опросов недействительными, признать деятельность государственных органов и высших должностных лиц недостаточными, досрочно распускать некоторые органы власти» [13, с. 461–462].

Конституционно-правовая ответственность как самостоятельный институт объясняется следующими основаниями:

- способы и методы регулирования данного отношения;
- субъекты, принимающие участие в отношении;
- место конституционного права в правовой структуре;
- сущность права нелегальных деяний, не соответствующих Конституции;
- свойства санкции конституционного права;
- особая процедура реализации санкции.

Нарушение конституционного права – нарушение норм Конституции, но не имеющее состава нарушений преступного, административного, гражданского, дисциплинарного права, это преступное поведение субъекта конституционного права. Оно становится основанием наложения конституционно-правовой ответственности. Основания наложения конституционно-правовой ответственности с теоретической точки зрения делятся следующим образом:

1. Решение установления санкции нарушениям конституционного права субъектов, нарушивших нормы Конституции, полномочных органов и должностных лиц, будет процедурной стороной. Процедурную сторону следует отличать от стороны материального права. Процедурная сторона заключается в установлении юридических фактов, что высшие политические органы и должностные лица нарушили Конституцию, и соответствующих мер ответственности. Материальная сторона заключается в установлении факта противозаконного деяния.

Главные основания наложения конституционно-правовой ответственности могут реализовываться при осуществлении материальных и процессуальных норм.

Действует правовое регулирование наложения конституционно-правовой ответственности государственным органам и должностным лицам согласно основаниям, указанным в Конституции или в законе разрешения конфликтов в Конституционном суде. Для того чтобы наложить ответственность на субъекта, нарушившего Конституцию, обязательно должен быть объект данного отношения, так как в системе конституционно-правовой ответственности соответствующие полномочные органы занимают значительное место. Если не имеется процессуальных оснований, то невозможно возбудить конфликт конституционного права.

В этом случае для того, чтобы наложить ответственность, следует обуславливать материальные и процессуальные стороны. В отношении конституционного права незаконное деяние, противоречащее деятельности субъекта, становится материально-правовой стороной наложения конституционно-правовой ответственности. В юридической литературе материально-правовое регулирование, в котором перечислены основания наложения конституционно-правовой ответственности, определяют проявление нарушения конституции и отдельно рассматривает свойства. Эти термины используются во всем мире [12, с. 12].

По мнению российского ученого О. Е. Кутафина, в некоторых случаях основания наложения конституционно-правовой ответственности могут стать нарушениями норм отраслевых прав. Например: согласно статье 84 Уголовного кодекса РФ, «лица, принимающие участие в деятельности партии, которой наложено вето Конституционным судом, получит наказание быть осужденным до 5 лет». А в Уголовном кодексе Республики Венгрии: «...лидеру неконституционной партии наложить наказание быть осужденным до 1 года».

Рассмотрим примеры определения конституционно-правовой ответственности как специальной формы ответственности в Конституциях и постановлениях некоторых стран.

В статье 198 Конституции Польши непосредственно отражена конституционно-правовая ответственность: «... указан список субъектов, которые должны нести ответственность в процессе осуществления должности». Конституционное право имеет свой институт юридической ответственности.

В качестве подобного примера можно привести решение Палаты представителей США от 24 июля 2002 года об исключении из своего состава конгрессмена, обвиненного во взяточничестве, препятствовании правосудию и налоговых нарушениях, в соответствии с разделом 5 статьи 1 Конституции США.

Поэтому конституционно-правовая ответственность определяется следующими свойствами, и это полезно для различения конституционно-правовой ответственности от других видов ответственности:

Применяется государственное и равное ему принуждение.

Должны быть обстоятельства нарушения Конституции, т.е. деяние и бездействие, связанные с нарушением Конституции.

На субъекта, нарушившего Конституцию, накладывается конституционно-правовая ответственность.

Существуют особое регулирование, которое осуществляется соответствующими органами в кругу их полномочия, и полномочный субъект, который накладывает ответственность.

Если не будет конкретно отражена конституционно-правовая ответственность в нормативных правовых актах, теория юридической ответственности в юридической науке, развитие понятия наложения конституционно-правовой ответственности в дальнейшем замедлится и не будет применяться в практике. Существует такая особенность, что в случае применения правовых норм данные правовые отношения формируют основу развития настоящего раздела науки. Ответственность является основным критерием установления статуса субъекта, на которого накладывается конституционно-правовая ответственность. Мы согласны с этим мнением, впервые выдвинутым российским ученым Н. А. Богдановой.

В юридической науке конституционно-правовая ответственность может определяться следующим образом: действие наложения конституционно-правовой ответственности соответствующими полномочными органами согласно Конституции и другим законам в результате проведения действий, превышающих субъективное регулирование или вне сферы данного регулирования, предоставленных субъекту конституционного права нормами Конституции. Одним словом, выражается нормами, обязующими наложить ответственность и принять меры принуждения от имени Конституции [3, ст. 66].

Для наложения конституционно-правовой ответственности следует обеспечить состав следующих правонарушений. К ним относятся:

-
- Субъект (лицо, на которого будет наложена ответственность, правонарушитель).
 - Основания (причины совершения конституционного правонарушения).
 - Соответствующие полномочные органы (субъект, имеющий право наложения ответственности).
 - Меры ответственности (санкции за нарушение Конституции, которые накладываются на субъекта).
 - В случае отсутствия одного из этих составов невозможно наложить конституционно-правовую ответственность.

Понятие наложения ответственности в конституционном праве есть возложение обязанности согласно Конституции полномочному субъекту и самой важной функцией является поведенческая функция [3, с. 23].

На субъекта, нарушившего Конституцию, обязаны наложить наказание, и конституционно-правовая ответственность помогает в соответствующей мере управлять поведением участников данного отношения. С целью недопущения в будущем правонарушений выполняется профилактическая функция.

Хотя эти функции не указаны в Конституции, все эти понятия выносятся из ее статей. С другой стороны, основания конституционно-правовой ответственности не должны опираться на мнение власти и политической силы, которая правит государством. И поэтому «высшая нравственность» не должна служить критерием конституционно-правовой ответственности.

Некоторые исследователи основания конституционно-правовой ответственности сформулировали следующим образом: «независимо от того, нарушены ли правовые нормы, деянием и бездействием, могущим причинять ущерб государству, возможно наложить конституционно-правовую ответственность». Имеется несколько причин, по которым нельзя согласиться с данной формулировкой.

Во-первых, эту формулировку возможно применять при любых правонарушениях, она не выражает основания наложения конституционно-правовой ответственности и ее особые свойства.

Во-вторых, упоминание негативных последствий и санкций не только уменьшает основания наложения конституционно-правовой ответственности и сферу применения данного понятия, но и искажает их. Меры, принимаемые конституционным государством, необязательно могут быть связаны с негативными последствиями. Большинство мер конституционно-правовой ответственности в некоторых случаях имеют формальный состав.

В-третьих, за конституционное нарушение возможно привлечение к политической и конституционно-правовой ответственности. Однако сложно найти различия этих двух видов ответственности и трудно отличить конституционно-правовую ответственность от других видов общественной ответственности. В зависимости от сущности общественных

отношений, которые регулируются конституционными нормами, основания конституционно-правовой ответственности возможно сформулировать следующим образом: конституционные правонарушения – деяние или бездействие, противоречащие конституционно-правовым нормам. Эти деяния или бездействие нарушают права и интересы, защищенные Конституцией. К конституционным правонарушениям относится любое деяние, искаженное от определенного порядка, нарушившее вето или установленные нормы.

И поэтому конституционные правонарушения являются одного рода незаконными деяниями.

Примеры конституционных правонарушений:

Посягательство на конституционный режим.

Конституционное правонарушение (нарушение конституционно-правовых актов и органических законов).

Невыполнение решений Конституционного суда.

Нарушения индивидуальных и гражданских прав, свобод и интересов.

Нарушение присяги.

Невыполнение формальных и содержательных требований, указанных в Конституции.

Злоупотребление властью и полномочиями.

Утеря доверия.

Действия, противоречащие общественным и государственным интересам.

Несоответствие полномочий.

Безнравственные действия.

Измена государству.

Совершение субъектом деяний, противоречащих Конституции.

Заключение

Процедурной стороной оснований конституционно-правовой ответственности является решение установления санкций субъекту конституционного правонарушения, вынесенных полномочным субъектом или полномочным органом. Процедурную сторону оснований следует отличать от материально-правовой стороны. Процедурная сторона заключается в том, чтобы установить юридические документы, меры соответствующей ответственности Конституционного суда. Материальная сторона заключается в том, что установить деяния противоречащие Конституции. В настоящее время возможно определить конституционные правонарушения только на основе научного исследования и анализа.

Литература

Законы и постановления

1. Закон о Великом государственном хурале // Государственное сообщение. – 26.01.2006.

-
2. Закон о коррупции // Государственное сообщение. – 06.07.2006. – № 35.
 3. Конституция Монголии. – Улан-Батор, 1992.
 4. Правила этики членов Великого государственного хурала // Государственное сообщение.
Источники на монгольском языке
 5. Азжаргал Т. Наложение конституционно-правовой ответственности согласно порядку Конституционного суда Монголии // Право. – 2015. – №2 (32).
 6. Азжаргал Т. Основания и порядок наложения конституционно-правовой ответственности деяниям, нарушившим конституционный порядок // Право человека. – 2015. – № 2. – С. 39.
 7. Дэмбэрэл Д. К вопросу юридической ответственности // Общественное развитие: вопросы и решения: сб. тез. – Улан-Батор, 2017. – С. 154.
 8. Нарангэрэл С. Толковый словарь правовых терминов. – Улан-Батор, 2000.
 9. Чимид Б. Актуальные вопросы конституционного права Монголии // Почтение закона. – 2011. – №4 (35).
 10. Чимид Б. Знание о Конституции. – Улан-Батор, 2008.
 11. Энхбаатар Ч. и др. Анализ, проведенный в реализации Конституции Монголии 1992 года.
Источники на иностранных языках
 12. John C., Jeffries Jr. The Liability Rule for Constitutional Torts // University of Virginia School of Law. September 2012.
 13. Szigeti A., Donahue T. J. Constitutional Responsibility // Working Paper Version of 24 March 2008.
 14. Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование. – М., 2005.

T. Azjargal, Lecturer, department of law theory, Law and Social Science Institute, the Law Enforcement University, doctor degree program student at Law school, National university of Mongolia, Ulaanbaatar, Mongolia.

E-mail: azaa_bti@yahoo.com

Т. Азжаргал, Преподаватель кафедры теории права Института права и общественных наук Университета правоохранительной службы, докторант Юридического института Национального университета Монголии, Улан-Батор, Монголия.

**Турар Рыскулов и его деятельность в качестве представителя
Коминтерна в Монголии (1924–1925)**

В настоящей статье авторы предприняли попытку определить деятельность Т. Рыскулова в Монголии, опираясь на материалы, хранящиеся в Российском историческом архиве, Центральном архиве Монголии и Центральном архиве документов Монгольской Народно-Революционной Партии. Исследуются предпосылки и условия выбора Монголией, которая в 1911 г. провозгласила независимость, своего политического будущего, которое в 1921 г. оказалось связано с Россией и позднее – с Советским Союзом. Автор приходит к промежуточному выводу о том, что единственным реальным способом приобретения независимости страны являлось установление дружественных связей с Советской Россией. Ошибки теоретико-практического характера, допущенные правительством Монголии в середине 1920-х гг. поставили страну в затруднительное положение. Позиция руководства СССР сводилась к тому, чтобы Монголия выбрала некапиталистический путь развития, что привело к отстранению оппозиционеров этой точки зрения и их казни. Ключевую роль в этом играл Коминтерн, представителем которого в 1924 г. стал Т. Рыскулов, наделенный фактически неограниченными полномочиями принимать решения и действовать от имени международной коммунистической организации. Однако его конфликт с Э. Ринчино привел к его изгнанию из Монголии.

Ключевые слова: Турар Рыскулов, Коминтерн, Монголия, некапиталистический путь развития, государственный суверенитет

© I. Saruul
© D. Enkhsetsag

**Turar Ryskulov and his activities as a representative of the Comintern
in Mongolia (1924–1925)**

The authors attempted to determine the activity of T. Ryskulov in Mongolia in this article, based on materials stored in the Russian Historical Archives, the Central Archive of Mongolia and the Central Archive of Documents of the Mongolian People's Revolutionary Party. There are explored preconditions and conditions for the choice of Mongolia of its political future, which in 1911 proclaimed independence and in 1921 was linked to Russia and later - to the Soviet Union. The author comes to an intermediate conclusion that the only real way to gain the independence of the country was to establish friendly ties with Soviet Russia. Errors of theoretical and practical nature, made by the government of Mongolia in the mid-1920's put the country in a difficult situation. The position of the leadership of the USSR was to ensure that Mongolia chose a non-capitalist path of development, which led to the removal of opposition members and their execution. A key role in this was played by the Comintern, whose representative in 1924 was T. Ryskulov, endowed with virtually unlimited powers to make decisions and act on behalf of the international communist organization. However, his conflict with E. Rinchino led to withdrawal from Mongolia.

Key words: Turar Ryskulov, Comintern, Mongolia, non-capitalist development path, state sovereignty

В XX веке Монголия совершила переход к рыночной экономике, от многолетней хозяйственной отсталости и бедности, национального порабощения и иностранного господства к независимому государству, достигла национального процветания; от несвободы, необразованности к демократии, свободе, современной культуре и цивилизации; стала независимой страной, активно участвующей в решении важных международных вопросов. Все эти преобразования были связаны с монгольскими революциями: национальной революцией 1911 года, национально-демократической революцией 1921 года и демократической революцией 1990 года.

Революция 1921 года освободила страну от иностранных захватчиков, восстановила ее независимость и целостность, искоренила национальную отсталость, внесла большие изменения в общественно-экономическую и культурную сферы, дала реальную возможность идти в ногу с социальным прогрессом и достижениями мировой цивилизации.

Расположение Монголии между южным и северным соседями – Китаем и Россией, оказало существенное влияние на выбор монголами пути своего развития. В начале XX века реальным способом приобретения не-

зависимости страны являлось установление дружественных связей с Советской Россией.

Исследователи считают, что в ситуации выбора своего пути развития у Монголии имелись следующие варианты:

- выбрать путь социального прогресса и развития, сохранив культурные традиции;
- определить путь развития страны под влиянием революционных процессов, происходящих в России, стремясь к социализму;
- развиваться по капиталистическому пути.

Монголия ставила перед собой задачи: защищать национальную независимость, сохранить и возвеличить нацию, усовершенствовать традиционную кочевую культуру и цивилизацию в соответствии с современными требованиями, развивать экономику.

При изучении первых партийных документов видно, что Монголия сделала выбор в пользу постепенного формирования новой системы гражданско-демократического общества при сохранении национальной независимости.

Ориентация, выбранная Монголией, и меры ее осуществления характеризуются следующими положениями: привести в надлежащее состояние экономику страны с учетом отсталости общественно-производительных сил страны, развивать традиционное скотоводство, создать основы промышленности, развивать транспорт, связь и торговлю в соответствии с состоянием мирового развития, осуществлять преобразование общественных сфер, отдавая предпочтение коренным интересам бедных и средних слоев населения, просвещать народ, развивать культуру и образование, иметь дружественные отношения с зарубежными странами, пользоваться содействием Советского Союза и Коминтерна.

В середине 1920-х годов из-за ошибок теоретико-практического характера, допущенных правительством, Монголия оказалась на перепутье в выборе дальнейшего пути развития. На это оказали негативное влияние внутренние и внешние обстоятельства, а также рекомендации Советской России и тенденции строительства социализма. Кроме того, Коминтерн, штаб-квартира которого находилась в Москве, его секретариат, работавший на Дальнем Востоке, и назначенные им представители принимали активное участие в государственных, партийных, военных и гражданских сферах, навязывая монгольскому народу свою точку зрения.

В первые годы революции между национально-демократической и коммунистической силами выявились расхождения во взглядах на развитие страны. Коминтерн усилил эти противоречия и предпринял попытку строить социализм по-советски. В середине 1920-х годов изменилась либералистическая политика первых руководителей Советского государства В. И. Ленина и Л. Д. Троцкого по отношению к Монголии, представители Коминтерна настаивали на том, чтобы Монголия выбрала некапиталистический путь развития, отстраняли от власти монгольских руководителей,

которые отказались принимать эту позицию. Были казнены руководители монгольской революции Д. Бодо (1920), С. Данзан (1924), а в 1923 году умер Д. Сухэ-Батор.

Коминтерн и Советская Россия оказывали давление на руководство Монголии, делая акцент на выборе некапиталистического пути развития, и вмешивались во внутренние дела страны, активно организовывали работу по назначению и увольнению руководящих работников.

Имелось несколько причин назначать представителей Коминтерна в Монголии, и эти причины были связаны с решением многих кардинальных вопросов: сосредоточение политической власти в руках Сталина и изменение политики по Монголии, обострение противоречий с китайцами, договор 1924 года между Советским Союзом и Китаем, урегулирование вопросов независимости Монголии в соответствии с интересами Коминтерна и Советского Союза, ограничение деятельности людей с национально-демократическими убеждениями, осуществление политики Коминтерна, укрепление влияния и позиции Советского Союза в Монголии.

Советский государственный деятель в Средней Азии и Казахстане и активный участник национально-освободительного восстания 1916 года и Октябрьской революции 1917 года Турар Рыскулов (1894–1938) в 1924–1925 годах работал полномочным представителем Коминтерна при ЦК МНРП, находясь в Монголии в служебной командировке.

О.М. Коныратбаев, С. Бейсембаев, С. Кульбаев, А. Кошанов, О. Сабден, А. Догалов [1] и А.В. Устинов [2] написали научные труды, статьи и доклады о Т. Рыскулове, о его борьбе за независимость и свободу казахского народа. А.В. Устинов составил его биографию, описал партийно-государственную деятельность, его работу по линии Коминтерна в Монголии, опираясь в основном на источники на русском языке, но не используя монгольские архивные материалы.

Поэтому мы поставили перед собой задачу изучить деятельность Рыскулова в Монголии, опираясь на материалы, хранящиеся в Российском историческом архиве, Национальном центральном архиве Монголии и в Центральном архиве документов МНРП, и труды исследователей.

Более 10 докладов, высланных Рыскуловым в Восточный отдел Исполнительного комитета Коминтерна, в которых он отчитывался о своей деятельности в Монголии, представляют большой интерес для исследователей монголо-советских отношений того времени, политики, проводимой Коминтерном в Монголии [3].

Для изучения деятельности Т. Рыскулова в Монголии мы использовали документы МНРП, материалы съездов, пленумов, коференций, постановления заседаний президиума ЦК МНРП, переписку, воспоминания политиков. Главные материалы исследования представляют собой документы, хранящиеся в фонде № 4 Центрального архива документов МНРП, в Центральном архиве Монголии, постановления заседаний президиума ЦК МНРП, рукописи и другие официальные документы.

Монгольские историки отмечали, что «Э. Д. Ринчино, Т. Р. Рыскулов сыграли роль в обострении борьбы внутри МНРП» [4]. Ц. Батбаяр [5] при изучении вопросов о внешнем положении и независимости Монголии 1920-х годов также рассматривал деятельность Т. Рыскулова. Ч. Дашдаваа [6] включил основные факты в сборник документов о Коминтерне и Монголии.

В 1924 году Рыскулов был направлен в Монголию в качестве уполномоченного представителя Исполкома Коминтерна. Это решение Президиума ИККИ было подписано генеральным секретарем Исполнительного комитета Коммунистического интернационала. Рыскулов был наделен неограниченными полномочиями принимать решения и действовать от имени международной коммунистической организации. 6 октября 1924 года президиум ЦК МНП в составе Амара, Чойбалсана, Жадамбы, Хаянхирвы, Жамьяана, Гэлэгсэнгэ торжественно принимал уполномоченного представителя Коминтерна, тов. Рыскулова. Т. Рыскулов приветствовал их от имени Коминтерна: «Я – представитель Коминтерна, заведующий Средневосточным отделом ... согласно рекомендации Коминтерна помогу всякому делу вашей партии и действовать буду в полном согласии с вашими товарищами» [7]. Тов. Дамбадорж излагал «Свидетельство» [8] в переводе.

Состоялось заседание президиума МНП, на котором председатель ЦК МНП тов. Дамбадорж, выразив от имени МНП благодарность за прибытие тов. Рыскулова, выступил с речью: «Указание Коминтерна соответствует постановлению третьего съезда нашей партии». Член президиума ЦК МНП [9] Б. Цэрэндорж: «Тов. Рыскулов поможет разработке и улучшению дела нашей партии в соответствии с нынешним положением». Президиум постановил: «Так как рекомендации Коминтерна равноценны постановлению III съезда МНП, исполнять общие дела Коминтерна в соответствии с доктриной Коминтерна» [10].

Т. Рыскулов работал в Монголии с 6 октября 1924 года до июля 1925 года, выслал 12 докладов в Исполнительный комитет и Средневосточный отдел Коминтерна. Темы докладов включены в список документов о Монголии, переданный Т. Рыскуловым уполномоченному представителю Коминтерна Амагаеву. В этих докладах Т. Рыскуловым затронуты вопросы о положении дел МНП, правительства, Союза революционной молодежи, о политике, которую должен проводить представитель Коминтерна (2 ноября 1924 года), о Великом народном хурале (5 декабря 1924 года), об отношениях с Китаем, Ринчино и другие вопросы (5 декабря 1924 года), о Внутренней Монголии, о товариществе взаимопомощи (24 декабря 1924 года), о чистке внутри партии, о двери (1 января 1925 года), о товариществе взаимопомощи, о пленуме ЦК (17 января 1925 года), о программе партии и других вопросах партии и правительства (6 февраля 1925 года), о внутренней работе партии и программе партии (1 марта 1925 года), о соглашении, заключенном с Фэн Юй-Сяном, об отношении к партии Гоминьдана, о Ванчин Богдо (13 мая 1925 года), об отношениях представителя в Монголии и уполномоченного представителя, о вопросах о

возвращении представителя Коминтерна, о проблемах, связанных с Ринчино, и их причинах (23 июня 1925 года).

На 31-м заседании президиума ЦК МНП 15 октября, обсудив просьбу Рыскулова, постановил назначить помощника, секретаря, водителя, предоставить ему юрту, в которой он будет вести дела [11].

Т. Рыскулов, как только приехал в Монголию, тщательно изучил политическое, экономическое положение страны и выслал Д. З. Мануильскому и В. С. Войтинскому первый доклад «О делах МНП, правительства, Союза революционной молодежи, о политике, которую должен проводить представитель Исполнительного комитета Коминтерна» (2 ноября 1924 года) [12]. Т. Рыскулов определил задачу и направления своей деятельности: работа по Союзу молодежи, партийная работа, работа по государственному строю и др.

1. Вопросы по отношениям между партией и Союзом революционной молодежи.

Он считал вопросы по отношениям между партией и Союзом революционной молодежи одним из основных направлений своей деятельности, подробно высказал свое мнение о них и о Союзе монгольской революционной молодежи: «Три года уделял серьезное внимание Союзу молодежи и стремился сделать его настоящей революционной партией на смену народной партии. Даже МНП именно так не могла проникнуть в глубину народа. Только сейчас готовятся работать среди народа. Кочевые народы пока остаются оторванными от партии, от молодежи. Более того, пропаганда против молодежи со стороны партии произведет на население плохое впечатление» [13].

2. Монгольская народная партия и Т. Рыскулов.

Одним из событий в политической жизни Монголии является создание первой политической партии. В первые годы революции партия была организационно укреплена и оставалась политической силой, влияющей на жизнь страны. В ходе определения перспективы развития страны и углубления революционных задач на уровне государственного и партийного руководства стали проявляться противоречия, которые осложнили политическую жизнь страны.

С 1922 по 1923 год споры о путях развития Монголии привели к возникновению новых противоречий. Увеличилось воздействие Коминтерна и Советской России, появилась тенденция к изменению национально-демократической ориентации. Хотя в данное время руководители Монголии поставили перед собой задачу укреплять независимость страны, ликвидировать отсталость, объединить монгольский народ, все они имели разные взгляды на способы и пути их осуществления, силы, на которые можно было опереться. В частности, сторонники национальной демократии считали нужным постепенно, осторожно осуществлять социально-экономические мероприятия, учитывая национальные особенности и уровень развития страны, укреплять руководящую роль государства, установить широкие связи с зарубежными странами. А «левые» стремились по-

ставить на первое место такие задачи, как проведение глубоких социальных преобразований при поддержке Коминтерна и Советской России, продвижение по социалистическому пути развития, усиление влияния партии.

В 1924 году сторонники «левого» крыла (Коминтерна и Советской России) победили, их влияние на партийную и государственную жизнь усилилось, но во главе с Б. Цэрэндоржем, Ж. Цэвэном, придерживающимися национально-прогрессивных взглядов, проводили разумную политику, тратили много усилий в борьбе за независимость Монголии. Противоречия внутри партии имели как открытый, так и латентный характер. В октябре 1924 года в Ургу приехал Т. Рыскулов, назначенный представителем Исполнительного комитета Коминтерна в Монголии.

В рекомендациях руководства Коминтерна была подробно раскрыта роль МНП. Т. Рыскулов в докладе «О политике, которой должны придерживаться представители Коминтерна в Монголии» рассказал о МНП и фракции Цэрэндоржа, «левом» крыле, о работе ЦК МНП, очередных задачах МНП, помощи и поддержке Коминтерна и своей роли: «Относительно нашего влияния на монгольскую политику, нашей линии: укреплять наше влияние на линию партии – это совершенно правильно. Важно полностью осуществлять запланированные мероприятия ... год тому назад, еще раньше надо было стремиться превратить партию, в какой-то мере закаленную и верную нам, и через нее можно было бы руководить делами Монголии ... очень плохо работали» [14].

Т. Рыскулов подробно охарактеризовал работу «левого» крыла партии, состоящего из людей, которые придерживаются прогрессивных взглядов, молодежи и ее ведущих представителей, перечислил их концепции, слабые стороны и т. д. Также он указывал, что «левые» представляют собой единственную фракцию, близкую к Коминтерну по взглядам.

Т. Рыскулов, приехав в Монголию, начал работать по рекомендациям, которые дал Коминтерн, придерживаясь своей позиции. Так как монголы думали, что он просто специалист-наставник, они стали безразлично относиться к его рекомендациям и докладам, считая, что можно принимать и опровергать их. Т. Рыскулов доложил высшему руководству: «Работаю, как пользуясь полномочиями, которые дал Коминтерн, так и опираясь на опыт работы в национальных республиках, на знание кочевой жизни, поскольку сам я выходец из кочевников».

Имеются сведения о том, что Т. Рыскулов выдвинул предложение разработать новую программу МНП, принял Дугаржава на работу в качестве переводчика для того, чтобы тот помог ему при переводе программ КПП [15]. Рыскулов работал в составе специальной комиссии по контролю над новой программой. 7–9 марта 1925 года состоялся пленум ЦК МНП [16], на котором были утверждены программа и Устав МНП и вынесено решение о чистке в рядах партии. Словом, представитель Коминтерна Т. Рыскулов сыграл ключевую роль в разработке и утверждении второй программы МНП, цели которой соответствовали задачам и поли-

тике Коминтерна. Данный пленум постановил МНП переименовать в МНРП [17].

Т. Рыскулов высказал ряд мнений по изменению приемов партийной работы [18]. В частности он считал, что необходимо организовать краткосрочные и постоянные курсы, в частности курсы инспекторов в Урге, и учредить школу партии, в связи с чем послал письмо Коминтерну по «отправлению Коняева учителем в школу партии» [19].

Т. Рыскулов о государственном строе Монголии

Когда Рыскулов был назначен представителем Коминтерна в Монголии, перед страной стояли сложные задачи: необходимо было созвать Великий хурал, провозгласить республику, составить и утвердить первую Конституцию и т.д. Причина направления его в Монголию прямо связана с этим. Т. Рыскулов внимательно наблюдал за политическим положением, за деятельностью монгольских руководителей и направлял свои действия на то, чтобы решить исход событий выгодно для Коминтерна и Советского Союза. Это очевидно из протоколов за октябрь, ноябрь, декабрь 1925 года, где он выражал свою позицию, и в некоторых случаях по его инициативе были внесены изменения в решения партийных и государственных вопросов.

Хотя было много расхождений во мнениях, 8–29 ноября 1924 года в столице был созван первый Государственный хурал. Это было событием, имеющим историческое значение:

- Было законно утверждено принятие республиканского строя, отменена царская власть и созданы Великий государственный хурал и Малый государственный хурал для осуществления парламентаризма.
- Монгольский народ впервые в своей истории принял первую Конституцию.
- Впервые были провозглашены права и свободы человека.

Уполномоченный представитель Коминтерна Т. Рыскулов [20] принял участие в работе Хурала и выступил с речью [21], которую включили в подробный отчет первого Государственного хурала. Также Т. Рыскулов высказывал предложение о столице Монголии: «А что, если назвать в соответствии с духом нашего времени Улан-Батором – Красным Богатырем?» [22].

Кроме государственных, партийно-политических вопросов Т. Рыскулов обратил внимание на экономическую жизнь Монголии. Он считал, что укрепление воздействия Советского Союза на экономику Монголии – это тема, о которой он обязательно должен высказать свое мнение. Он уделил большое внимание вопросам, встающим перед экономической жизнью Монголии и говорил о народной центральной кооперации и банке: банк, выполняя полезную роль, станет экономическим фундаментом для претворения политической линии [23].

Отношения МНРП и гоминьдановской партии, ККП и Т. Рыскулов

В начале XX века позиции российских революционеров по вопросу Монголии имели принципиальные различия. Из речи, статьи, написанных Троцким, и записей одного из китайских руководителей Чан Кайши видно, что Л. Д. Троцкий (1879–1940) неоднократно отмечал: «Монголия – это независимая страна». Некоторые исследователи считают, что если бы дело В. И. Ленина продолжал кто-то другой вместо И. Сталина, например Л. Д. Троцкий, то условия, в которых решались бы вопросы о независимости Монголии согласно международному праву, могли быть гораздо лучше.

Очевиден интерес новых руководителей Советского Союза – использовать Монголию для решения трех основных задач: Монголия будет буферным государством, полем вероятной войны, союзником и плацдармом революции на Востоке.

В 1925–1928 годах курс, проводимый Коминтерном относительно Монголии, был подчинен победе китайской революции, особенно желанию создать единый фронт между гоминьдановской партией и Китайской коммунистической партией. Очевидно, что с помощью политики, проводимой в Китае, ВКП(б) хотела через представителя Коминтерна в Монголии укреплять позиции Советского Союза в Монголии, решать вопросы независимости Монголии в своих интересах.

31 мая 1924 года было подписано соглашение «О общих принципах регулирования вопросов между СССР и КНР». Народный комиссар иностранных дел Г. Чичерин сообщил в телеграмме: «СССР признает то, что Монголия является составной частью Китая, и уважает суверенитет Китая ... выводит своих войск из Монголии».

Состоялось заседание монгольского правительства и президиума ЦКП, на котором партийно-правительственные деятели Монголии С. Данзан, Ц. Жамсран, А. Амар высказали свои позиции: советская сторона поступает, как двурушник, за спиной Монголии ... заключила соглашение уничтожить независимость Монголии ... никоим образом, никак не признавать, если выдвинется требование, то поборемся, сопротивляясь силой войск».

В этой ситуации для Советского Союза важно было сделать положительные шаги относительно как внутреннего, так и внешнего положения Монголии и отношений между тремя государствами: Китаем, Монголией и Советским Союзом. СССР осуществлял свои задачи через представителя Коминтерна Т. Рыскулова.

Хотя правительство Китая было заинтересовано в укреплении своих позиций в Монголии, из-за внутренней военно-политической обстановки и противоречий между группировками оно не имело возможности полностью осуществлять намеченную политику. В Северном Китае сыграла главную роль позиция Фэн Юйсяна и Чжан Цзолиня, которые считали, что укрепление отношений с гоминьдановской партией Китая – важный шаг для МНРП. Постановлением заседания президиума ЦК МНРП от 16

марта 1925 года был утвержден состав представителей во главе с А. Амаром, в который входили член президиума ЦК МНРП Г. Гэлэгсэнгэ, первый министр внутреннего министерства Ц. Наваннэрэн [24]. А так как из Москвы Чечерин прислал телеграмму, в которой говорится о назначении Т. Рыскулова, постановлением 17-го заседания президиума ЦК МНРП от 23 марта 1925 года в состав представителей дополнительно включили представителя монголо-казаков Хасагбая, члена Малого государственного хурала Тэвэгта Урайнхая. В состав представителей включать человека из Советской России было незаконно, поэтому представителя Коминтерна в Монголии Т. Рыскулова назначили под псевдонимом Хасагбай как представителя монголо-казаков, а Тэвэгта командировали в качестве переводчика [25]. На заседании также обсуждали командированных представителей и другие вопросы [26]. Задача представителей ЦК МНРП состояла в том, чтобы заключить соглашение с Фэн Юйсяном по вопросам независимости Монголии. Т. Рыскулову и Б. Цэрэндоржу поручили разработать предварительную рекомендацию для представителей.

13 мая 1925 года Т. Рыскулов послал в Восточный отдел Коминтерна отчет на 59 страницах, в котором весьма подробно было написано о визите монгольских представителей, позициях, которых придерживаются представители Монголии и Китая [27]. Этот отчет хранится в Государственном архиве России. В нем описаны внешнее и внутреннее положение Монголии того времени, позиция Советской России, отношения между Монголией, Китаем и Россией, деятельность и роль представителя Коминтерна Т. Рыскулова.

Т. Рыскуловым было упомянуто: «Я был одет в монголо-китайском стиле и показывал себя как неактивный сельский человек... Тэвэгт (переводчик с киргизского языка) сидел так, чтобы Галанг сидел на другой стороне, и узнал все, что говорили. Амар всегда сидел за Тэвэгтом, и через него я давал совет Амару (незаметно), когда это было необходимо» [28]. Это служит доказательством того, что Т. Рыскулов играл ключевую роль в этой встрече. Также он сказал: «Мое впечатление от результатов встречи монгольской делегации с Фэном было очень высокое. Визит и переговоры монгольской делегации были своевременными и успешными. В результате этих переговоров выиграют все три стороны, наряду с возможностью достижения успеха в нашей политике развития китайской революции. Это доказывает, что он влиял на решение вопросов революции и независимости Монголии в пользу Советского Союза и Коминтерна.

Турар Рыскулов и Элбэгдорж Ринчино

История Монголии того времени и связанные с ней архивные материалы, а также доклады, письма и речи Т. Рыскулова свидетельствуют о том, что полномочный представитель Коминтерна в Монголии Т. Рыскулов и Э. Ринчино имели расхождения по многим вопросам, что стало причиной окончания миссии полномочного представителя Коминтерна в Монголии и послужило поводом возвращения Т. Рыскулова в Москву.

Т. Рыскулов упомянул о конфликтах в сфере государственного и партийного руководства после удаления группы Данзана из политической жизни: «В настоящее время самая сильная группа, которая руководит партийными центрами и считается многообещающей, – это «левое» крыло Народной партии, большинство членов которого входят также в Союз молодежи. В это крыло входит Ринчино и пока выполняет почти руководящую роль» [29]. Таким образом он подчеркнул, что Ринчино начал играть важную роль в политической жизни Монголии.

Э. Ринчино и Т. Рыскулов стали спорить по любым [почти по всем] вопросам, которые рассматривались на партийном и правительственном уровнях. Во время этих ожесточенных споров монгольские лидеры «на заседании просто сидели и молча смотрели на то, что как они конфликтуют между собой».

Л. М. Караханд в своем письме отметил, что в позициях Э. Ринчино и Т. Рыскулова были существенные разногласия в вопросах внешней политики Монголии и в вопросе о налаживании контактов с Сунь Ятсеном и китайскими коммунистами и о возможных переговорах с Фэн Юйсяном [30]. Вскоре руководству в Москве пришлось отозвать не только Э. Ринчино, но и Т. Рыскулова тоже.

В постановлении 33-го секретного заседания Президиума Центрального комитета МНРП от 15 мая 1925 г. были указаны причины отзыва представителей Коминтерна в Монголии: главной причиной был назван конфликт между представителями Коминтерна в Монголии Т. Рыскуловым и тов. Ринчино, «борьба между ними при обсуждении любого дела превосходила норму и приводила к задержке работы Центрального комитета», «их разногласия вызвали конфликт между членами Центрального комитета, что привело к тому, что многие члены партии совершили несоответствующие действия», «Т. Рыскулов стремится вести любое дело один», «поведение Т. Рыскулова импульсивное и не может принести выгоду для достижения цели данного управления, а также для дела партии и монголов», «конфликт между Э. Ринчино и Т. Рыскуловым может привести Центральный комитет к беспорядкам» [31]. Таким образом, было принято решение обратиться к Коминтерну с просьбой об отзыве Рыскулова и отправить Ринчино в Москву. В целях разрешения этого вопроса 6 июня того же года специально назначенный представитель Г.В. Войтинский приехал в Ургу.

В связи с вынесением решения об отзыве 20 мая 1925 года Т. Рыскулов в письме обратился ко всем членам и заместителям председателя Центрального комитета МНРП, а именно... ко всем членам Центрального комитета Союза революционной молодежи и членам заседания Президиума, и подробно отчитался о выполненной им за девять месяцев работе в Монголии в качестве полномочного представителя Коминтерна, ... отметил, что все дела, в которых он лично участвовал, были одобрены Коминтерном. Он выразил мнение, что постановление Центрального комитета об отзыве представителя Коминтерна является проявлением непризнания

Рыскулова, а также проявлением неуважения к Коминтерну... не может это сравнить с отзывом тренера-чиновника из какого-либо органа... нет какого-либо обоснования и факта» [32]. Конфликт между ним и Ринчино стал главной причиной, указанной в постановлении Центрального комитета МНРП об отзыве представителя Коминтерна. Поэтому он перечислил вопросы, по которым он конфликтовал с Ринчино, изложив их в 18 пунктах [33], в которых он подтвердил и доказал свою правоту в главных вопросах. Тем не менее Президиум Центрального комитета НРП не изменил своего решения.

10 июля 1925 года на 39-м заседании Президиума Центрального комитета МНРП [34] Центральным комитетом МНРП было принято постановление, в котором было дополнено постановление 33-го заседания Президиума Центрального комитета МНРП от 16 июня 1925 года. В данном постановлении указывалось: «Известно, что назначенный Коминтерном тов. Рыскулов оказал содействие в партийных и государственных делах после его прибытия в Монголию, тем не менее ... в последнее время товарищ Рыскулов и член Президиума Центрального комитета Ринчино постоянно конфликтуют между собой, и из-за конфликта в главной политике по партийным и государственным делам ... стали все больше оказывать давление на членов Центрального комитета. Такая ситуация может быть вредной для любых дел нашей партии, проведенных по инструкции Коминтерна, и борьба между Рыскуловым и Ринчино может привести Центральный комитет в беспорядок, и поэтому было принято решение обращаться к Коминтерну с просьбой о вызове товарища Рыскулова назад и назначать в место него другого представителя, и отправить товарища Ринчино в Москву» [35].

Также в постановлении было указано, что «не имеют возражение против временного назначения товарища Амгаа [Амагаева] на должность представителя Коминтерна в Управлении Монгольской народной революционной партии, а также не имеют возражений против того, что Амагаев вступил в должность представителя Коминтерна и одновременно вел другие дела» [36].

13 августа 1925 года Восточным отделом Исполнительного комитета Коммунистического интернационала был рассмотрен доклад о работе Т. Рыскулова в Монголии и сделан вывод о том, что «деятельность, проведенная товарищем Рыскуловым в Монголии, была правильной и верной и он выполнил свои обязательства». Тов. Рыскулов был освобожден от должности представителя Коминтерна. Была создана комиссия по разработке проекта письма о вопросах Монголии, которое должны отправить в Центральный комитет МНРП и разработать в течение пяти дней предварительное предложение в связи с партийными [и государственными] сессиями. В состав комиссии вошли Васильев, Никифоров и Рыскулов, который имел опыт работы в Монголии [37]. Эта комиссия разработала проект письма, которое направляется Коминтерном на IV сессию МНРП, данный проект был представлен на рассмотрение коллегией Восточного отдела

И. Саруул, Д. Энхцэцэг. Турар Рыскулов и его деятельность в качестве представителя Коминтерна в Монголии (1924–1925)

Исполнительного комитета Коммунистического интернационала и 17 августа утвержден, после чего был отправлен в Монголию. Т. Рыскулов сыграл важную роль в этих делах.

В 1925 году Т. Рыскулов работал в должности заведующего отделением центрального издательства БОК(б) Казахстана и в должности ответственного редактора газеты «Енбекши казак».

Литература

1. РГАСПИ. Ф. 495. Оп. 152. Д. 33. Л. 47–51.
2. Амар А. МАХН-ын төлөөлөгчид Фын Юсентэй хийсэн хэлэлцээрийн тухай Рыскулов, Линдс нарын илтгэх хуудас. – С. 1–59.
3. Батбаяр Ц. Амар сайд, Цэцэн хан нар Хятадад зорчсон нь. – Улаанбаатар, 2015.
4. Коминтерн и Монголия: сб. докум. – Улаанбаатар, 1996.
5. Коминтерн и Монголия: сб. докум. – Улаанбаатар, 1996. – С. 90, 93, 94.
6. Коминтерн и Монголия: сб. докум. – Улаанбаатар, 1996. – С. 97.
7. Коминтерн и Монголия: сб. докум. – Улаанбаатар, 1996. – С. 68–70.
8. Коминтерн и Монголия: сб. докум. – Улаанбаатар, 1996. – С. 74.
9. Коминтерн и Монголия: сб. докум. – Улаанбаатар, 1996. – С. 85.
10. МАХН-ын Их, Бага, Төв хорооны бүгд хурлуудын тогтоол шийдвэр (1921–1956). – Улаанбаатар, 1965; МАХН-ын Их, Бага, Төв хорооны бүгд хурлуудын тухай (1921–1982). – Улаанбаатар, 1983; Монгол Ардын Бүгд найрамдах засаг тогтоон явуулсан нь (Баримт бичгийн эмхтгэл). – Улаанбаатар, 1970; Коминтерн ба монгол (Баримт бичгийн эмхтгэл). – Улаанбаатар, 1996.
11. МАХН-ын Их, Бага, Төв хорооны бүгд хурлуудын тухай. – Улаанбаатар, 1983.
12. Монгол улсын түүх. Тавдугаар боть. – Улаанбаатар, 2003. – С. 147.
13. Новая Монголия. Протоколы первого Великого Хуралдана МНР. – М., 1925 (Коминтерн и Монголия: сб. докум. – Улаанбаатар, 1996. – С. 96–97).
14. РЦХИДНИ. Ф. 495. Оп. 152. Д. 25. Л. 1–45; Коминтерн ба Монгол: баримтын эмхтгэл. – Улаанбаатар, 1996.
15. РЦХИДНИ. Ф. 495. Оп. 152. Д. 34. Л. 14; РЦХИДНИ. Ф. 495. Оп. 152. Д. 34. Л. 2.
16. РЦХИДНИ. Ф. 495. Оп. 154. Д. 236. Л. 17.
17. Рыскулов Т. Общественно-политическая и государственная деятельность. Туркестанский период. – Алматы, 1994; Кобыратбаев О. М. Турар Рыскулов – полномочный представитель Народного комиссариата по делам национальностей РСФСР в Азербайджанской Республике // Вестник КазНПУ им. Абая. Серия: Исторические и социально-политические наук. – 2011. – № 1(28). – С. 74–83; Кобыратбаев О. М. Турар и туркестанские студенты // Вестник КазНПУ им. Абая. Серия: Исторические и социально-политические науки. –

-
2011. – № 3(30). – С. 62–70; Копыратбаев О. М. Турар Рыскулов и Московский институт востоковедения // Когам жане даур (Алматы). – 2012. – № 1. – С. 67–73; Бейсембаев С., Кульбаев С. Турар Рыскулов. – Алма-Ата, 1974; Кошанов А., Сабден О., Догалов А. Турар Рыскулов: государственная деятельность и экономические воззрения. – Алматы, 2008; Сабден О. Т. Рыскулов – выдающийся государственный деятель Центральной Азии и России. – Алматы, 2006.
18. Түүх (VIII) МУИС-ийн Эрдэм шинжилгээний бичиг №317(53). – Улаанбаатар, 2009. – С. 241.
 19. Устинов В. Турар Рыскулов. – Алматы, 1996; Зампред Совнаркома Российской Федерации. – Алма-Ата, 1988; Служение народу. – Алма-Ата, 1984.
 20. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 363. Л. 38
 21. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 372. Л. 1–18.
 22. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 244. Л. 172–173.
 23. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 244. Л. 172–173; Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 245. Л. 100–101.
 24. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 244. Л. 193–195.
 25. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 245. Л. 117–118.
 26. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 245. Л. 220.
 27. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 363. Л. 23
 28. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 363. Л. 55.
 29. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 363. Л. 59.
 30. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 363. Л. 60.
 31. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 364. Л. 15–17.
 32. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 372. Л. 35.
 33. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 364. Л. 37–39.
 34. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 364. Л. 37–39.
 35. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 364. Л. 39.
 36. Центральный архив документов МНРП. Ф. 4. Оп. 1. Д. 372. Л. 1–34.
 37. Центральный архив документов МНРП. Ф. 7. Оп. 1. Д. 4. Л. 1–4.
-

I. Saruul, Professor of Mongolian State University, Ulaanbaatar, Mongolia.

D. Enkhetsag, Professor of Mongolian State University, Ulaanbaatar, Mongolia.

E-mail: olonulssudlal@gmail.com

И. Саруул, профессор Монгольского государственного университета, Улан-Батор, Монголия.

Д. Энхцэг, профессор Монгольского государственного университета, Улан-Батор, Монголия.

ОБЩИЕ ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ СТАТЕЙ

Редакция журнала принимает к рассмотрению на предмет публикации материалы в виде исследовательских статей, эссе, обзоров работы научных мероприятий, рецензии и другой научный материал, написанные на русском (или английском) языке. Объем материала, как правило, не должен превышать 1 авт. л. (40 тыс. знаков с пробелами). Поступившие рукописи подвергаются экспертному рецензированию.

Тексты представляются в электронном виде. Файл со статьей может быть отправлен электронным письмом (dudin2pavel@gmail.com, joesel@mail.ru).

Название статьи, аннотация и ключевые слова даются на русском и на английском языках (если статья на английском языке, название, аннотация и ключевые слова даются на русском языке).

Текстовый редактор Microsoft Word (версии 6.0, 7.0, 97).

В имени файла указывается фамилия автора.

Параметры страницы: Формат А4. Поля: правое – 15 мм, левое – 25 мм, верхнее, нижнее – 20 мм.

Форматирование основного текста: С нумерацией страниц. Абзацный отступ – 5 мм. Интервал – полуторный.

Гарнитура шрифта: Times New Roman. Обычный размер кегля 14 пт. Список литературы и аннотация – 12 пт.

Сведения об авторах: Указываются фамилия, имя, отчество (полностью), ученая степень, звание, должность и место работы, адрес с почтовым индексом, телефоны/факсы, e-mail (на русском и английском языках).

Страницы текста должны быть пронумерованы единой нумерацией, включая список литературы, таблицы, а также подписи и комментарии к графическим материалам (карты, таблицы, рисунки, фотографии).

Система отсылок: в квадратных скобках дается номер источника в списке использованной литературы и номер страницы, откуда взята цитата. В конце статьи под заголовком ЛИТЕРАТУРА приводится перечень цитированной литературы. Сначала в алфавитном порядке приводится перечень работ на русском языке (кириллица), затем, также по алфавиту, работ на иностранных языках (латиница).

Примечания к тексту даются постранично и имеют сплошную нумерацию; ссылки на литературу в примечании даются так же, как и в основном тексте, в квадратных скобках, и расшифровываются в общем списке литературы.

Авторы опубликованных материалов в первую очередь несут ответственность за точность приводимых цитат, достоверность фактов и статистических данных, правильность написания имен собственных и пр., а также за разглашение сведений, не подлежащих открытой публикации.

Перепечатка опубликованных материалов допускается только с разрешения редакции журнала.