ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА МОНГОЛИИ И ЕЕ ОСОБЕННОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Шапиев С.М., Центральная избирательная комиссия России, г. Москва, Российская Федерация, *shapiev@cikrf.ru*

В статье рассматривается действующая избирательная система Монголии. Перечисляются задачи политического развития Монголии, характеризуется внутривнутриполитический кризис 2008 г. Говорится о внесении поправок в избирательное законодательство в 2015–2016 гг., которые обеспечили переход страны от смешанной к мажоритарной избирательной системе. Обращается внимание на то, что современная монгольская избирательная система располагает наиболее совершенным набором средств, обеспечивающих достоверность избирательных процедур, снабжена средствами автоматизации, что позволяет обеспечить общественное доверие к проводимым выборам, стимулировать явку избирателей, положительно влиять на ведение активной избирательной кампании кандидатами. Делается вывод об использовании опыта Монголии в избирательной системе Российской Федерации.

Ключевые слова: Монголия, избирательная система, выборы, избирательное законодательство, избирательные процедуры.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-28-4-97-104

UDC 342.8

THE ELECTORAL SYSTEM OF MONGOLIA AND ITS FEATURES AT THE PRESENT STAGE

Shapiev S. M., Central election Commission of Russia, Moscow, Russian Federation, *shapiev@cikrf.ru*

The article deals with the current electoral system of Mongolia. Lists the tasks of political development of Mongolia, is characterized by a domestic political crisis in 2008 refers to the amendments to the electoral legislation in 2015–2016, which ensured the country's transition from a mixed to a majoritarian system. Attention is drawn to the fact that the modern Mongolian electoral system has the most perfect set of tools to ensure the reliability of electoral procedures, equipped with automation that allows to ensure public confidence in the elections, to stimulate voter turnout, to positively influence the conduct of an active election campaign by candidates. The conclusion is made about the use of Mongolia's experience in the electoral system of the Russian Federation.

Key words: Mongolia, electoral system, elections, electoral legislation, electoral procedures.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-28-4-97-104

Начало регулярных связей между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Генеральной избирательной комиссией (ГИК) Монголии можно отнести к 22 мая 2009 года, когда по приглашению монгольских коллег в г. Улан-Батор была впервые направлена делегация ЦИК России.

По приглашению ГИК Монголии для наблюдения за проведением парламентских выборов в 2016 г. (с 26 июня по 1 июля) побывал член ЦИК России Н.В. Левичев, а в июне 2018 года для изучения опыта проведения довыборов в местные органы власти в Монголии находилась делегация ЦИК России.

В 2013, 2016 и 2017 годах представители ЦИК России работали в составах трех миссий БДИПЧ ОБСЕ на президентских и парламентских выборах в качестве долгосрочных и краткосрочных

наблюдателей, что позволило собрать материалы наблюдения, в том числе по вопросам автоматизации избирательных процедур и законодательного регулирования выборов.

Задачи политического развития и избирательная система

Период перед первыми взаимными обменами между ЦИК России и ГИК Монголии в политической жизни Монголии был отмечен самым острым в истории государства внутривнутриполитическим противоборством формирующихся политических партий, которое на фоне не вполне корректно проведенных выборов 2008 года вылилось в массовые уличные беспорядки, разгромы правительственных зданий, а также привело к утрате рычагов государственного управления.

Политический кризис 2008 года был преодолен с большим трудом, а достигнутое обще-

ственное примирение потребовало от политических партий консенсуса по вопросу о радикальном повышении уровня общественного доверия к избирательной системе страны. В результате в Монголии был поэтапно проведен пересмотр избирательного законодательства в целях обеспечения полной автоматизации учета и регистрации избирателей, а также прозрачности процедур при их идентификации, произведена полная автоматизация и видеомониторинг избирательных процедур и процедур подведения и публикации результатов выборов.

Так, в течение десяти лет постепенно сформировалась современная монгольская избирательная система, отличающаяся широким применением современных избирательных технологий, открытостью и многообразием приемов и методик ведения политической кампании, строгим контролем за расходованием финансовых средств кандидатов и современным мониторингом работы СМИ в агитационный период.

Внутриполитический кризис 2008 года

На протяжении целого ряда лет, предшествовавших событиям 2008 года, внутриполитическая ситуация в Монголии характеризовалась повышенной напряженностью, развивалась в противоборстве формирующихся и реформирующихся национальных общественно-политических сил.

Обострение политической ситуации в 2008 году корнями восходит к итогам парламентских выборов, проведенных в июне 2004 года, в результате которых главные соперники – Монгольская народно-революционная партия (МНРП) и избирательный блок «Родина-Демократия» получили практически равное число депутатских мандатов. В результате непримиримыми соперниками было сформировано коалиционное правительство.

Однако уже к ноябрю 2004 г. в результате раскола в избирательном блоке «Родина-Демократия» оформился распад их общей фракции в составе Великого Государственного Хурала Монголии (ВГХМ). Произошла смена руководства Монгольской демократической партии (МДП), а Монгольской народно-революционной партии (МНРП), по существу не имея необходимого большинства в составе Хурала, восстановила свое положение правящей партии. На тот момент у неё в составе парламента образовалось 39 мест, в то время как в распоряжении МДП осталось только 25 мандатов из 76 мест в общем.

По действовавшему тогда монгольскому законодательству, партия, получившая более половины (то есть не менее 39) депутатских мест в парламенте, наделялась правом единолично сформировать правительство.

На последовавших 22 мая 2005 г. президентских выборах распад парламентского избирательного блока «демократов» также позволил МНРП одержать убедительную победу. Глава пар-

тии и в то же время действующий председатель парламента Н. Энхбаяр стал Президентом Монголии.

29 июня 2008 г. состоялись следующие всеобщие выборы в Великий Государственный Хурал Монголии, с которыми были связаны ожидания «справедливого» отражения в его составе политических предпочтений монгольского электората. По публичным оценкам иностранных наблюдателей, выборы прошли без серьезных нарушений. Тем не менее, демократическая оппозиция и ряд гражданских движений остались не удовлетворены предварительными результатами, а затем лидер потерпевшей поражение МДП Ц. Элбэгдорж утверждал, что в ходе подготовки выборов у его партии украли 10–15 процентов голосов, а при подсчете голосов были сфальсифицированы результаты, что лишило его сторонников еще 30 процентов. Недовольство результатами подсчета голосов спровоцировало массовые акции протеста в г. Улан-Баторе, пришедшиеся на 30 июня – 1 июля 2008 года. В этот период сторонники МДП массово вышли на улицы столицы и организовали поджог расположенной в центре штаб-квартиры МНРП, в которой находились представители руководства правящей партии.

Демпартия официально заявила о непризнании результатов выборов. Тем временем её активистами были разгромлены редакции крупнейших газет и ряд государственных учреждений. В ходе массовых выступлений протеста погибли 5 человек, более 700 участников были задержаны. В ночь на 2 июля 2008 года на четыре дня в Монголии было введено чрезвычайное положение.

На утверждение в качестве депутатов нового состава парламента Президентом Монголии были внесены персоналии 66 кандидатов, победивших в своих избирательных округах, из которых 39 от МНРП, 25 – от ДП, 1 – от партии «Гражданская воля» и один независимый кандидат. В трех избирательных округах, на которые приходится 10 мандатов, был назначен повторный пересчет голосов.

23 июля 2008 г. состоялось первое после выборов пленарное заседание ВГХМ, однако вновь избранные депутаты от Демпартии, от участия которых зависел кворум, приняли решение бойкотировать работу парламента, вплоть до удовлетворения всех своих требований, включая отставку действующего правительства.

Ситуация монгольского «перетягивания каната» продолжалась два месяца. В монгольском законодательстве механизмы выхода из подобного парламентского кризиса прописаны не были. В итоге результаты голосования были утверждены по 75 из 76 округов. 44 мандата получили представители МНРП, 28 – от Демпартии, по одному – от партии «Гражданская воля» и Гражданский союз, а также один мандат достался независимому кандидату.

По итогам парламентских выборов к 11 сентября 2008 года в Монголии было вновь сформировано коалиционное правительство во главе с представителем МНРП экс-премьером С. Баяром.

В очередном составе правительства 9 портфелей получили представители МНРП и 6 – Демпартии. В таком же соотношении (60 % от МНРП и 40 % от Демпартии) были назначены заместители министров и руководители правительственных агентств.

На последовавших за этим выборах в местные законодательные органы 12 октября 2008 г. представители МНРП победили в 18-ти из 21-го аймага Монголии.

Накануне очередных президентских выборов, назначенных на 24 мая 2009 года, ожидалась острая борьба между претендентами от правящей МНРП и от оппозиционной МДП. В то же время противоборство по выдвижению в качестве кандидатов происходило также и между двумя наиболее влиятельными фигурами внутри самой правящей МНРП – Президентом Монголии Н. Энхбаяром и премьер-министром С. Баяром.

Конституция Монголии предполагает выдвижение для участия в выборах Президента страны только по одному кандидату от каждой партии и коалиции, представленных в Великом Государственном Хурале. Таким образом, последний из двух кандидатов от МНРП перед самым празднованием Нового 2009 года был вынужден отказаться от выдвижения.

Делегация ЦИК России наблюдала за проведением избирательных процедур и подведением итогов голосования в ходе президентских выборов 2009 года. Голосование проводилось стандартными бумажными бюллетенями, а подсчет голосов – вручную в присутствии многочисленных наблюдателей.

Вместе с тем, действовавшее во время выборов избирательное законодательство предоставляло весьма широкие возможности для общественного контроля за процедурами голосования и подсчета голосов, в том числе с использованием самых современных на тот момент процедурных решений и электронных средств. В частности, вводилась маркировка пальцев проголосовавших избирателей, были разрешены фото- и видеосъемка в помещениях для голосования для уполномоченных представителей кандидатов, наблюдателей, представителей СМИ, всем УИК (наблюдение в УИК г. Улан-Батора) были выделены цифровые видеокамеры для видеофиксации всех избирательных процедур, которая должна была являться приложением к протоколам и иной документации УИК на бумажных носителях. Отметки в проголосованных бюллетенях в ходе подсчета в спорных случаях демонстрировались всем присутствующим в увеличенном формате в проекции на больших экранах. Составы УИК были сформированы из числа представителей, назначаемых зарегистрированными кандидатами.

Как отмечалось выше, при первичной идентификации на избирательном участке каждый избиратель получал по три квитанции («чека»), одна из которых оставалась в узле идентификации, вторая – в УИК взамен полученного бюллетеня для голосования, в то время как третья сохранялась у избирателя и позволяла ему принять участие в независимой лотерее по розыгрышу бесплатных мобильных телефонов от одного из национальных операторов.

По окончании времени голосования в автоматическом режиме производилась распечатка необходимого количества итоговых протоколов УИК, а электронные версии протоколов в режиме реального времени направлялись на сервер Государственной избирательной комиссии Монголии по каналам спутниковой связи. Все наблюдатели и представители кандидатов имели возможность также получить электронную версию всей документации дня голосования УИК на компьютерных дисках или флеш-картах, предоставляемых УИК.

Президентские выборы 2013 года в Монголии впервые сопровождались масштабным международным наблюдением со стороны полномасштабной миссии БДИПЧ ОБСЕ. Впоследствии полномасштабная миссия БДИПЧ ОБСЕ также была развернута на парламентских выборах 29 июня 2016 года, а на президентские выборы 26 июня 2017 года ОБСЕ было рекомендовано направить ограниченную миссию по наблюдению, что явилось подтверждением отсутствия серьезных упущений по итогам оценки трех избирательных циклов и опасений международного сообщества в отношении качества проведения выборов в Монголии в целом.

Поправки к избирательному законодательству 2015–2016 гг.

После внесения поправок, обеспечивших автоматизацию идентификации и голосования избирателей в 2012 году, новая реформа избирательного законодательства Монголии последовала 25 декабря 2015 года и привела к утверждению единого Избирательного кодекса Монголии, который начал обеспечивать регулирование проведения выборов различного типа. Помимо данного закона, действуют без изменений по настоящее время применительно к проведению выборов Закон о проведении митингов и демонстраций от 7 июля 1994 года, Уголовный кодекс Монголии от 3 декабря 2015 года, Закон об автоматизированной системе выборов от 10 ноября 2011 года, а также Закон о центральном избирательном органе от 12 января 2006 года.

Поправки в Избирательный кодекс, внесенные 25 мая 2016 года обеспечили переход страны от смешанной к мажоритарной избирательной системе. 29 июня 2016 года по новому Избирательному кодексу были проведены последние выборы в Великий Государственный Хурал (ВГХ) седьмого созыва.

Новое законодательство о выборах принципиально изменило характер организации и проведения выборов в парламент. Изменились число и границы избирательных округов, правила выдвижения кандидатов, регулирование и контроль финансирования избирательной кампании кандидатов, а также регулирование и контроль работы СМИ на выборах.

Итоги голосования подводились в территориальных комиссиях и обобщались в избирательных комиссиях провинций, устанавливались и публиковались Генеральной избирательной комиссией (ГИК) Монголии. Границы новых избирательных округов перестали соответствовать границам избирательных территорий, за которые ранее отвечали соответствующие территориальные избирательные комиссии.

Вместе с тем, окружные избирательные комиссии в Монголии новым законом не были предусмотрены, а ответственность за соответствующие территории новых избирательных округов была возложена на территориальные избирательные комиссии.

Для проведения выборов в Великий Государственный Хурал Монголии в административных границах имеющихся провинций было образовано 76 одномандатных избирательных округов. Голосование по новому закону проводилось по одномандатным избирательным округам, но не по партийным спискам, а за конкретных кандидатов, которые выдвигались политическими партиями и регистрировались как партийные представители, или группами граждан (независимые кандидаты) и регистрировались в ГИК Монголии.

Наблюдавшая за парламентскими выборами в 2016 году Миссия БДИПЧ ОБСЕ критически оценила характер установления границ новых одномандатных избирательных округов, подсчитав, что в 50 из 76 новых избирательных округов численность избирателей более чем на 15 % отличалась от установленной законом средней нормы в 25170 избирателей на округ. Самый малонаселенный избирательный округ насчитывал 13866 избирателей, а самый большой – 41836 избирателей (более чем в 3 раза).

Вместе с тем, данные международного наблюдения подтвердили, что в большинстве избирательных округов численность временно перемещенных избирателей не превышала одного процента от общего числа зарегистрированных избирателей. В отдельных избирательных округах отмечалось наибольшее число временно зарегистрированных избирателей, которое достигало до 1909 (ИО №9) или до 2778 (ИО № 31) человек.

Действующая избирательная система Монголии

Традиционная система избирательных комиссий Монголии по структуре воспроизводит административное устройство государства, имеет четырехуровневую структуру: Генеральная избирательная комиссия (ГИК) Монголии, 21 избиратель-

ная комиссия аймагов (провинций), территориальные (окружные) избирательные комиссии (сомонов), участковые избирательные комиссии.

ГИК формируется парламентом страны в составе 9 членов, включая Председателя и Секретаря Комиссии, работающих на освобожденной основе. Срок полномочий ГИК – 6 лет*. ГИК соответственно назначает избирательные комиссии аймагов (провинций) в составе 79 членов, которые отбирают и обучают членов территориальных (окружных) и участковых избирательных комиссий в составе 57 членов.

Избирательные комиссии стали формироваться из числа государственных муниципальных служащих или представителей органов местного самоуправления.

В соответствии с новым Избирательным кодексом все члены избирательных комиссий *не должны были быть связаны ни с одной политической силой*. Кодекс также требует, чтобы при выдвижении в составы избирательных органов государственные служащие, занимающие руководящие посты в государственных и бюджетных учреждениях (подобная норма распространяется на всех госслужащих и бюджетников от образовательных учреждений до министерств и государственных ведомств), должны оставить свои посты. Те же лица должны покинуть свои посты, если они занимаются политической деятельностью, или работают в предвыборных штабах, или участвуют в организации избирательной кампании кандидатов**.

В Кодексе устанавливается, что в составы избирательных комиссий назначаются государственные (муниципальные) служащие, которые на период проведения выборов получают дополнительное вознаграждение***. А в качестве главного критерия оценки пригодности для работы на выборах выступает критерий знаний избирательных процедур и наличие официального сертификата об обучении в этой области.

* Кандидатуры пяти членов ГИК предлагаются Великим государственным Хуралом Монголии по предложению Комитета по государственному устройству парламента, два представителя рекомендуются Президентом Монголии, два – по предложению Верховного Суда Монголии из числа лиц, находящихся на постах постоянной государственной службы. В состав ГИК Монголии не могут быть назначены Президент Монголии, члены Великого Хурала Монголии, премьер-министр и члены кабинета министров, члены Конституционного суда Монголии, судьи, прокуроры, представители каких-либо представительных органов власти (Хуралов), кандидаты на пост президента, а также депутаты законодательных органов и советов народных представителей провинций, столицы, включая низовые советы территорий (районов) и сомонов.

** Глава 5, Статьи 24, 34 Избирательного кодекса Монголии устанавливают требования к порядку формирования и обеспечению политической непредвзятостью составов низовых избирательных комиссий.

*** До реформирования избирательного кодекса участковые избирательные комиссии формировались из представителей зарегистрированных кандидатов.

По статистическим данным ГИК Монголии, собранным наблюдателями миссии, большинство руководителей и секретарей образованных на парламентских выборах территориальных комиссий (339 ТИК) и избирательных комиссий аймагов (провинций) (22 ИКА) являлись либо высокопоставленными чиновниками администраций губернаторов (в основном руководители аппарата), либо секретарями Собраний представителей (местных представительных органов). Таким образом, по мнению миссии, в избирательной системе страны размывались границы между административными и избирательными органами, а также между работодателем и работником.

Списки избирателей

Списки избирателей на парламентских выборах 2016 года в УИК составлялись на основе единой электронной базы данных по учету зарегистрированных жителей. На выборах 2016 года в них значилось 1910878 избирателей. Наличие единого реестра граждан и автоматизированной базы данных по гражданской регистрации исключало наличие в списках лиц, зарегистрированных дважды.

Списки избирателей были сформированы на основании данных о регистрации избирателей и данных, предоставленных перемещёнными лицами, прибывшими из других регионов. Внесение изменений в списки избирателей в день голосования не допускалось. Новый закон допускал временное перемещение избирателей на территорию других избирательных округов, но смена места регистрации должна была быть внесена в реестр избирателей не позднее, чем за 14 дней до даты голосования.

Данные международного наблюдения в УИК за процедурами идентификации избирателей в день голосования продемонстрировали высокую степень соответствия сведений электронной базы данных госреестра спискам, распечатанным для сверки в УИК.

В результате проведения выборов 2016 года оппозиционная Монгольская народная партия (МНП) получила 65 из 76 депутатских мест, а правящая на тот момент Демократическая партия (ДП) – только 9 мест, независимый кандидат – 1 место. Единственный депутат О. Басанху, представлявший в 2016–2017 годах в составе парламента седьмого созыва одну из традиционно лидировавших Монгольскую народно-революционную партию (МНРП), в январе 2018 года был исключен из партии. 5 июля 2016 года на первом заседании Великого Государственного Хурала новым Председателем ВГХ был избран депутат от МНП М. Энхболд.

Последними общенациональными выборами, проведенными по новому Избирательному кодексу Монголии явились очередные выборы Президента Монголии 7 июля 2017 года, победу в которых одержал кандидат от партии меньшинства в нынешнем составе парламента, лидер Демократической партии Х. Баттулга, набравший по итогам

второго тура голосования 50,61 % голосов избирателей. Его основного конкурента от правящей МНП, действующего Председателя ВГХ Монголии, М. Энхболда на президентских выборах поддержали только 41,16 % избирателей, а 8,23 % бюллетеней были признаны недействительными.

Автоматизация избирательных процедур и человеческий фактор

С момента автоматизации системы три цикла общенациональных и местных выборов прошли в условиях, когда итоги голосования в автоматизированном формате подводились непосредственно на уровне участковых избирательных комиссий.

Начиная с 2012 года к числу лиц, привлекаемых к организации и проведению выборов в Монголии, в обязательном порядке стали относить специалистов по информационным технологиям и системам связи, а также сотрудников государственной службы по гражданской регистрации населения, которые не были включены в число членов избирательных комиссий разного уровня.

Автоматизация, тем не менее, не отменяет обязательного ручного пересчета итогов голосования. Процедура основывается на принципе «случайной» выборки по норме 50 % избирательных участков соответствующей территории ответственности ТИК (ОИК). В данной процедуре имеются недочеты, которые подвергаются критике, а именно:

- в случае расхождения данные ручного пересчета не являются правовым основанием для отмены итогов автоматизированного подсчета голосов;

- законодательно не устанавливается допустимая норма расхождения между результатами ручного пересчета и автоматизированного подсчета для отмены результатов голосования.

Решения о том, на каких избирательных участках производится пересчет, принимаются на заседаниях соответствующих территориальных (окружных) избирательных комиссий. На момент проведения подобных заседаний-жеребьевок в ТИК (ОИК) все данные об итогах подсчетов в автоматизированных версиях итоговых протоколов, как правило, уже получены в ГИК Монголии.

Меры ручного пересчета и «человеческого» контроля за автоматизированными процедурами являются неотъемлемой составляющей обеспечения достоверности выборов на всех этапах голосования и подведения итогов, а также при передаче итогов на всех уровнях избирательных комиссий.

Так, на общенациональных выборах помимо отправки в ГИК итоговые автоматический и произведенный вручную после пересчета протоколы УИК в обязательном порядке передаются в территориальные (окружные) избирательные комиссии. Впоследствии вся документация УИК и ТИК (ОИК) направляется в избирательные комиссии аймагов (провинций), которые по итогам контроля

документации и рассмотрения жалоб, в свою очередь, подотчетны ГИК Монголии.

При технических сбоях в системе связи законодательством предусматривается дублирование автоматизированной отправки данных о голосовании в УИК в ГИК Монголии через системы связи и оборудование ТИК (ОИК), куда также передается вся документация УИК на бумажных носителях.

В соответствии с техническим заданием автоматизация выборов в Монголии, в первую очередь, была призвана обеспечить достоверность данных и единообразие процедур. К уникальным моментам монгольской системы автоматизации избирательных процедур, пожалуй, следует отнести ее всеобъемлющий характер, приспособленность к бесперебойному и единообразному применению в самых экстремальных условиях эксплуатации (отсутствие электросетей, сигнала мобильной связи и проч. в полевых условиях). Сегодня аналогичные монгольской автоматизированные избирательные системы и оборудование успешно применяются на Филиппинах и в Киргизии.

На нынешний момент при проведении общенациональных выборов на территории Монголии в «единые дни голосования» образуются и единообразно укомплектовываются автоматизированным оборудованием до 2000 избирательных участков, а в едином реестре избирателей числится до 2 миллионов человек.

Избиратели голосуют лично по электронному удостоверению и приглашению на выборы после автоматизированной идентификации их личности и подтверждения приписки к соответствующему избирательному участку.

Наблюдение за довыборами в местные представительные органы власти в 2018 г.

Как могли убедиться представители ЦИК России, посетившие Монголию в июне 2018 года, автоматизированная система функционирует без изменений.

Как и на парламентских выборах 2016 года, основой для персональной идентификации избирателей на довыборах в местные органы власти является общегражданское пластиковое удостоверение личности и подтверждение соответствия отпечатков пальцев единой общегосударственной электронной базе данных.

Отличие организации довыборов в местные органы власти состоит лишь в том, что при их проведении используются только отдельные периферийные сегменты единой сети, а также центральные ресурсы сервера ГИК Монголии, базы данных регистра избирателей.

На таких выборах также предусматривается досрочное голосование (в предвыборный день) на дому с использованием переносных ящиков для голосования, а также в госпиталях и в местах предварительного заключения. Идентификация подобных избирателей производится по их документам в автоматическом режиме на соответствующих изби-

рательных участках по месту их постоянной регистрации в день выборов, т.е. перед началом процедур голосования в помещении УИК.

Назначение даты проведения дополнительных выборов для замещения освободившихся постов в законодательных органах аймагов (провинций) и сомов (местных территориальных образований) в 2018 году пришлось на 24 июня, т.е. на, так называемый, весенний единый день голосования.

Второй «единый день голосования» в Монголии приходится на первую неделю октября. На предстоящий единый осенний день голосования 2018 года, по информации монгольских коллег, планируется назначить перевыборы на две вакансии членов Великого Хурала Монголии, а также провести очередные довыборы в местные органы власти*.

24 июня 2018 года ГИК Монголии проводила голосование по довыборам депутатов местных органов власти различного уровня практически по всей территории страны, т.е. на 44 избирательных участках, расположенных в 30 местных территориальных образованиях, относившихся к административной ответственности 12 из 21 аймага (провинций) страны. Таким образом, в зависимости от уровня замещаемых в ходе довыборов и избирательной кампании вакансий ГИК Монголии при организации и проведении голосования и подведении итогов задействовала ресурсы четырех организационных уровней имеющейся избирательной структуры.

24 июня 2018 г. наблюдатели от ЦИК России в сопровождении сотрудников ГИК Монголии прибыли в помещение избирательного участка № 1054 центральной усадьбы Баянчандманского сомона Тувского аймага (в поселении, расположенном в 75 км от административной границы территории столицы Монголии).

По данным бюро по гражданской регистрации населения, в Баянчандманском сомоне всего зарегистрировано 4218 жителей, из которых 2020 избирателей включены в электронную базу избирателей.

В поселении имеется Совет народных представителей сомона с общим числом – 21 депутат. Выборы в местный Совет представителей проводятся по трем многомандатным избирательным округам. Два избирательных округа на территории поселения имеют по 8 мандатов, а один округ – 5 мандатов. В поселении при проведении выборов в поселковый Совет образуются три избирательных участка, к которым пропорционально числу за-

* Осенью 2018 г., как сообщили монгольские коллеги, можно было ожидать решения о возврате к закону о местных выборах как к отдельному документу, или, как минимум, отмены содержащейся в нынешнем Избирательном кодексе применительно к любым выборам нормы порога явки избирателей (50 плюс один процент).

крепленных мандатов приписываются все местные избиратели.

Таким образом, дополнительные выборы по замещению двух вакантных мест в Совете представителей Баянчандманского сомона проводились по двум из трех местных многомандатных избирательных округов, соответствующих избирательным территориям по участкам № 1054 (выборы по избирательному округу №1) и № 1055 (выборы представителя по избирательному округу № 2).

Избирательная процедура на избирательном участке начиналась с идентификации личности избирателя по скану отпечатка пальца или вручную, по номеру персональной пластиковой идентификационной карты. Данные об избирателе из базы данных департамента гражданской регистрации выводились на экран, расположенный в помещении УИК. Реализация данной процедуры находится в ведении государственного бюро по гражданской регистрации населения, представители которого со своим оборудованием находились в помещении каждой УИК.

На избирательном участке за столом идентификации избиратель получал три копии распечатки об успешно проведенной идентификации. На распечатке указывались его имя, отчество, регистрационный номер, номер в списке избирателей, время явки для голосования, адрес и номер избирательного участка. Далее голосующий перемещался в часть участка, находящуюся в зоне ответственности членов УИК.

Первую копию распечатки избиратель передавал члену УИК, получая взамен бюллетень для голосования и специальную папку для обеспечения тайны волеизъявления. На этом же столе располагался список избирателей, а голосующему предоставлялось право расписаться в списке напротив своего имени. Далее избиратель делал отметку «за» выбранного кандидата за небольшой картонной ширмой и голосовал, аккуратно перемещая бюллетень для голосования из специальной картонной папки в приемный порт сканера устройства для автоматизированного голосования, завершая избирательную процедуру*.

Вторую из трех распечаток об идентификации после голосования избиратели передавали следующему члену УИК, отвечающему за процедуру голосования. Последний аккуратно подклеивал его к отдельному документу об участии избирателя в голосовании. Избиратель покидал помещение для голосования, сохраняя у себя последний корешок об участии в выборах. За процедурами, совершаемыми избирателем в помещении УИК, наблюдал представитель полиции, размещавшийся за послед-

ним столом УИК на пути к выходу из помещения участка**.

По наблюдению представителей ЦИК России, программное обеспечение для демонстрации результата идентификации избирателя демонстрировало всем собравшимся (членам УИК, избирателям, наблюдателям, представителям кандидатов и СМИ) пол, возраст, место регистрации и номер избирателя в списке УИК, а также предоставляло в процентном отображении в режиме реального времени общую статистику о явке избирателей, о гендерном и возрастном составе проголосовавших.

В период пребывания представителей ЦИК России в центральной усадьбе Баянчандманского сомона Тувского аймага участники наблюдения встретились со всеми кандидатами на замещение вакансий в местных советах представителей, посетили избирательный штаб Монгольской Народной партии, который располагался в здании Баянчандманской сомонской ячейки партии. Как правило, все ведущие парламентские партии имеют партийные штабы на уровне сельских поселений. В данном поселении – 419 членов партии. В составе местного Совета представителей партия имеет 14 мест.

Наблюдатели также посетили местный штаб Коалиции Демократической партии и Монгольской народной революционной партии, который располагается в здании Баянчандманской сомонской ячейки Демократической партии. В поселении среди местных жителей числится 218 действующих членов Демократической партии и 79 членов Монгольской народной революционной партии. В нынешнем составе местного Совета представителей последняя партия имеет 4 места. При подведении итогов голосования по всем территориям Монголии, где 24 июня 2018 года проводились довыборы в законодательные и представительные органы разного уровня, делегация ЦИК России присутствовала в помещении информационного центра ГИК Монголии, где в регионах на экранах мониторов высвечивались данные об итогах голосования.

24 июня 2018 года в связи с недостижением порога явки избирателей из 44 избирательных участков выборы были признаны состоявшимися только по 25 участкам***. По результатам выборов 24 июня был распределен только 31 из 52 вакантных депутатских мандатов различного уровня.

* Устройство сканера позволяет считывать отметки с обеих сторон бюллетеня, отвергать испорченный при заполнении бюллетень. Избиратель имеет возможность единожды заменить испорченный им бюллетень, который на месте погашается членами УИК.

** Ранее процедура автоматизированного голосования в Монголии также сопровождалась маркировкой пальца избирателя специальными чернилами, что подтверждало факт его участия в выборах. Теперь данная процедура отменена.

*** Порог явки определяется Избирательным кодексом Монголии применительно ко всем выборам как 50 % + 1 голос.

Некоторые выводы и предложения

1. В течение неполных десяти лет монгольская избирательная система смогла преодолеть путь модернизации, позволяющий оценить её нынешнее состояние как располагающей наиболее совершенным набором средств, обеспечивающих достоверность избирательных процедур.

2. Средства автоматизации гармонично сочетаются с мерами «человеческого» контроля, законодательными нормами, препятствующими фальсификации выборов.

Использование имеющейся методологии и средств автоматизации позволяет обеспечить общественное доверие к проводимым выборам, стимулирует явку избирателей, благотворно влияет на ведение активной избирательной кампании кандидатами. Подобный опыт мог бы быть полезен для более детального изучения и использования в других странах, в том числе и в России.

*Поступила в редакцию 9 ноября 2018 г.
Received 9 November, 2018*