

ардчилал төлөвшиж бэхжих, түүний үндсэн дээр нийгмийн тогтвортой байдлыг найдвартай байлгах чухал мэдлэг, мэдээллийн системийг өгдөг. Улс төрийн систем нь харьцангуй тогтворжсон, эдийн засаг нь өсөлттэй, хууль ёс эрх зүйн хэм хэмжээ нь төлөвшсөн, иргэдийн амьдралын түвшин баталгаа нь харьцангуй хангагдсан өрнөдийн орнууд түүний дотор Францад “бүх нийтийн сайн сайхан байдлыг” хангах иргэний ардчилсан нийгмийн хөгжлийн зорилтыг шинжлэх ухааны бүх салбарт ялангуяа улс төрийн судалгааны хүрээнд дэвшүүлэн тавьж байгаа нь санамсаргүй зүйл биш юм.

Эцэст нь нийгэм янз бүрийн бүлгүүдийн ашиг сонирхол дээр үндэслэгддэг бөгөөд улс төрийн тогтвортой байдал, үндэсний эв нэгдэл, эдийн засгийн өсөлттэй бололцоот нөхцөл зэрэг нь “нийтийн сайн сайхан байдлын” үндэс болж байна.

Ийнхүү засаглалын ойлголтыг “нийтийн сайн сайхан байдлын” үзэл санаатай холбож өгсөн нь засаглалыг илүү их легитим шинжтэй болгож байгаа хэрэг мөн.

Ном зүй

Монголын эдийн засаг нийгэм. Статистикийн эмхэтгэл. УБ., 1997.

Даш-Ёндон Б. “Сэтгэлгээгээ шинэчлэх нь хямралаас гарч дэвжихийн үндэс,” *Бодрол бясалгал*, 1993 (1-2).

Ленин В.И. *Полное собрание сочинений.* Боть Ү1

Современная буржуазная политическая наука. М., 1982.

Социально-политические науки. 1990. 1 9, х 95

Тойнби. *Постижение истории.* М, 1997

Цанжид А. *Улс төрийн шинжлэх ухаан* УБ., 1997

Цэнд-Аюуш Г. “Монголын нийгэм дэхь өөрчлөлт шинэчлэлт ба окутан залуучууд,” *ТИС-ийн Эрдэм шинжилгээний бичиг.* 1992 (1).

ПОЛИТОЛОГИ III

Эрдэм шинжилгээний бичиг 1 ... (...): 57-78 дахь тал

**ОРЧИН ҮЕИЙН ТӨРИЙН БЮРОКРАТ УДИРДЛАГА, ТҮҮНИЙ
УЛАМЖЛАЛ, ШИНЭЧЛЭЛИЙН ЧИГ ХАНДЛАГА**

Ц.Батболд
докторант, багш
МУИС, НШУС, Улс төр судлалын тэнхим

XVIII - XIX зууны капитализмын хөгжил, аж үйлдвэржүүлэлтийн үйл явцын үр дүнд рациональ бюрократ нь томоохон үйлдвэр компаниудын дотоод удирдлагын хүрээнд үүсэн, улмаар хувийн аж ахуйн болон төрийн салбарын хүрээнд өргөн тархаж эхэлсэн аж. “Бюрократын рациональ загвар нь нийгмийн амьдралын бусад хүрээнд аажмаар тархаж уламжлалт бюрократ буюу удирдлагын патримониаль хэв маягийг шахаж эхэлсэн байна”¹. Макс Вебер “Бюрократ байгууллага бий болсон явдал нь хүн төрөлхтөний хөгжлийн чухал үе бөгөөд нийгмийн шинэ шатанд дэвшсэнтэй адил юм”² гэж үзсэн. Өөрөөр хэлбэл мөнгө ба харилцаа холбооны давуу талгүй хүнд шудрага амьдрах нөхцөлгүй байсан дундад зууны үеийн засаг захиргааны патриархаль болон патримониаль системийг бюрократ зохион байгуулалтаар сольсон нь нийгмийн дэвшил байв. Патриархаль болон патримониаль системийн үед ажил хэргийг авч үзэх хугацаа, журам байхгүй, тэдгээрийг үйлдвэрлэх, хариуцах харъяаллын байгууллагууд нь тодорхой бус, бүх юманд замбараагүй байдал ноёрхож, хувийн үзэл бодол эрх ашгийн үүднээс хандах болон хээл хахуулиар бүх зүйлийг шийддэг байсан. Асуудлыг шийдвэрлэхдээ үнэн зөв талаас нь биш харин эд хөрөнгө, тухайн хүний статус, танил тал, зальхай байдлын үүднээс ханддаг байсан аж. Патримониализмын үед хэрэгтэй хүнтэй танилцсан тохиолдолд ямар ч төвөггүйгээр хуулиас гадуур асуудлыг шийдвэрлэж болох бөгөөд тэдгээрийн хооронд албан ёсны ажлын харьцаа бус, харин найз нөхдийн дотно харьцаа үүсэх тааламжтай нөхцлүүдийг бий болгодог байв. Төр, нийгмийн алив үйл хэрэгт ололт гэхээсээ дутагдалтай талууд нь илүү давамгайлдаг байв.

Капитализмын хөгжил, Аж үйлдвэржилтийн үйл явц нь хувь хүн, хэсэг бүлгийн зүгээс нийгмийн өмнө тулгарч байгаа зорилтыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн зохион байгуулалтын зохиомол тогтолцоог үүсгэж эхэлсэн. Ийм тогтолцооны загвар нь төрийн бюрократ удирдлага, түүний аппаратуудыг бий болгосон ажээ. Америкийн судлаач Скотт, Мичел нар “байгууллагын зохион байгуулалт гэдэг бол эрх мэдэл бүхий хүний удирдлагын дор, хамтын зорилгоо биелүүлэхийн тулд хэсэг бүлэг хүний үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулж байгаа систем юм”³ гэж тодорхойлсон байдаг. “Шилж сонгох үүднээс урсгал ажлыг шийдэх өөр орчин үеийн хэлбэр тогтож эхэлсэн нь хөндлөнгийн нөлөөлөлд автахгүй, ажлын зохион байгуулалт сайтай, хууль зүйд бүрэн нийцсэн идэвх зүтгэлтэй, шудрага хүмүүсээр гүйцэтгүүлэх, нэгдсэн дүрэм журамд бүгд тэгш, нэг мөр болгож зохион байгуулах нь тодорхой хүмүүсийн дутагдлын эсрэг байх бөгөөд энэ нь буруугаар ашиглах боломжгүй болгодог нь рационал бюрократын үзэл санааны гол үндэс юм”⁴. М.Вебер “Орчин үеийн капитализмын үзэл санааг авч явдаг ганц зүйл нь мэргэжлийн

¹ Ц.Батболд, Р.А.Агаев. Үндэсний ариунд орлоогүй олон Агаар / Ариун оронд. 1991. 13.

² Ц.Батболд. Үндэсний ариунд орлоогүй олон Агаар ба тэднийг үндэс-эндэсний үндэсний. Эрдм. 1.

³ Scott James C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (New Haven, CT: Yale University Press).

⁴ Weber.M. *The essentials of bureaucratic organization: an ideal-type construction.* / *Reader in Bureaucracy* / New York. 1968. p 25.

мэдлэг, ур чадвар дээр тулгууладаг бюрократ бөгөөд энэ нь цэвэр хууль ёсны ноёрхол юм”¹ гэж үзсэн. Албан тушаалтны байр суурийг мэргэжлийн статус нөхцөлдүүлж, албан тушаалд томилогдож дэвших нь тухайн хүний гавьяа зүтгэлээр тодорхойлогдож, тэд юуны өмнө ажил нь байнгын шинжтэй учраас улс төрийн ялгаварлалаас хамгаалагдсан байх ёстой аж.

“Бюрократ байгууллага орчин үеийн нийгмийн удирдлагын нарийн зорилтуудыг шийдвэрлэхэд зориулагдсан нилээд оновчтой институтын байгууламж мөн бөгөөд түүний оновчтой байхын үндэс бол түүний үйл ажиллагаа нь эзэнгүй хараат хэлбэрээр явагддаг ба энэ нь тодорхой нэгэн гүйцэтгэгчийн дур зоргоороо байх явдлаас хамгаалагддаг”² гэж үздэг. М.Веберийн үзэж байгаагаар зохион байгуулалтын бюрократ хэлбэрүүд удирдлагын бусад системийг бодвол илүү үр ашигтай байдаг. Яагаад гэвэл, хувь хүнд хандаагүй, тэгсэн мөртлөө бүх хүнд хамааралтай дүрэм зааврууд шийдвэр гаргах үйл явцад ихээхэн тооцоотой, үр дүнтэй байх нөхцөлийг хангаж байгаа билээ. Бюрократ систем хүний хувийн шинж чанараас хол байх тусам, сэтгэл санааны аливаа илрэл, жишээлбэл хайрлах, үзэн ядах, өөрөөр хэлбэл тооцоо судалгаагүй, сэтгэл хөдлөлийн үүднээс хандах аливаа илрэлээс ангид байснаар албан үүрэг, даалгаврыг хэрэгжүүлэхэд илүү үр дүнтэй байдаг. Удирдлагын бюрократ тогтолцоо бол тогтвортой нягт нямбай байдал, сахилга дэг журмыг тогтооход удирдлагын бусад хэлбэрээс давуу талтай байдаг аж. Ажлын үр ашиг, шийдвэрийн цар хүрээ удирдлагын аливаа зорилтыг хэрэгжүүлэхэд нэн шилдэг хэлбэр гэж М.Вебер үзэж байсан. М.Вебер бюрократ үзэгдлийн тодорхойлогч шинж чанаруудыг аль нэг байгууллагын захиргааны удирдлагын үндсэн хэв шинжийнхэн нь талаас нээн илрүүлжээ. Төр захиргааны мэргэжилтний ур чадвар, мөн түүнчлэн удирдлагын бүх хэрэгслийг эзэмшдгийн хувьд хүнд сурталт засаглал хөгжлийнхөө явцад бүгдийг эзэгнэх болно гэж Вебер үзэж байжээ. ХХ зууны туршид рационал хандлага, бюрократ аппаратын хөгжил дэвшил улс төрийн гол сэдэв болсоор ирсэн нь Веберийн таамаглал үнэн зөв байсныг баталсан билээ³. Удирдлагын зохион байгуулалтын бюрократ хэлбэр нь үр ашигтай болохыг орчин үед нийгмийн ба төр ,засгийн өмнө тулгарч байгаа олон зорилтуудыг шийдвэрлэж байгаа байдлаас дүгнэж болно.

Аж үйлдвэржүүлэлтийн үйл явцын нэг онцлог бол төрд бюрократ аппарат чухал үүрэг гүйцэтгэх болсон явдал юм. Францын эрдэмтэн Клод Хэнри де Сэн Сомон “аливаа төрд шат дараалсан аж үйлдвэрийн хөгжил хэрэгтэй” хэмээн тухайн үедээ бичиж байжээ. Тэр нийгэмд хувийн аж үйлдвэрүүд шаардлагатай хөгжлийг бий болгож чадахгүй байгаа нөхцөлд төр оролцох ёстой гэж үзсэн ажээ. Недерланд, Франц, Их Британы аж үйлдвэржүүлэлтийн хувьсгал нь зах зээлд төрийн нөлөөгүй буюу “үл оролцох” либераль номлолын үед явагдсан. Төрийн өргөн хэмжээний оролцоо нь Европд аж үйлдвэржилт аль хэдийн нь бий болсон үед хэрэгжиж эхэлсэн байна. Төрийн оролцоо нь тодорхой хэмжээнд хөгжлийн төвшингөөр хоцрогдсон төр, улсуудын хувьд аж үйлдвэржсэн төр улсуудтай өрсөлдөх үүднээс бий болсон зүйл аж. Үүний учир тухайн цаг үед дэлхийн цэрэг-улс төрийн тавцанд түрэмгийллийн онол давамгайлж байсанд оршино. Энэ үндсэн дээр төрийн ашиг сонирхол нь, батлан хамгаалах болон өөрийн эрхшээлд бусад орныг дагуулан оруулах зэргийг юуны өмнө тавьдаг байв. Нөгөө талаар эдийн засгийн хөгжлийн төвшин харилцан адилгүй улс

¹ *Ἄ. Ἀδοῦλα-οἴ 1994. “Ὀἰκονομικὴ ἀποδοτικότητα οἰκονομίας” σελ. 288.*

² *Weber, Max. 1968. The essentials of bureaucratic organization: An ideal-type construction. /Merton, Robert K. Gray, Ailsa P. Hockey, Barbara. Selvin, Hanan C. Reader in Bureacracy /, New York, p 24.*

³ *Ἄ. Ἰεῶνιό Ἐ.Ἰεῶνιό, 1996, Ἰό-εἰ ἡἰεἰ οἰκονομία, Ὀ.Α., σ 43-46.*

орнуудын хооронд эрхийн тэгш бус харилцаа үүсдэг бөгөөд үүнийг эс зөвшөөрвөл, тусгаар тогтнолоо алдах, колони болох зэрэг аюул оршиж байсан. Фредрих Лист 1841 онд хэвлэгдсэн “Улс төрийн эдийн засгийн үндэсний тогтолцоо” номондоо “өндөр соёлтой хоёр үндэстний хоорондох чөлөөт өрсөлдөөн нь тус хоёр орны аж үйлдвэрийн хөгжлийн төвшин нь ойролцоо байгаа тохиолдолд л зөвхөн хоёр талын харилцан ашигтай байх бөгөөд хэрвээ бусдаасаа аж үйлдвэрийн хувьд хоцорч байгаа аливаа орон нь ямар нэгэн хөгжингүй улс оронтой чөлөөт өрсөлдөөнд орох гэж байгаа бол юуны өмнө хүчээ чангатгах ёстой” гэж бичиж байв. Тухайн үеийн олон улсын харилцааны дэг журам нь эдийн засаг дахь төрийн оролцоо, төрийн бюрократ удирдлагын төвлөрлийг нэмэгдүүлэх гол үндэслэл болсон байна. М.Вебер “бюрократ нь өмчийг төрийн болгох үйл ажиллагаатай дотоод гүнзгий холбоотой төдийгүй, нийгмийн зохион байгуулалт болон дэг журмыг тогтоох, нийгэм улс төрийн шаардлагатай ч холбоотой юм”¹ гэж үзсэн нь тухайн цаг үеийн аль ч улс үндэстэний оршин тогтнох нийгмийн шаардлагыг хүлээн зөвшөөрч байсан хэрэг ажгуу.

XIX зууны сүүлч XX зууны эхээр их гүрнүүд нөлөөнийхөө хүрээг дахин хуваахын төлөө тэмцэлд орсон явдал нь төрийн статист хандлагыг эрс нэмэгдүүлсэн бөгөөд үүний үр дүнд төрийн захиргааны бюрократ аппаратын хэмжээ улам бүр томрох болсон төдийгүй, эрт цагаас чөлөөтэй байсан глобальчлал (хил, гааль, паспорт, виз гэх мэтээр) хумигдаж эхэлсэн. Дэлхийн I дайн, хувьсгал зэрэг дэлхийн цэрэг, улс төрийн олон үйл явц нь чөлөөт зах зээлийг улс төрийн үр дагаваруудаар тодорхой хэмжээнд хязгаарлах (худалдааны гэрээ хэлцлийг олон улсын болон дотоод улс төрийн шалтгааны улмаас төрийн зөвшөөрөл, оролцоотой хэрэгжүүлэх гэх мэт) болсон нь дайны дараах эдийн засгийн сэргэлтэнд сэргөөр нөлөөлж, дэлхийн анхны эдийн засгийн хямралд хүргэжээ. Энэ дашрамд тэмдэглэхэд Монголыг ч энэ үйл явцын нөлөөлөл тойроогүй юм. Төрөөс Хайлар, Хаалган, Хами уруу жин тээдэг чөлөөт худалдааг хориглож, зөвхөн ЗХУ-тай байгуулсан гэрээний дагуу харилцан туслалцах ардын хоршоог хүлээн зөвшөөрсөн явдал, бараа товарын хомсдлыг бий болгож 1932 оны лам, хар ардын бослогод нөлөөлөх олон хүчин зүйлүүдийн нэг нь болсон билээ. 1929-1933 оны аж үйлдвэржсэн орнуудыг хамарсан эдийн засгийн хямрал нь XIX зууны сүүлч XX зууны эхээр ихээхэн эрч хүчтэй болж эхэлсэн улс төрийн намуудыг засаглалын төлөөх тэмцэлдээ, хямралыг зохицуулах амлалтууд өгөхөд хүргэсэн нь төрийн оролцоог нийгэм эдийн засгийн амьдралд эрс нэмэгдүүлэх бас нэг үндэс болсон ажээ. Үүний үр дүнд төрийн зохицуулалттай зах зээлийн тухай Кэнсийн онолыг баримталсан неолибериализмийн урсгал бий болсон төдийгүй, мөн нэг үзэл суртлыг иш үндэс болгосон бүхнийг хянах төрийн бюрократ тогтолцоо бүхий тоталитаризмын баруун, зүүний урсгалыг ч төрүүлжээ. Энэ хямрал нь төрийн статист хандлагыг нэмэгдүүлэх нэг хүчин зүйл болсоноор төрийн албанд ажиллагсдын тоог эрс өсгөж, төрийн бюрократ удирдлагад намын харьяаллыг оруулж ирэх үндэс болсон аж. Людвиг вон Мюзис 1944 онд бичсэн “Бюрократ” гэдэг номондоо дэлхийн I дайнаас өмнө болон түүнээс хойшхи арваад жилд АНУ болон Европын орнуудын төрийн албанд намын харьяалал бараг байхгүй байсан гэж бичжээ.

Тухайлбал “АНУ-д засгийн газрын тасралтгүй үйл ажиллагааны шаардлага нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор илүү нүсэр хэмжээний аппарат шаардагдах болсон бөгөөд 1930 он гэхэд төрийн албан хаагчдын тоо 600

¹ Weber, Max. 1968. *The essentials of bureaucratic organization: An ideal-type construction.* /Merton, Robert K. Gray, Ailsa P. Hockey, Barbara. Selvin, Hanan C. *Reader in Bureacracy* /, New York., p 26.

мянга хүрсэн нь 1880-аад оныхоос даруй 6 дахин их байв. Зөвхөн “1930-аад оны дундуур ерөнхийлөгч Франклен Рузвельтийн төрийн зохицуулалттай зах зээлийн (New Deal) бодлогын үр дүнд төрийн албан хаагчдын тоо 1.2 сая болтол өссөн байна. Ф.Рузвельтийн хөтөлбөрүүд нь эдийн засгийн хямралын үеийн тодорхойгүй байдал, санхүүгийн бэрхшээлийн дараа амсхийх гэсэн олон нийтийн хүсэл шаардлагаас үүссэн байна. Эдгээр хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлсэнээр нийгмийн хамгаалалын зөвлөл, валют, үнэт цаасны хороо зэрэг нийгмийн халамж, санхүү эдийн засгийн байгууллага, газруудыг бий болгох шаардлага гарч ирсэн юм. Үүний үр дүнд Америкчуудын эдийн засгийн байдлыг дээшлүүлэхэд засгийн газрын зүгээс дорвитой арга хэмжээ авах боломжтой болсон байв.”¹ Мөн бүхнийг төрийн хяналтанд байлгах баруун, зүүний тоталитар дэглэм тогтоосон Герман, Итали, ЗХУ-д ч мөн ялгаагүй төрийн албанд ажиллагсадын тоо харьцангуй эрс өссөн. Тоталитар дэглэмийн бүхнийг хамарсан нэг үзэл суртлын хяналтын тогтолцоо нь нүсэр том бюрократ бүтцийг шаардах болсон аж. Нөгөө талаар төрийн зохицуулалт сул, нэгдсэн төвлөрөлд улс орны бүх нөөцийг чиглүүлж чадаагүйгээрээ Франц улс Германы довтолгооныг няцааж чадаагүйгээр барахгүй, тусгаар тогтнолоо хялбархан алдсан. Төрийн зохицуулалт нэмэгдэж, бюрократ аппаратын хүрээ тэлсэн нь олон улсын тавцанд аливаа төр улсуудын аж үйлдвэржүүлэлтийг эрчимжүүлсэн төдийгүй, цэрэг-улс төр, эдийн засгаар өрсөлдөх чадварыг нь нэмэгдүүлэх гол хэрэгсэл болсон ажээ. Төрийн оролцоо нь улс орон бүрд өөр өөр байдаг бөгөөд хамгийн өргөн оролцоотой нь Орос улс байв. Энэ талаар А.Гершенкрон “төр бол жолоодох хүчин бөгөөд Орос улс үүнийг ашиглаж, барууны эдийн засаг, аж үйлдвэрийн хөгжлийн төвшинд хүрэхийг оролдсон юм”² гэжээ.

XX зууны эхэн үед төрийн хэмжээ далайц, хамрах хүрээ, түүний зардал ямар байсан болон хэрхэн өссөн талаар Иксетерийн Их сургуулийн профессор Боб Льюисийн “Төр ба эдийн засаг” бүтээлийн “Эдийн засаг дахь төрийн үүрэг роль” хэсэгт тодорхой тоо баримтаар дурьджээ.

Европын зарим орнуудын үндэсний орлогод төрийн зардлын эзлэх хувь³

	1913 он	1950 он	1980-аад он
Франц	8.9	27.6	53.6
Герман	1.7	30.4	47.3
Недерланд	1.0	26.8	59.7
Их Британи	1.3	34.2	45.2

XX зууны эхэнд цэрэг, батлан хамгаалахыг эс тооцвол Их Британи болон Европын бусад оронд ч төрийн гүйцэтгэх үйл ажиллагааны цар хүрээ тийм ч өргөн байсангүй. Энэ үед АНУ-д дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 10

¹ Thomas E. Patterson “American Democracy” Charter 16 page 442

² Gershenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective. Cambridge, 1962. P. 119.

³ Аia Eүpeн. 1999. Yäeиi çaнaа ääбii о°öeиi ççöяä öieii ”O°o ää Yäeиi çaнaа”. / Ääoнii öeeиioe, öeи o°o, yäeиi çaнaа, нioeиiäeиi нoäeäää, нoääeöиi çäöeи äнoääe. Дää E.ÿçöяäиoä, B.Öeöeäиçöyi, I.Äieиö/ OÄ, Admon press.

гаруйхан хувь нь төрийн хэвшилд ноогдож байв.¹ Мөн зууны эхэнд АНУ-д төрийн хэвшилд Дотоодын Нийт Бүтээгдэхүүний 10 гаруйхан хувь ноогдож байсан бол 1980-аад онд 50 шахам хувь, (Социаль демократ Шведэд 70 хувьд) хүрсэн байна².

Дэлхийн II дайны дараа бий болсон сэргээн босголт болон цэрэг, улс төрийн бүлэглэлийн хоёр том лагерын өрсөлдөөн нь төрийн этатист хандлагыг эрс нэмэгдүүлсэн. Төрийн төвлөрсөн бюрократ иерархи нь аж үйлдвэржсэн нийгмийн зохион байгуулалтын гол багаж хэрэгсэл болж, хөгжил дэвшлийн эхэн үедээ нийгэм эдийн засгийн өндөр өсөлтийг өгч, үйлдвэрүүдэд сая, сая ширхэг бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, харин засгийн газруудад стандартчилагдсан хэвшмэл дэг журмаар сая, сая хувь хүнийг боловсруулах боломжийг олгосон ажгуу. М.Вебер “туршлагаас харахад нэг хүний засаглалын хэлбэр нь захиргааны байгууламжийн хамгийн цэвэр бюрократ төрөл бөгөөд удирдагч нь хамгийн дээд цэгийн эрх мэдлийг өөртөө бий болгож, өөрийн захиргаанд хүн төрөлхтөнийг атгах засаглалын нэг хэлбэр юм. Энэ нь бусад засаглалын хэлбэрүүдээс өөрийн тогтвортой байдал, сахилгын хатуу чанд шаардлага болон найдаж болох итгэл төрүүлдэг талаараа илүү давуутай. Тийм ч болоод энэ нь байгууламжийн удирдлагуудад болон түүнд хамааралтай аль ч шатныханд маш өндөр хариуцлага тооцож байдаг. Бюрократ нь хүчирхэг удирдлага үйл ажиллагааны цар хүрээгээрээ юунаас ч хүчтэй бөгөөд бүх төрлийн удирдлагын үүрэгт үйл ажиллагаанд хэрэглэхийн хувьд бүрэн боломжтой юм”³ гэж тодорхойлсон. Орчин үеийн ямар ч байгууллагын удирдлага, зохион байгуулалтын бюрократ загварыг захиргааны бүхий л системд хэрэглэж байгаа бөгөөд эдгээр нь хоорондоо бараг ялгагддаггүй. Бюрократчилах үйл ажиллагаа өмчийг төрийн болгох үйл ажиллагаатай дотоод гүнзгий холбоотой болж, нийгмийн зохион байгуулалт болон нийгмийн дэг журмыг тогтоох цэрэг, улс төр, эдийн засгийн цаг үеийн шаардлагад нийцэж байсан аж. Энэ үйл ажиллагаа нь эдийн засгийн болон бусад хүрээнд чөлөөт үйл ажиллагааны элементүүдийг устгах аюулыг төрүүлж байсан бөгөөд төрийн бюрократ нь үйлдвэр, компаниудын дотоод удирдлагад хутгалдаж холилдоод ирэхээр түүний эдийн засгийн үр ашигтай үйл ажиллагаанд сөрөг нөлөөлөл үзүүлж эхэлсэн байна.

Гэвч ХХ зууны нэг онцлог нь шинжлэх ухаан техникийн хөгжил дэвшлээс гадна М.Веберийн хэлснээр “дэлхийн ямар ч улс орон төрийн бюрократ механизмгүйгээр нэг ч өдөр оршин тогтнохгүй”⁴ нь ойлгомжтой болсон бөгөөд “мэргэжлийн мэдлэгт тулгуурласан тэдний ноёрхол нь зайлшгүй”⁵ байв. Хүч хэрэглэсэн хувьсгал гарах эсвэл гадны улс орнуудад эзлэгдсэн тохиолдолд ч бюрократ машин нь яг урьдын хууль ёсны засгийн газартаа ажиллаж байсан шигээ цаашид ажиллаж чаддаг аж. Асуудлын гол нь хэн тухайн бюрократ машиныг ажиллуулж байгаад л байдаг. Бүхнийг зааварлан зохицуулагч (хууль, дүрэм журмаар) төрийн машинууд түүнд ажиллагсдыг өөрийн эд анги, эрэг шураг болгоод зогсохгүй, нийгмийг нийтэд нь тэрхүү механизмын удирдлаганд оруулсан юм. М.Вебер “капитализмийн эдийн засгийн нөхцөл байдал нь бюрократ удирдлагын хамгийн тохиромжтой хэлбэр юм. Учир нь энэ нь энэхүү удирдлагыг хамгийн оновчтой хэлбэрт

¹ Οοαίρεη Όόόογαια. Όόόεά άυόάεεέύό ίι. ΧΧΙ ςόόίυ ςαηάάεάε άά άύέόέεί όέύ άύά εόόάι. ΟÁ, 2005. ό 4

² Ό.Όόόογαια. Όόόεά άυόάεεέύό ίι.ΧΧΙ ςόόίυ ςαηάάεάε άά άύέόέεί όέύ άύά εόόάι. ΟÁ, 2005, ό4.

³ Weber.M. The essentials of bureaucratic organization: an ideal-type construction. / Reader in Bureaucracy / New York. 1968. p 25.

⁴ Ά.ΐεάόίό Έ.ΐεάόίό, ίό+εί ςάέεί όόέεί όάέόάεάά, ΟÁ, 1996, ό 43-46

⁵ Weber,Max. 1968. The essentials of bureaucratic organization: An ideal-type construction. /Merton, Robert K. Gray,Ailsa P. Hockey, Barbara. Selvin, Hanan C. Reader in Bureacracy /, New York., p 25.

хөгжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгө мөнгөний эх үүсвэрийг тавьж өгдөг талтай. Хөрөнгийн тал дээрээс гадна харилцаа холбоо, тээвэрлэлтэнд чухал ач холбогдол өгөх хэрэгтэй байдаг. Эдгээрийн үнэн зөв байх нь төмөр зам, цахилгаан холбооны үйлчилгээнээс хамаардаг. Социалист зохион байгуулалт ч энэ бүхнийг орхигдуулдаггүй. Харин капиталист нөхцөлд нарийсан хөгждөг шиг, социалист нөхцөлд хөгжих болов уу гэдэг нь л эргэлзээтэй”¹ гэж үзжээ.

Төр засгийн байгууллагын үйл ажиллагааны хүрээ хэт өргөжсөнөөр ажиллагсдын тоо эрс нэмэгдэж, хуулийн хязгаартай байх зарчим алдагдан хувь хүний амьдралын процесст нөлөөлөх хандлагатай болж, хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах болсон нь бюрократчиллын сөрөг үр дагавар юм. Үүний үр дүнд төрийн захиргааны эрх мэдэл нь нийгмийн амьдралын салаа, мөчир бүрд өсөн нэмэгдэж, нийгмийн хөгжил дэвшлийг хангах бус харин хүний эрх, эрх чөлөөг улам бүр хязгаарлах, нийгмийн хөгжлийг боомилох хандлагатай болж, авилгын системийг хөгжүүлэх нөхцлийг хангаж, эдийн засгийн салбарт шудрага бус өрсөлдөөн буюу монопольчлолыг нэмэгдүүлсэн ажээ. Энэ нь Итали гэх мэтийн зарим улс орнуудад хууль бус корпоратив бүлэглэлүүд засгийн газарт хүчтэй нөлөөлөл үзүүлэх хэмжээнд хүртэл өсөж байсан тохиолдол байдаг. Мөн шинжлэх ухаан техникийн салбар дахь хөгжлийн ололт нь технократуудыг төрүүлсэнээр бюрократ удирдлагын хэмжээг өсгөх, тэдгээрийн зайлшгүй байдлыг ч улам бүр нэмэгдүүлсэн ажээ. Бюрократчиллын хандлага төр, нийгмийн харьцаа буюу иргэн, засаг захиргааны харьцаан дээр тод илрэх болсон байна. Бюрократчилал нь ирээрхи институтэд хандах олон түмний итгэлийг бууруулсан төдийгүй, бюрократ дахь сөрөг үр дагаварууд нь нийгмийн хөгжилд “чөдөр” болон нөлөөлж эхэлсэнээр олон түмэн түүнийг хүнд суртал хэмээн нэрлэх болжээ.

Бюрократыг судлагчид түүний мөн чанарыг судлан тодорхойлж шүүмжлэх болсон ажээ. Тухайлбал, Р.Мертон бюрократыг “хэт хөшүүн, зоригтой шийдвэр гаргаж чадахгүй байдалд түлхэж, хувь хүний болон хэсэг бүлгийн төвшинд хамгаалалтын байранд шилжүүлэх сөрөг үр дагавартай”² гэж үзсэн бол, П.Сельзник “бюрократууд өөрсдийн зорилгыг бусдынхаас дээгүүр тавих хандлагатай”³ гэжээ. А.Гоулднер “хүнийширсэн дүрэм зааврууд идэвх санаачлагыг өрнүүлэх хөшүүрэг болж чаддаггүй”⁴ гэсэн бол, У.Беннис “уян хатан бус”⁵ гэх мэтээр шүүмжилсэн байдаг. Төрийн зохицуулалт болон бюрократчиллын аюулыг мэдрүүлэхийн тулд Томас Бернхард “Хуучин мастерууд” бүтээлдээ “...сургууль бол залуу хүмүүсийг төр төлөөний хүнээ болгох төрийн сургууль бөгөөд өөрөөр хэлбэл төрийн түшиг тулгуураас өөр юу ч биш юм. Би сургуульд орвол би төрд орлоо гэсэн үг. Төр амьд болгоныг орохыг зөвшөөрдөг юм бол би байгууллага уруу амьд бодьгалуудын зөвшөөрлөөр оржээ./...../ төр бусдыг хүчээр тулгасан шигээ намайг төрд дуулгавартай болгож, намайг төрд үйлчлэх хүн болголоо. Бидэнд харагдаж буй хүмүүс бол төрд үйлчилж буй хүмүүс буюу төрийн зарц юм. Ийм хүмүүс бүх амьдралаа төрд үйлчлэхэд зориулсанаар тэд өөрсдийн амьдралаа ямар нэгэн зүй ёсны бус зүйлд зориулжээ. Хэргийн учир нийгмийн болон улс төрийн соёлтой онцгойгоор холбогдох төрийн оролцоотойгоор зүй ёсоор бүрэлдсэн нийгмийн хуваагдал болон бюрократ иерархид оршино” гэжээ. Энд хувь хүн

¹ Weber, Max. 1968. *The essentials of bureaucratic organization: An ideal-type construction.* /Merton, Robert K. Gray, Ailsa P. Hockey, Barbara. Selvin, Hanan C. Reader in Bureacracy /, New York., p 25.

² Robert, Merton K. *Bureaucratic Structure and Perconality.* /Reader in Bureacracy/ New York., 1968.

³ Selznick, Philip. 1957. *Leadership in Administration.* Evanston: Peterson & Co., p 46.

⁴ Gouldner, Alvin W. 1968. “The Problem of Succession in Bureaucracy.” Reader in bureacracy. New York, Free press.

⁵ *Æ. Ieãoíó Ë. Ieãoíó, 1996, Ío+èi çãèéi o°òèéi óãèòãèãã, ÓÁ, õ 43-46*

бүх амьдралаа өөрийн төлөө бус, ямар нэгэн үл ойлгогдох төр хэмээх зүйлийн төлөө зориулан өнгөрч буй харамслын өнгө аясыг агуулсан байдаг. Тухайн үеийн дэлхийн дэг журамд үйлчилж байсан түрэмгийллийн хандлага нь улс, үндэстнүүдийг оршин тогтнохын тулд төрийн удирдлагын төвлөрлийг нэмэгдүүлж, нийгмийн бүх нөөцийг төр өөрийгөө бэхжүүлэхэд чиглүүлсэнээр, төрийн оролцоо, түүнийг хэрэгжүүлэгч бюрократ удирдлагын эрх мэдэл, хамрах хүрээг нэмэгдүүлэх үндэслэл болсон ажээ.

Төрийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд дараах хүчин зүйлс гол нөлөөлөл үзүүлсэн байна. Үүнд:

1. Төр нь дэлхийн II дайны үед нийгмийн эдийн засаг, соёл, социаль, оюун санааны бүхий л амьдралыг албадан зохицуулах болсон бөгөөд тайван цагт ч сэргээн босгох болон хүйтэн дайны улмаас улс орны хүчирхэг байдлыг хадгалах үүднээс оролцоогоо хязгаарлаагүй ажээ. Гэхдээ энэ нь “үргэлж ийм байгаагүй бөгөөд дэлхийн I дайны дараа төрийн оролцоо хяналтыг багасгасан”¹ аж.

2. Дэлхийн I дайны дараах олон улсын улс төрийн тавцан дахь улс орнуудын дайснагасан харилцааны улмаас үүссэн глобальчлалыг хязгаарлах үйл явц нь 1930-аад оны чөлөөт зах зээл дэх эдийн засгийн хямралыг үүсгэжээ. Энэ хямралаас гарах асуудлыг тоног төхөөрөмж, техникийн шинэчлэлээс гадна төрийн зохицуулалт, түүнийг зохион байгуулах бюрократ аппаратуудыг бэхжүүлснээр шийдвэрлэжээ. Хямралыг давах улс төрийн үзэл баримтлал болсон эдийн засаг дахь эрэлтийг зохицуулах ач холбогдлыг чухалчилсан төрийн зохицуулалттай зах зээлийг удирдлага болгосон неолиберализм болон национализм, коммунизмын үзэл сурталд тулгуурласан тоталитаризмын баруун зүүний урсгал нь төрийн оролцоог нэмэгдүүлсэнээр хямралыг даван туулах үндэслэл болсон ажээ. Тухайн үеийн хуваагдмал ертөнцөд чөлөөт зах зээл оршин тогтнох чадвараа алдсан байв.

3. Төр нь тухайн цаг үеийн олон улсын харилцаанд өрсөлдөх чадвараа нэмэгдүүлэх болон батлан хамгаалах үүднээс зохицуулалтыг эрс нэмэгдүүлэхэд хүрсэн. Эс тэгвэл тусгаар тогтнолоо алдах буюу аль нэгэн хүчирхэг төр улсын дагуул улс болох хувь заяа тулгарч байсан билээ. Энд тухайн үеийн геополитикийн ач холбогдол багатай болон олон улсын сонирхлын тэнцвэрийг хадгалж байсан улс орнуудыг оруулан тооцох шаардлагагүй билээ.

XX зууны эхээр ихэнхи улс орнуудад улсын зардал нь дотоодын үндэсний нийт бүтээгдэхүүний 4%-10%-г эзэлж байсан бол 1980-аад онд тэдгээр нь 33%-60% болж, барууны орнуудад дотоодын үндэсний бүтээгдэхүүний үнэ өссөн бөгөөд зарим социалист орнуудад 70%-80% болсон² байна. Төрийн өмчийн өсөлт болон эдийн засагт төрийн хяналт тавих нь эрс нэмэгдсэн явдлыг Р.Инглехарт “...ирээдүйг нөмрөн авах шинж тэмдэг шиг санагдаж байсан боловч, ийм юм болсонгүй, харин ч төрийн оролцооны цаашдын түрэмгий бодлого нь үйл ажиллагааны харилцаанд өргөн хэмжээгээр хүлээн авах ойлголтонд эргүүлэн, өсөлтийнхөө дээд цэгт хүрч буурч эхэлсэн...”³ гэжээ. Орчин үеийн төр, нийгмийн салбарууд дахь аж ахуйн системийн дийлэнх нь өөрийн үр ашигт байдлаа алдах болсон аж. Уламжлалт нийгэм болон аж үйлдвэржилтийн үеийн дэлхий дахины олон улсын

¹ *Ára Eüpeñ. Yáeéí çañáñ ááðü ò°òeéí ççòyá òíèü. Temfus (TACIS) “Marko” ò°ñèeéí èèòáýeýyñ: 1999.*

² *В.Егэеòáòò.Íìòñááòí:ááýðeáñý òáííìòè è èçýðeáñý íáóáíòáá. Ííeèñ. I, 19*

³ *В.Егэеòáòò. I°í òyíá. Ííeèñ. I, 19*

харилцааны дэг журамд уламжлалт хүчирхийлэлд тулгуурласан эрх тэгш бус харилцаа давамгайлж байсан нь улс үндэстнүүдийн нийгмийн улс төр, эдийн засаг, соёл, оюун санааны бүхий л хүчийг төрөө бэхжүүлэхэд чиглүүлсэнээр тэдний оршин тогтнох баталгаа болж байв. Энэ нь төр төвтэй нийгмүүд оршин тогтнох үндэс болж байсан бөгөөд үүний үр дүнд дэлхийн хоёр дайн гарсан нь олон улсын харилцаанд шинэ эргэлт гарах үндэс болсон ажээ. Дэлхийн II дайны хөнөөлөөс сургамж авсан улс орнууд улс үндэстнүүдийн эрх ашиг, тусгаар тогтнол, хүний эрхийн баталгааг хангах НҮБ-ыг байгуулахад хүрсэн билээ. Гэвч дэлхийн II дайны үед нийгмийн улс төр, эдийн засаг, соёл, оюун санааны бүхий л амьдралыг албадан зохицуулах болсон төр нь, тайван цагт ч сэргээн босголт болон хүйтэн дайны улмаас улс орны хүчирхэг байдлыг хадгалах үүднээс оролцоогоо хязгаарлаагүй юм. НҮБ-ын үзэл санаагаар дэмжлэг авсан колончлолыг эсэргүүцэх хөдөлгөөн Ази, Африкийн орнуудыг хамран, тусгаар тогтносон олон улс орнуудыг бий болгосон. Энэ нь аж үйлдвэржсэн орнуудыг колонийн нөөцөөс нь салгаж, биеэ даасан эдийн засгийн бодлого явуулахад хүргэсэн нь тэдгээр улс орнуудад тус тусын эдийн засгийн бэрхшээлийг бий болгосон бөгөөд үүнийг даван туулахад, хүнд сурталжсан бюрократ тогтолцоог эргэн харахад хүргэсэн ажээ. М.Крозье “Тоглоомын нөхцөл” өөрчлөгдсөн төвшинд, орчин үеийн нийгмийн хяналтын хэрэгсэл тохирохгүй байгаа явдал нь хямралын гол шалтгаан болж байдаг гэж үзжээ. Орчин үеийн нийгмийн хямрал бол зөвхөн засаглалын харьцаанаас гадна юуны өмнө хүнд суртлын хямрал гэж Крозье баталдаг. Тэр бичихдээ: “манай барууны нийгмүүдийн гол асуудал бол удирдлагын загваруудын гүнзгий хямрал (нарийн төвөгтэй байдал ба хүний эрх чөлөө өссөнтэй харьцуулсан) бол, нийгмийн хяналтын хэрэгслэлийн хэсэгчилсэн пезинтеграцийн хямрал юм”¹ гэжээ. Крозье удирдлагын хямралыг бюрократ хямрал гэсэн ойлголттой нягт уялдуулан авч үзэж байсан юм. Түүнийхээр эдгээр ойлголтууд нь харилцан бие биенийгээ нөхөж байдаг. Энэ хоёр төрлийн хямралд засаглалын хямрал буюу засаглалын уламжлалт иерархи харилцааны хямрал илүү ойрхон байдаг.

М.Вебер бюрократуудын онцлогыг дурдахдаа: “Засаглалд тэдний хувийн ба албаны шинж нь холилдсон байдаг бөгөөд өөрсдийн эрх мэдлийн монополь шинжтэй албаны нууц нь мэргэжлийн мэдлэг юм шиг харагдуулдаг онцлогтой. Ийм учраас бюрократ амь бөхтэй энэ бүтцийг устгах хэцүү”² гэжээ. Учир нь нийгмийн олон талт амьдралын салаа мөчир бүрд, төрийн, хувийн болон олон нийтийн бүхий л салбарт хөдөлмөрийн хуваарь, түүнийг зохицуулах мэргэжлийн рационал удирдлага зайлшгүй шаардлагатай байдаг. К.Мангейм “Рациональ бюрократын хөгжлийн ухагдахуун” бүтээлдээ төрийн бюрократыг “улс төрийн бодлогыг захиргааны бодлого болгон хувиргах үйл явц юм” гэж үзсэн байдаг. Үүний нэг шалтгаан нь хууль дүрмийг амьдралд хэрэгжүүлэх ажлыг хэрэг дээрээ зөвхөн тэд эрхэлж байгаад оршино. Ийм ч учраас энэ чиг үүргээ биелүүлэхийн тулд үйл ажиллагааны тодорхой эрх чөлөөтэй байдаг. Орчин үеийн хууль тогтоомж ихэнхдээ ерөнхий шинжтэй байдаг учир түшмэд тэдгээрийг нарийвчилж, хэрэгжүүлэх арга замыг тодорхойлсон нөхцөлд л үр дүнтэй ажил хэрэг болж чаддаг аж. “Улс төрийн бодлогыг амьдралд хэрэгжүүлэх нь түүнийг бюрократууд хэрхэн тайлбарлаж, практик дээр хэрхэн идэвхтэй, үр нөлөөтэй явуулснаас гол төлөв хамаарна. Гэвч бюрократуудын эрх хэмжээ, бусдын боловсруулсан зарчмуудыг ажил хэрэг болгосноор огт хязгаарлагдахгүй. Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөдөлмөр,

¹ А.Э.Норейман. *Артефакты в политике*. I., 1997. 6 16,

² I.A.Laurence. *Orderly bureaucracy in the Arab world: a study in political development*. I.,

батлан хамгаалах, нийгмийн хангамж, боловсролын зэрэг олон яамдуудын дуу хоолой нь ямагт жинтэй сонсогддог сонирхлын бүлгүүдийн тоонд ордог”¹. Америкийн судлаач Ричард Рөүзийн хэлснээр “Ерөнхийлөгч бодлого боловсруулахад оролцох гол нөлөө нь төрийн албадаас ирсэн санаачлагын алиныг нь авч, алиныг нь гээх вэ гэсэн шийдвэрүүдээр хэрэгждэг”² гэжээ. Түүнээс гадна орчин үеийн улс төрийн системүүдэд захиргааны байгууллагууд шүүхийн шийдвэртэй холбоотой цөөнгүй чиг үүргийг биелүүлдэг. Жишээ нь, “татварын байгууллагууд гол төлөв иргэд орлогоо үнэн зөв мэдүүлж төлсөн эсэхийг тодорхойлж, шаардлагатай бол шийтгэл оногдуулдаг. Иргэд зарчмын хувьд энэ шийдвэрүүдийг шүүхийн журмаар маргаж заалдах эрхтэй ч практик дээр энэ нь ховорхон тохиолдоно. Эцэстээ, бюрократууд улс төрийн коммуникацид татагдан ордог. “Улс төрийн элитүүд хууль тогтоох ч бай, гүйцэтгэх ч бай өөрсдийн олон шийдвэрийг засаг захиргаанаас авсан мэдээлэлд үндэслэдэг. Мөн уг мэдээллээс сонирхлын бүлгүүд, улс төрийн намууд, бизнес элитүүд, олон нийт хамааралтай байна”³. Орчин үеийн төрийн бюрократ нь хувь хүний эрхийн гарз хохирлын үнээр нийтлэг эрх ашигт нийцсэн илүү өндөр үр дүнд хүрч байгаа тийм хэлэлцээрийг гүйцэтгэдэг аж. Энэ нь түүнд хэвшсэн ёс журмын тусламжаар мянга, мянган эсвэл сая хүнийг ч өөрийнхөө нөлөөнд оруулж чаддаг. Энэ хүч чадлаараа бюрократ нь нийгэмд хүнд суртал хэмээн нэрлэгдэх бөгөөд хүмүүсийн чөлөөт байдал, шулуун шудрага, хувийн дур сонирхол, шунал, өөрийн бодьгал илэрхийлэл ба уран бүтээлийг ч хөсөр таягдан хаядаг. Түүнээс гадна бюрократ нь хэдэн зуун бүр сая сая хүний хүчийг ч орчин нийгмийн том байгууллагад чиглүүлэх идэвхитэй багаж зэвсэг нь болж өгч байсан. Гэвч түүний үр бүтээмж, тохиромжтой байдал нь одоо нэгэнт үгүй болжээ гэдэг дээр нийгмийн гишүүд болон судлаачдын үзэл санаа давхцдаг. Сүүлийн хоёр зуун жилийн гайхамшигт үзэгдэл бол төрийн бюрократ удирдлагын эрчимтэй өсөлт байлаа. Үйлдвэржсэн нийгэм нь бүр ихээр төвлөрсөн бөгөөд түүний шатлан захирах удирдлага нь улам бүр хүнд суртлын шинжтэй болж ирсэн байна. Ниймгийн бюрократ ёс журмын уналтын нэг дэх учир шалтгаан нь үйлдвэржсэн нийгмийн эхний үе шатыг бодвол өндөр технологитой орчин үеийн нийгэм дэхь өндөр боловсролтой ажиллах хүчийг дотооддоо бага бүтээмжтэй байлгасанд оршдог. Хоёрт орчин үеийн нийгэм дэхь хүмүүс тэдгээрийн өөрчлөгдөж буй үнэт зүйлсд бюрократ ёс нь итгэл багатай хандсанд оршино.

Төрийн хэт зохицуулалтын үр дүн нь 1970-аад оны “Эрчим хүчний” зарим газар “Газрын тосны” гэгдэх эдийн засгийн хямрал төдийгүй, түүний үргэлжлэл болох социалист системийн нуран унасан үйл явцтай холбогдоно. Дэлхийн эдийн засгийн хямрал нь төрийн оролцоог хязгаарлах хандлагыг бий болгосон аж. Энэ эдийн засгийн хямралын үр дагавар нь неолиберализм болон төрийн зохицуулалттай зах зээлийн тухай Кэнсийн онолыг шүүмжлэх болсон аж. Энэ шүүмжлэл нь капиталист системийн орнуудад үзэл суртлын неоконсерватив урсгалыг төрүүлсэнээр өрнөдийн орнуудад шинэ үзэл баримтлалтай улс төрчид өсөн нэмэгджээ. Тэд 1980-аад оноос Их Британи, АНУ-д төрийн оролцоог багасгах, төрийн салбарт зах зээлийн өрсөлдөөний эхлэл нөхцлийг сайжруулан өргөжүүлэхэд ихээхэн анхаарах болсон “Тэтчеризм”, “Рейганизм”-ийн бодлогыг хэрэгжүүлснээр төрийн төвлөрлийн эсрэг үйлдлийг бий болгосон байна. Энэ үед барууны өндөр хөгжилтэй АНУ, Англи, Недерланд, Швед, Шинэ Зеланд, Австрали гэх зэрэг олон улс

¹ **ᠠ.ᠠᠡᠨᠢᠮᠠ. ᠠ.ᠶᠠᠭᠠᠶᠡ. ᠡ.ᠨᠣᠨ. ᠪ.ᠠᠡᠨᠣᠨ. ᠪᠠᠭᠠᠨᠠᠭᠠᠨᠠᠶᠢ ᠶᠡᠨ ᠶᠡᠨ. ᠒᠐᠐5. ᠖ 162.**

² **Patterson Thomas E. 1996. “American Democracy” New York, the McGRAW-HILL companies, INC. p 448.**

³ **ᠠ.ᠠᠡᠨᠢᠮᠠ. ᠠ.ᠶᠠᠭᠠᠶᠡ. ᠡ.ᠨᠣᠨ. ᠪ.ᠠᠡᠨᠣᠨ. ᠪᠠᠭᠠᠨᠠᠭᠠᠨᠠᠶᠢ ᠶᠡᠨ ᠶᠡᠨ. ᠒᠐᠐5. ᠖ 162.**

орнуудад төрийн зохицуулалт, засаглалын зардлыг бууруулах зорилгоор төрийн удирдлагын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх үйл явц эхэлсэн юм. Тухайлбал Их Британий эдийн засгийн “Англи өвчин”-ны эсрэг ерөнхий сайд Маргарит Тэтчер хэдэн засгийн газар дамжуулан төрийн салбарын зарим үйл ажиллагааг хувийн секторт гэрээгээр болон хувьчлан шилжүүлэх “Алхам алхамаар”, “Дараачийн алхам”, “Сүүлчийн алхамууд” хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлснээр төсвийн зардлыг бууруулж, албан хаагчдын тоог цомхотгож, эдийн засгийн зогсонги байдлыг арилгаж чадсан юм. Их Британид 1979 онд нийт төрийн албаны ажилтны тоо 723.0 мянга байсан бол 1995 оны 1-р сарын байдлаар 550.0 мянга болсон нь 15 жилд 25% -иар буурсан¹ байна. Недерланд, Шинэ зеланд, Скандинавын орнуудад ч засаглалын шинэтгэлийг хэрэгжүүлж эхэлсэн байна. 1980-аад оноос эхэлсэн эхэлсэн засаглалын шинэтгэл нь Скандинавын орнуудад нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудын эрх үүргийг нэмэгдүүлж, менежментийн үзэл санааг дэмжихэд чиглэсэн ажээ.

1970-аад оноос төрийн удирдлагын бюрократ аппаратуудын хэмжээ далайц томрох тусам, түүний сөрөг нөлөөлөл болох хүнд сурталтай тэмцэх хандлага дэлхий нийтийг хамарч эхэлсэн нь социалист системийн орнуудад бюрократ дахь хүнд сурталтай тэмцэх хандлага бий болгоход тодорхой хэмжээгээр нөлөөлөх болсон аж. Гэвч эдгээр орнууд нь үндсэндээ нэг намын үзэл суртал дээр суурьлагдаж, тоталитар шинжтэй нийгмийг бүхэлд нь хянасан бюрократ тогтолцоонд тулгуурлаж байсан тул, судалгааны ажлууд нь үзэл сурталжиж явуургүй болсон ажээ. Тийм ч учраас хүнд суртал нь жижиг хөрөнгөтний үзэл бөгөөд түүнийг даван туулах нь социализмын цаашдын зорилгод нийцнэ гэж үзэж байв. Монгол оронд хүнд сурталтай тэмцэх явдал нь 1970-аад оны дундуур түүний үг хэллэгийг шүүмжлэх хэлбэрээр анхлан эхэлсэн ажээ. Энэ үеийн Монгол орон нам, төрийн номенклатур бүхий бюрократад тулгуурлаж байсан бөгөөд энэ нь тоталитар шинжтэйгээр нийгмийн бүхий л амьдралын (улс төр, эдийн засаг, социаль, оюун санааны) хүрээнд хутгалдаж бюрократчилагдсан байв. Бюрократчилалын ноёрхол нь хүний эрх, эрх чөлөө, нийгмийн бүлгүүдийн ашиг сонирхол, эдийн засгийн эрх чөлөөг тодорхой зохиомол хүрээнд боогдуулж, хүнд суртал, авилгалд автсан нийгмийг бий болгон, оршин тогтнож буй улс төрийн системд гажилт үүсэхэд нөлөөлөх хүчин зүйлүүдийн нэг болоход хүрчээ. Социализм дахь эдийн засгийн зогсонги байдлын эсрэг 1985 оноос ЗХУ-д эхлэсэн өөрчлөн байгуулалтын нөлөөгөөр Монголд ч бюрократ удирдлага болон түүний хүнд суртлын тухай идэвхтэй шүүмжлэн ярьж эхэлсэн. Тоо төлөвлөгөөний хойноос хөөцөлдөх явдлыг чанарт шилжүүлэх оролдлого хийсэн боловч, энэ нь зах зээлийн эдийн засгийн суурьгүй байсан учраас, хоосон лоозон болон хувирсан. Нөгөө талаар хүнд суртлын мөн чанарыг тодорхойлж чадаагүй бөгөөд учир нь карьерын шалгуур нь нэг догматик үзэл суртал бүхий номенклатурт тулгуурлаж байсан учраас ажлын чадваргүй байдал, чирэгдүүлэлт зэрэг ноогдсон ажлаа хийж чадахгүй бүхий л байдлыг бюрократ дахь хүнд сурталтай хольж хутгасан. Тухайлбал, социалист системийн орнууд задран унасан явдал нь нийгэмчилсэн социалист өмч болон эдийн засаг дахь төвлөрсөн төлөвлөгөө, нийгмийн бүхий л амьдралд нам төрийн номенклатуризмын хяналттай бюрократ бүтэц бүхий төрийн зохицуулалт ноёрхож байсан зэрэг нь нийгмийн хөгжлийн замд тодорхой хугацааны дараа чөдөр болон зогсонги байдалд оруулснаар уг системийн уналтанд гол үүрэг гүйцэтгэсэн аж. Иймээс ч 1990-ээд оны үйл явдал буюу С.Хандингтоны

¹ E. Jaemanee. *Amoosoonoogunaa neegee. I, 1997.*

нэрлэснээр “ардчиллын гурав дахь давалгааны үед ардчиллын төлөө гэхээс дутуугүй “хүнд суртлыг зайлуулъя”, “захиргаадалтын системийг устгая” гэсэн агуулга давамгайлж байв. Ийм учраас нийгмийн амьдрал, удирдлагын зорилго хоёрын зөрчил нь Монгол болон социалист системийн орнуудыг эдийн засгийн зогсонги байдалд оруулахад тодорхой хэмжээнд нөлөөлсөн төдийгүй, түүнээс гарах арга зам болох ЗХУ дахь “өөрчлөн байгуулалт”, түүний нөлөөлөл нь коммунист үзэл суртал, түүний төрийн удирдлагын чадваргүйг харуулсан тул, коммунист дэглэм унахаас өөр гарцгүй болсон ажээ.

XX зууны 80-аад жилийн туршид төр улсуудын нийгмийн харилцааг зохицуулах оролцооны түрэмгий бодлого нь эрх-үүргийн харилцааны хувьд ч тэр, бүх нийтийн хамаарлын утгаар ч тэр, нийгэмд эрхээ эргүүлэн өгөх уналтын цэгт хүрсэн ажээ. Төрийн бюрократ удирдлага эхлээд өрнөдөд улам өсч байгаа улс төрийн эсэргүүцэлтэй тулгарсан, дараа нь дорнод дахь коммунист эвсэлд түүний бүрэн сүйрэл нь дагалдсан ажээ. Аж үйлдвэржүүлэлтийн үе болон XX зууны сүүлчийн хагас хүртэл дээд цэгтээ хүртэл идэвхжсэн төрийн зохицуулалт, бюрократ функционализмын тэлэлт нь хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, нийгмийн хөгжилд хүнд суртлын саад тотгорыг учруулж, олон улсын харилцаанд глобальчлалыг хязгаарлаж байсан нь капиталист системийн эдийн засгийн хямралаар хурц тод илэрч төрийн засаглалын төвшинд бюрократ удирдлагын төвлөрлийг сааруулах шинэтгэлийг эхлүүлэх үндэс болсон. Мөн төрийн зохицуулалт нь олон улсын харилцааны төвшинд улс үндэстнүүдийн эрх ашиг, тусгаар тогтнол, хүний эрхийн асуудлыг удирдлага болгосон эрх тэгш харилцан ашигтай хамтын ажиллагааны эрин үе эхлэх үндэс болсон аж. Гэхдээ энэ нь шууд бий болоогүй бөгөөд хүйтэн дайны нөлөөгөөр хуваагдсан хоёр эвслийн улс орнуудын дотоодод эрх тэгш харилцан ашигтай хамтын ажиллагаа эвслийг бэхжүүлэх үүднээс зайлшгүй үүсэх үндэс болсон. Энэ үйл явц нь эвслүүдийн цэрэг зэвсгийн болон эдийн засаг, соёлын хамтын ажиллагааны (НАТО, Варшавын гэрээ, ЭЗХТХН, Европын холбоо гэх мэт) байгууллагуудыг бий болгосон төдийгүй, НҮБ, ЮНЕСКО, АПЕК, АСЕАН зэрэг дэлхийн болон бүс нутгийн, мөн нэг ашиг сонирхлын хамтын ажиллагааны байгууллагуудын үйл ажиллагааг идэвхжүүлэх болон заримыг нь шинээр үүсгэсэн байна. Ийнхүү “газрын тосны” гэгдэх дэлхийн эдийн засгийн хямралын дараа аж үйлдвэржилтийн үеийн төр төвтэй нийгмүүд глобальчлал, ардчиллын давалгаанд өртөж, хүрээлэн байгаа эко систем, хүний эрх, эрх чөлөө, нийгмийн амьжиргааны төвшин, хүмүүнлэгийн зэрэг олон шинэ асуудлуудтай тулгарснаар нийгмийн шинж чанар өөрчлөгдөх эхлэл тавигдсан бөгөөд энэ нь төрд үйлчилдэг рациональ бюрократ загварыг нийгэм төвтэй төрд үйлчилдэг пост бюрократ загвараар солих шаардлагыг бий болгосон ажээ.

Олон улсын харилцааны төвшин өргөжихийн хэрээр төрийн аюулгүй байдал, батлан хамгаалах зардал буурч эхэлсэн бөгөөд улс орнуудын дотоод амьдралд нийгмийн амьжиргааны төвшин, хүний эрх, эрх чөлөө, байгаль орчин зэрэг олон асуудлууд дэвшигдэн гарч ирэх болжээ. Эдгээр нөхцлүүдийн улмаас төрийн өсөн нэмэгдэх хяналт нь өрнөдийн орнуудад шинэ үзэл баримтлалаар өсөж буй улс төрчид болон постбюрократ баримтлалтай тулгарсан ажээ. Постмодернизацийн үр дүн нь нийгмийн эдийн засгийн үр ашгийг бодвол, хувь хүний өөрийн илэрхийлэлд илүү өндөр урьтал өгдөг либераль үзэл, “либертари” нэрээр эргэн ирж буйтай холбоотой аж. Энэ нь уламжлалт бюрократ дахь хүнд суртал ба нийгмийн “харгис” хэм хэмжээтэй холбоотой нийтийн зардлыг хүмүүс хүлээн авах нь бага болж ирдэгээр илэрдэг. Р.Инглхард “Пост модерн: Өөрчлөгдөж буй нийгэм, Үнэт

зүйлсийн солигдолт” бүтээлдээ “Пост модернизаци нь нийгэм дэх шатлан захирах ёс журам, ба нийгмийн хэм хэмжээний уналт, хувь хүний сонголт болон бүх нийтийн оролцооны хүрээний өсөлтөөр тодорхойлогддог” гэж тэмдэглэжээ. Орчин үеийн төр, нийгмийн өмчид тулгуурласан аж ахуйн системүүд нь өөрийнхөө үр өгөөжийг алдаж эхэлсэн нь уламжлалт бюрократ ёс журамд нийгмийн итгэл буурах нэг үндэслэл болсон ажээ.

1980-аад оноос АНУ, Англи, Недерланд, Швед, Шинэ Зеланд, Австрали, Недерланд гэх зэрэг олон улс орнуудад төрийн зохицуулалт, засаглалын зардлыг бууруулах зорилгоор төрийн удирдлагын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх үйл явц эхэлсэн юм. Тухайлбал, Их Британий эдийн засгийн “Англи өвчин”-ны эсрэг ерөнхий сайд Маргарит Тэтчер хэдэн засгийн газар дамжуулан төрийн салбарын зарим үйл ажиллагааг хувийн секторт гэрээгээр болон хувьчлан шилжүүлэх “Алхам алхамаар”, “Дараачийн алхам”, “Сүүлчийн алхамууд” хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлснээр төсвийн зардлыг бууруулж, албан хаагчдын тоог цомхотгож, эдийн засгийн зогсонги байдлыг арилгаж чадсан юм. Их Британид 1979 онд нийт төрийн албаны ажилтны тоо 723.0 мянга байсан бол 1995 оны 1-р сарын байдлаар 550.0 мянга болсон нь 15 жилд 25% -иар буурсан¹ байна.

Засаглалын шинэтгэл нь Скандинавын орнуудад нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудын эрх үүргийг нэмэгдүүлж, менежментийн үзэл санааг дэмжихэд чиглэсэн ажээ. Гэвч тэд шинэтгэлийг хэсэгчилсэн хэлбэрээр буюу туршилтын журмаар хэрэгжүүлж эхэлсэн. Зарим судлаачид засаглалын шинэтгэлийг бүх шатанд нэгэн зэрэг эхлүүлэх боломжгүй бөгөөд хэрэв чингэвэл нийгмийн сөрөг үр дагаварт хүрнэ гэж үздэг. Тэдний үзэж байгаагаар хууль эрх зүйн орчинг хэрхэн оновчтой тогтооход цаг хугацаа шаардагдах учраас хэсэгчилсэн туршилтын хэлбэрээр эхлүүлэх нь дээр гэж үзжээ. Хятадад Дэн Ся Пиний “социалист зах зээл” хэмээх прагматик шинэчлэл мөн л хэсэгчилсэн хэлбэрээр хийгдэж эхэлсэн бөгөөд Шинжин, Шанхай, Тяньжин гэх мэт нээлттэй бүс арав гаруй жил туршигдсаны эцэст 1992 оноос бүх Хятадад хэрэгжиж эхэлсэн байна.

XX зууны 50-иад оны үед колониололын дарлалаас дөнгөж чөлөөлөгдөж байсан орнуудын талаар баримтлах улс төрийн бодлогын онолын суурь үндэс хэлбэрээр анх үүсэж хөгжсөн модернизацийн үзэл баримтлал нь эцэстээ нийт хүн төрөлхтөний соёл иргэншлийн үйл явцын нийтлэг загварын үндэслэл хэлбэртэй болсон бөгөөд шинжлэх ухааны дэвшил, нийгмийн бүтцийн өөрчлөлт шинэчлэлт болон норматив ба үнэт зүйлсийн системд гарсан өөрчлөлтөөс болж, уламжлалт нийгмээс илүү үр ашигтай нийгмийн зохион байгуулалтад шилжих шилжилтийн үйл явцын шинж чанар нь гурван төрлийн шинэчлэлийг бий болгожээ. Үүнд:

- Удаан хугацааны турш явагдсан дотоодын үйл явцын үр дүнд, аажмаар нийгмийн өвөрмөц зүй зохистой зохион байгуулалтанд хүрсэн орнуудын хувьд нийтлэг юм. (Жишээ нь Англи, АНУ, Австрали, Япон, Баруун Европын орнууд) Р.Инглхард “Тэргүүний үйлдвэржсэн нийгэмд хөгжлийн зонхилох чиглэл нь сүүлийн 25 жилд өөрчлөгдсөн ба өрнөж буй өөрчлөлт нь их суурьтай болохоор түүнийг “ шинэтгэл” биш “постмодернизац” гэж тодорхойлсон”² ажээ.
- Аль нэг шалтгаанаар хоцрогдолд ороод, тэргүүлэх улс гүрнүүд дэх амьдралын төвшин, чанарыг гүйцэхийн тулд тэдгээр орны туршлагыг өргөн ашиглаж хуулбарлан тусгасан улс төрийн шинэчлэл нь ардчилалд

¹ Ё. Гасманцев. *Антология одаагууа пёбжээ. I*, 1997.

² Ё. Гасманцев. *Впаёуа, 1997, Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества, I* ёёй, ' 4.

шилжсэн болон дахин сэргээсэн орнуудын хувьд нийтлэг юм. (Жишээ нь Пост коммунист болон Ази, Африк, Латин америкийн ардчилсан засаглалтай орнууд) Эдгээр орнуудад шинэтгэл нь юуны өмнө тухайн нийгмийн эдийн засгийн ба улс төрийн боломж нэмэгддэг процесс юм. (эдийн засгийн өсөлт нь үйлдвэржилтийн, улс төрийнх нь бюрократын нөлөөллөөр хангагддаг байна). Хантингтон, Нельсон нар “Амаргүй сонголт: хөгжиж байгаа орнуудын улс төрийн оролцоо” /1976/ гэдэг номондоо “дотоодын улс төрийн зорилтууд нь нийгэм, эдийн засгийн дэвшил, тогтвортой байдал, эрх тэгш байдал, олон нийтийн оролцоо гэх зэрэг хүчин зүйлүүдтэй зөрчилдөх бус, харин харилцан уялдаатай байж сая хөгжлийн процесс явагдана” гэж үзсэн төдийгүй хэр амжилт гаргах нь ноёрхогч элитийн шинж чанараас хамаарна гэсэн дүгнэлт хийсэн байна.

- Дэг журмыг сахиулсан хатуу дэглэм үндэсний эв нэгдлийг хангаж, зах зээлийн эдийн засагт шилжих шилжилтийг амжилтанд хүргэж буй тохиолдлууд байгаа бөгөөд энэ нь эцэстээ ардчилалд шилжсэнээр эдийн засгийн хүчин чадлын хувьд эхний төрөлд ойртон, улс төрийн болон засаглалын шинэчлэлийг аажмаар хийх боломжтой болж байна. (Хятад, Сингапур мөн ардчилалд шилжсэн Өмнөд Солонгос, Тайвань, Чили, Бразил, Малайз, Нигери гэх мэт) Шинэтгэл нь нийгэмд ядуу байдлаас баян байдлын боломжийг олгодгоороо их хэмжээний нийтлэгийг агуулсан байдаг. Тэгэхээр шинэтгэлийн процессын гол цөм нь үйлдвэржүүлэлт байдаг. Эдийн засгийн өсөлт нь гол зорилго болдог бөгөөд энэ гол зорилго нь хувийн төвшинд хүрч болох амжилтын учралыг тодорхойлж эхэлдэг. Эдийн засгийн амжилтын өсөлт нь улс төрийн эрх чөлөөг хүсэмжилж эхэлдэг ажээ.

Р.Дарендорф “шилжилт гэдэг нь нэг системийг нөгөө системээр солино гэсэн үг биш бөгөөд тэгэж ч ойлгож болохгүй. Социализмаас капитализмд шилжих нь ямар ч утгагүй юм. Эрх чөлөөнд хүрэх зам нь хаалттай нийгмээс нээлттэй нийгэмд шилжих шилжилт бөгөөд нээлттэй нийгэм гэдэг нь систем биш, харин зөвхөн олон тооны механизмуудыг судлан үзэх механизм юм. Энд улс төрийн асуудал, эдийн засгийн бүтэц тодорхойлогдохгүй ” гэжээ. Аж үйлдвэржилтийн нийгмээс “үйлдвэржсэний дараах нийгэмд шилжих нь “нийгмийн бүх хүрээг оновчтой болгож буй бүхний мэдрэмж”-ээр тодорхойлогддог бөгөөд тэр нь эдийн засаг, улс төр, нийгмийн амьдралд уламжлалт болон ердийн шашны үнэт зүйлсээс зүй зохистой, хууль ёсны үнэт зүйлсийн өөрчлөлтөд хүргэдэг”¹. Пост коммунист орнуудад өрнөж буй өөрчлөлт, шинэчлэл нь шинэчлэлийн хямралын синдромыг нөхцөлдүүлж байгаа улс төр, эдийн засаг, нийгмийн болон уламжлалт үнэт зүйлсийн обьектив хүчин зүйлсийг даван туулах арга хэрэгслийн асуудал хурцаар тавигдаж байна. Эдгээр орнуудад үндэсний уламжлалт улс төрийн соёлын үнэт зүйлс, улс төрийн амьдралын хэм хэмжээ нь улс төрийн шинэчлэгдсэн зохион байгуулалттай зөрчилдсөөр байна. Үүнд төрийн бюрократ удирдлагын уламжлалт бүтэц, зохион байгуулалт, арга механизмд шинэтгэл хийх шаардлага зайлшгүй тулгарч байгаа билээ.

Засаглалын шинэтгэл өдгөө ардчилсан болон ардчилалд шилжсэн дэлхийн олон улс орнуудыг хамарч байгаа билээ. Гэвч сүүлийн жилүүдэд засаглалын шинэтгэлийг хэрэгжүүлж буй улс орнуудын төрийн удирдлагад гарсан өөрчлөлтүүдийн ерөнхий чиглэл нь тухайн хүрээнд уламжлал болж ирсэн хэд хэдэн сургаалиудаас татгалзах болсон нь төрийн зохион байгуулалт

¹ Ёйёёёёё. Ёйёёёёё, 1997, Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества, Ёёёё, 14.

ба үйл ажиллагаанд зах зээлийн механизм, институтууд ба номлолуудыг нэвтрүүлсэн зэрэг явдалтай холбоотой байв. Нийгмийн үйл ажиллагааны удирдлагын механизмуудын доголдол, татварыг үр ашиггүй ашиглах, үйлчилгээний чанар буурах, бюрократизм өсөх болон авилгал, хээл хахууль, төрийн алба ба засаглалын байгууллагуудад итгэх итгэл алдрах гэх мэтээр илэрхийлэгдэж байдаг, нийгмийн засаглалын хямрал нь төрийн удирдлагын үзэл баримтлалыг дахин авч үзэхэд хүргэсэн байна.

Төр, засаглалын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэгч орнуудад захиргаадагч-төрийн оронд эдийн засгийн үр ашигтай менежерийн-төр гарч ирсэн байна. Төрийн салбар дахь санхүүгийн менежментэд хандах хандлага эрс өсч ирсэн бөгөөд нийгмийн мөнгөний үнэ цэнэ ч өссөн аж. Урьд өмнө ямарч бюрократ байгууллага нь улсын төсвөөс аль болох их хэмжээний мөнгө хөрөнгийг авахыг хүсдэг байсан бол, одоо тэдгээр нь өөрийн үйл ажиллагааныхаа үр дүнг өсгөх ба эдийн засгийн үр ашгийг дээшлүүлэхийг илүүтэй сонирхох болсон ажээ. Төрийн алба хаагчдын хөдөлмөрийн хөлсийг тооцох шинэ зарчим бий болов. Ингэж хөдөлмөрийн үр дүнгээр нь тооцох болсон нь төрийн албан хаагч, иргэн хоёрын хоорондын харилцааны системд өөрчлөлт гаргасан байна. Ард иргэдэд үйлчлэх, үйлчилгээний чанарыг сайжруулах явдал нь засаг захиргааны үйл ажиллагааны үндсэн зорилго болж хувирч байна. Эдийн засгийн хандлага нь хувийн сектортой харьцуулсан төрийн эдийн-засгийн төвшингийн тухай асуудлыг дэвшүүлэн тавьсан бөгөөд төрийн зүгээс эдийн засгийг зохицуулах түрэмгий бодлогыг хязгаарлах шаардлага нэмэгдсэн байна. Мөн төрийн үйлчилгээнд хэрэглэгч (үйлчлүүлэгчийн) -ийн сонирхлыг нэгдүгээрт тавих асуудалд гол ач холбогдол өгөх болсон аж.

Улсын байгууллагуудын монопольт эрхтэй байх зарчим ба нилээд хэд хэдэн төрлийн үйлчилгээ, функцүүдэд шүүмжлэлтэй хандаж ирсэн нь хувийн ба төрийн салбарын эрх, үүргийг, мөн түүнчлэн төрийн байгууллагуудын бүтцийг дахин хянаж үзэхэд хүргэсэн байна. Засаг захиргааны шинэчлэлтээр зах зээлийн өрсөлдөөн, гэрээ, хэлцлийн систем, тендер, маркетинг, зар сурталчилгаа зэрэг болон бусад иймэрхүү зах зээлийн элементүүдийг төрийн удирдлагад нэвтрүүлэх явдал дагалдан явагдаж байв. Менежментийн үзэл санааг төрийн удирдлагад нэвтрүүлэх явдлын үндсэн зорилтуудын нэг бол түүнд шингэсэн байдаг бюрократ иерархийн хүнд сурталт байдлыг даван туулахад оршиж байсан юм. Иймд удирдлагын үйл явцад хийгдэх шинэчлэлт нь бүтцийн болон функцийн төвлөрлийг сааруулахад оршиж, мөн олон шинэ эрх чөлөөтэй агентуудыг бий болгоход чиглэгдэх ёстой болсон аж. Үүнтэй уялдан засаглалын янз бүрийн төвшингүүдийн харьцаа өөрчлөгдсөнөөр орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудтай хамтран ажиллах зарчмыг хөгжүүлэхэд илүүтэй анхаарах болсон байна. Шинэчлэлт хийх үйл явцад байгууллагын ба албан хаагчдын үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг нэмэгдүүлэхэд багагүй ач холбогдол өгөх болсон байна. Үүний зэрэгцээ төр нь түшмэдэд илүү их эрх чөлөө олгож өгсөн аж. Төр ба иргэний нийгмийн хооронд шинэ харилцаа бүрэлдэхийг урьдчилан төсөөлж байв. Нийгэмтэй харилцах харилцаа нь шинэчлэгдсэн утгаараа төрийн зүгээс үзүүлэх байнгын халамж болон хувирсан аж. Үүний зэрэгцээ засаг захиргааны үйл ажиллагаанд тавих иргэний хяналт нь төрийн зүгээс үзүүлж буй үйлчилгээний чанарыг сайжруулж, ард иргэдийн засгийн газарт итгэх итгэлийг нь өсгөж байлаа. Засаг захиргааны шинэчлэлт нь удирдлагын шийдвэр гаргах ба тэдгээрийг амьдралд хэрэгжүүлэх шинэ механизмыг бий болгоход чиглэгдэж байсан юм. Энэ нь төрийн бюрократ удирдлага дахь бүтэц ба функцийн хөдөлгөөнтэй байдлыг ихэсгэх, тэдгээрийг байнга өөрчлөгдөж байх нөхцөлд дасгаж хэвшүүлэх, мөн үйл ажиллагааг нь хөгжүүлэх болон соёлын

шинэчлэлтийг үүсгэсэнээр, хөгжлийн стратеги ба улс төр лүү чиглэх чиглэлийг нь бий болгоно гэсэн үг юм. Бүхэлдээ бол удирдлагын үйл ажиллагааны шинж чанар ба арга барил өөрчлөгдөж байна гэсэн үг юм.

Гэвч өрнөдийн улс төрийн шинжлэх ухаанд төрийн менежментийн онолыг явцуу либераль чиглэлтэй гэж шүүмжилдэг нөлөөлөхүйц урсгал байдаг. Нэг хэсэг судлаачид менежментийн онолын хэрэглэх хүрээ хязгаарлагдмал байдаг гэж үздэг байна. Тухайлбал, Л.Терригийн үзэл бодлоор “төрийн менежментийн уламжлалт чиглэл (эсрэг чиглэл) ба тэдгээрийн өөрсдийн нь ханамжтай байдал, дүрэм журмаас татгалзах, хатуу засаглалын бодлого, хэт радикал шинэчлэлтүүд нь ардчилалын зарчмуудтай зөрчилдөж эхлэхэд хүргэдэг байна”¹. Мөн түүнчлэн “зах зээл, монополи ба худалдан авагч гэсэн иймэрхүү эдийн засгийн метаформоор нийгмийн амьдралын утга учрыг хэмжих оюун санааны хэмжүүрүүд дутагдаж байдаг”² гэж Р.Гриин, Л.Хаббел нар тэмдэглэсэн байдаг. Төрийн шинэ менежменттэй тэмцэгчдийн батлан гаргасан “Блэксбургскийн тунхаглалд” (1984) төрийн удирдлага нь нийгмийн оршин тогтнол, бүх нийтийн сэтгэлгээний философид чухал ач холбогдолтой гэдэгт тулгуурласан байдаг. Г.Уомслей ба Дж.Вольф нарын бичсэнээр: “Блэксбургскийн хөдөлгөөний гол шинж нь нормативт стандартуудыг хамгаалах явдал юм”³ гэсэн байдаг. Үүнд “төрийн удирдлагыг бүх нийтийн хамтын ажиллагааны үйл явц ба түүний легитим гэж ойлгодог байна. Тунхаг бичигт өөрийнхөө нэр хүндийг унагаасан төрийн удирдлагын үүрэг ролийн агуулагыг нийгэм хянан үзэж дахин ухамсарлах процесс явагддаг... ба төрийн удирдлагаар урамшуулагдаж байдаг иргэний байгууллагуудын практик ач холбогдлын чухлыг тэмдэглэсэн байдаг. Олон түмний хөдөлгөөн ба нийгмийн сонирхол нь нийгмийн баялаг, төрийн албаны мэргэжлийн байдалд хяналт тавьж, тэдгээрийг ардчилалын үнэт зүйлсийн дунд эзлэх хууль ёсны байр суурийг нь эргүүлэн олгож байдаг”⁴ гэжээ.

Харин Оросын судлаач Л.Сморгунов “улс төрийн сүлжээний концепцийг баримтлагчид төрийн шинэ менежментийн онолд шүүмжлэлтэйгээр ханддаг”⁵ гэж үзжээ. Тэрээр “Улс төр, засаг захиргааны шинэчлэлтийн харьцуулсан судалгаа: төрийн шинэ менежментээс “governance” концепц руу” гэдэг бүтээлдээ “Төрийн менежментийн онолд суурилсан удирдлагын системийн шинэчлэлтийг хөгжилтэй орнуудад хэрэгжиж байсан цар хүрээ, идэвхжилтээрээ ялгагдах онцлогтой байсан ч гэсэн, “шинэ менежеризм” нь удаан хугацаанд давамгайлах хандлагатай байсан ч гэсэн түүний үзэл баримтлал, практик үйл ажиллагааг түүний шийдвэрлэх гэж оролдож байсан бодит асуудлууд дээр нь үндэслэн дүгнэх ёстой. Төрийн шинэ менежмент бол юуны өмнө аврага том төвлөрсөн бюрократ аппарат болон уламжлалт төрийн иерархийг устгахыг зорьж байсан. Тэр нь ямар ч альтернативыг санал болгож байсан ч (технологийн шинжтэй байсан ч гэсэн) гэсэн монополийг хүсэх ёсгүй” гэжээ. Х.Ван Мирло “төрийн менежмент гэсэн уриан доор хийгдсэн

¹ Terry L. 1998. *Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement*. — *Public Administration Review*, vol. 58. № 3. p 197.

² Green R., Hubbel L. 1996. *On Governance and Reinventing Government*. — Wamsley G., Wolf J. (eds.). *Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenge*. Thousand Oaks, L, New Delhi. p 61.

³ Wamsley G., Wolf J. (eds.). 1996. *Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, L, New Delhi. p 10.

⁴ Wamsley G., Wolf J. (eds.). 1996. *Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, L, New Delhi. p 11.

⁵ Сморгунов Л.В. 2000. *Управление в условиях неопределенности: В поисках моделей устойчивого развития. Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность*. СПб № 13-15.

шинэчлэлтийн туршлага нь амжилт ба уналт хоёроор тодорхойлогддогийг зөвшөөрөх нь зүйн хэрэг юм. Шинэчлэлтийг үүсгэгчдийн хүсэж байсан олон зүйл биелэгдээгүй байдаг. Иймд барууны орнуудад ямарч амжилтанд хүргээгүй зарим арга хэмжээнүүд нь төв Европод ашиггүй зүйл байх юм. Гэвч хуучин төрийн системийн удирдлагын шилжилтийн амжилтууд ба дутагдлууд нь судалгааны үнэтэй материал болж болох юм”¹ гэж үзсэн байна.

Гэвч төрийн удирдлагын салбар дахь хувьчлал болон зах зээлийн хандлага нь эдийн засагт мэдрэмжтэй өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлж, үргүй зардлыг бууруулах боломжтой болгосон. Харин төрийн шинэ менежмент нь төрийн үйл ажиллагаа, нийгмийн эрэлт хэрэгцээ ба үнэт зүйлд тохирч буй эсэхэд тавих хяналтын асуудлуудыг шийдвэрлээгүй нь төрийн удирдлагад зах зээлийн ба ардчилалын механизмуудыг хослуулж хэрэглэх үзэл санааг илүү хүчтэй дэмжих үндэслэл болсон байна. Ийм учраас засаг захиргааны болон улс төрийн харилцааны асуудалд, төрийн удирдлагад тавигдах хяналт, төрийн үүрэг хариуцлага, ард иргэддээ тайлагнах, улс төр дахь олон түмний оролцооны асуудлууд хүчтэй тавигдаж эхэлсэн аж. Энэ талаар М.Мур “Бүх нийтийн тансаг чинээлэг амьдралын төлөөх нийгмийн хямрал (тухайлбал, засаг захиргааны шинэчлэлтийг урамшуулж байсан) нь төрийн шинэ менежментээр мөн л шийдвэрлэгдээгүй бөгөөд эдгээр асуудлуудыг нийгмийн зүгээс дахин дэвшүүлэн тавихад хүргэсэн. Зөвхөн эдийн засгийн үр ашигтай байдал шаардлагатай байгаад зогсохгүй, бас үнэн зөв бодитой байдал шаардлагатай. Менежерализм нь төрийн албаны нээлттэй ба жинхэнэ мэргэжлийн төвшинд хүрсэн байдалд хүрч чадаагүй. Үүгээр ч үл барам төрийн ажилтны тогтворгүй байдлыг дэвэргэж, тэднийг шинэ системийн үед дарга нараасаа илүү их хамааралтай байх байдалд хүргэсэн”² гэж шүүмжилсэн байна.

Төрийн менежментийн шинэчлэлтийн харьцуулсан судалгаа нь судлаачдыг өмнөх парадигмд шүүмжлэлтэй хандаж, шинийг боловсруулахад хүргэсэн ажээ. Орчин үеийн “мэдээллийн нийгэм нь уламжлалт бюрократыг болон төрийн менежментийн зарим чиг хандлагуудыг шүүмжилсэнээр, удирдлагын өөр шинэ хэлбэр зарчмыг бүтээж, энэ нь “good governans” буюу зохистой засаглал гэдэг ойлголтоор тэмдэглэгдэх болсон байна. НҮБ-ын Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Хорооны баримт бичигт: “Зохистой засаглал буюу “governance” гэдэг нь засгийн эрх, нэр хүндийг хангасан хуваарилалтын асуудал мөн бөгөөд тэдгээр нь үндсэн хуулийн үнэт зүйлсийг хамгаалах үүрэгтэй”³ гэж тайлбарладаг аж.

Зохистой буюу сайн засаглалын үндсэн ойлголт нь:

- Оролцоо. (Иргэд шийдвэр гаргахад санал өгөх эрхтэй төдийгүй шууд оролцох буюу тэдгээрийн ашиг сонирхлыг төлөөлж байдаг легитим институтээр дамжуулан оролцох. Мөн ийм өргөн оролцоо нь ассоциац ба үгийн эрх чөлөөт байдал болон форум явуулах чадварт үндэслэж байдаг байна.)
- Эрхийг дээдлэх. (Энэ нь эрхийн бүтцүүд бөгөөд өөрөөр хэлбэл, жишээ нь хүний эрхийг хамгаалах байгууллагуудын үнэнч, шудрага байдал юм.)

¹ Mierlo H. van. 1998. *Lessons from the Experience of OECD Countries.* — Verheijen T., Coombes D. (eds.). *Innovations in Public Management Perspective from East and West Europe.* Cheltenham, Northampton (MA). p 394-395.

² Maor M. 1999. *The Paradox of Managerialism.* — *Public Administration Review*, vol. 59, № 1.

³ UNDP. 2002. *Good Governance and Sustainable Human Development.* — *Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document* (<http://magnet.undp.org>).

- Тунгалаг байх зарчим. (Мэдээллийн эрх чөлөө, түүний бүрэн дүүрэн бүх нийтэд нээлттэй байх.)
- Мэдрэмжтэй байх. (Бүх институцүүд хүний хэрэгцээний төлөө тодорхой үйлчилдэг байх.)
- Шийдвэр нь зөвшилцөлд хүрэхэд чиглэсэн байх. (Зөвлөлдөж буй талуудын сонирхлыг харгалзсан байдал)
- Шудрага байх. (Бүх гишүүд өөрсдийн сайн сайхан байдлаа дээшлүүлэх эрхээр адилхан хангагдсан байх.)
- Үр дүнтэй байх. (Төрийн үйл ажиллагаа түргэн шуурхай, иргэдийн эрэлт хэрэгцээг хангахад нөөцийг дээд зэргийн үр ашигтайгаар ашиглах.)
- Тайлагнах. (Засгийн газар нь хувийн бизнес, иргэний нийгмийн бүтцүүдэд тайлагнах.)
- Стратегийн тодорхой байдал. (Лидерүүд болон төрийн удирдлага нь удаан хугацааны хэтийн төлөвийг хэрэгжүүлж байх.)¹ зэрэг ажээ.

Дээрх “governans”-ын шинжүүд дэх нийгэм, улс төрийн удирдлага нь нийгмийн харилцааны ардчиллын онолтой холбогдох бөгөөд удирдагчид сүлжээний онолын ихэнх хэсгүүдтэй холбогдож, хэсэгчилсэн хэрэгслүүдэд системтэй хандах нөхцөл бүрддэг байна. Гэхдээ энэ нь төрийн үүргийг бууруулахгүй бөгөөд төр нь шийдвэр гаргах гол субъект гэдгийг байнга сануулж байдаг онцлогтой аж. Хэдийгээр асар том, нарийн бүтэцтэй боловч засгийн газар нь нэгдмэл байгуулал хэвээр үлдэж, төр нь үндсэн хуультай зохицон засаг захиргааны эрхийн хэрэгжилтэнд үйлчилнэ. Л.Сморгунов “Орчин үеийн засаг захиргааны шинэчлэлт нь шинэ төрлийн инструментализмын менежментээс бүтээн байгуулахад чиглэсэн буюу засаг захиргааны сэтгэл зүйн ба улс төрийн асуудлуудыг бүрэн тооцоход чиглэсэн системийн хандлагад шилжихэд л эдгээртэй холбогддог. Эдгээр хандлагуудын ялгааг дараах эсрэг тэсрэг тезисуудаас харж болно. Ямар ч удирдлагад хандах хандлага нь эргэлзээгүй өөрийн шинэлэг талаараа хэсэгчилсэн инструментальтай холбоотой ба өөртөө сүлжээний онол, синергетик, нийгэм-төрийн удирдлага, коммунитар төрлийн ардчилалын онолын хэд хэдэн концептуаль эерэг үндэслэлийг агуулж байдаг. Төр нь шийдвэр гаргах гол агентуудын нэг болох бөгөөд төрийн үүрэг ролийг багасгадаггүй гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй юм.”² гэж тодорхойлсон байна.

НҮБ-ын Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа ба Хөгжлийн Хорооны илтгэлд...” хэдийгээр засгийн газар нь хэт овортой ба нарийн бүтэцтэй ч засгийн газар нь нэгдмэл байгууллага байсаар байдаг бөгөөд засаг захиргааны эрх зүйн орчинд үндсэн хуулийн дагуу үйл ажиллагаагаа явуулж байдаг. Харин удирдлагын үр дүн нь улс төрийн бодлогыг боловсруулах, төсвийн үйл ажиллагаа, иргэний байгуулалгуудыг удирдах ба тохирсон улс төр засаг захиргааны соёлын хүрээнд бүх шатандаа тайлагнах ажил хэрхэн жигдэрсэн байдлаас шалтгаалж байна” гэжээ. Төрийн энэ үүргийг онцлох явдал нь “governance” концепцийг хэрэгжүүлэхэд нийгмийн ухамсраар удирдахыг багасгахад хүргэдэг байна. Ж.Пьер, Г.Петерс нар “Хэрвээ улс төрийн сүлжээний онолд нэн тэргүүнд төр засагт хандах сүлжээний автономын асуудлыг тавьдаг бол одоо нөхцөл байдал өөрчлөгдсөн. “Governance”-ыг ихэд сонирхох болсон явдлыг төрийн уналтын үзэлтэй

¹ UNDP. 2002. Good Governance and Sustainable Human Development. — Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document (<http://magnet.undp.org>).

² Нийгэм, Э.А, 2003. Нийгэмд засаг захиргааны шинэчлэлт: төр засаг захиргааны шинэчлэлт “Governans”

холбож болохгүй”¹ гэж үзсэн байдаг. “Governanse”-ын үзэл баримтлалыг судалсан К.Книлла, Д.Лемкуля нарын бүтээлд “зохистой засаглал нь нэн тэргүүнд удирдагдах байдлыг ихэсгэх төрийн шинэ стратегийг хөгжүүлэх чадварыг нь илтгэж байгаа юм”² гэдэг үзэл санааг шингээсэн байна. Энэ бүтээлд шинэ удирдлагын концепцид төр нь өөрөө ч, төрөөс ангид иргэний нийгэм ч тэр, аль аль нь нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх үйл ажиллагааны механизмуудыг бий болгох чадваргүй байдаг гэж тэмдэглэсэн байдаг. Төр нь ч, иргэний нийгэм нь ч тэр нийлээд нэг нэг рүүгээ уусч нэвтрэх шинжтэй байдаг тул хаана дуусч, хаана эхлэж байгааг нь ялгаж хэлэхэд хэцүү. Засгийн газрын ба засгийн газрын бус байгууллагуудын хоорондох үүргийн хуваарилалт тухайн тохиолдол болгонд хэлэлцээрээс эхлэж байдаг гэж үзжээ.

Үүнээс үзэхэд “governanve” концепцийн ерөнхий утга санаа бол “төр урьдын хатуу, нарийн, дүрэм журмаар зохицуулагдаж байдаг байдлаа алдаж байгаад оршиж байна. Энэ нь юуны өмнө засгийн газрын байгууллагууд ба иргэний нийгмийн нэгдэл холбоо болон бизнесийн хооронд босоо гэхээсээ илүү хэвтээ харилцаанд суурилсан байх нь давамгайлах аж. Иймэрхүү төрийн удирдлага нь улс төрийн удирдлага, улс төрийн шийдвэрийн эх үүсвэр болж байдаг ердийн засаглал-аас ч тэр, мөн гишүүн бүр өөрийн үр ашгаа өндөр байлгахыг хүсэж байдаг зах зээлийн загвар буюу төрийн шинэ менежментээс ч ялгаатай юм. Ийм засаглал нь хамтын хүчээр харилцан зөвшөөрөлцөж үр дүнд хүрэхийн тулд төрийн ба төрийн бус бүтцийн хоорондын хэлцлийн замаар хэрэгжиж байдгаараа төр нь нийгмийн хэрэгцээг илүү үр ашигтай хангах чадвартай байдаг ажээ. Өөрөөр хэлбэл ийм зохистой засаглалын хэлбэр нь нийгмийн ач холбогдолтой шийдвэрүүдийг гаргах чадвар өндөртэй байдаг байна. Төрийн удирдлага дахь хэвшмэл практикийн эсрэг шинэ концепцийн гол үзүүлэлтүүд нь харилцан тохиролцоонд хүрэх ба гэрээ хэлцэл болж өгдөг. Ч.Броудэг “Уламжлалт засаглал нь ихэнхдээ эрх зүйн ба дүрэм журамд анхаарлаа төвлөрүүлж байсан бол, орчин үеийнх нь хэм хэмжээ, хамтын рекомендаци, үзэл суртлын зөвшилцөлд гол анхаарлаа төвлөрүүлж байдаг байна. Уламжлалт засаглал нь засгийн газар, бюрократ ба парламентаар хэрэгжиж байсан бол шинэ засаглал нь өөрийн хүрээндээ комисс, форум, ардчилалын зарчмаар зохион байгуулагдсан том байгууллагуудаар дамжин хэрэгжиж байдаг. Хэрвээ урьд нь удирдлагын хүрээн дахь мэдээлэл нь төвлөрсөн ба далд байсан бол одоо тэр нь ил тод, бүх нийтэд хүртээлтэй болсон байна”³ гэж үзсэн байна.

Л.Сморгунов “хамтын ажиллагааны асуудал бол сүлжээт нийгмийн удирдлагын онол дахь шинэ сэдвүүдийн нэг юм гэж тэмдэглээд, энэ нь үндсэн гурван онол дээр суурилж байдаг гэж үзсэн байна. Үүнд:

- сүлжээнд оролцож буй бүх акторууд нь ерөнхий бодлоготой ба хувийн ашиг сонирхлыг баримталдаггүй байна.

- акторуудын хооронд урьдчилан ач холбогдол нь мэдэгддэггүй боловч солилцооны процессын үед тодорхойлогдож байдаг нөөцүүдийн солилцоо явагдаж байдаг. Үүнтэй уялдан сэтгэл зүйн дэмжлэг үзүүлэх нь шийдвэр гаргахад чухал нөхцөл болж өгдөг.

¹ Pierre J., Peters G. 2000. *Governance, Politics, and the State*. N.Y. p 136.

² Knill Ch., Lehmkuhl D. 2002. *Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance*. - *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 15, № 1.

³ Brodhag Ch. 2000. *Information, governance et development durable — International Political Science Review*, vol. 21, № 3. p 320.

- хамтын ажиллагаа гэдэг нь өөрсдийн нөөцийг агуулсан янз бүрийн секторуудын хоорондын харилцан үйлдлийг илэрхийлж байдаг нарийн үйл явц юм”¹ гэжээ.

Тэрээр хамтын ажиллагаа гэдэг нь бүх нийтийн ба хувийн хүрээ хоёрын хоорондын харилцааны онцгой нэгэн хэлбэр юм. Гэрээ хэлцлийн зорилго ба объектуудыг, мөн хоршооллын хэлбэр болон бусад зүйлийг тогтоон өгч байдаг захиргаа бол, гол актор болж байдаг гэж үзсэн. Үүнийг гэрээ хэлцлийн загвартай харьцуулахад, түүнээс эсрэг бөгөөд нэгдсэн нэг эрсдэлтэй ба үр дүнгийн нэгдсэн хариуцлагатай, хамтын ажиллагааны нэгдсэн нэг талбарыг бий болгохыг хэлж байгаа ажээ. Э.Вигодагийн тэмдэглэж байгаагаар “иргэд ба тэдгээрийн нэгдлүүд нийгмийн дараах хэд хэдэн зорилтуудыг шийдвэрлэх онцгой эрхийг авсан тохиолдолд л хамтын ажиллагаа боломжтой болдог. Үүнд: онцгой эрхийг эдэлж эхлэснээр төрийн оролцоогүй иргэдийн чөлөөт аутент эрх чөлөөг урамшуулдаг юм. Засгийн газар нь хувь хүн, бүлэг буюу зохион байгуулалтын институтын идэвхитэй байдлыг хүчтэй байлгах болон гадаад нөхцлийг нь бүрдүүлэх ёстой бөгөөд татан оролцуулах ба хамтран ажиллах программуудыг иргэд удирдах ёстой”² ажээ.

“Governance” гэдэг ойлголт нь иргэний нийгэм ба бүх нийтийн засаглалын хоорондын харилцаан дахь өөрчлөлтүүд болон мөн төрийн дотоод зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтүүдийг илтгэж байдаг байна. Бүх нийтийн шинэ удирдлагын байгууллагуудын хоорондын сүлжээнүүд /хамтарсан байгууллагууд, стратегийн альянсууд, ажлын хэсгүүд, тусгай эрхтэй байгууллагууд, судалгаа шинжилгээний консорциумууд, гэрээний, яам тусгай газар хоорондын ба салбар хоорондын нэгдлүүд гэх мэт/ нь байгууллагын дотоод бюрократ иерархийн сүлжээнүүдээс ялгаатай байдаг. Байгууллага хоорондын сүлжээнд зөрчил гарч байдаг ч гэсэн түүнд харилцан итгэлцэл ба хоршин хамтрах төвшин өндөр байдаг төдийгүй, энэ нь дамжуулах зардлыг нилээд багасгаж, хамтын нөөцийг үр ашигтай ашиглах, шинэчлэлтийг нээлттэй болгон, өөрөөр хэлбэл удирдлагын үйл ажиллагааны үр ашгийг дээшлүүлэхэд хүргэдэг. Интернет ба мэдээллийн шинэ технологи үүнд түлхэц болж байдаг байна. Гэхдээ Ж.Фонтены тайлбарлаж байгаагаар “бүтэц, системүүд ба менежмент дэх түргэн шуурхай өөрчлөлтийг хийх мэдээлэл технологийн боломжууд бүрэн ашиглагдахгүй буюу цаашид ч ашиглагдахгүйгээр үлдэж болох юм. Судлаачдын тэмдэглэж байгаагаар шинэ мэдээллийн технологи нь үр ашгийг нэмэгдүүлж байсан ч гэсэн шинэчлэлтийн үйл явц заавал эсэргүүцэлтэй тулгарч байдаг”³ гэжээ.

Зохистой засаглал концепци нь бүрэн боловсруулагдсан зүйл гэж ярих асуудал одоохондоо цаг бусын зүйл бөгөөд түүнийг засаг захиргааны болон улс төрийн шинэчлэлтийг хийх явцад ашиглах л үлдэж байна. Энд онол ба практик хамтдаа хөгжиж боловсрох аж. Гэвч зөвхөн орчин үеийн засаг захиргааны шинэчлэлт нь төрийн шинэ менежментээр хязгаарлагддаггүй гэдэг асуудал ойлгомжтой бөгөөд хүрээнээс хальсан асуудал юм. 1990-ээд оны эцсээр шийдвэр гаргах ба тэдгээрийг нэвтрүүлэх асуудал нь тухайн процесс дахь төрийн бус бүтцүүдээс хамааралтай гэдгийг засаглалын институтүүд хүлээн зөвшөөрөх болсон. Эдийн засгийн үр ашгийг үр дүнгээр нь үнэлэх /үйлчилгээний үр ашиг ба нөөцийн хэмнэлт/ -ээс үйл явцын үнэлгээ рүү

¹ Нийгэмчид, 2003. Нийгэмчидийн ажиллагаа: иргэдийн оролцоо ба үр ашгийн ашигтай ажиллагааны үйл явц “Governance”

² Vigoda E. 2002. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. -Public Administration Review, vol. 62, № 5.

³ Fountain J. 2001. Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change. Washington.

/засгийн газрын бодлогыг хэн, хэрхэн яаж боловсруулах/ хандсан хандлага руу өөрчлөлт хийгдэж эхэлсэн байна. Бүх нийтийн удирдлагын онол ба практикт хамгийн түрүүнд улс төрийн асуудлууд тавигдах болсон байна. Төрийн менежмент хадгалагдаж үлдсэн ч гэсэн тэр нь бүрэн хүрэлцээтэй зүйл биш юм. Л.Вайсын тэмдэглэсэнээр төрийн шинэ менежментийн салбар дахь мэргэжилтнүүд “төрийн шинэ менежмент” гэсэн нэр томъёо нь тийм ч их шинэлэг, тодорхой ба ашигтай зохион бүтээгч биш учраас энэ нэр томъёоноос татгалзах нь зүйтэй гэсэн шийдвэрийг 2002 онд хамтран гаргасан байна. Бүх нийтийн засаг захиргааны нормативт эх үүсвэрүүдэд гол анхаарлаа төвлөрүүлэх нь зүйтэй гэсэн уриалга нь эрдэм шинжилгээний бүтээлүүд болон мэргэжлийн нэгдлүүдээс сонсогдох болсон аж. Энэ нь засаг захиргааны шинэчлэлтийн тухай шинэ мэтгэлцээн, маргаан эхлэхийн илрэл юм. 1990 оны сүүлчээр Норвеги ба Шведэд төрийн удирдлагад ардчилалын үйл явц идэвхжиж шийдвэр гаргахад нийгмийн байгууллагуудын нөлөөлөл мэдэгдэхүйцээр өсөж эхэлсэн байна. Эдгээр орны засгийн газрууд “governance” концепцийн элементүүдийг тусгасан хэд хэдэн программыг боловсруулсан ажээ.

Тухайбал, Норвегийн засгийн газрын түшмэлүүд үүсэж буй асуудлаар форум явуулах, мэтгэлцээн маргаанд иргэдийг татан оролцуулах, нийгмийн амьдралын үнэт асуудал ба ёс зүйн хөгжлийн асуудлуудыг урамшуулж байх үүрэг хүлээсэн байна. “Удирдлагын шинэчлэлтийн төлөө үндэсний түншлэл гэсэн АНУ-ын программ нь ард түмний шинэчлэлийн процесст итгэх итгэлийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн бөгөөд ард түмэнд үзүүлж буй үйлчилгээний чанарыг дээшлүүлэхэд мэргэжлийн агентлаг ба электрон засаглалыг ашиглахыг илэрхийлж байгаа зүйл юм. Мичиганы Их Сургуулийн тоо баримтаас үзэхэд “Холбооны засгийн газарт итгэх итгэл нь 1994 онд 21 хувь байсан бол 2000 онд 44 хувь болтол өссөн” байна.

XXI зууны удирдлагад шинэ нөхцөл байдлыг бий болгох гэсэн санаачлага нь тэдгээрийн мэргэжлийн төвшинг мэдлэг чадал ба нийгмийн үзэл санааны илэрхийлэгч байх чадвараар нэмэгдүүлэхэд чиглэгдэж байгаа юм. Зарим орнуудад (АНУ, Норвеги, Швед, Их Британи гэх мэт) энэ чиглэлээр шинэ алхамууд хийгдсэн байдаг. Тухайн комиссын илтгэлд “Бид бүх нийтийн салбарт лидер-тэргүүлэгч хэрэгтэй гэж ярихдаа бид нийгмийн үзэл санаанд нийцэх институт шийдвэрүүдийг дэвшүүлж чадах хүмүүсийг хайж эхэлдэг. Тэргүүлэгч гэдэг нь энэ утгаараа дундыг баримтлагч биш юм. Энэ нь тодорхой суурь үнэт зүйлсэд, үндэсний оюун санаан дахь төрийн хэрэгцээг илэрхийлж байдаг зүйл юм “гэжээ.

Төрийн шинэ менежментийн онолоос “governance” концепцид шилжих нь компаративист эрдэмтэдийн хүч чармайлт ба засаг захиргааны удирдлагын практикаас урган гарсан зүйл юм. Одоогоор “governance” гэсэн ойлголтын хэд хэдэн тайлбар байдаг. Үүний үндсэн дээр нилээд суурь болох зүйл үүсэх эсэхийг цаг хугацаа, шинжилгээ судалгаа ба практикт харуулах болно. Гэвч өнөөдөр шинэ концепцид хандсан орнуудын туршлагыг тооцож үзэхгүйгээр засаг захиргаа-улс төрийн шинэчлэлтийн тухай ярих нь шинэчлэлтийг бүрэн бус ба бүрэн тусгаагүй зүйл гэж буруутгахад хүргэнэ гэсэн болгоомжлол байдаг. Орчин үеийн судлаачдын байр суурь, санал нэгдэж буй зүйл бол төрийн аппаратуудын чадавхи, автономн байдлыг нэмэгдүүлэхэд чиглэгдсэн неоинституционализмын хандлага юм. Концепцын дагуу авч үзэхэд шинэчлэлтийн ерөнхий нэг загвар байхгүй гэдэг нь мэдээжийн зүйл юм. Гэвч ерөнхий хандлага нь бодит зүйл бөгөөд, анхаарал татах ёстой зүйл аж. Энэ хандлагын гол зорилго нь институтүүдийн бүтэц-функционализмын тогтолцоог оновчтой тогтооход чиглэгдэж байна.

Тухайлбал, неоинституционализмын хандлагад зохион байгуулалтын тогтолцоо нь субъектив хүчин зүйлүүдийн нөлөөлөлд өртөн, оновчгүй байх явдал түгээмэл байдгийг шүүмжилж байгаа бөгөөд уламжлалт институциональ хандлага нь удирдагч ба удирдуулагчдын эрх ашгийн тэнцвэрийг хангаж чадахгүй гэж үздэгт оршдог. Учир нь албан ёсны бүх зохион байгуулалт рациональ төлөвлөгөөг бүрдүүлэхийг зорьдог бөгөөд түүний олон улсын болон дотоодын амьдралыг зохион байгуулах оролдлого нь мэдлэг мэргэшил, техник технологийн нөөцөд тулгуурлан, зохион байгуулалтын механизмын төгс хэлбэрийг бүрдүүлэхэд оршдог. Хэдийгээр тийм ч, салангид болон бүхэл системүүд эсэргүүцлийг сөрж, бүгд хоорондоо харилцан хамтран ажиллаж, өөрсдийн тусгай асуудал, зорилго болон зохион байгуулалтын хэв загвар, байгаль орчны дарамт ба бүх нийтийн оролцоо зэргийг харгалзах ёстой байдаг. Өөрөөр хэлбэл, хүссэн хүсээгүй албан ёсны бус сүлжээний бүтэц улам бүр үүссээр байна. Үр дүн нь нийгмийн бүтэц зохион байгуулалтыг тохиромжтой байлгах явдал юм. Үүний ач холбогдол нь нэмэгдсээр байгаа асуудал болох хүрээлэн буй орчин, нийгмийн эдийн засаг, соёл, социаль бүтцийн зохион байгуулалтыг бүрдүүлэх болон улс төрийн амьдралыг хянах зорилгоор нээлттэй байлгахад чиглэгддэг. Марк Нейдел, Фрэнсис Рорк нар үүнийг хэрэгжүүлэгч захиргааны бюрократ механизмыг оновчтой ажиллуулахын тулд, түүнд нөлөөлөх, түүнийг гадна, дотноос нь хянах, төр засгийн болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын олон механизм байж болохыг дурдсан ажээ.

Ном зүй

П.П.Гайденко., Ю.Н.Давидов. Проблемы бюрократии у Макс Вебера //Вопросы философии. 1991. 13.

М.В.Масловский. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. М.,

Scott James C. 1998. Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human CondiHave Failed (New Haven, CT: Yale University Press).

Weber.M. 1968. The essentials of bureaucratic organization: an ideal-type construction. / Reader in Bureaucracy / New York.

Г.В.Атаманчук “Теория государственного управления” стр 288.

Weber,Max. 1968. The essentials of bureaucratic organization: An ideal-type construction. /Merton, Robert K. Gray,Ailsa P. Hockey, Barbara. Selvin, Hanan C. Reader in Bureacracy /, New York., The Free Press.

Ж.Нигроу Л.Нигроу, 1996, Орчин үеийн төрийн удирдлага, УБ.,

Gershenkron A. 1962. Economic Backwardness in Historical Perspective. Cambridge,

Боб Льюис. 1999. Эдийн засаг дахь төрийн үүрэг роль ”Төр ба Эдийн засаг”. / Европын философи, улс төр, эдийн засаг, социологийн судалгаа, сургалтын зарим асуудал. Ред Л.Пүрэвдорж, Я.Хишигсүрэн, М.Вольф/ УБ., Admon press.

Ф.Фукуяама. 2005, Төрийг бэхжүүлэх нь. XXI зууны засаглал ба дэлхийн шинэ дэг журам. УБ.,

Selznick, Philip. 1957. *Leadership in Administration*. Evanston: Peterson & Co., Gouldner, Alvin W. 1968. "The Problem of Succession in Bureaucracy." Reader in bureaucracy. New York., Free press.

Боб Льюис. Эдийн засаг дахь төрийн үүрэг роль. Temfus (TACIS) "Marko" төслийн илтгэлээс: 1999.

В.И.Спридонова. 1997. Бюрократия и реформа. М.,

Инглхард. Рональд, 1997, Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества, Полис, 1 4. М.,

Л.Обломовский. 1997. Государственные служба. М.,

Patterson Thomas E. 1996. "American Democracy" New York., the McGRAW-HILL companies, INC.

Г.Альмонд. Ж.Пауэлл. К.Стром. Р.Дальтон. 2005. Харьцуулсан улс төр. Орч Ё.Довчин. УБ.,

Terry L. 1998. Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. – Public Administration Review, № 3.

Green R., Hubbel L. 1996. On Governance and Reinventing Government. – Wamsley G., Wolf J. (eds.). Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenge. Thousand Oaks, L., New Delhi.

Wamsley G., Wolf J. (eds.). 1996. Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges. Thousand Oaks, L., New Delhi.

Сморгунов Л.В. 2000. Управление в условиях неопределенности: В поисках моделей устойчивого развития. Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб

Mierlo H. Van. 1998. Lessons from the Experience of OECD Countries. – Verheijen T., Coombes D. (eds.). Innovations in Public Management Perspective from East and West Europe. Cheltenham, Northampton (MA).

Maor M. 1999. The Paradox of Managerialism. – Public Administration Review, № 1.

UNDP. 2002. Good Governance and Sustainable Human Development. – Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document (<http://magnet.undp.org>).

Сморгунов.Л.В, 2003. Сравнительный анализ политико-административных реформ: От нового государственного менеджмента к концепции "Governans"

Pierre J., Peters G. 2000. Governance, Politics, and the State. N.Y.

Knill Ch., Lehmkuhl D. 2002. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance. – Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, № 1.

Brodhag Ch. 2000. Information, governance et development durable – International Political Science Review, № 3.

Vigoda E. 2002. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. -Public Administration Review, № 5.

Fountain J. 2001. Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change. Washington.,

ПОЛИТОЛОГИ III
Эрдэм шинжилгээний бичиг¹ ... (...): 79-84 дэх тал

МОНГОЛ ДАХЬ ОРЧИН ҮЕИЙН УЛС ТӨРИЙН ШИНЖЛЭХ УХААНЫ СУРГАЛТ СУДАЛГААНЫ ЗАРИМ АСУУДАЛД

Ц.Ганболд

доктор, тэргүүлэх профессор
МУИС, НШУС, Улс төр судлалын тэнхмийн эрхлэгч

Монгол дахь улс төрийн шинжлэх ухааны үүсэл хөгжлийн тухай яриа мэдээж хэрэг нэлээд эртнээс эхлэх ёстой байх. Наад зах нь монголд төр улс үүссэн тэр цагаас бусад улс оронд улс төрийн шинжлэх ухаан үүсч хөгжсөн ерөнхий хандлага үе шаттай ойролцоо утгаар авч үзэж болох талтай. Тухайлбал, тэнгэрээс ивээлт төрийн тухай сургаал, шашин домгийн шинжтэй номлол монголын улс төрийн сэтгэлгээний түүхэнд тов тодорхой ул мөрөө үлдээсэн байдаг. Энэ мэт сургаал номлол, судалгаа шинжилгээ, сургууль дэг монголын төрт ёсны түүхийн турш өөрийн өвөрмөц өв уламжлалаа үлдээсэн байгаа.

Бид энэхүү өгүүлэлдээ 1990 оноос хойш монголд улс төрийн шинжлэх ухаан хэрхэн хөгжиж ирсэн, түүнийг их дээд сургуулиудад хэрхэн зааж байгаа талаар товч өгүүлэх болно. Тухайн улс оронд улс төрийн шинжлэх ухаан хэрхэн хөгжиж байгааг улс төр судлаачид янз бүрийн аспектаар авч үзсэн байх юм. Жишээлбэл: ОХУ дахь орчин үеийн улс төрийн шинжлэх ухааны хөгжлийн тухай тэдний өөрсдийнх нь нэр хүнд бүхий судлаачид ярихдаа ОХУ-ын үндэсний эрдэмтэд олон улсын улс төрийн шинжлэх ухааны дэлхийн