

## БОДЛОГЫН ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ОНОЛЫН ЗАГВАР, ХАНДЛАГУУД

**Ц.Батболд**

МУИС, ШУС, Нийгмийн Ухааны Салбар,  
Улс төр судлалын тэнхимийн дэд профессор

*Түлхүүр үг:* Бодлого, бодлого боловсруулах, бодлого боловсруулах онолын загварууд,

*Агуулга:* Бодлогын судалгааны онолын загвар хандлагууд болох улс төрийн системийн хандлага, рационал хандлага, инкрементал хандлага, институциональ хандлага, хогийн сав загвар, социал конструктив хандлагыг оюутан судлаачдад товч танилцуулахад чиглэгдсэн бөгөөд энэ хүрээнд ерөнхий дүгнэлт гаргасан.

*Хураангуй:* Шинжлэх ухааны танин мэдэхүйн чиглэл бүхий уг өгүүлэлд бодлого боловсруулалтын онолын загвар, хамрах хүрээний талаар товч авч үзсэн. Уг өгүүлэлд бодлогын шинжилгээний улс төрийн системийн хандлага, түүний мөн чанар, системийн хандлагын хязгаарлагдмал шинж ба шүүмжлэл, бодлогын шинжилгээний рационал хандлага, түүний мөн чанар, рационал шийдвэр гаргах хандлага, рационал хандлагын хязгаарлалтууд, бодлогын шинжилгээний инкрементал хандлага, түүний мөн чанар, инкрементал шийдвэр гаргах боломжууд, стратегийн бодлого боловсруулах, бодлогын шинжилгээний институционал хандлага, түүний мөн чанар, бодлого ба институц зэргийг товч тайлбарласан. Мөн бодлогын шинжилгээний “хогийн сав” загвар, түүний мөн чанар, шийдвэр гаргах анархи загвар, бодлогын судалгааны социал конструктив хандлага, социал конструктивизмын төрлүүд, социал конструктивист судалгаа, социал конструктивизмын бодлого боловсруулах үйл явц зэргийг авч үзсэн.

### ***Бодлого боловсруулалтын онолын загвар, хамрах хүрээ***

Энгийн хэлээр бодлого гэдэг нь зорилго, санаа бодлын тунхаглал эсвэл жирийн байдлаар томъёолоход үйл хэрэг явуулах шийдвэр юм. Олон нийтийн бодлого боловсруулахад хэрэгтэй хэд хэдэн асуулт байдаг: (1) Хэн бодлого боловсруулдаг вэ, яагаад? Бодлогын процессын хүч чадал хаана нуугдаж байдаг вэ? Ямар ашиг сонирхол, шаардлагыг харгалзан үздэг вэ? Бодлогын шийдвэр, үр дүнгээс хэн илүү ашиг орлого олдог вэ? гэх мэт.

Өөр өөр бодлогын загварууд болон онол нь бодлого боловсруулалтыг бодит байдалд өөрөөр хийдгийг ойлгоход туслана. Бодлого аливаа үйлдлээс өмнө тохиолддог зарим нь эргэлзэж байдаг. Зарим нь бодлого боловсруулах шинжлэх ухааны зүй зохистой байдлыг асуудаг. Аарон Вилдавски бодлогын шинжилгээг урлаг гэж үзсэн. Бодлогын шинжлэх ухаанд сахилга журмыг тодорхойлох явцад нийтийн бодлого нь бодлого боловсруулах хүмүүний шаардлагыг тусгасан байдаг. Практикт, бодлого боловсруулах үйл явц нь шинжлэх ухаан төдийгүй урлаг юм.

Бодлого боловсруулахад асуудал болон бэрхшээлийг тодорхойлох үйл явцад анхаарлаа хандуулахаас гадна үр ашигтай шийдлийг эрж хайх, хийж гүйцэтгэхэд шаардлагатай хэрэгжилтийн шалгуурыг бий болгох зэрэг цогц үйл ажиллагааг

шаарддаг. Улс төрийн тоглогчдын дундын харилцааны танин мэдэхүйн тодорхой цаг хугацааны үйл явцаар төрийн бодлогын зорилго тодорхойлогддог бөгөөд байгууллагын хүрээнд байгаа эх сурвалж, хүчин чадлын хэмжээнд тохируулан тэд зорилгоо биелүүлэхэд шаардлагатай боломжийг тогтооно. Бодлогын тоглогчид, байгууллага хоёр нь аливаа бэрхшээлийг шийдвэрлэх бодлогын агуулгыг тодорхойлох үйл явцад хамтран ажиллаж, шийдвэрийн дагуу хэрэгжилтийг зохион байгуулна.

Бодлогын шинжилгээний онолын загваруудыг 1970, 1980-аад оны үед төрийн бодлогод идэвхтэй ашиглах болсон байна. Энэ хүрээнд шинжээчид бодлогын шинжилгээний бүтэц, загваруудыг асуудал болон түүний нөхцөл байдалтай харилцан уялдаатайгаар зохион бүтээж ашиглаж иржээ. Бодлогын шинжилгээний загвар нь онолч эрдэмтдийн нийтлэлүүд болон шинжээчдийн бүлгийн эмпирик судалгааны үйл ажиллагааны үр дүнд шийдвэрлэх асуудлын бодит байдлын нийтлэг талуудын хил хязгаарыг тогтоох ойлголтын хүрээнд үүсжээ. Төрийн буюу нийтийн бодлогыг судлахад бодлогын шинжилгээний янз бүрийн загварыг хэрхэн тодорхойлж, асуудлын мөн чанартай хэрхэн холбогдохыг хэлэлцэж, түүнийг хэрхэн ашиглах ёстой талаар бодлогын үзэл баримтлалын хүрээнд шийдвэрлэдэг бөгөөд эдгээр нь янз бүрийн зөрчилдөөнт байр суурь, үзэл бодлын ялгаатай талууд нь хэрхэн өөрчлөгдөж, хамгийн боломжит хувилбар дээр хэрхэн санал нэгдэхийг шийдвэрлэдэг. Өөрөөр хэлбэл, бодлогын шинжилгээний загварууд нь асуудлыг шийдвэрлэх арга замуудыг тодорхойлох, бодлогын хамгийн оновчтой хувилбарыг сонгоход тусалдаг.

Бодлогын судалгаа нь бодлогын шинжилгээ (орчин, агуулга, хэрхэн хийгдсэн, хэрэгжсэн, улс төрийн процесс нь бодлого юм), бодлогод чиглэсэн шинжилгээ (бодлогын судалгаа, мэдээлэл) гэсэн хоёр үндсэн төрлүүдтэй. Бодлого боловсруулах явцад бэрхшээлтэй асуудлыг танин мэдэж, тодорхойлон бодлогын агуулгыг тогтоох, шийдвэр гаргагч нарын сонорт хүргэх байдлыг концепцийн хүрээнд шийднэ. Бодлого боловсруулалтыг бодлогын гүйцэтгэл эсвэл хэрэгжилтээс салангид үзэх хэрэгтэй ч сүүлийн хоёрыг нь хоорондоо харилцан хамааралтай болохыг судлаачид дүгнэн үзэж тэдгээрийг бодлогын залгамж холбооны хэсэг гэж харах болсон байна.

Рационал хандлага нь бодлогыг илүү ухаалаг шинжлэх ухаанч байдлаар техникийн, шийдвэр гаргах үйл явцын үр дүнд суурилсан, асуудлыг шийдэлд хүргэсэн, шийдвэрийг хэрэгжүүлэхэд чиглэгддэг. Бодлогын хэрэгжилт нь үзэл баримтлалын хувьд ямар нэг асуудал үгүй нэгэнт шийдэгдсэн, зөвхөн техник-эдийн засгийн үндэслэлээр тодорхойлогдож чиглэгдсэн төдийгүй эдгээр хүрээнд хянагдсан байдаг.

Улс төрийн тоглогч нарын институц хоорондын хэлэлцээрийн дүн бол бодлого гэж үзэх улс төрийн хандлага байдаг бөгөөд тэдний тэмцлийн үнэт зүйлс, ашиг сонирхол, агуулга, стратеги, эрх мэдлийн эрх сурвалж нь тодорхой бус, мөргөлдөөнт, зөрчилдөөнт орчинд үргэлжилдэг. Бодит ертөнцөд бодлого боловсруулах бодит процесс нь бодлогын институтууд, бодлого тодорхойлох орчин, дотоодын болон үндэсний, бүс нутгийн болон дэлхийн чиг хандлагатай уялдадаг.

Бодлого боловсруулах үйл явц нь шинэ бодлого боловсруулах эсвэл шинээр танигдсан, дахин тодорхойлсон бэрхшээлтэй уялдуулан одоо мөрдөж байгаа бодлогыг өөрчлөхийг шаарддаг. Иймийн учир бодлого нь инноваци, хэрэгжилт болон түдгэлзэх хүртэлх шатлалыг дамжина. Бодлогын шинжээч аль ч засгийн газар, олон нийтийн байгууллагын бодлогын чадавхийг судалж, стратегийн чиглэлийг сонгохын тулд мэдээлэл, шийдвэр гаргах хүч чадлыг хослуулан хэрэглэдэг.

Сонголт нь үнэт зүйлстэй холбоотой. Олон нийтийн бодлогыг боловсруулахад, асуудлыг шийдвэрлэхэд шаардлагатай шийдлийг олохоос гадна зарим чухал үнэт

чанартай тухайлбал, таван E-гийн зарчим нь эдийн засаг, үр ашиг, үр нөлөө, шударга байдал, тэгш байдал зэргийг уялдуулах нь чухал гэж үздэг бөгөөд зарим нь зургаа дахь E-г (сонгогдох байдал/electability) нэмж өгсөн байна. Эдгээр үнэт зүйлсүүд өөр хоорондоо зөрчилдөж болох хэдий ч, улс төрийн ур чадварыг шалгасан байдлаар асуудал шийдэгддэг. Өргөн утгаар нь авч үзвэл бодлого боловсруулах, шинжилгээ хийх, шийдвэр гаргахтай холбоотой арга зүйн хоёр үндсэн хандлага байдаг:

1) Рационал хувилбар. Энэ хувилбар нь бодлогыг санаа зорилго гэж үзэж, бодлого боловсруулалтыг бодлогын сонголттой нэгтгэн асуудалд ханддаг бөгөөд бодлогыг шугаман процесс гэж үздэг байна.

2) Бодлого боловсруулах болон хэрэгжүүлэх бодит (реалист) ухагдахуун. Энэ хандлага бодлогыг үр дүн талаас нь хэлэлцдэг бөгөөд асуудлыг танин мэдэх, агуулгыг тодорхойлох болон хэрэгжилтийг нэгтгэж үзсэнээр бодлогын шийдвэр гаргах бодит нөлөөг үүсгэж байдаг харилцан хамаарлын процесс гэж дүгнэж байна.

Энэхүү хүрээлэлд бодлого боловсруулах болон бодлогын шинжилгээнд онолын дөрвөн үндсэн хандлага нь бодлого боловсруулах явцад хөгжиж ирсэн ажээ. Эдгээр нь 1) системийн хандлага, 2) рационал хандлага, 3) инкрементал хандлага, 4) институциональ хандлага юм. Бодлогын шинжилгээний хөгжлийн явцад дээрх хандлагууд нь бүрэн загварчлагдаж ирсэн бөгөөд эдгээрээс харьцангуй их шүүмжлэл дагуулсан системийн хандлага нь орхигдож, 1) институциональ загвар, 2) рационал загвар, 3) инкрементал загвар, 4) хогийн сав загварууд нь хөгжсөн байна.

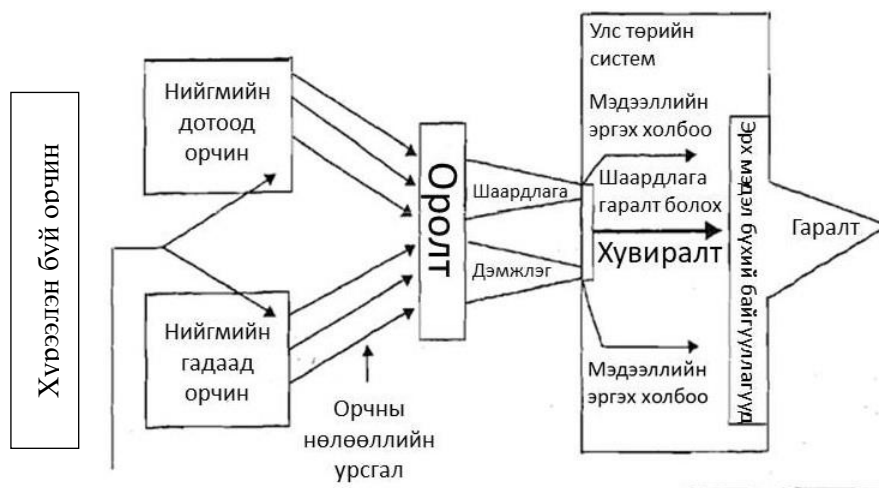
#### ***Бодлогын шинжилгээний улс төрийн системийн хандлага***

Бодлогын шинжилгээний системийн хандлага нь улс төрийн болон нийгмийн системийн тэнцвэрийг хангах гарц болох нийтийн буюу төрийн бодлогыг чухалчилдаг. Бодлогын асуудал нь хэн гэдэгт төвлөрч асуудлын хүрээнээс хамааран хувь хүн, бүлэг, улс орны нийгэм, улс төр, эдийн засаг, оюун санааны амьдралыг тэнцвэржүүлэхэд чиглэгддэг. Системийн субъектив үйлдлүүдийг яаж гэдэг асуудлаар шийдвэрлэдэг бөгөөд энэ нь хүрээлэн буй (байгаль, нийгэм, олон улсын гэх мэт) орчны орцыг улс төрийн тогтолцоонд түлхэц өгч, гарц, санал хүсэлтийг гаргаж ирдэг. Хэрэгжүүлэлт нь шинжлэх ухааны үндэслэлтэй урьдчилан тооцоолсон прогноз, таамаглалд тулгуурлах бөгөөд систем нь нийгэм дэх бүх нийтийн дэмжлэгийг шаарддаг, эрх мэдэл бүхий шийдвэрүүдэд хэрэгцээ шаардлагыг хувиргах чиг үүрэг бүхий институциуд, үйл ажиллагааны багцыг оруулан тооцно. Системийн элементүүд хоорондоо харилцан хамааралтай, систем нь хүрээлэн буй орчинд өөрийн хүч чадлаараа хариу үйлдэл үзүүлж болох бөгөөд өөрөө өөрийгөө хамгаалахын тулд үүнийг хийнэ гэсэн үг юм.

Улс төрийн бодлого боловсруулах үйл явцыг Дэвид Истон нийгмийн шаардлагыг бодлого болгон хувиргадаг “Хар хайрцаг” (black box) хэмээн тодорхойлсон байдаг. Улс төрийн системийг судалж үзсэнийхээ үр дүнд Дэвид Истон улс төрийн тогтолцоо нь эрх мэдлийг ашиглан баялаг, үнэт зүйлсийг хуваарилан байршуулах нийгмийн нэгэн хэсэг гэж үзсэн. Улс төрийн судалгааны системийн хандлагыг Загвар 1-д үзүүлэв.<sup>1</sup>

Загвар 1. Д.Истоны "хар хайрцаг" загвар (Бодлогыг шинжлэх хүрээ; 1965)

<sup>1</sup> Easton, David, 1965, A Framework for Political Annlysis. N.J. Prentice Hall, Englewood Cliffs.



Эх сурвалж: Adapted from Easton's A Framework for Policy Analysis (1965)

### Хүснэгт 1. Д.Истоны улс төрийн системийн тайлбар

Нийгмийн дотоод орчин:

- Экологийн систем
  - Биологийн систем
  - Хувь хүний систем
- Нийгмийн систем

Нийгмийн гадаад орчин:

- Олон улсын улс төрийн системүүд
- Олон улсын экологийн системүүд
- Олон улсын нийгмийн системүүд

Эх сурвалж: Зохиогч. Easton, David, 1965, A Framework for Political Annlysis. бүтээлээс товчлон зохиомжлов.

Дээрх загварт Д.Истон улс төрийн системийн шинжилгээний тухай ойлголтыг тайлбарласан. Оролт нь орчны физик, нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн бүтээгдэхүүн юм. Эдгээрийг улс төрийн тогтолцоонд шаардлага ба дэмжлэг гэсэн хоёр хэлбэрээр авч үздэг. Шаардлага гэдэг нь орчиндоо өөрчлөлт авчрахын тулд хувь хүн болон бүлэг хүмүүсийн улс төрийн системд бий болгож буй тулгалт юм. Шаардлага нь орчиндоо шинэчлэл хийх хүсэлтэй хувь хүн эсвэл бүлгүүд төрийн бодлогод нөлөөлөх үед үүсдэг. Орчин гэдэг нь улс төрийн тогтолцооны хил хязгаараас гадуур өрнөх нөхцөл байдал, тэдгээрийн үйл ажиллагаа юм.

Оролтын хоёр дахь хувилбар болох дэмжлэг гэдэг нь улс төрөөс ангид нийгэм ба эрх мэдэлтнүүдийн оршин тогтнох үндэс суурийг тавьж өгдөг дүрэм, хууль, ёс заншлаас бүрддэг байна. Дэмжлэг нь хувь хүмүүс эсвэл бүлгүүд шийдвэр буюу хууль тогтоомжийг хүлээн зөвшөөрөхөд бий болдог. Дэмжлэг нь тогтолцоо дахь сэтгэл зүйн ба материаллаг нөөцийг бүрдүүлэх системийн бэлэг тэмдгийн болон бодитой оролтыг (тухайлбал, хуулиа дагаж мөрдөх, татвар төлөх эсвэл үндэсний далбааг хүндэтгэх зэрэг) хэлдэг байна.

Бодлого боловсруулах улс төрийн тогтолцооны гол цөм нь байгууллагууд ба хувь хүмүүс байдаг. Эдгээрт гүйцэтгэх захирал, хууль тогтоогч, шүүгч, төрийн өндөр дээд албан тушаалтнууд орно. Системийн хувилбарт тэд оролтыг гаралт болгон хувиргадаг. Үүний үр дүнд эрх мэдлийг ашиглан улс төрийн системийн үнэт зүйлсийг хуваарилах бөгөөд эдгээр хуваарилалт нь төрийн бодлогыг бий болгодог.

Системийн онолд төрийн бодлогыг улс төрийн тогтолцооны гаралт гэж үздэг. Эргэх холбоо гэсэн ойлголт нь төрийн бодлого орчны болон үүнтэй холбогдох

хэрэгцээ шаардлагыг өөрчлөхүйц нөлөө үзүүлж, улс төрийн тогтолцооны шинж чанарт нөлөөлж болно гэдгийг харуулж байдаг. Бодлогын гаралт нь системд шинэ шаардлага болон дэмжлэгийг бий болгож, эсвэл өмнөх дэмжлэгийг буцааж бий болгодог байна. Ирээдүйн бодлогод тохиромжтой орчинг бүрдүүлэхэд эргэх холбоо чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.

### *Системийн хандлагын хязгаарлагдмал шинж ба шүүмжлэл*

Системийн онол нь бодлого боловсруулах үйл явцыг ойлгоход чухал ач холбогдолтой. Томас Дая (Thomas Dye; 1980) бодлогод шинжилгээ хийх системийн загварын үнэт зүйлс нь тэдгээрийн асуултуудад оршдог<sup>2</sup> гэжээ. Тэдгээр асуултуудыг дор дурьдвал:

- Улс төрийн тогтолцоонд тавигддаг шаардлагыг бий болгодог хүрээлэн буй орчны чухал хэмжигдэхүүнүүд нь юу вэ?
- Тогтолцооны шаардлагыг төрийн бодлогод шилжүүлж, цаг хугацааны туршид үүнийгээ хадгалж үлдэх боломжийг олгох улс төрийн системийн чухал шинж чанарууд юу вэ?
- Хүрээлэн буй орчны оролт нь улс төрийн системийн шинж чанарт хэрхэн нөлөөлдөг вэ?
- Улс төрийн тогтолцооны шинж чанар нь төрийн бодлогын агуулгад хэрхэн нөлөөлдөг вэ?
- Хүрээлэн буй орчны оролт нь төрийн бодлогын агуулгад хэрхэн нөлөөлдөг вэ?
- Эргэх холбооны үр дүнд үүссэн төрийн бодлого нь улс төрийн системийн орчин болон шинж чанарт хэрхэн нөлөөлдөг вэ?

Төрийн бодлогыг судлахад системийн загварыг ашиглах нь хэд хэдэн хүчин зүйлсээс шалтгаалж хязгаарлагдмал байдаг. Энэ оролт-гаралтын загвар нь бодлого боловсруулах үйл явцыг ойлгоход үр дүнтэй туслалцаа үзүүлдэгч хэтэрхий хялбарчлагдсан гэж үздэг. Энэ загвар нь халамжийн эдийн засгийн ач холбогдол бүхий арга техникийг ашиглаж, “нийгмийн халамжийн функц”-ийг хамгийн ихээр тодорхойлдог. Уламжлалт оролт-гаралтын загваруудын бас нэгэн сул тал бол "хар хайрцаг"-ны хэсэгчлэгдсэн шинж чанарыг авч хэлэлцдэггүй явдал юм. Системийн хандлагын бодлого боловсруулалтын бүрэлдэхүүн хэсгүүдэд “эрх мэдэл, хувь хүн, захиргааны байгууллага” зэрэг нь дутуу байдаг. Роберт Лайнберри системийн хандлагын талаарх ажиглалтынхаа үр дүнд “Улс төрийн шийдвэр гаргагчид улс төрийн тогтолцоон дахь хүрээлэн буй орчинд эдийн засгийн хүчин зүйлс хүчтэй шахаж байдаг гэдгийг мартахгүй байх ёстой” гэдгийг онцолсон байна.<sup>3</sup>

Истони загвар нь бодлого боловсруулагчид (үүнд байгууллагуудыг оролцуулаад) үйл ажиллагаа явагдаж байгаа орчинд нөлөө үзүүлэх хүчин чадал нь нэлээд их байдаг улс төрийн бодлогын үйл явцын чухал элементүүдийг гээгдүүлдэг. Уламжлалт оролт-гаралтын загвар нь шийдвэр гаргах системийг "хөнгөвчилсөн" ба "шалтгаант чанартай" гэхээсээ илүү үнэ цэнэ багатай бүхэлдээ тодорхой бус бүтэцтэй гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл, тогтолцооны бүтцийн өөрчлөлт нь төрийн бодлогод шууд нөлөө үзүүлдэггүй. Мөн улс төр болон бюрократ дахь ноёрхогч элитүүд нь олон нийтийн санал бодлоор манлайллын үзэл санааг илэрхийлдэг гэж үздэг. Үүний “дотоод агуулга”-д энэ санааг харуулсан оролттой өрсөлдөхүйц санаанууд байдаг.

<sup>2</sup> Dye, Thomas R., 1980, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.

<sup>3</sup> Lineberry, Robert L., 1984, *American Public Policy: What Government does and What Difference it Makes*, Marcel Dekker, New York.

Тиймээс бодлогын өөрчлөгдөн дахин тодорхойлогдсон бүтээгдэхүүнд улс төр, засаг захиргааны элитүүдийн үзэл бодол хүрээлэн буй орчноос ирсэн шаардлага, дэмжлэгээс илүүтэй холбоотой байдаг. Ихэнх тохиолдолд ноёрхогч засаглалаас бодлогын санаачилга гардаг. Өөрөөр хэлбэл, засаглал нь бодлогыг боловсруулах, хууль ёсны болгох хүчирхэг институц юм.

Барууны ардчиллын хувьд бодлогын чиглэлийг тодорхойлоход ноёрхолын засаглалын үүрэг тун бага байдаг. Бодлогын чиглэл нь одоо ч гэсэн улс төрийн элитүүдийн давамгайлах уламжлалт хэлбэртэй хэвээр байна. Нөгөө талаас, улс орнуудын зорилт нь бүрэн холбогдсон, тодорхой биш байгаа Энэтхэг зэрэг хөгжиж буй оронд ноёрхолын засаглал нь альтернатив бодлогын төлөвлөгөөнүүдээс сонголт хийх үйл явцын үед хялбархнаар хөрөнгөждөг. Тэд төрийн бодлого боловсруулахад оролцохоос гадна цэвэр техникийн үүрэг даалгаврыг биелүүлдэг.

Эцэст нь, гадаад болон дотоод орчны цар хүрээнд систем дэх шийдвэр гаргагчдын үзэл санаа, үнэт зүйлд суурилдаг бодлого боловсруулах үйл явцын нөлөө оршдог гэж үздэг байна. Энэхүү санаа нь бодлого боловсруулалт нь бодлогын агуулгыг төдийгүй бодлого боловсруулагчийн үзэл хандлага, үнэт зүйлсийг хамардаг гэдгийг харуулж байна. Үндсэндээ бодлого боловсруулагчдын үнэт зүйлс нь бодлогын төрөл бүрийн хувилбаруудыг ойлгоход чухал ач холбогдолтой гэж үздэг.

### ***Бодлогын шинжилгээний рационал хандлага***

Рационал хандлага гэдэг үг нийгмийн шинжлэх ухааны зохиол бүтээлүүдэд маш их дурдагддаг боловч энэ хандлага нь бодлого боловсруулалтад илүү өргөнөөр хэрэглэгддэг. Гэхдээ рационал үзэл бодол нь зөвхөн бодлого боловсруулахад ашиглагддаггүй, түүнээс илүү өргөн цар хүрээтэй ойлголт юм. Бодлого боловсруулалтад рационал үзлийг “мэргэн ухааны хэмжүүр” гэж тооцдог. Энэ арга нь бодлого боловсруулахад бусад олон бодлогын хувилбараас “хамгийн сайныг сонгох” явдлыг онцолдог. Роберт Хэйвмэний ажигласнаар рационал бодлого нь “цэвэр ашиг”-ийг хамгийн их байлгах зорилготой ажээ.

Рационализмын цэвэр хэлбэр нь рационал цогц загвар бөгөөд энэ нь рационал бодлого боловсруулах “төгс” нөхцөл байдалд шинжлэх ухаанч байж эдийн засгийн онолын сонголт нь рационал байна гэж үздэг. Энэхүү нөхцөл байдал нь тодорхой логик, учир шалтгааны дараалалтай, нэрлэсэн үнэт зүйлсийг тодорхойлж, зорилго, зорилтуудыг тодорхойлж дэс дараалуулах, нөөц сонголтыг бий болгож асуудал шийдвэрлэх арга замыг сонгох, сонголт бүрт тохирсон үр дагаврыг тооцоолох, үнэт зүйлс ба зорилгод нийцсэн шинж чанарыг бий болгох, ашиг орлогыг нэмэгдүүлж, зардлыг бууруулах зэрэг байж болно.

Рационал загвар онолын цэвэр байдлыг хадгалж байдаг ч бодит байдал (реализм)-ын үйл байдлаар дутагддаг. Түүний цогц хэлбэр нь танин мэдэхүйн хязгаарлалт (мэдлэг, төсөөлөл, ур чадварын дутмаг), физиологийн хязгаарлалт (тодорхой бусаас айх, сонгох мэдрэхүй), байгууллагын хязгаарлалт (хэвшсэн ажиллагааны журам болон эрх зүйн чадамжаас хамаарсан зорилгын хязгаарлалт), эх сурвалжийн хязгаарлалт (эх үүсвэр, цагийн дутагдал, хязгаарлалт)-аас хамаарна.

Томас Дая рационал байдлыг үр ашигтай адилтгадаг. Түүний өгүүлснээр “Бодлого үр ашигтай байхдаа хамгийн рационал байдаг буюу олсон үнэ, зольсон үнэ хоёрын харьцаа эерэг бөгөөд бусад бодлогын хувилбараас хавьгүй илүү байх үед рационал гэгдэнэ. Цаашлаад тэрээр зольсон үнэнд мөнгөн хэмжүүр гэхээс илүү улс

төрийн бодлогын золиослосон нийгэм, улс төр, эдийн засгийн гэх зэрэг бүх золиос хамаарна”<sup>4</sup> гэжээ.

Шийдвэр гаргагчдын тооцооллын боломжууд нь хязгаарлагдмал байдаг бөгөөд тэд өргөн хүрээнд сонголт хийх болон нөөцийн ашиглалт, хуваарилалт сонголт хийхэд хангалттай байж чаддаггүй. Ихэнх тохиолдолд янз бүрийн хязгаарлалтын дунд сонголт хийдэг. Тиймээс улс төрийн болон төрийн (нийтийн) бодлого нь рационал байх хэрэгтэй боловч энэ нь тийм ч амар биш юм.

Бодлогыг рационал байлгахын тулд:

1. Зорилгоо тодорхойлж тогтоох;
2. Ач холбогдлоор нь зорилгоо зэрэглэх;
3. Тэдгээр зорилгод хүрэхийн тулд хэрэгтэй улс төрийн бодлогын хувилбаруудыг тодорхойлох;
4. Бодлогын хувилбаруудад зардал-ашгийн дүн шинжилгээ хийх;

Бодлого боловсруулагчид рационал бодлогыг төлөвлөхөд:

1. Нийгмийн үнэт зүйлс тэдний нийгэмд эзлэх жинг мэдэх;
2. Зорилго чиглэлээ тодорхойлж тодруулах;
3. Боломжит бодлогын хувилбаруудыг бүгдийг нь мэдэж байх;
4. Бүх хувилбаруудын үр дагаврыг харьцуулах;
5. Олж авсан болон золиослосон нийгмийн үнэт зүйлсийн харьцааг тооцоолох;
6. Зорилгод нийцсэн хамгийн ашигтай хувилбарыг сонгох чадвартай байх ёстой;

### **Рационал шийдвэр гаргах хандлага**

Херберт Саймоны ажигласнаар бодлого боловсруулагчид рационал сонголт хийх үйл явцад хамгийн тохиромжтой сонголт хийхээс илүү ярвигтай асуудлуудыг олон ойлгомжтой хэсэгт хувааж ямар нэгэн эргэлзээ үүсэхээс сэргийлж хамгийн сэтгэлд хүрэхүйц, сайн сонголтыг хийдэг. Х.Саймон “хувь хүмүүс хэдийгээр рационал гэгддэг ч тэдний рационал байдал хязгаарлагдмал танин мэдэхүй, сэтгэл зүйн багтаамжаар хүлэгдсэн байдаг”<sup>5</sup> гэжээ. Иймээс рационал бодлого боловсруулалт нь бусад бодлогуудаас илүү хэцүү сонголтыг шаарддаг. Энэ нь олон үе шаттай:

1. Эхлээд бодлого боловсруулагч суурь асуудлуудыг тодруулна. Дараа нь зорилгуудаа томъёолон зэрэглэдэг. Нэг зорилго нь нөгөөгөөсөө илүү чухал байж болох тул энэ нь шаардлагатай алхам юм.
2. Хоёрдугаар шатанд, бодлого боловсруулагчид зорилгодоо хүрэхэд туслах хувилбар сонголтын хүрээг тодорхойлох юм. Цогц бодлогын хувилбаруудыг бэлтгэж бүх хувилбарыг үнэлэн цэгнэнэ. Бусад бодлогын хувилбаруудыг тодорхойлох нь хувилбаруудын чанар ба хүрээ нь нөлөөлдөг учраас онц чухал юм.
3. Гуравдугаар шатанд улс төрийн бодлогуудын зардал ашгийг тооцоолж таамаглах шаардлагатай байдаг. Бодлого боловсруулагчид улс төрийн бодлогын хувилбар бүрийн олох ашиг болон гарах зардлыг таамаглан тооцоолох шаардлагатай.
4. Бүх хувилбар тус бүрийн нийт ашгийг тооцоолохын зэрэгцээ, бодлого боловсруулагч хамгийн их ашиг тустай хувилбарыг зохиох хэрэгтэй. Хоёр өөр хувилбарыг харьцуулснаар бага зардлаар илүү их ашиг олох арга олдох магадлалтай.

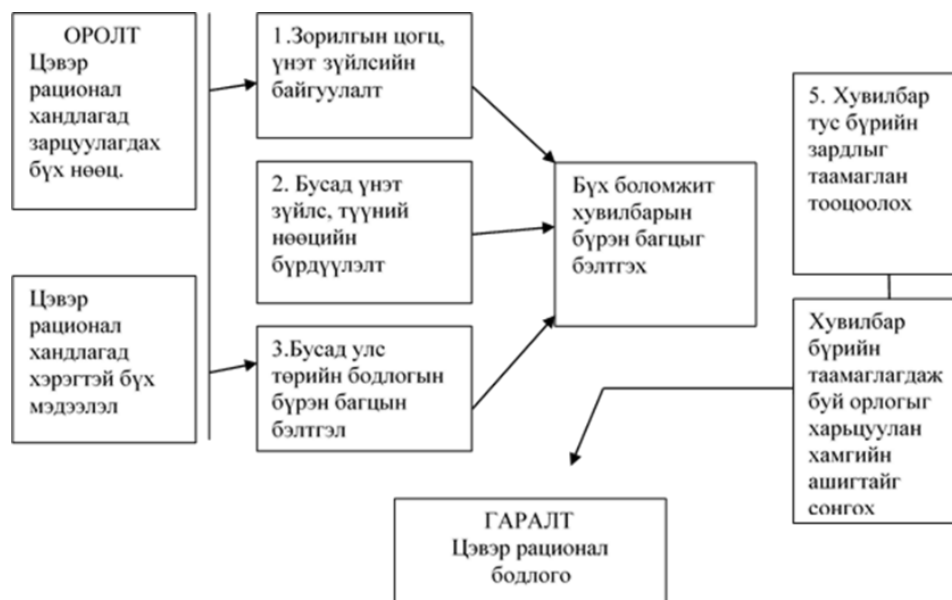
<sup>4</sup> Dye, Thomas R., 1980, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.

<sup>5</sup> Herbert A. Simon. 1982. *Models of Bounded Rationality: Economic Analysis and Public Policy*. MIT Press.

5. Эцэст нь бодлого боловсруулагч хамгийн ашиг тустай бодлогыг сонгоно.

Улс төрийн бодлогыг хэрэгжүүлж эхлэсэн бол рационал бодлого боловсруулагч түүнийхээ хэрэгжилтийг системчлэн хянаж тооцоо таамаглалтайгаа тулгах ёстой.

Загвар 2. Системийн шийдвэрийн рационал загвар



Эх сурвалж: Dye, Thomas R., 1980, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Хэрэв шаардлагатай гэж үзвэл тухайн бодлогыг боловсруулагч засвар хийж эсвэл бүрмөсөн хаяж ч болно. Үүнийг рационал бодлого боловсруулалтын “санал хүсэлтийн үе” гэж нэрлэдэг. Хэрвээ сонголт хийгч энэхүү санал хүсэлтийг хүлээн авч бодлогоо хянан, дасан зохицолд оруулбал бодлого маань өөрийгөө засдаг, эсвэл кибернетик болдог.

### ***Системийн шийдвэрийн рационал загвар***

Рационал үзэл баримтлал гэдэг ойлгол өргөн цар хүрээтэй тархаж нийгмийн шинжлэх ухааны утга зохиолд рационал загварууд олон олдож байна. 3.2 загварт үзүүлсэнчлэн Томас Дай рационал үзлийг бодлого боловсруулалтанд хэрхэн хэрэглэж болохыг буюу сонголтын системд рационал хандлагыг ашиглах жишээ өгсөн байна.

### ***Рационал хандлагын хязгаарлалтууд***

Рационал шийдвэр гаргахад олон бэрхшээл байдаг. Рационал гэсэн утга нь төөрөлдсөөр өдгөө мөн чанараа алдах аюул нүүрлээд байна. Дадлагаас илүү өргөн хүрээтэй. Бодлого боловсруулалтанд тулгамддаг зарим чухал асуудлууд нь:

1. **Зорилгод хүрэх** Рационал бодлого боловсруулалт бол маш хэцүү. Рационал бодлого гарч ирнэ гэдэг магадлал бага. Бодлого боловсруулагчид оновчтой бодлогыг санал болгох үед шийдэх гээд байгаа асуудал маань бусад зорилгод тулгуурласан маш төвөгтэй болсон байдаг. Харин шийдвэр гаргагч маань эрх мэдэл, байр суурь, мөнгө болон дахин сонгуульд оролцох зэрэг өөрийн ашгаа ихэсгэх гэж оролдож байх магадлалтай. Тиймээс рационал бодлогыг боловсруулах



нь зорилгын бодит хэрэгжилтээс илүүтэй сорилт болдог. Гэсэн хэдий ч рационал бодлогыг бий болгох оролдлогуудад эерэг тал ч бий. Рационал үзэл нь ардчилалтай бага зэрэг төсөөтэй. "...ардчилал нь улс төрийн буяны хэмжүүр гэгддэг шиг рационал хандлага нь ч бас мэргэн ухааны хэмжүүр гэгддэг" гэж Лайнбэрри хэлжээ.

2. **Оновчтой байдлыг хамгаалах** Рационал бодлого оновчтой үр дүнд хүрэхийг эрмэлздэг. Гэвч бодит байдалд энэ нь үргэлж тохиолддоггүй. Олон нийтийн ашиг сонирхол бодлогод хувь хүмүүсийн ашиг сонирхлоос илүү чухал. Хэрэв агаарын бохирдлыг хянах нь бүгдээр ашиг тусыг нь хүртэх учраас олон нийтийн ашиг сонирхолд нийцэж байна гэж үзвэл бохирдлыг хянах стратегид зарагдаж байгаа бүх машиныг өртөг ихтэй агаарын бохирдлыг шүүх тоноглол тавих шаардлага тавигдана. Гэтэл цөөн иргэд автомашины хий ялгаруулалтанд өөрийн мөнгөө зарцуулах хүсэлтэй байдаг. Хэрвээ агаарын бохирдлын хяналт нийтийн ашиг тусын төлөө бол хувь хүмүүсийн өөрсдийн сонголт ч мөн түүний дагуу байх ёстой. Гэтэл эсрэгээр олонх хүмүүс өөрийнхөөрөө бодож "үүнийг бусад хүмүүс хийчихнэ дээ би хийхгүй байлаа гээд юу ч болохгүй" гэж боддог. Ийнхүү цэвэр зорилгодоо хүрэх гэтэл талуудын хүсэл тэмүүлэл байхгүйгээс үүдэн энэ нь дутагдалтай байдаг. Цаашлаад төр засгийн бодлого боловсруулагчид үйл явцын хэдэн хэрэгцээг хангахыг л хичээдэг. Тэд хамгийн сайн арга замыг олтлоо эрэлхийлдэггүй.
3. **Рационал сонголт ба хэрэгцээний хоорондох зөрчил** Зохих ёсоороо зан үйлд хайх, үйлдэл хийх хэрэгцээний хооронд зөрчил үүсдэг. Өмнө дурьдсанчлан, бодлого боловсруулагчид шийдвэр гаргахад түлхэц өгөх хүсэл эрмэлзэл төрдөггүй, харин статус, мөнгө, эрх мэдэл гэх мэт өөрийн шагналыг нэмэгдүүлэхийг тулд оролддог. Хоёрдугаарт, ирэх хууль тогтоомжийг нарийвчлан судлах цаг хугацаа богино байдаг. Яаралтай нөхцөл нь даруй үйлдэл хийхийг эрэлхийлнэ. Гэвч цаг хугацаа хэтэрхий богино байх нь түгээмэл. Бодлого боловсруулахад байнга боломжит асуудлуудын тоо нь олон байдаг нь тэдгээрийг анхааралтай судалж үзэх цагийг хязгаарладаг. Мөн нийгмийн үнэт зүйлсийн талаар мөн зөвшилцөлд хүрдэггүй байдал. Тодруулбал, тодорхой бүлгүүд болон хувь хүмүүсийн хоорондох зөрчилтэй үнэт зүйлсийн тархалт нь бодлого боловсруулагчдад түүнийг харьцуулж, жинлэхэд хүндрэл учруулдаг.
4. **Улс төрийн боломжийн дилемма** Улс төрийн боломж, түүний давуу талыг ашиглах асуудал бодлого боловсруулагч бүртэй тулгардаг. Улс төрийн боломжийн хувьд "улс төрийн тогтолцооноос бодлогын сонголтыг хэрэгжүүлэх нь оновчтой бөгөөд хүсч болох магадлал" гэсэн үг юм. Зөвлөгч нар улс төрийн боломжийг ашиглахдаа зөрчилдөөнөөс зайлсхийх нь олонтаа тохиолддог. Бодлогын янз бүрийн хувилбаруудын үр дагаврыг мэдэхгүй байх нь улс төрчдийг өмнөх бодлогод шилжүүлэхийг шаарддаг. Сонгуульд оролцдог албан тушаалтнуудын олонх нь бодлого боловсруулахад уян хатан байх зарчим баримтлахгүйгээр дахин сонгогдох боломжоо золиослохыг хүсэхгүй. Шийдвэрийг түдгэлзүүлэх, эсвэл бусад татан буулгах тактикууд нь улс төрийн зардлын хувьд оновчтой шийдвэр гаргахаас зайлсхийх нийтлэг арга зам юм. Тиймээс парламент болон гүйцэтгэх засаглалын улс төрийн албан тушаалтнууд оновчтой сонголт хийх нь олонтоо тохиолддог.
5. **Зардал-үр ашгийн дүн шинжилгээ хийх асуудал** Нийгэм, эдийн засаг, улс төр, соёлын олон янзын үнэт зүйлсийг гадуурхаж байхад бодлого боловсруулагчид зардал-үр ашгийн харьцааг тооцоолоход хэцүү байдаг. Үүнээс гадна бодлого боловсруулагчид нь хувийн хэрэгцээ болон бусад саад тотгорын дутагдал ихтэй байдаг тул зохих шийдвэр гаргахад хүрч болох рационал хувилбаруудыг үнэлэх чадваргүй болдог талтай. Зохистой бодлого боловсруулах нь бодлогын сонголтуудын дунд хатуу сонголт хийхийг шаарддаг. Гэхдээ боломжит бүх

боломжит бодлогын хувилбаруудыг мэдэж авахын тулд шаардлагатай мэдээллийг цуглуулах, мэдээлэл цуглуулахад оролцсон цаг хугацаа, зардлыг багтаасан хувилбар бүрийн үр дагаврыг цуглуулахад цөөнгүй саад бэрхшээлүүд тулгарч байдаг.

Рационал бодлого боловсруулахад өөр нэг ноцтой саад бол бюрократ орчин юм. Томас Дая: “Том бюрократ байгууллагуудын хийж буй бодлого боловсруулах ажлыг зохицуулах нь хэцүү байдаг, энэ нь хэсэгчилэгдсэн шинж чанартай янз бүрийн мэргэжилтнүүдийн орцыг шийдвэрийн цэг дээр авчрахад хүргэдэг. Томоохон бюрократ байгууллагууд рационал бодлого боловсруулахад эрх мэдлийн хуваарь, хувийн зорилгоо сэтгэл ханамжтай болгох, зөрчилтэй үнэт зүйлс, хязгаарлагдмал технологи зэрэг бусад хүчин зүйлс нь боломжит бодлогын хувилбарууд, тэдгээрийн үр дагаврын талаарх тодорхойгүй байдлыг бий болгож бюрократуудын чадавхийг хязгаарладаг”<sup>6</sup> гэжээ.

Бодлогын шинжээчид рационал загварт хэт их найдвар тавихгүй байхыг К.Паттон, Д.Савики нар сануулсан байдаг. Тэд “Хэрэв рационал загварыг дагаж мөрдвөл олон улс үндэстнүүдийн хувьд боломжит сонголтууд нь учирч болзошгүй шийдвэр гаргах ёстой, олон тооны шийдвэрт саад учруулна. Учир нь улс төрийн системээс шалтгаалан оновчтой, логик гэж өөрсдөө үзсэн тоо баримтууд нь байнга тохирох албагүй, янз бүрийн сайн санаанууд ямагт ялахгүй, шинжээчид, шийдвэр гаргагч нар техникийн хувьд дээд зэргийн, улс төрийн хувьд боломжтой хувилбаруудын хоорондох зөрчилдөөнтэй тулгарч байдаг”<sup>7</sup>.

Рационал загварыг дагаж мөрдөн баримтуудад дүн шинжилгээ хийх замаар альтернатив хувилбарыг сонгох нь ихэвчлэн ардчилсан бус байдаг. Роберт Денхардт бодлогын шинжээчид тулгамдсан асуудлуудад техникийн шийдлийг ихэвчлэн ашигладаг гэж үзсэн бөгөөд “...ийм нөхцөл байдалд техникийн асуудлууд нь улс төрийн болон ёс зүйн асуудлуудыг олон нийтийн шийдвэр гаргах үндэс суурь болгож, норматив асуудлуудыг техникийн асуудалд шилжүүлэх болно”<sup>8</sup> гэж үзсэн. Жишээлбэл, нийслэл хотоос жижиг хэмжээний үйлдвэрийн газрыг шилжүүлэхэд багагүй бэрхшээлтэй байдаг. Учир нь оролцож буй хүмүүс техникийн шийдлийг хүлээж авахгүй. Шүүгчид шийдвэр гаргахаас бусад тохиолдолд улс төрчид болон шахалтын бүлгүүд түүнийг эсэргүүцдэг.

Херберт Саймон бодлого боловсруулалтын рационал загварыг гэнэн, утопи үндэслэлтэй зорилго тавьсан процедур юм гэж шүүмжилсэн. Рационал бодлого боловсруулах нь маш хэцүү. Зарим шийдвэр гаргагчид, онолчид магадгүй ихэнх тохиолдолд рационал бодлого боловсруулах боломжгүй гэж үздэг. Гэсэн хэдий ч энэ загвар нь задлан шинжилгээ хийхэд чухал ач холбогдолтой хэвээр үлдсэн бөгөөд энэ нь асуудал, бэрхшээлүүдийг зохистой тодорхойлоход тусалдаг. Х.Саймон бодлого нь боловсруулагчдын хувьд үнэхээр “рационал” биш харин “сэтгэл ханамжтай” гэж байх ёстой үзсэн байна. Түүний хувьд “сайн” шийдвэр нь хамгийн сайн шийдвэр биш байсан ч түүнийг гүйцэтгэх л болно. Хувийн байгууллага бол хүрэх зорилготой ашгийн хамгийн дээд систем бөгөөд зорилго нь тодорхой байдаг. Харин төрийн байгууллагуудын зорилго нь тодорхойгүй байдаг. Шийдвэр нь тодорхой, сайн

<sup>6</sup> Dye, Thomas R., 1980, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.

<sup>7</sup> Patton, Carl V. and David S. Sawicki, 1986, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

<sup>8</sup> David F Paulsen, Robert B Denhardt. 1973. *Pollution and public policy; a book of readings*. New York, Dodd, Mead,

тодорхойлогдсон зорилго, үйл ажиллагааг зохицуулах хангалттай эрх мэдэлтэй байхаас рационал эсэх нь шалтгаална.<sup>9</sup>

### ***Бодлогын шинжилгээний инкрементал хандлага***

Бодлогын рационал загварын эсрэг хэлбэр нь инкрементал загвар бөгөөд Чарльз Линдбломын нээлт юм. Шийдвэр гаргах уламжлалт рационал загвартай зэрэгцүүлэн Ч.Линдблом бодлого боловсруулах үйл явцын “инкрементал загвар”-ыг дэвшүүлсэн. Түүний “Science of Muddling Through” гарчигтайгаар 1959 онд хэвлэгдсэн, бодлого боловсруулах “үйл явцтай холбоотой бодлогын нарийвчилсан дүн шинжилгээг хөгжүүлэх загвар нь өргөнөөр хүлээн зөвшөөрөгдсөн юм. Үүнээс хойш Ч.Линдбломийн гаргасан санаа цаашдаа улам хувьсан өөрчлөгдөж хөгжсөн байна. Инкременталь загвар бол шийдвэр гаргах үйл явц дахь тоглогчдын хоорондын харилцан ажиллагаа мөн бөгөөд энэ үйл явц рационал гэхээс илүүтэйгээр улс төрийн шинжийг агуулсан гэдэг нь нотлогдож байдаг.

Линдбломын үзэж байгаагаар практикт бид боломжит бүх сонголтод анализ хийдэггүй боловч өнөөгийн бодлого, нөхцөл байдалтай уялдуулан хязгаарлагдмал хэдий ч амжилт бүхий харьцуулалтыг хийж чаддаг. Бодлого боловсруулагчид туршлага дээрээ тулгуурлан шийдвэрлэж болох асуудлын зорилго ба үнэт зүйлсийг дахин дахин тодорхойлж байхын оронд гол шийдвэрт тохирох боломжит хувилбарыг сонгож, засварлах арга (өнөөгийн бодлогод юу болохгүй байгааг засах) хандлагыг хэрэгжүүлэх явдал чухал байна. Асуудал шийдвэрлэх нь олон дахин давтагддаг бөгөөд түүний прагматик зөвлөмж нь цогц байхаас зайлсхийж, өөрийн асуудлыг өөрөө шийдэж, бусдад ноогдсон асуудлаа тэд өөрсдөө шийдвэрлэх боломжийг олгох ёстой. Тэрээр инкрементализм бол бодлого боловсруулахын бодит байдлыг тодорхойлоод зогсохгүй, шинжлэх ухаантай дүйцэхүйц юм<sup>10</sup> гэж үзжээ.

Инкрементализм нь консерватив үзлийн залгамж бөгөөд түүний байр суурь (статус кво)-ийг дэмждэг учраас бодлогын хувьд тогтвортой, өөрчлөлтгүй, шинэ танил бус асуудал, нийтлэг бус бэрхшээлийг орхигдуулдаг, хэрэв тэдгээрийг тодорхойлохыг оролдсон ихэнх тохиолдол нь бодлого тодорхойлогчдын хүрээллийн гадна байрладаг гэдэг шүүмжлэлд өртдөг байна.

Утопи болон бодит (реалист) туйлын хооронд зарим хүмүүс рационал загварын шинэлэг талыг, инкрементализмын прагматик талыг олж хардаг. Жишээ нь Амитай Этзиони холигдсон хайгуулын хэлбэрээс 3 дахь хандлагыг олж харсан байна. Хайгуул гэдэг нь эрэх хайх, цуглуулах, шинжлэх, үнэлэх, дүгнэлт гаргах үйл явцыг өөртөө багтаана. Холимог хайгуулын явцад бодлого боловсруулалт нь хоёр төвшинд хийгдэх ба дээд төвшинд асуудлыг тодорхойлж чиглэлийг тогтоож өгнө. Энэ хандлага нь өргөн хүрээний гүнд анализ хийх, цогц шийдэл гаргах ашигтай бөгөөд инкрементал алхамуудыг гүйцэтгэж доод төвшний зохицуулалтыг хийнэ.

Линдблом шийдвэр гаргах нь хялбар “нарийн төвөгтэй бодлогын асуултууд шиг их ажиллагаатай бус” гэдгийг л харуулахыг хүссэн юм. Линдбломд цаг хугацаа, оюуны чадамж, зардал, нийгмийн зорилгыг тодорхойлох улс төрийн бодлого боловсруулагчдын өөрсдийнх нь саад болон рационал байдал дахь тэдгээрийн үр дагавар гэх мэт нь хязгаарлалт болж байдаг<sup>11</sup> гэж үзсэн. Тэрээр Х.Саймоны үзэл санаанд тулгуурлан цогц үндэслэлтэй улс төрийн шийдвэр гаргах дараалсан

<sup>9</sup> Herbert A. Simon. Rationality as Process and as Product of Thought. Richard T.Ely Lecture // American Economic Review, May 1978, v.68, no.2, p.1–16.

<sup>10</sup> Lindblom, Charles, "Still Muddling Through. Not Yet There", Public Administration Review, Vol. 39, 1979.

<sup>11</sup> Lindblom, Charles, "The Science of Muddling Through" Public Administration Review, Vol. 19, 1959.

хязгаарлагдмал харьцуулалтыг онцлон гаргаж иржээ. Шийдвэр гаргагчийн инкрементал хандлага (улс төрийн засаглалын арга) нь өнөөгийн нөхцөл байдлыг байнга шинэчлэх үйл явцыг алхам алхмаар, жижиг шат шатаар оролцуулдаг байна. Энэ нь эсрэгээрээ үндсэн хандлага болон бодлогын дүн шинжилгээнд таатай нөхцлийг бий болгож, үндсэн нөхцөл нь дахин өөрчлөгдөх бүрт хуучин өмнөх онол дээр тулгуурласан туршлагыг бий болгож мөн дахин эхлэх бэлтгэлтэй байдаг ажээ.

Линдбломын үзсэнээр цаг, оюун ухааны хязгаарлалт түүнчлэн бодлого боловсруулагчдаас урьдчилан сэргийлэх зардал нь бодлогын янз бүрийн хувилбарууд, тэдгээрийн үр дагаврыг тодорхойлдог бөгөөд “дараалсан хязгаарлагдмал харьцуулалт”-ын зэргүүд нь рационал байдлыг хязгаарласан нөхцөл байдалд илүү оновчтой бөгөөд илүү бодитой байх нөхцлийг бүрдүүлдэг гэдэг саналыг дэвшүүлжээ.<sup>12</sup>

### ***Инкрементал шийдвэр гаргах боломжууд***

Инкрементал шийдвэр гаргах боломжууд нь эмх цэгцгүй байдлыг бууруулдаг онцлогтой:

1. Инкрементализм нь урт хугацааны өөрчлөлтийн дарааллыг бий болгодог. Бодлого боловсруулагчид шинэ эсвэл өөр бодлогын үр дагаврын тодорхой бус байдлын улмаас одоо байгаа бодлогын хууль ёсны байдлыг хүлээн зөвшөөрдөг.
2. Энэ нь харилцан тохиролцох, хэлэлцээр хийх үйл явц юм. Сайн шийдвэр гэж гэрчлэх зүйл нь түүний гол зорилго, амжилт гэхээсээ илүү гэрээ байдаг. Маргаантай зүйл нь одоо явагдаж байгаа хөтөлбөрүүдэд төсвийг нэмэгдүүлж, эсвэл багасгах үед гэрээ хэлэлцээр хийх нь илүү хялбар байдаг. Эдгээр нэмэгдэл өсөлт нь улс төрийн хурцадмал байдлыг багасгах, тогтвортой байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой юм.
3. Инкрементализм нь шүүх болон хүч түрсэн арга барилыг ашиглах хандлагатай байдаг. Энэ нь “супер хүн гэх хоосон ойлголт”-оос илүү юм.

Хүмүүнлэг үнэт зүйлсийг хамгийн их байлгадаг зүйл нь эсрэгээрээ тэдний тодорхой шаардлагыг хангахаар ажилладаг оршино. Тэд “хамгийн шилдэг арга зам”-ыг хайж олдоггүй бөгөөд харин оронд нь зүгээр л “ажиллах” арга замыг л олдог. Энэхүү судалгаа нь ихэвчлэн танил талаас эхэлдэг бөгөөд энэ нь орчин үеийн бодлогуудтай ойролцоо бодлогын сонголтуудтай байдаг. Иймд инкрементализм нь онолын хувьд илүү оновчтой, энгийн байдлын шалгуураар илүү өндөр оноо авдаг учраас илүү оновчтой байдаг.

### ***Стратегийн бодлого боловсруулах***

А.Этциони рационал болон инкрементал хандлагын талаар шүүмжлэлтэй хандаж байсан. Тэрээр “холимог-скан” хийх аргын гуравны нэгийг боловсруулсан. Этционигийн загвар нь хувь хүмүүс болон ашиг сонирхлын оролцогчдын эрх мэдлийн тэгш бус байдлын улмаас шийдвэр гаргах плюрализм нь алдаатай байдаг гэдэгт үндэслэдэг. Түүний ажилд улс төр ба зах зээлийн асуудлаар Линдблом олон ургальч үзлийн байр сууринаас маш их бууж өгсөн гэж түүний инкрементал плюрализмын онолыг шүүмжилдэг. Тэрээр олон ургальч үзлээр шийдвэр гаргаж байгаад нь талархал илэрхийлж байна. Гэхдээ бүх сонирхол оролцож чаддаггүй, улс төрд оролцож буй хүмүүс бүгд тэнцүү бус, зарим нь бусдаас илүү хүчтэй, эрх мэдэлтэй байдаг. Бизнес буюу том корпорациуд шийдвэр гаргах үйл явцад давамгайл байр суурь эзэлдэг<sup>13</sup> гэжээ.

<sup>12</sup> Lindblom, Charles, "Still Muddling Through. Not Yet There", Public Administration Review, Vol. 39, 1979.

<sup>13</sup> Etzioni, A. 1967. Mixed Scanning: A 'third' approach to Decision-Making, Public Administration Review, Vol. 27

Линдблом 1977 онд стратегийн бодлогыг боловсронгуй болгох талаар харилцан бие биенээ тохируулан сайжруулах хэрэгцээг санал болгосон байна.<sup>14</sup> Тэр дараагийн “Still Muddling Through. Not Yet There” 1979 гэдэг өгүүлэлдээ илүү төвөгтэй асуудлыг шийдэх чадварыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн бөгөөд үндсэн санаа нь шинэчлэх болон сайжруулах зорилгыг авч үзсэн байна. Үүний тулд тэрээр:

1. Инкрементализм нь улс төрийн хэв маягаар алхам, алхамаар өөрчлөлтүүдийг хийдэг.
2. Инкрементализм нь бодлогын дүн шинжилгээ юм гэж үзсэн.

Энэ өгүүлэлд тэрээр инкрементал шинжилгээ гэдэг нь олон тооны корпорациуд бодлого боловсруулах үйл явцад хүчтэй нөлөө үзүүлдэг боловч тэдгээрийн эрх мэдлийн тэнцвэрийг хадгалах, аюулгүй байдлыг хангах арга зам болдог гэж үзсэн байна. Тэрээр инкрементал шинжилгээний гурван хэлбэр байдгийг дурьдсан:

1. Инкрементал шинжилгээ: Энгийн нэмэлт шинжилгээ. Энэ нь зөвхөн одоогийн бодлогоос арай өөр бодлого явуулж байгаа үед хэрэглэх шинжилгээний хэлбэр юм.
2. Стратегийн шинжилгээ: Ч.Линдблом олон тооны бэрхшээлүүдээс болж бүрэн дүн шинжилгээ хийх боломжгүй байдаг. шинжээч нь “мэдээлэлтэй, тунгаах бололцоотой” сайн орчинд байж байж илүү сайн сонголт хийх ёстой гэж үздэг. Эдгээр аргууд нь: туршилт ба алдаанаас суралцах, системийн шинжилгээ, үйл ажиллагааны судалгаа, зорилтыг удирдлагаар хангах, хөтлөх /удирдах/ үнэлгээ хийх болон техникийн хяналт.
3. Салангид инкрементализм: Салангид инкрементализм бол задлан шинжилгээний стратеги төдийгүй асуудлыг хялбаршуулж, анхаарлаа төвлөрүүлэхэд дараах зургаан аргуудыг ашигладаг: а) хязгаарлалт. Зарим нэг хуучин /танил/ хувилбаруудыг шинжлэх; б) Улс төрийн үнэт зүйлс, зорилтыг эмпирик асуудлын шинжилгээтэй уялдуулах; в) Дараагийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд анхаарах; г) Хязгаарлагдмал тооны сонголт, түүний үр дагаварт дүн шинжилгээ хийх, д) туршилт ба алдаанаас суралцах; е) Бодлого боловсруулагчдын дунд аналитик судалгааны ажлыг хэсэгчлэн хуваах;

Линдблом 1963 онд Дэвид Брайбкугтэй хамт бичсэн “Шийдвэр гаргах стратеги” нэртэй номондоо “салангид инкрементализм” гэдэг ойлголтыг танилцуулсан байдаг. Үүнийг “арай өөр” буюу өөр хоорондоо ялгаатай, “том зорилго” болоод алсын хараагүй бодлогын хооронд харьцуулалт хийж шийдвэр гаргах арга гэж үздэг. Зорилтууд нь одоогийн нөөц бололцоогоор тодорхойлогдох бөгөөд бодлогын хөгжлийг “туршилт ба алдааны” аргаар хийдэг. Шийдвэр нь аливаа төрлийн хяналт, зохицуулалтанд хамаарагддаггүй тул энэ нь салангид байна. Энэхүү ажил нь ойлголт, өөрчлөлтийн цар хүрээний хувьд дэвшилтэт байдлыг нэмэгдүүлдэг.

### ***Бодлогын шинжилгээний хогийн сав загвар***

Бодлогын шинжилгээний “хогийн сав” (Garbage Can Model) загвар нь хуучин хууль, дүрэм журмыг хүчингүй болгох, орчин үетэй нийцүүлж өөрчлөхөд илүү ашиглагддаг. Уг загварыг дан ганц энэ хандлагаар харж дүгнэж болохгүй бөгөөд түүний мөн чанарыг доорх хэсгүүдэд тайлбарлах болно.

Хэн: Засгийн газрын гаднах болон доторх оролцогчид

Хэрхэн сонголт хийх: Сонголт бол хоцрогдсон, хэрэгцээ шаардлагагүй төрөл бүрийн “хог хаягдал”-ыг хаяж чадах шийдлүүд бөгөөд оролцогчид өөрсдөө тарааж өгдөг хог хаягдал юм. Бодлогын үр дүн нь хог хаягдлын холимог үүргийг шийдвэрлэх юм.

<sup>14</sup> Lindblom, Charles, 1977, Politics and Markets, Basic Books, New York

Үүнд: асуудал, шийдэл, оролцогчид, оролцогчийн нөөц, хэрхэн боловсруулж болох гэх мэт.

Хэрэгжүүлэлт / таамаглал: Оролцон тоглогчид болон үйл явцууд нь аль нэг түлхэц эсвэл хүчээр үйл ажиллагаа явуулж болно; Голын урсгалууд бие биенээсээ үл хамааран урсдаг.

Майкл Коэн, Жэймс Марч, Иохан Олсен (1972) нарын дэвшүүлсэн хогийн сав загварыг зарим нь түр ангилах загвар гэдгээр нь мэддэг. Энэ нь зорилго ба үнэт зүйлсийн хоёрдмол утга санаа, мэдлэг ба технологийн тодорхойгүй байдал, улс төрийн дүрэм болон ёс журам зэрэг бодлогыг бий болгодог улс төрийн нэр томъёоны талаарх таамаглал дээр суурилдаг. Энэ загвар нь зохион байгуулалтын иррационал байдал буюу, Коэн болон бусдын нэрлэдгээр зохион байгуулалттай анархи гэгчийг онцолдог. Тэдний үзэж байгаагаар, байгууллага гэдэг нь дэс дараатай бүтэц биш, харин үзэл санааны чөлөөт цуглуулга юм.<sup>15</sup>

Хогийн сав загвар нь анархи зохион байгуулалттай, эмх замбараагүй бодит байдалд байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явцыг тайлбарладаг. Энэ загвар нь онолын хувьд хогийн сав шиг үйл явц бөгөөд дахин боловсруулах, эсвэл хаяхыг шийдвэрлэдэг.<sup>16</sup>

Энэ загварыг 1972 онд М.Кохен, Ж.Марч, Ж.Олсен нар “Байгууллагын сонголтын хогийн савны загвар” илтгэл, семинараар анх үндэслэжээ. Анархи зохион байгуулагдсан байгууллагуудад шийдвэрийн нөхцөл байдал, асуудлыг шийдвэрлэх шинж чанар нь тодорхой бус технологитой, оролцоо нь урсгалаар явагддаг ажээ.<sup>17</sup>

Зарим байгууллага нь зохион байгуулалтын (олон нийтийн, боловсрол, хууль ёсны бус гэх мэт) олон шинж чанартай байдаг ч эдгээр шинж чанарууд нь зохион байгуулалтын эмх замбараагүй, хэсэгчилэгдсэн тайлбартай байж болно. Энэ утгаараа зохион байгуулалтын шийдвэр гаргах (санаануудыг хэлэлцэж шийддэг уулзалт)-д сонголт хийх боломж, шийдвэрийн нөхцөл байдал нь бэлэг тэмдгийн буюу “хог хаягдал”-ын шинжтэй байдаг бөгөөд оролцогчид “хог хаягдал” буюу сэтгэл хөдлөл, бэлэг тэмдгийн шинжтэй шийдвэрүүдийн бэрхшээлтэй учирдаг.

Анархи зохион байгуулалт яаж үүсдэг вэ гэхээр:

- Эрх мэдэл, зохион байгуулалтын эмх замбараагүй байдал нь динамик мэдрэмжээр тодорхойлогддог;
- Асуудлын шийдэл сул байдаг бөгөөд шийдлүүд нь хэлэлцээр хийх явцад байнга өөрчлөгдөж байдаг;
- Олон зүйл нэг дор тохиолддог бөгөөд тэдгээр нь бүгд хоорондоо өрсөлдөж байдаг;
- Бүх оролцогчид бүрэн оролцож чаддаггүй, цаг хугацаа, эрх мэдлээр хязгаарлагддаг;
- Оролцогчид төөрөгдөлд орсон нөхцөлд тэд ихэнхдээ байгууллага дахь өөрсдийн үүргээ ухамсарлахыг хичээдэг;

Зохион байгуулалтын анархист зан үйлийн онол нь асуудалд хандах хандлагын хувьд а) Тодорхой бус байдал; б) Технологийн тодорхой бус байдал; в) Урсгалаараа

<sup>15</sup> Cohen, M.D.; March, J.G.; Olsen, J.P. (1972). "A garbage can model of organizational choice". *Administrative Science Quarterly*. 17 (1): 1–25.

<sup>16</sup> McFarland, Daniel; Gomez, Charles. 2013. *Organizational Analysis*. Coursera. pp. 60–77.

<sup>17</sup> Cohen, M.D.; March, J.G.; Olsen, J.P. (1972). "A garbage can model of organizational choice". *Administrative Science Quarterly*. 17 (1): 1–25.

оролцох; гэсэн гурван шинж чанараар ерөнхийдөө тодорхойлогддог бөгөөд энэ хандлагаар шийдвэрийн нөхцөл байдал, сонголтыг авч үздэг.<sup>18</sup> Зохион байгуулалтын анархизмын эдгээр шинж чанарууд нь тухайн цаг үеийн байгууллагын болон зарим хэсгийнх нь онцлог шинж юм.<sup>19</sup>

Хог хаягдал" гэдэг нэр томъёо нь хогийн саванд байгаа эмх замбараагүй холимог, бохир зүйлсийг илүү сайн ойлгож авч үзэх арга замыг харгалзан үзэх ач холбогдолтой юм. Энэ загвар нь асуудал, шийдэл, оролцогчид (шийдвэр гаргагчдыг бие биенээс нь салгаж бие даасан хэлбэрээр)-ын гурван урсгалыг тус тусад нь дүрсэлдэг. Эдгээр гурван урсгал нь зөвхөн сонгож авах боломжийн дөрөв дэх урсгал үүсгэж, хог хаягдлаар урсдаг урсгал руу чиглэдэг.

Байгууллага нь тодорхой давуу эрхтэй эсвэл удирдамжгүй байна. Энэ нь янз бүрийн зөрчилдөх, буруу тодорхойлсон сонголт, зорилго, нэр томъёо дээр үндэслэдэг. Байгууллага нь хоорондоо уялдаа холбоотой бүтэц биш харин санаа бодлын сул цуглуулга гэх мэт илүү нарийн тайлбарлагдаж болно. Байгууллага нь өөрсдийн сонголтыг үйл ажиллагаагаар нь олж мэддэг, үйлдлүүд нь давуу тал дээр тулгуурладаг. Аль асуудал нь хамаатай, хамаагүй нь тодорхойгүй. Гэсэн хэдий ч байгууллагын зүгээс үйл ажиллагаа явуулж, юу хийсэн талаар ойлголт авахын тулд байгууллагаас дүрэм журам гаргаж өгдөг. Байгууллагын зохион байгуулалтын анархи хэлбэр нь хамтын талбар болон адилсал үүсэхэд хүндрэлтэй байж болно. Тодорхойгүй нөхцөл байдалд шийдвэр гаргах үйл явц нь шалтгаан, санаа бодол, утга учрыг ойлгох бодит байдлын үзэл санаанаас зайлсхийх хандлагатай байдаг. Тиймээс, ойлгомжтой орчинд бүтээгдсэн үр дагаврын оронд үндсээрээ эргэлзээгүй ертөнцийн утга учиртай тайлбар хийсэн шийдвэрүүд гарч ирдэг.<sup>20</sup>

Шийдвэрийн нөхцөл байдлын төвөгтэй байдал нь бодит байдлыг илүү ойрхон төсөөлөхийн хэрээр үр дагавар үүсгэгчийн оронд хүчлүүр болж хувирдаг.

Шугаман рационал төлөвлөгөөнөөс харах юм бол, өгөгдсөн сонголт дээр суурилан үйлдэл хийж байгаа биш, харин үйлдлийн явцад сонголт илрүүлж байгаа нь харагдана. Бодлогын явцад, нөхцөл байдлын шийдвэрийг хайх бэрхшээл, асуудал ба мэдрэмжийг хайх сонголт, мөн асуудлыг хайх шийдлийг эрэлхийлж байдаг. Энэ загварт дөрвөн хувьсагч нэлээд хүнд, эсвэл бүр санмсаргүй байдлаар харилцан нөлөөлнө гэж төсөөлөгддөг байна. Эдгээр нь: 1) сонголтуудын урсгал, 2) асуудлуудын урсгал, 3) хувийн болон хамтын шийдвэрийн урсгал, 4) оролцогчдын хүч, нөлөөлөл (энерги)-ийн урсгал юм. Хогийн сав процессийн явцад асуудал, шийдлүүд, мөн оролцогчид нэг боломжит сонголтоос нөгөө рүү шилжиж байдаг. Иймэрхүү бодлогын тодорхойлолт нь реалист буюу бодит байдалд хэрэглэх боломжийн хувьд өндөр үр ашигтай ч, дедуктив хүчний хувьд сул талтай.

Аливаа зохион байгуулалтууд нь бүтэц, үйл явцыг шаарддаг бөгөөд тэдгээр нь тэдний үнэлэмжийг бататгаж, хувь хүмүүсийг өөрсдийн байр сууриа батлах, баталгаажуулах боломжийг олгодог. Тэд шийдвэр гаргахад оролцогчид өөрсдийн ажлаа хийж чаддаггүй тул ямар ч асуудалгүй, оролцогчдыг өөрсдийгөө илэрхийлэх өөр аргыг хайж олох хэрэгтэй болдог. Тэд “хүмүүсийг завгүй байлгаж, заримдаа тэднийг

<sup>18</sup> Cohen, M.D.; March, J.G.; Olsen, J.P. (1972). "A garbage can model of organizational choice". *Administrative Science Quarterly*. 17 (1): 1–25.

<sup>19</sup> McFarland, Daniel; Gomez, Charles. 2013. *Organizational Analysis*. Coursera. pp. 60–77.

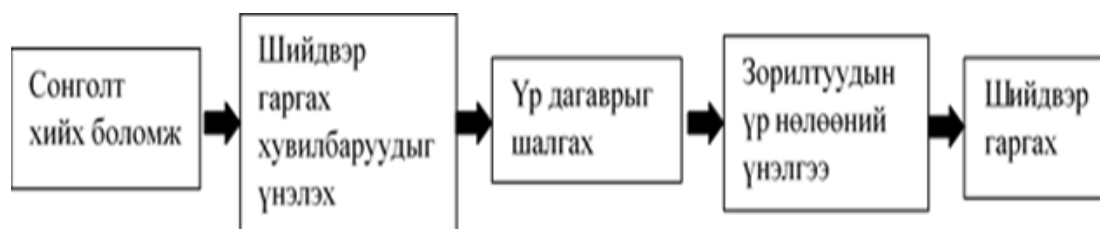
<sup>20</sup> Cohen, M.D.; March, J.G.; Olsen, J.P. (1972). "A garbage can model of organizational choice". *Administrative Science Quarterly*. 17 (1): 1–25.

зугаатай өнгөрөөж, олон янзын туршлагыг тэдэнд өгөх, гудамжнаас хол байлгах, түүхийг ярих, нийгэмшүүлэхийг зөвшөөрдөг”<sup>21</sup> (Birnbbaum, Robert: 1989).

### Шийдвэр гаргах анархи загвар

Хогийн сав загвар нь шийдвэр гаргах үйл явцад ямар элементүүд оролцож байгаа, үр дагавар нь хэрхэн үүсэх, хэн энэ харилцаанд хүрч чадах, ямар элементүүд үүнийг тодорхойлдог зэрэгт анхаарал хандуулдаг. Энэ утгаараа зохион байгуулалтын онол нь байгууллага болон шийдвэрийн нөхцөл байдлын чиг хандлагыг хэрхэн тодорхойлох талаар илүү их үзэл бодолтой байдаг бол “хогийн сав” загвар нь эдгээр зохион байгуулалтын анархист шинжүүд хэрхэн шийдвэр гаргах талаар анхаарч үздэг. Тиймээс байгууллагын доторх болон гаднах хүмүүсээс үүсч буй асуудал, тэдгээрийн олон янзын шалтгаанд бүх анхаарлаа хандуулдаг. Жишээ нь гэр бүл, ажил мэргэжил, статус, мөнгөний хуваарилалт, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн мэдээллүүд зэрэг тухайн үедээ хүчтэй хамааралтай байж болох бүх үйл явдлыг багтааж байдаг. Эдгээр асуудлууд нь бодитой, эсвэл үнэндээ чухал биш ч байж болно. Шийдвэр гаргагчдын зүгээс иймэрхүү байдлыг ойлгох шаардлагагүй бөгөөд гэхдээ тэд үүнийг ашиглан популизм хийж байдаг. "Хогийн сав загвар нь нөгөө талаасаа шийдвэр гаргах үйл явц боловч байгууллага доторх харьцангуй бие даасан хэд хэдэн урсгалын үр дүн юмуу тайлбар болж байдаг юм (Cohen, M.D.; March, J.G.; Olsen, J.P. 1972).

Зураг 1. М.Коэн, Ж.Марч, Ж.Олсен нарын шийдвэр гаргах загвар.



Эх сурвалж: Cohen, M.D.; March, J.G.; Olsen, J.P. (1972). "A garbage can model of organizational choice". *Administrative Science Quarterly*. 17 (1): 1–25.

“Хэдийгээр сонголт хийх боломжууд нь эхлээд шийдвэр гаргах хувилбаруудыг бий болгоход хүргэж магадгүй ч гэсэн, дараа нь тэдгээрийн үр дагаврыг шалгахын тулд эдгээр үр дагаврыг үнэлэх зорилготой, эцэст нь шийдвэр гаргахад энэ төрлийн загвар нь яг үнэндээ юу болох талаар муухан тайлбартай юм.”<sup>22</sup>

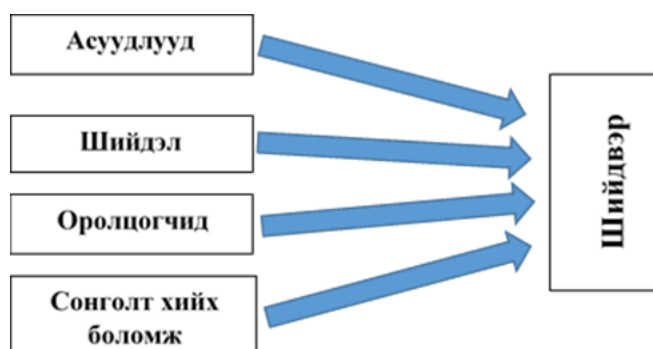
Шийдэл нь хувь хүний эсвэл хамт олны бүтээгдэхүүн юм. Жишээ нь санаанууд, төлбөр тооцоо, хөтөлбөрүүд, үйл ажиллагааны журмыг багтааж болно. Эдгээр шийдлийн аль нь ч одоо байгаа асуудалтай холбоотой байх шаардлагагүй. Үүний оронд оролцогчид асуудлыг шийдэхийн тулд одоогоор идэвхтэй байгаа хайлтын шийдвэрүүдээ ашигладаг. "Хогийн сав загвар нь нөгөө талаасаа шийдвэр гаргах үйл явц боловч байгууллага доторх харьцангуй бие даасан хэд хэдэн урсгалын үр дүн юмуу тайлбар болж байдаг юм (Cohen, M.D.; March, J.G.; Olsen, J.P. 1972).

<sup>21</sup> Birnbbaum, Robert (1989). "The Latent Organizational Functions of the Academic Senate: Why Senates Do Not Work But Will Not Go Away". *The Journal of Higher Education*. Vol. 60, No. 4. p. 439

<sup>22</sup> Cohen, M.D.; March, J.G.; Olsen, J.P. (1972). "A garbage can model of organizational choice". *Administrative Science Quarterly*. 17 (1): 1–25.



### Загвар 3. Шийдвэр гаргах анархи загвар.



Эх сурвалж: Cohen, M.D.; March, J.G.; Olsen, J.P. (1972). "A garbage can model of organizational choice". *Administrative Science Quarterly*. 17 (1): 1–25.

Сонголтууд нь байгууллагууд шийдвэр гаргах гэж нэрлэгддэг арга замаар үйл ажиллагаагаа явуулах боломжийг олгодог. Эдгээр боломжууд нь байнга тохиолддог бөгөөд байгууллагууд сонгох боломжоо тодорхойлох боломжтой байдаг. Асуудал, шийдэл, оролцогчдын эхний гурван урсгал нь сонгох боломжийн дөрөв дэх урсгал руу шилжиж, боломж, цаг хугацаа, мөн ирээдүйд байгаа хүмүүстэй холилдож байдаг.

Асуудал, шийдэл, оролцогчдын эхний гурван урсгал нь сонголт хийх боломжийг урагшлуулдаг бөгөөд сонгох талбар нь эдгээр дөрвөн урсгалыг хангаж буй томоохон домэйн юм. Энэ талбар нь байгууллага (засгийн газар, сургууль, их сургууль), эсвэл энэ харилцан үйлчлэлийг бий болгох илүү том нөхцөл байдал байж болно. Жишээлбэл, зөвлөл эсвэл хороо сонгох талбар байж болох бөгөөд хорооны жилийн сонгууль нь боломжийн сонголт байж болно. Сонголт хийх боломж нь хороод, хэлтэс хоёрын хооронд гаргасан шийдвэр зэрэг янз бүрийн сонголттой газруудын хооронд шилжих боломжтой.

Сонголтуудын талбарт дөрвөн урсгалыг хэрхэн хольж буй үр дагавар нь янз бүр байж болно. Заримдаа шийдвэр гардаг. Бусад үед ямар ч шийдвэр гардаггүй. Заримдаа шийдвэр гаргах шатандаа явдаг, гэхдээ асуудлыг шийдэхийн тулд асуудлаа шийдэхгүй байдаг. Шийдвэрийн үйл явцын үр нөлөөний гурван гол асуудал нь асуудлын идэвхжил, асуудлын хүлээлт, шийдвэрийн үйл явц юм. Асуудлын үйл идэвхжил гэдэг нь сонголт хийх нөхцөл байдалд шийдэгдээгүй асуудлуудыг идэвхтэй холбож өгдөг. Энэ нь байгууллагад шийдвэр гаргах зөрчилдөөнийг барагдуулах арга барил юм.

Асуудлын хүлээлт нь асуудлууд цаг хугацааны хувьд идэвхжсэн боловч сонголтуудтай холбогдоогүй байдаг. Шийдвэрийн цаг бол тэвчээртэй сонголт юм. Байгууллагын сайн зохион байгуулалтын бүтэц нь асуудлыг түргэн шуурхай шийдвэрлэх замаар асуудлын идэвхгүй байдал, асуудлын хүлээлтийг бага байлгахад чиглэнэ. Ялангуяа хогийн сав загварт үр дүн ажиглагддаггүй. Загварчлалын процесс нь маш интерактив бөгөөд зарим үзэгдэл нь тоглолтын бусад бүтцийн онцлог хослолоос хамаардаг. Чухал асуудлууд чухал ач холбогдолгүй асуудлуудаас илүүтэй шийдэгдэж, чухал сонголтууд нь чухал бус асуудлуудаас илүүтэй асуудлыг шийдэхэд бага ач холбогдолтой байдаг ажээ.<sup>23</sup>

Жон Киндон төрийн (нийтийн) бодлого, шийдвэр гаргаж байгаа засгийн газрыг зохион байгуулалттай анархизм гэж үзэж болно<sup>24</sup> гэжээ. Улс төрчид сонгуулийн

<sup>23</sup> Cohen, M.D.; March, J.G.; Olsen, J.P. (1972). "A garbage can model of organizational choice". *Administrative Science Quarterly*. 17 (1): 1–25.

<sup>24</sup> Kingdon, John W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*, second edition. London, UK: Longman.

мөчлөгөөр байнга өөрчлөгдөж байдаг бөгөөд тэдний өрсөлдөөн олон талын урсгалаар орж ирдэг. Өнөөгийн улс төрийн үйл явдлуудаас үүсч буй асуудал, мөн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслэлүүд анхаарлаа төвлөрүүлж чухал ач холбогдолтой гэж үзэж буй асуудлууд нь эргээд үр дүн муутай чухал бус бодлого, шийдвэрүүд байх нь түгээмэл юм. Харин хог мэт үзэгдэх чухал бус асуудлууд илүү ач холбогдол, үр дүнтэй байх тохиолдол элбэг. Тухайлбал, XIX зууны 60-аад онд Хаант Орост тариачдыг хамжлагаас чөлөөлсөн нь эрх баригчдын хувьд төдийлөн чухал биш шийдвэр байж болох ч эцсийн дүнд тус оронд капитализм хөгжих үндэс суурь болсон гэж түүхчид үздэг.

Бодлогыг тинк танк эсвэл лобби бүлгээр санал болгож болох боловч эдгээр бодлого нь түүний хамаарлыг дэмжих нөхцөл байдал үүсэх хүртэл олон нийт, нийгэм төдийлөн анхаарал тавихгүй байж болно. Жон Киндон нь удирдлагын шинжлэх ухааны зохион байгуулалтын үзэл баримтлал дээр тулгуурлан “Олон урсгалуудын хандлага” (Multiple Streams Approach)-ын үзэл баримтлалыг судалж, нийтийн бодлогын чиглэлд оруулжээ. Тэрээр эдгээр урсгалууд нь нэгдэж, эсвэл хосоороо бодлогын цонхонд сонголт хийх боломжийг өгч байна. Тэдгээр нь тодорхой бус байдал, өрсөлдөөн, төгс бус сонгон шалгаруулалт, хязгаарлагдмал цаг хугацаатай оролцогчид, шийдвэр гаргах үйл явц нь "бүрэн дүүрэн, оновчтой биш" байдаг ч зохион байгуулалтын анархист ерөнхий шинж чанарыг тодорхой харуулсан олон урсгал бүхий олон тооны гол элементүүд юм<sup>25</sup> гэжээ.

### ***Бодлогын шинжилгээний институционал хандлага***

Институц бол нийгмийн субъектуудын харилцаанд зуучлагч болж, тэднийг оновчтой зохицуулдаг, хэлбэржүүлдэг, нийгэм дэх янз бүрийн нэгжүүдийн хоорондох үйл ажиллагаа, мэдээлэл солилцох үйл явцыг харьцангуй тогтвортой явуулах хэрэгслийн үүргийг гүйцэтгэдэг. Нийгмийн эрэлт хэрэгцээг хангах үүднээс түүхэн ёсоор бүрэлдэн тогтсон, нийгэмд зайлшгүй шаардлагатай тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгэгч, өөрийн үнэт зүйлс, хэм хэмжээ, зан үйлийн загвар, тусгай байгууллага, хяналтын систем бүхий, хамтын амьдралын үйл ажиллагааг зохион байгуулагч, зохицуулагч хэлбэр (гэр бүл, шашин, боловсрол г.м.) бол нийгмийн институт мөн.<sup>26</sup>

Судлаачид А.Токвилийн үндэстнүүдийн талаарх тайлбарыг ерөнхийд нь тайлбарлаж, улс төрийн намуудын систем зэрэг томоохон хэмжээний улс төрийн институциудыг байгуулах талаар нэмэлт тайлбар өгч байна. Зарим онолчдын хувьд улс төрийн институциуд нь урт хугацааны туршид янз бүрийн бүлгүүдийн ашиг сонирхолд нөлөөлдөг учраас уг аргумент нь илүү сайн системчлэгдсэн бүтэцтэй байдаг гэж үздэг. Нөгөө хэсэг онолчдын хувьд улс төрийн институцжилт нь илүү түүхийн үйл явцтай холбоотой гэж үзсэн байна. Гэхдээ эрдэмтэн судлаачид улс төрийн институциуд нь үндсэндээ улс төрийн амьдралд нөлөөлдөг гэж үзэж байгаа ч онолын хувьд зөвхөн дунд шатны буюу мезо түвшний тоглогчдод харилцан үйлчилдэг гэж маргадаг. Эдгээр тоглогчид нь байгууллагын болон нөөцийн бусад арга хэрэгслэлээр хязгаарлагддаг боловч төрийн бодлогод нөлөөлөхийг оролддог байна. Төрийн бодлогод нөлөө үзүүлсний үр дагаварт нь уг хөтөлбөрийн сайн муу эсэхийг нь мэдэж авах бөгөөд ингэснээр программын тухай тэдний ашиг сонирхол, стратегид нөлөөлсөнөөр бодлогын ирээдүйн үйл явцыг тогтоодог. Онолын гол санаа нь макро түвшний улс

<sup>25</sup> Cairney, Paul; Jones, Michael D. (2016). "Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is The Empirical Impact of this Universal Theory?". The Policy Studies Journal. 44.

<sup>26</sup> Ц.Батболд. Улс төрийн социологийн онолын үндэс. УБ., 2018. Арвай принтинг. тал 178-179

төрийн институт нь улс төрийн үйл явц болон төрийн хязгаарлагдмал бодлогод нөлөөлж чадахуйц тоглогчдыг бүхэлд нь хэлбэржүүлдэг ажээ.<sup>27</sup>

Засаглалыг институтчлах гэдэг бол засгийн эрх нь эрх баригчдаас институт руу шилжиж байгааг илэрхийлдэг бөгөөд институт нь засаглалын цорын ганц эзэмшигч нь болдог байна. Энэ нь эрх баригчдыг алга болгох гэсэн хэрэг бус харин төрийн удирдлага дахь тэдний байрлал өөрчлөгддөг. Хэрэв өмнө нь эрх баригчид засаглалын хэрэгжүүлэхдээ өөрийн хувийн сонирхол, үзэмжээр шийдвэрлэдэг байсан бол институцчилэгдсэн нөхцөлд тэд зөвхөн сонгогчдын олонхийг төлөөлсөн засгийн дээд шатны агент төдий болдог. Хувийн засаглал устаж үгүй болсоноор засгийн эрх баригчдын үйлдэх үйл ажиллагаа нь эрх зүйн хүрээгээр хязгаарлагдсан. Өөрөөр хэлбэл, засаглал нь эрх зүйт институт болсон ажээ.<sup>28</sup>

Девид Риччи “Улс төрийн шинжлэх ухааны гамшиг” бүтээлдээ улс төрийн шинжлэх ухаанд нь байнга өөрчлөгдөж байдаг ойлголтууд болох шудрага ёс, үндэстэн, эрх, эх оронч үзэл, нийгэм, сайн сайхан чанар, бурангуй ёс гэх мэт зүйлс ноёлж байсныг дурдсан байдаг. Д.Риччи одоогийн улс төрийн гамшгийн ихэнх ойлголтууд алга болж, цусгүй техникийн ойлголтуудаар солигдсон. Энэ нь хандлага, мэдлэг, нийгэмшилт болон бусад системийн элементүүд нь нэг бол туршлага дээр суурилсан эсвэл хэм хэмжээ болсон стандарт дээр суурилсан улс төрийн институцийн хөгжил юм гэж үзсэн.

Свен Стэйнмогийн “Татвар ба Ардчилал” (1993) номонд ардчилсан улс төрийн хэд хэдэн бодлогын ялгааг бичсэн байдаг.<sup>29</sup> С.Стэйнмо Америк, Их Британи, Шведийн татварын системийг сүүлийн зууны туршид тааварлагдаагүй замаар нилээд өөрчлөгдсөн болохыг тайлбарласан бөгөөд Шведийн татварын систем нь орлогыг илүү их хуримтлуулж байхад, Америк, Их Британи татварын систем нь эргэн хуваарилсан, хундэрсэн, татварын торгуулийн шинж чанартай болсон байна. Тэрээр дайны дараах жилүүдийн Америкийн татварын систем үр дүнгүй байсан бол, Шведийн татварын систем илүү тогтвортой, үр дүнтэй, гарцтай, өндөр ашигтай байсан талаар тайлбарласан. Харин Их Британи хувьд татварын систем нь тогтворгүй байдлаас алгуурхан гарсаар байна. Тэрээр энэхүү татварын бодлого дахь өөрчлөлтийг эргэн хуваарилалтын байдал, улсаас санхүүждэг хуваарилалтын хөтөлбөр зэрэгтэй холбон тайлбарласан.

Институционал загвар бол улс төр, нийгмийн утга агуулга, тэдгээрийн учир шалтгаан, мөн бие даасан тоглогчдын идэвхтэй оролцооны аль алиныг үл тоомсорлолгүйгээр бодлого боловсруулахад улс төрийн институцийн хувьд илүү бие даасан үүрэг гүйцэтгэхийг хичээдэг.<sup>30</sup> Теда Скокпол төр засгийн бодлого боловсруулах нь харилцан адилгүй замаас хамааралтай үйл явц гэж үзэх арга замыг нээж өгсөн. Тэрээр төр хэрхэн яаж шинээр бодлого зарчим бий болгохдоо нэгнээсээ хараат бас тодорхой хөгжих замналд маш ихээр найдсан байдгийг харуулсан юм. Лоүй (Lowi 1972)-г даган тэрээр шинээр үүсгэсэн бүтэц болон бодлого хэрхэн хувирч муж улсын

---

<sup>27</sup> Edwin Amenta. State-Centered and Political Institutional Theory: Retrospect and Prospect. The Handbook of Political Sociology: states, civil societies, and globalization. Cambridge University Press 2005. P-815. p 103

<sup>28</sup> Ц.Батболд. Бюрократ онолын үндэс. УБ., 2013. Тод Магнат ХХК. хт 484. Тал 276-277

<sup>29</sup> Sven Steinmo. Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State. 1993., Published by: Yale University Press. P: 302

<sup>30</sup> Olsen, J.P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. American Political Science Review, 78, 734-749.

нийгмийн бүлэглэлүүдэд хэрхэн багтаамжаа нэмэгдүүлэх, улс төрийн зорилгоо биелүүлэх болон чадамжийн өөрчлөлтийг тайлбарладаг ажээ.<sup>31</sup>

Төрд шинээр сонгогдсон хүмүүс эдгээр бодлогын чадавхийг улс төрийн тэмцэлдээ хэцүү нөхцөл байдалд ч ашиглаж чаддаг байна. Улс төрийн бүлэглэлүүд нь өөрсдөдөө элдэв янзын зөвшөөрөл батлан түүгээрээ хүчирхэгжиж бас хууль дүрмээр өөрсдийгөө шагнадаг аж. Харин шинэ бүлэглэлүүд бодлогын хүчээр урам ордог байна. Эдгээр бүлэглэлүүдийн аль аль нь эцэс сүүлдээ бодлогод нөлөөлдөг бөгөөд товчхоноор хэлэхэд шинээр эхэлж буй бодлого болон зарчмууд нь ирээдүйн нийгмийн зарчмын бүтэц, нийгмийн улс төрийн бодлогод маш том нөлөөтэй байдаг байна. Институтийн онол ийм түүхэн замналаар хийгддэг ажээ.<sup>32</sup>

### ***Бодлого ба институц***

Ардчилсан нийгэм бол төв ба орон нутгийн засаглалаас бүрдсэн засгийн газрын бүтэц байгууламж, институциудын сүлжээ юм. Төв засаглал нь бодлогын хувьд гол үүрэгтэй хэдий ч орон нутгийн засаглал бодлогын түвшинд олон үүргийг бие дааж гүйцэтгэдэг. Энэ нь төв болон орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн ашиг сонирхлын зөрчилдөөнийг ялгаж салгахыг эрмэлзсэн төвлөрлийг сааруулсан тогтолцоо юм. Иргэдийн хувьд орон нутгийн засаглал нь тэдний өөрсдийнх нь эрх мэдлийн хүрээнд буюу өөрөө удирдах ёсны байгууллагаар дамжин орон нутгийн нийгмийн бүхий л хэсгийг хамгаалж байдаг хэмээн үздэг. Үүнд тодорхой анги, бүлэг давамгайлахгүй. Энэ нь нийгэм, эдийн засгийн ашиг сонирхлыг зохицуулан байршуулах замаар бүх хүн амын ашиг сонирхлыг хамгаалах ёстой гэсэн үг юм. Ямар ч байгууллага төрийн бодлогын бүхий л хүрээн дэх зорилтууддаа амжилттайгаар хүрч байгаагүй бөгөөд бодлогын алдаа нь нийтийн олонхийн ашиг сонирхолтой ерөнхийлөн нийцэж байж шийдэгдэх хандлагатай байдаг байна.

Олон ургальч нийгмийн хувьд хувь хүмүүс болон бүлгүүдийн үйл ажиллагаа ерөнхийдөө хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх зэрэг засаглалын ноёрхогч институтууд, тэдгээрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлж буй төрийн байгууллагуудыг чиглэгддэг. Төрийн бодлогыг төрийн байгууллагууд боловсруулан хэрэгжүүлдэг. Засгийн газрын байгууллагууд болон төрийн бодлогод үндсэн гурван шинж чанар агуулагдаж байдаг:

1. Засгийн газар нь хууль ёсны эрх мэдлийг бодлогод өгдөг. Төрийн бодлого гэдэг нь тодорхой шийдвэрүүдийн үр дүн бөгөөд хууль ёсны санкцын хэрэглээгээр тодорхойлогддог. Үүнийг хүмүүсийг дуулгавартай байлгаж захирах хууль ёсны зарчим гэж үздэг.
2. Төрийн бодлогын хэрэглээ нь бүх нийтийн шинжтэй байдаг. Зөвхөн төрийн бодлого л бүх иргэдэд хүртээмжтэй.
3. Төрийн бодлогод албадлага хамаарагддаг. Энэ нь засгийн газрын гаргасан шийдвэрээ бататгах үйл ажиллагаанд хэрэглэгддэг. Бодлого нь засгийн газрын өөрийн нөөц болох албадлагын төрлөөр шийтгэл ноогдуулах хүчин чадалтай гэсэн санааг илэрхийлдэг. Зөвхөн засгийн газар л бодлогыг нь зөрчсөн хүмүүст хариуцлага хүлээлгэж болно. Засгийн газар нь албадлагыг монополчлох, удирдаж буй улс орныхоо бодлогыг боловсруулах, мөн ард иргэдээ дуулгавартай байлгаж захирах боломжтой байдаг тул хувь хүмүүс болон бүлэг ерөнхийдөө өөрсдийн ашиг сонирхолоо бодлогод тусгуулахын төлөө ажиллах болдог ажээ.

<sup>31</sup> Ц.Батболд. Улс төрийн социологийн онолын үндэс. УБ., 2018. Арвай принтинг. тал 191

<sup>32</sup> Edwin Amenta. State-Centered and Political Institutional Theory: Retrospect and Prospect. The Handbook of Political Sociology: states, civil societies, and globalization. Cambridge University Press 2005. P-815. p 107

Ийм учраас төрийн бодлого ба төрийн байгууллагуудын хооронд нягт уялдаа холбоо бүхий харилцаа оршдог. Энэ хүрээнд нийгэм, улс төр, удирдлагын шинжлэх ухааны судлаачид засгийн газрын бүтэц болон байгууллагуудын судалгаанд илүү анхаарч ажилладаг. Институцийн судалгаа нь төрийн бодлогын үндсэн чиглэл болж байдаг. Тиймээс бодлого боловсруулах системийн загваруудын нэг нь институтийн хандлага гэж нэрлэгдэж болно. Учир нь үндсэн хууль, засгийн газар эсвэл хууль тогтоох байгууллагын бий болгосон эдгээр институтуудийн харилцан үйлчлэлийн хүрээнд бий болсон бодлогоос нийгмийн амьдрал хамаардаг.

Бодлого боловсруулахад гүйцэтгэх засаглал болон кабинет, ерөнхий сайд, УИХ-ын гишүүд, өндөр дээд албан тушаалтнууд, сонирхлын бүлгүүдийн удирдагчид зэрэг эрх мэдэл бүхий хувь хүмүүс болон бүлгүүд эрх мэдлээ хэрэгжүүлдэг. Эрх мэдлийн хэрэгжүүлэлт бүр бодлого боловсруулах үйл явцыг бий болоход нөлөөлдөг хүчин зүйлсийн нэг нь юм. Энэ нь төрийн бодлого батлагдсанаар хэрэгжих үйл явц эхэлдэг гэсэн үг. Энэ үйл явц нь ерөнхийдөө төрийн институтууд гэж нэрлэгддэг хүчирхэг хувь хүмүүс болон бүлгүүдийн нөлөөн дор бий болдог холбоо бүхий шийдвэрүүдийн дарааллаас бүрддэг. Институцийн хандлага нь хууль, эрх зүйн хувьд заавал дагаж мөрдөх мөн хэрэгжүүлэх эрх бүхий шийдвэрт нийгмийн бүлэг болон засгийн газрын байгууллагууд хэрхэн нөлөөлдгийг тайлбарлахаар зорьдог. Шийдвэр гаргагчдад засгийн газрын бүтэц ба институциуд дахь олон талт байр суурьт албан ёсны эрх, эрх мэдлийг өгдөг дүрэм журмаар хязгаарлагдсан албан бөгөөд үндсэн хуулийн тогтолцооны хүрээнд үүрэг гүйцэтгэдэг хүмүүсийг багтаадаг. Институцийн хандлага нь төрийн бодлого, засгийн газрын байгууллага хоорондын харилцааг судлах оролдлого хийж байдаг.

Институциализм нь институцийн эрх зүйн болон бүтцийн асуудалд голлон анхаардаг бөгөөд бодлогын судалгаа шинжилгээ хийхэд үүнийг хэрэглэж болно. Бүтэц, байгууллага, тэдгээрийн зохицуулалт болон харилцан үйлчлэл нь төрийн бодлогод ач холбогдол бүхий нөлөө үзүүлдэг. Томас Дая засгийн газрын байгууллагууд тодорхой хугацааны турш тасралтгүй үргэлжилдэг хувь хүмүүс болон бүлгүүдийн зан үйлийн хэв маягийг бүтцэд оруулдаг гэж үзсэн байдаг.

Уламжлалын дагуу бол судалгаа засгийн газрын бүтэц ба институцийн дүр зураг дээр төвлөрдөг. Гэсэн хэдий ч уг хандлага засгийн газрын бүтэц болон төрийн бодлогын агуулга хоорондын уялдаа холбоог төдийлөн анхаарч үздэггүй. Институцийн хандлага нь төрийн бодлогын шийдвэрийн институтжсэн шинж чанарт үзүүлэх үр нөлөөний тал дээр системтэй асуулгад тулгуурлаагүй байдаг. Тиймээс засгийн газрын бүтэц ба бодлогын үр дүн хоорондын уялдаа холбоог огт судалж шинжлээгүй, орхигдуулсан гэж үздэг байна.

Хэдий нарийн төвөгтэй боловч, бүтцийн арга нь хоцрогдоогүй. Төрийн байгууллагууд нь үнэн хэрэгтээ хувь хүмүүс болон бүлгүүдийн зан төлвийн хэв маягийн хэлбэр юм. Эдгээр нь шийдвэр гаргах болон төрийн бодлогын агуулгад нөлөөлж байдаг. Байгууллагын хандлага нь засгийн газрын байгууллагууд тодорхой нэгэн бодлогын үр дүнг сайжруулахад чиглэсэн хэлбэр бүтэцтэй байж болох санааг агуулдаг. Эдгээр хэв маяг нь нийгмийн тодорхой ашиг сонирхолд давуу тал олгож, уг ашиг сонирхлыг бусад ашиг сонирхлоос хамгаалж байдаг.

Дүрэм журам ба институтийн зохицуулалтын нөлөө нь ихэнх тохиолдолд төвийг сахисан хандлагатай байдаггүй. Ихэнхдээ тэд нийгмийн зарим ашиг сонирхлыг бусдаас илүү үзэх хандлагатай байдаг. Тийм ч учраас тодорхой хувь хүмүүсийн бүлгүүдэд өөр хэлбэрээс илүүтэйгээр илүү их эрх мэдэл эсвэл засгийн газрын нэг хэлбэрийн дагуу бүтэцлэгдсэн хэв маягийн эрх мэдлийг ашиглах боломжтой байдал нь

таалагддаг. Өөрөөр хэлбэл бодлогын үр дагавар бүхий институцийн шинж чанарын нөлөө оршин байх болно гэсэн үг юм. Институцийн хандлагын хүрээнд хэн нэгэн институцийн зохицуулалт ба төрийн бодлогын агуулга хоорондын холбоог судлах боломжтой. Бодлогын асуудлуудыг институцийн зохицуулалтыг анхаарч системтэйгээр шалгаж болно.

Бодлогын шинжилгээнд зориулсан байгууллагын хандлагын үнэт зүйл нь институцийн зохицуулалт болон төрийн бодлогын агуулга хоорондын харилцан хамаарал юу болохыг таньж, түүнчлэн эдгээр харилцааг харьцуулах аргаар судлах явдал дээр суурилдаг. Гэсэн хэдий ч институцийн бүтэц дэх тодорхой өөрчлөлт нь төрийн бодлогод өөрчлөлт оруулахад хүргэж байна хэмээн дүгнэх нь буруу юм. Бүтэц, бодлогын хоорондын уялдаа холбоог судлахгүйгээр төрийн бодлого дахь институцийн зохицуулалтын үр нөлөөг үнэлж дүгнэхэд хүндрэлтэй байдаг. Энэ утгаараа Томас Дая "бүтэц ба бодлого нь нийгэмд хүчээр хийгдэж байгаа хүрээлэн буй орчны хүчин зүйлсээр тодорхойлогдож, хэрэв хүрээлэн буй орчин дахь нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн хүчин зүйлс нь үр дүнтэй тогтмол байх тохиолдолд институтын зохицуулалт төрийн бодлогод бие даасан нөлөө бараг л үзүүлэхгүй"<sup>33</sup> хэмээн үзжээ.

Неоинституционал загвар нь улс төр, нийгмийн утга агуулга болон тэдгээрийн учир шалтгаан, мөн бие даасан тоглогчдын идэвхтэй оролцооны аль алиныг үл тоомсорлолгүй харгалзан үзэж бодлого боловсруулахад улс төрийн институцийн хувьд илүү бие даасан үүрэг гүйцэтгэхийг хичээдэг. Энэхүү загвар нь зохион байгуулалтын өөрчлөлтийг санамсаргүй үр дүн, тохиолдлын үйлдлийг үүсгэдэг маргаантай үйл явц гэж үздэг бөгөөд үр дагаврыг таамаглах, өөрчлөлтийг хууль тогтоомжоор хянах боломжгүйг хүлээн зөвшөөрдөг. Инститүц бол бүрэн эрх ба эрх мэдэлтэй гэдгээр төдийгүй, хамтарсан үйлдлийн биеийн хүчний, когнитив болон ёс суртахууны бүтцийг хангаж хувьсах чанартай гэдгээрээ чухал юм. Нөгөө талаас институт нь ач холбогдол, төлөвлөгөө, санамж, эрх ба алба бөгөөд тэр ч байтугай үнэт зүйлс, билэгдэл, шударга ёсны тухай хамт олны ойлголтыг төлөөлж байдаг. Түүнчлэн бодлого боловсруулалтын үйл явц ба үр ашигт нөлөөлдөг и

нституцийн тогтвортой болон залгамж халаатай түвшин энд байдаг.

### ***Бодлогын судалгааны социал конструктив хандлага***

Социал конструктивист сэтгэлгээ мэдлэгийн социологиос эхтэй бөгөөд нийгмийн шинжлэх ухаанаар дамжин тархжээ. Конструктивизм бол хүмүүсийн сэтгэл зүй болон мэдлэгийг хэрхэн олж авах талаар тайлбарладаг сэтгэл судлалын арга зүйн онол юм. Хүмүүсийн туршлага мэдлэг нь аливаа асуудлын утга учрыг ойлгоход чиглэгддэг гэдэг нь энэ онолын үндсийг харуулдаг. Жероми Брунер (Jerome Bruner) конструктивист онолыг хүмүүсийн одоогийн болон өнгөрсөн мэдлэгтээ үндэслэн шинэ санаа, ойлголтыг бий болгох идэвхтэй үйл явц юм гэж тодорхойлжээ. Конструктивизм хүмүүсийн сурах үйл явц нь утга учиртай, мэдлэг бүтээх үйл явцад идэвхтэй оролцдог гэж үздэг. Тиймээс боловсрол бол социал конструктивист сэтгэлгээний үндэс бөгөөд үүнээс үүссэн бүтээлч сэтгэлгээг шууд хэрэглэх боломжтой.

Судалгааны конструктив арга зүйн төрөл нь нийгмийн субьектив асуудал болох хүмүүсийн ухамсартай болон ухамсаргүй үйл ажиллагааны холбоо хамаарлуудыг судлах бөгөөд гэхдээ тэдгээр нь объектив нөхцөл байдал, нийгмийн институциудын үйл ажиллагаанд үзүүлэх үр нөлөөг дутуу үнэлдэг ч гэсэн детерминист төрлийн арга зүйн судалгаанд хувь нэмэр оруулдаг. Конструктив хандлагын арга зүй нь социологийн

---

<sup>33</sup> Dye, Thomas R., 1980, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.

судалгааны чанарын “зөөлөн” арга бөгөөд тоон “хатуу” аргуудаас ялгаатай нь нөхцөл байдлыг детерминист хандлагаар тодорхойлдог.<sup>34</sup>

Социал конструктивизмыг Петер Бергер, Томас Лукманн (Peter Berger and Thomas Luckmann) нар нийгмийг бүтээх таамаглалаас гардаг бодит байдал гэж төсөөлж болно гэж үзсэн. Хүний мэдэх, харилцах замналын үр дүн нь нийгмийн бодит байдал бөгөөд нийгмийн бүтцийг үүсгэдэг. Тиймээс нийгмийн бүтэц, зохион байгуулалтын үйл явц, түүний дамжих арга хэрэгсэл нь хэлээр илэрхийлэгдэнэ. Хүмүүний бэлгэдлийн тогтолцооноос гадуурх бодит хандалт маш их асуудалтай байдаг гэж тэд үздэг. Энэ утгаар төрийн бодлогын талаарх ойлголтыг үүнтэй хамааруулж тайлбарладаг.

Хэл бол хамгийн тод тэмдэгтийн системийг авахын тулд зөвхөн баримтуудыг мэдээлдэггүй. Харин ямар нэгэн зүйлийн утга нь нийгмийн тодорхой орчинд байдаг бөгөөд энэ нь түүхэн болон нөхцөл байдлаас хамаарсан урьдчилан хараагүй тохиолдлын шинжтэй байдаг. Хүмүүс нь тэрхүү бэлгэдлийн системүүдээс хамаардаг учраас тэдний эргэн тойрны ертөнцийг ойлгохын тулд тэдгээрийн тусламжтайгаар бүтээсэн онолын фреймүүд нь ерөнхийдөө хүний түүхийн тухай болон нийгэмшлийн үр дүнгийн тухай өгүүлсэн ертөнцийн харилцааны арга зам юм. Бид өөрсдөдөө хэрэгтэй гэсэн утга санаан дээр тулгуурладаг. Бид нийгмийн бүтцийн болзошгүй нөхцөл байдал, тэдгээрийг бий болгосон хүчийг мартаж хандлагатай байдаг. Тиймээс конструктивистууд нийгмийн бодит байдал үргэлж өөрчлөгдөж байдаг гэдгийг сануулж байдаг.

### **Социал конструктивизмын төрлүүд**

Социал конструктивист сэтгэлгээ 1960-аад оноос цэцэглэн хөгжиж цаашид улам бүр өсөн нэмэгдэж буй ойлголтууд болох өөр өөр төлөөллийн дотоод сэтгэлгээгээр тухайлбал, Фердинанд де Соссюрагийн хэл шинжлэл, Эдмунд Хүссерл, Ханс-Георг Гадамер нарын феноменологи ба герменевтик, Жак Деррида, Мишель Фуко нарын постструктуралист сэтгэлгээ, Ричард Рортигийн прагматизмаар баяжсан.

Конструктивизмын “хүчтэй” ба “сул” хэлбэрүүд байх бөгөөд тэдгээр нь нийгмийн бодит байдлын талаар ялгаатай ханддаг:

- Хүчтэй конструктивизм нь аливаа социал бүтээн байгуулалтаас гадна бий болсон бодит зүйлсийг объектив бодит байдлын талаас нь ярих нь учир холбогдолгүй, учир нь бид түүнд шууд хүрч нэвтэрч чадахгүй гэсэн “хэцүү үнэнд” итгэдэг.
- Сул конструктивизм нь объектив бодит байдлын ойлголт бол хүний мэдлэгийн хүртээмж юм гэж үздэг. Энэ нь материаллаг ертөнц биш гэдгийг санаж байх нь чухал боловч, гэхдээ бид нийгмийн байгууламжийн тухай ярихдаа (материаллаг) ертөнцийн талаарх ойлголтуудад тулгуурладаг. Материаллаг объект, түүний доторх бүх мөн чанар, хүний эд зүйл зэрэг нь утга санааг бий болгох нийгмийн үйл явцад тодорхой байр суурийг эзэлдэг.

Хэн нэгний мэдэж байгаа субъектив байрлалд тухайн объектыг мэдэх нь социал конструктивизмын холбоос юм. Хэрэв хэн нэгэн мэдэгч болон мэдлэг хоёр салангид гэдгийг тогтоовол нэг нь давхар статустай байна. Социал конструктивистууд ихэвчлэн монист байр суурийг сонгодог. Өөрөөр хэлбэл, аливаа маргаанд хэн нэгний мэдсэн мэдлэг нь мэдэхийг оролдож буй ертөнцийн нэг л хэсэг юм. Мэдэх гэж байгаа зүйлс болон түүний тухай мэдлэг хоёрын зөрчил нь үр дүн юм.

<sup>34</sup> Ц.Батболд. Улс төрийн социологийн онолын үндэс. УБ., 2018. Арвай принтинг. тал 42

Энэхүү харилцан үйлчлэлийн гол учир шалтгаан нь мэдэгч ажиглаж мэдсэн зүйлээ мэдэгдэж буй онолын хүрээнд утга бүхий баримт (факт) болгоход оршино. Ингэснээр социал конструктивистууд Архимедын “тулах цэг” гэж байхгүй, бидний нийгмийн бодит байдлыг бүрдүүлж байгаа зүйлсийн мөн чанарыг харж чаддаг ямар ч үзэл бодол байхгүй. Бид соёл, нийгэм, улс төр, түүх болон бусад зүйлсээс бодит байдлыг харж чадна. Тийм учраас бид бүхэн социал бодит байдлын олон төрөлтэй учирдаг ба тэдгээрийн нэг бүр нь тодорхой үнэт зүйлстэй байхын зэрэгцээ хүлээн зөвшөөрдөг бүлгийн гишүүдтэй байдаг гэж үздэг.

### **Социал конструктивист судалгаа**

Бодлогын шинжлэх ухаанд олон төрлийн конструктивизмыг ашигладаг. Хамгийн түгээмэл ашиглагддаг гурван шинжилгээ нь: а) фрэймин буюу хүрээний шинжилгээ (frame analysis); b) нарратив буюу өгүүлэмжийн шинжилгээ (narrative analysis); c) дискурс буюу хэлэлцүүлгийн шинжилгээ (discourse analysis); юм. Эдгээрийн шинжилгээ хийх түвшин харилцан адилгүй боловч тэдгээрийг хэл яриа, мэдрэмжинд голчлон анхаарал хандуулдгаар нь адилгаж болно. Гол зорилго нь улс төрийн амьдрал дахь хүний мэдрэмжээ илэрхийлэх дадал зуршил (сонгуульд санал өгөх, дайн байлдаан г.м), үйл явц (хямрал г.м) болон институт (агентлаг, засгийн газар, улс үндэстэн)-ын учрыг тайлж ойлгох болон тайлбарлахад оршино.

Фрэймин (хүрээний буюу хэсэгчилсэн) шинжилгээ бол хүмүүс нийгэм, улс төр, эдийн засгийн тухайн нөхцөл байдал, үйл явцыг хэрхэн ойлгож байгааг нь шинжлэхэд ашигладаг нийгмийн шинжлэх ухааны судалгааны олон аргын нэг юм. Энэ нь Ирвин Гофманы 1974 онд хийсэн (Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience) шинжилгээний ажлын бүтээлтэй холбоотой гарч ирсэн шинжилгээний концепц юм. Судлаачид хүрээний онол болон шинжилгээг улс төр, нийгмийн хөдөлгөөн, коммуникаци болон төрийн бодлого, хөтөлбөрүүдийг судлахад өргөн ашигладаг (Johnson-Cartee, 1995). Хүрээний шинжилгээг фрагмент буюу хэсэгчилсэн шинжилгээ гэж нэрлэх явдал байдаг. Энэ нь судалж буй объектыг тодорхой бүтцэд оруулж ангилан авч үзсэнээр тухайн нөхцөл байдлын гол хэсэгт анхаарлаа хандуулсан хүрээ үүсгэж, бусад хэсгийг нь үл хайхран авч үзэхгүй орхидог. Ингэснээр уг хүрээ нь асуудлын улс төрийн үйл явцын гол хэсэг болдог. Ийм замаар асуудлыг тодорхойлсноор зайлшгүй тодорхой шийдэлд хүрэх, эсвэл эсрэгээрээ болох нь ч бий. Хүрээний шинжилгээний үйл явц бол “...харилцааны эх сурвалж болох байгууллагын мэдээллээр тодорхойлогдсон улс төрийн асуудал, эсвэл олон нийтийн маргаан, санал зөрөлдөөнийг судалдаг” (Nelson, Oxley, & Clawson, 1997, p. 221).

Нарратив (өгүүлэмжийн) шинжилгээг ихэвчлэн утга зохиолын онол болон Марк Жонсон, Аласдэйр Макинтайр (Alasdair MacIntyre) нарын философичид, Виллиам Вайт (William Whyte) шиг түүхчид хөгжүүлсэн байдаг бөгөөд мэдрэмж төрөх гэдэг нь ихэвчлэн үлгэр, түүх мөн хүмүүс хоорондоо болон орчинтойгоо харьцах харилцааны тусламжтайгаар бий болдог гэж үздэг үзэл санаанаас үүдэлтэй юм. Судлаачид судалгаа шинжилгээний ажлын хүрээнд ярьж, өдөр тутмын амьдралдаа хуваалцдаг түүхүүдийг тайлбарладаг.

Зохиолд дүрүүд тодорхой нөхцөлд үйл явдалд оролцдог. Заримд нь эсрэг талын хорон санаатны дүр оногдсон байхад зарим нь баатрын дүрээр, эсвэл хохирогч, гэм буруугүй хөндлөнгийн ажиглагчийн дүрээр дүрслэгддэг. Тухайн мөчид дүрүүд нь хүний эсвэл ямарваа нэгэн байгуулалын онцлог шинжийг харуулдаг. Тухайн хамааралтай орчныг жишээ нь хямралын нөхцөл байдал зэргийг харуулах нь зохиолыг дүрслэхэд чухал хувь нэмэр оруулдаг. Зохиолын төрөл бүрийн элементүүдийн дэс дараалсан байдал нь зохиолын үйл явдлыг өрнүүлдэг бөгөөд энэхүү үйл явдал нь



үзэгчдэд чухам юу болж байгааг ойлгоход тусалдаг. Бүтэц болон өгүүлэмжийн тусламжтайгаар улс төрийн тоглогчид бодит байдлыг зөрчилдөөнтэй аргаар дүрсэлж тайлбарлаж, хариу үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэхийн тулд өөр хоорондоо маргалдаж байдаг. Бодлогын шинжлэлд Эмери Рое, Мишел фон Ээтен зэрэг судлаачид тухайн шинэ хэлэлцэх асуудлынхаа бодлогын үйл явцад дүрүүдийг оролцуулах болон болон бусад дүрүүдийн талаарх ойлголтыг бий болгох мөн зөрчил болон тухайн бодлогын төвөгтэй асуудлыг шийдвэрлэхэд тус дөхөм үзүүлэх арга хэрэгслийг дүрслэн гаргаж ашигласан.

Дискурс шинжилгээ нь М.Фукогийн постструктурализм болон Эрнесто Лаклау, Чантал Мүффэ нарын хөгжүүлсэн марксизмын дараах постструктуралист хандлага дээр тулгуурлан улс төрийн практик үйл явцад шүүмжлэлт шинжилгээ хийдэг бөгөөд фрэймин болон нарратив шинжилгээний аргаас илүү хийсвэр түвшинд хамаарагдаж байдаг. Дискурс шинжилгээ нийгмийн тодорхой үйл явдалд бий болсон үзэл санаа, ойлголтыг цогцоор нь тодорхойлохыг хичээдэг. Дискурс шинжилгээгээ нь нийгмийн практикт гарч ирдэг объект, субъектуудын эмзэг сэдэв болон ямар үзэл баримтлал ашиглахыг харуулдаг. Үүний үр дүнд, нийгмийн дадал зуршлаас улбаатай зүйлс гарч ирдэг. Тухайн дүрүүд буюу тоглогчид ярьж бичиж байхдаа юуг мэдэрсэн юуг илэрхийлэх гэснийг олж таних нь дискурс анализын гол зорилго биш хэдий ч текстэн доторх текст буюу зохиол дахь өгүүлэмжийн нөлөөг анхааран үзэж өөрөөр хэлбэл субьектаас салгаж авч үзэхэд гол анхаарлаа хандуулдаг. Үүнийг субьектив хандлагыг хасах гэж нэрлэдэг. Ингэснээр нийгмийн тухайн үйл явдалд юу орхигдсон, мөн юу гарч ирснийг харуулдаг. Олонх дискурс анализ нь Фукогийн архелогийн болон уг гарал үүслийн судлал шиг түүхэн судлал байдаг. Мөн түүнчлэн адилтгах болон ангилах аргаар дүн шинжилгээ хийх аргын жишээ нь: бодлого боловсруулах үйл явц дахь угсаатны ангилалыг задлан шинжлэх чиглэлээр ажиллаж байсан социал конструктивизмын судлаачид байдаг.

### ***Социал конструктивизмын бодлого боловсруулах үйл явц***

Социал конструктивизм нь орчин үед улс төрийн шинжлэх ухаан, социологи, төрийн удирдлага болон бодлогын судалгаа зэрэг нийгмийн шинжлэх ухааны төрөл бүрийн салбаруудад чухал үүрэг гүйцэтгэх болсон. Нийтийн удирдлагын онолын сүлжээний (PAT-Net) гишүүд болох хэсэг эрдэмтэд 1988 онд постмодернизмыг гаргаж ирж “Administrative Theory and Praxis” сэтгүүлд хэвлүүлснээр нийтийн удирдлагын онолд социал конструктивизм хөгжих үндсийг тавьсан. Феминист үзэл нь конструктивизмын сэтгэлгээнд хүчтэй байр байр суурь эзэлдэг. Бодлогын шинжлэх ухаан дахь социал конструктивизмын хөгжлийн ид үе нь мөн энэ үед тохиож байжээ. Вайл Эгон Куба болон Ивонна Линкольн (While Egon Cuba and Yvonna Lincoln) нар дүн шинжилгээн дэх конструктивизмын хандлагыг гаргаж ирсэн бол, Дэбора Стөун болон Жиандоменико Мажөун (Deborah Stone and Giandomenico Majone) нар бодлого дахь реторикийн үүрэг оролцооны талаарх номондоо бодлогын шинжлэх ухаанд “томоохон өөрчлөлт”-ийг эхлүүлсэн юм. Энэхүү санаа нь хожим Фрэнк Фишер, Жон Форестер нарын хянан тохиолдуулсан боть номонд илүү боловсронгуй болж өдгөөг хүртэл хөгжиж байна.<sup>35</sup>

Бодлого боловсруулалтын талаарх социал конструктивизмын үзлийг хэрхэн хэрэгжүүлэв вэ гэдэг асуултад Жон Дризек хариулсан анхдагчдын нэг байсан. Энэ салбарт маш үнэтэй хувь нэмэр оруулсан тэрбээр “оночтой арга хэрэгсэл” (эцэст нь зөв арга хэрэгсэл олодох боломжтой гэж үзэх итгэл) болон “бодитойгоор орших” (ингэж

<sup>35</sup> Pieter Wagenaar and Gjalte de Graaf Vrije. Policy, Constructivist Models. Universiteit Amsterdam, Netherlands

хийнэ гэсэн дундаж стандарт байдаг гэдэг үзэл) гэдэгтэй санал нийлээгүй юм. Ж.Дризекийн бодлоор “оновчтой арга хэрэгсэл” болон “бодитойгоор орших” философи нь Макс Веберийн “төмөр тор” болон Юрген Флабермас (Jurgen Flabermas)-ын зэрэгт амьдралын хэв маягийг колоничлох (colonization of the lifeworld)-д хүргээд зогсохгүй ашиглаж болохуйц бодлогын шинжлэлийг түгээх боломжгүй болгож улмаар нийгмийн шинжлэх ухааны үйл явцад саад хийж байна гэж үзсэн. Дризекийн “ардчиллын оновчтой байдал ба тасалдал” (discursive and democratic rationality) гэж нэрлэсэн өөр нэг арга бол эрх мэдлийн оронд бодит шалтгаанд тулгуурласан бодлого боловсруулах арга юм. Тэрбээр “Оролцооны ардчилал” нь үүнийг боломжтой болгох болно гэж тэр үзсэн.<sup>36</sup>

Анна Ларасон Шнайдер, Хелен Инграм нар бодлого боловсруулалтын доройтол бол бүх бузар муугийн үндэс болдог гэж үзсэн. Бодлого боловсруулалтын доройтол бол улс төрчдийн хувийн ашиг сонирхлоо нуух ов мэх юм. Энэ нь хүмүүсийг шагнах/шийтгэх, бүлгээр нь ялгаварлах тогтолцоонд аваачдаг бөгөөд улс төрийн шалтгаанаар шинжлэх ухааныг урвуулан зүй бусаар ашиглахад хүргэдэг. Аливаа бодлогын асуудлаар мэргэжлийн шинжээчид мэтгэлцээнд ноёрхдог хэдий ч тэд улс төрийн захиалгад өртсөн тохиолдол багагүй байдаг бөгөөд энэ үед иргэдийн дунд шинжлэх ухааныг үл тоомсорлох хандлага ихсэж, эсэргүүцэл, зарга үүсдэг.<sup>37</sup> А.Шнайдер, Х.Инграм нарын “бодлогын дизайн” гэж нэрлэгддэг арга нь эдгээр алдааг засах долоон үндсэн зарчим дээр тулгуурласан байдаг. Бодлогын үйл явц дахь шинжээчдийн үүрэг роль гажуудах явдлыг Фишер авч үзсэн. Жон Дьюгийн үзэлд тулгуурлаж Фишер шинжээчдийн үүрэг бол иргэд зөвхөн өөрийн байр сууринаас шийдвэр гаргах, бас гаргахгүй байхад нь туслах явдал юм гэж үзсэн. Шинжээчид иргэдэд бодлого боловсруулах үйл явцад оролцоход нь туслаж иргэдэд зориулсан хурал, чуулган зохион байгуулах хэрэгтэй.

### *Дүгнэлт:*

Бодлого судлалын хандлага 1960-аас 1970-аад оны үед бий болсон. Бодлого судлал нь улс төрийн шинжлэх ухаанд үл хамаарагдах субъектив дэд бүлгүүд (substantive)-ийн мөн чанар болох бодлого боловсруулах, бодлогын үйл явцын шинжилгээ, бодлогын агуулга, судалгаа, шинжилгээний арга зүй, бодлогын арга хэрэгсэл зэргийг багтаасан судалгааны бие даасан салбар юм. Судалгааны талбар нь (эрүүл мэнд, боловсролын бодлого гэх мэт) бодлогын шинжилгээний дэд хэсгүүдэд үл хамаарагдах хөтөлбөрийн үнэлгээ, нөлөөллийн судалгаа, бодлогын загвар, дизайны мөн чанарыг судалдаг. Энэ нь тодорхой зорилгод хүрэх зорилтууд бүхий бодлогод анхаарал төвлөрүүлж, альтернатив бодлогын шинж чанар, улс төрийн шалтгаан, үр нөлөөг системтэйгээр судлах явдал юм. Тиймээс бодлогын шинжилгээний талбар нь хоёр гол хэсэгт хуваагддаг: Энэ нь нэгдүгээрт, одоо байгаа бодлогын шинжилгээ, түүний хөгжлийг тайлбарласан байдаг. Хоёрдугаарт, бодлого боловсруулахтай холбоотой саналууд, тэдгээрийн шинэ бодлогыг тодорхойлох явдал юм. (жишээлбэл, нийгмийн халамжийг сайжруулах гэх мэт) Судалгаа шинжилгээний зорилгоос хамаарч ямар төрлийн шинжилгээ хийхийг тодорхойлдог бол, бодлого, хөтөлбөрийн үнэлгээ нь өөрөө бодлогын судалгаагаар тодорхойлогддог.

Бодлогын шинжилгээ болон бодлогод чиглэгдсэн шинжилгээ хийх хоёрын ялгааг авч үзье. Бодлогын шинжилгээний талаарх бидний ойлголт байнга өөрчлөгдөн хувирч байдаг бөгөөд янз бүрийн үзэл санаа, шинэ арга хэрэгсэл, хандлага зэрэг олон

<sup>36</sup> Dryzek, J. S. (1990). Discursive democracy: Politics, policy, and political science. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

<sup>37</sup> Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997). Policy design for democracy. Lawrence: University Press of Kansas.

зүйлсийн тусгалыг олдог учраас чухам юу болохыг ойлгохын тулд түүнийг гүнд нь ортол сайтар судлах хэрэгтэй. Гэсэн хэдий ч бодлогын шинжилгээг бодлого боловсруулах үйл явц, түүний бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг шинжлэх явдал гэж үзэж болох юм. Харин бодлогод чиглэгдсэн шинжилгээний хувьд түүнийг бодлого хэрэгжүүлэлтийн явцад хийх үүссэн хяналт шинжилгээнээс гаралтай гэж үзэх хандлага байдаг. Энэ нь эцсийн бүлэгт уг бодлогыг өөрийг нь бүхэлд нь шүүмжлэх, дахин өөрчлөх хандлагаас үүсэлтэйгээр бодлогын шинжилгээ, түүний арга хэрэгсэл, үе шат бүрийг илүү нарийвчлан авч үзэж шинжлэх ухааны түвшинд илүү ойртуулахад чиглэгдсэн илүү нарийвчлагдсан, шинжлэх ухааны сургууль (шкал) үүсгэх хандлага юм гэж ойлгож болно.

### ***Summary:***

This article, which focuses on scientific cognition, provides a brief overview of the theoretical model and scope of policy development. This article discusses the political system's approach to policy analysis, its nature, the limited nature and critique of the system approach, the rational approach to policy analysis, its nature, rational decision-making approach, the limitations of rational approach, the incremental approach to policy analysis, its nature and incremental decision-making. opportunities, strategic policy development, institutional approach to policy analysis, its nature, policies and institutions. It also discusses the "trash" model of policy analysis, its nature, the anarchic model of decision making, the social constructive approach to policy research, the types of social constructivism, social constructivist research, and the policy-making process of social constructivism.

### ***Ном зүй:***

- Ц.Батболд. Бодлогын шинжилгээний онол, арга зүйн үндэс. лс төрийн социологийн онолын үндэс. УБ., 2019. Удам соёл ХГ
- Easton, David, 1965, A Framework for Political Annlysis. N.J. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Dye, Thomas R., 1980, Understandiizg Public Policy, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Lineberry, Robert L., 1984, Anzerican Public Policy: What Government does and What Diference it Makes, Marcel Dekker, New York.
- Herbert A. Simon. 1982. Models of Bounded Rationality: Economic Analysis and Public Policy. MIT Press.
- Patton, Carl V. and David S. Sawicki, 1986, Basic Methods of Policy Analysis andplanning, Prentice-Hall, Englwood Cliffs.
- David F Paulsen, Robert B Denhardt. 1973. Pollution and public policy; a book of readings. New York, Dodd, Mead,
- Lindblom, Charles, "Still Muddling Through. Not Yet There", Public Aclministration Review, Vol. 39, 1979.
- Etzioni, A. 1967. Mixed Scanning: A 'third' approach to Decision-Making, Public Administration Review, Vol. 27
- Cohen, M.D.; March, J.G.; Olsen, J.P. (1972). "A garbage can model of organizational choice". Administrative Science Quarterly. 17 (1):
- McFarland, Daniel; Gomez, Charles. 2013. Organizational Analysis. Coursera.
- Birnbaum, Robert (1989). "The Latent Organizational Functions of the Academic Senate: Why Senates Do Not Work But Will Not Go Away". The Journal of Higher Education. Vol. 60, No. 4.
- Kingdon, John W. (2003). Agendas, alternatives, and public policies, second edition. London, UK: Longman.

- Cairney, Paul; Jones, Michael D. (2016). "Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is The Empirical Impact of this Universal Theory?". *The Policy Studies Journal*. 44.
- Edwin Amenta. *State-Centered and Political Institutional Theory: Retrospect and Prospect*. *The Handbook of Political Sociology: states, civil societies, and globalization*. Cambridge University Press 2005.
- Olsen, J.P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78,
- Pieter Wagenaar and Gjalte de Graaf Vrije. *Policy, Constructivist Models*. Universiteit Amsterdam, Netherlands
- Dryzek, J. S. (1990). *Discursive democracy: Politics, policy, and political science*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas