

ХӨГЖЛИЙН УЛС ТӨР БА ТҮҮНИЙ АРГА ЗҮЙ**О.Мөнхжаргал**

МУИС, ШУС, Нийгмийн Ухааны Салбар,
Улс төр судлалын тэнхимийн багш

Ж.Төртогтох

МУИС, ШУС, Нийгмийн Ухааны салбар,
Улс төр судлалын тэнхимийн эрхлэгч, профессор,
Ардчилал судлалын төвийн захирал

Түлхүүр үг: хөгжил, тоглоомын дүрэм, институци, улс төрийн зохицол

Хураангуй: Улс төрийг голдуу төр, засгийн албан үйл ажиллагаа, институциудтэй холбон олон янзаар тодорхойлж ирсэн уламжлалт үзэл өөрчлөгдөж байна (Мур, 2002). Улс төр бол хүмүүсийн хамтын бүхий л хэлбэрт нөөцийг ашиглах, бий болгох, хуваарилах шийдвэрүүдтэй холбоотойгоор албан болон албан бус, нийтийн болон хувийн харилцаагаар дамжин явагддаг зайлшгүй *үйл явц* (эсвэл үйл явцуудын бүрдэл) юм. Улс төрийг ингэж өргөн хүрээгээр авч үзэх нь хөгжиж буй орнуудад нийтлэг тохиолддог албан болон албан бус институциудын харилцан үйлчлэл, эрх мэдлийн албан болон албан бус эх үүсвэр, хэлбэрүүдийг илрүүлэн судлах бололцоо олгодог. Түүнчлэн улс төрийг хүний хамтын үйл ажиллагааны бүх түвшинд авч үзсэнээр улс төрийн үйл явцын шинжилгээг зөвхөн үндэсний хэмжээнд гэлгүй *орон нутгийн түвшинд*, мөн нөөцийн ашиглалт, хуваарилалт голлон явагдаж байдаг боловсрол, хөдөө аж ахуй, эрүүл мэндийн зэрэг *салбарууд* болон аж ахуйн нэгж, үйлдвэр, сургууль зэрэг *байгууллагуудын* түвшинд хийх боломжтой юм. Улс төр нь нэг талаас улс төрийн "тоглоомын" дүрмүүд, нөгөө талаас тэдгээр дүрмүүдийн дагуух "тоглолт" гэсэн хоорондоо ялгаатай атлаа уялдаатай хоёр түвшинд тодорхойлогдох ба хөгжлийн улс төр нь эдгээрт үндэслэгдсэн улс төрийн ээдрээтэй, онцгой нөхцөлүүдийг буюу хөгжлийг дэмжигч эсвэл саатуулагч эрх мэдэл, хүчин зүйлс, тэдгээрийг хамарсан үйл явцын динамикийг авч үздэг. Эдгээр нь тухайн улсын улс төрийн нөхцөл байдал, тогтцоос хамаардаг тул түүнийг илрүүлэх, ерөнхий хэв шинжийг тодорхойлох замаар үр дүнг баримжаалах, динамикийг шинжлэхэд улс төрийн зохицлын шинжилгээ нь арга зүйн хувьд чухал ач холбогдолтой юм.

Удиртгал:

Хүйтэн дайны дараа өрнөдийн ялагч гүрнүүдийн зүгээс Вашингтоны зөвшилцлийн хүрээнд буурай болон хөгжиж буй орнуудын уламжлалт бүтэц, институциудийг шинэчлэх, засаглалыг сайжруулах "стандарт" арга хэмжээнүүдийг олон улсын хамтын нийгэмлэг, санхүүгийн механизмуудад тулгуурлан хэрэгжүүлсэн (Уильямсон, 2002) нь улс орнуудад харилцан адилгүй үр дүн үзүүлж, заримд нь сөргөөр нөлөөлсөн (Юттинг нар, 2005). Дээрх байдлыг улс орнуудын дотоод улс төрийн нөхцөл байдал, эрх мэдлийн харилцаа нь тэдгээр стандарт гэгдэх арга хэмжээнүүдэд янз бүрийн хариу үйлчлэл үзүүлсэнтэй холбон тайлбарладаг ба бүтэлгүйтлийн нийтлэг шалтгаан нь хөгжлийн асуудалд улс төрийг үл хайхарсантай холбоотой хэмээн дүгнэгддэг. Энэ нь тухайн үед зонхилж байсан неолиберал эдийн засгийн номлол, технократ хандлага ёсоор хөгжлийн асуудалд эдийн засгийг эн

тэргүүнд, улс төрийг хоёрдогч байр сууринд тавин үздэг байсантай холбоотой юм. Харин 2000 аад оны эхэн үеэс хөгжилд улс төрийг зайлшгүй харгалзан үзэхийг хүлээн зөвшөөрч эхэлсэн. Улмаар аливаа өөрчлөлт, хөгжлийг бий болгодог эсвэл саатуулдаг *улс төрийн үйл явцуудыг* шинжлэх болсноор улс төр нь хөгжлийн сонголт, стратеги, чиглэл, үр дүнг шийдвэрлэхэд голлох нөлөөтэйг тогтоосон (Хики, 2013). Хувь хүмүүс болон байгууллагуудын үйлдэл нь улс төрийн орчин, нөхцөлдөө захирагддаг тул тэрхүү орчин нөхцөлийг бүрдүүлэгч бүтцийн болон институцийн хүчин зүйлсийг судлах нь хөгжлийн улс төрийн нэг үндсэн чиглэл болсон (мөн тэнд). Хөгжил бол нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн харилцаа болон институциудыг хувиргах үйл явц болохын хувьд нэгэнт тогтнож, бэхэжсэн ашиг сонирхол, эрх мэдлийн бүтэц, тэдгээрээр үүсгэгдсэн институцийн зохицуулалтуудтай (эсвэл тоглоомын дүрмийг) тулгардгаараа гарцаагүй улс төрийн үйл явц юм. Дээрх онцлогуудаас үүдэн хөгжлийн улс төрийг авч үзэх, ялангуяа хоорондоо ялгаатай нийгмүүд дэх улс төрийн зохицол, хөгжлийн боломж бололцоог шинжлэх арга зүй шаардлага бий болсон. Адриан Лэфтвич (2005) улс төрийг нийгэм, түүний тодорхой хэсэг дэх нөөцүүдийг ашиглах, бий болгох, хуваарилахыг шийддэг албан болон албан бус улс төрийн үйл явцуудын бүрдэл гэж тодорхойлоод уг шийдвэр гаргах ерөнхий хүрээг Д.Истоны улс төрийн системээр авч үзсэн. Харин Муштак Хан (2005) шийдвэр гарах орчныг илүү тодруулан улс төрийн зохицол¹ хангагдаж буй байдлаар нь авч үзсэн бол Тим Келсалл (2020) түүний санаанд суурилан улс төрийн зохицлын дөрвөн төрлийг тодорхойлсон. Эдгээр нь эрх мэдэл, ашиг сонирхлыг гол болгох замаар улс төрийн нөхцөл байдал, онцлогийг улс төрийн дэглэм эсвэл албан институцийн хэм хэмжээнээс ахиулан авч үзэх боломж олгодгоороо хөгжлийн улс төрийн судалгааны зорилгыг хангахад чухал ач холбогдолтой юм.

Улс төрийг тодорхойлохуй

Улс орнуудын (эсвэл тэдгээрийн хэсгүүд дэх) улс төрийн үйл явц нь тэдгээрийн бүтэц, гадаад, дотоод хүчин зүйлсийн нөлөө, эрх мэдэл, үзэл санаа, үзэл суртал, ашиг сонирхлуудын хуваарилалт болон тэнцвэрээс нь шалтгаалж өөр өөр байдаг (Адриан Лэфтвич, 2005). Тиймээс улс төрийг хамгийн түгээмэл үйл явцаар нь тодорхойлох шаардлагатай гэж үзвэл:

- Хүмүүсийн аливаа нийтлэг (гэр бүл, холбоо, улс г.м) тэсэж үлдэх болон цэцэглэн хөгжихийн тулд хамтын шийдвэр гаргах арга хэрэгсэлтэй байх зайлшгүй шаардлагатай болдог нь улс төр юм. Үүнд үндэслэн Адриан Лэфтвич² (2005) “*улс төр бол нөөцүүдийг ашиглах, бий болгох, хуваарилах шийдвэрүүдтэй холбоотой хамтын ажиллагаа, зөрчилдөөн, хэлэлцээний бүхий л үйл ажиллагаа*” хэмээн тодорхойлж албан болон албан бус, нийтийн болон хувийн эсвэл бүгдийнх нь холимог хэлбэрээр явагддаг болохыг онцолсон байдаг. Энэ тодорхойлолт нь улс төр (засаглал, эрх мэдэл, хамтын шийдвэр гаргалт) болон эдийн засгийн (ховор нөөцийн зарцуулалт) талаарх нийтлэг үзлүүдийг нэгтгэснээрээ тэдгээрийн хоорондын харилцааны ойлголтыг өргөжүүлэхэд тусалдаг.

¹ Mushtaq Khan (2005, 2000) “Political settlement” гэх уг ойлголтоор сөргөлдөгч анги, бүлгүүдийн хоорондох хүчний хуваарилалт, тэнцвэрийг авч үзсэн ба улс төр, эдийн засгийн тоглоомын дүрэм хүчирхэг бүлгүүдийн тохиролцоогоор тогтдог гээд уг зохицол хангагдаагүй бол тогтвортой байдал бий болохгүй гэж үздэг.

² Адриан Лэфтвич (1940-2013) бол Хөгжлийн манлайлын хөтөлбөр (DLP)-ийн судалгаа эрхэлсэн захирал бөгөөд улс төрийг хөгжлийн судалгаанд эргүүлэн авч ирэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн, хөгжлийн улс төрийн тэргүүлэх сэтгэгчдийн нэг байсан.

- Энэ утгаар авч үзвэл улс төр нь нэг буюу хэд хэдэн үйл явцуудын бүрдэл бөгөөд тодорхой нэг талбар буюу нэгж (парламент, шүүх, төрийн алба г.м) эсвэл эрх мэдэлтнээр (хаан, улс төрчид, төрийн албаныхан г.м) хязгаарлагддаг зүйл биш гэдэг нь улам тодрох болно. Улс төр бол эдийн засгийн адилаар хүмүүсийн хамтын үйл ажиллагааны *зайлшгүй* үйл явц болохын хувьд заавал засгийн газар, албан институцүүдийн дүрэм журмаар явагддаггүй. Хэдийгээр төрийн институциуд, түүгээр албажсан шийдвэр гаргалт нь улс төрийг илэрхийлэх гол илэрхийлэл *байж болох* (ялангуяа орчин үеийн бэхэжсэн, тогтвортой улс төрд) боловч хүмүүсийн бүх нийтлэгүүд, байгууллагуудын шийдвэр ингэж гардаггүй тул зөвхөн албан институцийн түвшинд улс төрийг тодорхойлох, авч үзэх нь хязгаарлагдмал бөгөөд учир дутагдалтай юм.

Улс төрийн хоёр түвшин

Улс төр болон түүний хөгжилд үзүүлэх үр дагаврыг ойлгохын тулд улс төр болон улс төрийн өрсөлдөөн явагдаж байдаг хоорондоо ялгаатай атлаа уялдаатай хоёр түвшнийг таних шаардлагатай (Линднер ба Ритенбергер, 2003). Эдгээр нь:

1. *Тоглоомын дүрмүүд* (институциуд) -ийг анхааран үздэг түвшин;
2. *Дүрмүүдийн дагуух тоглолтыг* анхааран үздэг түвшин.

1. Тоглоомын дүрмүүд

Тоглоомын дүрмүүд болон тэдгээр дүрмүүдийн талаарх тохиролцоо бол өрнөж буй аливаа улс төрийн үйл ажиллагааны үндсэн суурь юм. Тогтвортой улс төрийн хэлбэр нь улс төрийн суурь дүрмүүдээ ямагт зөвшилцлөөр тохирдогт оршино. Тухайлбал зарим судлаачид ардчиллын бэхжилтийг урамшуулах болон эс урамшуулах хөшүүрэг нь институциуд, дүрэм журмуудын бүрдлээр хэвшин тогтож “тоглолтын цорын ганц дүрэм” болсонтой зүйрлэсэн байдаг (Линц ба Степан, 1996).

Орчин үеийн ертөнцөд эрх мэдлийн төлөөх өрсөлдөөн, хуваарилалт, ашиглалт, хяналт болон шийдвэр гаргах, хариуцлага тооцох дүрмүүд нь албан институцийн хэлбэрээр үндсэн хуульд тусгагддаг. Харин тэдгээр дүрмүүдийг дагаж мөрдөх, зөвшилцөл хангагдахад соёл, улс төрийн соёл, үзэл суртал зэрэг илүү өргөн албан бус институциуд шийдвэрлэх үүрэгтэй. Иймэрхүү дүрэм болон үйл явцууд нь заавал албан эсвэл үндсэн хуульд бичигдсэн байх албагүй. Учир нь орчин үеийн төрүүд бий болохоос өмнөх хүн төрөлхтний ихэнх нийгмүүдэд үндсэн хууль байгаагүй ч тогтвортой байдал урт хугацаанд тогтносоор ирсэн байдаг. Тэдгээр болон орчин үеийн бүхий л тогтвортой улс төрийн хэлбэрүүд дэх улс төрийн тоглоомын дүрмийн талаарх зөвшилцөл нь тодорхой нийгэм-эдийн засгийн зорилгууд, бодлогууд, үйлдлүүдийг ямар нэг хэмжээгээр зөвшилцөх замаар явагддаг. Ийм зөвшилцөл элдэв зөрчилдөөнгүй, хялбархан явагддаггүй нь 19-20-р зууны өрнөдийн аж үйлдвэржилтийн үеийн баруун болон зүүнийхний тэмцлээс харагддаг. Өдгөө зарим хөгжиж буй орнууд улс төр, эдийн засгийн зөвшилцөлд хүрч, тогтвортой өсөлтийг хангаж байгаа ч үүнд хүртлээ ихэнх нь удаан үргэлжилсэн ширүүн зөрчилдөөнийг туулсан байдаг (Брютигам, 1997).

Адилхан ардчилсан капиталист нийгмүүд ч дотоод “зохицол” болон институцийн хэлбэрээрээ хоорондоо ялгаатай байдгийг Холл ба Соскис (2001) нар

"капитализмын олон янз байдал"³ -ын судалгаагаараа илрүүлсэн. Зүүн Азын хөгжлийн төрүүдийн институцийн зохицуулалтууд ч мөн өөр хоорондоо ялгаатай юм (Хаггард, 2004). Үүнээс үүдэн улс төрийн тогтвортой байдлыг хангах арга нь нийгэм-эдийн засгийн зорилгууд болон институцийн зохицлыг өөрчлөхгүй байх явдал бус харин тогтвортой байдлын үндсийг ганхуулахгүйгээр өөрчлөлтүүд явагддаг байх улс төрийн тоглоомын дүрмийг тогтооход анхаарах болсон. Үнэндээ ардчилсан улс төрийг ч гэсэн албан бус бичигдээгүй 2 дүрэм доороос нь тулж тэнцвэржүүлж байдаг. Эхнийх нь ялагдагчид 4, 5 жилийн дараа дахин оролдож үзэх боломжтойгоо мэддэг тул (ялагчид мөн адил) сонгуулийн үр дүнг хүлээн зөвшөөрч легитимийг хангуулдаг. Хоёрдох нь ялагчид эрх мэдлээ (үндсэн хуулиар зөвшөөрөгдсөн хэмжээнд) ялагдсан талын ашиг сонирхлыг нухчин дарах, заналхийлэхэд ашиглаж болохгүйгээ мэддэг. Хэрэв тэгвэл тохиролцоо буюу дүрэм бүхэлдээ мөрдөгдөхөө болих эрсдэлтэй тул хэн ч нийлбэр нь тэг-тэй тэнцэх тоглоомоор тоглохыг хүсдэггүй. Хэдийгээр ялагчид онолын хувьд "бүгдийг авах" боломжтой ч ингэж хандах нь ялагдсан талынхны үндсэн ашиг сонирхол, боломжуудыг үгүй хийх тул үүнээс зайлсхийдэг. Энэ утгаараа албан институци давамгайлсан ардчилсан капиталист улс төрийн хөгжил нь ялалтаас бий болох үр ашиг болон ялагдлаас үүдэх гарз хоёрыг аль алийг нь тогтмол бууруулахад чиглэж байдаг. Улс төр алдах, онох бооцоо ихтэй байх нь илүү сөргөлдөөнтэй, хүчирхийлэлтэй нөхцөлийг бий болгодог.

2. Дүрмийн дагуух тоглоомууд

Энэ түвшинд улс төрийн бодлого, үйл хэргийн талаарх өдөр тутмын мэтгэлцээн, маргаан зэрэг "хэвийн" улс төрийг авч үздэг. Энд дурдсан "хэвийн" гэдгээр тодорхой нэг улс төрийг ёс суртахууны хувьд зөв, зохистой, тохиромжтой гээд бусад хэлбэрийн улс төрийг хэвийн бус эсвэл "буруу" гээгүй ба харин ямар нэг байдлаар урьдчилан таамаглах боломжтой, үр дүн нь тухайн эрх мэдэл эсвэл эд баялгийн бүтцэд эрс өөрчлөлт бараг оруулахгүй, таамаглах боломжгүй зүйлс багатай байдлыг хэлнэ. "Хэвийн" улс төр бүхий тогтвортой улс төрийн нийтлэгүүдэд тоглоомын үндсэн дүрмүүд өөрчлөгдсөн ч (үндсэн хуулийн шинэчлэл г.м) ноцтой аюул заналхийлдэггүй. Улс төр, эдийн засгийн талаар санал зөрөлдөөн, мэтгэлцээн, өөрчлөлт бүгд явагдаж байдаг ч институцийн зохицуулалтууд болон үйл ажиллагааны горимуудаар дамжин өөрчлөлтийн явцад тогтвортой байдал нь хадгалагдаж байдаг.

Улс төрийн хамгийн чухал түвшин бол угтаа "дэглэм"-ийн төрлийг тогтоодог эхний түвшин юм. Эдийн засгийн өсөлт, хөгжлийг дэмжих нийгэм-эдийн засгийн зорилтуудыг тодорхойлох, эдийн засаг, засаг захиргаа, шүүхийн институцийг бий болгох, улс төр явагдах стандарт горимууд болон институциудийг бүрдүүлэх, хадгалах, хэрэгжүүлэхтэй холбоотой үндсэн үйл явцууд энд бүрэлддэг. Байгуулагдсан институциудын легитимийн талаар үр дүнтэй зөвшилцөлд хүрээгүй тохиолдолд "хэвийн" улс төр явагдах боломжгүй. Хэрэв хоккейг тогтсон дүрэмгүйгээр тогловол ойлгомжгүй, урьдчилан таамаглах аргагүй бөгөөд тоглоход хэцүү (магадгүй аюултай) гэдэгтэй адил юм.

Дээрх тодорхойлолтод үндэслэн хөгжлийн улс төрийг авч үзнэ.

³ Hall and Soskice (2001) <https://scholar.harvard.edu/files/hall/files/vofcintro.pdf>

3. Хөгжлийн улс төр

Юуны өмнө хөгжил бол хурдацтай эсвэл удаашралтайгаас үл хамааран хувиргах үйл явц байдаг ба үүнд эдийн засгийн өсөлт, нийгмийн хувирал, улс төрийн өөрчлөлтийг авч үздэг. Практикт энэхүү хувиргалт нь голдуу эрх мэдэл, баялгийн ашиглалт болон бүтцийг өргөн хүрээнд эрс өөрчлөхийг зорьдог. Үүгээрээ хөгжил бол нь улс төрийн бөгөөд гүнзгий зөрчилдөөнт шинж чанартай. Хэрэв улс төр нь өмнө тодорхойсончлон нөөцийг ашиглах, бий болгох, хуваарилах шийдвэрүүдтэй холбогдон гардаг хамтын ажиллагаа, хэлэлцээр, зөрчилдөөн бүхий үйл ажиллагаанаас бүрддэг гэвэл *хөгжлийн улс төр* нь нөөцийг хэрхэн ашиглах, үйлдвэрлэх, хуваарилахыг өөрчлөх, ийм өөрчлөлтийн шийдвэр хэрхэн гардаг, тэдгээр нөхцөлийг тэтгэх, хэрэгжүүлэх, өргөжүүлэх улс төрийн тухай авч үздэг (Хики, 2014).

Хөгжлийн улс төрийн мөн чанарыг хоёр энгийн баталгаагаар нэгтгэж болно. Эдгээр нь:

- (a) *Хүмүүс нөөцийг ашиглах, үйлдвэрлэх, хуваарилах арга замаа өөрчлөх үед хоорондох харилцаа (нийгмийн болон улс төрийн) тухайлбал эрх мэдлийн харилцаа өөрчлөгддөг;*
- (b) *Хүмүүс улс төр болон нийгмийн (эрх мэдлийн) харилцаагаа өөрчлөх үедээ ихэвчлэн нөөцүүдийг ашиглах, үйлдвэрлэх, хуваарилах арга замаа мөн өөрчилдөг.*

Онцгой эрхийн хугацааг сунгах, үйлдвэрчний эвлэлүүдийн эрхийг хүлээн зөвшөөрөх, эмэгтэйчүүдийн хууль ёсны тэгш эрхийг хангах, боолчлолыг халах зэрэг улс төрийн өөрчлөлтүүд нь нөөцийн хуваарилалт болон эдийн засгийн хүчин чадалд хэрхэн нөлөөлж болдгийг харуулсан жишээ юм. Нөгөө талаас эдийн засгийн уг өөрчлөлтүүд нь эргээд улс төрийн өөрчлөлтийг өдөөж болно. Технологийн өөрчлөлт, худалдааны хөгжил, капиталын шинэ хэлбэрт хөрөнгө оруулах бизнес эрхлэгч анги бий болох зэрэг нь нийгэм, улс төрийн өөрчлөлт явагдах үүсгүүр болдог. Газрын шинэчлэл бол нөөцийн ашиглалт, хуваарилалтыг өөрчилснөөр хөдөөгийн баялгийн болон эрх мэдлийн тэнцвэрт байдлыг хэрхэн өөрчилж болдгийн жишээ юм. Бие биеэ харилцан нөхцөлдүүлсэн уг үйл явц нь хоёр чиглэлд ээлжлэн явагдаж байдаг. Гэхдээ хөгжиж буй олон оронд харилцан тохиролцсон, хэрэгжүүлэх боломжтой улс төрийн тоглоомын албан ёсны дүрэм нийтлэг биш юм. Оронд нь хоорондоо давхацсан эсвэл зөрчилдсөн олон дүрмүүдийн (албан ба албан бус) бүрдэл зэрэгцэн үйлчилдэг. Энэ нь "хэвийн" улс төрийг улам хэцүү, бараг боломжгүй болдог. Тохиролцсон дүрэмгүй (эсвэл дүрмүүд хоорондоо зөрчилдсөн), байнгын тодорхойгүй байдал, зарим ашиг сонирхлуудын хохирлоос болгоомжилсон айдас, зарим хэсэг нь цэргийн хүчийг хянадаг зэргээс үүдэн урьдчилан таамаглах боломжгүй байдал үүсэж хөгжлийн хөдөлгөгч хүч тогтвортой хадгалагдах боломж бүрддэггүй.

Ийм улс орнуудад хөгжлийн эвслүүд үүсэж, хөгжлийн сонголт, стратегиуд гарах тогтвортой нөхцөлийг бүрдүүлсэн харилцан тохиролцож, албажсан тоглоомын дүрэм байдаггүй. Үүнээс гадна гол бэрхшээл бол улс төр, эдийн засгийн засаглалын институциуд (эсвэл тэдгээрийн холимог) нь эдийн засгийн өсөлт, хөгжлийг дэмждэггүй тодруулбал өсөлт нь ядуурлыг бууруулахад зориулагддаггүй явдал юм. Тиймээс хөгжлийн үйл ажиллагаанд улс төрийн тоглоомын харилцан зөвшөөрсөн, тууштай, уялдаатай институцийн дүрмүүдийн зэрэгцээ хөгжлийн улс төрийг хурдацтай бий болгож, тогтвортой хадгалах дүрмүүд мөн шаардагддаг. Улс орон бүр түүхэн өв уламжлал, нийгэм-эдийн засаг, улс төрийн бүтэц, соёлын хэв маяг, үзэл суртлын хэв

маягаараа ялгаатай байдаг. Тиймээс хөгжиж буй орнуудын улс төрийн тэдгээр ялгааг задлан шинжилж, харьцуулах замаар хөгжлийн баримжаатай тоглоомын дүрмүүдийг бий болгох эсвэл саатуулах нөлөөтэй албан болон албан бус эрх мэдлийн хэлбэрүүд, институциудийн харилцан үйлчлэл, хэв маягийг оношилж чадах хөгжлийн улс төрийн шинжилгээний арга зүйн ерөнхий хүрээ шаардлагатай болдог.

Улс төрийн шинжилгээний арга зүй

Хөгжлийн улс төрийн үзэл баримтлал, судлах асуудалтай холбоотойгоор улс төрийн шинжлэх ухааны голлох хандлагуудыг үнэлж, цаашид хэрэглэх арга зүйн хүрээг тодорхойлох шаардлагатай юм. Өдгөө хэрэглэгдэж байгаа улс төрийн шинжилгээний аргуудын дийлэнх нь тоглоомын дүрмүүдийг эхэлж тогтоод улмаар тэдгээр дүрмүүдийн хүрээнд өрнөж байгаа тоглолтуудад түлхүү анхаардаг. Харин тэдгээр тоглолтууд нь эргээд дүрмүүдээ өөрчилж болохыг анхаардаггүй. Тухайлбал Крик (2004:67) улс төрийг дүрмийн нэг хэлбэр болгон тодорхойлохдоо "...хүмүүс ялгаатай байдлыг шийдвэрлэх, олон янзын ашиг сонирхол, үнэт зүйлсийг нийцүүлэх, нийтлэг ашиг сонирхлыг хангасан төрийн бодлогууд гаргахын тулд институцичлагдсан журмуудаар хамтран ажиллах" хэмээн авч үзсэн нь үүний жишээ юм. *Олон ургалч* үзлүүд (Смит, 1995; Хэлд, 1996) мөн адил тогтсон дүрэм бүхий тогтвортой улс төрийн нийтлэгүүд дэх эрх мэдэл, нөлөөллийн хэлбэр, хэмжээгээрээ харилцан адилгүй олон янзын сонирхлын бүлгүүдийг төрийн бодлогод оролцуулахыг гол болгосон байдаг. Харин марксизм улс төрийн мөн чанарыг анги, ангийн зөрчлөөр авч үздэг тул (Каллиникос, 2004) капиталист ардчиллын улс төрийн дүрмүүд зөвхөн хувьсгалт үйлдлээр өөрчлөгдөж, солигдоно гэж үзсэн боловч ардчилал бэхэжсэн орнуудад парламентын улс төрийн тоглоомын дүрмүүдээр дамжин социалист өөрчлөлт ирж болохыг дурдсан (Милибанд, 1977). Энэ үзэл нь Марксизмаас үүсэж өндийн 19-р зууны сүүлчээс эсрэгцэх болсон ардчилсан социализмын гол цөм үндэслэл нь болдог (Гэй, 1962). Улс төрийн шинжлэх ухаан дахь рационал сонголт буюу "зах зээлийн бус шийдвэр гаргалтын эдийн засгийн судалгаа буюу эдийн засгийг улс төрийн шинжлэх ухаанд хэрэглэх" (Мюллер, 1979:1) нь өнөөгийн рационал сонголтын институцчилалд маш бат бөх шингэсэн байдаг (Уэйл, 2004). Хувь хүний зан төлөвт нарийвчлан төвлөрснөөр тухайн институцийн нөхцөл дэх рационал үйл ажиллагааг илрүүлж болдог ч институцийн дүрмүүд зөрчилдөж буй үеийн зан төлөв болон зонхилох дүрмүүд хэрхэн бий болох, өөрчлөгдөхийг шийдвэрлэдэг эрх мэдлийн бүтцүүд эсвэл улс төрийн динамикийн талаарх мэдээллийг бага өгдөг. Харин улс төрийн шинжлэх ухаан дахь түүхэн институцийн талынхан нь түүхэн өв уламжлал, эрх мэдлийн бүтэц болон шалтгаант хамааралд илүү мэдрэг ханддаг тул бүх институцийн зохицуулалтууд нь тодорхой нэг эсвэл хэд хэдэн талынхны ашиг сонирхлыг хадгалсан байдгийг дурддаг. Гэхдээ энэ хандлага нь улс төр, өөрчлөлтийн динамик, институцийн дүрмүүд хэрхэн бий болж, хэрэгжилт нь хангагддаг талаар хангалттай тайлбарладаггүй. Дээрхээс үзвэл улс төрийн шинжлэх ухааны голлох хандлагуудын үзэл баримтлал, тайлбарууд нь бүх нөхцөл байдалд бус зөвхөн хязгаарлагдмал тохиолдолд хүчинтэй байгааг анхаарах шаардлагатай юм.

Хөгжлийн үйл явцад аливаа шилдэг туршлага нь улс орнуудын улс төрийн нөхцөл байдлаас хамаарч ялгаатай үр дүн үзүүлдэг асуудалд улс төрийн ямар хүчин зүйлс хэрхэн нөлөөлж буйг тодорхойлох нь олон улсын байгууллагууд, тэдгээрийн судалгааны хүрээлэнгүүдийн тулгамдсан асуудал болсон. Эдгээрийн нэг болох Манчестерийн их сургуулийн дэргэдэх Үр нөлөөтэй төрүүд ба хүртээмжтэй хөгжлийн

төвөөс (ESID)⁴ хүртээмжтэй хөгжлийг хангахад "нөхцөл байдал", "чадавх", "эвслүүд" гэсэн гурван зүйлийг онцлоод арга зүйн ерөнхий хүрээг боловсруулсан нь хөгжлийн улс төрийн судалгаанд чухал ач холбогдолтой юм.

Нөхцөл байдал гэдэгт улс төрийн тоглоомын дүрэм болон эрх мэдлийн тэнцвэр хэрхэн зохион байгуулагдсаныг авч үздэг ба үүнийг Муштак Ханы (2005) боловсруулсан улс төрийн зохицлын санаанд тулгуурлан шинжилдэг. Уг арга нь улс төрийн зохицлын нэг хэлбэрийг нөгөөгөөс нь илүүд тавих зорилго агуулдаггүй. Харин ялгаатай зохицлууд нь хөгжлийн ялгаатай замналыг үүсгэдэг болохыг, мөн тэдгээр нь хөгжлийн ижил үр дүнд хүргэж буй асуудлыг хөнддөг. Ингэснээр улс орнуудын хөгжлийн ялгаа, явж буй замыг тайлбарлах боломжтой юм. Улс төрийн зохицлыг ноёлогч болон өрсөлдөөнт гэсэн хоёр нийтлэг хэв шинжид хуваах ба ноёлогч бүхий улс төрийн зохицолд засгийн газар хөгжлийн асуудалд илүү алсын хараатай ханддаг бол өрсөлдөөнт улс төрийн зохицолд богино зайны үйлдэл, шийдвэрүүд давамгайлах хандлагатай байдаг байна.

Аюулгүй байдал болон нийтийн бараа, үйлчилгээг нийт иргэдийн хэмжээнд хангуулах, эсвэл олон улсын хэмжээнд хэлэлцээр хийх бодит чадавхтай нийтийн эрх мэдлийн өөр хэлбэр байхгүй тул төр иргэдийнхээ сайн сайхныг хангах эцсийн хариуцлагыг хүлээдэг (ESID, 2020). Өнгөрсөн хугацаанд сайн засаглалын хөтөлбөр ёсоор хөгжлийн гол түлхүүр нь ардчилал, оновчтой институци байж ирсэн бол өдгөө төр эхлээд бодлогууд боловсруулж, хэрэгжүүлэх чадвартай байх ёстойг (Мигдал, 2001) чухалчлах болов. Тогтвортой хөгжлийн зорилгын 16-рт хөгжиж буй орнуудыг институцүүдээ *үр нөлөөтэй* төдийгүй хүртээмжтэй болгохыг даалгасан. Хүртээмжтэй хөгжлийг хангахад төрийн чадавх чухал ч энэ нь улсуудын хооронд болон улс доторх хэсгүүдэд, бодлогын салбаруудаар харилцан адилгүй байдаг. Үндэсний хэмжээнд ядуурлыг бууруулах, хөгжлийн өндөр түвшинд хүрэх нь төрийн чадавхтай шууд холбоотой юм. Тухайлбал, 2000-2015 онд Мянганы хөгжлийн зорилтуудыг биелүүлэхэд төрийн чадавх өндөртэй орнууд ядуурлыг өндөр хувиар бууруулж, хөгжлийг хангахад илүү ахиц дэвшил гаргасан байна (Хюм нар, 2015).

Харин эвслүүд бол улс төрийн зохицол явагдах гол механизм юм. Ихэнх улс төрийн зохицлууд нь элитүүдийг нэгтгэж, нийгэмд тэгш сайжруулалт хийгдэх хөшүүргийг үүсгэж чаддаггүй. Энэ тохиолдолд төлөөлөгдөж чаддаггүй хэсгийнхэн нь үйл ажиллагаа, ахиц дэвшилд нь саад учруулж байгаа бүтцийн хориг саадтай тэмцэхээр эвссэн хувь хүмүүс болон бүлгүүдээр дамжуулж эерэг үр дүнд хүрдэг байна (Хики, 2020). Тэдгээр эвслүүд нь улс төрчид, төрийн албаныхан, бизнесийн удирдагчид, нийгмийн хөдөлгөөнүүд, шашны бүлгүүд, орон нутгийн эрх мэдэлтнүүд, оюунлаг хэсгийнхэн, олон улсын хандивлагчид зэрэг улс төрийн чухал оролцогчдын нэгдлээс бүрддэг. Бидний эргэн тойронд шинэ санаа болон дэвшилтэт бодлого, хууль тогтоомж санаачлах замаар тулгарсан бэрхшээлүүдийг давах гэсэн хамтын ажиллагаа, улс төрийн шинэчлэлийг дэмжсэн эвслүүд бидний эргэн тойронд үргэлж оршин байдаг. Тиймээс нийгмийн өөрчлөлт явагдахад эвслүүд хэрхэн хөдөлгөгч хүч болдгийг анхаарч үзэх шаардлагатай юм.

Английн судлаач Тим Келсалл (2020) улс төрийн зохицлын 4 төрлийг⁵ авч үзээд тэдгээрийн улс төрийн нөхцөл байдал, төрийн чадамж, эвсэл зэргийн онцлогийг тусгасан байна. Эдгээр нь:

⁴ ИБУИНВУ-ын Засгийн газрын Олон улсын хөгжлийн газрын санхүүжилтээр хөгжиж буй 26 улсын 80 гаруй эрдэмтдийг хамруулсан хөгжлийн улс төрийн тэргүүлэх судалгааны төв.

⁵ [What is political settlements analysis? - ESID \(effective-states.org\)](https://www.effective-states.org/what-is-political-settlements-analysis/)

ӨРГӨН - ТАРХМАЛ

Элитүүд өргөн хүрээг хамарсан ялангуяа нийгмийн хөгжилд ашиг тустай байхаар урамшуулагдсан хэдий ч үр ашигтай төрийн институцийг бий болгох, клиентелизм, популизмын эсрэг тэмцэх шаардлагатай болдог.

Тогтолцоог бүрэн хамарсан дээрээс доош чиглэлтэй арга барил нь бүтэлгүйтэх талтай тул шинэчлэл хийхэд үр дүнгээр урамшуулах, төрийн бус болон олон талт оролцогчдод тулгуурласан шийдлүүд зэрэгт анхаарах, мөн чухал асуудлууд дээр намуудын зөвшилцлийг хангах зэргээр эрх мэдэл тархмалаас үүдсэн дутууг нөхөх шаардлагатай.

ӨРГӨН -ТӨВЛӨРСӨН

Элитүүд хөгжлийг өргөн хүрээнд хангахад зорихын зэрэгцээ үүнийхээ дагуу шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх чадвартай байдаг. Энэ тохиолдолд системийг хамарсан бодлого хөтөлбөрүүд амжилт олох магадлалтай. Тиймээс донорууд ч техникийн болон санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэхдээ таатай ханддаг. Шинэчлэгчид нь төлөөлөгдөөгүй, ашиг сонирхол нь тусгагдаагүй хэсэг байвал тэднийг хамруулах тал дээр ажилладаг.

ЯВЦУУ - ТАРХМАЛ

Элитүүд хөгжлийг өргөн хүрээнд хангахуйц хүртээмжтэй институцийг бий болгох хөшүүрэг дутмаг. Түүний оронд рент, нэмэлт орлогуудын төлөө хоорондоо өрсөлддөг. Хөгжлийн төлөөх шинэчлэгчид нийгэм дэх хүн ам ихтэй бүлгүүдийн улс төрийн дуу хоолой / зохион байгуулалтын хүчийг бэхжүүлэхэд хүчин чармайлт гаргах шаардлагатай болдог.

ЯВЦУУ - ТӨВЛӨРСӨН

Элитүүд хөгжлийг өргөн хүрээнд хангах институцийг бий болгох хөшүүрэг дутмаг байдаг тул махчин дүрэм тогтох хандлагатай. Гэхдээ "суурьшмал дээрэмчид" эсвэл үл ойшоогч удирдагчдын бүлгүүд нь зарим тохиолдолд хөгжлийн институцуудыг, ялангуяа эдийн засгийнхыг бий болгож болно. Энэ тохиолдолд шинэчлэлийг дэмжигч гаднын байгууллагууд засгийн газарт техникийн болон санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэхийн зэрэгцээ нийгмийн хөгжлийн эдийн засгийн үр өгөөжийг тодруулан харуулж, нийгэмд сөргөлдөгч дуу хоолойг өдөөхгүй байхад анхаардаг.

Дүгнэлт

Хөгжлийн улс төрийн үзэл баримтлал, түүний арга зүй нь нэгэнт бодитоор бий болсон улс төрийн үйл явцуудыг танин мэдэх, шинжлэхэд анхаардаг ба улс төрийн болон өөрчлөлтийн янз бүрийн онолуудыг оновчтой байрлуулж, харьцуулсан болон түүхийн зохих судалгаатай нэгтгэж чадвал хөгжлийн өнгөрсөн, одоо, ирээдүйн замыг ангилах, хурдацтай өөрчлөлтийн нөхцөлд системтэй дүн шинжилгээ хийх боломжийг олгох юм.

Уг өгүүллээр тодорхойлсон гол үндэслэлүүдийг нэгтгэн дүгнэвэл:

Улс төр бол нөөцүүдийг ашиглах, бий болгох, хуваарилах шийдвэрүүдтэй холбоотой зөрчилдөөн, хэлэлцээр, хамтын ажиллагааны бүхий л үйл ажиллагаанаас бүрдэнэ. Улс төр нь үндсэн хоёр түвшинтэй. Эхнийх улс төрийн амьдралыг бүтээж, гол тулгуур нь болдог *тоглоомын дүрмүүдийг авч үздэг* бол хоёр дахь нь бодлого, эрх мэдлийн төлөөх "хэвийн" өрсөлдөөнийг буюу *дүрмийн дагуух тоглолтыг* авч үздэг. Улс төрийн тогтвортой байдал нь түүхэн, "уламжлалт" эсвэл орчин үеийн аль ч туршлагаас үзсэн "дүрмүүдээ" өндөр түвшинд зөвшилцөж, улс төрийн амьдрал нь

түүнийхээ дагуу хэвийн “тоглогддог” байдлаар тодорхойлогдож байна. Хөгжиж буй олон орнуудад тоглоомын үндсэн дүрэм нь сайн тогтоогүй байдаг. Тохиролцсон дүрэмгүйгээс ялагч бүгдийг авч ялагдагч хоосон хоцордог (эсвэл ийм айдастай) байдал нь тааварлашгүй байдлыг өдөөдөг. Улмаар бодлогын уялдаа, тууштай хэрэгжилт алдагдаж хөгжлийн эрч, үр дүнд сөргөөр нөлөөдөг. Гэтэл улс төрийн дүн шинжилгээ хийх ихэнх онол, арга зүйн хүрээ нь тоглоомын дүрмүүд нь хэдийнээ тогтож, нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн хөгжингүй улс төрийн нийтлэгүүдэд бий болж, тэдэнд зориулагдсан байдаг. Улмаар улс төрийн шинжилгээний уламжлалт арга зүйн дийлэнх нь хөгжиж буй орнуудын улс төрийн бодит нөхцөл байдал, нийгэм-эдийн засагтай оновчтой холбогддоггүй. Тухайлбал, хөгжиж буй орнуудын ихэнх шийдвэр нь албан бус улс төрийн үйл явцуудаар дамжин гардаг. Албан бус улс төрийн үйл ажиллагааны хэрэгцээ их байгаа нь тоглоомын дүрмүүдийн хүлээн зөвшөөрөгдөж буй эсэхийн үзүүлэлт болдог. Тиймээс хөгжлийн улс төрийн шинжилгээний арга зүйн хүрээ нь эрх мэдлийн албан болон албан бус эх сурвалжууд, хэлбэр, илэрхийлэлд мэдрэг, албан болон албан бус институцийн харилцан үйлчлэлүүдийг нэгтгэсэн, улс төрийн хоёр түвшнийг (тоглоомын дүрэм ба дүрмийн дагуух тоглолт) тайлбарлаж чадахуйц байхыг шаарддаг. Уг шаардлагад нийцүүлэн арга зүйн асуудалд хандах, нарийвчлан хөгжүүлэх боломжтой юм.

Abstract

This paper advances a view of politics which goes well beyond its conventional identification with a set of highly differentiated and largely formal activities, institutions and sites of government and the state. The approach adopted here stresses that politics is an essential and unavoidable process (or set of processes) in all human collectivities, formal and informal, public and private, concerned with decisions about the use, production and distribution of resources. This understanding of politics encourages to explore the interaction of both formal and informal institutions as well as formal and informal sources and forms of power, a situation which is much more typical of many developing countries. By widening focus in this way, and by recognizing the centrality of politics in all collective human activity, we are able to make more nuanced analyses of political processes not only at national levels but also at sub-national and local levels of the polity, across sectors such as education, agriculture or health, and in organizations such as firms, factories and colleges, where issues to do with the use and distribution of resources are always central. The first section starts by defining politics as two distinct but related levels: the rules of the political 'game' on the one hand, and the 'games' which occur within those rules. It concludes by arguing that because the politics of development is a special – and complicated - case of politics in general, it needs a framework of analysis which can help to identify the factors and forces which promote or hinder development and which enables us to trace the dynamics of the process involved.

Ашигласан материал

- Bräutigam, D. (1996) 'Institutions, Economic Reform, and Democratic Consolidation in Mauritius', *Comparative Politics*, 30(1), pp 45-62.
- Callinicos, A. (2004) 'Marxism and Politics' in Adrian Leftwich (ed) *What is Politics?* (Cambridge, Polity) pp 53-66.
- Crick, Bernard (2004) 'Politics as a form of Rule' in Adrian Leftwich (ed) *What is Politics? The Activity and Its Study* (Cambridge, Polity Press) pp.67-85.
- [David Hulme](#), [Antonio Savoia](#) and [Kunal Sen](#). 2014. "Governance as a global development goal? Setting, measuring and monitoring the Post-2015 Development Agenda". ESID Working Paper No. 32
- Gay, Peter (1962) *The Dilemma of Democratic Socialism* (London, Collier Macmillan).
- Hall, P. and Soskice, D. (2001) *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (Oxford University Press).
- Hickey, S. (2013). *Thinking about the politics of inclusive development: Towards a relational approach*.
- Hickey, S., Bukenya, B., & Sen, K. (2014). *The politics of inclusive development: Interrogating the evidence* (p. 416). Oxford University Press.
- Hulme, D.; Savoia, A.; Sen, K. *Governance as a global development goal? Setting, measuring and monitoring the Post-2015 Development Agenda*. Effective States and Inclusive Development Research Centre (ESID), University of Manchester, Manchester, UK (2014) 31 pp. [ESID Working Paper No. 32]

- Jütting, J., Corsi, E., Kauffmann, C., McDonnell, I., Osterrieder, H., Pinaud, N., & Wegner, L. (2005). What makes decentralisation in developing countries pro-poor?. *The European Journal of Development Research*, 17(4), 626-648.
- Joel S. Migdal., (2001) *State in society : studying how states and societies transform and constitute one another*, Location: Cambridge University Press
- [John Williamson](https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform), 2012. What Washington Means by Policy Reform. <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>
- Khan, Mushtaq (2005) 'Review of DFID's Governance Target Strategy Paper' (London, DFID) mimeo.
- Leftwich, A. (2006). Drivers of change: refining the analytical framework. *York: Department of Politics, University of York*.
- Linz, J.J. and Stepan, A. (1996) 'Toward Consolidated Democracies', *Journal of Democracy*, 7(2), pp 14-33.
- Miliband, Ralph (1977) *Marxism and Politics* (Oxford, Oxford University Press). Moore, Jr., Barrington (1966) *The Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston, Beacon Press).
- Tim Kelsall, (2020). What is political settlements analysis? Available at: <https://www.effective-states.org/what-is-political-settlements-analysis/>
- Weale, Albert (2004) 'Politics as Collective Choice', in Adrian Leftwich (ed) *What is Politics? The Activity and Its Study* (Cambridge, Polity Press) pp 86- 99. 1979-1999 (Cambridge, Cambridge University Press).