

**ХАРЬЦУУЛСАН УЛС ТӨР, ЭМПИРИК СУДАЛГАА****УЛС ТӨРИЙН ТОГТОЛЦООНЫ ТУЛГАМДСАН АСУУДЛУУД: СОНГОГЧДЫН САНАА БОДОЛ****С.МӨНХБАТ***Доктор, профессор, МУИС, ШУС, Нийгмийн Ухааны Салбар,**Улс төр судлалын тэнхимийн эрхлэгч***Д.ГАЛСАНДОНДОГ***Улс төр судлалын тэнхимийн докторант*

**Abstract:** The political system is the major subject of a political science. Political system, the set of formal legal institutions that constitute a “government” or a “state.” This is the definition adopted by many studies of the legal or constitutional arrangements of advanced political orders. More broadly defined, however, the term comprehends actual as well as prescribed forms of political behaviour, not only the legal organization of the state but also the reality of how the state functions. Still more broadly defined, the political system is seen as a set of “processes of interaction” or as a subsystem of the social system interacting with other nonpolitical subsystems, such as the economic system. This points to the importance of informal sociopolitical processes and emphasizes the study of political development.

This article has the following priority issues.

- Some core issues about political system
- Core issues of Mongolian political system
- Public opinion and political system
- A political consensus is the best mechanism to resolve the problems.

\*\*\*

**НЭГ. УЛС ТӨРИЙН ТОГТОЛЦООНЫ ТУХАЙ ЗАРИМ ТАЙЛБАР, ДҮГНЭЛТ**

Улс төрийн тогтолцооны асуудал нь улс төрийн шинжлэх ухааны нэг судлагдахуун болохын хувьд эрдэмтэн, судлаачдын анхаарлыг татсаар ирсэн. Судлаачид улс төрийн тогтолцооны талаар ерөнхийлөн нэгдсэн нэг тодорхойлолтыг хараахан өгөөгүй байна. Харин өөр өөрсдийн байр суурь, судалгааны чиглэл, онол, арга зүйгээс хамааран харилцан ялгаатай байдлаар тодорхойлох оролдлого нэлээдгүй байдаг. Судлаачдын дундах энэхүү байр суурийг авч үзэхэд хоёр үндсэн хандлага зонхилж байна. Үүнд,

1. Улс төрийн тогтолцоо, улс төрийн системийг адилгаж үзэх хандлага. (Г.Алмонд, Дж.Пауэлль, Р.Далтон, К.Стром, Д.Истон, М.Сланн, Ц.Ганболд, С.Базарпүрэв, Д.Болд-Эрдэнэ, Ю.Атар г.м)
2. Улс төрийн тогтолцоо, улс төрийн систем хоёр ялгаатай гэж үзэх хандлага. (А.Гидденс, Ч.Өлзийсайхан, Г.Цэнд-Аюуш, Г. Банзрагч)

Улс төрийн тогтолцоо нь улс төрийн системтэй бүтэц хийгээд үүргийн хувьд ижил юм. Тийм учраас улс төрийн тогтолцоо, системийг нэг утгаар ойлгох нь зүйтэй гэж үздэг судлаачид дараах үндэслэлийг дэвшүүлдэг. Тухайлбал, Г.Алмонд, Дж.Пауэлль нар “Улс төрийн систем бол нийтийн засаглалын шинжтэй шийдвэр гаргахад үйл ажиллагаа нь чиглэгддэг нийгмийн системүүдийн нэг онцлог хэв маяг юм”<sup>161</sup> гэсэн бол улс төрийн системийн онолын нэрт төлөөлөгч Д.Истон “улс төрийн тогтолцоо бол төр иргэний харилцаа холбоо, улс эрх мэдлийг зохион байгуулж буй улс төрийн байгууллага, түүний үйл ажиллагаанд тулгуурласан хэм хэмжээ, үзэл санааны харилцан үйлчлэлийн нийлбэр цогц”<sup>162</sup> гэж тус тус тодорхойлсон байна. Гэхдээ Г.Алмонд улс төрийн системийг улс төрийн бүтэц талаас нь илүү гаргахыг эрмэлзсэн нь онол арга зүйн их ач холбогдолтой болсон юм. Тэрээр Д.Истоны нэгэн адил системийн оролт, гаралтаар дамжуулан өөрөө өөрийгөө зохицуулж хөгжүүлж байдаг институциональ хийгээд функциональ шинжүүд дээр зохицуулалтын, коммуникатив, улс төр үзэл суртлын гэсэн дэд системүүдийн харилцан үйлчлэлийн шинж байдал нь улс төрийн системийг тодорхойлно гэсэн дүгнэлтийг хийжээ. Манай судлаач доктор Д.Болд-Эрдэнэ “Зарим судлаачид улс төрийн тогтолцоо, системийг агуулгын багтаамжийн хувьд ялгаатай, хоёр өөр ойлголт гэж үздэг. Гэтэл тогтолцоо хэмээх нь систем гэдгийн монголчилсон хувилбар юм. Учир иймд

<sup>161</sup> Г.Алмонд, Дж.Пауэлль, К.Стром. Харьцуулсан улс төр: Онолын хүрээ. Орчуулсан. Ё.Довчин. 22 дахь тал. УБ., 2006

<sup>162</sup> Ч.Өлзийсайхан. Улс төрийн систем, улс төрийн тогтолцоо, төрийн тогтолцоо гэсэн ойлголтуудын тухайд. Политологи сэтгүүл. №297 (50). УБ., 2009. 63 дахь тал.

“систем”, “тогтолцоо” гэдэг ойлголтыг аль алиныг нь нэг утгаар ойлговол зохино”<sup>163</sup> гэсэн дүгнэлтийг бас хийсэн байна.

Харин улс төрийн тогтолцоо, улс төрийн систем хоёр өөр хоорондоо ялгаатай гэж нөгөө хэсэг судлаачид үзэж байна. Тухайлбал Лондонгийн эдийн засгийн сургуулийн профессор, нэрт социологич А.Гидденс Улс төрийн тогтолцоо бол зөвхөн засгийг тойрон хүрээлсэн улс төрийн үйл ажиллагааны төрөл гэж үзэж тайлбарласан. Тэрээр “Засгийн газар гэсэн нэр томъёог улс төрийн аппаратад буй албаны хүмүүсээс тогтоол, улс төрийн шийдвэр тогтмол гаргах явдлыг тэмдэглэж хэрэглэнэ. Засгийн газрын тухай ярихдаа бид удирдлагын үйл явцыг өөрийг нь болон шууд засгийн газрыг, өөрөөр хэлбэл захиргааны үйлдлийнхээ төлөө хариуцлага үүрдэг түшмэдийн аппаратыг ойлгоно. Харин улс төрийн хүрээ буюу систем нь төрийн яг одоо байгаа институцийн хүрээнээс ихээхэн хэтэрч болно”<sup>164</sup> хэмээн бичсэн байна. Үүнээс үзэхэд улс төрийн тогтолцоо гэдгийг төрийн байгууллагын хүрээнд, харин улс төрийн систем гэдгийг улс төрийн амьдралын өргөн хүрээнд авч үзэж судлах саналыг дэвшүүлжээ. Доктор, дэд профессор Ч.Өлзийсайхан “Улс төрийн тогтолцоотой харьцуулахад улс төрийн систем нь илүү өргөн ойлголт юм гээд улс төрийн систем, улс төрийн тогтолцоо нь нэг улсын хэмжээнд өөр өөрийн онцлог бүтэцтэйгээр, төр иргэний хоорондын харилцаа нь өөр өөрийн онцлог зохицуулалтын хэм хэмжээтэйгээр төлөвшин тогтсоныг харуулна. Тодруулж хэлбэл ардчилсан улс төрийн системтэй олон орон өөр өөрийн улс төрийн онцлог бүхий тогтолцоотой байна. Энэ нь төрийн тогтолцоо улс орнуудад өөр өөрөөр хэлбэршин тогтдогт үндэслэнэ”<sup>165</sup> гэсэн дүгнэлт хийсэн байна.

Энэ мэтчилэн улс төрийн тогтолцоог нэг мөр ойлгох, тайлбарлах асуудалд судлаачид нэгдсэн байр сууринд хараахан хүрээгүй байгаа юм. Хүрэхэд их төвөгтэй асуудал юм. Учир юунд хэмээвээс улс төрийн тогтолцоо, улс төрийн системийн харилцан хамаарал нь чиг үүргийн хувьд зарим тохиолдолд давхцаж байдаг оршино. Улс төрийн системийн төлөвшилтөд улс төрийн тогтолцооны эрэмбэ, зохион байгуулалтын хэлбэр зэрэг нь шууд нөлөө үзүүлнэ. Улс төрийн системийн төлөвшилт нь эргээд улс төрийн тогтолцоог боловсронгуй болон хөгжихөд суурь нөхцөл болдог. Иймд энэхүү хоёр ойлголтыг тусд нь бие биенээс нь ялган салгаж ойлгоход нэг талдаа төвөгтэй, салгаж ойлголоо гэхэд тэдгээрийн тус бүрийн мөн чанар, онцлогийг бүрэн дүүрэн гаргах боломжгүй юм. Ийм л харилцан хамаарал бүхий ойлголтууд.

Тийм учраас судлаачдын дээрх тайлбарлал, үндэслэлийн зэрэгцээ улс төрийн шинжлэх ухааны нэвтэрхий тольд хэрхэн тайлбарласныг авч үзэх нь онол, арга зүйн чухал ач холбогдолтой. Орос хэлнээ хэвлэгдсэн улс төрийн нэвтэрхий толь бичиг (Политическая энциклопедия.М.,1999)-т “Улс төрийн тогтолцоо нь тухайн улсын түүхийн явцад бүрэлдэн бий болсон засаглалын хэлбэрийн үйлчлэлийн үр дүнд улс төрийн системийн бүтэц, зохион байгуулалтын шинжийг илэрхийлж бий болдог, засаглагч, эрх баригчдын улс төрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх хэрэгсэл болсон систем бүхий тогтолцоо юм”<sup>166</sup> гэжээ. Үүнээс үзэхэд улс төрийн тогтолцоо бол тухайн улс орны улс төрийн зохион байгуулалтын үндсэн хэлбэр, түүнийг хэрэгжүүлэх явцад тогтож бүрэлддэг формац юм.

Улс төрийн тогтолцоо бол тухайн улсын хөгжлийн явцад бүрэлдэн тогтсон улс төрийн зохион байгуулалтын хэлбэр, дүрс юм гэж дээр нэгэнт тодорхойлсон билээ. Өөрөөр хэлбэл улс төрийн харилцаанд оролцож буй субъектүүдийн (төр, улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллагууд, бие хүн, хууль эрх зүй, улс төрийн уламжлал) хооронд хэвшин тогтсон харилцаа, зохион байгуулалтын хэлбэршсэн бүтэц юм. Тиймээс учраас улс төрийн тогтолцоо нь төрийн тогтолцооноос илүү өргөн хүрээг хамардаг ойлголт. Харин төрийн тогтолцоо бол төрийн эрх мэдлийг хуваарилан тэнцэржүүлж буй хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн салаа мөчрүүдийн хоорондын харилцан хяналт, тэнцэл бүхий харилцаагаар илэрхийлэгддэг ойлголт юм.

Хэдий тийм ч улс төрийн тогтолцоо, төрийн тогтолцоо нь өөр хоорондоо огт хамааралгүй зүйл биш. Харин ч хоорондоо маш нарийн сэжмээр холбогдож чиг үүргийн давхцлыг үүсгэсэн олон талт харилцааны шинж байдалд оршдог бөгөөд ингэхдээ төрийн тогтолцооны шинж, харилцаа улс төрийн тогтолцоонд тэргүүлэх байр суурь эзэлж байдаг билээ. Тиймээс төрийн тогтолцооны аливаа шинэтгэл улс төрийн тогтолцооны мөн чанар, агуулгыг өөрчлөхөд онцгой үүрэгтэй. Ингээд улс төрийн шинжлэх ухаанд түгээмэл хэрэглэгддэг институциональ хийгээд функциональ хандлагаар Монголын улс төрийн тогтолцооны мөн чанар, тулгамдаж буй асуудлуудыг тодруулахыг оролдоё.

## ХОЁР. МОНГОЛЫН УЛС ТӨРИЙН ТОГТОЛЦООНЫ ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

1990 онд бид нийгмийн бүх хүрээг хамарсан өөрчлөлт, шинэчлэлийг нэгэн зэрэг хийсэн. Энэхүү өөрчлөлтийн тэргүүлэх чиглэл нь улс төрийн тогтолцооны шинэчлэл байсан гэдэгтэй хэн ч маргахгүй биз ээ. 1990 онд Монголд олон намын систем бүрэлдэн бий болж, ард түмэн ардчилсан чөлөөт сонгуулиар төрөө байгуулах эрхийг олж авсанаар энэ үйл явц эхэлсэн. 1992 онд батлагдсан Үндсэн хууль үүнийг улам баталгаажуулсан юм. Монгол улсын гавьяат хуульч Б.Чимид “Шинэ үндсэн хууль нь Монгол улсын оршин хөгжихүйн шинэ эриний тулгуур үндсийг бататгасан, мөн чанарын хувьд өмнөхөөс эрс өөр, ардчилсан хэв маягийн баримт бичиг мөн....төр нийгмийн байгууллын өнөө, ирээдүйн үндэс тулгуурыг бэхжүүлсэн утгаар

<sup>163</sup> Д.Болд-Эрдэнэ. Улс төрийн системийн онолын үзэл баримтлал. Философи, эрх зүйн судлал сэтгүүл. XXV боть. 137 дахь тал.

<sup>164</sup> А.Гидденс. Социологи. Орчуулгын редактор Д.Ганхуяг. УБ., 2006. 246 дахь тал

<sup>165</sup> Ч.Өлзийсайхан. Улс төрийн систем, улс төрийн тогтолцоо, төрийн тогтолцоо гэсэн ойлголтуудын тухайд. МУИС. Политологи сэтгүүл. №297 (50). УБ., 2009. 65 дахь тал

<sup>166</sup> Политическая энциклопедия. Ред. Г.Ю.Семигин. Москва., 1999. Стр. 217

нь үндсэн хуулийн үр өгөөжийг өгүүлэвч баршгүй билээ”<sup>167</sup> хэмээн шинэ үндсэн хуулийн ач холбогдолыг үнэлсэн байдаг. Тиймээс ч бид үндсэн хуулиараа улс төрийн тогтолцооны ардчилсан хэв загварыг бий болгож дэлхий дахины ардчилсан хөгжлийн жишиг хандлага руу тэмүүлж байгаа билээ. Ийнхүү үндсэн хуулиар тогтсон улс төр, төрийн тогтолцооны шинэ хэлбэрийг хөгжүүлэх амаргүй сорилтуудыг даван туулах явц өнөө хэр үргэлжилж байна. Онож алдахын аль алиныг хослуулж ирлээ.

Үндсэн хуулийг хэрэгжүүлэх явцад өнөөгийн улс төр хийгээд төрийн тогтолцооны механизмд зарим согог илэрч, энэ нь цаашид төрийн үйл ажиллагааг гажуудуулах хэмжээнд хүргэж буй тухай, түүнийг засаж залруулах зайлшгүй шаардлага байгаа талаар эрдэмтэн судлаачид судлан дүгнэж, улс төрчид, улс төрийн намууд ярьж бичих болсноор нэлээдгүй хугацаа өнгөрч байна. Энэ хандлага нийгэм, улс төрийн сэтгэлгээ, ухамсарт улам бүр хүлээн зөвшөөрөгдөх шинжтэй боллоо. Үнэхээр манай улс төрийн тогтолцоо гажуудчихаад асуудал үүсээд байна уу? эсвэл түүнийг зориудаад “гажуудсан” болгож хандаад байна уу? Тийм зорилго аль нэг улс төрийн хүчин, нийгмийн тодорхой бүлэгт байна уу? Эсвэл үгүй юу? гэдэгт хариулт өгөх ёстой. Мэдээж үүнийг нэг илтгэлээр бүрэн дүүрэн гаргаж, шийдэх арга замуудыг тодорхойлох боломж хомс юм. Тийм учраас судлаачийн хувьд энэ асуудалд анхаарлаа хандуулж Та бүхэнтэй санал бодлоо солилцохоор энэхүү илтгэлийг бэлдлээ.

Институциональ талаасаа авч үзвэл бид улс төрийн тогтолцооны ардчилсан хэв шинж (хэлбэр)-ийг бүрдүүлэх үйл явц үндсэн хуулийн эрх зүйн системийн хүрээнд чамгүй сайн явагдсан гэж үзэх үндэс бий. Өөрөөр хэлбэл улс төрийн ардчилсан тогтолцооны “бодит байдал” харагдах талаасаа нийгэм-улс төрийн амьдралын тодорхой хэв маяг болсон гэсэн үг. Үүнийг тодорхойлвол,

- Төрийн ардчилсан байгуулал (иргэд төрөө байгуулах эрхтэй болсон, төрийн эрх мэдэл хуваарилах онол хэрэгжих хөрс бүрдсэн)
- Олон намын систем
- Сонгуульт ардчилал
- Иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх, оролцоогоо хангах бүх эрх
- Өмчийн олон хэлбэр бүхий чөлөөт эдийн засгийн тогтолцоо
- Олон ургаль үзэл, санал бодол, хэвлэлийн эрх, эрх чөлөө
- Хүний эрхийг хангах, хамгаалах эрх зүйн орчин бүрдсэн гэх мэт. Тогтолцоо талаасаа энэ бүгд бидний амьдралд бодитой бий болжээ. Харин бодитой байгаа тогтолцоогоо цаашид бэхжүүлэх, боловсронгуй болгоход бид юу хийж байна вэ? Юу хийж чадах вэ? гэдэг л хамгийн их анхаарал татсан асуудал юм. Чухамхүү үүн дээр л цаашид анхаарах учиртай. Ардчилал хүний сайнд найдахаасаа илүү тогтолцооны давуу талд тулгуурлан хөгждөг. Тийм учраас юуны урьд тогтолцоогоо, тэр дундаа улс төрийн тогтолцоогоо зөв бүрдүүлж бэхжүүлэх нь нийгмийн тулгамдсан асуудлыг шийдэж хөгжилд хөтлөх хөтөч болно. Ардчиллын бэхжилт, чанарыг судалж буй олон улсын хүрээлэн, төвүүдийн хийж буй судалгаанаас харахад ардчиллын бэхжилтэд эерэг болон сөргөөр нөлөө үзүүлж буй чухал хүчин зүйлсийн нэгэнд улс төрийн тогтолцоог оруулсан байна. Улс төрийн тогтолцооны төлөвшил сул, бэхжээгүй улс оронд ардчилал хөгжих боломжгүй, харин зөв бүрэлдэж, хэвшсэн орнуудад ардчилал бэхжин чанаржих зүй тогтолтойг судлаачид нотолсон<sup>168</sup> байна.

Ази дахь ардчиллын шилжилт, бэхжилт, чанарыг судлан дүгнэсэн Азийн барометр судалгааны эмхэтгэлд судлаач Роуз, Линц нар аливаа орны (тухайлан судалгаанд хамрагдсан 7 орон буй. Тэдгээрийн нэг нь Монгол) улс төрийн тогтолцоог компьютерийн техник хангамж, программ хангамжтай зүйрлэсэн. Компьютер техник хангамж, программ хангамжийн бүрдэл бий болсон нөхцөлд ажилладаг. Тэрээр улс төрийн тогтолцоог компьютерийн техник хангамжтай, улс төрийн сайн бодлого, хөтөлбөр, хууль дүрмийг программ хангамжтай зүйрлүүлж жишсэн. Монголын хувьд компьютерээр бол техник хангамж буюу улс төрийн тогтолцоо нь тодорхой түвшинд бүрдэж бий болжээ. Харин тэрхүү тогтолцоог ажиллуулж, хөгжүүлдэг бодлого буюу компьютерээр бол программ хангамж нь маш сул байна гэсэн үнэлгээг<sup>169</sup> өгсөн байна. Өөрөөр хэлбэл манай улс төрийн тогтолцооны институциональ шинж нь бүрэлдэж чадсан хэдий ч түүнийг функциональ чиг үүрэгтэй нь оновчтой уялдуулах ажлууд сайн хийгдээгүй гэсэн дүгнэлтийг хийсэн байна. Бидний хувьд ч ийм дүгнэлттэй санал нэг байгаа юм.

Өнөөдөр Монголын улс төрийн тогтолцооны функциональ шинж алдагдсаны сөрөг үр дагавар олон шинж хандлагаар илрэх болсон бөгөөд үүнд дараах объектив болон субъектив хүчин зүйлүүд нөлөөлсөн гэж үзэж байна.

<sup>167</sup> Б.Чимид. “Ардчилсан Үндсэн хууль бол Монголын ард түмний бүтээл мөн” сэдэвт илтгэл. Үндсэн хуулийн 20 жилийн ойд зориулсан эрдэм шинжилгээний хуралд тавьсан илтгэл. УБ., 2012.01.10

<sup>168</sup> Азийн барометр судалгааны эмхэтгэл. Редактор Д.Ганбат. УБ., 2008, Монголын ардчиллын төлөвшил. Редактор Г.Чулуунбаатар. ШУА.ФСЭХ. УБ., 2010, Д.Лүндэжжанцан. Эрх мэдэл ба ардчилал. УБ., 2015, А.Лийпхарт. Ардчиллын хэв загвар. Гучин зургаан орны төр засгийн хэлбэр ба илрэл. УБ., 2007, О.Машбат. Үндсэн хууль: улс төр-эрх зүй, хянал-тэнцэл. УБ., 2015, Ж.С.Фишкин. Хүмүүс үзэл бодлоо илэрхийлэхүй: Зөвлөлдөх ардчилал ба олон нийтийн зөвлөгөөн. Орчуулсан Г.Зандашатар. УБ., 2015, Marc Landy, Sidney M. Milkis. American Government: Balancing democracy and Rights. Cambridge press., 2010

<sup>169</sup> Азийн барометр судалгааны эмхэтгэл. Редактор Д.Ганбат. УБ., 2008. 249 дэх тал

Объектив талаасаа,

- ардчилсан улс төрийн тогтолцооны уламжлал бага байсан (монголын уламжлал, онцлогоос урган гарсан шинэ мэдлэг, онол бүтээж ардчиллын нийтлэг үнэт зүйлтэй уялдуулах замаар бүрэлдүүлэх, одоо ч шаардлага их бий.)
- нийгмийн бүх хүрээг хамарсан шилжилтийг нэгэн зэрэг хийсэн нь олон хүндрэл бэрхшээлүүдийг бодит амьдралд бий болгосон
- чөлөөт зах зээл нь материаллаг байдлыг хэт шүтэх үзэл, хандлага руу хөтөлсөн
- гадаад орчны (хоёр хөрш) нөлөө зэрэг байгаа бол

Субъектив талаасаа,

- бүх зүйлийг шинээр эхлэх, шинэ мэдлэг олж авах, суралцах шаардлага тулгарсан
- нийгмийн сэтгэлгээг хэт задалж нийтээрээ хөгжлийг баримжаалах концепцгүй болсон
- улс төрийн намуудын бодлого, үзэл суртлын саармагжилт явагдсан
- хувийн ашиг сонирхол улс төрийг хөтлөх хандлагатай болсон
- хуулиас хэтийдсэн улс төржилт асуудлыг шийдэх арга механизм болж хувирсан зэргийг дурьдаж болно.

Аливаа тогтолцоо, систем тодорхой зорилгыг хэрэгжүүлэхэд чиглэж бий болдог. 1990 онд өнөөгийн улс төрийн тогтолцооны үндсийг тавихдаа улс төрийн тогтолцооны төвлөрсөн илэрхийлэл болсон төрийн тогтолцооны эрх мэдэл хуваарилалтын зарчмыг алдагдуулсан нь өнөөдөр бүх асуудлын гол зангилаа болж байна. Эрх мэдэл хуваарилах сонгодог зарчмаар хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх гэсэн төрийн гурван салаа мөчрийн эрх мэдэл нь энэ тэнцүү, харилцан бие биеэсээ урган гарсан цогц байхын зэрэгцээ хоорондоо хянал-тэнцэлтэйгээр тус тусынхаа чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг<sup>170</sup>. Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах онолыг үндэслэгчид үзэхдээ төрийн эрх мэдлүүд зөвхөн үйл ажиллагаа ч биш тэдгээр нь бүр анхнаасаа үүсэж бий болох, бүрэлдэн тогтох үеэсээ л бие даасан байдалтай байх ёстой гэсэн зарчмыг тунхагласан байдаг. Өөрөөр хэлбэл төрд буй “нэг цул” эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх чиг үүрэгт хуваарилж тус бүрийнх нь хараат бус бие даасан, харилцан нэг нэгийгээ нөхцөлдүүлж, хянал тэнцэлтэй байх суурь зарчмуудыг л үндсэн хуулиар баталгаажуулсан байх учиртай билээ. Гэтэл манайд энэ зарчмыг гажуудуулсан нь даамжирсаар төрийн механизмыг гацаах хэмжээнд хүргээд байгаа билээ. Төрийн механизмын гацаа, түүнээс үүдсэн тогтолцооны гажуудал нь улс төрийн тогтолцоондоо шууд нөлөө үзүүлж системийг бүхэлд нь хямрахад хүргэж байгаа юм. Үүний нэг илрэл нь хууль тогтоох чиг үүрэг өөрт байгаа давуу эрх мэдлээ ашиглан гүйцэтгэх эрх мэдлийг эрхшээлдээ оруулах байдал сүүлийн жилүүдэд ажиглагдах болсон. Энэ талаар судлаач О.Машбат “Эрх мэдлийг хуваарилсан байх гол үндэс бол эрх мэдлийн хооронд хянал-тэнцлийн баттай хөшүүрэг байх явдал юм. Ийм хөшүүрэг байхгүй бол парламент улс төрийн давуу байдлаа ашиглан засгийн газрыг эрхшээлдээ оруулах боломжтой”<sup>171</sup> гэж дүгнэсэн байна.

Ийнхүү төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим Монголд алдагдсан шалтгаан нь Үндсэн хуульд бус харин улс төрчид, шийдвэр гаргагчдын буруутай үйл ажиллагаа, бодлогод бий хэмээн үзэх судлаачид байна. “Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоёр бараг нийлсэн. Шалтгаан нь улс төрчид санаачилгаараа үндсэн хуулийг өөрчилж, нам, төр хоёр хутгалдсан”<sup>172</sup> гэж профессор Б.Чимид үзсэн бол доктор Н.Лүндэндорж “өдгөө монгол улсад төрийн эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэлд хуваарилан хэрэгжүүлэх бус, харин төрийн эрх барих дээд байгууллага төрийн дээд эрхээ дангаараа эдэлж байна. Тэр байгууллага үндсэн уугуул чиг үүргээ (төлөөлөх, хууль тогтоох) бараг хэрэгжүүлэхгүй нөгөө дээд эрхээ л хэрэгжүүлж байна”<sup>173</sup> гэж тус тус дүгнэжээ.

Төрийн тогтолцооны функциональ чиг үүрэгт гарч буй энэхүү гажуудал нь парламентад суудалтай улс төрийн намын “тоглоомын дүрэм”-ийг өөрчилж, үндсэн хууль болон бусад хуулиас давсан улс төржилтийг гааруулж улс төрийн тогтолцоогоо эвдэх, хямруулах зам руу хөтөлж байна. Гавьяат хуульч Б.Чимид энэ тухай “Монголчууд ардчиллыг сонгосон нь буруу биш, харин түүний уг чанар болсон ардчилсан улс төрийн тогтолцоог зөв төлөвшүүлж, механизмыг зөв ашиглаж чадахгүй, жишээлбэл намууд шиг гуйвуулж, далимдуулагчид ардчилсан ёсыг хувьдаа шунхайран ашиглаад байгааг ойлгох хэрэгтэй. Бид сахилгатай зохион байгуулалт, зохион байгуулалттай ардчиллыг л дэмжинэ”<sup>174</sup> гэсэн нь бид бурууг тогтолцоонд өгөхөөс өмнө өөрсдийн үйл ажиллагаанаас олж засаж залруулах ёстойг анхааруулсан хэрэг юм.

Нэгэнт бодит байдал иймийн учир УИХ, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар болон парламентад суудалтай болон суудалгүй намуудын хүрээнд зөвшилцлийн механизмыг бий болгох замаар үүссэн гажуудлыг засаж залруулах гарцыг хамтаараа эрэлхийлэх явдал юу юунаас чухал байна.

<sup>170</sup> Ш.Монтескье. Хуулийн амин сүнс. Орчуулсан Т.Төмөрхүлэг. УБ., 2008. I дэвтэр II, III бүлэг

<sup>171</sup> О.Машбат. Үндсэн хууль: улс төр-эрх зүй, хянал-тэнцэл. УБ., 2015. 36 дахь тал

<sup>172</sup> Б.Чимид. Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр. УБ., 2006. 75 дахь тал

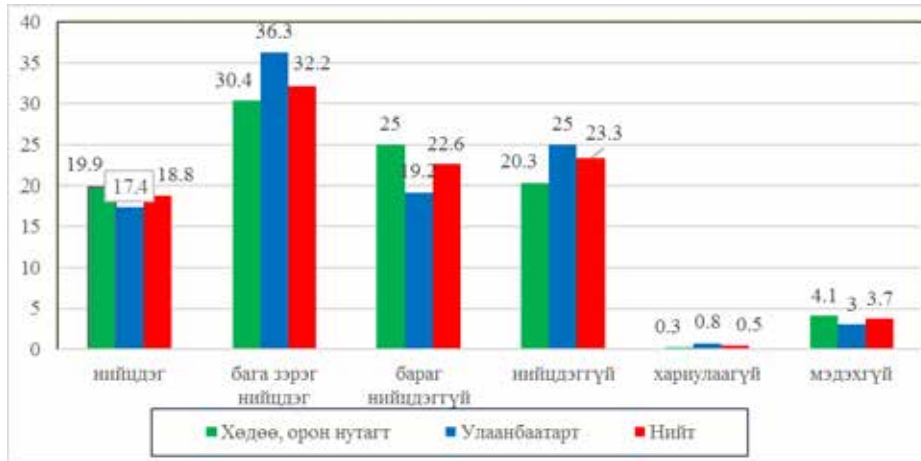
<sup>173</sup> Н.Лүндэндорж. Олигархийн дарангуйллаас ардчилалд хүрэх зам. Эрх зүй сэтгүүл. № 2-3. МУИС.УБ., 2007. 25 дахь тал

<sup>174</sup> Б.Чимид. Ардчилсан үндсэн хууль бол Монголын ард түмний бүтээл мөн. Үндсэн хуулийн 20 жилийн ойд зориулсан эрдэм шинжилгээний хуралд тавьсан илтгэл. УБ., 2012.01.10.

**ГУРАВ. УЛС ТӨРИЙН ТОГТОЛЦООГ ҮНЭЛЭХ СОНГОГЧДЫН САНАА БОДОЛ**

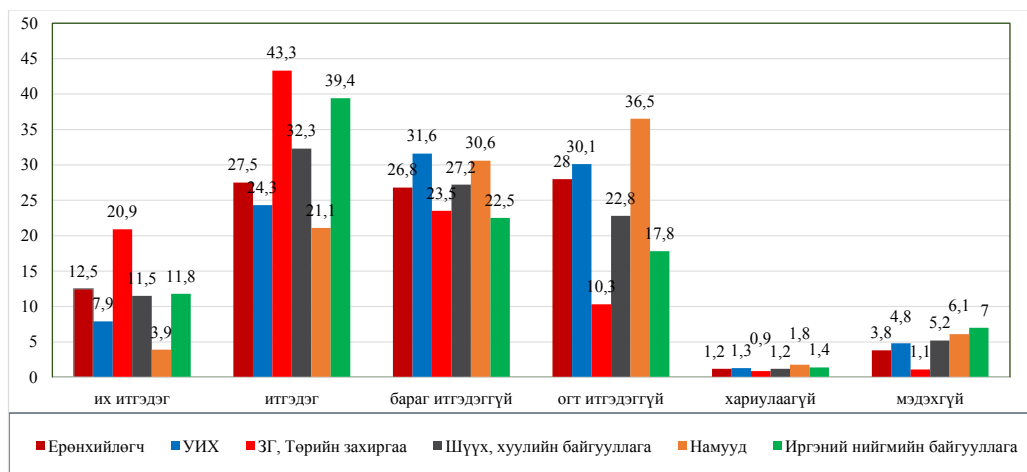
Дээр дурьдсанчлан улс төрийн тогтолцоонд шийдвэрлэх асуудал олон байгаа гэдгийг судлаачид, шийдвэр гаргагчид хүлээн зөвшөөрч ярьж, бичиж байгаа билээ. Үүний зэрэгцээ иргэд сонгогчдын улс төрийн тогтолцоогоо хэрхэн үнэлж буй нь анхаарал татах асуудал мөн. Тиймээс бид олон нийтийн санал бодлын судалгаанд үндэслэж тэдний үнэлэмж, хандлагыг тодруулах боломжтой. Сонгуулиас сонгуулийн хооронд улс төрийн институциуд (төр, нам, иргэний нийгмийн байгууллагууд)-д итгэх иргэдийн итгэл улам суларсаар байгаа дүр зураг олон удаагийн давтамжит судалгаанаас харагдаж байгаа нь сонгогчид оршин буй улс төрийн тогтолцоогоо төдийлөн итгэл муутай хандаж ирсний нотолгоо юм. Үүнийг зарим судалгааны дүнгээр харуулья.

*Манай өнөөгийн улс төрийн тогтолцоо Таны сэтгэлд хэр нийцдэг вэ?*<sup>175</sup>



Судалгааны дээрх дүнгээс харахад улс төрийн тогтолцооны өнөөгийн төлөвшлийг сэтгэлд нийцдэг гэж судалгаанд оролцогсодын 18.8% нь үзсэн бол, 32.2% нь бага зэрэг нийцдэг, 22.6% нь бараг нийцдэггүй, 23.3% нь нийцдэггүй гэж хариулж санал бодлоо илэрхийлсэн байна. өөрөөр хэлбэл судалгаанд оролцогсодын 45.9% нь нийцдэггүй гэдэгтэй бүрэн итгэлтэй байна. Үүн дээр бага зэрэг нийцдэг гэж хариулсан респондентыг оролцуулан тооцвол 70 гаран хувь нь өнөөгийн улс төрийн тогтолцоонд сэтгэл дундуур явдагаа илэрхийлсэн байна. Иргэд улс төрийн тогтолцоогоо яагаад ингэж доогуур үнэлж байна вэ? Учир юунд байна? гэх зэргээр цааш задалж ойлгохын тулд улс төрийн тогтолцоог бүрдүүлж буй институциудын бодлого, үйл ажиллагаанд өгч буй үнэлгээг иргэдийн тэдгээр байгууллагуудад хэр итгэж буй байдлаар тодруулж болох юм.

*Улс төрийн тогтолцоог бүрдүүлж буй институциудад итгэх итгэл*<sup>176</sup>



Судалгааны дүнгээс үзэхэд Ерөнхийлөгч, УИХ, улс төрийн намуудад итгэх итгэл сул байна. тухайлбал, Ерөнхийлөгчид итгэх итгэл 40%, харин бараг итгэдэггүй, итгэдэггүй үзүүлэлт 54.8% байгаа бол УИХ-д итгэх итгэл 32.2%, харин бараг итгэдэггүй, итгэдэггүй үзүүлэлт 61.7%, улс төрийн намуудад итгэх итгэл 25% байгаа бол итгэдэггүй үзүүлэлт 67.1% байна. Үүнээс үзвэл иргэд, сонгогчид нийгэм дэх улс төржилтөөс тэрхүү улс төржилтийг “хөөсрүүлж” буй улс төрийн намууд, парламент, улс төрчдийн бодлого үйл ажиллагаанд илүү их шүүмжлэлтэй хандсан байна.

<sup>175</sup> Сант Марал. Улс төрийн барометр. 2015.04 сар

<sup>176</sup> Сант Марал. Улс төрийн барометр. 2015.04 сар

Ийм байдал нь иргэд сонгогчдын улс төрийн иснтитуци, байгууллагуудад итгэх итгэлийг улам сулруулах сөрөг хүчин зүйлсийн нөлөөг нэмэгдүүлж, харин тэдгээрийн оронд бие хүн, тодорхой нэг лидерийн манлайлалыг хүсэмжлэх үйл байдлыг төлөвшүүлэх хандлагыг бий болгож байна. Улс төрийн тогтолцоо сул, төлөвшил муу байгаа улс оронд тодорхой бие хүн, лидерийг хүсэмжилдэг, тэр нь бодит биелэлээ олох үед дарангуйлал руу, авторитари дэглэм рүү гулсан орох тохиолдол цөөнгүй байгаа юм. Монголын сонгогчдын нийгэм, улс төрийн сэтгэл зүйн өнөөгийн хандлага, үйл байдлын төлөв ийм нөхцөл рүү ороход бэлтгэгдэж байгаа юм биш үү гэсэн болгоомжлол байна. Бие даасан хараат бус судалгааны байгууллагууд, их дээд сургуулиудын судалгааны төв, хүрээлэнгүүдээс хийсэн судалгааны дүнгүүдээс харахад ийм байдал ажиглагдаж байгаа юм. Үүнийг МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхимээс жил бүр хийдэг судалгааны дүнгээс харж болно.

*Иргэд улс төрийн тогтолцоогоо ингээж үнэлж байна<sup>177</sup>*



Судалгааны энэхүү дүнгээс харахад сонгогчид Монгол улсад парламентын засаглалаас Ерөнхийлөгчийн засаглалыг илүүд үзсэн байна. 2013 онд парламентын засаглалыг дэмжих хандлага 33%-тай, Ерөнхийлөгчийн засаглалыг дэмжих дэмжлэг 38.3% буюу 5%-ийн зөрүүтэй байсан бол 2014 онд буюу жилийн дараа энэ хандлагын зөрүү даруй 10.4% болж өссөн байна. Парламентын засаглалыг дэмжих дэмжлэг 29.3% болж 5.3%-иар өссөн байгаа бол Ерөнхийлөгчийн засаглалыг дэмжсэн нь 39.7% болж даруй 10.4%-иар өссөн байна. Судалгааны энэхүү үр дүн юуг өгүүлж байна вэ? гэвэл цаашид бид улс өнөөгийн төрийн тогтолцоогоо төлөвшүүлж, бэхжүүлэх зайлшгүй шаардлагатайг нотолж буй хэрэг юм. Цаашид улс төрийн тогтолцоогоо бэхжүүлж, төлөвшүүлэхийн тулд бид юунаас эхлэх ёстой вэ гэдэг асуудал тулгарах нь мэдээж хэрэг. Тэгвэл бид үүнийг эхлүүлэх эхний алхам бол улс төрийн нам, хүчнүүд болон нийгмийн бүх хүрээнд үндэсний зөвшилцөл, ойлголцолыг бий болгож ажиллах явдал мөн.

## **ДӨРӨВ. АСУУДЛЫГ ШИЙДВЭРЛЭХ АРГА МЕХАНИЗМ БОЛ УЛС ТӨРИЙН ЗӨВШИЛЦӨЛ МӨН.**

Нийгэм бол олон ашиг сонирхолын нэгдлээс бүрдэж байдаг. Сонирхлын давхцал байхгүй нөхцөлд төр болон зохион байгуулалттай сонирхлын бүлэг нийтлэг шийдвэрүүдийг гаргаж хэрэгжүүлэх нь улс төрийн зөвшилцөл хийх шаардлагыг зайлшгүй бий болгодог. Зөвшилцөл байхгүй нөхцөлд нэг бол шийдвэр гаргахгүй, эсвэл ямар нэг хэмжээний хүчирхийллийн арга хэрэгслийг хэрэглэх нь зайлшгүй болно. Тиймээс нийгэм улс төрийн амьдралын тогтвортой байдлыг хангахад зөвшилцөл чухал ач холбогдолтой. Монголд улс төрийн тогтолцоог төлөвшүүлэх үүний тулд төрийн тогтолцооны тулгуур асуудлууд (төрийн эрх мэдэл хуваарилах суурь зарчмыг тогтоох)-аа оновчтой шийдвэрлэх, улс төрийн зөвшилцөлийн механизмыг бий болгож, бэхжүүлэх шаардлага улс төрийн амьдралаас урган гарч байгааг дээр өгүүлсэн. Улс төрийн зөвшилцлийг доорх чиглэлүүдээр өрнүүлэх нь чухал ач холбогдолтой. Үүнд,

- Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах замаар төрийн тогтолцоогоо эрх мэдэл хуваарилах онол, зарчмыг дагуу боловсронгуй болгох
- Улс төрийн намын институтжилтийг хангахад үйлчлэх эрх зүйн орчныг бий болгох
- Сонгуулийн системийн оновчтой хувилбар сонгож, төлөвшүүлэх
- Төрийн албаны тогтвортой байдал, улс төрөөс ангид байх үндсийг тогтоох
- Оюу толгой, Таван толгой зэрэг томоохон төслүүдийг урагшлуулах
- Эдийн засгийн хүндрэл, бэрхшээлийг даван туулах зэрэгт эн тэргүүнд анхаарвал зохино.

<sup>177</sup> МУИС. Улс төр судлалын тэнхим. Монголчуудын улс төрийн үзэл бодол, сэтгэлгээнд гарч буй өөрчлөлт сэдэвт судалгаа. 2013, 2014

Яагаад улс төрийн зөвшилцөл чухал вэ? Өнөөдөр нийгмийн бүлгүүд, улс төрийн намууд, тэр атугай төрийн эрх барьж буй болон парламентад суудалтай намуудын хүрээнд, төрийн өндөрлөгүүдийн хооронд үндэсний шинж, агуулгатай аливаа асуудлыг зөвшлийн аргаар, зөвшилцөлийн зарчмаар шийддэг ур ухаан дутагдаж байна. Үндсэн хуулийн өөрчлөлт, намын эрх зүйн шинэтгэл, сонгуулийн реформ, төрийн албаны шинэтгэлийн хийгдэхгүй байгаа нь ингэж дүгнэхээс өөр аргагүйд хүрч байна. Таван толгойн төсөл ч урагш хөдөлсөнгүй. Сонгуулийн хууль, намын хууль, үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн асуудал зэрэгт намууд өөр өөр байр суурьтай байгаа нь үүний илэрхий жишээ юм. Энэ бүх асуудлыг шийдэхэд улс төрийн намуудын эрүүл саруул ойлголцол, зөвшилцөл хамтын ажиллагаа чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Нийгэм, улс төрийн тулгамдсан тулгуур асуудлуудаа зөвшилцөлийн зарчмаар шийдэж чадаагүйгээс үүдсэн сөрөг үр дагаврыг нийгэм нийтээрээ л амсах болно. Улсаараа л хохирно. Харин хожил, хонжоо хүлээсэн нийгмийн цөөнх байхыг үгүйсгэхгүй. Иймд төрд, улс төрийн намуудад ойлголцол, зөвшилцөлийн эрүүл саруул соёл төлөвших нь юу юунаас чухал байна.

## НОМ ЗҮЙ

1. Монгол улсын Үндсэн хууль. УБ., 1992
2. Д.Лүндээжанцан. Монгол улс дахь эрх мэдлийн хуваарилалт. УБ., 2014
3. Д.Лүндээжанцан. Эрх мэдэл ба ардчилал. УБ., 201:
4. Б.Чимид. Ардчилсан Үндсэн хууль бол Монголын ард түмний бүтээл мөн. Үндсэн хуулийн 20 жилийн ойд зориулсан эрдэм шинжилгээний хуралд тавьсан илтгэл. УБ., 2012
5. Б.Чимид. Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр. УБ., 2006.
6. О.Машбат. Үндсэн хууль: улстөр-эрх зүй, хянал-тэнцэл. УБ., 2015
7. М.Сланн. Улс төрийн удиртгал. Орчуулсан Ё.Довчин. УБ., 2005
8. Азийн барометр. Ардчиллын харьцуулсан судалгаа. УТБА. УБ., 2008
9. Монголын ардчиллын төлөвшил. ШУА. ФСЭХ. УБ., 2011
10. А.Гидденс. Социологи. УБ., 2006
11. Ш.Монтескье. Хуулийн амин сүнс. УБ., 2008
12. Ж.С.Фишкин. Хүмүүс үзэл бодлоо илэрхийлэхүй. Орчуулсан Г.Занданшатар. УБ., 2015
13. Политологи сэтгүүл. №297 (50). МУИС. УБ., 2009
14. Философи, эрх зүйн судлал сэтгүүл. XXV боть. ШУА.ФСЭХ. УБ., 2010
15. Политическая энциклопедия. Ред. Г.Ю.Семигин. Москва., 1999
16. Marc Landy, Sidney M. Milkis. American Government: Balancing Democracy and Rights. Cambridge press., 2010

