

**УЛС ТӨРИЙН СИСТЕМ, УЛС ТӨРИЙН ТОГТОЛЦОО, ТӨРИЙН ТОГТОЛЦОО
ГЭСЭН ОЙЛГОЛТУУДЫН ТУХАЙД**

Ч.Өлзийсайхан

Докторант, ахлах багш
(МУИС, Улс төр судлалын тэнхим)

Улс төрийн тогтолцооны асуудал нь улс төрийн шинжлэх ухаанд томоохон байр суурь эзэлдэг гол асуудлуудын нэг болохын хувьд олон эрдэмтэн судлаачид энэ асуудалд ач холбогдол өгч олон талаас нь судлан өөр өөрсдийн үнэлэлт дүгнэлтийг өгсөөр иржээ. Эрдэмтэн судлаачид энэ асуудалд яг нэгдсэн нэг тодорхойлолт өгөөгүй тал харагдаж байгаа бөгөөд улс төр судлалын талаар гарсан олон ном зохиолуудад нилээд өөр өөр байр сууринаас хандсан байна. Жишээлбэл Г.Алмонд, Дж.Пауэлл, К.Стром, Р.Далтон нар “Харьцуулсан улс төр. Онолын хүрээ” номондоо улс төрийн систем бол нийтийн засаглалын шинжтэй шийдвэр гаргахад үйл ажиллагаа нь чиглэгддэг нийгмийн системүүдийн нэг онцлог хэв маяг юм. Хэрэв арай өөрөөр тодорхойлбол зорилгыг тодорхойлж, хэрэгжүүлж байдаг институтуудыг (парламент бюрократ шүүх г.м.) нийлбэр цогц юм* *Дж.Пауэлл, К.Стром, Р.Далтон нар “Харьцуулсан улс төр. Онолын хүрээ” УБ., 2006, Х.22* гэж тодорхойлжээ. Харин эдгээр эрдэмтэд улс төр бол засаглал, албадлагыг хэрэгжүүлэхээр хязгаарлагдахгүй, тухайлбал энэ нь намууд сонирхлын бүлгүүд зэрэг улс төрийн байгууллагууд болой гэжээ. Зохиолын ерөнхий агуулгаас харахад улс төрийн системийн талаархи уламжлалт ангилал тодорхой харагддаг байгаа бөгөөд харин улс төрийн тогтолцоо гэсэн ойлголтыг тухайн улс ардчилсан, авторитари, тоталитари маягийн улс төрийн системээ бүрдүүлэх явцдаа ямар онцлогтой төрийн байгуулалыг бий болгож вэ, улс төрийн нам, сонирхлын бүлгүүд, иргэд энэ төрийн байгуулалтанд хэрхэн нөлөөлж болохуйцаар нийгэмд байр суурь эзэлж вэ гэдгээр гаргасан санагдаж байна.

Дэвид Истон “Улс төрийн систем” (1953), “Улс төрийн шинжлэлийн хязгаар” (1965), “Улс төрийн амьдралыг судлах системийн шинжилгээ” (1965) зэрэг бүтээлүүддээ улс төрийн системийн загварыг танилцуулж оролт, гаралтаар дамжин гаднаас ирж байгаа мэдээлэлд хариу барьж байдаг өөрийгөө зохицуулагч, хөгжиж буй “амьд биет” хэмээн нэрлэжээ.* *С.Базарпүрэв, Улс төрийн шинжлэх ухаан. Хураангуй лекц, УБ., 2005, х.50* Д.Истоны энэ загвараар авч үзвэл засаглалын институтуудад нөлөөлөх улс төрийн нам, сонирхлын бүлэг иргэдийн улс төрийн оролцоо бүгд батгана гэсэн утгаар улс төрийн систем гэсэн ойлголт нь улс төрийн тогтолцоо гэсэн ойлголттой нэг утгаар бууж байгаа юм. Манай зарим эрдэмтэн судлаачид ч энэ байр суурин дээр байгаа бөгөөд тухайлбал, А.Юндэндорж, Ю.Атар, Ц.Ганболд... гэх мэт эрдэмтэдийг энд нэрлэж болно. Н.Лүндэндорж “Төрийн онол” бүтээлдээ Д.Истон “улс төрийн тогтолцоо бол төр иргэний харилцаа холбоо, улс төрийн эрх мэдлийг зохион байгуулж буй улс төрийн байгууллага, түүний үйл ажиллагаанд тулгуурласан хэм хэмжээ, үзэл санааны харилцан үйлчлэлийн нийлбэр цогц” гэж үзсэн болохыг иш татжээ.* *Н.Лүндэндорж “Төрийн онол” УБ., 2005, х.126* Истоны энэ тодорхойлолтыг Г.Алмондын улс төрийн тогтолцооны талаархи үзэл баримтлалтай нь харьцуулж авч үзвэл нэг их зөрөөтэй тал харагдахгүй байгаа юм. Гэхдээ Алмонд улс төрийн тогтолцооны асуудлыг илүү нарийвчлан тодорхойлсон санагдаж байгаа юм.

Г.Алмонд улс төрийн систем бол олон төрлийн үүрэг хүлээсэн бүтэц гэж тодорхойлжээ. Алмонд Истоны нэгэн адил оролт гаралт бүхий систем гэж үзсэн боловч институциональ, зохицуулалтын, үүргийн, коммуникатив (харилцааны), улс

төр-үзэл суртлын гэсэн дэд системүүдээс улс төрийн систем бүрдэнэ гэж үзжээ. Ингээд институциональ дэд систем нь улс төрийн системийн “яс мод” бөгөөд төр засгийн байгууллага, улс төрийн нам, нийгмийн хөдөлгөөн, олон нийтийн байгууллага, сонгуулийн систем, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслэл зэргээс бүтэж байдаг. Яг энд улс төрийн системийн эрх мэдлийн хэм хэмжээ цогцлон бүтээгдэж, нийгмийн бусад системтэй харьцах хэлбэр, журам батлагдана. Уг дэд систем улс төрийн системийн хөгжлийн “хувь заяаг” тодорхойлдог* *С.Базарпүрэв, Улс төрийн шинжлэх ухаан. Хураангуй лекц, УБ., 2005, х.51* гэж үзжээ. Тэгэхээр энэ өгүүлэлийн сэдэв болгон сонгон аваад байгаа улс төрийн тогтолцооны асуудал бол Г.Алмондын тодорхойлж авч үзсэн институциональ дэд системийн тухай асуудал болж байгаа санагдана. Тиймээс ч улс төрийн системээ, өөрөөр хэлбэл ардчилсан улс төрийн системээ өөрчлөхгүйгээр харин дэд систем болох улс төрийн тогтолцоо манай орны хувьд ямар онцлогтой байна вэ, түүний улс орны онцлогт тохирсон сайн талууд юу байна, бас өөрчилмөөр, тохиромжгүй талууд байна уу үгүй юу гэж судлаж болмоор санагдана.

Мартин Сланн “ Улс төрийн удиртгал. Хүйтэн дайны дараахь эрин үеийн засгийн газрууд ба үндэстнүүд” УБ.2005 бүтээлийнхээ 2-р хэсэгт орчин үеийн улс төрийн системийн үндсэн шинжүүдийг авч үзсэн бөгөөд энэ системдээ төрийн институтууд, улс төрийн үйл явц, хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн тухай ерөнхийлөн авч үзжээ. Энэ бүтээлд улс төр судлалын ерөнхий ойлголтуудыг тайлбарлах явцдаа тогтолцоо гэсэн нэр томъёог огт хэрэглээгүй харин тухайн нэг улсын хүрээнд хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглалын байгууллагуудыг авч үзэхдээ тогтолцоо гэсэн нэр томъёог хэрэглэж байна. Энд засаглалын хэлбэр тус бүр дээр задлан ярихдаа, тухайн нэг орны хувьд шүүхийн тогтолцоо, гүйцэтгэх засаглалын тогтолцоо гэсэн байдлаар задлан үзсэн байх жишээтэй байна. *Мартин Сланн “ Улс төрийн удиртгал. Хүйтэн дайны дараахь эрин үеийн засгийн газрууд ба үндэстнүүд” УБ.2005 Х.187, 188* Тэгэхээр улс төрийн системийг тухайн нэг улсын тодорхой зохион байгуулалт руу оруулж ирэхээрээ улс төрийн тогтолцоо гэж нэрлээд байгаа Алмонд, Пауэл нарын санаа мөн энд давхардаж байна

Антони Гидденс Социологи УБ., 2006, бүтээлийнхээ 10-р бүлгийг Улс төр, засгийн газар, төрийн тухай асуудалд зориулжээ. Энэ бүтээлд засгийн газар гэсэн нэр томъёог улс төрийн аппаратад буй албаны хүмүүсээс тогтоол, улс төрийн шийдвэр тогтмол гаргах явдлыг тэмдэглэж хэлнэ... Улс төр гэдэгт зорилгоо хэгжүүлэхийн төлөө эрх мэдэл рүү тэмүүлж буй хэрэгсэл, мөн засгийн газрын үйл ажиллагааны үндсэн агуулгыг ойлгоно. Улс төрийн хүрээ нь төрийн яг одоо байгаа институтын хүрээнээс ихээхэн хэтэрч болно. Засгийн газрын аппаратад ордоггүй хүмүүс түүнд нөлөөлөхийг эрмэлзэн ашигладаг олон тооны аргууд байдаг. Жишээлбэл орчин үеийн нийгэмд оршин гарсан улс төрийн хүрээ заагаас гадна ажилладаг нийгмийн хөдөлгөөнүүд нь засгийн газарт дарамт үзүүлэх буюу тэр байтугай түүнийг авч хаяж болдог гэж үзжээ.

Энд Антони Гидденс улс төрийн амьдралын хүрээг төр засгийн үйл ажиллагаанаас өргөн хүрээгээр авч үзэж байна. Эндээс дүгнэн бодвол төрийн тогтолцоо гэсэн үүднээс авч үзвэл төрийн институтууд: хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн институтуудийн тухай авч үзэх нь, харин улс төрийн тогтолцоо гэвэл дээрхи бүтэц дээр нэмээд түүний үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эрмэлзлэл бүхий субъектүүдийн үйл ажиллагаа явуулах боломж нөхцлийн тухай ярих нь гэдэг нь тодорхой болж байна.

Тэгвэл улс төрийн тогтолцооны тухай асуудал манай улсын гол үндсэн баримт бичгүүдэд хэрхэн тусгагдсаныг авч үзье. 1960 онд батлагдсан БНМАУ-ын

үндсэн хуулийн БНМАУ-ын төрийн байгууламж гэсэн 2-р хэсгийн 3-р бүлэгт Төрийн эрхийг барих дээд байгууллагуудад

А. БНМАУ-ын АИХ

Б. АИХ-ын тэргүүлэгчидийг оруулж тэдгээрийн эрх, үүргийн талаар тодорхой зааж өгсөн байдаг.* *БНМАУ-ын үндсэн хууль. УБ., 1960 –ийн БНМАУ-ын төрийн байгууламж гэсэн 2-р хэсгийн 3-р бүлэг*

Мөн хуулийн Төрийн захиргааны дээд ба төвийн байгууллагууд гэсэн 4-р бүлэгт СНЗ, яамдын тухай, Орон нутгийн эрх барих ба захиргааны байгууллага гэсэн 5-р бүлэгт засаг захиргааны нэгж, түүний удирдлагын тухай тусгажээ.

Мөн 1992 онд батлагдсан Монгол улсын үндсэн хуулийн МУ-ын төрийн байгуулал гэсэн 3-р бүлэгт Монгол Улсын Их Хурал, МУ-ын Ерөнхийлөгч, МУ-ын Засгийн Газар, Шүүх эрх мэдлийн тухай зааж р 4-р бүлэгт тусад нь МУ-ын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлага *Монгол улсын үндсэн хууль. УБ., 1992, -ын МУ-ын төрийн байгуулал гэсэн 3-р бүлэг* гэж авч үзжээ. Манай улсын болон бусад улс орнуудын үндсэн гол баримт бичиг болох Үндсэн хуулиудад нэгэн адил төрийн тогтолцоо гэхээр дээрхийн адил төстэй байгууллагуудын зохион байгуулалт, эрх, үүргийг нь зааж өгсөн байдаг. Үндсэн хуулиудад зааж тусгасан байдаг төрийн дээд байгууллагуудыг бид төрийн тогтолцоо гэсэн ойлголтонд хамруулан үздэг. Тэгэхээр төрийн тогтолцоотой харьцуулахад улс төрийн тогтолцоо нь илүү өргөн ойлголт юм. Харин улс төрийн тогтолцоотой харьцуулахад улс төрийн систем нь илүү өргөн ойлголт юм гэж үзэж болмоор байна. Өөрөөр хэлбэл улс төрийн тогтолцоо гэсэн ойлголт нь улс төрийн системүүд нь тодорхой нэг улсын хэмжээнд өөр өөрийн онцлог бүтэцтэйгээр, төр иргэний хоорондын харилцаа нь өөр өөрийн онцлог зохицуулалтын хэм хэмжээтэйгээр төлөвшин тогтсоныг харуулна гэж үзэж байгаа юм. Тодруулж хэлбэл ардчилсан улс төрийн системтэй олон орон өөр өөрийн улс төрийн тогтолцоотой байна. Энэ нь төрийн тогтолцоо нь өөр өөрөөр хэлбэршин тогтодогт үндэслэнэ. Гэхдээ төрийн энэ тогтолцооноос хамаарч улс төрд оролцох иргэн, сонирхлын бүлэг, төрийн бус байгууллага, иргэний хөдөлгөөнүүдийн үйл ажиллагаа, чиг хандлага нь өөр өөр байж болно гэж үзэж болмоор байгаа юм. Хэрвээ Ерөнхийлөгч гүйцэтгэх засаглалыг тэргүүлдэг юм уу, эсвэл томилдог байдлаар төрийн тогтолцоогоо бүрдүүлсэн улс байвал иргэний нийгмийн зүгээс гарч ирэх шаардлага нь ерөнхийлөгчийн институци рүү илүүтэй үйл ажиллагаагаа чиглүүлэх магадлалтай. Харин энд улс төрийн систем нь ардчилсан хэлбэрээрээ л байна гэдэг нь ойлгомжтой юм. Харин иргэний хөдөлгөөн, улс төрийн намуудыг төрийн байгуулалтанд оруулж авч үзэхгүй гэсэн үг юм. Хэдийгээр эрдэмтэн судлаачид өөр өөрийн байр сууринаас янз бүрээр тайлбарлаж байгаа боловч миний бие энэхүү өгүүллийг бичихдээ улс төрийн систем, улс төрийн тогтолцоо, төрийн тогтолцоо гэсэн ойлголтууд нь тодорхой хэмжээгээр өөр өөр байна гэсэн байр сууринаас хандсан юм.

Мөн сүүлийн үед улс төрийн тогтолцоогоо өөрчилье, ерөнхийлөгчийн засаглалтай больё гэх мэт янз бүрийн санаанууд гарах болсон бөгөөд энэ нь ардчилсан улс төрийн системийг өөрчилье гэсэн санааг агуулаагүй харин Г.Алмондын тодорхойлсноор институциональ дэд системийн бүтцийг өөрчилье гэсэн санааг агуулж байна гэж ойлгож байгаа бөгөөд ингэж үзвэл улс төрийн систем гэсэн ойлголт нь улс төрийн тогтолцоо гэсэн ойлголтоос ялгаатай байна гэдэг нь тодорхой харагдаж байгаа санагдаж байна.

Монгол улсын төрийн тогтолцоо нь манай орны нийгэм эдийн засгийн онцлог, иргэдийн нийгмийн идэвхи, улс төрийн соёл, уламжлал, зан заншилтай хэр

зэрэг зохицсон бэ гэсэн асуудал судлаачид, улс төрчид, жирийн иргэдийн ч гэсэн нилээд анхаарал татсан сэдэв юм. Энэ талаар янз бүрийн байр суурь байна.

1992 онд батлагдсан шинэ Үндсэн хуулийн 15 жилийн ойн үеэр зохион байгуулсан эрдэм шинжилгээний хурлууд, МУ-ын Ерөнхийлөгчийн сүүлийн үед хэлж байгаа үгнүүдэд улс төрийн тогтолцооны тухай түүний зарим нэг сул талуудын тухай нилээд яригдаж, нийгэмд анхаарал татсан асуудлуудын нэг болж ирлээ. Төрийн тогтолцоог тодорхойлон заасан хууль эрхийн баримтууд нь өөрчлөгдсөнөөр улс төрийн тогтолцоонд ч тодорхой хэмжээний өөрчлөлтүүд орж болно. Тухайлбал: 1999-2000 оны зааг дээр МУ-ын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтүүд нь улс төрийн тогтолцоонд тодорхой хэмжээний сөрөг үр дагавар авчирсан гэж шүүмжлэгсэд олон байна. Энэ хуулийн 24-р зүйлийн 1 дэх хэсэг, 27-р зүйлийн 6 дахь хэсэг тус бүрт УИХ-ын дарга, дэд дарга, болон Ерөнхий сайд, Засгийн Газрын гишүүдийг томилох тухай асуудал болон хуульд өөрөөр заагаагүй бол бусад асуудлыг саналаа илээр гаргаж шийдвэрлэхээр заасан нь 1990 оны ардчилсан хувьсгалын хамгийн гол ололтуудын нэг ардчиллын амин чухал хэм хэмжээ болох саналаа чөлөөтэй, хэнээс ч хараат бус илэрхийлэх боломжийг хааж улс төрийн тогтолцоонд их хохирол учруулсан юм. Ингэснээр аль нэг нам эвслийн удирдах зөвлөл дээр дөнгөж 50%-иас дээш авсан санал нь намын бүлэг дээр мөн дөнгөж 50 хувийн босгоор давж энэ нь парламент дахь нэг намын гишүүдийг бүгдийг нь дэмжсэн кноп дарахад хүргэж эцэст нь тооны нийлбэр дүнгээр парламентын гишүүдийн олонхийн саналыг авч чадахааргүй байсан асуудал ч батлагдаж болох, батлагдсаар ч байгаа гажигтай үр дүнд хүргэсэн юм. Яг ийм үр дүнд хүрэх хандлага хэзээд байж болох тухай Макс Вебер Улс төр бол мэргэшил мөн зохиолдоо “ Удирдлагын дээд **хамтын** байгууллага үүсэхэд тэдгээрийг шийд гаргадаг тайж даргалан хуралдуулж байв. Олонхийн буюу цөөнхийн зөвлөх дүгнэлт, сөрөг дүгнэлт, шалтгаан шийдвэрт энэ хамтын системээр дамжин хүрч байв. Цаашилбал тайж нь албан ёсны дээд байгууллагаар, гойд хувийн итгэлтнүүдээр, “танхимаар” хүрээлүүлсэн байдгийн ачаар мөн тэдгээрээр дамжуулан өөрийн шийдвэрүүдийг дүгнүүлэхээр төрийн зөвлөлд өргөдөг байсан бөгөөд энэ бүхий урьд тайж нар... дээд удирдлагыг гартаа хадаглах оролдлого хийсэн байна” гэж бичиж байжээ. (Макс Вебер Улс төр бол мэргэшил мөн УБ., 2000, х.24) М.Вебер ХХ зууны эхэн үед хамтын удирдлагыг цөөнхи өөртөө ашигтай байдлаар эргүүлэх сонирхолтой байдгийг ийнхүү бичиж байсан бол манай улсад энэ нь үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтийн дүнд энэ нь бодитой зүйл болон хувирчээ. Намын удирдлага нь парламентын гишүүдийн өгч байгаа санал дээр тооцоо бодох боломжтой болж ирсэн нь ардчилсан улс төрийн тогтолцоонд гарсан нэг ухралт гэж үзэхээс өөр аргагүй.

Үндсэн хуулийн 29-р зүйлийн нэгд УИХ-ын гишүүн нь ЗГ-ын гишүүн, Ерөнхий сайдын албыг хавсран гүйцэтгэж болохоор нэмэлт өөрчлөлт оруулсан нь М.Веберийн мөн л урьдчилан харж байсанчлан “төр ба түүний албан тушаалыг орлоготой суудал хангах байгууллага гэж үзэх”, “төвийн нам албан тушаалыг конфессын дагуу буюу амжилт харгалзахгүйгээр хуваарилах”, “хүнд сурталжсаны улмаас албан тушаалын тоо өсөх, ялангуяа өвөрмөц баталгаажсан хангамжийн хэлбэр зэрэг албан тушаалын эрэлт нэмэгдэж энэ хандлага бүх намын хувьд хүчтэй болж тэр намууд өөрийн талынхныг хангах хэрэгслэл болон хувирчээ” гэж бичиж байсныг дахин нотлосон хэрэг болсон бөгөөд Ерөнхий сайд, сайдын албан тушаал зэргийг хуваарилах, дахин хуваарилахын төлөө хуйвалдаан, өрсөлдөөнийг улам хүчтэй болгосон билээ.

МУ-ын үндсэн хуулийн 16-р зүйлийн 16-р хэсэгт үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, жагсаал цуглаан хийх зэрэг улс төрийн эрхийг тунхагласан боловч ард

түмний эсэргүүцэл тэмцлийг хэрхэн үнэлэх, тэдний санал асуулга явуулах, эсвэл саналыг нь тооцож үзэх, тэдний шаардлагаар улс төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага тооцох механизм нь хуулийн зохицуулалтгүй учраас олон түмэн хэдэн зуун, хэдэн мянгаараа эсэргүүцээд ч ямарч үр дүнд хүрч чаддаггүй байгаа нь өнөөгийн улс төрийн тогтолцоон дахь гажиг гэж үзэхээс өөр аргагүй.

Улс төрийн тогтолцоон дахь шүүх засаглал нь үүргээ туйлын хангалтгүй биелүүлж байгаа нь улс төрийн тогтолцоонд хамгийн их хүндрэл учруулж байна. Энд авилгал хээл хахуулиар асуудлыг шийдэх явдал түгээмэл болсон нь удаа дараагийн судалгаануудаар тодорхой харагдаж байна. Шүүх засаглалын энэ дутагдал нь улс төрийн тогтолцооны бусад хэсгүүдэд маш их хор уршигтай байгаа билээ. Өнөөдөр улс төрийн тогтолцоогоо өөрчлөх тухай, ерөнхийлөгчийн засаглалтай болох тухай янз бүрийн санаа бодол гарч байгаа юм. Ерөнхийлөгчийн засаглалтай болсноор нэг хүнтэй хариуцлага тооцох боломжтой болох тухай ч ярьцгаах болсон Гэтэл одоогийн мөрдөж байгаа Үндсэн хуулийн заалтаар шүүх эрх мэдэлд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч илүү эрх мэдэлтэй байгаа билээ. Гэтэл аль ч Ерөнхийлөгчийн үед шүүх засаглалын талаар гомдол тасрахгүй ард иргэд сэтгэл дундуур байгаа бөгөөд энэ талаар нэг хүнтэй хариуцлага тооцох нь бас л эргэлзээтэй асуудал байгаа юм. Үүнийг дагаад ардчилсан улс төрийн системийнхээ хүрээнд улс төрийн тогтолцоо ч боловсронгуй болж ирэх болов уу гэж бодогдоно.

Энэхүү өгүүллийг бичихдээ эцсийн төгс шийдийг олох зорилго тавиагүй, харин улс төр судлаачдын дунд нилээд сонирхол татаж байдаг боловч тодорхой хариу өгөөгүй байгаа хоорондоо нилээд төстэй ойлголтуудыг ялгаж салгаж тодруулахад эрдэмтэн судлаачдыг оролцуулах гэсэн нөгөө талаар үүнд өөрийн гэсэн өчүүхэн ч болов саналыг нэмэрлэх гэж хичээсэн билээ.