

ТӨРИЙН АЛБАН ДАХЬ УЛС ТӨРИЙН НӨЛӨӨЛЛИЙН ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ, ОНОЛ, ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ, СУДАЛГААНЫ ХАРЬЦУУЛАЛТ

Ц. ГАНБОЛД

Профессор, МУИС.

Улс төр судлалын тэнхимийн багш

Н. ОТГОНБАЯР

Удирдлагын Академийн Удирдахуйн Ухааны

Сургуулийн докторант

Түлхүүр үг: Төрийн алба, улс төрийн нөлөөлөл, тогтвортой байдал, мэргэшсэн байдал, нийгмийн нөлөөлөл, улс төрийн хараат бус байдал, улс төрийн томилгоо.

Оршил хэсэг

XX зууны 70, 80-аад оны сүүл үе гэхэд дэлхийн улс орнуудад “улсын салбарын шинэ удирдлага” (Батсүх, 2009, хууд. 7) үзэл баримтлал үүссэнтэй холбоотойгоор улс төрийн нөлөөллөөс ангид төрийн албаны үзэл санаа (захиргааны шинэтгэлийн хүрээнд) шинэ агуулга, хэлбэрээр хөгжих болсон. Иргэдийн төр засагт итгэх илтгэл буурч, үүнээс улбаалан төрийн удирдлагыг шинэтгэн сайжруулах хэрэгцээ бий болсон нь төрийн албыг улс төрийн нөлөөллөөс зааглах үзэл санаа хөгжих, хэрэгжих таатай нөхцөл болж өгчээ.

Улс төрийн нөлөөллөөс ангид, тогтвортой, мэргэшсэн төрийн алба улс орны нийгэм, эдийн засгийн хөгжил, иргэдийн амьдралын чанарт эерэг нөлөөтэй байдгийг анхлан Германы эрдэмтэн М. Вебер бүтээлдээ дурдсан (Weber, 1978 \1922\)) бөгөөд Америкийн эрдэмтэн Алис Амсден, Робэрт Уэдэ нар Солонгос, Японы жишээн дээр эмпирик түвшинд нотолжээ (Amsden, 1990; Wade, 1990). Сүүлийн үед дэлхийн улс орнууд ч төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөллийн сөрөг талыг ойлгож, захиргааны шинэтгэлийн хүрээнд шийдвэрлэхийг зорих болсон (Ch. Pollit & G. Bouckaert, 2004).

Монгол улсын тухайд төрийн шинэ алба бүрдүүлэх зорилго бүхий шинэтгэл 1990 оноос эхэлсэн гэж үздэг бөгөөд өнөөг хүртэл хэд хэдэн үе шаттай хэрэгжиж ирсэн байна (Цогоо, 2013). Онцлон тэмдэглэхэд, эдгээр үе шат бүхэнд төрийн албыг улс төрийн нөлөөллөөс ангид байлгах асуудал тогтвортой хадгалагдаж иржээ.

1994 оны арванхоёрдугаар сард батлагдсан Монгол улсын төрийн албаны тухай хуульд энэ талаар нарийвчлан тусгасан байна. Энэ хуулийн 13.8-т төрийн захиргааны албан хаагч “албан тушаалын бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ улс төрийн аливаа нөлөөлөлд автахгүй төвийг сахих” (УИХ, Төрийн албаны тухай хууль, 1995, р. 394) тухай хуульчлан заажээ. Энэ нь улс төрийн нөлөөллөөс ангид төрийн албыг Монголд төлөвшүүлэх асуудал үзэл баримтлалын түвшинд боловсрогдож байсныг илтгэн харуулж байна.

УИХ-ын 2004 оны 24-р тогтоолоор баталсан “Төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратеги” нэрт бодлогын баримт бичигт төрийн албыг улс төрийн нөлөөллөөс ангид байлгах талаар илүү тодорхой амлалт өгчээ. Тухайлбал, уг баримт бичигт шинэтгэлийн нийт 12 зарчмыг тодорхойлсноос “төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх, адил тэгш боломжтой байх, стратегиас гарсан бүтэцтэй байх”, улмаар “(...) улс төрийн нөлөөлөл болон шат дамжлагыг багасгах” (Сангийн Яам, 2007, хуудсд. 8, 9) зорилт дэвшигдсэн байна. Эдгээр зорилтыг хэрэгжүүлэхийн тулд төрийн албаны тухай хуульд 2008 оны тавдугаар сард өөрчлөлт орж, “улс төрийн албан хаагчаас бусад төрийн албан хаагчид(...)” (УИХ, 2008, р. 448) улс төрийн нөлөөллөөс ангид байх тухай нарийвчилсан заалт тусгагджээ.

Үүнтэй холбоотойгоор Монгол улсад төрийн албыг улс төрийн нөлөөллөөс ангид байлгах хуулийн уг үзэл санаа хэрхэн хэрэгжиж байна вэ, ямар арга, аргачлалд тулгуулан хичнээн хувьсагч, хэмжүүрээр тодорхойлох вэ гэдэг асуудал шинжлэх ухааны хүрээнд дэвшигдэн гарч байна.

Улсын Их Хурлын Тамгын Газар (УИХТГ), Удирдлагын Академи (УА), Шинжлэх Ухааны Академийн Философи, Социологи, Эрхийн Хүрээлэн (ШУАФСЭХ) зэрэг бодлогын болон судалгаа, шинжилгээний байгууллагууд Монгол улсын төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөллийг тогтоох чиглэлээр суурь судалгаанууд хийж байгаа нэн сайшаалтай (Гүндсамбуу, 2003; Удирдлагын Академи, 2006; Удирдлагын

Академи, 2008; Удирдлагын Академи, 2009; Дорждагва, 2010; Удирдлагын Академи, 2014). Гэвч судалгааны цар, хүрээ өргөжин хөгжихийн хэрээр энэ талаарх олон улсын туршлагыг судлах, онол, үзэл баримтлал, арга, аргачлалын нэгдмэл ойлголтыг төлөвшүүлэх асуудал чухалчлагдах болжээ.

Өгүүдлийн хүрээнд судлаачид төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөллийн талаарх ойлголт, онол, үзэл баримтлал, сүүлийн үед хийгдэж буй судалгаа, судалгаанд ашиглагдаж буй хүчин зүйл зэргийг тоймлон тодорхойлохыг оролдсон болно.

Улс төрийн нөлөөллийн талаарх үзэл баримтлал

Нийгмийн шинжлэх ухаанд улс төрийн нөлөөллийг судлах, тодорхойлох дараах хоёр хандлага байна гэж үзэж болох юм. Үүнд:

- Нийгмийн нөлөөллийн хандлага, үзэл баримтлал;
- Итгэн үнэмшүүлэх үйл ажиллагааны хандлага, үзэл баримтлал;

Улс төрийн нөлөөлөл гэх үг 1923 оноос англи хэлнээ хэрэглэгдэх болж, 1940, 50-аад оны үеэс нийгмийн нөлөөллийн үзэл баримтлал, хандлагын хүрээнд бие даасан судлагдахуун болж хөгжжээ. Нийгмийн нөлөөллийн хандлага улс төрийн нөлөөллийг өргөн утгаар авч үздэг бол итгэн үнэмшүүлэх үйл ажиллагааны хандлага явцуу хүрээнд тодорхойлохыг эрмэлздэг байна.

Судалгааны бүтээлүүдэд дурдснаар нийгмийн нөлөөллийн хандлага нь когнитив диссонанс, нийгмийн дүн шинжилгээ, үйлдлийн учир холбогдлын гэх мэт онолыг өөртөө багтаадаг байна.

Нийгмийн нөлөөллийн хандлагыг Колумбын Их Сургуулийн профессор Паул Лазарсфельд тэргүүтэй судлаачид нийгмийн харилцааны онолын хүрээнд боловсруулсан. Хүмүүсийн харилцаанд мэдээллийг түгээж, түүгээрээ дамжуулан бусдын итгэл үнэмшил, үзэл бодол, үйл ажиллагаа, шийдвэрт гаргах үйл явцад нөлөөлөл үзүүлж чадах тэр субъект нөлөөлөгч байх талаар Лазарсфельд дурджээ. Энэ ч үүднээс хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг нийгэмд нөлөөлөл тархах чухал хэрэглүүр гэж тооцсон байна (Katz, E., & Lazarsfeld, P. F., 1955). Мөн манлайллын асуудалд тодорхой анхаарал хандуулж байсныг мэдэж болно. Сүүлээр Лазарсфельдийн санааг Нью-Йоркийн Улсын Их Сургуулийн профессор Габриэл Вейманн өргөтгөн хөгжүүлжээ (Weimann, 1994).

Харвардын Их Сургуулийн профессор Хэрбэрт Кельман улс төрийн нөлөөллийг нийгмийн нөлөөллийн нэг хэлбэр гэж үзэхийн зэрэгцээ, бусдад нөлөөлөл үзүүлж буй хувь хүн, байгууллага, бүлгийн үзэл бодол, үйл ажиллагаа, итгэл үнэмшил, чадварын нийлбэр цогц гэдгээр тодорхойлжээ. Түүний үзсэнээр, улс төрийн нөлөөлөл нь юуны түрүүнд, хүний сэтгэл зүйн үйл ажиллагаа юм. Нөлөөлөл хэрхэн хэрэгжиж байгаагаас хамааран хүмүүсийн харилцаанд *саймшрах* (compliance), *даган баясах* (identification), *сүслэх* (internalization) гэсэн гурван боломжит нөхцөл үүснэ. Нөлөөллийн харьцангуй сул хэлбэр нь саймшрах бол сүслэх үйлдэл нь нөлөөллийн хамгийн хүчтэй илрэл болно (Kelman, 1958, хуудсд. 51-60). Лазарсфельдээс ялгаатай нь, Кельман улс төрийн нөлөөлөл гэж юуг хэлэх, хэрхэн ойлгох, хэмжих тухайд илүү тодорхой санааг хөгжүүлсэн байдаг.

Аливаа хүнд нөлөөллийг тээх, бусдад тархах *хүсэл сонирхлоо илэрхийлэх, хүлээн зөвшөөрүүлэх* гэсэн сэтгэл зүйн хоёр хэрэгцээ үүсдэг. Хүсэл сонирхлоо илэрхийлэх нь нийгмийн нөлөөллийн норматив, хүлээн зөвшөөрүүлэх нь мэдээллийн хэлбэр болохыг Калифорнийн Их Сургуулийн профессор Харольд Гэрард, Колумбын Их Сургуулийн профессор Мортон Дойч нар (Deutsch, M. & Gerard, H. B., 1955, хуудсд. 629-636) судалгааны явцад тогтоожээ.

Оксфордын Их Сургуулийн профессор Андрей Маршалл Петтигрэу, Колумбын Их Сургуулийн профессор Майкл Түсмэн нар нөлөөллийг улс төрийн түвшинд шийдвэр гаргах (Pettigrew, 1973; Tushman, 1977, хуудсд. 206-216), Висконсен Их Сургуулийн профессор Самуэл Бахарах, Корнелл Их Сургуулийн профессор Эдвард Лэвлер нар намуудын зөвшилцөх, эвсэх үйл явцтай холбон авч үзсэн бөгөөд бусдад нөлөөлөл үзүүлэх чадвар бүхий сонирхлын бүлгийн зан үйл (Bacharach, S.B., & Lawler, E.J., 1980, хуудсд. 156-157) хэмээн тодорхойлсон байна.

Эдинбургийн Их Сургуулийн судлаач Том Бүрнс, Калифорнийн Их Сургуулийн профессор Уильям Портер, Баруун Мичиганы Их Сургуулийн судлаач Дэниэл Фаррелл, Жамес Петерсон, Небраска Их Сургуулийн эрдэмтэн Бронстон Майс, Калифорнийн Их Сургуулийн профессор Роберт Эллен, Массачутетсийн Технологийн Дээд Сургуулийн профессор Эдгар Хэнри Шейн, Баруун Онтарио Их Сургуулийн эрдэмтэн Жеффри Ганц, Йоркийн Их Сургуулийн судлаач Виктор Муррай нар байгууллагын доторх аминч, эрх ашгаа чухалчилсан хувь ажилтны үйл байдлаар улс төрийн нөлөөллийг тайлбарласан (Burns, 1961, S. 257-281; Porter, 1976; Farrell, D., & Peterson, J.C., 1982, S. 403-412; Mayes, B.T., & Allen, R.W., 1977, S. 672-678; Ferris, G.R., Russ, G.S., & Fandt, P.M., 1989; Porter, L.W., Allen, R.W., & Angle, H.L., 1981). Гэтэл Стэнфордийн Их Сургуулийн профессор Жеффри Пфеффер улс төрийн нөлөөлөл гэдэг нь "үйлдэлжсэн эрх мэдлээс өөр

юу ч биш” юм (Pfeffer, 1981, S. 7) гэжээ.

МакГейл Их Сургуулийн судлаач Хэнри Минзберг улс төрийн нөлөөллийг “үзэл суртал, нэр хүнд, мэдлэг чадвар дээр тулгуурлан бусдаар өөрийгөө хүлээн зөвшөөрүүлэх, өөрийн байр суурийг бусдаар итгэн үнэмшүүлэх хувь хүн буюу бүлгийн зан үйл” (Mintzberg, 1983, хууд. 172) хэмээн тодорхойлжээ.

Нийгмийн нөлөөллийн хандлагын сүүл үеийн төлөөлөгчид, тухайлбал, өмнө дурдсан Жеффрей Пфеффер, Йллиниос Их Сургуулийн профессор Геральд Фэррес, Корнеллийн Их Сургуулийн эрдэмтэн Тимоти Э. Жүди, Робэрт Д. Бриц нарын судалгаанд улс төрийн нөлөөлөл, албан тушаалын томилгооны хооронд тодорхой хамаарал байж болохыг онцолсон байна. Жеффрей Пфеффер аливаа албан тушаалд томилогдоход мөн албан тушаал дэвшихэд тухайн ажилд шаардагдах мэдлэг чадвар, туршлагаас гадна улс төрийн чиг баримжаа нөлөөлөл үзүүлж болох талаар судалгаандаа дурджээ [Pfeffer, J., 1989]. Харин Геральд Р. Фэррес, Тимоти Э. Жүди, Робэрт Д. Бриц нар албан тушаалын томилгоо, улс төрийн нөлөөллийн зан үйлийн хооронд хамаарал байгааг тогтоосон байна. Уг асуудлыг үргэлжлүүлэн судлах явцдаа албан тушаалын томилгоонд төдийгүй ажлын гүйцэтгэлд хүртэл улс төрийн нөлөөлөл чухал ач холбогдолтойг онцолсон байна (Gerald R. Ferris & Timothy A. Judge, 1991, pp. 3-69; Judge, T. A., & Bretz, R. D., Jr., 1992, pp. 2-40).

Энэ бүхнийг нэгтгэн дүгнэвэл, хүмүүсийн сэтгэл зүйн шинж дээр тулгуурлан бусдад өөрийгөө хүлээн зөвшөөрүүлэх, байр сууриа бататгах, үзэл бодлоо тулган хүлээлгэх, ажилд томилох, дэвших, шийдвэр гаргах зэрэг үйл явцад эрх ашгаа тусгаж буй хувь хүний болон бүлгийн аминч, ашиг сонирхлоо чухалчилсан зан үйлийн нийлбэр цогц, чадварыг улс төрийн нөлөөлөл гэж нийгмийн нөлөөллийн хандлагад үздэг нь ажиглагдаж байна. Гэхдээ ямар арга, замаар, хэрхэн нөлөөлөх вэ гэдэгт уг хандлага бүрэн дүүрэн хариулт өгч чаддаггүй.

XX зууны дунд үед бий болсон өөр нэг үзэл баримтлал нь итгэн үнэмшүүлэх үйл ажиллагааны хандлага юм. Энэ хандлагын онцлог нь нийгмийн орчинд бусдад хэрхэн, яаж нөлөөлөл үзүүлж, зорилго, зорилтоо хэрэгжүүлэх вэ гэдэгт хариулт өгөхөд оршино.

Итгэн үнэмшүүлэх үйл ажиллагааны хандлагыг анхлан Беркли дахь Калифорнийн Их Сургуулийн профессор Эрвинг Гоффман хөгжүүлсэн юм. Нөлөөлөл гэж юуг хэлэх вэ? Хүмүүст өөрийн талаар сэтгэгдэл төрүүлэх, түүнийгээ хянах, удирдах чадварыг нөлөөлөл гэнэ. Хэн ийм чадвар үл эзэмшинэ, тэр бусдын нөлөөллийн бай болдог. Хүмүүст ямар арга хэрэгслээр сайхан сэтгэгдэл төрүүлж, нөлөөлөл үзүүлэх вэ? Үүнд хариулт олоход итгэн үнэмшүүлэх үйл ажиллагааны гол зорилго оршино (Goffman, 1956, хуудсд. 13-140).

Флоридагийн Их Сургуулийн профессор Бэрри Р. Шленкер итгэн үнэмшүүлэх үйлдэл гэдэг нь “нийгмийн орчинд бий болсон хүмүүсийн доторх дүр төрх, сэтгэгдлийг ухамсартайгаар хянах”-ад чиглэсэн зохион байгуулалттай үйл ажиллагааг хэлнэ (Schlenker, 1980, р. 6) хэмээн тодорхойлжээ. Мөн судлаач Б. Шнейдер өөрийн талаарх сэтгэгдлийг бусдад бий болгоход чиглэсэн хүмүүсийн үйл байдал (Schneider, 1987, pp. 437-453) гэсэн бол Т. Тэдэши, М. Риесс нар хүрээлэн буй орчиндоо тодорхой сэтгэгдэл бий болгоход чиглэсэн ухамсарлагдсан, зорилго, чиглэлтэй үйл байдлыг итгэн үнэмшүүлэх ажиллагаа мөн гэжээ. Өмнөд Каролины Их Сургуулийн профессор Петер С. Сэдэрбергийн хувьд нийгмийн орчинд хүмүүсийн дотор “бэлгэ тэмдгийг бүтээх, дэлгэрүүлэх, хөгжүүлэх үйл явц”-тай (Sederberg, 1984, р. 7) холбон үзжээ.

Э. Гоффман нөлөөллийг хүний үйл ажиллагааны салшгүй нэг бүрэлдэхүүн хэсэг гэж үзсэн бол Шленкер тодорхой тооны хүмүүсээс бусдад итгэн үнэмшүүлэх, бусдыг хянах, хууран мэхлэх зорилгоор хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаа гэж явцуу хүрээнд тодорхойлсон байна. Хүн болгон бусдад сэтгэгдэл төрүүлэх, түүнийгээ үнэлж, дүгнэх, хянах, удирдах чадвартай байдаггүй. Судлаач И. Жонс, Т. Питтман нар нөлөөллийг хүмүүс хоорондын харилцаанд эрх мэдэл олж авах зорилгоор бий болгодог (Jones, E., & Pittman, T., 1982) гэсэн бол бусдад онцлог шинжээ бататгах: тодорхой орчинд байгаагаа мэдрүүлэх: өөрийн үнэлэмжийг дээшлүүлэх: материаллаг хангалуун байдалд хүрэх: сэтгэл татам байх: эрх мэдэл олж авах зорилгоор тархаадаг болохыг (Schlenker B., 1992, хуудсд. 133-169) Шленкер судалгааны явцдаа тогтоожээ. И. Жонс, Т. Питтман нар бусдад таалагдах, бусдыг айлган сүрдүүлэх, гуйж өрөвдүүлэх, үлгэрлэн дагуулах, өөрийгөө дөвийлгөх замаар нөлөөллийг хэрэгжүүлж болно (Jones, E., & Pittman, T., 1982, хуудсд. 14-20) гэж үзсэн.

Өмнөд Йллиниос Их Сургуулийн судлаач Уильям Л. Гарднер, Флоридагийн Улсын Их Сургуулийн профессор Марк Ж. Мартинко нар нөлөөлөл үзүүлэх үйл явцыг байгууллагын хүрээнд авч үзжээ. Өөрөөр хэлбэл, ажилтны удирдлагадаа, удирдлагын ажилтандаа таалагдах үйл ажиллагааг нөлөөлөлтэй холбон тайлбарласан байна (William L. Gardner, Mark J. Martinko, 1988, pp. 321-338).

Энэ бүхнийг ерөнхийд нь нэгтгэн дүгнэж үзвэл, төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөлөл гэдгийг улс төрийн үндсэн субъектаас (нам, засгийн газар, хууль тогтоох байгууллага, сайд нар, улс төрчид гэх мэт) эрх мэдэл, нэр хүнд, итгэл үнэмшил, албадлага зэрэгт дулдуйдан урт болон богино хугацаанд, ил болон далд,

хууль ёсны батон хууль бус хэлбэрээр төрийн захих шатны байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтны үйл байдал, үзэл бодол, байр суурь, шийдвэр гаргах үйл явцад эрх ашигаа тусгаж, өөрт ашигтайгаар оорчлоо, буй байдал, ийм байдал үүсэх чадвар мөн гэж тодорхойлж болох байна.

Судалгааны тойм, хүчин зүйлийн харьцуулалт

Судлаачдын үзсэнээр, төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөлөл удирдлагын, зохион байгуулалтын бүтцийн, төсөв санхүүгийн, бодлогын, хууль эрх зүйн, хөдлөнгийн оролцооны гэсэн 7 чиглэлээр илэрдэг байна. Төрийн алба улс төрийн нөлөөллөөс хууль эрх зүйн (*de jure хараат бус байдал*) хүрээнд төдийгүй үйл ажиллагааны хувьд (*de facto хараат бус байдал*) хараат бус байх шаардлагатай (Verhoest Koen, Peter Guy B., Bouckaert Geert and Verschuere Bram, May 2004, S. 101-108).

Төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөллийг эмпирик түвшинд судлах явдал ХХ зууны 80-аад онд сүүл үеэс эрчимжих болсон. Хөгсборгийн Их Сургуулийн профессор Карл Дальстрөмийн үзсэнээр 80-аад оны сүүл үеэс 2013 он хүртэлх хугацаанд төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөллийн талаар нэг бүхий 150 импакт фактор сэтгүүлд нийтдээ 5453 судалгаа нийтлэгджээ. Эдгээрээс 750 орчим нь чанарыг харьцуулсан шинжилгээний аргад тулгуурлан хийгдсэн (А. Маркс, Б. Рихокс, Ч. Рэйгин, 2015, pp. 118, 119) бол 4703 судалгааны үр дүн тоон аргад суурилан боловсруулагджээ. Чанарын харьцуулсан шинжилгээ халимог судалгааны төрөлд багтаадаг бөгөөд Гилардын хэмжүүрт түшиглэн төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөллийн судалгаанд түлхүү хэрэглэгдэх хандлага ажиглагдаж байна. Цюринх Их Сургуулийн профессор Фабрицио Гиларди 5 хувьсагч, 20 үзүүлэлт ашиглан Европын 17 орны төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөллийг судалсан байдаг (Gilardi, 2002, pp. 873-893).

Тоон аргад суурилсан олон судалгааг дурдаж болох байна. Тухайлбал, Шеффельд Их Сургуулийн профессор Петр Копэцки, Лэйдэн Их Сургуулийн профессор Мариа Спирова, Нотинхэйм Их Сургуулийн профессор Жан-Хинрик Мейер Сахлин, Лондонгийн Улс Төр, Эдийн Засгийн Сургуулийн профессор Франциско Пэниццо, Лондонгийн Их Сургуулийн профессор Христиан Шустер, Буэно-Айрес Их Сургуулийн профессор Герардо Шэрлис нарын судлаачид илүү өргөн хүрээнд төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөллийг авч үзсэн байна. Эдгээр эрдэмтэд 2010 онд Европ тивийн 15 орны төрийн албыг (Petr Kopecký, Peter Mair, Maria Spirova, 2012, pp. 5-283), 2014 онд 5 бүс нутгийн 22 орны төрийн албыг 395 тохиолдол, 647 экспертийн үнэлгээн дээр тулгуурлан (Petr Kopecky, Jan-Hinrik Meyer Sahlig, Francisco Panizzo, Gerardo Sherlis, Christian Schuster, Maria Spirova, May 2016, pp. 416-431) судалсан. Ингэхдээ төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөллийн цар хүрээ, үүсч буй шалтгаан, хэмжүүрийг тодорхойлох оролдлого хийжээ. Төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөлөл харьцангуй өндөртэй орон Итали (0.83), багатай орон Англи (0.07) улс болохыг судалгаандаа явцдаа тогтоосон байна (Petr Kopecký, Peter Mair, Maria Spirova, 2012, p. 373).

Дээрх эрдэмтдээс ялгаатай нь, Роттердамын Их Сургуулийн профессор Сандра ван Тиел, Утрехтийн Их Сургуулийн профессор Куцал Иесилкагит нар 71 төрийн байгууллагыг харьцуулсан судалсны эцэст Холландын төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөллийг тодорхойлох оролдлого хийжээ. Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд шүүх, прокурор, цэрэг, цагдаагийн байгууллагад улс төрийн нөлөөлөл бага (*шүүх прокурорын байгууллага дахь улс төрийн нөлөөлөл 20%, цэрэг, цагдаагийн байгууллагад 25%*), харин эдийн засаг, боловсрол, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн байгууллагад өндөр (*эдгээр салбарын байгууллага дахь улс төрийн нөлөөлөл маш хүчтэй буюу 100%*) байгаа нь харагдаж байна. Үүнээс гадна, салбар яамны харьяа байгууллагуудад улс төрийн нөлөөлөл өндөр (70%), хэрэгжүүлэгч агентлагуудад харьцангуй бага (53%) байгааг гаргажээ. Нөлөөлөл ихэвчлэн намаар дамжин илэрч байна (*судалгаанд хамрагдсан албан хаагчдын 66%*). Эндээс намуудад боломжит бүх арга, хэрэгслийг ашиглан төрийн байгууллагын бодлого, шийдвэрт хяналт тогтоох, үйл ажиллагааг нь намын хөтөлбөр, зорилгод захируулах, ингэснээр сонгуулийн үед сонгогчдоос улс төрийн дэмжлэг эрэлхийлэх хүсэл сонирхол хүчтэй илэрч байгаа төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөллийн үндсэн шалтгаан болж байна гэсэн дүгнэлт хийжээ (Kutsal Yesilkagit and Sandra van Tiel, 2012, pp. 101-119).

Венийн Их Сургуулийн профессор Лаурэнз П. Эннсер-Жеденастик 1995-2010 оны хооронд Австрийн улсын өмчит 92 үйлдвэрийн газрын 2000 ажилтны (Jedenastik, June 2014, pp. 398-417), 1995-2010 оны хооронд Австрийн улсын өмчит 87 үйлдвэрийн газрын 1671 менежерийн (Jedenastik, Political Control and Managerial Survival in State-Owned Enterprises, January 2014, pp. 135-161), 1945-2012 оны хооронд Европын 30 орны төв банкны 195 тэргүүний (Jedenastik, Party Politics and the Survival of Central Bank Governors, August 2014, pp. 500-519), 1996-2013 оны хооронд Европын 16 орны 100 гаруй тохируулагч агентлагийн 700 удирдах ажилтны (Jedenastik, The Politicization of Regulatory Agencies; Between Partisan Influence and Formal Independence, August 2015, pp. 507-518), 1945-2013 оны хооронд Нидерландын 134 төрийн нарын бичгийн даргын (Jedenastik, The Party politicization of administrative elite in the Netherlands, July 2016, pp. 1-27) томилгоог судалсны эцэст төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөлөл хүний нөөцийн томилгоогоор

дамжин илэрч байгааг тогтоосон байна.

Энэхүү өгүүллийг бичих явцад судлаачид 1) Импакт фактор сэтгүүлд нийтлэгдсэн байх: 2) Цахим сүлжээнд олдоцтой байх гэсэн хоёр шалгуурыг үндэслэн 78 эрдэмтний тоон арга түшиглэсэн 45 судалгаанд хүчин зүйлийн харьцуулалт хийж үзэв. Эдгээрт төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөллийг 1) Төрийн байгууллагын боллого, шийдвэрийн тогтвортой байдал: 2) Төрийн байгууллагад кампанчилсан халаа, сэлгээ хийгдэж буй жил: 3) Улс төрийн хязгаарлалт: 4) Хууль, тогтоомжийн хэрэгжилт: 5) Төрийн албан хаагчдын мэргэшсэн байдал: 6) Төрийн албатай холбоотойгоор захиргааны хэргийн шүүхэд гаргасан өргөдөл, гомдол, тэдгээрийн шийдвэрлэлт гэсэн зургаан хүчин зүйлээр тодорхойлж буй байдал давамгайлах хандлагатай байна. Иймд цаашид хийгдэх судалгаанд төрийн албан дахь улс төрийн нөлөөллийг дээрх зургаан хүчин зүйлээр хамтатган судлах боломжтой гэсэн санааг дэвшүүлж байна.

Abstract: Independent administrative services are the institutional foundations of the contemporary state that, during the past 20 years, has gained prominence throughout Asia. The purpose of the article is to systematically examine the concept of political influence on public service, reviewing existing theory, research and the factors used to study.

НОМ ЗҮЙ:

1. Amsden, A. (1990). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York city: Oxford University Press.
2. Bacharach, S.B., & Lawler, E.J. (1980). *Power and politics in organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
3. Burns, T. (1961). Micropolitics: Mechanisms of institutional change. *Administrative Science Quarterly*, 6.
4. Ch. Pollit & G. Bouckaert. (2004). *Public Management Reform; A Comparative Analysis*. 2 nd ed. Oxford: Oxford University Press.
5. Deutsch, M. & Gerard, H. B. (1955). A study of normative and informational social influences upon individual judgment. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 51.
6. Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
7. Farrell, D., & Peterson, J.C. (1982). Patterns of political behavior in organizations. *Academy of Management Review*, 2.
8. Ferris, G.R., Russ, G.S., & Fandt, P.M. (1989). Politics in organizations. In R. G. Rosenfeld (Ed.), *Impression management in the organization* (pp. 143-170). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
9. Gerald R. Ferris & Timothy A. Judge. (1991). Personnel\Human Resources Management; A Political Influence Perspective. *Working Paper #90-21, Ithaca, NY: Cornell University, School of Industrial and Labor Relations*.
10. Gilardi, F. (2002). Policy Credibility and Delegation to Independent Agencies; A Comparative Empirical Analysis. *Journal of European Public Policy*. Vol. 9(No. 6).
11. Goffman, E. (1956). *The Presentation of Self in Everyday Life*. Garden City, New -York: Doubleday Anchor.
12. James Rauch & Peter Evans. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics* 75.
13. Jedenastik, L.-E. (August 2014). Party Politics and the Survival of Central Bank Governors. *European Journal of Political Research*, Vol. 53, Issue 3.
14. Jedenastik, L.-E. (August 2015). The Politicization of Regulatory Agencies; Between Partisan Influence and Formal Independence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 26, Issue 3.
15. Jedenastik, L.-E. (January 2014). Political Control and Managerial Survival in State-Owned Enterprises. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 27(Issue 1).
16. Jedenastik, L.-E. (July 2016). The Party politicization of administrative elite in the Netherlands. *Acta Politica*.
17. Jedenastik, L.-E. (June 2014). The Politics of Patronage and Coalition; How Parties Allocate Managerial Positions in State-Owned Enterprises. *Political Studies*, Vol. 62, Issue 2.
18. Jones, E., & Pittman, T. (1982). Toward a general theory of strategic self-presentation. In J. Suls (Ed.), *Psychological perspectives on the self*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
19. Judge, T. A., & Bretz, R. D., Jr. (1992). Political influence behavior and career success. *Working Paper #92-07, Ithaca, NY: Cornell University, School of Industrial and Labor Relations, Center for Advanced Human Resource Studies*.
20. Katz, E., & Lazarsfeld, P. F. (1955). *Personal influence: The part played by people in the flow of mass communications*. Glencoe, IL: Free Press.
21. Kelman, H. (1958). Compliance, identification, and internalization: Three processes of attitude change. *Journal of Conflict Resolution*, 1.
22. Kutsal Yesilkagit and Sandra van Tiel. (2012). Autonomous Agencies and Perceptions of Stakeholder Influence in Parliamentary Democracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22(Issue 1).
23. Mayes, B.T., & Allen, R.W. (1977). Toward a definition of organizational politics. *Academy of Management Review*, 2.
24. Mintzberg, H. (1983). *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
25. Peter Evans, James E. Rauch. (1999). Bureaucracy and Growth; A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, Vol. 64, No 5, October.
26. Petr Kopecky, Jan-Hinrik Meyer Sahlig, Francisco Panizzo, Gerardo Sherlis, Christian Schuster, Maria Spirova. (May 2016). Party Patronage in Contemporary Democracies; Result from an expert survey in 22 countries from five regions. *European Journal of Political Research*, Vol. 55(Issue 2).
27. Petr Kopecký, Peter Mair, Maria Spirova. (2012). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

28. Pettigrew, A. (1973). *The Politics of organizational decision making*. London: Tavistock.
29. Pfeffer, J. (1981). *Power in organizations*. Boston: Pittman.
30. Pfeffer, J. (1989). A Political Perspective on Careers; Interests, networks, and environments. In B. S. Lawrence, M. G. Arthur, & D. T. Hall. *Handbook of Career Theory* (pp. 380-396). New York: Cambridge University Press.
31. Porter, L. (1976). *Organizations as political animals*. Presidential Address, Division of Industrial-Organizational Psychology, Washington, D.C.: 84th Annual Meeting of the American Psychological Association.
32. Porter, L.W., Allen, R.W., & Angle, H.L. (1981). The politics of upward influence in organizations. In Cummings, B.M., & Staw & L.L. (Eds.), *Research in organizational behavior* (pp. 109-149). Greenwich, CT: JAI Press.
33. Schlenker, B. (1992). Interpersonal processes involving regulation and management / B. Schlenker, M. Weigold. *Annual review of Psychology*, 43.
34. Schlenker, B. R. (1980). *Impression management: The self-concept, social identity, and interpersonal relations*. Monterey, CA: Brooks/Cole.
35. Schnieder, B. (1987). The people make the place. *Psychology*, 40.
36. Sederberg, P. (1984). *The politics of meaning: Power and explanation in the construction of social reality*. Tucson, AS: University of Arizona Press.
37. Shepherd, G. (2003). Civil Service Reform in Developing Countries; Why is it going Badle? Paper presented at the 11th International Anti-Corruption Conference, 25-28 May, Seoul, Republic of Korea.
38. Tushman, M. (1977). A Political approach to organizations: A Review and rationale. *Academy of Management Review*, 2.
39. Verhoest Koen, Peters Guy B., Bouckaert Geert and Verschuere Bram. (May 2004). The study of organisational autonomy : conceptual review. *Public Administration and Development*, Vol. 24(Issue 2).
40. Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
41. Weber, M. (1978 \1922\). *Economy and Society*. Berkeley: California University Press.
42. Weimann, G. (1994). *The Influentials: People Who Influence People*. Albany, NY: State University of New York Press.
43. William L. Gardner, Mark J. Martinko. (1988). Impression Management in Organizations. *Journal of Management*, Vol. 14, No. 2.
44. А. Маркс, Б. Рихокс, Ч. Рэйгин. (2015). Истоки, развитие и применение качественного сравнительного анализа: Первые 35 лет. *Журнал "Политическая наука"*, №2.
45. Батсүх, Ш. (2009). Улсын салбарын шинэ удирдлага: Турилага, сургамж. Улаанбаатар хот : "ADMON" ХХК.
46. Гүндсамбуу, Х. (2003). Орон нутаг дахь төрийн байгууллагын боловсон хүчний иж бүрэн судалгааны төслийн тайлан. Улаанбаатар хот : Удирдлагын Академи.
47. Доржлагва, С. (2010). Улс төрийн сонгуулийн нөлөөгөөр төрийн албан хаагчдыг өөрчлөх, чөлөөлөх асуудал, хандлага. I УИХ, П, Судалгааны Төв, *Бодлогын судалгаа, шинжилгээ* (Vol. V боть, pp. 110-119). Улаанбаатар хот.
48. Сангийн Яам. (2007). *Төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратеги*. Улаанбаатар хот : Засгийн Газрын Хэрэг Эрхлэх Газар.
49. Удирдлагын Академи. (2008). *Төрийн албан хаагчийн сонирхлын зөрчил, түүнийг шийдвэрлэх арга зам: Судалгааны тайлан*. Улаанбаатар хот.
50. Удирдлагын Академи. (2006). *Төрийн албан хаагчийн үүдлэг, түүнд нололох хүчин зүйлсийн шинжилгээ: Судалгааны тайлан*. Улаанбаатар хот.
51. Удирдлагын Академи. (2009). *Төрийн захиргааны мэргэшсэн албан хаагчийн төлөвшил: Өнөөгийн байдал, хандлага*. Улаанбаатар хот.
52. Удирдлагын Академи. (2014). *Монгол улсын төрийн албаны шинэтгэлийн явц, үр дүн, хандлага*. Улаанбаатар хот.
53. УИХ. (1995. Гуравдугаар сар). Төрийн албаны тухай хууль. *Төрийн мэдээлэл сэтгүүл*, №3 (34).
- УИХ. (2002). Төрийн албаны тухай хууль. "Төрийн мэдээлэл" сэтгүүл, №28.
54. УИХ. (2008). Төрийн албаны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай. *Төрийн мэдээлэл сэтгүүл*, №19 (544).
55. Цогоо, Б. (2013). Монгол улсын төрийн албаны хөгжилт, мерит тогтолцооны асуудлууд. *Төрийн захиргаа сэтгүүл* №3 (27).