

ПОЛИТОЛОГИ ХХП

Эрдэм шинжилгээний бичиг №22 (593): 227-234 дэх тал

**УЛС ТӨРИЙН ПАТРОНАЖИЙН ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ, ИНСТИТУЦИОНАЛ
ХАНДЛАГА**

Н.Отгонбаяр
МУИС, УТСОУХНУС,
Улс төр судлалын тэнхимийн докторант

Л.Билгүүнтөгс
Хүмүүнлэгийн Ухааны Их сургуулийн докторант

Хураангуй:

Ардчилсан улс төрийн тогтолцоо бүрэлдэн бий болоход төрийн алба томоохон үүрэг гүйцэтгэдэг байна. Үүнтэй холбоотойгоор төрийн албаны мэргэшсэн байдлыг хангахад тулгарч буй томоохон сорилтын нэг нь улс төрийн патронаж юм. Өгүүллийн хүрээнд судлаачид улс төрийн патронаж, түүний институционал хандлагын талаар цэгцтэй ойлголт өгөхийг оролдсон болно.

Түлхүүр үгс: Улс төрийн патронаж, төрийн албаны томилгоо, клиентелизм, патрон-клиэнтийн харилцаа.

I. Оршил

Аливаа улс орон хөгжих, уруудан доройтох үйл явц юуны түрүүнд, төрийн албаны үйл ажиллагаатай нягт холбоотой байдаг. Энэ ч утгаараа дэлхийн улс орнуудад төрийн мэргэшсэн албыг бүрдүүлэх зорилгоор өөрчлөлт, шинэтгэлийн үйл явцыг өргөн хүрээнд авч хэрэгжүүлж буй дүр зураг ажиглагдаж байна. Монгол улсын хувьд төрийн мэргэшсэн албыг төлөвшүүлэх зорилго бүхий шинэтгэл 1990 оноос эхэлсэн гэж үздэг ба өнөөг хүртэлх хугацаанд хэд хэдэн үе шаттай хэрэгжиж иржээ (Ц. Самбалхүндэв, Д. Байгал, 2009). Харамсалтай нь, үр дүн хангалтгүй, хэрэгжилт муу байна. 2009-2019 оны хооронд төрийн нийт албан хаагчдын тоо 34%-иар нэмэгдсэн хэрнээ мэдлэг, чадвараар уралдаант сонгон шалгаруулалт (ерөнхий болон тусгай)-ад орж, өндөр оноо авсан иргэд төрийн албанд томилогдох механизм бүрэн төлөвшиж чадахгүй байгааг Дэлхийн банкны судалгааны тайланд дурджээ (Дэлхийн Банк, 2020).

Төрийн мэргэшсэн албыг төлөвшүүлэх чиглэлд онцгой ач холбогдол өгч буй өнөө үед судлаачдын анхаарлын гадна байж боломгүй асуудлын нэг нь улс төрийн патронаж юм. Улс төрийн патронаж харилцаа Монгол улсын төрийн албанд бодит үзэгдэл болсон. Тухайлбал, 1996 оны сонгуулийн дараа “баг бүрдүүлэх”, 2000 оны сонгуулийн дараа “бүтцийн өөрчлөлт хийх”, 2004 оны сонгуулийн дараа “зөвшилцөл хийх”, 2012 оны сонгуулийн дараа төрийн өмчит болон төсөвт үйлдвэрийн газар олноор байгуулж, мэргэшсэн албан хаагчдыг шилжүүлэн байршуулах, тэрчлэн “үүрэг гүйцэтгэгч” нэрийн дор улс төрийн зорилгоор халаа сэлгээ хийх, албан тушаал хуваарилах үйл явц эрчимжсэн (Удирдлагын Академи, 2014). Төрийн албаны зөвлөлөөс жил тутам гаргадаг албан ёсны тайланд дурдсанаар, 2007 онд төрийн нийт албан хаагчдын 5.2% хууль бус халаа, сэлгээнд өртөж байсан бол 2012 онд уг тоо 9.3%, 2013 онд 11.52%, 2014 онд 13.09%, 2015 онд 13.35%, 2016 онд 14.23%, 2017 онд 15.5% болж тус тус өсчээ. 2019 он гэхэд төрийн захиргааны албан хаагчдын 22.3% нь хууль зөрчсөн халаа, сэлгээнд өртсөн байна (Дэлхийн Банк, 2020). Ерөнхий бүтцийг судлан үзвэл, өөрийн хүсэлтээр, өөр байгууллагад шилжсэн, бүтцийн өөрчлөлт гэх үндэслэлээр шилжилт хөдөлгөөнд орох явдал их байгаа нь улс төрийн патронажийн харилцааны илрэл юм.

Хэдийгээр гадны улс орнуудад уг асуудлаар олон тооны өгүүлэл, нэг сэдэвт бүтээл нийтлэгдэж буй боловч Монгол улсын төрийн албаны зохион байгуулалт дахь улс төрийн патронаж харилцаа, шалтгаан, үр дагавар, институционал хандлагын талаар хийгдсэн судалгаа бага, энэ чиглэлд судалгаа хийх хэрэгцээ, шаардлага байгааг дурдах байна. Энэ талаар судлаач Д. Оюунсүрэн, Ж. Диэркес, Л. Бямбаханд (Oyunsuren, Dierkes, and Byambakhand) нарын зүгээс “Монгол бол улс төрийн патронажийн нэлээд сонирхолтой тохиолдол болно. /.../ Монгол хэлнээ патронажийн чиглэлээр судалгааны бүтээлүүд гараагүй гэдэг нь уг үзэгдэл байхгүй гэсэн үг огтоос биш юм” (Oyunsuren, Dierkes, & Byambakhand, 2023, pp. 121, 122) хэмээн бичсэнтэй санал нэг байна.

Өгүүллийн хүрээнд төрийн албаны зохион байгуулалт дахь улс төрийн патронаж, үндсэн ойлголт, институционал хандлагыг гадна, дотны судлаачдын бүтээлд тулгуурлан тоймлон гаргахыг оролдсон болно.

II. Онолын судалгааны үр дүн

Үндсэн ойлголт, тодорхойлолт

Аливаа үзэгдэл, үйл явцыг танин мэдэхийн тулд тухайн судлах гэж буй үзэгдлийг илэрхийлсэн ойлголтыг тодорхой болгох хэрэгцээ, шаардлага үүснэ.

Манай улсад судлаачдын нэг сэдэвт болон орчуулгын бүтээлүүдэд улс төрийн патронаж (political patronage), клиентелизм (clientelism) гэх ойлголтуудыг ижил утгаар хэрэглэж буй хандлага байна. Ялангуяа Михал Клима (Klima)-гийн бүтээл (Клима, 2017) Монгол хэлнээ орчуулагдан гарсны дараа нэлээд хүчтэй болсон. Гэвч улс төрийн патронаж, клиентелизм нь үгзүйн гарвал болон утга зүйн хувьд харилцан ялгаатай ойлголт гэдгийг дурдах байна.

Судалгааны бүтээлүүдэд клиентелизм гэдгийг үйлчлүүлэгчдийн (их төлөв эдгээрийг клиент гэж нэрлэдэг) зүгээс үнэнч байдлыг чухалчлах, хариуд нь ивээгчийн (ихэвчлэн эдгээрийг патрон гэж нэрлэдэг) зүгээс зан үйл, мэргэжлийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчин тэдэнд байгууллагын нөөцөд нэвтрэх, өмгөөлөл, хамгаалал хүртэх боломж олгодог далд хэлбэрийн босоо харилцаа бүхий удирдлага-зохион байгуулалтын үзэгдэл мөн гэж үзсэн байдаг (Харитонов, 2013). Улс төрийн патронажийг бодвол клиентелизм илүү өргөн хүрээтэй, илүү нийгэм рүү чиглэсэн, хамгийн гол нь, төрийн бараа, ажил, үйлчилгээг солилцох зорилготой юм (Petr Kopecký, Peter Mair, Maria Spirova, 2012). Харин улс төрийн патронажийн хувьд мэргэжлийн толь бичиг болон судлаачдын зүгээс харилцан адилгүй байдлаар тодорхойлсон байна. Тухайлбал, Америкийн Улс Төрийн Шинжлэх Ухааны Холбооноос эрхлэн 2011 онд хэвлүүлсэн «Улс төрийн шинжлэх ухааны нэвтэрхий толь»-д Айсэнгүл Комсуоглу (Komsuogly) “... дэмжлэг, туслалцаа үзүүлсэнийх нь төлөө ивээн тэтгэгчийн зүгээс үйлчлүүлэгч этгээдэд төрийн нөөцийг ашиглан үйлчилгээ үзүүлэх юм уу, ажлын байр санал болгох практик ...” мөн гэж патронажийг тодорхойлоод “патронаж, клиентелизмийг адилтган” үзэх явдал байдаг ч тусдаа ойлголт болохыг дурджээ (Aysegül Komsuogly, 2011, p. 1199).

Оксфордын Их Сургуулиас эрхлэн 2022 онд хэвлүүлсэн «Төрийн захиргааны Оксфордын тайлбар толь»-д Франческо Пэницца, Гай Питэрс, Конрадо Р. Ларрабүрү (Panizza, Peters, & Larraburu) нар улс төрийн патронажийг засаглалыг “...бий болгох, дэмжиж, тэтгэх зорилгоор улс төрчдийн зүгээс ашиглах арга хэрэгсэл мөн” гэж үзээд “төрийн албаны сонгуульт бус албан тушаалд өөрт үнэнч хүмүүсийг томилох улс төрийн тоглогчдын онцгой эрх...” (Francisco Panizza, B. Guy Peters, & Conrado Ramos Larraburu, 2022) хэмээн тодорхойлжээ.

Конрад Аденауэр Сангийн хэрэгжүүлсэн төслийн хүрээнд 2022 онд хэвлэгдсэн «Захиргааны шинжлэх ухааны нэр томъёоны тайлбар толь»-д судлаач Я. Төгөлдөр (2022) улс төрийн “... патронаж нь төрийн албан тушаалд өөрийн аялдан дагагчид болон намын гишүүдийг томилох үйл явцыг хэлнэ. (...) Ийм үзэгдэл ихэнхдээ аж үйлдвэр сул хөгжсөн, уламжлалт соёлтой, иргэний нийгэм болон улс төрийн байгууллагууд нь инстүүцийн төлөвшилийг хангаагүй үед ажиглагддаг байна. (...) төрийн албаны хүний нөөцийн

бүрдүүлэлтэд нөлөөлж, мерит зарчим, шударга ёс, тэгш байдал, хууль дээдлэх зарчмууд алдагдах, төрийн удирдлагын тогтворгүй байдлыг бий болгох сөрөг үр дагавартай үзэгдэл” мөн (Төгөлдөр, 2022) гэж тайлбарласан.

Мэргэжлийн дээрх толь бичгүүдээс гадна судлаачид улс төрийн патронажийн талаар янз бүрийн тодорхойлолт гаргасан байна. Үүнийг дараах байдлаар нэгтгэсэн болно /Хүснэгт 1/.

Хүснэгт 1. Патронажийн талаарх судлаачдын тодорхойлолтууд

№	Судлаачид, он	Тодорхойлолт
1	Лэйдэн Их Сургуулийн профессор Ханс Дальдэр /Daalder, 1966/	Улсын юм уу хагас улсын салбарт улс төрийн намууд “нэвтрэх үйл явц” мөн
2	Корнэлл Их Сургуулийн профессор Мартин А. Шефтэр /Shefter, 1977/	Улс төрийн дэмжлэг үзүүлсэнийх нь хариуд улс төрчдийн зүгээс сонгогчид, дэмжигчид болон өөрийн намын гишүүдэд хуваарилж өгөх олон янзын ашиг тус
3	Флорэнц дахь Европын Их Сургуулийн профессор Жан Блондэл /Blondel, 2000/	Улс төрийн ашиг тус үзүүлсэнийх нь төлөө улс төрийн нам, засгийн газрын зүгээс тодорхой этгээдэд хүндэтгэл, ажлын байр, гэрээ хэлэлцээр буюу улсын захиалга нийлүүлэх ажил зэрэг янз бүрийн бараа, бүтээгдэхүүн санал болгох үйл явц мөн
4	Сан-Францискогийн Улсын Их Сургуулийн профессор Кэй Лоусон /Lawson, 1980/	Сонгуулийн явцад санал өгсөнийх нь хариуд тодорхой сувгаар дамжуулан хариу үйлдэл үзүүлэх улс төрийн намуудын үйл ажиллагаа мөн.
5	Принстоны Их Сургуулийн профессор Алекс Уэйнгрод /Weingrod, 1968/	Улс төрийн дэмжлэг, туслалцааны хариуд улс төрчдийн зүгээс нийтийн баялагийг юм уу төрийн албаны албан тушаал хуваарилах үйл явц мөн
6	Принстоны Их Сургуулийн профессор Алекс Уэйнгрод /Weingrod, 1968/	Өмнөө тавьсан зорилгодоо хүрэхийн тулд эрх ашиг, түншлэлээр холбогдсон харилцан адилгүй эрх мэдэл бүхий хүмүүсийн хоорон дахь харилцаа мөн
7	Харвардын Их Сургуулийн профессор Шмул Н. Эйзэнштадт, Флоридагийн Их Сургуулийн профессор Ренэ Лэмаршан /Eisenstadt, Lemarchand, 1981/	Эрх мэдэл бүхий ивгээгчийн зүгээс бусдаас өөрт шаардлагатай бараа, ажил, үйлчилгээ авсны хариуд клиент нарт бараа, үйлчилгээ, өмгөөлөл, хамгаалал хүртээх явдал мөн
8	Абэрдин Их Сургуулийн профессор Фрэнк У. Били /Bealey, 2000/	Томилогдож буй этгээдийн мэдлэг чадвар буюу гавьяа зүтгэл дээр бус, бие хүний ашиг сонирхолд нийцүүлэн засгийн газрын зүгээс хийх томилгоо мөн
9	Сьюзен Беджэр тэргүүтэй судлаачдын эрхлэн хэвлүүлсэн бүтээлд /Badger et al., 1998/	Намд үнэнч байсных нь төлөө төрийн нөөцийн ашиглан шагнаж урамшуулах тогтолцоо; Мэдлэг чадвараар бус, эрх баригч намын эдийн болон эдийн бус ашигт нийцүүлж төрийн албанд томилох, дэвшүүлэх үйл явц мөн.
10	Нотинхэйм Их Сургуулийн профессор Жан-Хинрик Мейер-Сахлинг /Meyer-Sahling, 2006/	Улс төрийн хэмжүүрт тулгуурлан улсын салбарын албан тушаалд хүн томилох үйл явц мөн.

11	Пэтр Копэцки, Питэр Мэйр /Korescky, Mair, 2006/	Улсын салбарын юм уу хагас улсын салбарын албан тушаалд хүн томилох улс төрийн намын эрх мэдэл.
12	Лондон дахь Хатан хааны коллежийн профессор Анна Звезда /Gwiazda, 2008/	Улсын салбарын юм уу хагас улсын салбарын янз бүрийн албан тушаалд эрх баригч намын зүгээс гишүүн, дэмжигчдээ томилох замаар төрд улс төрийн нам нэвтрэх үйл явц мөн.
13	Вильнюсийн Их Сургуулийн профессор Виталис Накросис, Лютаураас Гүдзинскас /Nakrošis, Gudžinskas, 2013/	Улсын салбарын хүрээн дэх албан тушаалд хүн томилох улс төрийн намуудын бүрэн эрх
14	Венийн Их Сургуулийн профессор Вольфганг С. Мүллэр /Muller, 2005/	Намын улс төрчид болон клиентүүдийн хооронд явагдах шууд болон шууд бус солилцоонд төрийн нөөцийг ашиглах үйл явдал мөн.
15	Лондонгийн Эдийн Засаг, Улс Төрийн Шинжлэх Ухааны Их Сургуулийн профессор Эллиот Грин (Elliott Green, 2011)	Улс төрийн дэмжлэгийн хариуд иргэдийн зорилтот бүлэгт улс төрийн удирдагчдын зүгээс биет баялаг хуваарилах нийтлэг шинтэй улс төрийн бодлогыг патронаж гэнэ.
16	Вильнюсийн Их Сургуулийн профессор Виталис Накросис /Nakrošis, 2014/	Төрийн байгууллагын албан тушаалд итгэгдсэн юм уу намын гишүүдээ томилох, тэрчлэн албан тушаалаас чөлөөлөх улс төрийн намуудын эрх мэдэл
17	Лондонгийн Эдийн Засаг, Улс Төрийн Шинжлэх Ухааны Их Сургуулийн профессор Клара Волинтиру /Volintiru, 2014/	Улсын салбарын удирдлагын байгууллага дахь ивээлийн буюу улс төржсөн томилгоо.
18	ШУТИС-ийн профессор Я. Төгөлдөр (Tuguldur, 2022)	Улс төрийн патронаж нь төрийн албан тушаалд өөрийн аялдан дагагчид болон намын гишүүдийг томилох үйл явцыг хэлнэ.
19	Франческо Пэницца, Б. Гай Питэрс, Конрада Рамос Ларрабүрү / (Francisco Panizza, B. Guy Peters, and Conrada Ramos Larraburu, 2022)	Шийдвэр хууль ёсны мөн, бишээс үл хамааран улсын салбарын хүрээнд сонгуульт бус албан тушаалд өөрийн үзэмжээр хүн томилох улс төрийн тоглогчдын эрхийг хэлнэ
20	Б. Гай Питэрс, Колин Нокс, Бюон Сок Ким /B. Guy Peters, Colin Knox, Byeong Seob Kim, 2023/	Улс төрийн тоглогчид улсын салбарын удирдлагын голлох албанд өөрийн үзэмжээр томилгоо хийх эрхийг хэлнэ.

Эх сурвалж: Ауримас Зарэмбагийн бүтээлд (Zaremba, 2016) тулгуурлан боловсруулав.

Энэ мэтчлэн судлаачид харилцан адилгүй байр суурь баримтлах ч улс төрийн патронажийг нийтлэг шинжид тулгуурлан дараах байдлаар тодорхойлж болох байна. Улс төрийн патронаж нь клиентелизмын нэг хэлбэр бөгөөд хуульд нийцсэн, үгүйгээс үл хамааран эрх баригч нам, улс төрчдийн зүгээс гишүүн, дэмжигчдээ мэдлэг чадвар, мэргэшил, туршлага шаардах төрийн албан тушаалд үнэнч байдлыг шалгуур болгон томилох, юм уу уг шалгуурыг удирдлага болгон төрийн албан хаагчдыг албан тушаалаас халах, чөлөөлөх үйл явцтай хамаарал бүхий патрон, клиентийн хоёр талт харилцаа мөн (Төмөр & Отгонбаяр, 2023).

Институционал хандлага

Төрийн албаны зохион байгуулалтад улс төрийн патронаж илрэх үйл явц, түүний шалтгаан, мөн чанарыг ойлгож, танин мэдэхэд институционал хандлага суурь нөлөө

үзүүлсэн. “Улс төрийн шинжлэх ухааны зориулалт нь улс төрийн үйл явцыг мөн чанарын төдийгүй илрэн гарах тодорхой хэлбэрийн хувьд судлан гаргахад оршино. Эндээс шинжлэх ухааны судалгааны хоёр түвшин буюу чиглэл байгааг харж болох байна. Эхний түвшинд их төлөв онолын асуудлыг авч үзэх улс төр судлаачид багтдаг бол хоёр дахь чиглэл нь улс төрийн тодорхой үйл явцыг задлан шинжилж, улс төрийн шийдвэр гаргахад зөвлөмж боловсруулах судлаачдын үйл ажиллагаатай холбогдоно” (Семенова, 2022, хууд. 11). Нийгмийн үзэгдэл, үйл явцад улс төрийн институтуудын зүгээс гүйцэтгэх үүрэг, түүний байр суурийг судлахад институционал хандлагын мөн чанар оршино. Үг зүйн хувьд “институционализм” гэх ойлголтыг анхлан Америкийн эрдэмтэн Уилтон Х. Хамилтон (Hamilton) 1919 онд нийтлүүлсэн «Эдийн засгийн онолын институционал хандлага» нэрт нэг сэдэвт бүтээлдээ хэрэглэж, шинжлэх ухааны хүрээнд нэвтрүүлсэн (Hodgson, 2005, pp. 233-244).

Институционал хандлага улс төрийн үзэл, сургаалын нэн эрт үед бүрэлдэн бий болсон түүхтэй. Тухайлбал, эртний Грекийн улс төрийн онолч Платон (Plato), Аристотель (Aristotle) нар төр, улсын бүтэц, зохион байгуулалт, зохистой хэлбэрийн тухай сургасан байна. Үүнээс гадна, хожмын нөлөө бүхий судлаачид болох Н. Макиавелли (Machiavelli), Ж. Бодэн (Bodin), Т. Хоббс (Hobbes), Ж. Локк (Locke), Ж. Ж. Руссо (Rousseau), В. Ф. Хэгэл (Hegel) нарын хүмүүс тодорхой түвшинд авч үзсэн байдаг (Гаджиев, 2015, р. 134). Гэхдээ улс төр, захиргааг тусгаарлах үзэл санаа, төрийн зохион байгуулалтын зохист хэлбэртэй холбоотойгоор Ш. Л. Монтескье (Montesquieu), Ш. Ж. Боннин (Bonnin), Ш. Дюпэн (Dupin), Э. Лабула (Laboulaye), Л. А. Макаре́л (Macarel), А. Ф. Вивьен (Vivien), К. И. Блунчли (Bluntschli), Вильсон (Wilson), М. Вэбер (Weber), Э. Дүркхэйм (Durkheim), Т. Парсонс (Parsons), Р. Мертон (Merton), П. Бэргер, Т. Лукман (Berger, & Luckmann) нарын бүтээлд институционал хандлага тусгагдсан байдаг (Отгонбаяр & Төмөр, 2022, хуудсд. 64, 65; Weber, 1978; Durkheim, 1993; Parsons, 1949; Мертон, 1966; Питер Бергер, Томас Лукман, 1995). Хэдийгээр дээрх эрдэмтэд “улс төрийн патронаж” гэх ойлголтыг хэрэглээгүй боловч уг үзэгдэлд шууд хамаарал бүхий үзэл баримтлалыг дэвшүүлсэн.

Улс төр, захиргааны зохист харилцааны талаарх анхны үзэл санааг Вильсон хөгжүүлсэн гэж үздэг боловч үүнийг нотлох баримт олддоггүй. Өөрөө ч энэ талаар дараах санааг уламжилжээ. Энэ “(...) шинжлэх ухааныг хөгжүүлэхэд Америкийн эрдэмтдийн оролцоо огтоос байсангүй. Үүнийг Европын эрдэмтэд хөгжүүлсэн юм. (...) Америк юм уу Английн зарчимтай үл холбогдох гадны шинжлэх ухаан гэж хэлж болно” (Wilson, 1887, pp. 201, 202) гэжээ.

Францын эрдэмтэн, улс төрийн бодлоготон Александ Ф. Вивьен (Vivien) нийгмийн хөгжлийг түргэтгэх, улс төрийн тогтолцоог төлөвшүүлэхэд төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх явдал чухал бөгөөд улс төрийн хүрээ санаачлага, шийдвэр гаргах бол захиргаа уг шийдвэрийг амьдралд хэрэгжүүлэх үүрэгтэй гэжээ. Ингэхдээ улс төрийн тогтолцоонд ямар ч өөрчлөлт бий болсон төрийн албан хаагчид мэдлэг чадварын үндсэн дээр сонгон шалгаруулалтын үр дүнгээр томилогдож, тогтвортой ажилладаг байх ёстой гэжээ. Өөрөөр хэлбэл, мэргэшсэн, тогтвортой ажиллах төрийн албан хаагч улс төрийн аливаа хэлбэрийн дарангуйлал оршин тогтнох үндсийг үгүй хийдэг байна. Энэ үүднээс Монтескьегийн эрх мэдэл хуваарилах онолд нөхвөр санааг тусгаж, мэргэшсэн төрийн албан хаагчдын харилцааг зохицуулах захиргааны эрх мэдэл байх ёстойг онцолсон (Vivien, 1852).

Швейцарийн эрдэмтэн, Цюрих Их Сургуулийн профессор Каспар И. Блунчли (Bluntschli) улс төр, захиргааг тусгаарлах нь ихээхэн ач холбогдолтойг дурдсан. Гэхдээ улс төрийн хүрээ бодлого, шийдвэр боловсруулах үүрэгтэй бол захиргаа түүнийг хэлбэрэлтгүй хэрэгжүүлнэ. Үүний үндэс нь төрийн албан хаагчид хувь улс төрчдөөс ангид, мэдлэг чадварын үндсэн дээр сонгон шалгаруулалтын үр дүнгээр томилогддог байх ёстой гэжээ (Блунчли, 1867).

Принстоны Их Сургуулийн профессор Вудро Вильсон (Wilson) төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх гэдгийг үйл ажиллагааны үр ашигт байдалтай холбон тайлбарласан. Энэ талаар тэрээр улс төр, захиргааг тусгаарлах нь “(...) зарчмын ач

холбогдолтой юм. Германы томоохон эрдэмтэд уг асуудлыг анхлан тодорхойлсон. Тухайлбал, Блюнчли төрийн захиргааг улс төр болон эрх зүйгээс зааглан авч үзжээ. Түүний үзсэнээр, улс төр – төрийн үйл ажиллагааны ерөнхий, нийтлэг хүрээг хамардаг бол захиргаа – тодорхой, хязгаарлагдмал үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн үйлдэл болно. Улс төр – төрийн зүтгэлтний, захиргаа – шийдвэр хэрэгжүүлэгчийн хүчин чармайлгын үр дүнд биелэлээ олддог. Улс төр захиргааны дэмжлэггүйгээр оршин тогтнох боломжгүй” гэжээ. Мөн тэрээр “Захиргааны хүрээ болбоос үйл ажиллагааны хүрээ мөн. Энэ утгаараа улс төрийн тэмцлээс ангид байдаг. Захиргаа өөрөө улс төрийн хүрээний гадна оршино. Захиргааны асуудал – улс төрийн асуудал огтоос биш юм. Хэдийгээр улс төр захиргааны зорилтыг тодорхойлох ч энэ нь түүний үйл ажиллагаанд улс төр хутгалдан оролцоно гэсэн үг огтоос биш болно” (Wilson, 1887, хуудсд. 211, 212) гэсэн байна.

Институционал хандлагын хүрээнд боловсруулагдсан дараагийн нэг томоохон үзэл баримтлал нь М. Вэбер (Weber)-ийн бюрократийн онол юм. Улс орны үр дүнтэй хөгжлийн үйл явц юуны түрүүнд, мэргэшсэн, тогтвортой, цомхон, чадварлаг төрийн албанаас ихээхэн хамаардаг. Өөрөөр хэлбэл, төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх нь хөгжлийн суурь нөхцөл мөн гэсэн санааг гаргажээ. Үүнтэй холбоотойгоор Вэбер рационал бюрократийн тухай ойлголтыг хөгжүүлсэн. “/.../ капиталист нийгэм хүртэлх өмнөх үед патримонал буюу өв залгамжилсан уламжлалт бюрократи” оршиж байсан бол “капиталист нийгэм үүсэж, томоохон аж үйлдвэр, нарийн бүтэц, зохион байгуулалттай аж ахуйн нэгж, салбарууд бий болсноор” төрийн алба ч хувьсан өөрчлөгдөж зүй зохист буюу рационал шинжийг олсон талаар бүтээлдээ дурджээ.

Албан хаагчид нь мэргэшсэн, тогтвортой, улс төрийн аливаа оролцооноос ангид байх төрийн албаны зохион байгуулалтын бүтцийг рационал буюу зохист гэж үзсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, өөрөө өөрийгөө зохицуулах, зохион байгуулах албан ёсны дүрэм журам бүхий тогтолцоо хамгийн нийцтэй бөгөөд нийгэм-эдийн засгийн хөгжилд эерэг нөлөө үзүүлдэг талаар онцолсон байна. Энэ тохиолдолд төрийн албаны зохион байгуулалтад улс төрийн патронаж илрэх нь үр ашиггүй, тогтсон хэм хэмжээ, зохион байгуулалтыг эвдсэн нийгмийн зүй бус үзэгдэлд тооцогддог байна (Weber, 1978).

Веберийн хөгжүүлсэн рационал бюрократийн үзэл баримтлалын санаа Францын эрдэмтэн, Парижийн Их Сургуулийн профессор Дэвид Э. Дүркхэйм (Durkheim)-ийн нийгмийн аноми байдлын онолд тодорхой хэмжээгээр тусгагдсан байдаг (Харитонова, 2013, хууд. 36). Бие хүний зан үйл нийгмийн тодорхой байдлаас шууд хамаарна. Хэрэв нийгэм хямралд орвол тухайн нийгмийн харилцааг зохицуулж буй хэм хэмжээ өөрөө утга учраа алддаг жамтай. Дүркхэйм үүнийг аноми байдал хэмээн нэрлэжээ. Үзэл санааны ертөнц хямарч, суурь үнэт зүйл, ёс суртахууны хэм хэмжээ сулрахын зэрэгцээ хууль ёсны болон хууль бус байдал ялгагдахаа болихыг аноми гэнэ (Durkheim, 1993). Энэ талаас авч үзвэл төрийн албанд улс төрийн патронаж бий болох нь тухайн нийгэм бүхэлдээ, тэрчлэн түүнийг бүрдүүлэгч элемент бүр ёс суртахуун, зан үйлийн хямралд автаж, тунхагласан алсын хараа, түүнийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа хоёрын дунд зөрчил үүсэж байгаагийн илрэл юм.

Нийгмийн аноми байдлын онолыг шинэ шатанд гаргаж хөгжүүлсэн хүн бол Америкийн эрдэмтэн, Колумбын Их Сургуулийн профессор Р. Мертон (Merton) болно. Хүний хүрээлэн буй орчны тодорхой нөхцөл үүсэхэд нэг талаас, нийгмийн, нөгөө талаас, соёлын бүтэц суурь шалтгаан нь болдог. Мертоны үзсэнээр, аноми байдал нь “соёлын” болон “нийгмийн бүтцийн” дунд үүсэх зөрчлөөс үүдэлтэй. Нийгмийн бүтцийн олон тооны элемент дотроос түүний мөн чанарыг тодорхойлж байдаг хоёр элемент туйлын чухал юм. Нэгдгээрх нь “тодорхой нийгмийн юм уу түүнийг бүрдүүлэгч анги давхаргуудын эцсийн зорилго болж байдаг ашиг сонирхол, үзэл бодол, соёлоос бүрддэг” бол хоёрдугаарх нь “дээрх зорилгод хүрэх арга хэрэгслийг тодорхойлж, хянаж, зохицуулдаг” байна. “Ямар ч тохиолдолд соёлын зорилгод хүрэх арга хэрэгслийн сонголт институционал хэм хэмжээгээр хязгаарлагдана” (Мертон 1992, 118,119).

Соёлын зорилго, түүнд хүрэх институционал арга хэрэгсэлийн хооронд үл нийцэл бий болсноор аноми байдал үүснэ. Аноми байдлыг хоёр зүйлээр хэмжиж болно. *Нэгдүгээрт*, оршин буй итгэл үнэмшил, зан үйлийн хэм хэмжээ суларсан, юм уу хуваагдсан, эсвэл утсан нийгмийн төлөв байдлаар тодорхойлогдоно. *Хоёрдугаарт*, хувь хүн нийгмийн чиг баримжаагүй болж, өмнөө тавьсан зорилгодоо хуульд нийцсэн аргаар хүрэх боломжгүй болсноор тодорхойлогдоно. Аноми байдлын шууд үр дагавар болж зан үйлийн гажуу хэлбэрүүд үүснэ (Мертон, 1992, 110). Үүний тодорхой жишээ нь төрийн албан дахь улс төрийн патронаж юм.

Институционал хандлага нь төрийн албаны зохион байгуулалт дахь улс төрийн патронажийг нийгэм-улс төрийн тогтолцооны хэм хэмжээ, ёс суртахууны үндсийг сулруулж, хямрал, эмх цэгцгүй байдалд хүргэх сөрөг үзэгдэл болохыг онцолдог байна.

III. Дүгнэлт

Судлаачдын зүгээс гадна, дотны судлаачдын бүтээлд дүн шинжилгээ хийсний эцэст дараах санааг өгүүллийн дүгнэлт болгон гаргаж байна. Үүнд:

- **Нэгт**, улс төрийн судалгаанд клиентелизм /clientelism/ болон улс төрийн патронаж /political patronage/ гэх ойлголтуудыг харилцан адилгүй байдлаар авч үзэж буй хандлага нийтлэг байна. Судлаачдын үзэж буйгаар, клиентелизм гэдэг нь үйлчлүүлэгчдийн (их төлөв эдгээрийг клиент гэж нэрлэдэг) зүгээс үнэнч байдлыг чухалчлах, хариуд нь ивгээгчийн (ихэвчлэн эдгээрийг патрон гэж нэрлэдэг) зүгээс зан үйл, мэргэжлийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчин тэдэнд байгууллагын нөөцөд нэвтрэх, өмгөөлөл, хамгаалал хүртэх боломж олгодог далд хэлбэрийн босоо харилцаа бүхий удирдлага-зохион байгуулалтыг хэлдэг байна. Харин улс төрийн патронаж гэдэг нь клиентелизмын нэг хэлбэр бөгөөд хуульд нийцсэн, үгүйгээс үл хамааран эрх баригч нам, улс төрчдийн зүгээс гишүүн, дэмжигчдээ мэдлэг чадвар, мэргэшил, туршлага шаардах төрийн албан тушаалд үнэнч байдлыг шалгуур болгон томилох, юм уу уг шалгуурыг удирдлага болгон төрийн албан хаагчдыг албан тушаалаас халах, чөлөөлөх үйл явцтай хамаарал бүхий патрон, клиентийн хоёр талт харилцаа юм.
- **Хоёрт**, улс төрийн патронажийн институционал хандлагад тухайн үзэгдлийг нийгмийн тогтсон хэм хэмжээ, итгэл үнэмшлийг эвдэх зорилго бүхий сөрөг үйл явц гэсэн ойлголт түгээмэл байдаг.
- **Гуравт**, хэдийгээр гадны улс орнуудад улс төрийн патронажийн чиглэлээр судалгааны ажил харьцангуй сайн хийгдэж байгаа ч Монгол улсын тухайд сайн судлагдаагүй төдийгүй нэр томъёо, ойлголтын хувьд нэгдсэн байр суурь төлөвшиж чадаагүй байна.

Abstract:

Civil service plays an important role in the formation of a democratic political system. However, one of the serious problems in ensuring the professionalism of the civil service is political patronage. In the context of the article, the researchers tried to give a systemic idea of political patronage and its institutional approach.

Keywords: Political patronage, public appointments, clientelism, and patron-client relation.

Ашигласан ном, материал

Aysegul Komsuogly. (2011). Patronage. George Thomas Kurian (Хян.)-Д, *The Encyclopedia of Political Science: Volume 1-5* (хууд. 1199). Washington, D.C.: CQ Press.

Durkheim, E. (1993). *Ethics And The Sociology Of Morals*. (Robert T. Hall, Орч.) Buffalo, New York: Prometheus Books.

Francisco Panizza, B. Guy Peters, & Conrado Ramos Larraburu. (2022). Patronage and Public Administration. B. Guy Peters, & Ian Thynne (Хянд.)-Д, *The Oxford Encyclopedia of Public Administration*. Oxford: Oxford University Press.

Hodgson, G. (2005). 'Institution' by Walton H. Hamilton. *Journal of Institutional Economics*, Vol. 1 (Issue 2).

Oyunsuren, D., Dierkes, J., & Byambakhand, L. (2023). Patronage in Mongolia. B. Peters, C. Knox, & B. Kim (Хянд.)-Д, *Political patronage in Asian Bureaucracies* (хуудсд. 121-154). Cambridge: Cambridge University Press.

Parsons, T. (1949). *The Structure of Social Action; a study in social theory with special reference to a group of recent European writers*. Glencoe, Illinois: The Free Press.

Petr Kopecký, Peter Mair, Maria Spirova. (2012). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Vivien, A. (1852). *Études administratives*. Paris: Guillaumin Libraire.

Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. (Guenther Roth, & Clauss Wittich, Хянд.) Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Vol. 2 (No 2).

Zaremba, A. (2016). Partinio patronažo konceptualizavimas. *Public Policy and Administration*, Vol. 15 (No 3), 462.

Блунчли, И. (1867). *Антропологическіе очерки учений о правѣ и государствѣ*. Санкт-Петербургъ: Типографія А. Головачова.

Гаджиев, Х. (2015). Политические институты: Институциональный и неоинституциональный подход. *Власть*, 07.

Дэлхийн Банк. (2020). *Өндөр чадавхтай төрийн албыг бий болгох нь: Шинэтгэлийн явц, сургамж*. Улаанбаатар хот.

Клима, М. (2017). *Тоталитар дэглэмээс гажуудсан ардчилал руу: Далд бизнес улс төрийн намуудыг хувьчлан колоничилсон нь*. (Р. Батсайхан, П. Цэнгүүн, Д. Амартүвшин, Хян., & Ж. Сайханзаяа, Орч.) Улаанбаатар хот: Сэлэнгэ Пресс.

Мертон, Р. (1966). Социальная структура и аномия. *Социология преступности (Современные буржуазные теории)* (хуудсд. 299-313).-Д Москва: Издательство «Прогресс».

Отгонбаяр, Н., & Төмөр, Т. (2022). Харьцуулсан болон хөгжлийн захиргаа: Онол, үзэл баримтлалын тойм. *Нийгмийн хөгжил: Асуудал, шийдэл*, №1.

Питер Бергер, Томас Лукман. (1995). *Социальное конструирование реальности*. Москва: МЕДИУМ.

Семенова, В. (Хян.). (2022). *Политический анализ и прогнозирование* (2-е издание хян.). Москва: Юрайт.

Төгөлдөр, Я. (2022). Патронаж/ Ивээлд авах үзэл (Patronage). Конрад- Аденауэр Сан, Ш. Батсүх, Н. Бурмаа, Я. Долгоржав, & С. Ганзаяа (Хянд.)-Д, *Захиргааны шинжлэх ухааны нэр томъёоны тайлбар толь* (хууд. 237). Анхны хэвлэл, Улаанбаатар хот.

Төмөр, Т., & Отгонбаяр, Н. (2023). Патронаж томилгооны талаарх ойлголт, онолын хандлагууд. *Төрийн удирдлага онол, арга зүйн сэтгүүл*, №22, 65-76.

Удирдлагын Академи. (2014). *Монгол улсын төрийн албаны шинэтгэлийн явц, үр дүн, хандлага: Судалгааны тайлан*. Улаанбаатар хот: Соёмбо Принтинг ХХК.

Харитоновна, В. Н. (2013). *Клиентелизм в государственной службе: причины и пути ограничения*. Диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук, Москва: Московский Государственный Университет имени М. В. Ломоносова.

Ц. Самбаллхүндэв, Д. Байгал. (2009). Төрийн албаны шинэтгэл ба манлайлал. *Шинэ толь сэтгүүл*, №66.