



# МОНГОЛЫН АРДЧИЛАЛ

Төлөөллийн ардчиллын сорилт ба  
шууд ардчиллын боломж

Г.ЧУЛУУНБААТАР  
Ш.БАТСҮХ  
Б.ГАНЦООЖ

Улаанбаатар хот  
2021 он

ННА\* 66

ДАА\*\* 320

Г-235

## **МОНГОЛЫН АРДЧИЛАЛ**

Төлөөллийн ардчиллын сорилт ба  
шууд ардчиллын боломж

Уг нэг сэдэвт бүтээлийг ХБНГУ-ын Конрад-Аденауэр-Сангийн  
Суурин төлөөлөгчийн газрын дэмжлэг, санхүүжилтээр хэвлэж  
нийтийн хүртээл болгов.

### **Зохиогчид:**

Г.ЧУЛУУНБААТАР

Ш.БАТСҮХ

Б.ГАНЦООЖ

### **Редактор:**

Ш.БАТСҮХ

### **Хэвлэлийн эх бэлтгэсэн:**

С.ДАШ-ОЧИР

Copyright © 2021

Уг бүтээлийг зохиогчийн эрхийн зөвшөөрөлгүйгээр бүхлээр нь болон  
хэсэгчлэн хэвлэх, олшруулахыг Зохиогчийн эрхийн тухай хуулиар  
хориглосон болно.

**ISBN 978-9919-25-792-7**

---

# АГУУЛГА

---

## 1

### **МОНГОЛЫН АРДЧИЛАЛ: УЛАМЖЛАЛ БА СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙД ХОЛБОГДОХ ЗАРИМ АСУУДАЛ**

1.1. Монголын ардчилсан уламжлал, түүнийг судлах арга зүйн асуудал .....	12
1.2. Монголын ардчиллын талаарх судалгаанаас хийсэн үндсэн дүгнэлт .....	24
1.3. Монгол Улс төлөөллийн ардчиллын замд .....	45

## 2

### **ТӨЛӨӨЛЛИЙН АРДЧИЛЛЫН ҮНДСЭН СОРИЛТУУД**

2.1. Бодлого, эрх зүйн орчины хүрээн дэх сорилтууд .....	74
2.2. Засаглалын харилцаанд үүсч буй бэрхшээл, сорилт .....	91
2.3. Улс төрийн нам, улс төрийн харилцааны гажуудал .....	104
2.4. Иргэний нийгмийн төлөвшил хөгжилтэй холбогдох сорилт .....	113
2.5. Иргэдийн оролцоотой холбогдох сорилтууд .....	125

## 3

### **ТӨЛӨӨЛЛИЙН АРДЧИЛЛЫН СУЛ ТАЛ, БЭРХШЭЭЛИЙГ ШУУД АРДЧИЛЛЫН ХЭЛБЭРҮҮДЭЭР ДАВАН ТУУЛАХ БОЛОМЖ, ТҮҮНИЙГ АШИГЛАХ ОРОЛДЛОГО**

3.1. Хямрал, хүндрэлийн үеийн ардчиллын асуудлууд .....	150
3.2. Төлөөллийн ардчиллын сорилтуудыг шууд ардчиллаар шийдэж буй олон улсын туршлага, сургамж .....	168
3.3. Монгол Улсад шууд ардчиллыг хэрэгжүүлэх эрх зүйн боломжийн шинжилгээ .....	179
3.4. Нутгийн удирдлагын тогтолцоонд шууд ардчиллын хэлбэрийг ашиглаж буй байдлын шинжилгээ .....	195
<b>Дүгнэлт .....</b>	<b>246</b>
<b>Бүтээлд ашигласан эх сурвалжийн жагсаалт .....</b>	<b>254</b>
<b>Хавсралт .....</b>	<b>264</b>

## ТОВЧИЛСОН ҮГ

АИХ	Ардын Их Хурал
АНУ	Америкийн Нэгдсэн улс
АСДҮУХ	Ардчилал болон сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн
АДХ	Ардын Депутадуудын хурал
АСХ	Ардчилсан социалист хөдөлгөөн
АШСТО	Ардчиллыг шинээр болон сэргээн тогтоосон орнууд
БНМАУ	Бүгд Найрамдах Монгол Ард улс
БНХАУ	Бүгд Найрамдах Хятад Ард улс
БНЭУ	Бүгд Найрамдах Энэтхэг улс
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
ЗХУ	Зөвлөлт Холбоот улс
ЗГХЭГ	Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар
ИТХ	Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
МАН	Монгол Ардын Нам
МАХН	Монгол Ардын Хувьсгалт Нам
МХЗЭ	Монголын Хувьсгалт Залуучуудын эвлэл
МҮЭ	Монголын Үйлдвэрчний эвлэл
МЭДН	Монголын Эрдэм дэлгэрүүлэх нийгэмлэг
МУЗН	Монголын улаан загалмай нийгэмлэг
МоАХ	Монголын Ардчилсан холбоо
МНХ	Монголын Ногоонтны холбоо
МСХ	Монголын Сүсэгтний холбоо
ММТХ	Монголын Малчин Тариаланчны холбоо
МАЖНХ	Монголын Ажилчны нэгдсэн холбоо
НҮБХХ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр
ОНХ	Орон нутгийн хөгжлийн сан
САА	Сангийн аж ахуй
ТАА	Тэжээлийн аж ахуй
ТББ	Төрийн бус байгууллага
ТӨҮГ	Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар
УИХ	Улсын Их Хурал
УБХ	Улсын Бага Хурал
УТТ	Улс Төрийн Товчоо
ҮСХ	Үндэсний статистикийн хороо
ҮХЦ	Үндэс Хуулийн Цэц
ҮҮХХ	Үйлдвэр үйлчилгээний хоршоодын холбоо
ФСЭЗХ	Философи, социологи, эрх зүйн хүрээлэн
ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улс
ШУА	Шинжлэх ухааны академи
ШДХ	Шинэ дэвшилт холбоо
ШЕЗ	Шүүхийн ерөнхий зөвлөл

## ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1.	Олон нийттэй харьцах, иргэдийн оролцоо хангахтай холбогдох шалгуураар ангилан ялгасан байдал	26
Хүснэгт 2.	Дэлхий банкны институтээс улс орнуудын засаглалын төлөв байдлыг үнэлэх судалгаа (Монгол улс 2010 – 2019)	35
Хүснэгт 3.	Ардчилал, ардчилсан засаглалын төлөв байдлын талаарх Шинжээчдийн үнэлгээний дүн (5 баллын шкалаар)	38
Хүснэгт 4.	Монголчуудын ардчиллын төсөөллийн хамаарал (Азийн бусад улсуудтай харьцуулсан байдлаар)	40
Хүснэгт 5.	Стратеги зорилгод ардчилал, засаглалын асуудлыг тусгасан байдал	77
Хүснэгт 6.	“Алсын хараа-2050”-д тусгагдсан ардчиллын хөгжилд холбогдох зорилт	79
Хүснэгт 7.	Ерөнхийлөгчийн болон УИХ-ын сонгуульд оролцогчдийн хувь (1990-2020)	85
Хүснэгт 8.	Сүүлийн 30 жилд ажилласан Засгийн газрууд ба намын төлөөлөл	104
Хүснэгт 9.	Оролцооны үе шат	129
Хүснэгт 10.	Олон нийтийн оролцооны хэв маяг	130
Хүснэгт 11.	Иргэдийн оролцооны төвшин ба өөрчлөлт	132
Хүснэгт 12.	Оролцооны түвшин хэлбэр	141
Хүснэгт 13.	Залуучуудын улс төрийн сонирхлын түвшин, насны бүлгээр	142
Хүснэгт 14.	Залуучуудын улс төрийн сонирхлын түвшин, насны бүлгээр	143
Хүснэгт 15.	Залуучуудын асуудлаа шийдвэрлүүлэх талаар хандаж буй байгууллага, давтамж	145
Хүснэгт 16.	Залуучуудын интернетийн хэрэглээ	146
Хүснэгт 17.	Нийгмийн мэдээллийн сүлжээний хэрэглээ	147
Хүснэгт 18.	Залуучуудад гадны соёл хэр нөлөөлж байгаа тухай үнэлгээ	148
Хүснэгт 19.	Хатуу хөл хорионы үеийн хүндрэл бэрхшээл, шаардагдаж буй дэмжлэг	164
Хүснэгт 20.	Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдлын үнэлгээний гурван тулгуур	202

## ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1.	Либерал ардчилал зүг чиглэсэн ардчилсан үйл явцын хандлагын ерөнхий загвар	29
Зураг 2.	Ардчиллын барометрийн үзэл баримтлалын агуулга	41
Зураг 3.	УИХ-ын сонгуулийн тойргууд дахь сонгогчдын тооны харьцаа (2008, 2012 он)	85
Зураг 4.	Төр, захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагаанд иргэдийн өгсөн үнэлгээ, оноогоор, (2009-2017)	87
Зураг 5.	Төрийн эрх барих дээд байгууллагуудад итгэл хүлээлгэж байгаа иргэдийн үнэлгээ, оноогоор, (2009-2017)	88
Зураг 6.	Монголын иргэний нийгмийн ромбо	114
Зураг 7.	Хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслийн улс төр, эдийн засаг, санхүүгээс хараат бус байдалд өгсөн иргэдийн үнэлгээ, оноогоор, (2009-2017)	120
Зураг 8.	Хэвлэл, мэдээллийн байгууллагуудад итгэл хүлээлгэж байгаа иргэдийн үнэлгээ, оноогоор, (2009-2017)	121
Зураг 9.	Иргэд болон Төрийн албан хаагчдын орон нутгийнхаа бодлого, шийдвэрийн талаарх мэдээлэл авч буй эх сурвалжууд	135
Зураг 10.	Иргэдийн орон нутгийнхаа бодлого, шийдвэр гаргалтанд оролцож буй оролцооны хэлбэр, аймаг, нийслэлээр, хувиар	137
Зураг 11.	Ямар тохиолдолд иргэдийн оролцоог илүү хангаж ажиллах нь чухал (ТАХ)	138
Зураг 12.	Улс төрийн мэдлэг, боловсролын түвшингээр	142
Зураг 13.	Залуучуудын улс төрийн оролцооны үе шатууд	143
Зураг 14.	Улс төрийн оролцоо хангалтгүй байгаагийн шалтгаан	144
Зураг 15.	Залуучууд улс төрийг сонирхохгүй байгаагийн шалтгаан	144
Зураг 16.	Монгол Улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоо	211
Зураг 17.	Үндсэн хуулийн 2-р зүйлийн дүрслэл	216
Зураг 18.	Мэдээлэл авч буй байдал (аймаг, нийслэлээр)	226
Зураг 19.	Иргэдийн оролцоог дэмжиж буй үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг иргэдэд мэдээллийн ямар эх сурвалжаар хүргэх нь зохимжтой вэ? (ТАХ болон Иргэд)	227

Зураг 20.	Иргэдийн Нийтийн Хурлын зар, хэлэлцэх асуудлын талаарх мэдээлэл ил тод, нээлттэй байдал	229
Зураг 21.	Орон нутгийн удирдлагаас орон нутгийн хөгжлийн асуудлуудаар иргэддээ мэдээлэл хүргэх уулзалт, мэдлэг олгох сургалт зохион байгуулж буй байдал	229
Зураг 22.	Иргэдийн оролцоог дэмжсэн үйл ажиллагааны талаар мэдээллийн хүртээмжтэй байдал	230
Зураг 23.	Орон нутгийн бодлого, үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, тайлагнах, хяналт тавихад иргэд ямар байдлаар оролцох нь зөв гэж Та бодож байна вэ? (Нийт судалгаанд оролцогчоор)	231
Зураг 24.	Тойргоосоо сонгогдсон төлөөлөгчдийг мэдэж буй байдал	233
Зураг 25.	Тойргоосоо сонгогдсон төлөөлөгчдийн талаарх залуучуудын үнэлгээ	234
Зураг 26.	Тойргоос сонгогдсон төлөөлөгчийн эргэх холбооны талаар залуучуудын үнэлгээ	235
Зураг 27.	Улсын Их Хурал, Орон нутгийн ИТХ-д залуучуудын төлөөлөл хангагдаж буй байдлын талаарх залуучуудын үнэлгээ	236
Зураг 28.	Иргэдийн оролцооны талаарх төрийн албан хаагчдын сөрөг хандлага	237
Зураг 29.	Орон нутгийн бодлого, үйл ажиллагааг төлөвлөхөд иргэдийг оролцуулах талаар төрийн албан хаагчид болон иргэдийн ойлголт	239
Зураг 30.	Орон нутгийн түвшинд иргэдийн оролцооны зохимжтой хэлбэрийн талаарх ойлголт (ТАХ болон иргэн)	240

---

## МЭНДЧИЛГЭЭ

---



Монгол дахь Конрад-Аденауэр-Сангийн үйл ажиллагаа нь ардчилсан тогтолцоог бэхжүүлэх, улс төрийн боловсролыг иргэдэд түгээх замаар эрх зүйт төрийн хөгжилд дэмжлэг үзүүлэх, хүмүүнлэг иргэний ардчилсан нийгэм, нийгмийн баримжаат зах зээлийн эдийн засгийн зарчмыг олон нийтэд таниулах, туршлага солилцоход чиглэдэг бөгөөд төсөл хөтөлбөрүүдийн хүрээнд 1993 оноос хойш судалгаа, эрдэм шинжилгээний бүтээлийг дэмжин ажилласаар ирлээ.

КАС-ийн Монгол дахь Суурин төлөөлгчийн газар нь сүүлийн жилүүдэд Монгол улсад ардчиллыг бэхжүүлэх, хөгжүүлэх зорилтын хүрээнд монгол эрдэмтэн, судлаачдын хийж буй судалгааг дэмжиж, тэдгээрт үндэслэсэн зөвлөмжийг

боловсруулан төр засгийн байгуулагуудад санал болгох зэрэг өргөн хүрээтэй үйл ажиллагааг авч хэрэгжүүлж байна.

Энэхүү “Монголын ардчилал: Төлөөллийн ардчиллын сорилт ба шууд ардчиллын боломж” нэг сэдэвт бүтээл номын хүндэт зохиогч академич Г.Чулуунбаатар, профессор Ш.Батсүх болон залуу судлаач Б.Ганцоож нарын олон жилийн туршлага, оюуны их хөдөлмөрөөр бүтсэн нь дамжиггүй бөгөөд энэ салбарт хийгдэж буй судалгаанд суурилсан томоохон бүтээл болсонд бидний зүгээс гүн талархал илэрхийлье.

Конрад-Аденауэр-Сан нь Монгол, Герман хоёр улсын харилцааг бэхжүүлэхэд дэмжин ажилладаг бөгөөд бидний олон талт хамтын ажиллагаа Монгол Улсад ардчилал тууштай хөгжихөд дэмжлэг болж буйд баяртай байдаг билээ.

**Йоханн Фурманн**  
**Монгол дахь Конрад-Аденауэр-Сангийн**  
**Суурин төлөөлөгч**



---

## ОРШИЛ

---

Өнөөдөр дэлхийн хаана ч орон нутаг, бүсийн болон үндэсний хэмжээнд төлөөллийн ардчилал томоохон сорилтуудтай тулгарч, түүнд суурилсан засаглалын тогтолцоонд хямрал нүүрлэх нь түгээмэл үзэгдэл болоод байна. Монгол Улс энэ сорилт бэрхшээлээс ангид байсангүй. Тус улсад хэрэгжсэн сайн засаглал, ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн төсөл, хөтөлбөрийн хүрээнд хийсэн судалгааны дүнгээс үзэхэд манай ардчиллын хөгжилд үүсэж буй хүндрэл, бэрхшээлүүд дэлхийн бусад орнуудынхтай ерөнхий хандлагын хувьд төсөөтэй боловч нэлээд өвөрмөц онцлогтой байгаа болно. Энэ талаар цөөн биш судалгаа хийгдэж, тодорхой дүгнэлтүүд<sup>1</sup> гарчээ.

Энд хэрэглэж буй “сорилт бэрхшээл”, “хямрал” гэх мэтийн үгсийг хаана, юуны тухай ярьж байгаагаасаа хамааруулж ялгаа, заагтай авч үзэх хэрэгтэй. Ардчиллын тухай ерөнхий ярих тохиолдолд бол “хямрал” гэдэг үг хэрэглэх нь арга зүйн хувьд оновчтой биш, харин ардчилсан үйл явцад учирч буй сорилт, бэрхшээл гэвэл зохистой болно. Хүмүүний атрибут шинжийг илэрхийлэх хийсвэр ойлголт болохынх нь хувьд бол ардчилал хямарсан гэх нь зохимжгүй. Харин төлөөллийн ардчиллын тодорхой хэлбэр, зохион байгуулалтын институт, засаглал гэх мэтийн тухайд “хямрал” гэж яривал хэлэлцэж болох асуудал.

Бидний эл ном ардчиллын тухай хэвшиж тогтсон ерөнхий ойлголт, төсөөллөөс нэлээд өөр үзэл баримтлалын дагуу бичигдэж байгаа учраас зарим нэр томъёог товч тайлбарлах шаардлагатай юм. Энэ номд өрнөдийн ардчиллын судалгаанд тэр бүр хэрэглэгдээд байдаггүй, их төлөв дорнын ард түмнүүдийн төрт ёс, улс төрийн сэтгэлгээний онцлогийг илэрхийлэх “ардчилсан үзэл санаа”, “ардчилсан ёс”, “ардчилсан уламжлал” гэсэн ойлголтуудыг орчин үеийн улс төрийн философи, улс төрийн шинжлэх ухааны үүднээс тодорхой ялгаа зааг бүхий утга, агуулгатайгаар хэрэглэж байгаа болно. Энэ нь тухайн бүтээлийг туурвихад гол суурь болгож баримталсан “ардчилал бол хүмүүний заяамал (атрибут) шинжийг илэрхийлсэн ойлголт” гэсэн ардчиллыг судлах арга зүйн шинжтэй үзэл санаанаас улбаалсан зүйл юм.

“Ардчилсан үзэл санаа” гэдэг нь хүний оюун санааны заяамал шинжийн илэрхийлэл болсон чөлөөтэй сэтгэн бодох, бие даасан үзэл бодол, итгэл үнэмшилтэй байх, түүнийгээ бусадтай хуваалцах, төр, нийгмийн аливаа хэрэгт санаачилгаараа болон хүсэлт, шаардлагаар оролцох боломж, арга хэлбэр зэргийг илэрхийлсэн ойлголт мөн.

“Ардчилсан ёс” гэдэг бол нийгмийн харилцааны тодорхой хүрээнд хүмүүс хувийн үзэл бодол, итгэлд үнэмшил, үнэт зүйлээ даган оролцох явцад үүсдэг ардчиллын зохих шаардлага, журам, арга хэлбэр болон биежиж илрэх тэр талыг нь голлон илэрхийлдэг ухагдахуун бөгөөд сонгох ёс, хамтач ёс, шударга ёс гэх

---

1 ШУА. ФСЭХ. Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт. УБ., 2006, 2008, 2010, 2013.

зэрэг ардчилсан ёсны олон зарчим, журам, хэм хэмжээ ч бас энд хамаарна<sup>2</sup>.

“Ардчилсан уламжлал” бол аливаа улс үндэстний төрт ёс, улс төрийн харилцааны түүхэнд ардчилсан үзэл санаа, ардчилсан ёсны түгээмэл шинжүүд болон тодорхой хэлбэр, элементүүд хэзээ үүсэж, ямар арга замаар залгамжлагдан ирснийг илэрхийлсэн ойлголт мөн. Янз бүрийн арга хэлбэр, хэм хэмжээгээр илэрхийлэгдэн он цагийн шалгуурыг давсан ардчилсан шинж бүхий үнэт зүйлсийг гол агуулга, мөн чанарын төвшинд нь шинжилж үүнийг тогтоох учиртай.

Зохиогчид эл бүтээлдээ юуны өмнө, Монголын төр улсын түүхнээ “ардчилсан үзэл санаа”, “ардчилсан ёс”, “ардчилсан уламжлал” хэмээх ойлголтоор илэрхийлэгдэх бодит үйл явц хангалттай байсан гэдгийг тодорхой хэмжээнд үндэслэх оролдлого хийлээ. Харин ардчиллын замыг сонгосон тухай асуудлын хувьд Монгол Улс ХХ зууны эхэнд төлөөллийн ардчиллын замыг өөрийн орны онцлогтоо тохирсон үндэсний ардчилсан загвараар хэрэгжүүлэхээр сонгосон гэж үзэв. Өөрөөр хэлбэл, ардчиллын тухай орчин үеийн үзэл санааг ХХ зууны эхэнд сонгодог утгаар нь, харин энэ зууны төгсгөлд илүү тодорхой буюу либерал утгаар нь “хүлээж авсан” онцлогтой болохыг тодруулав.

Тодорхой улс үндэстний хүрээнд хөгжиж буй ардчилалд нөлөөлөх хүчин зүйлсийн тухай асуудлыг тухайн ард түмний сэтгэлгээ, шашин, соёл, иргэншил, төрт ёсны үндэсний онцлогоос ангид авч үзэх бололцоогүй юм. Үүнийг нэг талаас тухайн ард түмний ардчилсан үзэл санааны уламжлалыг тээгчдийн орон зай, нөгөө талаас ардчиллын хөгжилд нөлөөлөх макросоциаль хүчин зүйлсийн тогтолцоо гэж үзэж болно. Сэтгэлгээ, шашин, соёл, иргэншил, төрт ёс бол нэг орон зайд буюу байгаль-газар зүйн орчинд, нэг төрлийн угсаа, гарал бүхий хүмүүсийн дунд цаг хугацааны тодорхой дараалалгүйгээр нэг нь нөгөөгөө нөхцөлдүүлж, харилцан шүтэлцээтэйгээр үүсэж хөгждөг, үзэгдэл, үйл явцууд билээ. Монгол Улс ардчиллын замаар хөгжсөн онцлогийг төрүүлж буй суурь хүчин зүйл нь Монголын төрт ёсны түүхэн уламжлал, нийгэм, иргэншлийн үндэсний хөрс суурь, шашин, соёл, сэтгэлгээний өвөрмөц байдалтай холбоотой билээ. Зохиогчид эл бүтээлийг “Монголын ардчилал: уламжлал ба судалгааны арга зүйд холбогдох зарим асуудал”, “Төлөөллийн ардчиллын сул тал, бэрхшээлийг шууд ардчиллын хэлбэрүүдээр даван туулах боломж, түүнийг ашиглах оролдлогын шинжилгээ” гэсэн үндсэн гурван бүлэгт хувааж шинжлэхдээ дээр дурдсан үндсэн ойлголтууд болон үзэл баримтлалынхаа чиг шугамыг гол ноён нуруу болгохыг хичээсэн болно.

Эл бүтээлийг бичиж, олон нийтийн хүртэл болгоход бүх талын дэмжлэг туслалцаа үзүүлсэн Монгол дахь КАС-ийн Суурин төлөөлөгчийн газрын удирдлага, хамт олонд чин сэтгэлийн талархал илэрхийлье.

*Зохиогчид*

2 Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. Нийтлэг асуудал-Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл-Нутгийн удирдлага. Хоёр дахь хэвлэл. УБ, 2017, 14 дахь талд үзнэ үү

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ

**МОНГОЛЫН  
АРДЧИЛАЛ:**

Уламжлал ба судалгааны  
арга зүйд холбогдох  
зарим асуудал

# 1.1

## МОНГОЛЫН АРДЧИЛСАН УЛАМЖЛАЛ, ТҮҮНИЙГ СУДЛАХ АРГА ЗҮЙН АСУУДАЛ

Монголчуудын төрт ёсны түүхэн дэх ардчилсан уламжлал байсан уу, хэрэв байсан бол түүний өвөрмөц онцлог нь юу вэ гэдэг асуудал бол ардчилал судлалын хувьд сонирхолтой төдийгүй заримталаар маргаан дагуулдаг асуудал мөн. Маргаан гарах гол үндэс нь ардчиллын уг чанарыг тодорхой ба ерөнхий утганд буулгаж ойлгохоос хамаардаг.

Өнөөдөр манай нийгэм-улс төрийн сэтгэл зүйд монголчууд 1990 оноос л ардчиллын замд шилжсэн гэх ойлголт их дэлгэрчээ. Энэ бол “ардчилал” хэмээх ойлголтыг барууны сонгодог либерал үзэл, хандлагаар хэт ерөнхий тайлбарлаж, зөвхөн түүнийгээ улс төрийн дэглэм, засаглалын харилцааны тодорхой хүрээнд хашиж үзсэний үр дагавар юм.

Ерөнхий агуулгын хувьд баруун төвт үзлийг баримтлагчид ардчиллын тухайд үндсэндээ засаглал, улс төрийн дэглэмд холбогдох үзэл суртлын прагматик шинжтэй номлолыг сурталчилдаг. Тэд өрнөдийн улс төрийн томоохон зүтгэлтнүүд, тухайлбал, А.Линкольны “*Ардчилал бол ард түмнээс сонгогдсон ард түмний төлөө, ард түмний өөрсдийнх нь засаглал*” хэмээх томъёолол, У.Черчиллийн “*Ардчилалд олон сул тал бий. Гэхдээ түүнд нэг давуу тал бий. Одоо хүртэл хэн ч ардчиллаас дээр, давуу сайн зүйлийг бий болгоогүй*” гэсэн тунхаг, парадигмийн шинжтэй ерөнхий тодорхойлолтыг баримталж, өрнөдийн загварыг түгээн дэлгэрүүлхийг эрмэлзсээр байна. Өрнөдийн хөгжингүй орнуудаас дэмжлэгтэй олон улсын байгууллага, хөдөлгөөнүүд “Ардчилалыг шинээр болон сэргээн тогтоосон орнуудын олон улсын бага хурал”, “Ардчилсан орнуудын хамтын нийгэмлэг” гэх мэтээр нэрлэсэн үйл ажиллагааг тогтмол зохион байгуулж байгаа. Үүнийг бас л улс төрийн үзэл суртлын хүрээнд ойлгож болох зүйл.

Өрнөдийнхөн ардчиллыг өрнийн хөгжингүй орнуудын ололт хэмээн зарлаж, бусад бүс нутгийн улс орнууд, тухайлбал, Ази, дорно дахины орнуудад түгээх ёстой үзэгдэл гэж сурталчилах нь баруун төвт үзлийн уламжлалт хандлага юм. Энэ үзлийн улс төрийн гол онол нь либерализм мөн. Либерал онолыг баримтлагчдын ихэнх нь ардчиллыг эртний Грек, Ромын үеэс шууд “үсэргэж” ХҮИ зууны үед дахин сэргэж хөгжсөн тухай ярьдаг. Эндээс хүн төрөлхтөний түүхийн дор хаяж мянгаас доошгүй жилийн туршид ардчилсан уламжлал тасарсан гэж ойлгогдоно. Харин ази, дорно дахины төр улсуудын хувьд ер нь

ардчилсан уламжлал байгаагүй мэт үздэг. АНУ-ын профессор С.Хантингтон ардчилал дэлгэрэх үйл явцын тухай ярихдаа “Өрнөдийн бүтээгдэхүүн болох орчин үеийн ардчилал аль хүртлээ өрнөдийн бус нийгэмд түгэх бол?”<sup>3</sup> гэж асуугаад хариулт хэлэлгүй орхижээ. Энд эрх чөлөө гэдгийг өрнөдийн нийгэмд байдаг тэр утгаар ойлгосон нэг нийтлэг үзэл санаа байна. Энэ бол маш олон хувилбараар өрнөдийнхний онол, сургаалд түгээмэл тархсан үзэл юм. ХҮИ зууны үеийн Францын “соён гэгээрүүлэгч” Ш.Монтескье Монголчууд бол “... дэлхий дээрх хамгийн хачирхалтай ард түмэн” ... ”Азид боолын төрөлх араншинг хүлээн зөвшөөрдөг бөгөөд өнөөг хүртэл түүнийг арилгахыг оролдоо ч үгүй. Монголын бүх түүхийг шүүн үзээд ч эрх чөлөөний үзэл санааны талаар нэг ч мөрийг олж харсангүй. Тэнд хамгийн дорд боолын сэтгэлгээ л байна”<sup>4</sup> гэж бичсэн байхыг судлаачид аль хэдий нь анзаарчээ. Ийм эшлэлийг хэдэн арваар нь жагсааж болно. Энэ маягийн санаа бол бүхэлдээ азийнхныг, тэр дундаа нүүдэлчид, монголчуудыг зэрлэгүүд, бүдүүлгүүд гэх мэтээр нэрлэж хоцрогдлын жишээ хэмээн үзэж ирсэн баруун төвт үзлийн нийтлэг илэрхийлэл мөн.

Дашрамд тэмдэглэхэд баруун төвт үзэл, либерал онол мэтсийг бид “буруу” ташаа номлол гэж ерөөсөө ч хэлэх гээгүй. Энэ бол өрнөдийн орнуудын түүх, туршлага, бодит байдлыг судалж шинжилсний л үр дүн. Ололт дэвшил нь дэлхий нийтэд түгэн дэлгэрч байгаа, тэгэх ч жамтай зүйл. Гагцхүү өрнөдийн хөгжлийн загварыг яг байгаагаар нь өөр бүс нутаг, түүний дотор ази, дорно дахины ард түмнүүдэд улс төрийн үзэл суртлаар болон бас бус башир арга замаар тулган дэлгэрүүлхийг оролдох нь байж боломгүй оролдлого гэдгийг онцолж байгаа болно.

Сонгодог либерализм бол хүн төрөлхтний эртний соёл иргэншлүүдийн ууган нэгэн голомт болсон ази, дорно дахины ард түмнүүдийн нийтлэг үнэт зүйлс буюу төрт ёс, төрийн бодлого, ёс суртахууныг үл тоомсорлон үгүйсгэдгээрээ эдгээр ард түмэнд өвөрмөц байдлаар хэрэгждэг эрх чөлөөний үзэл санааг өрөөсгөлөөр туйлшируулж, эх захаа алдсан замбараагүй байдал газар авах “оюун санааны” үндэс болдог байна. Ийм маягаар тодорхой бүс нутгийн зарим улс оронд бий болсон нийгмийн бодит байдал нь дотоод үймээн самуун, янз бүрийн “өнгөт хувьсгал”, иргэний дайнд хүргэсээр байгааг бид харж байна. Энэ бол барууны маягийн соёл иргэншлийн загварыг нийт хүн төрөлхтний соёл иргэншил, хөгжлийн жишиг мэтээр ойлгох хандлагын үр дагавар юм. Өнөөдөр “Нийт хүн төрөлхтний соёл иргэншил гэж байна, энэ бол Барууны соёл иргэншил; нийт хүн төрөлхтний үнэн гэж байна, энэ бол Барууны шинжлэх ухаан, шашин; Хорвоогийн бусад хэсэгт аж төрөгсөд

3 Samuel P. Huntington. Journal of Democracy, Oct, 1997, Volume 8, #4, p. 6.

4 Montesquieu 1949:268-280, Weatherford 2006:393-394 - “Хуулийн оюун санаа” (“The Spirit of the law”)

эдгээрийг л дагах ёстой, тэгвэл дээд утгаа олно”<sup>5</sup> гэх мэтийн номлолд эргэлзэх хандлага улам бүр нэмэгдсээр байна.

Хэдий тийм боловч ардчилал даяаршмал шинжтэй олон улсын хэмжээний хөгжлийг тодорхойлогч хүчин зүйл хэвээрээ байгаа өнөө үед ардчиллын чанар, хэлбэр, загвар, хөгжлийн төвшний ялгаа зэрэг асуудлыг судлах ажил эрчимжсэн байна. Роберт А.Даль, Габриел Алмонд, Сидней Верба, Давид Истон, Эмиль Дюркхейм, Талкот Парсонс, Жиовонни Сартори, Рональд Инглхарт, Карл Поппер, Эрнест Френкель, Киллиан Мүүр, Хуан Линц, Сеймур Мартин Липсет, Самуэль Хантингтон, Францис Фукуяма, АдамПрзиворский, Артур Шлесингер, Ларри Даймонд, Давид Колльер, Стив Левицкий, Аренд Лийпхарт, Ричард Диксон, Керол Пейтман зэрэг олон эрдэмтэн<sup>6</sup> ардчиллын онолыг хөгжүүлэх үйл хэрэгт өөрийн хувь нэмрээ оруулсаар байна. Эдгээр судалгаа өөр чиглэлтэй, зохих үндэслэлтэй байгаа нь ойлгомжтой боловч ардчиллын томоохон судлаач Л.Даймондын хэлсэнчлэн ардчиллын чиглэлийн онол, судалгаанд өнөөдөр асар олон урсгал төрөн гарсан бөгөөд онолын “замбараагүй байдал бий”<sup>7</sup> болжээ. Энэ нөхцөл байдал өөрөө онол, арга зүйн шинэ эрэл хайгуул хийх боломжийг бүрдүүлж байна.

Барууны ертөнцийхөн бүхэлдээ либерализмд автан мухардалд орсон гэвэл хэтийдсэн хэрэг болно. Тэдний дунд асуудлыг өөр өнцөгөөс харж, харьцангуй бодитой байр суурь илэрхийлдэг эрдэмтэд бий. XIX зууны сүүлээр Америкийн профессор У.Липпман либерализмын онолыг тодорхой үндэслэл бүхий шалтгаанаар ерөнхийд нь таагүй үнэлж байлаа. Харин одоо бол бодит байдал дээр түүнийг зөвтгөх хандлагатай болжээ. Тэрээр либерализмын онолыг дараах үндэслэлээр зохистой биш гэж үзсэн байдаг. Энэ нь:

- Корпорацийн эрхийг халдашгүй дархан байвал зохих хүний эрхтэй;
- Хууль цаазны давхраанд хамаарагчдын хязгаарлагдмал дархлалыг хувь хүний дархан эрхтэй;
- Монополиудын өмч хөрөнгийг хувийн өмчтэй адилтган хольж хутгадаг<sup>8</sup> хэмээн шүүмжилжээ.

Ингэж ерөнхий болоод тусгай, нэгж үзэгдлүүдийг нэг түвшинд аваачиж хольж хутгах нь санамсаргүй будилсан зүйл биш байх. Энд тодорхой ашиг сонирхол, тухайлбал, барууны соёл, хөгжлийн загварыг бусад бүс нутгийн ард түмэнд түгээн дэлгэрүүлэх, зах зээлийн нөлөөгөө тэлэх зэрэг сонирхол нөлөөлж байгаа гэх үндэслэлтэй. Ийм нөлөөлөл гардагийг хүн төрөлхтний түүх хэдэнтээ нотолсоор ирсэн билээ. Бидний хамгийн сайн мэдэх жишээ бол

5 Б.Даш-Ёндон. Цаг үе: Сэтгэл бодрол, философи. УБ., 2012 он, 228 дахь тал

6 Lieber H.J. Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart. Bundeszentrale fuer politische Bildung. Bonn, 1993.

7 Diamond L. Is the third wave over?. Journal of Democracy, Vol. 7, No. 3. National Endowment for Democracy. Johns Hopkins University Press. 1996. pp. 20-37

8 Б.Даш-Ёндон. Цаг үе: Сэтгэл бодрол, философи. УБ., 2012.

манай улсын социалист гэх хөгжлийн үе юм. Энэ тухай номын өөр бүлэгт хөндөх болно.

Монгол Улсад 1990-ээд онд өрнөсөн ардчилсан өөрчлөлтийн үйл явц бүр эхнээсээ америкийн улс төр судлаач Ф.Фукуямагийн үзэл онолыг баримжаалж байсан гэдгийг олон судлаач тэмдэглэсэн буй. Тэгвэл орчин үеийн улс төрийн философийн том бүтээл туурвисан Оросын профессор Э.А.Поздняков америк эрдэмтэн Ф.Фукуямагийн онолыг шинжилж үзээд тэрээр (Ф.Фукуяма-г хэлж байна) баруун европын либераль-ардчилсан үзэл санааг фашизм, коммунизмд сөргүүлэн тавьсаныг алдаатай, үнэнд нийцэхгүй гэж дүгнэсэн байх юм. Профессор ингэж үзэхдээ:

- a) либераль-ардчилсан үзэл санаа одоогийн шатан дахь барууны соёл иргэншлийн оюуны илэрхийлэл, биелэл,
- b) фашизм, коммунизм бол барууны соёл иргэншлийн өөрийнх нь гүн дотроос төрсөн, либераль ардчилсан үзэл санааны өөрийнх нь дагавар, эрэмдэг зэрэмдэг хүүхэд нь,
- c) өөрөөс төрсөн юмыг өөрт нь сөргүүлэн тавих нь зөвхөн үзэл суртлын зорилготой,
- d) харин либераль ардчилсан үзлийг жишээлбэл, лал, хиндуизм, конфузийн номнолд сөргүүлэн тавибал өөр хэрэг<sup>9</sup> гэх мэт үндэслэлийг гаргасан байна.

Оросын профессорын эл байр суурийг логикийн хувьд буруутгах аргагүй.

Ардчиллын тухай сонгодог либерал үзэл баримтлалын байр сууринаас асуудалд хандвал монголчуудын хувьд ардчилсан уламжлалын тухай их хязгаарлагдмал хүрээнд ярих шаардлагатай болох нь дээр өгүүлсэн товч тайлбараас тодорхой байна. Тэгэхлээр бид ази, дорно дахины ард түмнүүдийн соёл иргэншлийн онцлогийг тооцсон арга зүйн шинэхайгуул хийх шаардлагатай болох нь ойлгомжтой байна.

Ардчилалын уг мөн чанарыг хамгийн ерөнхий утгаар нийт хүн төрөлхтний хувьд түгээмэл үнэт зүйл гэж ойлгоод оюун ухаант хүмүүний язгуур мөн чанарын түвшинд хүргэж тайлбарлавал үзэл баримтлалын хувьд рациональ байр сууринаас хандах боломжтой. Үүний учир эхлээд “ардчилал” гэдэг үгийн философи утга санааг тодруулах нь чухал. Бид *“ардчилал бол оюун ухаант хүмүүний нийгэмшсэн амьдралын атрибут (заяамал) шинжийн нэг илрэл”* гэсэн үндэслэгээг дэвшүүлж байгаа болно. Ардчиллын утга учрыг ийм үндэслэлээр ойлгож хандвал ардчиллыг өмчилж болохгүй, хэлбэрдэж болохгүй, түүгээр дүр эсгэж болохгүй, түүний жам ёсны хандлагаас гажиж

9 Э.А.Поздняков. Улс төрийн философи. Орч. Ү.Нямдорж. УБ., 2005.

болохгүй гэх мэтийн санааг зөв ухаарах суурь болох юм. Бас ардчилал хэмээх түгээмэл үнэт зүйлийг алив улс үндэстэн өөр өөрийн онцлогтоо дүйцүүлж хэрэгжүүлэхдээ тус тусын ардчилсан үзэл санаа, ардчилсан ёс, арга зарчимуудад үндэслэх ёстойг илүү сайн ойлгоход тустай.

Хүмүүний заяамал шинж гэхээр энэ бол баригдаж мэдрэгдэх материаллаг биет зүйл биш, сэтгэж үйлдэхүйгээс үүдэлтэй хийсвэр ойлголт юм. Өөрөөр хэлбэл тодорхой нэг хүн (бодгаль) өөр бусад хүмүүстэй харилцаж, тэрхүү нийгэмших харилцамжийн явцад үүссэн хэм хэмжээний тухай төсөөлөл хэлбэрээр анх бий болжээ. Түүнийг Грек, Ром зэрэг өрнөдийн иргэншлийн ууган голомт болсон эртний улс орнуудад хот улсаа удирдан зохион байгуулах арга ухаан, төрийнхээ төрх хэлбэрийг тодорхойлох утгаар хэрэглэсэн байна.

Ерөнхий хандлагын хувьд ардчиллын мөн чанарыг тайлбарлах талаар хоорондоо ялгаатай хоёр өөр чиглэл бий. Түүний нэг нь улс төр, засаглалын харилцааны хүрээнд төрийн эрх мэдлийг хэн ямар хэлбэрээр барьж байгааг гол асуудлаа болгодог. Өнөөдрийн бараг бүх судалгаа, номбүтээлд ийм хандлага давамгайлж байна. Нөгөө нь ардчиллыг хүний уг чанар буюу хүмүүс хэсэг бүлгээрээ нэгдэж, нийгэмшиж амьдрах харьцаатай холбож үзэх философи хандлага юм. Энд хүний оршихуйн уг чанарын түвшинд асуудлыг авч үзэх нь чухал болно. Энэ талын судалгаа тиймч их биш ээ. Ардчиллын мөн чанар, түүний уламжлал ба орчин үеийн хөгжлийн аль ч асуудлыг тодорхой ард түмэн, улс үндэстний хөгжилтэй холбон гүйцэт ойлгож, нухацтай судлах гэвэл дурьдсан хоёр хандлагын аль нэгийг дагнан барих нь буруугүй боловч хангалттай биш юм. Тэгэхлээр хослуулж барих нь зөв болно. Ямар ч нөхцөлд эхлээд ардчиллын амин сүнс нь хүний мөн чанарт байдаг гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой. Өөрөөр хэлбэл, хүн бүр өөрийнхээ болон өөртэйгээ холбогдох аливаа асуудлыг шийдэхэд өөрөө оролцох боломжтой байхыг хүсдэг, шаарддаг, үүний төлөө л амьдардаг. Аливаа хүн өрх гэр, анги бүлэг, үндэстэн ард түмэн, төр улс, нийгэмд хамааралтай учраас энэ бол нийгмийн оршихуйн хувьд нь хүн бүрд заяагдмал (атрибут) шинжтэй үзэгдэл. Чухам л энэ шинж (чадвар)-ээрээ хүн эрх мэдлийн буюу засаглалын харилцааны хамгийн гол субъект болно.

Энэ талаар их сэтгэгч Аристотель “Улс төр” зохиолдоо нухацтай дүн шинжилгээ хийж, төрийн байгууламж, түүний дүр хэлбэрүүд, улмаар ардчиллыг ойлгож судлах философи үндсийг тавьсан билээ. Тэрээр эртний грекийн төрийн байгууламжийн демократи буюу бидний одоогийн яриад байгаа ардчилсан төрийн төрийн байгууламжийн 5 дүрсийн тухай, түүний эерэг болон сөрөг талын тухай тодорхой<sup>10</sup> үндэслэж өгсөн нь өнөөдөр ч арга зүйн ач холбогдолтой хэвээр байна. Тэр үеийн грекийн хот-улсуудад иргэншлийн анхны голомтууд хөгжих явцад ардчиллын уламжлал хамгийн

10 Аристотель. Улс төр. Б.Даш-Ёндонгийн орчуулга. УБ., 2006, хууд. 118-119.



цэгцтэй үүсэн бүрэлдэж байжээ. Өнөөдөр грек, цаашилбал европод ардчиллын уламжлал байсан эсэх тухай судлаачид маргах зүйлгүй болжээ. Харин ямар ардчилал байсан, яаж уламжлагдсан гэдгээр хэлэлцэж байна. Ийм үйл явц иргэншлийн бусад голомтуудад ч нэгэн адил өрнөсөн байх боломжийг судлаачид үгүйсгэхгүй байгаа. Ардчиллын талаар бичдэг том судлаачдын нэг Роберт Даль<sup>11</sup> ардчиллын тухай хүн төрөлхтөн хоёр мянга таван зуун жил хэлэлцсээр ирсэн гээд одоо хүртэл гол асуудлаар нэг мөр ойлголт, зөвшилцөлд хүрч чадаагүйг тэмдэглэжээ. Мөн “Миний бодлоор ардчиллыг хаана, хэзээ таатай нөхцөл бүрдсэн тэр л газар, тэр л цаг үед тухай бүрт нь шинээр бүтээж байсан гэж үзэж байна. ... ийм нөхцөл нь янз бүрийн үед үүсч байжээ”<sup>12</sup> гэсэн түүний дүгнэлт эргэлзэх юмгүй санагдана.

Хэрвээ “ардчилал” гэдэг хүний уг чанарын зуршмал шинжтэй холбоотой юмбол улс үндэстэн бүр нэг л загвараар ардчиллыг хөгжүүлэх үү эсвэл шашин, иргэншлийнхээ үндэсний онцлогоос хамаарч өөр өөр загвартай байх уу, тэр загварт ямар хүчин зүйлс, яаж нөлөөлөх вэ гэсэн асуултуудад хариулах ёстой. Энэ асуултад эрдэмтэн Даль дээрх дүгнэлтээрээ тодорхой хариулт өгчээ. Мөн Аренд Лийпхарт<sup>13\*</sup> олон орны янз бүрийн үед хөгжсөн ардчиллыг судалж ардчиллын үндсэн хоёр хэв загварыг олон хувьсагч хэмжүүрээр улс орон бүрээр харьцуулан тодорхой шинжилжээ. Тэрээр “Ардчиллын хэв загвар” нэртэй хэвлүүлсэн номынхоо удиртгалыг “Зарчмын хувьд ардчиллыг олон арга замаар зохион байгуулж, хэрэгжүүлж болно”<sup>14</sup> гэсэн томъёоллоор эхэлжээ. Энэ бол ардчиллын уламжлалыг судлах арга зүйн бас нэг чухал баримжаа юм.

Энэ бүхнээс ардчилал нь төрийн шинж болох үйл явц эхэлж хоорондоо янз бүрийн байдлаар холбогдон тодорхой газар нутагт оршин амьдардаг хүмүүсийн эрх ашиг, сонирхлын харилцааг зохицуулах хэрэгсэл болон үйлчлэх болсон гэсэн дүгнэлт гарч байна. Төр гэдэг бол бас л биетэй бодитой зүйл биш, хүмүүсийн хооронд жам ёсоороо бий болсон эд баялаг, эрх мэдэл зэргийн ялгаанаас үүдэн хоорондынхоо харилцааг зохицуулах хэрэгцээг хангах зорилгоор буй болсон зохион байгуулалтын хэлбэрийг тусгасан хүний сэтгэхүй дэх хийсвэрлэсэн ухагдахуун юм.

Тэгэхлээр төр ч, ардчилал ч хүмүүсийн өөр хоорондын харилцаагаас үүдэлтэй хүмүүний заяамал шинжийг илэрхийлсэн хийсвэр ухагдахуун байх нь. Харин аль аль нь хүмүүсийн харилцааны тодорхой чиглэлүүдийг дагалдан

11 Роберт Даль. Ардчиллын тухай (Ардчилал гэдэгт бид юу ойлговол зохилтой вэ?). Д.Ганхуяг, Ч.Энхбат нарын орчуулга. УБ., 2001, хууд. 7.

12 Мөн тэнд, хууд. 13.

13 \*АНУ-ын эрдэмтэн Аренд Лийпхарт 1945-1980 оны үеийн дэлхийн 21 улсыг хамруулан ардчиллын харьцуулсан судалгаа хийж, 1984 онд “Ардчилал” нэртэй бүтээл хэвлүүлсэн бол 2008 онд 1945-1996 оны үеийн 36 орныг хамруулсан судалгаа хийж “Ардчиллын хэв загвар” нэртэй сонирхолтой бүтээл туурвижээ. Түүний Улс төрийн боловсролын академийн захирал доктор Д.Ганбат монгол хэлнээ хөрвүүлэн 2008 онд уншигчдын хүртээл болгосон билээ.

14 Аренд Лийпхарт. Ардчиллын хэв загвар (Гучин зургаан орны төр засгийн хэлбэр ба илрэл). Д.Ганбатын орчуулга. УБ., 2008, 21 дэх тал

бодит үйл явцыг зохицуулагч болж олон хувилбартайгаар өөрчлөгдөн хөгжсөөр иржээ. Төр нь хуулиар тогтоосон эрх мэдэл, түүнийг хэрэгжүүлэгч түшмэлийн тогтолцоо, зохион байгуулалт, хүч хэрэгсэл гээд бүхэл бүтэн байгууламж бүтээж оршин тогтнож ирсэн бол ардчилал нь хүмүүний эрх чөлөө, түүнийг хамгаалах олон янзын арга механизмыг бий болгож, хувь хүнээс төртэй харьцах, өөрөөр хэлбэл, төрийг бүрдүүлэх, тодорхой салбарт боломж олгож ажиллуулах, төрийн бүх шатны байгууллагын үйл ажиллагаанд нь шууд ба шууд бусаар оролцох, нийтээрээ хянах, шаардлагатай үед шахалт үзүүлэн өөрчлөх (сонгуулиар солих, олон түмний шахалтаар огцруулах, тайван ба хувьсгалын замаар түлхэн унагаах гэх мэт) зэрэг арга хэрэгслийн хэлбэртэй оршин хөгждөг байна. Ямар ч төрд ардчиллын тодорхой шинж бий. Төр нь төрийн байгууллагын ёс журам, зарчим, дүр төрх хийгээд тэдгээрт ажиллах орон тооны албан хаагчид, түшмэлүүдийн үйл ажиллагааны шинж байдал болж харагдана. Тэгэхлээр эндээс төр ямар хэмжээнд ардчилсан шинжтэй байна уу тэр л хэмжээгээр олон түмнийхээ дэмжлэгийг хүлээж урт удаан хугацаанд оршиж, улс орноо удирдах боломжтой гэсэн логик гарч байна.

Энэ санааг дагалдаад олон зуун жил оршин тогтносон эзэнт гүрнүүдийн (Ромын, Монголын, Оросын, Османы гэх мэт) төр нь ардчилсан шинжтэй байсан уу гэдэг асуудал зүй ёсоор тавигдана. Ардчиллыг орчин үеийн либераль үзэл баримтлалын үүднээс ойлгож хандваас энд ардчилал байгаагүй. Харин бидний ярьж буй ардчилал бол хүмүүний заяамал хийгээд төрийн оршихуйн гол шинжийг илэрхийлсэн хийсвэр ойлголт, төр ба ардчиллын үзэл санаа хоёрыг салгаж үзэх боломжгүй гэсэн үзэл баримтлалын үүднээс бол ардчилсан шинж буюу ардчиллын үзэл санаа, ардчилсан ёс, журам, зарчимд хамаарах өвөрмөц маягийн уламжлал байсан гэж үзэх боломжтой.

Төрийн ардчилсан шинж буюу төрийн үйл ажиллагаан дахь ардчилсан уламжлал гэдэгт бид бодгаль хүмүүний оюун сэтгэхүйд болон төрийн ой санамжид бүрэлдэн бий болж үеэс үед уламжлагдаж байдаг дор дурьдсан багц үзэл санаа, зарчим, ёс журмыг хамруулан үзэж байгаа болно. Учир нь хүмүүний оюун сэтгэхүй, төрийн ой санамж хоёр бол өөр хоорондоо шүтэлцэж оршдог, зүйрлэвээс “нэг зоосны хоёр тал” лугаа аж. Үүнд:

- Улс үндэснийхээ тусгаар тогтнол, аюулгүй байдал, эв нэгдлийг эрхэмлэн чухалчлах **үндэсний үзэл** санаа,
- Төр улсаа төвшитгөн, түмэн олноо амгалан тайван, сэтгэл хангалуун аж төрөх боломжийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн **иргэнлиг үзэл** санаа,
- Төр, түмний үйл хэрэгт эрдэм ухааныг бүхнээс чухалчилж, номын мэргэд эрдэм чадвартаны идэвхтэй оролцоог хангах **шинжлэх ухаан ч үзэл** санаа,

- Төрийн байгууламж, нийгмийн зохион байгуулалтын салбар нэгжүүдийн шатлал бүрд амин чухал асуудлаа зөвлөлдөн шийдвэрлэдэг “олны үг оломгүй далай”, “бүгдээрээ зөвлөлвөл буруугүй...” гэх зарчимаар хэрэгждэг **ардчилсан ёсны үзэл санаа**,
- Төрөө дээдлэх өвөрмөц үзэл, ёсны (*Өрнөдийн хууль дээдлэх ёс гэдэгтэй дүйцнэ Г.Ч.*) хүрээнд хэрэгжиж ирсэн төрийн хууль цааз, зарлиг шийдвэрийг нийтрээрээ сахиж хэрэгжүүлэх **төрт ёсны үзэл санаа**,
- Улс нийтээрээ болон хүн амын янз бүрийн бүлэг, давхраанд мөрдөгдөх ёс суртахуун, шударга үнэнч байдлын хэм хэмжээг уламжлалдаа суурилан тогтоож мөрдүүлэх **ёс суртахууны үзэл санаа**,
- Шашин, соёл, зан үйл, ёс заншлын хэм хэмжээг нийтээрээ дагаж мөрддөг ёс журам тогтоох **оюунлаг соёлын үзэл санаа**,
- “Хүний эрхээр жаргахаар өөрийн эрхээр зовох” гэсэн гүн нарийн ухаанаар тодорхойлогддог **иргэний эрх чөлөөний үзэл санаа**,
- Хүн ардынхаа сэтгэл санаа, амин чухал эрх ашгийг ойлгож мэдрэх **хүмүүнлигийн үзэл санаа** зэрэг багтана.

Энэ бүхэн нэг талаар төрийн ой санамжаар дамжин төрт ёсны уламжлалд, нөгөө талаар төрөө дээдлэх үзэл, түмэн олноо гэх иргэний итгэл сэтгэлд шингэж өөр хоорондоо оюун сэтгэхүйн далд холбоосоор шүтэлцэн оршино. Аль ч улс үндэстний хувьд ардчилсан үзэл санааны өв сан, үндэсний хөрс суурь нь иймаж.

Чухам эндээс өнөөгийн манай оронд хэрэгжиж буй ардчиллын тухай асуудлыг авч үзэхдээ “Монголын ардчилал” гэх эсвэл “Монгол дахь ардчилал” гэж ярьж бичих үү гэдэг асуудал ойлгомжтой болно. Хэрэв “Монголын ардчилал” гэвэл манай ард түмний хувьд уламжлалтай, өөрөөс нь ургаж төлжсөн, олон улсын туршлага, жишгээр баяжсан гэдэг санаа тод болж харагдана. Харин “Монгол дахь ардчилал” гэвэл монголын өөрийн биш гадаадын аль нэг үзэгдлийг Монголдоо идээшүүлэн хөгжүүлж буй гэсэн санаа нь голлож ойлгогдоно. Бидний хувьд олон улсын туршлага, жишгийг бүтээлчээр авч хэрэглэх замаар ардчиллын “монголын гэсэн загвар” бий болж байгаа гэдгийг үгүйсгэхгүйгээр “*Монголын ардчилал*” гэх нь зөв гэх нь зөв мэт. Түүнчлэн ардчилсан уламжлалын тухайд ч “Монголын ардчилсан уламжлал”, “Оросын ..., Америкийн ..., Хятадын ...” гэх мэтээр ярихад болохгүй гэх газаргүй.

Учир юун хэмээвээс ардчиллыг хүмүүний атрибут шинж, хүн төрөлхтний түгээмэл үнэт зүйл гэж үзэх арга зүйн үүднээс бол дэлхийн ямар ч улс үндэстэнд ардчилал хэрэгжих түгээмэл бололцоо байдаг, тэр нь өөр өөрийн

өвөрмөц онцлог уламжлал дээр суурилна. Тэгэхлээр аль ч оронд ардчилал төлөвшин хөгжихдөө нэг талаар өөрийн хөрснөөс ардчилсан уламжлал болсон үнэт зүйлсийг “ургуулж” хөгжүүлэх, нөгөө талаар ардчилал түрүүлж хөгжсөн улс үндэсний ололт, туршлагыг “гаднаас” хүлээн авч идээшүүлэх үйл явцын хослолыг хамтад нь багтаадаг байна. Өөрөөр хэлбэл, ардчилал түгээмэл чанартай байгаад тэр нь тодорхой улс үндэсний нийгмийн харилцаанд “гаднаас дэлгэрэх”, “өөрөөсөө ургах” хоёр үйл явцын хослол, шүтэлцээгээр биежин хэрэгжинэ.

Ийм үзэл хандлага дэлхийн улс орнуудад, ялангуяа Ази, дорно дахинд нийтлэг шинжтэй юм. БНЭУ-ын Ерөнхий сайд Нарендра Модигийн Монгол Улсад айлчилах үеэрээ Улсын Их Хурлын хүндэтгэлийн чуулганд үг хэлэхдээ “Бурхан Буддагийн сургааль нь ардчиллын зарчмуудад илрэлээ олдог. Үнэний зам нь сэтгэх, бодох, үйлдэх, үг хэлэх эрх чөлөөнд суурилдаг. Эдгээр нь ардчиллын суурь үндэс юм. Энэ нь харилцан хамаарал, олон янз байдал, хамтдаа оршин тогтнох явдлыг хүлээн зөвшөөрөх үзлээр тодорхойлогддог. Үүний мөн чанар нь хүний эрх чөлөө, үзэл бодлоо харилцан хуваалцах, хуульд захирагдах, ялгавартай байдлыг энхийн арга замаар шийдвэрлэх явдал юм. Тиймээс хэрвээ бид Их Мастерийн (Бурхан Будда) Үнэн Замыг дагах юм бол ардчиллын үнэт зүйлсээр замнахтай агаар нэгэн билээ. Энэхүү хоёр сонгодог үзэл санааны нэгдлийг Монгол Улсаас харж...”<sup>15</sup> байна гэж тун үндэслэлтэй хэлжээ.

Ер нь дорно дахины нийгэм, буддын ертөнцөд ардчиллын үндэсний суурь хөрс ямар байдаг вэ гэдэг асуудал сайн судлагдаагүй сэдвийн нэг. Буддизмын эртний өлгий нутаг Энэтхэг орон бол хүн төрөлхтний түүхэнд оршин хөгжихүйн өвөрмөц түүхийг үлдээсэн, эдүгээ ардчиллын замар хөгжиж буй улс учраас судлаачдын анхаарлыг онцгой татаж байдаг билээ. Энэ утгаараа манай парламентын чуулганд оролцож түүний хэлсэн үгийн агуулгад дэлхий дахины улс төрийн болон ардчиллын судалгааны хүрээнийхний онцгой анхаарлыг татахуйц олон чухал санаа байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй.

Тэрээр Ази тивд тогтнон хөгжиж буй ард түмнүүдийн ирээдүйн хөгжлийн асуудлыг хөндөж: “Үндэстэн бүр Засгийн ямар ч хэлбэрийг сонгосон байсан, өөрсдийгөө Улс гэж яаж ч тодорхойлсон байсан, бид өөр хоорондоо харилцахдаа ардчиллын зарчмуудыг байнга хэрэглэх ёстой. Ямар ч замыг сонгосон байсан, бидний зөрчилдөөний түүх, эсвэл бидний хүсэлт шаардлага юу ч байсан, оюун санааны нийтлэг өв биднийг холбосон байдаг. Буддизм болоод ардчилал нэгдмэл байх нь энх тайван, хамтын ажиллагаа, эв зохицол, эрх тэгш байдлыг Ази тивд буй болгох арга замыг бидэнд олгож байна. Энэ бүс нутаг хувь заяаныхаа төлөө нойрноос сэргээ. Сүүлийн хагас зуун жилд ийм их хөгжил дэвшлийг дэлхий Азиас өөр бүс нутагт хараагүй юм. Нэгэн үед

15 БНЭУ-ын Ерөнхий сайд Нарендра Модигийн Монгол Улсын Их Хурлын хүндэтгэлийн чуулганд хэлсэн үг. <http://entertainment.zindaa.mn/1pqp/2015.05.17/>

ийм их хэмжээний өөрчлөлт манай тивээс өөр бусад тивд болж байсангүй. Энэ бүс нутаг бол эртний мэргэн ухаан, залуулаг эрч хүчний өлгий нутаг юм. XXI зуунд дэлхийг энэ тив тэргүүлнэ гэж үздэг. Гэвч амар хялбар бус тодорхойгүй байдал, шийдэгдээгүй асуудлууд, үл мартагдах дурсамжууд энэ бүс нутагт бас байна. Итгэл найдвар, боломж бололцоо нь улам бүр ихсэхийн хэрээр Азийн ялгавартай байдал нь олон янз байдлын дундаас илт товойн харагдаж байна. Олон жилийн турш Ази тив дэлхийд их зүйл өгсөн. Ирээдүйгээ бүтээх үүрэг хариуцлага одоо энэ тивд оногдож байна. Иймээс хүний үндсэн үнэт зүйлс, хүн төрөлхтний өмнө хүлээсэн түгээмэл хариуцлагыг хүлээн зөвшөөрөх, улс үндэстний хоорондын харилцаанд ардчиллын хэм хэмжээг ашиглах явдал өмнө нь хэзээ ч байгаагүйгээр бидэнд шаардагдаж байна. Оюун санааны нийтлэг өвдөө бүгдээрээ анхаарлаа идэвхтэй хандуулъя. Ингээд Азийн ирээдүйг дархлахын тулд ардчиллын үнэт зүйлсээр хэлэлцүүлэг өрнүүлцгээе”<sup>16</sup> хэмээн уриалав.

Азийн томоохон ардчилсан улсын Ерөнхий сайдын энэ үгэнд байгаа хэд хэдэн чухал санааг бид онцолж байна. Энд *юуны өмнө*, Ази тивийн олон янз байдалд ардчилал өөр өөрийн хөрс сууринд хөгжих ёстой гэсэн санаа, *хоёрт*, буддын ертөнцөд ардчилал хөгжихдөө буддын философи, ёс суртахуун, гэгээрэл ухаарлын номлолоос ангид байх боломжгүй тухай үндэслэл, *гуравт*, Ази тивийн шинэ ирээдүйг тодорхойлох үйлсэд ардчиллын үнэт зүйлсийг тойрсон яриа хэлэлцүүлэг чухал гэсэн нь монголын ардчиллын судалгаанд бидний баримталж буй арга зүйн үүднээс сонирхолтой байгаа болно. Үүний зэрэгцээ түүний хэлсэн энэ үгийн агуулга нь Ази тивд оршин буй улс орнууд, хэл соёл, угсаа гарлаараа өөр хоорондоо ялгаатай хэдий ч тэдний туулж ирсэн, туулахаар тэмүүлж буй зам нь харилцан адилгүй гэлээ ч үндэстний өвөрмөц онцлогт суурилсан үнэт зүйлсээ ардчиллын суурь үнэт зүйлстэй уялдуулах нь чухал гэдгийг онцолсноороо дэлхийн ардчиллын дүр зураг чухамдаа Азиас шалтгаалах тухай Ларри Даймондын<sup>17</sup> санаатай агуулгын хувьд дүйж байгаа нь ч бас анхаарал татна.

XX зуунд өрнөсөн ардчилсан үйл явц нь ардчилсан уламжлал, хөрс суурь тухайн орондоо ямар байсныг, ардчиллыг өрнөдөд хөгжсөн байдлаар нь хүлээж авах нөхцөл ямар хэмжээгээр бүрдсэнийг бараг харгалзахгүйгээр ардчиллын тэр загварыг түгээн дэлгэрүүлхийн төлөө барууныхны ил, далдын нөлөөлөл их байж, түүнд автсан хуулбарлан дуурайх шинж давамгайлсан байдлаар өрнөжээ. Европ дахинд үүсч дэлгэрч байсан социал-демократ буюу зүүний үзэл баримтлал Орос оронд дэлгэрч улмаар дэлхийн олон орныг хамарсан, өрнөдийн орнуудын либераль ардчилал хөгжиж буй орнуудад дэлгэрсэн нь

---

16 БНЭУ-ын Ерөнхий сайд Нарендра Модигийн Монгол Улсын Их Хурлын хүндэтгэлийн чуулганд хэлсэн үг. <http://entertainment.zindaa.mn/1pqp/2015.05.17/>.

17 Diamond L. The Spirit of Democracy. The struggle to build free societies throughout the world. Henry Holt Books. New York. USA. 2008. pp. 7-8

үүний жишээ юм. Дэлхий дахиныг хамарсан энэхүү үйл явцыг ардчиллын судалгаанд нэг, хоёр, гурав дахь давалгаа гэх мэтээр нэрлэн судалж байгаа билээ. Ингэсэн нөхцөлд өмнөх үеийн соёлын хөрсөн дээр суурилж бий болдог улс төрийн, тэгэхлээр ардчиллын шинэ институтууд мөн чанараараа үйлчилж чадахгүйд хүрдэг байна. Ийм болхоор ардчиллын мөн чанарыг ч, тухай оронд хэрэгжиж буй практикийг ч зөв ойлгохын тулд тэдгээр нь тухай улс үндэстнийхээ ардчилсан уламжлалд хэр суурилж буйг судлах явдал нэн чухал билээ.

Бидний санал болгож буй санаатай зарчимын хувьд нэг чиглэл бүхий судалгаа манай нийгэм, улс төр, философийн судалгаанд цөөн биш байдаг. Академич Ч.Жүгдэр "... нийгэм-улс төрийн сургаал, гүн ухааны сэтгэлгээг дагнан боловсруулж, хөгжүүлж байдаг тусгай заяагдсан сонгомол ард түмэн гэж байдаггүй, харин тухайн ард түмэн түүхэн хөгжлийн аль шатанд, нийгэм эдийн засгийн ямар нөхцөлд оршин хөгжиж байгаа зэргээс шалтгаалан хүн төрөлхтөний нийгэм судлалын болон гүн ухааны хөгжлийн эрдэнэсийн санд өөр өөрийн зохих хувь нэмрийг оруулах замаар хөгжүүлж ирсэн түүхтэй, тийм ч байх жамёстой"<sup>18</sup> гэсэн нь төв ба зүүн хойд азийн уудам тал нутагт аж төрж ирсэн нүүдэлчин түмний сэтгэлгээнийн өв уламжлалд гүн ухааны ч, нийгэм-улс төрийн ч баялаг уламжлал буйг нотлох арга зүйн үндэслэл юм.

Монголчуудын төрт ёсны сан хөмрөгт ардчилсан уламжлал (*ардчилал хэмээх хүмүүний заяамал шинж, харилцаа, үйл явцад хамаарах утгаар*) маш их бий. Харин үүнийг орчин үеийн либерал ардчиллын хэмжүүрээр бүхэлд нь хэмжих гэвэл энэ арга зүйн хувьд бараг утгагүй зүйл. Тэр тусмаа "... либерал ардчиллыг хэрэгжүүлэх үйл явц үргэлжилж байгаа хэдий ч сүүлийн жилүүдэд хямрал, удаашрал, зарим талаар ухралтын байдал ажиглагдахын зэрэгцээ ардчиллыг ойлгон хэрэгжүүлэх рациональ ухаан, зөв соёл төрд, нийгэмд ч дутагдаж байгаа"<sup>19</sup> энэ цаг үед бүр ч боломжгүй юм. Төрт ёсны түүхээс дор дурьдсан тодорхой санаа, баримт мэдээллийг эл судалгаанд ашиглав.

- **Андгай тангарагийн ёсон.** Чингис хаан Жамух сэцэн хоёрын анд бололцсон төрийн их хүмүүсийн гайхамшигт түүхээр мөнхөрсөн монголчуудын андгай тангараг тавьж, үнэнч тууштай нөхөрлөх сонгодог уламжлалын тусгал юм. Энд ардчиллын гол элемент болох итгэл, хариуцлага, ёс суртахуун хамгийн бат шингэсэн байдгийг монголын түүхийн олон баримт нотолно. Нөгөө талаас нь бас олон улсын хэмжээнд улс төрийн болон бизнесийн том философи болж тогтсон "Partners" буюу хамтран түншлэгчид гэсэн өргөн утгыг бас илэрхийлнэ.

18 Жүгдэр Ч., "Монголын философийн түүхийг судлах аргазүйн зарим асуудал" Монголын философийн түүхийн зарим асуудал (Улсын хэвлэлийн газар, УБ., 1990). 7 дахь тал; Монголын нийгэм-улс төр, философийн сэтгэлгээний хөгжил. УБ., 2006. 9 дэх тал

19 Үндэсний Статистикийн хороо. Ардчилсан засаглалын модуль судлагаа. 2008, 2010, 2012.

- **Зөвшилцөл, зөвлөлдөхүйн уламжлал.** Сэцдийн зөвлөл, Ноёдын чуулган, Их хуралдай, гэх мэт манай төрт ёсны уламжлалын хамтран ярилцаж асуудлыг шийддэг арга зарчимууд нь өнөөдөр ардчилал өндөр хөгжсөн улс орнуудад их ярьж буй зөвшилцөл, зөвлөлдөх ардчилал болон түүхэн уламжлалын манай онцлогийг тусгасан өөрийн гэсэн хувилбар гэж үзэж болно.
- **Парламентын ардчилалд хамаарах уламжлал.** Улсын дээд ба доод хурал, Ардын Их Хурал ба Улсын Бага Хурал гэсэн хоёр танхимтай парламентын ардчилалд холбогдох түүхэн уламжлал бол ХХ зууны монголын түүхийн өвөрмөц нэгэн туршлага мөн.
- **Ардын ардчилсан гэх зурвас үеийн уламжлал (1921-1924).** 1921 оны Үндэсний ардчилсан хувьсгалын гол зорилго нь *нэгд*, тусгаар тогтнолоо олж, шашин үндэсээ ариунаар мандуулах, *хоёрт*, нийгмийн бурангуй ёсыг халж дэвшилт ардчилсан үзэл санааг нийгэмд түгээн дэлгэрүүлж хэрэгжүүлэх явдал байсан. Энэ дагуу 1924 он хүртэл түүхэн уламжлалдаа тулгуурлан бүтээлч эрэл хайгуул хийсний үр дүнд Бүгд найрамдах улсаа тунхаглаж, анхдугаар бичмэл Үндсэн хуулиа шинэ цагийн хандлагад нийцүүлэн баталжээ.
- **“Капиталист биш” хөгжлийн үеийн уламжлал (1924-1940).** Энэ үед монголын төрт ёсны ардчилсан үзэл санаа бүрхэгдэн бүдгэрсэн ч “капиталист биш хөгжлийн зам” хэмээх онол, улс төрийн концепцийн хүрээнд уламжлал, шинэчлэлийн хослол дээр ардчилсан уламжлал хадгалагдсаар иржээ.
- **“Социалист” хөгжлийн үеийн уламжлал (1940-1990).** ХХ зууны түүхийн энэ зурвас үе бол зөвлөлт маягийн социалист тогтолцооны хүрээнд их бүтээн байгуулалт өрнөсөн он жилүүд бөгөөд энэ үе социалист ардчиллын гэж нэрлэгдэх концепцийн хүрээнд ардчилсан уламжлал тодорхой хэмжээнд хадгалагдсаар ирсэн гэж үзэж болно.
- **Шилжилтийн зурвас үеийн уламжлал (1990-1992).** Энэ үеийг болзмол байдлаар шилжилтийн гэж нэрлэж болно. Энд хоёр танхим бүхий парламентын ардчилсан тогтолцооны өөрийн гэсэн уламжлалыг олон улсын жишгээр баяжуулсан өвөрмөц туршлага, сургамжийг бий болгосон гэж үзэж болно.

Энд дурьдсан асуудлуудыг номын дараагийн хэсгүүдэд дэлгэрүүлэн авч үзэх болно.

# 1.2

## МОНГОЛЫН АРДЧИЛЛЫН ТАЛААРХ СУДАЛГААНААС ХИЙСЭН ҮНДСЭН ДҮГНЭЛТ

Монгол улс ардчилсан хөгжлийн замыг сонгосон 1990-ээд оноос хойш гол төлөв өрнөдийн эрдэмтэд, олон улсын байгууллагын боловсруулсан онол, арга зүйн зарчим, үзэл санааны хүрээнд ардчиллын тухай асуудлыг маш өргөн хүрээнд судалж ирсэн байна.

Тэдгээрийг эрдэм шинжилгээний ажлын болзмол зорилгын хүрээнд:

- a. Бие даасан судлаачид, судалгааны багийн туурвисан эрдэм шинжилгээний бүтээлүүд,
- b. Ардчиллыг дэмждэг олон улсын болон иргэний нийгмийн байгууллага, бие даасан сангуудын шугамаар хэрэгжсэн төсөл хөтөлбөрүүдийн судалгааны тайлан,
- c. Сургалт, сурталчилгааны зориулалтаар бэлтгэж гаргасан сурах бичиг, гарын авлага, сургалтын хэрэглэгдэхүүн,
- d. Судалгаа, сурталчилгааны нийтлэлүүд,
- e. Магистрантын дипломын, докторантын диссертацийн судалгааны ажил гэж ангилан үзэж болно.

Энэ номын зохиогчдын баг эл ангилалын дагуу бүртгэл мэдээллийг нэгтгэн гаргаж, тэдгээрт хийгдсэн дүгнэлтүүдийг номын холбогдох бүлэг зүйлүүдэд ашигласан болно. Судалгааны явцад гаргасан бүртгэлийг бүтээлд хавсралт болгон орууллаа (Хавсралтыг үзнэ үү). Бидний энэ бүртгэл мэдээжээр бүгдийг хамруулсан бүрэн хэмжээний мэдээлэл болж чадаагүй ч сургалт судалгааны ажилд хэрэглэгдэхүүнээ олж сонгоход чухал баримжаа болно гэж найдаж байна.

Сүүлийн 30-аад жилийн турш манай оронд хийгдсэн ардчиллын судалгаанд энэ асуудлаар олон арван бүтээл туурвиж, өөрийн гэсэн онол, үзэл баримтлалтай болж, нэрд гарсан томоохон эрдэмтэдийн үзэл онолыг удирдлага болгож байлаа.

Тэдгээрийн тоо харьцангуй олон боловч бидний голлон сонирхож буй төлөөллийн ардчилал, иргэний оролцоо, шууд ардчиллын асуудалд холбогдох талаас нь шүүрдэж үзвэл:



- a. Ардчиллын мөн чанар, утга учрыг улс төрийн шинжлэх ухааны суурь онолын төвшинд боловсруулсан онол, үзэл баримтлал,
- b. Ардчиллын хэрэгжилт, түүний чанарыг олон улсын хэмжээнд болон бүс нутаг, улс орнуудын хэмжээнд үнэлж хэмжихэд зориулсан илүү прагматик зохицуулалт бүхий онол, арга зүй гэж зааглан үзэж болмоор санагдана.

**А. Ардчиллын тухай суурь онолын хүрээнд** Р.А.Даль, Г.Алмонд, Верба, Д.Истон, Э.Дюркгейм, Т.Парсонс, И.Сартори, Р.Инглхарт, К.Поппер, Э.Френкель, К.Мүүр, Х.Линц, С.Липсет, С.Хантингтон, Ф.Фукуяма, А.Пшеворски, А.Шлесингер, Л.Даймонд, Д.Колльер, С.Левицкий, А.Лийпхарт, Р.Диксон зэрэг олон эрдэмтэн судлаачид<sup>20</sup> улс төрийн шинжлэх ухаан, түүний дотор ардчиллын онолыг хөгжүүлэх үйл хэрэгт өөрийн хувь нэмрээ оруулсан гэж үздэг.

Өрнөдийн ертөнцийн эдгээр эрдэмтэдийн онолын иш үндэс нь эртний грекийн Аристотелийн “Хамгийн шилдэг төрд зүтгэлтний сайн үйл, иргэний сайн үйл хоёр адилхан байх ёстой”<sup>21</sup>, Платоны “хүмүүс хуулийн дээр бус, харин хууль хүмүүсийн дээд эзэн болсон байх ёстой”, “Хэрэв хүмүүс ямар нэг байдлаар хуульд харшилсан үйлдэл гаргавал хууль иргэдийг ч, хаадыг өөрсдийг нь ч захирах болно”<sup>22</sup> гэх мэтийн сонгодог үндэслэлүүд, Джон Локкийн хувийн өмч хүний заяамал шинж болох тухай болон эрх чөлөөний үзэл санаанд суурилсан либерализмын үндэслэл, Жан-Жак Руссогийн нийгмийн гэрээний онолын гол үндэслэлүүд, Гегель, Маркс нарын улс төрийн философи үндэслэлүүд байдгийг дашрамд тэмдэглэе.

Өрнөдийн эдгээр эрдэмтэд болон тэдгээрийг судалсан манай судлаачдын бичсэн ном, зохиолд ардчиллын тухай онолын асуудлыг авч үзсэн байдлыг улс төрийн үзэл онол, шийдвэр гаргах арга, нийгмийг хөгжүүлэх үзэл, иргэдийн оролцоог хангах механизм зэрэг олон нийттэй харьцах, иргэдийн оролцоо хангахтай холбогдох ерөнхий шалгуураар ангилан ялгасан байдал ажиглагдана.

20 Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn, 1993.

21 Аристотель. Улс төр. УБ., 2006. 109 дэх тал

22 Платон. Захидлууд. УБ., 1998, 6 дахь тал

### Хүснэгт 1. Олон нийттэй харьцах, иргэдийн оролцоо хангахтай холбогдох шалгуураар ангилан ялгасан байдал

Ерөнхий шалгуурууд	Ангилсан байдал	Тайлбар
Ардчиллын тухай гол санааг илэрхийлсэн онолын үзэл баримтлал	<i>Сонгодог буюу олонхийн ардчилал</i>	Нийгмийн тодорхой том бүлгийн эрх ашиг, үзэл санааг илэрхийлнэ
	<i>Элитийн онол</i>	
	<i>Олон ургальч ардчилал</i>	
Улс төрийн шийдвэр гаргах арга механизм	<i>Олонхийн ардчилал</i>	Санал хураах зарчим
	<i>Зөвшилцлийн ардчилал</i>	
Нийгмийг хөгжүүлэх үзэл	<i>Олон ургальч ардчилал</i>	Олон нийтийг хөгжилд чиглүүлэх оюун санааны эрх чөлөө
	<i>Адилсалд тулгуурласан (Identity)</i>	
	<i>Тоталитар нэгдмэл</i>	
Иргэдийн оролцооны хэв маяг	<i>Шууд ардчилал</i>	Шийдвэр гаргахдаа иргэдийг оролцуулах арга
	<i>Хамтын шийдлийн (Plebiscite)</i>	
	<i>Төлөөллийн ардчилал</i>	
Улс төрийн арга барил	Өрсөлдөөний	Иргэд, сонгогчдын дэмжлэг хүлээх арга
	Санал нэгдэх (Concordance)	
	Хувь тэнцүүлэх	

Эдгээрээс гадна улс төрийн философийн өргөн утга санаанд харгалзуулсан, институционал байдлыг голлосон гээд янз бүрээр ангилж ялгасан тохиолдол бас бий. Бидний хувьд иргэдийн шууд ба төөллийн оролцоог хангах талыг нь барьсан үзэл онолуудыг ерөнхийлөн авч үзлээ. Учир нь манайд эдүгээ хүртэл хийгдсэн судалгааны ажлууд үндсэндээ энэ ангилалд хамаарах хүрээнд явагдсан гэж үзэж болохоор байгаа юм. Нэгэнт ийм хүрээний онолын орон зайд судалгааны ажлууд хийгдэж байгаа болхоор тэдгээрийн онол, арга зүйн гол үндэслэлүүд цөөн хэдэн том сэдвийн хүрээнд л багтах ажээ.

Өнөөдөр манай судлаачдын дийлэнх нь ардчиллыг **улс төрийн системийн онолын хүрээнд** явагдаж, Самуэль Р.Хантингтон, Клемент Х.Мүүр нарын “Хүн амын дийлэнх нь оролцоо боломж бүхий өрсөлдөөнт сонгуулиар улс төрийн системийн гол гол удирдагчид нь сонгогдож байгаа

*нөхцөлд ардчилал оршин байна*<sup>23</sup> гэсэн агуулга бүхий үзэл баримтлалын хүрээнээс халихгүй байгаа гэж үзэж болно. Ийм үзэл баримтлал Хуан Ж.Линц<sup>24</sup>, Сеймур М.Липсет<sup>25</sup>, Аренд Лийпхарт, Роберт А.Даль, Ж.Сартори нарын<sup>26</sup> зэрэг манайхны ихэвчлэн иш татаад байдаг эрдэмтэдийн бүтээлд нийтлэг тохиолддогийг судлаачид тэмдэглэжээ.

Манай ардчиллын судалгаанд олон жилийн турш гол чиг шугам болж, улс төрийн хүрээнд өргөн дэлгэрсэн үзэл баримтлал бол **“ардчилал бол ард түмний засаглал”** хэмээх ерөнхий үзэл санаа мөн. Энд эрх мэдлийн субъект нь ард түмэн юм бол ард түмний халдашгүй бүрэн эрхт байдал аливаа асуудлыг шийдэхэд баримтлах хөдлөшгүй тулгуур зарчим хэмээн ойлгогдож, “ард түмэн ингэж, ... тэгэж үзэж байна” гэдэг үг улс төрчдийн амны уншлага болсон билээ. Эл хандлага аажимдаа олонхийн засаглалыг зөвтгөх, улмаар олонхи дээд эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх, цөөнхийг зөвхөн шүүмжлэгчийн байр сууринд байлгах практик хүчээ авахад хүргэсэн билээ.

Англо-саксоны эрх зүйн загварт тулгуурласан аль ч **нийгэмд бодитой оршдог нийгмийн өөр бүлгүүдийн эрх ашиг, сонирхлыг хуулиар хамгаалах** тухай өрсөлдөөний үзэл онол манай судалгаанд болон ардчиллын практикт багагүй дэлгэрсэн юм. Энэ нь олон намын тогтолцоог зайлшгүй болгодог ч улс төрийн нам хүчнүүд сөргөлдөж өрсөлдөхийн зэрэгцээ нэг нь нөгөөгөө итгүүлэн үнэмшүүлэх, зөвшилцөн буулт хийж байр сууриа ойртуулах зэрэг ойлголцлын наад захын хэм хэмжээг баримтлахыг шаарддаг. Улс төрийн практикт, ялангуяа манай орны тухайд харилцан буулт хийж ойлголцон байр сууриа ойртуулхыг улс төрийн тохиролцоо, далд өгөө аваа, хувилдаан болгож хувиргах, харин зөрчлийг шийдвэрлэхдээ олонхиороо хүч төрөх аргыг хэрэглэдэг болсон нь эсвэл “хувилдааны ардчилал” гэж нэрлэмээр, үгүй бол “олонхийн дарангуйлал” гэж үзэхээр байдалд хүргэдгийг судлаачид нэг биш удаа тэмдэглэсэн байдаг.

Манай улсад 2009 оны үеэс шууд ардчиллын тухай үзэл санааг тойрсон судалгаа, сурталчилгааны ажил нэлээд эрчимтэй өрнөсөн билээ. Ардчиллын энэ хэлбэр эртний грекийн хот улсуудад сонгодог утгаараа хэрэгжсэн бөгөөд хожим нутгийн удирдлагын анхан шатны нэгжид, нутгийн өөрийн удирлагыг

23 Democracy exists where the principal leaders of a political system are selected by competitive elections in which the bulk of the population have the opportunity to participate. Samuel P.Huntington, Clement H.Moore. *Authoritarian Politics in Modern Society. The dynamics of Established One-Party-Systems.* NY-London, 1970, p. 509.

24 When it allows the free formulation of political preferences, through the use of basic freedoms of association, information, and communication, for the purpose of free competition between leaders to validate at regular intervals ... to rule. Juan J.Linz. *Totalitarian and Authoritarian Regimes.* Handbook of Political Science #3. Macropolitical Theory, Reading/Mass, 1975, p. 182.

25 Democracy in a complex society may be defined as a political system which supplies regular constitutional opportunities for changing the governing officials, and a social mechanism which permits the largest possible part of the population to influence major decisions by choosing among contenders for political office. Seymour M. Lipset. *Political Man. The Social Bases of Politics.* London, 1983, p. 27.

26 Arend Lijphart. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Democracies in Twenty-One-Countries.* New Heaven-london, 1984, Robert A. Dahl. *Polyarchy. Participation and Opposition.* New Heaven-london, 1978, Giovanni sartori. *Demokratiethorie.* Darmstadt, 1992.

хэрэгжүүлэх төвшинд, эсвэл иргэний нийгмийн байгууллага, хөдөлмөрийн хамт олны удирдлагын хүрээнд голлон хэрэгжсэн байдаг. Харин сүүлийн жилүүдэд төлөөллийн ардчиллын сул тал, түүнийг дагалдсан хүндрэл бэршээлийг даван туулахад ардчиллын энэ хэлбэрийг ашиглах боломжийн эрэл хайгуул идэвхижиж ирсэн юм. Эл асуудлыг бүтээлийн өөр бүлэгт жич авч үзэх болно.

Ж.Ж.Руссогоос эхтэй гэж үздэг нэгдмэл буюу адилсалын (identity) гэж нэрлэж болох ардчиллын онол бий. Үүний гол агуулга нь тухайн улс үндэстэн нийгмийн хувьд нягтралтай, үзэл санааны хувьд нэгдмэл үнэлэмжтэй, ард түмнийг нэг зорилгод чиглүүлэн зохион байгуулдаг улс төрийн дэглэм юм. Ийм нөхцөлд удирдагчид ба удирдуулагчид нийтлэг зорилготой болсон байдаг. Оросын зарим эрдэмтэн түүнийг шууд ардчилал (*прямая демократия*) гэсэн ойлголтоор илэрхийлсэн байна.<sup>27</sup> Гэхдээ энд иргэдийн шууд оролцоог утгаар биш, харин үзэл санааны нийтлэг нэг зорилгыг илэрхийлсэн агуулгаар ингэж томъёолжээ.

Өрнөдийн эрдэмтэд улс төрийн ийм зохион байгуулалт бүхий нийгмийн үед өөр өөр сонирхол, эрх ашгийг илэрхийлэх гэсэн оролдлого нэг талаар ард олны зүгээс дэмжлэг авахгүй, нөгөө талаас албан ёсны төр засгийн хувьд тэрс үзэлтэнд тооцогддог учраас энэ хэлбэрийг тоталитар буюу захиргаа-хүнд суртлын (*totalitare*) ардчилал хэмээн тодорхойлдог байна. Манайхны социалист ардчилал гэж нэрлэж ирсэн хөгжлийн түүхэн зурвас үеийг судлахад ардчиллын тухай эл үзэл онолыг анхаарч үзэхэд илүү биш юм.

***Либерал ардчиллын онол бол манай ардчиллын судалгаанд сүүлийн жилүүдэд хамгийн өргөн хүрээнд дэлгэрсэн үзэл баримтлал мөн.*** Харин манайд либерал ардчилал бодитой байна уу эсвэл манай зарим судлаачид, улс төрчдийн үзэл бодол, хүсэл тэмүүллийг бодит байдалд тохож төсөөлөх ойлголт зонхилж байна уу гэдэг нь нарийн судалгаа шаардах асуудал юм.

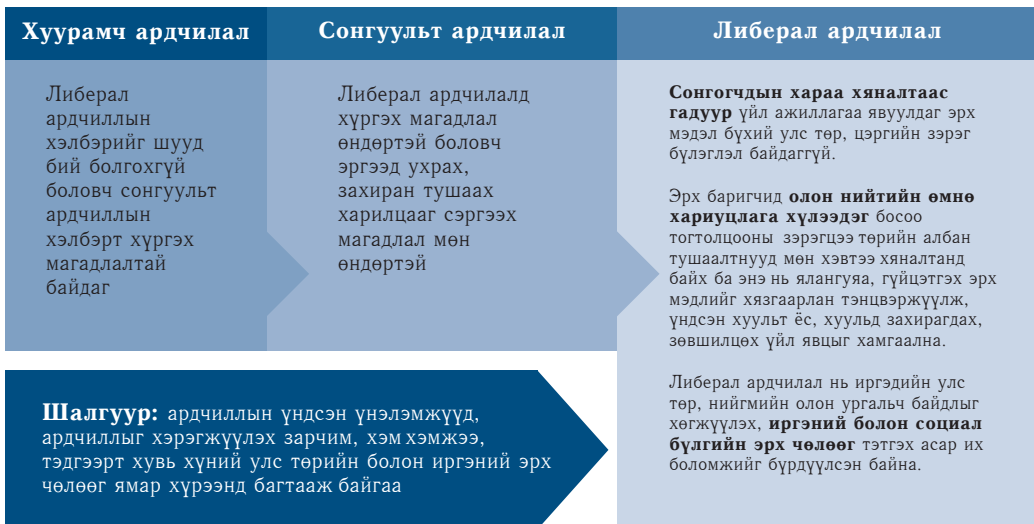
Сүүлийн жилүүдэд ардчилалд шилжсэн, шинээр болон сэргээн тогтоосон гэх мэтийн ерөнхий нэрийн дор ардчилсан тогтолцоо бүхий хэмээн өөрсдийгөө нэрлэх улс орнууд олширч байгаа нь ардчиллын судалгаанд шинэ асуудлуудыг үүсгэж байна. Жишээбэл, судлаачид тоталитар биш боловч либерал ардчилсан гэж болохооргүй завсарын гэмээр дэглэм бүхий улсуудыг “*хоёрдмол дэглэм*” (ambiguous regimes), “*бараг, хагас, хуурам ардчилал*” (virtual-, semi-, pseudodemocracy), “*либерал бус ардчилал*” (illiberal democracy), “*аядуу, хагас, өрсөлдөөний, либералчлагдсан, сонгуульт авторитаризм*” (soft, semi-, competitive, liberalized, electoral authoritarianism) гэх мэтээр нэрлэж судалгааны эргэлтэд оруулж байна.

27 Мухаев Р.Т. Политология. Москва, 1997, стр. 165.

Судлаачдын дунд төдийгүй улс төрчдийн дунд өргөн хэлэлцүүлэгт байгаа эл асуудлыг өрнөдийн нөлөө бүхий нэрд гарсан судлаачид, тухайлбал, либерал ардчилал, сонгуулийн ардчиллын ялгаа, заагийг тодорхойлох арга зүйн асуудлыг дэвшүүлсэн улс төр судлаач Ларри Даймонд, ардчиллын амин сүнс болох сонгуулиас ардчилсан системийн бусад шинж чанар урган гарах тухай онол боловсруулсан Ж.Шумпетер, эрх чөлөөний өндөр түвшин, иргэдийн улс төрийн хүсэл зориг, тэмүүллийг илэрхийлэх олон ургальч байдал бол ардчиллын хөгжлийн түвшнийг тодорхойлох арга зүйн үндэс мөн гэсэн агуулга бүхий “полиархийн” үзэл баримтлалыг үндэслэсэн Роберт Даль нар олон талаас нь нягтлан судалжээ.

Тэдгээрийн үзэл онолын гол үндэслэлүүдийг харьцуулан жишиж тоталитари тогтолцоог оруулалгүйгээр тооцож үзвэл либерал ардчиллын зүг чиглэсэн ардчилсан үйл явцын хандлагыг дараах ерөнхий загвараар тоймлон харуулж болох байна.

### Зураг 1. Либерал ардчилал зүг чиглэсэн ардчилсан үйл явцын хандлагын ерөнхий загвар



Л.Даймондын тооцоолсноор сонгуулийн ардчилалтай улсын тоо сүүлийн жилүүдэд мэдэгдэхүйц өсөж байгаа бол харин либерал ардчилалтай улсын тоо харьцангуй хэвээр байгаа ажээ. Үүнийг Freedom House-ийн судалгаа давхар нотлож байгаа ба 2007 оны байдлаар 148 орон сонгуулийн ардчилалтай байгаа хэдий ч тэдгээрийн зөвхөн 90 нь чөлөөт буюу либерал ардчилалтай гэсэн байдаг.<sup>28</sup> Өнөө үед *сонгуульт ардчилал* нь хөгжлийн ардчилсан загварын эхний нөхцөлийг хангаж байгаа бол *либерал ардчилал* нь түүний чанарын

28 [http://www.freedomhouse.org/2007\\_ratings\\_of\\_freedom/](http://www.freedomhouse.org/2007_ratings_of_freedom/)

дээд түвшнийг тодорхойлдог гэсэн үзэл бодитой үйлчилсээр байна. Үүний зэргцээ улс төрийн дэглэмүүдийн дотор ардчиллын наад захын шаардлагыг хангаагүй боловч цэвэр тоталитар тогтолцооноос мөн ялгаатай “гуравдахь” төрлийн гэмээр дэглэм<sup>29</sup> оршсоор байгаа билээ. Үүнийг ерөнхийдөө ардчилсан бус ангилалд хамааруулах боловч зарим нь “Хуурамч ардчиллын” шинжтэй байдаг. Ийм жишээ цөөн биш байдаг аж. Эрх баригч гол нам нь сөрөг намуудыг нөлөөндөө байлгадаг “манлайлагч нам бүхий” тогтолцоо байдаг байна. Үүний жишээ болгож 1988 он хүртэл Мексикт тогтож байсан дэглэмийг дурьддаг. Мөн үүнтэй ижил төстэй бөгөөд өрсөлдөөний загвар тийш шилжиж буй электорал тогтолцоо, эсвэл нэг хүний ноёрхол бүхий боловч институтжилт нь сул, тухайлбал, Казахстан, Таджикистан зэрэг төв азийн зарим улсад тогтож буй дэглэмүүдийг хуурамч ардчилал хэмээн үздэг байна.<sup>30</sup> Онолын эдгээр үндэслэл хийгээд манай судлаачдын хийж буй дүгнэлтүүдээс ургуулан бодож үзэхэд манай улс ардчилсан хөгжлийнхээ 30-аад жилийн дотор хуурамч, дүр эсгэсэн, сонгуульт, либерал ардчиллын аль алинд хамааруулж болох холимог шинж бүхий ардчиллын дүр зургийг бүтээж иржээ. Үүнийг сайн эсвэл муу гэхээсээ өмнө шилжилт үргэлжилж байна гэж үзвэл зохистой санагдана. Институци, хэлбэр, бүтэц зэрэг өнгөн талын байдлаараа бол либерал ардчиллын төлөвт дөхсөн мэт боловч соёл иргэншлээ тусгасан онцлог хийгээд улс төрийн мэдлэг, соёл, боловсрол, сэтгэл зүй, ёс суртахуун зэрэг оюун санаа, ухамсарын хүрээний чанарын үзүүлэлтээр шилжилтийн шинж зонхилж байна. Бидний судалгааны ажил бүхэлдээ ийм үзэл баримтлалаар хийгдсэн гэж үзэж болно.

**Б. Ардчиллын хэрэгжилт, түүний чанарын үнэлгээний** онол, арга зүйн тухайд юуны өмнө ардчиллыг тасралтгүй, эргэлт буцалтгүй боловсронгуй болж байх үйл явц хэмээн хүлээн зөвшөөрч, Үндсэн хуулийн хэмжээнд хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлон улс төрийн гарааны нөхцөлийг хангахын зэрэгцээ нийгмийн амьдралын бүхий л хүрээг тодорхойлох, иргэдийн улс төр, иргэний, эдийн засгийн, соёлын зэрэг эрх чөлөөг хангаж хөгжих боломжийг бүрдүүлэх асуудал чухалчлагдаж байна.

Бүр XIX зууны эхэнд францын түүхч, улс төрийн философч Алексис де Токвиль ардчилал бол эргэж буцалтгүй үйл явц мөн<sup>31</sup> гэж үзэхдээ ардчилал нь эдийн засгийн өсөлт, хувийн өмч, технологи, батлан хамгаалах, гэгээрэл, шашны (христын) үзэл зэрэгтэй холбоотой гэсний зэрэгцээ “хүчирхэг ардчилал тогтохын тулд хүчтэй иргэний нийгэм байх ёстой”, “өргөн олон түмний дунд харилцан итгэлцэл, түншлэлийн хэм хэмжээг бий болгоход олон

29 Diamond L. Is the Third Wave over? “Journal of democracy”, 1996, vol. 7, p. 18.

30 Freedom House. Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties. N.Y., 1991-1995, 1995-2000, Freedom Review.

31 Alexis de Tocqueville. Democracy in America. New York, 1958, p. 5-7.

янзын харилцаа, сүлжээнд иргэдийн идэвхтэй оролцоог хангах нь чухал<sup>32</sup> гэж үзсэн нь арга зүйн хувьд хоцрогдоогүй байна. Франсис Фукуяма улс орнууд хөгжлийн аль ч түвшинээс ардчилалд шилжиж болох ч ардчиллын цаашдын хувь заяа нь тухайн улс илүү чинээлэг болохоос хамарна<sup>33</sup> гэсэн нь бас л утга учиртай хэвээр байгаа. Сингапурын ерөнхийлөгч асан Ли Куан Еү ардчилсан бус дэглэм нь эдийн засгийн өсөлтийг хангах хамгийн боломжит систем гэж байсныг ч судлаачид тэмдэглэдэг. Тэгэхлээр ардчилал ямар нэг байдлаар нийгмийн хөгжлийг бүхэлд нь хамарч нөлөөлдөг, тэр нь тухайн улс үндэстний аж ахуй, соёл, хөгжлийн төвшнөөс хамаарах нь эргэлзээд байх асуудал биш юм.

Нийгмийн амьдралын хөгжлийг тодорхойлох ардчилсан хэм хэмжээ нь нийгмийн бүхий л харилцааг харилцан хамааралтай зохицуулж, нийгэмд үйлчилж буй улс төрийн ардчилсан соёл нь харьцангуй тогтвортой хөгжих үйл явцыг *нягтарсан ардчилал (consolidated) хэмээн нэрлэж, ардчиллын чанар гэх үзэл баримтлалын* хүрээнд судлах боллоо. Энэ ажлыг ардчиллын янз бүрийн үнэлгээгээр дамжуулан хийж байна.

Янз бүрийн бүс нутаг, улс орнуудад хэрэгжиж буй ардчилалд үнэлгээ хийхэд бидний дээр дурьдсан Р.Далийн полиархи ардчиллын онол, Марк Бульманы ардчиллын барометрын үзэл баримтлал, Л.Морлиногийн ардчиллын чанарын үнэлгээний арга зүй, Freedom House-ийн ардчилалын индекс, Ардчилал болон сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн (IDAE)-гийн ардчиллын үнэлгээний арга зүй, Дэлхийн банк, НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөрийн засаглалын үнэлгээний арга зүй зэргийг нийтлэг ашиглаж байна.

Эдгээр арга зүй, аргачиллуудын онолын ерөнхий үндэс нь Р.Далийн 1. Сонгогдсон түшмэд, 2. Чөлөөт шударга сонгууль, 3. Бүх нийтийн сонгох эрх, 4. Сонгуульд өрсөлдөх эрх, 5. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, 6. Хувилбарт мэдээллийн эх сурвалж, 7. Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө гэсэн үндсэн институциудад тулгуурлаж ардчилал жинхэнэ утгаараа хэрэгждэг<sup>34</sup> гэсэн суурь шалгуур үзүүлэлтүүд болдог гэж үзэж болно.

Үүний зэрэгцээ аливаа оронд ардчилал хэрэгжихдээ: 1. ардчиллын үзэл санааг хүлээн авч дэлгэрүүлэх, 2. улс төрийн шинэ ардчилсан бүтцийг бий болгох, 3. ардчиллын хөгжлийн эдийн засгийн таатай нөхцөл бүрдүүлэх, 4. иргэдийн оролцоо, иргэний нийгмийн зохистой төлөвшлийг хангах, 5. иргэдийн улс төрийн боловсрол, соёлыг төлөвшүүлэх гэсэн логик холбоо бүхий цогц үйл ажиллагааг шаарддаг гэсэн Фрэнсис Фукуяамагийн үндэслэл ч дээр дурьдсан арга зүй, аргачлалуудад онолын зохих үндэслэл болдогийг тэмдэглэх хэрэгтэй. Ардчиллын тухай эдгээр онолын үзэл баримталд тулгуурласан судалгааны

32 Diamond, Larry 1999. Democracy. Baltimore: Johns Hopking University Press.

33 Francis Fukuyama. The March of Equality. Journal of democracy, Volume 11, #1, 2000, p. 13

34 R.A. Dahl, 1989, Democracy and Its Critics, Yale University Press. p. 222.

дүнгээс үзэхэд Монгол Улс ардчиллын замаар эргэлтгүй хөгжиж буй орон гэдгийг харуулах бодит байдал манай нийгмийн улс төрийн харилцаанд бий болсон гэж үзэж болох байна. Манайд хийгдсэн олон судалгаа болон бодлогын баримт бичгүүдэд дараах дүгнэлтүүд нийтлэг байгаа болно. Энэ нь:

- Орчин үеийн ардчиллын суурь үзэл санаа, олон улсын нийтлэг жишгийг үзэл баримтлалын хувьд хангасан ардчилсан Үндсэн хуультай болж, түүнд нийцсэн эрх зүйн шинэтгэл үе шаттай хэрэгжиж байна.
- Төрийн эрх мэдэл хуваарилах сонгодог онол, зарчимд үндэслэсэн төрийн институтүүд бүрэлдэн хөгжиж, улс төрийн тогтолцоо бүхэлдээ ардчилсан шинж төрхтэй болж байна.
- Сонгуульт ардчилал зохих хэмжээнд хөгжлөө.
- Хүний эрх, эрх чөлөөний улс төр, эрх зүй, эдийн засаг, нийгмийн баталгаа алхам алхамаар бэхжиж байна. Хүний эрхийн үндэсний комисс Монгол Улсын хүний эрхийн төлөв байдлын тухай илтгэлийг жил бүр гаргаж, түүнийг парламентаар хэлэлцдэг жишиг тогтов.
- Олон түмний мэдээллийн хэрэгсэл, хэвлэлийн эрх чөлөө тодорхой хэмжээнд хангагдаж байна.
- Иргэдийн улс төрийн боловсрол, ардчиллын мэдлэг, соёлд алхам алхамаар ахиц өөрчлөлт гарсаар байна.
- Иргэний нийгэм өргөн хүрээнд бий боллоо.

Энд дурьдсан ерөнхий суурь үнэлэмжүүдийг илэрхийлэх үзүүлэлтүүд бол чанарын гэхээсээ илүү субстанциал ерөнхий шинжийг харуулах институцилагдсан төлөв байдлын зураглал юм. Чанарын тухайд сүүлийн жилүүдэд цөөн биш судалгаа хийгдэж, үнэлгээний ерөнхий зураглалууд гарсан байна. Одоо энэ тухай тоймлон гол дүгнэлтүүдийг авч үзье.

Ардчиллын чанарыг үнэлэх арга, арга зүйг өрнөдийн судлаачид нэлээд олон хувилбартайгаар хэрэглэдэг. Түүнийг манайд гол төлөв гадаадын болон олон улсын байгууллагын шугамаар хийсэн төслийн судалгаанд хэрэглэсэн байдаг. Ардчиллыг судалдаг эрдэмтэн судлаачид<sup>35</sup>, энэ чиглэлээр ажилладаг олон улсын байгууллагууд<sup>36</sup> ардчилал, ардчилсан засаглалын үнэлгээний жишиг болох шалгуур үзүүлэлтүүд, үндэсний хэмжээнд үнэлгээ хийх аргачиллыг боловсруулжээ. Ийм төрийн судалгаа үнэлгээ нь академик судалгаанаас илүү практик шинжтэй бөгөөд судалгааныхаа үр дүнг олон улсын хэмжээнд албан ёсоор мэдээлдэг юм.

35 О'Доннелл Г. Делегативная демократия., Дэвид Истон. Категории системного анализа политики., Карл Т.Л., Шмиттер Ф. Что есть демократия? <http://www.psc.eu.it>, Paul Hilder. Open parties? A map of 21st century democracy. [www.openDemocracy.net](http://www.openDemocracy.net)

36 Тухайлбал, Ардчилал болон сонгуульд туслах олон улсын хүрээлэн (IDEA), АНУ-ын олон улсын хөгжлийн байгууллага USAID, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр (UNDP) Дэлхийн банк зэрэг газрууд ардчиллын үнэлгээний жишиг болох шалгуур үзүүлэлт, аргачлыг гаргаад байна. Иргэний оролцоог дэмжих дэлхийн холбоо (СИВИКУС)-оос иргэний нийгмийн индекс боловсруулах арга зүйг боловсруулжээ.



Эдүгээ ийм арга зүй, аргачиллаар ардчиллыг үнэлэх ажлыг бие даасан мэргэжлийн байгууллага, төвүүд хийдэг болж тэдгээрийн үнэлгээг олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрч, судалгааны хүрээнд улс орнуудыг харьцуулах, улс хоорондын болон бүс нутгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн албан ёсны тусламж, зээл олгох зэрэгт өргөн хүрээнд ашиглах боллоо.

Судлаачдын тооцоолсноор нийтдээ өнөөдөр судалгааны эргэлтэд 30 гаруй арга зүй, аргачилал байгаа бөгөөд түүнийг: а) тодорхой үзүүлэлтээр индекс тооцох, б) шкалаар хэмжилт хийж матрикс гаргах гэсэн хоёр ерөнхий зарчимд үндэслэсэн гэж зааглан үзсэн байдаг.

Ардчиллын ихэнх үнэлгээний дүн индексээр илэрхийлэгдсэн байдаг. Индекс, шкал хоёрын ялгааг ойлгох нь чухал. Индексийг гол төлөв олон янзын оролцогч талаас янз бүрийн аргаар цуглуулсан өгөгдөл, мэдээллийг ашиглан гаргадаг. Индекс бол үзүүлэлт хийгээд цаг хугацааны хувьд харьцуулагдах мэдээллийн хослол. Бидний мэдэх индексийн нэг бол НҮБХХ-өөс гаргадаг Хүний хөгжлийн индекс юм. Тус индекс нь ДНБ, бичиг үсэг тайлагдалт, боловсролын хамрагдалтын түвшин, дундаж наслалт, телефон утас хэрэглэгчдийн тоо зэрэг олон үзүүлэлтийг нэгтгэн боловсруулж гаргадаг. Түүнчлэн сүүлийн үед олон улсын хэмжээнд индексийн аргыг ашиглан тооцолдог судалгааны байгууллагуудаас хийдэг төсөөллийн олон индексүүд гарах болсон. Тухайлбал, Трансперэнси интернэшнлийн Авлигын талаарх төсөөллийн индекс, Дэлхийн банкны институтийн Дэлхийн засаглалын үзүүлэлтийг индексийн аргаар үнэлдэг жишээ зэргийг нэрлэж болно. Манай улс Трансперэнси интернэшнлийн Авлигын талаарх төсөөллийн индексээр 2017 оны байдлаар 100 онооноос 36 оноо авсан бөгөөд 108 орноос 103-т<sup>37</sup> орсон байна.

Шкал гэдэг нь чанарыг тоогоор илэрхийлэх зорилго бүхий, тухайн объект, субъект, тэдгээрийн харилцаамжийн төлөв байдлыг илэрхийлсэн тоон хэмжигдэхүүн юм. Шкалыг ихэвчлэн үзүүлэлтийн утга буюу онооны нийлбэрийг гаргах замаар тооцоолол хийдэг бөгөөд ойлгоход хялбар дөхөм байдаг. Жишээлбэл, ардчиллын шкалын хэмжигдэхүүнийг ашиглан үнэлгээ хийдэг Полити (Polity IV) нь ардчилсан ба автократ дэглэмтэй улс орнуудыг 10 онооны шкалаар хэмжиж, өндөр оноотойг “бэхжсэн ардчилалтай” бага оноотойг “бүрэн автократ” дэглэмтэй гэж үнэлдэг. Манай улс сүүлийн жилүүдэд 6-10 оноо буюу “ардчилсан” гэсэн ангилалд багтаж буй. Харин Фрийдомхаусын судалгаа нь засаглалын төлөв байдлыг үнэлэхэдээ улс төрийн эрх, иргэний эрх чөлөөний зэрэглэлийн дунджаар (1.0-2.5 оноо авсан орнууд эрх чөлөөт, 3.0-5.0 оноотой нь хагас эрх чөлөөт, 5.5-7.0 оноотой орнууд эрх чөлөөгүй г.м) улс орнуудыг ангилдаг. Монгол Улс 2012 оны байдлаар 2.0

37 <https://www.transparency.mn/avliga-gezhi-yuu-ve-aac> дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

оноогоор “чөлөөт” гэсэн ангилалд багтаж байсан бол 6 жилийн дараа 2018 оны байдлаар мөн л 2.0 оноогоор “чөлөөт”<sup>38</sup> гэсэн ангилалд хэвээрээ байна.

Хэвлэлийн эрх чөлөөний индексээр Reporters Without Borders (Хил Хязгааргүй Сэтгүүлчид) байгууллагаас жил бүр хийдэг судалгаанд 2012 онд Монгол Улс тус жагсаалтын 179 оронтой харьцуулсан байдлаар 100 дугаарт буюу 35,75 гэсэн<sup>39</sup> үнэлгээтэйгээр өмнөх жилүүдээс даруй 14 байраар ухарсан бол 2019 оны байдлаар 180 оронтой харьцуулсан байдлаар 70 дугаарт буюу 29.51<sup>40</sup>, 2020 оны байдлаар 73 дугаарт буюу 29.61<sup>41</sup> гэсэн үнэлгээтэй байна.

Transparency International байгууллагаас жил тутам гаргадаг Авилгын индексээр (1-10 баллаар үнэлдэг. 1 нь авилгалд хамгийн их өртсөнийг, 10 авилгад өртөөгүйг илтгэдэг.) 2012 оны эхний 8 сарын байдлаар Монгол Улс дэлхийн 182 орноос 120 дугаар байрт, 2,7 гэсэн үнэлгээтэйгээр бүсчилсэн рейтингээр 22 дугаарт<sup>42</sup> байсан бол 2019 оны байдлаар 180 орноос 106<sup>43</sup> дугаар байрт буюу 100 онооноос 35 гэсэн үнэлгээтэй болжээ.

Ардчиллын суурь баталгаа болсон эдийн засгийн эрх чөлөөний талаар Heritage Foundation байгууллагын гаргадаг судалгаанд 2012 оны индексээр дэлхийн 179 орнуудаас 61,5 оноогоор<sup>44</sup> 81 дүгээрт “ерөнхий чөлөөт” ангилалд орж байсан бол 2020 оны байдлаар 180 орноос 55,9 оноогоор<sup>45</sup> 127 дугаарт “mostly unfree” ангилалд багтсан байна.

Дэлхийн банкны институтээс улс орнуудын засаглалын төлөв байдлыг үнэлэх судалгааны (Governance Matters) дүнгээс үзэхэд олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн засаглалын 6 шалгуур үзүүлэлтээр 2010<sup>46</sup>-2018 оны хооронд Монгол Улсын үзүүлэлт дараах дүнтэй гарчээ.

38 <https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FreedomintheWorld2018COMPLETEBOOK.pdf>-ээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

39 <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2011-2012,1043.html>-аас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

40 <https://rsf.org/en/ranking/2019>-аас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

41 <https://rsf.org/en/ranking/2020>-аас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

42 Transparency International. Corruption Perceptions Index. 2011. <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>-ээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

43 <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/mng#details>-аас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

44 Heritage Foundation. <http://www.heritage.org/index/country/mongolia>-ээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

45 <https://www.heritage.org/index/ranking>-ээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

46 [http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp)-ээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

## Хүснэгт 2. Дэлхий банкны институтээс улс орнуудын засаглалын төлөв байдлыг үнэлэх судалгаа (Монгол улс 2010 – 2019)

Засаглалын үзүүлэлт	Он	Хувь (0-100)	Үнэлгээ (-2.5-+2.5)	Стандарт хэлбэлзэл	Судалгаа, санал асуулгын тоо
Саналаа илэрхийлэх ба хариуцлага	2010	51.66	+0.09	0.13	<b>14</b>
	2012	52.11	+0.07	0.12	<b>15</b>
	2014	56.65	+0.24	0.13	<b>11</b>
	2016	56.65	+0.33	0.13	<b>13</b>
	2018	57.14	+0.26	0.13	<b>13</b>
	2019	59.11	+0.35	0.12	<b>12</b>
Улс төрийн тогтвортой байдал	2010	66.35	+0.60	0.24	<b>7</b>
	2012	62.09	+0.47	0.22	<b>8</b>
	2014	73.33	+0.79	0.20	<b>8</b>
	2016	73.33	+0.80	0.20	<b>9</b>
	2018	73.33	+0.84	0.21	<b>9</b>
	2019	68.57	+0.64	0.23	<b>8</b>
Засгийн газрын үр нөлөө	2010	34.93	-0.57	0.19	<b>11</b>
	2012	30.81	-0.64	0.20	<b>11</b>
	2014	37.02	0.44	0.21	<b>10</b>
	2016	50.48	-0.10	0.19	<b>11</b>
	2018	46.67	-0.23	0.20	<b>11</b>
	2019	42.31	-0.19	0.20	<b>11</b>
Зохицуулалтын чанар	2010	44.02	-0.24	0.15	<b>12</b>
	2012	45.50	-0.21	0.16	<b>13</b>
	2014	44.71	-0.27	0.18	<b>12</b>
	2016	52.40	-0.08	0.17	<b>13</b>
	2018	56.25	0.03	0.17	<b>12</b>
	2019	53.85	-0.01	0.17	<b>12</b>
Эрх зүйт төр (хууль дээдлэх ёс)	2010	43.60	-0.36	0.14	<b>16</b>
	2012	43.66	-0.38	0.14	<b>17</b>
	2014	42.31	-0.34	0.15	<b>14</b>
	2016	45.67	-0.22	0.16	<b>14</b>
	2018	44.23	-0.27	0.14	<b>14</b>
	2019	45.67	-0.47	0.15	<b>14</b>
Авлигын хяналт	2010	25.24	-0.74	0.15	<b>14</b>
	2012	35.55	-0.54	0.14	<b>15</b>
	2014	37.02	-0.47	0.14	<b>13</b>
	2016	36.54	-0.49	0.13	<b>14</b>
	2018	39.90	-0.43	0.13	<b>14</b>
	2019	37.50	-0.44	0.14	<b>13</b>

Тайлбар: Засаглалын шалгуур үзүүлэлтүүдийг гаргахдаа засаглалын чанарын талаар хувийн хэвшил, иргэд, хөгжиж буй орнуудад хийгдсэн эксперт судалгаа, эрдэм шинжилгээний байгууллага, төрийн бус байгууллага болон олон улсын байгууллагуудаас ирүүлсэн судалгааны үр дүн болон тэдгээрийн өгсөн хариултын статистик мэдээнд үндэслэдэг. Энэ нь Дэлхийн банкны албан ёсны байр суурийг илэрхийлдэггүй болно.

Ийнхүү индекс ба шкалаар тооцож гаргадаг судлагаа, үнэлгээ олон байдаг боловч тэдгээр нь зарим сул талтай болохыг эрдэмтэд онцолж, тэрхүү сул талуудыг нөхөх талаар идэвхтэй эрэл хайгуул хийж байгаа билээ. Энэ талаар Эссексийн их сургуулийн Ардчилал, хүний эрхийн судалгааны төвийн эрхлэгч, профессор Тодд Лэндман “Дэлхийн улс орнуудыг харьцуулсан үзүүлэлтүүд ихээхэн хийсвэр утгатай бөгөөд бодлогын шинжилгээ хийх, бодлого боловсруулахад хэрэгцээтэй нарийн мэдээллийг өгч чаддаггүй, гэтэл тухайн нэг орны дотоодод болж байгаа үйл явцыг нарийвчлан харуулсан үзүүлэлтээр дэлхийн улс орнуудыг харьцуулан жиших боломжгүй байдаг<sup>47</sup> гэсэн арга зүйн шинжтэй чухал үндэслэлийг дэвшүүлсэн байдаг.

Тэрээр энэ санаагаа тодотгож улс орнуудын ардчиллын төлөв байдал чанарыг бодитой үнэлэхэд арга зүй, аргчиллын хувьд анхаарвал зохих найман асуудлын үндсэн шаардлагыг томъёолсон байна. Энэ нь: 1) үнэн зөв байдал (*үзүүлэлт нь хэмжихийг зорьж буй зүйлээ хэмжихэд чиглэгдсэн байх*); 2) найдвартай байх (*үзүүлэлтийг адил эх сурвалж, мэдээлэл кодлох ижил дүрмийг ашиглан өөр өөр хүмүүс хэрэглэж болох эсэх*); 3) хэмжилтийн алдаа бага байх (*хэмжилтийг системтэй, тогтмол хийхэд алдаа гардаг эсэх*); 4) үзүүлэлт тодорхойлох үйл явц ил тод байх; 5) төлөөлөх чадвартай байх (*санал асуулгын судалгааны түүвэр хэр оновчтой байх*); 6) товчлох үед зөрүү гарахгүй байх (*хэрэглэж буй шатлал нь судалж буй зүйлийг хоорондоо ялгаатай ашигладаг эсэх*); 7) мэдээлэл зөрүүгүй байх (*мэдээллийн ямар эх сурвалжийг ашигладаг*); 8) оноог нэгтгэх үед асуудал тулгардаггүй байх (*оноог нэгтгэх дүрэм нь логикийн хувьд зөрчилгүй, хэт ярвигтай биш байх*) зэрэг<sup>48</sup> болно. Тэрээр энэ шаардлагыг хангасан арга зүйг боловсруулахад идэвхтэй оролцсон байна. Ардчилал болон сонгуульд туслах олон улсын хүрээлэн (International IDEA)-гээс боловсруулсан ардчиллын үнэлгээний арга зүй нь “ардчиллын хөгжилд гарч буй ахиц дэвшлийг үнэлж дүгнэх түгээмэл загварыг бий болгох талаар эргэлт хийсэн”<sup>49</sup> гэж судлаачид үздэг. Энэ арга зүйг боловсруулахад профессор Тодд Лэндман голлох үүрэг гүйцэтгэсэн билээ.

Монгол Улс 2003 онд Ардчиллыг шинээр болон сэргээн тогтоосон орнууд (АШСТО)-ын Олон Улсын 5-р бага хурлыг эх орондоо зохион байгуулж<sup>50</sup> 2005 онд УИХ “Монгол Улсын МХЗ-2015”-ыг батлах тухай тогтоол гаргахдаа

47 Landman T. Map-making and analysis of the Main international initiatives on democracy and good governance. University of Essex and Eurostat. 2003. p. 7

48 Landman T. Map-making and analysis of the Main international initiatives on democracy and good governance. University of Essex and Eurostat. 2003. p. 10

49 International IDEA, SIDA. Evaluating democracy support: methods and experiences. Stockholm. Sweden. 2007. p. 29

50 The International Conference of New or Restored Democracies (ICNRD) is an intergovernmental process open to all UN member States. Since the first Conference was held with the participation of 13 countries, the ICNRD has grown into a global event bringing together more than 100 countries from all over the world. To date, a total of six International Conferences of New or Restored Democracies were held in Manila, the Philippines (1988); Managua, Nicaragua (1994); Bucharest, Romania (1997); Cotonou, Benin (2000), Ulaanbaatar, Mongolia (2003), and the latest in Doha, Qatar (2006).

үндсэн 8 зорилгоос гадна хүний эрхийг баталгаажуулах, ардчилсан засаглалыг хөгжүүлэх, авлигын эсрэг тэмцэхэд чиглэсэн Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилгыг нэмж баталсан байдаг. Энэхүү чухал зорилтыг хэрэгжүүлэхэд ардчилал, засаглалын бодит үнэлгээ чухал байлаа.

Энэ ажилд манай үндэсний судлаачдын баг<sup>51</sup> идэвхтэй оролцож НҮБ-ын ХХ-ийн дэмжлэгтэйгээр Монгол Улсын ардчилсан засаглалын төлөв байдлыг үнэлэх хэд хэдэн удаагийн судалгааг давтан хийсэн юм. Үнэлгээ хийхдээ НҮБ, Дэлхийн банкны институт, Америкийн хөгжлийн агенлаг, Ардчилал болон сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн (АСДҮҮХ-IDEA) гэсэн 4 байгууллагын ардчилал, ардчилсан засаглалын үнэлгээний арга зүйг харьцуулан судалсны үндсэн дээр АСДҮҮХ-ийн арга зүйг суурь болгон сонгож өргөтгөн боловсруулав. Эл ажилд профессор Тодд Лэндман оролцож зөвлөсөн болно.

АСДҮҮХ-ын эрдэмэн зөвлөхүүдийн оролцоотойгоор манай үндэсний судлаачдын багийн боловсруулж ашигласан арга зүй нь:

- Ардчиллын үнэлгээ хийж байгаа хүмүүс нь тухайн улсын иргэд байсан,
- Шалгуурууд нь ардчиллын өргөн хүрээтэй асуудлыг хамарсан, дотроос нь сонгож авах боломжтой болсон,
- Салбар тус бүрийн давуу болон сул талыг чанарын хувьд үнэлж дүгнэх, шаардлагатай бол тоон үзүүлэлтээр баяжуулах боломжийг хангасан,
- Үнэлгээний арга болон стандартыг сонгож авах нь тухайн орны үнэлгээ гаргагчдын шийдэх асуудал байсан,
- Гаргасан дүгнэлтийг үнэлгээний явцад үндэсний хэмжээний семинар зохиох зэргээр өргөн хүрээнд зөвлөлдөн хэлэлцэж, олон нийтийн санаа бодлыг тусгах боломжтой байсан зэргээрээ өмнө дурьдсан янз бүрийн арга зүй, аргачиллаас ялгаатай байсан болно.

Ингэж ажиллаж чадсанаараа Монгол Улс IDEA-гийн арга зүйг туршсан “ардчиллыг шинээр тогтоосон” анхны орон, мөн засгийн газар тэргүүлэн сонирхогч бүх талуудыг оролцуулах замаар өөрсдөө засаглалын үнэлгээ хийсэн эхний улс орнуудын нэг болсон байдаг. Үнэлгээний энэ арга зүйн 4 ерөнхий асуудлын хүрээнд 117 үндсэн, 14 дагалдах үзүүлэлтээр үнэлгээ хийх боломжтой.<sup>52</sup> НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн газраас санхүүжүүлэн дэмжиж 2006-2010 онд “Ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлт: Монгол дахь засаглалын төлөв байдал, үнэлгээ” сэдэвт 3 удаагийн цуврал судалгаа,

51 Судалгааны багийн ахлагчаар энэ номын зохиогчдын нэг академич Г.Чулуунбаатар ажиллажээ.

52 Ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлт: Монгол дахь засаглалын төлөв байдал, үнэлгээ, УБ., 2006, ФСЭХ. 191 дэх тал., Source: Handbook on Democratic Governance Indicators. Method, Process and Lessons Learned from Mongolia, Ulaanbaatar, 2006, p. 14.

мөн 2013 онд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын захиалгаар энэ арга зүйн дагуу ардчиллын төлөв байдлын талаар олон нийтийн санаа бодлын судалгаа хийсэн болно.

Эхний 3 удаагийн цуврал судалгааны нэгдсэн дүнд үндэслэн үндэсний шинжээчид Монголын ардчилал, ардчилсан засаглалыг 2005 онд 3.02<sup>53</sup>, 2008 онд 3.0<sup>54</sup>, 2010 онд 3.01<sup>55</sup> оноогоор үнэлжээ. Энэ нь “ардчилсан ба ардчилсан бус шинжүүд ойролцоо байдлаар хосолсон хаашаа ч эргэж болох эгзэгтэй шинж байдлаа хадгалсаар” байгааг илэрхийлдэг.

### Хүснэгт 3. Ардчилал, ардчилсан засаглалын төлөв байдлын талаарх Шинжээчдийн үнэлгээний дүн (5 баллын шкалаар)

ҮНЭЛГЭЭНИЙ АСУУЛТ	Экспертүүдийн үнэлгээний дундаж оноо			Гарсан өөрчлөлт	
	2005	2008	2010	2008-2010	2005-2010
Үндэстний харьяалал, хууль ба эрх	2.8	3.2	3.14	0.39	0.64
Төлөөлөл бүхий хариуцлагатай засаг төр	2.64	2.8	2.69	-0.05	0.17
Иргэний нийгэм ба ард түмний оролцоо	2.84	2.93	2.67	-0.10	0.01
Улс орны хилийн чанад дахь ардчилал	3.8	3.7	4.00	0.30	0.20
<b>Ардчилсан засаглалын ерөнхий үнэлгээ</b>	<b>3.02</b>	<b>3.0</b>	<b>3.01</b>	<b>0.01</b>	<b>-0.01</b>

**Эх сурвалж:** Ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлт: Монгол дахь засаглалын төлөв байдал, үнэлгээ. Тайлан-илтгэл. УБ., 2006; Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт-2007/2008. Тайлан-илтгэл. УБ., 2008; Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт-2009/2010. Тайлан-илтгэл.

2005-2006 оны мэдээлэлд тулгуурлаж хийсэн анхны үнэлгээ нь суурь шинжтэй байсан бөгөөд үнэлгээний дүнг Монгол Улс хүлээсэн үүргийнхээ дагуу 2006 онд Катар улсын Доха хотноо болсон АШСТО-ын олон улсын 6-р бага хуралд танилцуулсан болно. Харин сүүлийн 3 үнэлгээний дүн төр, засгийн бодлого, судалгааны хэрэглэгдэхүүн болж мэдээлэгдсэн юм. Эдгээр үнэлгээний дүгнэлтүүдэд Монголын ардчилал, ардчилсан засаглалын төлөв байдал, хүрсэн төвшин, тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга замын талаар тодорхой санал дэвшүүлсэн байдаг.

53 Ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлт: Монгол дахь засаглалын төлөв байдал, үнэлгээ. АШСТО-ын V бага хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх төсөл. УБ., 2006. 172-175 дахь тал.

54 МХЗ 9 төсөл. НҮБХХ. ФСЭХ. Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт-2007/2008. УБ., 2008. 128 дахь тал.

55 МХЗ 9 төсөл. НҮБХХ. ФСЭХ. Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт-2009/2010. УБ., 2010. 179 дэх тал.

Энэ судалгааны ажлыг цаашид тогтсон хүрээ хэмжээгээр засаг төрөөс дэмжин үргэлжлүүлж чадаагүй ч гэсэн Үндэсний статистикийн хороо 2008 оны III улирлаас эхлэн эдүгээ хүртэл Өрхийн нийгэм эдийн засгийн судалгааны хавсралт болгон “Ардчилсан засаглал” модуль судалгааг тогмол хийж байгаа билээ. Судалгааны түүвэрлэлт нь ӨНЭЗС-ны түүвэрлэлтэд үндэслэн хийгдсэн дэд түүвэрлэлт бөгөөд түүврийн хэмжээ нь судалгаанд хамрагдсан өрхүүдийн гуравны нэг буюу улиралд 936 өрх, жилдээ 3744 өрхийн насанд хүрсэн нэг гишүүн байдаг болно. Судалгааны дүн, мэдээллийг ҮСХ-ны веб хуудаснаас танилцаж болно.

Ардчилсан засаглалын төлөв байдал, тулгамдсан асуудлын талаар ҮСХ-оос тогтмол хийж байгаа сүүлийн 10 жилийн судалгааны дүнгээс үзвэл Монгол дахь ардчилсан засаглалын төлөвшил хөгжилд томоохон хэмжээний өөрчлөлт үндсэндээ гарсангүй. Өөрөөр хэлбэл нэг талаас ахиц дэвшлийн зарим эхлэл, нөгөө талаас хүндрэл бэрхшээлийн инерци, хуримтлалын аль аль нь ойролцоо хэмжээгээр хосолж сүлэлдсэн ээдрээтэй, эмзэг дүр төрх үргэлжилсээр байгаа гэсэн дүгнэлт хийж болох байна.

Ардчиллын төлөв, чанарын асуудалд холбогдох өөр нэг томоохон судалгаа бол Дэлхийн барометрийн судалгаа юм. Европоос гаралтай “барометр”-ын судалгаанууд анх Латин америк, Африк, Азийн орнуудын ардчиллын чанар, ардчиллын хөгжлийг хамарч байсан бол өнөөдөр өргөжин Дэлхийн барометрын судалгаа гэж нэрлэгдэх боллоо.

Азийн барометрын судалгаанд баримталсан ардчиллын чанарын үзэл баримтлалд суурилсан арга зүйн үндэс нь ардчиллын легитим байдалд шууд нөлөөлөх ба улмаар ардчиллын чанарт ахиц гарах урьдчилсан нөхцөлийг тодорхойлоход: (i) ардчиллын чанарын түвшинд гарч буй ахиц; (ii) Либерал ардчиллын үнэт зүйлсийн төлөвшил (iii) процедурын хэмжүүр болох авлигын хяналт, хэвтээ хариуцлагын тогтолцоо болон эрх зүйт төр; (iv) иргэдийн эрэлт хэрэгцээ, санаа тавьж байгаа зүйлийг шийдвэрлэх ардчилсан ба ардчилсан бус арга барилын харьцаа; (v) өрсөлдөөнт сонгуулийн систем, бохир улс төрөөс ангид байдал, сонгогдсон улс төрчдийн авлигад автах явдлаас сэргийлэх хуулийн хамгаалалт; (vi) шүүхийн улс төрийн нөлөөллөөс ангид, хараат бус байх дархлаа, чадамж гэсэн 6 багц үзүүлэлтийг ашигладаг байна.

Монголын ардчиллын чанарын тухай асуудлыг Зүүн Азийн болон Азийн барометрын судалгаанд хамруулан судалсан байна. Дэлхийн барометрийн сүлжээний хүрээнд Зүүн Азийг хамарсан эхний судалгаа 2001-2003 онд, дараагийнх нь Азийн барометр нэртэйгээр 2006-2008 онд тус тус явагджээ. Азийн барометрийн төслийн Монгол Улсад хийсэн судалгааг 2002 оноос эхлэн Улс төрийн боловсролын академи хариуцан хэрэгжүүлсэн байдаг.

2003, 2006 онд Монголд явагдсан Азийн барометр судалгаагаар оролцогчдын 91-94 хувь нь ардчиллын төлөө байгааг, 63.4 хувь ардчилал хэрэгжиж буй байдал сэтгэлд нийцэж байгааг, 58.2 хувь нь бага зэргийн асуудал байгаа ч Монгол улс ардчилалтай гэж тус тус үзсэн байна<sup>56</sup>. Өөрөөр хэлбэл, монголын иргэдийн олонхи нь эх орноо ардчилсан улс хэмээн үнэлжээ. Азийн барометрийн<sup>57</sup> судалгаагаар ардчиллын чанарын төсөөлөл ба ардчиллыг дэмжих дэмжлэг, ардчилсан үнэт зүйлсийн хамаарлын коэффициентийг гаргаж, Монгол Улсыг Азийн бусад улсын нэгдсэн дүнтэй харьцуулжээ.

**Хүснэгт 4. Монголчуудын ардчиллын төсөөллийн хамаарал (Азийн бусад улсуудтай харьцуулсан байдлаар)**

	Ардчиллын төсөөллийн хамаарал					
	Сэтгэл ханамж		Дэмжлэг		Итгэл	
	Монгол	Ази	Монгол	Ази	Монгол	Ази
Хууль сахигч засаг	0.136**	0.281**	-0.015	0.134**	-0.245**	-0.189**
Авлигын хяналт	0.138**	0.360**	-0.014	0.175**	-0.119**	-0.126**
Өрсөлдөөн	0.074**	0.336**	-0.109**	0.186**	-0.240**	-0.251**
Сонгуулийн оролцоо	0.008	0.092**	0.034	0.109**	-0.009	-0.128**
Улс төрийн сонирхол	-0.003	0.085**	0.130**	0.235**	-0.004	-0.037**
Улс төрийн үр ашиг	0.157**	0.159**	0.570**	0.659**	0.022	-0.069**
Босоо хариуцлага	0.047	0.135**	-0.046	0.106**	-0.075*	-0.060**
Хөндлөн хариуцлага	0.099**	0.260**	-0.022	0.140**	-0.089**	-0.045**
Эрх чөлөө	0.065*	0.140**	0.029	0.089**	-0.203**	-0.217**
Тэгш байдал	0.099**	0.283**	-0.016	0.116**	-0.129**	-0.251**
Хариуцан тайлагнал	0.165**	0.383**	0.004	0.200**	-0.153**	-0.245**

\*\* Хамаарал нь 0.01 түвшинд зөвшөөрөгдөнө  
\* Хамаарал нь 0.05 түвшинд зөвшөөрөгдөнө

**Тайлбар.** Азийн улсуудын нэгтгэсэн үзүүлэлтэд харьцуулж буй сэтгэл ханамж, дэмжлэг болон бүгд 11 хэмжүүрийн хамаарлын коэффициент нь статистикийн хувьд зөвшөөрөгдөх түвшинд ба эерэг чигтэй байгаа бол итгэл нь мөн зөвшөөрөгдөх түвшинд, харин урвуу чигтэй байна.

Ардчиллын чанарын судалгаанд харьцангуй шинэ гарч ирж буй арга зүй бол Ардчиллын барометр (Democracy Barometer) бөгөөд энэ нь өмнө дурьдсан бусад арга зүй, аргачиллын сул талыг нөхөх зорилготой ажээ. Өмнөх арга зүй, аргачиллууд гол төлөв дэглэмийн ардчилсан шинж, эрх чөлөө, тэгш эрх, хяналтын ерөнхий үзүүлэлтийг голлож иргэдийн хяналт, тэгш эрхийн асуудлыг орхигдуулдаг сул талтай гээд өмнөх үеийн ардчиллын судалгааны минималист загварын сул талыг нөхөхийн зэрэгцээ хэт максималист хандлагаас татгалзсанаараа онцлогтой гэж энэ арга зүйг боловсруулагчид

56 Д.Ганбат. Ардчиллагдах үйл явц ба монголчуудын үнэлэмж. Хүний эрхийг хангаж ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэх Мянганы хөгжлийн зорилго. Үндэсний бага хурлын илтгэлүүдийн эмхтгэл. УБ., 2008. 65 дахь тал.

57 Д.Ганбат. Монгол дахь ардчиллын чанарыг үнэлэх нь. Даяаршилийн нөхцөл дэх нийгэм, улс төрийн өөрчлөлт. ОУ-ын эрдэм шинжилгээний бага хурал. УБ., 2010.



үзжээ. Ардчиллын барометрийг ашиглан 1990-2014 оны хооронд дэлхийн 70 гаруй улс орныг судалсан байдаг аж.<sup>58</sup> Ардчиллын барометрийн эл арга зүйг удирдлага болгон Удирдлагын академийн судлаачдын баг сонирхолтой судалгаа хийжээ.<sup>59</sup> Эл судалгаанд Монгол дахь төлөөллийн ардчиллын хэрэгжилтийн төлөв байдлыг тодорхойлохдоо “Төлөөллийн ардчилал” хэмээх ойлголтын шинж чанарыг илэрхийлэх үндсэн гурван зарчим болох “иргэний эрх чөлөө”, “иргэний хяналт”, “иргэний тэгш эрх” гэсэн гурван багц дэд үзүүлэлтийг сонгожээ. Сонгосон гурван багц үзүүлэлтээ хэмжих 9 үндсэн үзүүлэлт, мөн түүнийгээ задлан 19 дэд үзүүлэлт болгож нарийвчлан тодорхойлсон байна. Ингээд үзүүлэлт тус бүрээр *нэгдүгээрт*, эрх зүйн баримт бичигт контент шинжилгээ хийж, *хоёрдугаарт*, Монгол дахь төлөөллийн ардчиллын талаарх иргэдийн ойлголт, ардчиллын хэрэгжилтийн байдлын талаарх төсөөллийн үнэлгээг асуулгын аргаар авч мэдээллийг нэгтгэн боловсруулжээ. Судалгаанд ашигласан шалгуур үзүүлэлт бүрийг тайлбарласан задаргаа нь уг арга зүй сонгодог болон орчин үеийн онол, үзэл санааны залгамж хийгээд мөн монголын нийгмийн улс төрийн харилцааны онцлогийг харгалзаж чадсаныг харуулж байна.

## Зураг 2. Ардчиллын барометрийн үзэл баримтлалын агуулга



*Эх сурвалж. Удирдлагын академи (2018). Төлөөллийн ардчиллын эрх зүйн суурь зарчмууд, тэдгээрийн хэрэгжилтийн талаарх иргэдийн үнэлгээ*

58 Democracy Barometer: Methodology. Version 5. 2016.

59 Удирдлагын академи. Судалгааны тайлан № 12. Төлөөллийн ардчиллын эрх зүйн суурь зарчмууд, тэдгээрийн хэрэгжилтийн талаарх иргэдийн үнэлгээ. 2018

Эл судалгаа арга зүйн хувьд өвөрмөц төдийгүй урьд өмнөх судалгаанд тэр бүр тодорхой гардаггүй үр дүнг харуулсан байна. Тухайлбал, улс төрийн намуудын үйл ажиллагаа УИХ-ын үйл ажиллагаанд нөлөөлсөн; УИХ-ын үйл ажиллагаанаас бусад институциудын үйл ажиллагаа хамаарсан; “Ардчилал”-ын хэрэгжилтэд хяналт тавьж ажиллах үүрэгтэй шүүх, прокурор, ҮХЦ-ийн үйл ажиллагаа хангалтгүй байгаа нь төрийн байгуулал дахь институцийн үйл ажиллагааны хэрэгжилт бүхэлдээ хангалтгүй байхад нөлөөлсөн<sup>60</sup> гэдгийг энэ судалгаа нэлээд бодитой харуулжээ. Энэ төслийн хүрээнд явуулсан дескриптив судалгааны задлан шинжлэх, харьцуулан дүгнэх арга зүйгээр тодруулсан судалгааны асуулт болон иргэдийн ойлголтын агуулгыг төсөөллөөр тодруулсан тоон үнэлгээ хоёрыг нэгтгэж дор дурьдсан дүгнэлтийг хийжээ. Үүнд: *нэгд*, иргэний эрх чөлөө, тэгш эрх, иргэний хяналттай байх тухай ойлголт Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжинд тусгагдсан, *хоёрт*, ардчилсан засаглалын онолын концепцийн ойлголт судлагдсан хэдий ч нийтийн хүртээл болоогүй, *гуравт*, Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь төрийн институцийн үйл ажиллагааны чиг үүрэг, харилцан хамаарлын хүрээнд онолын зөрүүтэй ойлголт хуульчлагдсан, *дөрөвт*, Төрийн байгуулалын институцийн үйл ажиллагааны зарчимхэт тунхаглалын чанартай бөгөөд иргэний “эрх чөлөө, иргэний тэгш эрх, иргэний хяналт”-тай байх зарчимд чиглэгдээгүй байна<sup>61</sup> гэсэн зарчимын шинжтэй дүгнэлтийг дурьдаж болно.

Энд тоймлон дурьдсан судалгаанаас үзэхэд ардчиллын байгууллагажсан бүтэц хэлбэрүүд зохион байгуулалтын хувьд бий болсон боловч энэ нь монголын ардчиллын чанарын төлөвшлийг гүйцэд илэрхийлж чадахгүй, ардчиллын институтүүдийн оршин байх арга нь, явуулж буй бодлого, үйл ажиллагаа нь ардчилсан болж чадсан эсхийг шинжлэх ухааны үндэстэй үнэлж дүгнэх ажил хүлээгдсэн хэвээр байна гэж үзэж болох байна.

Монгол Улсын ардчилсан хөгжлийн жилүүдийн зөрчил, бэрхшээл сорилтууд нь өмнөх нийгмийн тогтолцооноос өвлөгдсөн ойлголт, хандлагын инерци, шинэ тогтолцоо бий болох явцад үүссэн дутагдал, гажуудлын аль алинтай нь холбоотой байв. Харин өнөөдөр Монголын нийгмийн хэмжээнд үүсэн бий болоод байгаа бэрхшээл, сорилтууд нь гол төлөв ардчилсан өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэх явцад гарсан, цаашид ужгирч хуримтлагдсан алдаа гажуудлуутай холбоотой гэж үзэж болохоор байгаа юм.

Өнөөдөр ардчилалд учирч буй бэрхшээл, хүндрэлийн суурь үндэс нь манай нийгмийг бүхэлд нь торлон сүлжих хэмжээнд хүрсэн томоохон

60 Удирдлагын академи. Судалгааны тайлан № 12. Төлөөллийн ардчиллын эрх зүйн суурь зарчмууд, тэдгээрийн хэрэгжилтийн талаарх иргэдийн үнэлгээ. 2018

61 Удирдлагын академи. Судалгааны тайлан № 12. Төлөөллийн ардчиллын эрх зүйн суурь зарчмууд, тэдгээрийн хэрэгжилтийн талаарх иргэдийн үнэлгээ. 2018

багц зөрчилүүдийг судлаачид: *Улс төрийн амьдралын хүрээнд* бол үзэл баримтлалын зохиомол ялгарал ба амьдрал дээрх үзэлгүйдлийн хооронд, зохиомол улс төржилт ба бодит улс төрийн хооронд бий болсон далд зөрчлийн сүлжээ ардчиллын хөгжилд ноцтой бэрхшээл учруулж байна. *Хууль ёс, дүрэм журамд хандах хандлагын хүрээнд* бол нэг талаас, бүх төрлийн хууль ёсны хэрэгцээ, хэрэглээнд гарч буй өөрчлөлт, нөгөө талаас, тэдгээрийг хангах арга хэлбэрийг зохицуулсан хууль, дүрмийн шаардлагын хооронд үүссэн зөрчил ардчилалд тулгарч буй ноцтой бэрхшээл болон ужгирсаар байна. *Төр, түүний байгууллага, албан тушаалтанд хандах хандлагын хүрээнд* бол нэг талаас, өнгөрсөн түүхээс өвлөгдсөн төр, төрийн хүнийг дээдлэн шүтэх, төрд хувь заяагаа даатгаж, төрөөс бүхнийг хүсэмжлэх сэтгэлгээ, нөгөө талаас төрийг ойлгох орчин үеийн либерал ардчилсан үзэл, хандлагын хооронд үүсч буй зөрчил төр, ардчиллын хөгжилд бодит бэрхшээл учруулж байна. *Төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг хэрэгжүүлэх хүрээнд* бол хууль тогтоох ба гүйцэтгэх эрх мэдлийг хуваарилсан Үндсэн хуулийн үзэл санаа, түүнийг амьдралд хэрэгжүүлсэн практикийн хооронд үүссэн зөрчил эрх зүйт төр, ардчиллын хөгжилд цөөн биш ойлгомжгүй байдлыг бий болгож байна. *Иргэний нийгмийн төлөвшилийн хүрээнд* бол **нэг талаас** иргэний нийгэмд хандах засаг төрийн болон эрх баригчид, шийдвэр гаргагчдын хандлагын сөрөг буюу ардчилсан биш шинж, **нөгөө талаас**, Монголын иргэний нийгмийн байгууллагуудын чадавхи нь хангалтгүй, үйл ажиллагааны цар хүрээ нь явцуу, хязгаарлагдмал, тогтмол, оносон бодлого зорилтгүй байдаг нь ардчиллын хөгжилд зохистой нөлөө үзүүлж чадахгүй байна<sup>62</sup> гэх мэтээр тодорхой дүгнэжээ.

Үүний зэрэгцээ ардчилал, эрх зүйт төрийн асуудлыг судалдаг манай зарим судлаачид монголын ардчиллын өнөөгийн төлөв байдал, чанар, хандлагын талаар тодорхой дүгнэлт хийж байна. Ардчиллын онол, практикийн асуудлыг дагнан судалдаг доктор Д.Ганбатын судалгаагаар монголчуудын ардчиллын талаарх ойлголт ерөнхийдөө эерэг утга агуулгатай байгаа хэдий ч ардчиллын бодит илэрхийлэл болох эрх зүйт төр, хараат бус шүүх, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө зэрэг институт, үзэгдлийн талаар цэгцтэй, учир холбоос бүхий ойлголт сул байгаа нь Монгол дахь ардчиллын баталгаажилтад сөргөөр нөлөөлөх суурь хүчин зүйлийн нэг болж байгаа аж.<sup>63</sup>

62 Монголын нийгмийн өөрчлөлт. Нэмж засварласан 2 дахь хэвлэл. УБ., 2013, 244 дэх тал

63 Д.Ганбат. Ардчиллын тухай монголчуудын ойлголт. ННХ.  
<http://www.openforum.mn/old/contents.php?coid=108&cid=124> (Accessed by September, 2015)

Туршлагатай парламентч, профессор Д.Лүндээжанцан "... монголын оюун санааны амьдрал, нийгэм-улс төрийн бодит байдалд Өрнөдөд шинэ эрч хүчээр өрнөн буй ардчиллын шинэ давалгаа сайнаар ч, саараар ч тусч байгааг"<sup>64</sup> онцолжээ. Монголын шинэ үеийн ардчилалд анхнаас нь оролцожирсэн улс төрч, доктор Р.Амаржаргал "... ер нь, сүүлийн 20-30 жилийн хөгжлийн хандлагыг ажиглаад байхад, либерализм болон ардчилал гэдэг ойлголтуудын хувьсал тун сонин, гарцаагүй гүнзгий судлах асуудлын нэг болоод байна. Ялангуяа монгол хөрсөнд ямар хэлбэр, агуулгаар илэрч байгааг судлах ёстой"<sup>65</sup> хэмээн онцлон тэмдэглэжээ. Доктор Л.Мөнх-Эрдэнэ Монголд "үндэстэн дамнасан засаглал" байгуулагдсан, Монголд хийгдсэн эрс либералчлал нь нийгмийг "зах зээлээс хамааралтай" болгоод зогсохгүй байгалийн баялаг нь дэлхийн зах зээлээс хамааралтай орон болгосон, үндэсний тусгаар тогтнол, эрх чөлөө нь олон улсын үндэстэн дамнасан неолиберал засаглалын нөлөөн дор орсноор Монгол нэг хэлбэрийн хамаарлыг нөгөөгөөр сольсон явдал болсон<sup>66</sup> гэх мэт дүгнэлтүүд хийжээ.

Энэ мэт манайд хийгдсэн судалгаануудаас гарч буй ерөнхий дүгнэлт, дурьдсан судлаачдын үзэл бодол байр суурийг нэгтгээд харвал монголын ардчиллын судалгаа онол, арга зүйн хувьд ч гүйцэт, цэгцтэй сайн боловсрогдоогүй, судлаачид, судалгааны байгууллагууд өөр өрсдийн үзэл, хандлагаар судалгаа хийж, уг асуудал онол арга зүйн идэвхтэй эрэл хайгуулын хэмжээнд байна гэж үзэх үндэстэй санагдана.

64 Д. Лүндээжанцан. Монгол Улс дахь Үндсэн хуульт ёсны төлөвшил, Үндсэн хууль дахь парламентын эрх мэдэл. Хүндэтгэлийн лекц. Төрийн ордон. Улаанбаатар. 2015 оны 11 дүгээр сарын 16. 9-10 дахь тал.

65 Р.Амаржаргал. Монголд ардчилал ямар утгаар хэрэгжиж байна вэ: Үүнээс бүх зүйл шалтгаална. <http://blog.amarjargal.org/2011/06> (Accessed by November 24, 2015)

66 Л.Мөнх-Эрдэнэ. Социализмын дараах Монголын шилжилт: Аугаа неолиберал өөрчлөлт. <http://gmunkherdene.blogspot.com/2013/10/blog-post.html>

# 1.3

## МОНГОЛ УЛС ТӨЛӨӨЛЛИЙН АРДЧИЛЛЫН ЗАМД

Монгол Улс ардчиллын замыг сонгосон тухай сэдэв бол маргаантай асуудлын нэг мөн. Маргааны гол шалтгаан нь ардчиллыг чухам яаж ойлгохоос хамааралтай байгаа болно. Хэрэв ардчилал бол оюун ухаант хүмүүний заяамал шинжийн илэрхийлэл гэж ерөнхий ойлгоод түүнийг улс орныхоо улс төр, төрийн байгууламжийг бүхэлд нь зохицуулах арга ухааны утгаар яривал наад зах нь ХХ зууны эхэн үеэс тооцож үзэх боломжтой. Чингэхдээ ардчилсан үзэл санааны уламжлалдаа суурилж ардчиллын замд шилжсэн гэж үзэх нь оновчтой.

Харин ардчилалыг орчин үеийн либерал үзлийн үүднээс хайрцаглаж ойлгоод түүнийг барууны орнуудад хэрэгжсэн загварт барьж яривал 1990-ээд оноос гэж үзэхэд хүрнэ. Өнөөдөр манайд, ялангуяа улс төрийн хүрээнийхний хувьд ардчилалд шилжсэн тухай асуудлыг ийм байдлаар ойлгож хандах явдал түгээмэл байгаа. Судалгааны мэдээллүүд болон төр, засгийн албан ёсны баримт бичгүүдэд энэ нэгэнт тодорхой байгаа зүйл. Энэ бол алдаа гэхээсээ илүү ойлголтын зөрүүгээс үүдэлтэй асуудал юм.

Энэ номын зохиогчдын хувьд Монгол Улс ХХ зууны эхэнд төлөөллийн ардчиллын замыг өөрийн орны онцлогтоо тохирсон үндэсний ардчилсан загвараар хэрэгжүүлэхээр сонгожээ гэсэн үзэл баримтлалын хүрээнд асуудлыг авч үзэж байгаа болно. Иймээс бид Монголд ардчиллын үзэл санааг “хүлээж авсан” тухай ойлголтыг энд ихээхэн харьцангуй утгаар хэрэглэж байгаа. Харьцангуй гэхийн учир нь ардчиллын тухай орчин үеийн үзэл санааг монголчууд ХХ зууны эхэнд сонгодог утгаар нь, харин энэ зууны төгсгөлд илүү явцуу либерал утгаар нь “хүлээж авсан” онцлогтой байв. Энэ хоёр “хүлээж авах”-ыг өөр хооронд харьцуулах замаар ялгаа хийгээд онцлогийг тодруулбал:

*Нэгд.* ХХ зууны эхэнд ардчилсан үзэл санааг монголын нийгмийн улс төрийн сэтгэлгээнд хэмжээгүй эрхт хаант ёс давамгайлсан, нийгмийн тэргүүний идэвхитэй хэсэг нь өрнөдийн ардчиллын тухай сонгодог үзэл санааг сураг тоймын төдий л ойлголттойгоор хүлээж авсан бол ХХ зууны эцэст манай нийгмийн улс төрийн сэтгэлгээ бүхэлдээ тоталитари тогтолцооны үзэл суртлын ноёрхолд автсан, нийгмийн тэргүүний идэвхитэй хэсэг нь орчин үеийн либерал ардчиллын үзэл санааг онол, сургаалаас баримжаалсан

хамгийн ерөнхий ойлголттойгоор хүлээн авчээ. Энд өвөрмөц маягийн давталт ч, бас залгамж холбоо, хөгжлийн түвшний ялгаа ч бас бий. Давталт, залгамж холбооны оюун санааны суурь бол үндэсний ардчилсан үзэл санаа. Энэ үзэл санаа Монголын түүхийн хамгийн эгзэгтэй үе бүхэнд л эв нэгдэл, эвлэрэл зохицол, өөрчлөлт хөгжлийн суурь болж ирсэн байдаг.

**Хоёрт.** XX зууны эхэнд улс төрийн тогтолцоо, улс төрийн дэглэмийн хувьд хэмжээгүй эрхт болон хэмжээт цаазат хаант ёсыг бүгд найрамдах ёсны засаглалаар халж, анхны Үндсэн хуулиа баталж улс төрийн ардчилсан үзэл санааг хүлээн авч байсан бол XX зууны эцэст захиргаа-хүнд суртлын тоталитари тогтолцоог халж, шинэ ардчилсан Үндсэн хуулиа баталж либерал ардчилсан үзэл санааг хүлээн авсан билээ. Бас л давталт, залгамж холбоо байна. Төрт ёсны уламжлал, Үндсэн хуульт бүгд найрамдах ёс, бас ардчилсан үзэгдэл, үйл явц зэргийг сайтар харьцуулаад бодох ёстой. Ингэвэл улс төрийн философи ярих хэрэгтэй болно. Энэ жичдээ том асуудал. Тухайлсан судалгаа шаардагдана.

**Гуравт.** XX зууны эхэнд Монголчууд түүхэндээ анх удаа айсуу цагийн аясыг тосож тусгасан шинэ үеийн улс төрийн байгууллага-МАН байгуулагдан, түүний бодлого, үйл ажиллагаагаар дамжуулан ардчиллын үзэл санааг хүлээн авсан бол XX зууны эцэст энэ нам ардчиллын үзэл санааг хамгийн түрүү нь угтан тосч, өөрийнхээ онцгой бүрэн эрхээс татгалзан, өөрийгээ шинэчлэхийн зэрэгцээ шинээр үүссэн улс төрийн нам хүчнүүдтэй хамтран ардчилсан өөрчлөлтийг хошуучлан өрнүүлсэн. Энэ нам олон түмний улс төрийн хөөсрөл дунд уусаад алга болчихгүй үлдэж нийгмийн улс төрийн тогтолцоонд хамгийн их нөлөөтэй улс төрийн хүчин байсаар ирэв. МАН анхнаасаа өөр бусад улс төрийн намуудыг хүлээн зөвшөөрч байсан бол XX зууны эцэст МАХН өөр бусад намыг зөвшөөрөх төдийгүй, түүнийг дэмжиж бий болгож, зарим намыг өөрөөсөө төрүүлэн гаргах мэтээр Монголд улсад улс төрийн олон нам байгуулагдаж, үзэл бодлоо уралдуулан олон намын тогтолцоо бүрдэх үндэс суурийг бий болжээ.

**Дөрөвт.** XX зууны эхэнд Засгийн эрх нэг хүчний мэдлээс өөр нэг хүчний мэдэлд үндсэндээ тайван замаар шилжсэн бол XX зууны эцэст Засаглалын хэлбэр ямар нэг хүчирхийлэлгүй тайван замаар өөрчлөгдлөө. XX зууны эхэн үе буюу 1928 оныг хүртэл хугацаанд Монгол Улс өөрийн анхан сонгосон үндэсний ардчилсан хөгжлийн чиг шугамыг хэрэгжүүлхийг хичээсэн бөгөөд энэ үеэс эхлэн анхны сонголт бүтгэрэн капиталист биш хөгжил, социализмыг баримжаалсан чиг шугамзонхилох болж, ардчилал энэ хүрээнд өрнөсөн билээ. Харин XX зууны төгсгөл үед бол 1990-ээд оноос сонгодог ардчиллын үзэл санааг үндэсболгосн өөрчлөлт өрнөж, 1990-ээд оны дунд үе хүртэл харьцангуй сайн үр дүнтэй байж байгаад 90-ээд оны 2 дугаар хагасаас хүсүүшгүй үр

дагавар нь ихсэж, 2000 оноос хойш бүр зогсолт, ухралтууд гарах болсон гэж мэргэжлийн байгууллагуудын судалгаанууд дүгнэсэн байдаг.

*Тавд.* XX зууны эхэнд урд их хөршид 1911 оны хувьсгалаар эхэлсэн ардчилсан шинжтэй үйл явц үргэлжлэн улмаар иргэний дайны нөхцөл бүрдэж, хойт их хөршид Октябрийн хувьсгал ялж түүний үзэл санаа манай оронд нөлөөлж байсан үед ардчилсан үзэл санааг хүлээж авсан бол XX зууны эцэст өмнөд хөршид 1978 оноос эхэлсэн хятадын онцлог бүхий социализм байгуулах зорилготой шинэчлэлийн үйл явц өрнөж, харин хойт хөршид Ю.В.Андроповын сэдсэн шинэчлэлийн үзэл санаа, М.С.Горбачевын өөрчлөн байгуулалт болон тэдгээрийн үзэл санаа манайд эрчимтэй нөлөөлж байсан үед ардчилсан үзэл санааг хүлээн авч хэрэгжүүлсэн. Энэ бол нэгэнт тогтсон геополитикийн орон зайнаас хамааралтай хүчин зүйл. Бид энэ хоёр томхөршөөс хамааралгүй оршино, хөгжинө гэвэл дэндүү гэнэн хэрэг болно. Нөлөөлөлд нь ухаалаг хандаж, учир зүйгээ зөв олж хэмээж нь бидний оршихуйн баталгаа бүрдэх болно.

Монгол Улс хөгжлийн шинэ, ардчилсан замыг сонгосон түүхэн үйл явцыг байгаагаар нь бодитой ойлгоход түүнд нөлөөлсөн хүчин зүйлсийн макросоциаль хүчин зүйлсийн тогтолцоог нарийн нягт тооцож харах шаардлагатай Тодорхой улс үндэстний хүрээнд хөгжиж буй ардчилалд нөлөөлөх хүчин зүйлсийн тухай асуудлыг тухайн ард түмний *сэтгэлгээ, шашин, соёл, иргэншил, төрт ёсны үндэстний онцлого*оос ангид авч үзэх бололцоогүй юм. Үүнийг нэг талаас тухайн ард түмний ардчилсан үзэл санааны уламжлалыг тээгчдийн орон зай, нөгөө талаас ардчиллын хөгжилд нөлөөлөх макросоциаль хүчин зүйлсийн тогтолцоо гэж үзэж болно.

Эндээс арга зүйн шинжтэй өөр нэг асуудал тавигдаж байна. Тухайлсан үндэстний хувьд сэтгэлгээ, шашин, соёл, иргэншил, төрт ёс хэмээн нэрлэгдэх макросоциаль үзэгдлүүд ямар харьцаа хамааралтай байдаг вэ? Энэ асуултад олон үеийн сэтгэгч мэргэд өөр өөрийнхээрээ хариулт өгсөөр ирсэн боловч нэг мөр тогтсон зүйл одоогоор үгүй байна. Олон янзын шинжлэх ухааны салбар чиглэлүүдээр эрдэмтдийн хийсэн суурь судалгааны үр дүнг харьцуулж үзвэл дурьдсан гурван үзэгдлийн харьцаа, хамаарлын талаар дараах зарим нэг таамнал-төсөөллийг дэвшүүлж болмоор байдаг.

*Нэгдүгээрт*, аль ч үндэстний хувьд энэ таван ойлголтоор илэрхийлэгдэх макросоциаль үзэгдэл үйл явц өөр хоорондоо харилцан уялдаатайгаар түүхийн ойролцоо нэгэн эрэн үед үүсч хөгжсөн байдаг. Энд дурьдаж буй "түүхийн ойролцоо нэгэн эрэн үед" гэдэгт наад зах нь хоёр тайлбар хэрэгтэй. *Нэгд*, аль нэг үндэстний хүрээнд хамааруулж, эрин үе гэж цаг хугацааны тавиу хэмжигдэхүүнийг авсан, *хоёрт*, дурьдсан таван ухагдахууныг ямар нэг төвшинд институтчилагдсан төвшинд ойлгож байгаа. Учир нь шашин, соёл,

иргэншил мэтийн өргөн утгатай ухагдахуунуудыг ерөнхий яривал шинжлэх ухааны тодорхой хэрэглэгдэхүүн болох боломжгүй юм.

МЭӨVII зууны үед эртний Энэтхэгт буддын шашин үүсч хөгжихөд түүнтэй зэрэгцэж буддын сэтгэлгээ, соёл, эртний Энэтхэгийн иргэншил, төрт ёс хөгжсөн. Буддын шашин дэлхийн шашны хэмжээнд дэлгэрэхэд Дорно дахинд эл үзэгдлүүд өргөжин тэлсэн. МЭ-ий I зууны үед христийн (*загалмайтны*) шашин Европ тивд үүсэн хөгжихөд түүнтэй зэрэгцэн христийн соёл, сэтгэлгээ, европын иргэншил, төрт ёс хөгжсөн бөгөөд христийн шашин дэлхийд түгэн дэлгэрэхийн хэрээр Өрнөдийн ертөнцөд дурьдсан үзэгдэл, үйл явц тэлж хөгжсөн байна. МЭ-ий VII зуунд арабын орнуудад лалын шашин үүсэхэд мөн түүнтэй зэрэгцэн арабын соёл, сэтгэлгээ, исламын иргэншил, төрт ёс хөгжиж улмаар лалын шашин дэлхийн шашин болон дэлгэрэхэд энэ бүхэн дэлхийн олон бүс нутгийг хамран өргөжижээ. Сэтгэлгээ, шашин, соёл, иргэншил, төрт ёс бол нэг орон зайд буюу байгаль-газар зүйн орчинд, нэг төрлийн угсаа, гарал бүхий хүмүүсийн дунд цаг хугацааны тодорхой дараалалгүйгээр нэг нь нөгөөгөө нөхцөлдүүлж, харилцан шүтэлцээтэйгээр үүсч хөгждөг, үзэгдэл, үйл явцууд юм. Байгаль-газар зүйн хувьд нэг бүс нутагт амьдардаг, нэг угсаа гаралтай хүмүүсийн оюун санааны амьдрал (*сэтгэлээ, шашин*), оршихуйн үйл байдал (*соёл*), улс төрийн зохион байгуулалт (*иргэншил, төрт ёс*)-ын хувьд нэгдэн үндэстэн болж бүрэлдэх үйл явцыг энэ таван үзэгдлээр дамжуулан тодорхойлж болох юм.

*Хоёрдугаарт*, сэтгэлгээ, шашин, соёл, иргэншил, төрт ёсны аль нэгийг тусгай байдлаар салангид судлах нь харьцангуй зүйл, цэвэр дангаар нь ялгах гэвэл боломжгүй. Түүнчлэн цэвэр үндэсний сэтгэлгээ, шашин, үндэсний соёл, үндэсний иргэншил, үндэсний төрт ёс гэж ямагт дангаараа оршин хөгжиж ирсэн биш юм. Тэр тусмаа даяаршлын гэж нэрлэгдэх өнөө үед тухайлсан нэг улс үндэстний хүрээнд үйлчлэн оршиж буй сэтгэлгээ, шашин, соёл, иргэншил, төрт ёсны аль нь ч нарийн нийлмэл тогтолцооны хэлбэрээр хөгжиж байна. Соёл, нүүдэлчдийн соёлын асуудлаар судалгаа хийж олон бүтээл туурвисан доктор Б.Сумьяа гуай энэ талаар чухал санаа дэвшүүлснийг арга зүйн хувьд оновчтой болсон гэж үзэж байна. Тэрээр аливаа соёлыг гарвал зүйн хувьд “язгуурын, уламжлалт, олдмол, үүсмэл” соёлын махбодуудаас бүрдсэн, харилцан бие биеэс шалтгаалж, харилцан бие биедээ шилжиж, харилцан нөлөөлж, бас тус бүрдээ шинэчлэгдэн баяжиж, хөгжиж байдаг<sup>67</sup> гэдгийг нэлээд үндэслэлтэй тодорхойлжээ. Бидний хувьд арга зүйн энэ санааг үндсэнд нь дэмжиж, иргэншлийн, шашны, ардчиллын суурь судалгаа, ер нь хүний оюуны ертөнцийн макросоциаль төвшний үзэгдлүүдийн судалгаанд жишиг арга зүй болгож болох юм гэж үзэж байгаа болно.

67 Б.Сумьяа. Монголын нүүдэлчдийн соёл. УБ., 2005. 247-248 дахь талд үзнэ үү.



Монгол Улс ардчилсан замаар хөгжих үйл явц ардчилалд нөлөөлөх макросоциаль тогтолцооноос шалтгаалсан өвөрмөц онцлогтой. Өөрөөр хэлбэл Монгол Улс ардчиллын замаар хөгжсөн онцлогийг төрүүлж буй **суурь хүчин зүйл** нь Монголын төрт ёсны түүхэн уламжлал, нийгэм, иргэншлийн үндэсний хөрс суурь, шашин, соёл, сэтгэлгээний өвөрмөц байдалтай холбоотой байна.

- Нүүдэлчин амьдрал, нүүдэл иргэшил нь хүмүүсийн харилцаамжийн (*коммунити*) ба бодгаль чанарын (*индивидуальность*) өвөрмөц хослолыг бий болгож, тэр нь хүмүүсийн үндэсний дархлаа (*национальный иммунитет*) болон тогтсон байдаг. Энэ нь ардчиллын суурь үнэлэмжүүд үндэсний онцлогтоо зохицож байх зайлшгүй нөхцөлийг бүрдүүлнэ.
- Уламжлалын иймонцлог байдлаас хамаарч монголчуудын сэтгэлгээнд том орон зайд холыг бодож, бясалгах, байгаль дэлхий, эх орон, хүн зоноо эрхэмлэх хамтач, нөхөрсөг, үнэнч тууштай, зоримог шинж нийтлэг бий. Мөн нийгмийн харилцаанд танил тал, найз нөхөд, нутаг усныхан, хамт ажиллаж байсан хүмүүс, нэг ангийнхан зэрэг хүчин зүйлс, мөн уламжлалт ёс заншил хуулиас хүчтэй үйлчлэх тохиолдол их байдаг. Энэ бүхэнд “бусдын хэрэг бүтвэл өөрийн хэрэг бүтнэ”, “бүгдээрээ зөвлөвөл буруугүй ...” гэсэн ардчиллын суурь үзэл санаа нэвт шингэсэн байдаг.
- Монгол Улс түүхийнхээ бүхий л үед өрнө, дорныг холбох гүүр, уулзвар зааг болсон өргөн удам нутагтай ч дэлхийн хоёр том гүрний завсар оршдог газар зүйн байрлалаараа дэлхийн том гүрнүүдийн стратегийн сонирхлын онцгой объект болсоор ирсэн. Энэ нь үндэсний тусгаар тогтнолын асуудлыг өвөрмөц байдлаар хөнддөг. Монголын ард түмэн 1949 онд эх орныхоо тусгаар тогтнолыг шууд ардчиллын хамгийн сонгодог хэлбэр болсон ард нийтийн санал хураалтаар баталгаажуулж байсан түүхтэй билээ.
- Сүүлийн 400-аад жилд Монгол Улс хүн амцөөтэй, өргөн удам нутаг дэвсгэртэй, хүн амжигд биш тархалттай, сүүлийн жилүүдэд хүн амын тэн хагас нь ганц нийслэлдээ төвлөрөх болсон, бага эдийн засагтай, эдийн засаг нь гаднаас их хамааралтай буурай хөгжилтэй орны тоонд багтсаар ирсэн. Энэ нь ардчиллын эдийн засгийн баталгаа, мэдээллийн хүртээмж, сонгууль зэрэг олон үйл явцад нөлөөлдөг. Сонгуулийн тогтолцоогоо уламжлалаа тооцсон, сонгогчдынхоо сэтгэлгээ, сонирхлын онцлогийг харгалзсан нарийн судалгаанд үндэслэн зөв оновчтой тодорхойлж чадаагүй өнөө хүрсэн, сонгуулийг үзэл бодлын биш, “мөнгөний” хэмээн нэрлэх болсон зэрэг нь энэ онцлогийг нухацтай судлах шаардлагыг нөхцөлдүүлсээр байна.

- Олон зууны уламжлалтай шашин шүтлэгийн байдал, нүүдэлчдийн ертөнцийг үзэх үзэл, улс төрийг ойлгох марксист үзэл санааны инерцийн хүч сулраагүй, ардчилсан үнэт зүйлсийн талаарх ойлголт ерөнхий, өнгөц төсөөллийн шинжтэй байсан нь улс төрийн соёлын хөгжилд нөлөөлдөг. Улс төрийн соёл нийт хүн амын хэмжээнд өндөр биш, улс төрийн мэдлэг боловсрол, ёс суртахуун, хариуцлага, сахилгын асуудлыг бүх шатанд, ялангуяа улс төрийн харилцааны дээд төвшинд илэрхий дутуу анхаарсаны уршигаар нийгэмд “туйлийн эрх чөлөө”-г тунхагласан анархи байдал бий болсон байна. Энэ бол ардчиллын чанарт илэрхий нөлөөлөх том суурь хүчин зүйл мөн.
- Төрөө дээдлэх үзэлд тулгуурласан уламжлалт сэтгэлгээ, авторитар дэглэмийн үеийн бэлэнчлэх, бүхнийг дээрээс (төрөөс) шаардах, төрд найдах хандлага хүчтэй хэвээр байгаа нь эрх зүйт төр, ардчиллын хөгжилд харгалзвал зохих хүчин зүйл болдог. Үүний зэрэгцээ дорно дахины ард түмэн, монголчуудын уламжлалт төрөө дээлэх үзлийг өрнөдийн хууль дээдлэх ёс буюу эрх зүйт төрийн тухай үзэл баримтлалтай дүйцүүлж, харьцуулан судалж, учир зүйг нь тогтоохын оронд түүний эсрэг дорны диспотизм гэсэн ерөнхий нэрийн дор үл тоомсорлох хандлага судалгаа, шинжилгээний ажилд ч төрийн бодлого үйл ажиллагаанд ч нийтлэг дэлгэрсэн нь монголын ардчилсан хөгжлийн сонголтыг зөв таньж, зохистой хөгүүлэх арга зүйн шинжтэй асуудал болсоор байна.

Монгол Улсын ардчилсан хөгжлийн зам дахь онцлогийг Монгол Улсын ардчилалд шилжсэн гарааны нөхцөл, ардчилсан үйл явцын цаашдын өрнөлт тодорхойлно. Энэ онцлог ХХ зуунд хийгдсэн хоёр сонголтонд өөрийн гэсэн өвөрмөц шинжтэй боловч том логикоороо сонирхолтой давхацлыг харуулах аж.

*ХХ зууны эхэн үеийн сонголтын тухайд бол* харийн колоничлолоос чөлөөлөгдөж, улс үндэсний тусгаар тогтнол, шашин үндэсээ ариунаар мандуулахад чиглэсэн үндэсний эрх чөлөөний болон алдагдсан тусгаар тогтнолоо сэргээж, хоцрогдож үеэ өнгөрөөсөн нийгмээ өөрчлөх зорилго бүхий ардчилсан хувьсгалын үр дүнгээр хийгдсэн бодит өөрчлөлтүүд нь энэхүү сонголтын дүр зургийг харуулж байв.

Хоёр хувьсгалын зорилгод нийтлэг шинж нь ялгаатай шинжээсээ илүү байсан, учраас түүнийгээ түшиж, үргэлжилэн хэрэгжсэн зорилтууд, залгаж үр дүнд хүрсэн үйл явц цөөн биш байсныг түүхийн баримттууд нотолдог. Харин эл хоёр залгаа хувьсгалын нийтлэг зорилтууд, тухайлбал, улс орноо өөрийн гэсэн загвар, зам мөрөөр хөгжүүлэх гэсэн үндэсний ардчилсан үзэл

санаанд суурилсан бодлого, зорилтууд гадны нөлөө, шахалт хийгээд дотоодын үл ойлгоцлын улмаас 1930-аад он гэхэд үндсэндээ тасалджээ.

XX зууны 30-аад оноос улс орны хөгжлийн чиг шугамболсон капиталист биш хөгжил, бодит социализмын тухай үзэл баримтлал хэрэгжих явцад хэдийгээр анхны барьсан үндэсний ардчилсан үзэл баримтлал бүдгэрсэн ч ардчилсан уламжлал хэлбэрийн хувьд хувьд капиталист биш, социалист гэх мэтийн бүрхэвч, тодоголтойгоор үргэлжилж 1990-ээд оныг хүрсэн юм. Харин бодит агуулгын хувьд бол ард түмний амьдрал ахуй, сэтгэл оюун, ёс суртахуун, зан заншилд “далд” байдалд орж хадгалагдсаар ирснийг үгүйсгэх аргагүй юм.

*XX зууны төгсгөл үе буюу 1990-ээд онд хийгдсэн сонголтын хувьд бол* бүтэн жарны турш социалист лагерь хэмээн нэрлэгдсэн томоохон тогтолцооны эд эс болж оршин тогтносон Монгол Улсын хувьд хэлбэрийн төдий зүйл болж хувираад удсан ардчилсан үзэл санааг сэргээж, ард түмэн нэгэнт итгэхээ больж эхлээд байсан захиргаа-хүнд суртлын тогтолцоог ард түмний сэтгэл оюуны ертөнцөд хуримтлагдаад байсан бодит хөрс сууринд тулгуурлаж богино хугацаанд өөрчлөх боломж энэ үед дотооддоо нэгэнт бүрдээд байв. Нийгэм өөрийгөө өөрчлөх шалтгаан, хүч хоёрыг өөрөөсөө төрүүлдэг жам ёс энд үйлчилсэн болно.

Монгол Улсын гадаад ертөнцийг тодорхойлж байсан социалист систем бүхэлдээ ганхаж, тогтолцооныхоо хувьд оршин тогтнох боломж нь улам бүр суларч байх үед дэлхий нийтийг хамарсан их өөрчлөлт, түүнийг дэлхий дахинаар өргөтгөх гэсэн өрнөдийн ертөнцийнхөний бодлого, үйл ажиллагааны нөлөөгөөр социалист систем, түүний гол түшиг тулгуур болсон ЗСБНХУ задарч, европын орнуудад өөрчлөлт, хувьсгалын үйл явц нэгэнт эхэлсэн, урд хөршид Дин Ся Пин-ий шинэчлэлийн бодлого эрчимтэй хэрэгжиж манай улсад ардчилсан өөрчлөлт хэрэгжих гадаад таатай нөхцөл бий болжээ. Даяаршил бол өрнөдийн ертөнцөөс социалист системд эхэлсэн өөрчлөлтийг эрчимжүүлэх, аль болох түргэн нурааж, нөлөөгөө тэлэх гол бодлого, арга зам нь болж өгөв.

Дотоод, гадаадын энэхүү ерөнхий орчин, хүчин зүйлийн улмаас Монгол Улс ардчилсан өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэхдээ улс төр, эдийн засгийн шилжилтийг үндсэндээ зэрэгцүүлэн хэрэгжүүлсэн юм. Үүнийг манайхан сайн туршлага, зөв алхам гэж яриад, үнэлээд сурчихсан. Хэрэг дээрээ бол улс төр, бизнесийн олигархи бүлэглэл үүсч, гол эрх мэдлийг төвлөрүүлж, одоогийн зохисгүй бүний шимтэй хөрсийг богино хугацаанд улс төр, эдийн засгийнхаа харилцаанд бий болгосон юм биш биз гэсэн эргэлзээг бас төрүүлдэг.

Монгол Улс Үндсэн хуулийнхаа дагуу парламентын засаглалтай орон боловч хагас Ерөнхийлөгчийн засаглалын олон шинжийг хадгалсан улс төрийн шилжилт хийсэн, улс төрийн тогтолцоонд эзлэх нутгийн удирдлагын

байгууллагын (нутгийн өөрөө удирдах ёс, нутгийн захиргаа) байр суурь, эдлэх эрх хэмжээ, нутгийнхаа төвшинд өөр хоорондоо болон төр, засгийн төв байгууллагуудтай харьцаж ажиллах зохицуулалтын хэм хэмжээ зэргийг уламжлалаа харгалзан онцлогтоо нийцүүлж чадсан эсэх нь одоо ч эргэлзээтэй хэвээр байна.

Улс төрийн болоод эдийн засгийн өөрчлөлтийг ямар ч бэлтгэлгүй, хэрэг дээрээ тооцоо судалгаагүй зэрэгцүүлж бужигнуулсны уршигаар өнгөрсөн зууны туршид хийж бүтээсэн бүхнээ хоёр гуравхан жилийн дотор бусниулж гүйцээв. Энд либерал ардчилсан үзлийн хувийн эрх чөлөө, хувийн өмчийн эрх чөлөөг өнгөц, ташаа ойлгож, жам ёсноос нь гадуур бий болгох гэсэн хийрхэл ташуур болов. Үр дүнд нь хөдөө орон нутаг эзгүйрч хүн амын маань тэн хагасаас илүү нь нийслэл хотод төвлөрөн утаа, замын түгжрэл, хөрсний бохирдол гээд хурц асуудлуудыг хуримтлуулаад байна. Огцом шилжилтээс хамааран нийгмийн ялгарал түргэн явагдаж, ажилгүйдэл, ядуурал, авлига зэрэг сөрөг үзэгдлүүд богино хугацаанд бий болж ардчилал ч, зах зээлийн эдийн засаг ч жам ёсныхоо хөгжлөөс гажиж байна.

XX зуунд Монгол Улс хөгжил дэвшлийнхээ түүхэнд эргэлт авч ирсэн хоёр томоохон сонголт хийснийг ийнхүү залгамж хийгээд давхацал, онцлог талаас нь хөндөөд байгаагийн учир нь монголын түүхэн дэх ардчилсан үзэл санааны уламжлал, шинэчлэлийг бодитой үнэлэх судалгааны арга зүйг тодотгох гэсэн хэрэг юм. Сүүлийн 30 жилд XX зууны Монголын түүх ялангуяа, ардчиллын уламжлал, төрийн байгууламжийн шинж чанарт холбогдох асуудалд улс төрийн болон үзэл суртлын өнгө аястай хэт туйлширсан хандлага давамгайлж ирсэн нь шинжлэх ухааны судалгааны арга зүй, эрдэм шинжилгээний ажлын ёс зүйн үүднээс зохисгүй үзэгдэл гэдгийг дашрамд хэлье.

“Социализм” бол нийгэм, хүмүүнлигийн ухааны мэдлэгийн сан хөмрөгт үл гүйцэлдэх буюу утоп социалистуудын үеэс бий болсон ухагдахуун. “Утопи” гэж нэрлэгдсэн социализмын тухай бие даасан үзэл баримтлал бүр ХҮ1 зуунд нэрт энэрэнгүй үзэлтэн Английн вант улсын Ерөнхий сайд-лорд Томас Мор (1478-1535) “Утопи арал” нийгмийн хөнөөлт муу явдлын үндэс, шалгаан нь хувийн өмчийн ноёрхол гэсэн үзэл санааны дэвшүүлж анхны эх үндсийг нь тавьжээ. Италийн сэтгэгч Томмазо Кампанелла (1566-1639) “Наран хот” номондоо бас л энэ санааг гаргасан байдаг. Үүнээс хойш франц, английн хөрөнгөтний хувьсгалын дараа бий болсон нийгмийг шүүмжилж, шинэ үеийн аугаа их утопистууд гэж нэрлэгдсэн Анри де Сен-Симон (1760-1825), Шарль Фурье (1772-1837), Роберт Оуэн (1771-1858) нар аливаа нийгмийн үндэс нь өмчийн харилцаа, баялаг өсөх тусам ядуурал нэмэгдэнэ гэх мэт үндэслэл дэвшүүлж, нийгмийг хуваарилалтын социалист зарчимын дагуу өөрчлөх санааг тойруулан сайн сайхан нийгмийн тухай төсөөллөө гаргаж байв.

Утопи социализм үүссэн нөхцөл, уг социализм чухам юу болох тухайд дараа үеийн сэтгэгч мэргэд олонтаа судлан тайлбарлаж байжээ. Тийм ч учраас хожим Марксизм үүсч хөгжих гурван уг сурвалжийнх нэг болсон хэрэг. Марксын бүхэл бүтэн үзэл онолын тогтолцоог Ф.Энгельс маркизм хэмээн нэрлэснийг бид мэднэ. Харин “Утопи” социализмыг В.И.Ленин марксизмын 3 уг сурвалжийн нэг гэжээ. Энэ тухайд холбогдуулж тодорхой тайлбар, үндэслэлүүдийг дэлгэрүүлж болох боловч эл асуудал бидний сэдэвт шууд хамаарахгүй учраас шаардлагагүй гэж үзэв.

Хүн төрөлхтний түүхийн аль ч үед оршин буй нийгмийн байгуулал нь олон нийтийнхээ сайн сайхан амьдралд саад болсон үед “... зөвхөн дутагдлуудыг нь илчлэн харуулж, тэдгээр дутагдлыг арилгах явдал л сэтгэгч оюун ухааны зорилт болж”<sup>68</sup> шүүмжлэлт сэтгэлгээний агуулгыг тодорхойлдог аж. Англи, герман, хятад, монгол хаана ч ийм л байв. Харин шүүмжлэлт сэтгэлгээ хөгжих явцдаа нийгмээ өөрчлөх замаар сайн сайхан нийгэм байгуулах тухай төсөөлөл, үзэл санаа, онол номлолыг төрүүлнэ. Тэдгээрт нь өөрчлөлтийн дараах нийгэм маань ямар байх, түүнд яаж, ямар арга замаар хүрэх тухай асуудлууд зохих байр сууриа эзэлдэг. Утопи социализм ч, социализмын тухай дараагийн үзэл, онолууд ч, бодит болон хөгжингүй социализмын тухай номлолууд ч энэ л жам ёсноос нэг их гажсангүй.

Утоп социализм бол Ф.Энгельсийн хэлсэнээр “Нийгмийн байгууламжийн үлэмж боловсронгуй шинэ систем зохиож, түүнийг тэр үеийн нийгэмд гаднаас нь суртал нэвтрүүлгээр буюу боломж байвал дууриалалтай жишээ үзүүлэх замаар тулган хүлээлгэх”<sup>69</sup> тухай төсөөлөл, арга ухааны нэгдмэл илэрхийлэл байв.

Харин тодорхой улс орон социализмд шилжихтэй холбоотой асуудалд марксист онол, ялангуяа К.Маркс онцгой анхаарч, социализмд тайван замаар шилжих, бүх нийтийн тэгш, нууц сонгуулийн замаар социализмд хүрэх боломжийн тухай тодорхой хувилбаруудыг хэлж байлаа. Тухайлбал, 1872 онд “янз бүрийн улс орны төрийн байгууламж, зан заншил, өв уламжлалыг харгалзах хэрэгтэйг бид мэдэж байна. Ажилчид нь тайван арга замаар зорилгодоо хүрч болох Америк, Англи зэрэг улс орнууд байгааг бид үгүйсгэхгүй”<sup>70</sup> гэж байсан бол найман жилийн дараа 1880 онд “Хэрэв сонгуулийн эрх нь эдүгээг хүртэл байсаар ирсэн хуурч мэхлэх зэвсэг хэрэгслээс эрх чөлөөнд хүрэх зэвсэг хэрэгсэл болон хувирч чадсан бол бүх нийтийн, тэгш, нууц сонгуулийн тусламжтайгаар хөрөнгөтний нийгмийг социалист ёсоор өөрчлөн байгуулж болно”<sup>71</sup> гэсэн байна. Энд улс төрийн байгууламж, зан заншил, өв уламжлалыг харгалзахын чухлыг, бас сонгуулийг шударга явуулахыг онцолжээ.

68 Ф.Энгельс. Дюрингийн эсрэг. УБ., 1987, 288 дахь тал

69 Мөн тэнд.,

70 К.Маркс, Ф.Энгельс. соч., т. 12, с. 154

71 Мөн тэнд.

Үл гүйцэлдэх гэх үзэл, марксист онол (өрнөдийнхийг оруулаад)-д ирээдүйн илүү боловсронгуй, тэгш, шударга, энэрэнгүй нийгмийн тухай төсөөлөл, бодол эрэгцүүлэл нь яваандаа социаль-демократ хэмээх улс төрийн үзэл баримтлал болон хөгжиж, бурангуй нийгмийг өөрчлөх зохион байгуулалтай хүч буюу улс төрийн нам, хөдөлгөөний үйл ажиллагааны удирдлага болсон билээ.

Социаль-демократ үзэл баримтлалын онолын үндэсийг мөнөөх л германы их сэтгэгч К.Маркс тавьжээ. Үүний гол агуулга бол төрийн зөв зохицуулалт, төвлөрсөн төлөвлөгөө нь эдийн засаг, нийгмийн тулгуур хүчин зүйл гэж үзэх явдал байв. Маркс капитализмын (тухайн үеийн) эдийн засгийг хүмүүнлэг энэрэнгүй үзэл, нийгмийн шударга ёсны зарчмын байр сууринаас задлан шинжлээд ийм дүгнэлтэд хүрсэн гэдгийг өнөөдөр бараг дэлхий нийтээрээ хүлээн зөвшөөрч байгаа билээ. Энд элдэв тайлбар хэрэггүй гэж бодов.

Харин ХХ зууны эхэнд Оросын хувьсгалын онолч В.И.Ленин, Английн эдийн засагч Жон Кейнс нар энэ үзэл баримтлалд шинэтгэл хийсэн хоёр өөр хувилбарыг бий болгожээ. 1920-иод оны дунд үед Ленин үзэл баримтлалдаа засвар хийж эхэлснийг бид мэднэ. Түүний гол агуулга нь “Улсын капитализм”, “Хоршоолын социализм”-ын тухай асуудалд төвлөрч байв. Тэрээр “Жинхэнэ хувьсгалт ардчилсан төрийн үед байгаа төрийн монопольт капитализм бол социализм өөд хандсан алхам, дараалсан алхам”<sup>72</sup> мөн гэсэн зарчмын санааг чухалчилж байжээ. Харамсалтай нь В.И.Ленин нөхцөл байдлыг шинээр харсан үзэл баримтлалаа гүйцээн боловсруулж амжаагүй юм. Хэрэв түүний гүйцээж амжаагүй шинэтгэл, тодотголыг дараагийн үеийнхэн үргэлжлүүлж боловсруулаад зөв хэрэгжүүлсэн бол үйл явцын өрнөлт, хувь заяа өнөөдрийнхөөс арай өөр байж ч болох байсныг үгүйсгэх аргагүй биз ээ.

Кейнсийн хийсэн шинэтгэлийн агуулга нь үндэсний орлого, хөрөнгө оруулалт, ажилгүйдэл, хуримтлал зэрэг макро эдийн засгийн төвшинд төрийн зохицуулалтын үүрэг оролцоог зохистой үндэслэхэд чиглэж байлаа. Тэгээд ч энэ онол 1929-1933 онд дэлхий дахиныг хамарсан нийгэм эдийн засгийн хямарлыг гэтлэн давахад онолын гол үндэслэл болжээ.

Энэ явцад боловсорч европ дахинаа дэлгэрч эхэлсэн нийгэм улс төрийн үзэл баримтлал бол ардчилсан социализм юм. Анх 1888 онд Д.Б.Шоу капитализмын хүрээн дахь нийгмийн ардчилсан шинэтгэлийг “Ардчилсан социализм” хэмээн нэрлэжээ. Ардчилсан социализмын агуулга, үндсэн зарчим нь 1951 онд Социалист Интернационализмын анхдугаар их хурлаас батлагдсан “Ардчилсан социализмын зарчмын тунхаглал” гэдэг баримт бичигт тодорхойлогдсон байна. Түүнээс хойш 8 жилийн дараа буюу 1959 онд Германы социаль-демократ нам Бад-Годесбергийн хөтөлбөртөө орчин үеийн

72 В.И.Ленин. 12 боть түүвэр зохиол. 12 дугаар боть, 372 дахь тал

ардчилсан социалист үзлийг бүрэн шингээсэн нь цаашид дэлхийн олон орны зүүний намуудын баримжаа болох үзэл болсон билээ.

Социализм, ардчилсан социализмын тухай ийнхүү товч хөндөсний учир нь Монгол Улс ХХ зуунд социализмыг зорилго болгон хөгжихдөө чухамхүү зүүний социал-демократ буюу одоогийн ардчилсан социализмыг үзэл онолын чиг баримжаалж байсныг иш үндэс болгосон хэрэг. Одоо Монгол Улсад энэ чиг шугам хэрхэн хэрэгжсэнийг товч тоймлож үзье.

ХХ зууны эхэнд зүүний улс төрийн чиг шугам буюу социал-демократ үзэл дэлхий дахинд тодорхой хэмжээнд түгэж эхлээд байв. Энэ үед үндэснийхээ тусгаар тогтнолыг олж, эрх чөлөө нийгмийн дэвшлийн замыг эрэлхийлж байсан Монгол Улс энэ үйл явцын гадна үлдсэнгүй. Өмнө дурьдсанчилан 1911 оны Үндэсний эрх чөлөөний хувсгалын үр дүнгээр болон 1921 оны Үндэсний ардчилсан хувсгалын улс төр, үзэл суртлын чиг шугам нь ардчилсан үзэл санааны уламжлалын талаасаа бол ерөнхийдээ ойролцоо байлаа.

Богд хаант Монгол Улс оршин тогтносон жилүүдэд улс орондоо ардчилсан шинжтэй өөрчлөлт хийхэд чиглэсэн хэд хэдэн чухал алхам хийжээ. Нийгэм, улс төрийн үзэл санааны хувьд үндэсний ардчилсан үзэл тэр үеийн төр, нийгмийн зүтгэлтнүүдийн улсаа хөгжүүлэх бодол, төсөөллийн суурь болж байв. Тухайлбал, ХҮШ-ХІХ зуун бол дэлхийн дахинд парламент, парламентад ёсны хөгжил, цэцэглэлтийн түүхэн үе байлаа. Энэ түүхэн үзэгдлийг Монгол орон ч тойрч өнгөрөөгүй түүний нөлөө Монголд Богд хаант төрийн үед туссаны илрэл нь 1914 онд байгуулагдаж хэсэгхэн хугацаанд ажилласан Улсын дээд, доод хурал юм. 1914 онд Богд хаан “Улсын хурлын найман зүйл бүхий дүрэм”-ийг соёрхон баталж, эл дүрэмд улсын дээд, доод хурлын эрх хэмжээ, дэгийн шинжтэй заалтуудыг тогтоон оруулж баталсан ба тухайн үеийн эх сурвалжуудаас харахад улсын хурлын хуралдааны дэг журам хатуу чанд, нарийн дэс дараалалтай явагдаж байсан нь тодорхой харагддаг.

1914 оны “Улсын дээд, доод хурал байгуулсан тухай” бичигт “Манай улс хурлын тэргүүн төлөөний хүмүүнийг энэ удаа сонгон гаргасангүй хэмээвч харьяат сайд, түшмэд нийтээр газар орны байдлын төлөвийг мэдэж чадахгүй тул зүй нь урьдаар улсын дээд, доод хэмээх хоёр хурлыг үүсгэн шийтгэсүгэй”<sup>73</sup> хэмээсэн нь хэтдээ сонгуулийн ардчилалд урган орох санааг цухалзуулжээ. Ийм байдлыг монголын анхны хэвлэл “Шинэ толь”, “Нийслэл хүрээний сонин бичиг”-т нийтлэгдсэн өгүүллүүдийн агуулга, үзэл санаа ч бас баталдаг. Хууль зохиох комисс ажиллаж, 1915-1918 онуудад жаран таван дэвтэр бүхий “Зарлигаар тогтоосон Монгол улсын хууль зүйлийн бичиг” хэмээх хуулийг зохион боловсруулж, улсын дээд, доод хурлаар хэлэлцүүлсний дараа зохих

<sup>73</sup> Монголын ард түмний 1911 оны Үндэсний эрх чөлөө, тусгаар тогтнолын төлөө тэмцэл (Баримт бичгийн эмхтгэл, 1910-1914). Хэвлэлд бэлтгэсэн А.Очир, Г.Пүрэвэ.

засвар нэмэлт үйлдэж, Улсын эзэн хаанаар батлуулж байжээ. Энэ мэт үзэгдлийг орчин үеийн хоёр танхим бүхий парламентын сонгодог хэмжүүрээр авч үзвэл зарим нэг шалгуур даахгүй зүйлүүд байх боловч институциональ бүтэц, үйл ажиллагааны функциональ чиг хадлага, үр дүнгийн талаас нь авч үзвэл төр ёсны хөгжилд гарсан томоохон өөрчлөлт, ардчиллын замд хийсэн бодит алхам байсан гэж үзэх бүрэн үндэстэй билээ.

1921 оны Үндэсний ардчилсан хувьсгалын үед болон түүний дараа өрнөсөн үйл явдал, тэдгээрийг хэрэгжүүлсэн төр, нийгмийн зүтгэлтнүүдийн хувьд үндэсний ардчилсан хийгээд дэвшилт ардчилсан үзлийг чиг баримжаа болгож байлаа. Тэр үед Монгол Улсад анхны улс төрийн нам үүсэн байгуулагдах үйл хэрэг нь өөрөө тухайн үеийн нийгэмд үүсэн бүрэлдэж байсан дэвшилт үзэл санаа цэгцрэн улс төрийн бие **даасан үзэл баримтлал** болон төлөвших явцын улс төрийн үр дүн байв. Улс орныхоо тусгаар тогтнолыг сэргээн бататгах, төр, шашинаа ариунаар мандуулах, үеэ өнгөрөөж буй нийгмээ өөрчлөн хөгжүүлэх гэсэн үзэл санааны **гурван тулгуур багана** улс төрийн шинэ үзэл баримтлалын үндсэн агуулгыг тодорхойлж, улмаар анхны улс төрийн нам буюу Монгол ардын намын үзэл баримтлал болжээ. Үүнийг судалсан эрдэмтэд “Үндэсний дэвшилт ардчилсан үзэл” хэмээн нэрлэсэн байна<sup>74</sup>.

Монгол ардын намын анхны баримт бичгүүдэд үүнийг тодорхой зааж байлаа. Тухайлбал, 1920 оны 6 дугаар сарын 25-нд нууц бүлгийн гишүүдийн хамтарсан хурлаас баталсан Намын хүмүүсийн дагаж явах тангарагийн бичигт: “шашин үндсэнд харшлах харгис дайсныг цэвэрлэж, алдагдсан эрхийг эгүүлэн аваад засгийг үнэн сэтгэлээр сайжруулан засамжилж, ядуу дорд ард түмний тусыг туйлаар болох ба өөрийн дотоод эрхийг өнө үүрд сахиж, дарлах дарлагдахын зовлонгүй аж төрөхийг чухал болгоно”<sup>75</sup> гэж МАН хэмээх улс төрийн байгууллагын зорилгыг тодорхойлж байв. Мөн 1921 оны 3-р сарын 1-нээс 3-ны өдөр хуралдсан МАН-ын анхдугаар их хурлаас баталсан “Монгол Ардын Намаас гадаад монголын түмэнд тунхаглан зарлах бичиг”-ийн нэгдүгээр зүйлд “... *дарлал боолчлолын зүйлүүдийг устган, түмэн ардын гашуун зовлонг арилгаад, энх төвшнөөр аж төрөн... улам улам боловсрон хэм тэгш жаргацгаахыг хүснэ*”<sup>76</sup> гэх мэтээр тодорхойлон зааж байв. Ийнхүү Монгол Улсад байгуулагдсан ууган улс төрийн нам нь орчин цагийн онолоор бол бүр анхнаасаа л **социаль-демократ үзэл баримтлалтай зүүний чиг баримжаа** бүхий улс төрийн хүчин байж, түүнийгээ 100 жилийн турш баримталжээ.

74 Д.Дашжамц. Маркизм-Ленинизм Монголд дэлгэрэн хөгжсөн нь. ШУА-ийн хэвлэх, УБ., 1974, 107 дахь тал

75 Х.Чойбалсан, Г.Дэмэд, Д.Лосол. Монгол ардын үндэсний хувьсгал анх үүсэж байгуулагдсан товч түүх. УБ., 1934, дээд дэвтэр, 100 дахь тал

76 Алтанбулаг хотын газраас Ардын засгийн газрыг анх үүсгэн байгуулах тухай зарлан явуулсан зэрэг хэргийн хуулга. УТНС, гар бичмэлийн хөмрөг. (Н.Хишигт, А.Алтанбагана, Ж.Болдбаатар. МАН-ын түүх. 1 боть, УБ, 2011, бүтээлийн 118 дахь талаас дам ишлэв.)



Дэлхийн олон улсын жишиг хандлага хийгээд үндэснийхээ төрт ёсны уламжлалыг тал бүрээс нь нягтлан судалж Үндсэн хуульт Бүгд найрамдах засаглалыг сонгосон нь Монгол Улс ардчилсан хөгжлийн замаар цаашид хөгжих улс төр, эрх зүйн эх суурийг бүрдүүлсэн байна. Бүгд найрамдах ёсны үзэл санааг тусгасан анхны томоохон эрх зүйн шийдвэр нь “*Монгол Ардын засгийн газраас хэмжээт засагт ард улсуудын Үндсэн хуулийн гол үтгыг баримтлан тогтоосон дүрэм хэмжээ*” хэмээх Үндсэн хуулийн шинжтэй баримт бичиг юм. Үүнийг манай түүх бичлэгт “Тангарагийн гэрээ” хэмээн нэрлэж ирсэн хэдий ч чухамдаа энэ бол гэрээ биш, харин төрийн эрх мэдлийг хуваарилж, Ардын засгийн газар ба Богд хааны эдлэх эрх хэмжээг хуульчлан зааж, ардын засгийн газарт төрийн гол эрх мэдлийг эдлүүлсэн Үндсэн хуулийн шинжтэй эрх зүйн акт байсныг сүүлийн үеийн эрдэмтэдийн судалгаа<sup>77</sup> нотолж байгаа билээ.

Ардын хувьсгалын эхний 3 жилд ард түмнийхээ ашиг тусыг туйлаас бодож, төрт ёсны уламжлалаа хадгалсан төрийн яамдыг байгуулж, хамжлагын харилцааг халж, нутгийн захиргааг өөрчлөн шинжилж, ардын хоршоо, банк, сургууль, соёлын газар гээд шинэ цаг үеийн дуудлагааар нийгмээ тогтолцооных нь хувьд өөрчлөн шинэчлэх их ажлын гарааг бодитой эхлүүлж чадсан байна. Энэ бол чухамдаа зүүний улс төрийн чиг шугамаар улсаа хөгжүүлэх гарааны нөхцөлийг хангахад чиглэсэн арга хэмжээ байжээ. Ингэснээр Улсын анхдугаар Их хурлыг хийж, Үндсэн хуулиа батлах, цаашдын бодлого зорилтоо нарийвчлан тодорхойлох боломж бүрджээ.

1924 оны МАН-ын III их хурал Монгол Улсын цаашдын хөгжлийн чиг шугамын асуудлыг нухацтай шүүн хэлэлцэж, хамгийн сүүлийн өдөр гаргасан шийдвэртээ “Ардын намын эрмэлзэх арван зүйл бол энэ III их хурлаас тогтоосон 6 зүйл зэрэгтэй зөрүү зүйл бий тул яаж нэг аяс болгохыг хэлэлцээд шинэ сонгогдсон Төв хорооноос эрхлэн залруулж, харьяат газарт гүйцэтгүүлхээр зөвшөөрөн тогтов”<sup>78</sup> хэмээн тэмдэглэжээ. Энэ бол МАН-ын анхны сонгосон чиг шугам буюу улс орныхоо хөгжлийн онцлогийг харгалзсан **ардын (үндэсний) ардчилсан зам мөрийг** энэ их хурал өөрчлөөгүй харин гүйцэт сайн няглахыг анхааруулсан шийдвэр байлаа.

Харин 1932 оны Төв хорооны III бүгд хурал, 1940 оны X их хурлуудаас албан ёсоор ярих болсон “хөрөнгөтний бус хөгжил”-ийн асуудлыг дан ганц коминтерний шахалт, тулгалт гэхээсээ илүү улс орныхоо ирээдүйн хөгжлийн загвар, замын талаарх онол, бодлогын эрэл хайгуул гэдэг талаас нь бас харах нь чухал. Ер тэр үед **хөгжлийн дөт буюу бие даасан замаар ирээдүйгээ тосож угтах үзэл** санаа хоцрогдсон буурай улс орнуудын ирээдүйн хөгжийн

77 Г.Дашням. Монгол Улсын хэмжээт эрхт хаан УИШ богд Жавзундамба хутагт. Монголын архив. Эрдэм шинжилгээ, арга зүйн сэтгүүл. 2019 он, №2 (19), 23-28 дахь талд үз.

78 МАХН-ын их, бага хурал, Төв хорооны бүгд хурлуудын тогтоол шийдвэр. (1921-1939) УБ., 1956, 86 дахь тал

сонирхол татсан загвар болоод байсныг ч энд бодолцох учиртай. Монгол Улс “капиталист биш” хөгжлийн замд алдсан олсныг харьцуулан жишиж, нягтлан шинжлэх шаардлага бий. Энэ бол манай эрдэмтэдийн гүнзгийрүүлэн судлах асуудал мөн.

1924 оны Улсын анхдугаар Их хурал, түүнээс баталсан анхны Үндсэн хууль бол Үндсэн хуульт ёсыг улс орныхоо онцлогт нийцүүлэн тогтоож, Бүгд найрамдах засгийг тунхаглан, цаашдаа Монгол Улсын төрийн байгууламж шинэ цаг үеийн жишиг зарчимаар хөгжих эхийг тавьсан улс төр эрх зүйн гол баталгаа байлаа. Чухам энэ хуулийн дагуу Монгол Улсад орчин үеийн улс төрийн харилцаа зүгширч, бүгд найрамдах ёсны төрийн байгууламж бэхжиж, Нутгийн удирдлагын шинэ тогтолцоо, орчин үеийн эдийн засаг, нийгмийн шинэ үндэс суурь энэ л үед үүсэн бий болсон билээ. Энэ явцад ардчилсан уламжлалд олон шинэ баяжилтууд хийгджээ. Тухайлбал, Ардын төрийн үүргийг өндөржүүлж, 1932-1934 оны хоёрхон жилийн хугацаанд 800 гаруй хууль, дүрэм, журмыг шинэчлэн боловсруулжээ. Намын байгууллагуудаас засаг захиргааны байгууллагын өдөр тутмын ажлыг удирддаг явдлаас татгалзаж, нам нь нийгмийг удирдах улс төрийн бодлогыг боловсруулж ерөнхий чиг шугамыг тодорхойлдог, хууль тогтоох ба гүйцэтгэн захирамжлах байгууллагуудын дэргэдэх намын анги болон тэнд ажиллаж буй гишүүдээрээ дамжуулан бодлогоо хэрэгжүүлдэг, төр засгийн хууль дүрмийг хэрэгжүүлэхэд олон түмнийг зохион байгуулдаг улс төрийн хүчин болж хувирчээ. Намын шинэ дүрмээр намын гишүүдийн шүтэн бишрэх эрхийг зөвшөөрөв.

Ардын хувьгалын эхний жилүүдэд өрнөсөн энэ үйл явцын тухай манай ахмад эрдэмтэд ардчилсан шинж талаас нь ойлгомжтой тодорхойлж байв. Академич Ч.Жүгдэр 1921 оны хувьсгал бол “колонийн, хоцрогдмол феодалын нийгмийг шинэ ардчилсан нийгэм болгон хувиргах зорилгыг тавьсан” нь угтаа “шинэ маягийн ардчилсан байгуулал байлаа”<sup>79</sup> гэсэн дүгнэлт хийжээ. Ийм агуулга бүхий санаа дүгнэлт манай түүх, философи, улс төрийн ухааны чиглэлээр бичсэн ном бүтээл, нам, төрийн албан ёсны баримт бичгүүдэд нийтлэг байдаг. Энэ бол зүгээр нэг үзэл суртал дагаад хэлчихсэн зүйл биш. “Шинэ маягийн ардчилсан байгуулал” гэдэг талаас нь судалгаа шаардсан сонирхолтой асуудал гэдгийг тэмдэглэе.

Харин 1920-иод оны эхэн үеийн нийгэм-улс төрийн үйл явцыг өнөө цагийн манай нэртэй эрдэмтэд ардчилсан үзэл санааны уламжлалд холбогдох талаас нь хөндөж чухал дүгнэлт хийсэнтэй зохиогчид бүрнээ санал нэг байдаг. Профессор Б.Даш-Ёндон “... нийгмийн энэ суурь (XX зууны эхэн үе. Г.Ч) өөрийнхээ шинж чанараар феодалын ч биш, капиталист биш ч, социалист ч биш харин *шинэ маягийн хувьсгалт ардчилсан суурь байлаа. Энэ суурь нь*

79 Ч.Жүгдэр. Манай шилжилтийн үеийн суурь, давхрагын тухай асуудалд. Төр эрхийн асуудал сэтгүүл. УБ., №3. 1958, 34-35 дахь тал.

хувийн өмчтэй мөлжигдөгч байсан олонх хөдөлмөрчдөөс хувийн өмчтэй мөлжигч цөөнх феодалуудыг дарангуйлсан шинэ маягийн ардчиллыг төрүүлэн гаргасан тийм суурь байв”<sup>80</sup> гэжээ. Энд бас л “шинэ маягийн ардчилал” гэсэн томъёолол байгаа нь анхаарал татаж байна. XX зууны улс төрийн түүхийн томоохон эрдэмтэн, профессор Ч.Дашдаваа 1921 оны хувьсгал бол “... шинж чанар, гол агуулгаараа бүр ХҮШ-ХІХ зуунаас эхлэн дэлхийн олон оронд өрнөсөн хөрөнгөтний ардчилсан хувьсгалтай олон талаараа ижил төстэй байсан”<sup>81</sup> гэхийн сацуу 1924 онд хуралдсан Улсын анхдугаар их хурлаар баталсан Үндсэн хууль Монгол дахь төлөөллийн ардчиллыг хуульчлан баталгаажуулж, ардчилсан засаглал буюу ард түмэнд өөрсдөө удирдлагаа хэрэгжүүлдэг засаглал тогтсоноороо ардчиллын төлөөллийн хэлбэр тогтсоны нотолгоо болсон, 1924-1928 оны үеийг ардчиллын замаар тууштай замнаж байсан он жилүүд, Монголын нийгэмд олон ургальч үзэл, шашин шүтэх, эс шүтэх иргэдийн эрх чөлөө хангасан үе<sup>82</sup> гэх мэтээр маш тодорхой санал дэвшүүлсэн байна. Энэ санал үзэл баримтлалын хувьд бидний баримталж буй “ардчилал бол хүмүүний заяамал шинж” гэсэн зарчимтай дүйхийн сацуу ардчилал судлалд улс төрийн үзэл суртлын үүднээс биш, бодит үзэгдэл талаас нь хандсан байр суурь юм.

Манай түүхчид, түүний дотор түүхийн шинжлэх ухааны доктор О.Батсайхан 1921 оны Монголын үндэсний хувьсгалын дараа Монголыг үндэсний ардчилсан чиг баримтлалаар хөгжүүлэх<sup>83</sup> гэсэн үндэсний ардчилсан үзэлтэй Монголын зүтгэлтнүүдийн эрмэлзлэл нэг талаас, Монголыг нийгэм, журмын зам буюу социализмын замаар замнуулах гэсэн Коминтерн, БХК(б)Н-ын талыг баримтлагч нөгөө талын хооронд болсон зөрчил тэмцэл өрнөж байсныг тэмдэглэдэг. Энэ бас л бодит үнэнийг түшсэн байр суурь. Дашрамд тэмдэглэхэд 1920-иод оны улс төрийн үйл явцыг судлахад Маркс, Лениний суурь үзэл санаа, түүнийг хялбарчилан, гажуудуулсан, зориуд мушгин гуйвуулсан большевизм, сталинизмын явцуу үзэл суртал хоёрыг эхлээд нухацтай ялгаж зааглах ёстой. Мөн энэ үед Монголд ирж ажиллаж байсан Зөвлөлтийн мэргэжилтэнүүд ба Коментерний төлөөлөгч нарын үзэл бодол, хандлагыг бас л ялгаатай авч үзэх шаардлагатай гэж бодогоо хэлье. Шинжлэх ухааны ертөнцөд энэ хандлага нэгэнт тогтсон зүйл. Харин бодлого боловсруулагчдын доторх хэт барууныг шүтэгчид, неолиберал үзлийг барууны суртал нэвтрүүлгийн хувилбараар нь өрөөсгөлөөр баримталдаг улс төрчдийн хувьд үүнийг ойлгодоггүй, ойлгохыг ч хүсдэггүй тал бий.

80 Жүгдэр Ч. Манай шилжилтийн үеийн суурь, давхрагын тухай асуудалд. Төр эрхийн асуудал сэтгүүл. УБ., №3. 1958, 31 дэх тал.

81 Дашдаваа Ч. Монгол дахь ардчиллын түүхэн уламжлалын асуудалд. Монгол Улсын ардчилсан хөгжил ба Үндсэн хууль. Эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхэтгэл. УИХ. Бодлогын шинжилгээний төв. Бемби сан ХХК. УБ., 2005. 48 дахь тал.

82 Мөн тэнд, 53, 55, 57 дахь талууд.

83 Батсайхан О. Монголын түүхийн эх сурвалж (1911-1921). ШУА. ОУСХ. Адмон ХХК. УБ., 2010. 18, 130, 136 дахь тал; Batsaikhan O. Bogdo Jebtsundamba Khutuktu, the Last King of Mongolia. edit. Lonjid Z. IIS, MAS. Admon Com Ltd., UB., 2009. pp. 13, 122

1940 оны шинэ Үндсэн хууль бол тухайн түүхэн зурвас үед тус улсын улс төр, нийгэм, эдийн засгийн өөрчлөлт, хөгжлийг нэгтгэн дүгнэж, цаашдын чиг хандлагыг тодорхойлохын сацуу төрийн байгууламж, нутгийн удирдлагын тогтолцоог социалист ардчиллын зарчимаар хөгжүүлэх зам мөрийг зааж өгөв. 1940 оны хоёр дахь Үндсэн хуулиар парламентат ёсыг хэлбэрийн хувьд хөгжүүлсэн заримнэг алхам хийгдсэн юм. Тухайлбал, Улсын их хурал дахь ард түмний төлөөллийг нэмэгдүүлэх, сонгуулийн тогтолцоог ардчилах чиглэлээр хийсэн алхамуудыг энд нэрлэж болох юм.

БНМАУ-д 1944 онд бүх нийтийн сонгуулийн эрх, 1949 оноос хойш бүх нийтийн төдийгүй тэгш, шууд бөгөөд саналаа нууцаар гаргаж сонгох эрхийг тогтоожээ. Нэрт хуульч, профессор Б.Чимидийн хэлснээр “Зарчимын хувьд энэ бол шууд ардчиллын хөгжилд хийсэн чухал алхам байсныг үгүйсгэх аргагүй”<sup>84</sup> юм. Энэ үед манай нийгэм, улс төрийн ном, бүтээлд ардчилал бол ардын засаг, ард гэдэг бол ард түмэн гэсэн утгыг илэрхийнэ. Ард түмэн засгаа хурлаар дамжуулж барьдаг. Хурлаа ард түмэн өөрсдөө байгуулж жолооддог гэсэн үзэл баримтлал зонхилж байв. Үүгээрээ энэ үеийн АДХ (Ардын депутатуудын хурал) бол Монгол Улсад шууд ардчиллын хэлбэрийг төрийн байгууламждаа ашиглаж ирсэний нотолгоо мөн. Харин депутатуудыг сонгох сонгууль хэрхэн явагдаж байсан тухайд бол өөр асуудал. Энд эрх баригч нэг намын нэгдмэл бодлогоор нэр дэвшүүлэх, сурталчилгаа явуулах зэрэг нь ардчиллын сонгодог утга санааг бүрэн илэрхийлж чадахгүй байсан. 1940 оны Үндсэн хуулинд “... засгийн эрх нь ... хот, хөдөөгийн хөдөлмөрчдийн мэдэлд байна”<sup>85</sup> хэмээн тунхаглаж байсан нь нэг талаас төрийн эрх мэдлийн асуудлыг нийгмийн зонхилох хэсгийг бүрдүүлж байсан хөдөлмөрчин ардтай холбож ирсэн нь тодорхой. Тийм учраас “Ард улс”, “Ардын засаг” зэрэг тодотголоор Монгол Улсын төрийн зохион байгуулалтын үндсийг онцлож иржээ.

Ардчилал гэсэн нэр томъёог анх 1960 оны Үндсэн хуулинд оруулж ирсэн бөгөөд мөн л тухайн үеийн онол, бодлогод зохицуулан “ардын ардчилсан төрийн”<sup>86</sup> гэж томъёолон хэрэглэжээ. Энд хэдийгээр ангич байр сууринаас хандсан нь ойлгомжтой байгаа боловч язгуур агуулгаараа ардчиллын суурь зарчим, үзэл санааны гол бүрдэл хэсэг хадгалагдаж байгааг үгүйсгэж болохгүй.

Монголын түүхэнд марксист-ленинист онолын хүрээнд “ардын ардчилал”, “социалист ардчилал” хэмээн томъёологдсон зарчимууд төрийн зохион байгуулалт, шат шатны сонгууль, улс төрийн болон олон нийтийн байгууллага, үйлдвэр аж ахуйн газар, хөдөө аж ахуйн нэгдэл зэргийн үйл ажиллагаа, удирдлага зохион байгуулалтад түгээмэл хэрэглэгдэж ирсэн билээ.

84 Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. Нийтлэг асуудал-Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл-Нутгийн удирдлага. Хоёр дахь хэвлэл. УБ., 2017, 15 дахь тал

85 1940 оны Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйл.

86 1960 оны Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйл.

Харин улс төр, үзэл суртлын хатуу хяналтад тоталитари дэглэмийн хүрээнд үйл явц өрнөснийг тооцохын зэрэгцээ иргэд, байгууллага хамт олноос эхлээд төрийн байгууламжийг бүхэлд нь оршин тогтносон арга болохынх нь хувьд нухацтай судалж, бодитой хандах учиртай.

1960 оны гурав дахь Үндсэн хуульд: “БНМАУ бол ажилчид, хоршоолсон ардууд (малчин, тариачид), хөдөлмөрч сэхээтний улс бөгөөд түүний үндэс нь ажилчин анги, хоршоолсон ардын холбоо мөн” гэж улсын шинж чанар, ангийн бүрэлдэхүүнийг хуульчлан тодорхойлсон буй. Үндсэн хууль ёсоор БНМАУ-ын улс төрийн үндэс нь бүх шатны Ардын Депутатын Хурал болсон байна. БНМАУ-ын Ардын их хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага, хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Ардын их хуралд хадгална, Ардын их хурлын чуулганы чөлөө цагт Ардын их хурлын тэргүүлэгчид төрийн эрх барих дээд байгууллага байхаар Үндсэн хуулиар хуульчлан тогтоожээ. БНМАУ-ын Ардын их хурлын бүрэн эрх, гишүүний бүрэн эрх, үндсэн үүрэг, үйл ажиллагааны зарчим, зохион байгуулалтын бүтцийг мөн адил хуулиар бататгасан байна<sup>87</sup>. Үндсэн хуулийн энэ заалтууд, түүнийг хэрэгжүүлэх зарим хууль, дүрэм журмуудыг харьцуулан нягталж үзвэл Үндсэн хууль ёсоор, тус улсад гагцхүү БНМАУ-ын Ардын их хурал хууль тогтоох эрхтэй гэж тодорхойлсон хэдий ч, хууль тогтоох эрх мэдлийг хэд хэдэн байгууллагууд дундаа хадгалах байдал үргэлжилсээр байв. Ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа дамжуулан оролцох эрхийг хэрэгжүүлдэг үндсэн арга болсон сонгууль нь урьдчилан зохион байгуулсан ямар ч өрсөлдөөнгүй, оролцогчид нь хэрэг дээрээ дайчлагдсан маягаар оролцдог, шагнал томилгооны хэрэгсэл болгож хувирсан хэвээр байв.

1960 оны Үндсэн хууль, түүнийг хэрэгжүүлэх талаар гарсан бодлого, шийдвэрийг хэргэжүүлсэн 1960-1990 он хүртэлх түүхийн 30 жил бол Монгол Улсад орчин үеийн боловсрол, шинжлэх ухаан, үйлдвэр, худалдаа, зам харилцаа үсрэнгүй хөгжсөн он жилүүд юм. Зөвхөн 1954-1990 оны хооронд тус улсад уул уурхай, хүнд болон хөнгөн, хүнсний 30 шахам үйлдвэр, аж ахуйн газруудыг байгуулжээ. 1984-1989 онд 14 аймагт Хүнсний үйлдвэрүүдийг барьж байгуулсан байна.

Ардын аж ахуйтныг нийтээр хоршооллож, атар газар эзэмших нэг, хоёрдугаар аяныг амжилттай зохион байгуулав. 1966-1980 онуудад ЗСБНХУ-ын тусламжтай 41 САА (Сангийн аж ахуй), ТАА (Тэжээлийн аж ахуй), 26 сүүний механикжсан ферм, 21 багсармал тэжээлийн үйлдвэр болон бусад олон арван объект барьж, их барилгажилтыг явуулсан байна<sup>88</sup>.

87 Монгол улсын Үндсэн хуулиуд, тэдгээрт орсон нэмэлт өөрчлөлтүүд, (1924-1992) Эмхтгэсэн Д.Батаа, УБ., 1998. БНМАУ-ын Үндсэн хууль, 1960, 18-р зүйл, 19-р зүйл, 51-52 дахь тал.

88 Б.Пунсалдулам. XX зууны бүтээн байгуулалтад ард иргэд идэвхтэй оролцсон нь. Иргэний хөдөлгөөнөөс иргэний нийгмийн зүг. УБ. 2020. т. 192

Бүтээн байгуулалтын жилүүдэд социалист уралдаан, социалист хөдөлмөрийн төлөө бригад зэрэг хөдөлмөрийн бүтээлч хамт олныг бий болгож дэмжиж байв. 1981 он гэхэд л улсын хэмжээнд социалист хөдөлмөрийн байгууллага 215, социалист бригад 6384, социалист хөдөлмөрийн гавшгайч 124889 хүн, социалист хөдөлмөрийн төлөө байгууллага 116, социалист хөдөлмөрийн төлөө бригад 2553, социалист хөдөлмөрийн төлөө гавшгайч 52174 хүн ажиллаж байжээ<sup>89</sup>. Энэ нь иргэдийг хөдөлмөрт уриалах төдий зүйл бус гол нь иргэдийг олон нийтийг хамарсан ажил, төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх үйл хэрэгт оролцуулах, аливаа асуудлыг хөдөлмөрийн хамт олон, байгууллагын хэмжээнд иргэд ажиллагсдынхаа оролцоотойгоор, ардчилсан зарчимаар шийдэх томоохон сургууль, идэвжүүлэлтийн механизм болсон юм.

Соёлын том дэвшил гарч хүн ам эрүүлжин, боловсрол, шинжлэх ухааны олон салбар шинэ цагийн жаяг жишгээр хөгжлөө. Энэ бүх ажил үйлсийг тухайн үедээ социализмын материал техникийн бааз, социализмын үндэс суурь, социалист бүтээн байгуулалт гэх мэтээр нэрлэж байлаа. *Нэр ямар ч байлаа гэсэн энэ бол хөгжлийн том үсрэлт, нийгмийн бодит дэвшил байсныг өнөөдөр элдэвээр өөлөх ямар ч шалтгаан байхгүй ээ. 1990-ээд оноос хойш өнөөдөр хүртэл үе үеийнхний* ашиглаж, хэрэглэж, зарж, үрж байгаа бүхний үндэсийг энэ л үед тавьсан юм. Нийгмийн улс төрийн харилцаа, төрийн байгууламж, хууль цааз, соёл боловсрол, эрүүл мэнд гээд бүхий л салбарт үсрэнгүй дэвшил хийж улс орноо НҮБ-ын гишүүн, дэлхийд данстай хөгжиж буй орон болгож чадсан түүхэн гавьяа чухам л энэ үеийнхэнд ногдоно.

*Социализм гэх ганц үгийг гайтуулах гээд ард түмнийхээ хүч хөдөлмөрөөр бүтсэн бүхнийг егүүтгэх нь дэндүү харалган явдал* болно. Социализм гэж тэр үед юуг ойлгож байв? Ер нь анх үндэслэгчдийнхээ үзэл онолоор бол ямар байгуулалт байх ёстой байсан юм бэ? Хожмын үзэл сурталчид яаж гажуудуулж гуйвуулав гэх мэтийн учрыг олохгүйгээр янз бүрээр аяглах нь зүгээр л улс төр, үзэл суртлын дэмий хийрхэл юм.

Монгол Улсын оршин тогтнож хөгжсөн социалист гэгдэх 70-аад жилийн туршид гарсан ахиц, олсон ололт, алдсан алдаа энэдэглийг дэнслэх нь энэ удаагийн бидний гол зорилт биш учраас ерөнхий санаагаа хэлснээр орхиж байна. Харин улс төр, засаглал, ардчиллын уламжлалд өвлөж авах шаардлагатай гэж үзэж буй цөөн санааг дор сийрүүлэе.

**Юуны өмнө**, улс төрийн соёл, ёс суртахуун, хүний хүмүүжил, ажлын хариуцлага, сахилга зохион байгуулалт гээд өнөөдөр ус агаар мэт дутаж буй бүхнийг тэр үед бий болгож чадсан. Хүнийг хөгжүүлж, хүнээр хамгийн сайн мэддэг, чаддаг зүйлийг хийлгэдэг, тиймболомж олгодог, одоогийн мерит зарчим

<sup>89</sup> Улаанбаатар төмөр замд хэрэгжүүлэн нэвтрүүлбэл зохих тэргүүн туршлага. УБ., 1981. т. 40

буюу чадахуйн зарчим, шатлан дэвших журмыг жинхэнэ утгаар энэ л үед хэрэгжүүлж байв. Энэ бол манай нийгмийн улс төрийн харилцаа, ардчиллын уламжлалд өвлөж, залгамжлах зайлшгүй шаардлагатай үндэсний үнэт өв юм. Үүнд мэдээжээр нэлээд нарийн судалгаа шинжилгээ шаардагдана. Үүнд нийгэм, хүмүүнлигийн салбарын судлаачид анхаараасай билээ.

**Хоёрт**, социалист аж төрөх ёс, хүний хөгжил, коммунист ёс суртхуун, хоёр танхимтай парламент, бүх нийтийг хамарсан сонгуулийн тогтолцоо, хамт олноороо хэлэлцэн шийдвэрлэдэг ардчилсан уламжлал гээд социалист үзэл суртлын дэглэлт, зарим нэг хэлбэрдэлтийг хасчихвал өнөөгийн манай улс төрчдийн амны уншлага болчихоод байгаа шударга ёс, ардчилал, эрх чөлөөний үнэ цэнийг энэ үеийн хүмүүс ойлгож, ажил амьдралдаа хэрэгжүүлж байлаа. Энэ бол үлэмж гажуудсан, социалист байгуулал, коммунист номлолыг зөвтгөсөн хэрэг биш, гагцхүү бодит үнэнийг түшиж, өнгөрсөн үеэсээ хэрэгтэйг нь авч, хэрэггүйг нь орхиж гээх ухаант хүмүүний ёсыг дээдэлсэн хэрэг ээ.

**Гуравт**, ХХ зууны монголын нийгмийн дэвшлийг удирдсан, улс төрийн шинэ маягийн тогтолцоо, түүнийг бүрдүүлэгч институтууд чухамл энэ үед бий болж хөгжсөн билээ. МХЗЭ, МҮЭ, МЭДН, МУЗН гэх мэт өргөн олон түмнийг хамрасан олон талт үйл ажиллагаа явуулдаг “Олон нийтийн байгууллага” (тэр үеийн нэрээр)-ын сүлжээ тэр үеийн Монголын нийгмийн улс төрийн тогтолцоонд бодитой байр эзэлж байв. Эдгээр олон нийтийн байгууллагууд хэдийгээр намын бодлого шийдвэрийг хэрэгжүүлдэг байсан ч гэсэн дотоод ардчилал, дүрэмжурам, чиг үүрэг, хийжгүйцэтгэдэг үйл ажиллагаагаараа орчин үеийн иргэний нийгмийн бүтцийн үндэс суурь болж чадсан бодит түүхтэй. Эл түүхийг ерийн ой тэмдэглэх, дурсамж хүндэтгэлийн гэхээсээ илүү ажлын арга барил, хүний нөөцөө бэлдэх арга, төр засагтай харьцах механизм гэх мэт тал бүрээс нь судалж ашиглах шаардлагатай санагдана.

**Дөрөвт**, ХХ зууны Монгол Улсын хөгжил дэвшлийн тодорхой үе шат бүхэнд ялгаатай үзэл бодол, байр суурийг хааж боох, гадуурхах явдал нэг биш гарсныг бид мэднэ. Баруунтан, зүүнтэний хэрэг явдлууд, хэлмэгдүүлэлт, сэхээтний төөрөгдөл, намын эсрэг бүлгийг зайлуулах ажил мэт сорилт бэрхшээлүүд нь нэг нам, нэг үзэл суртлын хатуу хэмжүүрээр бүхнийг зохицуулж байсан захиргаа, хүнд сурлын дэглэмийн уучлашгүй алдаа юм. Энэ алдаа, түүний үр дагаварыг өнгөрсөн 30 жилийн турш хангалттай их ярьж, олон тохиолдолд хэтрүүлж, туйлшируулж байв. Энд Ю.Цэдэнбалын гавьяа зүтгэл, гай түйтгэрийг тойрсон үйл явдлуудаас эхлээд олон арван жишээ дурьдаж болно. Хэргийн гол нь одоо бид өнгөрсөн үеэ дан ганц либераль ардчиллын өнцөгөөс харлуулан шүүж, Р.Гамзатовын хэлсэнээр “их буугаар буудхаасаа” илүү өвлөж авах, залгаж хөгжүүлэх үнэ цэнийг тунгааж харахад байгаа гэж болно.

**Тавд,** ХХ зууны эхэнд Монгол Улсад нэг биш хэд хэдэн нам байх бололцоог тэр үеийн эрх баригч улс төрийн нам үгүйсгээгүй бөгөөд хэрэг дээрээ олон намын тогтолцоо бүхий ардчилсан тогтолцоог хүлээн зөвшөөрч байв. Энэ үзэл санаа өвлөгдсөөр 1990-ээд онд шинээр үүссэн улс төрийн нам, хөдөлгөөнийг тэр үеийн хууль ёсны эрх баригч улс төрийн хүчний хувьд хүлээн зөвшөөрч анхнаас нь яриа хэлэлцээрт орж, хамтран ажилласнаар эрс өөрчлөлтийн төлөө тэмцлийн янз бүрийн хэлбэрүүдийг нийгэм, улс орныг бүхэлд нь хамарсан хурц хямралд хүргэхгүйгээр өөрийгөө ч өөрчилж, улс төрийн тогтолцоогоо ч орчин үеийн ардчилсан хэв шинжид оруулах үйл явцыг хамтран зохион байгуулах боломж нөхцөлийг өөрөөсөө эхлэн бүрдүүлсэн юм.

Монгол Улс ХХ зууны 1980-аад оны дунд үеэс нийгмийн тогтолцоогоо өөрчлөх хоёр дахь том сонголтоо хийснийг дээр дурьдсан билээ. Өмнө би ХХ зууны эхэн ба төгсгөлд хийсэн хоёр сонголтын тухай гол нь залгамж, давталтын логикийг тодруулах зорилгоор товч харьцуулалт хийсэн. Одоо бол ХХ зууны сүүлийн хагаст хийсэн сонголт ба түүнээс хойш өрнөсөн үйл явдлыг ардчиллын тухай асуудалд холбогдуулан хөндөж байна.

Сүүлийн үед дэлхийн олон орныг хамарсан ардчилсан үйл явцын нийтлэг ба өвөрмөц шинжийг тодруулах үүднээс шилжилтийн хэв маягийг ялган тодорхойлж байгаа билээ<sup>90</sup>. Тэд ХХ, ХХI зуунд ардчилалд шилжсэн улс орнуудыг: а. засгийн эрхийг барьж байсан эрх баригчид нь өөрсдөө эхэлж, улмаар улс төрийн бусад хүчин оролцох нөхцөлийг бүрдүүлдэг өөрчлөлтийн буюу **аядуу өөрчлөлтийн** (*Тайвань, Мексик, БНУАУ, Турк, Бразил, Перу, Испани, Энэтхэг, Чили гэх мэт*) б. эрх баригчид бус сөрөг хүчнийхэн анхнаас нь санаачлан, олон түмнийг уриалан босгож, дэглэм нь нурж унаснаар шилжилт эхэлсэн **дэглэмийн сүйрэл, задралын**, Зүүн Герман, Филиппин, Румын, цэргийн дэглэм бүхий Грек, Аргентин, Португал гэх мэт, в. эрх баригчдын болон сөрөг хүчнийхний хамтын чармайлтаар асуудлыг **хамтаараа шийдвэрлэх** (*Польш, Чехословак, Монгол, Никарагуа, Урагвай, Боливи, Өмнөд Солонгос, Балба гэх мэт*)<sup>91</sup> гэсэн гурван үндсэн хэв маягт хуваасан байна.

Харин манай зарим судлаач Монгол Улс ардчилалд шилжсэн үйл явцыг бүхэлд нь 1990 оны өмнөх ба хойших гэж хоёр үед зааглан үзсэн байдаг<sup>92</sup>. Энэ бол бодит үйл явцыг түшсэн хандлага гэж бид үзэж байна. Үүний эхний үе буюу 1980-аад оны дунд үеэс 1990 он хүртэл зурвас үе бол улс төр, эдийн засаг, нийгмийн өөрчлөлтүүдийг социализмын түүхэн хүрээнд өөрийнх нь үндсэн дээр хэрэгжүүлэх зорилтын хүрээнд яригдаж байлаа. Энэ үеийн

90 Huntington P. Samuel. After Twenty Years: The Future of the Third Wave. Journal of Democracy. Vol. 8. No. 4. October 1997, pp. 6-9. /Huntington P. Samuel. How countries Democratize. Political science quarterly. Vol. 106. 1991

91 Huntington P. Samuel. Democracy's Third Wave. Journal of Democracy. Vol. 2. No. 2, Spring 1991. p. 16

92 Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. Нийтлэг асуудал-Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл-Нутгийн удирдлага. Хоёр дахь хэвлэл. УБ., 2017, 50 дахь тал



ардчилсан үзэл санаа, ардчиллын тухай ойлголтыг товч хөндөж үзье.

XX зууны сүүлийн хагаст социалист системд багтаж байсан орнуудад өөрчлөлт, шинэчлэлийн төлөө өрнөсөн явдлын нэгэн зурвас үеийг “Перестройка” буюу “Өөрчлөн байгуулалт” гэж нэрлэж байлаа. Энэ нэр томъёог тухайн үеийн ЗХУ-ын удирдагч М.С.Горбачёв анх хэрэглэж, түүнийг нь социалист орнуудын (БНХАУ-аас бусад) эрх баригч улс төрийн намууд, улс төрчид, сэтгүүлчид, судлаачид дэлгэрүүлэн түгээсэн юм. “Өөрчлөн байгуулалт” нь үзэл санааны үр хөврөлийн хувьд 1950, 60-аад оноос (1950-иад онд Унгарт, 1960-аад онд Чехословакт, 1970-аад онд Польшид болсон үйл явдлууд) эхтэй боловч бодит өөрчлөлтийн эхлэл болсон улс төрийн үзэл суртлын хувьд 1978 оны үеэс “Хятадын онцлог бүхий социализм”-ын үзэл баримтлал, 1983 оны хавар Ю.В.Андроповын ЗХУКН-ын Төв Хорооны нэгэн Бүгд хуралд тавьсан илтгэлийн үзэл санаа, хандлагаас эхтэй юм.

1980-аад оны эхэн үеэс ЗХУ болон социалист системийн орнуудад үүсч эхэлсэн бүтээлч сэтгэлгээ, ардчиллын үзэл санаа, өөрчлөн байгуулалтын үзэл баримтлал Монгол Улсад идэвхитэй өрнөж байлаа. 1980-аад оны дунд үе гэхэд нам засгийн төв хэвлэл, “Үнэн” сонин, “Намын амьдрал” сэтгүүлүүдэд нийгмийн тогтолцоог боловсронгуй болгон өөрчлөх, ардчилал, ил тод байдлыг дэлгэрүүлэн хөгжүүлэх, үзэл бодлын чөлөөт байдлыг хаажхязгаарласан байдлыг халах зэрэг үзэл санааг далд, болгоомжтой байдлаар хөндсөн нийтлэлүүд гарах болсон билээ. Энэ байдал олон нийтийн санаа бодол, нийгмийн сэтгэл зүйд нөлөөлж, нийгэмд бүтээлч сэтгэлгээ, өөрчлөлт шинэчлэлийн үзэл санаа, уур амьсгал идэвхитэй сэргэж эхлээд байлаа.

“Өөрчлөн байгуулалт”-ын **суурь шалтгаан** улс орон бүрд өөрийн гэсэн онцлогтой байсан. Манай орны тухайд:

- Эдийн засгийн хөгжлийн зогсонги байдал,
- Улс төрийн тогтолцооны хувьд улс төрийн нэг намын хатуу номлол захирагдсан Захиргаа-хүнд суртлын тоталитари тогтолцооны ЗХУ-ыг хуулбарлан дуурайсан загварын гүнзгий хямрал,
- Үзэл санааны хувьд марксизм-ленинизмийн үлэмж гажуудсан хувилбарыг хэт догматик загварт оруулан намын үзэл суртлаар хүлсэн сүлжээ оюуны амьдралын бүх салбарыг хамран гүнзгийрснээс үүдсэн ужиг зөрчлүүд,
- Үг хэлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөө ерөнхий уриа лоозунг болон хувирч хэрэг дээрээ бүхнийг улс төр, үзэл суртлын хатуу хэмжүүрээр шүүдэг, хязгаарлан хорьдог, улс төрийн шинжтэй хэлмэгдүүлэлт хийх зэргээр иргэд, сэхээтнүүд оюуны эрх чөлөөгөөр хэтэрхий цангасан байдал,

- Хүний эрхийн нийтлэг хэм хэмжээг улс төрийн тунхаглал төдий зүйл болгон хувиргаж, хууль шүүхийн байгууллагууд улс төрийн намын бодлого, түүнийг хэрэгжүүлэгч дарга нарын удирдамж тохиогоор ажилладаг байдал цаашид тэвчих боломжгүй хязгаарт хүрсэн,
- Иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх, жагсаал цуглаан хийх, санаа бодлоо зохион байгуулалттайгаар илэрхийлэх бүхий л үйл ажиллагааг хатуу дэглэн журамлаж, намын үзэл суртлыг хамгаалах хэрэгсэл болгон хувиргасан байдал зэрэг байлаа.

Үндэсний хэмжээнд түгээмэл шинжтэй болчихсон ийм дүр төрх, аймаг сум, бригад, айл өрхөд ч аалзны тор мэт сүлжээ үүсгэж тогтоод байсан учраас энэ тогтолцоог бүхэлд нь өөрчлөх зайлшгүй шаардлагыг төрүүлсэн суурь шалтгаан болж байсан юм.

“Өөрчлөн байгуулалт”-ын **үндсэн хүчин зүйлсийн** тухайд бол гадаад, дотоод гэсэн хоёр талтай үзэгдэл. Гадаад хүчин зүйлсийн тухайд бол шууд ба шууд бус гэсэн ялгаа бий. Социалист орнуудын алиных ч хувьд дэлхий нийтийг хамарсан өөрчлөлтийн салхи шууд бус нөлөөлсөн хүчин зүйл нь юм. Гэхдээ энэ нь дэлхийн социалист хамтын нөхөрлөлийн хэмжээнд л ерөнхий нөлөөлсөн. Харин шууд нөлөөлсөн үндсэн хүчин зүйл нь ЗСБНХУ-д 1983 оноос эхэлсэн үйл явц, түүний аажим боловч шат шатаар ахисан өрнөл мөн.

Дотоод хүчин зүйлсийн хувьд бас шууд ба шууд бус гэж ярьж болно. Шууд бус нөлөө нь монголчуудын олон зуунаар хэвшин тогтсон монгол менталитет юм. Үүний их нарийн цэгцтэй судлаагүй ч түүнд ямар нэг байдлаар холбогдох үзэгдлүүдийг судалсан судалгаа бага биш. Тэдгээрт тулгуурлан дээрх дүгнэлтийг хийх боломжтой боловч цэгцтэй судалгаа шаардагдаж байгаа зүйл. Харин шууд нөлөөлсөн хүчин зүйлс бол “өөрчлөн байгуулалт”-ын суурь үзэл сангааг эрх баригч улс төрийн нам, түүний удирдлагаас эхлээд эгэл жирийн иргэд хүртэл сайн ойлгож, ухаалаг, тайван хүлээж авсан явдал мөн.

“Өөрчлөн байгуулалт”-ын **өрнөлтийн явцад бусад орноос ялгарах өвөрмөц байдлын** тухайд бол монголын гэх онцлог илүү тодорхой гарсан гэж үзэж болно. Үүнийг элдэв тайлбар үндэслэл гэхгүйгээр товчхон томъёолбол:

- Монголын “Өөрчлөн байгуулалт” тэр үеийн эрх баригч нам, бүтээлч сэхээтний үйл ажиллагааны явцад үзэл баримтлалын тодорхой чиг баримжаанд тулгуурлан хэрэгжиж эхэлсэн,
- Монгол Улсад “Өөрчлөн байгуулалт” эхлэн өрнөхдөө үзэл санааны, улс төрийн, эдийн засгийн өөрчлөлтийг ямар нэг хэмжээгээр хооронд нь уялдуулж үндсэндээ зэрэгцүүлсэн байдлаар хэрэгжүүлсэн,

- Монгол Улсад “Өөрчлөн байгуулалт”-ын үйл явц үндсэндээ тухайн үед хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан Үндсэн хуулийн хүрээнд алгуур тайван, замаар өрнөж байгаад богино хугацаанд Үндсэн хуулийн аргаар үр дүнд хүрсэн,
- Засаглал солигдох үйл явц шилжилтийн гэж нэрлэж болох хоёр шаттай парламентын тогтолцоо, эвслийн засгийн газар бүхий өвөрмөц хувилбараар дамжиж хэрэгжсэн,
- Төрөө дээдлэх үзэлд тулгуурласан уламжлалт сэтгэлгээ, иргэдийн улс төрийн өндөр идэвхи нь өөрчлөлтийн үзэл санааг богино хугацаанд үндэсний хэмжээний бодит үйл явц болгон өрнүүлж чадсан,
- Үйл явцын өрнөлт анхны төсөөлөгдөж байсан “өөрчлөн байгуулалт”-ын үзэл онолын төсөөллийн хүрээ хязгаар, үндсэн зорилтоос халин гарч ардчилсан хувьсгалын үйл явц болон гүнзгийрсэн,
- Энэ бүхний улмаас Монгол Улс “Өөрчлөн байгуулалт”-ын үзэл баримтлал буюу “социализмыг түүхэн хүрээнд нь, өөрийнх нь үндсэн дээр боловсронгуй болгох” зорилтыг хэрэгжүүлээгүй, түүнээс цааш ахисан эрс өөрчлөлтөд шилжсэн.

Монгол оронд 1980-аад оны сүүлчээр бий болоод байсан цоо шинэ нөхцөл байдлын үед МАХН-ын Төв Хорооны V бүгд хурал (1988) хуралдаж, нийгмийн амьдралын хүрээг хамарсан өөрчлөлт хийх шийдвэр гаргав. Тус бүгд хурлын шийдвэрт “Төрийн байгуулалтын салбарт хийх өөрчлөлт, шинэчлэлийг төрийн улс төрийн үүднээс нь тухайлбал, АДХ-ын байгуулагдах зарчим, журмыг тууштай ардчилах явдлаас эхлэх ёстой”<sup>93</sup> гэж заасан нь ардчиллыг хөгжүүлэх бодлогын чиглэлийг тодорхойлжээ. Үүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд юуны өмнө, АИХ, аймаг нийслэлийн АДХ-ын сонгууль явуулах журам, арга барилыг шинэчлэх, ард түмнийг төлөөлөх бүх шатны депутатын эрх үүргийг тодорхой болгох, сонгогдсон депутатууд сонгогчдынхоо өмнө хариуцан тайлагнадаг болох зэрэг шинэчлэл хийх шаардлага гарсан байна.

Ингэж ардчилсан үйл явцыг цаашид өрнүүлэх улс төрийн суурь нөхцөл бүрдсэнээр улс төрийн ухамсар, идэвхи нь өсч, ЗХУ болон бусад социалист оронд болж буй үйл явцыг алхам бүрд уншиж, сонсож, улмаар Монгол оронд нийгэм-эдийн засаг, оюун санааны хүрээнд өөрчлөн байгуулалтыг эрчимжүүлэх, залуучуудын дунд өөрчлөн байгуулалтын төлөө нэгдэх, эвсэл холбоо байгуулах хөдөлгөөн өрнөв.

1989 оны эцсээр гудамж талбайд тухайн үеийн засаг төрийн бодлоготой үл нийцэх үзэл санаа бүхий ухуулах хуудас мэр сэр наах, монголчууд бид улс

93 МАХН-ын Төв хорооны V бүгд хурал. УБ., 1988 он, 81 дэх тал.

төр, оюун санааны олон зуун жилийн хүлээсээс ангижирч эрх чөлөө, сайн сайхан амьдрал, шударга ёсны төлөө тэмцэлд шулууцах цаг болсныг сануулан уриалж байв. Үүний цаана үйл ажиллагаагаа далд хэлбэрээр явуулдаг улс төрийн бүлэглэлүүд ч бий болж эхлэв. Мөн үйл ажиллагаагаа ил тодоор явуулж, улс төрийн амьдралд идэвхитэй оролцох сонирхол бүхий залуучуудын бүлэг, клубууд, (энэ үед “Цагийн толь” гаргаж байсан УБДС-ийн оюутнууд, МҮЭ-ийн Соёлын Төв ордны улс төр сонирхогчдын “Орчлон” клуб, улс төрийн “Шинэ үе” бүлгийнхэн, “Ертөнц” маргааны клуб, “Залуу эдийн засагчдын клуб”, “Дэвшилтэт залуучуудын эвсэл” гм) олноор байгуулагдаж олон түмний дунд, ялангуяа залуучуудын дотор идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулж байв.

Тэр үед нийгэмд зонхилж байсан шүүмжлэлт сэтгэлгээ, нийгмээ өөрчлөхийн төлөө улс төрийн идэвхжил нь олон хүн хуран цугларсан янз бүрийн тэмдэглэлт үйл явдал, хурал зөвлөлгөөний үеэр нэлээд тодорхой илэрч байсан юм. Үүний нэг тодорхой жишээ бол Монголын шинэ үеийн улс төрийн түүхэнд онцгой байр суурь эзэлдэг Залуу уран бүтээлчдийн улсын II зөвлөлгөөн юм (1989 оны 2-р сарын сүүлчээр хуралдсан). Энэ зөвлөлгөөнд оролцсон хэсэг залуучууд улс оронд өрнөж эхэлсэн өөрчлөлтийн үйл явцыг эрчимжүүлэхэд тус дөхөм үзүүлэх зорилго бүхий улс төрийн шинэ байгууллага байгуулах санал гаргаж түүнийгээ ажил хэрэг болгохоо албан ёсоор зарласан нь хожмын Монголын ардчилсан холбоо байлаа. 1990 оны 2-р сарын 18-д хуралдсан анхдугаар их хурлаараа баталсан МоАХ-ны мөрийн хөтөлбөрт “Жинхэнэ социализм бол хөгжингүй капитализмыг бодвол хүн төрөлхтний соёл иргэншил, дэвшил хөгжлийн илүү өндөр үе шат мөн” гэсэн онолын үндэслэлийг МоАХ баримталж байна. “Жинхэнэ социализмд хүрэхийн тулд монголын ард түмэн түүхэн хөгжлийн бүхэл бүтэн зурвас үеийг туулах учиртай юм”<sup>94</sup> гэсэн зорилт дэвшүүлсэн нь онолын хувьд тухайн үеийн хөгжингүй социализмын үзэл баритлалын хүрээнд байсныг харуулж байна.

Улс төрийн анхны ийм байгууллага байгуулагдсаныг Олон улсын хүний эрхийн өдөр буюу 1989 оны 12-р сарын 10-ны өдөр Драммын театрын өмнөх талбайд болсон анхны улс төрийн цуглаан дээр зарласан байна. Энэ үеэс эхлэн монголын ард түмний улс төрийн идэвхи урьд өмнө байгаагүйгээр сэргэн идэвхижиж, олон жилийн турш оршин тогтнож байсан захиргаа-хүнд суртлын тоталитари дэглэмийн эсрэг олон түмний тэмцлийг зохион байгуулалттай хэлбэрт оруулан хошуучлах зорилго бүхий улс төрийн эвсэл холбоод дараа дараалан байгуулагдав.

МоАХ байгуулагдсаны дараахан буюу 1989 оны 12-р сарын 28-нд Ардчилсан социалист хөдөлгөөн (АСХ) байгуулагдаж 1990 оны 1-р сарын 19-нд олон түмэнд албан ёсоор зарлав. 1990 оны 2-р сарын 16-нд Шинэ дэвшилт

94 Монголын Ардчилсан Холбооны мөрийн хөтөлбөр (1990-ээд оны ардчилсан хөдөлгөөний түүхэнд холбогдох баримт бичгүүд. УБ., 2004, 65 дахь тал).

хөдөлгөөн, Эвийн холбоо нэгдэн нийлж Шинэ дэвшилт холбоо (ШДХ) байгуулагдав. 1990 оны 3-р сарын эхээр Монголын Оюутны холбооны Онц IV бага хурал хуралдаж улмаар оюутны байгууллага нь шинэчлэгдэж биеэ даасан улс төр-олон нийтийн байгууллага болсон тухай зарлав. Ингэж монголын шинэ үеийн улс төрийн түүхэнд “Дөрвөн хүчнийхэн”, “Ардчилсан хүчнийхэн” хэмээн нэрлэгдсэн улс төр-олон нийтийн байгууллагын үндсэн цөм бүрэлдэн бий болов. Цаашдаа улс төрийн ардчилсан хөдөлгөөний өрнөлтөөр Монголын Ногоонтны холбоо (МНХ), Үйлдвэр үйлчилгээний хоршоодын холбоо (ҮҮХХ), Монголын Сүсэгтний холбоо (МСХ), Монголын Малчин Тариаланчны холбоо (ММТХ), Монголын Ажилчны нэгдсэн холбоо (МАЖНХ) зэрэг олон арван улс төр-олон нийтийн байгууллага байгуулагдсан бөгөөд тэдгээр нь Монгол Улсад улс төрийн шинэ намууд үүсэн байгуулагдах улс төр, нийгмийн үндсэн бааз суурийг бүрдүүлсэн юм.

МоАХ-ноос Олон улсын хүний эрхийн өдөр зохион байгуулсан улс төрийн цуглаанаас Монголын улс төр, нийгмийн амьдралыг өөрчлөн хөгжүүлэх талаар өөрсдийн үзэл бодлоо тусгасан 3 бүлэг 13 заалт бүхий өргөх бичгийг<sup>95</sup> МАХН-ын Төв Хороо, АИХ-ын чуулганд хандаж өргөн барьсан байна. Гэвч энэ санал шаардлагыг тэр үед хуралдсан МАХН-ын Төв хорооны VII бүгд хурал төдийлэн анхаараагүй учраас МоАХ-ныхон тэмцлээ илүү өргөн хүрээнд идэвхтэй явуулах болсон юм. Монголын ардчилсан холбоо байгуулагдсанаасаа хойш 2 сар гаруйханы хугацаанд нийтдээ 5 удаа улс төрийн цуглаан зохион байгуулж түүнд ойролцоогоор 60 гаруй мянган хүн оролцсон байна. Мөн энэ хугацаанд МоАХ ная шахам салбар зөвлөл, 30 гаруй мянган гишүүнтэй болж өргөжиж жагсаал цуглаан зохион байгуулах, өргөх, шаардах бичиг барих зэргээр идэвхтэй ажиллав.

Энэ үеэс МоАХ-той АСХ, ШДХ, МОХ үйл ажиллагаагаа нэгтгэх болж НАХЯ, БХЯ-ны нийт бие бүрэлдэхүүнд хандаж хүн ардынхаа шударга тэмцлийн эсрэг ямар ч үед хүч хэрэглэхгүй байхыг уриалсан хамтарсан мэдэгдэл гаргах, хамтын томоохон хэмжээний улс төрийн цуглаан зохион байгуулах, нам, төрийн удирдлагад хандан хамтын шаардлага тавих зэрэг тэмцлийн хамтарсан хэлбэрийг идэвхтэй зохион байгуулах болов. Тэдгээрийн дотроос Ялалт кино театрын өмнөх Эрх чөлөөний талбайд 1990 оны 2-р сарын сүүлээр зохион байгуулсан 10000 орчим хүн оролцсон томоохон цуглаан юм. Энэ цуглаанаас ардчилсан хүчнүүдийн хамтарсан мэдэгдэл гаргасан бөгөөд түүнд МАХН-ын Онц их хурлыг 3-р сард зарлан хуралдуулж МАХН-ын Төв Хорооны бүрэлдэхүүнийг өөрчлөх, намын үйл ажиллагааг ардын төрөөс тусгаарлах, улс төрийн бүх хүчнийг тэгш эрхтэйгээр оролцуулсан Ардын түр их хурлыг мөн 3-р сард багтаан байгуулах зэрэг шаардлагуудыг тавьжээ. Гэтэл энэ шаардлагад эрх баригчийн зүгээс хангалттай хариу өгөөгүй бөгөөд харин

95 1990-ээд оны ардчилсан хөдөлгөөний түүхэнд холбогдох баримт бичгүүд. УБ., 2004, 27-28 дахь талд орсон эхээр авав.

ч тэдний эсрэг суртал нэвтрүүлэг явуулах, Улаанбаатар хотын АДХГЗ-наас зарим гудамж талбайд жагсаал цуглаан хийхийг хориглосон шийдвэр гаргах зэргээр дэмжсэн бодит алхам хийхийн оронд ил далд хэлбэрээр эсэргүүцэж байв. Ийм нөхцөлд ардчилсан хүчнийхэн тэмцлийн дараагийн шатны хурц хэлбэр болох улс төрийн өлсгөлөнг сонгож авсан юм. 1990 оны 3-р сарын 7-ны 14 цагаас Сүхбаатарын талбайд ардчилсан хүчний төлөөлөгчид оролцсон улс төрийн өлсгөлөн эхэлж дээр дурьдсан тодорхой шаардлагуудыг тавьсан юм. Нөхцөл байдал ингэж хүндэрсэний улмаас эрх баригч улс төрийн хүчин буулт хийж хэлэлцээрийн ширээнд суусан билээ.

Ингэж эрх баригч хийгээд сөрөг хүчнийхэн хэлэлцээрийн ширээнд сууж, улс төрийн буулт хийж хүлээц тэвчээртэй байж хамтран ажилласны үр дүнд 2 талаас хүлээн зөвшөөрсөн шийдлийг олж улс төрийн өлсгөлөн зогссон юм. Ийнхүү ардчилсан хүчний зүгээс голлон санаачилж улс төрийн идэвхтэй яриа хэлэлцээ өрнүүлсний үр дүнд МАХН-ын Төв хорооны Улс Төрийн Товчоо бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцорч Монгол Улсын төрийн байгуулалтын тогтолцоог өөрчлөх практик үйл ажиллагааны эхлэл тавигдсан билээ. МАХН-ын Төв Хорооны VIII бүгд хурал тэр үед хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн Оршил болон 82-р зүйлд заасан онцгой эрх дархаасаа татгалзах<sup>96</sup> саналыг АИХ-ын ээлжит Чуулганд оруулах шийдвэр гаргаж, түүнийг 1990 оны 3-р сарын 21-нд хуралдсан АИХ-ын 11 дэх удаагийн сонгуулийн VIII Чуулган ёсоор болгов. Чуулганы шийдвэрт Үндсэн хуулийн Оршил хэсэгт байсан, МАХН бол нийгмийн удирдан чиглүүлэгч хүч болох тухай заалтыг хасч, Үндсэн хуулийн 82-р зүйлийг "... иргэд хүмүүнлиг, ардчилсан нийгэм байгуулах зорилт, ард түмнийхээ язгуур эрх ашиг, эв нэгдэлд нийцсэн мөрийн хөтөлбөр дүрэм бүхий улс төрийн нам, олон нийтийн байгууллагад эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй ... Нам, олон нийтийн байгууллагын эрхийг хамгаалах зорилгоор улсын бүртгэлд бүртгэнэ. Төрөөс улс төрийн намыг хүлээн зөвшөөрөх, бүртгэх асуудлыг БНМАУ-ын Дээд шүүх хуулийн дагуу шийдвэрлэнэ"<sup>97</sup> гэж өөрчлөн найруулжээ. Үүгээр Монгол оронд олон намын тогтолцоо үүсэн бүрэлдэх үйл явц эрх зүйн баталгаатай болж шинээр байгуулагдсан улс төрийн намууд энэ заалтын дагуу улсын бүртгэлд бүртгүүлж, Монгол Улсын хэмжээнд улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах хууль ёсны субъект болсон юм.

Нийгмийн амьдралд гарч буй энэхүү бодит өөрчлөлтийг харгалзан 1990 оны 5-р сард хуралдсан АИХ-ын 11 дэх удаагийн 9-р чуулган хуралдсан билээ. АИХ-ын Чуулган бүх нийтийн ардчилсан сонгууль явуулахаар хэлэлцэн төрийн эрх барих дээд байгууллага - АИХ, хууль тогтоох дээд байгууллага буюу байнгын ажиллагаатай парламент - УБХ, гүйцэтгэх дээд байгууллага

96 МАХН-ын тухай БНМАУ-ын Үндсэн хуульд байгаа заалтыг өөрчлөх саналын тухай. МАХН-ын Төв хорооны VIII бүгд хурлын тогтоол. "Үнэн" сонин 1990 оны 3-р сарын 15.

97 БНМАУ-ын Үндсэн хууль, 82-р зүйл.

- Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах, төрийн тэргүүн - Ерөнхийлөгч байхаар шийдвэрлэж хуульчилсан юм.

Ийнхүү БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн хуулиар Монгол Улсад нам, төрийн үүргийг зааглан тусгаарлаж, улс төрийн тогтолцооны төвд эрх зүйт төр байх, төрийн эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэн хуваарилсан хоёр шаттай парламент бүхий улс төрийн ардчилсан тогтолцоог төлөвшүүлэх зарчмын сонголт хийжээ. Ийнхүү Монгол Улсад 70 шахам жил оршин тогтносон улс төрийн тоталитари дэглэмийг халж ардчилсан улс төрийн тогтолцооны анхны үндэс суурийг тавих эрх зүйн нөхцөл болсон билээ. Нэмэлтийн хуулийн дагуу 1990 оны хавар Монгол Улсад анхны ардчилсан сонгууль болов.

1990 оны АИХ-ын депутатуудын сонгууль нь: **нэгд**, Монголын анхны ардчилсан чөлөөт сонгууль байснаараа, **хоёрт**, сонгууль ардчилалд монголчуудыг сургах анхны том сургууль болсноороо, **гуравт**, нийгмийн эрчимтэй өөрчлөлтийн үйл явц дахь улс төр, ардчиллын чиг шугамыг тууштай хамгаалан хөгжүүлэх үндсэн арга байснаараа, **дөрөвт**, сонгуулийн үр дүнгээр нийгмийн хуучин улс төрийн тогтолцоог халж, шинэ ардчилсан тогтолцооны үндсийг бүрдүүлснээрээ, **тавд**, Монгол Улсад шинээр үүсэн бүрдэж байсан олон намын тогтолцоо, иргэний нийгмийн бүтцүүд ардчилсан зарчимаар бэхжин хөгжих бодит боломжийг олгосноороо, **зургаад**, иргэдийн сонгох, сонгогдох эрх чөлөөний үнэ цэнийг олон нийтэд бодитой ойлгуулж чадсанаараа **долоод**, сонгуулийн хууль тогтоомжийг олон улсын нийлэг жишгийн дагуу боловсруулах анхны эхлэл байснаараа, **наймд**, ардчилсан тогтолцооны үеийн сонгуулийн байгууллагууд хэрхэн ажиллах анхны туршлагыг хуримтлуулснаараа зэрэг олон учир шалтгаанаар Монголын улс төр, ардчиллын түүхэнд тод үсгээр тэмдэглэгдэн үлдэх түүхэн үйл явдал байв.

Сонгуулийн үр дүнгээр байгуулагдсан АИХ, түүнээс сонгогдсон УБХ хоёр жилийн хугацаанд шургуу сайн ажиллаж шинэ Үндсэн хуулийг боловсруулан баталсан билээ. 1992 оны анхны ардчилсан Үндсэн хууль бол 1990 оны Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуулийн жам ёсны гүйцээлт, Монгол Улсаа ардчилал, зах зээлийн замаар эргэлтгүй хөгжүүлэх улс төр, эрх зүйн суурь баталгаа болов. Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах ажил, энэ явцад хийгдсэн судалгаа шинжилгээний ажил, төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлж, саналыг авч тусган сайжруулсан байдал, Монгол орны өнцөг булан бүрээс ард иргэдээ төлөөлөн сонгогдсон элдэв нөлөөнд автаагүй 470 депутатын 70 гаруй хоног хэлэлцэж баталсан хуралдааны тэмдэглэл зэргээс үзэхэд энэ Үндсэн хууль үндэсний зөвшилцөл дээр суурилсан ард түмний нийгмийн гэрээ, өөрөө ардчиллын чухал баталгаа болов.

Шинэ Үндсэн хууль маань монголын нийгэмд нэгэнт эхэлсэн өөрчлөлтийн үр дүнгийн тусгал, өөрчлөлт хөгжлийн хөтөч, цогц өөрчлөлтийн нэг ёсны

стратеги төлөвлөгөө юм. 1992 оны шинэ Үндсэн хууль нь шилжилтийн хийгээд эдүгээ цаг үетэйгээ таарч нийцсэн эрх зүйн чадамж сайтай, нийгэмд гүйцэтгэх үүргээ хангалттай биелүүлж буй үйлчлэлийн чанар, хугацааны хувьд өндөрт тооцогдоно.

Үндсэн хууль нийгмийн харилцааг зохицуулагч суурь хууль хэдий ч түүнд огт гарч хүрч болохгүй дархлагдсан зүйл бас биш юм. Үндсэн хууль нь цаг үеийн тусгал мөн тул өөрчлөгдсөн цаг үеийнхээ шаардлагад нийцэж, амьдралаар улам төгөлдөржин шинэчлэгдэж байх учиртай.

Хөдөлмөрийн баатар, ардын багш, профессор Б.Чимидийн онож хэлснээр “... Монголын ардчилсан нийгмийн оршин хөгжих суурь, араг ясыг зангилан бэхжүүлсэн, ардчилсан төрийн гол хууль” учраас нийгмийн өөрчлөлт түүний үзэл баримтлал, суурь зарчимаас гажсан бол залруулах ёстой. Бас түүнд цаг үеийнхээ өөрчлөлтийн чиг хандалгыг гүйцэт тусгаж чадаагүй, дутуу дулимаг, эсвэл нэгэнт үүргээ гүйэтгэсэн зүйл байвал тиймзүйлийг сайжруулж залруулах нь зүйн хэрэг ээ. Ийм залруулгыг 2000 онд, 2019 онд хоёр удаа хийлээ. Хийсэн залруулга буюу нэмэлт, өөрчлөлтийн зөв бурууг, алдсан оносныг амьдрал шалгасан, цаашид шалгах болно.





ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ

ТӨЛӨӨЛЛИЙН  
АРДЧИЛЛЫН  
ҮНДСЭН  
СОРИЛТУУД

# 2.1

## БОДЛОГО, ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИНЫ ХҮРЭЭН ДЭХ СОРИЛТУУД

Төлөөллийн ардчиллын хөгжил, төлөвшлийн явцад үүсч буй бодлого, эрх зүйн орчны сорилтуудыг судлахын тулд юуны өмнө бодлогын хийгээд эрх зүйн орчин гэдэг ойлголтынхоо хүрээ, хязгаарыг товч боловч тодруулах хэрэгтэй. Бидний хувьд бодлогын орчин гэдэгт төрийн эрх бүхий байгууллагаас батлан гаргасан бодлогын бичиг баримт, хөтөлбөрүүдэд ардчиллын хөгжилд нөлөөлөх чиглэлээр тусгагдсан зарчим, чиг шугам, үзэл баримтлал болон төлөвлөгөө, зорилтуудыг, харин эрх зүйн орчин гэдэгт Үндсэн хуулиаас эхлээд бусад хууль тогтоомжууд, эрх зүйн актуудад тусгагдсан ардчиллын хөгжилд хамраарах хэм хэмжээ, зохицуулалтыг тус тус ойлгож байгаа болно.

Хамтын бүтээлийн энэ зүйлд: а) Бодлогын орчины, б). Эрх зүйн орчины гэсэн хоёр хэсэг хувааж ардчиллын хөгжилд нөлөөлж буй сорилт, бэрхшээлийг тоймлон харуулав.

**А. Бодлогын орчинд хамаарах сорилт, бэрхшээл.** Бодлогын орчин гэдэгт бид төрөөс улс орноо хөгжүүлэх тодорхой зорилго, зорилтод хүрэх зарчим, ерөнхий арга зам, үе шатыг заасан удирдамжийн шинжтэй баримт бичигт тодорхойлсон чиг шугам, үзэл баримтлалыг ойлгож байгаа болно. Ийм баримт бичиг нь дотроо олон янз байдаг. Нэг хэсэг нь хугацаа зааж, үйл ажиллагааны чиглэл, хүрээ хүрэх үр дүн зэргийг нарийвчлан тусгаагүй ерөнхий үзэл санаа, зарчим, чиг хандлагыг заасан үзэл баримтлалын шинжтэй байна. Үүнд хамааруулж Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Гадаад бодлогын үзэл баримтлал гэх мэтээр нэрлэж болох юм.

Нөгөө хэсэг нь маш тодорхой стратегийн зорилго, зорилтуудыг томъёолж, тэдгээр хүрэх үйл ажиллагааны чиглэл, хамрах хүрээ, хэрэгжүүлэх цаг хугацаа, үе шат, эцсийн бодит үр дүн зэргийг тодорхой тусгасан удирдлага, төлөвлөлтийн шинжтэй баримт бичгүүд юм. Энд юуны өмнө улсын хөгжлийн урт ба дунд хугацааны хэтийн төлвийг тодорхойлсон баримт бичгүүд, мөн салбарын болон салбар дундын хөгжлийн томоохон төсөл, хөтөлбөрүүд багтдаг.

Сүүлийн жилүүдэд манай улсад хэд хичнээн бодлого хөтөлбөр байдаг, түүний ямрыг яаж мөрдөх тухай асуудал үндсэндээ баримжаагаа алдсан билээ. Үндэсний хөгжлийн газраас 2018 онд хийсэн судалгаагаар манайд 1990 оноос хойш нийт 568 бодлогын баримт бичиг гарсны 203 нь хүчинтэй, 68 нь

хүчингүй болсон, 294 нь хуулийн хугацаа дуусгавар болсон, 3 баримт бичиг хугацаанаасаа өмнө зогссон мэдээ гарчээ. Урт болон дунд хугацааны бодлого, хөтөлбөрүүдийн уялдаа зохицол хангалгүй байна.<sup>98</sup> Өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж буй бодлогын баримт бичгүүд нь:

- Бодлого боловсруулах арга зүйгээс эхлээд үнэлгээ хийж дүгнэх хүртэлх бүх үе шатанд шинжлэх ухааны үндэслэл хангалтгүй хийгддэг,
- Нөхцөл байдал, тулгамдаж буй асуудлаа нарийн тодорхойлж, нэн түрүүнд шийдвэрлэх асуудлаа оновчлоогүй, тунхаглалын шинжтэй мөрөөдлийн зорилтуудыг томъёолон тоочдог,
- Эдийн засгийн болон үйлдвэрлэл, технологийн бодит нөөц боломж, хөрөнгө санхүүгийн эх сурвалж, хэрэгжилтийг хянах шалгуур үзүүлэлт, хариуцах байгууллага институци зэргийг орхигдуулдаг байсан ч нэр төдий жагсаадаг,
- Бодлогын бүхий л орчинд мэргэжлийн болон эрдэм шинжилгээний байгууллага, эрдэмтэн судлаачдын оролцоог хэлбэрийн төдий хангаж, гол төлөв эрх баригчдын хүсэл зоригоор асуудлыг шийддэг гэх мэтийн нийтлэг сул тал, дутагдалтай байдаг ажээ.

Ийм нөхцөлд бодлогын баримт бичгүүдэд нийтэд нь дүн шинжилгээ хийх болоцоо хязгаарлагдмал юм. Тиймээс бид зөвхөн сүүлийн 30-аад жилд төр, засгаас батлан хэрэгжүүлсэн Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдэд тусгагдсан төлөөллийн ардчилалд холбогдох зохицуулалтыг сонгож тоймлох нь зүйтэй гэж үзлээ.

Өнгөрсөн хугацаанд Монгол Улсад батлагдан хэрэгжсэн урт хугацааны хөгжлийн бодлогын томоохон баримт бичгүүдийг батлагдаж гарсан цаг хугацаанаас харахад гол төлөв УИХ-ын сонгуулийн цикл дагасан, сонгуулийн өмнөх жил шинэ баримт бичиг батлах байдлаар залгамж холбоогүй, тооцоо судалгаа багатай, тодорхой шалгуур үзүүлэлтгүйгээр явж ирсэн хандлага ажиглагдаж байна.

1996 оны Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлал, 2008 оны “Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого” гэсэн хоёр баримт бичгийг УИХ-ын 2016 оны 2-р сарын 5-ны өдрийн 19-р тогтоолоор хамтад нь хүчингүй болгожээ. Гэтэл эдгээр баримт бичгүүдийн аль аль нь тус бүр 5-8 жилээр тооцсон хоёр ба гурван үе шаттайгаар 15 жил үйлчлэхээр батлагдсан бөгөөд баталсан УИХ-ын тогтоолдоо салбаруудын дунд хугацааны төлөвлөлт, Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөр, үндсэн чиглэл, жил бүрийн төсөвт нарийвчлан тусгах тухай тодорхой зааж өгсөн байдаг.

98 А.Мөнхболд. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт ба хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудал. “Тогтвортой хөгжил ба Үндсэн хууль” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл. ШУА-ийн Философийн хүрээлэн. УБ., 2020, 40, 42 дахь тал

2016 оны сонгуулийн өмнө “Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030” баримт бичгийг баталсан энд мөн л 3 үе шаттай 15 жилийн хугацаа заасан бөгөөд 2020 оны УИХ-ын сонгуулийн өмнө “Алсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого” хэмээх баримт бичгийг УИХ батлаад байна.

Эдгээр бодлогын баримт бичигт дэвшүүлсэн зорилго хийгээд хүрвэл зохих үр дүнгийн тодорхойлолтыг харьцуулаад үзэхэд бүтцийн хувьд “байгаль орчинд халгүй байх”, “засаглалын ардчилсан дэглэмтэй байх”, “тэргүүний технологид тулгуурлах”, “үйлдвэр хөгжсөн дунд зэргийн хөгжилтэй орон болох” гэсэн санаанууд нь тухайн үед ард түмний анхаарлыг илүү татаж байсан улс төрийн шинжтэй янз бүрийн тодотголтойгоор давтагдан орсон харагдаж байна. Үүнийг өөдрөг талаас нь харвал урт хугацааны хөгжлийн талаарх төрийн бодлогод залгамж чанар хадгалагдаж иржээ гэж хэлж болно. Бас хүссэн ч хүсээгүй ч дурьдсан хэдэн зүйлийг л тойруулж залгамж шинж хадгалагдах ёстой гэсэн жам ёсны хандлага энд үйлчилсэн байж болох юм. Сөрөг талын өнцөгөөс харвал сонгуулийн циклтэй холбож өөрчлөхийн тулд л өөрчилж байжээ гэсэн дүгнэлт хийж болох талтай. Зүй нь бүгдийг өөрчилж шинээр батлах биш, нэмэлт баяжуулалт хийгээд залгамжшинжийг нь хадгалаад явах боломж байсан гэж бодогдоно. Ерөнхий эрэгцүүлээ үүгээр хязгаарлаж, урт хугацааны баримт бичгүүдэд ардчиллын хүрээний асуудлуудыг хэрхэн тусгаж, яаж хэрэгжүүлсэн тухай асуудлыг товч хөндөө.

Өнгөрсөн хугацаанд төр, засгаас баталж хэрэгжүүлсэн урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдийн алинд нь ч гэсэн ардчилал, засаглалын хүрээ буюу нийгмийн улс төрийн харилцааг боловсронгуй болгох замаар улс орны хөгжлийг үр нөлөөтэй байх нөхцөлийг бүрдүүлэх тухай асуудал бие даасан бүлэг, бүрэлдэхүүн хэсгийн хэмжээнд томъёологдож, тодорхой зорилго, зорилтууд болон үйл ажиллагааг төлөвлөж ирсэн байна. Энд ажиглагдаж буй нэг нийтлэг зүйл бол манай улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүд ямагт НҮБ-ын тогтвортой хөгжлийн зорилтуудтай уялдсан байдалтай байгаа явдал мөн.

## Хүснэгт 5. Стратеги зорилгод ардчилал, засаглалын асуудлыг тусгасан байдал

<i>Стратеги зорилго ба хүрсэн байх үр дүнгээ тодорхойлсон байдал</i>		
<b>Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлал (1996 он)</b>	<b>Мянганы хөгжлийн зорилгод суурилсан Монгол Улсын үндэсний хөгжлийн цогц бодлого (2008 он)</b>	<b>Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030 (2016 он)</b>
”Монгол Улсын ойрын 15-25 .....ардчилалд үндэслэсэн улс төрийн боловсронгуй тогтолцоотой, .... үйлдвэржсэн орон болох явдал мөн”	“...иргэддээ үйлчилдэг, хүний эрх, эрх чөлөөг хангадаг, авлига, хүнд суртлаас ангид ардчилсан төрийн тогтолцоог төлөвшүүлэх замаар ...дундаж хөгжилтэй улс болгоход оршино”	“Монгол Улс 2030 онд нэг хүнд ногдох орлогоороо дунд орлоготой орнуудын тэргүүлэх эгнээнд хүрсэн, ... <b>тогтвортой ардчилсан засаглалтай улс</b> болно”
<b>“Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого (2020 он)</b>		
<b>Зорилго 5.</b> Монгол хүний хөгжлийг хангасан <b>ухаалаг-тогтвортой засаглал тогтож</b> , захиргааны оновчтой бүтэц зохион байгуулалт бүхий төрийн алба төлөвшин, цахим технологид тулгуурласан <b>иргэн төвтэй төрийн үйлчилгээнд</b> бүрэн шилжиж, <b>төр-хувийн хэвшил-иргэний нийгмийн</b> хамтын ажиллагаа бүх хүрээнд өргөжин, <b>хүний эрхийг бүрэн хангасан, шударга ёсны тогтолцоо</b> төлөвшсөн, <b>авлигагүй улс болно.</b>		

1996 оны “Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлал”-д нийгмийн улс төрийн тогтолцоог бүхэлд нь ардчилсан зарчимд нийцүүлэн боловсронгуй болгох зорилт дэвшүүлсэн бөгөөд түүнийг хэрэгжүүлэх ажил Монгол Улсын Засгийн газраас 2000-2004 онд НҮБХХ-ийн дэмжлэгтэйгээр хэрэгжүүлсэн “Хүний аюулгүй байдлыг хангах сайн засаглал” хөтөлбөрийн зорилтуудтай уялдаж байжээ. НҮБ-ын дэмжлэгтэй хөтөлбөр дууссанаас хойш урт хугацааны хөгжлийн үзэл баримтлал үндсэндээ мартагдаж, 25 жилээр төлөвлөсөн эл баримт бичигт дэвшүүлсэн зорилтуудын хэрэгжилтийг албан ёсоор үнэлж, дүгнэлгүй, тэр ч бүү хэл бүр хожуу 2016 онд л албан ёсоор хүчингүй болгожээ.

2008 онд УИХ-аар баталсан “Мянганы хөгжлийн зорилгод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого” нь нэрнээсээ эхлээд НҮБ-ын Мянганы хөгжлийн зорилтуудтай уялдсан мэт байгаа боловч хэрэг дээрээ түүнээс хавьгүй өргөн хүрээтэй, томхэмжээний баримт бичиг байсан юм. Харамсалтай нь 2008 оны сонгуулийн үр дүнгээр байгуулагдсан УИХ, Засгийн газар энэ баримт бичгийг бодлогодоо тусгах талаар тодорхой алхамхийлгүй чимээгүйхэн мартаж орхисон билээ.

Харин НҮБ-ын баталсан Мянганы хөгжлийн 8 үндсэн зорилго дээр нэмж хүний эрхийг дээдэлж, ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэх 9 дэх зорилгыг баталсан “Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтыг батлах тухай” УИХ-

ын 2005 оны 4 дүгээр сарын 21-ний өдрийн 25 дугаар тогтоол, түүнчлэн “Тогтоолд өөрчлөлт оруулах болон тогтоолын хавсралтыг шинэчлэн батлах тухай” УИХ-ын 2008 оны 1 дүгээр сарын 31-ний өдрийн 13 дугаар тогтоолыг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд НҮБ-ын дэмжлэгтэйгээр ардчиллын хөгжил, ялангуяа, ардчилсан засаглалын үзэл баримтлалыг Монголын нийгэмд хэрэгжүүлэх талаар чамлахааргүй үр дүнд хүрсэн юм. Энэ тухай номын бусад хэсэгт тодорхой хөндөж байгаа болно.

НҮБ-ын “Тогтвортой хөгжлийн зорилго-2030” хөтөлбөр 2015 онд батлагдсанаас нэг жилийн дараа УИХ “Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030” баримт бичгийг баталжээ. НҮБ-ын “Тогтвортой хөгжлийн зорилго-2030”-ын 17 зорилго, 169 зорилт, 244 шалгуур үзүүлэлтийг үндэсний хүрээнд тодорхойлох ажилд багагүй цаг, хөдөлмөр зарцуулж байна. Монгол Улс 2019 онд Үндэсний сайн дурын илтгэлээ бэлтгэхэд 244 шалгуур, 118 үзүүлэлтийг тооцох аргачлал, мэдээллийн эх үүсвэрийг бий болгожээ.<sup>99</sup> Монгол Улс Үндэсний сайн дурын илтгэлээ бэлтгэж 2019 онд амжилттай хэлэлцүүлэв. Харин энэ үед зорилт тус бүрийн үндэсний шалгуур үзүүлэлт, зорилтот түвшин гүйцэт тодорхойлогдоогүй байсан учраас хэрэгжилтийг тоон өгөгдөлд тулгуурлан тодорхой үнэлээгүй юм. НҮБ-ын бодлогын энэ баримт бичгийн зорилтууд 2030 он хүртэл үргэлжлэн хэрэгжинэ.

Харин Монгол Улс “Алсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого батлах тухай” УИХ-ын 2020 оны 5 дугаар сарын 13-ны өдрийн тогтоолоор “Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030” баримт бичгийг хүчингүй болсонд тооцсон. Чингэхдээ эл баримт бичигт дэвшүүлсэн зорилтууд шинээр баталсан Алсын хараа 2050”-д тусгалаа олсон гэж үзжээ. УИХ-ын энэ тогтоол нь “Алсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого”, “Алсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа”, “Алсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт, хүрэх түвшин” гэсэн гурван баримт бичгийг баталсан байна. Энэ нь хэлбэржилтийн хувьд 3 мэт байгаа боловч логик агуулгаараа нэг л бодлогын баримт бичиг юм. Үндсэн баримт бичигт дэвшүүлсэн зорилт бүрийн хэрэгжүүлэх хугацааг нэгдүгээр үе шат-2021-2030, хоёрдугаар үе шат-2031-2040, гуравдугаар үе шат-2041- 2050 гэсэн 3 үе шаттайгаар тодорхойлсон байна.

Өмнөх шийдвэрүүдтэй харьцуулахад энэ удаагийн УИХ-ын шийдвэр нь заримнэг онцлогтой байна. Тухайлбал, “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хэрэгжилтийн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний дүнг үндэслэн дараагийн үе шатны хүрэх үр дүнтэй нийцүүлэн зорилтын

<sup>99</sup> Монгол Улсын Үндэсний сайн дурын илтгэл 2019. Тогтвортой хөгжлийн зорилгын хэрэгжилт. Монгол Улсын засгийн газар. УБ., 2019, 18 дахь тал

хүрээнд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт, хүрэх түвшинг боловсруулж, Монгол Улсын Их Хурлаар батлуулах; Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх ажлыг удирдан зохион байгуулах байнгын бүтэц, тогтолцоог бий болгох; “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хэрэгжилтийн явцад 5 жил тутам хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийж, Монгол Улсын Их Хуралд танилцуулхыг Монгол Улсын Засгийн газарт үүрэг болгосон байна. Энд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт, хүрэх түвшинг боловсруулах, 5 жил тутам үнэлгээ хийх, хэрэгжилтийг зохион байгуулах байнгын бүтэц, тогтолцоог бий болгох тухай УИХ-ын шийдвэрийн төвшинд баталгаажуулж өгсөн нь хэрэгжилт бодитой үр дүнд хүрэх магадлалыг эрх зүйн хувьд илүү нэмэгдүүлсэн гэж үзэж болно.

“Алсын хараа-2050”-д “Засаглал” гэж нэрлэсэн 5-р зорилгод ардчиллын хөгжилд шууд холбогдох таван багц зорилт, тэдгээр нь тус бүрдээ, бас 3 үе шат болгон 2-6 тодорхой үр дүнг товч томъёолон тусгажээ (Хүснэгт...).

**Хүснэгт 6. “Алсын хараа-2050”-д тусгагдсан ардчиллын хөгжилд холбогдох зорилт**

№	Зорилтын оноосон ерөнхий нэр	Зорилтын агуулгын хураангуйлсан томъёолол
1	Ухаалаг засаглал	<i>Зорилт 5.1.</i> Эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцлийг оновчтой болгож, засаглалын тогтвортой байдлыг хангана. <i>Зорилт 5.2.</i> Төрийн захиргааны байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалтыг оновчтой тодорхойлох замаар чиг үүрэг, эрх мэдлийн хуваарилалтыг нарийвчилна.
2	Цахим монгол (иргэн, төр, хувийн хэвшлийн нэгдсэн систем)	<i>Зорилт 5.3.</i> Хүний хөгжлийг дэмжсэн, үр дүн, үр нөлөөтэй цахим засаглалыг төлөвшүүлнэ
3	Чадварлаг, ёс зүйтэй төрийн алба	<i>Зорилт 5.4.</i> Иргэндээ үйлчилдэг, мэргэшсэн, чадварлаг, ил тод, үр нөлөөтэй, ухаалаг төрийн албыг төлөвшүүлнэ
4	Хүний эрхийг дээдэлсэн нийгэм	<i>Зорилт 5.5.</i> Иргэний нийгэм-хувийн хэвшил-төрийн түншлэлийг бэхжүүлэх замаар үндэсний хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, хэрэгжилтэд хамаарал бүхий талуудын оролцоог хангасан зохистой тогтолцоог бүрдүүлнэ.
5	Авлигагүй засаглал	<i>Зорилт 5.6.</i> Үндэсний шударга ёсны тогтолцоог бэхжүүлэх замаар авлига, албан тушаалын гэмт хэргийг бууруулна.

Бодлогыг хэрэгжүүлэх ажил эхлэлийнхээ гараан дээр байгаа учраас түүний талаар урьдаас тааж ямар нэг дүгнэлт хийх нь зохимжтой биш зүйл. Гагцхүү эл бодлогын баримт бичиг нь урьд өмнөх бусад баримт бичгүүдийг боловсруулан хэрэгжүүлсэн үйл явцын бараг бүхий л сул талыг нөхөж, илүү үр дүнтэй хэрэгжинэ гэж шийдвэр гаргагчид үзэж буйг тэмдэглэе.

2016 онд Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай хууль батлагдан хэрэгжиж эхэлснээр бодлогын хүрээнд бий болсон эл замбараагүй байдлыг цэгцлэх эрх зүйн үндэс бүрдсэн боловч цэгцлэх ажил нэн удаашралтай байна. Харин энэудаагийн “Алсын хараа-2050”-ын тухайд бол Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр хөгжлийн бодлого урт хугацаанд тогтвортой байх эрх зүйн орчин шинээр бүрдсэн, түүнд нийцүүлэн 2020 оны 7-р сард Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хуульдаа нэмэлт өөрчлөлт оруулж, одоо түүнийг хэрэгжүүлэх ажил эхлээд байгаа нь цаашдаа нөхцөл байдал сайжрах найдварыг тодорхой хэмжээнд төрүүлж байгаа болно.

***Б. Эрх зүйн орчинд хамаарах сорилт, бэрхшээл.*** Монгол Улсын Үндсэн хууль бол монголын ардчиллын улс төр, эрх зүйн суурь баталгаа мөн. Уг хуулиар төрийн эрх мэдлийг орчин үеийн олон улсын нийтлэг жишгийн дагуу харилцан хяналттай тэнцвэржүүлэн хувиарилсан, хүний эрхийг хуульчлан баталгаажуулсан, нутгийн удирлагын тогтолцоог улс орныхоо онцлогт нийүүлэн бүрдүүлэх эрх зүйн зохицуулалт хийж, хүний эрх, эрх чөлөө, төрийн байгууламж, ардчилсан жишгээр бүрдэн, улс орон бүхэлдээ хөгжих боломжийг нээж өгсөн гээд олон зүйлийг жагсаан бичиж болно. Энэ бол нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдөж буй эерэг үнэлгээ.

2019 онд Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах явцад энэ мэт асуудлыг маш дэлгэрэнгүй ярилцаж, олон нийтэд хүргэсэн учраас энэ тухайд дэлгэрүүлж тайлбарлах шаардлагагүй биз ээ. Харин энэхүү нэмэлт өөрчлөлтөөр ардчиллын хөгжилд шууд холбогдох бөгөөд олон жил судалж, яригдсан өөрчлөлтүүд орсон байна. Түүнийг түүвэрлэн ач холбогдлыг нь товч тоймлож болох байна.

Үндсэн хуулийн 6-р зүйлийн 2-т “Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй” гэсэн заалт орсон. Энэ нь ард түмний мэдэлд байхаар заасан баялагийнхаа талаар мэдээлэлтэй байх, түүнийгээ ашиглан энэ талаарх төрийн бодлого, шийдвэрт нөлөөлөх боломж олгосон өөрчлөлт учраас ардчиллын эдийн засгийн баталгааг бүрдүүлэхэд багагүй ач холбогдолтой юм.

Үндсэн хуульд “Арван есдүгээр зүйл” болгон шинээр нэмж, улс төрийн нам, улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлж ажиллах, намыг Монгол Улсын



сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэн эвлэлдэн нэгдэж байгуулах (2028 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөнө), намын дотоод зохион байгуулалт ардчилсан зарчимд нийцсэн байх, хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалт нь нийтэд ил тод байх, намын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, санхүүжилт, төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нөхцөлийг хуулиар тогтоох тухай заалтуудыг тусгажээ. Намын бодлого, зохион байгуулалт, санхүүжилтийн асуудлыг ийнхүү Үндсэн хуулийн хэмжээнд хуульчилж өгсөн нь өнөөдөр манай ардчилалд шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэж байгаа ч олигтой төлөвшиж чадахгүй олон түмний дунд нэр хүнд унасаар байгаа улс төрийн намуудыг зохистой төлөвшүүлэхэд чухал ач холбогдолтой юм.

Үндсэн хуулийн 28-р зүйлд “Хуулийн биелэлтийг хангахтай холбоотой нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудлаар Улсын Их Хурлын нийт гишүүний дөрөвний нэгээс доошгүй нь хянан шалгах түр хороо байгуулах санал тавибал Улсын Их Хурал цөөнхийн төлөөллийг оролцуулан уг хороог байгуулна” гэсэн заалт шинээр орсон байгаа. Энд байгаа нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн асуудал, цөөнхийн төлөөллийг оролцуулах гэсэн хоёр зохицуулалт бол төлөөллийн ардчиллын сул тал буюу иргэний хяналт сул байгаа, олонхиор түрж шийдвэр гаргадаг байдлыг багасгах, ардчиллын чанарт ахиц гарахад багагүй түлхэц болно.

Үндсэн хуулийн 29-р зүйлийн 3-т “Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ өргөсөн тангаргаасаа няцаж Үндсэн хууль зөрчсөн бол түүнийг Улсын Их Хурлын гишүүнээс эгүүлэн татах үндэслэл болно” гэсэн заалт орсон байна. Энд гишүүнээс эгүүлэн татах тухай ардчиллын чухал зарчим тусгалаа олсон нь сайн зүйл боловч “өргөсөн тангарагаас няцаж, Үндсэн хууль зөрчсөн” гэдгийг хэрхэн, яаж, хаанаас тогтоох вэ гэдэг нь хуулийн нэмэлт зохицуулалт шаардаж буй асуудал юм. Үүнийг Үндсэн хуулийн Цэцийн тухай болон бусад хуулиар нарийвчлан зохицуулаад зохистой хэрэглэвэл ардчиллын хөгжилд том ахиц гарах боломжтой.

Үндсэн хуулийн 49-р зүйлийн 5-д “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тавыг шүүгчид дотроосоо сонгож, бусад таван гишүүнийг нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж томилно” гэсэн өөрчлөлт орсон бөгөөд энэ бол шударга ёсыг тогтооход иргэдийн оролцоог дэмжсэн чухал зохицуулалт юм. Хамгийн гол нь үүнийг хуулиаар нарийвчлан тодорхойлохдоо иргэдийн оролцоог багасгаж болохгүй юм. “Нээлттэйгээр нэр дэвшүүлнэ” гэдэг бол ихээхэн ерөнхий зүйл. Хаанаас, хэн, ямар механизмаар вэ гэдэгт хэргийн гол учир орших болно.

Үндсэн хуулийн 57-р зүйлийн 3-т “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан, тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслэн Засгийн газрын өргөн

мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ” гэсэн заалтад “иргэдийн саналыг үндэслэн” гэж орсон нь шинэ зүйл юм. Одоо иргэдийн саналыг яаж, юугаар илэрхийлэх, түүнийг “үндэслэн” гэх нь шийдвэрт ямар хэмжээнд тусгалаа олохыг ойлгох гээд хуульчлан зохицуулах асуудлуудыг үүсгэж байна. Ямар боловч өөрийн оршин суугаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудалд иргэд илүү идэвхтэй байр суур баримтлан оролцох боломж олгож байгаа нь бодит ахиц мөн.

Үндсэн хуулийн 59-р зүйлийн 2-т “Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх, татварын хувь хэмжээг тогтоох эрхтэй” гэсэн нэмэлт өөрчлөлт осон байгаа. Энэ бол төлөөллийн ардчиллын төлөвшлийн манай орны онцлогийг тусгасан томоохон зангилаа цэг болсон нутгийн өөрийн удирдлагын эрх хэмжээ, ялангуяа өмч, эдийн засгийн харилцаанд бие даан шийдвэр гаргах боломжийг өргөтгөж байгаагаараа цаашид нутгийн удирдлагын ардчилсан тогтолцоо бүрдэх үйл явцад эерэг нөлөө үзүүлэх нь эргэлзээгүй.

Энд төлөөлийн ардчилалд шууд хамаарах цөөн зохицуулалтыг товч дурьдлаа. Харин ардчиллын төлөвшил, хөгжлийн явцаар *Үндсэн хуулийн хэмжээнд судалж шийдэх шаардлагатай зарим асуудал үлдэж хоцроод байгаа* гэж үзэж болно. Тийм асуудлууд нь ардчиллын хөгжил дэх эрх зүйн орчинтой холбогдох сорилтуудын ерөнхий үндэс болж байна. Тийм учраас Үндсэн хууль ба түүнд нийцүүлж гаргасан хуулиуд, органик бусад хуулиудын зарим зохицуулалттай холбогдуулж, сонгууль, улс төрийн нам, хүний эрхийн хүрээний үндсэн асуудлуудыг тойруулж төлөөллийн ардчиллын явцад учирч буй сорилт, бэршээлийг тодруулж байна.

Төлөөллийн ардчиллын амин сүнс болсон *сонгуулийн тогтолцооны асуудал* Үндсэн хуульд тодорхой биш, хоёрдмол утгатай заалт орсноос олон жилийн турш сонгуулийн хуулиа улс төрийн нөхцөл байдал, эрх баригч улс төрийн хүчний хүсэл сонирхолоор өөрчилж ирсэн нь монголын ардчилалд хэд хэдэн зөрчилтэй асуудлыг бий болгосоор байгаа юм.

УИХ дахь олонх болсон нам сонгууль болохоос 6 сарын өмнө Сонгуулийн тухай хуулиа шинээр баталдаг жишиг тогтсоноос шат шатны сонгуульд шинээр нэр дэвших гэж байгаа улс төрчид, намуудад тодорхойгүй байдал үүсгэж, сонгуулийн өрсөлдөөний шударга байдал алдагдсаар ирэв. Харин 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр “Улсын Их Хурлын ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх нэг жилийн дотор Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглоно” гэж заасан нь цаашдаа сонгуулийн хууль тогтоомжийг улс төрөөс, ялангуяа сонгуулийн өмнөх нөхцөл байдлаас хамааруулж өөрчлөх боломжийг хязгаарлаж өгсөн явдал юм.

1990 оноос хойш Ерөнхийлөгчийн, УИХ-ын, аймаг, нийслэл, сумдүүргийн ИТХ-ын бүх сонгуулийн өмнө сонгуулийн тогтолцоо, сонгуулийн хуультай холбогдсон өргөн хэлэлцүүлэг өрнүүлж, эрдэмтэн судлаачдын саналыг сонсдог<sup>100</sup> боловч хуулиа хэлэлцэн батлах болохоор тэдгээрийг харгалзан сайжруулах алхамхийлгүй эсвэл гол намуудын ил, далд тохиролцоогоор эсвэл эрх баригчдын бодлого, тооцоогоор хуулиа баталсаар өдий хүрлээ.

Сонгууль болгоны явцад болон түүний дараа сонгууль шударга биш болсон, сонгогчдын саналыг худалдаж авсан, орхигдуулсан, сонгуулийн хууль тогтоомжийг зөрчсөн тухай маргаан өргөн хүрээтэй яригддаг болоод удлаа. Сонгуулийн Ерөнхий хороо, шүүхэд хандсан олон арван тохиолдол гардагч тэдгээрийг хянан шийдвэрлэх асуудал ихээхэн удаан байдаг, зарим нь яаж шийдвэрлэгдсэн нь мэдэгдэхгүй чимээ алдардаг практик хэвийн үзэгдэл болсон билээ.

1992 оны шинэ Үндсэн хуульд иргэдийн сонгох, сонгогдох эрхийг орчин үеийн ардчиллын нийтлэг жишгийн дагуу баталгаажуулж, Монгол Улсын төрийн байгууламжийн нэгдмэл тогтолцоог сонгуульг ардчиллын зарчимаар бүрдүүлэх улс төр-эрх зүйн үндсийг тодорхойлсон билээ. Үндсэн хуулийн энэхүү суурь үзэл баримтлал юуны өмнө төрийн эрх барих дээд байгууллага УИХ-ын сонгуулиар дамжин хэрэгжсэн. Чингэхдээ УИХ-ын гишүүнийг сонгох тухай Үндсэн хуулийн 21-ийн 2-ын "...гишүүнийг... шууд сонгох" гэсэн үзэл баримтлалын шинжтэй томъёоллыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон маргаан өнөөдрийг хүртэл шийдэгдэж чадаагүй байна.

Энд нэг талаас, иргэний сонгогдох эрх буюу нэр дэвшигчийн хувьд сонгогч иргэдийн саналаар шууд сонгогдох эрх, нөгөө талаас, сонгогч иргэн парламентын гишүүнийг шууд сонгох эрхийг баталгаажуулсан байгаа. Гэтэл сонгуулийн тогтолцооны пропорционал буюу хувь тэнцүүлсэн хувилбарыг сонгуулийн хуульд тусгаснаар нэр дэвшигчийг иргэд шууд биш, мөн нэр дэвшигч сонгогчийн шууд саналаар биш зөвхөн намд өгсөн саналаар дамжиж сонгогдох болдог. Монголд УИХ-ын 2012 оны сонгууль УИХ-ын гишүүнийг сонгогчийн шууд саналын олонхиор сонгодог мажоритари, сонгогчийн намд өгсөн саналын хувиар тооцдог пропорциональ тогтолцоог хольсон хувилбараар 48:28 гэсэн харьцаатай зохион байгуулагдсан билээ. Энэ бол олон улсын жишигт хэрэглэдэг сонгуулийн холимог систем (*Mixed systems*) юм. Үүнийг судлаачид олонхийн, харьцангуй олонхийн төлөөллийн болон хувь тэнцүүлэх системийн аль алиных нь давуу талыг шингээх оролдлого гэж үздэг. Холимог системийн үндсэн хоёр хэлбэр бий.

<sup>100</sup> Монгол улс дахь сонгууль, сонгуулийн шинэ тогтолцоо: Улс төр судлалын шинжилгээ. УБ., 2000, Монгол Улсын сонгуулийн хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох нь. Олон улсын бага хурал. УБ., 2002, Монгол дахь сонгуулийн үйл явц: онол, практик. ЭШ-ний хурлын материал. УБ., 2008, Ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлт: Монгол дахь засаглалын төлөв байдал, үнэлгээ. УБ., 2006, Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт. 2007-2008. УБ., 2008, Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт. 2009-2010. УБ., 2010.

Эхний хувилбар парламентын гишүүдийн нэг хэсгийг нэг мандаттай сонгуулийн тойрогт олонхийн болон харьцангуй олонхийн төлөөллөөр нөгөө хэсгийг олон мандаттай тойрогт хувь тэнцүүлэх системээр сонгодог хувь тэнцүүлэх холимог систем (*Mixed Member Proportional-ММР*) юм. Энд улс төрийн намуудад хувь тэнцүүлэх системээр хэдэн суудал хуваарилах нь олонхийн болон харьцангуй олонхийн төлөөллөөр намуудын авсан суудлын тооноос шалтгаалдаг. Манайх энэ хэлбэрийг аваагүй. Зүй нь энэ хувилбарыг сонгосон бол санал тооцож суудал хуваарилахад төвөгтэй боловч илүү зохимжтой байх боломжтой байх байлаа.

Харин хоёр дахь хувилбар нь парламентын суудлын нэг хэсгийг олонхийн болон харьцангуй олонхийн хувилбараар, нөгөө хэсгийг хувь тэнцүүлэх системээр хуваарилдаг Паралель систем (*Parallel system*) гэж байдаг. Чингэхдээ өмнөх тогтолцооноос ялгагдах онцлог нь хоёр өөр системээр сонгууль явагдаж үр дүн нь нэг нь нөгөөгөөс хамааралгүй гардаг. Монгол Улс энэ хувилбарыг сонгож үзсэн. Манай тухайд энэ хувилбар нь **нэгдүгээрт**, шууд сонгох, сонгогдох Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ойлгомжгүй болно, **хоёрдугаарт**, УИХ-ын гишүүний төлөөлөх статус нь ялгаатай болж тэгш эрхийн зарчим зөрчигдсөн гэж судлаачид үздэг. Энэ мэт зүйлийг үндэс болгож Үндсэн хуулийн Цэц 2016 оны сонгуулийн өмнө дээрх хууль нь Үндсэн хуулийг зөрчсөн гэж үзэж хүчингүй болгосон байдаг. Эндээс логикийн хувьд сонин парадокс үүсдэг. Наад зах нь 2012-2016 оны хооронд ажилласан парламент бол Үндсэн хууль зөрчсөн хуулиар бий болсон учраас хууль ёсны эсэх нь энгийн логикоор ойлгомжгүй болох жишээтэй.

Иймэрхүү маргаан үргэлжилсээр 2016 оны УИХ-ын сонгуулийн өмнө холимог тогтолцоогоо орхиж, жижигрүүлсэн буюу нэг тойрог-нэг мандат гэдэг тогтолцоогоор, 2016 онд олон мандаттай томсгосон тойрог бүхий олонхийн тогтолцоог баримталсан хуулиар сонгуулиа зохион байгуулаад байна.

Монгол Улс 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу сонгуулийн ардчилсан тогтолцоонд шилжсэнээс хойшхи өнгөрсөн хугацаанд Ерөнхийлөгчийн, парламентын, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын, баг хорооны Иргэдийн нийтийн хурлын тус бүр 7 удаа буюу нийтдээ 30-аад удаагийн сонгууль боллоо. Сонгуулийн статистик, судалгааны мэдээллээс үзэхэд сонгуульд оролцогсдын тоо жил дараалан буурсан дүр зураг гарч байв.

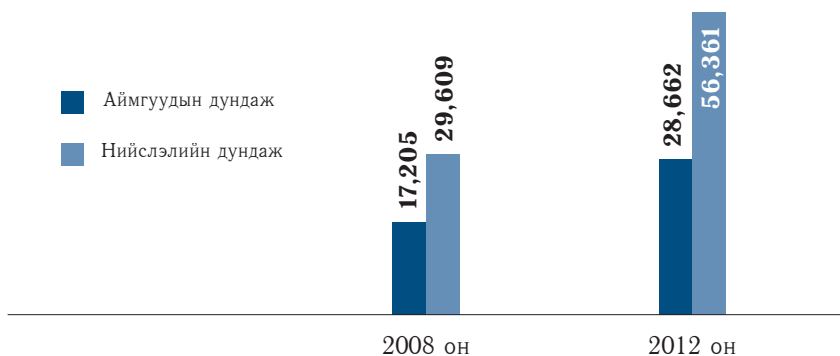
### Хүснэгт 7. Ерөнхийлөгчийн болон УИХ-ын сонгуульд оролцогчдийн хувь (1990-2020)

Он	Бүртгэлтэй сонгогчийн тоонд эзлэх хувь	Сонгуулийн насны хүн амд эзлэх хувь	Он	Бүртгэлтэй сонгогчийн тоонд эзлэх хувь	Сонгуулийн насны хүн амд эзлэх хувь
2017			2020		
2013	66.79%	58.47%	2016		
2009	73.59%	54.98%	2012	65.24%	56.24%
2005	74.98%	53.89%	2008	74.31%	60.47%
2001	82.94%	67.92%	2004	81.84%	64.91%
1997	85.06%	70.03%	2000	82.42%	70.96%
1993	92.73%	88.3%	1996	88.39%	73.64%
			1992	95.60%	86.11%
			1990	98%	87.23%

*Эх сурвалж: Ардчилал, сонгуулийн туслалцааны олон улсын хүрээлэн, IDEA <http://www.idea.int/ot/countryview.cfm?CountryCode=MN>*

Сонгуулийн тогтолцооны төлөөллийг хангах, сонгогчдын тэгш эрхийг хэрэгжүүлэх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлэхэд тухайн сонгуулийн тойрогт ноогдох сонгогчдын тооны харьцаа чухал ач холбогдолтой байдаг. Үүнийг сонгуулийн тойрог байгуулах зарчим, сонгуулийн тэгш эрхийн зарчим, сонгогч бүрийн санал адил төлөөлөгдөх зарчим зэрэгтэй холбох ёстой. Энэ бол сонгуулийн буюу төлөөлөх ардчиллын амин чухал шаардлагууд юм. Гэтэл өнгөрсөн хугацаанд Монгол Улсад зохион байгуулагдсан УИХ-ын сонгуулийн тойргууд дахь сонгогчдын тоо, ялангуяа аймаг, нийслэлийн сонгуулийн тойрог дахь сонгогчдын тооны харьцаа эрс ялгаатай байдаг нь сонгогчдын саналын төлөөлөх чадвар, үнэ цэнийг илэрхий зөрөөтэй болгож буй зохисгүй үзэгдэл мөн.

### Зураг 3. УИХ-ын сонгуулийн тойргууд дахь сонгогчдын тооны харьцаа (2008, 2012 он)



Сонгуулийн ерөнхий хорооны сонгуулийн нэгдсэн дүн болон 2010 оны хүн амын нэгдсэн тооллогын дүнг үндэслэн УИХ-ын сонгуулийн 2008, 2012 оны УИХ-ын сонгуулийн тойргуудад ноогдох сонгогчдын тоо болон тойрогт ноогдох мандатын тооны харьцааг харьцуулбал 2008 оны УИХ-ын сонгуулийн тойргуудын нийт аймгуудын дундаж нийслэлийн сонгогчдын тооны дунджаас 71.6 хувиар их буюу 1.7 дахин их, 2012 оны сонгуулийн тойрогт ноогдох сонгогчдын зөрүү 96.6 хувиар их буюу 2.0 дахин их байна. Энэ нь хүн амын бараг тал хувь нь төвлөрсөн, 2010 оны хүн амын тооллогын дүнгээр 1,144,954 хүн ам, үүнээс 807,337 сонгогч<sup>101</sup> ноогдож буй нийслэлд 2008 онд УИХ-ын 76 мандатын 20 нь, 2012 онд 48 мандатаас 14 хуваарилагдсан байдал сонгогчдын тэгш эрхийн зарчмын томоохон зөрчил гэж үзэж болно. Ийм зөрчлийг арилгах талаар 2016 оны сонгуулийн өмнөхөн олон хувилбар яригдсаны дотор “Монгол Улсыг 5 бүс болгон хувааж, хөдөө орон нутгийг 4 бүс болгож тус бүрд нь 5 мандат хуваарилах, Улаанбаатар хотыг бие даасан нэг бүс болгон 8 мандат хуваарилах ‘өвөрмөц’ гэгдэх хувилбар” анхаарал татаж байгаа юм. Ингэвэл дээрх зөрчил багасах уламжлалт маргаантай асуудал шийдэгдэхгүй хэвээр үлдэж, УИХ-ын гишүүнийг шууд сонгох, сонгогчийн тэгш эрхийг хангах Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал бас дахин зөрчигдөх байв.

Асуудлыг шийдэх гол гарц нь Үндсэн хуулийн дээрх томъёоллын агуулгад албан ёсоор хууль зүйн тайлбар хийх, эсвэл энэ асуудлаар Үндсэн хуульдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэрэгтэй гэж судлаачид үздэг. Харин Үндсэн хуульд энэчиглэлээр өөрчлөлт оруулаагүй нөхцөлд олон сул талтай хэдий ч мажоритари тогтолцоог дангаар нь хэрэглэхээс өөр хувилбар үгүй болж таараад байгаа билээ. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн явцад энэ асуудал удаа дараа янз бүрийн хувилбараар хөндөгдсөн боловч шийдвэрлэгдээгүй үлдсэн асуудлын нэг мөн. Дашрамд хэлэхэд Үндсэн хуульд хэзээ, хэн яаж хууль зүйн албан ёсны тайлбар хийх талаар ч эдүгээ хүртэл хуульчид нэг мөр шийдэлд хүрч чадаагүй л байгаа. Энэ тухайд шинжлэх ухааны тайлбар, албан ёсны тайлбар, шүүхийн буюу хууль зүйн тайлбар<sup>102</sup> гэх мэтээр ялгаатай ярьдаг. Манай улсын тухайд хууль зүйн буюу албан ёсны тайлбар нь нэг мөр жигдрээгүй байгаа ч шинжлэх ухааны гэж нэрлэж болох нэр томъёоны товч тайлбарууд<sup>103</sup> хийгджээ. Гэхдээ ийм тайлбарыг тодорхой тохиолдолд Үндсэн хуулийг нэг мөр ойлгох үндэслэл болгон хэрэглэх боломжтой эсэх талаар зохицуулалт үгүй байдаг нь бас л төвөгтэй асуудлыг үүсгэдэг билээ.

101 Монгол Улсын сонгуулийн нэгдсэн дүн. [www.geg.gov.mn](http://www.geg.gov.mn)

102 С.Нарангэрэл. “Монгол улсын Үндсэн хуулийн тогтвортой байдлыг хангах асуудал”. Тогтвортой хөгжил ба Үндсэн хууль. Эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл. ШУА-ийн Философийн хүрээлэн УБ., 2020, 13 дахь талд үзнэ үү.

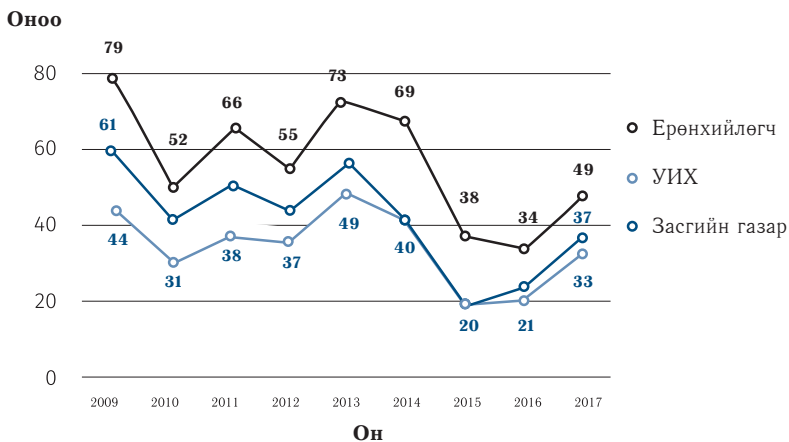
103 “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэр томъёоны даллага”. Эмхтгэж хэвлэлд бэлтгэсэн, М.Алтангэрэл, Хянан тохиолдуулсан Г. Совд, О.Жамбалдорж. УБ., 1993, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. Ханнс-Зайдалын сан, “Эрх зүйн боловсрол” академи.УБ., 2009 он

Улс төрийн намын тухай асуудлыг Үндсэн хуульд ямар хэмжээнд зохицуулах талаар заримнэг маргаан байдаг ч маш цөөн, оновчтой зохицуулалт байдаг нь нийтлэг зүйл. Манай Үндсэн хууль бол улс төрийн намын тухай асуудлыг харьцангуй нарийвчилж зохицуулсан гэж үзэж болно. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр энэ чиглэлд бас тодорхой ахиц гарсаныг өмнө тэмдэглэсэн. Улс төрийн нам үүсэн байгуулагдахаасаа эхлээд иргэдийн улс төрийн хүсэл зоригийг илэрхийлсэн улс төрийн үйл ажиллагаа явуулдаг институт, ардчилсан улс төрийн тогтолцоонд онцгой үүрэг гүйцэтгэдэг хуулийн этгээд юм.

Улс төрийн ямар ч намаль нэг шатны сонгуульд амжилт гаргавал тухайн шатныхаа төрийн болон нутгийн удирдлагын эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд хамгийн идэвхтэй оролцох боломжтой байдаг. Гэтэл нам ардчилсан зарчмаар зохион байгуулагддаггүй, санхүүжилт нь ил тод биш. Улс төрийн намын төлөвшил сул, үйл ажиллагаа ил тод бус байгаа нь Үндсэн хуулиар бий болгосон төрийн байгуулал, түүний тогтолцоо, институцийн чадавхыг бэхжүүлэхэд сөргөөр нөлөөлж, маш олон хүндрэл бэрхшээлийг үүсгэдэг билээ.

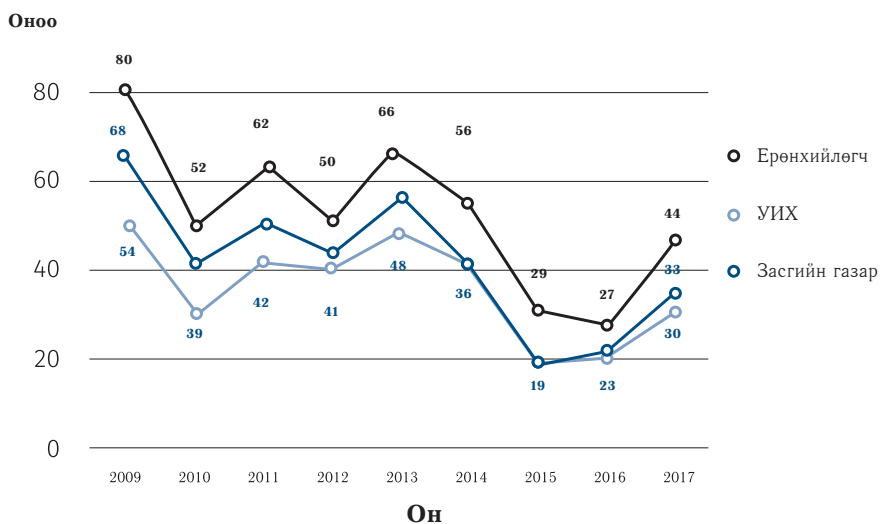
Түүнчлэн Монголд хамгийн авлигажсан институцүүдийн нэг болж байгааг олон тооны судалгаанаас харж болно. Улс төрчид, улс төрийн намуудад итгэх иргэд, олон нийтийн итгэл сүүлийн жилүүдэд туйлын хангалтгүй байж, жилээс жилд улам бүр багассаар байна. Энэ үзэгдэл улмаар төр, түүний байгууллага, албан тушаалтнуудад итгэх иргэдийн итгэлийг сулруулжээ. Үндэсний статистикийн хорооноос явуулдаг “Ардчилсан засаглал”-ын модул судлагааны сүүлийн арав орчим жилийу дүнгээс үзэхэд төрийн эрх барих дээд шатны байгууллага, албан тушаалтнуудын ажлыг үнэлэх үнэлгээ, тэдэнд итгэх иргэдийн итгэл ерөнхийдөө буурах хандлагатай байна.

**Зураг 4. Төр, захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагаанд иргэдийн өгсөн үнэлгээ, оноогоор, (2009-2017)**



Төрийн эрх барих дээд байгууллагуудад итгэл хүлээлгэж байгаа иргэдийн үнэлгээг 2017 оны судалгааны дүнгээр авч үзвэл (Зураг 5) Ерөнхийлөгчийнх 44 оноо болж өмнөх оноос 14 оноогоор, Засгийн газрынх 33 оноо болж өмнөх оноос 10 оноогоор, Улсын Их Хурлынх 30 оноо болж өмнөх оноос 7 оноогоор өсжээ.

**Зураг 5. Төрийн эрх барих дээд байгууллагуудад итгэл хүлээлгэж байгаа иргэдийн үнэлгээ, оноогоор, (2009-2017)**



Иргэдийн сонгох, сонгогдох эрхийг хэрэгжүүлэх Үндсэн хуулийн үзэлд баримтлалд холбогдох нэг багц асуудал бол аймаг нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөгчдийн хурлын сонгууль, Баг хорооны Иргэдийн нийтийн хурлаас Тэргүүлэгч гишүүд болон Засаг даргыг сонгох харилцааны зорицуулалт юм. Энэ нь нутгийн удирдлагын хүрээнд төлөөллийн ба шууд ардчиллыг хослуулан хэрэгжүүлэх тухай чухал асуудал мөн.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагтай хослуулах тухай Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг ИТХ-ын сонгуулийн үйл явцад хэрэгжүүлэхдээ улс төрийн намын оролцоог бий болгосон нь тодорхой бэрхшээл үүсгэж байна. 1996 оноос эхлэн аймаг, нийслэл, сум дүүргийн ИТХ-д улс төрийн нам нэр дэвшүүлдэг болсон. Ингэснээр орон нутагт улс төржилтийг дэврээх болов. Орчин үеийн сонгодог утгаараа бол улс төрийн намчинь төрд иргэдийн өмнөөс хяналт тавьдаг иргэний нийгмийн шинж давамгайлсан байх учиртай. Гэтэл иргэд нутаг дэвсгэрийнхээ удирдлагад нэр дэвшүүлэх эрхийг нь хэрэг дээрээ улс төрийн намууд шилжүүлж аваад зөвхөн сонголт хийх эрхийг нь үлдээдэг практик олон жил үргэлжиллээ.



Иргэд улс төрийн намын нэр дэвшүүлсэн хүнийг сонгож өөрсдийгөө төлөөлөх эрх бүхий төлөөлөгч болголоо ч гэсэн сонгогдсон төлөөлөгч нь иргэдийг биш харин улс төрийн намыг төлөөлөх болчихоод байдаг. Улмаар нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд иргэдийнхээ оролцоотойгоор төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлдэг шат шатны Засаг дарга нарыг улс төрийн шалгуураар томилогддог дээд шатны Засаг дарга буюу улс төрч хүн томилж буй нь иргэдийн сонголт, тэднийг төлөөлж сонгогдсон ИТХ-ын бүрэн эрхийг саармагжуулдаг. Өөрөөр хэлбэл бүх шатны ИТХ нь тухайн шатныхаа Засаг даргын үйл ажиллагаанд иргэдийнхээ нэрийн өмнөөс бодитой хяналт тавьж хариуцлага тооцох бололцоо хангагдахгүй байгаа билээ.

Ийм нөхцөл байдал нь Монгол Улсын аймаг, нийслэл, сум дүүрэг, баг хорооны хэмжээнд иргэдийн сонгох сонгогдох эрх чөлөө зохих ёсоор хэрэгжиж, нутгийн өөрөө удирдах ёс олигтой төлөвшиж чадахгүй байх гол шалтгаан болж байгаа юм. Нэгэнт сонгогдсон УИХ-ын гишүүн, шат шатны хурлын төлөөлөгчид иргэд сонгогчидынхоо өмнө хариуцан тайлагнадаг зүгширсэн механизм тодорхой биш, сонгогчид нь тэдэнтэй хариуцлага тооцох, улмаар эгүүлэн татах эрх зүйн зохицуулалт байхгүй нь төлөөлийн ардчиллын хөгжилд сөргөөр нөлөөлж байна. Өнгөрсөн 30-аад жилийн турш нэг ч УИХ-ын гишүүн, Хурлын төлөөлөгчтэй сонгогчдын хүсэлт, шаардлагаар хариуцлага тооцсон тохиолдол гараагүй болно.

*Шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэрт иргэний хяналтыг хэрэгжүүлэх* гол хэлбэр нь иргэдийн төлөөлөгч мөн. Үүнийг Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зохицуулдаг. Гэтэл энэ хууль маань батлагдаж гараад амьдралд хэрэгжээгүй цөөн хуулиудын нэг байдаг юм байна. УИХ-ын 2020 оны 11-р сарын 27-ны өдрийн чуулганы хуралдаанд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч оролцож хэлсэн үгэндээ Үндсэн хуульд орсон нэмэлт өөрчлөлтийн дагуу өөрийн өргөн барьсан шүүхийн шинэчлэлд холбогдох хуулийн төслүүдийн тухай ярихдаа энэ тухайд тодорхой байр суурь илэрхийлжээ. Энэ хууль агуулга, ач холбогдлын хувьд сайн хууль болохыг тэмдэглээд “Харамсалтай нь Засгийн газар энэ хуулийг амилуулах, иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдал, үүрэг оролцоог боловсронгуй болгох чиглэлд огт санаачилга гаргасангүй. Шүүхийн шийдвэр, үйл ажиллагаанд иргэний хяналт байх ёстой юм бол тодорхой үүрэгтэй байх шаардлагатай. Тиймээс би шүүх бүрэлдэхүүн шийдвэр гаргахдаа иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийн талаарх үндэслэлээ шүүхийн шийдвэрийн үндэслэх хэсэгт тодорхой тусгах, энэ шаардлагыг давах болон хяналтын шатны шүүхийн магадлал, тогтоолд нэгэн адил хамааруулах зэрэг тодорхой зохицуулалтуудыг тусгайлан зааж тусгасан”<sup>104</sup> тухайгаа онцлон тэмдэглэжээ. Ерөнхийлөгч чухам ингэж байж

104 Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Халтмаагийн Баттулга өнөөдөр (2020.11.27) УИХ-ын чуулганы цахим хуралдаанд оролцож, Шүүхийн багц хуулийн талаар байр сууриа илэрхийллээ. News.mn 2020.11.27.

шүүх эрх мэдэл дэх ардчилсан ёсны тусгал болсон иргэдийн төлөөлөгчийн дуу хоолой шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоолын салшгүй хэсэг болж, түүний үндэслэгээг сайжруулах, хөгжүүлэх нэг хөшүүрэг нь болно<sup>105</sup> гэж үзсэн байна.

Монгол Улсын Үндсэн хууль бол *хүний эрх, эрх чөлөөний асуудлыг* хамгийн өргөн хүрээнд олон улсын нийтлэг жишгийн дагуу баталгаажуулсан хуулиудын тоонд зүй ёсоор ордог. Үндсэн хуулийн цэц хүний үндсэн эрхийг зөрчсөн маргааныг хүлээж авдаггүй нь Монголд хүний эрх, эрх чөлөөг бүх талаар баталгаатай хангах ардчилсан тогтолцооны нэг ойлгомжгүй зүйл мөн. Манай ардчилал хөгжсөн сүүлийн 30-аад жилд хүнийг эрүүдэн шүүсэн, үзэл бодлоо илэрхийлснийх нь төлөө их бага хэмжээгээр торгосон, тайван жагсаал, цуглааныг хүч хэрэглэн тараасан зэрэг хүний эрхийн ноцтой зөрчил гарсаар байна. Манай өнөөгийн практикаар иргэн өөрийнхээ эрхийг зөрчсөн тодорхой асуудлаар биш харин УИХ-аар баталсан хууль, шийдвэрүүд эсвэл хуульд заасан албан тушаалтан Үндсэн хууль зөрчсөн асуудлаар гомдол гаргадаг. Энэ ардчиллын чухал үзүүлэлт мөн байх. Гэхдээ энэ бол зөвхөн улс төр, хууль, эрх зүйн өндөр боловсролтой цөөн тооны хүнд голлон хамаарах зохицуулалт гэдгийг манай туршлага их тод харуулж байгаа билээ.

Харин иргэдээс Үндсэн хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх заалтыг зөрчсөн тухай асуудлаар Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал болон Засгийн газрын гишүүд, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурорт хандан гомдол гаргавал дурьдсан байгууллага, албан тушаалтнууд тэднийг төлөөлөн Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргаж шийдвэрлүүлж болно<sup>106</sup> гэсэн заалт Монгол Улсад хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөрт байдаг. Харин энэ заалтыг хэрэгжүүлэх тухай хуульчлан баталгаажуулсан зохицуулалт одоогоор үгүй байна.

Түүнчлэн манай одоогийн эрх зүйн орчинд үйлчилж буй Цэцийн эрх хэмжээ хүний үндсэн эрхийн зөрчлийг арилгуулах талаар дэлхийн бусад улсуудын Үндсэн хуулийн шүүхийн нийтлэг эрх хэмжээтэй нийцэхгүй байгаа<sup>107</sup> гэж мэрэгжлийн судлаачид үздэг. Мөн одоогийн байдлаар Үндсэн хуулийн 50.2 дугаар зүйлд Улсын дээд шүүхийн шийдвэр “шүүхийн эцсийн шийдвэр” байна хэмээн тодорхой заасныг Үндсэн хуулийн Цэц Дээд шүүхийн гаргасан шийдвэрийг хянах эрх хэмжээ байхгүй гэж үздэг учраас шүүх хүний эрхийг зөрчих юм бол сэргээх боломжгүй нөхцөл байдлыг буй болгодог байна.

105 Мөн тэнд.

106 Монгол Улсад Хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөр

107 Ц.Сарантуяа, Үндсэн эрх-шүүх-үндсэн хуулийн шүүх: “Монгол Улсын төр ба эрх зүй”, 2001, №2, 1-10 дахь тал; Ц. Сарантуяа, Үндсэн эрх ба хүний эрх: Харьцуулсан судалгаа, онолын асуудлууд, “Эрх зүй” онол, практик, арга зүй, мэдээллийн цуврал, 2000, №1, 18-24 дэх тал.

# 2.2

## ЗАСАГЛАЛЫН ХАРИЛЦААНД ҮҮСЧ БҮЙ БЭРХШЭЭЛ, СОРИЛТ

Ардчиллын хөгжил, түүний чанарыг харуулах нийгмийн харилцааны хамгийн гол орон зай бол юуны өмнө засаглал мөн. Монгол дахь засаглалын талаар хийгдсэн судалгаа, үнэлгээнээс энэ хүрээний тулгамдсан асуудал, гол сорилт тодорхой хэмжээгээр харагдана. Эл бүтээлийн нэгдүгээр бүлэгт ардчиллын хөгжил, чанарын асуудалд холбогдох судлагаа, ерөнхий үнэлгээг тоймлон гаргасан бол энэ хэсэгт голлох судалгаануудад засаглалын хүрээний бэрхшээл сорилтыг хэрхэн тодорхойлсныг тоймлон хөндөх болно.

Манайд засаглалын талаар хийгдсэн анхны томоохон судлагаа бол Монгол Улсын Засгийн газар 2000-2004 онд НҮБХХ-ийн дэмжлэгтэйгээр хэрэгжүүлсэн “Хүний аюулгүй байдлыг хангах сайн засаглал” хөтөлбөрийн хүрээнд хийсэн судалгааны ажил байлаа. Эл судлагааны гол үр дүн “Сайн засаглал” судалгааны тайлан<sup>108</sup>, “Үндэсний шударга ёсны тогтолцооны үзэл баримтлал, нийтлэг үзүүлэлтийн тухай ном”<sup>109</sup>, Засаглалын нэр томъёоны тайлбар<sup>110</sup> гэсэн бүтээлүүд байв.

Дараагийн нэг судлагаа бол өмнөх бүлгүүдэд дурьдсан “Ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлох, Монгол дахь засаглалын төлөв байдлыг үнэлэх судалгаа” юм. Энэ судалгааг 2003 онд Улаанбаатарт хуралдсан Ардчиллыг шинээр болон сэргээн тогтоосон орнууд (АШСТО)-ын олон улсын V бага хурлын шийдвэрийн дагуу 2005-2009 онуудад НҮБ-ын ХХ-ийн дэмжлэгтэйгээр ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлтүүдийн өөр өөрсдийн мэдээллийн сан бий болгох”<sup>111</sup> зорилгоор хийж гүйцэтгэсэн байдаг. Судалгааг 2-3 жилд давтан хийх нь зохимжтой байсан бөгөөд үүнийг НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн дэмжлэгтэйгээр 2008 онд давтан хийж, эрх зүйн орчин болон олон нийтийн санаа бодолд гарсан өөрчлөлтийг тусгажээ.<sup>112</sup>

Засаглалын асуудлаар хийсэн гурав дахь судлагаа нь “Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилгын үзүүлэлт боловсруулах судалгаа” байв. Энэ судалгаа нь Мянганы хөгжлийн үндсэн найман зорилго дээр нэмж 2005 оны 4 дүгээр сард УИХ-аар баталсан 9 дэх зорилгыг хэрэгжүүлэхэд

108 Сайн засаглал. Судалгааны тайлан. Улаанбаатар, 2003.

109 Үндэсний шударга ёсны тогтолцоо, түүний үзүүлэлтүүд. Улаанбаатар, 2003.

110 Батсүх Ш., Батхүү Б., Ганболд С. нар, Засаглалын нэр томъёоны тайлбар (Монгол, Англи хэл дээр). Улаанбаатар, 2003.

111 Ардчиллыг шинээр болон сэргээн тогтоосон орнуудын олон улсын V бага хурал. Судалгааны ажлууд ба төгсгөлийн баримт бичгүүдийн эмхтгэл. Улаанбаатар, 2003, 353 дахь тал.

112 Арчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт. 2007-2008. Улаанбаатар, 2008. 7 дахь талыг үзнэ үү.

чиглэсэн юм. Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилго нь: 1) Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалыг хүндэтгэн сахиж, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хангаж, олон нийтэд мэдээллийг чөлөөтэй олж авах боломж олгох, 2) Ардчиллын үндсэн зарчим, хэв маягийг амьдралд хэвшүүлэх, 3) Авлигыг үл тэвчих уур амьсгалыг нийгмийн бүх хүрээнд бий болгон хэвшүүлэх<sup>113</sup> гэсэн ардчилсан засаглалын нэн чухал бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг багтаж байлаа. Энэ судалгааны дүн Монгол Улсын Засгийн газраас 2015 он хүртэл 2 жил гаргасан “Мянганы хөгжлийн зорилтуудын хэрэгжилт” үндэсний илтгэлүүдэд тусгагдан хэрэглээний эргэлтэд оржээ.

Эдгээр судалгааны ажлын үр дүнгээр Монгол дахь засаглалын талаар суурь мэдээллийн нэгдсэн сан бий болох эхлэл тавигдсаны зэрэгцээ Авилгатай тэмцэх газар эрхлэн авлигын төлөв байдлын судлагаа, Үндэсний статистикийн газраас эрхлэн Өрхийн нийгэм, эдийн засгийн судалгааны “Ардчилсан засаглал” модул судалгаа институтчилэгдэж, тогтмол зохион байгуулагдах боллоо.

Хэдий тийм боловч засаглалын судалгаа, үнэлгээг цаашид үргэлжлүүлэх, түүний шалгуур болон хэмжих үзүүлэлтийг нарийвчлах, судалгааны ажлыг үндэсний хэмжээнд институтчилэх, судлагааны үр дүнг бодлогын хэрэглэгдэхүүн болгон хэвшүүлэх зэрэг шийдвэрлэх асуудлууд байсаар байна. Тухайлбал,

- Засаглалын үнэлгээний үйл явц цогц байдлаараа цаашид тогтвортой үргэлжлэх нөхцөл, бололцоо бүрэн бүрдээгүй, 2010 оноос хойш үндсэндээ тасалдаад байна. Засаглалын тодорхой үзүүлэлтийг тогтмол гаргаж байх үүрэг хүлээсэн өмнө дурьдсан цөөн тооны байгууллагыг эс тооцвол засаглалын суурь болон хавсрага судалгааг байнга явуулдаг төрийн болон төрийн бус судалгааны байгууллага, институци бий болсонгүй.
- Засаглалын үнэлгээ нь Монгол Улсын үндэсний хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцооны бүрэлдэхүүн хэсэг болж чадаагүй, зөвхөн урт болон дунд хугацааны бодлого, төлөвлөлтөд нэг багц зорилт байдлаар, тунхаглалын шинжтэй тодорхойлогдох төдийгөөр хязгаарлагдаж байна.
- Өнөөдөр хэрэглэж буй засаглалын үзүүлэлтийг хянаж боловсронгуй болгохын зэрэгцээ засаглалын үнэлгээг үндэсний хэмжээнд төдийгүй, салбар, орон нутгийн түвшинд хийх аргачлал, үзүүлэлтийн системийг боловсруулах хэрэгтэй байгаа бөгөөд энэ талаар сүүлийн жилүүдэд дорвитой ажил хийгдсэнгүй.

113 “Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтыг батлах тухай”. УИХ-ын 2005 оны 4 дүгээр сарын 21-ний өдрийн 25 дугаар тогтоол, түүнчлэн “Тогтоолд өөрчлөлт оруулах болон тогтоолын хавсралтыг шинэчлэн батлах тухай” УИХ-ын 2008 оны 1 дүгээр сарын 31-ний өдрийн 13 дугаар тогтоолыг үзнэ үү.

- Засаглалын үзүүлэлт боловсруулах, үнэлгээ хийх үндэсний чадавхи хангалтгүй байна. Засаглалын үнэлгээний арга зүйн чиглэлээр мэргэжилтэн бэлтгэх, мэргэшүүлэх, түүнчлэн засаглалын үнэлгээ хийх институцийн чадавхийг бий болгон бэхжүүлэх, засаглалын үзүүлэлт, үнэлгээг үндэсний хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн үйл явцтай уялдуулах арга замыг хайх шаардлага урьдын адил хэвээр байна.

Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөд засаглалын үнэлгээ дүгнэлтийг тусгаж, **бодлогын хэрэгжилтийг засаглалын үр нөлөөтэй холбож хяналт-үнэлгээ хийдэг тогтолцоо, тийм механизм бий болж чадаагүй** байгаа нь ардчиллын хөгжил, түүний чанарт шууд нөлөөлж байна.

Дэлхий нийтийг хамарсан Ковид-19 цар тахал дэгдэхээс өмнөх жилүүдэд Монгол Улсад нийгэм, эдийн засгаа эрчимтэй хөгжүүлэх түүхэн боломж бүрдэж, энэ боломжийг бодит үйл хэрэг болгох их бүтээн байгуулалтын гараан дээр байна гэдгийг төрийн бодлогын хэмжээнд тодорхойлсоор байлаа. Байгалийн баялаг, эрдэс түүхий эдээ эдийн засгийн эргэлтэд оруулснаар бий болж буй шинэ боломж бол улс орныг эрчимтэй хөгжүүлэх нэг л гол хүчин зүйл юм. Энд эдийн засгийн өсөлтийг тууштай дэмжсэн шударга, нээлттэй ажилладаг, авилгаас ангид мэргэшсэн тогтвортой төрийн захиргаа, хөгжлийн бодлогын шинэ менежмент, орчин үеийн компанийн засаглал зэргийг багтаасан ардчилсан засаглал шийдвэрлэх үүрэгтэй байх болно.

Эдийн засагт нааштай хандлага ажиглагдаж хөрөнгө санхүүгийн боломж сайжирсаар байхад ажилгүйдэл, ядуурал дорвитой буурахгүй, авлига багасахгүй, хариуцлагагүй, шударга бус байдлын хүрээ хумигдахгүй, төрийн байгууллагуудад итгэх ард түмний итгэл сэргэхгүй байх зэрэг сөрөг үзэгдлүүд үргэлжилсээр байгаа нь чухамдаа засаглалын үр нөлөө хангалтгүй байгаагийн илэрхийлэл мөн. Өөрөөр хэлбэл засаглал бүх шатанд сайн биш, засаг төрийн байгууллагууд ард түмний амьдралын тулгамдсан чухал асуудлыг цаг алдалгүй шийдэж, тэдний хүсэн хүлээж буй хэмжээнд сайн ажиллаж чадахгүй байна гэсэн үг. Юуны өмнө, стратегийн ач холбогдолтой хөгжлийн томоохон төслүүдийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх бодлого, эрх зүйн орчинг тодорхой болгох, төсөл хэрэгжих үйл ажиллагааг бодлогын болон орчин үеийн төслийн менежментийн шуурхай удирдлагаар хангах, төсөлд оролцож буй болон түүнийг хэрэгжүүлж буй компанийн засаглалыг сайжруулах зэрэг асуудлыг авч үзсэн бодлогын дэмжлэг хэрэгтэй байв. Бодлогын ийм чиглэлийн үндэс суурь Монгол Улсын Үндсэн хуульд тодорхойлогдсон байдаг. Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр энэ үндэс суурийг өргөтгөн баталгаажуулах, ялангуяа эх орны байгалийн баялагийг ашиглах том төслүүдийг иргэд, олон нийтэд хүртээмжтэй байдлаар хэрэгжүүлэх, төр засгийн байгууллагуудын энэ

талаарх бодлого, үйл ажиллагааны үр өгөөжийг дээшлүүлэхэд маш чухал томоохон алхам хийсэн билээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийг дараах байдлаар өөрчлөн найруулжээ<sup>114</sup>.

*“Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн нийтийн өмч мөн.*

*Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ.*

*Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй.*

*Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглахдаа байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчимд нийцүүлэн түүний үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно”*

Үндсэн хуулийн энэ заалтаар засаглалын үр нөлөөг дээшлүүлэх чиглэлээр хэд хэдэн шинэ боломжийг нээсэн гэж үзэж болно.

Юуны өмнө иргэнд өмчлүүлснээс бусад газар болон байгалийн бүх баялгийг “төрийн нийтийн өмч” гэж шинээр томъёолж өгчээ. Төрийн нийтийн өмч гэдэг ойлголтын талаар эдийн засагч, хуульчид багагүй маргадаг боловч нэгэнт Үндсэн хуульдаа оруулсан зүйлийг үзэл баримтлалынх нь хүрээнд ойлгоод явах учиртай. Бидний хувьд төрийн нийтийн өмч бол гагцхүү монголын ард түмний мэдэлд байгаа баялгийг тэдний нэрийн өмнөөс төр хэмээх институт зөвхөн монголын бүх ард түмний нийтийн эрх ашгийн үүднээс захиран зарцуулах эдийн засгийн тэр харилцааг илэрхийлсэн ухагдахуун хэмээн ойлгож байна. Чухам ийм утгаараа засаглалын үр нөлөө нийт ард түмэнд өгөөжтэй байх улс төр, эдийн засгийн суурь баталгаа бүрдсэн гэж үзэж болно.

Үндсэн хуулийн энэ заалтын дараагийн чухал зохицуулалт бол газрын хэвлийн баялагийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд тэгш, шударга хуваарилах тухай зарчимын үзэл санаа юм. Энэ бол төрийн нийтийн өмчийг монголынхоо одоо ба ирээдүйн бүх ард түмний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг баталгаажуулахад зориулахдаа баримтлах зарчим, ажиллах засаглалын институцийг бий болгох түүхэн шийдвэр мөн. Энэ нь сайн маш нарийн судалж боловсруулсан эрх зүйн нарийвчилсан зохицуулалт буюу хууль боловсруулан хэрэгжүүлэх арга замаар бодит байдал болох учиртай.

114 Энэ хэсгийг 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан.

Засаглалын *байгууллага, тогтолцооны төлөвшил, үйлчлэл, механизмтай* холбоо бүхий бэрхшээл, сорилтууд хэвээр үргэлжилсээр байна. Хөгжлийн томоохон төслүүдийн ажил эхэлж, тэдгээрийг хэрэгжүүлэхэд улс орны эдийн засгийн тусгаар тогтнол, аюулгүй байдлыг хангах асуудалд онцгой анхаарах шаардлага хурцаар тавигдах боллоо. Энд урьдын адил бодит хүчин зүйлүүд нөлөөлөхийн зэрэгцээ *төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны уялдаа зохицол сул, улс төрийн намуудын төлөвшил зөрчилтэй, сонгуулийн үйл явц боловсронгуй биш байгаа нь* голлох нөлөө үзүүлж байна.

Парламентын дотооддоо болон Засгийн газарт тавих УИХ-ын хяналт суларч, шүүх засаглалын байгууллагын хараат бус шударга ажиллах зарчим алдагдсаар байгаа нь засаглалын дээд төвшиний гол сорилт болж байна.

Парламентын хууль тогтоох, бодлого тодорхойлох үндсэн үйл ажиллагаа шинжлэх ухааны үндэстэй тооцоо судалгаанд үндэслэж хийгдэхгүй байх практик олон жилийн туршид үргэлжилсээр байгаа нь засаглалын харилцаанд үүсч буй хүндрэл бэрхшээлийн суурь үндэс болдог. Дэлхийн парламентын туршлага, жишгээс үзэхэд ихэнх улсын парламент дэргэдээ бодлогын судалгааны хүчирхэг төв, тинк танкууд ажиллаж, парламентаар хэлэлцэгдэж буй бодлогын шинжтэй шийдвэр, хууль, тогтоомжуудын төслийн талаар нухацтай судалгаа хийж, үзэл баримтлалын болоод тодорхой заалт зохицуулалтын зөрчил, давхардал, хийдэл зэргийг арилган хэрэгжих үндэслэлтэй сайн шийдвэр гаргахад шийдвэрлэх үйлчилгээ үзүүлдэг байна. Гэтэл манай УИХ-д бодлогын судалгааны ийм байгууллагыг бий болгож бэхжүүлэх талаар туйлын хариуцлагагүй, улс төржсөн байдлаар хандаж ирэв.

1993 онд анх эх үндэс нь тавигдсан энэ байгууллага өнөөдөр хүртэл цэгцэрч байвал зохих дүр төрхөө олоогүй л байна. Сонгуулийн дараа байгуулагдсан УИХ өмнө ажиллаж байсан судалгааныхаа төвийг татан буулгах, харьяалал, орон тоо, чиг үүргийг нь өөрчлөх зэргээр бужигнуулдаг нь ёс юмшиг үзэгдэл болов. Үе үеийн парламент иймэрхүү маягийн шийдвэр гаргахдаа гол төлөв тухайн үед томилогдон ажиллаж буй УИХ-ын дарга болон Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн даргын үзэмж, хандлагаар Тамгын газрын аппаратын хавсрага эсвэл УИХ-ын гишүүдийн зөвлөх, туслахуудын хийж байвал зохих лавлагаа, мэдээллийн үйл ажиллагаа эрхлүүлэх зэргээр гарын үзүүрт ашиглах хэрэгсэл болгож байв. Цаашдаа ч парламентын Бодлогын судалгааны чадавхи дээшилж сайжрах ямар нэг төлөв хандлага одоогоор харагдахгүй байна.

Өөрөөр хэлбэл УИХ-д судалгаа-дүгнэлт, мэдээлэл-лавлагаагаар үйлчлэх нэгдсэн системийг орчин үеийн мэдээлэлжсэн технологийн сүлжээ, шинжилгээ-экспертизийн оновчтой арга зүйд тулгуурлан өөрчлөн зохион байгуулах шаардлага бий болоод удаж байна. Сайн боловсруулсан, үнэн бодитой судалгаа,

мэдээллийн үйлчилгээ дутмагаас УИХ-д өөрт нь бусад шугамаар ирж байгаа болон Засгийн газраас оруулж ирж буй мэдээлэл ялгаатай байх, УИХ дахь нам, эвслийн бүлгүүд, Байнгын хороодын шугамаар авч мэдээллүүд хоорондоо зөрчилдөх зэрэг үзэгдэл гарч УИХ-ын олон гишүүд чуулганы хуралдаан дээр “надад ирсэн мэдээллээр бол...”, “намайг тэнд, энд явж байхад ... тийм ийм хүний ярьснаар...” гэх мэтийн баттай биш, итгэлгүй мэдээлэл ярьж асуудалд хандах, судалгаа тооцоотой мэдээлэл дутмаг байдгийг далимдуулан гишүүд бүхнийг мэдэгчийн дүрд тоглох явдал түгээмэл болоод байна. Энэ нь наад зах нь УИХ-аар баталж буй хууль, бусад шийдвэрийн чанарт муугаар нөлөөлөх, цаашилбал, нийгмийн харилцаа, засаглалд муу үлгэр болж байгаа билээ.

Төрийн эрх мэдлийг Үндсэн хуулийн дагуу хуваарилан хэрэгжүүлдэг төрийн дээд шатны институтүүдийн өөр хоорондын харилцаанд засаглалын механизмын шинжтэй ойлгомжгүй асуудлууд гарсаар байна. УИХ-ын шийдвэрт Ерөнхийлөгчийн тавьсан хориг, түүнийг Үндсэн хуулийн цэцээр хэлэлцсэн дүгнэлтийг УИХ-аар хэлэлцэх, Ерөнхийлөгчөөс УИХ-д оруулсан санал, Засгийн газарт өгсөн чиглэл, ҮАБЗ-өөс гаргасан зөвлөмж зэрэг засаглалын дээд шатны үйл ажиллагааны функциональ харилцааны зохицуулалтын үйлчлэх, эргэж тайлагнах зарчим зэргийг нэгдмэл тогтолцоонд оруулахад чиглэсэн төрийн бодлого, эрх зүйн нарийвчилсан зохицуулалт дутмаг байгаагаас болж дээд шатандаа хариуцлага, хяналтын механизм үйлчлэхгүй шахам гэхээр байдал үргэлжилсээр байна. Засаглалын байгууллагуудын дээд шатанд байгаа ийм зохисгүй байдал нь дараа дараагийнхаа шатанд халдварлаж, төрийн албаны ёс зүй, сахилга хариуцлагад ноцтой сөрөг нөлөө үзүүлдэг.

Иргэд, иргэний нийгмийн зүгээс төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд хяналт тавих, бодлого шийдвэр, түүнийг хэрэгжүүлэхэд оролцохыг эрмэлзэх санаачилга идэвхжих боллоо. Гэтэл энэхүү идэвхи оролцоог дэмжсэн заримнэг хууль, шийдвэр гарч байгаа ч хэрэгжилт нь туйлын хангалтгүй хэвээр байна. 2015 онд УИХ-аар шинэчлэн найруулж баталсан “Хууль тогтоомжийн тухай” хуулиар ил тод, нээлттэй байх, олон нийтийн оролцоог хангах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх, судалгаа, шинжилгээнд үндэслэсэн байх гэсэн зарчимуудыг тодорхойлж, төсөл боловсруулахдаа хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах, хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх иргэн, хуулийн этгээдийн төлөөлөл, олон нийтээр хууль тогтоомжийн төслийг хэлэлцүүлж, санал авах гэсэн тодорхой зохицуулалтыг хийж өгсөн байдаг.

Хууль санаачилагчид хуулийн энэ заалтыг хэрэгжүүлэхдээ тандан судалгаа хийлгэсэн, хийсэн дүр эсгэж, холбогдох эс холбогдох судлагааны мэдээлэл тайланг хавсаргах, олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажлыг хэлбэрийн төдий оромдох зэргээр хариуцлагагүй хандаж, УИХ ч түүнийг нь онцолж



анхааралгүй хэлэлцэж, шийдвэрээ гаргах явдал гарсаар байгаа нь хуулийн хэрэгжилтэд муугаар нөлөөлөхийн зэрэгцээ ардчилал, засаглалын харилцаанд хэлбэрдэх хандлагыг өдөөсөн үйлдэл болж байна.

Хүн ам, орон сууцны тооллого хийгдэж, хүн амын шинэчилсэн бүртгэл явуулсан нь олон талын ач холбогдолтой арга хэмжээ боловч түүнийг сонгуулийн амлалтаа биелүүлэх, бэлэн мөнгө хуваарилах, сонгуулийн өмнө “царцаа” нэртэй шилжигсэдийг олноор тойрогтоо байршуулах зэрэг ажилд ашиглаж байгаа нь иргэдийг бухимдуулахаас эхлээд сонгуулийн үр дүнд илэрхий сөргөөр нөлөөлж байгаа болно.

Монгол Улсад төрийн албаны орчин үеийн тогтолцоо бүрэлдэн хөгжих үйл явц нь өөрөө бас засаглалын хүрээнд цөөн биш тулгамдсан асуудал, хүндрэл бэрхшээлийг бий болгож байна. Монгол Улсад төрийн албаны орчин үеийн тогтолцоо бүрэлдэн төлөвших захиргааны шинэчлэлийн үйл явц хэд хэдэн үе шатыг дамжин үргэлжилж байгаа гэж үзэж болно. Эхний шатанд (1990-1993) Монгол Улсын төрийн байгууллын шинэ тогтолцоог бүрдүүлсэн бол хоёрдугаар шатанд (1993-2000) Монгол Улсын төрийн захиргаа, төрийн албаны шинэ тогтолцоог бүрдүүлсэн байна. Харин гурав дахь үе шат нь 2000 оноос 2008 оны Төрийн албаны шинэ хууль хэрэгжсэн зурвас үеийг хамарсан бол одоо дараагийн буюу дөрөв дэх үе нь 2019 оноос Төрийн албаны шинэ хууль хэрэгжиж эхлэх үеийг хамарчээ. Харин одоо тав дахь зурвас үе эхэлж байгаа гэж ойлгогдож байна.

Энд эхний үе шатыг эс тооцвол бусад зурвас үеүд нь ойролцоогоор 7-8 жилийн хугацааг хамарч үндэсэндээ Төрийн албаны хуулийн өөрчлөлтөөр хэмжигдэж буй байдал харагдах аж. Мэдээжээр зурвас үе бүхэн өөр өөрийн онцлогтой байсан нь тодорхой. Тухайлбал, эхний шатны гол үр дүн бол 1992 онд Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуулийг баталж, түүнд нийцүүлэн төрийн байгууллын шинэ тогтолцоог бүрдүүлж чадсан явдал байлаа. Ингэснээр төрийн институциудыг ардчилсан зарчимын үндсэн дээр бэхжүүлэх, улмаар төрийн албаны тогтолцоог шинэчлэн зохион байгуулах ажил дараагийн шатны чухал зорилт боллоо. Энэ зорилтыг хэрэгжүүлэхэд Монгол Улсын Засгийн газраас 1993-1996 онд хэрэгжүүлсэн “Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөр” чухал үүрэг гүйцэтгэв. Мөн энэ үед Төрийн албаны тухай бие даасан хуулийг парламентаар баталж, Төрийн албаны зөвлөл, төрийн хяналтын байгууллагуудыг байгуулсан нь төрийн захиргааны шинэчлэлийн бодлогын чухал үр дүн байлаа. Төрийн албаны тогтолцоо шинээр төлөвших үйл явцтай уялдаж төрийн сургалтын байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох шаардлага зүй ёсоор тавигдсаны дагуу үндсэндээ 2000 оны эхэн үеэс Монгол Улсад төрийн захиргааны шинэчлэлийг иж бүрнээр хэрэгжүүлж эхэлсэн билээ.

Энэ үеэс хойшхи хорь гаруй жилийн хугацаанд засаглалын харилцааны хүрээнд төрийн албанд хийгдсэн шиэнчлэл үе шат бүрдээ тодорхой ахиц дэвшилд хүрсэн нь ойлгомжтой. Энэ тухай манайд хангалттай ярьдаг. Харин өнгөрсөн хорин жилд өрнөсөн шинэчлэлийн үйд явцад учирч буй сорилт бэрхшээлүүд нь үндсэндээ дараах цөөн асуудлыг тойрч байсан, одоо ч эл байдал бодитой үргэлжилж байна гэж үзэж болно. Ийм асуудлууд нь:

- *Улс төрөөс хараат байдлаар сонгуулийн цикл дагаж бужигнасан тогтворгүй байдал.* Цомхон, чадварлаг, мэрэгшсэн, чадахуйн (мерит) зарчимд үндэслэсэн төрийн албыг бий болгох үзэл баримтлалыг бүх хугацааны туршид тунхаглаж, хуульдаа тусгаж ирсэн боловч төрийн албыг улс төрөөс хараат болгож, сонгууль болгоны дараа бужигнуулж, халаа сэлгээ хийдэг практик үргэлжилсээр байна.
- *Орон тоо, зардлын өсөлт, ажлын үр дүнгийн урвуу хамаарал.* Захиргааны аппаратын орон тоо, зардлыг багасгаж үр дүнд суурилсан удирдлагын зарчим хэрэгжүүлэх тухай цаг үргэлж ярьж тунхаглаж байсан ч сүүлийн жилүүдэд төрийн албан хаагчийн тоо, зардлын хэмжээ аажим өссөөр байхад төрийн үйлчилгээ, захиргааны ажлын үр дүн тэр хэмжээгээр сайжрахгүй байна.
- *Мэрэгшсэн, чадварлаг байхын оронд “цүнх барьдаг” хүнд сурталтнууд олишрсон байдал.* Төрийн захиргаа болон үйлчилгээний удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалд шатлан дэвших мерит зарчим хэрэг дээрээ үйлчлэхгүй болж, улс төрийн сонгуульд нэр дэвшсэн улс төрчид, намын удирдлагуудад үйлчилж, сонгуульд нь санхүүгийн болон бусад талын хувийн дэмжлэг үзүүлж, сонгогдоход нь үнэнчээр зүтгэгсдийн “арми” салбар бүрд тарж шингэдэг, очиж шингэсэн газраа бодлого, хууль хэрэгжүүлэх гэхээсээ илүү сонгуульд зарсан мөнгөө олж авах, гишүүн, төлөөлөгч, дарга нарынхаа үүрэг даалгаврыг биелүүдэг, харин ажил төрлийн хувьд бол хүнд сурталтан, дэндвэл авлигач болж хувирдаг практик тасралтгүй үргэлжилж байна.
- *Ёс зүйн ялзрал, хариуцлагагүйн зуд, сахилга дэг журамгүй анархи байдал.* Төрийн өндөр дээд албан тушаалтнуудаасаа эхлээд төр, засгийн шат шатны байгууллагад ёс зүйн дүрэм, мөн ёс зүйн зөвлөлтэй боловч дүрмээ баримталдаг газар цөөн, бараг үгүй атал ёс зүйн зөвлөлөөс шийдвэр гаргаж хариуцлага тооцсон тохиолдол нэн ховор байна. Төрийн ийм тийм албан хаагч ингэж, тэгэж хариуцлага алдлаа, хууль зөрчлөө гэсэн мэдээлэл олон нийтийн мэдээллийн сүлжээгээр хамгийн түгээмэл гардаг ч хариуцлага тооцож, түүнийгээ олон нийтэд мэдээлэх явдал туйлын хангалтгүй байна. Энэ мэт томоохон сорилт бэрхшээлүүд нь хүн ардын ажил, амьдралд засаглалын харилцааны

хүрээнд хамаарах цөөн биш асуудал үүсгэдгийг манай иргэд сайн мэддэг билээ.

Төр засгийн зүгээс эл байдлыг анхаарч төрийн захиргааны мэргэшсэн албыг бэхжүүлэх чиглэлээр 2008, 2019 онд хоёр ч удаа Төрийн албаны тухай хуулийг шинэчилээд байна. Шинэчлэлийн гол агуулга нь төрийн албан хаагчдыг улс төрийн намын харьяалалгүй болгох, төрийн албаны стандартыг шинээр боловсруулах, төрийн албан хаагчдын мэрэгшил, ур чадвар, хариуцлага, ёс зүйн шаардлагуудыг тодорхой болгох, төрийн албан хаагчдын ажлын байрын тодорхойлолтыг шинэчилж, түүнд чадахуйн зарчмыг тодорхой болгон тусгах, сонгон шалгаруулалтыг зохион байгуулахдаа тэрхүү шаардлагаа чанд баримтлах, бүх шатанд улс төрийн нөлөөллийг хатуу хязгаарлах зэрэг зарчмын томоохон өөрчлөлт хийгдсэн билээ.

Харин хууль хэрэгжүүлэх ажил нэгдмэл цогц байдлаар тууштай хэрэгжиж чадахгүй, Төрийн албаны зөвлөл, Засгийн газрын ХЭГ-ын үйл ажиллагааны уялдаа зохицол хангалтгүй, төр, төрийн албаны шинэчлэлийг эрчимжүүлэх талаар УИХ, Засгийн газраас авч байгаа арга хэмжээ удаашралтай, төрийн албаны шинэтгэлийн шинэ зорилтын хүрээнд төр, засгийн байгууллагуудад нэгдсэн ойлголцол, түүнд тулгуурласан бодлого, үйл ажиллагаа явагдахгүй байна. Ийм байдал амьдрал дээр засаглалын бодит чадавхийг сулруулж, үр нөлөөг буруулах шалтгаан болсоор байна.

Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах чиглэлээр хийж буй шүүхийн шинэчлэл удаашралтай хэвээр байна. 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр шүүхийн шинэчлэлийн талаар тодорхой зохицуулалт хийгдсэн боловч түүнд нийцүүлэн шүүх эрх мэдлийн байгууллагууд, шүүгчдийн үйл ажиллагааны эрх зүйн орчиныг шинэчлэх ажил одоо хүртэл хийгээгүй, төрийн эрх барих дээд байгууллагын хэмжээнд маргалдаж, эргэж буцсан байдал үргэлжилж байна. Шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын шинэчлэл нь улс төрийн шинжтэй ганц нэг халаа сэлгээнээс хэтрэхгүй, удааширч шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын нэр хүнд олон түмний дунд унасан хэвээр байна. Шүүхийн үйл ажиллагаанд хараат бус, бие даасан байдал дутагдалтай, элдэв ойлгомжгүй, олон нийтийн гайхлыг төрүүлсээр яваандаа замхардаг байдал нэг биш гарах боллоо.

Нутгийн удирдлагын байгууллагуудын чадавхи сайнгүй, хөрөнгө санхүүгийн болон бусад бодит эрх мэдэл хангалтгүй, төвлөрлийг сааруулах, орон нутагт эрх мэдэл шилжүүлэх үйл явц сунжирсан хэвээр байна. Энэ байдал 15 жилийн өмнөөс эхтэй гэдэг нь Монгол Улсын хөдөлмөрийн баатар, ардын багш нэрт хуульч Б.Чимид гуайн "... орлого, зарлагын төсвийн эрхийг төв засаг булаан төвлөрүүлж, улс төрийн эрхийг нь намууд боймлоод байхаар .... аймаг сумын хурал, захирагааныхан хааяа хуралдаж, 'бүтээгдэхүүн нийлүүлэх

гэрээ’, ‘үр дүнгийн гэрээ’ сэлтийг байгуулах, түүнийгээсар улирлаар дүгнэх гэж тэвэр тэвэр цаас үйлдвэрлэсээр өдөр хоног элээнэ”<sup>115</sup> хэмээн бичиж байснаас тодорхой байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 58-ын хоёрт “*Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ*” гэсэн үзэл баримтлалын шинжтэй зохицуулалт бий.

Ийнхүү Үндсэн хуульд яаж хослуулахыг нэлээд тодорхой зохицуулж өгсөн ч хэрэгжихдээ манай засаглалын харилцаанд олон бэрхшээл, сорилтыг бий болгоод байгаа юм. Учирч буй сорилт бэрхшээлийн хамгийн гол шалтгааны нэг нь нутгийн удирдлагын тогтолцоон дахь улс төржилт, улс төрийн намууд, улс төрчдийн зүй бус оролцоо, нөлөөлөл гэж гэж үзэж болно. Тэгэхлээр энд эхлээд ярих асуудал нь орон нутгийн хурлын сонгуульд улс төрийн намуудын оролцоо ямар байхыг шийдэх асуудал юм. Үүнийг заавал Үндсэн хуулийн хэмжээнд шийдэх асуудал биш байж болно. 2019 оны өөрчлөлтийн үеэс энэ тухай нэлээд ярилцсан боловч Үндсэн хуулийн одоогийн зохицуулалтыг хөндөөгүй билээ. Онолын хувьд бол сонгодог утгаараа улс төрийн нам төрд иргэдийн өмнөөс хяналт тавьдаг иргэний ниймийн шинж давамгайлсан байх ёстой. Иймүзэл санааг удирдлага болгоод Үндсэн хуулийнхаа үзэл баримтлалын хүрээнд “Улс төрийн намын тухай хууль”, “Аймаг нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль” гэсэн хоёр гол хуулийн хүрээнд эл асуудлыг хэрхэн зохицуулах талаар хамтад нь маш сайн судалж шийдэх боломж бий гэж үзэж байна. Чингэхдээ улс төржилт, улс төрийн нөлөөллөөс зайлсхийх, “аймаг улс”-уудаас бүтсэн холбооны улс шиг болох хандлагаас сэрэмжлэх, иргэдийнхээ оролцоог дээд зэргээр хангах зэрэг зарчмын үзэл санааг тууштай баримтлах нь чухал юм.

Дэлхий нийтийн жишгээр бол аль ч улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоо нь бүтцийн хувьд *иргэд-зөвлөл-гүйцэтгэх удирдлага* гурвалсан холбоог илэрхийлдэг. Энд иргэдийн цаана *эрх, эрх чөлөө*, зөвлөлийн цаана *төлөөлөл*, гүйцэтгэх удирдлагын цаана *эрх мэдлийн хуваарь, хариуцлага* гэсэн зохицуулалтын механизм үйлчилдэг байна. Манай тогтолцоо ч гэсэн хэлбэр талаасаа нутгийн удирдлагын тогтолцоо энэ ерөнхий загвараас нэг их гажаагүй.

Одоо манайд үйлчилж буй хуулийн зохицуулалтаар бол баг, хорооныхоос бусад бүх шатны Засаг даргыг засаг төрийн төлөөлөгч мөн гэх нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны сонгодог жишгээс сондгойдуу зохицуулалт юм. Тэр тусмаа ИТХ-ууд Засаг даргыг томилохгүй, чөлөөлөхгүй, зөвхөн нэр дэвшүүлнэ. Огцруулах санал гаргана. Эрх зүйн хувьд дахин нэр дэвшүүлэхэд хурлын саналыг Ерөнхий сайд, дээд шатны Засаг дарга заавал томилох үүрэгтэй.

115 Б.Чимид. Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр. УБ., 2006 он, 106 дах тал

Гэвч улс төрийн намуудын оролцоо, томилох эрх бүхий этгээдийн байр суурь зэргээс үүдэн эл заалт дур хүслийн зүйл болж хувирсан. Гэтэл Засаг дарга өөрөө өргөдөл гаргасан тохиолдолд Ерөнхий сайд, дээд шатны Засаг дарга нар тухайн шатны хурлын оролцоогүйгээр түүнийг чөлөөлөх боломжтой<sup>116</sup>.

Энд нутгийн удирдлагын тогтолцооны нэг гол субъект буюу гүйцэтгэх удирдлагыг томилох, чөлөөлөх, хариуцлага тооцоход нөгөө хоёр субъект болох иргэн, ИТХ-ын оролцоо бараг үгүй, хэлбэрийн төдий болж, эцсийн томилгоо хийх эрх хэний гарт байгаагаас л бүх зүйл хамаарч байна. Өөрөөр хэлбэл эрх зүйн шинжтэй зохицуулалт дутмаг байгааг хүлээн зөвшөөрч Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд нутгийн удирдлагын тогтолцоон дахь гүйцэтгэх удирдлагын бүрэн эрх, үйл ажиллагааг оновчтой болгох зорилгоор улс төрийн нөлөөллийг хязгаарласан, иргэд, хурлын оролцоог нэмэгдүүлэх үзэл баримтлалын хүрээнд томоохон хэмжээний нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлага аль эрт бий болжээ.

Нутгийн удирдлагын тогтолцооны хөгжил, ялангуяа өөрөө удирдах ёсны хэрэгжилт ардчилалтай салшгүй холбоотой. Юуны өмнө шууд ардчиллын аргыг аль болохоор өргөн хэрэглэхийг эрмэлздэг. Оршин суугчид асуудлыг шууд өөрсдөө хэлэлцэх, шийдвэрлэх боломж бүхий газар бүрт, асуудал бүрт эл боломжийг ашиглана. Шууд ардчиллын аргыг хэрэгжүүлэх боломжгүй, төлөөллийн байгууллагаар шийдвэр гаргах үед ч олон нийтийг аль болох өргөн оролцуулан санал авах, хэлэлцүүлэг хийх зэрэг аргыг хэрэглэдэг. Ялангуяа мэдээлэл, холбооны технологи амьдралд өргөн хэрэглэгдэж буй өнөө үед олон нийттэй зөвлөлдөх эл аргыг өргөн хэрэглэх боломж сүүлийн жилүүдэд батлагдсан Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай, Нийтийн сонсголын тухай зэрэг хууль тогтоомжоор улам бүр нээлттэй болж байгаа билээ.

Орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны эдийн засгийн үндсийг бүрдүүлдэг чухал зүйл бол орон нутгийн өмч юм. Төрийн өмчийн тухай Монгол Улсын хуулийн 9 дүгээр бүлэг бүхэлдээ орон нутгийн өмчийн эрхийг тодорхойлсон байна. Хуулиар Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хуралд өмчийн тодорхой эрхүүдийг олгож орон нутгийн өмчийн өмчлөгч байхаар заасан боловч “захиран зарцуулах” эрх Засаг даргад байх бөгөөд Хурал түүнд нь хяналт тавих эрхтэй. Энэ нь Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал орон нутгийн өмчийн өмчлөгч байна гэсэн зарчим хэрэгжих боломжийг хэрэг дээрээ хязгаарладаг.

Суморон нутгийн эдийн засаг, санхүүгийн нөөцийг бүрдүүлэх хоёр дахь эх булаг бол албан татвар, төлбөр, хураамж юм. Түүнийг Монгол Улсын Татварын ерөнхий хуульд 14 төрлийн татвар, төлбөр, хураамжаар зүйлчлэн тодорхойлсон буй. Тэдгээрийн дотроос аймаг, нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал агнуурын нөөц ашигласны, газрын болон мод түлээ ашигласны төлбөрөөс бусад

<sup>116</sup> Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 32.1

татварын хувь хэмжээг Улсын Их Хурлаас баталсан хязгаарт багтаан тогтоох эрхтэй. Энэхуулийн дагуу дурьдсан эх үүсвэрээс бүрдүүлсэн санхүүжилт ихэнх аймагт орон нутгийн төсвийн өчүүхэн хэсгийг бүрдүүлдэг учраас нутгийн удирдлагын тогтолцооны санхүүгийн нөөцийн баталгаа болж чаддаггүй. Энэ нөхцөл байдлаас үндэслэн 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн тавин есдүгээр зүйлийн хоёр дахь заалтад “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хороонд Иргэдийн Нийтийн Хурал байна. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх, татварын хувь хэмжээг тогтоох эрхтэй. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүрэг, төсвийн харилцааны үндсийг тухайн нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн амьдралын тодорхой онцлогт нийцүүлэн хуулиар тогтоож болно” хэмээн өөрчлөн найруулсан билээ. Ингэснээр нутгийн удирдлагын тогтолцооны хүрээнд дэх засаглалын харилцааны тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх бодлого, эрх зүйн шинэ бололцоо нээгдэж байгаа болно.

Монголын нутгийн удирдлагын тогтолцоонд төв засаг төр юу хариуцах, нутгийн удирдлагын байгууллагууд юу хариуцахыг нарийвчлах зайлшгүй шаардлага хэвээр байна. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргад олгосон нийтлэг бүрэн эрх 44, аймаг, нийслэлийн Засаг даргад олгосон бүрэн эрх 14, сум дүүргийн Засаг даргад олгосон бүрэн эрх 8 байдаг бол багийн Засаг даргын хувьд тодорхой 20 чиг үүрэг тодорхойлсон буй. Үүнээс гадна аль аль нь хуулинд заасан бусад бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр тусгагджээ. Шат шатны Засаг дарга нарт олгосон бүрэн эрхэд дүн шинжилгээ хийж үзэхэд ижилхэн бүрэн эрх олон байгаа нь хариуцлагыг бүрхэгдүүлэх, хамгийн гол нь дээд шатны удирдлагаас доод шатны эрх хэмжээний асуудалд үзэмжээрээ оролцох боломжийг нээж, зохицуулалтын үр нөлөөг үлэмж сулруулж байна.

Нутгийн удирдлагын тогтолцоог тамирдуулж, олон түмэнд нэргүй, үнэгүй болгож байгаа хамгийн гол шалтгаан бол орон нутаг дахь улс төржсөн хийрхэл, түүнээс үүдсэн мэргэжлийн удирдлагын хомсдол мөн. Улс төржих хийрхэл нь юуны өмнө орон нутгийн сонгуультай холбогдоно. Манай улс ардчилсан тогтолцоонд шилжсэн эхний жилүүдэд орон нутгийн сонгууль намын бус шинжээр зохион байгуулагдаж байсан, үүнийг дараа дараагийн нам оролцсон сонгуультай харьцуулан судалж, үнэлэлт дүгнэлт хийх нь чухал юм. Үүний зэрэгцээ нутгийн удирдлагын төвшин дэх засаглалын харилцаа гэдэг бол тэнд байгаа зөвхөн улс төрийн нам төдий зүйл биш ээ. Үүнд эрх чөлөөтэй иргэн, ТББ, янз бүрийн бүлэг, сайн дурын сан, клубууд, мэргэжлийн холбоод, малчдын нөхөрлөл гээд иргэний нийгмийн байгууллагуудын асар

олон субъектууд байдаг. Энэ бүхнийг улс төрийн намтай харьцах, хамтарч ажиллах замаар засаг, захиргааны удирдлагын бодлого, үйл ажиллагаанд үр нөлөөтэй хяналт тавьдаг болгох нь нэн чухал. Ингэж хуульчлах шаардлага бий болжээ. Сонгуулиас гадна ер нь аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын Тамгын газар, харьяа бүтцүүдийн эрх хэмжээ, чиг үүргийг хянан үзэж давхардлыг арилгах зэрэг арга хэмжээ авах хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл хоёрдмол удирдлагатай гэж яригддаг байгууллагуудын дарга, эрхлэгчдийг томилох, чөлөөлөх эрх мэдлийг төв орон нутгийн хооронд зөв хуваарилах шаардлага байна гэсэн үг.

Үүнтэй холбогдуулан Монгол Улсын хөдөлмөрийн баатар, ардын багш Б.Чимид гуай хэдэн жилийн тэртээ *“Сум, баг хоёр сульдаж гүйцэхнээ. Сургууль, эмнэлэг хоёр нь яамаа дагаж “томроод”, суугуул уугуул иргэд нь “мөнгөө сүүлдэж нүүгээд нэг л биш ээ”* хэмээн сэтгэл зовинон бичсэнийг дурьдая.

Монгол Улсын Их Хурал Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтийн үзэл баримтлалын дагуу дөнгөж л саяханаас Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлыг ярьж эхлээд байна. Энэ өөрчлөлт ямар болох, түүнийг хэрхэн хэрэгжүүлэхээс нутгийн удирдлагын тогтолцоо, түүнд холбогдох засаглалын хүрээний тулгамдсан асуудлуудын цаашдын хандлага тодорхойлогдоно.

# 2.3

## УЛС ТӨРИЙН НАМ, УЛС ТӨРИЙН ХАРИЛЦААНЫ ГАЖУУДАЛ

Монголын ардчиллын, тэр тусмаа төлөөллийн ардчиллын хөгжилд учирч буй сорилт бэрхшээлүүдийн суурь шинжтэй шалтгаан нь улс төрийн нам, намын тогтолцооны төлөвшилөөс хамааралтай байгаа юм. Өнөөдөр Монгол Улсыг хоёр нам зонхилсон олон намын тогтолцоо бүхий ардчилсан улс гэж монголчууд бид өөрсдөө төдийгүй олон улсын хэмжээнд хүлээн зөшөөрдөг. Бодит байдал дээр ч өнгөрсөн 30-аад жилд Монгол Ардын хувьсгалт нам (2008 оноос Монгол ардын нам), Монголын ардчилсан нам гэсэн хоёр гол улс төрийн хүчин гурав дахь хүчний цөөн төлөөлөлтэйгээр төрийн эрхийг хамтран болон ээлжлэн барьж ирсэн билээ.

### Хүснэгт 8. Сүүлийн 30 жилд ажилласан Засгийн газрууд ба намын төлөөлөл

№	Байгуулагдсан, бүрэн эрх дуусгавар болсон (огцорсон) огноо,	Бүрэн эрхийн үргэлжилсэн хугацаа	Намын харьяалал ба засгийн газрын хэлбэр, Ерөнхий сайд	Бүрэн эрхийн хугацаа нь дуусгавар болсон шалтгаан
1	1992.07.21-1996.07.19	4 жил	МАХН дангаараа Пунцагийн Жасрай	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусч, шинэ засгийн газар байгуулагдсан (сөрөг хүчин сонгуульд ялсан).
2	1996.07.19-1998.04.23	1 жил 9 сар	МҮАН МСДН-тай эвсэж бүрдүүлсэн Мэндсайханы Энхсайхан	Улс төрийн сөрөг хүчин өөрийнх нь намтай хамтран огцруулах санаачилга гаргасан.
3	1998.04.23-1998.12.09	8 сар	МҮАН МСДН-тай эвсэж бүрдүүлсэн Цахиагийн Элбэгдорж	Эрх барьж байгаа улс төрийн хүчин буюу өөрийнх нь нам огцруулах санаачилга гаргасан.
4	1998.12.09-1999.07.22	8 сар	МҮАН МСДН -тай эвсэж бүрдүүлсэн Жанлавын Наранцацралт	Улс төрийн сөрөг хүчин огцруулах санаачлага гаргасан.
5	1999.07.30-2000.07.26	1 жил	МҮАН МСДН-тай эвсэж бүрдүүлсэн Рэнчиннямын Амаржаргал	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусч, шинэ засгийн газар байгуулагдсан (сөрөг хүчин сонгуульд ялсан).



6	2000.07.26-2004.08.20	4 жил 1 сар	МАХН дангаараа Намбарын Энхбаяр	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусч, шинэ засгийн газар байгуулагдсан (эвслийн засгийн газар байгуулагдсан).
7	2004.08.20-2006.01.13	2 жил 5 сар	МАН (эвслийн - МАН, МАХН) Цахиагийн Элбэгдорж	Сөрөг хүчнээс төлөөлөлтэй засгийн газрын гишүүдийн тал нь огцрох хүсэлт гаргасан.
8	2006.01.26-2007.11.07	1 жил 10 сар	МАХН (эвслийн-МАХН, БНН, Эх Орон нам, Шударга Ёсны нам)Миеэгомбын Энхболд	Өөрийн хүсэлтээр огцорсон.
9	2007.11.22-2009.10.29	1 жил 11 сар	МАХН (эвслийн-МАХН, ИЗН, Шударга Ёсны нам) Санжийн Баяр	Эрүүл мэндийн шалтгааны улмаас чөлөөлөгдөх хүсэлт гаргасан.
10	2009.10.29-2012.08.10	2 жил 10 сар	МАХН (эвслийн-МАХН, ИЗН, Шударга Ёсны нам) Сүхбаатарын Батболд	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусч, шинэ засгийн газар байгуулагдсан (сөрөг хүчин сонгуульд ялсан).
11	2012.08.10-201.....	1 жил 9 сар (бүрэн эрхийн хугацаа дуусаагүй)	АН (эвслийн- МАХН, ИЗН, МҮАН) Норовын Алтанхуяг	
12	201....._2016. ...			
13				

*Эх сурвалж:* “Ардчилсан төрийн байгууллын төлөвшилд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: үр дүн ба сургамж” сэдэвт судалганы тайлан. УБ., 2014 (Монгол Улсын Их Хурал, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр (НҮБХХ)-ийн хамтран хэрэгжүүлж буй “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь” төслийн хүрээнд профессор Ч.Энхбаатараар ахлуулсан эрдэмтдийн баг энэхүү судалганы тайланг бэлтгэн гаргажээ)

Энэ хүснэгтээс олон талын дүгнэлт хийж болох боловч бидний хувьд зөвхөн улс төрийн намын засаглалын харилцаанд оролцож төр барих улс төрийн соёл, хэмжээ болон үүрэг хариуцлагын талаас нь харж зарим санаа дүгнэлт хийж байгаа болно.

Юуны өмнө улс төрийн нам хоорондын болон намын дотоодын зөрчил, үл ойлголцол нь Засгийн газрууд огцоруулах үндсэн шалтгаан болдог байна. Нам хооронд үүсдэг зөрчил нь үзэл баримтлал, бодлогын ялгаа зөрөө гэхээсээ илүү албан тушаал, эрх мэдэл хийгээд сонгууль угтсан улс төрийн акцуудаас шалтгаалдаг бололтой. Энэ бол улс төрийн намуудын хувьд албан ёсоор баримталдаг суурь үзэл баримтлал нь ялгаатай боловч Ерөнхийлөгчийн болон парламентын, мөн бусад сонгуульд оролцох, тодорхой бодлого,

хөтөлбөр гаргах, томоохон мега төсөл мэтийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх болоход энэ ялгаа арилж, намын болон нам дамжсан бүлэглэлийн эрх ашиг давамгайлдагтай холбоотой. Бүр 1990 оны үеэс улс төрийн хоёр гол хүчинд хуваагдаж анхнаасаа зөрчилдөөнт, сөргөлдөөнт шинжтэй байж, улмаар тэр нь үе үеийн улс төрчдийн сэтгэл зүй, хандлагад уламжлагдан тасралтгүй үргэлжилсээр байгаа билээ. Тийм учраас улс орон, ард түмний эрх ашгийн төлөө гэсээхээ илүү зөвхөн түр зуурын явцуу эрх ашигаар зохиомол, хиймэл байдлаар нэгдэж эвсэх хандлага зонхилсоор байна. Өөрөөр хэлбэл, намууд улс төрийн үзэл баримтлал, итгэл үнэмшлийн хэмжээнд төлөвшиж чадахгүй өдий хүрчээ.

Харин намын дотоодын зөрчлийн гол үндэс нь намд бий болсон албан ёсны ба далд нууц фракц, бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхлоос үүдэлтэй. Аль ч намд хүчирхэг, хүлээн зөвшөөрөгдсөн лидер байгаа үед намын дотоод нэгдэл харьцангуй сайн байдаг. Гэтэл манайд улс төрийн намуудад тийм лидер үндсэндээ байхгүй, намын лидер гэгдэж байсан хүмүүс сайндаа л 4-5 жил болоод нам доторх бүлэглэлийнхээ зөрчилөөс голлон хамаарсан шалтгаанаар байр сууриа алдаж, зарим нь намд шинэ хагаралын шалтгаан болж хувирдаг. Манай аль ч улс төрийн намд ийм байдал бий. Энэ бол намын хэмжээнд улс төрийн зөв соёл төлөвшихгүй, намын удирдлага нь энэ талаар хангалттай ажилладаггүйтэй юуны өмнө холбогдоно.

Монголын улс төрийн намуудад хамгийн их дутагдаж байгаа зүйл бол улс төрд боловсон хүчнээ бэлтгэх тогтолцоогүй байгаа явдал мөн. Өнөөдөр томгэж нэрлээд байгаа хоёр намд ч, сонгуулийн үед гарч ирдэг бусад олон намуудад ч улс төрийн боловсрол олгодог, дадлага, туршлага эзэмшүүлдэг, улс төрийн соёлд сургадаг ямар нэгэн тогтолцоо, механизм байхгүй. Улс төрийн голлох намуудад үйлчилгээ (клиентелийн), ивээл хамгааллын (патронаж) зарчмууд буй болж тэр нь хууль, ёс журмаас гадуур хэрэгжих болсон нь төрийн албанд чадваргүй, төлөвшөөгүй, ажлын шаардлага хангахгүй хүмүүс орох, хүнд суртал, авлига үүсэх нөхцөлийг бүрдүүлэв. Үүний золиос нь намууд өөрснөө болсоор байна. Намуудын дотоодод бодлого, үзэл бодол, ажил хэргийн байр суур гэхээсээ илүү эрх ашиг, албан тушаалын төлөө зорилгоороо нэгдсэн фракцууд ажиллах болж байгаагаас нэг бол салах, нэг бол наймаалцах үзэгдэл гарч байна. Энэ нь намыг эрүүл бус болгож улс төрийн лоозон ярьсан, гадаадыг дуурайсан, хэн нэгний ивээлд орж ашиг хонжоо олохыг эрмэлзсэн хүмүүс олон болсон нь намыг эвдэж, олигархийн хүч чадлыг улам бүр бэхжүүлж байна.

Аль ч намд амин чухал хүч нь болж байдаг судалгаа мэдээллийн чадавх өнөөдөр манай ямар ч намд байхгүй болсон нь нэн эмэгнэлтэй. Онолын хувьд бол улс төрийн намын оршин тогтнох үндэс нь судалгаа, мэдээллийн хүчирхэг

төвтэй байж, түүнийхээ хүчээр улс орноо хөгжүүлэх цогц бөгөөд оновчтой бодлого боловсруулан хэрэгжүүлдэг. Социализмын үед МАХН-д, ардчиллын эхэн үед Монголын ардчилсан намд ийм төвүүд ажиллаж, энэ намуудыг нам шиг нам болгож байсан ч одоо тэр нь нэрийн төдий зүйл болж, үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон байна. Улс төрийн намын ийм арчаагүй байдал нь хөгжлийн оновчтой бодлого дэвшүүлэх, эл асуудлаар үндэсний зөвшилцөлд хүрэх боломжийг хааж, цаг үеийн урсгал хэрэгцээ, сонгуульд ялах явцуу зорилгоор үйл ажиллагаагаа хязгаарлахад хүргэж байна.

Ийнхүү улс төрийн намуудын дотоод амьдралд хуваагдал, талцал үүсч, энэ шинэчлэлийг эрэлхийлсэн хүчнүүд идэвхжиж намуудын задрах, нэгдэх үйл явц өрнөж улс төрийн хүчний дахин хуваарилалт өнөөдрийг хүртэл олон нийтийн хүлээлтэд нийцэх хэмжээнд зохистой хийгдэж чадахгүй байна. Намууд улс төрийн институтийн хувьд шинэчлэгдэн төлөвших үйл явцад гарч буй эерэг гэхээсээ илүү сөрөг тал нь давамгайлсан зарим үзэгдэл, үйл явц нь улс төрийн намуудад итгэх иргэдийн итгэлийг уламбур бууруулсаар байна. Улс төрийн нам, улс төрчдөд итгэх итгэл багасахын хэрээр төрийн байгууллага, албан хаагчдад хандах олон нийтийн хандлага таагүй шинжтэй болсоор байна. Өнгөрсөн 30-аад жилийн туршид намуудын зохисгүй төлөвлөөс үүсэн бий болж улмаар улс төрийн тогтолцоо, улс төрийн харилцаанд янз бүрийн хувилбараар уламжлагдсан сөрөг үзэгдлүүд даамжирсаар өнөөдөр засаглалын харилцаанд олон хүндрэлийг бий болгож байгаа болно.

Нийгмийн улс төрийн орчин үеийн тогтолцоо, түүний тогтолцоо үүсгэгч гол институци болсон улс төрийн нам, олон намын тогтолцоо анхнаасаа жам ёсоороо, сонирхолын ялгарал, түүнийг дагасан үзэл бодлын бодит ялгааг тусгаж бий болоогүй, зөвхөн эрс өөрчлөлтийг шаардсан нийгмийн сэтгэл зүйн хөөрөл, хөөрсөн түмний сэтгэхүйгээс улс төрийн лидер, идэвхтэй бүлгийн санаа бодол, санаачилгаар үүсч хөгжсөн учраас өнөөдөр хүртэл голлох улс төрийн намууд “төрөлхийн мэнгэ толбо”-оо хадгалсаар байна.

Хуучин социалист буюу захиргаа-хүнд суртлын тоталитари тогтолцоог өөрчлөх бодит хэрэгцээ буй болсон ч тэр нь ашиг сонирхол, үзэл бодлыг тойрч нэгдсэн зохион байгуулалтын хэлбэртэй болж эхлээгүй байх үед өөрчлөлт, шинэчлэлийн үйл явц дэлхий дахинд өрнөсөн эрчимтэй өөрчлөлт, гадны хүчтэй нөлөө, дотоодын идэвхтэй хэсгийн үйл ажиллагаагаар огцом тэсрэлтийн шинжтэй өрнөсөн нь намуудын улс төрийн үзэл баримтлал, бодлого цэгцтэй боловдох явцад нөлөөлж, ихэнх тохиолдолд гадаадынхан, юуны түрүүнд өрнөдийнхөнийг мухар сохроор дагаж дуурайх хандлага улс төрчдийн сэтгэлгээний өнгө төрх, ерөнхий соёлыг харуулах боллоо.

Улс төрийн нам, хөдөлгөөнүүд богино хугацаанд олноор байгуулагдаж, улс төрийн ашиг сонирхол, үзэл баримтлалын ялгарах үйл явцыг саармагжуулж,

улс төр, эрх чөлөө, ардчиллын тухай хөөсөрсөн анархи төсөөлөл нийгэмд хавтгайран хариуцлагатай, ёс зүйтэй улс төрийн нам, олон намын тогтолцоо бүрэлдэх жам ёсны үйл явц аажимдаа эрх мэдэл, хөрөнгө мөнгөний сонирхол голлосон бүлэглэлд шилжиж, улс төрийн намаар халхалсан ил, далд тохиролцоогоор улс төр-бизнесийн явцуу сонирхлоо хэрэгжүүлэх арга механизмыг улс төрийн тогтолцоо мэтээр нийгэм, олон нийтэд харагдуулах ажил эрчимтэй хийгдэж, үүнд нь олон түмэн дасах, зохицох шинжтэй болж байгаа нь ардчилсан үйл явц жам ёсоороо өрнөх, засаглал үр нөлөөтэй байхад бодит бэрхшээл учруулж байна.

Улс төрийн нам, намын тогтолцоо, улс төрийн харилцааны зөв, эрүүл эхлэл нь тодорхой хүчин зүйлсийн улмаас 5-10-аад жилийн дотор аажмаар гажуудан анхныхаа зорилгыг алдан түүнээсээ аажмаар хөндийрч, хүсээгүй замаар буруу, эрүүл бус үр дагаварт хүрсэн ХХ зууны эхэн үеийн алдаа 1990-ээд оны хоёрдугаар хагаст давтагдсан нь сонирхолтой давхцал юм. Монголын төр засаг, ард түмний ХХ зууны эхэнд сонгосон үндэсний ардчилсан хөгжлийн зам 1924 оноос гаднын шахалт, нөлөөгөөр бүдгэрч аажмаар эхнээсээ хүсээгүй өөр замд орсон бол 1990-ээд оны 2-р хагасаас бас л өөрсдийн сэтгэлгээний туйлширал, гаднынханыг шүтэж дууриах сэтгэлгээний уршигаар ардчилсан хувьсгалын анхны зорилгууд бүдгэрч хүсээгүй ирээдүй буюу улс төрийн зохисгүй хандлага эхэлсэн, одоо улам бүр жам ёсны мэт ойлгогдох болсон нь харамсалтай.

Өөрчлөлт, шинэчлэлийн үйл явцад уламжлал, шинэчлэлийн залгамж холбоог бүх салбарт орхигдуулж, өнгөрснийг “их буугаар буудах” хандлагаар явж эхэлсэн, нэгэнт уламжлалаа гээх болсон учир гадныхныг дуурайх, хуулах, тэдний нөлөөнд автах нь илэрхий давамгайлах шинжтэй болсоноор Монголын нутаг дэвсгэрт “ардчилсан тогтолцоо”, “зах зээлийн эдийн засаг”-ийг өөрийнх нь хөрснөөс тордож ургуулах биш харин барууны янз бүрийн оронд өөр өөр замаар хэрэгжсэн ерөнхий загварыг хүчээр ургуулах гэсэн хандлага давамгайлах болов. Үр дүнд нь улс төр, эрх чөлөөний анархи байдал, шударга ёсны алдагдал, ёс суртахууны уналт, нийгмийн давхраажлын гаж гэж нэрэлж болох үйл явц (*дунд давхраа үгүй*) гэх мэт бодит байдал бий болон үргэлжилж байна.

Улс төрийн сэтгэлгээнд өнгө, хэлбэр барьсан өрөөсгөл популизм газар авчээ. Эх орон, ард түмэн, үндэсний аюулгүй байдал, тусгаар тогтнол гэх мэт үнэт зүйлсийг популизмд ашиглаж амны уншлага болгож хувиргав. Монголын төрт ёсны уламжлалыг хэлбэр талыг голлосон (*туг, сүлд, нэр томьёо, ёслол гэх мэт*) шоу үзүүлбэр тийш нь хазайлгаж, ёс суртахуун, хариуцлага, шударга ёс зэрэг амин сүнсийг гэж орхигдуулах боллоо. Улс төрийн өрнөжсөн, хэрэг дээрээ өрнөдийнд байдаг уг мөн чанараасаа үлэмжхэн гажсан (*шударга ёс,*

*мерит зарчим, хариуцлага, сахилга, улс төрийн соёл гэх мэт*) улс төрийн харилцааны “соёл” гэгч үзэгдэл бий болж амь бөхтэй орших болов. Үүний улмаас улс төрийн тогтолцоо, улс төрийн харилцааны амьд бөгөөд хүмүүнлиг холбоос, амин судас нь болсон улс төрийн соёл, ёс суртахуун, хариуцлага, дэг журам, сахилга бат зэргийг тогтоон дэмжиж хөгжүүлэхгүйгээр энэ бүхэнтэй ямагт хамт явдаг хувь хүний эрх чөлөө гэдэг ганц зүйлийг өрөөсгөлөөр туйлшируулах хандлага 30 жилийн турш үргэлжилэв.

Хүнээ хөгжүүлэх, ялангуяа улс төр, төрийн захиргааны хүний нөөцөө бэлтэх ажлыг орхигдуулсан, иргэний боловсрол, улс төрийн соёлыг хөгжүүлэх, нийгмийн харилцааг ёс суртахуун, хариуцлагын тогтолцоогоор зохицуулах механизмд анхаарахгүйгээр гагцхүү албан тушаал, эрх мэдэл, мөнгөний хүчээр бүхнийг зохицуулах хандлагыг санаатай ба санамсаргүй байдлаар дэвэргэсээр байна. Ийнхүү нийгэмд анархи хэлбэрийн харилцаа зонхилох болсоны уршигаар хууль хэрэгжихгүй болсон, ёс суртахууны хувьд доройтолд орсон, аль ч шатанд хариуцлагын механизм бараг үйлчлэхгүй болсон зэрэг нь бүхэлдээ нийгмийн харилцааг зэрлэгшүүлэх хортой үр дагаварыг бий болгов.

Улс төрийн намууд олон улсын болон гадаад орны жишиг ба үндэсний онцлогийг хослох зөв зарчим баримталж, бие даасан үзэл баримтлал боловсруулан баримтлахгүй байна. Үүний улмаас аль ч намаас сонгогдсон парламентын гишүүд өөр өөр цаг хугацаа, орон зайд боловсруулан хэрэгжүүлсэн, янз бүрийн бүс нутгийн олон улс орны хууль, бодлого, загварыг хольж хутган монголынхоо хөрс суурийг гүйцэт ойлгож, харгалзахгүйгээр эрээвэр хураавар эрлийз, хурлийз маягийн бодлого, хууль, шийдвэрүүдийг олноор гаргасан нь эрх зүйт төр буюу хууль дээдлэх ёс ардчилсан тогтолцооны амин сүнс болж төлөвших үйл явцад бэрхшээл учруулсаар удлаа.

Ээлжлэн болон хамтран эрх барьсан голлох улс төрийн намууд, парламентын дэргэд болон хууль зүйн яам, сангийн яамзэрэг бодлого зангидах төрийн институцид судалгаа, мэдээллийн чадварлаг төвүүд (Тинк танк)-ийг бий болгож бэхжүүлэхгүйгээр сонгуулийн үеийн улс төрийн тооцоо багатай амлалтуудад хөтлөгдөх замаар бодлого, эрх зүйн зохицуулалтууд хийгдсээр ирсэн нь бодлого, хууль тогтоомжийн шинжлэх ухааны үндэслэлийг эрс сулруулав. Энэ бүхний уршигаар хэрэгждэггүй бодлого, хөтөлбөрүүд, олигтой үйлчилдэггүй хууль, шийдвэрүүдийн тоо олширсоор хэрэгжихгүй, хэрэгжүүлэхгүй байх нь хэвийн мэт зүйл болж, хамгийн сайн хэрэгждэг ажил нь дарга, удирдагчид, эрх мэдэлтнүүдийн амаар өгсөн үүрэг даалгаварууд болж хувирсан нь гүйцэтгэх ажилтнууд, жирийн олон түмэнд бодлого, хууль, дүрмүүдийг дагаж мөрдөхгүй байх сэтгэл зүйн уур амьсгалыг аажмаар бүрдүүлэх боллоо.

Төрийн эрх мэдлийг Үндсэн хуулиараа тэнцвэржүүлж хуваарилсан институтуудад намуудын улс төрийн дэмжлэг нэрээр томилогдсон мэрэгжлийн биш, дадлага, туршлагагүй хүмүүс олноор ажиллах болсноор төрийн байгууллагуудын бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэх интитуцүүдийн үйл ажиллагааг хувь хүн, албан тушаалтнууд, улс төр-бизнесийн бүлэглэлээс хараат бус байхаар нарийн зохицуулж чадаагүйгээс эдгээр субъектүүдийн дур зоргын авир араншингаас шалтгаалсан хүндрэл бэрхшээл байнга гарах болов.

УИХ-ын дэргэдэх судалгааны нэгжээсээ эхлээд шат шатны мэргэжлийн албадын чадавхийг улс төрийн томилгоогоор сулрулсны улмаас Үндсэн хуулийг дагаж гарсан болон бусад болон органик хуулиудын боловсруулалт хангалтгүй, Үндсэн хуулийнхаа үзэл баримтлал хийгээд өөр хоорондоо үзэл баримтлалын хувьд зөрчилтэй, давхардсан, хийдэл завсар, цоорхой мэтс олонтой, цаг үедээ эсвэл олон нийтэд таалагдах, гадныханд тал засах зэрэгт хөтлөгдөх байдал давамгайлах болсон нь бас улс төрийн намуудын төлөвшлөөс үүдэлтэй. Үүний улмаас хэрэгжихгүй хуулийн тоо олширч, хуулиар биш арга залиар, албан тушаалтныг дагаж амьдрах сэтгэл зүйд олон нийтийг хөтөлсөн нийгэм-сэтгэл зүйн уур амьсгал газар авч байгаа нь ардчилсан нийгэмд туйлын зохисгүй үзэгдэл юм.

Улс төрийн намууд, улс төрчид хөндлөнгөөс ил далд аргаар байнга нөлөөлдөгийн улмаас төрийн алба, иргэний нийгэм, хувийн хэвшил, эгэл жирийн иргэн гэсэн нийгмийн улс төрийн харилцааны гол субъектүүдийн хооронд зүй ёсны зохистой харилцаа төлөвшөөгүй, харин ч нам, улс төрчдийг даган эсрэгцсэн, дайсагнасан шинжтэй хандлага зонхилох болсон байна. Төр, түүний байгууллага, албан хаагчдыг жирийн иргэний эсрэг, ТББ-ыг төрийн байгууллагын эсрэг, хувийн хэвшлийг төрийн эсрэг юмшигээр суртал нэвтрүүлгийг өргөн хүрээнд явуулсаны улмаас (Төрийн тэргүүнээсээ эхлээд тодорхой цаг үед сөрөг хүчин болж байсан улс төрийн хүчин гэх мэт) иргэд төрийн шийдвэр, төрийн хүний үгийг хэрэгжүүлнэ гэж хархаасаа илүү хардаж, эсэргүүцэх хандлага нийгмийн сэтгэл зүйд тогтож эхлэв. Түүний илэрч буй хэлбэр нь төр, түүний байгууллага, албан хаагчдыг хавтгайруулан хулгайч, луйварчин, хүнд сурталтан, авлигач гэх мэтээр цоллож, тэдэнтэй хууль журмын хэмжээнд гэхээсээ илүү нийгмийн сүлжээгээр тооцоо бодох, өргөх бичиг, матаас, жагсаал цуглаан гэх мэтийг ашиглаж харьцах гаж үзэгдэл газар авсаар байна.

Үндсэндээ улс төрийн намуудын байр суурь, хандлгаас шууд хамаарч 1990 оны анхны ардчилсан гэх сонгуулиас хойш сонгуулийн тогтолцоо, сонгуулийн хуулийн оновчтой сонголт хийх талаар судалгаа, боловсруулалтын нухацтай ажил хийж, хариуцлагатай шийдвэр гаргахгүйгээр сонгуулийн өмнөх улс

төрийн нөхцөл байдал, улс төрийн хүчний хүнээ хуваарилж бэлтгэсэн байдал, сонгогчдын сэтгэл зүйг тандасны үндсэн дээр дур зоргын шийдвэр гаргаж сонгууль зохион байгуулж ирсэн нь сонгуулийг иргэдийн саналын төлөө арилжааны зах зээл мэт болгож хувиргав. Улс төрийн намууд монголын сонгогчидоо байгаа байдлаар нь оношилж, тэдэнд бодлого, хөтөлбөрөө сурталжилан ойлгуулхын төлөө ажиллахын оронд улс төрийн идэвхтэй хэсгийн тархийг угааж, тухайн үеийн эрх баригчдын хүсэл зоргоор сонгогчдын сонголтыг удирдах, түүндээ нийцүүлэн сонгуулийн хууль, тогтоомжоо боловсруулах практик нэгэнт хэвшчихлээ. Чингэхдээ сонгогчдыг идэвхтэй, идэвхгүй, хөдөлгөөнт, гулсагч гэх мэтээр ангилж, ялгавартай арга технологи хэрэглэх явдал хэвийн үзэгдэл болов. Ингэж ялгаж сонгуулийн менежмент хийж болно. Хамгийн гол нь ийм маягийн технологидоо хар гэгдэх пиар хийх, “царцаа нүүлгэх”, мөнгө, эд зүйл тараах аргыг хэрэглэдэг нь сонгогчид үзэл бодол итгэл үнэмшилээрээ гэхээсээ илүү ийм зохисгүй технологид яаж хамрагдсанаасаа шалтгаалж санал өгдөг болов.

Улс төрийн хүрээнийхэн, судлаачид, иргэдийн анхаарлын төвд байнга байж, судалж шийдвэрлэхийг шаардаж буй дор дурьдсан асуудлуудыг нухацтай судалж, сая Үнэдсэн хуульд орсон нэмэлт өөрчлөлтөд нийцүүлэн 1990-ээд оны эхэн үеэс хойш олигтой өөрчлөлт ороогүй улс төрийн намын тухай хууль болон холбогдох бусад хуулиудаа шинэчлэх замаар дараах тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай байна. Тухайлбал,

- Улс төрийн намын гишүүнчлэл цаашдаа яаж явахыг хуулиар тодорхойлох шаардлага байна. Хатуу гишүүнчлэлтэй, гишүүд дэмжигчиддээ тулгуурлаж ард түмнээ талцуулдаг одоогийн байдлыг хэрхэн өөрчлөх талаар нарийн судалж шийдвэрлэх шаардлага амьдралаас улам бүр хурцаар тавигдах боллоо.
- Намуудын зохион байгуулалтын зарчим буюу үндэсний хэмжээнд хатуу бүтэцтэй байх, сонгуулийн үед ажилладаг уян бүтэцтэй байх гэм мэтийн асуудлыг нухацтай судалж шийдэх шаардлагатай.
- Намуудын санхүүжилтийн механизм ямар байх, татвар хандивын хэмжээ, төсвөөс санхүүжих, тайлагнах гэх мэтийг хэрхэн шийдэхийг нам анхаарлынхаа төвд ямагт байлгах ёстой.
- Улс төрийн намуудын сонгуульд оролцох төвшин, хүрээ хязгаар ямар байх, нутгийн удирдлагын сонгуульд хэрхэн оролцох, сонгогдсон төлөөллийг эгүүлэн татах гэх мэт асуудал оновчтой хариултаа хүлээсээр байна.

- Хүний нөөцийн болон санхүүгийн ил тод байдал буюу албан тушаалд дэвшүүлэх, санхүүгийн тайлагнал, хяналт гэх мэт асуудлаа тун нарийн бодож шударга ёсонд нийцүүлдэг байх нь чухал
- Парламентын засаглалтай улсад үйл ажиллагаа явуулдаг улс төрийн намын зохион байгуулалт, шийдвэр гаргах үйл явц, гишүүнчлэлийн зарчим, Ерөнхийлөгч, парламент, Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудтай хэрхэн харьцах тухайд ул сууртай судлах асуудал бий гэж бодож байна.
- Улс төрийн намуудын санхүүжилт, хөдлөх ба үл хөдлөх хөрөнгийн ашиглалт, зарцуулалт, хяналтын механизмуудыг хуульчлан зохицуулах боломжуудыг тодорхойлох талаар эрх баригч гол улс төрийн хүчний хувьд санаачилга гаргах шаардлага ч байна.



# 2.4

## ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ТӨЛӨВШИЛ ХӨГЖИЛТЭЙ ХОЛБОГДОХ СОРИЛТ

Монголын ардчилалд хамгийн бодитой нөлөө үзүүлж буй институт бол иргэний нийгэм мөн. Тийм учраас иргэний нийгмийн эргэн тойронд буй болж буй тулгамдсан асуудлууд нь өөрөө эргээд монголын ардчиллын сорилт бэрхшээлийн дүр зургийг тодорхойлдог билээ. Тулгамдаж буй асуудлууд нь иргэний нийгмийг ойлгох талаар төрийн байгууллага, албан тушаалтнаас эхлээд иргэд олон нийтийн, бүр иргэний нийгмийнхний өөрсдийнх нь ойлголт төсөөллөөс эхэлж байгаа юм.

Иргэний нийгмийн тухай ойлголт олон талтай, бас ерөнхий ба тодорхой утгатай байгаа нь үнэн. Хамгийн ерөнхий утгаар иргэдийн хувийн амьдралын болон төрийн үйл ажиллагааны хүрээ хоёрын завсрын орон зай дахь хүмүүсийн хамтын амьдрал, нийтэд нээлттэй талбарыг иргэний нийгэм гэж ойлгож болно. Харин шинжлэх ухааны уламжлалт утгын тухайд улс төр, хүмүүнлэгийн шинжлэх ухаанд наад зах нь дараах гурван гол утга санааг илэрхийлдэг.

- Иргэний нийгэм бол хүмүүсийн ухамсар, санаа зоригоос хамаарахгүйгээр оршин тогтнож байгаа нийгмийн бодит байдлыг тэмдэглэдэг. Энэ бол ерөнхий социологийн онолын ойлголт юм.
- Иргэний нийгэм бол угтаа эрхэм дээд чин эрмэлзэл бөгөөд манай гаригийн үе үеийн сэтгэгчдийн бий болгох гэж хүсч мөрөөдөж ирсэн үзэл суртал, суртал нэвтрүүлгийн шинж давамгайлсан чиглэлтэй ойлголт юм.
- Иргэний нийгмийн практик хэрэгжилтийн үндсэн шинж, төлөв байдлыг илэрхийлсэн “төрөөс гадуурх байгууллагуудын нийлбэр цогц”, “нийгэм дэх төрийн биш бүх төрлийн харилцаа”, “чөлөөт иргэдийн өөрийгээ илэрхийлэх хүрээ” гэх зэргээс бүрдэнэ гэсэн тодорхой утгууд байна.

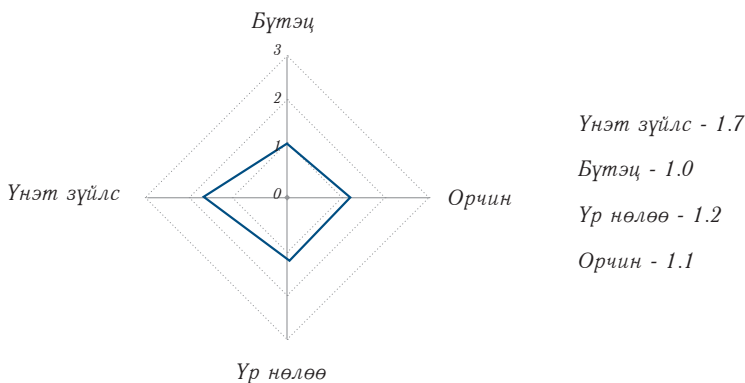
Иргэнийн нийгмийн талаарх судалгаа мэдээлэл тойм шинжтэй, эхлэлийн төдий байна. Философи, улс төрийн шинжлэх ухааны ерөнхий онолын хүрээнд их төлөв академик шинжтэй зарим нэг ажил хийгдсэн байна<sup>117</sup>. Тэдгээрт иргэний нийгмийн талаарх сонгодог онолын ойлголтууд, түүний амьдрал дээр

<sup>117</sup> Резник А.С. “Формирование гражданского общества”. М., 1993, Г.Чулуунбаатар. XX, XXI зууны зааг үеийн Монгол дахь иргэний нийгмийн төлөвшил хөгжил. УБ., 1999, XXI зууны босгон дахь Монгол Улсын шинэчлэл, цаашдын хөгжилт УБ., 2000, 27-35 дахь тал гэх мэт.

хэрэгжиж буй байдлын талаар онол арга, зүйн ерөнхий эргэцүүлэл голлож байгаа юм. Эдгээр нь их сургуулиудын мэргэжлийн ангийн оюутнууд, магистр, докторантурын шатны сургалтанд бага зэрэг ашиглагдахаас хэтрэхгүй байна. Бодлогын прагматик шинжтэй судалгаа гол төлөв “Нээлтэй нийгмийн хүрээлэн”, НҮБХХ-ийн болон бусад хөтөлбөр, төслийн дэмжлэгтэйгээр хэд хэдэн удаа хийгдэж<sup>118</sup> мэдээллийн анхны сан бүрдүүлэх, иргэний нийгмийн хөгжил дэх зарим тулгамдсан асуудлыг дэвшүүлэн тавих зорилтын хүрээнд эхлэлийн гэхээр байдалтай байна. Энд дурдаж буй судалгаанууд нь Төрийн бус байгууллагуудын өөрийнх нь үйл ажиллагааны хэрэгцээ, байгууллагын болон ажилтнуудын чадавхид үнэлгээ өгч, цаашид бэхжүүлэх арга замыг тодорхойлоход голлон чиглэгджээ.

Монгол дахь иргэний нийгмийн индексийг боловсруулах ажлын хүрээнд 2005 онд Ардчиллын төлөөх олон улсын иргэний нийгмийн чуулганы нарийн бичгийн дарга нарын газар Иргэдийн оролцооны төлөө дэлхийн алъянс (CIVICUS)-аас боловсруулсан Иргэний нийгмийн индексийг боловсруулжээ. Иргэний нийгмийн индексийн санаачилга нь иргэний нийгмийг 4 гол хэмжигдэхүүнээр буюу бүтэц, орчин, үнэт зүйлс, үр нөлөө зэргээр шинжлэн үздэг бөгөөд хэмжигдэхүүний тус бүр нь 5-7 дэд хэмжигдэхүүнээс, дэд хэмжигдэхүүн тус бүр нь 3-6 шалгуур үзүүлэлтээс бүрдэнэ.<sup>119</sup> Монголын иргэний нийгмийн ромбо дараах байдлаар дүрслэгдсэн байна.

**Зураг 6. Монголын иргэний нийгмийн ромбо**



118 Монголын Төрийн бус байгууллагуудын тогтвортой хүний хөгжлийг дэмжих чадавхийн судалгаа.- НҮБХХ, нийгмийн хөгжлийн төвийн зөвлөх нэгж 1997, Төрийн бус байгууллагуудын чадавхийг бэхжүүлэх нь. Ардчиллын боловсролын Төв. 2003, “ТББ-ын үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох нь” АСЛИС холбоо. - ТББ МННХ, Төрийн бус байгууллагын судлал” - “Зотол” МСК, МННХ, “Нээлтэй мэдээлэл төвийн үйл ажиллагааг өргөтгөн сайжруулах, үйл ажиллагааны хэтийн төлөв болон ТББ-уудын эрэлт хэрэгцээг тодорхойлох” маркетингийн судалгаа.- Интернет ба Мэдээлэл төв ТББ, “Монголын нийгмийн салбарт ТББ-уудын оруулсан хувь нэмэр”- НҮБХХ, “ТББ-уудын ажилтнуудыг сургах хэрэгцээ, шаардлага”. - ТББ-ын Сургууль ТББ, “ТББ-ын хэрэгцээг судлах санал асуулга”- МННХ, “ТББ-ын онлайн мэдээллийн хэрэгцээ” – Нээлттэй мэдээлэл төв (НМТ) www.owc.org.mn

119 Хатанболд О. Монголын засаглалын үзүүлэлтүүд. Гарын авлага. МХЗ 9 төсөл. НҮБХХ. ШУА. ФСЭХ. УБ., 2010. 53-54 дэх тал.

Иргэний нийгмийн 4 гол хэмжигдэхүүний утгыг ромбо хэлбэрийн зургаар дүрслэн харуулдаг нь хэмжигдэхүүнийг хооронд нь харьцуулах, ойлгоход хялбар дөхөмтэй арга юм. Үнэлгээний тайланд Монголын иргэний нийгмийн төлөв байдлыг үндсэн 4 хэмжигдэхүүн, 25 дэд хэмжигдэхүүн, 78 үзүүлэлт тус бүрээр задлан шинжилж, иргэний нийгмийн давуу болон сул талуудыг тодорхойлон цаашдын алхамын талаарх санал зөвлөмжийг тусгасан байдаг<sup>120</sup>.

Нээлттэй нийгэм форумын “Нийгмийн амьдралд иргэд, иргэний нийгмийн идэвхтэй оролцоог дэмжих” судалгаа нь нийгмийн амьдралд иргэд, иргэний нийгмийн идэвхтэй оролцоог нэмэгдүүлэх, дэмжих, ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоог хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэхэд, түүнд дэмжлэг үзүүлэхэд иргэдийн болон иргэний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд гол анхаарлаа хандуулдаг. Ингэхдээ засаглал, эдийн засаг, нийгмийн бодлогын асуудалд төвлөрөх бөгөөд үйл ажиллагааны гол хэлбэр нь чанартай судалгаа, шинжилгээнд үндэслэсэн иргэд, сонирхогч талуудын тэгш оролцоог хангасан олон нийтийн нээлттэй хэлэлцүүлэг байхаар үндсэн үйл ажиллагаагаа томьёолж<sup>121</sup> бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах түвшинд иргэд, иргэний нийгмийн оролцоог хангахад чиглэсэн бодлогын судалгаа, иргэний нийгмийн чадавхийг бэхжүүлэхэд чиглэсэн тэтгэлэгт судалгааг зохион байгуулж санхүүжүүлдэг байна.

Энэ мэтчилэнгээр сүүлийн жилүүдэд хийгдэж буй судалгаа, боловсруулалтын ажлын үр дүнгээр иргэний нийгэм гэдэг бол иргэд үзэл бодол, нийтлэг ашиг сонирхлоороо нэгдэн улс төр, эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн асуудлыг шийдвэрлэхэд орон нутаг болон үндэсний хэмжээнд оролцдог албан ба албан бус бүлэг, төрийн бус байгууллага болон хувь хүмүүсийн төрөл бүрийн нийгэмлэг гэсэн ойлголт ерөнхийдөө олон нийтэд хэвшиж байна. Энэ олон улсын хэмжээнд *иргэд сайн дурын үндсэн дээр эвлэлдэж эсвэл ганц нэгээрээ нийтлэг эрх ашиг, зорилго, үнэт зүйлсийн төлөө гэр бүл, төр, зах зээлээс гадуур үйл ажиллагаа явуулдаг орон зай, талбар* гэж ойлголт хандлагаар илэрхийлэгдэх болов<sup>122</sup>. Хууль эрх зүйн, улс төрийн хүрээнд “ашгийн төлөө бус”, “сайн дурын”, “нийгмийн”, “ивээлийн”, “гуравдахь салбар” гэх мэтээр нэрлэх нь элбэг. Иймэрхүү тодотголыг иргэний нийгмийн бүрдэл хэсэг, байгууллагуудад хамаатуулан хэрэглэх нь бас бий.

Сүүлийн үеийн судалгаа, олон улсын байгууллагын хэмжээнд хэрэглэж буй үнэлгээний арга зүй, аргачилалд байгаа санаануудыг харьцуулж үзэхэд иргэний нийгмийн суурь үнэт зүйлсийг:

120 Монголын иргэний нийгмийн өнөөгийн байдал-2004/2005. Иргэний нийгмийн индексийг боловсруулахуй. УБ., 2006.

121 Нээлттэй нийгэм форум. <http://www.forum.mn>

122 Г.Чулуунбаатар. Иргэний нийгэм, иргэдийн оролцоо, олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн үүрэг. “Монгол дахь ардчиллын хөгжил: сорилт, боломж” (Үндэсний бага хурлын материал) УБ., 2005, 118 дахь тал, (Эл тодорхойлолтыг СИВИКУС-иргэний нийгмийн индекс боловсруулахдаа, мөн Монгол Улсын засгийн газар иргэний нийгмийн талаар баримтлах үзэл баримтлал боловсруулахдаа хэрэглэж буй.)

1. Хүний эрх, үндсэн эрх чөлөө, ардчиллын хэм хэмжээ,
2. Нийгмийн эв нэгдэл, шударга ёс,
3. Хувь хүн, хамтлаг, нийгэмлэгийн сайн дурын үйл ажиллагаа, ивээлийн үйлс,
4. Нийгмийн капитал (хөрөнгө),
5. Нийгмийн инноваци,
6. Нийгмийн эдийн засаг,
7. Төр, иргэний нийгмийн түншлэл гэсэн ангилалд хувааж болохоор байна.

Монголын иргэний нийгмийн шинж, онцлогийн талаар судалгаа хийсэн доктор Ч.Ган-Өлзий иргэний нийгмийн суурь үзэл санаанд холбогдох үнэт зүйлсийг дорно дахины болон монголын онцлогтой уялдуулж тодорхойлон гаргасан нь<sup>123</sup> иргэний нийгмийн цаашдын төлөвшилд чухал ач холбогдолтой юм.

Монгол дахь иргэний нийгмийн төлөвшлийн явцад учирч буй гол сорилт бэрхшээлийг иргэний нийгмийн үндсэн зарчим, гол үнэт зүйлтэй уялдуулан дараах байдлаар тодорхойлж болох байна.

*Иргэний нийгэмд хандах төр засгийн болоод олон нийтийн ардчилсан бус хандлагыг өөрчлөх нь нэг чухал сорилт болж байна.* Иргэний нийгэм, иргэд, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэлд хандах засаг төрийн болон эрх баригчид, шийдвэр гаргагчдын хандлагад **эргэлтийн шинжтэй өөрчлөлт хийх** шаардлагатай байна. Идэвхтэй ажилладаг ТББ-ууд, иргэдийн санаачилгатай оролцоо, ХМХ-ийн үйл ажиллагааг санаатай ба санамсаргүй үл тоомсорлох, зарим тохиолдолд ад үзэж, тээр шаах, зөвхөн өөрийн зорилго сонирхолд ашиглахыг оролдох зэрэг байдал төрийн бүх шатны байгууллага, албан тушаалтнуудад түгээмэл байдгийг эдүгээ хүртэл хийгдсэн бүх судалгаа харуулж байна. Тухайдбал, судлаач Т.Ундарьяа ийм хандлагуудыг “Төвлөрсөн төлөвлөгөөт төрийн бус салбар”, “Сайн ТББ бол төрийн зарц-ТББ”, “Бусармаг үзэлтэй ТББ-ыг халах”, “Хөөрхий эмэгтэйчүүд”, “Феодал уламжлалаа сэргээе”, “Элитийн дарангуйлал”-ын гэсэн 6 хандлага<sup>124</sup> болгон томъёолсон байна. Үүний заримынх нь талаар маргаж болох боловч үндсэндээ бодитой үнэлгээ юм.

Эрх баригчид, засаг төрийн байгууллагууд, тэдгээрийн албан тушаалтнуудад иргэний нийгмийг дэмжиж, тэдгээртэй хамтран ажиллах, судалгаа дүгнэлт, санал зөвлөмжийг нь хүлээж авах, шийдвэр гаргахад

123 Ч.Ган-Өлзий. Хүмүүнлэгийн гурван ертөнцийн гоц чанарыг судлахуйн чандмань эрдэнэ (Эрдмийн шинэлэг бүтээлийн эмхтгэл). УБ., 2011.

124 Т.Ундарьяа. Монголын иргэний нийгэмд тулгарч буй бэрхшээл. “Иргэний нийгмийн хөгжлийг дүгнэх нь” сэдэвт дугуй ширээний ярилцлагад тавьсан илтгэл. УБ., 2003 оны 8-р сарын 14-15

иргэдийн оролцоог дэмжих, хэлэлцүүлэг санал асуулга явуулах, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэлд нээлттэй байж, тэдгээрээр дамжуудан олон нийттэй эргэх холбоонд орж ажиллах зэрэг *хэрэгцээ төлөвшөөгүй*, *үүнээс улбаалаад тийм хүсэл сонирхол бага* байгаа нь иргэний нийгэм, иргэдийн оролцооны хөгжилд сөрөг нөлөө үзүүлж байна. Өнөөдөр энэ талаарх эрх баригчдын болон засаг төрийн хэрэгцээ, сонирхол ерөөсөө тодорхойлогдоогүй байна.

Олон нийтийн хувьд ч идэвхгүй хандлага зонхилсоор байна. Иргэний нийгэмд нэгдэж эрх ашигаа илэрхийдэх, өөрсдийн идэвхтэй оролцоогоор дамжуулан шийдвэрт нөлөөлөх, ХМХ-тай хамтран ажиллаж эрхээ хамгаалуулах иргэдийн маань улс төр, эрх зүйн **мэдлэг боловсрол, хэрэгцээ соёл, суурь чадавхи сул** байгаа зэрэг нь ардчиллын энэ чухал хүчин зүйлд хандах иргэдийн хандлагыг өөрчлөх зайлшгүй шаардлагыг нөхцөлдүүлж байгаа юм<sup>125</sup>.

Ардчилсан үйл явцад оролцох, түүнд хандах **иргэний нийгмийн хандлагыг зүй зохистой төлөвшүүлэх** шаардлага байна. Иргэний нийгмийн үйл ажиллагаа нь гадаад орны болон олон улсын байгууллагуудын төсөл хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх эсвэл нэг удаагийн тодорхой үйл ажиллагаа явуулах зорилгоор байгуулагдаад цаашид төдийлөн тогтвортой ажиллахгүй байх явдал түгээмэл байна<sup>126</sup>. Харин төр, нийгмийн хэрэгт оролцох иргэдийн оролцоог дэмжих, иргэний улс төр, эрх зүйн боловсролыг дээшлүүлэх, шийдвэр гаргахад нөлөөлөх, төрд хяналт тавьж, шахалт үзүүлэх, иргэдэд мэдээллээр үйлчлэх зэргээр ардчиллыг хөгжүүлэхэд тогтмол анхаардаг болгох хэрэгтэй байна.

**Нийгмийн бүлгүүдийн сонирхлыг илэрхийлэн иргэний нийгмийн чадавхийг бэхжүүлэх асуудал нь иргэний нийгмийн төлөвшилд учирч буй нэг гол бэрхшээл юм.** Сонирхлын бүлэг ардчилсан нийгэмд байх жам ёсны үүргээ биелүүлэх хэмжээнд төлөвшин бий болж чадаагүй, улс орноо хөгжүүлэхэд хувь нэмэр оруулж, түүний хажуугаар өөрсдийн ашиг сонирхол, хүсэл эрмэлзлэлээ ч төрийн бодлого шийдвэрт тусгуулж, шийдвэрлүүлэх хэмжээнд *сонирхлын бүлгүүд төлөвшөөгүй* байна. Нийгэмд өөр хоорондоо ялгаатай үзэл бодол, эрх ашиг байгаа нь бодит зүйл. Харин тэдгээр нь идэвхтэй илэрхийлэгдэж ил гарахгүй, *сонирхлын ялгарал тод биш байгаа* нь иргэдийн оролцоонд ч, иргэний нийгмийн хөгжилд ч, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүдийн идэвхтэй үйл ажиллагаанд ч тодорхой байдлаар сөрөг нөлөө үзүүлж байна. Ийм байдлаас хамаараад иргэдийн оролцоо зөвхөн сонгуулийн үед идэвхтэй, улс төрийн болон эрх ашийн тодорхой утга учиртай байснаа бусад үед хэт явцуурч жижгэрсэн хувийн өргөдөл гомдлын төдий шинжтэй байдлаас хэтрэхгүй болчихдог. Өөрөөр хэлбэл, өнөөгийн иргэний

125 Монгол дахь ардчиллыг хөгжүүлэх үндэсний үйл ажиллагааны хөтөлбөр. Төсөл УБ., 2005

126 Төрийн бус байгууллагуудын нийгмийн салбарт хэрэгжүүлсэн төсөл хөтөлбөрийн судалгаа. Удирдлагын Академийн зөвлөлгөө бизнесийн төв, Зохистой хөгжлийн жендер төв, Зөвлөх нэгж. ЗБН. УБ., 2000, хууд. 12.

нийгэм, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүдийн үйл ажиллагаа нь нийгэм дэх ялгаа зөрөөтэй ашиг сонирхлыг *илрүүлэн гаргах (артикуляци)*, хувь хүний үзэл санаа, үзэл бодлыг тодорхой шаардлага болгон *цэгцтэй хэлбэрт оруулах (агрегаци)* гол үүргээ шаардлагын хэмжээнд хэрэгжүүлэхгүй байна.

Иргэний нийгэм, иргэдийн зүгээс тодорхой асуудлаар улс төрийн болон захиргааны байгууллага, албан тушаалтнуудад цэгцэрсэн, үндэслэл сайтай мэдээллээр дамжуулан шахалт үзүүлэх, шийдвэр гаргагчид болон засаг төрийн байгууллагаас иргэний нийгэм, иргэдийн хэрэгцээ, шаардлагыг судлан хүлээн авч зохицуулах *эргэх урсгалтай үйл ажиллагаа сул, чадавхи нь хангалтгүй* байна. Энэ эргэх урсгалын нөгөө нэг тал нь болох засаг төрийн байгууллага, албан тушаалтнуудын үйл ажиллагааны ил тод, нээлтэй байдал хангалтгүй, иргэд, иргэний нийгмийн болон ХМ-ийн байгууллагуудад шаардлагатай мэдээлэл түгээдэггүй, эрж сурвалжлаад очсонд хөшүүн хайнга ханддаг үзэгдэл түгээмэл байна. Ийм учраас аль нэг байгууллага, албан тушаалтнаас шууд хамааралгүй ажилладаг мэдээллийн хараат бус эх үүсвэр, чөлөөт сувгууд электрон мэдээллийн үйлчилгээг сайжруулах нь энэ байдлыг өөрчилхөд их тус болно. Үүнийг дагалдаад иргэд, иргэний нийгмийн мэдээлэлтэй харьцаж ажиллах чадавхийг сайжруулах зорилт чухалчилагдана.

Иргэний нийгмийн байгууллагуудын *санхүүгийн чадвар сул, их төлөв донор байгууллагын дэмжлэгт тулгуурласан үйл ажиллагаа зонхилж ирсэн* нь нийтэд ойлгомжтой гэж үзэж болно. Иргэний нийгмийн талаар хийгдсэн судалгааны дүнгүүдэд энэ талаар олонтаа дурьдагдсан байгаа<sup>127</sup>. Энэ нь одоогийн манай хуулиар иргэний нийгмийн байгууллагууд аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх боломжийг хязгаарлсан байдагтай юуны өмнө холбоотой боловч бас эдгээр байгууллагын санхүүгийн менежмент сайнгүй байгааг үгүйгэх аргагүй.

Иргэний нийгмийн болон олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүдийн материаллаг бааз, *мэдээлэлтэй харилцах чадавхи харилцан адилгүй* байна. Судалгаанаас үзэхэд ТББ-уудын зөвхөн тодорхой хэсэг нь орчин үеийн мэдээллийн хэрэгслийг ашиглах компьютер, сүлжээ, интернетийн холболттой байна. Харин дийлэнх хэсэг нь ийм боломжоор хангагдаагүй, мэдээллийн үйлчилгээ авч чадахгүй байна<sup>128</sup>. Нийгэмд үйлчилдэг ТББ-уудын мэдээлэл ашиглах боломжийг өргөтгөх, энэ талаарх тэдний чадавхийг нэмэгдүүлэх нь чухал байна.

Иргэний нийгэм болон олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүдийн *хүний нөөцийн чадавхи ерөнхийдээ сулавтар, бас харилцан адилгүй байгаа нь*

127 Төрийн бус байгууллагуудын нийгмийн салбарт хэрэгжүүлсэн төсөл хөтөлбөрийн судалгаа. Удирдлагын Академийн зөвлөлгөө бизнесийн төв, Зохистой хөгжлийн жендер төв, Зөвлөх нэгж. ЗБН. УБ., 2000, хууд. 21, 22.

128 Төрийн бус байгууллагуудын (ТББ) чадавхийг бэхжүүлэх судалгааны тайлан. Ардчиллын боловсролын төв. 2003. “ТББ-ын онлайн мэдээллийн хэрэгцээ” судалгааны тайлан. Хууд. 16, Нээлттэй мэдээлэл төв (НМТ) [www.owc.org.mn](http://www.owc.org.mn)

ардчиллын хөгжилд тэдгээрийн үзүүлэх нөлөөллийн хэмжээг тодорхойлж байгаа болно. Энэ талаар хийгдсэн зарим судалгааны дүн, ҮСГ-ын албан ёсны мэдээллүүдийг шүүж үзэхэд нийт төрийн бус байгууллагуудын 98 орчим хувь нь 1-9 орон тооны ажиллагчидтай, дөнгөж 2 хүрэхтэй үгүйтэй хувь нь 10-аас дээш ажилагчидтай байгаа юм. Гэхдээ олон төрийн бус байгууллага дотоод гадаадын төслийн сонгон шалгаруулалтад оролцон тэр төслийн хүрээнд ажиллах үедээ илүү олон хүнийг ажиллуулдаг байна. ТББ-ын ажиллагчдын тоо хүний нөөцийн чадавхийг бүрэн илэрхийлэхгүй боловч харгалзах үзүүлэлтийн нэг мөн. Харин ажиллагчдынх нь мэргэжил мэдлэг, бусад чадавхийн талаар тухайлсан судалгаа одоогоор үгүй байна.

*Олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүдийн бие даасан, хараат бус байдлыг хангах асуудал анхаарал татсан сорилтуудын нэг хэвээр байна.* Монголд хэвлэлийн эрх харьцангуй сайн хангагдсан гэж үзэх боломжтой байна. Гэхдээ энэ бол олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүдийн ардчилалд үргэлж эерэг сайнаар нөлөөлөөд энэ хүрээнд асуудал байхгүй гэсэн үг биш юм. Ардчиллын чухал хүчин зүйлийн хувьд олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүдийн ардчилсан үйл явцад үзүүлэх нөлөө их. Сүүлийн жилүүдэд энэ талаар хийсэн судалгаанаас үзэхэд өнгөрсөн үетэй ерөнхийдээ хэвлэлийн эрх чөлөө сайжирсан гэдэг дүгнэлт нийтлэгдүү гэмээр харагдаж байна<sup>129</sup>. Энд нэлээд анхаарал татсан нэг үзүүлэлт ажиглагдлаа. Сүүлийн жилүүдэд хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө сайжирсан гэж үзэж буй хүсүүсийн дийлэнх нь МАН (МАХН)-ыг дэмждэг, дордсон гэж үзэж байгаа хүмүүсийн дийлэнх нь ардчилсан хүчин гэж бидний нэрлэдэг намуудыг дэмждэг хүмүүс, хэвэндээ буюу мэдэхгүй гэж үзэж байгаа хүмүүсийн олонхи нь аль нэг намыг дэмждэггүй хүмүүс байдаг бөгөөд энэ байдал үндсэндээ тогтвортой хадгалагдсаар байна. Энэ бол олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүд улс төрийн нам, хүчний нөлөөнд ажилласаар байгааг харуулах баримт юм.

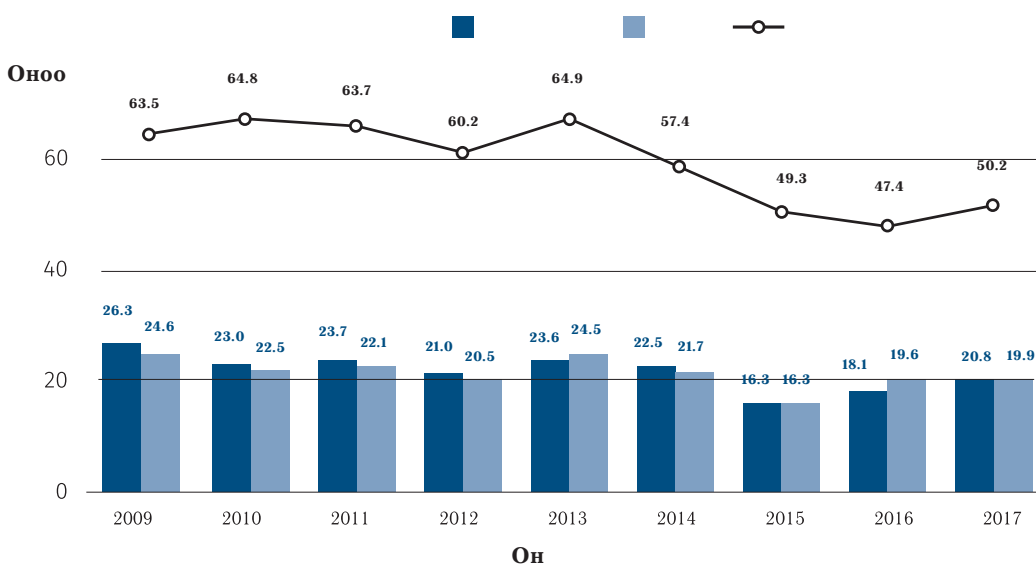
Харин ямар ч судалгаанд олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүдийн бие даасан, хараат бус байдал, тэдгээрийн түгээж буй мэдээллийн хүртээмж, мэдээллийн агуулгын шинж байдал болон үнэн бодитой чанар, хэвлэл мэдээллийн ажилтнууд, сэтгүүлчдийн ёс зүйн байдал зэрэг зарим гол үзүүлэлтээр нааштай эерэг үнэлгээ гараагүй байна.

Үндэсний статистикийн хорооны “Ардчилсан засаглал” модуль судалгааны дүн үүнийг тодорхой харуулж байгаа билээ. Хэвлэл, мэдээллийн эрх чөлөө бол ардчилсан засаглалын нээлттэй байдлыг харуулах гол үзүүлэлт, өөрөө иргэний нийгмийн томоохон бүрдэл хэсэг бөгөөд улс төр, санхүү, эдийн засгийн

<sup>129</sup> Монголын хэвлэл, мэдээллийн байдлын талаархи олон нийтийн үнэлэмж. Хэвлэлийн хүрээлэнгийн мэдээлэл, судалгааны алба. 2004 он, “Монгол дахь мэдээллийн эрх чөлөө” судалгааны тайлан. 2005 он, “Чөлөөтэй бөгөөд шударга байх нь”. Олон нийт, сэтгүүлчдийн дунд явуулсан судалгааны тайлан. “Глоб Интернэшнл” ТББ, Монголын сэтгүүлчдийн нэгдсэн эвлэл. 2004. оны 4-7-р сар, Телевизийн сонгуулийн сурталчилгааны мониторинг. 2004 оны 6-р сар, Телевизийн сурталчилгааны мониторинг. 2005 оны 3, 4-р сар

хувьд хараат бус байдал хангагдсан эсэхээр илэрхийлэгдэнэ. Энэхүү хараат бус байдлын талаарх иргэдийн үнэлгээг 0-100 хүртэлх оноонд шилжүүлж Зураг 7-д харууллаа. Оноо нь бага байх тутам хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл улс төр, эдийн засаг, санхүүгээс хараат бус байдаг гэдэгтэй иргэд санал нийлэхгүй байна гэж үзэх бөгөөд оноо нь 100-д ойртох тутам санал нийлж байна гэсэн үг юм.

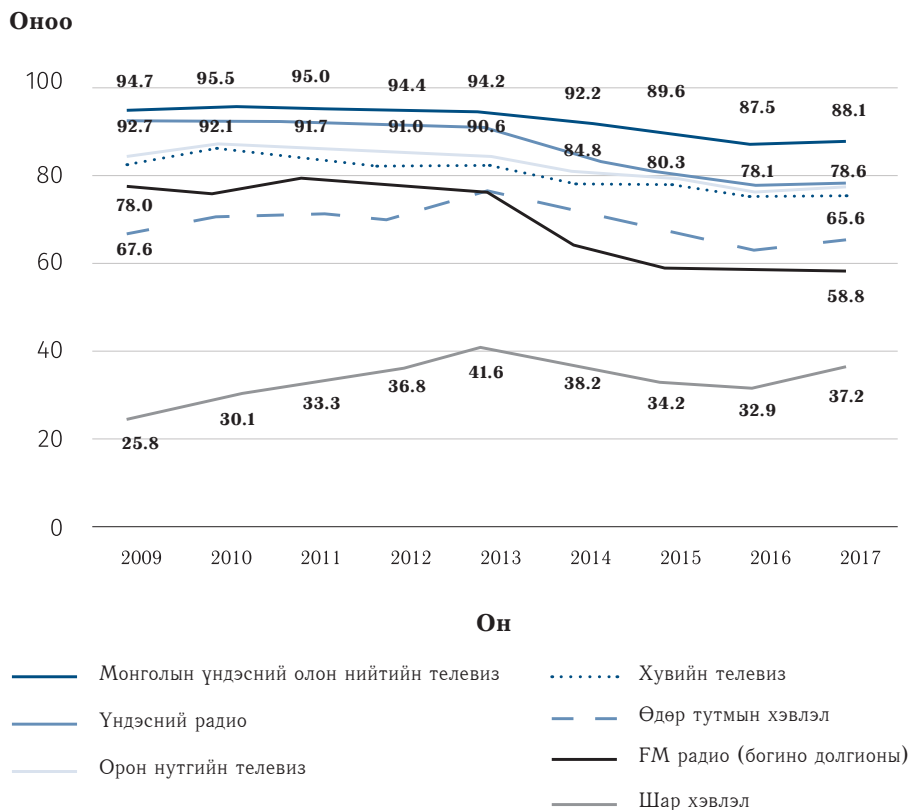
**Зураг 7. Хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслийн улс төр, эдийн засаг, санхүүгээс хараат бус байдалд өгсөн иргэдийн үнэлгээ, оноогоор, (2009-2017)**



Хэвлэл, мэдээллийн байгууллагуудад итгэл хүлээлгэж байгаа иргэдийн үнэлгээг 0-100 хүртэлх оноонд шилжүүлж Зураг 8-д харууллаа. Иргэд олон нийтийн мэдээллийн байгууллагаас Монголын Үндэсний олон нийтийн телевизэд хамгийн их итгэл хүлээлгэж байсан бөгөөд 2010 онд хамгийн өндөр буюу 95.5 оноотой байсан бол 2016 онд үнэлгээ нь 87.5 болж буурсан байна. Монголын Үндэсний радиод хүлээлгэж байгаа иргэдийн итгэлийг авч үзвэл 2009 онд хамгийн өндөр буюу 92.7 оноотой байсан бол 2016 онд 78.1 болж буурсан байна. Харин шар хэвлэлд хүлээлгэж байгаа иргэдийн итгэл хамгийн бага байна.



**Зураг 8. Хэвлэл, мэдээллийн байгууллагуудад итгэл хүлээлгэж байгаа иргэдийн үнэлгээ, оноогоор, (2009-2017)**



Мэдээлэл олж авах эрх чөлөө ба хэвлэлийн эрх чөлөө хоёр бол нэг зоосны хоёр тал юм. Мэдээлэл авах эрх хэрэгжихгүйгээр хэвлэл мэдээлэл эрх чөлөөтэй байна гэж үзэх аргагүй. Тэгвэл манайд засаг төрийн байгууллага, албан тушаалтнуудаас мэдээлэл авах боломж тун хангалтгүй байна. Үндсэн хууль, Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль, Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль гээд олон хуульд энэ эрхийг тов тодорхой зааж баталгаажуулсан боловч амьдралд хэрэгжихгүй байгаа нь сэтгэл зовоосон асуудал болоод байна. Энэ байдлыг өөрчлөхийн тулд засаг, төрийн байгууллагуудын мэдээллийн албадын үйл ажиллагаанд чанарын эргэлт гаргах шаардлагатай.

Байгууллагын болон бусад нууцад холбогдох мэдээллийн үндэслэлийг нарийн тогтоож, түүнийгээ нийтэд ил тод болгохгүй байгаа нь төрийн

болон бусад байгууллага, тэдгээрийн албан тушаалтнуудад зохиомол болгоомжлол бий болгож, улмаар уг байгууллага олон нийтэд хаалттай мэт ойлгогдоход хүргэж байна. Үүнтэй холбоотой тавигддаг нэг асуудал бол эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйг эрх зүйн хувьд баталгаажуулж хөгжүүлэх, хардах, таамаглах эрхийг холбогдох хууль тогтоомжид нарийвчилж өгөх явдал мөн.

Олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүд бараг бүгдээрээ бие даасан, хараат бус зарчмаар ажиллана гэж дүрэм журмандаа тусган, мөн тэгж ажиллаж байгаа мэт сурталчилдаг боловч хэрэг дээрээ олонхи нь ямар нэг *улс төрийн нам хүчний нөмөр нөөлөг дор эсвэл эзэн эрхлэгчийн хяналтанд* байдгийг хүмүүс мэддэг билээ. Энэ байдал сонгуулийн сурталчилгаа болон улс төрийн томоохон үйл явдлуудын үеэр бүр ил тод болдогийг энэ чиглэлээр аль ч цаг үед хийгдсэн судалгаанууд<sup>130</sup> тодорхой харуулдаг.

Мэдээллийн тархац, хүртээмж хүн амд жигд байгаа нь ардчилсан үйл явцад нөлөөлөх хамгийн их магадлалтай. Манайд энэ байдал нэлээд өвөрмөц шинжтэй байгаа нь зарим судалгаанаас харагдаж байна. 2004 оны байдлаар тогтмол хэвлэгдэн гарч байгаа сонины тавны нэг нь (170 сонины 32 нь) орон нутагт мэдээлэл түгээдэг аймаг, сумын сонин байна. Гэтэл сонины борлуулалтын дөнгөж 2.0 хувийг орон нутгийн сонин эзэлж байна. Улаанбаатар хотын иргэд өдөрт дунджаар 9 цагийн телевизийн нэвтрүүлэг үзэж байхад орон нутагт дунджаар 1.8 цагийн нэвтрүүлэг үзэж байна. Хот хөдөөгийн аль алинд нь мэдээлэл авдаг гол хэрэгсэд нь *нэгд*, телевиз, *хоёрт*, сонин, *гуравт*, найз нөхөд, *дөрөвт*, гэр бүлийнхэн гэсэн дараалалтай гарч байна. Харин Үндэсний радиогоос дотоодын мэдээллийг голлон авдаг хүмүүсийн тоо хөдөөд хотынхоос 2 дахин, мөн Үндэсний телевизийг чухалдаг хүний тоо 1.5 дахин илүү байна<sup>131</sup>.

Энд дурьдсан мэдээллээс үзэхэд үндэсний хэмжээнд мэдээлэл түгээх чадвартай үндэсний радио, телевизийн мэдээллийн чанарыг сайжруулж, мэдээ, мэдээллийн агуулгыг жигд, тэнцвэртэй байлгах нь Монгол Улсын хувьд өнөөдөр хамгийн чухал байна. Хэдийгээр Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль батлагдсан ч гэсэн түүний хэрэгжилт удаашралтай байгаа, мөн энэ хууль хэрэгжихдээ олон нийтийн радио, телевизийг эрх баригчдын нөлөөллөөс ангид болгож чадна гэх найдвар тааруухан байгаа нь анхаарал татсан асуудал юм.

Олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр түгээж буй мэдээллийн агуулгад их анхаарах шаардлага байна. Хувийн болон арилжааны телевиз, радио-FM-үүд, сонин хэвлэл, ялангуяа “шар” гэгдэх хэвлэлүүд, олон нийтийн сүлжээний

130 Телевизийн сонгуулийн сурталчилгааны мониторинг. 2004 оны 6-р сар, Телевизийн сурталчилгааны мониторинг. 2005 оны 3,4-р сар

131 Монголын хэвлэл, мэдээллийн байдлын талаархи олон нийтийн үнэлэмж. Хэвлэлийн хүрээлэнгийн мэдээлэл, судалгааны алба. 2004 он,

сайтууд нь олон нийтийг таамаг сэжиглэл, хов живийн шинжтэй өнгөц мэдээлэл, өгөөж үр нөлөө багатай реклам, зар сурталчилгаа, үндэслэл багатай дуулиан тарьсан хөнгөн хуумгай нийтлэл рүү хөтлөх явдал үргэлжилсээр байна. Хүмүүсийг гэгээрүүлсэн, танин мэдэхүй, эрэгцүүлэлд хөтөлсөн, ажил амьдралд нь бодит өгөөжтэй мэдээлэл дутмаг байна. Нийтлэл, нэвтрүүлгийн бодлогын ийм хандлага нь нийгэмд ардчилсан үйл явцыг дэмжсэн сэтгэл зүйн уур амьсгал бүрдүүлэхээсээ илүү аливааг үл тоомсорлох, анархи маягийн эрх чөлөөг дэврээх, оюун санаа, сэтгэл зүйн бухамдал бий болгоход хүргэдэг.

Иргэний нийгмийн байгууллагууд, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүдийн хүрээнд үүсч буй хүндрэл, бэрхшээлүүдийг даван туулахтай холбогдуулан дор дурьдсан заримнэг тодорхой арга хэмжээ авч хэрэгжүүлмээр байна. Үүнд:

**Нэгдүгээрт,** Төрөөс батлан гаргасан бодлого, хуулиудын үзэл баримтлалаас эхлээд тодорхой зорилт, заалтуудад нэгдсэн дүн шинжилгээ сул хийгддэг учраас түүнд давхардсан, зөрчилдсөн, өөр хоорондоо уялдаа холбоогүй байдал нийтлэг ажиглагдаж байна. Энэ байдлыг арилгах үүднээс одоогийн Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг шинэчлэн “Ашгийн бус хуулийн эдгээдийн тухай” хууль болгон боловсруулах ажил 10-аад жилийн өмнөөс нэлээд сайн боловсруулагдаж төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлж байсан ч одоо хүртэл батлагдаагүй, бүр мартагдах байдалтай болчихлоо. Зүй нь энэ хуулийг янз бүрийн шалтгаан, шалтаг зааж, хойш тавилгүй шийдэх шаардлагатай байна.

**Хоёрдугаарт,** Иргэний нийгмийн үйл ажиллагаа, иргэдийн оролцоог дэмжсэн, иргэнийг идэвхтэй оролцоонд хөтөлсөн, төр ба иргэний хооронд эргэх холбоог бататгасан, хүнд хүртээмжтэй эрх зүйн зохицуулалтууд сул байна. Харин төрийн захиргааны байгууллага, улс төрийн институт, албан тушаалтнуудад эрх олгосон, үүрэг хүлээлгэсэн зохицуулалт давамгайл байна. Энэ нь иргэдийг захиргааны байгууллага, янз бүрийн түшмэдүүдээс улам их хамааралтай болгож, улмаар хүнд суртал, чирэгдэл, авлига үүсэх нөхцөл болж байна уу даа гэсэн эмзэглэлийг төрүүлж байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл иргэний нийгмийн үйл ажиллагааг дэмжсэн төр, засгийн тодорхой бодлого, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх хэрэгтэй байна.

**Гуравдугаарт,** Иргэний нийгмийн бүтэц, бүрдэл, үйл ажиллагааны чиглэл, хүрээг нарийвчлах, бүртгэл мэдээллийг шуурхай, чирэгдэлгүй болгох, иргэний нийгмийн байгууллагууд эрх зүйн тодорхой зохицуулалтын хүрээнд аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулах боломж бүрдүүлэх, төрийн болон иргэний нийгмийн байгууллагын түншлэлийн харилцааг боловсронгуй болгох зэрэг чиглэлээр эрх зүйн шинэ орчин бүрдүүлэх шаардлага байна. Дээр дурьдсан “Ашгийн бус хуулийн этгээдийн тухай” хуулийн төсөлд концепцийн шинжтэй

10 шахам тодорхой заалтууд тусгагдаад<sup>132</sup> байсан билээ. Одоо энэ төслийг сэргээж, шинэ мэдээллээр баяжуулан шинээр боловсруулан баталвал иргэний нийгмийн төлөвшил, иргэдийн оролцооны хөгжилд нэлээд таатай орчин бүрдэх боломжтой гэж үзэж байна.

*Дөрөвдүгээрт*, Иргэний нийгэм тодорхой улс үндэстний хувьд иргэдийн өөрсдийн амьдралаас, үндэсний уламжлал, харилцамжийн онцлогийг тусгаж, үндэсний менталитетийн дүр зургийг илэрхийлж иргэдийн өөрсдийнх нь хүсэл, сонирхлоор төрж төлөвших учиртай. Гэтэл сүүлийн жилүүдэд иргэний нийгмийн төлөөлөл гэж нэрлэгдэж гарч ирсэн байгууллага, хөдөлгөөнүүдийн дийлэнх нь төсөл, донор, захиалгын гэмээр сэдлүүдээр бий болж, тухайн төсөл, хөтөлбөрүүдийн дэмжлэг дуусгавар болмогц уг иргэний нийгмийн байгууллагын үйл ажиллагаа тодорхой хугацаанд тасалдаж байгаа нь иргэний нийгмийн байгууллагууд бэхжиж хөгжихөд бэрхшээл учруулж байна.

132 “Ашгийн бус хуулийн этгээдийн тухай хуул”-ийн төсөл, танилцуулга, хэлэлцүүлэг, судалгааны материалууд. <http://forum.mn/policyissue/3Introdaciontothedraft.htm>

# 2.5

## ИРГЭДИЙН ОРОЛЦООТОЙ ХОЛБОГДОХ СОРИЛТУУД

Иргэний, иргэдийн оролцоо гэдэг үг бол хүний амьдрал, үйл ажиллагааны бүхий л салаа мөчирт холбогдох өргөн хүрээтэй, прагматик хэрэглээний ойлголт юм. Энэ утгаараа бидний ардчилал бол хүний заяамал шинж мөн гэсэн үзэл баримтлалын хүрээнд илүү ойр холбогдоно. Тийм учраас эхлээд онол, арга зүйн шинжтэй товч эрэгцүүлэл хийх нь зүйтэй гэж үзлээ.

Сонгодог философийн үүднээс бол бүр эртний грек, римийн ардчиллаас эхтэй. Тэнд хот улсын хэмжээний амин чухал асуудлыг шийдвэрлэхэд оршин суугчдыг нь аль болох өргөн оролцуулах явдал чухал байв. Тэгэхлээр иргэдийн оролцоо нь анхнаасаа тухайн улс үндэстний төрт ёс, засаглалын (*аль аль нь улс төрийн харилцаа*) харилцааны хүрээнд аливаа шийдвэр гаргахдаа иргэдийн оролцоог хангах арга хэлбэр болж үүссэн байна.

Тийм ч учраас шинжлэх ухааны категори болон цэгцрэхдээ улс төрийн философи, улс төрийн шинжлэх ухааны судлагдхуун болон судалгааны эргэлтэд орсон байдаг. Грекийн сэтгэгч, улс төрийн философич, өөрөө улс төрийн томзүтгэлтэн байсан Платон “...би бие даасан хүн болонгуутаа шууд л төрийн нийтлэг хэрэгт оролцоё гэж боддог байв”<sup>133</sup> гэж өөрийнхээ улс төрийн замналын тухай дурсаад мөн 7 дугаар захидалдаа “Улсынхаа ажил хэрэгт оролцохыг эх орон уриалж байхад энэ уриа дуудлагыг чихнийхээ хажуугаар өнгөрөөх нь хачин хэрэг болохсон билээ. Хэрэв тэгэх юм бол хамгийн үнэн сайхан сэтгэлгүйгээр хорт бодлоор нийгмийн ажил хэрэгт оролцдог тийм муу муухай хүмүүсд байр сууриа чөлөөлж, үйл ажиллагаанд талбар гаргаж өгнө гэсэн үг болно”<sup>134</sup> хэмээн иргэний оролцооны үнэ цэн, ач холбогдлыг тодорхойлж байжээ. Аугаа сэтгэгчийн энэ үзэл санаа өнөөдөр ч арга зүйн хувьд ихээхэн ач холбогдолтой хэвээр байна.

Иргэдийн оролцооны тухай үзэл санаа сонгодог философийн үеэс эхлээд үе үеийн сэтгэгчдийн үзэл онолоор баяжан хөгжсөөр эдүгээ улс төрийн шинжлэх ухааны судалгааны нэг гол чиглэл болжээ. Онолын үзэл баримтлалын хувьд улс төрийн системийн судалгааны ерөнхий онол, арга зүйн хүрээнд хувь хүний эрх ашигаа чухалчлах зарчмыг үндэс болгодог *Рационал сонголтын онол* (*Э.Даунс*), хувь хүний хэрэгцээний шатлалыг гол шалтгаан болгодог

133 Платон. Захилууд. УБ., 1998, 6 дахь тал

134 Мөн тэнд 8 дахь тал

*Учир шалтгааны онол (А.Маслоу), нийгмийн нөлөөллийн хүчин зүйлсийг харгалздаг Нийгмийн хүчин зүйлийн онол (С.Липсет, Д.Лернер)* гэх мэт олон онол үзлийг нэрлэж болно.

Үүний зэрэгцээ иргэдийн оролцоог ардчиллын хөгжлийн шийдвэрлэх хүчин зүйл болох талаас нь судласан эрдэмтэд цөөнгүй байна. Р.Даль зохиол бүтээлдээ ардчиллын хамгийн гол шалгуур бол улс төрийн оролцоо гэдгийг үндэслээд хүн төрөлхтний түүхийн сүүлийн 2500 жилийн туршид байгуулагдсан ардчилсан болон бүгд найрамдах улсуудад насанд хүрсэн иргэдийн тун өчүүхэн хэсэг нь улс орныхоо болон улс төрийн амьдралд бүрэн хэмжээгээр оролцож байсныг<sup>135</sup> онцлон тэмдэглэжээ. Харин К.Пэйтмэн “... улс төрийн систем нь ардчилсан, оролцоогоор дамжсан нийгмийн бүхий л хүрээнд хэрэгжих бололцоотой байх учиртай”<sup>136</sup> гэж үзээд оролцоог хангасан нийгэмд иргэд тэднийг төлөөлж байгаа улс төрчдийн үйл ажиллагааг дүгнэж цэгнэх илүү чадвартай болно гэж үзсэн байна.

Монголын судлаачид, судалгааны байгуулагуудын хувьд яг тиймарга зүйг баримталсан гэж нарийн хэлэх боломж харагдахгүй байна. Харин Монголын ардчилал, засаглалын үнэлгээний 4 удаагийн цуврал судлагаа (2006-2015 он), Азийн брометрийн цуврал судалгаа (2008-2014) гэсэн хоёр том цуврал судлагаанд баримталсан арга зүйн зарчимаа нэлээд дэлгэрэнгүй тайлбарласан буй. Үүнээс гадна ШУА-ийн ФСЭЗХ-ээс 2012 онд хийсэн “Нийслэлийн сонгогчийн дүр төрх” социологийн судалгааны тайлан, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн 2013 онд хэвлүүлсэн “Монгол Улсад үзүүлсэн сонгуулийн туслалцааны сургамж 2008-2012” тайлан, Монгол Улсын сонгуулийн ерөнхий хороо, НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөр хамтран 2007-2008 онд хийсэн “Монгол Улсын сонгуулийн үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх нь” төслийн тайлан; “Орон нутгийн хөгжлийн сангийн үйл ажиллагаа, мэдээллийн хүртээмж, иргэдийн оролцоо, санал өгөх, баталгаажуулах, хэрэгжүүлэх үйл явц”-д Үндэсний хөгжлийн хүрээлэнгээс 2014 онд хийсэн судалгаа, “Сумын хөгжлийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд төсөв, иргэдийн оролцоог үр дүнтэй ашигласан туршлага, сургамж”-ийн Үндэсний хөгжлийн хүрээлэнгийн 2014 оны судалгаа, “Залуучуудын улс төрийн оролцоо (18-35)”-ны асуудлаар Удирдлагын академиас 2016 онд хийсэн судалгаа, “Сонгууль ба сонгогчид” судалгааг ШУА-ийн Философийн хүрээлэнгээс 2016 онд хийсэн зэрэг олон судалгаа иргэдийн оролцооны асуудалд шууд ба шууд бус холбогдоно.

Манайд хийгдсэн судалгааны ажлуудыг ерөнхийд нь харахад янз бүрийн онол, загваруудын хэд хэдэн үндэслэл шалгуурыг хослуулж (хольж) хэрэглэсэн байдал ажиглагддаг бөгөөд тухайлан тийм онол, тийм загварыг барьж судалгаа

<sup>135</sup> Р.Даль. “Ардчиллын тухай”. УБ., 2004,

<sup>136</sup> К.Пэйтмэн “Оролцоо ба ардчиллын онол”.

хийсэн гэдгийг тогтооход заримнэг бэрхшээл бий. Ихэнх судалгаанд “Оролцоо бол санал бодлоо илэрхийлж шийдвэр гаргахад нөлөөлөх үйл явц мөн”<sup>137</sup> гэсэн ерөнхий тодорхойлолтыг баримталсан гэж үзэж болохоор байдаг. Ерөнхийдөө манайд эдүгээ хүрэл хийгдэж буй судалгааны ажлууд үндсэндээ улс төрийн оролцооны асуудалд голлон төвлөрч байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй. Гэхдээ улс төрийн оролцоо нь иргэдийн оролцооны хамгийн түгээмэл бөгөөд бас бусад салбар чиглэлийн оролцоог ч тодорхой хэмжээнд багтааж байдгаараа онцлог билээ. Засаглалын асуудлаар хийсэн судалгаанд иргэдийн оролцоог харьцангуй өргөн хүрээнд хөндсөн байдал ажиглагддаг.

Манай судлаачид улс төрийн оролцооны хэлбэрүүдийн талаар үндсэндээ С.Верба, Н.Най нарын гаргасан оролцооны 4 үндсэн хэлбэрийг харьцангуй нийтлэг байдлаар баримталсан харагдана. Мэдээжээр томъёолол, аргачилал, шалгуур үзүүлэлт зэргийн хувьд зарим нэг өөрчлөлтүүд байгаа.

С.Верба, Н.Най нар улс төрийн оролцооны: а. Сонгуулийн идэвхтэй оролцоо, б. Кампанит ажлын идэвхтэй оролцоо, в. Хамтын идэвхтэй оролцоо, г. Өвөрмөц ба тусгай оролцоо гэсэн 4 үндсэн хэлбэрийг тодорхойлж, хожим Л.Милбрайт нь 2 хэлбэрийг нэмж улс төрийн оролцооны зургаан хэлбэрийг санал болгосон бий. Энэхүү зургаан хэлбэрийн аль аль нь улс төрийн оролцооны харилцан адилгүй бүлэг бүрдүүлдэг тухай судлаачид тэмдэглэсэн байна<sup>138</sup>. Тухайлбал,

- *Улс төрийн үл оролцогч*: Улс төрийн үйл явцыг огт сонирхдоггүй, бүр сонгуульд ч санал өгдөггүй нийгмийн бүлэг.
- *Идэвхгүй оролцогч*: Улс төрийн аливаа үйл ажиллагаанд маш бага оролцдог эсвэл бараг оролцдоггүй бүлэг.
- *Сонгуулийн идэвхтэй оролцогч*: Сонгуульд тогтмол оролцдог гэхдээ үүнээс өөр хэлбэрээр улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцдоггүй бүлэг. Ялангуяа өөрт хамаатай асуудлаар төрийн албан хаагчидтай уулзах, харилцах хэлбэр.
- *Хязгаарлагдмал идэвхтэй оролцогч*: Зөвхөн өөрт хамааралтай асуудлаар улс төрийн үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцож, бусад тохиолдолд идэвхгүй байх бүлэг.
- *Хамтын идэвхтэй оролцогч*: Тодорхой асуудлыг дэмжиж, нийгмийн тодорхой бүлгүүдээр дамжуулж улс төрийн үйл явцад идэвхтэй оролцдог бүлэг.

137 James L. Creighton (2005) The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement. John Wiley  
 138 Erol Turan, Siyasal Sistem Davranisi, Konya 2010, sayfa 175

- *Өвөрмөц буюу тусгай оролцогч*: Жагсаал, цуглаан, өлсгөлөн, уулзалт зэрэг улс төрийн тэмцэл, хөдөлгөөнд идэвхтэй оролцдог бүлэг.
- *Бүрэн оролцоо*: Улс төрийн бүхий л үйл ажиллагаанд идэвтэй оролцогч байх намын гишүүн, дэмжигчдийн хэсэг бүлэг<sup>139</sup>.

Энэ номын зохиогчдын хувьд “Иргэдийн оролцоо гэдэг нь олон түмнийг нийгмийн амьдралд эзэн ёсоор оролцуулах арга зам, улс төрийн соёлын хэсэг, соёл иргэншлийн онцлогийг харуулах нэг үзүүлэлт бөгөөд тухайн улсын ардчиллын агуулга, хэлбэр, хөгжлийн түвшинг илтгэж байдаг”<sup>140</sup> гэсэн харьцангуй ерөнхий тодорхойлолтыг, харин улс төрийн харилцааны тухайд “Улс төрийн оролцоо гэдэг нь иргэд улс төрийн систем, улс төрийн институтуудын төлөвшил, үйл ажиллагаа, улс төрийн шийдвэр боловсруулах явцад нөлөөлөхийг хэлнэ”<sup>141</sup> гэсэн прагматик агуулгатай тодорхойлолтыг тус тус баримтлав.

Одоо засаглалын хүрээ буюу төрийн үйлчилгээнд иргэдийн оролцоог чухалчилж буй харьцангуй сүүлийн үеийн хандлагын тухайд Кардиффын их сургуулийн профессор Стив Мартины “Иргэд болон сонирхогч бусад талын оролцоог хангах нь”<sup>142</sup> хэмээх бүтээлд дурьдсаныг товч хөндөж үзье.

Эл бүтээлд дурьдсанаар сүүлийн жилүүдэд өрнөсөн төрийн үйлчилгээг сайжруулах, засаглалын тогтолцоог эдүгээчлэх хандлага нь олон нийтийн оролцоог хангах явдлыг чухалчлах болов. Энэ нь сонгогчдын сонгуулийн идэвхи оролцоо багасч, улс төрчдийн эрээ цээрээгүй авирлах явдал газар авах болсон нь төрийн институци, иргэдийн харилцааг шинээр авч үзэх бодит нөхцөлийг бүрдүүлсэнтэй холбоотой юм.

ЭЗХАХБ олон нийтийн оролцоог хангах нь сайн засаглалын гол элемент хэмээн үзэж иргэдийн оролцооны ач холбогдолыг дараах байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд:

- мэдээллийн өргөн эх сурвалж, асуудлын шийдлийн хувилбарыг ашиглах боломжийг засгийн газарт олгож, бодлого боловсруулах явцыг чанартай болгох;
- төр, иргэдийн хоорондын харилцаа холбоог хөнгөвчлөх;
- хариуцлага, тунгалаг байдлыг нэмэгдүүлэх;
- төлөөллийн зарчим, олон нийтийн итгэлийг бэхжүүлэх гэсэн үндэслэлүүдээр тайлбарлаж байна.

139 Залуучуудын улс төрийн оролцоо (18-35 нас). Удирдлагын академи. УБ., 2016

140 “Улс төр ба иргэдийн оролцоо”. Сургалт судалгааны прогноз төв, Удирдлагын академи, 2010. 176 дах тал

141 “Улс төр судлал”, ШУТИС, УБ., 2014. 173 дах тал

142 Стив Мартин, ИБУИНВУ “Иргэд болон сонирхогч бусад талын оролцоог хангах нь” ....?



Харин олон нийтийн оролцооны хүрээг: а. *Мэдээлэх* буюу Төрийн байгууллагаас олон нийтэд нэг талын урсгал бүхий мэдээлэл өгөх, б. *Зөвлөлдөх* буюу Төрийн байгууллага, олон нийтийн хооронд өрнөх хоёр чиглэл бүхий яриа өрнүүлж, санал солилцох, в. *Хамтран бүтээх* буюу Бодлогын шийдвэр гаргах, үйлчилгээг төлөвлөх, хүргэх үйл явцад олон нийт идэвхтэй оролцох гэсэн оролцоог хангах талаарх байгууллагын стратегийн гурван чухал бүрдэл хэсгээр тодорхойлж байна.

Шери Арнштейний 1969 онд санал болгосон “Оролцооны шатлал”-ын загварт “бэлэгдлийн” төдий үйл ажиллагаа болох мэдээлэл түгээх, зөвлөлдөх зэргийг шаталсан оролцооны цөм хэсэгт, иргэдийг идэвхжүүлэх үйл ажиллагааг эн тэргүүнд байрлуулсан байдаг. Засгийн газар *Үйлчлүүлэгчид* - зарим тохиолдолд *үйлчлүүлэгчид*, хэрэглэгчдээс ирж буй мэдээлэл оролцооны чухал хэлбэр болдог, *Иргэд* - шийдвэр гаргах үйл явцыг иргэд бүхэлдээ сонирхдог, *Хүй хамтлаг* - нийгмийн тодорхой нэг хэсэгт чиглэсэн бодлого тодорхойлоход тухайн бүлгийг татан оролцуулж иргэдийн оролцоог хангаж ажилладаг байна.

Ийнхүү засгийн газар иргэдийн оролцоог гурван үндсэн бүрдэл хэсгээр дамжуулан хангаж ажиллах нь ерөнхий хандлагын хувьд нийтлэг боловч улс орон бүрийн тухайд нийгмийн давхраажил болон бүтцийн өвөрмөц байдлаас хамаарч бүрдэл хэсэг бүр нь оролцооны бие даасан хэлбэртэй байхын зэрэгцээ өөр хоорондын харилцаа болон дотооддоо иргэдийн оролцооны янз бүрийн хэлбэр механизмыг ашигладаг байна. Чингэхдээ шатлалын хувьд Шери Арнштейний санал болгосон үндсэн үе шатыг баримталдаг аж.

### Хүснэгт 9. Оролцооны үе шат

Иргэд удирдаж хянах	
Иргэдийн эрх мэдэл	Эрх мэдлийг төлөөлүүлэх
	Түншлэх
	Тайвшруулах
Хэлбэр төдий оролцоо	Хоёр тал зөвлөлдөх
Оролцоогүй байх	Нэг талын мэдээлэл өгөх
	Засал хийх
	Манипуляц хийх

*Эх сурвалж: Adapted from Arnstein (1969)*

Монгол Улсын тухайд үйлчлүүлэгч гэдэг хэсэгт төрийн болон хувийн хэвшлийн шат шатны байгууллага, аж ахуйн нэгжүүд юуны өмөн хамаарна. Иргэдийн хувьд төр, түүний байгууллагуудтай ямар нэг хэмжээнд харьцаж ажилладаг иргэн хүн багтана. Харин хүй хамтлагийн тухайд манайд нэлээд

онцлогтой. Нутаг усныхан, айл хөршийнхэн, ахан дүүс, төрөл төрөгсөд, анги хамт олон гээд өөр бусад улс орнуудад нэг их түгээмэл байдаггүй хамтлаг олон бий. Тэдгээрийн хэрэгцээ сонирхол ямар нэг хэмжээгээр төр засгийн үйл ажиллагаатай холбоотой байх боловч хууль тогтоомж, хүний эрхийг зөрчихөөс бусад тохиолдолд хориглолт хязгаарлалт хийхгүй л байвал үйл ажиллагаа нь төрөөс нэг их хамаарах нь бага. Харин бусад мэрэгжил, сонирхлын бүлэг, иргэний хөдөлгөөн, холбоо нөхөрлөлүүд бол төрийн үйл ажиллагааг дэмжих, хамтрах, хяналт тавих гээд олон хэлбэрээр төрийн байгууллагуудтай холбогдох учраас иргэдийн оролцоонд онцгой үүрэгтэй байдаг тал бий.

Тэгэхлээр монголын нийгмийн харилцааны өвөрмөц онцлогтой холбоотойгоор иргэдийн оролцоог дээр дурьдсан бүрдэл хэсгүүдээр дамжуулан хэрэгжүүлэх төр, засгийн бодлого, үйл ажиллагаа ч бас нийтлэг зарчмуудыг үндэс болгохын хэрэгцээ өвөрмөц байхыг зүй ёсоор шаарддаг билээ. Өөрөөр хэлбэл онол арга зүйн ерөнхий шийдэл, хэлбэр маягийн хувьд дэлхийн улс орнуудад нийтлэг хэрэглэж байгаа жишгийг (Зураг...) дагах нь тодорхой боловч иргэдийн оролцооны түвшингийн хувьд үйлчлүүлэгч, хүй хамтлаг хийгээд иргэдийн хувьд зарим нэг өвөрмөц онцлогтой юм.

**Хүснэгт 10. Олон нийтийн оролцооны хэв маяг**

		Бага	← Харилцан нөлөөллийн түвшин →		Их
<b>Их</b>			<u>Мэдээлэх</u>	<u>Зөвлөлдөх</u>	<u>Хамтран бүтээх</u>
↑	<u>Хүй хамтлаг</u>			Орон нутгийн төлөвлөлт хийх	Хамтлагийн өөрийн зохион байгуулалт
Оролцооны түвшин	<u>Иргэд</u>		Олон нийттэй харилцах	Иргэдийн санал бодлыг тусгах	Иргэд төвтэй засаглал
↓	<u>Үйлчлүүлэгчид</u>		Үйлчлүүлэгчидтэй харилцах	Иргэдэд чиглэсэн	Хэрэглэгчид чиглэсэн үйлчилгээ
<b>Бага</b>					

**Эх сурвалж:** Adapted from Martin, Boaz (2000)

Барууны ардчилсан орнуудад оролцоог сайн засаглалын гол шалгуур үзүүлэлт гэж үзэж, олон нийтийн оролцоог хангахад чиглэгдсэн олон тооны хөтөлбөр, санаачилга олнооро гардаг байхад манайд ийм санаачилга нь гол төлөв гадаад орны болон олон улсын байгууллагын шугамаар хэрэгжүүлдэг төсөл, арга хэмжээний дэмжлэгтэй байх нь түгээмэл байгаа.

Монгол Улсын хувьд төр засгийн бодлого, шийдвэрт иргэдийн оролцоог хангахдаа нийгмийн янз бүрийн бүлэг давхраа болох ахмадууд, эмэгтэйчүүд, залуучууд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд гэх мэтийн эрх ашгийг хамгаалсан

тусгайлсан бодлого, хөдөлбөр гаргах, эсвэл төрийн нэгдсэн бодлого шийдвэрт тэдгээрийн өвөрмөц эрх ашгийг тусгахдаа тэдний эрх ашгийг илэрхийлсэн иргэний нийгмийн бүтцээр дамжуулан саналыг авах замаар иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх явдал хамгийн өргөн хүрээнд ашиглагддаг онцлогтой.

Монгол Улсад иргэдийн оролцооны ихэнх арга хэлбэр нь үндсэндээ улс төрийн оролцоогоор дамждаг өвөрмөц тал ажиглагддаг. Энэ бол зөвхөн манайд ч биш ер нь ардчиллыг шинээр болон сэргээн тогтоосон орнуудын хувьд түгээмэл байдаг үзэгдэл байх. Тийм учраас манай иргэдийн оролцоог хангах төрийн бодлого ч, засаглалын байгууллагууд ч, иргэд ч үндсэндээ иргэдийн оролцоог улс төрийн оролцоогоор төлөөлүүлж ойлгох явдал нэлээд өргөн хүрээнд дэлгэрсэн гэж үзэж болно.

Онол арга зүйн хувьд иргэдийн улс төрийн оролцоог голлож манайд хийгдсэн судалгааны ажлууд 1990-ээд оноос хойш иргэдийн оролцооны хэлбэрт гарч буй өөрчлөлтийн ерөнхий чиг хандлагыг тодорхой хэмжээнд гаргаж ирсэн билээ. Хэдий тийм боловч сүүлийн гучаад жил янз бүрийн шугамаар зохион байгуулж хийсэн судалгааны мэдээллүүд нь иргэдийн улс төрийн оролцооны байдлаар төлөөлүүлэн Монгол дахь иргэдийн оролцооны ерөнхий дүр төрх, өвөрмөц онцлогийг тодорхой хэмжээнд харуулж чадсан гэж үзэх үндэслэлтэй юм. Энд наад зах нь хоёр учир шалтгаан бий. **Нэгд**, монголчуудын хувьд бүр социализмын үеэс эхтэй уламжлагдаж ирсэн төрөөс бүхнийг хүсэмжилж, өөрийн ажил амьдралд тохиолдож буй тулгамдсан асуудал, хүндрэл бэршээлийг төр, засгийн байгууллагуудаар шийдүүлэх сэтгэлгээний онцлог, түүний инерц эдүгээ хүртэл хадгалагдсаар байгаа. **Хоёрт**, 1990-ээд оноос эхлэн ардчилалд шилжих үйл явцад улс төрийн нам, улс төрөөр дамжсан засаглалын механизмууд иргэдийн ажил, амьдралын амин чухал асуудлуудыг шийдвэрлэж ирсэн бөгөөд энэ нь иргэдийн улс төрийн оролцоо бол аливаа асуудлыг шийдвэрлэх хамгийн үр нөлөөтэй арга хэрэгсэл мөн гэсэн сэтгэл зүй нийгэмд хүчтэй байгаатай холбоотой юм. Ялангуяа сүүлийн жилүүдэд мэдээллийн цахим технологи эрчимтэй хөгжих болсоноор нийгмийн сүлжээнд идэхтэй оролцох явдал эрс нэмэгдэж, улмаар улс төрийн оролцооны хамгийн хүчтэй хэлбэр болж байна.

Иргэдийн улс төрийн оролцооны талаар сүүлийн жилүүдэд хийсэн судалгааны ажлуудын жишээ болгож МУИС-ийн багш Ч.Тамирын хийсэн нэгэн судалгааны дүнг энд товчоолон оруулья. Эл судалгааг 2003 онд хийжээ. Эл судалгааны ардчилал эхэлсэн 1990 оноос хойш 2002 хүртэлх 10 жилийн хугацаанд иргэдийн улс төрийн оролцоонд гарсан өөрчлөлтийг нэлээд оновчтой байдлаар гаргаж чадсан гэж үзэж сонгосн болно.

### Хүснэгт 11. Иргэдийн оролцооны төвшин ба өөрчлөлт

№	Оролцооны хэлбэр, түүнд хамаарагсад	1991 он Хувь	2002 он Хувь	Өөрчлөлтийн тухай товч тайлбар
1	<b>Рыцарууд</b> –Тогтмол оролцож ирсэн, цаашдаа оролцох	5.1	5.4	Онцын өөрчлөлтгүй
2	<b>Ажиглагсад</b> -төвийг сахиж, байдлыг харзнагсад	12.0	31.0	Бага гурав дахин өссөн
3	<b>Хүнийсэгчид</b> - ер нь оролцдоггүй, цаашдаа оролцох бодолгүй	0.6	4.5	7-8 дахин нэмэгдсэн
4	<b>Окопонд суугчид</b> - Тогтмол оролцдоггүй, өөртөө мэдээлэлтэй байдаг, цаашид оролцохгүй	16.6	2.3	7-8 дахин буурсан
5	<b>Сэрэгсэд</b> - тогтмол оролцохгүй, ер нь нэг сонирхохгүй, өөртөө хэрэг болоод боломж олдвол оролцдог	12.9	11.1	Бага зэрэг буурсан
6	<b>Урсгалаар явагсад</b> - тогтмол оролцохгүй, нэг их сонирхохгүй, тайван явдаг хүмүүс	11.1	2.0	Ихээхэн багассан
7	<b>Идэвхитэй төвийг сахигсад</b> -байнга мэдээлэлтэй байж хөндлөнгөөс ажиглагчид	9.2	9.3	Тогтвортой байдаг

Судалгааны энэ мэдээллээс харахад 1990 оноос хойшхи 10 гаруй жилийн дотор иргэдийн улс төрийн оролцоонд хүнийсэх буюу улс төрөөс дайжих хандлага ихээхэн өссөн, хөндлөнгөөс ажиглах байр суурьтай ерөнхийдөө улс төрийг идэвхитэй сонирхдоггүй, тун бага ороцоотой бүлгийн хэмжээ ихээхэн нэмэгдсэн байдал ажиглагдаж байна. Энэ бол 1990-ээд онд нийгмийн тогтолцоогоо өөрчлөх, ардчиллыг дэмжих нийгэм-сэтгэл зүйн уур амьсгал бүрдэж, ииргэд улс төрд оролцож үзэл бодол, байр сууриа илэрхийлэх явдал эрчимтэй өрнөж байв. Гэдэл 1990-ээд оны дунд үеэс улс төрчдийн ааш араншин, бодлого үйл ажиллагаанд иргэдийн итгэл алдрах явдал нэмэгдэх болсон иргэдийн улс төрийн идэвх суларч, оролцоо нь буурах хандлага бий болсоны бодит тусгал юм. Харамсалтай нь бидний олж шинжилсэн судалгааны мэдээлэлд сүүлийн 10 жилд энэ хандлага хүн амын бүх давхрагыг хамарсан түүвэр судалгаагаар үндэсний хэмжээнд яаж өөрчлөгдсөнийг харуулах мэдээ, баримт байсангүй. Цаашдаа энэ хандлагыг тодруулах, ер нь Монгол дахь иргэдийн оролцооны ерөнхий дүр зургийг гаргах суурь судалгаа хийх шаардлагатай.

Бидний хувьд одоо эрдэм шинжилгээний эргэлтэд байгаа судалгааны мэдээлэлд хийсэн дүн шинжилгээндээ тулгуурлаж өнөөдөр манай улсын хувьд иргэдийн оролцоог бүх төвшинд нэмэгдүүлэх, үр өгөөжийг нь дээшлүүлэхэд **учирч байгаа нийтлэг тулгамдсан асуудал, хүндрэл бэрхшээлийг** тоймлохыг хичээлээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулинд иргэдийн шууд болон төлөөлөн оролцох оролцооны ардчилсан үндсэн хэлбэрүүдийг баталгаажуулжээ. Гэвч хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх механизм гүйцэт ажиллахгүй байгаагаас тунхаглалын шинж давамгайлж, **төвлөрөл-удирдлагын босоо тогтолцоо хүчтэй**, дээрээс (*төр, түүний байгууллагуудаас*) доошоо (*иргэд рүү*) чиглэж захирч тушаасан шинжтэй дүрэм заавар, журам голлож, **төвлөрөлийг багасгасан** (“*доороос дээшээ*” *чиглэсэн*) **хэвтээ тогтолцоо сул дорой** хэвээр байна. Дээрх хоёр чиглэлийг хослуулж төр, нийгмийн үйл хэрэгт иргэдийн оролцоог дэмжсэн улс төр, зохион байгуулалт-эрх зүйн ерөнхий нөхцөл бий болсон боловч тодорхой хүнд хүрч идэвхижүүлэх механизм сул байна.

Орлогын ялгаатай байдал, амьжиргааны төвшний зөрөө, ахуй, амьдралын орчны ялгаа, төрийн үйлчилгээний хүнд суртал, үл тоомсорлох хайнга байдал зэрэг төрийн зүгээс бүрдүүлбэл зохих **оролцооны суурь нөхцөл хангалтгүйгээс** иргэн бүрийн оролцооны тэгш боломж хязгаарлагдмал байна.

Мөн иргэдийн **улс төрийн ухамсар хоцронгүй, боловсрол нимгэн, мэдээллийн эх үүсвэр ашиглах боломж, чадавхи жигд биш, идэвхигүй байдал** зэрэг хувь хүнээс өөрөөс нь зонхилж хамаарсан хүчин зүйлийн сөрөг нөлөө харьцангуй өндөр байна. Олон жил ужгирсан ядуурал нийгмийн хэмжээнд үргэлжилсээр байгаа нь иргэдийн оролцоонд хамгийн таагүй нөлөө үзүүлдэг хүчин зүйл юм. Ядуу зүдүү байдлаасаа болоод хүний эрхийн наад захын шаардлага, иргэний оролцооны хамгийн энгийн хэлбэрүүд ч олонхийн хувьд хангагдахгүй байна.

Иргэдийн бүх талын оролцооны зүй ёсны хэрэгцээг хангах бодит **боломжийг өргөтгөх**, тэдний идэвхитэй, шийдвэрлэгч чанартай **оролцооны чадавхийг бэхжүүлэх**, уг оролцооны зохион байгуулалтын хэлбэрийг нарийсгаж, арга замыг шинэтгэн үр ашгийг дээшлүүлэх, явдал эрхэм зорилт болж байна. Үүний тулд:

- иргэдэд ардчиллын үнэт зүйлсийг эзэмшүүлэн өөрийншүүлэх,
- хүний хөгжлийг дэмжин урамшуулсан нийгэм-эрх зүйн орчин бүрдүүлэх,
- засаг төрд хяналт тавьж үр ашигтай нөлөөлөхүйц иргэний нийгмийн үйл ажиллагааны хүчтэй механизм бий болгох,
- иргэд болон шийдвэр гаргагчдын харилцааны эгэл бөгөөд ажил хэрэгч ёс журам тогтоон хэвшүүлэх
- мэдээллийн нээлттэй эх үүсвэр, чөлөөт урсгалыг өргөтгөх, суурь орчин, тэгш боломжийг бүрдүүлэх зэрэг үндсэн зорилтуудыг цогцоор шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

Засаг, төрийн болон олон нийтийн үйл хэрэгт эрх, ашиг сонирхлоо хамгаалан оролцох *иргэдийн ухаалаг (зүй ёсны) хэрэгцээ төлөвшөөгүй учраас оролцооны идэвхи, соёл сайнгүй*, оролцооны сэдэл нь ардчиллын утга чанарыг төдий л илэрхийлж чадахгүй байна. Иргэдэд оролцооны элдэв хэрэгцээг ухаалгаар нээж элбэгшүүлэхийн зэрэгцээ түүнийг хангах нөхцөл бүрдүүлэх зорилт тулгарч байна.

Өнгөц харахад Монголд сонгох, сонгогдох, эвлэлдэн нэгдэх, өргөдөл гомдол гаргах, мэдээлэл олж авах, түгээх шаардлага тавих, шүүмжлэх, зэрэг улс төрийн эрх, эрх чөлөөг бодитой хангах үндсэн дээр оролцооны хэлбэрүүд муугүй хөгжсөн гэхээр байгаа боловч тэр бүхний сэдэл, эрх, ашиг сонирхлоо илэрхийлж хамгаалж буй агуулга, үр дүнгийн хувьд “ардчиллын чанар” хэмээх шалгуурыг даах хэмжээнд хүрч зүгшрээгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, *“иргэдийн оролцооны агуулга, хэлбэр, үр дагаврын зохицолдлого тааруухан”* байгаа нь гол бэрхшээл юм.

Ардчиллын чанарын шалгуураар хандвал иргэдийн оролцооны хувь хүний чадавхи зохих төвшинд нэн хангалтгүй байна. Бүх талын оролцоо нь ардчиллын чанарыг илтгэх үзүүлэлтийн хувьд хүний хөгжлийн түвшинтэй шууд холбоотой. Иргэдийн улс төрийн ухамсрын болон боловсролыг дээшлүүлж, улмаар хэрэглээ болгон хэвшүүлэх явдал их чухал болов.

Иргэдийн сэтгэл зүйд бүхнийг засаг төрд найдаж орхих, *улс төрийн залхуурал, бэлэнчлэх сэтгэлгээний инерци хүчтэй хэвээр* байгаагаас оролцоог Үндсэн хуулиар бэхжүүлсэн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалан хангах хэрэглүүр болгохуйц өндөр түвшинд мэдэрч ашиглахгүй, хэт явцуу, төр, захиргааны албан тушаалтанд шууд хамааралгүй аар саар шаардлага тавих төдийгээр хязгаарлан санаа амрах явдал түгээмэл байна. Үүнээс шалтгаалж төр, захиргааны албан тушаалтны үйл ажиллагаанд тавих, иргэний нийгэм, иргэдийн хяналт муу, гар харсан хуучин сэтгэлгээ давамгайлж засаг төр нь иргэддээ үйлчлэх ёстой юм шүү гэдэг сэтгэлгээ хөгжихгүй, харин аврал эрж, гар харах, авлига, хүнд суртал газар авч буй нь нуухын аргагүй болжээ.

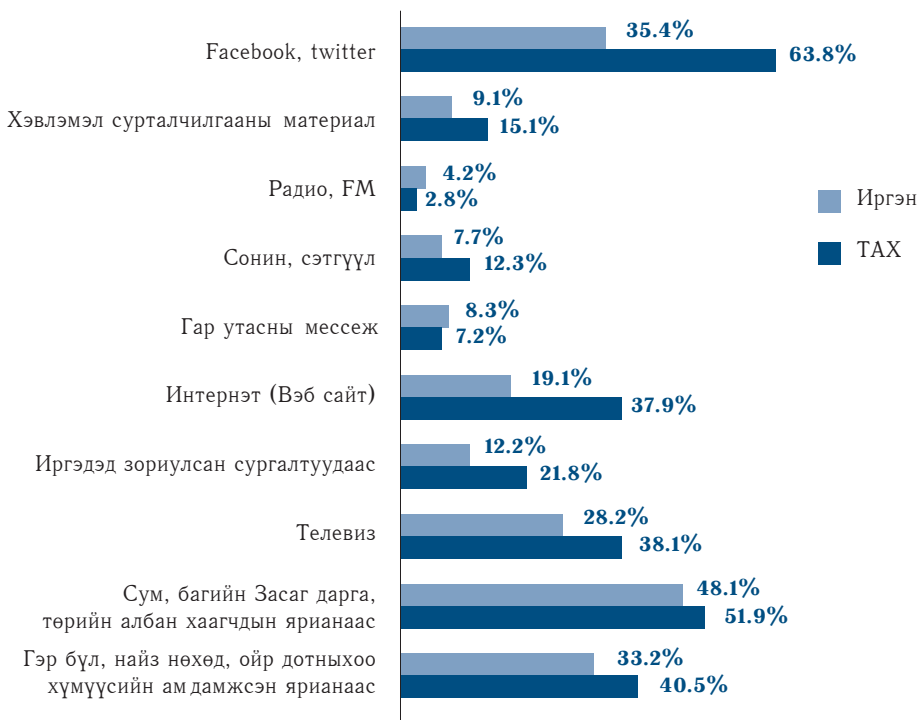
Иргэний нийгмийн байгууллага олширсон ч хүн амыг хамрах хүрээ нь явцуу, үйл ажиллагаа нь сул байгаагаас засаг төрд бодитой шахалт үзүүлдэг хүчтэй механизм болж хараахан чадаагүй, *иргэн, иргэний нийгмийн өмнө хариуцлага хүлээдэг төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны эерэг жишиг тогтож хэвшээгүй* байна.

Иргэдэд үйлчлэх мэдээллийн үйлчилгээ нээлттэй, шуурхай, чанартай байхын зэрэгцээ тэд мэдээллээ олж авч, хэрэглэж сурсан байх нь чанартай оролцооны чухал нөхцөл мөн. Монголд иргэдийн энэ талын чадавхи өндөр

биш байгаагийн зэрэгцээ албан мэдээллийн эх үүсвэр төдий л шууд ил тод биш, ам дамжсан албан бус сурвалжуудаас эхтэй таавар шинжтэй мэдээлэл зонхилж байгаа нь ардчиллын хөгжилд муугаар нөлөөлж байна. Үүнийг манай судалгааны багийн 2020 онд гүйцэтгэсэн “Иргэдийн оролцооны талаарх төрийн албан хаагч болон иргэдийн ойлголт, хандлагад хийсэн шинжилгээ” сэдэвт судалгааны үр дүнд тулгуурлан илүү тодруулбал дараах байдал ажиглагдаж байна (Зураг ...). Төрийн албан хаагчдын 40-60 орчим хувь нь орон нутгийнхаа бодлого, шийдвэрийн талаарх мэдээллийг интернет, телевиз, гэр бүл, найз нөхөд, ойр дотныхоо хүмүүсийн ам дамжсан яриа, сум, багийн Засаг дарга, төрийн албан хаагчдын яриа, фэйсбүүк, твиттерээс авдагаа илэрхийлсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, мэдээллийн эх сурвалж цахим орчин болж өөрчлөгдөж байгаа нь харагдаж байна.

Иргэдийн 30-50 орчим хувь нь орон нутгийнхаа бодлого, шийдвэрийн талаарх мэдээллийг телевиз, гэр бүл, найз нөхөд, ойр дотныхоо хүмүүсийн ам дамжсан яриа, фэйсбүүк, твиттер, сум, багийн Засаг дарга, төрийн албан хаагчдын ярианаас авдаг гэсэн байна.

**Зураг 9. Иргэд болон Төрийн албан хаагчдын орон нутгийнхаа бодлого, шийдвэрийн талаарх мэдээлэл авч буй эх сурвалжууд**



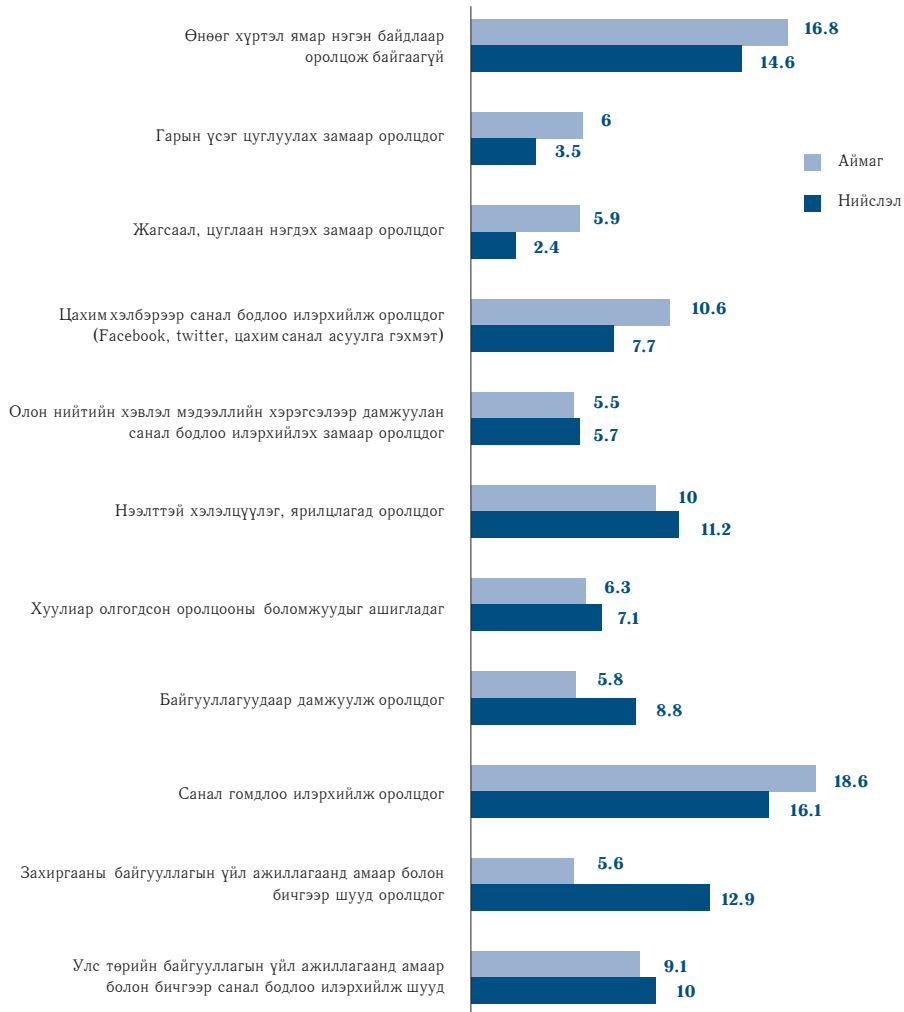
Эдгээрийн нэгтгэн дүгнэлт хийвэл мэдээлэл авах эх сурвалж нь харилцан адилгүй байдаг хэдий ч мэдээллийг эргэн нягтлах, хянах боломж тэнцвэртэй бус байна. Энэ нь нэг талаас мэдээлэл авах хэлбэр нь соёлын тогтсон хэлбэртэй оршиж байна гэсэн үг юм. Тухайлбал, төрийн албан хаагчдын хувьд цахим орчноос мэдээлэл түлхүү авч байхад иргэдийн хувьд тухайн орон нутгийн Засаг дарга эсвэл ам дамжсан яриа болон олон нийтийн цахим сүлжээнээс авдаг байна. Харин төрийн албан хаагчид болон иргэдийн хамгийн бага мэдээлэл авдаг эх сурвалж нь ФМ, радио, сонин, сэтгүүл, гар утасны мессеж, хэвлэмэл сурталчилгааны материал байна. Төрийн албан хаагчдын болон иргэдийн мэдээллийн эх сурвалж фэйсбүүк, твиттер болж байгааг анхаарах нь зүйтэй болов уу. Учир нь эдгээр мэдээллийн эх сурвалж төрийн зүгээс бага зохицуулалттай байгаа орон зай юм.

Монголд иргэдийн төрөөс хамааралтай хэрэгцээ ашиг сонирхлын хүчин зүйл олон байгаа учир тэр бүрийг дагасан оролцооны хэлбэр шаардаж байна. Жишээлбэл, зах зээлийн нийгэмд иргэнийг төртэй хамгийн нягт холбож байдаг хүчин зүйл бол албан татвар мөн. *"Өгч авах" эл тогтолцоо нь юуны өмнө татвараар дамжсан иргэдийн оролцооны хэлбэр, хүчтэй механизм болж төлөвшөөгүй байгаа нь* ардчиллын чанарт шууд нөлөөлж байна. Тэтгэвэр, нийгмийн даатгалын бусад хэлбэрүүдээр дамжсан оролцооны хэлбэр эхлэлийн төдий байна. Өөрөөр хэлбэл иргэдийн оролцоо нь хүмүүсийн эдийн засгийн бодит эрх ашиг, сонирхолтой нь тэр бүр холбогдож өгөхгүй байгаа юм.

Иргэдийн орон нутгийнхаа бодлого, шийдвэр гаргалтад оролцож буй оролцооны хэлбэрийг судлах оролдлогын тодорхой үр дүнг БНХГУ-ын Конрад-Аденауэр-Сангийн дэмжлэгээр Удирдлагын академийн судалгааны багийн 2014 онд гүйцэтгэсэн "Шууд ардчилал-Иргэдийн оролцоо" сэдэвт судалгааны үр дүн харуулж байна. Тус судалгаагаар иргэдийн орон нутгийнхаа бодлого, шийдвэрт өнөөг хүртэл ямар хэлбэрээр оролцож байгааг аймаг, нийслэлээр харьцуулан судалсан байна (Зураг 10-аас дэлгэрүүлэн үзнэ үү).



**Зураг 10. Иргэдийн орон нутгийнхаа бодлого, шийдвэр гаргалтанд оролцож буй оролцооны хэлбэр, аймаг, нийслэлээр, хувиар**



*Эх сурвалж: Удирдлагын академи. Шууд ардчилал – Иргэдийн оролцоо. Ш.Батсүх, Я.Долгоржав, Б.Ганцоож. 2014*

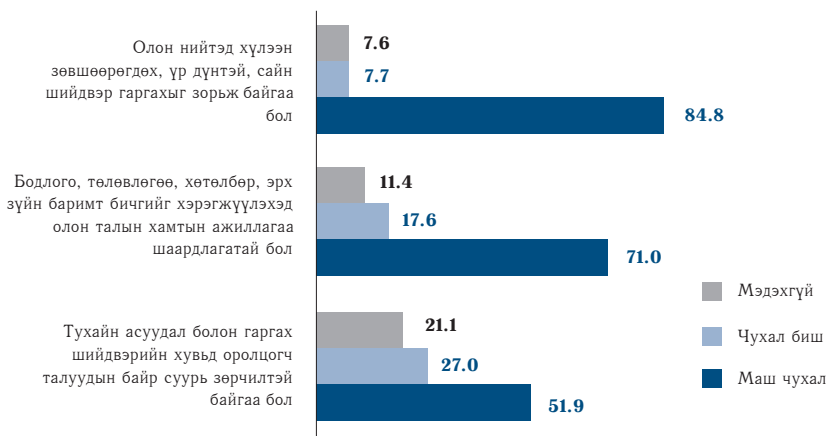
Иргэдийн оролцооны тодорхой хэлбэрүүд бий болж төлөвшин тогтоход ихээхэн нөлөөлдөг хүчин зүйл бол иргэдийн оролцоог хэрхэн ойлгох тухай асуудлал юм. Манай судалгааны багийн гүйцэтгэсэн ойлголт хандлагын судалгаа үүнийг ерөнхий байдлаар тодорхойлох оролдлого хийсний үр дүн нь иргэд болон төрийн албан хаагчид ямар тохиолдолуудад иргэдийн оролцоог

илүү хангаж ажиллах нь чухал гэж үзэж байгааг судалсан судалгааны үр дүнгээс үзэхэд дараах байдалтай байна.

Олон нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдөх, үр дүнтэй, сайн шийдвэр гаргахыг зорьж байгаа бол иргэдийн оролцоог илүү хангаж ажиллах нь маш чухал гэж төрийн албан хаагчдын 84.8 хувь нь үзсэн бол 14 орчим хувь нь үүнийг чухал биш, мэдэхгүй гэж хариулсан байна. Төрийн албан хаагчдын 84.8 хувь засаглалын асуудалд иргэдийг оролцуулах ёстой гэж үзэж байгаа нь 2015 онд батлагдсан Хууль тогтоомжийн тухай хууль, 2017 онд батлагдсан Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль болон 2013 оноос хойш хэрэгжүүлж байгаа Орон нутгийн хөгжлийн санг захиран зарцуулах асуудал, 2020 онд батлагдсан Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуулийн үзэл баримтлалтай холбоотой юм. Учир нь төр хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийг иргэдийн оролцоотой хийх тухай асуудлыг үндэсний хэмжээнд төлөвшүүлэх зорилго дэвшүүлэн ажиллаж байгаа билээ. Энэ байдал нь Монгол Улсын хувьд түүхэн уламжлалт асуудал бөгөөд төрийн удирдлагын нэгдсэн босоо тогтолцоонд төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хослуулах зарчмыг баримтлаж байгаатай холбоотой юм.

Иймээс ч бодлого, төлөвлөгөө, хөтөлбөр, эрх зүйн баримт бичгийг хэрэгжүүлэхэд олон талын хамтын ажиллагаа шаардлагатай үед иргэдийн оролцоог илүү хангаж ажиллах нь маш чухал гэж төрийн албан хаагчдын 71 хувь нь үзсэн байна. Харин оролцогчдын 17.6 хувь нь чухал биш, 11.4 хувь нь мэдэхгүй гэж хариулсан байна. Тухайн асуудал болон гаргах шийдвэрийн хувьд оролцогч талуудын байр суурь зөрчилтэй байгаа үед иргэдийн оролцоог илүү хангаж ажиллах нь маш чухал гэж төрийн албан хаагчдын 51.9 хувь нь үзсэн бол 27 хувь нь чухал биш, 11.4 хувь нь мэдэхгүй гэж хариулсан байна.

**Зураг 11. Ямар тохиолдолд иргэдийн оролцоог илүү хангаж ажиллах нь чухал (ТАХ)**



Нэг онцлог зүйл ажиглагдаж байгаа нь төрийн албан хаагчдын 43.2 хувь иргэдийн оролцоог дэмжиж буй үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг фэйсбүүк, твиттер, веб хуудас гэх мэт цахим эх сурвалжуудаас авдаг гэсэн бол иргэдийн маш бага хувь нь буюу 1.8 хувь нь энэ эх сурвалжаас мэдээлэл авдаг гэсэн байна. Харин эсрэгээрээ иргэдийн 43.2 хувь иргэдийн оролцоог дэмжиж буй үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг иргэний нийгмийн байгууллагуудаар дамжуулан авдаг гэсэн бол төрийн албан хаагчдын дөнгөж 8.1 хувь нь л энэ эх сурвалжаас мэдээлэл авдаг гэсэн байна. Энэ нь төрийн албан хаагчид болон иргэдийн мэдээлэл авах эх сурвалж нэг талаас ялгаатай байгааг тодруулахын зэрэгцээ нөгөө талаас мэдээллийн хүртээмжийг нийгэмд чанаржуулах хэрэгцээ байгааг илтгэж байна.

Номын зохиогчдын хувьд өнөөдөр тооны хувьд хүн амын хамгийн олон бөгөөд улс төрийн төдийгүй нийгэм, эдийн засаг, соёл урлаг, боловсролын аль салбарт *шийдвэрлэх гол хүч болж байгаа монголын залуучуудын улс төрийн оролцоог судалсан судалгааны мэдээлд тулгуулаж*, иргэдийн оролцооны хүрээнд учирч буй сорилт, бэрхшээлийг нэмж тодруулах оролдлого хийлээ.

Хүн ам зүйчдийн тооцоо судалгаагаар монголын хүн амын бүтцийн байдал ойрын үед хадгалагдах төлөвтэй аж. Ийм нөхцөл байдлын тусгал болж залуучуудын улс төрийн идэхи, оролцооны шинж, өөрчлөлтийн хандлага улс орны хөгжлийн ойрын ирээдүйд иргэдийн оролцооны ерөнхий дүр төрхийг тодорхойлох шинжтэй байх нь эргэлзээгүй.

Сүүлийн жилүүдэд улс төрийн амьдралд иргэдийн оролцоог дэмжсэн зарим тодорхой алхамууд хийгдсэнээр нийгмийн гол зүтгэх хүч болсон залуучуудын улс төрийн оролцоог судлах ажил идэвхижсэн гэж үзэж болно. Янз бүрийн зорилгоор цөөн биш судалгаа хийгдэж үнэлэлт дүгнэлт гаргаад байгаа нь бидэнд залуучуудын улс төрийн идэвх оролцооны өөрчлөлтийг ямар нэг хэмжээгээр тодорхойлох боломжийг олгож байгаа билээ.

Бид залуучуудын улс төрийн идэвх, оролцооны өөрчлөлтийг гаргах зорилгоор сүүлийн 5 жилд хийгдсэн 10 гаруй судалгааг сонгож дүн шинжилгээ хийсэн болно. Энд сонгогдсон судалгаанууд нь мэдээжээр бидний сонирхож буй асуудлыг ямар нэг байдлаар хөндсөн байгаа. Гэхдээ залуучуудын улс төрийн идэвхи оролцооны асуудлыг гол сэдвээ болгож хийсэн буюу тухайн асуудлаар дагнан хийсэн судалгаа ердөө хоёр л байна.

Энэ нь 2013-2014 оныг дамнуулан ШУА-ийн ФСЭХ-ийн хийсэн “Монголын залуучууд: Ардчилал, улс төрийн оролцооны талаарх ойлголт төсөөлөл” судалгаа, 2016 онд Удирдлагын академийн судлаачдын багийн гүйцэтгэсэн “Залуучуудын улс төрийн оролцоо (18-35 нас)” сэдэвт захиалгат

судлагаанууд юм. Бидний хувьд юуны өмнө, энэ хоёр судалгааны үндсэн өгөгдөл, мэдээллүүдийг харьцуулах замаар өөрчлөлтийн төлөв хандлагыг гаргах оролдлого хийсэн болно.

Монголын ардчиллын хөгжилд 2000 оны эхэн үеэс хойш тодорхой ахиц өөрчлөлт гарсны зэрэгцээ олон сорилт, бэрхшээл учирсан гэдгийг бүтээлийн энэ бүлэгт тодорхой дурьдсан билээ. Ардчиллын хөгжилд гарсан ахиц дэвшилч, мөн энэ явцад учирсан хүндрэл бэрхшээл нь ч мэдээжээр манай залуучуудын улс төрийн идэхи, оролцоотой шууд холбоотой юм.

Сүүлийн хориод жилийн хугацаанд монголын улс төрийн амьдралд өрнөсөн үйл явдлууд залуучуудын улс төрийн идэвх, оролцоонд шийдвэрлэх нөлөө үзүүлсэн байна. Өөрчлөлтийн шинж, хандлагыг тодорхойлохын тулд сүүлийн жилүүдэд хийгдсэн дор дурьдсан судалгааны мэдээлэлд тойм дүн шинжилгээ хийлээ.

- ШУА-ийн ФСЭЗХ-ээс 2012 онд хийсэн “Нийслэлийн сонгогчийн дүр төрх” социологийн судалгааны тайлан;
- Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн 2013 онд хэвлүүлсэн “Монгол Улсад үзүүлсэн сонгуулийн туслалцааны сургамж 2008-2012” тайлан;
- Монгол Улсын Сонгуулийн ерөнхий хороо, НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөр хамтран 2007-2008 онд хийсэн “Монгол Улсын сонгуулийн үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх нь” төслийн тайлан;
- Орон нутгийн хөгжлийн сангийн үйл ажиллагаа, мэдээллийн хүртээмж, иргэдийн оролцоо, санал өгөх, баталгаажуулах, хэрэгжүүлэх үйл явц., Үндэсний хөгжлийн хүрээлэн., УБ., 2014 он,
- “Сумын хөгжлийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд төсөв, иргэдийн оролцоог үр дүнтэй ашигласан туршлага, сургамж. Үндэсний хөгжлийн хүрээлэн. УБ., 2016
- Монголын залуучууд: Ардчилал, улс төрийн оролцооны талаарх ойлголт төсөөлөл. ШУА. ФСЭХ. НҮБХХ. УБ., 2013/2014
- “Залуучуудын улс төрийн оролцоо (18-35 нас)”. Удирдлагын академи. 2016 он,
- “Сонгууль ба сонгогчид. ШУА, Философийн хүрээлэн. 2016

Монголын ардчилал, иргэдийн улс төрийн оролцооны асуудлаар хийгдэж буй судалгааны ажлуудад *арга зүй, аргачиллын* шинжтэй заримнэг өөрчлөлт гарсныг тэмдэглэх хэрэгтэй. Юуны өмнө улс төрийн оролцооны хэлбэрийг нийцтэй ба нийцгүй хэмээн ерөнхий ангилж, тэдгээрийг идэвхитэй ба идэвхигүй гэсэн хоёр төвшинд хувааж харьцуулан шинжлэх ажил хийгдсэн байна.

## Хүснэгт 12. Оролцооны түвшин хэлбэр

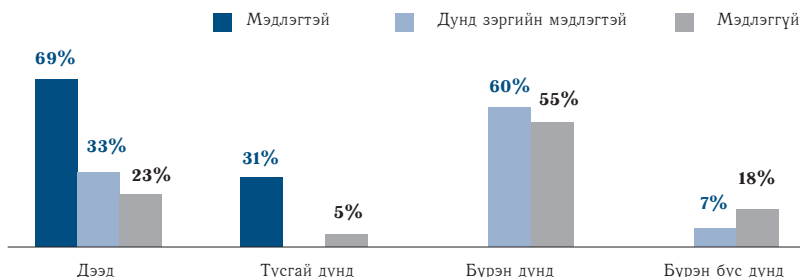
Идэвхийн түвшин	Оролцооны хэлбэр	
	Нийцтэй	Нийцгүй
<b>Идэвхтэй оролцоо</b>	Сонгуулийн өмнөх идэвхжилт: сонгуульд байгууллагуудын үйл ажиллагаанд оролцох, лобби үйл ажиллагаа явуулах, улс төрийн нам, байгууллагуудын үйл ажиллагаанд оролцох, улс төрийн жагсаалд оролцох	Хүч хэрэглэх, мэдэл бүхий албан тушаалтнуудыг худалдан авах (авлига өгөх), элдэв эмх замбараагүй зохион байгуулалтгүй улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох
<b>Идэвхгүй оролцоо</b>	Төрийн албадлага дайчилгаанд үндэслэсэн “хуурамч оролцоо”-ны хэлбэрүүд	Хууль зөрчих, үл тоомсорлох

Ийм аргачиллаар хийгдсэн судалгааны мэдээллээс үзэхэд манай залуучуудын улс төрийн оролцоонд нийцгүй оролцоо давамгайлж буй хандлага ажиглагдаж байна. Нийцгүй оролцоо давамгайлж буй хандлага дараах үндсэн хэлбэрүүдээр илэрч байна. Тухайлбал,

- Намын харъяаллаар үндэслэлгүйгээр ажлаас халагдсаны улмаас хууль шүүхийн байгууллагад хандах, улс төрийн өмгөөлөл хүсэх,
- Залуучууд аль нэг нам, эсвэл аль нэг нөлөө бүхий улс төрч, албан тушаалтны ивээлд багтахыг оролдох,
- Улс төрийн намууд гишүүд, дэмжигчдээ өргөжүүлэхийн тулд оюутан залуусыг хомроглон элсүүлэх,
- Аливаа ажил албан тушаалд хууль ёсны дагуу бус, танил тал, улс төрийн ивээлээр томилогдох, сонгогдох,
- Улс төрийн нам, улс төрчдөд итгэл алдарч, улс төрийг үл сонирхох буюу эс оролцооны хэлбэр зэргийг нэрлэж болох байна.

Залуучуудын улс төрийн оролцоо нь улс төрийн мэдлэгээс, иргэдийн улс төрийн мэдлэг нь тэдний боловсролын түвшингээс шууд хамааралтай байгаа нь судалгааны дүнгээс харагдаж байна. Бидний сонгож авсан судалгааны дүнгээс үзэхэд боловсролын түвшин буурах тусам улс төрийн мэдлэг нь багассан хандлага гарчээ.

### Зураг 12. Улс төрийн мэдлэг, боловсролын түвшингээр



*Эх сурвалж: Монголын залуучууд: Ардчилал, улс төрийн оролцооны талаарх ойлголт төсөөлөл. ШУА. ФСЭХ. НҮБХХ. УБ., 2013/2014*

Залуучуудын улс төрийн мэдлэгийн хэмжээ тэдний ажил эрхлэлтийн түвшинтэй мөн шууд хамааралтай байгааг судалгааны мэдээллийн харьцуулсан дүн харуулж байна. Гэхдээ ажил эрхэлж буй залуучуудын дотор улс төрийн мэдлэгийн түвшинөөрөө төрийн болон хувийн хэвшлийн албан хаагч, сэтгүүлч, ИТХ-ын гишүүд, ЗДТГ-ын мэргэжилтэн нар бусад ажил хөдөлмөр эрхлэгчдээс харьцангуй илүү байдаг аж.

Залуучуудын улс төрийн оролцоо, улс төрийг сонирхох байдлын хоорондын хамаарал насны байдлаас шалтгаалж өвөмөц шинжтэй байдаг. Өнөөгийн Монгол Улсын тухайд өсвөр наснаас идэр нас руу ахих тусам нийгэм улс төрийн амьдралыг сонирхох сонирхол нь ихсэх хандлага нийгэмд тогтвортой үйлчилж байна.

### Хүснэгт 13. Залуучуудын улс төрийн сонирхлын түвшин, насны бүлгээр

Насны бүлэг	Сонирхлын түвшин					Нийт хувь
	Маш их сонирхдог	Ер нь сонирхдог	Хааяа сонирхдог	Нэг их сонирхдоггүй	Огт сонирхдоггүй	
18-20	10.6	16.2	13.5	8.9	18.6	100
21-25	18.2	20.8	26.1	26.9	28.7	100
26-30	30.3	36.0	33.9	33.8	27.1	100
31-35	40.9	26.9	26.5	30.4	25.6	100

*Эх сурвалж: Залуучуудын улс төрийн оролцоо (18-35 нас) Конрад-Аденауэр Сан, Удирдлагын академи. УБ., 2016*

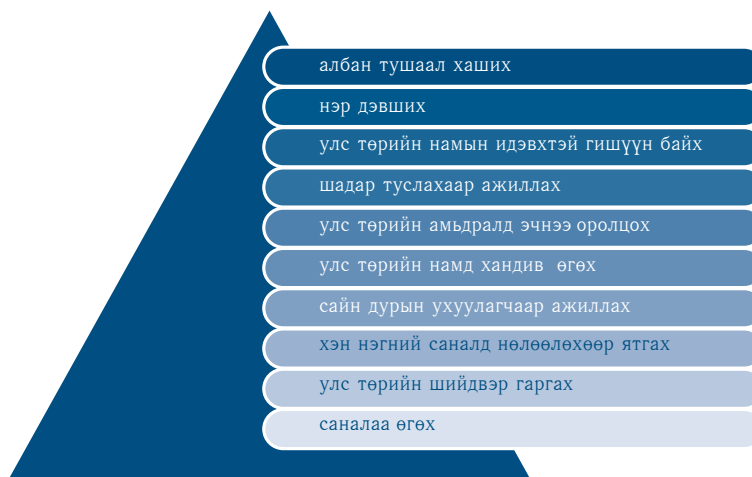
### Хүснэгт 14. Залуучуудын улс төрийн сонирхлын түвшин, насны бүлгээр

Насны бүлэг	Сонирхлын түвшин					Нийт хувь
	Үргэлж анхааран сонирхдог	Өөрт холбоотой асуудлаар хаяа	Огт сонирхдоггүй	Хариулж мэдэхгүй	Хариулахаас таггалзсан	
16-19	27.8	42.6	28.5	0.3	0.8	100
20-24	34.9	47.4	17.0	0.3	0.4	100
25-29	37.1	48.4	12.8	0.6	1.1	100
30-34	42.3	46.8	9.9	0.3	0.7	100

*Эх сурвалж: Монголын залуучууд: Ардчилал, улс төрийн оролцооны талаарх ойлголт төсөөлөл. ШУА. ФСЭХ. НҮБХХ. УБ., 2013/2014*

Өнөөгийн манай залуучуудын улс төрд оролцох үйл явц ихээхэн өвөрмөц онцлогтой байна. Мэдээжээр нийт залуучуудын хувьд улс төрд оролцох гэдэг ойлголтыг өөр өөрийхөөрөө төсөөлж байгаа. Гэхдээ улс төрийн оролцоо, улс төрд оролцох гэдэг бол ихээхэн ялгаатай зүйл юм. Ерөнхий хандлагын хувьд бол дор дурьдсан өвөрмөц үе шатуудыг дамждаг болох нь судалгааны дүнгээс харагдаж байна.

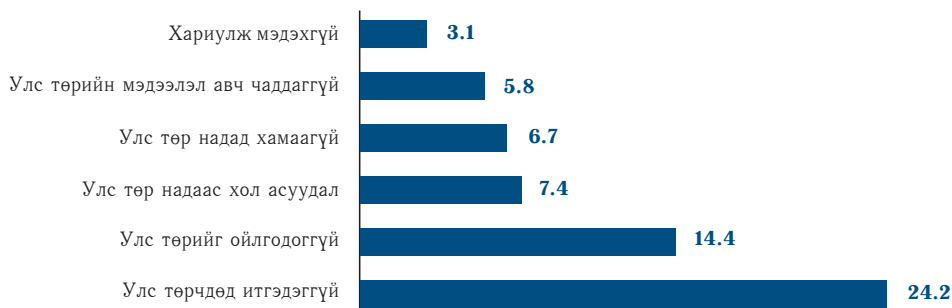
### Зураг 13. Залуучуудын улс төрийн оролцооны үе шатууд



Гэхдээ энэ зураглал бол залуучуудын улс төрийн оролцоог хандлагын хэмжээнд судалгаа, танин мэдэхүйн болзмол зорилгоор хийсвэрлэж илэрхийлсэн зүйл гэдгийг тэмдэглэж байна. Өөрөөр хэлбэл энэ нь залуучуудын улс төрийн оролцоо заавал энэ үе шатыг дамжина гэсэн санааг илэрхийлэхгүй. Бас оролцоо зөвхөн л энэ үе шатанд багтах ёстой гэсэн үг ч биш юм. Үүнээс

өөр хэлбэрээр оролцох боломж хэн бүхэнд нээлттэй, мөн аль нэг шатнаас эхлэх эсвэл аль нэг шатанд оролцоогоо хязгаарлах боломж байгаа гэсэн үг юм. Ерөнхийдөө энэ зураглал бол улс төрийн аливаа оролцоог бус гагцхүү улс төрд идэвхтэй оролцох оролцоонд хамаарч байгаа гэж ойлгож болно.

**Зураг 14. Улс төрийн оролцоо хангалтгүй байгаагийн шалтгаан**



*Эх сурвалж: Монголын залуучууд: Ардчилал, улс төрийн оролцооны талаарх ойлголт төсөөлөл. ШУА. ФСЭХ. НҮБХХ. УБ., 2013/2014*

**Зураг 15. Залуучууд улс төрийг сонирхохгүй байгаагийн шалтгаан**



*Эх сурвалж: Залуучуудын улс төрийн оролцоо (18-35 нас) Конрад-Аденауэр Сан, Удирдлагын академи. УБ., 2016*

Залуучууд улс төрийг бага сонирхож, тэдний улс төрийн оролцоо хангалтгүй, оролцоонд нь нийцтэй биш шинжүүд давамгайлж байгаад олон хүчин зүйл нөлөөлж, мөн тэр хэмжээний шалтгаан байдаг нь зүйн хэрэг. Судалгаанаас үзэхэд өнөөгийн манай залуучууд улс төрөөс хөндийрэх, улс төрийг сонирхохгүй байх хамгийн гол шалтгаан нь улс төрийн нам, улс төрчдөд итгэх итгэл суларсантай холбоотой байна. Энэ санааг бусад олон судалгааны дүн давхар нотолдгийг тэмдэглэе.



Аль ч улс оронд хамгийн их асуудалтай тулгарч байдаг хүн амын бүлэг бол залуучууд гэж үзэж болно. Учир нь тэд хувийн амьдралаа тохинуулах, өөртөө болон улс орноо хийж бүтээх хүсэл тэмүүлэл ихтэй, эрч хүчтэй байдаг. Бас тухайн үеийнхээ нийгмийг өөрчлөх, илүү эрчимтэй хөгжүүлэх, үеэ өнгөрөөж буй өнгөрсөн үеийн хоцрогдол, ирээдүйн хөгжлийн чиг хандлагыг илүү соргог мэдэрч байдаг. Энэ онцлогтой нь холбоотойгоор залуучуудад засаг төрийн байгууллагаас эхлээд өөртэйгээ харилцагч бусад субьетуудад хандаж шийдвэрлүүлэх асуудал харьцангуй их байдаг байна. Үүнийг харгалзан ШУА-ийн ФСЭЗХ-гийн судалгааны баг залуучууд тулгамдсан асуудлаа шийдвэрлүүлэх талаар ямар байгууллага, хүмүүсд хандаж байгааг тодруулсан байна. Чингэхдээ залуучуудад нийтлэг тохиолддог асуудлыг голлон ахриуцах чиг үүрэг бүхий байгууллага, хүмүүсийг сонгож авсан болно.

**Хүснэгт 15. Залуучуудын асуудлаа шийдвэрлүүлэх талаар хандаж буй байгууллага, давтамж**

	Нэг удаа	Нэгээс олон	Үгүй	Хариулж чадаагүй	Хариулахаас татгалзсан	Дундаж
УИХ-ын гишүүнд хандсан	2.6	1.9	90.9	1.3	3.3	0.07
ИТХ-ын төлөөлөгчид хандсан	3.4	2.2	88.9	2.1	3.4	0.08
Төрийн өндөр албан тушаалтанд хандсан	4.1	2.5	87.6	2.2	3.7	0.10
Нутгийнхаа нөлөө бүхий хүмүүст хандсан	7.2	4.6	82.2	3.0	2.9	0.18
Төр засгийн бус нөлөө бүхий хүмүүст хандсан	4.9	2.7	86.3	3.0	3.0	0.11
Хэвлэл мэдээллийнхэнд хандсан	3.0	1.6	88.6	3.2	3.5	0.07

Асуудлаа шийдвэрлүүлэх зорилгоор тухайн асуудлыг бодлого, эрх зүйн хувьд шууд ба дам хэлбэрээр хариуцдаг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнуудад хандах залуучуудын оролцооны энэ хэлбэрийг Монголын залуучууд тун хангалтгүй ашиглаж байгааг судалгааны дүн харууллаа. Өөрөөр хэлбэл судалгаанд оролцосон залуучуудын 88.6-90.9 хувь нь оролцооны энэ хэлбэрийг ашигладаггүй байна. Үүний шалтгааныг тодруулах шаардлагатай. Гэхдээ энэ судалгааны бусад мэдээллээс хоёр шалтгаан тодорхой байгаа. Нэг дэх шалтгаан нь эрх бүхий байгуулга албан тушаалтнууд таьсан асуудлыг нь шийдэж өгдөггүй, хоёр дахь нь залуучууд ямар асуудлыг ямар субьетэд яаж тавихаа сайн мэдэхгүй байгаа явдал юм.

Цахим технологи эрчимтэй хөгжсөн өнөө үед залуучуудын интернетийн хэрэглээ эрчимтэй нэмэгдэж, түүгээр дамжуулсан улс төрийн болон бусад төрлийн оролцоо эрчимжиж байна.

2010 оны хүн ам орон сууцны тооллогын дүнгээр интернет хэрэглэгчийн дийлэнх хувь нь өсвөр үеийнхэн болон залуучууд байсан бөгөөд 15-29 насныхны интернет хэрэглэх төвшин нийт хүн амын интернет хэрэглэх төвшингөөс 18 пунктээр дээгүүр нас ахих тусам хэрэглээ буурах хандлагатай байв<sup>143</sup>. Тэгвэл 2014 оны судалгаагаар нийт хэрэглэгчийн тоо 30 орчим хувиар өссөн боловч насны хувьд өмнөх хандлага үргэлжилсэн хэвээр байна. Интернетийн хэрэглээ өсөх нь нэг хэрэг. Харин түүгээр дамжсан улс төрийн оролцоо ямар байна гэдэг нь өөр асуудал. Чанарын судалгааны мэдээллээс үзэхэд интернетээр дажсан улс төрийн оролцоо гол төлөв улс оронд болж буй анхаарал татсан, дуулиан тарьсан үйл явдалтай хоблоотойгоо байр сууриа илэрхийлэх, ажил хариуцсан тодорхой байгууллага, албан тушаалтны зохисгүй үйлдлийн талаар мэдээлэл түгээх, цөөн тохиолдолд төрийн тодорхой байгууллагад хандсан санал гомдол гаргах гэсэн үндсэн агуулгатай байгаа болно.

### Хүснэгт 16. Залуучуудын интернетийн хэрэглээ

2010 оны статистик мэдээ				2014 оны социологийн судалгаа			
Насны бүлэг	Бүгд	Эрэгтэй	Эмэгтэй	Насны бүлэг	Бүгд	Эрэгтэй	Эмэгтэй
15-19	53.4	49.8	57.1	15-19	84.6	84.6	84.6
20-24	53.0	48.4	57.7	20-24	80.7	80.7	80.7
25-29	38.8	35.1	42.6	25-29	75.0	73.1	77.0
30-34	30.0	26.3	33.9	30-34	63.9	62.6	65.2

Чанарын судалгааны дээрх мэдээллийг нарийвчлах зорилгоор нийгмийн сүлжээний хэрэглээ залуучуудын хувьд ямар бүтэцтэй байгааг социологийн санал асуулгаар тодруулсан байна. Чингэхэд нийгмийн сүлжээг “мэдээлэл олж авах, солилцох, түгээх” зориулалтаар хамгийн олон буюу нийт оролцогсдын 40 хувь нь ашиглаж байгаа бол 33.9 хувь нь “тогтоосон харилцааг хадгалах, найз нөхөдтэйгөө харилцах” зориулалтаар, 22.3 хувь нь “шинэ харилцаа тогтоох, танилын хүрээгээ өргөжүүлэх” зориулалтаар ашигладаг байна. Харин нийгмийн сүлжээг улс төрийн оролцоонд тун хангалтгүй ашигладаг аж.

143 Хүн ам, орон сууцны 2010 оны тооллого. Гар утас, интернет хэрэглэгч: тоо, бүтэц. Сэдэвчилсэн судалгаа. МУҮСХ. УБ., 2011. 23 дахь тал.

## Хүснэгт 17. Нийгмийн мэдээллийн сүлжээний хэрэглээ

	Хувь
<b>Мэдээлэл авах, солилцох, түгээх</b>	<b>40.0</b>
Мэдээлэл солилцох	19.8
Дэлхий болон үндэсний үйл явдал, хандлагын талаарх мэдээлэл авах	13.0
Ойлголт, мэдлэгээ түгээх	7.2
<b>Тогтоосон харилцааг хадгалах, найз нөхөдтэйгөө харилцах</b>	<b>33.9</b>
Найз нартайгаа холбоо харилцаатай байх гэж	25.4
Эртний танил, найз нөхдөө эрэн сурвалжлах, холбогдох	8.5
<b>Шинэ харилцаа тогтоох, танилын хүрээг өргөжүүлэх</b>	<b>22.3</b>
Адил сонирхолтой хүмүүстэй холбоотой байх	6.2
Ижил төстэй мэргэжлийн шинэ хүмүүстэй танилцах, холбоо тогтоох	7.0
Шинэ найз нөхөдтэй болох	9.1
<b>Бизнесийн хүрээгээ өргөжүүлэх</b>	<b>4.0</b>
Бизнесээ сурталчилах, өргөжүүлэх	4.0
<b>Бүгд</b>	<b>100.0</b>

Гэхдээ залуучууд нийгмийн мэдээллийн сүлжээг хэрэглэсний ашиг тусыг үнэлэхдээ “Нийгмийн харилцаа холбоог өргөжүүлсэн” (43.4), “Байр суурь, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх болсон” (28.9), “Оролцоо, санаачилгыг сайжруулах боломж олгосон” (16.1) гэж үнэлж байгаа нь нийгмийн сүлжээг оролцоогоо өргөтгөх чухал суваг гэж ойлгодог байна.

Өнөөгийн монголын залуучуудад гадны соёлын нөлөө хэр хүчтэй байгаа нь их сонирхол татсан асуудал юм. Энд бас л бие даасан судалгаа хэрэгтэй. Тус хүрээлэнгийн судалгаа зөвхөн дор дурьдсан 4 үзүүлэлтээр ямар хэмжээтэй байгааг тоймлон үзэхэд “маш их”, “их” үнэлгээг судалгаанд оролцогчдын 63-85 хувь өгсөн байна. Нөлөө их байгаа нь бодит үзэгдэл. Харин эерэг нөлөө давамгайлж байна уу, сөрөг нь давамгайлж байна уу, энэ нь үндэсний иргэншлийн хөгжил хэрхэн нөлөөлж байна вэ гэдэг ихээхэн чухал асуудал юм. Энэ талаар тус хүрээлэнгийн судалгаа судалгааныхаа зорилгоос хамаарч тоон мэдээлэл аваагүй болно. Харин чанарын судалгааны зарим мэдээллээс үзэхэд өнгөц дуурайсан сөрөг шинжтэй нөлөөлөл нь илүү байж болзошгүй гэсэн таамаглал төрж байв.

**Хүснэгт 18. Залуучуудад гадны соёл хэр нөлөөлж байгаа тухай үнэлгээ**

	Маш их	Их	Нэг их биш	Огт нөлөөлөөгүй
Гадаад төрх байдал (имиж)	45.8	39.0	11.1	1.8
Хооллолт	21.2	41.7	30.0	4.9
Биеэ авч явах байдал	28.2	47.8	20.0	1.8
Хэл яриа, үг хэллэг	38.0	40.9	15.8	2.9

Залуучуудын 95 хувь нь Монгол Улсын иргэн гэдгээрээ бахархадаг, үүнээс 68 хувь нь маш их бахархдагаа илэрхийлжээ. Гэхдээ боломж олдвол өөр улсад очиж амьдрахыг 42.8 хувь нь хүсдэг, 56.4 хувь нь тийм хүсэлгүй аж. Очиж амьдрахыг хүсч буй 27 улсыг нэрлэснээс хамгийн их санал авсан нь Америк (16.6%), Солонгос улс (11.1%) байна. Дараагийн дугаарт Европ тивийн улс орнуудыг (7.5%) нэрлэсэн байна. Эндээс монголын залуучуудын оюуны ертөнцөд эх оронч үзэл хүчтэй байгаа хэдий ч судалгаанд оролцогсдын 40 гаруй хувь нь гадаадад гарч амьдрах хүсэлтэй байгааг анхаарахгүй орхиж болохгүй. Гэхдээ гадаадад гарч амьдрана гэдэг бол эх оронч үзэлгүй гэсэн үг биш гэдгийг бодолцох хэрэгтэй. Ийм хүсэлтэй залуусын ихэнх нь мөнгө олж ажил амьдралаа тохинуулах, өндөр боловсрол олж эх орондоо сайхан амьдрах, эх орныхоо хөгжилд хувь нэмэр оруулах явдал гэж зорилгоо тодорхойлдог билээ. Үүнийг зохисгүй үзэгдэл гэж хэлэх аргагүй юм.



ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ

**ТӨЛӨӨЛЛИЙН  
АРДЧИЛЛЫН  
СУЛ ТАЛ,  
БЭРХШЭЭЛИЙГ  
ШУУД АРДЧИЛЛЫН  
ХЭЛБЭРҮҮДЭЭР  
ДАВАН ТУУЛАХ  
БОЛОМЖ,  
ТҮҮНИЙГ  
АШИГЛАХ  
ОРОЛДЛОГО**

# 3.1

## ХЯМРАЛ, ХҮНДРЭЛИЙН ҮЕИЙН АРДЧИЛЛЫН АСУУДЛУУД

Хүн төрөлхтний түүхэн хөгжил үргэлж шулуун дардан замаар явдаггүй бөгөөд хувьсгал, хийгээд дэлхий дахиныг хамарсан их өөрчлөлт бүхэн хөгжлийн шинэ хувилбар, шийдлийг бий болгон тэр нь ардчилал, засаглалын хүрээнд хүчтэй нөлөөлж ирсэн билээ.

Хүн төрөлхтний түүхэнд нийгмийн томоохон хувьсгал, өөрчлөлтийн эрэн үеүд ээлж дараалан солигдож, тэр хүрээнд эдийн засгийн, шинжлэх ухаан, технологийн, улс төрийн тогтолцоо, засаглалын гээд өөрчлөлт, шинэчлэлийн олон талт үйл явц өрнөж иржээ. Ерөнхий философийн үзэл баримтлалаар бол хувьсгал, өөрчлөлтийн шалтгаан, үр хөврөл нь тухайн түүхэн цаг хугацаа, орон зайн хүрээнд оршин тогтнож байсан юмс үзэгдлийн дотоодод үүсвэрлэн торнисон шинэ зүйл, түүхийн явцад үүргээ гүйцэтгэж, үеэ өнгөрөөсөн хуучны үлдэгдлийн хоорондох зөрчлөөс үүдэлтэй байдаг. Түүхэнд тохиосон хувьсгал, өөрчлөлтүүдийн туршлага ч үүнийг нотолдог. Түүхийн шинэ эрэн үеийн эхийг тавьсан хувьсгал, өөрчлөлтүүд гол төлөв үйлдвэрлэл, технологийн хүрээнээс эхэлж байлаа. Цаашдаа улс төрийн дэглэм, төрийн байгууламж, улмаар ардчиллын хөгжилд холбогдох хүрээний асуудлууд болж хувирдаг байна.

Хүн төрөлхтний түүхийн их масштабын төвшинд авч үзвэл байгалийн бэлэн зүйлийг түүж цуглуулах арга голлосон технологийн үед зэрлэг, бүдүүлэг байдал буюу иргэншлийн өмнөх үе байв. Энд хүй элгэний хамтын зохион байгуулалт ноёрхож байлаа. Ой хээрийн зэрлэг амьтадыг гэршүүлж, газрыг эдэлбэрлэн ашиглах болсноор нүүдлийн болон газар тариалангийн суурин иргэншил эхэлжээ. Энэ үед боолын хийгээд хамжлагат ёсны харилцаанд суурилсан хэмжээгүй эрхт хаант ёс тогтож хөгжив. Харин байгалийн баялгийн олдворлох, боловсруулах технологид суурилсан үйлдвэрлэл хөгжих үед орчин үеийн аж үйлдвэржсэн суурин иргэншил төлөвшин хөгжив. Бүгд найрамдах ёс, ардчилсан үзэл санаа хөгжиж орчин үеийн нийгмийн улс төрийн системийн үндсүүд бий болон хөгжсөн байдаг<sup>144</sup>.

Ерөнхийдөө аж үйлдвэржсэн суурин соёл иргэншлийн үед хамаарах сүүлийн 300-аад жилийн туршид шинжлэх ухаан, техникийн дэвшил, түүнийг дагалдан бий болсон үйлдвэрлэлийн огцом хөгжлийн үеүдийг аж үйлдвэрийн

144 Г.Чулуунбаатар. XX, XXI зууны зааг үеийн Монгол дахь иргэний нийгмийн төлөвшил хөгжил. УБ., 1999, 22-23 дахь талд үзнэ үү.

хувьсгал<sup>145</sup>, улс төрийн харилцаанд гарсан өөрчлөлтүүдийг ардчиллын давлагаа, хямралын цикл гэх мэтээр нэрлэж иржээ. Эрдэмтэдийн үзэж байгаагаар<sup>146</sup> аж үйлдвэрийн буюу технологийн хувьсгал гэдэг бол шинжлэх ухааны шинэнээлт, технологийн шинэ шийдлүүдийн үр дүнгээр үйлдвэрлэлийн арга хэрэгсэл, техник технологи зарчмын хувьд эрс шинэчлэгдэж, хүний нийгмийг бүхэлд нь өөрчлөх үйл явцын эрчимтэй өрнөлт юм. Шинжлэх ухаан, технологийн дэвшлийн явцад аж үйлдвэрийн хувьсгалын дөрвөн томоохон үе тохиогоод байна.

Аж үйлдвэрийн анхны хувьсгал 1760-1840 онуудад үргэлжлэн, энэ үед ус болон уурын хөдөлгүүрийг өргөн ашиглаж, төмөр зам тавигдаж эхэлсэн нь нийгмийн дэвшлийг үлэмж эрчимжүүлж, эдийн засаг улс төрийн харилцаанд шинэ дүр төрхийг бий болголоо. Үүний үр дүнд Европт хөрөнгөтний ардчилсан хувьсгал өрнөж, бүгд найрамдах засаглал тогтож ардчиллын анхны давлагаа өрнөх боломж бүрджээ.

Үйлдвэрлэл, технологийн дараагийн хувьсгал XIX зууны сүүлчээр эхлэн XX зуунд үргэлжилсэн ба дотоод шаталтат хөдөлгүүр, цахилгаан эрчим хүч, туузан дамжлага хэрэглээнд нэвтэрч, бөөний үйлдвэрлэл бий болсон зэргээс капитализмд эдийн засгийн хямрал нүүрлэж, дэлхий дахинд их өөрчлөлт өрнөн, дэлхийн хоёр ч дайн болж өнгөрөв. Энэ үед дэлхий дахины улс орнууд капиталист, социалист, гуравдагч орнууд гэсэн хэсгүүдэд хуваагдан ардчилсан, социалист ба коммунист дэглэмүүд тогтож, шинээр тусгаар тогтнолоо олсон улс орнуудыг энэ хоёр систем нөлөөндөө авхын төлөө өрсөлдөж, ардчиллын гурав дахь давалгаа өрнөж эхэллээ.

Гурав дахь хувьсгал өнгөрсөн зууны дунд үеэс эхэлсэн ба атомын эрчим хүч, хагас дамжуулагч, компьютер хэрэглээнд нэвтэрч, өндөр технологийн суурь тавигдсан зэрэг технологийн огцом дэвшлээр дамжин үйлдвэрлэлийн бүтээмж асар их нэмэгдэв. Улс төрийн тогтолцоонд томоохон өөрчлөлтүүд гарснаар өрнөдийн орнуудад либерал болон социаль демократ ардчилал өрсөлдөж, социалист систем гадаад дотоод олон хүчин зүйлийн улмаас задарч, социалист байсан Европын болон Евроазийн, Азийн зарим улс орнууд ардчиллын замд шилжлээ. Орос болон Ервоазийн бүс, Азийн зарим орон ардчиллын замыг өрнөдийнхөөс өөр хувилбараар хөгжүүлэх үйл явц өрнөв. Бүхэлдээ барууны орнуудаас эхлээд дэлхий дахинаа төлөөллийн ардчилалд томоохон сорилтууд тулгарах болов. Энэ үйл явцыг мэдлэгийн менежменттэй холбож шинжилсэн сонирхолтой судалгаанууд ч бас гарч эхэлсэн байна.

145 Юрий Пуха, Партнёр. Индустриальная революция 4.0., Октябрь 2017. yury.pukha@pwc.com

146 Д.Рэгдэл. “Аж үйлдвэрийн дөрөв дэх хувьсгалын үеийн Монгол Улсын хөгжлийн зангилаа асуудлууд” ШУА-ийн Их чуулганд тавьсан илтгэл. “Аж үйлдвэрийн дөрөв дэх хувьсгал ба Монгол Улсын хөгжлийн зангилаа асуудлууд”. УБ., 2018, ШУА, товхимолын 3-5 дахь талд үзнэ үү.

Орчин үеийн менежментийн нэрт эрдэмтэн П.Дракерийн “Капитализмын дараах нийгэм” (*капитализмаас мэдлэгийн нийгэмд*)<sup>147</sup> хэмээх бүтээл иргэншлийн болоод удирдахуйн ухааны судалгаанд цоо шинэ хандлагыг оруулж ирсэн юм. Тэрээр мэдлэгийн тухай шинэ үзэл баримтлал дэвшүүлж, түүнийгээ нийгэм, иргэншлийн хөгжлийн сүүлчийн хэдэн зуун жилийн түүхэн үйл явцтай холбон хувьсал өөрчлөлтийн үе шат бүхэнд үзэл санаа, удирдлага хийгээд засаглал, улс төрийн харилцаанд ямар хувиар гарч үр дүн нь юу болов гэдгийг сонирхолтой байдлаар тодорхойлсон байдаг. Мэдлэг өрнө, дорнын хаана нь ч ялгаагүй оршихуй, ахуйн хүрээнд цэвэр хувийн таваар байснаа гэнэтхэн үйлдлийн хүрээнд шилжиж нийгмийн таваар болон хувирсан гэж тэр үзжээ. Түүнийхээр уг үйл явц хэд хэдэн үе шаттайгаар өрнөж байгаа аж.

*Эхний үед* мэдлэгийг хөдөлмөрийн багаж, үйлдвэрлэлийн технологи, бэлэн бүтээгдэхүүн боловсруулахад ашиглаж байв. Шилжилт зуун жилийн турш өрнөсөн байна. Энэ нь аж үйлдвэрийн хувьсгалын эхлэл болсон бөгөөд шинэ ангиуд, ангийн дайныг бий болгож улмаар коммунист үзэл суртлыг төрүүлжээ. Үүнийг К.Маркс “хүнийсэл” (отчуждение) гэж нэрлэсэн байдаг. Энэ бол асуудлын нэг тал юм. Нөгөө талд нь капитализмыг системийнх нь хувьд боловсронгуй болгох үйл явц өрнөж, улс төрийн тогтолцоо, засаглал, ардчиллын хөгжилд шинэ түлхэц өгсөн байна.

*Хоёр дахь үе шат* нь 1880-аад оноос дэлхийн хоёрдугаар дайны төгсгөл хүртэлх үеийг хамардаг байна. Энэ үед мэдлэгийг хөдөлмөрийн үйл ажиллагаанд голлон хэрэглэх болсон бөгөөд үр дүнд хөдөлмөрийн бүтээмжид хувьсгал гарч далан таван жилийн хугацаанд пролетари анги дундаж хөрөнгөтөн болон хувирч ангийн дайн, коммунист үзэл суртлын төгсгөл болох үйл явц эхэлсэн гэж Дракер үзсэн байна. Түүний энэ дүгнэлт дэлхийн хөгжлийн хандлагын хэмжээнд хийсэн зүйл бөгөөд юуны өмнө капиталист ертөнцийн дотоодод болж байгаа үйл явцад хамаарах юм. Энэ үед ардчиллын шинэ давлагаа эхэлж олон оронд ардчилал эрчимтэй хөгжсөн гэж эрдэмтэд үздэг.

*Гурав дахь үе* нь дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа эхэлсэн бөгөөд эдүгээ хүртэл үргэлжилж байна. Энэ үед мэдлэгийг өөрийнх нь хүрээнд ашиглаж байна. Үүний үр дүнгээр удирдлагын хүрээний хувьсгал өрнөсөн. Капитал, ажиллах хүч зэрэг хүчин зүйлс орхигдож, мэдлэг үйлдвэрлэлийн шийдвэрлэх хүчин зүйл боллоо. Орчин үеийн нийгмийг “посткапиталист” буюу “мэдлэгийн нийгэм” гэж нэрлэж болох юм гэсэн санааг тэрээр үндэслэсэн байна. Аж үйлдвэржсэний дараах нийгмийн онолын эрэл хайгуулд хамаарах эрдэмтэний дэвшүүлэн хэлэлцүүлж буй эдгээр санаа дүгнэлтүүд нь улс нийгэм, иргэншлийн өөрчлөлт хөгжил, энэ хүрээнд явагдаж буй улс төрийн үйл явцыг судлахад арга зүйн ач холбогдлоо алдаагүй байна.

147 П.Дракер. “Посткапиталистическое общество. От капитализма к обществу знания” В кн. “Новая постиндустриальная волна на Западе”. Антология, Под редакцией В.Л.Иноземцева. Москва, “Academia”, 1999, 70-71 дэх талд үзнэ үү.



Өнөөдөр хүн төрөлхтөн аж үйлдвэрийн дөрөв дэх хувьсгалын эрэн үетэй аль хэдий нь золгоод байгаа билээ. Аж үйлдвэрийн дөрөвдэх хувьсгал мөн чанартаа тогтвортой хөгжлийн шаардлагыг хангах “оюуны хувьсгал” байх бөгөөд хувьсгалын хөтлөгч суурь технологи нь бүхэлдээ оюунлаг хүрээг хамарсан, мэдээлэл-холбооны технологи, роботжуулалт, био-нано-технологийн хөгжлөөр тодорхойлогдож байна. Энэ хувьсгалын онцлогийг Дэлхийн эдийн засгийн форумын санаачлагч Klaus Schwab “Хүн төрөлхтний, ажиллах болон бие биетэйгээ харилцах хэв маягийг үндсээр нь өөрчлөх технологийн хувьсгалын ирмэг дээр бид зогсож байна. Үүнээс үүсэх зах зээлийн өөрчлөлтийн цар хүрээ болон нарийн төвөгтэй байдал нь хүн төрөлхтөнд урьд өмнө нь тулгарч байсан сорилтуудаас тэс ондоо” хэмээн тодорхойлжээ. Хиймэл оюун ухаан, жолоочгүй машин зэрэг нь хүн төрөлхтний ажиллаж, амьдарч буй өнөөгийн байдлыг үндсэнд нь өөрчилж цоо шинэ боломжийг бий болгоно. Ерөнхийд нь багцалж, хамгийн товчоор, бас хамгийн энгийнээр хэлбэл, бүх юмыг алсын зайнаас байнга хянаж, удирдах болно. Үйл явцын өрнөлт, гарах үр дагаврыг бараг төсөөлөх боломжгүйг эрдэмтэд тэмдэглэж байна.

Аж үйлдвэрийн дөрөвдэх хувьсгалын хүрээнд үүсэж хөгжсөн шинэ боломжууд өнөөгийн зах зээлийн суурь зарчмуудыг болон төрийн бодлого, үйл ажиллагаа, бүтэц, засаглалын харилцаа, төрийн үйлчилгээ зэргийг огцом өөрчлөх нь тодорхой болж байна. Ийм нөхцөлд төрийн болон бизнесийн байгууллагын эрэл хайгуулч шинж эрс сайжирч, шинэ стандартыг нэвтрүүлэхийн тулд нэг талаас, удирдлагын баг технологийн салбарынхантай шуурхай, нягт хамтран ажиллах, нөгөө талаас, технологи бүтээгчид нь төрийн үйлчилгээ, эдийн засаг, бизнесийнхээ салбарын цөмд нь нэвтэрч байж шинэ шаардлагад нийцсэн өвөрмөц бөгөөд шинэлэг санааг нэвтрүүлэх үндсэн дээр технологийн шинэ хувьсгалын нөхцөлд зохицон хөгжих боломжийг бий болгож чадах юм.

Аж үйлдвэрийн дөрөвдэх хувьсгалын үр дүнд хүний ертөнцийг үзэх үзэл, танин мэдэхүйн хэрэгцээ сонирхолд ихээхэн өөрчлөлт гарах төлөв ажиглагдаж байна. Аж үйлдвэрийн дөрөвдэх хувьсгал хүн байгалийн харилцааг өөрчилж, хүн, техник, технологийн харилцааны шинэ хэв шинжийг бий болгоход нөлөөлнө. Үүний үр дүнгээр үйлдвэрлэл, бизнес, төрийн байгууллагууд бодлого, шийдвэр гаргахдаа иргэдийг оролцуулах, тэдний санаа бодлыг тусгах асуудал одоогийнхоос огт өөр байдлаар тавигдана. Иргэд ч нийгмийн оршихуйн хувьд өөрчлөгдөж, уламжлалт сэтгэлгээ, зан үйл, хандлага нь шинэ нөхцөл байдлыг тусгаж шинэчлэгдэнэ. Танин мэдэхүйн философийн хувьд хүн хиймэл оюун ухааны танин мэдэхүй, үнэлэмжийн судалгаа руу улам илүү сонирхох шаардлага гарна. Монгол хүний суурьшил, иргэншлийн шинж байдалд гарах болсон энэхүү өөрчлөлт тэдний амьдралын зорилго, аж ахуй эрхлэх байдал,

амьдралын хэв маяг, зан чанар, биеэ авч явах соёл, зан заншил, үзэл сэтгэлгээ, зан ааш, хүн хоорондын харилцаа, улмаар төр, нийгмийн үйл хэрэгт оролцох байдал, ардчиллын шинж төрх зэрэгт мэдэгдэхүйц өөрчлөлт гарах болно. Энэ бүхэнтэй уялдаж, монгол хүний үнэт зүйл, сэтгэлгээний онцлог, боловсрол, мэдлэг, соёлын төлөв байдлын цогц судалгаа хийсний үндсэн дээр тухайлсан бодлого, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх шаардлага үүснэ.

Аж үйлдвэрийн дэх хувьсгалын үр нөлөө нийгэмд хэрхэн тусаж эхэлсэн, цаашид ямар үр дагавар нийгэмд гарч болохыг урьдчилан тооцоолох, судлах шаардлага нийгэм судлаачдын өмнө тулгамдаж байна. Судлаачдын үзэж байгаагаар нэн түрүүнд гарах нэг сөрөг үр дагавар нь нийгмийн тэгш бус байдал улам гүнзгийрч, дундаж анги улам багасах, нийгмийн оюун санаа, соёл, сэтгэл зүйд тогтворгүй байдал нэмэгдэхэд хүргэж болзошгүй байдал ажиглагдаж байна. Энэ байдал цаашдаа ардчилал, засаглалын харилцаанд ч тодорхой хэмжээгээр нөлөөлөх нь эргэлзээгүй.

Дүгнэж хэлбэл, аж үйлдвэрийн дөрөв дэх хувьсгалын үйлдвэрлэл, боловсрол, менежмент, ложистикт үзүүлэх нөлөөнөөс дутахгүй томоохон сорилт бол хүн амзүйн болоод хөдөлмөр эрхлэлт, улс төр, засаглалын харилцаанд үзүүлэх эерэг болоод сөрөг нөлөөний тухай асуудал юм. Учир нь энэ хувьсгал эцсийн дүндээ хүнийг улсын иргэн, нийгмийн оршихуй, бүх харилцааны идэвхтэй оролцогчийн хувьд нь олон талаар өөрчлөхийг шаардах нь нэгэнт тодорхой болж байна. Ийм учраас Аж үйлдвэрийн дөрөв дэх хувьсгалаар нийгмийн харилцааны бүх салаа мөчирт ухаалаг технологиуд нэвтрэн, автоматжуулах үйл явц эрс нэмэгдэхийн улмаас үүсэн бий болох улс төр, засаглал, эдийн засаг, нийгмийн амьдралын цоо шинэ нөхцөлд зохицон хөгжих, болзошгүй сөрөг нөлөөлөлд бага автах, саармагжуулах үүднээс улс улс орны хөгжлийн зөв стратеги боловсруулан хэрэгжүүлэх улс орон бүр хүчин чармайлт гарган ажиллаж байна. Монгол Улс бие даасан хөтөлбөр гаргаагүй ч Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого -“Алсын хараа 2050” болон тогтвортой хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүддээ энэ асуудлуудыг тодорхой хэмжээнд тусгасан гэж үзэж болно. Харин одоо эдгээр бодлогын баримт бичгүүдэд тусгагдсан зорилтуудаа хэрэгжүүлэх нарийвчилсан төлөвлөгөө, тодорхой хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэх талаар онцгой анхаарах шаардлагатай.

Монгол Улс хүн төрөлхтний түүхийн их масштабын төвшинд болж өрнөсөн энэ үйл явдлын гадна байгаагүй ээ. Гагцхүү өөрийн гэсэн **өвөрмөц онцлогийг бий болгож**, эл үйл явцад **өөрийн гэсэн өнгө төрхийг үлдээсэн** билээ. Тэрхүү **онцлог өнгө төрх нь түүхэн уламжлалын талаасаа** бол хүн төрөлхтний түүхнээ боолт байгууллыг сонгодог хэлбэрээр нь дамжаагүй, хамжлагат ёсноос хөрөнгөтний нийгэм, зэрлэг капитализмд шууд шилжээгүй,

хамгийн гол нь энэ түүхэн зурвас үеүдэд нүүдлийн соёл, нүүдэлчдийн иргэншлийн сонгодог хэлбэрийг бүтээж, хэдэн зуунаар өртөөлөн тээж, өнөө үед ч хадгалан хөгжүүлсээр ирсэн нь бүх хувьсгал, өөрчлөлтийн аль ч эрин үед Монголын гэх онцлогийг тодорхойлж байв.

Орчин үеийн буюу *XX, XXI зууны хүн төрөлхтний нийтлэг жишиг, шинэ үнэлэмжийн талаасаа бол* үндэсний ардчилсан хөгжил, хөрөнгөтний бус хөгжлийн зам, социалист гэсэн өвөрмөц үеүдэд 70 гаруй жил оршин тогтноод социалист систем задарсны дараа Ази тивийн социалист гэгдэж байсан орнуудаас ардчилал, зах зээлд шилжих замыг сонгосон цорын ганц улс гэдгээрээ сүүлийн зуун жилд болсон хувьсгал, өөрчлөлтийн үйл явцад өөрийн гэсэн онцлог дүр төрхийг хадгалсаар байгаа билээ. Өнөөгийн Монгол Улсын нийгэм, иргэншлийн хөгжлийн аливаа асуудал, тэр дундаа ардчилсан үйл явцыг судлахдаа энд дурьдсан өвөрмөц онцлогийг ямагт нарийн нягт харгалзаж байх учиртай гэдэг санааг онцлохын тулд их масштабын төвшиний хувьсгал, өөрчлөлтийн түүхэн үйл явцын тухай ерөнхий философийн үүднээс ийнхүү тоймлон өгүүлэв.

Нийгмийн тогтолцооны өөрчлөлтийг хэрэгжүүлсэн сүүлийн 30 жилд Монгол Улс олон улсын зах зээл дэх эрдэс баялагийн үнийн өөрчлөлт, ган зуд, цар тахал зэргийн улмаас нийгэм, эдийн засгийн хэд хэдэн удаагийн хямралтай тулгарч түүнийг тойрч үүссэн ээдрээтэй асуудлыг шийдвэрлэх замаар хөгжиж байна. Хямралын үе бүхэнд түүний онцлогтой уялдсан бодлого, үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэн ажиллажээ.

Эхний хямрал 1990-ээд оны үеэс дэлхийн социалист системийн задралын нөлөөгөөр эхэлж 90-ээд оны хоёрдугаар хагас хүртэл үргэлжилсэн огцом уналтаас тогтворжилт, аажмаар сэргэлтэд шилжсэн зурвас үе байв. Энэ үед төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн тогтолцооноос зах зээлийн эдийн засагт, улс төрийн тоталитари дэглэмээс ардчилсан дэглэм, төрийн захиргааны хүнд сурталт тогтолцооноос төрийн албаны шинэ тогтолцоонд шилжих түүхэн үйл явц харилцан уялдаатай өрнөсөн юм. Энэхүү цогц өөрчлөлтийг дагалдаж ардчилал, засаглалын харилцаанд шинэ шинэ сорилтууд тулгарч байлаа.

Нийгэм, эдийн засгийн тогтолцоо бүхэлдээ өөрчлөгдөж, Үндсэн хуулиа шинээр батлан улс төрийн тогтолцоо, дэглэмээ бүхэлд нь өөрчлөх, ардчилсан зарчимд суурилсан засаглалын цоо шинэ харилцааг зүгширүүлэн төлөвшүүлэх шаардлагатай болов. Энэ зорилтыг үндсэндээ Үндсэн хуулийн нэмэлтийн хуулийн хүрээнд 1992 он гэхэд шийдвэрлэж чадсан билээ. Энд монголын ард түмэн эрх чөлөө тусгаар тогтнол, шударга ёсны төлөө тэмцэлд үндэсний хэмжээнд эв нэгдэлтэй байж, зөвшилцөл, ойлголцлын замаар тулгарсан сорилт бэрхшээлийг давж чадсанаараа онцлог байв.

Энэ үед учирч байсан хамгийн томсорилт бол төр засгийн дээд удирдлагаас эхлээд эрдэмтэн сэхээтнүүд, нийгмийн бүх давхрагынхан гагцхүү эрүүл саруул, шударга, ардчилсан, эрх чөлөөтэй нийгмийг хүсэж байснаас тэр замд хэрхэн яаж хүрэх талаар онол, үзэл баримтлал болон ерөнхий суурь мэдлэг мэдээллийн хувьд үндсэндээ бэлэн биш байсан явдал мөн. Ийм нөхцөлд олон ургальч үзэл, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, жагсаал цуглаан хийх гээд ардчилал хөгжсөн орнуудад байдаг бүхий л эрх чөлөөг эдлэх болсон нь яваандаа ардчилал, эрх чөлөөний талаар өрөөсгөл, явцуу ойлголт газар авах, улмаар нийгэмд эмх замбараагүй, анархи байдал дэлгэрэх хөрс суурь болсон юм. Нийгмийг бүхэлд нь хамарсан ийм нөхцөл байдал 1990-ээд оны хоёрдугаар хагаст сүрхий даамжирч эхэлсэн бөгөөд яваандаа улс төрийн хүрээнд илүү идэвхижиж, улс төрийн тогтолцоо, төрийн байгууламж, захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлж ардчиллын хөгжилд бэрхшээл учруулах болсон нь одоо ч үргэлжилсээр байгаа болно.

Шинэ цагийн хэрэгцээ шаардлагыг хангахуйц төрийн албан хаагчдыг бэлтгэх зорилт нэн чухалчлагдаж байв. Эдийн засгийн уналт, хямралын үед эдгээр зорилтыг хэрэгжүүлэх ажил тийм ч амар хялбар байгаагүй ээ. Хөрөнгө, санхүүгийн маш хязгаарлагдмал нөөцтэй, бэлтгэгдсэн боловсон хүчний хомсдолтой, сургалтын хөтөлбөр төлөвлөгөөг шинэчлэн боловсруулах мэдлэг, мэдээлэл дутмаг байсан зэрэг нь гол бэрхшээл байлаа. Тухайн үеийн төр засгийн шийдвэр, донор болон бусад гадаад орны тусламж дэмжлэгтэйгээр эдгээр хүндрэл бэрхшээлийг даван туулж байсан ч улс төрийн сонгуулийн цикл дагаж төрийн албыг бужигнуулах практик одоо хүртэл үргэлжилж буй нь тулгамсан асуудлын нэг болсон хэвээр байгаа билээ.

Дэлхий дахиныг хамран өрнөсөн эдийн засаг, санхүүгийн хямрал улс орнуудад янз бүрийн байдлаар нөлөөлж байв. Монгол Улсын тухайд 2008 оны эцсээс хүчтэй нөлөөлж, төсөв, төлбөрийн тэнцлийн алдагдалд орох, төгрөгийн гадаад валюттай харьцах ханш сулрах, гадаад валютын цэвэр албан нөөц эрс багасах зэргээр эдийн засгийн гадаад болон дотоод нөхцөл үлэмж муудсан билээ. Ийм нөхцөлд Монгол Улсын парламент хямралыг гэтлэн давах тусгай төлөвлөгөө батлан Засгийн газар, Монгол банк түүнийг хэрэгжүүлэх талаар идэвхтэй ажиллаж байна. Хямралаас үүдэлтэй гол бэрхшээл банк санхүү, барилга, эрчим хүчний салбаруудыг хамарч байгаа учраас төр засгийн гол анхаарал эдгээр салбарт чиглэж ирлээ. Үүний үр дүнд хямралын ноцтой хүндрэлүүдийг саармагжуулах, уналтыг бууруулах, улмаар зогсоох чиглэлд илүү анхаарал төвлөрүүлж байлаа. Энэ бүхний үр дүнд 2010 он гэхэд анхны эерэг хандлагууд ажиглагдаж улмаар хямралыг даван туулсан юм.

Хямралын босгон дээр Монгол Улсад улс төрийн хямралын шинжтэй үзэгдэл тод илэрч түүний оргил цэгтээ хүрснийг 2008 оны 7 дугаар сарын

01-ний эмгэнэлт үйл явдал харуулсан юм. Энэ үйл явдлын дараахан Монгол Улсын түүхэнд анх удаа олимпийн аварга төрсөн нь улс төрийн хагарал, хямралыг даван туулахад олон нийтийн сэтгэл зүйг зохистой төлөвшүүлэх өвөрмөц сэдэл болсон билээ.

Хямралын үед засаглал, улс төрийн тогтолцоо, төрийн албаа цомхон чадварлаг болгох, төсөв зардлаа хэмнэх зэрэг улс төр, засаглал, ардчиллын хөгжилд бодитой нөлөө үзүүлэх алхамууд хийгдсэн байна. 2008 оны 6 дугаар сараас Төрийн албаны хуульд оруулсан томоохон өөрчлөлтүүд хэрэгжиж, төрийн албан хаагчдыг улс төрийн намын харьяалалгүй болгох, төрийн албаны стандартыг шинээр боловсруулах, төрийн албан хаагчдын мэргэшил, ур чадвар, хариуцлага, ёс зүйн шаардлагуудыг өндөржүүлэх алхам хийж эхэлсэн нь ардчиллын хөгжилд эерэг нөлөө үзүүлэв. Эдийн засгийн хямралаас аль болох түргэн гарах, улс төрийн хямралыг намжаахын тулд стратегийн ордуудыг ашиглах томоохон төслүүдээ урагшлуулах зорилгоор сонгуулийн үр дүнгээр олонхийн санал авсан намын дарга, Ерөнхий сайд С.Баяр “Стандарт бус” гэх шийдвэр гаргаж, эвслийн засгийн газар байгуулсан нь улс орны хөгжилд ч, ардчиллын төлөвшилд ч эерэг ба сөрөг аль аль талын нөлөө үзүүлсэн гэж үзэж болно.

Эерэг нөлөө нь богино хугацаанд дэлхийд дээгүүр тооцогдох нөөц бүхий “Оюу толгой”-н орд газрыг ашиглах хөрөнгө оруулалтын гэрээ байгуулагдаж, эдийн засгийн өсөлтийг 19 хувь болтол огцом өсгөж, улс орны хөгжилд өргөн боломж нээсэн явдал юм. Үүнээс хамаарсан бусад үйл явдал, түүний үр дагаварын асуудал бол жич судалгаа шаардах зүйл. Харин улс төрийн амьдрал, ардчиллын хөгжилд үзүүлсэн эерэг нөлөө бол гагцхүү зөвшилцөл, харилцан ойлголцолоор хүндрэл, бэршээлтэй асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой гэдгийг харуулж өгсөн явдал мөн. Харин энэ боломжийг хэрхэн ашигласан, дараа нь ямар үр дагавар бий болгосон гэдэг нь одоогоор бүрэн тодорхой болоогүй байна. Бас судлаачид хийгээд улс төрчид өөр өөрийн өнцөгөөс харж, онолын шинжтэй шинжлэх ухааны болон улс төр, үзэл суртлын өнгө аястай маргаан, мэтгэлцээн үргэлжилсээр байгаа билээ. Тийм учраас эл номын зохиогчид цаг хугацаа, илүү нарийн судалгаа шаардах төвөгтэй асуудлаар байр сууриа илэрхийлэхээс энэ удаад түдгэлзэв.

Өнөөдөр Монгол Улс дэлхий дахиныг хамарсан коронавируст “Ковид-19” цар тахлаас үүдэлтэй хүндрэл, бэрхшээлийн эргүүлэгт дэлхийн 210 гаруй улс орны нэгэн адил нэрвэгдэж, эрүүл мэнд, нийгэм, эдийн засаг, улс төр, оюун санаа, сэтгэл зүйн хувьд хүнд сорилтуудтай тулгараад байна. 2019 оны 12 сарын 31-нд мэдээлэгдэж, бүтэн жил гаруй хугацааны турш үргэлжилж буй цар тахлын тухай, улс орны эдийн засаг, хүн ардын амьдрал ахуйд хэрхэн нөлөөлж байгаа тухай мэдээ, мэдээлэл, судалгаа тооцоо олноор

гарч, түүнийг олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслийн бүх сувгаар өргөн хүрээнд түгээн сурталчилж байгаа болохоор иргэд хөдөлмөрчид хангалттай ойлголттой болсоныг харгалзаж эл бүтээлд тэр бүрийг нуршин тоочихгүйгээр зөвхөн төрийн бодлого, ардчиллын хөгжилтэй холбогдох сорилтуудын талаар таамаглалын шинжтэй зарим нэг санаа бодлоо уншигчидтайгаа хуваалцахыг зохиогчид зорьсон болно. Таамаглалын шинжтэй гэж онцолж байгаа нь цар тахлаас улбаатай үйл явц эд өрнөж буй цаг үеийн нөхцөл байдалаас үүдэлтэй билээ.

Юуны өмнө цар тахлын үйл явц *даяаршлын эерэг ба сөрөг үр дагаварыг* олон талаар тодорхой болгож өглөө. Даяаршил нь бүхнийг даян дэлхийд түгээж байгаа хүчирхэг үйл явц учраас өвчин тахлыг ч, түүнтэй тэмцэх, эмчлэх арга замыг ч маш түргэн тарааж байгаа нь эерэг ба сөрөг нөлөө, үр дагаварыг салгаж үзэх боломжгүйг “Ковид-19” -ийн тархалт, түүний үр нөлөөтэй тэмцсэн олон улсын туршлага бодитой харууллаа. Даяаршиж хөгжих нь өнөөдөр жам ёс болжээ. Харин улс орон бүр дангааршиж орших нь эл жам ёсны салшгүй хэсэг. Гэтэл үйл явц яаж өрнөв.

Цар тахлын үед улс үндэстэн, хүн ардаа шинэтөрлийн вирусийн халдвараас хамгаалахын тулд хил хязгаараа хааж, хорио цээрийн дэглэм тогтоохоос өөр аргагүй байдалд хүрч байна. Даяаршлын хүрээ хязгаар хумигдав. Улс орнууд хоорондын олон талын харилцаа хязгаарлагдлаа. Зөвхөн эм, эмнэлэгийн хэрэгсэл, хоол хүнс гэх мэтийн цөөн нэр төрлийн бараа бүтээгдэхүүн улс хооронд тээвэрлэгдэж, улс орнууд тусгай үүргийн онгоц, тээврийн хэрэгслээр гадаад орнуудаас иргэдээ татан авлаа. Агаарын болон хуурай, усан замын бүх тээврийн үйлчилгээнд хязгаарлалт хийгдсэнээр олон улсын худалдаа, эдийн засаг болон аялал жуулчлал, нийгэм хүмүүнлэгийн харилцаанд цоо шинэ дэг журам мөрдөгдөх боллоо. Судлаачдын үзэж байгаагаар “...ойрын нэг хоёр жилдээ даяаршил хумигдахгүй, харин тэлэх хурд нь саарах юм. Учир нь улс орнууд байгалийн нөөц, хүний хөдөлмөр, технологи, тоног төхөөрөмж гэх мэт олон мянган зүйлийг бие биеэсээ авах шаардлага хэвээрээ, найз нөхөд, гэр бүл нь гадаадад ажиллаж амьдардаг, өөр оронд аялах сонирхол алга болохгүй”<sup>148</sup> ажээ.

Монгол Улс үйл явцын өрнөлтийн бүр эхэн үеэс цаг алдалгүй шуурхай арга хэмжээ авч ажилласаны үр дүнгээр жил шахам хугацаанд хүн амынхаа дунд Ковид-19-ийн халдварыг алдалгүй хяналтандаа байлгасан боловч 2020 оны 11 сараас байдал өөрчлөгдөж, додооддоо халдварын голомтууд бүртгэгдэх болов.

Засгийн газар 2020 оны 1 дүгээр сарын 26-ны өдөр “Шинэкоронавирусийн эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр авч хэрэгжүүлэх зарим арга

148 Ковидын дараах дэлхий ба Монгол. jargaldefacto.com

хэмжээний тухай” 30 дугаар тогтоол гаргаж, Шинэ коронавирусийн халдварын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний бэлэн байдлыг хангах, эм, эмнэлгийн хэрэгсэл, хувийн хамгаалах хэрэгсэл, ариутгал халдваргүйтгэлийн бодис, оношлуур худалдан авах болон иргэдэд сургалт, сурталчилгаа явуулах, сэрэмжлүүлэг, зөвлөмж хэвлүүлэн тараахад болон хилийн боомт дахь Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрын харьяа алба, хэлтэст нэн шаардлагатай байгаа тоног төхөөрөмжийг худалдан авахад шаардагдах нийт 5.509.989.000 (таван тэрбум таван зуун есөн сая есөн зуун наян есөн мянган) төгрөгийг Засгийн газрын нөөц сангаас гаргах, Сургуулийн өмнөх болон бага, дунд боловсролын хөтөлбөрийн агуулгаар сургалтын үйл ажиллагааг цахимаар зохион байгуулах зэрэг анхны шийдвэртэй арга хэмжээг авсан, 2020 оны 2 дугаар сарын 13-ны өдрөөс “Гамшигаас хамгаалах Өндөржүүлсэн бэлэн байдалд” шилжин шуурхай арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсний үр дүнд 10 сарын хугацаанд дотооддоо халдвар гарах явдлыг тогтоон барьж чадсан билээ.

Шинэ коронавирусийн халдвар дэлхийн олон улс оронд эрчимтэй тархаж буйг үндэслэн ДЭМБ (Дэлхийн Эрүүл Мэндийн Байгууллага)-аас 2020 оны 3 дугаар сарын 11-нд “ЦАР ТАХАЛ” хэмээн зарлав. Үүнтэй холбогдуулан дэлхийн улс орнуудад шийдвэртэй арга хэмжээ авч эхэлсэн билээ. Монгол Улсын Засгийн газар 2020 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдөр “Коронавируст халдвар (Covid-19)-аас урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр боловсролын салбарт авч хэрэгжүүлэх заримарга хэмжээний тухай” 139 дүгээр тогтоол гаргаж, бүх шатны боловсролын байгууллагын танхимын сургалтын үйл ажиллагааг 2020 оны 9 дүгээр сарын 1-ний өдрийг хүртэл зогсоохоор шийдвэрлэв. Монгол Улсын Их хурал 2020 оны 4 дүгээр сарын 29-ний өдөр “Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай” хууль батлав. Хуулийн гол зорилгыг коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгмийн эрүүл мэндийг хамгаалах, хүний эрхэд тодорхой хязгаарлалт хийх, холбогдох шийдвэрийг шуурхай гаргах, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах, зохион байгуулалтын асуудлыг Засгийн газар онцгой журмаар шийдвэрлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах явдал гэж тодорхойлсон юм. Энэ хуулийг 2020 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдөр хүртэл мөрдөхөөр баталсан боловч нөхцөл байдлын өөрчлөлтөөс шалтгаалж дахин 6 сарын хугацаагаар сунгаад байгаа билээ.

Хуулийг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд Засгийн газар, Улсын онцгой комисс, Монгол банк зэрэг бүх байгууллагууд идэвхтэй ажиллаж, манай ард иргэд ч төр, засгийнхаа шийдвэрийг хариуцлагатай хэрэгжүүлсээр байна.

Монгол Улсын Засгийн газар коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлын үед эдийн засгийг идэвхжүүлэх, ажлын байрыг нэмэгдүүлэх, малчин өрх болон эмзэг бүлгийн иргэдийн амьжиргаанд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор 2020 оны 5 дугаар сарын 6-ны өдөр “Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлын үед эдийн засгийг идэвхжүүлэх, иргэдийн амьжиргааг дэмжих нийгмийн хамгааллын заримарга хэмжээний тухай” 167 дугаар тогтоол гаргав. Тогтоолоор эдийн засгийг идэвхжүүлэхэд чиглэсэн тодорхой арга хэмжээг ариутгал, халдваргүйжүүлэлтийн дэглэмийг чанд сахиулсны үндсэн дээр хэрэгжүүлэхийг Засгийн газрын гишүүдэд даалгаж, шаардагдах хөрөнгийг Коронавируст халдвар (КОВИД-19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хуулийн 7.1.2-т заасны дагуу төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын 2020 оны төсөвт холбогдох зохицуулалт хийх замаар санхүүжүүлэхийг Сангийн сайд Ч.Хүрэлбаатарт зөвшөөрсөн байна.

Мөн энэ өдөр гарсан “Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлын үед төсвийн зохицуулалт хийх зарим арга хэмжээний тухай” Засгийн газрын 168 дугаар тогтоолоор коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор олон нийтийг хамарсан зарим үйл ажиллагаа, бүтээн байгуулалт, хөрөнгө оруулалтын зарим төсөл, арга хэмжээг хязгаарласан, зогсоосонтой холбогдуулан төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын 2020 оны батлагдсан төсөвт бий болсон нөхцөл байдлыг харгалзан зохицуулалт хийхээр тогтсон. Тухайлбал, 1. Бүх шатны сургалтын үйл ажиллагаа, хурал семинар, баяр ёслол, урлаг, соёл, спортын арга хэмжээний зарим зардал; 2. Боловсролын зээлийн сан, Соёл, урлагийг дэмжих сан, Кино урлагийг дэмжих сан, Спортыг дэмжих сан зэрэг зарим тусгай сангийн зардал; 3. Цалин, нийгмийн даатгалын болон халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмжээс бусад зарим урсгал зардлыг 20 хүртэл хувиар бууруулснаас бий болох хэмнэлт; 4. Гүйцэтгэл нь удаашралтай байгаа хөрөнгө оруулалтын зарим төсөл арга хэмжээний хэмнэгдсэн санхүүжилт; 5. Гадаадын зээлийн эх үүсвэрээс санхүүжүүлэх зарим зардал; 6. Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлын эсрэг хариу арга хэмжээ авах талаар “Их-20”-ын улсуудаас гаргасан “Өр хойшлуулах санаачилга”-ын дагуу тухайн улсуудад төлөх гадаадын зээлийн үндсэн болон хүүгийн төлбөрөөс хойшлуулсан зардал гэсэн зардлын хэмнэлтийг эдийн засгийг идэвхжүүлэх, ажлын байрыг хадгалах, иргэдийн амьжиргааг дэмжих, эрүүл мэндийг хамгаалах, эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх, хорио цээрийн болон хязгаарлалтын дэглэмд шаардлагатай бусад арга хэмжээ, үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхэд зориулан төсвийн зохицуулалт хийж зарцуулхаар шийдвэрлэв.

Манай Улсад 2020 оны 11 дүгээр сарын эхэнд короновируст цар тахал (“Ковид-19”) -ын дотоодын халдвар бүртгэгдэж, голомтлон тархах болсон учраас Засгийн газар шуурхай арга хэмжээ авч улс орон даяар “Нийтийг хамарсан өндөржүүлсэн бэлэн байдал” зарлан, улмаар нийгэм, эдийн засаг,



хүн амын амьдралд үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг багасгахад чиглэсэн шийдэмгий арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэв.

Монгол Улсын Засгийн газар 2020 оны 12 дугаар сарын 13-ны өдөр “Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлын үед айл өрх, аж ахуйн нэгж, байгууллагад дэмжлэг үзүүлэх зарим арга хэмжээний тухай” 211 дүгээр тогтоол гаргав. Уг тогтоолоор: 1. төсөвт байгууллага; 2. төрийн болон орон нутгийн өмчит, түүний оролцоотой хуулийн этгээд; 3. Уул уурхайн олборлох, боловсруулах үйлдвэр; 4. банк, банк бус санхүүгийн байгууллага; 5. криптовалюттай холбогдох үйл ажиллагаа эрхлэх хуулийн этгээд, хувь хүн; 6. газрын тосны бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, импортлох, бөөний болон жижиглэнгийн худалдаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч; 7. интернет, үүрэн холбооны үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч; 8. согтууруулах ундаа, тамхи үйлдвэрлэх тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч; 9. өнгөт металл болон хар төмөрлөг, цементийн үйлдвэр гэсэн 9 байгууллагаас бусад айл өрхийн болон дор дурдсанаас бусад аж ахуйн нэгж, байгууллагын цахилгаан, дулааны эрчим хүч, дулааны уур хэрэглэсний төлбөр, цэвэр, бохир усны үйлчилгээний төлбөр болон энгийн хог хаягдлын үйлчилгээний хураамжийг 2020 оны 12 дугаар сарын 1-ний өдрөөс тооцож 2021 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрийг хүртэл хугацаанд төрөөс хариуцан төлхөөр шийдвэрлэв.

Чингэхдээ айл өрхийн орон сууцны 100 метр квадрат хүртэл талбайд ногдох дулааны эрчим хүч хэрэглэсний төлбөрийг төрөөс хариуцан төлөх, цахилгаан, дулааны эрчим хүч, дулааны уур, цэвэр, бохир усны эх үүсвэр болон шугамсүлжээ, түгээлтийн техникийн хүчин чадлын боломжит хэмжээтэй уялдуулан үйлчилгээний төлбөр, хураамжийг төрөөс хариуцан төлөх хэрэглээг өмнөх оны мөн үеийн хэрэглээтэй жишиж, энгийн хог хаягдлын үйлчилгээний хураамжийн хэмжээг одоо мөрдөгдөж байгаа батлагдсан тарифт хэмжээнээс хэтрүүлэхгүй байхаар тус тус тооцож, гүйцэтгэлийг сар бүр хянан баталгаажуулах ажлыг журамлан зохион байгуулахыг холбогдох байгууллага, албан тушаалтнуудад даалгасан байна. Эдгээр төлбөр, хураамжийг төрөөс хариуцахад шаардагдах санхүүжилтийн эх үүсвэрийг нийгмийн хариуцлагын хүрээнд “Эрдэнэт үйлдвэр” ТӨҮГ-ын цэвэр ашгаас тооцож, санхүүжүүлэх болов. Үүний зэрэгцээ нийслэлийн гэр хорооллын иргэдэд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор сайжруулсан шахмал түлшний нэг тонн тутмын үнийг 2020 оны 12 дугаар сарын 3-ны өдрөөс 50, 12 дугаар сарын 14-ний өдрөөс 25, нийт 75 хувиар хөнгөлөх арга хэмжээг зохих журмын дагуу авч 2021 оны 4 дүгээр сарын 1-ний өдөр хүртэлх хугацаанд хэрэгжүүлэх, энэ арга хэмжээний санхүүжилтийг “Тавантолгой түлш” ХХК хариуцах боллоо.

Хөдөө аж ахуйн салбар, малчид тариаланчдын хувьд улсын хэмжээнд авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээнд тодорхой чиглэлүүдээр хамрагдахын зэрэгцээ салбарынхаа онцлогоос үүдсэн хүндрэл бэрхшээлийг гэтлэн давахад төр,

засгаас зохих арга хэмжээ авч байна. Энэ салбарынхан Монгол Улсын хүн ам харьцангуй таруу суурьшсан хөдөө нутагт ажиллаж амьдардаг учраас үйлдвэр худалдаа, үйлчилгээний байгууллагууд олонтой, хүн ам шигүү суурьсан томоохон төв суурин газартай харьцуулахад цар тахлаас шууд хамааралтай хүндрэлд арай бага өртөж байна. Харин энэ өвлийн тухайд хэд хэдэн аймагт цас, зуд ихтэй байгаагаас зарим нэмэлт хүндрэл үүссэн билээ.

Засгийн газар энэ нөхцөл байдлыг тухай бүр анхаарч зохих дэмжлэг тусалцааг үзүүлсээр ирлээ. Хамгийн сүүлд л гэхэд 2020 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдрийн хуралдаанаар зарим аймгуудад өвөлжилт хүндэрч байгаатай холбоотойгоор малчдад чиглэсэн тодорхой арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхээр боллоо. Өвөлжилт нэн хүндрэлтэй байгаа Баянхонгор, Өвөрхангай, Дундговь аймгийн бүх сумдад хүндэвтэр байгаа Говь-Алтай, Өмнөговь аймгийн зарим сумдын отроор явж байгаа малчдад зориулж, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яамны дэргэд хэрэгжиж байгаа Дэлхийн банкны Мал аж ахуйн эдийн засгийн эргэлтийг нэмэгдүүлэх төслөөс 5 сая ам.долларын буцалтгүй тусламжийг үзүүлэх болов. Дээрх аймгуудын 40 мянган малчин өрх энэ тусламжид хамрагдаж, нэг өрхөд 300 мянган төгрөгийн үнийн дүн бүхий тэжээл олгогдох юм. Түүнчлэн Улсын Онцгой комиссоос улсын нөөцөд байгаа 3800 тонн өвс, 1900 тонн тэжээлийг малчдад хүргүүлэхээр шийдвэрлэсэн байна.

Хэдийгээр төр, засгаас цар тахлаас сэргийлэх, тэмцэх, хамгаалах, улмаар нийгэмд үзүүлэх сөрөг нөлөөг багасгах талаар шаардлагатай арга хэмжээг цаг алдалгүй авч хэрэгжүүлсээр байгаа ч улс орны эдийн засаг, нийгмийн амьдралд тодорхой хэмжээний хүндрэл, бэрхшээл бий болсоор байна. 2020 оны эхний хагас жилд дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ) 9.7 хувиар буурсан, 2020 оны эхний найман сарын байдлаар 2019 оны мөн үеэс экспорт 16.9 хувиар, импорт 15.6 хувиар тус тус буурсан байна. Эрдсийн бүтээгдэхүүний гарц 25.5 хувиар буураад байна. Улсын гадаад өрийн хэмжээ харьцангуй их бөгөөд ойролцоогоор ДНБ-ийн 70 хувийг эзэлж байна. Түүнчлэн, Монгол Улсын Засгийн газрын бондын эргэн төлөлтийн хугацаа ойртож байна<sup>149</sup>. Мэргэжилтнүүдийн тооцоолж байгаагаар эдийн засгийн гэнэтийн хүндрэлтэй тэмцэх, түүнийг даван туулах Монгол Улсын чадамж хязгаарлагдмал юм<sup>150</sup>. Цаашдаа байдал энэ хэвээрээ үргэлжилбэл эдийн засаг, нийгмийн нөлөөлөл улам бүр хүндрэх магадлалтай.

Цар тахлын үед авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээнүүд бизнес эрхлэгчид, ялангуяа жижиг, дунд бизнес эрхлэгчид, түүнээс үүдээд тогтмол орлогогүй, орлого багатай албан бус секторт ажилладаг иргэдийн амьдралд хамгийн хүндээр нөлөөлж байгаа аж.

149 Монгол Улс: Коронавирусийн халдварын Цар тахал Монгол Улсын Олборлох салбар болон байгалийн баялагийн засаглалд үзүүлж буй нөлөөллийн шинэчилсэн үнэлгээ. 2020.11.24. [www.resourcegovernance.org](http://www.resourcegovernance.org)

150 Мөн тэнд

Фридрих-Эбертийн сангийн захиалгаар “Ковид-19 Цар тахал: Бичил бизнес эрхлэгчдэд үзүүлж буй нөлөө” сэдэвт судалгааг “Мэдлэгийн хотхон ТББ”-ын судлаачид 2020 оны эхний хагас жилийн мэдээлэлд тулгуурлан хийжээ. Энэ судалгаанд ерөнхий мэдээлэл, төр засгийн бодлого шийдвэрт анализ хийсний зэрэгцээ дэлгүүр, лангуу, хүнсний бус чингэлэг, хүнсний чингэлэг, жижиглэн худалдааны цэг, авто машины угаалга, дугуй засвар, авто засвар, гутал, хувцас засвар, ТҮЦ гэсэн 10 чиглэлээр нийслэлд үйл ажиллагаа явуулж буй албан бус секторын 11445 бичил бизнес эрхлэгчдийг төлөөлүүлсэн 1140 хүнийг хамруулсан социологийн санал асуулга явуулсан байна.

Судалгааны мэдээллээс үзэхэд цар тахлын хөл хорио тогтоохоос өмнө 1-3 сая төгрөгийн орлоготой байсан иргэдийн тоо хөл хорио тогтоосны дараа 2.3 дахин, 3-5 сая хүртэл орлоготой иргэдийн тоо 3 дахин, 5 саяас дээш орлогтой иргэдийн тоо 5 дахин багассан бол сүүлийн 5 сарын хугацаанд өрхийн орлого бага багаар буурч байна гэж судалгаанд хамрагдсан респондентуудын 55.9 хувь нь, эрс буурсан гэж 30.9 хувь нь тус тус хариулжээ<sup>151</sup>. Мөн Засгийн газраас хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээний тухайд оролцогчдын 34.9 хувь нь бүх хүнд хүрч нөлөөлж чадахгүй байна гэсэн бол 28.9 хувь нь үр дүнтэй зөв шийдвэр<sup>152</sup> гэж үзжээ. Энэ судалгаа хийгдсэнээс хойш эдүгээ дахиад хагас жил болж байгаа болхоор байдал нэлээд өөрчлөгджээ.

Монголын үндэсний худалдаа аж үйлдвэрийн танхимаас 2020 оны 11 дүгээр сарын 23-25-ны хооронд “Хатуу хөл хорионы үеийн хувиараа бизнес эрхлэгчдийн нөхцөл байдал” нэртэй бичил судалгааг зохион байгуулсан байна. Уг судалгаанд Улаанбаатар хот болон орон нутгийн 3530 аж ахуйн нэгж, бизнес эрхлэгчдийг цахимаар хамруулсан байна. Судалгааны мэдээллээс үзэхэд хатуу хөл хорионы хугацаанд судалгаанд оролцогчдын 66 хувь нь бүрэн зогссон, хувиараа бизнес эрхлэгчдийн 82 хувь нь үйл ажиллагаагаа бүрэн зогсоожээ. Харин хувиараа бизнес эрхлэгчдийн 67 хувь нь хатуу хөл хорио үргэлжилбэл ажлын байраа 1 сарын хугацаанд хадгалах боломжтой гэж үзсэн байна. Учирч буй гол хүндрэл ба төр засгаас хүсч буй дэмжлэгийн хувьд өөр хоорондоо нягт холбоотой аж (Хүснэгт ...). Мөн Хатуу хөл хорио дууссаны дараа бизнесийн үйл ажиллагаагаа сэргээхэд шаардагдаж буй дэмжлэг туслалцааны тухайд ч гэсэн хөл хорионы үед хүсч байсан дэмжлэгтэй агуулгын хувьд адил байна. Тухайлбал, 57 хувь нь санхүүгийн дэмжлэг хэрэгтэй гэсэн бол 49 хувь нь зээл авах боломж олгох, 44 хувь нь зээлийн хүүг бууруулах дэмжлэг хүссэн байна<sup>153</sup>.

151 “Ковид-19 Цар тахал: Бичил бизнес эрхлэгчдэд үзүүлж буй нөлөө”. УБ., “Эдмаркет” хэвлэлийн газар. 2020, 31, 50 дахь талуудад үзнэ үү.

152 Мөн тэнд., 47 дахь талд үзнэ үү

153 Хатуу хөл хорионы үеийн хувиараа бизнес эрхлэгчдийн нөхцөл байдал. Судалгааны тайлан. МҮХАҮТ, УБ., 2020.11.26. 2 дахь талд үзнэ үү. <https://www.mongolchamber.mn/a/496>

### Хүснэгт 19. Хатуу хөл хорионы үеийн хүндрэл бэрхшээл, шаардагдаж буй дэмжлэг

№	Хүндрэл бэрхшээл	Хувь	Хөл хорионы үед шаардагдаж буй дэмжлэг	Хувь	Хөл хорионы дараа шаардагдах дэмжлэг	Хувь
1	Зээлийн эргэн төлөлт	67.0	Бизнесийн үйл ажиллагааг тодорхой хувиар үргэлжлүүлэх	58.0	Санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх	57.0
2	Түрээсийн төлбөр	61.0	Зээлийн төлбөр, хүүгийн төлбөрийг хойшлуулах	41.0	Зээл авах боломшиж олгох	49.0
3	Ажлын байраа хадгалах, цалин тавих	55.0	Зээлийн хүүг бууруулах	39.0	Зээлийн хүүг бууруулах	44.0

*Эх сурвалж: Хатуу хөл хорионы үеийн хувиараа бизнес эрхлэгчдийн нөхцөл байдал. Судалгааны тайлан. МҮХАҮТ, УБ., 2020.11.26.*

Судалгааны энэ мэдээллүүд нь Монгол Улсын Засгийн газрын удаа дараагийн шийдвэрүүд, ялангуяа, 2020 оны 12 дугаар сарын 13-ны өдрийн тогтоол нь манай бизнес эрхлэгчид, ард иргэдийн хүлээлт шаардлагад нийцэж гарсаныг харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын төр засаг цар тахлын үеийн хүндрэл, бэрхшээлтэй нүүр тулсан үед иргэд, хувийн хэвшилийнхээ санаа бодол, хэрэгцээ шаардлагыг тодорхой мэдэрч, тэдэнтэй амин холбоотой ажиллаж байгаа ажээ.

Хүндрэл бэрхшээлийн зэрэгцээ бас эерэг нааштай хандлага ч тодорхой салбаруудад ажиглагдаж байгаа юм. Тухайлбал, гадаад валютын албан нөөц 2020 оны урьдчилсан гүйцэтгэлээр түүхэн дээд хэмжээнд буюу 4.5 тэрбум ам.долларт хүрч өмнөх оны мөн үеэс 4.2 хувиар нэмэгдэж импортын 11 сарын хэрэгцээг хангах түвшинд хүрч өслөө. Ийнхүү Гадаад валютын албан нөөцийг нэмэгдэхэд Монголбанкны үнэт металл худалдан авалт түүхэн дээд хэмжээнд буюу 23 тоннд хүрсэн, Төв банкнаас сүүлийн жилүүдэд хэрэгжүүлсэн, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангахад чиглэсэн бодлогын арга хэмжээнүүд үр дүнгээ өгсөн зэрэг нь голлон нөлөөллөө. Гадаад валютын албан нөөц нэмэгдэх нь олон нийтийн төгрөгт итгэх итгэлийг бэхжүүлэх, зээлжих зэрэглэлд эерэгээр нөлөөлөх, эдийн засгийн дархлааг нэмэгдүүлэхэд өндөр ач холбогдолтой юм<sup>154</sup>. Энэ нааштай хандлага бол хүндрэлийг хохирол багатай даван туулхад зохих хэмжээний дэмжлэг болох юм.

Эдүгээ хүртэл төр, засгаас авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ нь цар тахлаас үүдэлтэй хүндрэл бэрхшээлийг аль болох хохирол багатай даван туулах, иргэдээ хамгаалахад чиглэж ирлээ. Байдал цаашид яаж өөрчлөгдөхийг хэн ч хэлж чадахгүй байгаа өнөө үед аль ч улс орны засаг төр, улс төрийн тогтолцооны хувьд томоохон сорилт болох нь тодорхой байна.

154 <https://www.mongolbank.mn/>

Нийгмийн *улс төрийн тогтолцоо, засаглалын харилцаа, институтүүдийн чадавх, ялангуяа, бүс нутгийн болоод үндэсний хэмжээнд төр, иргэний харилцаа ямар өвөрмөц онцлогтой байдаг нь* цар тахлаас үүдэлтэй хүндрэл бэрхшээлийн үед илүү тод илэрсэн гэж үзэж болно.

Монголчуудын уламжлалт төрөө дээдлэх үзэл энэ хүнд үед төр, засгийн болон мэрэгжлийн байгууллагын зүгээс тогтоосон дүрэм, журам, заавар зөвлөлгөөг бусад улс орнуудтай харьцуулахад илүү чанд мөрдөж, нийтээрээ сахилга журамтай байсан нь цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, үр дүнтэй хариу арга хэмжээ авахад хамгийн чухал хүчин зүйл болсон гэж үзэх үндэстэй.

Манай ардчилсан улс төрийн тогтолцоо нь төр төвтэй байж, засаглалын бусад институт, улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллагууд цар тахалтай тэмцэх арга хэмжээнд үндэсний хэмжээнд эв нэгдэлтэй байж, парламентын болон орон нутгийн хоёр сонгуулийг ямар нэг ноцтой хүндрэлгүйгээр зохион байгуулж чадлаа. Энэ хугацаанд төрийн бүх шатны байгууллагууд тогтоосон дүрэм, журмын хүрээнд хэвийн тогтвортой ажиллаж иргэддээ үйлчилсэн, иргэд ч иргэний журамт үүргээ сайн биелүүлж, улс үндэстнийхээ аюулгүй байдал, хүн амынхаа эрүүл мэндийн төлөө хариуцлагаа ухамсарлаж байсан нь цар тахлыг хяналтандаа байлгаж, урьдчилан сэргийлэх, хариу арга хэмжээг оновчтой зохион байгуулахад шийдвэрлэх гол нөхцөл болсон байна.

Цаашдаа судлаачдын тооцоолж байгаагаар боломжтой бүх компаниуд аль болохоор зайн горимд шилжиж, улам олон хүн гэрээсээ ажиллана. Нийтийн тээврийн ачаалал буурснаар агаарын бохирдол багасна. Томхотуудын төвлөрөл саарч үндсэн хөрөнгө, ялангуяа оффисын талбай, орон сууцны үнэ буурна. Ядуурал тэлнэ. Энэ бүх үзэгдэл Монголд, нийслэлд улам тодоор өрнөх бөгөөд цахим шилжилт улам хурдасч нийгэм, улс төр, эдийн засгийн бүх харилцаа сар жилээр биш, өдөр цагтай уралдан зайны (online) дэглэмд шилжиж, цахимжилт нийгэмд хүчтэй нэвтрэх тусамнийтийн засаглал, боловсрол, эрүүл мэнд, байгаль орчин, бизнес, урлаг соёлын салбарт залуус өргөнөөр татагдан орох хандлага ажиглагдаж байгаа юм.

Монголд цахим засаглал уламхурдтай нэвтэрнэ. QR кодын хэрэглээ долоо хоногийн дотор Улаанбаатарт нэвтрэв. 2020 онд “E-Mongolia” аппликейшнээр 5 жилд хүн ядаж 1 удаа авдаг төрийн түгээмэл 592 үйлчилгээнээс 180-ыг нь хүргэдэг болжээ. Үлдсэн нь 2021 онд орно. Хиймэл оюун ухаан ашиглаж 2022 оноос таны авах үйлчилгээг урьдчилан сануулах (гадаад паспортын хугацааг сунгуулах гэх мэт) болно. Дуу хоолойгоор удирддаг “Чимэгэ” аппликейшн (Монгол Сири) хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд аль хэдийнээ тусалдаг болжээ. Гэхдээ төрийн бүтцийн хувьд зохицуулах, мэдээллийг нэгтгэх, яам, агентлаг, газруудын бүх программыг харилцан ойлголцдог болгох, хамгийн гол нь

мэдээллийн нууцлалыг баталгаажуулах зэрэг яаралтай арга хэмжээнүүд авах шаардлага тулгарав. Цар тахлын үед **монголын нийгмийн харилцааны өмөрмөц онцлог, хүнд үед энэ онцлог улс оронд ямар эерэг нөлөө үзүүлдэг, бас ямар сул талтай** байдаг нь ямар нэг хэмжээгээр илэрч харагдлаа.

Цар тахлын улмаас бий болж буй хүндрэл бэрхшээлийг даван туулахад монголын нийгмийн харилцааны язгуурын шинжтэй онцлогоос илүү тод харагдсан содон шинжийг “*итгэлцэл*”, “*ёс суртахууны засаглал*” гэсэн хоёр ойлголтоор илэрхийлж болмоор санагдлаа. Энэ хоёр ойлголт бол манай улс төрийн харилцаа, ардчиллын үйл явцад яригддаг олон асуудлын дотор хамгийн ерөнхий бөгөөд бүрхэг байгаа тэр хэсэг байв.

*Итгэлцэл бол нийгмийг нягтруулагч, эв нэгдлийг хангагч гол нөөц мөн.* Аливаа улс орны хөгжлийг хэмжихдээ “... нийгмийн хувьд иргэдийн нэгдэл нягтрал биелэн, соёлын талаар итгэлцэл, дэг журам төлөвшиж, иргэний ухамсар тогтсон байхыг...” гол үндэс болгодог жишиг дэлхийн олон оронд тогтоод байна. Энэ нь “...хувь хүмүүсийн хоорондын хамтын ажиллагаа нь хувь хүн тус бүрийн ур чадварын хязгаарыг давсан синержи (synergy) үр дүн гаргадаг ...итгэлцэл, хамтын ажиллагаа нь нийгмийн синержи үр өгөөжийг дээд зэргээр нэмэгдүүлдэг”<sup>155</sup> гэж судлаачид тэмдэглэжээ. Жам ёсны гэмээр ийм хандлага улс орны хөгжил, хүн ардын амьдрал ахуйд ноцтой хүндрэл бэрхшээл учруулдаг дайн тулаан, нийтийг хамарсан гамшигийн үед их тод илэрдэг байна. Цар тахлын үеийн хязгаарлалт, хатуу хөл хорио зэргийг багтаасан гамшигийн нөхцөл байдалд монголын ард түмний үндэсний итгэлцэл сэргэж, төр засаг, мэрэгжлийн байгууллагаас тогтоосон дэг журмыг сахиж билүүлэхэд чухал хөшүүлэг болж чадсан нь үүний нэгэн баримт мөн.

Итгэлцлийг бий болгож бататгах гол үндэс нь иргэдийн мэдлэг, *хүмүүжил*, ухамсрыг тэдний эдийн засгийн болон эрх зүйн боловсрол, *ёс суртахуунтай* холбосон цэгцтэй, дэс дараатай төрийн онцгой бодлого хэрэгжүүлэх явдал мөн гэдгийг ч бас цар тахлын үеийн үйл явдлууд нотолж байна. *Ёс суртахуун* бол ямар нэг байдлаар хэм хэмжээ тогтоож зохицуулдаг нийгэм, соёлын үзэгдэл. Энэ утгаараа нийгмийн бүх эд эс, салаа мөчирт хүрч үйлчлэх чадвартай байдаг. Тэгэхлээр төрийн бодлого ч, хууль тогтоомж ч аль аль нь ёс суртахуунаас төрж, ёс суртахуунаар дамжин хэрэгждэг байх учиртай. Монголын нийгмийн уламжлалт хүмүүжил, ёс суртахуунлаг шинж даяаршлаар дамжсан өрнөдийн соёлын нөлөөгөөр үлэмж бүдгэрч байгаа хариуцлагатай үед богино хугацаанд амархан сэргэх боломжтой байгааг цар тахлын үеийн нийгмийн зохион байгуулалт харуулж өглөө. Ийм хандлага зөвхөн манайд төдийгүй дорно дахины улс орнуудад илүү тод ажиглагдсан гэж үзэж болно.

155 Юү Жун Гын. Хөгжингүй орон болохын нууц. (Нийгмийн баялгийн хуримтлалын аргууд) 2007, УБ., 2017. 25 дахь тал

Дүгнэж хэлбэл, хямрал, гамшигийн хүндрэл бэршээлийн үед *улс үндэстэн, ард түмнүүдийн засаг, төрдөө хандах хандлага, төрийнхээ болон мэрэгжлийн байгууллага, албан тушаалтнуудын үйл ажиллагаанд итгэх итгэл, хамтран ажиллах уламжлалт соёл, сахилга, зохион байгуулалтад орж ажиллаж амьдрах чадвар, чадавхи нийгмийн сэтгэл зүйн онцлог* цар тахлын үед нэлээд тодорхой харагдлаа. “Тэнгэрийн муухай арилдаг” гэдгээр цар тахлын үе дуусна. Түүний дараа амьдрал үргэлжлэх нь ойлгомжтой. Энэ үед монголын ардчиллын хөгжил, төлөвшилд ноцтой сөрөг нөлөө үзүүлж буй суурь шинжтэй хүчин зүйлүүд хэвээрээ сэргэх магадлалтай юм. Тухайлбал, бидний ажиглаж байгаагаар бол ийм суурь хүчин зүйлс нь:

Нийгмийн тэгш биш байдал - Баян хоосны ялгаа, амьжиргааны төвшиний ялгавартай байдал, нийгмийн давхраажлын зохисгүй хандлага

Талцал, хуваагдал, задрал - Нийгмийн зохион байгуулалтын бараг бүх төвшин дэх хуваагдмал байдал, түүнийг дагасан үл ойлголцол, зөрчил

Нийгмийн шинэ бүтэц - Сонирхлын бүлгүүд, Иргэний нийгэм, иргэдийн оролцооны идэвхитэй хэлбэрүүдийн эрчимтэй өсөлт

Хотжилт, Хүн амын шилжилт хөдөлгөөн - Хотжилт, хүн амын шилжилт хөдөлгөөний зохицуулалтгүй байдал зэрэг юм.

Эдгээрийг нотлох жишээ баримт хангалттай байдаг төдийгүй төрийн тэргүүнээс эхлээд улсын бусад өндөр албан тушаалтнууд, нөлөө бүхий улс төрчид бараг л “амны уншлага” мэт ярьдаг болсон учраас энд илүүг нурших шаардлагагүй гэж үзлээ. Харин төлөөллийн ардчиллын сул талыг дагалдаж цаашид илүү хортой уршигт хүргэж болзошгүй зохисгүй хандлагыг сэрэмжлүүлэх үүднээс зарим нэг санааг онцлон дурьдаж хэлье. *Нэгдүгээрт*, улс төр-бизнесийн явцуу бүлэглэл аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн төвшинд халдварлаж, улс орныг бүхэлд нь торлон сүлжсэн тогтолцооны шинжтэй болох аюул ойрхон болчихоод байна. *Хоёрдугаарт*, энэ явцуу бүлэглэл өөрсдийн босгосон хана хаалтын хүрээнд “цус ойртож” хуучны үе залгамжлах ёс шиг эрх мэдэл, эд баялагийг өв залгамжлуулах үйл явцын зах сэжүүр ажиглагдаж эхэлсэн нь цаашдаа илүү ноцтой үр дагаварт хүргэж болзошгүй юм. *Гуравдугаарт*, энэ бүлэглэлийн өөрсдийгөө хамгаалсан алив үйлдлийн хүрээнд Монгол Улсад хууль журам зохих ёсоороо үйлчилдэггүй хүн амын бүлэг буй болж, мафижсан харилцаа үүсэх аюул ойртох магадлалтай байгааг анхаарлын гадна орхиж болохгүй билээ. Эл бүхнээс сэргийлж чадах цорын ганц хүч бол иргэд, олон нийтийн идэвхтэй оролцоо, хяналтаар дамжсан шууд ардчиллын хэлбэрүүдийг илүү өргөн хүрээнд ашиглах явдал мөн.

## 3.2

### ТӨЛӨӨЛЛИЙН АРДЧИЛЛЫН СОРИЛТУУДЫГ ШУУД АРДЧИЛЛААР ШИЙДЭЖ БУЙ ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА, СУРГАМЖ

Монголын ардчилал түүхэн уламжлалаас хамаарсан онцлогтой байх нь гарцаагүй боловч түүнийг дэлхий дахины хөгжлийн нийтлэг жишиг хандлагаас гажихгүй байхаар бататган хөгжүүлхийн тулд даяаршил, улс орны хөгжлийн түүхэн замнал, бий болсон бодит байдал зэргийг харгалзан тооцож олон улсын туршлагыг нухацтай судалж, түүнд авах гээхийн ухаанаар бүтээлч хандах нь бас л зайлшгүй зүйл билээ. Манай нийгмийн улс төрийн амьдралын дүр төрхийг төлөөллийн болон либерал ардчиллын үнэт зүйлсийн зөв, буруу төлөвшил, гажсан гажаагүй ойлголт төсөөллөөс салгаж үзэх боломжгүй байгаа өнөө үед асуудлаа шийдсэн улс орнуудын туршлага ихээхэн үнэ цэнтэй байна. Олон улсын сайн туршлагуудын үр дүн, үндэслэл, үзэл санаа, тодорхой зарчмуудыг үндэснийхээ болон орон нутгийн онцлог, улс төр, нийгэм, эдийн засгийн төлөв байдалд нийцүүлэн нутгийн удирдлагын тогтолцоонд үр нөлөөтэй ашиглах асуудал ч мөн адил чухлаар тавигдах болов. Тиймээс шууд ардчиллын тодорхой элементүүдийг ашиглан төлөөллийн ардчиллын сорилт бэрхшээлүүдийг даван туулж ирсэн болон даван туулж байгаа зарим орны жишээг энд тоймлон авч үзэхийг зорив.

Сүүлийн жилүүдэд төлөөллийн ардчиллын сул талыг шууд ардчиллын зарим элементээр сайжруулах оролдлого олон оронд хийгдэх боллоо. Ялангуяа Европын Холбооны гишүүн орнууд энд үлгэр жишээ үзүүлж, иргэд бүр хууль тогтоох түвшинд хүртэл оролцох, нөлөө үзүүлэх боломжийг тэдэнд олгож байна. Үүний нэг тод жишээг 1981-1990 оны хооронд Европын Холбооны гишүүн улсуудын хэмжээнд ард нийтийн санал асуулга 129 удаа, түүнээс 76 нь Швейцар улсад зохион байгуулагдсанаас харж болно. Харин 1990-2000 оны хооронд энэ тоо 248 болж өссөн байна. Үүний 115 нь Швейцарт зохион байгуулагджээ. Үүнээс үзэхэд эдгээр оны иргэд зөвхөн 4 эсвэл 5 жил тутамд сонгуулиар санал өгч өөрсдийгөө төлөөлөх төлөөлөгчдийг сонгох бус, харин ердийн үед ч улс төрийн тодорхой асуудлаар санал хураалтад оролцох боломж нь нэмэгдэж байгаа нь харагдаж байна.

Андреас Гросс, Бруно Кауфманн (2002)<sup>156</sup> нараар удирдуулсан “Санаачилга ба Ард нийтийн санал асуулга Европын институт” (IRI Europa) сангийн ажлын хэсэг иргэдийн оролцооны шууд ардчиллын хэлбэрийг оновчтой болгох

156 Gross, Andreas und Kaufmann, Bruno (2002). IRI Europe Länderindex zur Volksgesetzgebung 2002.



зорилгоор Европын Холбооны улсуудын ард нийтийн санал асуулга явуулж буй байдлыг судалж үр дүнг нь нийтэлжээ. Судлаачид Европын Холбооны 31 улсын шууд ардчиллын элементүүдийг ашиглаж буй байдалд шинжилгээ хийж анх удаа улсуудыг иргэдийн шууд оролцооны индексээр эрэмбэлсэн байна. Тэд энэ нэг удаагийн индексийг тогтоохдоо дараах гурван чиглүүлэх асуултад хариулт авчээ. Үүнд:

- Улсын хэмжээнд шууд ардчиллын элемент болон арга хэрэгсэл байдаг уу?
- Хэрвээ байдаг бол иргэд өөрсдөө түүнийг хэрэглэж болдог уу (Жнь: Иргэдийн санаачилга)?
- Ард нийтийн санал асуулга хуулиар албан ёсны болсон байдаг уу?

Эдгээр асуултуудад бүгдэд нь “тийм” гэж Лихтенштайн, Швейцар улсуудын иргэд хариулсан, харин Итали, Словени, Латви улсуудын иргэд парламент, засгийн газраасаа хамааралгүйгээр улсын хэмжээний ард нийтийн санал асуулга өөрсдөө санаачлан явуулах боломжтой байдгийг хэлжээ. Ирланд, Дани, Литва, Словек, Нидерланд улсуудад ард нийтийн санал асуулгыг заавал явуулахаар хуульчилж өгсөн байдаг. Судалгаанд хамрагдсан бусад улсуудын хувьд парламент, засгийн газар эсвэл ерөнхийлөгчийн зүгээс ард нийтийн санал асуулга явуулахад хориг тавих эрхтэй байна.

Ингээд судлаачид судалгаанд хамрагдсан улсуудыг дараах зургаан “Сагс”-нд хуваасан байна.

### **1. Авангардууд**

Авангардууд нь Лихтенштайн, Швейцар улсууд бөгөөд эдгээр улсын иргэд шууд ардчиллын элементүүдийг их өргөн хүрээнд ашиглах боломжтой байдаг. Өөрөөр хэлбэл, энэ хоёр улсын иргэд санаачилгаа эхлээд албан ёсны болон албан ёсны бус иргэдийн санал асуулгаар үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн асуудлаар хүртэл санал өгч, шийдвэр гаргах эрхтэй байдаг.

### **2. Ардчилагчид**

Энд Итали, Словени, Латви, Литва, Ирланд, Дани, Словек, Нидерланд улсууд багтах бөгөөд эдгээр улсын иргэд парламент, засгийн газар, ерөнхийлөгчийн зөвшөөрөлгүйгээр нийт улсын хэмжээнд ард нийтийн санал асуулга явуулах санал гаргах боломжоор хангагдсан байдаг.

### **3. Болгоомжлогчид**

Франц, Испани, Австри, Швед, Норвеги, Польш, Унгар улсууд энэ сагсанд багтах бөгөөд эдгээр улсын саналын эрхтэй хүн ам нь

санаачилга гаргах, улсын хэмжээний санал асуулга явуулах эрхтэй ч гэсэн эхлээд парламент эсвэл засгийн газраас санаачилга гарч иргэд оролцох эрх үүсдэг байна.

#### **4. Айдастай улсууд**

Энэ сагсанд багтах улсууд нь Их Британи, Финланд, Исланд, Белги, Эстони, Люксембург, Герман, Грек, Чех бөгөөд эдгээр улсын улс төрийн элитүүд нь иргэдийг улс төрийн хэрэгт оролцуулах, тэдэнтэй улс төрийн эрх мэдлээ хуваалцахаас айдаг байна. Энэ нь тухайн улсуудын түүхэнд болсон үйл явдлын туршлага, сургамжаас үүдэлтэй байж болох юм. Гэсэн хэдий ч эдгээр улсуудад тухайлсан асуудлаар иргэдийн санаачилга, санал асуулга явуулах эрхийг дэмжсэн зохицуулалтууд байдаг. Түүнийг сайжруулаад дэмжих боломж бас бий.

#### **5. Найдваргүй улсууд**

Румын, Португал, Болгар, Малта зэрэг улсуудад шууд ардчиллын элементүүдээр шууд бус ардчиллыг дэмжих боломж тун хомс юм. Эдгээр улсуудын улс төр, соёлын ерөнхий нөхцөлүүд нь ард түмний зүгээс хууль тогтооход оролцоход дэмжлэг үзүүлэх бараг боломжгүй байдаг байна. Харин энэ талын хэлэлцүүлгүүдийг үе үе зохион байгуулдаг байна.

#### **6. Боломжгүй улсууд**

Судалгаанд хамрагдсан орнуудаас шууд ардчиллын элементүүдийг ашиглах ямар ч боломжгүй улсуудад Кипр, Турк хоёр ордог. Эдгээр улсуудад шууд ардчиллын элементүүдийг нэвтрүүлэх ямар ч оролдлого хийгдэхгүй байгаа.

Энд дурдагдсан улсуудын жишээг нэг бүрчлэн авч үзэх боломжгүй учир цөөн зарим орны жишээг дор товч авч үзье.

**Швейцар** бол дэлхийд бараг цор ганц шууд ардчиллын баялаг туршлагатай, иргэддээ хууль тогтоох үйл ажиллагаанд оролцох өргөн хүрээтэй, олон талын боломжийг олгосон улс юм. Швейцарын холбооны улс 1848 онд байгуулагдсан цагаасаа хойш нийтдээ 604 хууль тогтоомж, үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн саналыг холбооны улсын түвшинд шууд ардчиллын замаар шийдсэн тоо мэдээ байдаг<sup>157</sup>. Швейцар улс холбооны улсынхаа түвшинд ч кантоныхоо түвшинд ч шууд болон төлөөллийн ардчиллын холимог хэлбэрийг хэрэгжүүлсэн онцлогтой. Үүнийг Yvo Hangartner, Andreas Kley нар “Хагас шууд ардчилал” гэж нэрлэсэн байна<sup>158</sup>. Швейцарын иргэд холбооны улсынхаа

157 Merkel, W. & Ritz, C. (2017). Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?, S. 51.

158 Hangartner, Y. and Kley, A. (2000). Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. S. 238ff.

түвшинд жилд дор хаяж дөрвөн удаа дунджаар 6,5 хууль тогтоомжид санал өгөхөөр нууц санал хураалтад оролцдог байна. Түүнээс гадна орон нутгийн түвшинд олон тооны санал хураалтад иргэд оролцдог бөгөөд иргэд өөрсдөө ч санаачилга гаргаж ард нийтийн санал асуулгаар шийдвэр гаргуулах эрхтэй байдаг.

Швейцарын холбооны улсын Үндсэн хуульд иргэд холбооны улсын түвшинд шийдвэр гаргахад оролцох шууд ардчиллын гурван янзын арга хэрэгслийг хуульчилж өгсөн байна. *Нэгдүгээрт* нь *албан ёсны ард нийтийн санал асуулга* гэсэн шууд ардчиллын элемент байдаг. Тухайлбал, парламентаар үндсэн хуулийн өөрчлөлт, олон улсын гэрээ конвенцид нэгдэх, үндэстэн дамнасан байгууллагад гишүүнээр элсэх эсвэл олон нийтийн аюулгүй байдалтай холбоотой асуудал орж ирлээ гэхэд үүнийг заавал ард нийтийн санал асуулга явуулж шийдэхээр хуульчилсан байдаг. Ийм асуудал орж ирлээ гэхэд холбооны улс даяар саналын эрхтэй иргэдийн олонх болон нийт кантоны хагасаас илүү нь саналаа өгсөн тохиолдолд уг асуудал шийдэгддэг байна. *Хоёрдугаарт* нь *албан бус ард нийтийн санал асуулга* гэж байдаг. Энэ тохиолдолд иргэд санаачилга гаргаж 50000 хүний гарын үсэг цуглуулж асуудлаа танилцуулсан тохиолдолд парламент 100 хоногийн дотор ердийн олонхын саналаар уг асуудлаар шийдвэр гаргадаг. *Гуравдугаарт* нь *ард нийтийн санаачилга* гэсэн шууд ардчиллын арга хэрэгслийг өргөн ашигладаг. Ард нийтийн санаачилга гэдэг шууд ардчиллын оролцооны энэ арга хэрэгсэл нь хамгийн элбэг хэрэглэгддэг хэлбэр юм. Үүнийг Швейцарын саналын эрхтэй нийт иргэд, эсвэл холбоод, бусад байгууллагуудаас санаачилж болдог. Холбооны улсын хэмжээнд ард нийтийн санаачилгыг эхлүүлэхийн тулд 18 сарын дотор 100000 иргэний гарын үсгийг цуглуулсан байх хэрэгтэй. Иргэдийн энэ санаачилгыг парламент үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг шалгаж үздэг байна. Ингээд уг санаачилга 2-3 жилийн дараа парламентын хэлэлцүүлэгт орж мөн иргэдийн болон орон нутгийн дийлэнх олонхын саналаар шийдэгдэнэ.

Дээрх гурван хэлбэрийн шууд ардчиллын арга хэрэгслээр дамжуулан Швейцарын иргэд холбооны улсын түвшинд улс төрийн шийдвэр гаргахад идэвхтэй оролцдог байна.

**Итали улс** Швейцар, Лихтенштайн хоёр шиг шууд ардчиллыг өргөн нэвтрүүлээгүй ч гэсэн шууд ардчиллын элементүүдийг практикт их өргөн хэрэглэдэг. Гэхдээ Швейцараас ялгаатай нь ард нийтийн залруулах санал асуулга гэж нэрлэдэг үйл ажиллагааг түлхүү ашигладаг байна. Өөрөөр хэлбэл, батлагдаад хэрэгжиж буй хуулиудад залруулга хийх зорилгоор шууд ардчиллын элементийг ашиглан санал асуулга явуулдаг. Тухайлбал, 500000 сонгогч эсвэл таван бүсийн зөвлөл, парламентын хоёр танхимын аль нэгнийх нь тавны нэг нь ард нийтийн санал асуулгаар аль нэг хуульд залруулга

хийж шийдвэр гаргуулах хүсэлтээ албан ёсоор гаргавал үүнийг хүлээж авч хэрэгжүүлдэг байна. Итали улсад 1974 оноос үндэсний хэмжээний ард нийтийн 70 санал асуулга явагдсан судалгаа байдаг. Үүнээс хойших ард нийтийн санал асуулгууд бас тийм ч их амжилтад хүрч байгаагүй юм байна. Харин Италийн улс төрийн амьдралд 2000-аад оны үед үндсэн хуулийн өөрчлөлтөөр явуулсан ард нийтийн санал асуулга, түүний үр дүн их чухал нөлөө үзүүлсэн байна. Энэ санал асуулгын үр дүнд Италийн улс төрийн тогтолцоонд өөрчлөлт гарч Итали улс холбооны улс болж өөрчлөгджээ<sup>159</sup>.

Итали улсад үндсэн хуулийн өөрчлөлтийг парламентын хоёр танхим хоёр удаагийн хэлэлцүүлгээр хоёр танхимын гишүүдийн олонхын саналаар шийддэг.

Ердийн хуулийг хоёр танхимын танхим тус бүрийн гишүүдийн гуравны хоёрын саналаар хоёр удаа санал хурааж шийдсэн бол ард нийтийн санал асуулгад шилжүүлж болдоггүй зохицуулалттай. Энэ зохицуулалт нь хууль тогтоох явцад ард нийт шууд нөлөөлж дур зоргын үйлдэл хийхээс сэргийлдэг байна.

Ард нийтээр шийдвэр гаргуулахад сонгуулийн насны иргэдийн дор хаяж 50% нь оролцсон байхаар хуульчилсан байдаг. Тухайлбал, санал хураалтад оролцсон сонгуулийн саналын эрхтэй иргэдийн олонх нь тухайн хуулийг хүчингүй болгох санал гаргасан бол тухайн хууль тэр мөчөөс эхлэн хүчин төгөлдөр бус болно. Харин эсрэгээрээ уг хуулийг санал хураалтад оролцсон иргэдийн олонх нь хүчингүй болгохгүй гэж шийдвэл уг хуулийн талаар дахин таван жил санал хураалт явуулдаггүй байна.

Итали улс түүхэндээ 1971 оноос хойш олон янзын асуудлаар ард нийтийн санал асуулга явуулж хуульд залруулга хийж байсан байна. Тухайлбал, 1971 онд Гэр бүл салалтын тухай хуулийн шинэчлэлийг баталгаажуулсан, 1975 онд Терроризмын эсрэг хуулийг зөвшөөрсөн, 1981 онд Үр хөндөлтийг либералчилах асуудлыг эсэргүүцсэн, 1991 онд Сонгуулийн шинэчлэл бүтэлгүйтсэн гэх мэт.

Зарим улс төрчид болон Үндсэн хуулийн эх баригчид шууд ардчиллаар далимдуулан хэт даврагчид асуудал шийдүүлэх гэж оролдож магадгүй гэсэн болгоомжлол байдаг ч гэсэн энэ нь амьдрал дээр батлагдаагүй байна. Радикал намуудын зүгээс гаргасан ард нийтийн санал асуулга явуулах хүсэлтэд Үндсэн хуулийн шүүх нь эсрэг хариулт өгснөөр тэдний хүсэлт зогсдог байна.

**Словейн** улсын үндсэн хуульд иргэд хоёр замаар хууль санаачилж ард нийтийн санал асуулга явуулах боломжтой байдаг байна. Сонгуулийн насны дор хаяж 40000 иргэн нэгдэж санал гаргах эсвэл парламентын гишүүдийн гуравны нэг нь санал гаргасан тохиолдолд ард нийтийн санал асуулга явуулах

159 Merkel, W. & Ritz, C. (2017). Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?, S. 73ff.

боломжтой болдог. 1990 оноос хойш энэ боломжийг дөрвөн удаа ашиглаж улсын хэмжээний санал асуулга явуулж хоёрыг нь зөвшөөрч хоёроос нь татгалзсан шийдвэр гаргасан байна<sup>160</sup>. Словейн улсад парламентын баталсан ямар ч хуулийг иргэд санаачилга гарган өөрчлөх, хүчингүй болгох эрхтэй байдаг. Тухайлбал, “Төмөр замын хувьчлалын тухай”, “Улсын мэдлийн харилцаа холбооны сүлжээний хөрөнгө оруулалтыг буцаан олгох” гэх мэт асуудлыг саналын эрхтэй 40 гаруй мянган иргэний саналаар ард нийтийн санал асуулга явуулж уг асуудлуудыг иргэдийн талд шийдүүлж байсан тохиолдол байжээ. Гэхдээ иргэдийн санаачилгад парламентын зүгээс хуулиар хязгаарлалт тавих боломжтой байдаг байна.

**Польш** улс 1918 онд тусгаар тогтнолоо зарлаж Үндсэн хуулиа боловсруулах явцад ард нийтийн санал асуулга явуулах зохицуулалтыг Үндсэн хуульдаа тусгах асуудлаар удаан хугацаанд маргаан өрнүүлсэн ч бүтээгүй байна. Үүний дараа 1921 оны 3 дугаар сарын 17-нд Үндсэн хуулиа шинэчлэн батлахад ч 1935 оны 4 дүгээр сарын 23-нд Үндсэн хуулийн реформ хийхэд ч энэ асуудал мөн л шийдэгдээгүй үлджээ. Харин шинэ үеийн Польшийн үндсэн хуулийн хэлэлцүүлгийн явцад анх удаа 1989 онд шууд ардчиллын боломжийг тусгах асуудал дахин хүчтэй яригдаж “бүх ард түмний санал асуулгаар хөдөлмөр эрхэлж буй хүмүүс өөрсдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх боломжтой байх ёстой”<sup>161</sup> гэсэн санаа орж энэ яриа үргэлжилсээр бүр 1997 онд улам тодорхой болж зохицуулагдсан байна. 1987 онд Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуулиар зохицуулсан байсан ард нийтийн санал асуулга явуулах асуудлыг 1997 онд Үндсэн хуульдаа баталгаажуулж, улмаар 2003 онд процессын хувьд улам тодотгожээ. Ард нийтийн санал асуулгыг үндэсний болон орон нутгийн аль ч түвшинд зохион байгуулж болохоор зохицуулсан байна. Ард нийтийн санал асуулгыг үндэсний хэмжээнд зохион байгуулах санаачилгыг ерөнхийлөгч, сенат, сайд нарын зөвлөл болон 500 мянгаас дээш иргэдийн бүлэг гаргах эрхтэй байдаг. Ард нийтийн санал асуулга эсвэл иргэдийн санаачилгыг хэрэгжүүлэхдээ 15 хүний бүрэлдэхүүнтэй зөвлөл байгуулж, төлөөлөгчдийн танхимаас нэг комиссар томилдог байна. Санаачилж байгаа хуулийн төслийг бүрэн хэмжээгээр боловсруулж, түүний нийгэм, эдийн засаг, санхүүгийн үр дагаврыг нь тооцож тайлбарлан хавсаргах шаардлагатай байдаг. Энэ үүргийг дээр дурдсан зөвлөл төрийн байгууллагын дэмжлэггүйгээр бэлдсэн байх ёстой<sup>162</sup>. Ингээд 500 мянган хүний гарын үсгийг цуглуулсны дараа комиссар Польшийн парламентын хоёр дахь танхим болох Сеймд ард нийтийн санал асуулга явуулах талаар хүсэлт гаргадаг юм байна. Энэ хүсэлтийг хүлээж

160 Gross, Andreas und Kaufmann, Bruno (2002). IRI Europe Länderindex zur Volksgesetzgebung 2002. S. 16., мөн Rehmet, Frank (2017). Volksabstimmungen in Slowenien. Eine Übersicht. S. 8-д үзнэ үү.

161 Piasecki, Andryej K. (2011). Twenty Years of Polish Direct Democracy at the Local Level. In Local Direct Democracy in Europe: Direct Democracy in Modern Europe, Hrsg. Theo Schiller, 126-137. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

162 International IDEA (2008). Direct Democracy: The International IDEA Handbook. Stockholm: International IDEA.

аваад Сеймийн нийт гишүүдийн 50-иас дээш хувийн ирцтэйгээр санал хурааж дийлэнх олонхын саналаар шийдвэр гаргана. Ийм байдлаар санал хураахад иргэдийн санаачилга дэмжигдээгүй тохиолдолд шууд санал хураалтаар (ард нийтийн) уг хуулийг шийдэх боломжгүй болдог. Ард нийтийн санал асуулгад сонгуулийн насны иргэдийн 50-иас доошгүй хувь нь оролцож байж хүчин төгөлдөр болохоор зохицуулсан байдаг.

Польш улсын Үндсэн хуулиар ард нийтийн санал асуулгыг *Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийг зөвшөөрөх эсэх, улсын амин чухал асуудлыг шийдэх, Польш улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ хэлэлцээрийг соёрхон батлах* гэсэн гурван асуудлыг үндэсний түвшинд явуулж болохоор заажээ. Харин орон нутгийн түвшинд *нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлагатай холбоотой асуудал болон өөрийн удирдлагын байгууллагын бүтцийн нэгжтэй холбоотой санал* гэсэн хоёр асуудлаар санал хураалгаж болохоор зохицуулж өгсөн байна<sup>163</sup>.

**ХБНГУ**-ын тухайд холбооны улсын түвшиндээ шууд ардчиллын элемент нэвтрүүлээгүй. Харин муж улсуудын түвшинд шууд ардчиллын элементүүдийг өргөн ашиглах боломж хуулиараа нээлттэй бөгөөд сүүлийн 30 жил иргэдийн санаачилгыг дэмжиж шууд ардчиллын зарчмаар тодорхой асуудлуудыг шийдэх боломжийг улам хялбаршуулан өргөн ашиглаж байна. Германы муж улсууд, хот тосгодод иргэдийн санал санаачилгыг дэмжих, тэдний оролцоотой шийдвэр гаргах боломж олгох зэргээр шууд ардчиллын элементүүдийг нэвтрүүлж, хамгийн сүүлд 2005 онд Берлин (нийслэл хот) муж улс шууд ардчиллын элементүүдийг ашиглах боломжийг нээж өгснөөр бүх муж улсуудад энэ боломж бүрджээ. Lea Heune<sup>164</sup> (2017)-ийн тэмдэглэснээр Германд 1956-2015 онд улсын хэмжээгээр нийтдээ иргэдээс орон нутгийн түвшинд гарсан 6958 санаачилгын 3491 нь иргэдийн оролцоотойгоор шийдвэрлэгдсэн байна. Эдгээр шийдвэрүүдийн тэн хагас нь 2003-2015 оны хооронд гарсан бөгөөд тэдгээрийг салбараар нь авч үзвэл эдийн засгийн холбогдолтой төслүүд нийт шийдвэрийн 18,9%-ийг, улсын мэдэлд байдаг нийгмийн халамжийн болон боловсролын байгууллагуудын асуудал 18,3%-ийг, зам тээврийн асуудал 16,6%-ийг тус тус эзэлж байсан байна. Мөн эдгээрийн 83% нь иргэдийн гарын үсэг цуглуулж гаргасан санал дээр үндэслэж байсан бол 17% нь орон нутгийн иргэдийн хурлын шийдвэрээр зохион байгуулагджээ. Бас нэг сонирхолтой судалгаа бол муж улсууд орон нутгийн санал асуулгыг харилцан адилгүй зохион байгуулдаг байна. Тухайлбал, Бавар муж улсад 1995 оноос хойш зохион байгуулсан санал асуулгын 40% нь ноогдож байхад Берлин, Хамбург, Бремен зэрэг хот

163 Wincyorek, Piotr (2010). The Polish Constitutional System and the Law-Making Process. In Democracy in Poland 1989-2000. Challenges for the Future, Hrsg. Jacek Kucharczuk und Jaroslaw Zbieranek, 13-30. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

164 Lea Heune (2017). Direkte Demokratie auf Kommunal- und Länderebene in Deutschland: Die Beispiele Bayern und Hamburg. In Merkel, Wolfgang & Ritz, Claudia (Hrsg.) (2017). Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?, S. 177-192.

муж улсууд, мөн Нордрайн-Вестфален муж шууд ардчиллын замаар асуудлыг шийддэгээрээ дээгүүрт бичигддэг байна. Харин Райнланд-Фалц муж улсын иргэд ард нийтийн санал асуулга явуулах хүсэлт гаргах эсвэл орон нутгийн иргэдийн хурлууд хүсэлт гаргахыг хүлээнэ гэвэл дунджаар 268 жилийн дараа л энэ нь хэрэгжих боломжтой гэсэн судалгаа гарчээ<sup>165</sup>.

ХБНГУ-ын муж улсууд дотроос Бавари шууд ардчиллын урт хугацааны баялаг түүхтэй, хамгийн үлгэр жишээ муж улсад тооцогддог. Энэ муж улс 1919 онд байгуулагдсан цагаасаа л шууд ардчиллын гол хэрэгсэл болох иргэдийн хүсэлтийг харгалзаж иргэдийн оролцоотой шийдвэр гаргах боломжийг үндсэн хуульдаа тусгаж өгсөн байдаг. 1946-2015 оны хооронд Бавари муж улсад сонгуулийн насны иргэдийн оролцоотойгоор 20 асуудлыг шийдсэнээс зургааг нь иргэд өөрсдөө санал болгож шийдүүлсэн байна<sup>166</sup>.

Бавар муж улсын хот тосгон, тойргуудад 1995-2015 оны хооронд 2727 удаа шууд ардчиллын элементүүдийг ашиглан шийдвэр гаргажээ<sup>167</sup>. Иргэдийн гаргасан хүсэлтэд тулгуурлан иргэдийн оролцоотойгоор шийдвэрлэдэг салбарууд нь гол төлөв зам тээврийн төсөл (22%), эдийн засгийн чиглэлийн төслүүд (18%), нийгмийн халамжийн болон боловсролын байгууллагатай холбоотой асуудлууд (13%), дэд бүтцийн болон хангамжийн байгууллагуудтай холбоотой асуудлууд (12%) байдаг байна. Харин төсөв, санхүүтэй холбоотой асуудалд иргэдийг оролцуулдаггүй юм байна.

Бид энэ хүртэл Европын зарим орны жишээг тоймлон авч үзлээ. Энэ дэд бүлгийн төгсгөлд Латин Америкийн улсуудын шууд ардчиллын жишээг багцлан тоймолж, дэлхий даяар шууд ардчиллын элементүүдийг нэвтрүүлж буй байдал ямар байна, тэр бүхнээс бид ямар сургамж авч болох вэ гэдгийг товч хөндөж байна.

**Латин Америкийн улсууд**<sup>168</sup> соёл уламжлал, газар нутгийн онцлог, улс төр, эдийн засгийн хувьд харилцан адилгүй ч тэд олон талаараа ойролцоо юм. Энэ бүлэгт багтах улсууд бол бүгд ардчиллын урт хугацааны туршлагатай. Учир нь Латин Америкийн ихэнх улсууд XIX зууны эхээр дайн байлдаан, хувьсгалт тэмцлийн үр дүнд тусгаар тогтнолоо олж ардчилсан тогтолцооны элементүүдийг албан ёсоор нэвтрүүлсэн байдаг. Гэхдээ эдгээр улсууд тусгаар тогтнолоо олж авсан ч өөрийн гэсэн ардчиллын үзэл санааг бий болгож чадаагүй, үндэсний хэмжээнд ардчиллын ач холбогдлыг бүрэн ойлгож хүлээж

165 Мөн тэнд, S. 117

166 Socher, Susanne, Frank Rehmet and Fabian Reidingen (2010). 15-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. München: Mehr Demokratie e.V., S. 4.

167 Mehr Demokratie e.V. (2016). Bürgerbegehrensbericht 2016. Berlin. S. 155.

168 Энэ талаар Lissidini, Alicia (2017). Direkte Demokratie in Lateinamerika. In Merkel, Wolfgang & Ritzi, Claudia (Hrsg.) (2017). Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?, Thesing, Josef (2000). Demokratie in Lateinamerika. In KAS-AI 12/2000, S. 4-10, Birlе, Peter, Nolte, Detlef and Sangmeister, Hartmut (Hrsg.) (2006). Demokratie und Entwicklung in Lateinamerika, Frankfurt am Main Vervuert Verlag зэрэг бүтээлүүдээс дэлгэрэнгүй харж болно.

аваагүй гэж судлаачид үздэг. Үүний учир шалтгаан нь гэвэл эдгээр улс орнууд тусгаар тогтнолоо зарласны дараа хуучин улс төрийн удирдагчид солигдсон ч гэсэн өмнөх улс төрийн эрх мэдлийн бүтэц нь хэвээр үлдсэн байна. Тиймээс Латин Америкийн улсуудад ардчилсан эрх оронч үзэл ч ардчиллын соёл ч бий болж чадаагүй. Үүний шалтгааныг 1787 онд батлагдсан АНУ-ын Үндсэн хууль, 1791 оны Францын Үндсэн хууль, 1812 оны Испанийн Үндсэн хууль зэрэг харийн орны үндсэн хуулиудаас хуулбарлан нэгтгэсэн өөрийн улсуудын уламжлал, соёл, сэтгэлгээ, өөрийн орны хөрсөнд буюгаагүй үндсэн хуулиуд боловсруулсантай холбож тайлбарладаг. Ингэснээрээ үндсэн хууль, үндсэн хуулийн бодит байдал хоёрын хооронд зөрчил үүссэн гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл, үндсэн хуулийн текст улс төрийн бодит байдалд нийцээгүй гэсэн үг юм. Тийм болохоор бослого тэмцэл, эсэргүүцэл их гарч өөрийн оюун санааны болон үзэл суртлын язгуур үндсээ үгүйлсээр орчин цагтай золгожээ.

Латин Америкийн улсууд 1980-аад оноос өөрийн гэсэн ардчиллын замыг шинээр сонгож олон сорилтуудыг амжилттай даван туулжирсэн. Энэ хугацаанд олон сонгууль, засгийн газрын өөрчлөлтүүдийг ардчилсан замаар, цэгцтэй даван туулж ардчилалд итгэх ард түмний итгэл бэхэжсэн байна. Үүний тод жишээ бол 1998 онд явуулсан санал асуулгаар Латин Америкийн улсуудын иргэдийн 61 хувь нь ардчиллын төлөө байгаагаа илэрхийлсэн байдаг. Эдгээр улсууд ерөнхийлөгчийн засаглал давамгайлсан тогтолцоотой, ерөнхийлөгч нь бүх ард түмнээсээ сонгогддог учраас их эрх мэдэлтэй байдаг. Энэ нь орчин үеийн либерал ардчиллыг хөгжүүлэхэд эдгээр улсуудад тодорхой хэмжээгээр саад болдог байна.

Латин Америкийн иргэдийн дунд 1997 онд ардчиллын тодорхой асуудлаар судалгаа явуулахад сонирхолтой үр дүн гарсан байна. Судалгаагаар “Танай оронд хүн бүхэн хуулийн өмнө тэгш эрхтэй юу” гэж асуухад Аргентин улсын иргэдийн 90 хувь, Бразил улсын иргэдийн 87 хувь, Болив улсын иргэдийн 82 хувь, Колумб улсын иргэдийн 73 хувь, Гватмал улсын иргэдийн 70 хувь “үгүй” гэж хариулжээ<sup>169</sup>.

Латин Америкийн ардчиллын хамгийн том аюул бол улам бүр өсөн нэмэгдэж буй нийгмийн тэгш бус байдал гэж үздэг. Хүн амынх нь 40-өөд хувь ядуу, нийт орлогын 60 хувь нь нийт өрхийн 20 хувьд ноогддог. Мөн энэ бүс нутагт 55 сая хүн эрүүл мэндийн үйлчилгээнд хамрагдаж чаддаггүй, 110 сая хүн ундны цэвэр усгүй гэх мэт бэрхшээлүүд байна<sup>170</sup>.

Peter Thiere (2006)<sup>171</sup>-ийн судалгаагаар Латин Америкийн улсуудад ардчиллын хамгийн энгийн шалгууруудыг хангаж буй Уругвай, Коста Рика

169 Thesing, Josef (2000). Demokratie in Lateinamerika. In KAS-AI 12/2000, S. 6.

170 Мөн тэнд, х. 7

171 Thiery, Peter (2006). Demokratie in Lateinamerika. Von der zweiten zur „dritten Transition“?. In Birle, Peter, Nolte, Detlef und Sangmeister, Hartmut (Hrsg.) (2006). Demokratie und Entwicklung in Lateinamerika, Frankfurt am Main Vervuert Verlag. S. 99.



улсууд байна. Энд мөн Чили улсыг 2005 оны үндсэн хуулийн шинэчлэл хийснээс хойш ардчиллын шалгуурыг хангаж байгаа гэж үзжээ. Энэ бүс нутгийн 18 улсаас дээрх гурваас бусад 15-ыг нь “согогтой ардчилал”-тай улсууд гэж нэрлэсэн байна.

Латин Америкийн бүх улсууд 1978-2014 оны хооронд үндсэн хуулийн шинэчлэл хийж ардчиллыг бэхжүүлэх талаар ихээхэн анхаарсан байна. Энэ хүрээнд Эквадор, Венесуэль, Болив, Колумб зэрэг улсууд үндсэн хуульдаа шууд ардчиллын механизмуудыг тусгажээ. 1978-2014 оны хооронд Латин Америкийн улсуудад үндэсний хэмжээнд нийтдээ 52 удаагийн ард нийтийн санал асуулга явагдсан байна. Эдгээрээс 13 нь л иргэдийн санаачилгаар явагдсан байдаг. Гэхдээ л энэ бол тодорхой хэмжээний ахиц дэвшил юм.

Дэлхийн олон оронд 1990-ээд оноос төлөөллийн ардчиллын сорилтыг шууд ардчиллын элементүүдээр нөхөх хөдөлгөөн өрнөсөн гэж үзэж болно. Дэлхийн улс орнуудын бараг тэн хагас нь үндэсний хэмжээний ард нийтийн санал асуулгыг явуулж энэ нь 1990-2000 оны хооронд өмнөх арван жилийнхээсээ бүтэн нэг дахин нэмэгдсэн дүн мэдээ байна. Дэлхий даяар бүртгэгдсэн 405 үндэсний хэмжээний ард нийтийн санал асуулгын 248 нь Европын улсуудад зохион байгуулагдсан бөгөөд түүнээс 115 нь шууд ардчиллын өлгий нутаг болох Швейцарт явагджээ<sup>172</sup>.

Судалгаанаас үзэхэд шууд ардчиллын элементүүдийг нэвтрүүлж, ялангуяа иргэдийн саналд тулгуурлан ард нийтийн санал асуулга явуулах нь цөөнхийн эрх ашгийг хөндөх, популистууд болон хэт даврагчдын нөлөөгөөр улс орны эрх ашиг, аюулгүй байдалд сөрөг нөлөө үзүүлэхүйц шийдвэр гарах аюултай байж болох юм гэсэн айдас, болгоомжлол олон оронд байдаг байна. Гэхдээ энэ болгоомжлол батлагдаагүй байна. Хэдий тийм ч анхаарах асуудал гэдэг нь ойлгомжтой юм.

Дээрх улсуудын жишээнээс харахад шууд ардчиллын элементүүдийг нэвтрүүлэх асуудлыг тодорхой хуульчилж, ялангуяа процедурыг нь их тодорхой болгож өгөх хэрэгтэй гэдэг нь харагдаж байна. Түүнээс гадна иргэдийн санал, санаачилгыг хэрхэн дэмжих, ямар асуудлуудаар хэчнээн иргэний гарын үсэг цуглуулсан тохиолдолд уг асуудлыг ямар түвшинд авч үзэж, хэрхэн шийдэх гэх зэрэг нарийн зохицуулалтуудыг хийх шаардлагатай гэдэг нь илэрхий байна.

Дэлийн улс орнуудын дээр дурдсан туршлагаас үзэхэд манай оронд зарим орны туршлагаас авч хэрэглэх гэсэн оролдлого хийгдсэн болох нь тодорхой байна. Тухайлбал, Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн зарим зохицуулалтыг Швейцари, АНУ зэрэг орны туршлаас авсан гэж ойлгож

---

172 Batt, Helga (2006). Direktdemokratie im internationalen Vergleich. In APuZ 10/2006, S. 10f.

болно. Хамгийн гол нь гадаад орны туршлагад бүтээлч хандах, өөрийн орны үндэсний хөрс сууринд онцлогоо тусгасан зөв оновчтой хувилбараар суулгаж хөгжүүлэх тал дээр анхаарах нь чухал байна. Өөрөөр хэлбэл, тухайн улс орны туршлагыг судалж, ашиглахдаа аль нэг заалт, зохицуулалтыг механикаар энд тэндээс нь өм цөм хуулж авах биш, гол зарчим, үзэл баримтлал, тэдгээрийн шинжлэх ухааны үндэслэл зэргийг сайтар ойлгож аль болох цогц байдлыг нь алдагдуулахгүйгээр бүтээлч хандахад л асуудлын гол оршино. Ингэж чадаагүйгээс болж хямралт байдал удаан хугацаагаар үргэлжилж болохыг Латин Америкийн улсуудын жишээ тодорхой харуулж байна.

# 3.3

## МОНГОЛ УЛСАД ШУУД АРДЧИЛЛЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ЭРХ ЗҮЙН БОЛОМЖИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

Шууд ардчилал гэдэг ойлголтыг иргэн хүн аливаа асуудлыг шийдвэрлэхэд оролцохдоо өөрийн саналыг хэн нэг төлөөллөөр дамжуулахгүйгээр оролцохыг илэрхийлсэн энгийн ойлгомжтой утгаар бид хэрэглэж байгаа болно. Өөрөөр хэлбэл шууд ардчилал бол иргэдийн шууд оролцоо юм.

Монгол Улсын хувьд шууд ардчиллыг хэрэглэх албан ёсны эрх зүйн хэм хэмжээг 1949 оны ард нийтийн санал асуулга явуулах үед гаргаж хэрэглэсэн байдаг. Ард нийтийн санал асуулга буюу орчин үеийн олон улсын нийтлэг хэлээр бол референдум өөрөө шууд ардчиллын хамгийн шалгарсан хэлбэр мөн. Ийм ард нийтийн санал хураалт анх 1439 онд Швейцарийн Берн мужид явагдсан бөгөөд түүнээс хойш ХХ зуунд Франц, Чили, Египед, Өмнөд Солонгос зэрэг орнуудад зохион байгуулагдсан байдаг. Харин Монгол Улсад 1945 оноос хойш ийм санал хураалт явагдаагүй байна.

Ард нийтийн санал асуулга явуулах асуудлаар тэр үеийн МАХН-ын Төв хорооны Улс Төрийн Товчооны 58-р тогтоол, Улсын бага хурал (УБХ)-ын Тэргүүлэгчдийн 76-р тогтоол гэсэн хоёр гол шийдвэр гарсан нь чухамдаа уг ажлыг зохион байгуулах улс төр, эрх зүйн гол удирдамж байв.

МАХН-ын Төв Хорооны Улс төрийн товчоо 1945 оны 9 дүгээр сард “БНМАУ-ын тусгаар тогтносон асуудлын талаар бүх ард түмний санал гаргуулах тухай” 58-р тогтоол гаргасан байна<sup>173</sup>. Тогтоолын тэмдэглэл хэсэгт бүх нийтийн санал хураалтыг зохион байгуулах ажлыг “...намаас явуулжбайсан бүхий л кампаниудын дотроос хамгийн том зохион байгуулалт, улс төрийн кампани мөн...”, “...зохион байгуулалт, улс төрийн ажлын том хэмжээний агуу их сургууль мөн” гэх мэтээр дүгнээд намын үйл ажиллагааны зорилтыг зохион байгуулах, тайлбарлан таниулах явдал гэж тодорхойлжээ. Харин уг тогтоолын гурав дахь заалтад “санал хураалтын ажлыг зохион байгуулах журмыг боловсруулан хэрэгжүүлэхийг УБХ-ын Тэргүүлэгчдэд”, дөрөв дэх заалтад “санал хураалтад иргэдийг бүрэн оролцуулах ажлыг зохион байгуулах, тайлбарлан таниулахыг аймаг, хотын Намын хороо, үүрүүд, Эвлэлийн Төв хороонд”, тав дахь заалтад “ухуулан таниулах ажлын агуулгыг тодорхойлж, илтгэл ярианы сэдвүүд, хялбарчилсан өгүүлэл бэлтгэн сонин сэтгүүлд

173 Монгол Ардын Хувьсгалт Намын тогтоол шийдвэр, баримт бичгүүд. Гуравдугаар боть, 1940-1947. УБ., 1985. 341-344 дэх тал

нийтлэх, лоозун, зурагт хуудсыг хүрэлцэхүйц хэмжээгээр бэлтгэх ажлыг 9 дүгээр сарын 25-ны дотор хийж гүйцэтгэхийг ТХ-ы Суртлын хэлтэст” тус тус даалгажээ.

Энэ тогтоолын агуулгаас үзэхэд энэхүү шийдвэр нь үндэсний хэмжээний томоохон асуудлаар ард нийтийн санал асуулга буюу нийт иргэдийн шууд оролцоог хэрэгжүүлэхэд авч явуулах арга хэмжээний ерөнхий бүтэц, үйл ажиллагааны логик дараалал, удирдлага, зохицуулалтын анхны ерөнхий загварыг багтаасан эрх зүйн орчинг бүрдүүлж өгчээ.

“БНМАУ-ын тусгаар тогтнолын талаархи асуудлын талаар бүх ард түмний саналыг гаргуулах” тухай БНМАУ-ын Бага хурлын Тэргүүлэгчид 1945 оны 9 дүгээр сарын 21-ний өдөр 76-р тогтоол гаргаж, санал хураалт явуулах сонгуулийн үндсэн зарчимуудыг тодорхойлжээ. Эдгээр нь:

- Нутаг дэвсгэрийн зарчим
- Сонгуулийн насны иргэдийг хамруулах
- Илээр санал хураах
- Сайн дурын үндсэн дээр зохион байгуулах зарчимууд байлаа.

УБХ-ын Тэргүүлэгчдээс байгуулсан Төв комиссын тогтоолын дагуу улс орон даяар 3304 салбар комисс, 13 мянга гаруй хурал цуглаан болж, түүнд 700 гаруй иргэд оролцож байжээ. Нийт санал хураах 4252 ажлын хэсэг, түүнд ажиллах 2138 хүнийг томилж, зөвлөн шалгах 304 хэлтэс ажиллав. Ухуулга, сурталчилгааны өргөн хүрээтэй ажил “Тусгаар тогтнолын төлөө хүмүн нэг бүр” уриан дор зохион байгуулагджээ.

Санал хураалт эхлэх өдөр төв комиссын дарга Г.Бумцэнд радиогоор хэлсэн үгэндээ: “... Манай орны сонгуулийн эрхтэй хүн бүр БНМАУ-ынхаа төрийн тусгаар тогтнолын төлөө саналаа өгч байна. Энэ өдөр БНМАУ-ын ард түмэн эрх чөлөөт тусгаар тогтносон төр засагтаа хязгааргүй хайртай бөгөөд бат нэгдэлтэйгээ дэлхий дахины өмнө батлан илэрхийлж байна. Монголын ард түмний түүх бол эх орныхоо эрх чөлөөт тусгаар тогтносон байдлын төлөө тэмцлийн түүх юм...” гэдгийг онцгойлон дурьдсан байдаг.

Анх удаа явагдсан энэ санал хураалт нь монголын ард түмний үндэсний ухамсрыг хүчтэй сэргээсний зэрэгцээ шууд ардчиллын үзэл санаатай холбогдсон зарим санаа авууштай сургамжийг үлдээсэн болно. Тухайлбал,

Эх орон ард түмний язгуур эрх ашгийг тусгасан төр засгийн бодлогод Монгол Улсын иргэн бүр идэвхтэй, шууд оролцох язгуурын өгөгдөхүүнтэй болохыг нотлон харуулсан,

Үндэсний тусгаар тогтнол бол монголчуудын үндэсний үнэт зүйлсийн мөнхийн тулгуур багана гэдгийг нотолсон,

Монголчуудын үндэсний эв нэгдэл бол үеийн үед эх орны тусгаар тогтнолын гол баталгаа байдгийн илэрхийлэл болов.

Хэдийгээр ганцхан сарын хугацаанд хатуу журамласан зохион байгуулалтаар илээр санал хурааж, гарын үсэг зуруулсан нь ардчиллын үндсэн зарчмыг хангаагүй боловч (хурууны хээ даруулан) сонгуулийн насны иргэдийг бүрэн хамруулсан, сайн дурын зарчмыг баримталсан зэргээрээ шууд ардчиллын богино хугацаанд хийгдсэн үндэсний хэмжээний том сургалт болсон гэж үзэж болно.

Энд дурьдсан үйл явцыг бүхэлд нь дүгнэж хэлбэл, *нэгд*, 1945 онд УБХ-ын Тэргүүлэгчид, МАХН-ын ТХ-ны УТТ-ны тогтоолуудаар журамласан гол үзэл санаа, зарчимууд 1995 оны Ард нийтийн санал асуулгын тухай хуульд ихэнх нь ерөнхий агуулгын хувьд тусгалаа олсон байна. *Хоёрт*, “шууд ардчилал”, “иргэдийн оролцоо”, “зөвшилцөх”, “зөвлөлдөх ардчилал” гэх мэтийн орчин үеийн ардчиллын хэлбэрүүдийн үзэл санааны үр хөврөл 1945 оны ард нийтийн санал асуулгын үед тавигдаж байжээ. *Гуравт*, үндэсний аюулгүй байдал, үндэсний язгуур эрх ашгийг шууд хөндөж буй тодорхой зарим асуудлаар ард нийтийн санал асуулга явуулах эрх нэгэнт буй болсон боломжийг ашиглах шаардлага олон удаа гарч байсан, одоо ч байгаа гэж үзэж болохоор байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд иргэдийн шууд болон төлөөлөн оролцох оролцооны ардчилсан үндсэн хэлбэрүүдийг баталгаажуулжээ (Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1-р бүлгийн 3-р зүйл, 2-р бүлгийн 16-р зүйлийн 9, 10, 12, 17, 19 дэх заалт, 19-р зүйлийн 1, 3 дахь заалт). Гэвч хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх механизм гүйцэт ажиллахгүй байгаагаас тунхаглалын шинж давамгайлж, *төвлөрөл-удирдлагын босоо тогтолцоо хүчтэй*, дээрээс (*төр, түүний байгууллагуудаас*) доошоо (*иргэд рүү*) чиглэж захирч тушаасан шинжтэй дүрэм заавар, журам голлож, *төвлөрөлийг багасгасан*, “*доороос дээшээ*” чиглэсэн тогтолцоо сул хэвээр байна. Дээрх хоёр чиглэлийг хослуулж төр, нийгмийн үйл хэрэгт иргэдийн оролцоог дэмжсэн улс төр, зохион байгуулалт-эрх зүйн ерөнхий нөхцөл бий болсон боловч тодорхой хүнд хүрч идэвхижүүлэх механизм үгүйлэгдсээр байна<sup>174</sup>.

XX зуунд шууд ардчиллын эрх зүйн орчинг бүрдүүлж өгсөн дараагийн томоохон шийдэл 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хийгджээ. Үндсэн хуульд Монгол Улсын хөгжлийн тулгамдсан чухал асуудлаар ард нийтийн санал асуулга явуулах боломжийг эрх зүйн хувьд батлагаажуулж УИХ-ийн бүрэн эрхэд “ард нийтийн санал асуулга явуулах, Монгол Улс өөрийн тусгаар

174 Г.Чулуунбаатар, Монгол дахь иргэдийн оролцоо ба зөвлөлдөх ардчилал, Иргэний хөдөлгөөнөөс иргэний нийгмийн зүг, Өгүүлийн эмхэтгэл, УБ., 2020, 121 дэх тал.

тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг үгүйсгэх аливаа оролдлогыг үл зөвшөөрөх бөгөөд мөнхүү зорилгоор ард нийтийн санал асуулга явуулахыг хориглоно; Сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн олонхи нь оролцсон ард нийтийн санал асуулгыг хүчинтэйд тооцож, олонхийн санал авсан асуудлыг шийдвэрлэгдсэн гэж үзнэ” гэж заасан байдаг.

Энэ заалтын хоёр дахь өгүүлбэрийг 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр нэмж оруулсан байна. Ингэж санал асуулгад оролцох иргэдийн ирц, олонхийн санал авсан дүнгээр тухайн асуудлыг эцэслэн шийдвэрлэхээр тусгасныг ардчилсан нийгэмд төрийн эрх мэдлийг гагцхүү ард түмэн хэрэгжүүлдгийг эрх зүйн хувьд баталгаажуулсан суурь зохицуулалт гэж үзэж болно. 68.2 дугаар зүйлд Улсын Их Хурлын гишүүдийн 2/3-оос доошгүйн саналаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар ард нийтийн санал асуулга зарлаж болно гэж заасан нь заавал явуулах шаардлагатай гэлгүй, чөлөөтэй үлдээсэн заалт юм. Үндсэн хуулийн 66.2.2 дугаар зүйлд ард нийтийн санал асуулгын дүн хүчинтэй эсэхийг хянан шийдвэрлэх эрхийг Үндсэн хуулийн цэцэд олгосон байдаг.

Үндсэн хуулийн энэ эрх зүйн боломжийг амьдрал дээр хэрэгжүүлэх тодорхой зохицуулалтыг 1995 онд УИХ-аар баталсан “Ард нийтийн санал асуулгын тухай хууль”-иар хийж өгсөн болно. Уг хуулийн 4-ийн 1-д “Санал асуулгыг төрийн дотоод, гадаад бодлогыг тодорхойлохтой холбогдсон тодорхой асуудлаар ард нийтийн сонголт хийлгэх шаардлага гарсан тохиолдолд явуулна”, 4-ийн 2-т “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар ард нийтийн санал асуулга явуулж болно”, 4-ийн 3-т “Нэг удаагийн санал асуулгыг хоёроос дээшгүй асуудлаар явуулна”, 13-р зүйлийн 4-т “Санал асуулгыг Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн сонгуультай хамтатган явуулна. Зайлшгүй шаардлагатай гэж Улсын Их Хурал үзвэл бусад үед санал асуулга явуулж болно” гэх мэтээр нарийвчлан зааж хэзээ, хаана, ямар асуудлаар ард нийтийн санал хураалтыг зохион байгуулж болохыг зохицуулж өгсөн байна. Мөн хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан асуудлаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Улсын Их Хурлын нийт гишүүдийн гуравны нэгээс доошгүй нь хамтарч, мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан асуудлаар Үндсэн хуулийн хорин зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хууль санаачлагчид тус тус санал асуулга явуулахыг санаачлах эрхтэй бөгөөд иргэд санал асуулга явуулах тухай саналаа Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Улсын Их Хурлын гишүүдэд уламжилна. Энэхүү саналд санал асуулга явуулах болсон үндэслэл, тооцоо, холбогдох бусад баримт бичгийг хавсаргана гэж ард нийтийн санал асуулгыг хэн санаачлах асуудлыг зохицуулсан байдаг. Харин уг хуулийн 12 дугаар зүйлд “1. Тухайн асуудлаар санал асуулга явуулах эсэхийг Улсын Их Хурлын нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүйн саналаар шийдвэрлэнэ. 2. Санал асуулгаар шийдвэрлэх асуудлын агуулгыг илэрхийлсэн асуулт, түүнд

өгөх эсрэг утга бүхий хоёр хариултын хувилбарыг Улсын Их Хурал хэлэлцэж батална. Асуулт, хариултыг хоёрдмол утгагүй, товч, тодорхой, ойлгомжтой томъёолж заана” гэж асуулга ямар байхыг, түүнийг ямар субъект батлахыг зааж өгсөн байна.

Монгол Улсад тодорхой асуудлаар ард нийтийн санал асуулга явуулах эрх зүйн боломж аль 26 жилийн өмнө бүрдсэн байна. Харамсалтай нь энэ хугацаанд иргэд, иргэний нийгмийн зүгээс ард нийтийн санал асуулга явуулах талаар цөөнгүй санал гарч байсан ч энэ хуулийг одоо хүртэл хэрэглэж санал асуулгыг зохион байгуулаагүй байна.

Үндсэн хуулийн 3-ын 1 дэх заалтад “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ”, 16-ийн 9 дэх заалтад Монгол Улсын иргэн “Шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй...”, 23-ын 1-д “Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална” гэсэн шууд ардчилалын суурь зарчмууд тусгагдсан байдаг. Энд байгаа эхний заалтын тухайд зарим хуульчид энэ бол иргэн л саналаа хэн нэгнээр дамжуулахгүй “шууд” өгөх тухай зохицуулалт<sup>175</sup> гэж тайлбарладаг боловч Үндсэн хуулийн цэц “гишүүнийг шууд сонгох” гэсэн агуулгаар авч үзэж шийдвэр<sup>176</sup> гаргасан байдаг. Ямар боловч энэ бол Монгол Улсад парламентын сонгуульд иргэд шууд оролцох эрхийг баталгаажуулсан зохицуулалт мөн. Харин Үндсэн хуулийн албан ёсны тайлбар гаргах эрх хаана хадгалагдах тухай асуудал одоогоор нэг мөр шийдэгдээгүй, Цэцийн шийдвэр эцсийнх гэдэг зарчим үйлчилж байгаа учраас албан ёсоор бол иргэд УИХ-ын гишүүнийг шууд сонгох зарчим хуульчлагдаж, сонгуулиуд зохион байгуулагдаж байгаа билээ. Ийм тохиолдолд Цэцийн шийдвэрээ өмнө пропорционал тогтолцооний элемент оруулж хийсэн сонгуулиар байгуулагдаж ажилласан төр, засгийн бүрэн эрхийн асуудал ойлгомжгүй хэвээр үлдэж байгаа нь манай өвөрмөц кейс болж буй хэрэг юм.

Хоёр заалтын тухайд бол төрийг удирдах хэрэгт иргэд шууд оролцох боломжийг нээж байгааг тайлбарлах шаардлагагүй. Харин гурав дахь заалтын тухайд парламентын гишүүн бол аль нэг намын ч юмуу, тойргийн эрх ашгийг биш гагцхүү Монгол Улсын нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримталж ажилладаг ард түмний элч гэдгийг онцолсон зохицуулалт юм. Гэтэл манай сонгогдсон гишүүд үүнийг итгэл үнэмшлийнхээ хэмжээнд биш, зөвхөн ам хэлээрээ ярьчихаад ажил хэрэг дээрээ мартдаг гэдгийг олон судалгааны мэдээлэл<sup>177</sup> нотолдог билээ.

175 Ц.Сарантуяа. Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй. Гарын авлага. Хууль зүй, дотоод хэргийн яам. УБ., 2011. 17 дахь тал

176 Үндсэн хуулийн Цэцийн 2012 оны 03 дугаар тогтоол. Үндсэн хуулийн холбогдох зүйл, заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг эцэслэн шийдвэрлэсэн тухай.

177 Ц.Уртнасан, Ц.Цэцэнбилэг, Ж.Батжаргал. Монголчууд социологийн судалгаанд... Судалгааны эмхэтгэл: Цуврал. УБ. 2015

Монгол Улсад шууд ардчиллыг үндэсний хэмжээнд зохион байгуулах Үндсэн хуулиар баталгаажсан эрх зүйн дараагийн нэг чухал зохицуулалт бол Ерөнхийлөнгчийн сонгуулийн тухай заалтууд мөн. Улсын Их Хуралд суудал бүхий нам дангаараа буюу хамтран Ерөнхийлөгчид нэр дэвшүүлж, сонгууль хоёр шаттай байхаар Үндсэн хуульд заасан бөгөөд “Анхан шатны сонгуульд Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхтэй оролцож, Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийн талаар саналаа нууцаар гаргана” гэж иргэд нийтээрээ шууд сонгох эрхийг баталгаажуулжээ.

Түүх сөхөж харвал Ерөнхийлөгчийг шууд бусаар сонгодог тогтолцоонд шилжих тухай Үндсэн хуулийн 1991 оны анхны төслийг хэлэлцэж байхад гарч байсан санаа үе үе яригдаж, хамгийн сүүлд 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр одоогийн байдлаар эцэслэн шийдэгдээд байгаа гэж үзэж болно. Онолын хувьд бол парламентын тогтолцоонд ерөнхийлөгчийг ард түмнээс сонгодоггүй, парламентаас эсвэл харьцангуй цөөн тооны, тусгай зорилгоор бүрдүүлсэн бүлэг хүмүүсээс сонгодог олон улсын жишиг байдаг тухай үндэслэлээр маргаан үргэлжилсэн хэвээр билээ. Бас ерөнхийлөгчийг ард түмнээс, эсвэл парламент болон тусгай зорилгоор байгуулсан хүмүүсээс сонгохын аль аль нь давуу ба сул талтайг судлаачид тэмдэглэдэг. Монгол Улсын хувьд Ерөнхийлөгч, парламентын аль аль нь бүрэн эрхийн мандатаа иргэдээс авч байгаа тул Ерөнхийлөгч ба парламентын хооронд байнгын шахам зөрчил гарч байсан нь одоо ч мөн үргэлжилсээр байна. Зарчим яривал онолын хийсвэр маргаан, улс төрийн шинжтэй мэтгэлцээн өрнүүлж байснаас энэ мэт зарим нэг асуудлыг Үндсэн хуулиар олгосон боломжийг ашиглан ард нийтийн санал асуулга явуулах замаар шийдэх боломж бий.

Улс төрийн намыг ардчилах, намын ажилд иргэдийн шууд оролцоо, хяналтыг нэмэгдүүлэх нь манай улс төрийн тогтолцоо, ардчиллын томоохон сорилтуудын нэг болоод байв. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт энэ талаар бодитой алхам хийсэн юм. Үндсэн хуулийн 19-ийн 2 дахь заалтад “Намыг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэн эвлэлдэн нэгдэж байгуулна” гэсэн зохицуулалтыг нэмж оруулсан билээ. Энэ бол улс төрийн нам байгуулахад иргэд шууд оролцох эрх зүйн суурь зохицуулалт юм. Өөрөөр хэлбэл, иргэдийн ийм өндөр босготой шууд оролцоотойгоор улс төрийн нам байгуулах болсон нь нэг талаар, улс төрийн намын төлөөлөх шинжийг нэмэгдүүлэх, нөгөө талаар, иргэн хүн үзэл бодол, итгэл үнэмшлийнхээ дагуу эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөгөө хэрэгжүүлэх замаар нийгмийн улс төрийн харилцаанд оролцох боломжийг өргөтгөж байгаагаараа чухал ач холбогдолтой юм. Харин одоо Үндсэн хуулийн энэ заалтын дагуу улс төрийн намын тухай хуулийг шинэчлэх, улмаар намууд үйл ажиллагаагаа зохион байгуулах ажил хүлээгдэж байгаа болно.



Үндсэн хуулийн 49-ийн 5-д “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тавыг шүүгчид дотроосоо сонгож, бусад таван гишүүнийг нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж томилно” гэсэн нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан нь шүүх эрх мэдлийн хүрээнд иргэд, иргэний нийгмийн орлох боломжийг өргөтгөсөн чухал заалт мөн. Харин Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүнийг хэрхэн, хаанаас, ямар зарчмаар нэр дэвшүүлж томилох нь шүүхийн болон бусад холбогдох хуулиудаар зохицуулагдсан юм. Тухайлбал, Монгол Улсын Их Хурлаас 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг болон 49 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулж болох, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг өргөтгөх, бүрэлдэхүүнд тавигдах шаардлага, томилох журмыг шинэчлэн өөрчлөх шаардлага бий болсон. 2021 оны 01 дүгээр сарын 15-ны өдөр УИХ-ын баталсан “Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга)-ийн 14 дүгээр бүлгийн 76 дугаар зүйлийн 1 болон 2 дахь хэсэгт Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийн хугацааг дараах байдлаар зохицуулсан байна. ШЕЗ-ийн орон тоог 76.1-т “Ерөнхий зөвлөл орон тооны 10 гишүүнээс бүрдэх бөгөөд дөрвөн жилийн хугацаагаар зөвхөн нэг удаа ажиллана” гэж тогтоосон бол, 76.2-т зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг “Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд хяналтын шатны шүүхээс нэг, давж заалдах болон анхан шатны шүүхээс тус бүр хоёр шүүгчийг Нийт шүүгчийн чуулганаас нууц санал хураалтаар сонгож, бусад таван гишүүнийг нээлттэй сонгон шалгаруулалтын үндсэн дээр Улсын Их Хурал томилно” гэж зохицуулжээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нутгийн удирдлагын хүрээнд шууд ардчиллыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон эрх зүйн зарим үндсийг тодорхойлсон байна. Уг хуулийн 57-ийн 3-ын “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ” гэсэн заалтыг 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан, тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслэн Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ” гэж өөрчлөн найруулжээ. Энд юуны өмнө нутгийн хурал гэсэн нэг дамжлагыг хасч Засгийн газар УИХ-д өргөн мэдүүлэхээр зохицуулсан байна. Эндээс засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх бол тухайн нутаг дэвсгэрт ажиллаж амьдарч буй иргэдийн саналд үндэслэхгүйгээр Засгийн газар УИХ-д өргөн мэдүүлэхийг хязгаарлажээ. “Иргэдийн саналд үндэслэн” гэдгийг хэрхэн ойлгож, яаж зохион байгуулахыг Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль болон холбогдох бусад хуулиудаар зохицуулах юм.

Улсын Их Хурал Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд нийцүүлэн 2020 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль”-ийг шинэчлэн найруулж батлахдаа энэ асуудлаар уг хуулийн 13-ын 3-д “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг шийдвэрлэхдээ тухайн нэгжийн иргэдийн саналыг авсан байна. Санал авах ажлыг харьяалах иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хариуцан зохион байгуулах бөгөөд санал авах журмыг Улсын Их Хурал тогтооно. Санал хураалтад сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн олонх оролцсон бол уг санал авах ажлын дүнг хүчинтэйд тооцно” хэмээн нарийвчилжээ. Одоогоор санал авах журмыг батлаагүй байна. Ямар боловч асуудал дэвшигдэн гарах үед уг асуудлаар иргэдийн саналыг авах УИХ-аар баталсан журмын дагуу зохион байгуулагдах болсон нь бодит алхам юм. УИХ энэ журмаа боловсруулан баталсан тохиолдолд олон жилийн турш шийдэгдэхгүй явж ирсэн иргэдийн саналд үндэслэх асуудлыг шийдэх эрх зүйн орчин бүрэн бүрдэх болно. Одоогийн байдлаар Монгол Улс үндсэндээ 1932 оноос хойш уламжлагдсан бүтэц буюу аймаг, сум, багийн тогтолцоог хадгалж, засаг захиргааны хувьд 21 аймаг, аймгууд нь 330 сум, 1575 багт, нийслэл хот нь 9 дүүрэг, 140-өөд хороонд хуваагдаж байгаа. Тэдгээрийн дотор аймгийн төвдөө хэт ойрхон байдгаас сургууль соёл, үйлчилгээний салбар нь үндсэндээ нэрийн төдий болсон сумууд цөөн биш байдаг бөгөөд түүнийг өөрчлөх асуудал олон удаа хөндөгддөг боловч шийдвэрлэгдэж чадалгүй өдий хүрсэн. Мөн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийг өөрчилж бүсчилэн хөгжүүлэх асуудал нэг биш удаа яригдаж иргэдийн саналыг үндэслэх тухай зохицуулалт дутмагаас бүдгэрэн замхарч байсан билээ. Энд нэг талаас, эдийн засгийн тооцоо судалгаа, улс төрийн зориг дутсан тал бий байх, нөгөө талаас, иргэдийн саналыг үндэслэх асуудлын эрх зүйн зохицуулалт тодорхой биш байсан нь нөлөөлсөн байдаг.

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу нутгийн удирдлагын тогтолцоонд иргэдийн оролцоо, шууд ардчиллыг хэрэгжүүлэх эрх зүйн суурь орчиныг бүрдүүлсэн дараагийн зохицуулалт бол нутгийн өөрөө удирдах ёсны асуудлууд мөн. Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 2-т “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, *баг, хороонд иргэдийн Нийтийн Хурал...*” байх тухай, 60 дугаар зүйлийн 2-т “Засаг даргыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, *баг, хорооны Хурлаас нэр дэвшүүлж*”, Ерөнхий сайд болон дээд шатны Засаг дарга нь томилох тухай, 62 дугаар зүйлийн 1-д “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэхийн хамт улс, дээд шатны нэгжийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд *хүн амыг зохион байгуулж оролцуулах*” тухай тус тус заасан байна. Энд юуны өмнө нутгийн өөрөө удирдах ёсны анхан шатны нэгж болох

баг, хорооны нийтийн хурал бол иргэдийн шууд оролцоо буюу шууд ардчиллын байгууллага болохыг, хоёрт, анхан шатны нэгжийн гүйцэтгэх удирдлага буюу Засаг даргад иргэд шууд нэр дэвшүүлэхийг, гуравт, бүх шатны хурлууд аливаа асуудлыг шийдвэрлэхэд иргэдийг зохион байгуулж оролцуулах үүрэг хүлээх зэрэг эрх зүйн тодорхой механизмуудыг суулгаж өгчээ.

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын шинжтэй эдгээр зарчмын заалтууд Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн сүүлийн шинэчилсэн найруулгад нэлээд нарийвчилсан байдлаар зохицуулагдсан байна. Тус хуулийн 32-ын 1-д “Иргэдийн Нийтийн Хурал нь шууд ардчиллын зарчмын үндсэн дээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг, хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийг хамтын удирдлагын зарчмын үндсэн дээр хэрэгжүүлдэг, иргэдийн өөрийн удирдлагын байгууллага мөн” хэмээн Үндсэн хуулийн үзэл санааг баяжуулжээ. Энэ заалт нь Иргэдийн Нийтийн Хурал бол шууд ардчиллын зарчмыг бүхий л үйл ажиллагаандаа удирдлага болгодог, шийдвэр нь хамтын байдаг бөгөөд нутгийн удирдлагын анхан шатны нэгжийн эцсийн шийдвэр байдаг, иргэдийн өөрийн удирдлагын байгууллага гэдгийг тодруулж өгсөн байна. Мөн хуулийн 42-ын 1-д Иргэдийн хурлын төлөөлөгч нь “Төлөөлөгчийн үүргээ биелүүлэхгүй байгаа бол тухайн тойргийн сонгогчдын олонхын саналаар төлөөлөгчийг эгүүлэн татна” гэсэн заалт оруулсан нь нутгийн удирдлагын түвшин дэх төлөөллийн ардчиллын хэрэгжилтэд иргэд шууд хяналт тавьж, шаардлагатай тохиолдолд тухайн тойргийн сонгогч ирээдийн олонхийн саналаар эргүүлэн татах боломжийг нээсэн байна. Харин төлөөлөгч үүргээ биелүүлэхгүй байгааг яаж тогтоох вэ гэдэг бол жич асуудал, гол нь төлөөлөгч болон иргэдийн аль алиныг нь хариуцлагажуулж байгаа ахиц дэвшил юм.

Уг хуулийн 16-ийн 4-т “Сум, дүүргийн төсвийг боловсруулж, батлахдаа харьяалах баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурлаас гаргасан саналыг авч тусгана. Баг, хорооны үйл ажиллагааны зардлыг харьяалах сум, дүүргийн төсөвт тусгайлан батална” гэсэн зохицуулалтаар иргэд орон нутгийн анхан шатны нэгжийн төсвийг боловсруулах, батлах явцад шууд оролцох бололцоог нээж өгсөн байна. Энэ ажлыг хэрхэн зохион байгуулах тухайд өнөөдөр нэгдсэн удирдамж, аргачлал гараагүй байгаа нь төв болон хөдөөд орон нутгийн удирдлагын байгууллагууд өөрсдийн сонгосон хэлбэрээр эл ажлыг зохион байгуулдаг. Ер нь төсөв боловсруулах, хэлэлцэн батлах, төслийн зарцуулалтыг иргэдэд тайлагнах үр нөлөөтэй тогтолцоо үгүйлэгдэж байгаа гэж үзэж болно.

Энэ хуулиар нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх иргэний эрхийг хангах талаар эрх зүйн хувьд нэлээд олон зохицуулалт нарийвчилагджээ. Хуулийн 29-ийн 1-д “Иргэн ... шууд болон төлөөллийн байгууллагаараа уламжлан нутгийн өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд оролцох”, 29-ийн 2-т

сонгох, сонгогдох эрхийн зэрэгцээ “... баг, хорооны Иргэдийн Нийтийн Хуралд өөрөө оролцох, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагад өргөдөл, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх, хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу мэдээлэл авах”, 30-ийн 2.1-д иргэн “баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хуралд саналын эрхтэй оролцох” эрхийг тус тус зааж өгсөн байна. Энэ бол нутгийн удирдлагын түвшин дэх шууд ардчиллын хамгийн гол баталгаа, иргэдийн оролцооны хамгийн чухал боломж юм. Харин үүнийг нутгийн удирдлагын байгууллагууд хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа, иргэд энэ боломжоо хэр зэрэг ашиглаж байгаа зэрэг нь жич асуудал юм. Энэ тухай дор товч хөндөх болно.

Засаг захиргаа, нутга дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 31 дүгээр зүйл бүхэлдээ нутгийн өөрийн удирдлага дахь иргэний оролцооны асуудлыг зохицуулагдсан байна. Хуулийн 31-ийн 1-д “Сум, баг, дүүрэг, хорооны тулгамдсан асуудлыг хэлэлцэх, зөвлөмж гаргах зорилгоор сонгуулийн эрх бүхий иргэд сайн дураараа хамтарч үзэл бодол, хүсэл зоригоо илэрхийлэх” бөгөөд 31-ийн 2-т зааснаар ийнхүү иргэдийн илэрхийлсэн “... санал, зөвлөмжийг сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хорооны Иргэдийн Нийтийн Хурал хэлэлцэх үүрэгтэй” юм. Ингэснээр иргэд өөрсдийнхээ ажил амьдралд тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх талаар эрх бүхий байгууллагад хамтарч үзэл бодол, байр сууриа илэрхийлэх эрх зүйн боломж бүрдэж байгаа болно. Мөн хуулийн 31-ийн 3-д “Иргэн сум, дүүргийн эдийн засаг, нийгмийн тулгамдсан асуудлаар нэг удаагийн, эсхүл хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргахыг санаачлах эрхтэй. Энэ санаачилгыг сумын сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн 10-аас доошгүй, дүүргийн сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн таваас доошгүй хувь нь дэмжиж, гарын үсэг зурсан тохиолдолд сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хэлэлцэх үүрэгтэй” тухай зохицуулж өгсөн байна. Ийнхүү ИТХ иргэдийн санаачилгыг заавал хэлэлцэж шийдвэр гаргахыг хуульчилсан нь бодлого, шийдвэр гаргахад шууд ардчиллын арга хэлбэрийг ашиглах боломжийг өргөтгөж буй хэрэг юм.

Төрийн бодлого, шийдвэрт иргэд, олон нийтийн санаа бодлыг тусгах боломжийг өргөтгөсөн эрх зүйн зохицуулалтыг энэ хуулийн 31-ийн 4-т “Аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал шаардлагатай гэж үзвэл нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн тулгамдсан асуудлаар гаргах шийдвэрийн талаар хуульд заасны дагуу зөвлөлдөх санал асуулга явуулж болно” хэмээн зохицуулж өгчээ. УИХ 2017 оны 2 дугаар сарын 9-ний өдөр Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийг хэлэлцэн баталсан билээ. Зөвлөлдөх ардчилал бол төлөөллийн ардчиллыг шууд арчилалтай хослуулан хэрэглэх замаар аль алиных нь сул талыг даван туулах зорилгоор сүүлийн 10 гаруй жил олон улсын хэмжээнд хийсэн эрэл хайгуулын үр дүнгээр үүсэн хөгжиж буй ардчиллын шинэ хэлбэр юм.

Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 1-ийн 1 дэх заалтад энэ хуулийн зорилтыг “... нийтийн эрх зүйн хүрээнд зөвлөлдөх санал асуулгыг энэ хуульд заасан асуудлаар зохион байгуулж төрийн үйл хэрэгт зөвлөлдөх арга хэлбэрээр иргэдийн оролцоог хангахад оршино” хэмээн тодорхойлж, мөн хуулийн 3-ын 1-ийн 1-д “зөвлөлдөх санал асуулга” гэж нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн асуудлаар эрх бүхий этгээд “... шийдвэр гаргахын өмнө болон түүнийг хэрэгжүүлж, сахин мөрдөж байгаа байдлын талаар тохиолдлын зарчмаар түүвэрлэн сонгосон иргэдээс тусгай бэлтгэсэн асуултаар санал авах замаар иргэдийг төрийн үйл хэрэгт оролцуулах цогц үйл ажиллагааг” ойлгохоор заасан байна. Мөн хуулийн 4-р зүйлд Зөвлөлдөх санал асуулгын зорилгыг: а. 4.1.1. нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлыг иргэдийн туслалцаатай олж илрүүлэх; б. 4.1.2. тухайн асуудлын эрэмбэ, түүнийг шийдвэрлэх арга зам, гаргах шийдвэрийн талаар иргэдтэй зөвлөлдөх; в. 4.1.3. иргэд, олон нийтэд тулгамдсан асуудлын талаар мэдлэг, мэдээлэл өгөх; г. 4.1.4. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлд заасан төрийн үйл хэрэгт оролцох иргэдийн оролцоог хангах гэсэн дөрвөн үндсэн чиглэлээр тодорхойлжээ.

Зөвлөлдөх санал асуулгыг явуулах зарчимууд нь бүхэлдээ иргэдийн оролцооны чадавхийг бэхжүүлж, зөвлөлдөж буй асуудлын талаар зохих мэдлэгтэй, хангалттай мэдээлэлтэй байж, үзэл, бодол байр сууриа чөлөөтэй бие дааж илэрхийлэх боломжийг олгоход чиглэгдсэн байна. Хуулийн 5-р зүйлд: хууль дээдлэх; иргэний бодитой, шууд оролцоог хангах; иргэний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хангах; олон талт мэдээллээр тэгш хангах; ил тод, нээлттэй байх; хараат бус байх; харилцан зөвлөлдөх; үр нөлөөтэй байх гэсэн 8 үндсэн зарчмыг заасан байна.

Хуулийн 6-р зүйлд: а. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлыг Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэх үндэслэл, шаардлагыг тодорхойлох, б. орон нутгийг хөгжүүлэх сангаас хэрэгжүүлэх төсөл, арга хэмжээ, в. хот, суурин газрын хэсэгчилсэн төлөвлөлт (нийтийн эзэмшлийн цэцэрлэгт хүрээлэн, ногоон байгууламж) гэсэн гурван багц асуудлыг заавал зөвлөлдөх санал асуулга явуулахаар зохицуулж өгчээ. Үүний зэрэгцээ шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд бусад асуудлаар зөвлөлдөх санал асуулгыг санаачлан явуулах боломжийг хуулиар нээж өгсөн байна.

Энэ хуулийн дагуу Зөвлөлдөх санал асуулгыг улсын хэмжээнд, эсхүл засаг захиргааны тодорхой нэгжийн хэмжээнд зохион байгуулж болох бөгөөд нийтийн ашиг сонирхолд хамааралтай тодорхой асуудлаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах талаар нийслэлийн хэмжээнд 500-аас дээш, дүүрэгт 300-аас дээш, аймагт 100-аас дээш, суманд 50-аас дээш тухайн нутаг дэвсгэрт байнга оршин суугч иргэний гаргасан санал, хүсэлтийг шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд хэлэлцэн шийдвэрлэх үүрэгтэй юм.

2017 онд Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль батлагдсаны дараа Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх асуудлаар явуулсан зөвлөлдөх санал асуулга нь хуультай болоод явуулсан анхных байв. Анхных гэдэг утгаараа зөв, оновчтой зохион байгуулж чадвал сайн туршлага, зөв жишиг тогтоох, бас олон жил яригдаж нийгэмд хүлээлт бий болгосон Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн асуудлыг нэг тийш болгож шийдэх боломжийг өргөтгөсөн зэрэг олон чухал ач холбогдолтой арга хэмжээ болсон гэж үзэж болно. Энэхүү зөвлөлдөх санал асуулгын явц, гол үр дүнгийн талаар олон нийтэд нэгэнт дэлгэрэнгүй мэдээлэл өгөгдсөн учраас түүнийг давтах шаардлагагүй юм. 2018 оны 6-р сард Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, нийслэлийн Засаг дарга хамтран Налайх дүүрэг дэх нүүрс олборлолтыг зохистой шийдвэрлэх асуудлаар Зөвлөлдөх санал асуулга явуулсан нь орон нутгийн төвшний асуудлыг шийдвэрлэхэд Зөвлөлдөх санал асуулгыг ашигласан мөн эхний оролдлого байв. Энэ санал асуулгын дүнд үндэслэн холбогдох шийдвэрүүд гарсан бөгөөд зохих үр дүнгээ өгч байгаа гэж үзэж байна. Хоёр удаагийн Зөвлөлдөх саналд асуулгын туршлагаас үзэхэд дор дурьдсан асуудлуудад цаашид анхаарах хэрэгтэй гэж үзэж байна. Энэ нь:

Зөвлөлдөх санал асуулгын асуудлыг тодорхойлох, мэргэжлийн байгууллагыг сонгож ажилуулах, хууль эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх, онол арга зүйн үндэслэлийг боловсруулах үйл ажиллагаа зэрэг үйл явцыг орчин үеийн шинжлэх ухааны ерөнхий шаардлага, олон улсын нийтлэг жишгийг хангасан хэмжээнд зохион байгуулах,

Үндэсний статистикийн хороо болон бусад мэргэжлийн байгууллагын хувьд түүвэр хийх, мэдээлэл авах, боловсруулах, нэгдсэн дүн тайлан гаргах ажлыг мэргэжил арга зүйн өндөр төвшинд маш чанартай, шуурхай зохион байгуулах чадавхтай болох, ямар нэг улс төрийн болон хөндлөнгийн аливаа нөлөөгүй, цэвэр мэргэжлийн болон шинжлэх ухааны ёс зүйг чанд баримтлан ажиллах,

Хуулийн хүрээнд Зөвлөлдөх зөвлөлийг сонгож ажиллуулахдаа хуулиар тодорхой заасан зарчим чиглэлийг чанд баримталж, үүргээ биелүүлэх боломжоор хангахад зөвлөлдөх санал асуулгыг санаачилагчид онцгой анхаарч ажиллах,

Зөвлөлдөх санал асуулгыг санаачлагч, шийдвэр гаргагчийн хувьд иргэдийнхээ өмнө өндөр хариуцлага хүлээж, тухайн нутаг дэвсгэрийн нийгмийн давхраажлын бүх бүлгүүд, нас хүйс, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, үндэстэн ястны төлөөллийг жигд харгалзан оролцуулах зэрэг юм.

Төлөөллийн болон шууд ардчиллын сул талуудыг нөхөж иргэдийн оролцоог дэмжих нэлээд зохистой арга болох Зөвлөлдөх ардчиллыг судлах,

Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх талаар төр, засгийн аль ч шатны байгууллага, албан тушаалтнууд төдийлэн идэвхи санаачилгатай ажиллахгүй байгааг тэмдэглэе.

Монгол Улсад шууд ардчиллыг ашиглах эрх зүйн боломжууд зарим хуулиудад тусгалаа олж, тодорхой хэмжээнд хэрэгжиж байгаа болно. 1995 онд баталсан Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуульд Монгол Улсын иргэн дангаар буюу хамтарч төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдол гаргах (5.1), өргөдөл гомдолд өгсөн хариуг зөвшөөрөөгүй тохиолдолд зохих дээд шатны албан тушаалтанд гомдол гаргах (6.4), төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлоо шийдвэрлүүлэх (6.5) эрхийг баталгаажуулсан билээ. Манай иргэд энэ эрхээ харьцангуй сайн эдэлдэг ч хаана, хэнд, ямар асуудлаар хандахаа тодорхойлхоос эхлээд хууль, дүрэм, журмаа нарийвчлан судлах гээд оролцооны чадавхиа сайжруулах талаар анхаарах асуудал цөөн биш байгаа билээ.

Иргэдийн оролцооны боломжийг өргөтгөсөн зохицуулалт шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх хүрээнд Үндсэн хууль болон шүүхийн тухай хуулийн дээр дурьдсан заалтуудын зэрэгцээ Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд зохих хэмжээнд тусгалаа олсон байдаг билээ. Эл хуулийн зорилт нь шүүх эрх мэдлийн байгууллагад ил тод, нээлттэй байх зарчмыг бэхжүүлэх, шүүн таслах ажиллагаанд олон нийтийн зүгээс хяналт тавих тогтолцоог бий болгох зорилгоор шүүн таслах ажиллагаанд оролцож байгаа иргэдийн төлөөлөгчийг сонгон шалгаруулах, түүний үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, тэдгээрийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад чиглэгдсэн байдаг учраас агуулга, ач холбогдлоороо чухалд тооцогдоно. Харамсалтай нь өнгөрсөн хугацаанд энэ хуулийг амилуулах, иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдал, үүрэг оролцоог боловсронгуй болгох чиглэлд ахиц гараагүйгээр үл барам зарим талаар ухралт хийсэн ч гэж үзэж болохоор байна. Шүүхийн шийдвэр, үйл ажиллагаанд иргэний хяналт байх ёстой юм бол тодорхой үүрэгтэй байх шаардлагатай. Шүүх бүрэлдэхүүн шийдвэр гаргахдаа шүүх бүрэлдэхүүнд оруулахгүй байх нөхцөлд иргэдийн төлөөлөгчийн дүгнэлтийн талаарх үндэслэлээ шүүхийн шийдвэрийн үндэслэх хэсэгт тодорхой тусгах, энэ шаардлагыг давах болон хяналтын шатны шүүхийн магадлал, тогтоолд нэгэн адил хамааруулах зэрэг тодорхой зохицуулалтуудыг нэмэх ёстой байв. Энэ алхам хийгдээгүй байна.

2015 оны 7 дугаар сарын 8-ны өдөр УИХ-аар баталсан Нийтийн сонсголын тухай хууль бодлогын чухал шийдвэр гаргах, зарим албан тушаалтны томилгоонд иргэдийн оролцоог хангахад чухал үүрэгтэй эрх зүйн орчин болсон гэж үзэж болно. Ерөөсөө энэ хуулийн зорилго, үзэл баримтлал нь

төрийн байгууллага, албан тушаалтан энэ хуульд заасан асуудлаар нийтийн сонсголыг зохион байгуулж төрийг удирдах хэрэгт иргэдийн оролцоог хангахад чиглэгдсэн аж. Хуулийн 6-ийн 2-т зааснаар сонсгол нь: хууль тогтоох; ерөнхий хяналтын; төсвийн хяналтын; томилгооны; захиргааны хэм хэмжээний болон төлөвлөлтийн; орон нутгийн гэсэн зургаан төрөлтэй байх бөгөөд тэдгээрийн алинд нь иргэд оролцох бололцоог нээж өгсөн байна. Мөн хуульд заавал нийтийн сонсгол явуулах асуудал, түүнд тавигдах шаардлагыг тодорхойлж өгсөний дотор эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа иргэн, хуулийн этгээдийн гаргасан хүсэлтийг тухайн асуудал эрхэлсэн Байнгын болон дэд хороо хэлэлцэн хүлээн авсан тохиолдол орсон байгаа. Ингэснээр иргэд өөрийн хууль ёсны эрх ашиг нь хөндөгдөж буй иргэн тухайн асуудал эрхэлсэн УИХ-ын Байнгын болон дэд хороонд хандан нийтийн сонсгол хийх үндэслэл, шаардлагыг тодорхой заасан хүсэлт гаргах боломжтой болжээ. Чингэхдээ Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд заасан шаардлага буюу иргэд өргөдөл, гомдлыг дангаараа болон хамтаараа гаргахдаа нэр хаягаа бичиж, гарын үсгээ зурах, эсвэл төлөөлүүлэн зуруулж, төлөөлөх нотлох баримтаа хавсаргах шаардлагыг хангасан байхаар заасан байна.

Сүүлийн жилүүдэд иргэдийн оролцооны эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд судалгааны ажлууд цөөнгүй хийгдэснээс “Иргэдийн оролцооны ойлголт, түүний эрх зүйн орчин” (2017), “Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаархи зохицуулалтын хэрэгжилтэд хийсэн хяналт шинжилгээ” (2018) зэрэг судалгааны үр дүнгүүдийг дэлгэрүүлж үзэж болох юм. Энд дээрх судалгааны ажлуудын үр дүнг тоймлох үүднээс 2019 оны 12 дугаар сард Удирдлагын академи дээр зохион байгуулагдсан “Иргэний оролцоо чуулган”-д доктор, дэд профессор Д.Сүнжидийн хэлэлцүүлсэн илтгэлээс хамаарах хэсгийг дэлгэрүүлж үзье. 2018 оны 10 дугаар сарын 2-ны байдлаар Монгол Улсын хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуульд иргэний оролцооны зохицуулалт бүхий нийт 181 хуульд иргэний оролцоотой холбоотой зохицуулалтын 860 заалт эсхүл хэсэг байна гэдгийг түүвэрлэжээ.

Эдгээр хуульд заасан зохицуулалтыг иргэний оролцооны таван төрлөөр эзлэх хувийг харуулвал мэдээлэх 30% (нууцад хамаарахаас бусад мэдээлэл нээлттэй байлгах, төр, захиргааны байгууллагын шийдвэрийн мэдээлэх, нийтлэх, жил бүр өргөдөл, гомдлыг тайлагнах, хуулийн этгээдийн бүртгэл, ашигт малтмалын бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл олгох ажиллагаа нийтэд ил тод байх, хувьчлал, статистикийн мэдээлэл ил тод байх, стандартын шаардлага хангаагүй бүтээгдэхүүнийг нийтэд мэдээлэх г.м), идэвхитэй оролцооны 31% (байгаль орчны, эрүүл мэндийн, хөдөлмөр эрхлэлт, автозамын, барилгын зэрэг салбарт нөхөрлөл, төрийн бус байгууллага, мэргжлийн холбоонд төрийн чиг



үүргийг шилжүүлэн гүйцэтгүүлэх, худалдан авах ажиллагааны үнэлгээний хороонд иргэд, иргэний нийгмийн төлөөлөл оролцуулах, захиргааны сөрөг нөлөөлөл бүхий шийдвэрийн төсөлд иргэд, ашиг сонирхол хөндөгдсөн этгээдээс санал авах г.м), зохицуулалт хамгийн их хувийг эзэлдэг бол харин зөвлөлдөх 14% (захиргааны хэмхэмжээний акт буюу тодорхой журам, заавар, аргачлал, стандарт боловсруулахад холбогдох байгууллага, иргэн, ААН-ээс санал авсан байх, төрийн байгууллагын дэргэд орон тооны бус зөвлөл байгуулж, бүрэлдэхүүнд нь иргэдийн буюу иргэний нийгмийн төлөөллийг оролцуулсан байх, зөвлөлдөх санал асуулга явуулах г.м), хяналт тавих 13% (хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэнд хяналт шалгалт хийхэд оролцуулах, иргэдийн бүлэг, нөхөрлөл, төрийн бус байгууллагаар дамжуулан хөндлөнгийн хяналтыг хэрэгжүүлэх, тусгай зөвшөөрөл олгох, дүгнэлт гаргах ажлын хэсэг, бүрэлдэхүүнд орж ажиллах г.м) болон бусад 12% (хөнгөлөлт үзүүлэх, урамшуулах, мал бүхий иргэдийн бүлгийг техник, хэрэгслээр хангах, хамтран ажиллах гэрээ байгуулах, дэмжлэг үзүүлэх г.м) хэмээх ангиллын гурав нь ойролцоо хувийг эзлэдэг байна.

Мөн “Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаарх зохицуулалтын хэрэгжилтэнд хийсэн хяналт шинжилгээ”-ний тайланд дурдсанаар дээр нэрлэсэн нийт хуулийн 60 хувьд нь эрх олгосон зохицуулалт, харин 40 хувьд нь үүрэг хүлээлгэсэн зохицуулалт байгаа ажээ. Эдгээр хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийг дүгнэвэл нийт 30 хувь нь бүрэн хэрэгждэг, 44 хувь нь хэсэгчлэн хэрэгждэг буюу үр дагавар бүрэн бус, харин 26 хувь нь огт хэрэгждэггүй гэж дүгнэсэн байна<sup>178</sup> (Сүнжид Д, 2019).

Дээр дурдсан судалгааны ажлуудын үр дүнгүүдээс үзэхэд иргэний оролцооны эрх зүйн орчин, хууль тогтоомжийн зохицуулалтын хүрээнд давхардал, хийдэл, зөрчил их, заалтууд хэт ерөнхий, тодорхой хэрэгжих механизм, мэдээлэл хүргэх, үр дүнг тооцох зохицуулалт байхгүй, иргэдийг оролцуулах бодит боломж олгосон, эрхийг нь хамгаалсан заалтууд хангалтгүй байгаа нь харагдаж байна. Түүнчлэн хуулийг хэрэгжүүлэх төсөв, санхүүгийн эх үүсвэр тодорхойгүй, хариуцах тодорхой эзэнгүй, хариуцлагын тогтолцоо бүрдээгүй байгаа нь иргэний оролцоог үр дүнтэй хангаж, холбогдох хуулиудыг хэрэгжүүлэхэд сөргөөр нөлөөлж байгааг тэмдэглэсэн байна. Мөн дээрх хуулиудын хэрэгжилт нь төрийн байгууллагын дотоод зохион байгуулалт, төрийн албан хаагчийн ур чадвар, хандлагаас хамаарч байгааг судалгааны үр дүнгүүдэд тэмдэглэжээ.

Энэ бүхнийг дүгнэж үзвэл Монгол Улсад шууд ардчиллын хэлбэрийг дангаар нь болон төлөөллийн ардчиллын тодорхой хэлбэрүүдтэй хослуулан хэрэгжүүлэх замаар төрийн бодлого шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх,

178 Д.Сүнжид. Иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин. Иргэний оролцоо чуулганы эмхэтгэл. УБ, 2019

хэрэгжилтийг хянан магадалж үнэлэх зэрэг бодлогын циклийн аль ч шатанд иргэд, олон нийтийн оролцоог өргөн хүрээнд хангаж ажиллах эрх зүйн боломж үндсэндээ бүрдсэн байна. Гол нь бодлого, эрх зүйн хүрээнд бий болсон орчинг үр өгөөжтэй ашиглаж шийдвэр гаргах, хэрэгжилтийг хангах, хянаж үнэлэх ажлыг зохион байгуулахдаа иргэд, олон нийтийн оролцоог сайн хангаж, шууд ардчиллыг хэрэгжүүлэх талаар өнөөдөр шаардлагын хэмжээнд хүрч ажиллахгүй байна.

Баг, хороог нутгийн өөрөө удирдах бие даасан нэгж (нийтийн эрх зүйн субъект) болохынх нь хувьд бэхжүүлж, баг, хороог байгуулахад баримтлах хүн амын болон өрхийн тоо, байршил, аж ахуй, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний чиглэл гэх мэт шалгуурыг тодорхой болгон хуульчилж мөн чанарт нь нийцсэн тодорхой чиг үүрэг, бүрэн эрхийг олгох чиглэлээр эрх зүйн хувьд баталгаажуулах шаардлагатай. Баг, хорооны иргэд оршин суугаа нутаг дэвсгэр нутагтаа амьдрах орчин нөхцөлөө бүрдүүлэх, өдөр тумынхаа тулгамдсан асуудлыг шууд оролцооны зарчмаар зөвшилцөн хамтын шийдвэр гаргахтай холбогдсон асуудлыг бие даан эрхлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр хуульчлах шаардлагатай байна.

# 3.4

## НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦООНД ШУУД АРДЧИЛЛЫН ХЭЛБЭРИЙГ АШИГЛАЖ БУЙ БАЙДЛЫН ШИНЖИЛГЭЭ

Өмнөх бүлгүүдэд дэлгэрэнгүй дурьдсанчилан Монгол Улс ардчиллыг сэргээн хөгжүүлж эхлээд эдүгээ 30 дахь жилтэйгээ золгож байгаа төлөөллийн ардчилалтай, парламентын засаглалтай улс гэдгийг энд дахин тэмдэглэж байна. Төлөөллийн ардчилалд тулгарч буй сорилт, бэрхшээлийг даван туулах, түүний сул талыг шууд ардчиллын хэлбэрүүдийг ашиглаж засаж, залруулах асуудлаар дэлхийн улс орнууд багагүй туршлага хуримтлуулж, энэ чиглэлээр тодорхой бодлого, хөтөлбөрүүдийг туршиж хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ судалгаа, эрдэм шинжилгээний ажил ч цөөнгүй хийх болсон билээ.

Үндэсний түвшиний төрийн бодлого, үйл ажиллагаанд төлөөллийн ардчиллын хэлбэрүүд давамгайлж, иргэдийн шууд оролцоо харьцангуй бага байдаг бол асуудлын хамрах хүрээ багасаж, нийгмийн зохион байгуулалтын шатлал анхан шат руугаа ойртох тусам шууд ардчилал, иргэдийн шууд оролцоо давамгайлж, төлөөллийн ардчиллын хэлбэр багасах хандлага байдаг<sup>179</sup>. Иргэдийн оролцоо бол төлөөллийн ба шууд ардчиллын аль алинд нь шийдвэрлэх үүрэгтэй. Иргэдийн идэвхтэй оролцоо дутагдвал ардчилал доройтон сулардаг<sup>180</sup> гэдгийг ардчиллын гол онолуудад нийтлэг хөнддөгийн учир үүнд оршино. Онолын ийм үндэслэлийг удирдлага болговол Монгол Улсад ардчиллыг бататган хөгжүүлэхийн тулд иргэдийн оролцооны чадавхийг бэхжүүлэх шаардлагатай болно.

Эдүгээ манай улсын сургалт, судалгааны ажил эрхэлж буй төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн байгууллагууд, эрдэмтэн судлаачид төдийгүй Монгол улсад үйл ажиллагаа явуулж буй олон улсын байгууллагуудын зүгээс ч шууд ардчиллын тодорхой хэлбэрүүдээр нутгийн удирдлагын тогтолцоонд иргэдийн оролцоог үр дүнтэй хангах асуудалд нэлээдгүй ач холбогдол өгч судалгааны ажил гүйцэтгэх, тодорхой төсөл, хөтөлбөр, үйл ажиллагаануудыг урт болон богино хугацаанд төлөвлөн хэрэгжүүлэх, тогтмолжуулах чиглэлээр ажиллаж байна.

179 Г.Чулуунбаатар, Монгол дахь иргэдийн оролцоо ба зөвлөлдөх ардчилал, Иргэний хөдөлгөөнөөс иргэний нийгмийн зүг, Өгүүллийн эмхэтгэл., УБ., 2020, 120 дахь тал

180 Ronald J. Terchek, Thomas C. Conte. 2000

Монголын ардчиллын уламжлал, төлөөллийн ардчиллын үндсэн сорилтууд болох бодлого, эрх зүйн орчин, засаглал, улс төрийн харилцаа, иргэний нийгмийн төлөвшил, иргэдийн оролцоотой холбоотой сорилт, бэрхшээл, асуудлуудын талаар өмнөх бүлгүүдэд өгүүлсэн билээ. Энд дээрх сорилтуудыг даван туулахын тулд шууд ардчиллын хэлбэрийг хэрхэн ашиглаж, тэдгээр нь ямар үр дүнтэй байгааг өөрсдийн санаачлан хэрэгжүүлсэн, оролцожгүйцэтгэсэн судалгааны ажлууд болон бусад байгууллага, судлаачдын хэрэгжүүлсэн судалгаа, эрдэм шинжилгээний ажлын үр дүнд тулгуурлан шинжилгээ хийж, үр дүнг тоймлон гаргахыг хичээсэн болно.

Шууд ардчилал, иргэдийн оролцооны асуудал сүүлийн жилүүдэд ихээхэн яригдах болсон нь *нэгдүгээрт*, засаглалын үзэл баримтлалын хүрээнд ардчиллын үнэлгээ хийхэд ихэнх тохиолдолд иргэдийн оролцоог чухалчилдагтай, *хоёрдугаарт*, иргэдийн олонхи улс төрийн намууд болон улс төрчдийн гаргаж буй улс төрийн шийдвэрт сэтгэл хангалуун бус байдагтай, *гуравдугаарт*, иргэдийг төлөөлж бүх түвшинд мандат авсан улс төрчид ихэнх тохиолдолд иргэдийг бүрэн төлөөлж чадахгүй байна гэж үзэж буйтай холбоотой юм<sup>181</sup>. Шууд ардчилал, иргэдийн оролцоо нь төлөөллийн ардчилалд суурилсан өнөөгийн улс төрийн тогтолцоог халж өөрчлөх гэхээсээ илүү түүний сул тал, дутагдлыг засаж залруулах замаар илүү төгөлдөржүүлэх зорилготой.

Шууд ардчилал, иргэдийн оролцооны тухай асуудал нь бодлого, эрх зүйн орчныг сайжруулах, эрдэм шинжилгээ, судалгаа хийх, түүнд тулгуурласан сургалт, зөвлөх үйлчилгээ эрхлэх болон нийгмийн улс төрийн амьдралын хэрэгцээ, шаардлага талаасаа ч анхаарал татсан чухал сэдвийн нэг юм. Учир нь төрийн байгууллын хүрээний эрх зүйн зохицуулалт нь иргэдийн сайн дурын оролцоог идэвхжүүлэх механизм болж чадаж байна уу гэсэн асуултыг дагуулдаг. Эл асуудлыг судлах явцад бидний анхаарлыг татсан нэг асуудал бол “шууд ардчилал”, “иргэдийн оролцоо” гэсэн үндсэн ойлголтын агуулга, төрийн бодлого, шийдвэрт тусгагдсан утга учрыг нутгийн удирдлагын удирдах албан тушаалтнаас эхлээд нийт иргэдийн хувьд ихээхэн ерөнхий төсөөллөөр ойлгож байгаа нь бодит ажил зохион байгуулахад тодорхой хэмжээгээр бэрхшээл учруулж байгаа нь ажиглагдсан явдал юм. Үүнийг үндэс болгож Удирдлагын академиас санаачлан 2020 онд энэ асуудлыг тухайлсан төслийн хэмжээнд судалсан билээ<sup>182</sup>. Тухайн судалгааны ажлыг гүйцэтгэхэд голлон оролцогчид нь энэ номын зохиогчид байсан учраас бүтээлийн эл бүлэгт харьцуулах үүднээс өмнө хийгдсэн судалгааны мэдээллүүдийг зохих хэмжээнд ашиглав. Үүний зэрэгцээ өмнөх судалгаанд тухайлан дэлгэрүүлж үзээгүй түүх, онолын зарим үндэслэлийг тодотгов.

181 “Иргэдийн оролцооны талаарх төрийн албан хаагчид болон иргэдийн ойлголт, хандлагад хийсэн шинжилгээ” Судалгааны тайлан. Удирдлагын академи УБ., 2020

182 “Иргэдийн хөдөлгөөнөөс иргэний нийгмийн зүг. Өгүүллтийн эмхэтгэл. Удирдлагын академи, УБ., 2020.

Өнөөдрийн манай ардчиллын судалгаа өрнө дахинд үүсч хөгжсөн тэр уламжлалаас үүдэлтэй түүх, онолын сурвалжийг үндэс болгожиржээ. Ингэхдээ шууд ардчилал, иргэдийн оролцоонд холбогдох талыг нь нэлээд орхигдуулж ирсэн байдаг. Иймээс бид асуудлыг энэ өнцөгөөс нь товч хөндөх нь зүйтэй гэж үзэв.

- Афины ардчиллын үед шууд болон төлөөллийн ардчиллын анхны элемент бүрэлдэн, тэдгээр нь хослон хэрэгжиж байсан нь тун сонирхолтой. Тухайлбал, Клеистэнес Афины ойролцоох Аттикийг бүсийн хувьд *далайн эрэг хавь; өндөрлөг газар* буюу *төв нутаг*; хот гэж гурав хувааж, тэдгээрийг нарийн тэнцвэр бүхий 139 жижиг сонгуулийн тойрог (демест)-оор холбож өгсөн байна. Дээрх газар нутгийн “засаг захиргаа”-ны нэгж нь дээрх гурван бүс бүрээс иргэд орсон өнөөх *10 овог* буюу *фалай* болж байжээ.
- 500 хүн бүхий иргэдийн\* өргөтгөсөн зөвлөлийн гишүүдийг жил бүр 10 овог тус бүрээс сонгогдсон 50 хүнээр бүрдүүлж, засаглалын өдөр тутмын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг байжээ. Энэхүү иргэдийн зөвлөлийг *Прайтэн* гэдэг байжээ. Тэр үед *прайтэнд* өргөн барьсан асуудлаар шийдвэр гаргахын өмнө долоо хоног бүр 6000 хүн оролцсон иргэдийн хуралдаан буюу эkkлесиар оруулан хэлэлцүүлдэг байжээ. Энэ нь үнэн хэрэгтэй хотын хурал юм. Хотын хурал нь бүх эрэгтэй иргэд эрдэм боловсрол, эд баялагаас үл хамааран адилхан сонгох эрхтэй ардчилсан зөвлөл байж.
- Энэ үеийн грекийн их сэтгэгч Аристотель “Дээд суртахуун” хэмээх зохиолдоо “Олон нийтийн болон төр улсын амьдралд зөвөөр оролцье гэж бодож байгаа бол тэр этгээд сайн үйлийн суртахуунтай хүн байвал зохино. Тэгээд бодохлоор ёс зүй бол улс төрийн нэг хэсэг, нэг эхлэл нь болж түүнд багтан ордог”<sup>183</sup> гэжээ. Энд иргэдийн оролцоо бол ямар нэг утга учиргүй идэвх биш, юуны өмнө сайн үйлийн суртахуунтай хүний ёс зүйтэй үйлдэл байхыг онцолсон нь бидний судалгаанд онол, практикийн чухал үндэслэл болох юм.

Шууд ардчиллыг *нэгдүгээрт*, ард нийтийн санал асуулгад тулгуурлан эрх мэдлийг шууд ард түмэн хэрэгжүүлдэг нийгмийн зохион байгуулалтын хэлбэр, *хоёрдугаарт*, иргэдийн оролцоотойгоор шийдвэр гаргадаг улс төрийн арга гэсэн утгаар ойлгодог<sup>184</sup>. Иргэдийн оролцоотой шийдвэр гаргадаг энэ арга нь төлөөллийн ардчиллын тогтолцооны нэг хэсэг байж болдог. Бид энд шууд ардчиллыг хоёрдахь утгаар нь авч үзэж байна.

183 Эртний грекийн философи сэтгэлгээний эх сурвалж. УБ., 2011, 2-р боть 20 дахь тал.

184 Энэ талаар [http://de.wikipedia.org/wiki/Direkte\\_Demokratie](http://de.wikipedia.org/wiki/Direkte_Demokratie) хаягаар орж дэлгэрэнгүй үзнэ үү (2014 оны 11 дүгээр сарын 19-ний 17 цаг 47 минутад хандсан хандалт).

Иргэдийн оролцоо гэж улс төрийн шийдвэр гаргах үйл явц болон томоохон төсөл, хөтөлбөрүүдийг төлөвлөх явцад иргэдийг оролцуулахыг хэлдэг. Иргэдийн оролцоо бол хүн төрлөхтний түүхийн явцад хамтын ажиллагааны зохион байгуулалтын дээд хэлбэрт хүрэх гэсэн байнгын тэмүүллийн илрэл юм<sup>185</sup>. Зарим оронд төсвийн төлөвлөлт хийхэд иргэдийг өргөнөөр оролцуулдаг болсон байна. Харин манай оронд 2012 оноос “Орон нутгийн хөгжлийн сан”-ийн төлөвлөлтөд иргэд оролцох боломж хуулиар албан ёсоор нээгдсэн<sup>186</sup> билээ.

Гэхдээ иргэдийн оролцооны тухай ойлголт өнөөг хүртэл нэг мөр болоогүй байна. Тухайлбал, шууд ардчиллын чухал илэрхийлэл болох “*Ард нийтийн санал асуулга*”-ыг иргэдийн оролцооны хэлбэр гэж үзэх үү, үгүй юу гэдэг асуудлаар судлаачид санал зөрдөг. Ер нь иргэдийн оролцооны их олон арга хэлбэр бий. Тухайлбал, иргэд улс төрийн сонгуульд саналаа өгөх, жагсаал цуглаанд оролцох, тодорхой асуудлаар гарын үсэг цуглуулах гэх мэт олон арга хэлбэрээр шийдвэр гаргахад оролцож болдог. Бидний энд авч үзэж буй иргэдийн оролцооны асуудал бол засаг захиргааны байгууллагууд шийдвэр гаргах, төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих зэрэг үйл ажиллагаандаа иргэдийг зориуд зохион байгуулалттайгаар оролцуулж, тэдэнд мэдээлэл өгөх, саналыг нь сонсох, асуудлыг хамтран хэлэлцэх, зөвлөлдөх, хэрэгжүүлэх, нутгийн удирдлагын тогтолцоонд хэрэгжиж буй үйл ажиллагаа, түүний үр дүнд иргэдийн хяналт бий болох тухай юм. Орон нутгийн бүх шатны хурлын болон засаг захиргааны байгууллагууд үйл ажиллагаагаа нээлттэй, ил тод, хяналттай явуулахад иргэдийн оролцоо чухал байдаг. Түүнээс гадна иргэдийг асуудал шийдэхэд оролцуулснаар иргэд идэвхижиж өөрөө өөрийнхөө төлөө, оршин суугаа нутгийнхаа хөгжлийн төлөө санаачилга гарган ажиллах боломж бүрддэг. Ингэж идэвхи санаачилгатай иргэдийг дайчлан заримасуудлыг тэдний оролцоо, дэмжлэг туслалцаатайгаар шийдсэнээр захиргааны байгууллагын зардал буурч, ажлын ачаалал ихээхэн багасах, төрийн болон орон нутгийн байгууллагуудаас иргэдэд хүргэж буй үйлчилгээний хүртээмж нэмэгдэх зэрэг олон боломж бүрддэг байна.

Бүтээлийн энэхүү дэд бүлэгт холбогдох шууд ардчиллын хэлбэрүүдийг нутгийн удирдлагын тогтолцоонд ашиглаж буй байдлын шинжилгээг орон нутгийн түвшин дэх иргэдийн оролцооны өнөөгийн нөхцөл байдлыг судалсан судалгаа, шинжилгээний ажлын үр дүнгүүдэд тулгуурлан хийхийг оролдсон болно. Өмнөх бүлгүүдэд ардчиллын хөгжил, засаглалын үнэлгээний арга зүй, аргачлалын талаар дэлгэрэнгүй авч үзсэн тул энд энэ талаар дэлгэрэнгүй өгүүлэхгүй. Тус дэд бүлэгт хийсэн шинжилгээний арга зүйг тодотгох үүднээс дэлхийн олон оронд ардчиллын үнэлгээ, тэр дундаа орон нутгийн ардчиллын төлөв байдлын үнэлгээ хийж буй Ардчилал, Сонгуульд Дэмжлэг Үзүүлэх Олон

185 Martin A. Novak, Five rules for the evolution of cooperation. In Science. 314. Nr. 5805, 2006-12-08, p. 1560-1563, PMC 3279745 (<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3279745/>), мөн <http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de/>.

186 “Төсвийн тухай” Монгол Улсын хууль, 2011 он.

улсын Хүрээлэнгийн “Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдал: Үнэлгээний аргачлал”-ын арга зүйн суурь үндэслэлийг тоймлов. Учир нь ардчилал нь хүн төрөлхтний нийтлэг хүсэл тэмүүллийг илэрхийлдэг боловч улс орон бүрт ардчилсан нийгмийн байгуулал харилцан адилгүй байдаг. Үүнээс гадна ардчилал бол засаг төр нь ард түмний хяналтад байж, энэхүү хяналтыг хэрэгжүүлэхэд иргэд адил тэгш боломжоор хангагдаж байдаг засаглалын тогтолцооны нэг хэлбэр мөн<sup>187</sup>.

Ардчиллын чанар, үнэлгээний арга зүй, аргачлалд иргэдийн оролцоо нь гол шалгуур үзүүлэлт болж байгаа олон шалтгааныг судлаачид тодорхойлсоор байна. Тухайлбал, төлөөллийн ардчилалд олон сорилт дэлхий нийтэд ажиглагдаж, улс төрчид болон улсын төрийн нам, засгийн газартаа итгэх олон нийтийн суларч, иргэд өөрсдийнхөө эрх ашгийг хөндсөн асуудлуудад оролцох, өргөн хүрээний мэдээлэлтэй байх, түүндээ мэдээлэл технологийн хөгжлийг ашиглах боломж өргөжиж байгаа юм.

Ардчилсан нийгмийн нутгийн удирдлагын үндсэн зарчмын нэг нь нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаанд иргэдийг татан оролцуулах, удирдлагын үйл явц нь олон нийтийн санаа бодолд мэдрэг байх, тухайн орон нутгийнхаа иргэдийн санал бодлыг харгалзах явдал ихээхэн чухал юм. Манай улсын өнөөгийн нутгийн удирдлагын тогтолцоонд иргэдийн оролцоог хангах асуудалд бэрхшээлтэй асуудлууд олон байна. Хуучин нийгмийн тогтолцоо, засаглалын үйл явцад аж төрж дадсан ард түмний хувьд өнөөгийн нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаанд оролцох сонирхол, идэвх, соёл ихээхэн дутагдаж байгаа нь олон зүйлээс ажиглагддаг. Нутгийн удирдлагын тогтолцоонд иргэдийн оролцоог үр дүнтэй хангах асуудал хуулиар олгогдсон боломжуудын хүрээнд ил тод, нээлттэй, иргэдийн оролцоонд түшиглэсэн мэт харагдаж байгаа боловч зарим үед цөөн хэдэн хүн, тодорхой ашиг сонирхолын бүлгийн эрх ашгийг илэрхийлэх үйл ажиллагааг хаацайлж байгааг иргэд, олон нийт шүүмжлэх тохиолдол цөөнгүй байдаг.

Дээрдурьдсан Ардчилал, Сонгуульд Дэмжлэг Үзүүлэх Олон улсын Хүрээлэн нь дэлхийн олон оронд ардчиллын үнэлгээ, тэр дундаа иргэдийн санаачлагад түшиглэсэн ардчиллын үнэлгээг нэвтрүүлэхэд дэмжлэг үзүүлдэг байгууллага юм. Тус хүрээлэн нь 2000-2016 онд *Ардчиллын төлөв байдлын үнэлгээг* нийт 23 улсад, *нутгийн өөрөө удирдах байгууллага дахь ардчиллын үнэлгээг* 60 гаруй удаа хийж, төрийн үйлчилгээ ба ардчилсан хариуцлага сэдвээр дөрвөн улсад туршилтийн үнэлгээ хийж гүйцэтгэсэн байна<sup>188</sup>. Бид нутгийн удирдлагын тогтолцоонд шууд ардчиллын боломжуудыг ашиглаж буй өнөөгийн байдалд шинжилгээ хийхдээ тус хүрээлэнгийн орон нутгийн ардчиллын төлөв байдлыг үнэлэх аргачлал, түүний тулгуур үзүүлэлтүүдийг удирдлага болгож байгаа тул

187 Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдал: Үнэлгээний аргачлал. Орчуулга. АСДҮОУХ. УБ., 2016. 13 дахь тал

188 Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдал: Үнэлгээний аргачлал. Орчуулга. АСДҮОУХ. УБ., 2016. 5 дахь тал

энд энэ арга зүйн гол үндэслэлийг тус хүрээлэнгээс эрхлэн гаргасан “Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдал: Үнэлгээний аргачлал”-ын гарын авлагад тулгуурлан товч авч үзье.

Орон нутгийн түвшинд үнэлгээ хийснээр ардчиллын төлөв байдалд тогтмол хяналт тавих, ололт амжилтыг дүгнэх, алдаа дутагдал гарвал шийдвэрлэж, шаардлагатай шинэчлэлийг эхлүүлэх тал дээр үзэл бодлоо илэрхийлэх боломжийг иргэдэд олгодог. Энэ төрлийн үнэлгээ нь иргэдийн дуу хоолойг сонсох, орон нутгийн болон үндэсний түвшинд ардчиллын институциуд иргэдийн дуу хоолой, эрэлт хэрэгцээ, хүсэл эрмэлзлэлд нийцсэн үйл ажиллагаа явуулах чадвар, чадавхийг бэхжүүлэхэд мөн чухал ач холбогдолтой<sup>189</sup>.

Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бол иргэдийн улс төрд оролцох, өөрийн төлөөллөө сонгох хамгийн анхан шатны нэгж юм. Иргэдийн ардчиллын талаарх үндсэн ойлголт, төсөөлөл, ардчиллын үнэт зүйл, соёлын талаарх үзэл бодол анх энд бий болдог бөгөөд иргэдийн амьдралд шууд нөлөөлөх улс төрийн шийдвэр, сонголтын үр дүн, нөлөө бодит амьдралд өдөр тутам хэрхэн биеллээ олж буйг эндээс хардаг. Ардчилал, түүний мөн чанар аливаа улсын засаг захиргааны нэгж, орон нутаг бүрт ижил түвшинд байдаггүйг энд тэмдэглэх нь зүйтэй, учир нь хуримтлуулсан туршлага, практик нөхцөл байдлаас шалтгаалан ардчиллын ойлголт, үйл ажиллагааны чанар аймаг, орон нутагт харилцан адилгүй байдаг билээ<sup>190</sup>.

Орон нутаг бол иргэдийн ардчиллын талаарх мэдлэг, туршлага олж авах хамгийн ойрын бөгөөд анхан шатны нэгж байдаг<sup>191</sup>. Иргэд аюулгүй, найдвартай орчинд амьдрах, байр орон сууцаар хангуулах, эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээ авах, гэр бүлийн гишүүд хийгээд орон нутгийн иргэдийг анхааран халамжлах зэрэг асуудлаар орон нутгийн төлөөллийн удирдах байгууллагатай нийгмийн харилцаанд орж байдаг. Эндээс л иргэдийн дийлэнх нь улс орныхоо улс төрийн тогтолцооны талаар ерөнхий ойлголт авдаг.

Нийгмийн бүлгүүдийн өвөрмөц, ялгаатай шинж байдлын алийг нь онцгойлон анхаарч, ардчилсан байдлаар шийдвэрлэж байгаа нь тухайн ардчиллын чанар, төлөв байдал ямар байгааг илэрхийлэх сайн үзүүлэлт болдог. Тухайлбал, ялгаварлан гадуурхалтыг зогсоож, адил тэгш боломжоор хангах явдал ихэнх тохиолдолд орон нутгийн түвшинд яригдаад шийдэгдэлгүй үлддэг. Энэ асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд орон нутгийн түвшинд нийтийг хамруулсан яриа, хэлэлцүүлэг өрнүүлж, тогтмолжуулах шаардлагатай. Ардчиллын олон хэлбэр байж болох бөгөөд тэдгээр нь байнга хувьсан өөрчлөгдөж, хөгжиж байдаг. Бүгдэд тохирсон, ардчиллын нийтлэг хэлбэр

189 Мөн тэнд, 6 дахь тал

190 Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдал: Үнэлгээний аргачлал. Орчуулга. АСДҮОУХ. УБ., 2016 он

191 Мөн тэнд, 13 дахь тал



гэж байхгүй бөгөөд ардчиллын чанарыг сайжруулахад эцэс төгсгөл гэж үгүй, байнга сайжирч боловсронгуй болох ёстой.

Харин ардчиллын үнэт зүйлс, зарчим нь ардчилсан нийгэм, тогтолцооны үндэс суурийг бүрдүүлдэг. Энэхүү үнэт зүйлс болон суурь зарчмууд нь ардчилсан эрх, институт болон үйл явцын хэлбэр агуулгыг тодорхойлж байдаг. Эдгээрийг ашиглан амьдрал дээр нөхцөл байдал ямар байгааг үнэлж, дүн шинжилгээ хийж болох юм. Орон нутгийн түвшинд үйл ажиллагаа нь жигдэрсэн ардчилсан институт ажиллаж, ардчилсан үйл явц өрнөж байх нь иргэдийн идэвх оролцоотой адил ач холбогдолтой бөгөөд үндэсний хэмжээнд илүү хүчирхэг, тогтвортой ардчиллыг хөгжүүлэх суурийг бүрдүүлэхэд дэмжлэг үзүүлдэг. Үндэсний хэмжээний бодлого, улс төрийн шийдлүүд нь орон нутагт практик дээр бодлогын хэрэгжилт ямар түвшинд байхыг тодорхойлж өгдөг шиг орон нутагт хуримтлуулсан туршлага, сургамж нь эргээд үндэсний хэмжээнд бодлого боловсруулах, шинэчлэл хийхэд дэмжлэг үзүүлдэг. Орон нутаг дахь ардчилсан институт нь үндэсний түвшинд боловсруулсан бодлогын баримт бичгийн орон нутагт хэрэгжих боломжтой эсэхийг нягтлахад мөн чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

Иргэдийн сонголтыг дээдлэх, улс төрийн эрх тэгш байдлыг бий болгох гэсэн үндсэн зарчмуудаас гадна хамгийн нэн тэргүүнд шаардлагатай сонголт хийх, ардчиллын чанарыг хамгийн бодитоор хэмжих, үнэлж чадах субъект бол иргэд өөрсдөө юм. Тиймээс ардчилсан өөрчлөлтийг нутаг орондоо жинхэнэ утгаар нь хэрэгжүүлж чадах манлайлах хүчин бол иргэд өөрсдөө байдаг бөгөөд энэхүү өөрчлөлтийн эхлэх цэг нь үндэсний болон орон нутгийн түвшинд гэсэн хоёр шатлалтай. Ардчиллыг үнэлэх иргэдэд түшиглэсэн үнэлгээний арга нь тухайн орон нутгийн иргэд л зөвхөн өөрийн амьдран буй орон нутгийн ардчиллын төлөв байдалд хамгийн үнэн бодитой дүгнэлт хийнэ гэсэн итгэл үнэмшилд суурилсан байдаг<sup>192</sup> байна.

Энэхүү аргачлалыг ашиглан нутгийн иргэд ардчиллын чанар, үр нөлөөнд үнэлгээ хийх боломжтой бөгөөд аргын хувьд иргэдэд түшиглэсэн, иргэдийн оролцоо хамгийн их байдаг орон нутгийн ардчиллыг үнэлэхэд зохимжтой гэж үздэг. Энэхүү үнэлгээ нь иргэдийн дунд мэдлэг, мэдээлэл түгээх, үр дүнтэй хэлэлцүүлэг өрнүүлэх, шинэчлэл шаардлагатай салбаруудыг тодорхойлох зорилготой.

Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдлын үнэлгээг хийснээр орон нутгийн ардчиллын улсын болоод үндэстний хэмжээний ардчиллын хувьсал хөгжил оруулах хувь нэмрийг судлах боломж бүрддэг байна. Тодруулбал, орон нутаг хүний эрх, ардчилсан засаглал, ардчиллын институт, үйл явц бодит утгаараа амьдрал биелэлээ олж, ард түмний аж байдлыг сайруулах үүрэг хүлээдэг гэж

<sup>192</sup> Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдал: Үнэлгээний аргачлал. Орчуулга. АСДҮОУХ. УБ., 2016. 14 дэх тал

үздэг. Тус үнэлгээний аргачлалын гол зорилго нь “дэлхийн аль ч улс орны орон нутгийн түвшинд нийтлэг аргачлалаар ардчиллын чанарт үнэлгээ хийх явдал”<sup>193</sup> юм. Энд ‘чанар’ хэмээх ойлголт нутгийн удирдлагын байгууллага, түүний үйл ажиллагаанд ардчиллын үндсэн зарчим, үнэт зүйлс хэр хэрэгжиж байгаа, гаргаж буй шийдвэрт нь ард түмэн хяналт тавьдаг эсэх, энэхүү хяналтыг хэрэгжүүлэхэд иргэд адил тэгш оролцдог эсэхийг илэрхийлнэ.

Ардчиллын эдгээр зарчим, үнэт зүйлс нь орон нутгийн түвшинд ардчиллын үнэлгээ хийхэд шаардлагатай мэдээллээр хангах гол үндэс болдог. Тиймээс ардчиллын үндсэн зарчим, үнэт зүйлсийг хуульчлах, хуулиар хамгаалж төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд эрхэмлэх, төлөөлөл, оролцоо, хууль ёсны байдал, хариу шуурхай байдал, эгэх хариуцлагатай, ил тод байдал, эв нэгдэл зэрэг ардчиллын үнэт зүйлийг орон нутагт бэхжүүлэхэд иргэдийн санаачилга, оролцоог гол арга хэрэгсэл болгох ёстой. Төгс ардчилал гэж байхгүйн дээр улс төр, нийгмийн тогтолцоо бүрт давуу болон сул тал олон байх тул орон нутгийн ардчиллын чанарыг дараах үндсэн гурван тулгуурын хүрээнд үнэлэхэд энэхүү аргачлалыг ашиглах зориулалттай.

## Хүснэгт 20. Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдлын үнэлгээний гурван тулгуур

1. ИРГЭНИЙ ХАРЪАЛАЛ, ТЭГШ ЭРХ, ШУДАРГА ЁС	2. ТӨЛӨӨЛӨЛ БҮХИЙ, ЭГЭХ ХАРИУЦЛАГАТАЙ ИНСТИТУЦ, ҮЙЛ ЯВЦ	3. ИРГЭДИЙН САНААЧИЛГА, ОРОЛЦОО
1.1. Орон нутгийн түвшин дэх иргэний харьяалал 1.2. Иргэний, улс төрийн эрх 1.3. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрх 1.4. Хууль дээдлэх ёс ба шүүхийн хүртээмжтэй байдал	2.1. Сонгууль ба орон нутаг дахь шууд ардчиллын механизмууд 2.2. Орон нутгийн хууль тогтоох байгууллага 2.3. Улс төрийн намууд 2.4. Орон нутгийн гүйцэтгэх байгууллагууд 2.5. Заншлын, уламжлалт институт	3.1. Иргэдийн идэвхитэй оролцоо 3.2. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл

*Эх сурвалж: Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдал: Үнэлгээний аргачлал. АДҮОУХ. УБ., 2016*

Дээрх хүснэгтэд тодорхойлогдсон аргачлалын тулгуур үзүүлэлтийн тухайд, иргэний харъяалал гэдэг бол иргэний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсны нэгдэл бөгөөд (Тулгуур 1) төлөөллийн, хариуцлагатай улс төрийн институт, үйл явцаар (Тулгуур 2) дамжуулан иргэдийн идэвхитэй оролцоо, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг ашиглан, иргэний эрхээ хэрэгжүүлэх боломж бүрддэг (Тулгуур 3). Зарчмын хувьд, үнэлгээний эхний шатанд тухайн улсын иргэдийн иргэний, улс төр, нийгэм-эдийн засгийн эрхэд юу хамаардгийг тодорхойлох

<sup>193</sup> Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдал: Үнэлгээний аргачлал. Орчуулга. АСДҮОУХ. УБ., 2016. 21 дэх тал

нь зүйтэй. Түүний дараагаар орон нутгийн удирдах байгууллагын ардчиллын төлөв байдал, чанарт үнэлгээ хийх ёстой. Үүний дараа иргэд хуулиар хамгаалагдсан эдгээр эрх, эрх чөлөөгөө хэрхэн хэрэгжүүлж байна, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан иргэдийн оролцоог дэмжих ямар боломжууд байгааг судалж үзэх хэрэгтэй болно.

Дээр дурдсан тулгуур баганууд өөр хоорондоо нягт холбоотой, салшгүй асуудлууд мөн боловч үнэлгээний аргачлалыг тухайн орон нутгийн онцлог байдалд тохируулан өөрчилж болох бөгөөд үнэлгээ хийж буй баг хэрэгцээ, шаардлага, эх үүсвэр зэргийг харгалзан үзсэний үндсэн дээр тодорхой нэг асуудалд бусдаас түлхүү анхаарал хандуулан нарийвчлан үнэлж болох юм. Тухайлбал, иргэдийн санаачилга, оролцоо гэсэн тулгуур асуудлаас гадна иргэний харьяалал, хүний эрх, шударга ёсны асуудалд түлхүү анхаарал хандуулж, нарийвчлан судлах шаардлага байж болно<sup>194</sup>.

Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдлыг үнэлэх аргачлал нь шийдвэр гаргах үйл явц, шийдвэр гаргагчдыг ард түмэн хянах, энэхүү хяналтыг хэрэгжүүлэгчид улс төрийн тэгш эрхтэй байх гэсэн үндсэн хоёр зарчимд суурилсан ардчиллын тухай ойлголтод үндэслэдэг. Ард нийтийн хяналт, улс төрийн эрх тэгш байдал гэсэн хоёр зарчим хэр мөрдөгдөж байна, тэр хэмжээгээр ардчилал байна хэмээн тодорхойлж болно.

Ардчиллын үнэт зүйлс, зарчмууд нь орон нутагт хүний эрхийн хэрэгжилт, ардчилсан институт, түүний үйл ажиллагааг үнэлэх стандартыг тогтоож өгдөг учир ардчиллын төлөв байдал, чанар орон нутагт ямар түвшинд байгааг үнэлэх гол хэмжээс болдог байна.

Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдлын үнэлгээний аргачлалын үүднээс авч үзвэл нутгийн удирдлагын тогтолцоонд шууд ардчиллын хэлбэрүүдийг ашиглаж буй байдалд хийсэн бидний шинжилгээ нь энэ арга зүйг бүрэн хувилбараар нь хэрэглэж өнөөгийн манай орон нутгийн ардчиллын төлөв байдлыг үнэлэх зорилго тавиагүй бөгөөд тус аргачлалыг энэ удаагийн шинжилгээнийхээ арга зүйн суурь үндэслэл болгон ашиглаж байгаа билээ. Бидний хийсэн судалгааны үндсэн мэдээлэл, түүнд хийсэн шинжилгээний үр дүн нь орон нутгийн төлөв байдлын үнэлгээний орон нутгийн түвшинд хийх нөхцөл байдлын шинжилгээ болон үнэлгээний тулгуур гурван үзүүлэлтүүдийн тодорхой хэсгүүдтэй холбогдож байгаа болно. Тухайлбал, дээрх аргачлалын нөхцөл байдлын шинжилгээнд түлхүү ашиглагддаг мэдээллүүд болох түүх, газар зүйн болон нийгэм-эдийн засаг, хүн ам зүйн мэдээлэл, орон нутгийн удирдлагын үүрэг, нөлөө, хүний аюулгүй байдлыг илэрхийлэх зариммэдээллийн эх сурвалжуудад шинжилгээ хийсэн.

194 Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдал: Үнэлгээний аргачлал. Орчуулга. АСДҮОУХ. УБ., 2016. 22 дахь тал

Мөн үнэлгээний гурван тулгуур баганын нэг дэх нь болох иргэний эрхийн асуудалтай холбогдуулан (орон нутагт амьдарч буй иргэд нас, хүйс, үндэс угсаа, оршин суугаа газар, арьсны өнгө, хэл, шашин шүтлэг болон бусад онцлогоос үл хамааран хүний эдлэх ёстой үндсэн эрх чөлөөг бүрэн утгаар нь эдэлж чадаж байгаа эсэх, орон нутгийн иргэд тухайн орон нутгийнхаа аливаа шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох тэгш эрх, шударга ёсны бодит боломж бүрдсэн эсэх), хоёр дахь тулгуур болох төлөөлөл бүхий, эгэх хариуцлагатай үйл явц, институцийн үнэлгээтэй холбогдуулан (орон нутгийн нутгийн ардчилсан институцууд иргэдийг төлөөлөх үүргээ хангалттай гүйцэтгэж байгаа эсэх, орон нутгийн засаг захиргаанд ажиллаж буй албан хаагчдын эгэх хариуцлагын асуудал) болон орон нутгийн түвшинд бодлого боловсруулах, хөгжлийн төлөвлөгөө боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл явцад иргэдийн оролцож тухайн асуудлаар өөрийн үзэл бодол, сонголтыг илэрхийлэх боломж хангагдаж буй байдал буюу институцчилсан иргэдийн оролцоо бий болсон эсэхэд шинжилгээ хийсэн. Харин гуравдугаар тулгуур болох иргэдийн санаачилга, оролцооны асуудалтай холбогдуулан иргэдийн оролцоог хангах механизм, сувгууд тодорхой болж ардчилсан нийгэм, улс төрийн үйл явцад оролцох, иргэний эрх үүргээ биелүүлэхэд чиглэсэн иргэдийн зүгээс гаргах идэвх, санаачилгын асуудлыг хөндөж зарим орон нутгийн энэ чиглэлээрх сайн туршлагауудыг тоймлон судалсан болно.

Нөхцөл байдлын шинжилгээ нь орон нутгийн бодит байдал, хэтийн төлвийг тодорхойлж, ардчиллын үнэлгээний үндэс суурийг бий болгоход дэмжлэг үзүүлдэг бөгөөд түүх, газар зүйн болон нийгэм-эдийн засаг, хүн ам зүйн мэдээлэл болон орон нутгийн удирдлагын үүрэг, нөлөө, хүний аюулгүй байдлыг хангах асуудалд суурилан хийгддэг. Аливаа улс, үндэстэн, орон нутгийн түүх, газар зүй, улс төр, нийгэм эдийн засгийн тогтолцоо, онцлог шинжүүдэд ардчилсан үйл явц ямар нэг хэмжээнд тодорхой байр суурийг эзэлсэн байх бөгөөд энэ нь тухайн улс болон орон нутгийн ардчиллын төлөв байдлыг ойлгоход чухал ач холбогдолтой байдаг. Иймд нөхцөл байдлыг шинжилгээний урьдтгал болгож монгол улсын түүх, уламжлал дахь шууд ардчиллын үзэл санаанд холбогдох зарим эх сурвалжийг тоймлон авч үзсэн болно.

Манай улсын хувьд нутгийн удирдлагын тогтолцоонд шууд ардчиллын боломжуудыг ашиглах, иргэдийн оролцоог үр дүнтэй хангах асуудлаар тодорхой оролдлогууд хийж ирсэн болохыг түүхийн эх сурвалжууд болон судлаачдын эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажлын үр дүнгүүдээс харж болох юм. Монгол Улсад ардчилсан тогтолцоо үүсч хөгжихөөс бүр өмнө “шууд ардчилал” гэж өнөөдөр бидний яриад байгаа тэр зүйлийн уламжлал байгаагүй гэвэл бодит үнэнд үл нийцнэ. Тухайлбал, бүр Их Монгол Улсын үеийн

арван гэрийн зохион байгуулалтын тогтолцоо, 1920-иод оны “Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм”, “Их шавийн захиргааны дүрэм”, “Дарьгангын нутгийн захиргааны дүрэм” зэрэг батлагдаж, эдгээрт тулгуурлан арван гэр, баг, сум, хошууны хурлын зохион байгуулалтууд хийгдэж байсан нь одоогийн засаг захиргааны анхан шатны нэгжид хэрэгжүүлж буй шууд ардчиллын хэлбэрүүдийн уламжлалд холбогдох жишээ болно.

Монголын ардчиллын хөгжил дэх иргэдийн оролцооны асуудлыг түүхэн уламжлал талаас нь түүхийн тодорхой цаг үеүдтэй холбон судалсан судалгааны үр дүн хомс төдийгүй ийм ажлын хэрэгцээ их байгаа нь иргэдийн оролцооны асуудлаар өнгөрсөн хугацаанд хийгдсэн судалгааны ажлуудын үр дүнгээс тодорхой харагддаг. Бид эл бүтээлийн хүрээнд монголын төрт ёсны түүхэн дэх шууд ардчиллын хэлбэрүүдийг ашиглах оролдлого, иргэдийн оролцооны уламжлалыг тоймлон судлах зорилго тавиагүй. Иймд энэ асуудалтай холбогдох эрдэм шинжилгээний эх сурвалжууд, судалгааны үр дүнгүүдийн талаар энд өгүүлэхгүй билээ. Гэсэн хэдий ч түүх уламжлалын баялаг нөөцийн үнэ цэнийг орхигдуулахгүй байх, энэ асуудалд ач холбогдол өгч, сонирхон судлаж байгаа судлаачдынхаа хүч хөдөлмөрийг хүндэтгэх, түүхийн тодорхой үеүдэд иргэдээ оролцуулж ирсэн уламжлалыг бага боловч тодотгож, судлаачиддаа санаа өгөх үүднээс сүүлийн үед өөрсдийн хийсэн судалгаануудын үр дүнг ашигласан цөөн эрдэмтэдийн судалгааны үр дүнг тоймлож байгаа болно.

Бүтээлийг зохиогчдын 2020 онд хэрэгжүүлсэн “Иргэдийн оролцооны талаарх төрийн албан хаагч болон иргэдийн ойлголт, хандлагад хийсэн шинжилгээ” сэдэвт судалгааны төслийн хүрээнд их дээд сургууль, Шинжлэх ухааны академийн Түүх, угсаатны зүйн хүрээлэн зэрэг үндэсний судалгааны байгууллагын эрдэмтэдэд хүсэлт хүргүүлж энэ асуудлыг олон талаас нь хөндөн судалсан эрдэм шинжилгээний өгүүллүүдийг эмхэтгэн гаргасан билээ. Тус өгүүллийн эмхэтгэлд хэвлэгдсэн доктор Т.Билэгсайханы “Нийгэм журмын өмнөх үеийн монгол төрийн албан дахь иргэдийн оролцооны заримасуудалд”, доктор Н.Хишигтийн “1945 оны бүх нийтийн санал асуулга: иргэдийн оролцоо, дэмжлэг”, доктор Б.Пунсалдуламын “XX зууны бүтээн байгуулалтад ард иргэд идэвхитэй оролцсон нь” сэдэвт эрдэм шинжилгээний өгүүллүүд нь иргэдийн оролцооны асуудлыг түүхэн уламжлал талаас нь судалсан арга зүйн хувьд чухал ач холбогдолтой, иргэдийн оролцооны асуудлыг гүнзгийрүүлэн судлахад ихээхэн хувь нэмэр оруулах үнэ цэнтэй бүтээлүүд болохыг энд тэмдэглэж байна.

Өгүүллүүдийг хамарч буй түүхэн цаг хугацааны дарааллаар нь судалж буй агуулгатай холбогдуулан зарим үр дүнг товч байдлаар тоймлон авч үзье. Тухайлбал, доктор Т.Билэгсайхан 1921 оноос түрүү үеийн төрийн албан дахь иргэдийн оролцооны асуудлыг судалсан өгүүлэлдээ “нийгэм журмын

өмнөх үе”<sup>195</sup> гэж судлаачийн тодорхойлсон үе дэх Монголын төрийн албан дахь иргэдийн оролцоог хэд хэдэн зүйлээр тодорхойлохыг оролдсон байна. Ингэхдээ тэрээр дэлхийн түүхэн үечлэлийг баримтлан 1. Эрт болон дундад үе (Хүннү гүрнээс Улс төрийн бутралын үе), 2. Шинэ үе (Манж Чин улс, Шашин төрийг хослон барьсан Хаант Монгол улсын үе) гэж ерөнхийд нь хоёр хуваан нэн шинэ үеэс өмнөх түүхэн цаг хугацаанд төрийн албан дахь иргэдийн оролцоог улируулан судлах, тухайн цаг үеийн төрийн албан дахь иргэдийн оролцоог илэрхийлж чадахуйц онцлог зүйлүүдийг тус тусад нь товч байдлаар тодруулахыг хичээсэн байна. Эхний үе болох Эрт болон дундад үеийн төрийн албан дахь иргэдийн оролцоог нүүдэлчдийн ертөнц дэх “Аравтын систем”, “Харцаас язгууртан”, “Хишигтэн нар”, “Өртөө-гувчуурын алба залгуулагсад”, “Цэргийн албан хаагчид”, “Хааны албатаас язгууртны албат” зэрэг түүхэн үеийн оцлогтой уялдуулан хөндөж судалсан байна. Харин Шинэ үеийн төрийн албан дахь иргэдийн оролцооны асуудлыг “Манж Чин улсаас явуулсан засаг захиргааны өөрчлөлт”, “Хошууны албан тушаалтнууд”, “Хамжлага ба суман ард”, “Шавь нар”, “Төрийн албаны дээд түвшин дэх иргэдийн оролцоо” гэсэн дэд сэдвүүдийн хүрээнд түүхэн үеүдэд жирийн ардууд цэрэг, харуул, өртөө зэрэг олон төрлийн гүйцэтгэх албанд оролцож байсныг тэмдэглэсэн байна.

Мөн доктор Н.Хишигт монголын төр, нийгмийн үйл явц дахь иргэдийн оролцоог харуулсан томоохон үйл явдал бол 1945 оны Ард нийтийн санал асуулга байсан гэж үзжээ. Манай улсад санал асуулга явуулах болсон шалтгаан нь дэлхийн хоёрдугаар дайны жилүүдэд фашизм, милитаризмын эсрэг хамтран тэмцсэн Холбоотон улсуудын талд тууштай зогсож, бодлого, үйл ажиллагааг бүхий л хүч бололцоогоор дэмжсэн БНМАУ-ын *статус кво-г* хадгалах асуудлаар АНУ, Их Британи, ЗХУ-ын тэргүүн нар Ялтын бага хурал дээр тохиролцож, 1945 оны 2 дугаар сарын 11-нд байгуулсан “Алс Дорнотын асуудлын талаар Гурван Их гүрний гэрээ”-ний Нэгдүгээр зүйлд зааж баталсныг Дундад улс эсэргүүцсэнээс үүдэлтэй болохыг доктор, профессор Н.Хишигт өгүүлэлдээ тодорхой тэмдэглэжээ.

1945 оны 9 дүгээр сарын 21-нд хуралдсан Улсын Бага Хурлын Тэргүүлэгчдийн 76 дугаар хурлаас “*БНМАУ-ын тусгаар тогтнолын талаар бүх ард түмний саналыг гаргуулах тухай*” тогтоолыг гаргаж, бэлтгэл ажлыг 10 сарын 10-аас эхлэн хангаж, 20-ны өдөр тус улсын бүх нутаг дэвсгэр дээр санал гаргуулах ажлыг нэгэн зэргээр явуулах, уг ажлыг бүрэн сайн дурын үндсэн дээр гүйцэтгэх, ард иргэдийг ямар нэгэн журмаар хавчиж шахсан явдлыг Үндсэн хуулийг зөрчсөнд тооцож, зохигчдод хуулийн ёсоор хатуу шийтгэл хүлээлгэх”-ээр заажээ. Эл ажлын нэг чухал хэсэг нь үндэсний ухамсар, бахархал, эх оронч үзлийг хөгжөөх, тусгаар тогтнолын ач

195 Т.Билэгсайхан. Нийгэм журмын өмнөх үеийн Монгол төрийн албан дахь иргэдийн оролцооны зарим асуудал. “Иргэний хөдөлгөөнөөс иргэний нийгмийн зүг” өгүүлдлийн эмхэтгэл. УБ, 2020. 140 дэх тал

тусыг таниулах зорилго бүхий зурагт хуудас, ард иргэдийг Үндсэн хуулиар олгогдсон эрхээ эдэлж, иргэний үүргээ биелүүлэхэд уриалсан уриа, ухуулах бичгийг албан байгууллага, үйлдвэр уурхайн газруудад хадаж, ард нийтэд түгээсэн явдал байв<sup>196</sup>.

*“Бүх ард түмний санал гаргуулах ажлыг явуулах тухай”* 14 зүйл бүхий зааварт иргэдийн санал гаргуулах ажлыг засаг захиргааны харьяаллаар явуулж баг, хоринд иргэд саналаа өгөх дэс дарааллыг нарийн тогтоох, бусад сум багаас ирсэн, зам зангилаагаар дайран явагсдын саналыг тусгай тайлбар бичиж авах, Санал хураалтын дүн мэдээг “зөвшөөрсөн”, “татгалзсан”-аар ялган товчоолж комиссын гишүүдийн гарын үсэг, захиргааны тамгаар батлуулан, бүх материалыг сум, хороодын комисст нэн даруй хүргүүлэх, тэдгээрийг мөн шалган үзэж нэгтгэн аймаг, Улсын комисст ирүүлэхийг үүрэг болгосон байна.

Аймаг, хот, сум, баг, хороо хорин бүрт ажилласан төлөөлөгч, ухуулагч нар төрийн тусгаар тогтнолоо батлах Санал асуулгад хүн бүр оролцох нь хичнээн чухал бөгөөд, үл ойшоох явдал хэрхэвч байж болохгүйг ухуулан ойлгуулах замаар ард иргэдийг сэтгэл зүйн хувьд бэлтгэж чаджээ<sup>197</sup>. Үндэсний төр улс, түүхээрээ бахархаж иргэний эрх чөлөө, аз жаргалтай байдлаа магтан сайшаасан, эх орныхоо ололт амжилт, хөгжил дэвшилд уриалан дуудсан, тусгаар тогтнолоо дэлхий нийтэд харуулахыг эрмэлзсэн гүн гүнзгий агуулгатай ерөөл, илэрхийлэлтийг нийгмийн янз бүрийн бүлэг, нас, хүйс, ажил мэргэжлийн хүмүүс гаргаж байснаас хөгшид буурлууд тусгаар тогтнолоо нийтийн өмнө биеэр батлахыг ихэд хүсч байсныг<sup>198</sup> онцолсон байна.

Түүхч профессор Н.Хишигт “Ард нийтийн санал асуулгыг амжилттай зохион байгуулсан ач холбогдлыг өндрөөр үнэлэх ёстой бөгөөд чухамхүү ард иргэдийн идэвхи, өргөн оролцоо, дэмжлэг нь үндэсний эв нэгдэл, төрийн тогтвортой байдлын үндэс болгож, тухайн ажлыг нэгдсэн зохион байгуулалт, өндөр хариуцлагатайгаар шуурхай гүйцэтгэсэн түүхийн сургамжийг анхаарч үзэх нь аливаад хандах өнөөгийн байдалд тус нэмэр болох нь дамжиггүй” гэж үзсэн байна.

Харин үүнээс хойш 1980-аад оны сүүл үе хүртэлх хугацааны иргэдийн оролцоотой холбогдох асуудлаар профессор Б.Пунсалдулам судалгаа хийсэн байгаа юм. Тэрээр дээр дурдсан өгүүлэлдээ БНМАУ-ын “Бүтээн байгуулалт”-ын жилүүдэд ард олны бүтээлч идэвх санаачилга, хөдөлмөр зүтгэлийн үр дүнгийн тухай товч нэгтгэн дүгнэх зорилт тавьсан байна. Тэрээр “Бүтээн байгуулалт” хэмээн нэрлэн, үечлэн үзэж буй үеийн цаг хугацааны хувьд энэ нь 1954-1980-аад оны сүүл үеийг хамруулан үзжээ. Энэ хугацаанд ардын аж

196 Н.Хишигт, 1945 оны бүх нийтийн санал асуулга: иргэдийн оролцоо, дэмжлэг. Иргэний хөдөлгөөнөөс иргэний нийгмийн зүг. Өгүүллийн эмхэтгэл. УБ., 2020. 214 дэх тал.

197 Мөн тэнд, 216 дахь тал.

198 Мөн тэнд, 221 дэх тал.

ахуйтныг хувийн өмчөөс салгаж, бүх нийтээр нэгдэлжүүлэн улс, хоршооллын өмчийг бий болгосон нь үнэн боловч, өмчөөсөө салсан ардуудыг ажилгүйдэл, ядуурал дунд орхисонгүй. Тэднийг бүтээн байгуулалтын их үйлсэд татан оруулж, сургаж, мэргэжил эзэмшүүлж, ахуй амьдралын шинэ орчин нөхцөлд оруулан удирдан хөтөлжээ. Бүтээн байгуулалтын өргөн цар хүрээтэй үйл явцад Монголын ард түмний оролцоо, идэвх, санаачилга, чин зүтгэл, бүтээлч хөдөлмөрийн үр дүн, явц, хэлбэр агуулгыг тодруулан гаргахын тулд зорилт, түүнийг хэрэгжүүлсэн арга зам, явц зэрэгт дүн шинжилгээ хийж “Бүтээн байгуулалт”-ын он жилүүдийг үндсэн хоёр үе шат туулан хэрэгжсэн хэмээн авч үзсэн байна<sup>199</sup>. Үүнд:

БНМАУ-д социалист үйлдвэрлэлийн харилцааг тогтоох үе (1954-1960 он)

Социализмын материал техникийн баазыг байгуулах үе буюу бүтээн байгуулалтын он жилүүд (1961-1989 он) багтана.

1954 онд хуралдсан МАХН-ын XII их хурлаас тус улсад социализмыг дэлгэрэнгүй байгуулах зорилт дэвшүүлжээ. Үүнтэй уялдан социализмын материал техникийн баазыг байгуулахын тулд түүний үндэс суурь буюу социалист үйлдвэрлэлийн харилцааг (социалист өмчийн) бий болгох асуудал тавигдсан байна.

Бүтээн байгуулалт бол орон нутгаар хязгаарлагдахгүй, нийт улс орны эрх ашиг болж байв. Ард олон бүтээн байгуулалтын үйл явцад оролцож, түүний төлөө хамтдаа, олноороо нэгдэн хөдөлмөрлөхдөө миний амьдралын хүсэл, эрх ашиг сонирхол нь хамтын эрх ашиг, түүний үнэ цэнээс шалгаалдаг болохыг бүрэн дүүрэн мэдэрч төлөвшиж байв. Энэ үеийн монголчууд нутаг ус, жалга довны үзлээс салсан бөгөөд, тэд улс орны хаана ч бүтээн байгуулалтын үйл явцад оролцон нэр төртэй амьдарч болохыг нүдээр харж, биеэрээ мэдэрч байв<sup>200</sup>. Тиймээс ард олны хүч хөдөлмөр, сэтгэл тэмүүлэлийн үр дүн болсон “Бүтээн байгуулалт”-ын он жилүүд XX зууны төдийгүй Монголын түүхийн гэрэлт үе болон үлдсэн болохыг онцолж тэмдэглэжээ.

Судлаач Б.Пунсалдулам “Монголын ард түмэн бүтээн байгуулалтын үйл явцад идэвхтэй оролцоход нөлөөлсөн объектив хүчин зүйлүүд нь тэдний амьдралд гарсан чанарын өсөлт, хүсэл, ашиг сонирхол, улс орны эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн өсөлт байсан бол субъектив хүчин зүйл нь нам, төрийн бодлого, удирдан чиглүүлэх үйл ажиллагаа байв. Ялангуяа МАХН-ын олон түмний идэвхийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт ард олны бүтээн байгуулалтад оролцох эрч хүч, цар хүрээг улам бүр өргөтгөж өгсөн” гэж үзжээ.

199 Б.Пунсалдулам. XX зууны бүтээн байгуулалтад ард иргэд идэвхитэй оролцсон нь. Өгүүлэл. Иргэний хөдөлгөөнөөс иргэний нийгмийн зүг. Өгүүллийн эмхэтгэл. УБ., 2020. 186 дахь тал.

200 Мөн тэнд, 194 дэх тал



БНМАУ-ын бүтээн байгуулалтыг амжилттай барьж байгуулах нь олон түмний бүтээлч урам зориг хөдөлмөрийн идэвхээс юуны өмнө шалтгаалах тул нам, төрөөс түүнд иргэн бүрийг оролцуулахад чиглэсэн бодлого, шийдвэр гарган хэрэгжүүлж ирсэн нь ард олны хөдөлмөрийн оролцоо, эрч хүчийг нэмэгдүүлжээ. Нам, төрийн эрх бүхий байгууллага, тэдний оролцоо дэмжлэг нь ард олон бүтээн байгуулалтад өргөн оролцох явдлыг хангасан гол хэлбэр, хүчин зүйлийн нэг байв<sup>201</sup>. Эдгээр жилүүдэд хөдөлмөрчин олон түмэн намын олон нийтийн байгууллага болон улс, аж ахуйн байгууллагуудыг удирдах зарчим, арга хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч уриалгыг дэмжин ажиллаж иржээ.

Дээр дурдсан түүхч, эрдэмтэдийн судалгааны үр дүнгээс үзэхэд монголын төр-иргэний харилцааны түүхэнд шууд ардчилал иргэний оролцооны асуудалтай холбоотой сэтгэлгээний болон соёлын өв уламжлал, тодорхой арга хэлбэрүүд тогтож ирснийг харж болохоор байна. Энэ нь иргэдийн оролцооны асуудлыг сонирхон судлагчид, энэ чиглэлээр аль ч түвшинд ажиллаж буй хэн боловч Монгол улсынхаа төрт ёсны түүхэн уламжлалын баялаг өв санг судалж, суралцах асар өргөн талбар байгааг илэрхийлэхийн зэрэгцээ үр дүнгээс нь дээжлэн төрөө удирдах, түмнээ жолоодох үйл хэрэгт ашиглах боломж хязгааргүй болохыг зарим талаар харуулж байгаа билээ. Түүнээс гадна монгол түмний ажил төрлөө үр дүнтэй зохион байгуулахад үе дамжин уламжлагдсан “Олны хүч оломгүй далай” гэдэг үзэл санааны зарчимд үндэслэдэг идэвхтэй иргэдийн асар их хүч нөөцийг ашиглах тухай асуудал чухал юм. Мөн “Бүгдээрээ хэлэлцвэл буруугүй, бүлээн усаар угаавал хиргүй”, “Долоо хэмжиж нэг огтол” зэрэг олон сайхан ардын үг байгааг бодоход монголчууд асуудлыг шийдэхдээ бүгдээрээ тал бүрээс нь хэлэлцэж, олон дахин хянаж байж шийдвэр гаргаж ирсэн уламжлалтай ард түмэн гэдэг нь харагддаг. Энэ бол монгол хүн бүрийн сэтгэлгээнд үеэс үед өвлөгдөж ирсэн, одоо ч манай нийгмийн хамгийн үнэ цэнэтэй капиталын нэг болсоор байгаа томоохон нөөц билээ. Харамсалтай нь манайхан эл асуудлаа өнөөдөр хүртэл нарийн судалж, ажил амьдралдаа ашиглаж чадсангүй. Бидний бүтээлдээ баримталж байгаа “ардчилал бол хүмүүний заяамал” шинж гэх үзэл баримтлал нь эл асуудлыг цаашид нарийвчлан судлах арга зүйн үндэс болох боломжтой гэж үзэж байна.

Манай улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоонд шууд ардчиллын хэлбэрүүдийг ашиглаж буй байдалд шинжилгээ хийхэд ардчиллын хөгжил, засаглалын хүрээнд нутгийн удирдлагын байгууллагын үүрэг, нөлөө чухал юм. Эндээс үзвэл манай улсын засаглалын институцэд нутгийн удирдлагын байгууллагууд ямар үүрэгтэй, ямар нөлөөтэй байдаг вэ гэсэн ерөнхий асуултад хариулах шаардлагатай болно. Энд үндэсний болон бүс нутаг, орон нутгийн түвшний институц хоорондын харилцаа, бүтэц зохион байгуулалт, төвлөрлийг

201 Б.Пунсалдулам. XX зууны бүтээн байгуулалтад ард иргэд идэвхитэй оролцсон нь. Өгүүлэл. Иргэний хөдөлгөөнөөс иргэний нийгмийн зүг. Өгүүллийн эмхэтгэл. УБ., 2020. 195 дахь тал.

сааруулах бодлого, түүний тогтолцоо, зохион байгуулалт, орон нутгийн бодлогыг засаглалын ямар түвшинд боловсруулдаг, төсвийн эрх мэдэл зэрэг олон асуудлыг хөндөж болох юм.

Сүүлийн жилүүдэд энэ асуудал дэлхийн улс орнуудад эрчимтэй хөгжиж, шууд ардчиллаар иргэдийн оролцоог хэрэгжүүлэх олон хэлбэр, арга хэрэгслүүд бий болсон байна. Өндөр хөгжсөн орнууд үүнийг бодлогын баримт бичиг, хууль тогтоомжууддаа нарийн тусгаж, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх гарын авлага, материалуудыг боловсруулах хэвлүүлж, иргэдээ энэ талын мэдлэг, мэдээллээр хангаж, оролцооны арга хэрэгслүүдийг ашиглаж сургах, энэ чиглэлээр сургалтуудыг ч тогтмол зохион байгуулдаг байна.

Эдүгээ бусад орны сайн туршлага, практикаас сургамж авч орон нутгийн түвшинд сум, дүүрэг, аймаг, нийслэлд ард иргэдийнх нь нийтлэг ашиг сонирхолыг хөндсөн зарим асуудлыг орон нутгийн хэмжээний санал асуулга явуулах замаар шийддэг болвол шууд ардчилалын дараах гурван хэлбэр манайд хэрэгжих бололцоотой болно.

Бүх ард түмний санал асуулга

Иргэдийн Нийтийн Хурал (Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал биш)

Орон нутгийн референдум

Дээрх гурван хэлбэрийг иргэд шийдвэр гаргаж оролцдог шууд ардчиллын хэлбэрүүд гэж үзэх нь бий<sup>202</sup>. Түүнээс гадна өмнөх бүлэгт дурьдсанаар хууль эрх зүйн олон боломж байдгийг дашрамд тэмдэглэе.

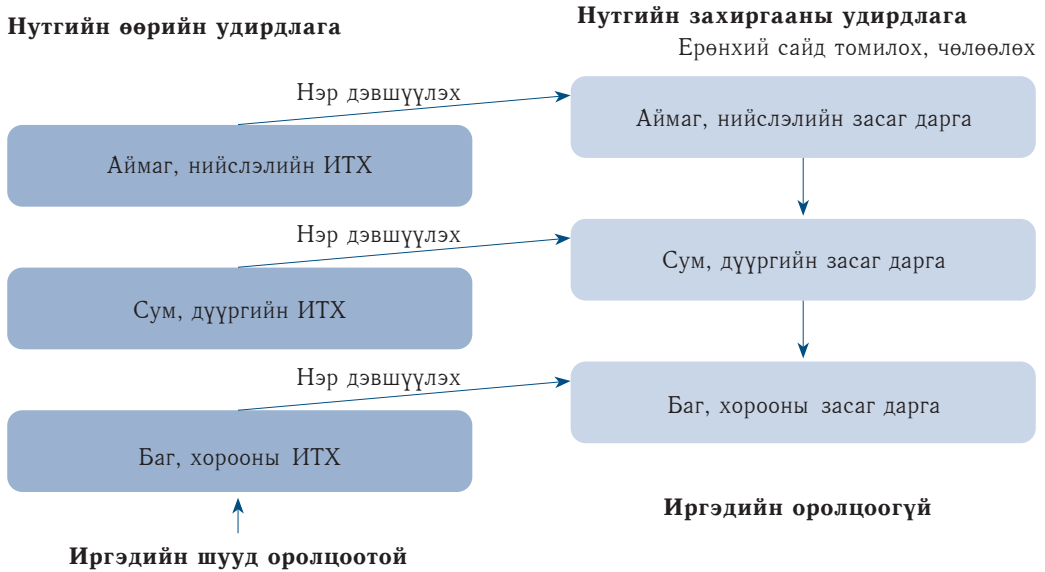
Олон улсын жишгээр багцалж хэлсэн шууд ардчилалын энэ гурван хэлбэр нь иргэний оролцооны хамгийн өргөн хүрээг хамардаг дээд хэлбэр болох тул тэр бүр байнга хийгдээд байдаг зүйл биш. Тэр тусмаа Ард нийтийн санал асуулгын тухай хууль хэдийгээр батлагдсан ч, өнөө хүртэл хэрэглэгдээгүй нь цаг хугацаа, хүч хөрөнгө, асуудал шийдэх төвөгтэй байдалтай холбоотой төдийгүй дээр нэгэнт тэмдэглэсэнчлэн иргэдийн санаачилгаар референдум явуулах бололцоо хуулиар хаагдмал байгаатай холбоотой гэж үзэж байна. Иргэд санаачилга гаргаж ард нийтийн санал асуулга явуулах бололцоог нээхийн тулд “Иргэний оролцооны тухай” хуулийн төслийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч санаачилж байсан ч УИХ-аар хэлэлцэгдээгүй билээ. Парламент одоо нэгэнт байгаа Ард нийтийн санал асуулгын хуульд өөрчлөлт оруулах, Орон нутгийн түвшинд санал асуулга явуулах тухай хуулийг шинээр батлуулах замаар асуудлыг шийдэх нь илүү зохимжтой гэж үзсэн байж болох юм. Цаашид орон нутгийн референдумын хуулийг баталж, үндэсний гэхээсээ илүү орон нутгийн референдумыг явуулж орон нутгийн түвшиний асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой. Одоо Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд нийцүүлэн

202 (en.m.wikipedia.org) Government in the United States. 1997. p. 17

холбогдох хуульд нэмэлт, өөрчлөлтүүд хийх ажил ид өрнөж байгаа учраас энд дурьдсан зарим асуудал цаашдаа эрх зүйн хүрээнд шийдвэрлэгдэнэ гэсэн хүлээлт үүсээд байна.

Манай улсын төрийн байгуулал, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь, хүн амын суурьшил хийгээд тархацын байдал зэрэг нь шууд ардчиллыг нутгийн удирдлагын түвшинд илүү өргөн хэрэгжүүлэх боломжийг бий болгодог. Өөрөөр хэлбэл, Төрийн байгууламжийн хувьд “нэгдмэл байх, зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдах” гэсэн зарчим нь иргэдийн оролцооны төрөл хэлбэрүүд улсын хэмжээнд, нийслэл аймгийн хэмжээнд, дүүрэг, сум болон баг, хорооны хэмжээнд гэсэн шаталсан байдалтай хэрэгжих нөхцөлийг бүрдүүлж байна<sup>203</sup>. Төрийн байгууламжийн нэгдмэл байдал нь нутгийн удирдлагын тогтолцоонд төрийн удирдлагыг нутгийн өөрөө удирдах ёстой хослуулах зарчмыг бий болгодог бөгөөд иргэдийн оролцоог төлөөллийн болон шууд ардчиллын хосолмол орчинд хэрэгжүүлэх шаардлагыг зүй ёсоор төрүүлдэг байна.

**Зураг 16. Монгол Улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоо**



*Эх сурвалж: Монгол Улсын нутгийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь, 2003, х. 23.*

Бодит амьдрал дээр ч энэ түвшинд хэрэгжүүлсэн туршлага тодорхой хэмжээнд хуримтлагдаад байгаа билээ. Манай улсад 1992 онд шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаар шууд ардчилал, иргэний оролцооны асуудал шинэ шатанд тавигдсан гэж үзэж болно. Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Монгол Улсад засгийн бүх эрх мэдэл ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн

203 О.Цэрэнчимэд, Б.Ганцоож. Засаглал дахь иргэдийн оролцоо. Иргэдийн оролцоо чуулганы эмхэтгэл. УБ., 2020. 25 дахь тал.

төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ<sup>204</sup>”, Монгол улсын иргэн “Шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй<sup>205</sup>” гэсэн шууд ардчиллын суурь зарчмууд тусгагдсан байдаг. Мөн “Ард нийтийн санал асуулга” явуулах тухай заалт ч бий. Сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн олонхи нь оролцсон ард нийтийн санал асуулгыг хүчинтэйд тооцож олонхийн санал авсан асуудлыг шийдвэрлэгдсэн гэж үзнэ<sup>206</sup> гэж манай Үндсэн хуульд байгаа нь шууд ардчилалын хамгийн дээд хэлбэр болох ард нийтийн санал асуулга буюу реферэндумыг Үндэсний хэмжээнд явуулахыг хүлээн зөвшөөрсөн орон юм. Үүнийгээ ч амьдралд бодитой хэрэгжүүлэхийн тулд Ард нийтийн санал асуулгын тухай хуулийг батлан гаргасан байдаг. Манай улсын тухайд сүүлийн жилүүдэд иргэдээс засаглалд хандах хандлагад гарч байгаа гол өөрчлөлт бол дэлхийн ихэнх улс оронд нийтлэг болоод буй засгийн газартаа таагүй хандах, сэтгэл ханамжгүй байх, улмаар үл итгэх үзэгдэл нийтлэг шинжтэй болсон явдал юм. Хүний эрх, эрх чөлөөг Монгол Улсын Үндсэн хуулиар баталгаажуулснаар иргэд засаглал дахь улс төрийн институцийн шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх үйл явцад оролцох, үндсэн эрхээ хамгаалах, хяналт тавих, хувийн болон нийтлэг эрх ашиг, сонирхол нь хөндөгдсөн үед эвлэлдэн нэгдэх замаар эрхээ хамгаалах боломж бүрдсэн билээ. Манай улсад шууд ардчилалд үндэслэсэн иргэний оролцооны хэлбэрүүдээс байнга хэрэглэх бололцоотой нь баг, хорооны Иргэдийн Нийтийн Хурал юм. Гэвч баг, хорооны түвшинд шийдвэрлэх асуудлын хүрээ хумигдмал, хөрөнгө нөөц ихээхэн хомс байдаг.

Харин шууд ардчиллын хэлбэр биш ч гэсэн Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Н.Энхбаярын үед гаргасан “Нээлттэй хаалганы өдөр”-ийг зохион байгуулж байх тухай зарлиг нь зөвхөн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын түвшинд төдийгүй гүйцэтгэх эрх мэдлийн шугамаар үйл ажиллагаа явуулж байгаа засаглалын бүх түвшиний байгууллагууд бодлого, шийдвэртээ иргэдийн санал бодлыг тусгаж байх зарчмын чухал чиглэл болсон байна<sup>207</sup>.

Монгол Улсад Шууд ардчилал - Иргэний оролцоог хангах чиглэлээр тодорхой санаа, санаачилгыг шинээр хэрэгжүүлэх оролдлогууд 2010 оны үеэс гарч эхэлсэн билээ. Мөн 2011 оны 12 дугаар сарын 23-нд Төсвийн тухай шинэ хууль батлагдан гарч, тус хуулинд “Иргэдийн оролцоо” гэсэн тусгай бүлэг орсон байдаг. Энэ хууль батлагдаад гурван жилийн хугацаанд төр засагт олон нийтийн санаа бодлыг сонсох зорилгоор 1111 шууд утас

204 Монгол улсын Үндсэн хуулийн гуравдугаар зүйлийн 1 дэх заалт

205 Монгол улсын Үндсэн хуулийн арван зургаадугаар зүйлийн 9 дэх заалт

206 Монгол улсын Үндсэн хуулийн хорин тавдугаар зүйлийн 16 дахь заалт

207 Ш.Батсүх, Б.Ганцоож. Шууд ардчилал-Иргэдийн оролцоо. Илтгэл. Ардчиллын хөгжил-Иргэний оролцоо. Эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл. УБ., 2017. 24 дэх тал.

ажилуулах, Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар болон аймаг, нийслэлд иргэний танхим байгуулагдаж ажилласан зэрэг тодорхой зарим ажил хийгдсэн болно. Үүний нэг илрэл нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдоржийн санаачилсан “Шууд ардчилал-Иргэний оролцоо”-ны үзэл санаа юм. Энэ хүрээнд “Шууд ардчилал-иргэний оролцоогоор дамжуулан төвлөрлийг сааруулах үндэсний дунд болон урт хугацааны бодлогын баримт бичиг” (2012-2022 он) Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2012 оны 9 дүгээр сарын 19-ний өдрийн 176 дугаар зарлигийн хавсралтаар батлагдан гарчээ. Энэ санаачилга УИХ-ын дэмжлэг авч албан ёсоор баталгаажиг чадаагүй учраас хэрэгжүүлэх ажил төрийн бодлогын хэмжээнд бус иргэний нийгмийн санаачилгын хэмжээнд явагдсан болно. Мөн 2013 оны 2 дугаар сард “Шууд ардчилал-иргэдийн оролцоотой төсвийн менежмент” үндэсний сургалтыг зохион байгуулсан бөгөөд тус сургалтын зорилгыг “Орон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Иргэдийн Нийтийн Хурал, тэдгээрийн төлөөлөгчид, ажилтан албан хаагчид (Засаг дарга, түүний Тамгын газар) аливаа шийдвэр гаргахдаа иргэний оролцооны талаарх Монгол Улсын төрөөс баримталж буй бодлого, стратегийн баримт бичгүүдийг удирдлага болгох, гаргасан шийдвэрийнхээ хэрэгжилтийг хангах, гүйцэтгэлийг ил тод тайлагнах, нээлттэй хэлэлцүүлэг зохион байгуулж хэвшүүлэх, нийтийн зар мэдээг хүргэх, олон нийтийн санал асуулга явуулах, “Иргэний танхим”-уудыг байгуулж үйл ажиллагааг нь тогтмолжуулан чадваржуулах зэргээр үйл ажиллагаандаа байнга ашигладаг арга зам, механизмуудыг тогтоож, оролцооны шинэ соёлыг нийгэмд төлөвшүүлэхэд оршино<sup>208</sup>” хэмээн тодорхойлжээ. Дээрх зорилгоос үзвэл нутгийн удирдлагын тогтолцоонд шийдвэр гаргахдаа иргэдийн оролцоог хангах, хэрэгжүүлсэн үйл ажиллагаагаа ил тод тайлагнах, хэлэлцүүлэх, мэдээлэх, санал асуулга явуулах чиглэлээр тодорхой арга хэлбэрүүдийг тогтмол ашиглаж оролцооны шинэ соёл төлөвшүүлэхийг чухалчилсан байна.

Манай улсын хувьд хууль, эрх зүйн шинэчлэлийг эрчимжүүлэх, шударга, нээлттэй, хариуцлагатай, хяналттай төрийг төлөвшүүлэх, эрх баригчид шийдвэр гаргахдаа ард иргэдээ сонсдог байх зарчмыг нийгэмд хэвшүүлэх, иргэдийн оролцооны үр нөлөөтэй тоголцоо бүрдүүлэх, түүнийг бүх түвшинд хэрэгжих нөхцөлийг хангаж ажиллах шаардлага тулгарч байна<sup>209</sup>. Дээр дурьдсан ардчиллын хэлбэрүүдээс дэлхийн улс орнууд зөвхөн нэгийг сонгон авч идэвхтэй баримтлах гэхээсээ илүү төрийн болон нутгийн удирдлагын тогтолцоо, үйл ажиллагааны үе шат бүрт аль тохирохыг нь оновчтой сонгон хэрэглэх түгээмэл хандлага ажиглагддаг. Манай улсын хувьд шууд ардчиллын хэлбэрүүдийг нутгийн удирдлагын тогтолцоонд, түүнчлэн тодорхой салбарын

208 Шууд ардчилал-иргэдийн оролцоо., Бодлогын баримт бичгийн эмхэтгэл. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар. УБ., 2013., 6 дахь тал

209 Ш.Батсүх, Я.Долгоржав, Б.Ганцоож. Шууд ардчилал-Иргэдийн оролцоо. Судалгааны тайлан. УБ., 2014 он

хэмжээнд турших, хэрэглэх санаачилга нэмэгдэж байгаа нь өнгөрсөн хугацаанд хийсэн судалгааны үр дүнгүүдээс харагдаж байгаа юм.

Нутгийн удирдлагын тогтолцоо нь харьцангуй бие даасан, иргэдийнхээ өргөн оролцоонд тулгуурласан, орон нутгийнхаа нийгэм, эдийн засаг, улс төр, зохион байгуулалтын асуудлыг бие даан шийдэж чаддаг байх юм бол энэ нь тухайн улсын ардчилал илүү баталгаатай өндөр түвшинд хүрч хөгжиж байгаагийн гол шалгуур нь болдог<sup>210</sup>. Эдүгээ манай улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоонд эдгээр шалгуурыг хангах байдал харьцангуй сул байгаа талаар олон эх сурвалжуудад тэмдэглэсэн байдаг.

Нийгмийн удирдлагын тогтолцооны үндсэн үүрэг нь иргэндээ үйлчлэх явдал бөгөөд иргэдийн амьдрах, аж ахуй эрхлэх таатай орчин бүрдүүлэх явдал бол нийгмийн удирдлагын тогтолцооны үндсэн үүрэг гэж хэлж болно. Шийдвэр гаргах хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог аль болох өргөн хүрээнд хангах нь нийгмийн удирдлагын тогтолцоонд түгээмэл ажиглагддаг хүнд суртал, авлига, шударга бус байдлыг багасгах үндсэн арга юм. Шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд иргэний оролцоог нэмэгдүүлдэг үндсэн арга нь эрх мэдлийг аль болох орон нутгийн түвшинд шилжүүлэх явдал юм.

Төв болон орон нутгийн удирдах байгууллагуудын харилцааг үндсэн хууль болон бусад холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд зохицуулдаг бөгөөд энэхүү зохицуулалт практик дээр хэрхэн хэрэгжиж байгаагаас шалтгаалж орон нутаг дахь ардчиллын хөгжилд дэмжлэг үзүүлж эсвэл саад учруулж байгааг тодорхойлж болно<sup>211</sup>. Орон нутгийн засаг захиргаа төв засгийн газраас хол байж, өөрийн эрх мэдлээ хэрэгжүүлж, орон нутгийн иргэдэд нөлөөлөх шийдвэр гаргах боломж бүрдэнэ. Орон нутгийн удирдах байгууллагын үүрэг хариуцлага, эрх мэдлийн ялгаатай байдлыг ойлгохын тулд тухайн улсын засаглалын бүтэц, төвлөрлийг сааруулах хүрээ, хэрэгжилтийн байдал зэргийг судлах шаардлагатай болдог.

Манай улсын засаглалын хэв шинж, уламжлалын талаар энд товч авч үзвэл, 1992 оны шинэ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалдаа төрийн байгуулал нь хүний эрхийг хамгаалахад чиглэгдсэн (*төрийн эрх мэдлийн хяналт-тэнцлийг (check and balance) хадгалах замаар Хууль тогтоох, Гүйцэтгэх, Шүүх засаглалыг*), иргэн бүрийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг оролцоогоор хангах үүрэг бүхий институцийн тогтолцоотой (*улс төрийн намаар уламжлан төлөөллийн байгууллын институцийн хүний нөөцийг хангах зарчим*) байх гэсэн төлөөллийн ардчиллын үзэл баримтлалыг хөгжлийн зорилго болгосон байдаг.

210 Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо. Конрад-Аденауэр-Сан. УБ., 2019. 47 дахь тал

211 Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдал: Үнэлгээний аргачлал. Орчуулга. АСДҮОУХ. УБ., 2016. 27 дахь тал

Уг хөгжлийн үзэл баримтлал нь улс төрийн олон намын тогтолцоог хүлээн зөвшөөрч, олон ургалч үзэл санааг нийгэм, улс төрийн салбарт дэвшүүлж, олон үзэгдэл юмсын дундаас сайныг нь олж, олонхийн эрхээр цөөнхийн эрхийг хамгаалж хэрэгжүүлэх гэсэн санаа юм. Өөрөөр хэлбэл олонх, цөөнхийн зарчим засаглалд хэрэгжих боломж нээлттэй гэсэн үг юм. Хөгжлийн уг үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлэх нөхцөлийг төрийн байгууламжийн хувьд авч үзвэл “Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна”, харин “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана” (*unitary state/einheitsstaat*) хэмээн Үндсэн хуулийн хоёрдугаар зүйлд тусгайлан онцолсон байдаг. Энэ нь Монгол Улсын түүхэн хөгжлийн үйл явцтай холбоотой бөгөөд 1992 оны Үндсэн хуулийн нэгдүгээр зүйлийн суурь зарчмыг “Монгол Улс бол тусгаар тогтносон, бүрэн эрхт, Бүгд найрамдах улс мөн” хэмээн бататгаж, Улсын зохион байгуулалтын хэв шинжийг “томоос жижиг рүү чиглэсэн” байх агуулга бүхий нэгдмэл улсын шинжийг илэрхийлж байна. Өөрөөр хэлбэл бүхэл хэсэг нь дотроо нэгжийг өөртөө агуулсан байх гэсэн хэв шинж бөгөөд “засаг захиргааны нэгжийн зохион байгуулалтын төвлөрсөн тогтолцоотой” улс юм. Олон улсын судлаачид зохион байгуулалтын төвлөрсөн тогтолцоо нь дараах хэв шинжийг агуулдаг гэж үздэг<sup>212</sup>. Үүнд:

Төрийн захиргааны нэгдмэл хэв шинжтэй байх,

Төрийн захиргааны шийдвэр, гүйцэтгэл хурдтай байх,

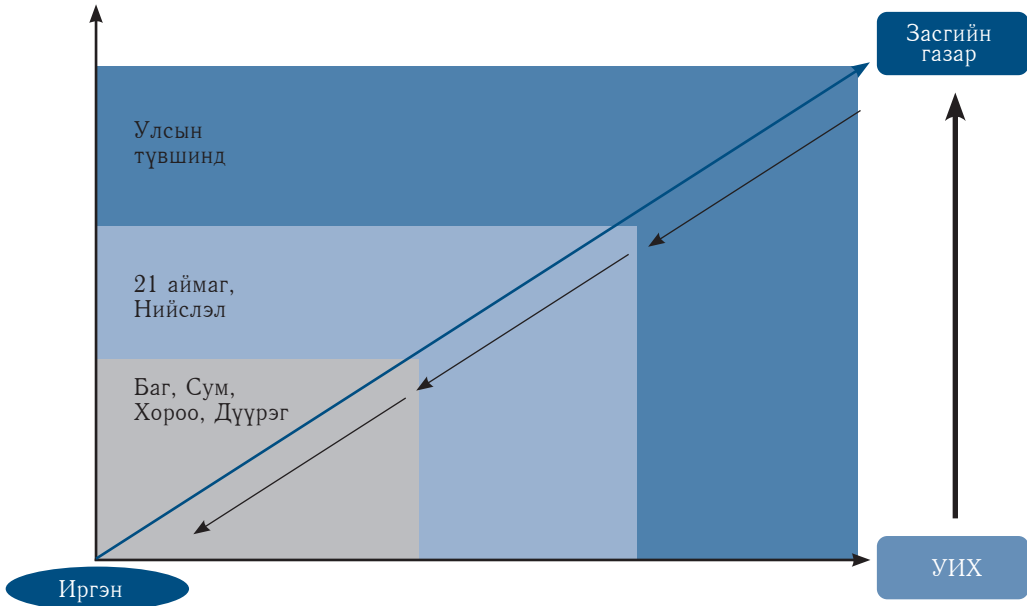
Нийгмийн зорилтод бодлогыг нэгдмэл байдлаар зохион байгуулах,

Нийтийн үйл ажиллагаанд чиглэсэн үйлчилгээг нэгдсэн сүлжээгээр хангах гэх мэт.

Энэхүү засаглалын хэв шинжийг ХБНГУ-ын судлаач Ульрих “Улс төрийн тогтолцоонд шийдвэр гаргах эрх мэдлийг нэгдмэл байдлаар төвлөрүүлж, орон зай үл харгалзан төрийн гаргасан бүхий л шийдвэрийг нийгмийн бүхий л салбарт хэрэгжүүлэх зорилт” юм гэжээ (Ulrich, 2001). Монгол Улс нь газар нутгийн хувьд нэгдмэл байх, зөвхөн төрийн захиргааны зохион байгуулалтын хувьд нэгжид хуваагдах боломжтой гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг зохион байгуулалт талаас нь зураглан авч үзбэл дараах байдалтай байна (Зураг 17-г үзнэ үү).

212 О.Цэрэнчимэд, Б.Ганцоож. Засаглал дахь иргэдийн оролцоо. Илтгэл. Иргэдийн оролцоо чуулганы эмхэтгэл. УБ., 2019

Зураг 17. Үндсэн хуулийн 2-р зүйлийн дүрслэл



2018 онд судлаач Г.Жаргал өөрийн бүтээлдээ Монгол Улсын төрийн байгууллын тухай Г.Лодойгийн санааг<sup>213</sup> онцлон тусгасан байдаг. Тухайлбал, Монгол Улсын төрийн байгууламжид засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж тулгуур үүрэгтэй бөгөөд “*субъектив тогтолцоо нь объектынхоо тогтолцоонд тохирч байх*” удирдлагын зарчим үйлчилдэг тухайн асуудлыг хөндсөн юм. Зохион байгуулалтын хэв шинж нь тухайн улсын түүхэн уламжлал, үндэсний болон нийгэм, эдийн засгийн онцлогийг тусгасан байх объектив (бодит) шинж чанартай байдаг ба бодит орших үзэгдлийн зүй тогтол, жам ёсны хөгжил, хэрэгцээтэй уялдуулж төрийн байгууламжид нутгийн удирдлагын гүйцэтгэх чиг үүрэг, эрх зүйн хэм хэмжээ, ажиллах арга, хүчин чадлыг тодорхойлж хуульчлах нь үүсмэл шинжтэй<sup>214</sup> юм гэжээ. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын түүхэн уламжлал нь том нэгжээс жижиг нэгж рүү чиглэсэн төрийн зохион байгуулалтын зүй тогтлыг хадгалдаг гэсэн санаа юм. Иймээс Үндсэн хуулийн нэгдүгээр зүйлийн агуулга нь тусгаар (бүхэл) улс байх асуудал бол монголчуудын хувьд үндэсний онцлог шинжтэй болохыг тодруулж байна. Үүний тод илрэл бол Монгол Улс засаг захиргааны хувьд 21 аймаг, нийслэлд; аймаг сумдад, сумбагт; нийслэл дүүрэгт, дүүрэг хороодод хуваагдана. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоо

213 Г.Лодой. Шинжлэх ухааны арга зүй. МУИС. УБ., 2003

214 Г.Жаргал. Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь. УБ., 2018



нь аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хорооны Иргэдийн Нийтийн Хурал, тухайн Хурлын хуралдааны чөлөөт цагт түүний Тэргүүлэгчид, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг даргаас бүрэлдэнэ. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан зохион байгуулж үйл ажиллагаандаа ардчилсан шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх үндсэн зарчмыг баримтлаж<sup>215</sup> буй явдал юм.

Хөгжингүй орнууд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн чиглэлээр 1980-аад оны дундаас шинэ үзэл баримтлал, хандлагын асуудлыг хөндөж эхэлсэн. Энд “multidisciplinary approach” буюу шинжлэх ухааны олон салбарт суурилсан аргыг хэрэглэхийг чухалчилдаг болсон. Энэ нь нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны талаар иж бүрэн шинжилгээ судалгаа хийж, түүнийгээ үндэслэн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөө хийх арга юм. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийг хийхэд өмнөхөөсөө шинэхандлагаар хандах болсон. Нэн тэргүүнд “participatory approach” буюу төрөл бүрийн салбар, төлөөллийн оролцоотойгоор хөгжлийг төлөвлөх аргыг хэрэглэх болсон<sup>216</sup>. Энэ нь хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөд олон талын төлөөллийг өргөн оролцуулах арга, хандлага юм. Тус арга нь зөвхөн төлөвлөлтийн шатанд бус, мөн гүйцэтгэл буюу төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд олон талын төлөөллийг хамтран оролцуулахыг шаарддаг арга юм.

Төвлөрлийг сааруулах гэдэг бол улс төр, эрх зүй, засаг захиргааны шинэчлэлийг хамарсан үндэсний хэмжээний үйл явц юм. Орон нутгийн засаглал болон төвлөрлийг сааруулах үйл явц нь улс төр, нийгмийн нөхцөл, цаг үеийн хэрэгцээ шаардлага зэргээс шалтгаалан байнга өөрчлөгдөж байдаг. Тиймээс улс, орон нутаг бүрт төвлөрлийг сааруулах үйл явц харилцан адилгүй өрнөдөг. Хэдийгээр тухайн улс орон нутгийн нөхцөл байдал, хэрэгцээ зэргээс хамаарч төвлөрлийг сааруулах үйл явц харилцан адилгүй байдаг ч төвлөрлийг сааруулах үйл явцын дараах хэлбэрүүд ихэнх улс оронд нийтлэг ажиглагддаг. Эдгээр нийтлэг хэлбэрт (а) салбарын хэмжээнд төвлөрлийг сааруулах эсвэл (б) Ажил үүргээ хариуцан тайлагнах тогтолцооны төвлөрлийг сааруулах үйл явц багтана. Салбарын түвшинд төвлөрлийг сааруулах гэдэгт засаг захиргаа, улс төрийн эрх мэдэл, санхүүгийн эх үүсвэр, эдийн засаг, зах зээлийн төвлөрлийг сааруулах үйл явцыг ойлгох бол үүрэг хариуцлагын төвлөрлийг сааруулах гэдэгт нягтралыг сийрэгжүүлэх, эрх мэдэл шилжүүлэх, төлөөлүүлэх зэргийг ойлгоно.

215 [https://www.1212.mn/Stat.aspx?LIST\\_ID=976\\_L01&type=tables](https://www.1212.mn/Stat.aspx?LIST_ID=976_L01&type=tables) холбоосоор дэлгэрүүлж үзнэ үү.

216 Монгол улсын хөгжлийн нэгдсэн төлөвлөлийг хийх нийтлэг аргачлал (Тайлан V). Үндэсний хөгжлийн газар. УБ., 2018. 9 дэх тал

Дээр дурдсан төвлөрлийг сааруулах бүх хэлбэрт эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагыг нэгээс нөгөөд шилжүүлэх асуудал яригдах бөгөөд засгийн газрын төрөл бүрийн шатны байгууллага хооронд энэхүү эрх, үүргийн шилжилт хийгддэг бол зарим улсад төрийн эрх, үүргийг хэсэгчлэн хувийн салбарын байгууллагад шилжүүлэх тохиолдолд ч байдаг. Төвлөрлийг сааруулах үйл явц нь төрийн эрх мэдлийг орон нутагт буюу иргэдэд ойртуулдаг учир орон нутгийн ардчиллын хөгжилд эерэг нөлөө авчирдаг. Гэхдээ төвлөрлийг сааруулна гэдэг нь төр, засгийн аливаа шийдвэрт тавих ард нийтийн хяналт шууд бий болно, хяналтад иргэд тэгш эрхтэй оролцоно гэсэн үг биш юм. Төвлөрлийг сааруулах үйл явц нь бодит байдал дээр тухайн орон нутгийн онцлог шинж байдлаас хамаарч ардчиллын хөгжилд нөлөөлнө.

Манай улсад төвлөрлийг сааруулах чиглэлээр Засгийн газрын “Засаглалыг дэмжих, төвлөрлийг сааруулах” хөтөлбөрийн хүрээнд нийслэлийн засаглалыг сайжруулах, орон нутагт иргэдийн оролцоог дэмжих, чиг үүргийн шинжилгээнд тулгуурлан төвлөрлийг сааруулах зэрэг ажлууд хийгдэж байна. Энэ хүрээнд Засгийн газраас 2016 онд 350 дугаар тогтоол гаргаж “Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлого”-ыг баталсан<sup>217</sup> юм. Энэ баримт бичигт чиг үүргийг дахин хуваарилах аргачлал боловсруулж, түүний үндсэн дээр чиг үүргийг дахин хуваарилж төв засгийн газрын ачааллыг багасгаж орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах зорилт тавьсан. Түүнээс гадна зарим чиг үүргийг хувийн хэвшил болон иргэний нийгмийн байгууллагад шилжүүлэх асуудлыг ч тусгасан байна. Монгол Улсад төвлөрлийг сааруулах үйл явцыг дээрх бодлогын баримт бичигт дараах үе шатанд хуваан авч үзсэн байна. Үүнд:

1992-1996 он буюу төвлөрлийг сааруулах бодлогыг идэвхтэй дэмжиж, тодорхой үе шатны арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн үе;

1996-2002 он буюу төвлөрлийг сааруулах бодлогын үр дүнд төвлөрөл харьцангуй саарч, орон нутгийн эрх мэдэл нэмэгдсэн ч эргэн төвлөрүүлэх хандлага хүчтэй болсон үе;

2002-2013 он буюу эрх мэдлийг эргэн төвлөрүүлсэн, орон нутгийн бие даасан байдал бүтэц, зохион байгуулалт, санхүү, төсвийн хувьд суларсан үе;

2013 оноос өнөөг хүртэл буюу төвлөрлийг ялангуяа, төсвийн төвлөрлийг сааруулах, иргэдийн оролцоог төрийн удирдлагын бүх түвшинд нэмэгдүүлэх чиглэлээр шинэ арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж эхэлсэн үе.

Төвлөрлийг сааруулж орон нутгийн бие даасан байдлыг ханган нутгийн өөрөө удирдах ёсны үр бүтээлтэй тогтолцоог бүрдүүлэхийн тулд юуны өмнө эрх зүйн тогтолцоог боловсронгуй болгох зайлшгүй шаардлагатай юм. Учир нь төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, нутгийн

217 <https://cabinet.gov.mn/268.html>

өөрөө удирдах ёсыг төлөвшүүлж хөгжүүлэх явдал бол юуны өмнө эрх зүйн тогтолцоог боловсронгуй болгох тухай асуудал юм.

Монгол Улсын Засгийн газраас баталсан “Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлого”-ыг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд төрийн болон нутгийн удирдлагын байгууллагын чиг үүргийг дахин хуваарилах аргачлалыг Засгийн газрын 2018 оны 22 дугаар тогтоолоор<sup>218</sup> батлан хэрэгжүүлж байна. Мөн “Төвлөрлийг сааруулах бодлогын дэмжлэг” төслийг 2015-2019 онд хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн байна. Уг төслийг Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газраас Швейцарын хөгжлийн агентлагийн буцалтгүй тусламжийн хүрээнд төрийн захиргааны байгууллагуудыг хамруулан захиргааны болон төсвийн төвлөрлийг сааруулах, чиг үүргийн оновчтой хуваарилалт хийх чиглэлээр бодлого боловсруулан хэрэгжүүлэхэд техникийн туслалцаа үзүүлэх зорилготой ажээ.

Манай улсад төрийн захиргааны төв болон нутгийн удирдлагын байгууллагын чиг үүргийн шинжилгээг эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллага болон олон улсын төслийн хүрээнд хэд хэдэн чиглэлээр хийсэн байна. Тухайлбал, Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн сан, Удирдлагын академи, Нээлттэй нийгэм форум зэрэг байгууллагуудаас төрийн захиргааны төв болон нутгийн удирдлагын байгууллагын чиг үүргийн ангилалт, хэрэгжилт, хуваарилалтын асуудлыг хөндсөн өргөн хүрээтэй чанарын болон тоон судалгааны ажлуудыг гүйцэтгэж ирсэн байна. Энд дээрх байгууллагуудаас гүйцэтгэсэн судалгааны ажлын үр дүнг тоймлон үзвэл, чиг үүргийн шинжилгээний хүрээнд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийн хуваарилалт, давхардал, хийдэл<sup>219</sup>, төр, хувийн хэвшлийн түншлэл ба төрийн зарим чиг үүргийг хувийн хэвшилд шилжүүлэх онол, арга зүйн асуудал, түншлэлийг хэрэгжүүлэх төрийн бодлого, эрх зүйн орчин, чиглэл, арга зам, санал дүгнэлт, бодлогын зөвлөмжүүд<sup>220</sup>, <sup>УИХ</sup> Засгийн газар, яам, агентлаг, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны гүйцэтгэх чиг үүргийг сонгож авсан салбаруудаар гаргаж, чиг үүргийн хэрэгжилтийн байдал судалгаа хийж, чиг үүргийн хуваарилалтыг боловсронгуй болгох чиглэлээр санал зөвлөмж боловсруулсан<sup>221</sup> байна. Төрийн болон нутгийн удирдлагын байгууллага хооронд төрийн үйлчилгээний чиг үүргийг хуваарилсан байдал, бодлого тодорхойлох, үйлчилгээ нийлүүлэхэд шаардагдах санхүүгийн болон бусад нөөцийг хуваарилах, үйлчилгээг зохион байгуулж хүргэхэд эдгээр байгууллагад хуулиар ногдсон үүрэг болон практикт хэрэгжүүлж буй байдлыг

218 <https://www.legalinfo.mn/annex/details/8323?lawid=13242>

219 Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийн шинжилгээ. Судалгааны тайлан. Удирдлагын академи. УБ., 2006

220 Удирдлагын академи, Төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшилд шилжүүлэх нь. Судалгааны тайлан. УБ., 2009

221 Төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийн шинжилгээ. Судалгааны тайлан. Удирдлагын академи. УБ., 2011

судлан тодорхой санал дэвшүүлэхэд чиглэгджээ. Мөн Нээлтэй нийгэм форумаас 2005 онд Үндэсний нутгийн удирдлагын чиг үүргийн зохистой хуваарилалтын асуудлаар, 2008 онд боловсролын салбарын чиг үүргийн шинжилгээг орон нутгийн төсвийн зарлагын шинжилгээний асуудлаар, Азийн хөгжлийн банкны төслийн баг Үндэсний хөгжил шинэтгэлийн хороотой хамтран яамд, агентлагийн чиг үүргийн шинжилгээ нь бүх яам, агентлагуудын үндсэн чиг үүрэг, түүний хэрэгжилтэд шинжилгээ хийж, яамболон агентлагийн чиг үүргийн давхардлыг арилгах, яамд, агентлагуудын ажлын уялдаа холбоог сайжруулах зорилготойгоор хийгдсэн байна. Тухайн салбар эсвэл орон нутгийн түвшний гүйцэтгэж буй чиг үүргийг оновчтой болгох нь тухайн салбарыг хөгжүүлэх хөшүүрэг болж, төвлөрлийг сааруулах боломжтой хэмээн үзсэн боловч төрийн бодлогын ямар нэг шийдвэр гаргуулаагүй байна. Эдгээр судалгааны ажлын үр дүнг нэгтгэн дүгнэвэл төрийн байгууллагын бүтэц зохион байгуулалт тогтворгүй, төрийн захиргааны чиг үүргийн шинжилгээ хийх үүрэгтэй тогтсон байгууллага байхгүй, хууль эрх зүйн цогц шинэчлэл, төрийн удирдлагын тогтолцоог зөвхөн төвлөрүүлэн удирдах хэрэгцээ, шаардлагад нийцүүлэн зохион байгуулдаг, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх, үр дүнг хангах ажил бүх түвшинд орхигдсон, чиг үүргийн хуваарилалтыг төрийн албаны шинэчлэлтэй уялдуулж, төрийн захиргааны төв байгууллагын тогтолцооноос эхлэн эцэслэн боловсруулсаны дараагаар нутгийн захиргааны байгууллагад хэрэгжүүлэх нь үр дүнтэй болохыг судалгаа, шинжилгээний ажлын үр дүнгүүд харуулж байна. Мөн Төсвийн тухай хууль чиг үүргийн давхардал, хийдлийг арилгах, бүтээмжийг дээшлүүлэх, төрөөс иргэдэд хүргэх үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг сайжруулах зорилгоор яамд өөр өөрийн салбарын болон эрхлэх асуудлын хүрээний агентлагуудад чиг үүрэг, үр дүнгийн иж бүрэн шинжилгээ хийж үр дүнг Засгийн газарт танилцуулахаар заасан байдаг.

Төвлөрлийг сааруулах гэдэг ойлголтыг хамгийн ерөнхий байдлаар тодорхойлбол эрх мэдлийг төрийн төв байгууллагаас бүс нутгийн юмуу эсвэл нутгийн удирдлагын тогтолцооны анхан шатны нэгжид шилжүүлэх үйл явц гэж хэлж болох юм. Гэхдээ энэ нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн тухай ярьж байгаа ойлголт юм. Яагаад гэхлээр төрийн нэгдмэл байгууламжтай улсад хууль тогтоох эрх мэдэл парламентад байдаг бөгөөд орон нутагт энэ эрх мэдлийг бүрэн шилжүүлэх тухай ойлголт бараг л байхгүй. Харин шүүх эрх мэдлийн тухайд түвшин бүртээ хуулиар тодорхойлсон эрх мэдэлтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, эрх мэдлийг төвлөрүүлэх, төвлөрлийг сааруулах асуудал гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд яригддаг. Төвлөрлийг сааруулснаар тухайн орон нутгийнхаа онцлог, оршин суугчдынхаа эрх ашиг, хүсэл сонирхолыг сайн мэддэг орон нутгийн удирдлагуудад зөв шийдвэр гаргах, аливаа бодлого, шийдвэрийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломж бүрддэг. Мөн нутгийн удирдлагын аливаа үйл ажиллагаа нь иргэд санал бодлоо илэрхийлэх, иргэдийн санал хүсэлтийг хүлээн авч

шийдвэрлэх зэрэг ардчилсан оролцооны зарчим хэрэгжих хамгийн дөт арга зам юм. Төвлөрлийг сааруулах үйл ажиллагаа нь нутгийн удирдлага төдийгүй иргэний нийгмийн үйл ажиллагаа, тухайн орон нутгийн нийгэм, эдийн засаг, бүс нутаг, аймгууд болон сумд жигд хөгжих боломжийг нээж өгдөг байна. Төвлөрлийг сааруулах үйл явцад эрх мэдлийг оновчтой хуваарилж, төвшин хоорондын харилцааг зөв зохицуулсан ч зарим тохиолдолд орон нутгийн эрх мэдлийг тухайн орон нутгийн элит эрх мэдлийг гартаа төвлөрүүлэх эрсдэлийг дагуулдаг тул эрх мэдлийг хуваарилах үйл явц нутгийн удирдлагад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхтэй хослон хэрэгжих шаардлагатай байдаг байна. Манай улсын хувьд шууд ардчиллын боломжийг ашиглах, оролцоогоор дамжуулан төвлөрлийг сааруулах үндэсний дунд болон урт хугацааны бодлогын стратегийг нийтийн эрх ашгийг хөндсөн, авлига, хүнд суртал, үр ашигтай бүтээлч орчин бүрдүүлэх, иргэдийн оролцооны албан ба албан бус боловсролыг дэмжих, оролцоог хөгжүүлэх, иргэний хяналтыг бий болгож, нутгийн удирдлагын тогтолцооны бүтэц, бүрэлдэхүүний чиг үүргийг оновчтой хуваарилах, төсөв санхүүгийн төвлөрлийг сааруулах, иргэдийн бүлэг, иргэний нийгмийн саналыг төрийн бодлогод тусгах байдлаар тодорхойлсон байна.

Орон нутгийн ардчиллын нөхцөл байдлыг илэрхийлэх бас нэг үзүүлэлт бол тухайн орон нутагт хүний аюулгүй байдал ямар түвшинд хангагдсан байгааг тодорхойлох асуудал юм. Хүний аюулгүй байдлыг хангах, тайван аюулгүй амьдрах орчин бүрдүүлэх явдал бол ардчилсан нийгмийн хамгийн үндсэн шаардлага байх ёстой. Энэ зорилгын үүднээс ардчилсан үйл явц чөлөөтэй хөгжих биет болон эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах шаардлагатай болдог. Орон нутгийн ардчиллыг үнэлэхэд амьдрах орчны аюулгүй байдлаас гадна хүний аюулгүй байдлын асуудлыг нягт судалж үзэх шаардлагатай. Орон нутгийн түвшинд хүний аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлдөг нийгмийн олон үзэгдэл байдгаас ядуурал, тэгш бус байдал, ажилгүйдэл, байгалийн гамшиг, нийгмийн цөөнх бүлгийг хавчин гадуурхах, жендерт суурилсан хүчирхийлэл, зохион байгуулалттай гэмт хэргийн бүлэглэл (хар тамхи, зэвсгийн худалдаа, байгалийн баялагийн хууль бус наймаа, газрын хууль бус наймаа, хувийн өмчийг хүчээр улсын өмч болгох гэх мэт), зэвсэгт хүчин зэрэг нь хамгийн их эрсдэл дагуулсан нийгмийн үзэгдлүүд байдаг. Нийгмийн эдгээр сөрөг үзэгдлүүд бүхэлдээ зөвхөн нэг хүчин зүйлээс шалтгаалсан, түүнтэй холбоотой байх нь ховор. Ямартай ч эдгээр асуудлууд нь нийгмийн бүлэг хоорондын зөрчил мөргөлдөөний хамгийн түгээмэл илэрдэг асуудлууд юм.

Монгол Улсын Их Хурлын 2001 оны 12 дугаар сарын 27-ны өдөр батлагдсан “Үндэсний аюулгүй байдлын тухай” хуулийн зорилт нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний оролцоог

тодорхойлж, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бодлого, үйл ажиллагааг уялдуулахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад орших<sup>222</sup> бөгөөд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаа, түүний бүрэлдэхүүн хэсэг, үндсэн зарчим, үзэл баримтлал, тогтолцоо, бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хяналт тавихад аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний оролцоог хангахтай холбоотой зохицуулалтыг хуульчилсан байдаг. Үндэсний аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсэгт Монгол Улсын оршин тогтнох, нийгэм-төрийн байгуулал, иргэний эрх, эрх чөлөө, эдийн засаг, шинжлэх ухаан технологи, мэдээлэл, монгол соёл иргэншил, хүн амын удмын сан, экологи, хүнсний аюулгүй байдлын асуудлыг оруулан тодорхойлсон билээ. Харин үйл ажиллагаанд улс, үндэснийхээ язгуур ашиг сонирхолыг эрхэмлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, хууль дээдлэх, нэгдмэл, харилцан уялдуулан зохицуулагдсан байх, шуурхай, тасралтгүй байх, бодит мэдээлэлд үндэслэх, төрийн байгууллага, иргэд харилцан хариуцлага хүлээх, үндэсний эв нэгдлийг эрхэмлэх, нээлттэй байх<sup>223</sup> зарчмуудыг баримтлахаар тусгасан. Мөн Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зөвлөл нь "... орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон холбогдох албан тушаалтнаас бүрдэхээс<sup>224</sup>" гадна "... нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зорилтыг Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хууль болон бусад хууль тогтоомжид нийцүүлэх, тус тусын бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үүрэгтэй<sup>225</sup>" бөгөөд "Улс төрийн нам, эвсэл, төрийн бус байгууллага, Монгол Улсын иргэн үндэсний аюулгүй байдлыг хангах талаархи хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд идэвхтэй оролцоно" хэмээн хуульчилсан байна. Тус хуулийн 3 дугаар бүлгийн 14 дүгээр зүйлд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хяналт тавихад иргэдийн оролцоог зохицуулж өгчээ. Тухайлбал, 14 дүгээр зүйлийн нэгд, иргэний үүргийг "Монгол Улсын иргэн үндэсний язгуур ашиг сонирхлоо дээдэлж, хуулиар тогтоосон үүргээ биелүүлэх, төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг задруулахгүй байх үүрэгтэй", хоёрт, иргэний эрхийг "Монгол Улсын иргэн үндэсний аюулгүй байдалд хохирол учруулж болзошгүй асуудлаар төрийн зохих байгууллага, албан тушаалтанд санал, гомдлоо тавьж шийдвэрлүүлэх эрхтэй" гэж зохицуулжээ. Энэ нь иргэн үндэсний аюулгүй байдалд хохирол учруулж болзошгүй асуудлаар төрийн зохих байгууллага, албан тушаалтанд санал, гомдлоо хэлж шийдвэрлүүлэх боломж нээлтэй болохыг илэрхийлж байгаа билээ.

Хүний аюулгүй байдлыг хангах асуудлыг Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан "Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал"-ын гуравдугаар бүлгийн 3.4"-т "Монгол

222 Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль. Хоёрдугаар бүлэг. 3 дугаар зүйл. 3.4.1 - 3.4.10 дахь заалт

223 Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль. Хоёрдугаар бүлэг. 4 дүгээр зүйл

224 Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль. Хоёрдугаар бүлэг. 6 дугаар зүйл. 6.2 дахь заалт

225 Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль. Хоёрдугаар бүлэг. 6 дугаар зүйл. 6.3 дахь заалт

хүний эрүүл, аюулгүй амьдрах таатай орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх, хүнсний аюулгүй байдлыг хангах, амьдрах орчин, орон байрны аюулгүй нөхцөлийг баталгаажуулах, гэмт хэрэг, халдлагын золиос болохоос хамгаалах нь хүний аюулгүй байдлыг хангах үндэс мөн” гэж тодорхойлжээ. Мөн тэнд хүний эрүүл амьдрах нөхцөлийг бүрдүүлэх, хүнсний аюулгүй байдал, амьдрах орчны аюулгүй байдал, иргэдийг үндэстэн дамнасан гэмт хэргээс хамгаалах асуудлыг авч үзсэн байдаг. Манай улсын хувьд газар зүйн байрлал, хүн амын суурьшил, эрс тэс уур амьсгал, бэлчээрийн мал аж ахуй эрхлэлтийн онцлогоос хамаарч орон нутагт байгалийн давагдашгүй хүчин зүйлийн нөлөөгөөр хүний эрүүл мэнд, амь нас эрсдэх аюулаас бүрэн ангижраагүй байгаа билээ. Мөн дэлхий нийтэд тархаж буй Ковид 19 цар тахалын улсын нийт хүн амын дунд тархах аюул байсаар байна. Харин орон нутагт аливаа төрлийн зөрчил мөргөлдөөн сүүлийн жилүүдэд гараагүй тайван байгаа билээ. Дээр дурьдсан аюултай нөхцөл байдлууд орон нутгийн иргэдийн аюулгүй байдал, хийгээд амьдрах орчинд сөргөөр нөлөөлж, аюул, эрсдэл дагуулдаг билээ.

Хууль тогтоомжийн заалт, бодлогыг тууштай хэрэгжүүлэх төдийгүй, шууд ардчилал, иргэдийн оролцооны хүрээнд олон улсад болон манай улсад тодорхой орон нутгийн практикт нэвтэрсэн сайн туршлага, онол-арга зүйн дүгнэлт, зөвлөмжийг бүтээлчээр авч ашиглах ажил цаг алдаж хойшилсоор өнөөдрийг хүрээд байна. Бидний хувьд одоо эрдэм шинжилгээний эргэлтэд байгаа судалгааны мэдээллээс эл бүтээлийг боловсруулах явцад олжилруулсан болон өөрсдийн хийсэн судалгааны эх сурвалжуудад үндэслэн хийсэн дүн шинжилгээндээ тулгуурлаж өнөөдөр манай улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоонд шууд ардчиллын хэлбэрүүд, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, үр өгөөжийг нь дээшлүүлэхэд учирч байгаа нийтлэг тулгамдсан асуудал, хүндрэл бэрхшээл, ололт амжилтыг тоймлохыг хичээлээ.

Энэ нэг сэдэвт бүтээлийг зохиогчдын сүүлийн жилүүдэд оролцож гүйцэтгэсэн иргэдийн оролцоотой холбогдох судалгаа, эрдэм шинжилгээний ажлын дүн болон бусад эрдэм шинжилгээ, судалгааны зарим эх сурвалжуудад тулгуурлан нутгийн удирдлагын тогтолцоонд шууд ардчиллын боломжуудыг турших, ашиглах оролдлогуудыг тоймлон үзвэл дараах байдалтай байна. Тодруулбал, бид энд 2014 оноос хойших хугацаанд өөрсдийн оролцож гүйцэтгэсэн дараах судалгаа, эрдэм шинжилгээний ажлын үр дүнг тоймлож байгаа болно. Үүнд:

ХБНГУ-ын Конрад-Аденауэр-Сангийн Монгол дахь Суурин төлөөлөгчийн газрын дэмжлэгтэйгээр 2014 онд хэрэгжүүлсэн “Шууд ардчилал-Иргэдийн оролцоо” (Иргэний танхим, Орон нутгийн хөгжлийн сан) сэдэвт судалгааны тайлан,

2015 онд хэрэгжүүлсэн “Төрийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах нь (Нэг цонхны үйлчилгээ, ТҮЦ машин, Иргэд хүлээн авах төв) сэдэвт судалгааны тайлан,

2016 онд хэрэгжүүлсэн Залуучуудын улс төрийн оролцоо (18-35 нас) сэдэвт судалгааны тайлан,

2017 онд Ардчиллын цуврал чуулганы хүрээнд зохион байгуулсан “Ардчилалд иргэдийн идэвхи, оролцоо чухал болох нь” сэдэвт хурлын эмхэтгэл,

2019 онд тус төлөөлөгчийн газар болон Швейцарын Хөгжлийн агентлагийн Иргэдийн оролцоо төслийн дэмжлэгтэйгээр Удирдлагын академи дээр зохион байгуулсан “Иргэдийн оролцоо” үндэсний хэмжээний чуулганы эмхэтгэл,

2020 онд Удирдлагын академи болон Иргэдийн оролцоо II төслийн дэмжлэгтэйгээр хэвлүүлсэн “Иргэний хөдөлгөөнөөс иргэний нийгмийн зүг” өгүүллийн эмхэтгэл,

2020 онд Удирдлагын академиас хэрэгжүүлсэн “Иргэдийн оролцооны талаарх төрийн албан хаагч болон иргэдийн ойлголт, хандлагад хийсэн шинжилгээ (Орон нутгийн түвшинд)” сэдэвт судалгааны тайлан зэрэг иргэдийн оролцоо судлалын асуудалд холбогдох эх сурвалжуудыг тэмдэглэж байна.

Энэ бүтээлд Нутгийн удирдлагын тогтолцоонд шууд ардчиллын боломжуудыг хэрэглэх, иргэдийн оролцооны арга хэрэгслүүдийг хэрэглэж буй өнөөгийн байдлыг тоймлохдоо орон нутгийн ардчиллын төлөв байдлыг үнэлэх аргачлалын үндсэн гурван тулгуур үзүүлэлтэд тулгуурлан гаргахыг хичээсэн билээ. Тодруулбал, иргэний эрхийн асуудалтай холбогдуулан тухайн орон нутагт амьдарч буй иргэд нас, хүйс, үндэс угсаа, оршин суугаа газар, арьсны өнгө, хэл, шашин шүтлэг болон бусад онцлогоос үл хамааран хүний эдлэх ёстой үндсэн эрх чөлөөг бүрэн утгаар нь эдэлж чадаж байгаа эсэх, орон нутгийн иргэд тухайн орон нутгийнхаа аливаа шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох тэгш эрх, шударга ёсны бодит боломж хэр зэрэг бүрдсэн байгааг тухай асуудлыг хөндөж байна. Хоёр дахь тулгуур болох төлөөлөл бүхий, эгэх хариуцлагатай үйл явц, институцийн үнэлгээтэй холбогдуулан (орон нутгийн ардчилсан институцууд иргэдийг төлөөлөх үүргээ хангалттай гүйцэтгэж байгаа эсэх, орон нутгийн засаг захиргаанд ажиллаж буй албан хаагчдын эгэх хариуцлагын асуудал) болон орон нутгийн түвшинд бодлого боловсруулах, хөгжлийн төлөвлөгөө боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл явцад иргэдийн оролцож тухайн асуудлаар өөрийн үзэл бодол, сонголтыг илэрхийлэх боломж хангагдаж буй байдал буюу институцчилсан иргэдийн оролцоо бий болсон эсэхэд шинжилгээ хийсэн. Харин гуравдугаар тулгуур болох иргэдийн



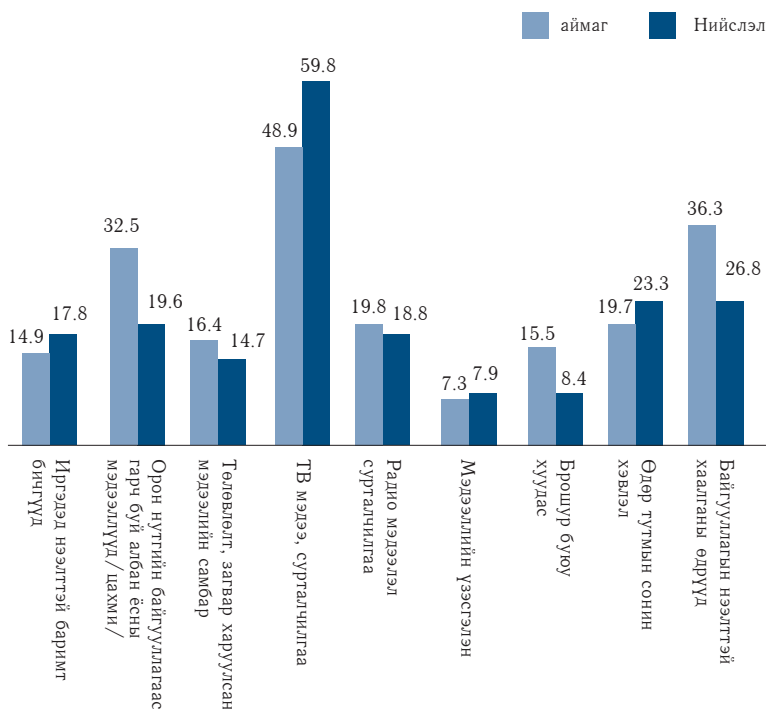
санаачилга, оролцооны асуудалтай холбогдуулан иргэдийн оролцоог хангах механизм, сувгууд тодорхой болж ардчилсан нийгэм, улс төрийн үйл явцад оролцох, иргэний эрх үүргээ биелүүлэхэд чиглэсэн иргэдийн зүгээс гаргах идэвх, санаачилгын асуудлыг хөндөж зарим орон нутгийн энэ чиглэлээр сайн туршлагуудыг тоймлон судалсан болно.

Нэгдэх тулгуур үзүүлэлт болох иргэний эрхийн асуудалтай холбогдуулан нутгийн удирдлагын тогтолцоонд *нэг талаас*, иргэдийн мэдээлэл авах эрх хэр зэрэг хангагдаж байгаа эсэх, *нөгөө талаас*, тухайн орон нутгийн удирдлагын гаргаж буй шийдвэр, хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг иргэдэдээ хэрхэн хүрч байгаа асуудлыг энд хөндөж байна. Судалгааны үр дүнгүүдээс үзэхэд нутгийн удирдлагын тогтолцоонд шууд ардчиллын тодорхой хэлбэрүүдийг ашиглах, иргэдийн оролцоог сайжруулахад иргэд, олон нийтэд мэдээлэл хүргэх асуудал туйлын чухал болох ажиглагдсан билээ. Тиймээс бид өнгөрсөн хугацаанд гүйцэтгэсэн асуулгын судалгаануудын хүрээнд орон нутаг дахь иргэний оролцоо, түүний талаарх мэдлэг, мэдээлэл иргэд, олон нийтэд хүрч буй байдлыг тодруулахыг зорьсон юм. Энд иргэний мэдээлэл авах эрхийн хэрэгжилттэй холбоотой судалгааны зарим үр дүнг дэлгэрүүлэн авч үзье.

Орон нутгийн түвшинд иргэдийн оролцоог үр дүнтэй хангахад орон нутгийнхаа иргэдийг мэдээллээр хангах, мэдээллийн хүртээмжтэй, ил тод байдлыг хангах, иргэд хүссэн мэдээллийг хайх, олжавах боломжийг бүрдүүлсэн байхыг чухалчилдаг. Энэ нь тухайн асуудлыг сонирхох, анхаарал хандуулах, оролцох боломжийг нэмэгдүүлдэг учраас мэдээллийн ил тод, нээлттэй, хүртээмжтэй байдлыг сайжруулах, мэдээлэл хүргэх, авах хос урсгалыг бий болгох нь иргэдийн оролцооны анхны буюу суурь хэлбэр болдог.

Иргэдийн мэдээлэл авч буй байдлыг 2014 онд гүйцэтгэсэн “Шууд ардчилал-иргэдийн оролцоо”-ны судалгааны мэдээлэлд тулгуурлан аймаг, нийслэлээр харьцуулж үзэхэд онцгой ялгаа харагдахгүй байгаа юм (Зураг ...-ийг үзнэ үү).

**Зураг 18. Мэдээлэл авч буй байдал (аймаг, нийслэлээр)**



*Эх сурвалж: Шууд ардчилал-Иргэдийн оролцоо (Иргэний танхим, Орон нутгийн хөгжлийн сан). Судалгааны тайлан. УБ., 2014. 40 дэх тал*

Мэдээллэл авдаг эх сурвалжуудыг эрэмбээр нь харвал иргэдийн 54.5 хувь нь буюу ойролцоогоор 5 хүн тутмын 3 нь телевизийн мэдээ, сурталчилгаанаас, 3 хүн тутмын нэг нь байгууллагын нээлттэй хаалганы өдрүүдээр, 5 хүн тутмын нэг нь орон нутгийн байгууллагаас гарч буй албан ёсны мэдээллүүдээс авдаг гэжээ<sup>226</sup>. Харин брошур буюу нугалмал хуудас зэрэг хэвлэмэл материал, төлөвлөлт загвар харуулсан самбар зэрэг тус орон нутагт байрлах, иргэддээ зориулсан зорилтот мэдээлэл, баримтанд иргэд, олон нийт ач холбогдол бага өгдөг ба зорьж унших нь ховор байдаг байна. Сүүлийн жилүүдэд иргэдийн оролцоонд цахим технологи буюу нийгмийн сүлжээгээр мэдээлэл хүргэх явдал ихээхэн дэлгэрч байгаа билээ.

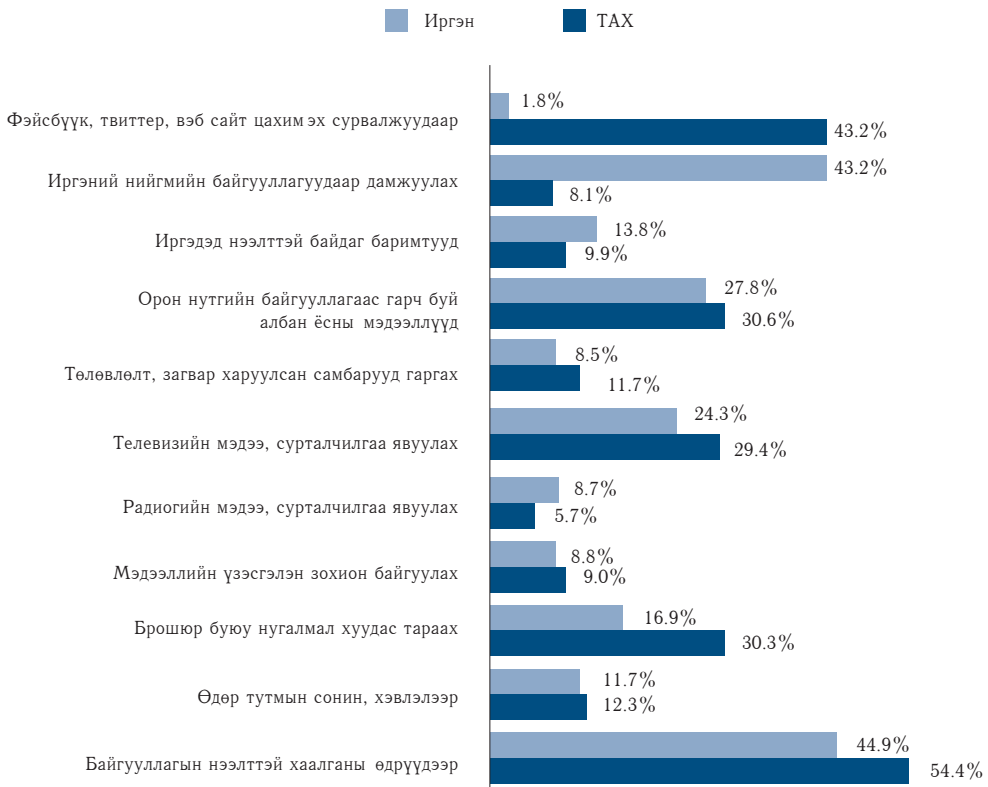
Бид дээр дурьдан буй судалгааны үр дүнгээ дахин тандах үүднээс 2020 онд гүйцэтгэсэн иргэдийн оролцооны талаарх ойлголт, хандлагын

<sup>226</sup> Ш.Батсүх, Я.Долгоржав, Б.Ганцоож. Шууд ардчилал-Иргэдийн оролцоо (Иргэний танхим, Орон нутгийн хөгжлийн сан). Судалгааны тайлан. Конрад-Аденауэр-Сан, Удирдлагын академи. УБ., 2014. 40 дэх тал.

судалгааны хүрээнд орон нутгийн түвшинд иргэдийн оролцоог дэмжиж буй үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг мэдээллийн ямар эх сурвалжуудаас авч байгааг судалгаанд хамрагдсан төрийн албан хаагч болон иргэдээс тодруулж асуусан юм. Ингэхэд төрийн албан хаагчдын 30-50 гаруй хувь нь иргэдийн оролцоог дэмжиж буй үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг телевизийн мэдээ, сурталчилгаа, брошюр буюу нугалмал хуудас, орон нутгийн байгууллагаас гарч буй албан ёсны мэдээллүүд, фэйсбүүк, твиттер, веб хуудас гэх мэт цахим эх сурвалжууд, байгууллагын нээлттэй хаалганы өдрөөр хийгддэг үйл ажиллагаануудаар хүргэх нь зохимжтой гэж хариулсан байна.

Иргэдийн 25-55 орчим хувь нь иргэдийн оролцоог дэмжиж буй үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг телевизийн мэдээ, сурталчилгаа, орон нутгийн байгууллагаас гарч буй албан ёсны мэдээллүүд, иргэний нийгмийн байгууллагуудаар дамжуулах болон байгууллагын нээлттэй хаалганы өдрөөр хийгддэг үйл ажиллагаануудаар мэдээлэл хүргэхийг илүүд үзжээ.

**Зураг 19. Иргэдийн оролцоог дэмжиж буй үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг иргэдэд мэдээллийн ямар эх сурвалжаар хүргэх нь зохимжтой вэ? (ТАХ болон Иргэд)**



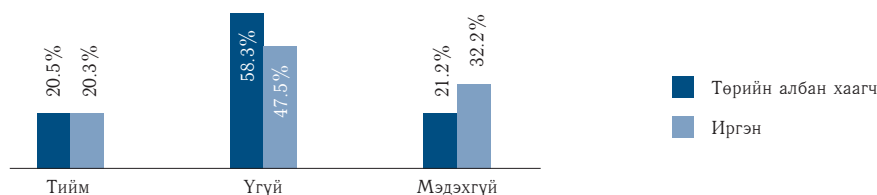
Харин иргэдэд мэдээлэл хүргэхэд төдийлөн зохимжтой бус гэж үзэж байгаа мэдээллийн эх сурвалжууд нь радиогийн мэдээ, сурталчилгаа, мэдээллийн үзэсгэлэн, өдөр тутмын сонин хэвлэл, төлөвлөлт, загвар харуулсан самбарууд, иргэдэд нээлттэй байдаг баримтууд байна. Энд нэг онцлог зүйл ажиглагдаж байгаа нь төрийн албан хаагчдын 43.2 хувь иргэдийн оролцоог дэмжиж буй үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг фэйсбүүк, твиттер, веб хуудас гэх мэт цахим эх сурвалжуудаас авдаг гэсэн бол иргэдийн маш бага хувь нь буюу 1.8 хувь нь энэ эх сурвалжаас мэдээлэл авдаг гэсэн байна. Үүний эсрэгээр иргэдийн 43.2 хувь иргэдийн оролцоог дэмжиж буй үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг иргэний нийгмийн байгууллагуудаар дамжуулан авдаг гэсэн бол төрийн албан хаагчдын дөнгөж 8.1 хувь нь л энэ эх сурвалжаас мэдээлэл авдаг гэсэн байна. Энэ нь иргэд болон төрийн албан хаагчдын иргэдийн оролцооны талаарх мэдээллийг иргэдэд хүргэх эх сурвалж, түүний талаарх ойлголт зарим талаараа ялгаатай байгааг харуулж байна. Мөн нөгөө талаас иргэдэд мэдээлэл хүргэхдээ тэдний иргэдийн оролцооны талаарх мэдээллийг авч буй гол эх сурвалжуудыг үр дүнтэй ашиглах хэрэгцээ байгааг илэрхийлж байна.

Мөн иргэд сонирхсон мэдээллээ хайж олж авах боломжийг бүрдүүлэх, тэдэнд мэдээлэл хүргэхэд тухайн мэдээллийн ил тод, нээлттэй байдал нь нутгийн удирдлагын тогтолцоо, засаг захиргааны анхдагч нэгжийн хүрээнд, орон нутгийн түвшинд ардчиллын хөгжүүлэхэд чухал нөлөөтэй байдаг. Өмнө дурьдсанчилан манай улсын хувьд баг, хорооны түвшинд шууд ардчиллын хэлбэрүүдийг ашиглах өргөн боломжтой тул энд Иргэдийн нийтийн хурлын талаарх мэдээллийн ил тод, нээлттэй байдлын талаарх тодруулсан судалгааны цөөн үр дүнг, товч танилцуулж байна.

Орон нутгийн түвшинд зохион байгуулагдаж буй Иргэдийн нийтийн хурлын зар, хурлаар хэлэлцэх асуудлын талаарх мэдээлэл хэр зэрэг ил тод, нээлттэй байдаг талаар тодруулахад төрийн албан хаагчдын 58.3 хувь, иргэдийн 47.5 хувь орон нутгийн түвшин дэх Иргэдийн Нийтийн Хурлын зар, хэлэлцэх асуудлын талаарх мэдээлэл ил тод, нээлттэй байдаггүй гэж үзсэн<sup>227</sup> байна. Судалгаанаас нэг сонирхолтой үр дүн ажиглагдаж байгаа нь тухайн мэдээллийг ил тод, нээлттэй байдаггүй гэж хариулсан төрийн албан хаагчдын хувь, иргэдийн хариултын хувиас өндөр байгаа явдал юм. Мөн судалгаанд оролцогчдын 20 орчим хувь Иргэдийн Нийтийн Хурлын зар, хэлэлцэх асуудлын талаарх мэдээллийг ил тод, нээлттэй байдаг гэж хариулжээ. Тодруулбал, төрийн албан хаагчдын 20.5 хувь, иргэдийн 20.3 хувь нь энэ талаарх мэдээлэл ил тод, нээлттэй байдаг гэж үзсэн байна. Харин төрийн албан хаагчдын 21.2 хувь, иргэдийн 32.2 хувь энэ талаар хариулж мэдэхгүй гэжээ.

227 Иргэдийн оролцооны талаарх төрийн албан хаагч болон иргэдийн ойлголт, хандлагад хийсэн шинжилгээ: Орон нутгийн түвшинд. Судалгааны тайлан. Удирдлагын академи. УБ., 2020. 70 дахь тал

## Зураг 20. Иргэдийн Нийтийн Хурлын зар, хэлэлцэх асуудлын талаарх мэдээлэл ил тод, нээлттэй байдал

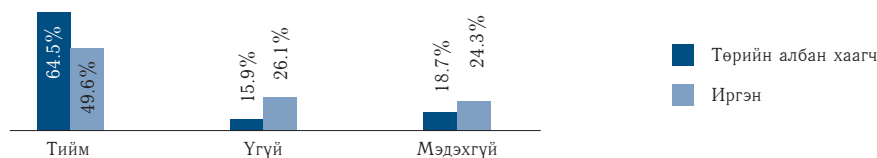


*Эх сурвалж: Иргэдийн оролцооны талаарх төрийн албан хаагч болон иргэдийн ойлголт, хандлагад хийсэн шинжилгээ: Орон нутгийн түвшинд. Судалгааны тайлан. Удирдлагын академи. УБ., 2020*

Дээрх зургаас үзэхэд Иргэдийн нийтийн хурлын зар, хэлэлцэх асуудлын талаарх мэдээллийн ил тод, нээлттэй байдлыг судалгаанд оролцогчдын 50 орчимхувь хангалтгүй, 20-30 орчимхувь энэ талаар хариулж мэдэхгүй байгаа нь орон нутгийн түвшин дэх Иргэдийн Нийтийн Хурлын зар, хэлэлцэх асуудлын талаарх мэдээлэл ил тод, нээлттэй байдалд анхаарах, энэ талаарх иргэдийн ойлголт, мэдээллийг нэмэгдүүлэх хэрэгцээ байгааг илтгэж байна.

Иргэд оршин суугаа орон нутгийнхаа бодлого, шийдвэрийн талаарх мэдээллийг ихэнхдээ телевиз, өдөр тутмын сонин хэвлэл, орон нутаг дахь засаг захиргааны байгууллагаас авдаг нь судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна. Орон нутгийн удирдлагаас орон нутгийн хөгжлийн асуудлуудаар иргэддээ мэдээлэл хүргэх уулзалт, мэдлэг олгох сургалт зохион байгуулж буйг авч үзвэл төрийн албан хаагчдын 65.4 хувь, иргэдийн 49.6 хувь нь тийм гэж хариулсан бол төрийн албан хаагчдын 15.9 хувь, иргэдийн 26.1 хувь үгүй гэж хариулсан байна. Харин төрийн албан хаагчдын 18.7 хувь, иргэдийн 24.3 хувь энэ талаар мэдээлэлгүй байв.

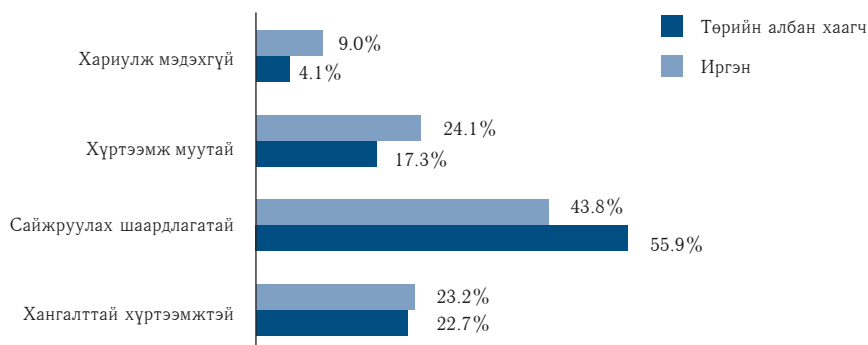
## Зураг 21. Орон нутгийн удирдлагаас орон нутгийн хөгжлийн асуудлуудаар иргэддээ мэдээлэл хүргэх уулзалт, мэдлэг олгох сургалт зохион байгуулж буй байдал



*Эх сурвалж: Иргэдийн оролцооны талаарх төрийн албан хаагч болон иргэдийн ойлголт, хандлагад хийсэн шинжилгээ: Орон нутгийн түвшинд. Судалгааны тайлан. Удирдлагын академи. УБ., 2020*

Төрийн албан хаагчдын зүгээс 60 гаруй хувь нь иргэдэд мэдээлэл хүргэх уулзалт, мэдлэг олгох сургалтыг зохион байгуулж байгаа гэж үзэж байхад иргэдийн 50 орчим хувь нь ийм уулзалт, сургалт зохион байгуулагддаг гэж хариулжээ. Орон нутгийн удирдлагаас орон нутгийн хөгжлийн асуудлаар иргэддээ мэдээлэл хүргэх уулзалт, сургалт зохион байгуулж буй байдлын талаарх төрийн албан хаагчид болон иргэдийн хариулт 15.8 хувиар зөрүүтэй байна. Мөн ийм уулзалт, сургалт зохион байгуулагддаггүй, энэ талаар мэдэхгүй гэж иргэдийн ойролцоогоор 25 орчим хувь нь хариулсан байна. Уулзалт, сургалт зохион байгуулагддаггүй гэсэн ойлголт иргэдийн дунд төрийн албан хаагчдаас өндөр байгаа нь ажиглагдаж байна. Энэ нь нутгийн удирдлагын байгууллагаас орон нутаг дахь иргэдийн оролцоог дэмжсэн үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг төрийн албан хаагчдын 22.7 хувь, иргэдийн 23.2 хувь хүртээмжтэй байдаг гэж үзсэн бол төрийн албан хаагчдын 55.9 хувь, иргэдийн 43.8 хувь энэ талаарх мэдээллийн хүртээмжтэй байдлыг сайжруулах шаардлагатай гэж үзсэн байна.

### Зураг 22. Иргэдийн оролцоог дэмжсэн үйл ажиллагааны талаар мэдээллийн хүртээмжтэй байдал



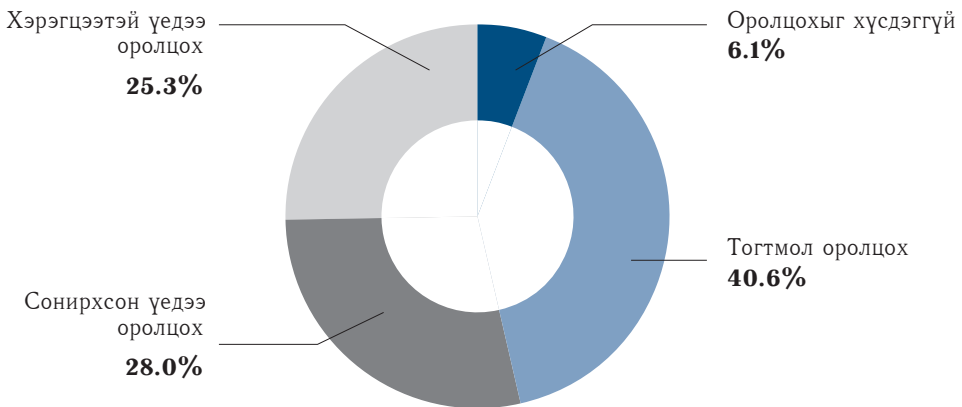
*Эх сурвалж: Иргэдийн оролцооны талаарх төрийн албан хаагч болон иргэдийн ойлголт, хандлагад хийсэн шинжилгээ: Орон нутгийн түвшинд. Судалгааны тайлан. Удирдлагын академи. УБ., 2020*

Төрийн албан хаагчдын 17.3 хувь, иргэдийн 24.1 хувь иргэдийн оролцоог дэмжсэн үйл ажиллагааны талаарх мэдээлэл хүртээмж муутай байдаг гэсэн бол төрийн албан хаагчдын 4.1 хувь, иргэдийн 9 хувь хариулж мэдэхгүй гэдгээ илэрхийлжээ.

Нэг дэх тулгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хөндөгдөх дараагийн асуудал нь шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох тэгш эрх, шудрага ёс хангагдах тухай асуудал юм. Орон нутгийн иргэд тухайн орон нутгийнхаа аливаа шийдвэр

гаргах үйл явцад оролцох тэгш эрх, шударга ёсны бодит боломж хэр зэрэг бүрдэж байгаа нь орон нутгийн ардчиллын төлөв байдлыг илэрхийлэх үндсэн тулгуур үзүүлэлтийн нэг юм. Төрөөс хэрэгжүүлж буй бодлогын үр дүн нийгмийн болон орон нутгийн тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэж ард түмний амьдралыг сайжруулах явдал тул иргэдийг өөрсдийнх нь эрх ашгийг хөндсөн аливаа бодлого, шийдвэр боловсруулах, батлах, хэрэгжүүлэх үйл явцад оролцуулах, оролцогч талууд нэгдсэн ойлголттой болж эерэг хандлага тогтсон байх учиртай. Орон нутгийн бодлого, үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, тайлагнах хяналт тавихад иргэд ямар байдлаар оролцох нь зөв гэж ойлгож байгааг судалгааны үр дүнгээс үзэхэд нийт судалгаанд оролцогчдын 40.6 хувь нь тогтмол оролцох, 28 хувь нь сонирхсон үедээ оролцох, 25.3 хувь нь хэрэгцээтэй үедээ оролцох нь зөв гэсэн бодолтой байгаагаа илэрхийлсэн байна.

**Зураг 23. Орон нутгийн бодлого, үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, тайлагнах, хяналт тавихад иргэд ямар байдлаар оролцох нь зөв гэж Та бодож байна вэ? (Нийт судалгаанд оролцогчоор)**



*Эх сурвалж: Иргэдийн оролцооны талаарх төрийн албан хаагч болон иргэдийн ойлголт, хандлагад хийсэн шинжилгээ: Орон нутгийн түвшинд. Судалгааны тайлан. Удирдлагын академи. УБ., 2020*

Дээрх зургаас үзэхэд иргэдийн 90 гаруй хувь нь орон нутгийнхаа бодлого, төлөвлөлт, хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаануудад оролцоотой байх нь зөв гэсэн ойлголттой байгаа нь харагдаж байна. Энэ иргэдийн сонирхолыг татаж, хэрэгцээг нь тодорхойлж чадвал тэдгээр асуудлуудыг тэдний оролцоо, хамтын хүчээр шийдвэрлэх, хэрэгжүүлэх боломж нээлттэй байгаагааг харуулж байна.

Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдлыг илэрхийлэх хоёр дахь тулгуур бол төлөөлөл бүхий, эгэх хариуцлагатай (хариуцан тайлагнах) үйл явц, институцийн үнэлгээний асуудал юм. Энд орон нутгийн ардчилсан институцууд иргэдийг төлөөлөх үүргээ хангалттай гүйцэтгэж байгаа эсэх, орон нутгийн засаг захиргаанд ажиллаж буй албан хаагчдын эгэх хариуцлагын асуудал чухал нөлөөтэй байдаг. Бид энд орон нутгийн түвшинд бодлого боловсруулах, хөгжлийн төлөвлөгөө боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл явцад иргэдийн оролцож тухайн асуудлаар өөрийн үзэл бодол, сонголтыг илэрхийлэх боломж хангагдаж буй байдал буюу институцчилсэн иргэдийн оролцоо бий болсон эсэхийг зарим судалгааны үр дүнд тулгуурлан тодруулая.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хорооны Иргэдийн Нийтийн Хурал нь тухайн орон нутагт гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаа буюу орон нутгийн төсвийн гүйцэтгэл, төрийн үйлчилгээнд хяналт тавих, нутгийн иргэдийн эрх ашгийг хамнгаалах, иргэдээс гарсан саналыг орон нутгийн бодлого, төсөв, төлөвлөлтөд шударгаар тусгах, үйлчилгээний талаарх гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлүүлэх, төр засаг болон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл хүргэх зэргээр иргэдийг төлөөлөх үүрэгтэй, иргэдийн хувьд хамгийн ойр дөт байх учиртай байгууллага юм.

“Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын талаарх иргэдийн хандлагын суурь түвшинг тогтоох судалгаа”-г ММСГ компани 2015 онд 5 аймгийн 15 сум, нийслэлийн 7 дүүргийн 20 хороог хамруулан 1200 өрх болон нутгийн удирдлагын байгууллагын төлөөллийг хамруулан үндэсний хэмжээнд судалсан байна. Тус судалгаагаар ИТХ-ын төлөөлөгчид болон нутгийн иргэдийн санаа бодлыг хоёр талаас нь судалж үзэл бодол, ойлголтын зөрүүг тодорхойлсон байна. Тус судалгааны үр дүнгээс үзэхэд Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал хэмээх байгууллагын чиг үүрэг, үйл ажиллагааны талаар Улаанбаатар хотын иргэдийн 32 хувь, орон нутгийн иргэдийн 71 хувь ямарч ойлголт төсөөлөлгүй буюу “Огт мэдэхгүй” гэсэн хариулт өгсөн байна. Энэ нь төлөөллийн ардчилал болон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын үйл ажиллагааны талаар олон нийтийн дунд мэдлэг, мэдээлэл, ойлголт хангалттай түвшинд байгааг илэрхийлж байна. Мөн Улаанбаатар хотын иргэдийн 4.8 хувь, орон нутгаас судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 23.7 хувь өөрийн тойргоос сонгосон ИТХ-ын төлөөлөгчөө нэрлэсэн<sup>228</sup> байна. Өөрөөр хэлбэл, ИТХ-ын үйл ажиллагааны талаар нэгдсэн ойлголт дутмаг байгааг харуулж байна.

Улс төрийн төлөөллийн талаарх сонгогчдын үнэлгээ буюу төлөөлөгчөө таньж буй байдал, сонгогчид болон төлөөлөгчдийн эргэх холбоо, улс төрийн төлөөллийн талаарх сонгогчдын үнэлгээ, улс төр дэх залуучуудын төлөөлөл,

228 <https://www.mmcg.mn/posts/post/384>

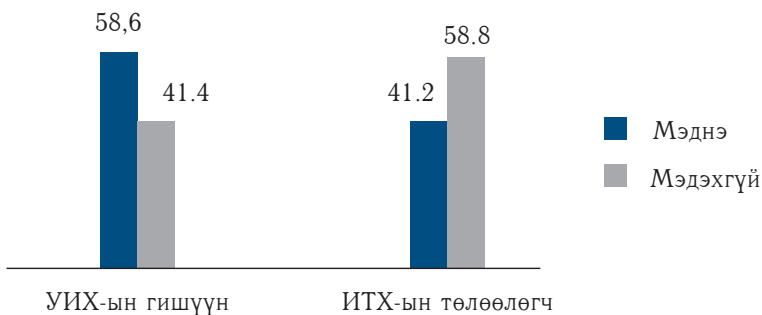


өнгөрсөн хугацаанд зохион байгуулагдсан шат шатны сонгууль дахь залуучуудын оролцоо, түүнийг нэмэгдүүлэх талаар сонгогчдын санал бодлыг судалсан болно.

Манай Улсын улс төрийн тогтолцооны өнөөгийн нөхцөлд иргэдийн эрх мэдэл хэрэгжүүлэх, шийдвэр гаргах түвшиний институтийн төлөөллийг иргэдийн улс төрийн төлөөлөл гэж үзэж болно. Үүний гол шалтаан нь манай нийгмийн улс төрийн харилцаа, сонгуулийн үйл явцад улс төрийн намууд шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэдэгтэй холбоотой юм. Бид 2016 онд улс төрийн оролцооны асуудлыг судлахдаа улс төрийн төлөөллийн талаарх залуучуудын үнэлгээний асуудлыг хөндөж судалсан. Ингэхдээ залуучууд улс төрийн төлөөллийн талаар ямар үнэлгээтэй байгааг тандах зорилгоор судалгаанд хамрагдсан залуучуудаас дараах асуудлуудыг тодруулсан. Залуучуудаас өөрсдийгөө төлөөлөн ажиллаж буй төлөөлөгчдөө мэдэж байгаа эсэх, төлөөлөгч сонгогчтойгоо эргэх холбоотой ажиллаж байгаа эсэх, тойргоосоо сонгосон төлөөлөгчдийн төлөөллийн талаарх үнэлгээ, Монгол Улсын Их Хурал, орон нутгийн ИТХ-ын байгууллагуудад залуучуудын төлөөлөл хангагдаж байгаа талаар ямар үнэлгээтэй байгааг тодруулах нь чухал юм.

Бидний өмнө хийсэн залуучуудын улс төрийн оролцооны судалгаанаас үзэхэд залуучуудын 58,6 хувь нь тойргоосоо сонгогдсон УИХ-ын гишүүнийг, 41,2 хувь нь орон нутгийнхаа ИТХ-ын төлөөлөгчийг мэдэж байна. Залуучуудын 58,8 хувь нь оршин суугаа тойргоосоо сонгогдсон ИТХ-ын төлөөлөгчийг танихгүй, мэдэхгүй байгаа бол 41,4 хувь нь өөрийн тойргоос сонгогдсон УИХ-ын гишүүний талаар мэдэхгүй байна<sup>229</sup>. Тэдний УИХ-ын гишүүнийг мэдэж байгаа байдал нь ИТХ-ын төлөөлөгчөө мэдэж байгаа байдлаас 17,4 хувиар илүү байна.

**Зураг 24. Тойргоосоо сонгогдсон төлөөлөгчдийг мэдэж буй байдал**



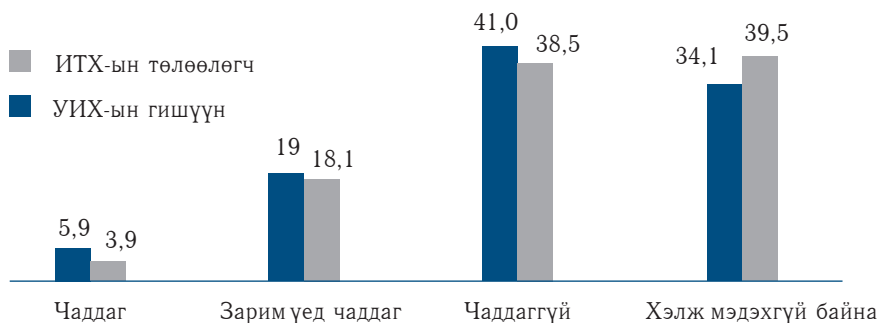
*Эх сурвалж: Залуучуудын улс төрийн оролцоо (18-35 нас). Судалгааны тайлан. УБ., 2016*

<sup>229</sup> Залуучуудын улс төрийн оролцоо (18-35 нас). Судалгааны тайлан. Конрад-Аденауэр-Сан, Удирдлагын академи. УБ., 2016. 59 дэх тал

Дээрх үр дүнгээс үзэхэд орон нутаг дахь ардчилсан институцийн үйл ажиллагааг сайжруулах шаардлага байгаа нь харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, нийгмийн хамгийн идэвхтэй, тэр дундаа нийгмийн хамгийн идэвхтэй бүлэг болох залуучуудын талаас илүү хувь нь тойргоосоо сонгогдсон ИТХ-ын төлөөлөгчөө мэдэхгүй байна.

Мөн түүний зэрэгцээ залуучуудын 3,9 хувь нь оршин суугаа тойргоосоо сонгогдсон ИТХ-ын төлөөлөгчөө залуучуудыг төлөөлөн ажиллаж чаддаг, 18,1 хувь нь зарим үед төлөөлж ажиллаж чаддаг, 38,5 хувь нь төлөөлөн ажиллаж чаддаггүй гэж үнэлсэн бол 39,5 хувь нь ИТХ-ын төлөөлөгчийнхөө өөрийгөө төлөөлөн ажиллаж байгаа эсэхэд үнэлгээ өгч мэдэхгүй байна.

### Зураг 25. Тойргоосоо сонгогдсон төлөөлөгчдийн талаарх залуучуудын үнэлгээ



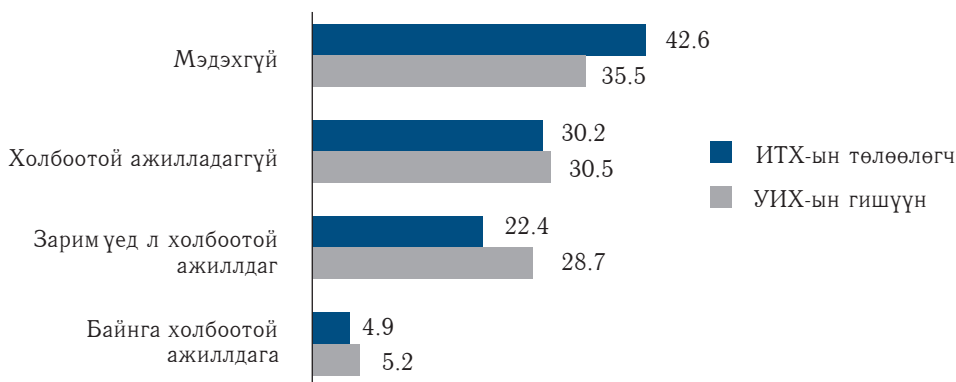
*Эх сурвалж: Залуучуудын улс төрийн оролцоо (18-35 нас). Судалгааны тайлан. УБ., 2016*

Залуучуудын 40 орчим хувь нь тойргоосоо сонгогдсон УИХ-ын гишүүн, ИТХ-ын төлөөлөгчийг сонгогчдоо төлөөлөн ажиллаж чадахгүй байна гэж үнэлсэн бол мөн 34,1-39,5 хувь нь тэдний төлөөллийн талаар үнэлгээ өгч мэдэхгүй байна. Залуучуудын 22-26 хувь нь буюу  $\frac{1}{4}$  нь л УИХ-ын гишүүн, ИТХ-ын төлөөлөгчөө тогтмол болон зарим үед төлөөлөн ажиллаж чадаж байна гэж үнэлжээ. Дээрхээс харахад залуучуудын оршин суугаа тойргоосоо сонгогдсон төлөөлөгчдийнхөө төлөөллийн талаарх үнэлгээ нь хангалтгүй, төлөөлөгчдийнхөө өөрийгөө төлөөлөн ажиллаж чадаж байгаа эсэхэд үнэлгээ өгч чадахгүй байна. УИХ-ын гишүүн болон ИТХ-ын төлөөлөгчдөд өгсөн үнэлгээний хооронд хүчтэй ялгаа ажиглагдахгүй байна.

Залуучууд тойргоос сонгогдсон төлөөлөгчдийнхөө сонгогчидтойгоо эргэх холбоотой ажиллаж байгааг дараах байдлаар үнэлсэн байна. Судалгаанд хамрагдсан залуучуудын 4,9 хувь нь ИТХ-ын төлөөлөгчөө сонгогчидтойгоо байнга эргэх холбоотой ажилладаг, 22,4 хувь нь зарим үед л холбоотой ажилладаг, 30,2 хувь нь холбоотой ажилладаггүй гэж үнэлсэн бол 42,6 хувь нь төлөөлөгчийнхөө эргэх холбоотой ажиллаж байгаа эсэхийг мэдэхгүй байна.

Улсын Их Хурлын Тамгын газар, НҮБХХ-ийн хамтран хэрэгжүүлж буй “Монгол Улс дахь төлөөллийн байгууллагыг бэхжүүлэх нь” (2017-2020) төслийн хүрээнд “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын талаарх олон нийтийн санаа бодлын судалгаа” сэдэвт судалгааны ажлыг 2015, 2019 онд Эм Эм Си Жи ХХК хоёр удаагийн судалгааг гүйцэтгэжээ. Тус судалгааны ажлуудын зорилго нь иргэд олон нийтийн ИТХ-ын талаарх ойлголт, мэдлэг, хандлага оролцоог тодруулж, мэдээлэл авах байдлыг судалж цаашид иргэдийн оролцоог сайжруулах, шийдвэр гаргалтад оролцох, саналаа дэвшүүлэх идэвхийг нэмэгдүүлэхэд чиглэгджээ. 2019 оны судалгааны үр дүнгээс үзэхэд Улаанбаатар хотын иргэдийн 56.8 хувь, хөдөө орон нутгийн иргэдийн 48.2 хувь нь ИТХ-ын талаар ямар нэг ойлголтгүй гэж үзсэн байна. 2015 оны судалгаатай харьцуулахад энэ үнэлгээ 20 гаруй хувиар<sup>230</sup> өсчээ. Энэ нь иргэдийн төлөөллийн байгууллагын талаарх ойлголт нэмэгдэж байгаа хэдий ч хангалттай түвшинд байхгүй байгааг илэрхийлж байгаа юм. Харин тойргоосоо сонгогдсон УИХ-ын гишүүний сонгогчидтойгоо эргэх холбоотой ажиллаж байгааг үнэлсэн асуултанд 5,2 хувь нь байнга эргэх холбоотой ажилладаг, 28,7 хувь нь зарим үед л холбоотой ажилладаг, 30,5 хувь нь холбоотой ажилладаггүй, 35,5 хувь нь энэ талаар мэдэхгүй гэж хариулжээ.

**Зураг 26. Тойргоос сонгогдсон төлөөлөгчийн эргэх холбооны талаар залуучуудын үнэлгээ**



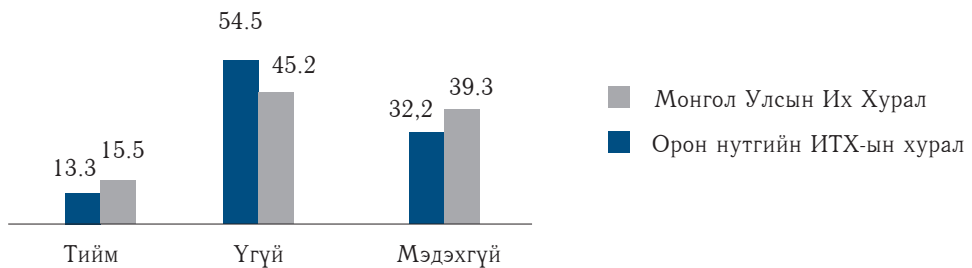
*Эх сурвалж: Залуучуудын улс төрийн оролцоо (18-35 нас). Судалгааны тайлан. УБ., 2016*

Дээрх хариултуудаас харахад залуучуудын 5 орчим хувь нь ИТХ-ын төлөөлөгч болон УИХ-ын гишүүн сонгогчидтойгоо байнгын эргэх холбоотой ажилладаг, 22,4-30,5 хувь нь буюу  $\frac{1}{4}$  нь зарим үед эргэх холбоотой ажилладаг, 30 орчим хувь нь буюу  $\frac{1}{3}$  нь төлөөлөгчид сонгогчидтой эргэх холбоотой ажилладаггүй гэж үзэж байна. Мөн залуучуудын 35,5-42,6 хувь нь төлөөлөгчид сонгогчидтойгоо эргэх холбоотой ажиллаж байгаа талаар мэдэхгүй байна.

<sup>230</sup> Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын олон нийтийн санаа бодлын судалгаа. Судалгааны тайлан. УБ., 2019. 32 дахь тал

Тойргоосоо сонгогдсон УИХ-ын гишүүнийг судалгаанд оролцсон залуучуудын 4,0 хувь нь маш сайн, 12,9 хувь нь сайн, 36,6 хувь нь дунд, 24 хувь нь муу, 22,5 хувь нь мэдэхгүй гэж үнэлсэн байна. Тойргоосоо сонгогдсон ИТХ-ын төлөөлөгчийг судалгаанд оролцсон залуучуудын 2,9 хувь нь маш сайн, 12,5 хувь нь сайн, 28,9 хувь нь дунд, 25,7 хувь нь муу, 30 хувь нь мэдэхгүй гэж үнэлжээ. Мөн залуучуудаас Улсын Их Хурал болон орон нутгийн ИТХ-ын байгууллагад залуучуудын төлөөлөл хангагдаж чадаж байгаа эсэхийг тодруулахад 13,3 хувь нь Улсын Их Хуралд залуучуудын төлөөлөл хангагдаж чадаж байна, 54,5 хувь нь хангагдаж чадахгүй байна гэж үзжээ. Харин Улсын Их Хуралд залуучуудын төлөөлөл хангагдаж чадаж байгаа эсэх талаар 32,2 хувь нь мэдэхгүй гэжээ. Залуучуудын 15,5 хувь нь оршин суугаа газрынхаа орон нутгийн ИТХ-ын байгууллагад залуучуудын төлөөлөл хангагдаж чадаж байна гэж үзсэн бол 45,2 хувь нь чадахгүй байна гэж үзжээ. Мөн залуучуудын 39,3 хувь нь энэ талаар мэдэхгүй гэж хариулсан.

**Зураг 27. Улсын Их Хурал, Орон нутгийн ИТХ-д залуучуудын төлөөлөл хангагдаж буй байдлын талаарх залуучуудын үнэлгээ**



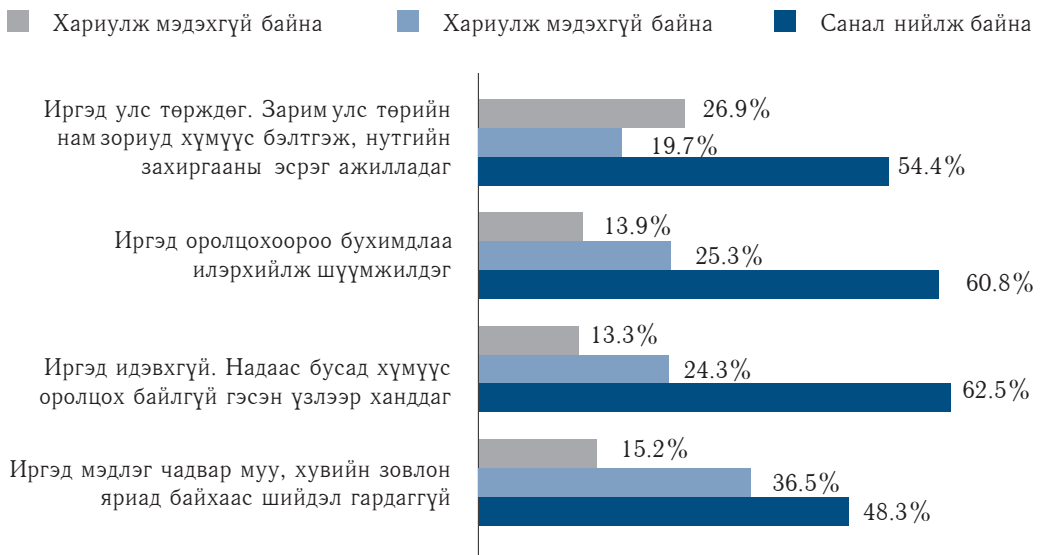
*Эх сурвалж: Залуучуудын улс төрийн оролцоо (18-35 нас). Судалгааны тайлан. УБ., 2016*

Орон нутагт ажиллаж буй төрийн албан хаагчдын эгэх хариуцлагын асуудалтай холбогдуулан 2020 онд хийсэн төрийн албан хаагчдын иргэдийн оролцооны асуудалд хандах хандлагын ерөнхий үр дүнг тодорхойлох судалгаанаас үзэхэд төр, захиргааны шийдвэрт оролцоогүй иргэд бухимддаг, эрх мэдэлгүй учраас шүүмжилдэг, оролцоогоор иргэд эрх мэдэлждэг гэсэн иргэдийн оролцоонд хандах эерэг хандлагуудтай төрийн албан хаагчдын 50 орчим хувь санал нийлж байна. Мөн ядуу эмзэг бүлгийнхний дуу хоолойг төрийн бодлого, шийдвэртээ тусгаж эхэлснээр ядуурлыг бууруулж байгаа олон жишээ байгаатай төрийн албан хаагчдын 50.7 хувь нь санал нийлж байна. Иргэд зохион байгуулалтад орж сайн дурын холбоод эсвэл иргэний нийгмийн байгууллагаар дамжуулан бодитоор оролцож чаддаг гэдэгтэй төрийн албан хаагчдын 49.7 хувь нь мөн санал нийлж байна.

Төрийн албан хаагчдын 48.1 хувь нь оролцоогоор иргэд эрх мэдэлждэг гэсэн байна. Харин оролцоогүй иргэд эрх мэдэлгүй учраас бухимддаг, шүүмжилдэг гэж төрийн албан хаагчдын 54 хувь нь хариулжээ. Иргэд мэдлэг чадвар муу, хувийн зовлон яриад байхаас шийдэл гардаггүй гэж төрийн албан хаагчдын 48 хувь нь үзсэн бол 53.4 хувь нь иргэд улс төрждөг, зарим улс төрийн намзориудын хүмүүс бэлтгэж, нутгийн захиргааны эсрэг ажиллуулдаг гэж хариулжээ. Энэ нь орон нутгийн түвшинд иргэдийн оролцоог хангаж ажиллахад улс төрийн нөлөөлөл их, иргэний зүгээс төрийн захиргааны үйл ажиллагаанд шүүмжлэлтэй хандах, намчирхах, улс төржих хандлага багагүй байдаг болох нь ажиглагдаж байна.

Иргэд болон төрийн албан хаагчдад ажиглагддаг иргэд идэвхигүй байх, бусад хүмүүс оролцох байлгүй гэсэн үзлээр хандах, иргэд оролцохоор бухимдлаа илэрхийлж шүүмжилдэг гэсэн сөрөг хандлагуудтай төрийн албан хаагчдын 60 орчим хувь нь санал нийлж байна. Төрийн албан хаагчдын 62.5 хувь нь иргэд идэвхигүй, надаас бусад хүмүүс оролцох байлгүй гэсэн үзлээр ханддаг гэдэгтэй санал нийлж байгаа бөгөөд иргэд оролцохоороо бухимдлаа илэрхийлж шүүмжилдэг гэж 60.8 хувь нь хариулсан байна.

**Зураг 28. Иргэдийн оролцооны талаарх төрийн албан хаагчдын сөрөг хандлага**



*Эх сурвалж: Иргэдийн оролцооны талаарх төрийн албан хаагч болон иргэдийн ойлголт, хандлагад хийсэн шинжилгээ: Орон нутгийн түвшинд. Судалгааны тайлан. Удирдлагын академи. УБ., 2020*

Дээрх зургаас харахад иргэд мэдлэг, чадвар муутай, тэднээс хувийн зовлон ярихаас илүү шийдэл гардаггүй, хэт их улс төрждөг гэдэгтэй төрийн албан хаагчдын 50 орчим хувь санал нийлж байгаагаа илэрхийлжээ.

Судалгаанд оролцсон иргэдийн хувьд иргэд юу хүсч, сонирхож байгааг орон нутгийн удирдлагууд илүү сайн мэддэг байх, санал, хүсэлтийг нь гаргаж буй шийдвэртээ тусгадаг байх, шийдвэрийг ойлгож, хяналт тавих боломжтой байх, энд иргэд өөрсдөө илүү хүчин чармайлт гаргаж оролцох, иргэдтэй зөвлөлддөг байх, орон нутгийн бодлого, төсвийн зарцуулалтыг сайжруулахад анхаарал хандуулдаг байх зэрэгтэй санал нийлэх хандлага өндөр байна. Мөн орон нутгийн сайн туршлагуудаас үзэхэд иргэдийн оролцооны талаарх иргэд болон төрийн албан хаагчдын хандлагад тодорхой өөрчлөлтүүд гарсан болох нь ажиглагдаж байгаа юм. Иргэдийг мэдээллээр хангаж, тэдний санал бодлыг сонсож, харилцан ойлголцож, үйл ажиллагаандаа татан оролцуулж, хамтран ажилласанаар тэдний хандлага ихээхэн өөрчлөгдөж, иргэд сум, орон нутгаас хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааг сонирхож, энэ чиглэлээр мэдээлэл олж авч, ач холбогдол өгч оролцдог болсон байна. Тодруулбал, иргэд олон нийтэд чиглэсэн үйл ажиллагаа, төрийн байгууллагаас хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааны талаар сонирхож, өөрт тохиолдсон ямарч асуудлаар ил тод, нээлттэй ярилцдаг, аливаа үйл ажиллагааг дэмжиж гар бие оролцох дуртай болжээ. Мөн дээрх орон нутгийн иргэд бүлэг, хоршоо, нөхөрлөл байгуулах хэлбэрээр нэгдэж өөрсдийн амьдрал ахуйтай холбоотой асуудлаа хамтарч шийдэх, харилцан туслалцах, орон нутагтаа болон нийгэмд чиглэсэн үйл ажиллагаанд өөрсдийн нөөц бололцоог дайчлан санаачилгатай, идэвхитэй оролцдог болсон байна.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны суурь нь иргэний оролцоо бөгөөд хүний амьд байх, эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, хөдөлмөрлөх зэрэг нийгэм соёлын үндсэн эрхүүд хэрэгждэг учраас орон нутаг бол хүний амьдралын анхдагч эх үүсвэрийг бүрдүүлэгч орчин юм. Орон нутгийнхаа асуудалд иргэд нь оролцож хамтын шийдвэр гаргах нь хүний жам ёсны эрхийг хангаж байгаагаас гадна нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлж буй хэрэг юм. Орон нутгийн бодлого, үйл ажиллагааг төлөвлөхөд иргэдийг хэрхэн оролцуулах талаар судалгаанд оролцогчид ямар санал бодолтой байгаа нь зөвлөлдөх хэлбэрийн оролцооны талаарх тэдний ойлголтыг илэрхийлэх нэг үзүүлэлт юм. Учир нь аливаа үйл ажиллагааг төлөвлөхөд оролцогч талуудын оролцоог хангах, тэдний санал, бодлыг сонсох, ярилцаж ойлголцох үйл ажиллагаа чухал ач холбогдолтой байдаг.

Судалгаанд оролцогчдын 35-40 орчим хувь нь орон нутгийнхаа бодлого, үйл ажиллагааг төлөвлөх үйл явцад иргэд тогтмол оролцох ёстой, 30 орчим хувь нь сонирхсон үедээ оролцох ёстой, 20 гаруй хувь нь хэрэгцээтэй үедээ оролцох ёстой гэж хариулсан байна.

**Зураг 29. Орон нутгийн бодлого, үйл ажиллагааг төлөвлөхөд иргэдийг оролцуулах талаар төрийн албан хаагчид болон иргэдийн ойлголт**

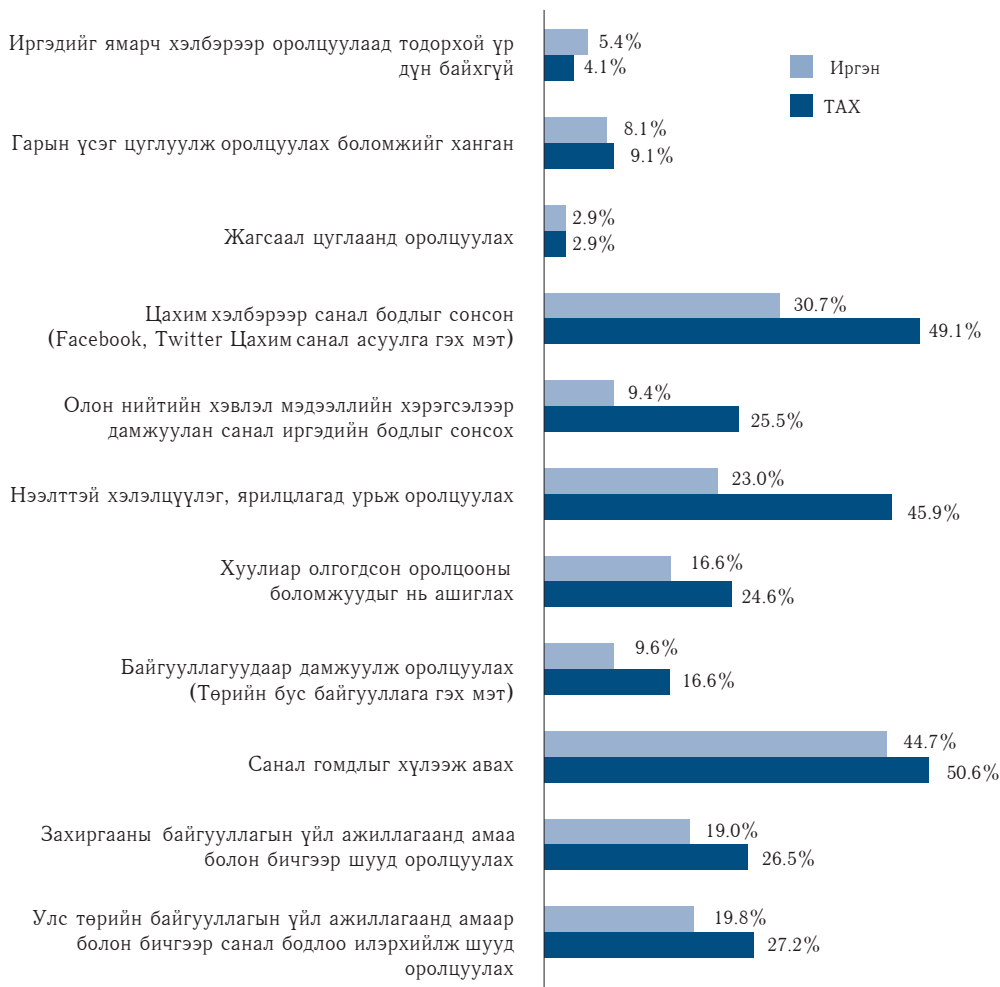


*Эх сурвалж: Иргэдийн оролцооны талаарх төрийн албан хаагч болон иргэдийн ойлголт, хандлагад хийсэн шинжилгээ: Орон нутгийн түвшинд. Судалгааны тайлан. Удирдлагын академи. УБ., 2020*

Судалгаанд оролцогчдын төлөвлөх үйл явц дахь оролцооны талаарх ойлголтыг харуулсан дээрх зургаас үзэхэд иргэд болон төрийн албан хаагчдын дунд ойлголтын хүчтэй зөрүү ажиглагдахгүй байна. Иргэд, төрийн албан хаагчдын 90 гаруй хувь нь төлөвлөх үйл явцад иргэдийг оролцуулах ёстой гэж хариулжээ. Энэ нь төрийн байгууллага, албан хаагчдын зүгээс иргэдтэй зөвлөлдөж тэдний сонирхол, хэрэгцээг тодорхойлох, түүнд тулгуурласан бодлого, үйл ажиллагааг төлөвлөн хэрэгжүүлэх шаардлага, нөгөө талаасаа иргэдийг татан оролцуулах боломж байгааг илэрхийлж байна. Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн түвшинд иргэдийн оролцоог хангахад зөвлөлдөх оролцооны хэлбэрүүдийг оновчтой сонгож, зөв зохион байгуулах явдал чухал болохыг харуулж байна.

Судалгаанд оролцогчдоос орон нутгийнхаа удирдлагын шийдвэр гаргах үйл явцад ямар хэлбэрээр оролцохыг илүүд үзэж байгааг тодруулахад төрийн албан хаагчид болон иргэдийн аль аль нь цахим хэлбэрээр санал бодлыг нь сонсох, санал гомдлыг хүлээж авах, нээлттэй хэлэлцүүлэг, ярилцлагад урьж оролцуулах хэлбэрүүдийг илүүд үзсэн байна. Мөн иргэдийн 20 орчим хувь нь, төрийн албан хаагчдын 25 орчим хувь нь захиргааны болон улс төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд амаар болон бичгээр шууд санал бодлоо илэрхийлж оролцох хэлбэрүүдийг илүүд үзсэн байна.

### Зураг 30. Орон нутгийн түвшинд иргэдийн оролцооны зохимжтой хэлбэрийн талаарх ойлголт (ТАХ болон иргэн)



*Эх сурвалж: Иргэдийн оролцооны талаарх төрийн албан хаагч болон иргэдийн ойлголт, хандлагад хийсэн шинжилгээ: Орон нутгийн түвшинд. Судалгааны тайлан. Удирдлагын академи. УБ., 2020*

Цахимаар иргэдийн санал бодлыг сонсох хэлбэрийг төрийн албан хаагчдын 50 орчим хувь, иргэдийн 20 орчим хувь илүүд үздэг гэж хариулсан байгаа нь энэ хэлбэрээр оролцуулахад иргэд, төрийн албан хаагчдад ойлголтын зөрүү багагүй байгаа нь ажиглагдаж байна. Зөрүү нь 20 орчим пункт байна. Мөн нээлттэй хэлэлцүүлэг, ярилцлагад иргэдийг урьж оролцуулах хэлбэрийн



тухайд 20 гаруй пунктын зөрүү байгаа нь дээрх үр дүнгийн графикаас харагдаж байна. Эндээс дүгнэж үзвэл оролцооны хэлбэрүүдийн хувьд зөрүү бага байгаа хэдий ч хэлбэр дотроо тухайн оролцооны хэлбэрийг чухалчилж байгаа байдал нь төрийн албан хаагчдын хувьд иргэдээс өндөр байна.

Харин орон нутгийн ардчиллын төлөв байдлын үнэлгээний гурав дахь тулгуур болох иргэдийн санаачилга, оролцооны асуудалтай холбогдуулан иргэдийн оролцоог хангах механизм, сувгууд тодорхой болж ардчилсан нийгэм, улс төрийн үйл явцад оролцох, иргэний эрх үүргээ биелүүлэхэд чиглэсэн иргэдийн зүгээс гаргах идэвх, санаачилгын асуудлыг хөндөж зарим орон нутгийн энэ чиглэлээр сайн туршлагуудыг тоймлон үзвэл дараах зүйлүүд ажиглагдаж байна.

Ардчиллын үнэлгээг үндэсний болон орон нутгийн түвшинд, түүнчлэн тодорхой салбарын хэмжээнд өөрсдөө эрхлэн явуулах санаачилга нэмэгдэх болсон энэ цаг үед иргэдийн санаачилга, түүнийг дэмжих арга механизмуудыг бий болгох зорилт чухлаар тавигдаж байна. Иргэдийн санаачилга, оролцоог хангах механизмыг хамгийн ерөнхий утгаар авч үзвэл улс төр болон захиргааны зүгээс шийдвэр гаргах, төлөвлөх зэрэг үйл ажиллагаанд иргэдийг оролцуулж тэдэнд уг асуудлаар мэдээлэл өгөх, зөвлөлдөх, харилцан санал солилцон хамтарч ажиллах, иргэний хяналтыг бий болгох үйл явц гэж хэлж болох юм.

Иргэдийн санаачилгад тулгуурласан оролцоо нь иргэд өөрсдөө тодорхой асуудлаар санаачилга гарган түүнийгээ шийдүүлэхийн төлөө эвлэлдэн нэгдэж тэмцдэг иргэдийн оролцооны болон шууд ардчиллын чухал хэлбэр байдаг. Энэ чиглэлээр бид өмнөх судалгаануудад нэг их хөндөж байгаагүй. Тиймээс энэ судалгаанд уг асуудлыг бага ч атугай авч үзэхийг зорьсон юм. Өөрөөр хэлбэл “Иргэдийн санаачилга” гэдэг ойлголтыг тодруулахыг зорилоо.

Иргэдийн санаачилга нь хүн амын дундаас тодорхой улс төр, нийгэм, эдийн засгийн асуудлаар олон нийт, төрийн байгууллагууд, улс төрийн намууд, бусад нийгмийн бүлгүүдэд нөлөөлөх гэж өөрсдөө сайн дураараа нэгдэж зохион байгуулагдсан сонирхолын бүлэг юм<sup>231</sup>. Иргэдийн санаачилгыг улс төрийн оролцооны нэг чухал хэлбэр гэж үздэг. Иргэд маш тодорхой асуудлаар санаачилга гарган гарын үсэг цуглуулах, жагсаал цуглаан хийх, өргөдөл гомдол гаргах, санал асуулга явуулах зэргээр зорилгодоо хүрэхийн төлөө ажилладаг байна. Иргэд ихэвчлэн эвсэл, холбоо, хөдөлгөөний хэлбэрээр төрийн бус байгууллагын зохион байгуулалтад ордог. Иргэдийн санаачилга дээр тулгуурласан эдгээр байгууллагууд нь зорилгодоо хүрээд ихэнх нь татан буугддаг байна. Сүүлийн үед хийгдэж байгаа судалгааны ажлуудаас үзэхэд Дэлхийн банкны Засаглалын үзүүлэлтүүдийн хүрээнд иргэдийн дуу

231 Wikipedia “Bürgerinitiative”

хоолой, түүний үр нөлөөг үнэлэх арга зүй, аргачлалд ихээхэн анхаарч, түүнд тулгуурлан судалгаа шинжилгээгээ хийх хандлага ажиглагддаг.

Иргэдийн дуу хоолой ба түүний үр нөлөөнд суурилсан аргачлалын үндсэн зорилго нь нийгмийн суурь үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулахын тулд орон нутгийн иргэд, үйлчилгээ үзүүлэгчид, засгийн газрын ажилтнууд гэсэн гурван бүлэг хүмүүсийн хоорондын харилцаа холбоо, хамтын ажиллагаа, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэхэд оршдог бөгөөд иргэд өөрсдийн амьдрал, аж байдалд нөлөөлөх шийдвэр гаргах үйл явцад өөрсдийн сонгосон төлөөллөөрөө дамжуулан шууд болон шууд бус замаар оролцох боломжийг бүрдүүлэх явдал юм. Ардчилсан засаглалын амин чухал шинж нь засаглах үйл явц буюу төрийн үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог хангаж өгсөн байдгаараа онцлогтой. Өөрөөр хэлбэл, иргэдийн оролцоо нь нэг талт харилцаа биш бөгөөд хоёр талын идэвхи санаачилгаар хангагдаж чадвал энэ нь жинхэнэ оролцоо байж чаддаг байна. Иймд бидний энд тухайлан авч үзэх зүйл бол нэг талаас, нутгийн удирдлагын байгууллага, албан хаагчдын зүгээс иргэдийн оролцоог хангах чиглэлээр гарч буй санаачилгын асуудал байх бол нөгөө талаас, орон нутгийн иргэдийн өөрсдийн болон нийгмийн амьдралын тодорхой асуудлын хүрээнд гаргаж буй иргэдийн санаачилгын тухай асуудал юм.

Бид иргэдийн идэвх, санаачилгын асуудлыг хөндөн судлахдаа “оролцоо” хэмээх энэ ерөнхий ойлголт нь шийдвэр гаргах ардчилсан үйл явцад нөлөөлөх боломж олгодог бүхий л төрлийн идэвх санаачилга, арга хэмжээ, хэв загварууд, арга замуудыг өөртөө багтаадаг<sup>232</sup>, улс төрийн тогтолцооны янз бүрийн түвшинд шийдвэр гаргахад нөлөө үзүүлэх зорилго бүхий иргэдийн сайн дурын бүхий л үйл ажиллагаа юм<sup>233</sup> гэсэн тодорхойлолтыг үндэслэл болгож байгаа болно.

Манай Улсын зарим аймгуудын тодорхой сум, нийслэлийн зарим хороодод шууд ардчилал, иргэдийн оролцоог үрдүнтэй хэрэгжүүлж байгаа сайн туршлагууд цөөнгүй байгаа юм. Удирдлагын академийн Эрдмийн зөвлөлийн хамт олны дэмжлэгтэйгээр бидний 2020 онд хэрэгжүүлсэн иргэдийн оролцооны талаарх ойлголт, хандлагын ерөнхий дүр төрхийг тодорхойлох судалгааны хүрээнд иргэдийн оролцоог хангах чиглэлээр гаргасан санаачилга, хэрэгжүүлсэн арга, хэлбэр, хүрсэн үр дүн, газар зүйн байршил, сайн туршлагын бусдаас ялгарч буй онцлог зэргийг харгалзан тодорхой сум, хорооны иргэдийн оролцоог хангах чиглэлээр хэрэгжүүлсэн сайн туршлагуудыг сонгож, тухайн орон нутагт очиж бодит нөхцөл байдал дээр нь кейс судалгаа хийсэн юм. Тус судалгааны үр дүнд тулгуурлан орон нутгийн түвшинд иргэдийн оролцоог хангах механизм хэрхэн бүрэлдэж ардчилсан нийгэм, улс төрийн үйл явцад оролцох, иргэний

232 Handbuch zur Partizipation, 2012, S. 14

233 M.Kaase, 1991. S. 521

эрх үүргээ биелүүлэхэд чиглэсэн иргэдийн санаачилга хэрхэн өрнөж байгаа талаар зарим үр дүнг тоймлон үзье.

Кейс судалгааны хүрээнд Дундговь аймгийн Гурвансайхан сумын “Иргэдийн оролцоотой сумын төвийн иж бүрэн шинэчлэл” төсөл, Хэнтий аймгийн Баян-Овоо сумын “Чингис хааны аравтын систем”, Хэнтий аймгийн Баянмөнх сумын “Малчдын бүлэг”, нийслэлийн Багануур дүүргийн 4 дүгээр хорооны “Манай хороо - Миний гудамж” аян зэрэг иргэдийн оролцооны дөрвөн сайн туршлагыг судалсан. Тус судалгааны үр дүнгээс үзэхэд төрийн байгууллагаас орон нутгийнхаа иргэдийг мэдээллээр хангах, мэдээллийн хүртээмж, ил тод байдлыг хангахтай холбоотой өөр өөрийн онцлогт тохирсон аргуудыг санаачилан хэрэгжүүлсэн нь үр дүнгээ өгсөн байна. Тэд хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааны талаар иргэдэд мэдээлэл хүргэх, мэдээлэл солилцох чиглэлээр ихээхэн анхаарч, зохимжтой арга хэрэгслүүд, мэдээллийн эх сурвалжуудыг оновчтой ашиглаж чаджээ. Тухайлбал, иргэдийн мэдээлэх оролцоог хангах чиглэлээр иргэдтэй хийх уулзалт, ярилцлагуудыг тогтмолжуулж, аравт, иргэд болон малчдын бүлэг, хэсгийн зохион байгуулалтаар дамжуулан орон нутгийнхаа бүх иргэдэд хүрч ажиллах, мэдээлэл хүргэх боломжийг бүрдүүлж, аравт, бүлэг, хэсэг, гудамж, эгнээний ахлагч, чиглүүлэгч нарыг бэлтгэн тэднээр дамжуулж иргэдэд өөрсдийн хүссэн мэдээллийг олж авах нөхцөлийг бүрдүүлж, мэдээллийг шуурхай солилцох, ойлголцох боломжийг бий болгож ажилласан нийтлэг туршлага ажиглагдаж байна.

Мөн иргэдийн оролцооны сайн туршлагын кейсүүдийн тухайд иргэдийнхээ мэдээлэл авах боломжийг бүрдүүлж, мэдээлэл авах эрхийг үр дүнтэй хангаж байгаа бөгөөд тэр боломжоороо дамжуулан хийхээр төлөвлөж байгаа, хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаа, иргэдэд тулгарч буй асуудал, тэдний санал бодлыг сонсож, иргэдтэйгээ нэгдсэн ойлголтод хүрч, хамтран ажиллаж сурсан байна. Өөрөөр хэлбэл, иргэдийн санал бодлыг асуух, саналыг сонсох, уулзалт, ярилцлага, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах нь зөвлөлдөх оролцоог хангаж буй хэлбэр юм. Орон нутгийн удирдлага, шийдвэр гаргагчид, хэрэгжүүлэгчид болон нутгийн иргэдийн хооронд хос урсгалтай харилцаа бий болгож улмаар тэдний хоорондын хамтын ажиллагааны суурийг тавьж чаджээ.

Орон нутгийн байгууллага, тэр дундаа сум, хорооноос зохион байгуулж буй үйл ажиллагааг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх чиглэлээр иргэдтэйгээ үр бүтээлтэй хамтран ажиллаж байгаа сайн туршлагуудыг манай судалгаанд ашигласан кейсүүдээс харж болохоор байна. Төрийн байгууллагын удирдлага, албан хаагчид хэрэгжүүлэх гэж байгаа үйл ажиллагаандаа иргэдээ татан оролцуулах, иргэдийнхээ санаачилгыг дэмжиж ажил хэрэг болгох, иргэдээр өөрсдөөр нь асуудлыг шийдвэрлүүлэх, тийм боломжийг бүрдүүлэх, хамтын шийдвэр гаргаж, түүнийгээ хамтарч хэрэгжүүлэх нь иргэдийн идэвхтэй

оролцоог хангахад ихээхэн чухал ач холбогдолтой байгаа нь харагдаж байна. Мөн төрийн байгууллагаас хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаанд иргэд оролцох, өөрөө санаачилан хэрэгжүүлэх, тодорхой зохион байгуулалттайгаар бусад иргэдтэйгээ хамтарч хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлж, тийм ойлголцолд хүрч чадсан байгаа нь төр-иргэний хамтын ажиллагаанд ихээхэн ач холбогдолтой юм.

Орон нутгийн түвшин дэх иргэдийн оролцооны талаар иргэд мэдээлэлтэй болж, тэдэнтэй зөвлөлдөж, ярилцаж, үйл ажиллагаанд оролцуулаад ирэхээр тэдний хяналт сайжирдаг байна. Сайн туршлагауудын үр дүнгээс үзэхэд иргэд өөрсдөө санаачилж хэрэгжүүлсэн, хэрэгжүүлэхэд оролцсон, ач холбогдлыг нь ойлгосон үйл ажиллагаануудынхаа хэрэгжилт, үр дүнд сайн дурын хяналт тавьж оролцдог болсон байна. Тухайлбал, орон нутгийн иргэд өөрсдийн амьдрал ахуйгаа сайжруулах, цэвэр, тохитой орчин бий болгох, байгаль орчноо хамгаалах, нийтийн өмчийг арчлах, хамгаалах, нийтийн эрх ашиг зөрчсөн үйлдэл зэрэгт хувиараа болон бүлгээрээ хяналт тавьж оролцдог болжээ. Мөн орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн болон бизнесийн байгууллагын үйлчилгээ, үйл ажиллагааны хэрэгжилт, үр дүнд иргэний хяналт бий болж үйл ажиллагаагаа харилцан тайлагнах, урамшуулах, дэмжих тогтолцоо бий болсон байна. Орон нутгийн сайн туршлагаудаас төрийн байгууллага, албан хаагчдаас иргэдтэй хамтарч ажиллах чиглэлээр санаачилга гарган манлайлж, хамтарч ажиллах зохион байгуулалт хийж чадвал иргэд болон албан хаагчид бүхий л үйл ажиллагааны талаар нэгдсэн ойлголтод хүрч, иргэдийн оролцоог үр дүнтэй хангах боломж байгаа нь харагдаж байна.

Орон нутагт үр дүнтэй хэрэгжсэн сайн туршлагауудыг орон нутгийн түвшинд иргэдийн оролцоог үр дүнтэй хангах, тийм механизмыг бий болгох, иргэдийн санаачилгыг дэмжихэд хэд хэдэн чухал зүйл хүчтэй нөлөө үзүүлж байгаа нь ажиглагдаж байгаа юм. Тухайлбал, төрийн албан хаагчид болон иргэд хоорондоо тодорхой асуудлуудаар ярилцаж, ойлголцох, хамтарч хийж бүтээх арга туршлагад суралцах хэрэгцээ, шаардлага өндөр байна. Үүнд нутгийн удирдлагын байгууллагын удирдлага, албан хаагчдын идэвх санаачилга, үлгэрлэл, манлайлал, иргэдтэй харилцах, хамтарч ажиллах арга барил, ажлын байрны тогтвортой байдал ихээхэн нөлөөтэй байна. Дээр нь төрийн аливаа бодлого, шийдвэр гаргах түвшинд тухайн орон нутгийн иргэдийг төлөөлж байгаа улс төрчид, дээд шатны албан тушаалтнуудын идэвх санаачилга, манлайлал, орон нутгийн удирдлагуудын хариуцсан ажилдаа хандах хандлага, ажил зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх чадвар чухал нөлөөтэй байгаа нь ажиглагдаж байна. Иргэд болон төрийн албан хаагчдыг иргэдийн оролцооны талаар нэгдсэн ойлголттой, эерэг хандлагатай болгоход тэдэнд иргэдийн оролцоог дэмжсэн эерэг сэтгэгдэл төрүүлэх, төрийн удирдлагын

бүх түвшинд тэднийг сонсох, гаргаж байгаа санаачилгыг дэмжих, тодорхой үйл ажиллагааг орон нутгийн түвшинд бие даан хамтарч хэрэгжүүлэх, үр дүн нөлөөг хүртэх, энэ үйл ажиллагаагаа тогтвортой хөгжүүлэх боломжийг бүрдүүлэх, идэвхижүүлэх, урамшуулах механизмуудаар бодлогын хүрээнд дэмжих хэрэгцээ шаардлага байгаа нь ажиглагдаж байна.

Мөн иргэдийн оролцоог үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд манай улсад үйл ажиллагаа явуулж буй олон улсын байгууллагуудын орон нутгийн түвшинд иргэдийн оролцоог дэмжихэд чиглэсэн төрөл бүрийн арга хэмжээ, үйл ажиллагаа, төсөл, хөтөлбөрүүд болон аймаг, нийслэлийн хэмжээнд төрийн бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр гаргаж байгаа санаачилгууд ихээхэн ач холбогдолтой байгааг энд тэмдэглэж байна.

Дээрх сайн туршлагуудын үр дүнг нэгтгэн дүгнэхэд монголчууд аль ч нийгмийн үед, ямар ч цаг үед, ямар ч нөхцөлд иргэддээ хийж хэрэгжүүлэхээр төлөвлөж буй ажлынхаа зорилгыг ойлгуулж, тухайн нутаг дэвсгэрт ажиллаж амьдарч байгаа иргэдийг тэр зүгт чиглүүлэн удирдаж чадвал иргэдийн оролцооны тодорхой тогтолцоо, сайн туршлагууд бий болгож хэвшүүлж болохыг харуулж байна.

## ДҮГНЭЛТ

Судалгааны эл хамтын бүтээлээр зохиогчид монголын ардчиллын талаар дараах гол санаа, дүгнэлтийг судалгаа, сурталчилгааны ажлын эргэлтэд оруулж байгаа болно.

Ардчиллын уг чанарыг тодорхой ба ерөнхий утгад буулгаж ойлгохоос хамаарч Монголын ардчиллын уламжлал нь ардчилал судлалын хувьд сонирхолтой судлагдахуун болно. Ардчилал даяаршсан шинжтэй олон улсын хэмжээний хөгжлийг тодорхойлогч хүчин зүйл хэвээрээ байгаа өнөө үед ардчиллын чанар, хэлбэр, загвар, хөгжлийн төвшний ялгаа, онцлог зэрэг асуудлыг олон талаас хөндөн судлах ажил эрчимжих боллоо. Дэлхийн хөгжлийн хандлагад Ази, дорно дахины улс орнууд шинэ дүр төрхийг бий болгож байгаа учраас эдгээр ард түмнүүдийн соёл иргэншлийн онцлогийг тооцсон ардчилсан хөгжлийн зам мөрийг судлах арга зүйн шинэ хайгуул ч идэвхжиж байна.

Ардчиллын уг мөн чанарыг хамгийн ерөнхий утгаар нийт хүн төрөлхтний хувьд түгээмэл үнэт зүйл гэж ойлгоод оюун ухаант хүмүүний язгуур уг чанарын түвшинд сэтгэвээс үзэл баримтлалын хувьд рациональ байр сууринаас хандах боломжтой болно. Үүний тулд эхлээд “ардчилал” гэдэг үгийн философи утга санааг тодруулах нь чухал. Бид *“ардчилал бол оюун ухаант хүмүүний нийгэмисэн амьдралын атрибут (заяамал) шинжийн нэг илрэл”* гэсэн үндэслэгээг дэвшүүлж байгаа болно. Энэ үзэл баримтлалын үүднээс Монголын ардчилалд ардчилсан үзэл санаа, ёс, журам, зарчимд хамаарах өвөрмөц маягийн уламжлал байсан гэж үзэх боломжтой.

Монголын ардчилсан уламжлалыг хүмүүний заяамал шинжийн хувьд нийгмийн харилцаа, нийгэм, улс төрийн үйл явцад хамаарах утгаар авч үзвэл монголын төрт ёсны сан хөмрөгт судлах зүйл маш их бий. Гэхдээ тэр бүрийг орчин үеийн либерал ардчиллын онол, арга зүйгээр шинжлэх гэвэл ихээхэн бүтээлч хандлага шаардлагатай болно.

Манай төрт ёсны түүхэн ардчилсан ёсны гол элемент болох харилцан итгэлцэл, хариуцлага, ёс суртахуун, хамтран түншлэх утгыг илэрхийлэх *андгай тангаргийн ёсон, зөвшилцөл, зөвлөлдөхүйн уламжлал* болох Сэцдийн зөвлөл, Ноёдын чуулга, Их хуралдай, Улсын дээд ба доод хурал, Ардын Их Хурал ба Улсын бага хурал зэрэг *парламентын ардчилалд холбогдох уламжлал*, тусгаар тогтнол, ардчилсан үзэл санааг нийгэмд түгээн дэлгэрүүлэх *ардын ардчилсан гэх зурвас үеийн уламжлал*, *“капиталист биш хөгжлийн зам”* хэмээх онол, улс төрийн үзэл баримтлалын хүрээний уламжлал, зөвлөлт маягийн социалист тогтолцооны хүрээнд өрнөсөн бүтээн

байгуулалт, “социалист” хөгжлийн үеийн уламжлал, шилжилтийн үеийн хоёр танхим бүхий парламентын ардчиллын тогтолцооны уламжлалаа олон улсын жишгээр баяжуулсан өвөрмөц туршлага, сургамж бүхий шилжилтийн зурвас үеийн уламжлал зэрэг ардчилсан үзэл санааны сан хөмрөгт шууд ба шууд бус хамаарах арвин баялаг өв байдаг. Энэ бүхнийг Монголын ардчиллын судалгааны эргэлтэд оруулах эхлэлийг тавих нь бидний хамтын судалгааны нэгэн зорилго байв.

Ардчилсан хөгжлийн замыг сонгосон 1990-ээд оноос хойших өрнөдийн эрдэмтэд, олон улсын байгууллагуудын боловсруулсан онол, арга зүйн зарчим, үзэл санааны хүрээнд ардчиллын асуудлыг өргөн хүрээнд судалсан байна.

Ардчиллын тухай суурь онолын хүрээнд манай судлаачдын хийж буй дүгнэлтүүдээс үзэхэд манай улс ардчилсан хөгжлийнхөө 30-аад жилийн дотор хуурамч, дүр эсгэсэн, сонгуульт, либерал ардчиллын аль алинд хамааруулж болох холимог шинж бүхий ардчиллын дүр зургийг бүтээж иржээ. Үүнийг сайн эсвэл муу гэхээсээ өмнө шилжилт үргэлжилж байна гэж үзвэл зохистой. Институт, хэлбэр, бүтэц зэрэг өнгөн талын байдлаараа бол либерал ардчиллын төлөвт дөхсөн мэт боловч соёл иргэншлээ тусгасан онцлог хийгээд улс төрийн мэдлэг, соёл, боловсрол, сэтгэл зүй, ёс суртахуун зэрэг оюун санаа, ухамсрын хүрээний чанарын үзүүлэлтээр шилжилтийн шинж зонхилж байна. Бидний судалгааны ажил бүхэлдээ ийм үзэл баримтлалаар хийгдсэн гэж үзэж болно.

Эл үзэл баримтлалын үүднээс өнөөдөр Монгол Улсад орчин үеийн парламентын ардчиллын суурь үзэл санаа, олон улсын нийтлэг жишгийг үзэл баримтлалын хувьд хангасан ардчилсан Үндсэн хуулийн дагуу, улс төрийн тогтолцоо, сонгуульт ардчилал, төрийн институтүүд бүрэлдэн хөгжиж, хүний эрх, эрх чөлөөний улс төр, эрх зүй, эдийн засаг, нийгмийн баталгаа бэхжин олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэл, хэвлэлийн эрх чөлөө, иргэдийн улс төрийн боловсрол, ардчиллын талаарх мэдлэг, соёлд зарим нэг ахиц өөрчлөлт гарч, иргэний нийгэм цар хүрээний хувьд өргөжиж байна.

Харин ардчиллын чанарын талаас нь харвал, нэг талаас, ахиц дэвшлийн зарим эхлэл, нөгөө талаас, хүндрэл бэрхшээлийн инерц, хуримтлалын аль аль нь ойролцоо хэмжээгээр хосолж сүлэлдсэн ээдрээтэй, эмзэг дүр төрх үргэлжилсээр байгаа гэсэн дүгнэлт хийж байна.

Монгол Улс ардчиллын замыг сонгосон тухай асуудлын хувьд Монгол Улс ХХ зууны эхэнд төлөөллийн ардчиллын замыг өөрийн орны онцлогтоо тохирсон үндэсний ардчилсан загвараар хэрэгжүүлэхээр сонгожээ. Ардчиллын тухай орчин үеийн үзэл санааг монголчууд ХХ зууны эхэнд сонгодог утгаар нь, харин энэ зууны төгсгөлд илүү тодорхой буюу либерал утгаар нь “хүлээж авсан” онцлогтой гэж бид үзэж байна.

Тодорхой улс үндэстний хүрээнд хөгжиж буй ардчилалд нөлөөлөх хүчин зүйлсийн тухай асуудлыг тухайн ард түмний *сэтгэлгээ, шашин, соёл, иргэншил, төрт ёсны үндэсний онцлогоос* ангид авч үзэх бололцоогүй юм. Үүнийг нэг талаас тухайн ард түмний ардчилсан үзэл санааны уламжлалыг тээгчдийн орон зай, нөгөө талаас ардчиллын хөгжилд нөлөөлөх макросоциаль хүчин зүйлсийн тогтолцоо гэж үзэж болно. Сэтгэлгээ, шашин, соёл, иргэншил, төрт ёс бол нэг орон зайд буюу байгаль-газар зүйн орчинд, нэг төрлийн угсаа, гарал бүхий хүмүүсийн дунд цаг хугацааны тодорхой дараалалгүйгээр нэг нь нөгөөгөө нөхцөлдүүлж, харилцан шүтэлцээтэйгээр үүсэж хөгждөг, үзэгдэл, үйл явцууд юм. Монгол Улс ардчиллын замаар хөгжсөн онцлогийг төрүүлж буй *суурь хүчин зүйл* нь Монголын төрт ёсны түүхэн уламжлал, нийгэм, иргэншлийн үндэсний хөрс суурь, шашин, соёл, сэтгэлгээний өвөрмөц байдалтай холбоотой байна.

Монгол Улсын ардчилсан хөгжлийн зам дахь онцлогийг Монгол Улсын ардчилалд шилжсэн гарааны нөхцөл, ардчилсан үйл явцын цаашдын өрнөлт тодорхойлно. Монгол Улс ХХ зууны эхэн ба төгсгөлд нийгмийн тогтолцоогоо өөрчлөх хоёр том сонголт хийсэн бөгөөд энэ хоёр сонголт өөр өөрийн өвөрмөц шинжтэй боловч том логикоороо сонирхолтой давхцалыг харуулж байна.

ХХ зууны эхэн үеийн сонголтын тухайд бол харийн колоничлолоос чөлөөлөгдөж, улс үндэсний тусгаар тогтнол, шашин үндсээ ариунаар мандуулахад чиглэсэн үндэсний эрх чөлөөний болон алдагдсан тусгаар тогтнолоо сэргээж, хоцрогдож үеэ өнгөрөөсөн нийгмээ өөрчлөх зорилго бүхий ардчилсан хувьсгалын үр дүнгээр хийгдсэн бодит өөрчлөлтүүд нь энэхүү сонголтын дүр зургийг харуулж байна.

Монгол дахь төлөөллийн ардчиллын хөгжил, төлөвшлийн явцад бодлого, эрх зүй, засаглалын харилцаа, улс төрийн нам, улс төрийн харилцаа болон иргэний нийгмийн төлөвшил хөгжил, иргэдийн оролцоотой холбогдох бэрхшээл, сорилтууд үргэлжилсээр байна.

Хамтын бүтээлд: а. Бодлогын орчны, б. Эрх зүйн орчны гэсэн хоёр хэсэг хувааж ардчиллын хөгжилд нөлөөлж буй сорилт, бэрхшээлийг тоймлон гаргалаа.

Бодлогын орчны хувьд тэдгээрийг боловсруулах бүхий л үе шатанд шинжлэх ухааны үндэслэл хангалтгүй хийгддэг, тунхаглалын шинжтэй зорилтуудыг томъёолдог, санхүүгийн эх сурвалж, хэрэгжилтийг хянах шалгуур үзүүлэлт, хариуцах байгууллага, институтийг орхигдуулдаг, бодлогын орчинд мэргэжлийн бүлэг, судлаачдын оролцоог бүрэн утгаар хангаж чаддаггүй, улс төрийн сонгуулийн цикл дагасан, сонгуулийн өмнөх жил залгамж холбоогүй, тооцоо судалгаа багатай баталдаг зэрэг нь бодлогын хэрэгжилтэд олон хүндрэл бэрхшээлийг үүсгэдэг байна.



Эрх зүйн орчны тухайд ардчиллын төлөвшил, хөгжлийн явцаар *Үндсэн хуулийн хэмжээнд судалж шийдэх шаардлагатай зарим асуудал үлдэж хоцроод байгаа* байгаа бөгөөд эдгээр асуудлууд нь ардчиллын хөгжил дэх эрх зүйн орчинтой холбогдох сорилтуудын ерөнхий үндэс болж байна. Тухайлбал, Сонгуулийн тогтолцооны асуудал тодорхой биш, хоёрдмол утгатай заалт орсон, сонгуулийн тухай хуулийг олонх болсон нам сонгуулийн өмнөхөн шинэчлэн баталдаг жишиг тогтсон, сонгуулийн тогтолцооноос хамаарч Үндсэн хуулийн Үндсэн хуулийн 21-ийн 2-ын “...гишүүнийг... шууд сонгох” гэсэн заалт маргаан дагуулдаг зэргийг дурдаж болно.

Улс төрийн намын төлөвшил сул, үйл ажиллагаа ил тод бус байгаа нь Үндсэн хуулиар бий болгосон төрийн байгуулал, түүний тогтолцоо, институтийн чадавхыг бэхжүүлэхэд сөргөөр нөлөөлж, маш олон хүндрэл бэрхшээлийг үүсгэж байна.

Сүүлийн жилүүдэд өрнөсөн шинэчлэлийн үйд явцад учирч буй сорилт бэрхшээлүүд нь үндсэндээ улс төрөөс хараат байдлаар сонгуулийн цикл дагаж бужигнасан тогтворгүй байдал, орон тоо, зардлын өсөлт, ажлын үр дүнгийн урвуу хамаарал, мэргэшсэн, чадварлаг байхын оронд “цүнх барьдаг” хүнд сурталтнууд олширсон байдал, ёс зүйн ялзрал, хариуцлагагүйн зуд, сахилга дэг журамгүй анархи байдал зэрэг томоохон сорилт бэрхшээлүүдээр илэрч засаглалын харилцааны хүрээнд асуудал үүсгэсээр байна.

Нийгмийн улс төрийн орчин үеийн тогтолцоо, түүний тогтолцоог үүсгэгч гол институц болсон улс төрийн нам, олон намын тогтолцоо анхнаасаа жам ёсоороо, сонирхлын ялгарал, түүнийг дагасан үзэл бодлын бодит ялгааг тусгаж бий болоогүй, зөвхөн эрс өөрчлөлтийг шаардсан нийгмийн сэтгэл зүйн хөөрөл, хөөрсөн түмний сэтгэхүйгээс улс төрийн лидер, идэвхтэй бүлгийн санаа бодол, санаачилгаар үүсэж хөгжсөн учраас өнөөдөр хүртэл голлох улс төрийн намууд “төрөлхийн мэнгэ толбо”-оо хадгалж, ардчиллын хөгжилд учирч буй олон талын хүндрэл бэрхшээлийн шалгаан болсоор байна.

Улс төрийн нам, улс төрийн харилцаанд үүсэж буй дээрх сорилт, бэрхшээлийн үр дүнд нь улс төр, эрх чөлөөний анархи байдал, шударга ёсны алдагдал, ёс суртахууны уналт, нийгмийн давхраажсан бүтцийн гаж гэж нэрлэж болох үйл явц (*дунд давхраа үгүй*) гэх мэт бодит байдал бий болон үргэлжилж байна.

Монголын ардчилалд хамгийн бодитой нөлөө үзүүлж буй институт бол иргэний нийгэм мөн. Иргэний нийгмийн талаарх судалгаа мэдээлэл тойм шинжтэй, эхлэлийн төдий байна.

Иргэний нийгмийн төлөвшил хөгжилтэй холбогдох гол сорилт бэрхшээл нь:

- Иргэний нийгэмд хандах төр засгийн болоод олон нийтийн ардчилсан бус хандлагыг өөрчлөх,
- Ардчилсан үйл явцад оролцох, түүнд хандах иргэний нийгмийн хандлагыг зүй зохистой төлөвшүүлэх,
- Нийгмийн бүлгүүдийн сонирхлыг илэрхийлэн иргэний нийгмийн чадавхыг бэхжүүлэх,
- Иргэний нийгмийн байгууллагуудын санхүүгийн чадвар сул,
- Олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүдийн бие даасан, хараат бус байдлыг хангах.

Иргэний нийгмийн байгууллагууд, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслүүдийн хүрээнд үүсэж буй хүндрэл, бэрхшээлүүдийг багасгахын тулд бодлого, эрх зүйн хувьд давхардсан, зөрчилдсөн, өөр хоорондоо уялдаа холбоогүй зохицуулалтыг залруулах, иргэний нийгмийн үйл ажиллагаа, иргэдийн оролцоог дэмжсэн, иргэнийг идэвхтэй оролцоонд хөтөлсөн, төр ба иргэний хооронд эргэх холбоог бататгасан, хүнд хүртээмжтэй эрх зүйн зохицуулалтуудыг нэмж тусгах, иргэний нийгмийн бүтэц, бүрдэл, үйл ажиллагааны чиглэл, хүрээг нарийвчлах, бүртгэл мэдээллийг шуурхай, чирэгдэлгүй болгох зэрэг тодорхой арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

Иргэний нийгэм тодорхой улс үндэстний хувьд иргэдийн өөрсдийн амьдралаас, үндэсний уламжлал, хүн хоорондын харилцааны онцлогийг тусгаж, үндэсний менталитетийн дүр зургийг илэрхийлж иргэдийн өөрсдийнх нь хүсэл, сонирхлоор төрж төлөвших учиртай. Энэ утгаараа иргэд болон иргэний нийгмийн өөрийнх нь хөгжил төлөвшилтэй шууд холбогдох сорилт, бэрхшээлүүд олон жилийн турш үргэлжилсээр байна. Тухайлбал:

- *оролцооны суурь нөхцөл хангалтгүйгээс* иргэн бүрийн оролцооны тэгш боломж хязгаарлагдмал,
- иргэдийн *улс төрийн ухамсар хоцронгүй, боловсрол нимгэн, мэдээллийн эх үүсвэр ашиглах боломж, чадавх жигд биш, идэвхгүй байдал,*
- иргэдийн бүх талын оролцооны зүй ёсны хэрэгцээг хангах бодит *боломжийг өргөтгөх,*
- иргэдэд ардчиллын үнэт зүйлс эзэмшүүлэн өөриймшүүлэх,
- засаг, төрийн болон олон нийтийн үйл хэрэгт эрх, ашиг сонирхлоо хамгаалан оролцох *иргэдийн ухаалаг (зүй ёсны) хэрэгцээ төлөвшөөгүй,*

- *иргэдийн оролцооны агуулга, хэлбэр, үр дагаврын зохицолдлого тааруухан,*
- *иргэдийн сэтгэл зүйд бүхнийг засаг төрд найдаж орхих, улс төрийн залхуурал, бэлэнчлэх сэтгэлгээний инерц хүчтэй хэвээр байгаа,*
- *иргэний нийгмийн байгууллага олширсон ч хүн амыг хамрах хүрээ нь явцуу, үйл ажиллагаа нь сул,*
- *иргэн, иргэний нийгмийн өмнө хариуцлага хүлээдэг төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны эерэг жишиг тогтож хэвшээгүй зэрэг сорилтууд өнөөдөр ч байсаар байгаа юм.*

Монгол Улсын хүн амын хамгийн олон бөгөөд улс төрийн төдийгүй нийгэм, эдийн засаг, соёл урлаг, боловсролын аль салбарт *шийдвэрлэх гол хүч болж байгаа монголын залуучуудын хувьд* тэд улс төрөөс хөндийрэх, улс төрийг сонирхохгүй байх хамгийн гол шалтгаан нь улс төрийн нам, улс төрчдөд итгэх итгэл суларсантай холбоотой байна. Цахимтехнологи, нийгмийн сүлжээ эрчимтэй хөгжиж, түүгээр дамжуулан хэрэглээ, хүртээмж нэмэгдэж залуучуудын улс төрийн болон бусад төрлийн оролцоо сайжрах хандлага ажиглагдаж байгаа ч нийгмийн цахим сүлжээг үр ашигтай хэрэглэхээс илүү сөрөг шинжтэй гаднын соёлын нөлөөлөл ихсэж болзошгүй байдал ажиглагдав.

Хүн төрөлхтний түүхэн хөгжил үргэлж шулуун дардан замаар явж ирээгүй бөгөөд түүхэнд тохиосон гамшигт үзэгдэл, хувьсал, өөрчлөлтүүд үйлдвэрлэл, технологийн хүрээнээс эхэлж улмаар улс дэглэм, төрийн байгууламж цаашлаад ардчилал, засаглалын хүрээнд хүчтэй нөлөөлж иржээ.

Өнөөдөр Монгол Улс дэлхий дахиныг хамарсан короновируст “Ковид-19” цар тахлаас үүдэлтэй хүндрэл, бэрхшээлийн эргүүлэгт дэлхийн 210 гаруй улс орны нэгэн адил нэрвэгдэж, эрүүл мэнд, нийгэм, эдийн засаг, улс төр, оюун санаа, сэтгэл зүйн хувьд хүнд сорилтуудтай тулгараад байна. Цар тахлын үйл явц *даяаршлын эерэг ба сөрөг үр дагаврыг* олон талаар тодорхой болгож өглөө. Даяаршил нь бүхнийг даян дэлхийд түгээж байгаа хүчирхэг үйл явц учраас өвчин тахлыг ч, түүнтэй тэмцэх, эмчлэх арга замыг ч маш түргэн тарааж байгаа нь эерэг ба сөрөг нөлөө, үр дагаврыг салгаж үзэх боломжгүйг “Ковид-19” -ийн тархалт, түүнтэй үр нөлөөтэй тэмцсэн олон улсын туршлага бодитой харууллаа. Эдүгээ хүртэл төр, засгаас авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ нь цар тахлаас үүдэлтэй хүндрэл бэрхшээлийг аль болох хохирол багатай даван туулах, иргэдээ хамгаалахад чиглэж ирлээ.

Нийгмийн *улс төрийн тогтолцоо, засаглалын харилцаа, институтүүдийн чадавх, ялангуяа, бүс нутгийн болоод үндэсний хэмжээнд төр, иргэний харилцаа ямар өвөрмөц онцлогтой байдаг* нь цар тахлаас үүдэлтэй хүндрэл бэрхшээлийн үед илүү тод илэрсэн гэж үзэж болно.

Цаашид гамшгийн үе, гамшгийн дараах дэлхий ертөнц, улс орон ямар байх асуудал бие даасан судалгааны том асуудал болж байна. Байдал цаашид яаж өөрчлөгдөхийг хэн ч хэлж чадахгүй байгаа өнөө үед аль ч улс орны засаг төр, улс төрийн тогтолцооны хувьд томоохон сорилт болох нь тодорхой байна.

Төлөөллийн ардчиллын сул тал, бэрхшээлийг шууд ардчиллын хэлбэрүүдээр даван туулах боломж тодорхой хэмжээнд байгаа боловч түүнийг ашиглах санаачилга, оролдлого харьцангуй сул байна. 1945 оны тусгаар тогтнолын асуудлаар зохион байгуулсан ард нийтийн санал асуулгаас эхлээд Зөвлөлдөх ардчиллын тухай хуулийг баталж хэрэгжүүлэх хүртэлх түүхийн урт хугацаанд манайд шууд ардчиллын уламжлал тогтож, туршлага хуримтлагдсан билээ.

Сүүлд зохицуулагдсан зөвлөлдөх санал асуулгыг явуулах зарчмууд нь бүхэлдээ иргэдийн оролцооны чадавхыг бэхжүүлж, зөвлөлдөж буй асуудлын талаар зохих мэдлэгтэй, хангалттай мэдээлэлтэй байж, үзэл, бодол байр сууриа чөлөөтэй бие дааж илэрхийлэх боломжийг олгоход чиглэгдсэн байна. Төлөөллийн болон шууд ардчиллын сул талуудыг нөхөж иргэдийн оролцоог дэмжих нэлээд зохистой арга болох Зөвлөлдөх ардчиллыг судлах, Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх талаар төр, засгийн аль ч шатны байгууллага, албан тушаалтнууд төдийлөн идэвх санаачилгатай ажиллахгүй байна.

Монгол Улсад шууд ардчиллын хэлбэрийг дангаар нь болон төлөөллийн ардчиллын тодорхой хэлбэрүүдтэй хослуулан хэрэгжүүлэх замаар төрийн бодлого шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтийг хянан магадалж үнэлэх зэрэг бодлогын циклийн аль ч шатанд иргэд, олон нийтийн оролцоог өргөн хүрээнд хангаж ажиллах эрх зүйн боломж үндсэндээ бүрдсэн байна. Гол нь бодлого, эрх зүйн хүрээнд бий болсон орчныг үр өгөөжтэй ашиглаж шийдвэр гаргах, хэрэгжилтийг хангах талаар олигтой ажиллахгүй байна.

Төлөөллийн ардчилалд тулгарч буй сорилт, бэрхшээлийг даван туулах, түүний сул талыг шууд ардчиллын хэлбэрүүдийг ашиглаж засаж, залруулах асуудлаар дэлхийн улс орнууд багагүй туршлага хуримтлуулж, энэ чиглэлээр тодорхой бодлого, хөтөлбөрүүдийг туршиж хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ судалгаа, эрдэм шинжилгээний ажил ч цөөнгүй хийх болсон билээ. Өнөөдрийн манай ардчиллын судалгаа өрнө дахинд үүсэж хөгжсөн тэр уламжлалаас үүдэлтэй түүх, онолын сурвалжийг үндэс болгож иржээ. Ингэхдээ шууд ардчилал, иргэдийн оролцоонд холбогдох талыг нь нэлээд орхигдуулж ирсэн байдаг. Шууд ардчиллыг *нэгдүгээрт*, ард нийтийн санал асуулгад тулгуурлан эрх мэдлийг шууд ард түмэн хэрэгжүүлдэг нийгмийн зохион байгуулалтын хэлбэр, *хоёрдугаарт*, иргэдийн оролцоотойгоор шийдвэр гаргадаг улс төрийн арга гэсэн утгаар ойлгодог бөгөөд бид үүнийг баримтлав.

Манай улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоонд төрийн удирдлагыг нутгийн өөрөө удирдах ёстой хослуулах зарчмын хүрээнд төлөөллийн болон шууд ардчиллын хосолмол эрх зүйн орчинд иргэдийг оролцоог хангах талаар зохих туршлага хуримтлагдаад байгаа билээ. Бодит туршлагаас үзэхэд орон нутаг дахь ардчиллын төлөв байдлын үнэлгээний эхний тулгуур болох иргэний эрхийн асуудалтай холбогдуулан иргэний мэдээлэл авах эрх үр дүнтэй хэрэгжихгүй байна. Үүнд төр, иргэний аливаа харилцаанд мэдээллийн хос урсгал бий болоогүй, төлөөллийн ардчилал болон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын үйл талаар оролцогч талуудын мэдлэг, мэдээлэл, ойлголт, эерэг хандлага дутмаг зэрэг суурь хүчин зүйлүүд нөлөөлдөг. Манай улсад шууд ардчилалд үндэслэсэн иргэний оролцоог баг, хорооны Иргэдийн Нийтийн Хуралд илүү өргөн хэрэглэх боломжтой. Гэвч баг, хорооны түвшинд шийдвэрлэх асуудлын хүрээ хязгаарлагдмал, хөрөнгө нөөц ихээхэн хомс байдаг нь үүнийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх боломж олгохгүй байгаа юм.

Орон нутгийн сайн туршлагуудаас үзэхэд иргэдийн оролцооны талаарх иргэд болон төрийн албан хаагчдын хандлагад тодорхой өөрчлөлтүүд гарсан нь ажиглагдаж байгаа юм. Иргэдийг мэдээллээр хангаж, тэдний санал бодлыг сонсож, харилцан ойлголцож, үйл ажиллагаандаа татан оролцуулж, хамтран ажилласнаар тэдний хандлага ихээхэн өөрчлөгдөж, иргэд сум, орон нутгаас хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааг сонирхож, энэ чиглэлээр мэдээлэл олж авч, ач холбогдол өгч оролцдог болсон тохиолдлын баримт жишээ олон байгаа манай судалгаанд ашигласан кейсүүдээс харж болно. Төрийн байгууллагын удирдлага, албан хаагчид хэрэгжүүлэх гэж байгаа үйл ажиллагаандаа иргэдээ тантан оролцуулах, иргэдийнхээ санаачилгыг дэмжиж ажил хэрэг болгох, иргэдээр өөрсдөөр нь асуудлыг шийдвэрлүүлэх боломжийг бүрдүүлэх, хамтын шийдвэр гаргаж, түүнийгээ хамтарч хэрэгжүүлэх нь иргэдийн идэвхтэй оролцоог хангахад ихээхэн чухал ач холбогдолтой байгаа нь эндээс харагдаж байна. Иргэний оролцооны шинэ соёлыг нийгэмд хэвшүүлэхийн тулд, нэг талаас, засаглал дахь улс төрийн институтэд иргэдийн итгэх итгэл өндөр байх, нөгөө талаас иргэд ямар асуудлаар хэрхэн, яаж оролцох боломжтойгоо сайн мэддэг байх, түүнийгээ хууль тогтоомж, ёс суртахууны нийтлэг үнэлэмжийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх чадвартай байх нь чухал билээ.

## БҮТЭЭЛД АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ

### А. Хууль, эрх зүйн баримт бичиг

- Ард нийтийн санал асуулгын тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга). (2016 он).  
БНМАУ-ын Анхдугаар Үндсэн хууль. (1924 он).  
БНМАУ-ын Үндсэн хууль. (1940 он).  
БНМАУ-ын Үндсэн хууль. (1960 он).  
Монгол Улсын Үндсэн хууль. (1992 он).  
Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт. (2019 он).  
Нийтийн сонсголын тухай хууль. (2015 он).  
Хууль тогтоомжийн тухай хууль. (2015 он).  
Төсвийн тухай хууль. (2017 он).  
Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль. (2011 он).  
Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль  
(Шинэчилсэн найруулга). (2020 он).  
Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль (2011 он)  
Захиргааны ерөнхий хууль. (2015 он).  
Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль. (2017 он).  
Шилэн дансны тухай хууль. (2014 он).  
Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль. (2001 он).  
Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх  
тухай хууль. (1995 он).

### Б. Монгол хэлээр ашигласан эх сурвалж

- Аристотель. (2006). *Улс төр*. Б.Даш-Ёндонгийн орчуулга. Улаанбаатар.  
Ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлт: Монгол дахь засаглалын төлөв байдал,  
үнэлгээ. (2006). *Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт. (2007-2008)*.  
Улаанбаатар.  
Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт 2009-2010. (2010). Улаанбаатар.  
Ардчиллыг шинээр болон сэргээн тогтоосон орнуудын олон улсын V бага хурал. (2003).  
*Судалгааны ажлууд ба төгсгөлийн баримт бичгүүдийн эмхтгэл*. Улаанбаатар.  
*Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт 2007-2008. (2008)*. Улаанбаатар.  
Ардчиллын тухай түүвэр. (2006). *Оролцоо ба ардчиллын онол*. Улаанбаатар: Улс төрийн  
боловсролын академи.

- Ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлт: Монгол дахь засаглалын төлөв байдал, үнэлгээ. (2006). Улаанбаатар: ФСЭХ.
- Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт. 2006, 2008, 2010. (2013). Улаанбаатар: Шинжлэх Ухааны Академийн Философи, социологи, эрхийн хүрээлэн.
- АШБСТО-ын V бага хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх төсөл. (2006). Ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлт: Монгол дахь засаглалын төлөв байдал, үнэлгээ. Улаанбаатар.
- Батаа, Д. (1998). *Монгол улсын Үндсэн хуулиуд, тэдгээрт орсон нэмэлт өөрчлөлтүүд, (1924-1992)* Эмхтгэл. Улаанбаатар.
- Батсайхан, О. (2010). *Монголын түүхийн эх сурвалж (1911-1921)*. ШУА. ОУСХ. Улаанбаатар: Адмон ХХК.
- Батсүх, Ш., Батхүү, Б., Ганболд, С. нар. (2003). *Засаглалын нэр томъёоны тайлбар* (Монгол, Англи хэл дээр). Улаанбаатар.
- Батсүх, Ш. Ганцоож, Б. (2017). *Шууд ардчилал-иргэдийн оролцоо*. Илтгэл., Ардчиллын хөгжил-Иргэний оролцоо. Эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл. Улаанбаатар.
- Батсүх, Ш. Долгоржав, Я. Ганцоож, Б. (2014). Шууд ардчилал-Иргэдийн оролцоо. Судалгааны тайлан. Улаанбаатар: Конрад-Аденауэр-Сан, Удирдлагын академи.
- Билэгсайхан, Т. (2020). *Нийгэм журмын өмнөх үеийн монгол төрийн албан дахь иргэдийн оролцооны зарим асуудал*. “Иргэний хөдөлгөөнөөс иргэний нийгмийн зүг” өгүүллийн эмхэтгэл. Улаанбаатар.
- Ганбат, Д. (2010). Ардчиллагдах үйл явц ба монголчуудын үнэлэмж. Хүний эрхийг хангаж ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэх Мянганы хөгжлийн зорилго. Үндэсний бага хурлын илтгэлүүдийн эмхтгэл. Улаанбаатар.
- Ганбат, Д. (2010). *Монгол дахь ардчиллын чанарыг үнэлэх нь*. Даяаршилийн нөхцөл дэх нийгэм, улс төрийн өөрчлөлт. ОУ-ын эрдэм шинжилгээний бага хурал. Улаанбаатар
- Ганбат, Д. (2015). *Ардчиллын тухай монголчуудын ойлголт*. Улаанбаатар: ННХ.
- Ганхуяг, Д. (2004). *Р.Даль. “Ардчиллын тухай”*. Орчуулга. Улаанбаатар.
- Ганхуяг, Д. Энхбат, Ч. (2001). Даль, Р. *Ардчиллын тухай: Ардчилал гэдэгт бид юу ойлговол зохилтой вэ?*. Орчуулга. Улаанбаатар.
- Ган-Өлзий, Ч. (2011). *Хүмүүнлэгийн гурван ертөнцийн гоц чанарыг судлахуйн чандмань эрдэнэ*. Эрдмийн шинэлэг бүтээлийн эмхтгэл. Улаанбаатар.
- Дашдаваа, Ч. (2005). *Монгол дахь ардчиллын түүхэн уламжлалын асуудалд*. Монгол Улсын ардчилсан хөгжил ба Үндсэн хууль. Эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхэтгэл. УИХ. Бодлогын шинжилгээний төв. Улаанбаатар: Бемби сан ХХК.
- Дашням, Г. (2019). *Монгол Улсын хэмжээт эрхт хаан YIII богд Жавзундамба хутагт*. Монголын архив. Эрдэм шинжилгээ, арга зүйн сэтгүүл, №2 (19). Улаанбаатар.
- Дашжамц, Д. (1974). *Маркизм - Ленинизм Монголд дэлгэрэн хөгжсөн нь*. Улаанбаатар: Шинжлэх ухааны академийн хэвлэх.
- Даш-Ёндон, Б. (1998). Платон. *Захидлууд*. Улаанбаатар.

- Даш-Ёндон, Б. (2012). *Цаг үе: Сэтгэл бодрол, философи*. Улаанбаатар.
- Жаргал, Г. (2018). *Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь*. Улаанбаатар: Арилдал ХХК.
- Жүгдэр, Ч. (2006). *Монголын нийгэм-улс төр, философийн сэтгэлгээний хөгжил*. Улаанбаатар.
- Жүгдэр, Ч. (1990). *Монголын философийн түүхийг судлах аргазүйн зарим асуудал*: Монголын философийн түүхийн зарим асуудал. Улаанбаатар: Улсын хэвлэлийн газар.
- Жүгдэр, Ч. (1958). *Манай шилжилтийн үеийн суурь, давхрагын тухай асуудалд*. Төр эрхийн асуудал сэтгүүл. №3. Улаанбаатар.
- Залуучуудын улс төрийн оролцоо (18-35 нас) (2016). *Судалгааны тайлан*. Улаанбаатар: Конрад-Аденауэр-Сан, Удирдлагын академи.
- Удирдлагын академи (2020). Иргэдийн оролцооны талаарх төрийн албан хаагч болон иргэдийн ойлголт, хандлагад хийсэн шинжилгээ: Орон нутгийн түвшинд. *Судалгааны тайлан*. Улаанбаатар
- Ковид-19 Цар тахал: Бичил бизнес эрхлэгчдэд үзүүлж буй нөлөө. (2020). “Эдмаркет” хэвлэлийн газар. Улаанбаатар.
- Лодой, Г. (2003). *Шинжлэх ухааны арга зүй*. Улаанбаатар: Монгол Улсын Их Сургууль.
- Лийпхарт, А. (2008). *Ардчиллын хэв загвар. (Гучин зургаан орны төр засгийн хэлбэр ба илрэл)* Д.Ганбагын орчуулга. Улаанбаатар.
- Лүндээжанцан, Д. (2015 оны 11 дүгээр сарын 16). *Монгол Улс дахь Үндсэн хуульт ёсны төлөвшил, Үндсэн хууль дахь парламентын эрх мэдэл. Хүндэтгэлийн лекц*. Улаанбаатар: Төрийн ордон.
- Монголын нийгмийн өөрчлөлт. (2013). *Нэмж засварласан 2 дахь хэвлэл*. Улаанбаатар.
- Монголын ард түмний 1911 оны Үндэсний эрх чөлөө, тусгаар тогтнолын төлөө тэмцэл. (*Баримт бичгийн эмхтгэл, 1910-1914*). Очир, А., Пүрвээ, Г. Улаанбаатар.
- Монголын Ардчилсан Холбооны мөрийн хөтөлбөр. (2004). *1990-ээд оны ардчилсан хөдөлгөөний түүхэнд холбогдох баримт бичгүүд*. Улаанбаатар.
- Монгол Улсын засгийн газар (2019). Монгол Улсын Үндэсний сайн дурын илтгэл. *Тогтвортой хөгжлийн зорилгын хэрэгжилт*. Улаанбаатар.
- Монгол улс дахь сонгууль, сонгуулийн шинэ тогтолцоо: Улс төр судлалын шинжилгээ. (2000). Улаанбаатар.
- Монгол Улсын сонгуулийн хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох нь (2002). *Олон улсын бага хурал*. Улаанбаатар.
- Монгол дахь сонгуулийн үйл явц: онол, практик. (2008). *ЭШ-ний хурлын материал*. Улаанбаатар.
- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэр томъёоны даллага. (1993). *Эмхэтгэж хэвлэлд бэлтгэсэн, Алтангэрэл, М. Хянан тохиолдуулсан Совд, Г., Жамбалдорж, О.* Улаанбаатар.
- Ханнс-Зайдалын сан, “Эрх зүйн боловсрол” академи. *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар*. (2009). Улаанбаатар.



- Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Халтмаагийн Баттулга өнөөдөр (2020.11.27). *УИХ-ын чуулганы цахим хуралдаанд оролцож, Шүүхийн багц хуулийн талаар байр сууриа илэрхийллээ.* News.mn 2020.11.27.
- Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтыг батлах тухай. УИХ-ын 2005 оны 4 дүгээр сарын 21-ний өдрийн 25 дугаар тогтоол
- Монголын Төрийн бус байгууллагуудын тогтвортой хүний хөгжлийг дэмжих чадавхийн судалгаа. (1997). НҮБХХ, Нийгмийн хөгжлийн төвийн зөвлөх нэгж. Улаанбаатар.
- Монголын иргэний нийгмийн өнөөгийн байдал-2004/2005. (2006). *Иргэний нийгмийн индексийг боловсруулахуй.* Улаанбаатар.
- Монгол дахь ардчиллыг хөгжүүлэх үндэсний үйл ажиллагааны хөтөлбөр. (2005). *Төсөл* Улаанбаатар.
- Хэвлэлийн хүрээлэнгийн мэдээлэл, судалгааны алба. (2004). *Монголын хэвлэл, мэдээллийн байдлын талаархи олон нийтийн үнэлэмж.* Улаанбаатар.
- Монгол дахь мэдээллийн эрх чөлөө. (2005). *Судалгааны тайлан.* Улаанбаатар.
- Хэвлэлийн хүрээлэнгийн мэдээлэл, судалгааны алба (2004). *Монголын хэвлэл, мэдээллийн байдлын талаархи олон нийтийн үнэлэмж.* Улаанбаатар.
- Монгол Улс: Коронавирусийн халдварын Цар тахал Монгол Улсын Олборлох салбар болон байгалийн баялагийн засаглалд үзүүлж буй нөлөөллийн шинэчилсэн үнэлгээ. 2020.11.24.
- Монгол улсын хөгжлийн нэгдсэн төлөвлөлийг хийх нийтлэг аргачлал (Тайлан V). (2018). Улаанбаатар: Үндэсний хөгжлийн газар.
- МАН-ын түүх (2011). *Алтанбулаг хотын газраас Ардын засгийн газрыг анх үүсгэн байгуулах тухай зарлан явуулсан зэрэг хэргийн хуулга.* УТНС, гар бичмэлийн хөмрөг. Н.Хишигт, А.Алтанбагана, Ж.Болдбаатар.. Нэгдүгээр боть. Улаанбаатар.
- МАХН-ын их, бага хурал, Төв хорооны бүгд хурлуудын тогтоол шийдвэр (1921-1939). (1956). Улаанбаатар.
- МАХН-ын Төв хорооны Ү бүгд хурал. (1988). Улаанбаатар.
- МАХН-ын тухай БНМАУ-ын Үндсэн хуульд байгаа заалтыг өөрчлөх саналын тухай. *МАХН-ын Төв хорооны ҮШ бүгд хурлын тогтоол.* Улаанбаатар: “Үнэн” сонин 1990 оны 3-р сарын 15.
- Мөнхболд, А. (2020). *Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт ба хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудал.* “Тогтвортой хөгжил ба Үндсэн хууль” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл. Улаанбаатар: ШУА-ийн Философийн хүрээлэн.
- Мөнх-Эрдэнэ, Л. *Социализмын дараах Монголын шилжилт: Аугаа неолиберал өөрчлөлт.* Улаанбаатар.
- МХЗ 9 төсөл. (2008). *Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт-2007/2008.* Улаанбаатар: НҮБХХ. ФСЭХ.
- МХЗ 9 төсөл. (2010). *Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт-2009/2010.* Улаанбаатар: НҮБХХ. ФСЭХ.

- Нарангэрэл, С. (2020). *Монгол улсын Үндсэн хуулийн тогтвортой байдлыг хангах асуудалд. Тогтвортой хөгжил ба Үндсэн хууль. Эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхэтгэл.* Улаанбаатар: ШУА-ийн Философийн хүрээлэн.
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын олон нийтийн санаа бодлын судалгаа. (2019). *Судалгааны тайлан.* Улаанбаатар.
- Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдал: Үнэлгээний аргачлал. (2016). *Орчуулга.* АСДҮОУХ. Улаанбаатар.
- Орон нутгийн ардчиллын төлөв байдал: Үнэлгээний аргачлал. (2016). *Орчуулга.* АСДҮОУХ. Улаанбаатар.
- Платон (1998). *Захидлууд.* Улаанбаатар.
- Поздняков, Э.А. (2005). *Улс төрийн философи.* Орч. Ү.Нямдорж. Улаанбаатар.
- Пунсалдулам, Б. (2020). *XX зууны бүтээн байгуулалтад ард иргэд идэвхтэй оролцсон нь.* Иргэний хөдөлгөөнөөс иргэний нийгмийн зүг. Улаанбаатар.
- Пунсалдулам, Б. (2020). *XX зууны бүтээн байгуулалтад ард иргэд идэвхитэй оролцсон нь.* Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл. Иргэний хөдөлгөөнөөс иргэний нийгмийн зүг. Өгүүллийн эмхэтгэл. Улаанбаатар.
- Рэгдэл, Д. (2018). *Аж үйлдвэрийн дөрөв дэх хувьсгалын үеийн Монгол Улсын хөгжлийн зангилаа асуудлууд.* ШУА-ийн Их чуулганд тавьсан илтгэл. ШУА. Улаанбаатар.
- Сайн засаглал (2003). *Судалгааны тайлан.* Улаанбаатар.
- Сарантуяа, Ц. (2001). *Үндсэн эрх-шүүх-үндсэн хуулийн шүүх: Монгол Улсын төр ба эрх зүй.* Улаанбаатар.
- Сарантуяа, Ц. (2000). *Үндсэн эрх ба хүний эрх: Харьцуулсан судалгаа, онолын асуудлууд.* “Эрх зүй” онол, практик, арга зүй, мэдээллийн цуврал, №1. Улаанбаатар.
- Сарантуяа, Ц. (2011). *Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй.* Гарын авлага. Хууль зүй, дотоод хэргийн яам. Улаанбаатар.
- Сумьяа, Б. (2005). *Монголын нүүдэлчдийн соёл.* Улаанбаатар.
- Сүнжид, Д. (2019). *Иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин.* Иргэний оролцоо чуулганы эмхэтгэл. Улаанбаатар.
- Телевизийн сонгуулийн сурталчилгааны мониторинг. (2004 оны 6-р сар). Улаанбаатар.
- Телевизийн сурталчилгааны мониторинг. (2005 оны 3, 4-р сар). Улаанбаатар.
- Телевизийн сонгуулийн сурталчилгааны мониторинг. (2004 оны 6-р сар). Улаанбаатар.
- Телевизийн сурталчилгааны мониторинг. (2005 оны 3,4-р сар). Улаанбаатар.
- Төлөөллийн ардчиллын эрх зүйн суурь зарчмууд, тэдгээрийн хэрэгжилтийн талаарх иргэдийн үнэлгээ. (2010). *Судалгааны тайлан №12.* Улаанбаатар: Удирдлагын академи.
- Төрийн бус байгууллагуудын чадавхийг бэхжүүлэх нь. (2003). *Ардчиллын боловсролын Төв.* Улаанбаатар.
- Төрийн бус байгууллагуудын нийгмийн салбарт хэрэгжүүлсэн төсөл хөтөлбөрийн судалгаа. (2000). *Удирдлагын Академийн зөвлөлгөө бизнесийн төв, Зохистой хөгжлийн жендер төв, Зөвлөх нэгж.* ЗБН. Улаанбаатар.

- Төрийн бус байгууллагуудын (ТББ) чадавхийг бэхжүүлэх судалгааны тайлан. (2003). *Ардчиллын боловсролын төв*. Улаанбаатар.
- Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийн шинжилгээ. (2006). *Судалгааны тайлан*. Улаанбаатар: Удирдлагын академи.
- Төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшилд шилжүүлэх нь. (2009). *Судалгааны тайлан*. Улаанбаатар: Удирдлагын академи.
- Төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийн шинжилгээ. (2011). *Судалгааны тайлан*. Улаанбаатар: Удирдлагын академи.
- Улаанбаатар төмөр замд хэрэгжүүлэн нэвтрүүлбэл зохих тэргүүн туршлага. (1981). Улаанбаатар.
- Улс төр ба иргэдийн оролцоо. (2010). *Сургалт судалгааны прогноз төв, Удирдлагын академи*. Улаанбаатар.
- Улс төр судлал. (2014). Улаанбаатар: Шинжлэх ухаан технологийн их сургууль.
- Ундарьяа, Т. (2003). *Монголын иргэний нийгэмд тулгарч буй бэрхшээл*. “Иргэний нийгмийн хөгжлийг дүгнэх нь” сэдэвт дугуй ширээний ярилцлагад тавьсан илтгэл. Улаанбаатар.
- Уртнасан, Ц., Цэцэнбилэг, Ц., Батжаргал, Ж. (2015). Монголчууд социологийн судалгаанд ... *Судалгааны эмхэтгэл: Цуврал*. Улаанбаатар.
- Үндэсний шударга ёсны тогтолцоо, түүний үзүүлэлтүүд (2003). Улаанбаатар.
- Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо. (2019). Улаанбаатар: Конрад-Аденауэр-Сан.
- Хатанболд, О. (2010). *Монголын засаглалын үзүүлэлтүүд*. Гарын авлага. МХЗ 9 төсөл. НҮБХХ. ШУА. ФСЭХ. Улаанбаатар.
- Хатуу хөл хорионы үеийн хувиараа бизнес эрхлэгчдийн нөхцөл байдал. (2020.11.26). *Судалгааны тайлан*. МҮХАҮТ. Улаанбаатар.
- Хишигт, Н. (2020). *1945 оны бүх нийтийн санал асуулга: иргэдийн оролцоо, дэмжлэг*. Иргэний хөдөлгөөнөөс иргэний нийгмийн зүг. Өгүүллийн эмхэтгэл. Улаанбаатар.
- Хүн ам, орон сууцны 2010 оны тооллого. (2011). *Гар утас, интернет хэрэглэгч: тоо, бүтэц. Сэдэвчилсэн судалгаа*. МУҮСХ. Улаанбаатар.
- Цэрэнчимэд, О. Ганцоож, Б. (2019) *Засаглал дахь иргэдийн оролцоо*. Илтгэл. Иргэдийн оролцоо чуулганы эмхэтгэл. Улаанбаатар.
- Чимид, Б. (2017). *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал*. Нийтлэг асуудал-Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл-Нутгийн удирдлага. Улаанбаатар.
- Чимид, Б. (2017). *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал*. Нийтлэг асуудал-Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл-Нутгийн удирдлага. Хоёр дахь хэвлэл. Улаанбаатар.
- Чимид, Б. *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал*. (2017). Нийтлэг асуудал-Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл-Нутгийн удирдлага. Хоёр дахь хэвлэл. Улаанбаатар.
- Чимид, Б. (2006). *Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр*. Улаанбаатар.

- Чойбалсан, Х. Дэмэд, Г. Лосол, Д. (1934). *Монгол ардын үндэсний хувьсгал анх үүсэж байгуулагдсан товч түүх*. Дээд дэвтэр. Улаанбаатар.
- Чөлөөтэй бөгөөд шударга байх нь. (2004). *Олон нийт, сэтгүүлчдийн дунд явуулсан судалгааны тайлан*. “Глоб Интернэшнл” ТББ, Монголын сэтгүүлчдийн нэгдсэн эвлэл. Улаанбаатар.
- Чулуунбаатар, Г. (1999). *XX, XXI зууны зааг үеийн Монгол дахь иргэний нийгмийн төлөвшил хөгжил*. Улаанбаатар.
- Чулуунбаатар, Г. (2000). *XXI зууны босгон дахь Монгол Улсын шинэчлэл, цаашдын хөгжилт*. Улаанбаатар.
- Чулуунбаатар, Г. (2005). *Иргэний нийгэм, иргэдийн оролцоо, олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн үүрэг*. “Монгол дахь ардчиллын хөгжил: сорилт, боломж”. Үндэсний бага хурлын материал. Улаанбаатар.
- Чулуунбаатар, Г. (2020). *Монгол дахь иргэдийн оролцоо ба зөвлөлдөх ардчилал*. Иргэний хөдөлгөөнөөс иргэний нийгмийн зүг, Өгүүллийн эмхэтгэл. Улаанбаатар.
- Шууд ардчилал-иргэдийн оролцоо. (2013). *Бодлогын баримт бичгийн эмхэтгэл*. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар. Улаанбаатар.
- Энгельс, Ф. (1987). *Дюрингийн эсрэг*. Улаанбаатар
- Эртний грекийн философи сэтгэлгээний эх сурвалж. (2011). Улаанбаатар.
- Юү Жун Гынь. (2007). *Хөгжингүй орон болохын нууц. (Нийгмийн баялгийн хуримтлалын аргууд)*. Улаанбаатар.

## **В. Гадаад хэлээр ашигласан эх сурвалж (Англи, Герман, Орос хэлээр ангилах)**

- Alexis de Tocqueville. *Democracy in America*. New York, 1958
- Arend Lijphart. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Democracies in Twenty-One-Countries*. New Heaven-london, 1984
- Batt, Helga (2006). *Direktdemokratie im internationalen Vergleich*. In APuZ 10/2006.
- Batsaikhan O. *Bogdo Jebtsundamba Khutuktu, the Last King of Mongolia*. edit. Lonjid Z. IIS, MAS. Admon Com Ltd., UB., 2009
- Birle, Peter, Nolte, Detlef und Sangmeister, Hartmut (Hrsg.) (2006). *Demokratie und Entwicklung in Lateinamerika*, Frankfurt am Main Vervuert Verlag.
- Democracy Barometer: Methodology. Version 5. 2016.
- Democracy. Vol. 8. No. 4. October 1997, pp. 6-9. (Huntington P. Samuel. How countries Democratize. Political science quarterly. Vol. 106. 1991
- Democracy exists where the principal leaders of a political system are selected by competitive elections in which the bulk of the population have the opportunity to participate. Samuel P. Huntington, Clement H. Moore. *Authoritarian Polities in Modern Society. The dynamics of Established One-Party-Systems*. NY-London, 1970

- Diamond L. Is the third wave over?. Journal of Democracy, Vol.7. No.3. National Endowment for Democracy. Johns Hopkins University Press. 1996. pp. 20-37
- Diamond L. The Spirit of Democracy. The struggle to build free societies throughout the world. Henry Holt Books. New York. USA. 2008
- Diamond, L. Is the Third Wave over? “Journal of democracy”, 1996
- Diamond, L. 1999. Democracy. Baltimore: Johns Hopking University Press
- Dahl, R.A. 1989, Democracy and Its Critics, Yale University Press p. 222.
- Freedom House. Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties. N.Y., 1991-1995, 1995-2000, Freedom Review.
- Erol Turan, Siyasal Sistem Davranisi, Konya, 2010
- Francis Fukuyama. The March of Equality. Journal of democracy, Volume 11, #1, 2000
- Government in the United States. (en.m.wikipedia.org), 1997
- Gross, Andreas und Kaufmann, Bruno (2002). IRI Europe Länderindex zur Volksgesetzgebung 2002.
- Giovanni sartori. Demokratiethorie. Darmstadt, 1992
- Handbook of Political Sceince #3. Macropolitical Theory, Reading/Mass, 1975, p. 182.
- Handbook on Democratic Governance Indicators. Method, Process and Lessons Learned from Mongolia, Ulaanbaatar, 2006, p. 14.
- Handbuch zur Partizipation, 2012, S. 14
- Hangartner, Y. und Kley, A. (2000). Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft.
- Huntington P. Samuel. After Twenty Years: The Future of the Third Wave. Journal of
- Huntington P. Samuel. Democracy’s Third Wave. Journal of Democracy. Vol. 2. No. 2, Spring 1991
- International IDEA, SIDA. Evaluating democracy suppot: methods and experiences. Stockholm. Sweden. 2007. p. 29
- International IDEA (2008). Direct Democracy: The International IDEA Handbook. Stockholm: International IDEA.
- James L. Creighton (2005) The Public Participation Handbook: Making >etter Decisions Through Citizen Involvement. joho Weley & Sons Inc.
- Landman T. Map-making and analysis of the Main international initiatives on democracy and good governance. University of Essex and Eurostat. 2003. p. 7
- Landman T. Map-making and analysis of the Main international initiatives on democracy and good governance. University of Essex and Eurostat. 2003. p. 10
- Lea Heune (2017). Direkte Demokratie auf Kommunal- und Länderebene in Deutschland: Die Beispiele Bayern und Hamburg. In Merkel, Wolfgang & Ritz, Claudia (Hrsg.) (2017). Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?

- Lieber H.J. Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart. Bundeszentrale fuer politische Bildung. Bonn, 1993.
- Lissidini, Alicia (2017). Direkte Demokratie in Lateinamerika. In Merkel, Wolfgang & Ritzi, Claudia (Hrsg.) (2017). Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?
- Martin A. Novak, Five rules for the evolution of cooperation. In Science. 314. Nr. 5805, 2006-12-08, p. 1560-1563, PMC 3279745 мөн <http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de>.
- Mehr Demokratie e.V. (2016). Bürgerbegehrensbericht 2016. Berlin.
- Merkel, W. & Ritzi, C. (2017). Die Legitimität direkter Demokratie: Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?
- Montesquieu 1949:268-280, Weatherford 2006:393-394 - “The Sprit of the law”
- Piasecki, Andryej K. (2011). Twenty Years of Polish Direct Democracy at the Local Level. In Local Direct Democracy in Europe: Direct Democracy in Modern Europe, Hrsg. Theo Schiller, 126-137. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn, 1993
- Rehmet, Frank (2017). Volksabstimmungen in Slowenien. Eine Übersicht.
- Robert A. Dahl. Polyarchy. Participation and Opposition. New Heaven-london, 1978
- Ronald J. Terchek, Thomas C. Conte. 2000
- Samuel P. Huntington. Journal of Democracy, Oct, 1997, Volume 8, #4, p. 6.
- Seymour M. Lipset. Political Man. The Social Bases of Politics. London, 1983
- Socher, Susanne, Frank Rehmet und Fabian Reidinger (2010). 15-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. München: Mehr Demokratie e.V.
- Transparency International. Corruption Perceptions Index. 2011.
- Thesing, Josef (2000). Demokratie in Lateinamerika. In KAS-AI 12/2000.
- Thiery, Peter (2006). Demokratie in Lateinamerika. Von der zweiten zur „dritten Transition“? In Birle, Peter, Nolte, Detlef und Sangmeister, Hartmut (Hrsg.) (2006). Demokratie und Entwicklung in Lateinamerika, Frankfurt am Main Vervuert Verlag.
- Wincyorek, Piotr (2010). The Polish Constitutional System and the Law-Making Process. In Democracy in Poland 1989-2000. Challenges for the Future, Hrsg. Jacek Kucharczuk und Jaroslaw Zbieranek, 13-30. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Доннелл, О. Г. Делегативная демократия., Дэвид Истон. Категории системного анализа политики., Карл Т.Л., Шмиттер Ф. Что есть демократия? [http:// Paul Hilder. Open parties?](http://Paul.Hilder.Open.parties?) A map of 21st century democracy.
- Дракер, П. “Посткапиталистическое общество. От капитализма к обществу знания” В кн. “Новая постиндустриальная волна на Западе”. Антология, Под редакцией В.Л.
- Иноземцева. Москва, “Academia”, 1999
- Маркс, К. Энгельс, Ф. соч., т. 12, с. 154

Мухаев, Р.Т. Политология. Москва, 1997

Резник, А.С. “Формирование гражданского общества”. М., 1993,

Юрий Пуха, Партнёр. Индустриальная революция 4.0., Октябрь 2017.

### **Г. Цахим хуудас, холбоос**

<http://blog.amarjargal.org/2011/06>

<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

[http://de.wikipedia.org/wiki/Direkte\\_Demokratie](http://de.wikipedia.org/wiki/Direkte_Demokratie)

<http://entertainment.zindaa.mn/1pqp//2015.05.17//>

<http://en.rsf.org/press-freedom-index-2011-2012,1043.html>

[http://www.freedomhouse.org/2007,raitings\\_of\\_freedom/](http://www.freedomhouse.org/2007,raitings_of_freedom/)

[https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020\\_02/](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020_02/)

FreedomintheWorld2018COMPLETEBOOK.pdf

<http://www.forum.mn>

<http://forum.mn/policyissue/3Introdaciontothedraft.htm>

<http://gmunkherdene.blogspot.com/2013/10/blog-post.html>

<http://www.gec.gov.mn>

<http://www.heritage.org/index/country/mongolia>

<https://www.heritage.org/index/ranking>

[http://www.info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_chart.asp](http://www.info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp)

<https://www.jargaldefacto.mn>

<https://www.legalinfo.mn/law/details/12492>

<https://www.legalinfo.mn/law/details/11119>

<https://www.legalinfo.mn/law/details/11225>

<https://www.legalinfo.mn/law/details/374>

<https://www.legalinfo.mn/law/details/15883>

<https://www.legalinfo.mn/law/details/11704>

<https://www.legalinfo.mn/law/details/18>

<https://www.mmcg.mn/posts/post/384>

<https://www.mongolchamber.mn/a/496>

<https://www.mongolbank.mn/>

<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3279745/>

<http://www.openDemocracy.net>

<http://www.openforum.mn/old//contents.php?coid=108&cid=124>

<http://www.owc.org.mn>

<http://www.psc.eu.tt/>

<https://rsf.org/en/ranking/2019>

<https://rsf.org/en/ranking/2020>

<https://www.resourcegovernance.or>

<https://www.transparency.mn/avliga-gezh-yuu-ve>

<https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/mng#details>

<http://www.yury.pukha@pwc.com>

[https://www.1212.mn/Stat.aspx?LIST\\_ID=976\\_L01&type=tables](https://www.1212.mn/Stat.aspx?LIST_ID=976_L01&type=tables)

## ХАВСРАЛТ

### ЭНЭ НЭГ СЭДЭВТ ЗОХИОЛЫН АГУУЛГАТАЙ ХОЛБООТОЙ БҮТЭЭЛҮҮДИЙН ТОЙМ

#### А. Бие даасан судлаачид, судалгааны багийн туурвисан эрдэм шинжилгээний бүтээлүүд

Аззаяа, Д. (2013). *Шууд ардчилал-иргэдийн оролцоо*. Улаанбаатар.

Актамов, И.Г., Аюуш, Д., Бадараев, Д.Б., ба бус. (2019). *Гурван хөршийн дундахь Монгол улс: Монголын улс төрийн үйл явцад нөлөөлөх гадаад хүчин зүйлс*. Аюуш, Д. (Орч.), Санжмятав, Б. (Орч.), Аюуш, Д. (Ред.), Улаанбаатар.

Аккерман, С.Р. (2007). *Авлига, төр хоёр Шалтгаан, үр шинэтгэл*. Улаанбаатар.

Алтансүх, Б. *Орон нутгийн төсвийн үйл явц, Иргэдэд зориулсан гарын авлага*. Улаанбаатар: Улс төрийн Боловсролын Академи, Монголын Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэн (Соросын сан).

Алтай, Д. (2010). *Ардчилал хөгжил эмэгтэйчүүд*. Улаанбаатар.

Амарсанаа, С. (2016). *Ардчилалд хөл тавьсан 10 жил: 1990-2000*. Улаанбаатар.

Анхбаатар, Д. (2017). *Иргэдийн оролцоо*. Улаанбаатар.

Анар-Эрдэнэ, Л. (2013). *Иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин ба үнэлгээ*. Улаанбаатар: Улс төрийн Боловсролын Академи.

Ардчиллыг шинээр болон сэргээн тогтоосон орнуудын олон улсын V бага хурал. (Эмхт.), (2003). *Судалгааны ажлууд ба төгсгөлийн баримт бичгүүдийн эмхэтгэл*. Улаанбаатар.

Баабар, Б., Бат-Эрдэнийн Батбаяр. (1995). *Айл гэр болж тоглох нь*. Улаанбаатар.

Баасансүрэн, Д. (2013). *Монгол дахь иргэний нийгмийн төлөвшил*. Улаанбаатар.

Багабанди, Н. (2002). *Шинэ зуун: Төрийн хэрэгт иргэдээсээ иргэний амьдрал төрөөсөө Хэлсэн үг, илгээлт, мэндчилгээний түүвэр эмхэтгэл*. Улаанбаатар.

Балжинням, Д., Шагдар, Я. (1979). *БНМАУ-ын хөдөө аж ахуйн нэгдэл*. Улаанбаатар.

Батбаяр, Б. (2014). *Баабар ингэж өгүүлэв: Яасан бүгчим юм, Цонхоо нээгээч!* Улаанбаатар.

Батбаяр, Ш., Хурцбилэг, Ц., Цоодол, Ө., Пүрвээ, Д., Энхбаяр, Б. (2019). *Б.2: Түүхэн товчоон: 2000-2012: Ардчилал нутагших явц ба ардчилсан нам*. Лхагваа, Т. (Ер ред.), Ороссүх, Ш. (Хян.), Ардчиллын замнал: Алдаа-оноо, сургамж-сорилт. Улаанбаатар.



- Батсүх, Ш., Долгоржав, Я., Ганцоож, Б. (2014). *Шууд ардчилал-Иргэдийн оролцоо, Иргэний танхим, орон нутгийн хөгжлийн сан*. Улаанбаатар: ХБНГУ-ын Конрад-Аденауэр-Сан.
- Батсүх, Ш. (Эмх.), Ганцоож, Б. (Эмх.), (2020). *Иргэний хөдөлгөөнөөс иргэний нийгмийн зүг*. Улаанбаатар: Удирдлагын академийн “Иргэдийн оролцооны талаарх төрийн албан хаагчид болон иргэдийн ойлголт, хандлагад хийсэн шинжилгээ” сэдэвт судалгааны баг.
- Баяраа, С. (Орч.), (2004). Ардчилалд шилжиж буй орнуудад сонгуулийн өргөн нэвтрүүлэг хийх удирдамж. Улаанбаатар.
- Баярхүү, Д. (2015). Жамбын Батмөнх. Улаанбаатар.
- Болд-Эрдэнэ, Д. (2009). *Монголын улс төрийн нам, намын системийн төлөвшил*. Улаанбаатар.
- Бор, Ж., Баатар, Д. (2012). *Монголын улс төр*. Улаанбаатар.
- Бошигт, Г. (1992). Алган дээрх монгол. Улаанбаатар.
- Буджаргал, Б. (2013). Зөв хөгжил агуу үндэстэн ХХI зуун дахь монголын улс төр, эдийн засаг, нийтийн бодлого. Улаанбаатар.
- Бямбажав, Я. Д. (2007). *Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явц дахь ТББ-ын оролцоо: эрх зүйн орчин ба институтчилал*. Улаанбаатар: Нээлттэй Нийгэм Форум.
- Волкогонов, Д.А. (1982). Маогийнхны үзэл суртал улс төрийн бодлогын милитарист шинж. Улаанбаатар.
- Ганболд, Ч., Анхтуяа, Г., Цэнд-Аюуш, Р., Хашцэцэг, Н. (2019). *Б.5: Түүхэн товчоон: 1989-2019: Аймаг, сумдад өрнөсөн ардчилал, ардчилсан нам, хөдөлгөөн*. Лхагваа, Т. (Ер ред.), Ардчиллын замнал: Алдаа-оноо, сургамж-сорилт. Улаанбаатар.
- Ганцоож, Б. (Эмх.), (2020). *Иргэдийн оролцоо чуулганы эмхэтгэл*. Батсүх, Ш. (Ред.), Улаанбаатар: Удирдлагын академи.
- Ганчимэг, Б. (2005). 108 асуулт, хариулт: Сонгууль ба Энхбаяр. Улаанбаатар.
- Даваадулам, Ц. (орч.), (2008) *Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал: иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар*. Саарал, З. (Ред.), Шабир Чийма. (Ред.), Деннис Рондинэли. (Ред.), Улаанбаатар.
- Дагвадорж, Ч., Бямбацэрэн, П. (2001). Ядуурал, амин зуулга-оролцоо, хувь нэмэр, Судалгаа, дүгнэлт, санал, зөвлөмж. Улаанбаатар.
- Дамба, Д. (1954). МАХН-ын дүрэмд өөрчлөлт, нэмэлт оруулах тухай намын XII их хуралд тавьсан илтгэл ба мөн хурлаас гаргасан тогтоол. Улаанбаатар.
- Дарьсүрэн, Э. (1952). Зөвлөлт Холбоот улс бол дэлхий дахины энх тайван, ардчилал, социализмын лагерийн найдвартай түшиг тулгуур нь мөн. Улаанбаатар.

- Дашзэвэг, Б. (2012). Дэлхийн сэтгүүлч. Улаанбаатар.
- Дашпүрэв, Д. (2005). *Монголын нийгмийн өөрчлөлт, шинэчлэлтийн үе шатууд*. Улаанбаатар: Олон улс судлалын дээд сургууль
- Долгоржав, Я. (2000). *Нутгийн өөрөө удирдах ёс*. Улаанбаатар.
- Дью, Ж. (2018). Ардчилал ба боловсрол, боловсролын философийн удиртгал. Улаанбаатар.
- Жаргал, Г. (2018). *Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь*. Улаанбаатар.
- Зинамидар, Б. (2004). Бослого, хэлмэгдүүлэлт, цагаатгал. Улаанбаатар.
- Золзаяа, Л. (2003). *Монголын нутгийн удирдлагын өнөөгийн төлөв байдал*. Улаанбаатар: Монголын нээлттэй нийгэм хүрээлэнгийн (Соросын сан) Нээлттэй нийгэм Форум.
- Кельзен, Х. (2015). Ардчиллын мөн чанар ба үнэт зүйл. Улаанбаатар.
- Конрад-Аденауэр-Сан (2019). *Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт (1990-2019)*. Төртогтох, Ж. (Хян.), Ганзаяа, С. (Хян.), Улаанбаатар.
- Крупская, Н.К. (1981). Ардын боловсрол ба ардчилал. Улаанбаатар.
- Лоохууз, Ц. (1949). Ардчилал, социализмын хүчний өсөлт бэхжилт. Улаанбаатар.
- Лувсанжамц, Л. (2005). *Үндэсний ба нутгийн удирдлагын чиг үүргийн зохистой хуваарилалт*. Улаанбаатар.
- Лувсанжамц, Л. (2006). Монголын нутгийн удирдлагын асуудалд холбогдох ном зүй. Улаанбаатар.
- Лувсанжамц, Л. (2008). Монголын нутгийн удирдлагын асуудалд холбогдох номзүй. Улаанбаатар.
- Лхагваа, Т., Анхтуяа, Г., Болд, Б. (2019). *Б.1: Түүхэн товчоон: 1989-2000 он: Ардчилсан нам ардчиллын төлөө тэмцэлд*. Дэлгэрмаа, Б. (Ер ред.), Ардчиллын замнал: Алдаа-оноо, сургамж-сорилт. Улаанбаатар.
- Лхагваа, Т., Ганболд, Ч., Анхтуяа, Г., Цэнд-Аюуш, Р., Хашцэцэг, Н. (2019). *Б.4: Түүхэн товчоон: 1989-2019: Улаанбаатар хот болон аймаг, сумдад өрнөсөн ардчилал, ардчилсан нам, хөдөлгөөн*. Лхагваа, Т. (Ер ред.), Ардчиллын замнал: Алдаа-оноо, сургамж-сорилт. Улаанбаатар.
- Майский, И. (2001). *Орчин үеийн монгол (Автономит Монгол хорьдугаар зууны гараан дээр)*. Улаанбаатар.
- МАХН (Эрхл.), (2009). Ардчилал ба улс төрийн нам. Онол, практикийн бага хурал. Улаанбаатар.
- Маналжав, Г. (2000). Хурал, өөрөө удирдах ёс. Улаанбаатар.

- Маналжав, Г., Мандах, М. (2004). *Монгол Улсын орон нутаг, түүний удирдлага*. Улаанбаатар.
- Монгол, Ц. (2016). Бодит ардчилал. Улаанбаатар.
- Монгол Улсын Засгийн газар. (2002). *Монгол Улсад төвлөрлийг сааруулах, нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь II төсөл*. Улаанбаатар.
- Монгол Улсын Засгийн газар, Монголын нутгийн удирдлагын холбоо, Конрад-Аденауэр-Сан. (2007). *Нутгийн удирдлагын өнөөгийн байдал, цаашдын зорилт*. Онол, практикийн бага хурал, Улаанбаатар.
- Монгол Улсын Их Хурлын Нутгийн өөрөө удирдах ёсны дэд хороо, Чингэлтэй дүүргийн ИТХ. (2003). *Нутгийн өөрөө удирдах ёсны үйл ажиллагааг бэхжүүлэх арга зам*. Онол, практикийн семинар, Улаанбаатар.
- Монголын нутгийн удирдлагын холбоо. (2002). *Нутгийн өөрийн удирдлагын өнөөгийн байдал, ололт, дутагдал, хандлага*. Улаанбаатар.
- Монголын нутгийн удирдлагын холбоо, Азийн сан. (2011). Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог өргөтгөх нь. Улаанбаатар.
- Монголын нутгийн удирдлагын холбоо, SIDA.SIPU.Швед. (2003). *Монголын нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь*. Төслийн тайлан, Улаанбаатар.
- Монголын Үйлдвэрчний Эвлэлийн холбоо (2017). МҮЭ-ийн хөдөлгөөний түүх: 1917-2017. Улаанбаатар.
- Монголын эдийн засгийн форум, Шударга татвар, ухаалаг зарцуулалт ТББ (2014). *Төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх хөшүүрэг, арга зам*. Улаанбаатар.
- Мүнэюүки, М. (2012). *Иргэний хөдөлгөөний өрнөл ба төгсгөл: 2004-2008 он*, Улаанбаатар.
- Нармандах, С. (2010). Нутгийн өөрийн удирдлагыг шинжлэхүй. Улаанбаатар.
- НҮБХХ. (2008). *Орон нутгийн удирдлагын хөгжлийн шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх нь*. Улаанбаатар.
- НҮБХХ. (2008). *Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал: Иргэддээ үйлчилдэг Засгийн газар*. Улаанбаатар.
- Нээлттэй нийгэм форум. (2006). *Нээлттэй нийгэм форумын 2006 оны жилийн тайлан*. Улаанбаатар.
- Нээлттэй нийгэм форум. (2006). *Орон нутаг эдийн засгаа бие даан хөгжүүлэх боломж, арга зам*. Улаанбаатар.

- Нээлттэй нийгэм форум. (2005). *Үндэсний ба нутгийн удирдлагын чиг үүргийн зохистой хуваарилалт*. Бодлогын судалгааны цуврал, Улаанбаатар.
- Нээлттэй нийгэм форум, ЗГХЭГ, НҮБХХ. (2008). *Хариуцлагатай төр: Санхүүгийн төвлөрөл, нутгийн өөрөө удирдах ёс*. Улаанбаатар.
- Отгонбаяр, Б. (2015). *Хүн төрөлхтний үндсэн хууль*. Ботийн нэр: I дэвт, Улаанбаатар.
- Отгонбаяр, Н., Очирсүрэн, Л. (2005). *Орчин үеийн улс төрийн үзэл суртлууд*. Довчин, Ё. (Ред), Жамбал, А. (Ред), Улаанбаатар.
- Оюунгэрэл, Ц. (2017). *Жорлонгоо өөрчилье*. Улаанбаатар.
- Оюунгэрэл, Ц. (2012). Миний лобби Нийтлэл, өгүүлэл, лекц, тэмдэглэл, ярилцлага, тайлан. Улаанбаатар.
- Оюунчимэг, Т. (2011). Миний хүссэн ардчилал биш, Улаанбаатар.
- Өлзийсайхан, Д. (2004). Ардчилал Сэхээтний нийгмийн төлөв. Улаанбаатар.
- Пүрэвдорж, Ч. (2009). Багшлахуйн менежмент: Ардчилал, зах зээлийн орчин дахь багшлахуйн онол, практик. Улаанбаатар.
- Пүрэвдорж, Ч. (2018). Багшлахуйн менежмент: Ардчилал, зах зээлийн орчин дахь багшлахуйн онол, практик. Улаанбаатар.
- Сандаг-Очир, М. (2003). *Нутгийн удирдлага*. Улаанбаатар.
- Сандагсүрэн, Б. (2008). *Багийн иргэдийн нийтийн хурал, хөгжлийн чиг хандлага*. Улаанбаатар.
- Санждорж, М. (1974). *Ардын төрийн түүх*. Улаанбаатар.
- Сарантуяа, Ц. (1998). *Төрийн ерөнхий онол*. Улаанбаатар.
- Сонгуулийн ерөнхий хороо. (2017). *Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулиудын дүн*. Улаанбаатар.
- Сосормаа, Ч. (2008). *Төрийн захиргаанаас нийтийн захиргаа руу: шинэтгэлийн таван хөшүүрэг*. Улаанбаатар.
- Сүхбаатар, Ж. (2011). *Захиргааны шинэтгэл: Асуудал ба шийдэл*. Улаанбаатар: УИХ
- Сүхбаатар, Ш. (2019). *Б.3: Түүхэн товчоон: 2012-2019: Ялалт, ялагдал, шинэчлэл*. Наранхүү, О. (Эмхт.), Байгальмаа, Д. (Баримт), Ардчиллын замнал: Алдаа-оноо, сургамж-сорилт. Улаанбаатар.
- Тамир, Ч. (2006). *Парламентад бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь*. Улаанбаатар: Нээлттэй нийгэм форум.
- Төмөрхүлэг, Т. (2018). Бага орны дотоод зовлон: Монголчуудын жишгээр. Улаанбаатар.

- Тунгалаг, О., Дондог, Д. (2007). *Нутгийн удирдлага, эрх зүйн шинэчлэл*. Улаанбаатар.
- Тунгалаг, О. (2012). Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал-түүнтэй холбоотой зарим асуудлууд. Улаанбаатар.
- Туяа, Н. (Эмхт.), (2006). Ардчиллын тухай түүвэр. Ганбат, Д. (Хян.), Улаанбаатар.
- Тэмүүжин, Х. (2003). *Jus frast* буюу ёст үг. Улаанбаатар.
- Ууганбаатар, Р. (2006). Сонирхолтой улс төр. Улаанбаатар.
- Удирдлагын академи. (2019). *Төрийн удирдлага: онол, арга зүйн сэтгүүл*. №06, Улаанбаатар.
- УИХ. (2016). *Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ*. Улаанбаатар.
- Улс төрийн боловсролын академи, Конрад-Аденауэр-Сан (2016). *Иргэн таны оролцоо-ардчиллын баталгаа*. Улаанбаатар.
- Улсын багшийн их сургууль (1999). *Европын философи улс төр, эдийн засаг, социологийн судалгаа, сургалтын зарим асуудал*. Зуны сургуулийн семинарын эмхэтгэл, Пүрэвдорж, Л. (Ред.), Хишигсүрэн, Я. (Ред.), Вольф, М. (Ред.), Улаанбаатар.
- Хаек, Ф.А. (2004). Боолчлогдох зам: Нам бүхний социалистуудад зориулав. Улаанбаатар.
- Хаек, Ф.А. (2008). Боолчлогдох зам. Улаанбаатар.
- Ханнс-Зайделийн сан. (2004). *Үндсэн хууль ба Ардчилсан эрх зүйт төр бага хурлын эмхэтгэл*. Улаанбаатар.
- Хатанболд, О. (2019). *Монгол дахь ардчиллын мөн чанар, төлөвших үйл явцын онцлог*. Эрдэм шинжилгээний бүтээлийн эмхэтгэл, I боть, Улаанбаатар.
- Хатанболд, О. (2019). *Монгол дахь ардчиллын мөн чанар, төлөвших үйл явцын онцлог*, Эрдэм шинжилгээний бүтээлийн эмхэтгэл, II боть, Улаанбаатар.
- Хатанболд, О. (2017). Ардчилал судлал: Онол, арга зүй. Улаанбаатар.
- Хатанболд, О. (2017). Ардчиллыг ойлгохуй ба судлахуй: Монголын жишээн дээр. Улаанбаатар.
- Хүрэлбаатар, Ү. (1998). Ерөнхий эрхлэгчийн зурвас. Улаанбаатар.
- Цогтоо, Ш. (2007). *Засаг захиргаа: Онол, арга зүйн асуудал*. Улаанбаатар.
- Цолмон, Б. (2014). *Монгол улс дахь жендэрийн эрх тэгш байдал: Нөхцөл байдлын товч үнэлгээ, Баримт бичгийн судалгаа*. Улаанбаатар: Швейцарийн Хөгжлийн Агентлаг, IRIM судалгааны хүрээлэн.
- Цэнддоо, Б., Цацралт С. (2011). 100 жил, 100 үйл явдал. Улаанбаатар.

- Цэрэн, Н. (1978). МАХН-ын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны удирдах зарчим. Улаанбаатар.
- Цэрэн, Н. (1970). Ардчилсан төвлөн удирдах Ленинч зарчим бол МАХН-ын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны хөдөлбөргүй үндэс мөн. Улаанбаатар.
- Чимид, Д. (1975). БНМАУ-ын шүүхийн зохион байгуулалт, ардчилал. Улаанбаатар.
- Чулуунжав, Д. (2007). *Монгол дахь либеральчлал ба ардчиллын онол, практикийн тулгуур асуудлууд*. Улаанбаатар.
- Чулуунжав, Д. (2009). *Либеральчлал ба ардчиллын нөхцөл дэх Монголын төрийн тогтолцоо, байгууламж, засаглал, үйл ажиллагааны хууль эрх, улс төр, философийн орчин үеийн тулгуур асуудлууд*. Улаанбаатар.
- Чулуунжав, Д. (2012). *Иргэний нийгэм ба ардчилсан бие хүн*. Улаанбаатар.
- Чулуунбаатар, Г., Железняков, А.С., Цэцэнбилэг, Ц. (2017). *Орос, Монголын залуучуудын улс төрийн идэвх, оролцоо*. Хамтын бүтээл, Горшков, М.К. (Ред.), Улаанбаатар.
- Шахназаров, Г.Х. (1974) *Социалист ардчилал: Онолын зарим асуудал*. Улаанбаатар.
- Шиаво-Кампо, С., Сундарам, П. (2011). *Иргэддээ үйлчилж, төрт ёсны үнэт зүйлсээ хадгалах: Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь*. Даваадулам, Ц. (Орч), Батбаяр, Г. (Орч), Улаанбаатар: Нээлттэй нийгэм форум
- Шинжлэх Ухааны Академийн Философи, Социологи эрхийн хүрээлэн (2012). *Нийслэлийн сонгогчийн дүр төрх*. Улаанбаатар.
- Шинжлэх ухааны академийн Түүхийн хүрээлэн (2012). Академич Базарын Ширэндэвийн бүтээлийн чуулган. Академич Б.Ширэндэвийн мэндэлсэний 100 жилийн ойд: 10 боть, Ботийн дугаар: Б.3, Улаанбаатар.
- Шинжлэх ухааны академийн Философийн хүрээлэн (2019). *Монгол дахь улс төрийн соёл: уламжлал, орчин үе*. Улаанбаатар: Шинжлэх ухааны академийн Философийн хүрээлэн
- Шинжлэх ухааны академийн Философийн хүрээлэн (2017). *Монгол улс дахь төлөөллийн ардчилал ба иргэдийн улс төрийн оролцоо*. Баасансүрэн, Д. (Ред.), Улаанбаатар.
- Ширнэн, Б. (2010). Ерэн оны есөн сар: Монголчууд нийгэм, улс төрийн түүхэн тэмдэглэл. Улаанбаатар.
- Шарбанди, Б. (2010). *Удирдахуй ба нутгийн удирдлагын зарим асуудалд*. Улаанбаатар.
- ШУДБХүрээлэн. (1958). *Орон нутагт ардчилсан засаг захиргааны байгууллагуудыг байгуулсан нь*. Улаанбаатар.

- Удирдлагын академи, Конрад-Аденауэр-Сан (2014). *Шууд ардчилал ба иргэдийн оролцоо*. Улаанбаатар.
- Шүрхүү, Д. (Ред), (2001). Америкийн нэгдсэн улсын ерөнхийлөгчийн засаглал-XX зуунд. Улаанбаатар.
- Экимто. (2009). Баг, хороо-засаг захиргааны анхан шатны нэгж. Тунгалаг, О. (Ред.), Улаанбаатар.
- Элбэгдорж, Ц. (1999). Үнэний мөр цагаан, Ардын хувьсгалын 10 жилийн ойд. Улаанбаатар.
- Элбэгдорж, Ц. (2015). Ардчилал бол Сонголт. Ботийн дугаар: Б.1, Улаанбаатар.
- Элбэгдорж, Ц. (2015). Ардчилал бол Боломж. Ботийн дугаар: Б.2, Улаанбаатар.
- Элбэгдорж, Ц. (2015). Ардчилал бол Шийдэл. Ботийн дугаар: Б.3, Улаанбаатар.
- Элбэгдорж, Ц. (2015). Ардчилал бол Оролцоо. Ботийн дугаар: Б.4, Улаанбаатар.
- Элбэгдорж, Ц. (2015). Ардчилал бол Хариуцлага. Ботийн дугаар: Б.5, Улаанбаатар.
- Энхбайгаль, Б., Сувданцэцэг, Б., ба бусад, (2014). Сумын хөгжлийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд төсөв, иргэдийн оролцоог үр дүнтэй ашигласан туршлага, сургамж: Дөрвөн сумын кейсийн судалгааны үр дүн. Улаанбаатар.
- Энхбаяр, Н. (2005). *Улаан таван хошуунаас улаан сарнай хүртэл*. Ботийн дугаар: Б.2, Улаанбаатар.
- Энхболд, З. (2014). *Хэлсэн үг, мэндчилгээ, илгээлт, ярилцлага*. Улаанбаатар.
- Энхбаяр, Н. (2005). Гэгээн төр минь. Ботийн дугаар: Б.1, Улаанбаатар.
- Юндэндорж, А. (2000). Ардчилсан нийгмийн тулгуур зарчмууд. Улаанбаатар.
- Юра, Р. (1983). Ардчилсан төвлөн удирдах зарчим. Улаанбаатар.

### **Б. Ардчиллыг дэмждэг олон улсын болон иргэний нийгмийн байгууллага, бие даасан сангуудын шугамаар хэрэгжсэн төсөл хөтөлбөрүүдийн судалгааны тайлан**

- Амарсанаа, Ж. *Иргэний нийгмийн төлөвшилийн улс төр, эрх зүй, философийн асуудал (2011-2013)*. Судалгааны тайлан, Улаанбаатар.
- Баасансүрэн, Д. *Монгол Улс дахь төлөөллийн ардчилал ба иргэдийн улс төрийн оролцоо (2014-2016)*. Судалгааны тайлан, Улаанбаатар.
- Болд-Эрдэнэ, Д. *Монголын ардчилал туршилага, сургамж (2008-2010)*. Судалгааны тайлан, Улаанбаатар.
- Гүндсамбуу, Х., Дашдаваа, С. (1990). Ажилчин, залуучуудын нийгмийн төрх. Социологийн судалгаа, Улаанбаатар.

- Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, Иргэдийн оролцоо төсөл (2016). *Монгол Улсын хүчин төгөлдөр хууль, холбогдох захиргааны хэм хэмжээний актад тусгасан төрийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас шийдвэр гаргахад иргэдийн оролцоог хангах аливаа зохицуулалтын өнөөгийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн үнэлгээ*. Улаанбаатар.
- Азийн хөгжлийн банк (2003) Монгол Улс Оролцооны аргаар ядуурлын байдалд дүн шинжилгээ хийх нь. Улаанбаатар.
- Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс (2018). Монгол улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 17 дахь илтгэл. Улаанбаатар.
- МУЗГ, (2003). *Монголын хүний хөгжлийн илтгэл-2003*. Улаанбаатар.
- МУЗГ, (2016). *Монгол улсын хүний хөгжлийн илтгэл-2016*. Улаанбаатар: Монгол улс дахь Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр.
- МУЗГ, (2016). *Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Тусламжийн Хүрээ 2017-2021*. Улаанбаатар: МУЗГ, НҮБ.
- Нармандах, С., Цэрэндорж, Д., Болд, Н., Энхмандах, Ц., Оюун-Эрдэнэ, П., Бямбаяр, Я., Оюунцэцэг, Д. (2010). *Монгол улсын нутгийн өөрийн удирдлагын төлөвшил, тулгамдаж буй асуудлууд (хавсралттай)*. Улаанбаатар: Удирдлагын академи
- Нээлттэй нийгэм форум. (2009). *Орон нутгийн төсвийн орлогын хуваарилалтыг зохистой хангах нь*. Судалгааны тайлан, Улаанбаатар.
- Төрийн байгуулалтын экспертний зөвлөл (2020). *Монгол дахь ардчилал, иргэний нийгмийн өнөөгийн байдлын нийгэм-улс төрийн судалгаа*. Улаанбаатар.
- Удирдлагын академи (2018). *Төлөөллийн ардчиллын эрх зүйн суурь зарчмууд, тэдгээрийн хэрэгжилтийн талаарх иргэдийн үнэлгээ*. Улаанбаатар.
- Удирдлагын академи (2010). *Монгол Улсын төрийн байгууллагыг төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам*. Судалгааны тайлан, Улаанбаатар.
- Удирдлагын академи (2006). *Төрийн захиргааны төв, нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийн шинжилгээ*. Судалгааны тайлан, зөвлөмж, Улаанбаатар.
- Улс төрийн боловсролын академи (2005). Зүүн Азийн барометр: Ардчилсан хөгжлийн харьцуулсан судалгаа. Улаанбаатар.
- Улс төрийн боловсролын академи (2008). Азийн Барометр: Ардчиллын хөгжлийн харьцуулсан судалгаа. Улаанбаатар.
- Цанжид, А. *Үндэсний өвөрмөц соёлын орчин дахь ардчиллын зарчмын үйлчлэл (2005-2007)*. Судалгааны тайлан, Улаанбаатар.



- Цоохүү, Х. *Өвөр Евроазийн соёл иргэншлийн тогтмол үзүүлэлтүүд үнэт чанарын тогтолцоо ба ертөнцийг үзэх баримжаалал (2007-2009)*. Судалгааны тайлан, Улаанбаатар.
- Цэрэнчимэд, О., Чулуунбаатар, Г., Зүльфикар, С., Энхбаатар, Ч., Доржсүрэн, П., Батсүх, Ё., Намхайдагва, Д. (2018). *Төлөөллийн ардчиллын эрх зүйн суурь зарчмууд, тэдгээрийн хэрэгжилтийн талаарх иргэдийн үнэлгээ*. Улаанбаатар: Удирдлагын академи
- Чимид, Б., Түдэв, Ш., Бямбаяр, Я., Жаргал, Г., Отгончимэг, Н. (2004). *Сумын хөгжлийн зангилаа асуудлууд*. Улаанбаатар: Удирдлагын академи
- Чимид, Б., Баясгалан, Б., Отгонтуяа, Л., Түдэв, Ш., Жаргал, Г. (2005). *Дундаж сумын загвараар сумдын бие даан хөгжих боломж, эрх зүйн үндсийг тодорхойлох*. Улаанбаатар: Удирдлагын академи
- Чулуунбаатар, Г. *Монгол Оросын залуучуудын улс төрийн идэвх оролцоо/ харьцуулсан шинжилгээ (2015-2017)*. Судалгааны тайлан, Улаанбаатар.
- Энхбаатар, Ч., Чулуунбаатар, Г., Зүльфикар, С., Алтанзул, С., Батбаяр, Б., Эрдэнэзаяа, У. (2011). *Монгол Улсын төрийн байгуулалтын өнөөгийн тогтолцоо, түүнийг цаашид төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам (хавсралттай)*. Улаанбаатар: Удирдлагын академи
- Энхбаатар, Ч. (2015). *Монгол улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ*. Улаанбаатар: “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь” төсөл.

## **В. Сургалт, сурталчилгааны зориулалтаар бэлтгэж гаргасан сурах бичиг, гарын авлага, сургалтын хэрэглэгдэхүүн**

- Бямбаяр, Я., Отгонтуяа, Л., Жаргал, Г., Хандсүрэн, Б. (2016). *Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчдийн сургалтын гарын авлага*. Бакей, А. (Ред), Улаанбаатар.
- Глоб интернэйшнл ТББ, Ардчиллын боловсрол төв (2005). *Мэдэх эрх-шууд оролцооны эрх. Хүний эрхийн идэвхтэн, иргэдэд зориулсан гарын авлага*, Улаанбаатар.
- Дэлгэрмаа, Б. (ред), (2001). *Улс төр судлал. Сурах бичиг, Дэвтэр 1*, Улаанбаатар.
- Дэлгэрмаа, Б. (ред), (2002). *Улс төр судлал. Сурах бичиг, Дэвтэр 2*, Улаанбаатар.
- Долгор, Б., Төгөлдөр, Я., Энх-Амгалан, Б. (2011). *Улс төр судлал. Сурах бичиг*, Улаанбаатар.

- Лувсанжамц, Л. (2011). *Орон нутгийн засаглалд иргэдийн оролцоог хангах нь: Иргэдэд зориулсан гарын авлага*. Улаанбаатар: “Орон нутгийн Засаглалыг дэмжих хөтөлбөр” төсөл.
- МУЗГ, Удирдлагын академи, Дэлхийн банк, Монгол Улсад нийгмийн эгэх хариуцлагыг бэхжүүлэх төсөл (2017). Нийгмийн эгэх хариуцлагын үндсэн ойлголт. Гарын авлага-1, Улаанбаатар.
- МУИХ-ын Тамгын газар, Удирдлагын академи, НҮБ, Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чадавхийг бэхжүүлэх төсөл (2016). *Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчдийн сургалтын гарын авлага*. Улаанбаатар.
- Наранжаргал, Х., Туул, Ж., Д.Мөнхбүрэн, Д. (2005). Мэдээллийн эрх чөлөө. Иргэдэд зориулсан гарын авлага, Улаанбаатар.
- Отгонбаяр, Н. (2014). *Улс төр судлалын лекцүүд*. Гарын авлага, Мядаг, Л. (Ред), Улаанбаатар.
- Оюунтуяа, С. *Иргэний танхим - Иргэдийн оролцоо*. Гарын авлага, Улаанбаатар: Сонгогчийн боловсролын төв.
- Удирдлагын академи. (2017). *Сургалтын гарын авлага: Нийслэлийн хороодын хэсгийн ахлагч нарын сургалтад зориулав*. Улаанбаатар: Азийн сан.
- Улс төрийн боловсролын академи (1999). *УТБА-ийн лекцийн эмхтгэл*. Улс төрийн сэдэв, Дэвт.1, Улаанбаатар.
- Улс төрийн боловсролын академи (2004). *УТБА-ийн лекцийн эмхтгэл*. Улс төрийн сэдэв, Дэвт.2, Улаанбаатар.
- Цанжид, А. (1996). Улс төрийн шинжлэх ухаан. Эхлэн суралцах бичиг, Улаанбаатар.
- Цанжид, А. (2009). *Төрийн захиргаа*. Сурах бичиг, Улаанбаатар.
- ШУА, Философи, социологи, эрх зүйн хүрээлэн. (2010). *Монголын засаглалын үзүүлэлтүүд*. Гарын авлага, Улаанбаатар.
- Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа хөгжлийн байгууллага (2003). Иргэн түншлэгч болох нь: Бодлого боловсруулах явцад мэдээлэх, зөвлөлдөх, олон нийтийг оролцуулах. Гарын авлага, Улаанбаатар.

## **Г. Судалгаа, сурталчилгааны нийтлэлүүд**

- Батбаяр, Б. (2002). АНУ-ын төрийн захиргааны өөрчлөлт, шинэчлэл. *Төрийн захиргаа сэтгүүл, №1*, Улаанбаатар.
- Батсүх, Ш. (1995, 1996). Захиргааны шинжлэх ухааны ерөнхий онолын зарим асуудал. *Шинэ толь сэтгүүл, №1-4*, Улаанбаатар.

- Долгоржав, Я. (2002). Захиргааны статистик ба суваргалан ургах цац. *Төрийн захиргаа сэтгүүл*, №2, 3, Улаанбаатар.
- Долгоржав, Я. (2002). Төрийн захиргааны удирдлага, түүний тойронд өгүүлэхэд. *Төрийн захиргаа сэтгүүл*, №2, Улаанбаатар.
- Долгоржав, Я. (2019). Улс, Буянт үйл, сайхны мэдрэмж. *Төрийн удирдлага сэтгүүл*, №9, Улаанбаатар.
- Зүмбэрэллхам, Д. (2010). Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэл: туршлага, сургамж, цаашдын чиг хандлага. Онол, практикийн бага хурал, Улаанбаатар.
- Нээлттэй нийгэм форум. (2007.01.15-01.16). Хууль боловсруулах, хэлэлцэх үйл явц дахь иргэдийн оролцоо. “Хууль боловсруулах, хэлэлцэх явц дахь иргэдийн оролцоо” олон улсын семинар, хуудсд. 132. Улаанбаатар: Нээлттэй нийгэм форум.
- Отгонтуяа, Л. (2012). Улсын салбарын шинэ удирдлагын тулгуур онолууд. *Төрийн захиргаа сэтгүүл*, №02, хуудсд. 27-39. Улаанбаатар.
- Түмэндэлгэр, С. (2010) Нийслэлийн ИТХ-ын шийдвэр гаргах үйл явц дахь иргэдийн оролцоо. *Шинэ толь*, №69, Улаанбаатар.
- Цэрэндорж, Д. (2002). Засаглалын тулгуур асуудлууд. *Төрийн захиргаа сэтгүүл*, №2002-01, Улаанбаатар.
- Чулуунбаатар, Г. (2005). Иргэншлийн судалгааны философи, арга зүйн зарим асуудал. *Чөлөөт сэтгэлгээ сэтгүүл*, №4, хуудсд. 40-58. Улаанбаатар.
- Чулуунбаатар, Г. (2007). Монголын төрийн байгуулал, улс төрийн тогтолцооны төлөвшлийн зарим тулгамдсан асуудал. *Чөлөөт сэтгэлгээ сэтгүүл*, №2, хуудсд. 6-24. Улаанбаатар.

## **Д. Магистрын диплом, докторын диссертацийн судалгааны ажил**

### **Докторын судалгааны ажил**

- Батболд, Су. (2012). *Монгол улсын нутгийн удирдлагын төлөвшил, боловсронгуй болгох шаардлага, боломж* (Удирдахуйн ухаанаар доктор (Ph.D)-ын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар: Удирдлагын академи.
- Батзориг, Т. (2018). *Монголын хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлын судалгаа* (Докторын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар.
- Балжинням, Г. (2017). Монгол Улсад Шинэ тосгон (суурин (хөдөлгөөнийг хэрэгжүүлэх нь (Докторын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар.
- Баянмөнх, П. (2019). *Нутгийн захиргааны байгууллагын чанарын удирдлагыг шинжлэх нь (Орхон аймгийн ЗДТГ-ын жишээгээр)* (Төрийн удирдлагаар доктор (Ph.D)-ын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар: Удирдлагын академи.

- Бямбаяр, Я. (2013). *Төвлөрлийг сааруулж, нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх нь: Уламжлал, шинэчлэл, сургамж* (Удирдахуйн ухаанаар доктор (Ph.D)-ын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар: Удирдлагын академи.
- Ганцэцэг, С. (2013). Монголд соёлын аялал жуулчлалыг хөгжүүлэх загвар (Тайландын аялал жуулчлалын загвар дээр) (Докторын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар.
- Гэрэлт-Од, Э. (2009). Монголын улс төрийн намуудын дотоод ардчиллын төлөвшлийн асуудал (Докторын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар.
- Довчин, Ё. (1999). Монголчуудын улс төрийн соёл, ардчиллын төлөвшил (Докторын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар.
- Лхам, И. (2000). К.Попперийн 'нээлттэй нийгэм'-ийн үзэл санаа ба нийгмийн ардчилсан үйл явц (Докторын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар.
- Нармандах, С. (2002). *Монгол улсад нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хөгжүүлэх үндсэн асуудлууд* (Удирдахуйн ухаанаар доктор (Ph.D)-ын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар: Удирдлагын академи.
- Отгончимэг, Д. (2017). Монголын ардчилалд улс төрийн боловсролын гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдол (Улс төр судлалын шинжлэх ухаанаар доктор (Ph.D)-ын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар: МУИС-ийн улс төр судлалын тэнхим.
- Саруул, А. (1999). Монгол дахь ардчилсан нөхцөл боломжууд (Докторын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар.
- Хатанболд, О. (2016). Монголын ардчиллын үнэлгээ: Арга зүй ба кейс (Улс төрийн ухааны доктор (Ph.D)-ын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар: Боловсрол, Соёл, Шинжлэх ухааны яам, Боловсролын их сургууль, Нийгэм, хүмүүнлэгийн ухааны сургууль, Нийгмийн ухааны тэнхим.
- Ху Цзунькунь. (2008). Тайвань дахь улс төрийн намуудын төлөвшил хийгээд тэдгээрийн хятад үндэстнийг нэгтгэх асуудлаарх байр суурь (Улс төрийн судлалын ухааны доктор (Ph.D)-ын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар: МУИС-ийн Олон улсын харилцааны сургууль.
- Цолмонтаяа, Н. (2012). *Засаглалд сонгуулийн тогтолцооны үзүүлэх нөлөөлөл* (Удирдахуйн ухаанаар доктор (Ph.D)-ын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар: Удирдлагын академи.
- Цэнгэлтуяа, Х. (2014). Пост-коммунист Орнууд дахь Экс-коммунист Намуудын Өөрчлөлт: Монгол дахь тохиолдол (Докторын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар.
- Энхсайхан, С. (2010). Төрийн захиргааны салбарт бүтээмжийн удирдлагын боловсронгуй болгох нь (Докторын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар.

Юндэндорж, А. (1994). Ардчилсан тогтолцоонд шилжих үеийн Монголын улс төрийн системийн онцлог (Докторын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар.

### **Магистрын судалгааны ажил**

Алтан-Очир, Г. (2019). *Сумдын орон нутгийн хөгжлийн сангийн төлөвлөлт, зарцуулалтын шинжилгээ* (Магистрын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар: Удирдлагын академи.

Батчимэг, О. (2014). *Багийн иргэдийн нийтийн хуралдаанд оролцож буй иргэдийн оролцоонд хийсэн шинжилгээ* (Магистрын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар: Удирдлагын академи.

Билгүүндарь, Б. (2013). *Нутгийн удирдлагын анхан шатны нэгжид шууд ардчиллыг хөгжүүлэх нь (Нийслэлийн Хан-Уул дүүрэг, 15 дугаар хорооны жишээн дээр)* (Магистрын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар: Удирдлагын академи.

Идэрпүрэв, А. (2015). *ИТХ-ын хороодын үйл ажиллагааны хурлын шийдвэр гаргах үйл явцад нөлөөлөх нь* (Магистрын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар: Удирдлагын академи.

Хишигсүрэн, Э. (2015). *Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын үйл ажиллагааны талаарх иргэдийн санаа бодол төлөөлөгчдийн идэвх оролцооноос хамаарах нь* (Магистрын зэрэг горилсон бүтээл). Улаанбаатар: Удирдлагын академи.